

DOI:10.16309/j.cnki.issn.1007-1776.2021.08.007

# 地方政府职能视角下产教深度融合育人体系建设

陈茜

[摘要]校企合作、产教融合作为高等职业教育提升人才培养质量的关键所在,受到多方面因素的影响,其作用的发挥有赖于政府组织的推动。从地方政府职能视角来审视产教深度融合育人体系中政府职能发挥的现状,并分析其问题所在,得出地方政府在产教深度融合育人体系的建设过程中,应从问题和需求导向来确保政府有效参与、搭建多元融合的产教深度融合育人体系平台、强化产教深度融合育人体系的监管和制约职能几个方面来进一步推动产教深度融合。

[关键词]产教融合;政府职能;高职教育

[基金项目]广州市教育局教育科学规划2019年度重点课题“高职连锁专业产教深度融合智慧零售实训基地的建设路径与机制研究”(课题编号:201911923)的阶段性研究成果

[作者简介]陈茜,女,广州工程技术职业学院讲师,研究方向为连锁经营管理、城乡经济与管理。

“产”即产业,“教”即教育,这里特指高职教育。在我国,高职教育的人才培养目标是培养适应地方经济社会发展需要的高端技术技能应用型人才。产教深度融合是指把高职院校校内的教育、教学以及科研等活动与行业企业的研发、生产、销售、服务等融为一体的人才培养模式,是有效衔接高职院校与产业的一座桥梁。

我国对校企合作、产教融合的研究已开展了30多年,在产教融合长效机制的建立、产教融合模式探讨等方面已经取得了初步成果。从总体上看,现有的成果大多数集中在产教融合过程中的校企关系这一方面,在系统研究产教融合过程中政府职能的转变和校地融合方面的成果却不多见,部分有所涉猎的成果在深度上也有所欠缺。

从公共产品理论的角度出发,职业教育是一种准公共产品,当其无法通过市场交易来满足时,需要其他的非盈利组织来补给<sup>[1]</sup>。政府组织在职业教育中应发挥的职能既有行政管理的职能,也有经济管理的职能。具体来说,一方面,政府组织应为市场提供合适的职业教育产品,如在产教融合中,地方政府就应当提升自身的服务能力,及时满足学校和企业的诉求,同时也要适度放权等<sup>[2]</sup>;另一方面,则应对校企合作中的企业给予相应的政策优惠,并及时改善企业外的周边

环境,提升企业的参与度等。

随着我国经济发展步入新常态,产业转型升级与经济结构调整步伐进一步加快,高素质技术技能人才的需求在各行各业中显得越来越紧迫,职业教育的作用和地位也更加凸显。产教融合、校企合作是职业教育的基本办学模式,也是提升职业教育质量的关键所在<sup>[3]</sup>。在当前时代背景下,有效发挥政府职能,从政府职能视角对高职院校产教深度融合工作进行重新审视,对推进产教深度融合具有十分重要的促进作用。

### 一、产教深度融合育人体系建设中政府职能分析

在我国职业教育中,政府作为主导方,在产教深度融合方面发挥的主要职能不仅体现在资金的投入上,还包括对产教深度融合的统筹指导,即依据区域经济发展的需求,为校企合作共同培养人才搭桥,促进校政行企多主体融合的产教深度融合育人体系的建立。

从政府视角而言,推进产教深度融合,为培养技术技能人才提供政策环境,既是提升高职教育水平和服务地方经济的体现,也是学校与地方产业共享发展的体现。在产教深度融合体系建设的进程中,政府职能的发挥主要从联系桥梁作用、政策支持引导和监督管理作用三个方面体现<sup>[4]</sup>。

### （一）联系桥梁作用

学校和企业作为不同的利益主体,其利益诉求不同,通过自由组合的方式很难实现真正意义上的产教深度融合。地方政府作为主要推手,具备为校企两方架设联系桥梁的能力与条件,可以通过建立产教融合公共信息共享平台、推动职教联盟组建、协同制订产教融合办法等多途径来破解产教融合过程中出现的各种问题,引导并推动行业企业积极主动参与到高职院校的人才培养方案改革中来。

