

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2020年第9期(总第188期)

2020年8月12日

技能形成与区域创新：职业教育校企合作 的功能分析

杨 钊*

技能短缺与错配是制约国家经济增长和收入分配的重要因素，职业院校与企业的技能合作是解决技能挑战的主要方式之一。近年来我国高等职业院校与企业的合作出现了三大趋势，即明显的周期性变化、组织间参与的差异和区域间发展的多元化。这些现象意味着我国技能形成领域中出现了一个悖论：一方面，政府通过财政体制机制的建设和转移支付体制的完善，增加了对职业院校和学生的财政性投入，由此带来的人才培养模式和师资队伍变革提升了院校与企业合作的能力。另一方面，职业院校与企业合作中的地区间和院校间差距加大，而且双方合作在外部环境变化中显得十分脆弱。虽然新的校企合作体制机制不断出现，但高成本、长期和跨组织参与的校企合作模式或者“千载难逢”，或者在“昙花一现”之后悄然消失。

针对我国高职院校与企业参与校企合作的挑战，《技能形成与区域创新：职业教育校企合作的功能分析》(以下简称《技能形成》)一书采用制度经济学和政治

* 杨钊，北京大学教育学院教育经济与管理系副教授。

经济学的视角，讨论了技能形成领域的央地政府互动、地方政府对校企合作的协调以及校企技能合作三大议题。具体研究问题包括：（1）在技能形成领域中，中央政府如何向地方政府做出可信的承诺，确保后者能够积极响应其促进职业教育产教融合、校企合作的策略？（2）地方政府如何支持企业和职业院校在技能形成中采取集体行动？（3）校企合作如何受到组织和制度因素的影响？对这些问题的回答，不仅有助于增进对当前技能形成领域校企合作的现状和挑战的理解，也有助于揭示我国职业教育培训体系内宏观体制和微观决策之间的微妙关系。

通过对国家技能形成体制历史发展的梳理，《技能形成》一书提出，我国从社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转型过程中，经历了从集体主义技能形成体系向国家主义技能形成体系的过渡。在此背景下，中央政府尝试通过三种政策工具——财政事权调整、财政投入和项目制来激励地方政府对技能型人力资本的投资。这三大政策工具的调整促成了国家技能形成体系中生产体制、社会保障制度和技能培训制度之间的有效衔接。

然而，在我国向社会主义市场经济体制转型的过程中，社会治理体系中并没有培育出强有力的行业性组织来协调和沟通职业教育机构、企业与政府的关系。这一点在职业教育的发展中尤其明显。《技能形成》一书发现，这一协调功能事实上通过地方政府的职责变化得到了一定程度的补偿。地方政府可以在发展职业教育的协调机制中充当与行业性组织具有同等价值的“功能性等价物”。多案例的分析表明，我国地方政府通过认可、激励、协调和参与方式，积极介入本地企业与职业院校的技能合作，形成了对技能合作的地方化产权保护。

同时，以产业聚集度、企业生产体制和社会保护政策为主要特征的区域禀赋在推动校企合作制度化方面发挥了重要作用。我国区域禀赋优异的地区（如珠三角、长三角、长株潭等）率先实现了技能形成领域内校企合作的制度化，开展了各种高成本的校企合作，乃至实现了跨企业的技能投资合作。技能合作地方化产权保护的差异和区域禀赋的差异，在一定程度上解释了各地产教融合发展的差距。

《技能形成》一书以独特的视角发现了地方政府协调机制和区域合作机制在国家技能形成体系中的特殊作用。这两者促成了作为社会治理方式的“技能合作创新的中国模式”的出现。该模式具体表现为在缺乏协调型市场经济体配套性制度的情况下，以国家技能形成体制奠定校企合作的制度基础，通过地方政府创造

出受到区域禀赋调节的地方化产权保护，从而促进政府、企业和职业教育机构在技能形成领域的有效合作。因此，技能形成领域中的校企合作是一个历史性的、社会化的制度建构过程。

作为技能合作一种创新模式，“中国模式”具有鲜明的特征。第一，以国家技能形成体制奠定技能形成领域校企合作的制度基础。第二，中央政府在技能形成领域以财政事权调整、财政投入和项目制的方式，利用效率机制和合法性机制，推动地方政府履行自身教育服务提供-监管协调的职责和相应的财政责任。这种事实上的问责机制会促使地方政府提供地方化的产权保护，并根据区域禀赋来调整地方化产权保护的供给。第三，依靠地方政府提供针对技能合作的地方化产权保护。第四，在不同地方化产权保护策略下，各地逐步形成形态各异的技能合作模式。第五，地方政府促进区域内职业院校与企业的技能合作逐步趋向制度化。

