

建立产教融合型企业认证制度 推动职业院校和行业企业形成命运共同体

周风华

(教育部职业技术教育中心研究所,北京 100029)

摘要 《国家职业教育改革实施方案》提出建立产教融合型企业认证制度,并对进入目录的企业给予组合式激励。这是深化产教融合、校企合作,发挥企业重要办学主体作用的重大制度创新,是推动职业院校和行业企业形成命运共同体的重大激励机制,是加快推进职业教育现代化的必由之路。未来5年,通过国家层面的试点和引导,带动地方和行业培育数以万计的产教融合型企业,需要科学研究与逐步推进相伴随,真正推动形成产教深度融合、校企深度合作的命运共同体。

关键词 :产教融合型企业;认证制度;职业教育改革;现代化

中图分类号:G710 **文献标识码**:A **文章编号**:1004-9290(2019)0007-0086-07

近期国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》(以下简称《方案》)提出:“在开展国家产教融合建设试点基础上,建立产教融合型企业认证制度,对进入目录的产教融合型企业给予‘金融+财政+土地+信用’的组合式激励,并按规定落实相关税收政策。试点企业兴办职业教育的投资符合条件的,可按投资额一定比例抵免该企业当年应缴教育费附加和地方教育附加。”此制度的建立是职业教育深化产教融合、校企合作,发挥企业重要办学主体作用的重大制度创新,是推动职业院校和行业企业形成命运共同体的重大激励机制。这对加快发展现代职业教育,提高职业教育人才培养质量和针对性具有重大意义。

一、建立产教融合型企业认定制度是深化产教融合、校企合作的重大创新

(一)坚持产教融合、校企合作是新时代职业教育深化改革的基本遵循

新时代以来,职业教育改革发展的主旋律是深化产教融合、校企合作。2012年党的十八大提出“加快发展现代职业教育”的任务后,2013年党的十八届三中全会提出“加快现代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作,培养高素质劳动者和技能型人才”。2014年《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出了“产教融合、校企合作”的总体要求和“产教融合、特色发展”的基本原则,要“建立健全产教融合制度”。2015年

收稿日期 2019-02-20

作者简介:周风华(1974—),女,教育部职业技术教育中心研究所副研究员、副主任,主要研究方向为职业教育宏观政策、校企合作、集团化办学等。

《中共中央关于制定国民经济与社会发展第十三个五年规划纲要的建议》要求“推进职业教育产教融合”。2017年,中共中央办公室和国务院办公厅联合印发的《关于深化教育体制机制改革的意见》对各级各类教育都提出了方向,其中要求职业教育通过“改进产教融合、校企合作办学模式”来“完善提高质量的体制机制”。2017年党的十九大从战略高度提出“完善职业教育和培训体系,深化产教融合、校企合作”。2017年底国务院办公厅印发的《关于深化产教融合的若干意见》以及教育部等6部门印发的《职业学校校企合作促进办法》更是职业教育深化产教融合校企合作的集大成者。与此同时,党中央、国务院多次对职业教育做出指示批示。2014年,全国职业教育大会前,习近平总书记对加快发展现代职业教育提出了“两个坚持”“四个合”的发展路径:“坚持产教融合、校企合作,坚持工学结合、知行合一,引导社会各界特别是行业企业积极支持职业教育,努力建设中国特色职业教育体系。”2018年,全国教育大会指出,要高度重视发展职业教育,大力推进产教融合,健全德技并修、工学结合的育人机制,源源不断地为各行各业培养亿万高素质的产业生力军。要让职业院校学生在职业发展上有广阔空间,要出台灵活有效的优惠政策,厚植企业承担职业教育责任的文化环境,推动职业院校与行业企业形成命运共同体。

从以上的发展历程和脉络可以看出,深化产教融合、校企合作是新时代职业教育改革的基本遵循。

(二)坚持产教融合、校企合作是职业教育服务高质量发展的必然要求

职业教育与经济社会发展的关系最紧密、最直接,既为行业企业发展提供人才支撑,又深受行业企业转型升级影响。因此,只有坚持产教融合、校企合作才能提升职业教育人才培养的相关性和针对性。尤其是现阶段,随着我国经济由高速增长转向高质量发展,各行各业对高素质劳动者和技术技能人才的需求越来越紧迫,对职业教育质