### （二）政策支持引导作用

要形成校企合作、产教融合的长效机制,政府还可以通过制度层面的建设来引导企业和社会各方积极参与到产教深度融合中来。一方面,通过官方媒介加强宣传,提高企业参与产教融合的积极性和主动性,并对企业按照产教融合参与度予以相应奖励或税收减免;另一方面,要逐步建立起地方产教融合引导机制,逐步完善相关的政策法规并形成规范的体系,从操作层面上对参与产教融合各主体的利益予以保护。

### （三）监督管理作用

通过建立自上而下的产教融合管理体系,成

立各级校企合作指导委员会,发挥监督管理作用。一方面,对校企合作的项目进行管理,提供相关条件,保证项目能顺利进行;另一方面,对产教融合的资金进行管理与监督,确保资金能用到支持产教深度融合的点上,并对资金使用的效率进行绩效评价。

### 二、产教深度融合育人体系建设中政府职能发挥现状

从社会大生产的分工来看,职业教育与产业的融合发展是必要的。专业化的分工使得职业教育与产业产生了一定的差距,二者的融合仅依靠职业教育的提供者(学校方)或产业的推动者(企业方)显然是不够的,地方政府相关部门的职能发挥也是不可或缺的主导推动力。

截至2019年,全国共有高职高专院校1423所,在校生人数共计1280.7万人,其中广东省有87所,在校生规模达到89.43万人,比上年度增加5.68%。由图1可知,近年来,广东省高职教育的招生规模不断扩大,发展速度较快,但高职教育的发展不仅要体现在数量和规模上的扩大,更要体现在发展的高质量上。

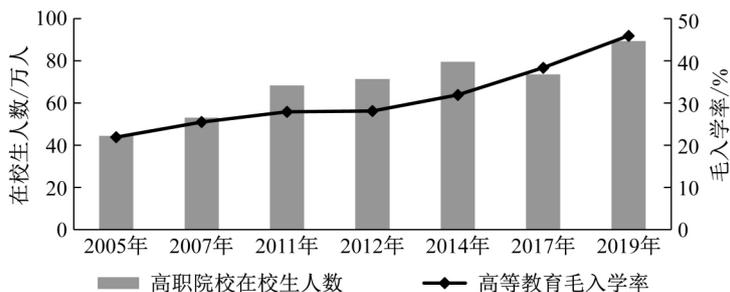


图1 2005—2019年广东省高职院校在校生人数及高等教育毛入学率  
数据来源:国家统计局官网。

产教深度融合是高职院校与产业共同发展的体现,以广东省为例,对《2019年广东省高等职业教育质量年度报告》中广东省企业与高职教育产教深度融合相关数据分析,其运行状况如下:

#### （一）产教深度融合办学与教学情况

2018年,广东省内有20779家企业参与了省内高职院校的产教融合、校企合作工作,高职院校在合作企业建立的实习实训基地达18919个,14所教育部现代学徒制试点高职院校通过验收,11所高职院校获得了教育部的第三批现代

学徒制人才培养试点立项,试点培养涉及的专业约200个,在读高职学生约7000人,深度参与人才培养改革与建设的企业达200家,约占合作企业总数的1%<sup>[5]</sup>。

2018年,广东省有24个项目获得省级示范性职业教育集团立项,这是教育链与产业链深度融合的体现,通过职教集团建设引领,推进产教深度融合,提升综合服务的能力。

根据产业发展要求和企业发展变化,校企双方创新培养模式协同育人,合作企业与高职院校根据产业需要开展了多种模式的产学合作,其中

参与企业达 20779 家, 订单式培养学生增至 27634 人, 接受顶岗实习学生达到 109984 人, 高职院校为合作企业提供员工培训达到 857495 人次。其间, 产学合作企业与高职院校共同开发了 4182 门课程, 合作编写了 2146 种教材。

