

# 政府介入职业教育校企合作的动因、现实问题与破解思路

彭晓红

[摘要]职业教育校企合作是提升技术技能型人才培养质量的主渠道。受职业教育的特殊属性、企业的自利性、激励不相容以及信息不对称等多重因素的影响,职业教育校企合作面临着市场失灵的问题。这就是政府介入的根本动因。从应然层面看,政府在校企合作中应扮演好“遥控器”“助推器”“润滑器”“监控器”的角色。但从实然层面看,政府在职业教育校企合作中的整体职能“缺位”、行政职能“越位”、权责“错位”以及管理职能“失位”。推动政府角色归位,是实现其有效介入职业教育校企合作的必由之路。对此,应在理念层面上强化政府的引导作用;转变政府职能,提升服务保障能力;优化资源配置,建立校企合作的长效运行机制;监督过程与结果,建立校企合作评价制度和体系。

[关键词]政府 职业教育 校企合作 职能 管理体制

[作者简介]彭晓红(1981-),女,四川成都人,四川托普信息技术职业学院,讲师,硕士。(四川成都 611743)

[中图分类号]G710 [文献标识码]A [文章编号]1004-3985(2018)08-0012-07

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2018.08.002

习近平总书记在党的十九大报告中要求进一步完善职业教育体系,持续深化产教融合、校企合作。目前来看,社会对职业教育产教融合、校企合作已达成较为广泛的共识。2018年2月,教育部等六部门联合制定并发布了《职业学校校企合作促进办法》,指出“校企合作实行校企主导、政府推动、行业指导、学校企业双主体实施的合作机制。国务院相关部门和地方政府应当建立健全校企合作的促进支持政策、服务平台和保障机制”<sup>①</sup>。同时,该办法还指出“县级以上地方人民政府教育行政部门负责本行政区域内校企合作工作的统筹协调、规划指导、综合管理和服务保障”<sup>②</sup>。由此可见,该文件对政府在校企合作中的职能角色做出了明确

的规定,强调了政府的推动作用。然而,在以往的实践中,由于很多地方政府未能明确自身定位,未能处理好校企合作过程中与市场的关系,导致部分地方政府的职能履行出现“缺位”“越位”“错位”“失位”等问题,成为制约职业教育校企合作进程的重要因素。因此,深入研究分析政府介入职业教育校企合作中的动因、现实问题与破解路径,厘清政府与市场的关系,非常有现实指导意义。

### 一、动因分析:市场失灵是政府介入职业教育校企合作的前提

1.职业教育的特殊属性。职业教育既具有公益性的特征,又具有明显的溢出效应,而这两项特性都是导致职业教育校企合作市场调节机

制失灵的原因。因此,政府介入就非常必要。第一,职业教育公益性决定了仅仅通过市场调节难以推进职业院校和企业之间的合作。职业教育的公益性既表现在非营利性上,也表现在社会效益性上。首先,职业教育的非营利性使得职业院校在与追求经济效应的企业进行合作时缺乏为企业创造经济价值的能力。倘若没有第三方主体通过纯粹市场化的机制、方式或手段为企业创造价值,企业难以产生与职业院校展开深度合作的动机。其次,职业教育所创造的价值更多地体现在社会效益而非经济效益上,无论是取得的科研成果还是为社会培养了优秀的技术技能型人才,往往只能间接地为社会创造经济价值。因此,对于一个企业来说,职业院校所能提供的价值往往缺乏足够的吸引力。第二,职业教育所具有的溢出效应决定了仅仅通过市场调节难以推进职业院校和企业之间的合作。职业教育具有明显的正向溢出效应,其为社会培养的技术技能型人才并不会仅仅为某一部分企业所用。即使那些没有参与职业教育办学的企业,同样可以不付出任何成本就享受到职业教育为社会带来的“红利”。如果没有政府介入,企业往往缺乏与职业院校进行深度合作的动力。

2.企业的自利性。职业教育作为学校教育的一种类型,跟其他普通教育一样,具有准公共产品的特征。第一,由于职业教育所产出的成果在使用上具有非竞争性,因此,不论各行各业的企业如何增加或减少对职业教育育人成果的享用,都不会影响其他企业享用该成果。在这样的情况下,若企业参与职业教育办学,则需要进行相应的财力、物力以及人力资源投入,而直接招聘职业院校所培养的技术技能型人才却不需要额外投入成本,所以,对企业主体来讲,在开放性的劳动力市场环境下,出于自利性考虑,或许选择不参加校企合作是更加“理性”“经济”的选择,这就是大多数企业对职业教育校企合