此书结合了技能投资研究的组织制度视角和政策视角，整合历史制度主义、三螺旋理论和地方政府政治分析，对技能形成领域内校企合作的中国模式进行了宏观、中观和微观三个层次的立体化分析。在分析价值方面，《技能形成》一书对技能合作的中国模式进行了系统化梳理和分析，对技能形成领域的重要现实议题予以理论化的讨论和回应。首先，它梳理了国家技能形成体制理论与我国技能形成体系的建构历史过程，说明具有中国特色的政校企技能合作的历史背景，回答了“中国经验从哪里来”的问题。当前对校企技能合作的研究缺乏对时间和空间维度的关注，忽视了技能合作的历史发展过程和区域差异，既缺乏对“制度遗产”及其当前影响力的讨论，又缺乏对校企合作地区差异的分析，尤其缺乏对民营经济发达地区校企合作蓬勃发展的解释。此书采用历史制度主义的视角和制度匹配的观点，将历史和空间重新放入对技能形成领域技能合作的讨论，提出当前技能合作创新的中国模式是社会建构的产物，而非简单理性选择的结果。

其次，此书从宏观、中观和微观层面剖析了组织间技能合作的条件，讨论了技能合作投资中可信承诺和集体行动困境问题在中国情境中得到解决的过程，从而说明了“中国经验是什么”的问题。技能合作的中国模式是宏观技能体制与地方政府协调不断调试的结果。中国经验的核心是技能形成领域中地方

化产权保护的发展，及其所代表的作为规则的制度和作为信念的制度的出现。

再次，此书结合对政策工具和职业教育国家治理体系的分析，说明了“中国经验发挥作用的条件”。考虑到地方政府行动嵌套在国家治理体系之中，职业教育国家治理体系对事权和支出责任的划分是中国模式展开的组织制度环境。中央政府对职业教育培训领域事权和支出责任的划分，形成了对地方政府供给地方化产权保护的激励；中央政府以项目制形式进行的专项性转移支付，形成了对地方政府供给地方化产权保护的激励。

最后，基于区域案例分析，此书说明了“中国经验的形成过程”。地方政策创新是技能合作中国模式的一个来源。地方政府通过社会保障体制和产业政策的区域调整，可以在局部地区增进技能形成与社会保障制度和生产体制的匹配，实现小范围的技能合作创新。除了以地方政策实验来促进技能合作，将技能合作纳入地方创新体系建设也是一种行之有效的措施。在一体化的区域创新政策框架中，技能合作不再是独立的政策领域，而是与地方高技能人才供给、应用型科研供给等“产业公地”建设融合，应成为地方政府关注的首要议题。

《技能形成与区域创新：职业教育校企合作的功能分析》一书对我国过去二十年来高等职业教育领域中校企合作、产教融合的经验进行了一次系统化梳理和理论归纳。此书有助于完善与我国经济社会发展方式相协调的国家技能形成体系，落实《国家职业教育改革实施方案》相关精神与举措，并促进我国职业教育发展经验向面临相似挑战的发展中国家的传播和推广。

书籍和作者简介

杨钊，2020.《技能形成与区域创新：职业教育校企合作的功能分析》，北京：社会科学文献出版社。书号：978-7-5201-6754-3

内容简介：技能短缺与错配是制约国家经济增长和收入分配的重要因素之一。近年来，各国政府都在积极寻求促进技能市场均衡的可行方式，职业院校与企业的技能合作被认为是一种有效的方式。本书采用制度经济学和政治经济学的视角，讨论了技能形成领域的央地互动、地方政府对校企合作的协调以及校企技能合作

三大议题。本书提出，中央政府通过财政事权调整、财政投入和项目制激励地方政府进行技能投资。地方政府通过认可、激励、协调和参与的方式，形成了对区域层面校企合作的地方化产权保护，这种保护受到区域禀赋的调节。地方化产权保护机制和区域禀赋调节机制有可能促进作为社会治理方式的“技能合作创新的中国模式”的出现。

杨钊，北京大学教育学院教育经济与管理系副教授，中国教育财政科学研究所客座研究员。研究领域为教育经济、教育财政和政策评估。近年来，她的研究关注职业教育的经济与非经济收益、高职院校和地方本科院校组织转型发展、高职示范引领项目评价、职业教育领域公私合作伙伴关系、国家技能形成体制与校企合作发展等。她曾获得国家自然科学基金青年项目和国家社科基金面上项目的资助，并在国内外期刊发表论文八十余篇。