

# 地方政府推动职业院校和行业企业 形成命运共同体的主体责任探析

李明富, 张燕

(西安外事学院 民办教育研究中心, 陕西 西安 710077)

**摘要:**现代职业教育的“准公共产品”属性以及我国现行职业教育体制,决定了地方政府对推动职业院校和行业企业形成命运共同体具有十分重要的责任和作用。针对当前现状及存在问题,地方政府应当承担顶层设计 and 制度安排的立法责任、校企合作经费筹集和分配的财政责任、协调各方利益的组织责任、调节市场作用的监督责任。为此,地方政府应当强化顶层设计,优化校企合作制度政策环境;打造共享平台,以市场机制激活校企合作潜力;加强激励引导,厚植企业承担职业教育责任的社会环境;破除各方障碍,实现校企深度合作,着力推动职业院校和行业企业形成命运共同体。

**关键词:**地方政府;命运共同体;主体责任;职业教育

**中图分类号:**G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2020)0031-0073-06

2019年1月,国务院印发《国家职业教育改革实施方案》(以下简称“职教20条”),明确提出推动校企全面加强深度合作,厚植企业承担职业教育责任的社会环境,推动职业院校和行业企业形成命运共同体。现代职业教育的“准公共产品”属性以及我国现行职业教育体制决定了政府在职业教育发展中的主导地位,而职业教育的地方性又赋予了地方政府对推动职业院校和行业企业形成命运共同体具有十分重要的责任和作用。

## 一、落实地方政府主体责任是构建命运共同体的根本保证

(一)职业教育产品属性对责任主体的规定性

首先,职业教育的“准公共产品”属性,是现代职业教育不同供给主体之间、中央与地方政府之间责任分担的逻辑起点。地方政府作为国家公共权力的载体,应当承担起现代职业教育的公共责任和现代职业教育资源配置的主要责任。其次,地方政府在职业教育管理上担负着统筹主导的责

收稿日期:2020-09-04

基金项目:中华职业教育社2019年度课题“地方政府对推动职业院校和行业企业形成命运共同体的主体责任研究”(课题编号:zjs201901,主持人:李明富);陕西省教育厅科研计划项目“政府购买教育服务的绩效评价研究”(课题编号:17JK1094,主持人:张燕)

作者简介:李明富(1958—),男,研究员,陕西省中华职业教育社原秘书长,西安外事学院七方教育研究院副院长,主要研究方向为职业教育政策与管理;张燕(1980—),女,硕士,讲师,主要研究方向为民办高等教育。

任,这是由职业教育的区域性决定的。职业教育是教育服务地方经济社会发展的主战场,不仅为当地培养社会急需的应用型技能人才,而且对引领区域产业转型升级、促进当地农村劳动力有序转移和就业、提高全员劳动力技能素质、改善地方民生等发挥着重要作用。同时,职业教育的区域性决定了地方政府较之中央政府,能够更加直接有效地管理职业教育,对职业教育资源的分配更显合理有力,指导服务职业院校更有针对性。

(二)法律法规明确地方政府在职业教育发展中的主体责任

改革开放以来,我国陆续出台的教育法律法规、政策文件均对各级人民政府的权力、责任等做出明确规定。《中华人民共和国教育法》总则第十五条指出:“县级以上地方各级人民政府教育行政部门主管本行政区域内的教育工作。县级以上各级人民政府其他有关部门在各自的职责范围内,负责有关的教育工作。”第二十条要求:“各级人民政府、有关行政部门和行业组织以及企业事业组织应当采取措施,发展并保障公民接受职业学校教育或者各种形式的职业培训。”《中华人民共和国职业教育法》第六条、第十一条分别指出:“各级人民政府应当将发展职业教育纳入国民经济和社会发展规划。”“县级以上地方各级人民政府应当加强对本行政区域内职业教育工作的领导、统筹协调和督导评估。”因此,强化地方政府在统筹职业教育方面的责任,是贯彻落实党的教育方针和相关教育法律法规,建立现代职业教育体系,促进职业教育更好地为地方经济社会发展服务的有力保障。