作积极性不高的重要成因。第二,由于职业教育所产出的成果在使用上具有非排他性,企业无法做到独占职业院校的教育成果,也无法排除其他企业享用同样教育成果的可能性。在这样的情况下,企业参与职业教育校企合作需要实实在在的投入,但所创造出来的教育成果并不能完全为己所用,也不能增强企业的市场竞争力。对于以追求经济效益最大化为根本目标的企业来说,参与职业教育校企合作就成了“鸡肋”。所以,职业教育的公共产品属性与企业自利性的冲突决定了必须依靠政府的介入才能营造出全行业企业共同参与、共同投入、共同受益的职业教育校企合作社会环境。

3.激励不相容。在经济学理论中,参与经济活动中的个体总是倾向于追求自身利益的最大化,当集体利益与个体利益明显不一致时,仅仅符合集体利益的决策必然难以得到有效的贯彻执行,最终将既无法满足集体利益也无法保障个体利益。职业院校与企业的合作,首先要符合集体利益,即让社会整体受益,但同时也要满足学校与企业的个体利益。否则,作为执行者的主体就不可能积极投入,就陷入“激励不相容”。从现阶段我国职业教育校企合作的实施现状看,“激励不相容”的情况仍较为普遍。造成这一现状的主要原因在于保障校企合作顺利推进的制度、机制不健全。第一,企业在职业教育校企合作中的话语权缺失。在当前的职业教育管理体制和教育制度下,企业参与校企合作时,只能在与企业直接相关的事务中拥有一定的决策权和发言权,对于职业教育政策的制定以及职业院校教育体系的建设来说影响力甚微。企业无法深入到教育目标制定、内容选择和教育结果考核中,不能确保职业院校培养的人才高度契合自身的用人需求,自然缺乏参与校企合作的动力。第二,企业参与职业教育校企合作的利益得不到保障。尽管近年来国内的校企合作已经积累了一定的实践经验,但从整

体上看,企业在校企合作中更多地扮演投入者而非受益者的角色。由于没有建立保障企业权益的体制机制,企业参与职业教育办学的投入与收益不对等。这种“激励不相容”的局面必然导致广大企业参与职业教育校企合作的积极性不高。因此,仅仅依靠市场调节难以实质性推进全社会范围内的校企合作,必须有政府介入,才能从体制机制层面破解职业教育校企合作中“激励不相容”的困局。

4.信息不对称。第一,职业院校与企业之间在技术技能型人才培养的供给和需求上存在着信息不对称。“以就业为导向”是职业教育办学的基本特点,但长期以来,由于我国职业教育人才培养体系的规划、建设和管理等工作都集中在地方教育主管部门和职业院校手中,这就导致职业院校对企业所需的专业技术技能型人才的层次、类型、结构、水平缺乏足够的了解,很难使培养的人才与产业、企业发展高度对接。第二,企业对于毕业生的就业倾向存在明显的信息不对称。企业在参与职业院校人才培养的过程中并不能对每个学生的具体情况和择业意愿进行深入的了解。很多接受企业培训的学生在学业结束后,往往倾向于到薪资待遇更高、升职空间更大的企业就业。人才流失问题一直是困扰和制约企业参与校企合作的重要因素。由此来看,由于企业与职业院校、学生之间存在着一定程度的信息不对称,仅仅依靠市场调节,将使职业教育校企合作陷入无序状态。

## 二、应然之态:政府在职业教育校企合作中理应发挥的作用

1.遥控器:引领调控职业教育校企合作的方向。政府作为职业教育事业发展的行政管理部门,首先要发挥好“遥控器”的功能,引领、协调好职业教育校企合作的方向,为职业院校和行业企业进行广泛、深度的合作创造良好的外部环境和社会氛围。第一,各级地方政府要高度重视职业教育校企合作的宣传工作,充分利用

