

# 政府在职业教育产教融合中的作用研究

刘楚珂

(广州工程技术职业学院, 广东广州 510075)

**摘要:** 产教融合是推动我国职业教育高质量发展的重要战略,也是促成我国职业院校育人,实现工学结合、知行合一的重要途径。政府作为我国职业教育的重要管理主体,在其中发挥了极大的推动作用,但在政策法规的完善、资金的投入、统筹协调作用的发挥以及对产教融合的监督上仍有不足之处。政府可以从完善产教融合政策法规、落实产教融合经费保障、建立参与主体的沟通协调机制、建立产教融合考核评价机制等方面发力,实现产与教更深度的融合。

**关键词:** 政府; 职业教育; 产教融合

中图分类号: G710

文献标识码: A

文章编号: 2095-4530(2022)08-0010-03

## 一、职业教育产教融合现状

### (一) 职业教育与区域产业融合更加深入

职业教育以服务发展为宗旨。服务发展包括服务经济社会发展和服务人的发展,而产教融合是实现发展目标的重要方式。在政策上,政府将产教融合融入经济社会发展规划的方方面面,使产教融合与其他战略政策相呼应,助力实现产教融合型城市、行业、企业建设。此外,政府从区域规划上进行统筹,引导职业教育资源向各主体功能区集中,实现职业教育与经济社会发展在布局上的良性互动,使职业教育的服务面与区域的战略新兴产业、新技术产业、支柱产业等相适应,充分发挥高技术技能人才对区域产业发展的支撑作用。

### (二) 职业院校产教融合人才培养改革持续推进

为深化产教融合,政府相关部门创新产教协同育人模式,引导各职业院校推进产教融合人才培养改革。2014年,在《教育部关于开展现代学徒制试点工作的意见》中,首次提出了“坚持校企双主体育人、学校教师和企业师傅双导师教学,明确学徒的企业员工和职业院校学生双重身份”,校企“共同研制人才培养方案、开发课程和教材”<sup>[1]</sup>。2015年,《关于开展企业新型学徒

制试点工作的通知》出台,政府引导开展了以企业为实施责任主体的新型学徒制。同年,《教育部关于深入推进职业教育集团化办学的意见》出台,明确提出“鼓励多元主体组建职业教育集团,深化职业教育办学体制机制改革”<sup>[2]</sup>。基于以上政策实施的责任主体和工学结合的人才培养模式,可以看到政府持续推进产教融合人才培养模式的理念和方向:由职业院校为办学主体转变为企业、行业、社会等多元主体办学,这是职业教育产教融合持续深入的体现。

### (三) 企业的主体作用逐渐被重视

2014年6月,教育部等六部门联合印发的《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》提出“充分调动社会力量,吸引更多资源向职业教育汇聚,促进政府办学、企业办学和社会办学共同发展”<sup>[3]</sup>,以此深入推进产教融合,实现职业教育与生产变革的全面对接。2019年,国家发展改革委和教育部出台了《建设产教融合型企业实施办法(试行)》,在该文件的指导下,各地政府职能部门相继制定了符合当地实际情况的相关规定,开始在政策上对产教融合型企业进行激励和保障,激发行业企业参与职业教育产教融合的积极性,在抵免部分税费、优惠实训基地建设贷款利率、