(三)市场调节作用的发挥需要政府的管控

职业教育发展离不开市场的调节作用,然而市场自身不可避免地存在着自发性、盲目性,以及恶性竞争、短期行为、道德缺失等市场失范行为。另一方面,市场虽然是配置资源极其重要的手段,但并不是所有领域的资源配置活动都可以纳入市场机制的有效调节范围内,尤其是在涉及人民群众公共利益领域,市场机制并不能自发调节。只有充分发挥政府对市场的调控和监管职能,才能有效地发挥市场在社会主义市场经济体制中的应有作用,也才能真正发挥市场调节对职业教育资源配置的独特作用。

此外,地方政府具有丰富的资源和政治优势。一方面,政府拥有垄断性的信息资源、财政资源、制度资源与组织智慧,能够有力保障多种资源的统筹、优化配置;另一方面,政府拥有政治上的层级权威,能够为不同治理主体之间的重复博弈、谈判协商等提供基本规则,从而保证整个治理过程的制度完整性和社会凝聚力。

## 二、地方政府落实主体责任的主要举措、成效及存在问题

(一)举措与成效

近年来,地方政府在推动校企合作、产教融合,构建院校和行业企业形成命运共同体方面的主要贡献集中体现在制度政策、经费投入、体制机制建设等三个方面。在一定程度上,地方政府较好地发挥了统筹规划、综合协调、宏观管理的作用。

1. 加强政府统筹

为加快职业教育发展,促进产教融合、校企合作,国家层面陆续出台了一系列重大政策文件,地方政府积极响应,加速出台了多项产教融合、校企合作相关的配套性政策文件,包括产业发展政策、大学生实习实训政策、“双师型”教师招聘政策、企业新型学徒制试点工作政策,等等,确保产教融合政策最终落地。例如,2009年3月宁波市发布《职业教育校企合作促进条例》,以地方立法的形式保护和促进职业院校的校企合作,具有里程碑意义。为贯彻落实国务院办公厅《关于深化产教融合的若干意见》及职教20条,2019年7月陕西省政府办公厅印发《关于深化产教融合的实施意见》,提出规范和保障职业学校校企合作,发挥企业重要办学主体作用,助推教育链、人才链与产业链、创新链的有机衔接的意见。

2. 加大财政投融资支持

随着职业教育对经济发展、产业升级和社会进步的促进作用日益凸显,近几年国家日益重视职业教育的发展,地方政府财政对职业教育投入的绝对量也呈逐年递增趋势。例如,广东省实施职业教育“扩容、提质、强服务”三年行动计划(2019—2021年),统筹省级以上财政,投入超过100亿元支持全省职业教育升级发展。<sup>[1]</sup>陕西省提出在巩固高职生均财政拨款水平达到12000元的

基础上,根据发展需要和财力可能逐步提高拨款水平,落实教育费附加30%用于职业教育的政策,新增教育经费要向职业教育倾斜。2019年初,陕西省投入5000万元专项资金用于发展中等职业教育。此外,一些地区设立了校企合作专项资金,用于支持校企合作中的产教融合实训基地建设、现代学徒制项目、职教集团建设、学生教师实习实践、技术改造产品研发等项目。地方政府还通过税收倾斜、政策支持、资金投入等方式给予参与校企合作的职业院校和行业企业一定程度的经费支持,鼓励符合条件的企业在资本市场进行股权融资、债券融资等方式参与校企合作项目,从而在经费保障方面为推进校企合作提供多元经费来源,保障校企合作的顺利运行。

### 3. 破除制约校企合作的体制机制障碍

地方各级政府努力打破学校与社会、行业企业间的体制机制壁垒,明确学校、企业双主体地位。强化产教共同体协同育人,创新多种合作形式,推进职业院校和企业联盟、与行业联合、同园区联结,实现“校企精准对接、精准育人”。出台优惠激励政策,鼓励企业利用人才、资本、知识、技术、设施、设备和管理等要素参与校企合作。加强产教共同体师资队伍建设,推进招考制度与学校治理改革,推动学科专业和产业精准对接,例如,陕西省要求新增专业必须有企业实质性参与举办。同时,建立职业教育联席会议制度,缓解政府部门间管理职责交叉重叠、推诿扯皮等问题。