各类行政资源和大众传媒,积极宣传职业教育校企合作的政策信息,让职业院校师生、行业企业员工都认识到校企合作对职业教育事业发展和企业长远发展的作用、意义和价值,着力破除企业在用人上的短视、短利行为。第二,各级地方政府要依据职业教育法律法规,立足于区域社会经济发展实际,把职业教育校企合作纳入地方经济发展和产业发展规划,统筹职业教育校企合作发展。要组织人力,摸底调查、深入研究区域产业发展对技术技能型人才的需求,切实了解行业、产业、企业的当前需要,科学研判其未来需求的变化趋势,从而为区域职业院校的专业布局提供依据,不断提高职业院校服务区域经济社会发展的能力和人才培养水平。

2.助推器:促进保障职业教育校企合作的进程。职业教育校企合作是一项高度复杂的社会性系统工程,需要政府、学校、行业组织、企业等各方主体协同配合、共同推进。在此过程中,作为校企合作主导者的政府应当发挥“助推器”的作用。只有有了政府在法律法规、政策激励和财政投入等诸多方面的支持,职业教育校企合作才会拥有强大的动力引擎。第一,政府应当发挥制度保障功能。要强化自身在校企合作中的制度和政策设计,加快完善并深入落实《职业学校校企合作促进办法》,充分发挥对校企合作的推动作用。第二,政府应当发挥政策激励功能。企业参与职业教育办学积极性不高的一个重要原因就是缺乏利益驱动,这就需要政府制定能够满足企业利益诉求的激励政策。各级地方政府可以根据区域产业发展的实际情况,给予参与职业教育办学的企业以税收、土地、金融等方面的优惠,调动企业参与职业教育校企合作的积极性。第三,政府应当发挥财政保障功能。充裕的资金资源保障是推动职业教育校企合作的基本条件。各级地方政府一方面要着力建立和完善与职业教育校企合作匹配的经费筹措机制,在进一步加大支持校企合作的财政资

金拨款基础上想方设法地开拓社会性融资渠道;另一方面要建立职业教育校企合作专项奖励基金,对校企合作过程中产生优秀成果,做出重大贡献的学校、企业以及个人给予物质奖励,激发各类主体开展合作的能动性。

3. 润滑器:协调维护职业教育校企合作双方的利益。由于职业院校与企业所追求的目标有明显差异,双方的运作模式也大不相同,在职业教育校企合作实践中普遍存在学校和企业之间合作不畅、利益冲突的情况,因此,特别需要政府部门发挥“润滑器”的作用,通过第三方主体来协调维护校企合作双方的利益。例如,职业院校与企业进行合作育人的过程中,当企业有用人需求时,职业院校不一定完成了相应的教学工作,学生也不一定具备了进入生产岗位实习实训的能力。而当职业院校需要安排学生进入企业实习时,企业可能因为生产任务变更而无法及时提供相应的岗位或安排技术导师。此外,很多职业院校的科研方向与产业界的应用和技术开发研究不匹配,学校拥有的知识产权、技术专利不一定能为合作的企业带来实际价值。而对于企业需要攻克的技术难关,学校又不一定拥有与之匹配的科研力量和客观条件。因此,各级地方政府要正视职业教育校企合作过程中双方主体的利益矛盾,促进学校和企业的沟通,最大程度地降低校企合作的阻力。与此同时,要建立起企业、学校和其他要素间的良性互动关系,搭建校企合作育人的治理平台,保障职业教育校企合作机制的正常运转。

4. 监控器:监督评估职业教育校企合作的成效。政府是我国社会事务的公共管理部门,同时也是校企合作中的第三方主体。由政府来充当职业教育校企合作过程的“监控器”,既是政府履行自身职能的基本要求,也是确保监督评估工作具有独立性、客观性和公正性的必然要求。第一,政府应当监督管理好职业教育校企合作的全过程。当前职业院校与企业的合作虽