量提出了更高要求。职业教育只有高质量发展才能为经济需求提供人才和智力支撑。而产教融合型企业认证制度的建立及组合式激励,是推进职业院校和行业企业建立命运共同体的重大机制。

(三)坚持产教融合、校企合作是加快实现职业教育现代化的必由之路

在加速推进教育现代化进程中,需要加快补齐教育短板。职业教育是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分,但同时又是整个教育体系中比较薄弱的环节。没有职业教育现代化就没有教育现代化。职业教育的跨界性特征,要求其办学必须紧紧围绕行业企业需求,实现专业设置与产业需求对接、课程标准与职业岗位对接、教学过程与生产过程对接。职业教育的内涵决定了其必须走产教融合、校企合作之路,而产教融合、校企合作又是现代职业教育的应有之义。

(四)坚持产教融合、校企合作具有鲜明的时代特色和深厚的实践基础

实践中,为了深化产教融合、校企合作,不论是国家顶层设计层面,还是学校办学层面都进行了很多积极探索。从我国职业教育的宏观管理架构来看,国务院职业教育工作部际联席会议制度的建立与实施,是落实职业教育实行产教融合、校企合作的制度设计。从我国一些重大职业教育政策的制定和重大项目的实施来看,需要多部门协同一致,统筹推进,才能确保改革落到实处。从职业教育的实践层面来看,教育联合行业建立了56个全国行业职业教育教学指导委员会,充分发挥行业对职业教育的指导功能。职业院校通过与行业企业组建职教集团、进行产教对话、试点现代学徒制等路径,搭建起多方参与的产教融合平台。从基层探索来看,一些地方对国家提出的要求和政策先行先试,积累了值得借鉴的经验。如山东省进行了9个职业教育混合所有制试点,不仅调动了企业参与积极性,而且也激发了学校办学活力。这些都为产教融合型企业认证制度的建立奠定了比较深厚的实践基础。

产教融合、校企合作是职业教育跨界性的必

然要求,是职业教育支撑经济高质量发展的必然要求,是职业教育实现现代化的必然要求,这已经成为政府、行业、企业和院校的普遍共识。而这些目标的实现,需要发挥企业重要办学主体作用,体制机制始终是制度建设的难点,“利益链”难以建立始终是制约校企合作的痛点。《方案》不仅提出了“产教融合型企业认证制度”,而且还列出了对产教融合型企业要给予的组合式激励政策,可谓是一条破解途径,有望搭建起校企命运共同体的链条,真正落实企业重要办学主体作用。

二、把握产教融合型企业的适应条件是建立认证制度的前提

何谓产教融合型企业?查阅目前文献,并没有明确界定。但在当前历史条件下,可在政策出台的脉络中寻得一些依据。

(一)产教融合型企业兴办职业教育的范畴

想要成为产教融合型企业,可在哪些方面开展校企合作?《职业学校校企合作促进办法》(教职成[2018]1号)中对校企合作方式给出了具体规定。第六条中规定:企业应当依法履行实施职业教育的义务,利用资本、技术、知识、设施、设备和管理等要素参与校企合作,促进人力资源开发。第七条规定:职业学校和企业可以结合实际在人才培养、技术创新、就业创业、社会服务、文化传承等方面,开展以下合作:

(1)根据就业市场需求,合作设置专业、研发专业标准,开发课程体系、教学标准以及教材、教

学辅助产品,开展专业建设。

(2)合作制订人才培养或职工培训方案,实现人员互相兼职,相互为学生实习实训、教师实践、学生就业创业、员工培训、企业技术和产品研发、成果转移转化等提供支持。

(3)根据企业工作岗位需求,开展学徒制合作,联合招收学员,按照工学结合模式,实行校企双主体育人。

(4)以多种形式合作办学,合作创建并共同管理教学和科研机构,建设实习实训基地、技术工艺和产品开发中心及学生创新创业、员工培训、技能鉴定等机构。

(5)合作研发岗位规范、质量标准等。

(6)组织开展技能竞赛、产教融合型企业建设试点、优秀企业文化传承和社会服务等活动。

(7)法律法规未禁止的其他合作方式和内容。

根据上述规定可以看到,企业通过依法举办或参与举办职业教育,共建实训基地、专业、教学课程,以及联合技术研发等方式开展的校企合作,都可纳入认定产教融合型企业范畴。

(二)产教融合型企业应具备的资格和条件

2018年9月,教育部职业教育与成人教育司、教育部职业技术教育中心研究所联合发布《关于征集培育一批产教融合型企业的公告》(教职所[2018]145号)(以下简称《公告》),面向社会公开征集培育一批产教融合型企业。根据公告,产教融合型企业(试点企业)应符合相关要求(表1)。