#### (二) 存在问题

当前,对照职业教育现代化建设的新要求、新目标,地方政府在观念更新、政策引导、服务保障等方面仍有很大改进提升的空间。

#### 1. 政府统筹功能发挥不足,角色定位不清

十八届三中全会确立了“让市场在资源配置中起决定性作用”的基本原则,但在职业教育产教融合的推进过程中,政府统筹如何与市场经济调控达到平衡,“更好发挥政府作用”仍未完全实现。

调研发现,在产教融合统筹规划中,地方政府常常过分依赖中央政府,“等、靠、要”现象凸显;或者“依葫芦画瓢”,照搬其他同层级地方政府的政策文件,制定的政策往往“水土不服”,形同虚设;或者放任市场,在本该政府统筹的情况下放弃在政策层

面的宏观调控,使市场在“资本逐利”属性的引导下,引发“产教融合”原有价值目标的偏离。

另一方面,在产教融合的许多具体工作中地方政府又常常“越权”介入。具体表现在:一是政府直接指定学校和相关企业建立合作关系,设立合作项目;二是政府对产教融合的内容、方式设立不合理的准入门槛与管理机制,通过规章制度进行过度限制。这种“越权”行为因为偏离了学校与企业的内在需求,必然会挫伤学校与企业的积极性,使本来由市场机制主导的教育资源与人力资源合理配置的基本格局失序,浪费社会资源以及损伤信用机制。<sup>[2]</sup>

#### 2. 财政主渠道投入不足,多渠道筹资能力较弱

财政经费的支持是保障校企合作的前提,《职业教育法》规定:“各级人民政府、国务院有关部门用于举办职业学校和职业培训机构的财政性经费应当逐步增长,任何组织和个人不得挪用、克扣职业教育经费。”尽管法律规定地方政府在职业教育发展过程中具有不可推卸的财政投入责任,地方政府也十分重视对职业教育的投入,但对深化产教融合而言,依然是杯水车薪。主要表现在:一是同普通教育相比,职业教育国家财政性教育经费投入明显偏低。2016年,职业教育经费占总教育经费的10.4%;本科生均经费与高职生均经费相差7365元。<sup>[3]</sup>二是现有职业教育生均经费分配没有与产教融合挂钩,没有将产教融合作为经费绩效分配的因素,导致职业院校将生均经费用于产教融合工作缺乏内在动力。三是现有职业教育专项资金对产教融合的引导和支持作用效果不明显。四是由于激励政策的缺失和不完善,社会资本投入职业教育的积极性不高,多渠道筹资能力较弱。

#### 3. 协同机制缺失,产教融合难以形成合力

为“校、行、企”命运共同体的构建营造良好的政策和制度环境,离不开政府的引导和支持,政府部门职能设置及工作作风和效率直接影响命运共同体建设的进度和效果。调研发现,一些地方政府及职能部门由于对职业教育的跨界性、社会性、合作性把握不够,往往导致重要职能部门参与不足,政策决策有失偏颇;或运用行政强制手段干涉,挫伤了利益主体有机融合的积极性。此外,政府内部各职能部门间职能各异、职责不明、任务不

清,在政策支持、资源投入、推动意愿、工作力度上千差万别,难以形成工作合力,从而削弱了校企命运共同体建设的力度。

4. 政府治理模式相对滞后,第三方评价体系不健全

从治理角度看,政府与市场作为权威式管理和市场化管理的代表,必须借助社会中间组织协调利益。社会组织扮演的是“协商”“缓冲”“辅助”的角色,包括行业组织、商会、非政府组织等。在现有的产教融合实践中,社会组织的作用发挥仍然微乎其微。而以政府调控机制为主的教育端与以市场机制为主的产业端因直接对接而显示出强大的力量,由于两者在组织性质、运行机制、发展目标、文化氛围等方面有着较大差异,这种缺乏资源协调和信息缓冲的直接对接,反而增加了组织间的交易与管理成本,并隐含了合作风险。<sup>[4]</sup>就目前而言,我国职业教育第三方评价体系尚处于探索和初创阶段,总体规模小、层次水平差异大,难以有效承担庞大的职业教育社会评价任务。