然都以契约形式明确了各自的权利和义务,但协议规定只是双方主体行为的下限,并不能确保双方合作的顺利有效开展。强化政府的监督管理,一方面能够保证职业院校和企业更好地履行各自的职责,更高质量地贯彻落实约定的合作内容;另一方面能够促进校企双方的良性互动,协调好双方主体的认识和行为,有很强的现实性和必要性。第二,政府应当对职业教育校企合作的成效进行科学合理、客观公正的评估反馈。当前我国职业教育领域内的校企合作正在全面铺开,但尚未建立专门从事校企合作研究、成果评估和鉴定的组织机构,目前基本上由学校、企业自行总结评价校企合作成效。这样既缺乏专业性又缺乏权威性,不利于提升职业教育校企合作的层次和水平,也不利于职业教育校企合作的长远发展。因此,各级地方政府应当组织职业教育领域的专家学者组成校企合作成效评估反馈专家委员会,对职业教育校企合作的成效持续进行阶段性检查、验收、评估,并将结果进行公示,使校企双方的行为既规范又自主,共同推动校企合作育人向纵深发展。

### 三、实然问题:政府参与推动职业教育校企合作的实践之惑

1. 政府整体职能“缺位”,导致校企合作流于形式。第一,引导职能缺位。在当前我国还缺乏职业教育校企合作的社会氛围和舆论环境的条件下,政府的引导职能就显得十分重要。如何让社会各界认识到校企合作的重大意义,愿意帮助和支持校企合作的开展;如何让职业院校积极深化教育改革,以适应校企合作的时代要求;如何让行业企业经营者转变观念,主动承担起培育人才的社会责任,都需要政府加强引导,积极宣传。但在社会实践中,由于政府的宣传引导不到位,社会各界还没有深刻认识到职业教育校企合作的必要性、必然性和客观性,尚未形成社会各界广泛呼应、积极支持校企合作的社会氛围。第二,政策职能缺位。职业

教育校企合作是一项高度复杂的社会工程,需要政府建立起完善的校企合作育人政策与制度体系,但在实践中,各级地方政府没有很好地发挥政策制定和制度建设的职能,导致职业教育校企合作在一定程度上处于盲目无序的状态。部分地区的地方政府对职业教育校企合作的艰巨性、长期性认识不足,出台的激励政策也存在单一性、短期性的问题,没有形成立体化、全方位的政策扶植系统,没有建立起保障企业利益的长效机制。

2.政府在校企合作中的行政职能“越位”,导致校企合作缺乏深度。在当前的职业教育校企合作实践中,政府行政职能“越位”的情况并不鲜见。这其中既有我国职业教育管理体制的原因,也有地方政府对自身角色和功能定位不清的因素。概括来说,主要表现在以下两个方面:第一,当前我国职业教育格局以公办院校为主、民办院校为辅,混合所有制职业教育办学仍在探索中。由于公办职业院校的办学经费主要来自各级政府的财政拨款,职业院校的管理者对学校资产只有使用权而没有所有权和经营权,因此,一旦涉及学校重要资产的处置问题时,职业院校的管理者不能自主决策,必须上报上级主管部门,经过层层审批后才能得到最终的解决方案。在这样的管理机制下,职业院校必然很难与企业展开卓有成效的合作,因为企业可以自主决定是否向合作学校开放场地、设备、实验室等,甚至直接向学校提供资金支持;而学校则不能决定是否与企业共享设施设备,也不可能与企业进行资本层面的合作。第二,由于我国职业院校大部分属于公办院校,在现行的职业教育管理体制下,职业院校重大校务的决定权掌握在政府部门手中,如现有的学科建设、专业设置、人才培养质量评估等都具有明显的官方色彩。企业是市场主体,其参与职业教育办学的目的主要是获得职业院校培养的人力资源。如果职业院校的教育体系难以契合实际用

人需求,自然不会与职业院校展开深度合作。由于职业院校和企业都无权决定教学体系的建设方向,双方的合作也只能停留在浅层次。

3.政府在校企合作中的权责“错位”,导致校企合作的成效不佳。在现阶段的职业教育校企合作实践中,还存在政府权责“错位”的问题,导致校企合作成效不佳。究其原因,政府在校企合作中权责“错位”根源在于:第一,权力不明。从法律制度层面来讲,各级政府部门在校企合作中的权力来源和权利边界尚未明确。在这样的局面下,各级地方政府在校企合作推进过程中未能处理好政府主导与市场调节、企业参与、学校自主三者间的关系,未能明确市场与政府各自的分管区间,未能厘清企业、学校、政府各自的职责范围。第二,责任不清。由于我国尚未建立起职业教育校企合作的科学管理机制,也没有设立专门管理职业教育校企合作的权威机构,各级地方政府虽然都有指导、管理和监督校企合作的职责,但对于应当如何履行职责、如何进行权责划分、如何把握好行政权力的运行边界等问题没有明确的制度规范和明文规定。管理权限的模糊加上不同部门工作人员对校企合作的认识不统一,必然导致职业教育校企合作管理乱象迭出。