表1 产教融合型企业(试点企业)的条件

条件	具体要求
企业所属领域	新一代信息技术、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、农机装备、新材料、生物医药及高性能医疗器械、农业生产与农产品流通等重点领域
企业注册和校企合作年限要求	在中国境内注册成立的规模以上企业; 依法举办或参与举办职业教育,在实训基地、专业、教学课程建设和联合技术研发等方面开展校企合作3年以上
满足5项条件中的2项条件	(1)独立举办或作为主要举办者举办职业院校1所以上,或牵头组建行业性或区域性职业教育集团1个以上; (2)参与现代学徒制试点,校企合作共建专业点3个以上,累计招收学徒100人以上; (3)校企合作共建实训基地,或捐赠职业学校教学设施设备,累计投入200万元以上; (4)拥有课程教材或教学辅助产品的知识产权证明(著作权、发明专利或软件著作权,不含实用新型专利)6件及以上; (5)拥有与合作院校共享知识产权证明(发明专利、实用新型专利、软件著作权)3件及以上

从《公告》规定的资格和条件可以看出,试点企业要想成为产教融合型企业,需要具备“10个重点领域”“中国境内注册成立的规模以上企业”“校企合作3年以上”资格,得满足“5项条件中2项及以上”。尤其是“10个重点领域”的资格划定,反映出我国当前将认定产教融合型企业重点领域在先进制造业要有“实业”作为支撑。由此可见,我国产教融合型企业(试点企业)的认定条件具有一定的阶段性,与我国当前经济社会需求息息相关,具有较强的时代特征。

据此,我们可以试图将产教融合型企业描述为:产教融合型企业是指深度参与产教融合、校企合作,在职业教育办学和深化改革中发挥重要主体作用,行为规范、成效显著,创造较大社会价值,对提升职业教育办学质量,增强吸引力和竞争力,具有较强带动引领示范效应,通过评审认定并经政府授权的企业。

三、测算投资额是产教融合型企业享受激励政策的依据和核心

如果说企业具备了产教融合型企业的基本资格和条件,就可以纳入产教融合型企业目录的话,那么,企业到底可以享受到多大的政策优惠?这就涉及一个关键词——“投资额”,即指产教融合型企业对职业教育投入的货币性资产和非货币性资产。货币性资产应当按照投入的金额计算;非货币性资产,应当以其公允价值计算。也就是说,认定企业对职业教育的投资额是确定企业享受优惠政策的依据和核心。

(一)符合条件的试点企业兴办职业教育投资构成

1. 试点企业兴办职业教育的投资范围

《公告》对试点企业条件给出了企业投资职业教育的相关范围,即企业通过独资、合资、合作等方式,利用资本、技术、知识、设施、管理要素,依法举办或参与举办职业教育,在实训基地、专业、教学课程建设和联合技术研发等方面开展校企合作。

2. 企业兴办职业教育投资的具体形式

根据企业提交的申报材料以及对企业的调研

发现,企业投资的具体形式包括货币资金直接投入、固定资产投资、人力资源投入、无形资产投入、相关资产使用权投入、对学徒制学生的补贴等6个方面,其总投资额即为这6个方面的总和,投资额具体计量见表2。

据此计量方式,有的企业能明确测算出对职业院校的投资额。表3为某举办职业院校的国企对职业院校投入的测算依据、测算说明以及投资额总量。

由此可见,测算投资额总量是企业享受优惠政策的依据,也是认定产教融合型企业的核心。

(二)不同类型投资额的确定办法

1. 可以量化的企业投入

其中主要包含货币资金直接投入、固定资产投资、人力资源投入、对学徒制学生的补贴、部分无形资产投入以及资本使用权投入。总的计量原则为:首选货币金额计量方式。如货币资金直接投入、人力资源中外聘专业技术人员劳务费以及对学徒制学生的补贴等,这些投资支出均可以按照实际支出金额进行准确计量;其次为参照会计核算方法进行计量。如固定资产投资,新购入的资产均采用购入价值,使用过的资产使用账面净值进行计量,此处不选择公允价值或市场价值,也是为了简化核算方式,人力资源投入中的与企业有雇佣关系的人员采用工时费的计算方式;最后为部分无形资产投资选用市场价值进行计量。针对企业无形资产中可以计量的特许使用权或软件著作权等,由于部分企业的该类资产也对外销售,故选用企业一段期间内,如一年之内的平均销售价格确认其投资金额。