### 三、地方政府推动职业院校和行业企业形成命运共同体的应然责任

职业教育作为一种类型教育、跨界的教育,涉及的利益主体具有多元性特点,且不同利益主体诉求各异,对政府责任的理解与需要也不尽相同。通过对有关职业院校、行业企业、政府职能部门的调研与诉求分析,提出地方政府4项主体责任:即推动立法的责任、财政责任、组织责任和监督责任,具体责任清单共计14项。

#### (一)立法责任

所谓立法责任是指统筹、协调和推动立法机关制定职业教育校企合作法律法规,制定政府部门规章和制度、政策的责任。

产教融合、校企合作不仅事关职业教育发展问题,而且事关提升各地人才红利水平,推进产业结构升级、发展方式转变等全局性问题。促使行业和企业深度参与职业教育,既与行业和企业内在发展需要分不开,更需要政府推动出台有关法律法规加以激励和保障。长期以来,就全国范围看,校企合作的法律法规建设明显滞后于职业教育发展需求。有些省市在积极探索,但很难突破,各方权益难以协调一致。因此,加快制定具有法律约束力的促进校企合作办学、校企协同育人的

地方性法规,既是当务之急,更是长远之计。

总结校企合作实践,地方政府推动立法的责任具体包括:负责顶层设计、统筹构建产教共同发展格局,把促进职业教育校企合作纳入地方国民经济和社会发展规划以及产业发展规划;协调推动立法机关建立职业教育校企合作法律法规;制定职业教育校企合作相关制度及扶持激励政策;贯彻落实职业教育校企合作法律法规。

#### (二)财政责任

所谓财政责任是指省级及以下政府所承担的制定有关校企合作财政制度、政策和预算安排的责任。

与其他教育类型相比,职业教育的办学成本相对更高,如果没有强大的经费来源支持,将很难保证其办学水平和教育质量。在我国现行的职业教育体制下,高职及应用型本科由学生及其家庭承担一定的教育成本,而目前职业院校在校学生群体绝大部分来源于中低收入水平的家庭,学生及家长承担相应的学费仍有困难,不可避免地会造成部分学生因交不起学费而失学。作为职业教育的管理主体,政府通过举办职业教育发展经济、促进就业、维护社会稳定、实现社会公平正义,因此,政府是职业教育的直接受益者。此外,作为社会资源配置和宏观经济管理的主体,政府还掌握着政治、经济等社会资源的配置权,政府可以代表社会向职业教育直接分配公共财政经费或者通过间接拨款方式主导职业教育的经费投入。<sup>[5]</sup>职业教育发展的经济需求,要求政府应履行的行政经济责任即政府的财政责任。政府财政责任的主要就是为职业教育的发展提供资金支持。但由于职业教育“准公共产品”的属性,为职业教育提供资金的方式和途径具有多元化,既包括政府的财政拨款,也包括政府构建多渠道职业教育经费筹措渠道。