4.政府在校企合作中的管理职能“失位”,导致校企双方主体行为缺乏监督评估。第一,政府对校企合作的过程缺乏监督。一些地方的政府部门在引导、促成职业院校和企业之间的合作以后,便认为政府的任务已经完成,对协议规定的合作内容是否被严格营实、整个合作过程是否合理合法等重要问题不甚关注,更没有建立起校企合作运行过程的监督管理、沟通协调机制,对校企合作过程的深度介入严重不足。第二,政府对校企合作的成效缺乏科学评估。由于部分地方政府缺乏深度介入职业教育校企合作过程意识,对校企合作的过程不了解,也就难以真正了解学校和企业的各自需求,影响

了合作成效评估工作的客观性、科学性。有的地方政府则对校企合作评估工作的重要性认识不足,肤浅、狭隘地理解评估内容,把一些生硬、僵化的数字指标作为评估标准,忽视了学校和企业的实际情况和真实需求,导致职业教育校企合作开展不顺。此外,因为缺乏有效监督和评估,一些地方的职业教育校企合作还出现了违规甚至违法的现象。如有的学校借校企合作之名,在校园内建盖星级酒店;有的企业在与职业院校的“合作”中,以提供实习岗位、实训设备为名向学生额外收取费用,而在学生实习过程中又有廉价使用学生劳动力的嫌疑。因此,以政府为主导,建立起职业教育校企合作过程和主体行为的监督评估机制刻不容缓。

#### 四、角色归位:推动政府有效介入职业教育校企合作的必由之路

1. 理念层面,强化政府的引导作用。第一,各级地方政府应当着重培育崇尚职业教育的社会文化土壤。在我国民众的传统观念中,“学而优则仕”“万般皆下品,唯有读书高”一直是社会价值观的主流,由此形成了一边是普通高等学校招生出现“千军万马挤独木桥”的白热化竞争态势,另一边是大专院校、中职学校生源不足、录取与报到比例严重失衡的情况。在当今提倡“大国工匠”的时代,政府部门应当围绕如何让广大劳动者从内心愿意成为中国特色社会主义新时代下的技术技能型人才这一目标来宣传引导,同时将培养高素质技术技能型人才上升到国家人才强国战略的高度,积极营造“尊重劳动”“崇尚技能”的社会文化氛围,提升职业教育的社会地位和影响力。第二,改革开放40年来,在“以经济建设为中心”的国家发展战略引导下,我国企业以追求利润为根本目标,创造经济价值大的企业经营者往往成为政府宣传的典型。在这样的氛围影响下,很多企业经营者的社会责任意识淡薄,认为人才培养就是学校的事,即使他们认识到校企合作能够帮助职业院

校培养出更加优秀的技术技能型人才,也缺乏内在驱动力。因此,政府有必要在产业界广泛宣传校企合作育人模式,科学引导和推动企业的教育功能回归,实现企业教育职能与生产职能的对接。

2. 转变政府职能,提升服务保障能力。第一,政府要发挥好组织保障功能。职业教育校企合作不是靠某一类主体、几个部门的努力就能取得实效的。要促进多元主体的参与,调动社会力量,需要强大的组织保障。只有建立起政府主导、多方联动、流畅高效的综合治理结构,才能保障校企合作的平稳有序推进。政府应当主导成立专门的职业教育校企合作工作委员会,给予行业和企业代表一定比例的席位,让行业组织和企业真正参与职业教育办学发展,优化校企合作治理体系。而在职业教育校企合作工作委员会尚未建立之前,各级地方政府也有必要成立专门的校企合作管理部门,主动履行起统筹规划、组织协调校企合作各方参与者主体行动的职能。第二,政府要发挥好立法推动功能。法律是治国之重器,良法是善治之前提。针对当前我国尚未建立起有利于推进职业教育校企合作法律体系的现状,国家需要尽快修订《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国合同法》等法律法规,修改或删除其中不利于校企合作的规定,明确法律定位和规范校企合作实践中出现的现实问题。与此同时,政府应进一步细化校企合作各方主体的行为规范,保障企业的办学主体地位和利益诉求。第三,政府要发挥好政策引导功能。各级地方政府应当在明确政府、职业院校、企业等主体各自的权利、责任和义务的基础上,探索建立不同利益主体资源共享、互惠互利的激励机制,具体细化鼓励企业参与职业教育办学的激励政策,保护和激励企业参与举办职业教育的积极性。