2. 难以量化的企业投入

其中包含无形资产投入中的技术和知识投入、资本使用权投入中的土地使用权投入和其他隐形投入。但根据计量的可能性,仍可以具体分为:

(1)计量难度高的企业投入。如资本使用权中的土地使用权,不对外销售没有市场价值的特许使用权及软件著作权可以采用资产评估的方式

表2 企业投资额类型以及计量方式

类别	序号	包含内容	计量方式
货币资金直接投入	1	合作办学经费	实际投入的货币资金
	2	日常经费开支	
	3	专项经费	
	4	其他货币资金	
固定资产投资	5	房屋	房屋的账面净值
	6	仪器设备	购入的货币金额
	7	教学用具	购入的货币金额
	8	使用过的固定资产	账面净值
人力资源投入	9	与企业有雇佣关系的人员包括经营管理人员、专业技术人员、高技能人才到职业院校进行教学指导	耗用的小时数*工时费
	10	企业外聘专业技术人员到院校进行教学指导、举办讲座、比赛评审等与教学相关的活动	支付劳务费
无形资产投入	11	技术特许使用权(有市场价值,可对外销售)	销售价格
	12	软件著作权(有市场价值,可对外销售)	销售价格
	13	特许使用权(无市价)	评估价值
	14	软件著作权(无市价)	评估价值
	15	知识技术(企业将自己独有的技术、在生产过程中总结的经验、岗位标准、管理方法等提供给院校使用)	无法准确计量
	16	其他无法计价的无形资产	无法准确计量
相关资产使用权投入	17	土地使用权	评估价值
	18	资金使用权	借款或贷款金额×(市场基准利率-实际利率)
	19	机器设备使用权	折旧金额
对学徒制学生的补贴	20	服装费	实际支出金额
	21	保险费	实际支出金额
	22	在校期间生活费	实际支出金额
	23	就餐补贴	实际支出金额
	24	交通补贴	实际支出金额

进行计量,企业需要聘请专门的资产鉴定机构进行资产评估,出具鉴证咨询报告。

(2)无法计量的企业投入。如企业拥有的知识、技术以及其他隐形投入等,该类投入进行评估的难度大,基本上无法对其进行准确计量。

四、对产教融合型企业实现精准激励需注意的几个问题

第一,要加强理论研究和实践调查。一方面,“产教融合型企业”概念的提出具有鲜明的中国特色和时代特征,目前研究几乎为空白,需加强对其概念、内涵和标准研究,为建立产教融合型企业认

证制度、落实相关激励政策提供理论指导。另一方面,企业作为享受政策的主体,有的是独立举办或参与举办职业院校,有的是参与校企合作,有的是试点混合所有制等,对企业兴办职业教育应实行不同标准、不同力度的激励政策,以最大限度释放企业的办学积极性。第二,以“可量化的投资额”为主要依据落实相关优惠政策。《职业学校校企合作促进办法》规定企业投入的资本、技术、知识、设施、设备和管理等要素,都应属于企业兴办职业教育的投资范围。《公告》对产教融合型企业的资格尽管做了“在中国境内注册成立的规模以