企业参与产教深度融合所涉及的内容如图 2 所示, 包含打造示范职教集团、共建特色产业学院、校企协同育人、现代学徒培养、共建优质课程、接收毕业生就业和协同开展社会服务等。其中, 参与比例最高的是接收毕业生就业, 协同开展社会服务的比例相对较低, 比例偏低的主要原因是校企双方共同开展的技术研发周期长, 且成本高, 短期内难以出成果, 另外, 产教深度融合的体制机制建设还不够完善, 有效激励的措施尚未

形成。

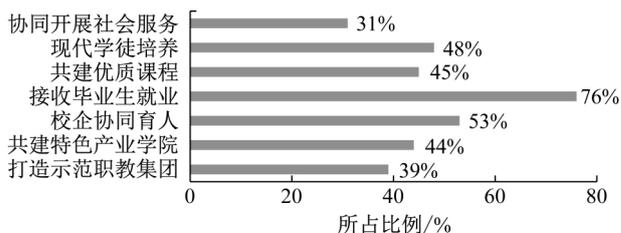


图 2 企业参与产教深度融合涉及内容

数据来源: 根据广东省高等职业教育质量年度报告(2019)整理。

2018 年, 广东省内企业对高职院校在师资队伍、专用资金、物资设备等方面的投入情况如图 3 所示, 企业投入处于不断加大的状况, 一方面优化了高职院校的办学条件, 另一方面也提升了高职院校的办学实力。

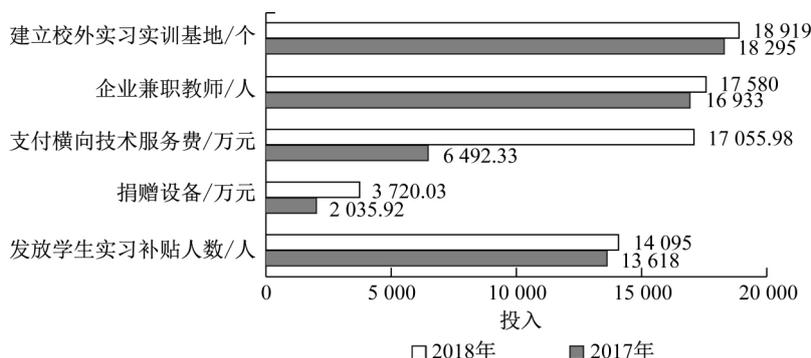


图 3 广东省内企业对产教深度融合投入

数据来源: 根据广东省高等职业教育质量年度报告(2019)整理。

### (二) 产教深度融合中政府投入情况

为了进一步发挥地方政府在产教深度融合中的职能, 广东省政府不断推动制度建设, 出台了《广东省职业教育条例》《广东省人民政府办公厅关于深化产教融合的实施意见》和《中共广东省委 广东省人民政府关于全面深化新时代教师队伍建设改革的实施意见》, 引导和激励行业企业参与到高等职业教育中来, 促进职业教育与产业融合发展, 并不断加大财政支持力度, 推动省级职教基地的建设工作。

2018 年, 广东省财政拨款用于支持高职院校发展的资金生均拨款额为 16481.21 元, 与 2017 年相比增长了 2245.99 元, 增长幅度为 15.78%, 和 2016 年相比增长了 3101.94 元, 增长幅度为 23.18%, 财政拨款的水平稳步上升。省政府安排和完善的高职教育资金共计 138416 万元, 70% 以上用于省级职业技术教育示范基地建设, 在全省职业教育提质上投入了 38457 万元

资金用于创新强校、建设一流高职院校以及提升职业院校师资素质。

### 三、产教深度融合育人体系建设中政府职能的问题分析

站在职业教育管理的角度, 政府在校企合作、产教融合育人体系中应发挥桥梁、引导和监督作用, 从职业教育发展在全国处于相对发达状态的广东省来看, 教育资源在省内也存在发展不平衡不充分的现象, 这也造成了产教深度融合育人体系建设存在着地区差异、院校差异和专业差异, 具体表现为, 经济发达地区的高职院校、优质院校、优势专业在产教融合工作上开展得更为深入<sup>[6]</sup>。总体来看, 产教深度融合育人体系建设中, 政府职能还没有充分地发挥出来。