地方政府的财政责任具体应当包括:依法建立健全财政投入制度和预算制度,设立校企合作专项资金,制定并落实校企合作财税优惠政策,统筹协调和指导校企合作经费筹措。

#### (三)组织责任

所谓组织责任是指政府在推动职业教育发展利益相关方建立校企合作共同体过程中所承担的建立协调机制、统筹资源、提供信息服务的责任。

职业教育的利益主体具有多元性、复杂性。

政府、企业、院校、学生、行业组织等都是职业教育的需求方,他们各自都有着自己的利益诉求。政府通过举办职业教育提高劳动者素质,推动经济发展、社会全面进步;企业参与校企合作以扩大生产,获取最大的经济效益;院校借助校企合作促进专业建设、提高人才培养质量。当效率与公平、营利与育人的诉求不能兼容的时候,势必就会降低产教融合的积极性和质量。根据经济学的观点,只有以利益为纽带,找寻共同利益契合点,深挖合作潜力,才能实现多利益主体的持续合作和深度融合。作为国家的行政机构,政府代表国家意志行使公权力,政府公权力的使用就是要根据公共意志,协调公共与非公共利益主体之间的利益冲突,通过自上而下的方式,为不同利益主体之间的博弈、谈判协商提供基本规则,同时利用政府在制度资源、组织资源、信息资源、财政资源等方面的垄断和权威,为相关利益主体提供一定的补偿或奖励,以维系合作关系,建立互利共赢的运行机制。因此,命运共同体的构建需要发挥政府这只“有形的手”的作用,规范和善用消解利益冲突的行政权力,使政府承担起职业教育治理中的协调责任和组织责任。<sup>[6]</sup>

地方政府的组织责任具体包括:建立多部门参与的工作协调与沟通机制;搭建产教融合信息服务大数据平台;市场导向下的校企合作资源统筹与配置。

#### (四) 监督责任

所谓监督责任是指依靠制度政策机制、行政力和相关手段,对校企合作相关利益方发展运行状况所承担的监督与检查责任。

产教融合同时涉及产业系统和教育系统,产业系统以市场为主导、以创新为动力、以营利为目标、以企业为主体;而教育系统则以政府为主导、以育人为目标、以公平为主导、以互动为指导、以学校为主体。<sup>[7]</sup>弥合两大系统的差异,充分发挥各自优势,形成合力才能真正解决产教融合的深层矛盾。因此,政府一方面要尊重市场机制,明确产权归属,加强产权保护,充分发挥市场对资源的配置作用;同时赋予各级各类职业院校“准市场主体地位”。另一方面,为避免市场中多元价值观相互交织和碰撞而发生违背社会公意的现象,政府有责任加以引

导和纠正,以保证职业教育的健康发展。

地方政府具体的监督责任应当包括:建立校企合作法律法规和相关制度政策实施落实情况监督监测及检查制度和工作机制并发布相关信息;校企合作专项资金安排、使用及其效益情况的监督与管理;指导建立第三方评价机制并运用和发挥政府购买服务职能和作用。

#### 四、落实政府主体责任构建产教融合共同体的对策和建议

应对社会对多元优质技能人才的旺盛需求,当前我国职业教育发展还存在着供需结构性失衡、制度标准不够健全、企业参与办学的动力不足等问题。这些问题的解决,需要进一步厘清政府在职业教育发展过程中的主体责任,以便更好地推动职业教育发展。

##### (一) 进一步强化政府统筹责任

一是提高思想认识,强化责任担当。坚持发展职业教育的决心和信心不动摇,动员各级政府和职能部门切实加强职业教育工作的战略定位,将发展职业教育作为人才强国战略的“一盘棋”同步设计,作为支撑和引领行业和地方经济发展转方式、调结构、促升级的“先手棋”同步规划,以人才结构调整为抓手,以构建与产业经济结构调整相适应的劳动力规模、素质、布局 and 结构为重点,推动经济结构调整和产业升级。立足长远,服务大局,着力研究职业教育改革发展的目标、措施,从顶层设计上将职业教育置于经济社会发展的前端和顶格,释放积极信号。

二是提供切实有效的制度支持和政策引导,为优化校企合作创造有利的政策舆论环境。统筹用好国家支持行业企业发展职业教育、培育技术技能人才的政策红利,地方政府制定并实施企业参与职业院校校企合作工作财政补助政策的落地政策,并就校企合作共建生产性实训基地等过程中的场地租赁、股权分配等涉及资产权益方面的具体问题制定可以操作的规定性政策文件。

##### (二) 支持校企合作产教融合发展

以龙头企业为核心,聚集上下游产业链企业,推动融合发展、集聚发展、规模发展。

一是支持建设一批产教融合型企业、产教融合型学校,依托区域主导产业资源和教育优势,省

级层面统筹规划,按照特色化、错位发展的思路和理念布局产教融合型城市建设,并考虑在市、县一级产业集中区、科技园区、工业园区建设产教融合型城市核心区,以此探索、实验、试点、示范、引领产教融合式发展。