表3 某企业对职业教育年投入测算表

投资形式	投资内容	测算依据	测算说明	投资来源	投资额度 (万元)
提供担保 获取内部 低息贷款	为学校担保,获取企业内部财务公司低息贷款,某职院新校区建设共需资金11亿元	$110\,000 \times (0.0435 - 0.0391) = 484$ 万元	学校在公司担保的基础上获得贷款年利率为3.91%,低于市场基准利率4.35%的部分视同公司为学校在资本方面的投入	企业内部财务公司,公司提供担保	484
技术	无形资产使用	无法衡量	使用企业品牌进行横向纵向项目申报、加强招生吸引力等	公司及所属分子公司(成员单位)	
	学生实习实训、教师实践	$5\,000$ 名学生*(年占用工时费、设备磨损费和耗材费1200元)+40名教师*(年占用工时费4000元)=616万元	学生和教师实践占用企业的工时费、设备磨损费和耗材费		616
	成果转移转化	200万元	学校对企业的成果转化和与企业开展横向项目,企业向学校的费用拨付		200
	学徒制合作	80 名技工*(年占用工时费10000元)=80万元	企业师傅指导学生占用的工时费		80
	技能竞赛	10万元	企业员工指导学生占用的工时费		10
知识	实现人员互相兼职	学院成立技能大师工作室	向各厂所技能大师发放聘书40余人,人均0.2万元		8
设施、设备	实训基地	$20\,000$ 名学生*100元(每名学生每学期100元)=200万元			200
	学生创新创业	无法衡量			
管理	员工培训	100万元	将学校作为员工党建、技术培训基地		100
	学生就业	在企业内部输送就业学生100人左右	无法衡量		
	使用学校资源	学院组织企业内部职工培训、竞赛	确认收入19万元		19
合计					1717

上企业”“开展校企合作3年以上”等规定,但最终还是要根据企业对职业的投资额来确定。如前文所述,企业兴办职业教育的投资额可以分为可量化的投入和难以量化的投入,为了保证政策的公平性、透明性和可操作性,建议将“可量化的投资额”作为企业享受优惠政策的依据。第三,组合式激励机制要逐步推进。《方案》提出对进入目录的产教融合型企业实行“金融+财政+土地+信用”的组合式激励,而这些激励政策的落实需要多个部门相协同,需要多个政策相衔接,这是一个比较复杂的过程,也需要一定的时间。因此,组合激励政

策可从比较容易落实的点开始。“试点企业兴办职业教育的投资符合条件的,可按投资额一定比例抵免该企业当年应缴教育费附加和地方教育附加”,这恐怕是近期就能落地的政策了。第四,要以国家试点引导带动地方。《方案》提出了“培育数以万计的产教融合型企业”目标。实现该目标,一方面需要国家层面的试点,另一方面需要通过国家试点,引导、带动地方、行业积极参与,形成全方位的、具有地方特点和行业特色的产教融合型企业,真正推动职业院校和行业企业形成命运共同体。第五,以激励独立企业为主,实现政策的初衷

和价值。《公告》发布后,征集到了近300家企业的申报书,通过梳理分析企业材料和召开企业座谈会发现,有的企业以集团总公司的名义申报,而投入职业教育的主体是其旗下的子公司。如何处理好二者的关系,如何确定进入产教融合型企业目录的主体,让真正兴办职业教育的企业享受到政策红利,不违背政策制订初衷,实现最大激励价值,是此项制度操作过程中值得关注的一个问题。此外,为了持续激发企业兴办职业教育的积极性,应对产教融合型企业实行定期认定,以确保企业持续投入。

参考文献:

[1]国务院关于加快发展现代职业教育的决定(国发〔2014〕19号)[EB/OL]. 教育部网站, http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_1778/201406/170691.html.

[2]中共中央关于制定国民经济与社会发展第十三个五年规划纲要的建议[EB/OL]. 中央政府门户网站, http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/11/content_5022855.html.

[3]中共中央办公厅,国务院办公厅. 关于深化教育体制机制改革的意见[EB/OL]. 中央政府门户

网, http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/24/content_5227267.html.

[4]国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见(国办发〔2017〕95号)[EB/OL]. 中央政府门户网站, http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/19/content_5248564.html.

[5]职业学校校企合作促进办法(教职成〔2018〕1号)[EB/OL]. 教育部网站, http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/201802/t20180214_327467.html.

[6]关于征集培育一批产教融合型企业的公告(教职所〔2018〕145号)[EB/OL]. 中国职业技术教育网, <http://www.chinazy.org/models/fgk/detail.aspx?artid=67612&cateid=40347>.

[7]国务院关于同意建立国务院职业教育工作部际联席会议制度的批复(国函〔2018〕144号)[EB/OL]. 中央政府门户网站, http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-11/27/content_5343832.html.

[8]国务院. 国家职业教育改革实施方案(国发〔2019〕4号)[EB/OL]. 中央政府门户网站, http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.html.