#### (一) 职业教育地方特色尚未形成

高职教育的特征凸显了其地方区域服务性, 校企合作、产教融合作为高职教育最本质的需求, 需要地方政府发挥主导作用, 而从各地实际

情况来看,地方政府在职业教育规划和立法、相关资源分配、办学自主等方面的“放管服”改革尚未完善,这些都在一定程度上制约了职业教育地方特色的形成。

#### (二)产教深度融合运行机制尚未建立

从产教融合优秀案例来看,多是有学术深度融合的运行机制,而这些机制大多依赖于优质院校或优势专业本身,总体来看,在高职院校产教融合工作中,缺乏一个能够把政府机构、行业主管机构、行业协会、企业、高职院校和学生等各个主体有效地联系起来,并充分发挥其咨询、决策、协调、监管和评估作用的运行机制。

#### (三)产教深度融合管理权限尚不统一

高职院校的管理目前仍是行政化的管理机制,其运转重点还是放在完成上级管理部门安排的各项工作上,行政化的管理导致校企合作、产教融合项目缺乏内在动力,很难朝产业化方向发展。而产教融合中的企业方采用市场化的管理机制,与院校方行政化管理机制存在很大差异,且管理方归属于不同的部门,各部门的职能权限不清,导致令出多门,管理权限上难以统一。

#### (四)产教深度融合监督评价体系尚不完善

随着校企合作、产教融合的不断普及和深入,其规模也越来越大,地方政府在相应监管上投入的资源还没有跟上,出台的方针政策也没有落到企业和学校的需求点上,尤其发挥企业主体作用的需求上。这一系列问题的存在与各地地方政府的监管机制本身的缺陷是息息相关的。在推进校企合作、产教融合工作过程中,地方政府多是把这项工作视为一项平常的工作任务,而没有对这项工作进行实质扶持,监管评价体系自然不够完善。

### 四、政府职能视角下产教深度融合育人体系建设

作为准公共产品的高等职业教育,应该由地方政府来组织和安排相关资源,并提供给各个需求群体,但这绝不意味着高等职业教育就应该完全由政府来主导。如果完全依赖政府的行政管理,高职教育将永远跟不上市场需求的步伐,更谈不上满足地方经济社会和行业企业的人才需求。因此,从政府职能视角来审视产教融合工作,推动产教深度融合育人体系的建设,政府职能的发挥主要是用来弥补市场失灵,而非代替市

场作用。

(一)从问题和需求导向来确保政府有效参与

从目前校企合作、产教融合的实践来看,从地方实际出发的政府在高职教育中职能转变的做法还很少。要解决产教融合不够深入的问题,必须从问题导向和需求导向的实际出发,来探索产教深度融合育人体系的创新做法。

政府作为产教融合育人体系构建的主导者,在市场失灵时,是确保高职教育有效供给的重要砝码,对于产教融合的战略需求,需要政府从宏观上进行把控,为相关利益主体创设合理和谐的环境,保障高职教育培养的人才能满足地方经济发展需要。

除此以外,地方政府还应该从实际需求出发,对校企合作、产教融合的相关工作制度与方法持续予以补充完善,从行政主导职能向行政服务职能转变,及时识别并清除产教深度融合育人体系建立的不利因素,为产教融合的深入推进创设有利条件。

(二)搭建多元融合的产教深度融合育人体系平台

以政府出资为主导,由行业协会等社会组织进行管理和后勤提供,搭建多元融合的产教深度融合育人体系平台(如图4所示)。该平台可以为校、政、行、企等参与产教融合工作的相关方提供沟通对话和解决问题的渠道,将产教深度融合过程中面向政府的政策支持引导诉求、面向学校的行业产业发展变化和人才需求诉求、面向行业企业的人才培养质量与数量及科技成果转化等诉求在各利益主体之间进行及时传递和交换,集中力量共同提高高职院校人才培养的质量,并使产教融合中各利益主体的不同需求在需求融合中得到满足。