收稿日期: 2021-05-28

作者简介: 刘楚珂,女,广州工程技术职业学院教务处经济师,硕士。研究方向: 高等教育管理。

课题项目: 2020年度广东省普通高校青年创新人才类项目(2020WQNCX175)。

补贴校企合作培养人才经费等方面给予政策倾斜。从最初的给出指导性意见到当前的能吸引企业、符合企业需求层次的激励方式,都体现出政府对企业主体作用的重视程度不断加深。

#### (四) 配套政策逐渐完善

2014—2019年,我国在5年时间内出台了十余个关于产教融合的国家层面的文件。2014年5月出台的《国务院加快发展现代职业教育的决定》是产教融合国家战略的顶层设计,文件中明确提出了职业教育的引领性目标,即“到2020年,形成适应发展需求、产教深度融合、中职高职衔接、职业教育与普通教育相互沟通,体现终身教育理念,具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系”<sup>[4]</sup>。2017年出台的《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》是产教融合的制度体现,文件中明确了产教融合的框架体系。2018年11月出台的《关于加强实训基地建设组合投融资支持的实施方案》是产教融合的政策组合。2019年2月,国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》是产教融合的任务导向。2019年10月出台的《国家产教融合建设试点实施方案》是产教融合促进产业升级的国家战略规划。由此可见,近年来我国在产教融合战略上出台的配套政策文件数量较多,在政策的内涵上向科技进步、时代场景、市场需求、前沿产业、新知识体系、高水平建设等方面延伸。

## 二、职业教育产教融合中存在的主要问题

### (一) 法律政策不够完善

近年来,政府对产教融合日渐重视,并出台了不少政策文件,但相关的政策大多为意见性的指导文件。在调研中发现,行业企业已意识到产教融合对于企业自身的人力资源开发和储备具有重大意义,而在政策的操作细节上,从执行主体角度看仍有待完善,如产教融合型企业认定中,政府制定了税费优惠、贷款利率优惠等优惠支持政策,但文件中没有进一步说明后续申报成功的企业如何享受这些优惠政策。此外,在职业教育产教融合的立法上也缺少相应的法律保障。《中华人民共和国职业教育法》虽然有提及鼓励支持多元主体联合办学,却并没有将企业在产教融合协同育人中的主体地位写入法律,也没有在法律中体现产教融

合中各办学主体的权利和义务。

### (二) 经费保障不到位

职业教育以就业为导向,产教融合对于推动职业教育高质量发展,具有深远意义。虽然近年来国家对职业教育的财政投入有所增加,但在办学的财政投入上仍显不足,主要体现在两个方面。第一,政府对职业教育财政投入总量不足。产教融合涉及的教师资源、实训设备、实训基地建设等都需要大量的经费投入,办学经费是否充足,决定了学校的办学资源质量,由此直接影响到学校人才培养的质量。第二,在多元主体经费筹措的组织引导上不到位。政府财政投入仍是职业院校办学经费的主要来源,而产教融合不是单一主体的事,政府在产教融合办学经费的引导力上仍显不足。

### (三) 职能协调不到位

政府作为职业教育管理的主体,在产教融合的推进上起着统筹协调的作用。产教融合的统筹涉及多个参与主体。从政府职能部门的角度来看,出台的促进产教融合的政策文件不仅与教育部门相关,还涉及财政部、国家发展改革委、人力资源社会保障部等非教育系统部门,多主体之间的职能协调有效性必然会影响产教融合的政策推进,而涉及多个部门也必然会在一些问题,国家政府职能部门虽有自上而下的政策引导,但部分地方政府职能部门的执行能力有限。此外,国家政府职能部门是政策文件的制定者,职业院校和行业企业作为产教融合的主体,也存在着参与执行度不强的现象。

### (四) 缺乏监督考核机制

完善的监督评价机制是推进职业教育产教融合的重要手段。建立完善的监督评价机制,对了解产教融合工作的进展情况,发现工作开展中存在的问题,以及对产教融合工作的良性可持续性发展都具有重要意义。虽然我国明确产教融合是职业教育发展的必经之路,但在监督评价机制上仍不够完善,主要体现在两个方面:第一,产教融合的监督主体不明确,在推进产教融合的进程中,理应有一个或多个部门对此项工作的政策执行情况进行监督,而我国目前并没有明确由谁来负责监督;第二,产教融合的评价体系不够完善,任何一项工作都需要考核评价才能知道完成的效果,考核评价的实施更有利于激发参与主体的积极性,我国的职业教育产教融合缺少相应的评价体系。