二是切实发挥行业优势,倡导并支持更多行业依托行业龙头企业、规上企业牵头或联合举办职业教育,实施职业技能提升计划。充分利用校企合作支持政策,支持产教融合型企业、区域性主导产业的大型企业按照新型学徒制、现代学徒制模式举办职业院校,创新职业教育育人机制。

三是积极搭建校企合作平台,支持建设覆盖全产业链的职业教育集团和协同创新中心,推动政府、院校、行业、企业联动,对于有条件的高等职业院校,要创造政策环境,支持其与大型企业共同开发新技术、新设备、新规范,实现技术技能的积累与创新。

四是提升职业教育人才培养和产业需求的有效匹配,构建行业、企业、职业院校多方协同探索和建立共同认可的人才标准,形成“合作办学、合作育人、合作就业、合作发展”的互动局面,有效促进产教融合的落实,实现在行动上形成同频共振的“命运共同体”。

### (三)建立完善校企合作激励机制

一是落实好产教融合型企业认证制度,省级层面对进入国家目录的产教融合型企业给予“项目+金融+税收+财政+土地+信用”的组合式激励,并按规定落实相关税收政策。同时,省、市、县各级都应结合区域产业发展,适当调整认证门槛,建立一批服务本区域的产教融合型企业,并给予相应的税收优惠和扶持性政策。

二是设立校企共同体建设专项经费,支持校企合作共同体建设中开展卓有成效的专题调研、专项研究、经验交流及校本特色教材开发等活动;资助共同体组建技术攻关团队,开展技术研发和产品开发,促进科技成果转化。

三是改革职业院校财政拨款方式,建立产教融合绩效考核奖惩制度,将产教融合校企合作绩效纳入对职业院校财政经费安排的分配要素,形成财政支持产教融合校企合作的长效机制,加大对职业院校深化产教融合的扶持资助。

### (四)破除制度机制障碍

一是破除公办职业院校教师的事业编制和干部身份障碍,使职业院校专业技术人员、管理人员能以“自由身”参与企业科研生产活动,参与市场经济活动。

二是破除公办职业院校资金、国有资产管理等方面的障碍,充分结合产教融合特征,采用股份制、混合所有制等灵活方式为职业院校的对外投资、资产混合提供绿色通道,使产教双方实质性地融合在一起。

三是破除利益主体之间的障碍,建立完善校企合作的协调机制。明确政府、院校、行业、企业在构建命运共同体过程中的地位和职责,正确处理市场与政府、企业与学校、营利与育人、效率与公平、创新与传承的矛盾,完善机制,多方发力,形成政府统筹推进、校企融合互动、社会积极参与的良好局面。

综上,政府在推动校企命运共同体的建设中有着义不容辞的责任担当,地方政府和各职能部门要深化对命运共同体建设的认知和理解,遵循职业教育发展的规律,适应产业系统转型升级的要求,把命运共同体建设作为一项重大的战略性任务,充分肯定和尊重各方利益诉求,树立利益共同体思维。在命运共同体构建的过程中,既要坚持地方政府的主导地位,也要尽量避免完全依赖政府,政府过度干预的倾向,确保命运共同体建设沿着正向轨道有序推进。

### 参考文献:

- [1]景李虎.以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导 开启广东职业教育改革发展新征程[J].中国职业技术教育,2018(31):7-9.
- [2][4]李政.职业教育的产教融合:障碍及其消解[J].中国高教研究,2018(9):87-92.
- [3]田志磊,赵晓堃,张东辉.改革开放四十年职业教育财政回顾与展望[J].教育经济评论,2018(6):73-90.
- [5]李华玲.基于“责任政府”的职业教育经费投入问题探析[J].职业技术教育,2014(7):46-50.
- [6]陈潇.现代职业教育治理的政府责任研究[D].天津:天津大学,2017.
- [7]庄西真.产教融合的内在矛盾与解决策略[J].中国高教研究,2018(9):81-85.