(三)强化产教深度融合育人体系的监管和制约职能

政府组织介入产教融合,出发点是把校企合作、产教融合育人体系和培养机制建立起来,但实际工作中,各主体由于追求利益常出现违约或失信行为,如有的中介机构专为骗取政府补贴而来,也有部分企业将这一工作视为获取廉价学生劳动力的渠道。这些情况表明,产教融合要想成为高职教育人才培养的改善途径,仅靠自律是无

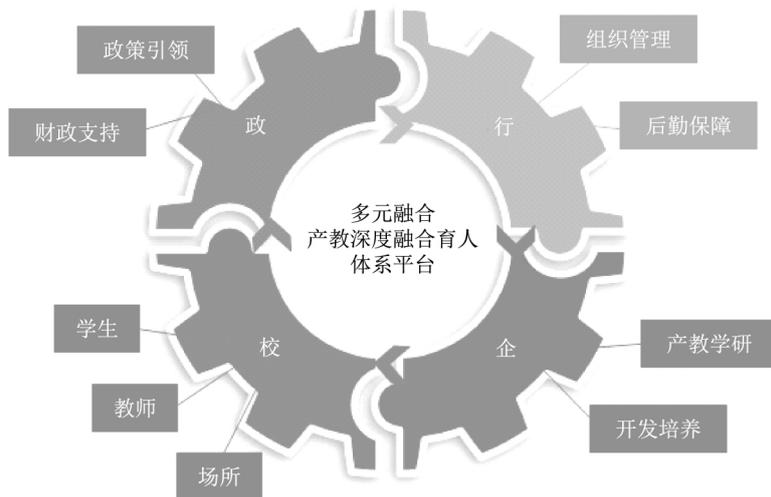


图4 多元融合的产教深度融合育人体系平台

法实现的。因此,地方政府组织有必要强化产教深度融合育人体系的监管和制约作用,成立专门负责的监管机构,并建立一套监督制约机制,净化整体环境,促进产教融合落到实处。

具体而言,地方政府产教深度融合育人体系的监管机构主要监督以下工作:一是建立校企合作备案制度,对所辖地区参与校企合作项目的高职院校和企业建立相应档案,全面掌握校企合作参与主体的动态信息;二是通过法律手段来限定校企合作中各参与方的行为准则,并建立违约失信惩罚机制,使各参与主体有法可依;三是受理校企合作项目的投诉和检举,并严格依照相关准则和法律对所出现的违约失信行为进行制裁,并对多次出现违约失信行为的主体进行重点监管。一言以蔽之,地方政府要善用强制性措施来促使校企合作的参与方明确自身的权责利,构建畅通的渠道,营造良好的校企合作社会氛围。

产业转型升级背景下需求发生变化,高职专业教育也面临着新挑战,要紧跟行业步伐,改造现有的实验实训条件,依托产业办专业,将企业先进的管理技能、技术、方法等融入专业教学,培养高素质技能型服务人才,以产教深度融合为内驱力,校企双元主体共同培育人才,探索产教深度融合实训基地的长效运行机制,是提升高职专业人才培养质量的关键所在。

受多方面因素影响,我国高职教育的校企合作、产教融合工作仍然流于表面,使人才培养质量的推动作用受到制约。政府作为高等职业教育的引导者,其联系桥梁作用、政策支持引导和监督管理作用还未充分发挥,因此,转变政府职能,顺应时代要求和地方实际需求,才能在产教深度融合育人体系构建过程中有效地发挥政府职能。

参考文献

[1] 赵成根. 新公共管理改革:不断塑造新的平衡[M]. 北京:北京大学出版社,2007:115.  
 [2] 姜妙儿. 高职院校校企合作中地方政府职能创新研究[D]. 南昌:南昌大学,2018:35.  
 [3] 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[A].  
 [4] 刘蓓,汪长明. 高等职业教育产教融合体系建设的探索[J]. 中国农业教育,2017(2):35-40.  
 [5] 广东省教育厅. 广东省高等职业教育质量年度报告(2019)[M]. 广州:广东高等教育出版社,2019:42.  
 [6] 刘君义,董本云. 地方高校产教融合校企合作模式分析[J]. 现代教育科学,2020(2):108-112.

责任编辑 胡小勇