### 三、充分发挥政府在职业教育产教融合中作用的建议

#### (一) 完善产教融合政策法规

完善产教融合政策法规对实现职业院校人才培养目标具有重要意义。国家作为产教融合的统筹者与引领者,要将产教融合融入社会经济发展,围绕产教融合的经费保障、实习实训、育人平台、载体等方面不断完善相关的政策与法规。地方政府应在国家政府出台的政策引领下,结合地方经济发展实际,出台与之相适应的财税用地配套政策,在政策内容上要突出可执行性、可操作性。

#### (二) 落实产教融合经费保障

经费保障是职业教育产教融合发展的关键。政府要将职业教育经费投入和财税用地政策等结合,为产教融合的推进提供动力。《国家职业教育改革实施方案》在开篇指出“职业教育与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位”,明确了职业教育的发展地位。首先,政府要继续加大职业教育财政投入,做到职业教育与普通教育在财政投入上的均衡。调研中发现,在产教深度融合的育人模式中,存在着企业因考虑到投入的成本不少学生毕业后不一定会留在企业而不愿多投入的现象。所有在财政投入上要考虑到产教融合型企业的育人成本,在给职业院校财政性教育投入的同时,划拨部分给企业用以补贴场地费、培训费、师资费、耗材费等。其次,政府要继续改进财政投入方式,支持和改善多元主体的投资方式。除目前的通过“金融+财政+土地+信用”的组合式优惠方式外,还可以新增科技、人才、装备等要素进行组合激励企业,并通过这些优惠政策吸引其他主体成立产教融合专业资金,进行专款专用。

#### (三) 建立参与主体的沟通协调机制

职业教育产教融合政策的执行,涉及多方参与主体,需要一个或多个能包含各方参与主体在内的沟通协调管理部门,负责加强组织之间的沟通与协调。通过畅通沟通协调路径,打破因参与部门不同造成的行政壁垒,提高决策效率,为加快推进产教融合助力。从产教融合政策价值与效用发挥的角度看,也需要一个

沟通协调管理部门对执行主体的需求进行调研并征求其政策出台意见,让执行主体都有机会参与到政策的制定过程中<sup>[5]</sup>。

#### (四) 建立产教融合考核评价机制

政府除了需出台政策对参与主体进行引导外,还需对政策的执行过程进行监督,并建立相应的考核机制评估政策执行的效果,确保政策的价值和有效性。首先,要成立一个监督考核组织。产教融合的多主体性,决定了监督考核工作的开展必然涉及多个主体成员。监督考核组织成员需涵盖政府、高校、行业企业、社会团体等多方主体,保证监督考核工作的客观性与公正性。其次,要以学生的就业质量为目标,建立科学、全面的考核评价体系,对考核指标进行量化,并将评价结果与单位绩效挂钩,以此激励参与主体的参与积极性。当前我国产教融合的考核评价主要针对职业院校,对地方政府和行业企业的考核还不够完善。针对参与产教融合企业的考核内容,可涵盖校企合作育人项目、合作出版的教材、共同开发的课程、合作的科研项目、师资互动情况、学生顶岗实习、实训设备的投入等;对地方政府的考核内容,应包含对产教融合工作的统筹与组织、政策出台是否结合地方实际、与企业的沟通协调、产业发展等。

#### 参考文献

- [1] 教育部关于开展现代学徒制试点工作的意见 [EB/OL]. (2014-08-27) [2021-04-02]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/201408/t20140827\\_174583.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/201408/t20140827_174583.html).
- [2] 教育部关于深入推进职业教育集团化办学的意见 [EB/OL]. (2015-07-02) [2021-03-02]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s3059/201507/t20150714\\_193833.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s3059/201507/t20150714_193833.html).
- [3] 教育部等六部门关于印发《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》的通知 [EB/OL]. (2014-06-23) [2021-03-21]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe\\_1892/moe\\_630/201406/t20140623\\_170737.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201406/t20140623_170737.html)
- [4] 国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知 [EB/OL]. (2019-02-13) [2021-03-20]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content\\_5365341.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm).
- [5] 单换儿. 产教融合政策执行的研究 [D]. 广州: 广东技术师范大学, 2019.