3. 优化资源配置,建立校企合作的长效运行

机制。一方面,建立起立体多元的职业教育校企合作筹资渠道。在职业教育校企合作成效显著的发达国家,职业教育办学的资金来源渠道往往很丰富,尤其是企业资金资助的比例非常高。例如,德国在“双元制”职业教育校企合作机制下,由企业支付的教育经费金额是政府拨款的七倍多,是劳动部门出资的三倍多。反观国内,职业教育校企合作的经费来源中,主要源于政府财政补贴和学校自身出资,以企业为代表的产业资本出资比例较低。为了破解社会资本在职业教育发展中投入不足的现状,各级地方政府应当探索构建“政府引导为先,职业院校投入与面向市场筹集并重”的多元经费保障机制,引导和激励行业企业、非营利性组织、个体等社会力量投入和支持职业教育发展。另一方面,建立职业教育校企合作资源库。当前的校企合作实践中,存在着职业院校找不到与自身资源相匹配的企业、有合作意向的企业又找不到与自身需求相匹配的职业院校的情况,为此,政府有必要牵头建立职业教育校企合作资源库,将本地区职业院校的各类信息收集汇总,纳入学校资源库,向广大行业企业开放。同时,还要建立企业资源库,通过公开公正的形式(如招标等)遴选出符合要求的企业,并向职业院校开放。通过搭建资源库的形式,推动职业院校与企业双向搭配,为校企合作的长期发展创造条件。

4. 监督过程与结果,建立校企合作评价制度和体系。第一,建立校企合作过程监督介入机制。地方政府应当组织专家学者和行业协会相关人员,并从政府部门、教育主管部门、人力资源和社会保障部门抽调人员组成职业教育校企合作监督评估委员会。凡是校企合作的项目都应当备案,由职业教育校企合作监督评估委员会定期对项目进程实施监督检查,以规范合作双方主体的行为,及时发现问题,加以解决,并总结经验教训。第二,构建校企合作评估指标

体系。一方面,要建立各地区的企业社会责任评估体系,将职业教育合作育人作为评估体系的一部分,定期对企业进行评估并对结果进行公示,提升企业的社会责任意识,引导企业参与职业教育校企合作。另一方面,要建立多维度、全方位、立体化的职业教育校企合作质量评估指标体系,形成行业企业、职业院校和第三方机构等多方主体共同参与的校企合作成效评价机制,完善校企合作质量评价制度。第三,建立监督评价结果反馈流程。监督与评价结果不能“关起门来,自我消化”,而要公之于众。对于在职业教育校企合作中出成果、做贡献的各类主体,要依据监督评价结果进行奖励;对于在校企合作中能动性差、执行不力、成效低下的主体,则应当督促改进。在将监督评价结果反馈给合作各方主体的同时,还应当帮助他们总结经验教训,不断提高职业教育校企合作的整体水平。■

#### [注释]

①②教育部等六部门关于印发《职业学校校企合作促进办法》的通知(教职成〔2018〕1号)[Z].2018-02-05.

#### [参考文献]

- [1]曾阳,黄崴.政府干预职业教育校企合作的限度及其改进——基于公共选择理论的分析[J].现代教育管理,2016(5).
- [2]刘晓,徐珍珍.政府在促进职业教育校企合作中的角色与行为调适[J].河北师范大学学报:教育科学版,2014(5).
- [3]杜世禄,黄宏伟.高职校企合作中地方政府的角色与功能[J].教育发展研究,2006(11).
- [4]龙梦晴,吴蓓,唐琳,等.论我国高等教育校企合作育人中政府的角色定位[J].高教探索,2017(9).
- [5]徐永春,唐忠平,娄军委.政府在高职教育校企合作中的功能定位和作为[J].高等职业教育(天津职业大学学报),2009(3).