

政府在高职教育校企合作中的责任

周双林¹, 夏苗芬², 徐霞¹, 马英¹

(1. 浙江医药高等专科学校 医疗器械与制药设备系, 浙江 宁波 315100;
2. 浙江医药高等专科学校 中药系, 浙江 宁波 315100)

摘要: 根据公共产品理论和多中心治理理论, 从必然性、重要性、必要性等方面讨论了政府在校企合作中履责的理论依据; 认为政府履责的现状不佳, 存在政府职责边界不清、法律依据不足、政策不够、制度缺乏、行业主管部门参与不够等问题。理念不到位、体制机制不健全、校企错位、快速发展与保障机制滞后的错位等是主要原因。厘定了政府在校企合作中的责任应为: 更新理念、完善法规、政策激励、加大投入、强化管理、加强指导。并从观念引导、制订法规、制度设计、财税政策、行业组织作用、加大投入、制订标准、强化指导和监管等方面提出了对策建议。

关键词: 政府责任; 高职教育; 校企合作; 对策研究

中图分类号: G717

文献标识码: A

文章编号: 1008-0627 (2015) 01-0105-05

高职教育中校企合作是指以提高高等职业教育人才培养质量为核心, 充分利用学校和企业的教育资源, 开展多层次、全方位的合作, 以实现学校、企业、学生三赢的办学模式。^[1] 这种合作有教育性、职业性、互利性、创新性、多样性、文化性等特征。^[2] 目前, “校企合作是高职教育改革的必由之路”已成为广泛的共识。但当前校企合作中院校“一头热”的现象极为严重。这表面上看似乎是企业的积极性不高, 从根本上来讲则是因为制度供给不足难以调动企业参与的积极性。^[3] 因此, 政府在校企合作中的责任问题, 是一个既具有理论价值又具有现实意义的研究课题, 它可以丰富和深化校企合作研究, 为我国校企合作的法制化、切实提升技能型人才的培养质量提供理论指导, 为高职教育的内涵发展和体制机制改革以及职教体系的形成开辟重要的实践途径。

一、研究政府在高职教育校企合作中的责任的意义

第一, 为校企合作提供理论指导。目前关于校企合作的理论研究远远滞后于校企合作的现

实需要, 开展这一研究, 能为切实提升技能型人才的培养质量、促进高职教育内涵发展提供理论指导。

第二, 积极推动校企合作的改革与发展。该研究通过明确政府在校企合作中的责任, 从宏观和微观层面提出校企合作的对策建议, 深化各利益方对校企合作重要性的认识, 更好地指导校企合作的改革与发展。

第三, 推动政府职能的转变。校企合作是一种公共制度或者说公共产品, 研究、明确进而强化政府在校企合作中的职责, 实现政府、市场与社会供给的结合, 进一步推动政府职能转变。

第四, 有助于重拾企业参与职教、承担社会责任的优良传统。

第五, 有助于人才强国建设和产业结构升级。明确政府职责, 全面推进校企合作, 进而解决产业所面临的人才瓶颈问题, 将有助于推进产业结构升级及人才强国战略的实现。

二、政府在校企合作中履责的理论依据

(一) 必然性

校企合作具有公共产品属性, 政府履责是必

收稿日期: 2014-06-10

基金项目: 浙江省新世纪教改课题“校企合作多功能生物制药生产性实训基地建设研究”(zc090137); 浙江省教育科学规划2013年度(高校)研究课题“利益相关者角度促进高职教育校企合作的对策研究”(SCG425); 国家高等职业教育综合改革试点(宁波)协作研究项目“基于行业协会中介指导的高职教育政产学研合作机制研究”(甬教高[2012]210号)

第一作者简介: 周双林(1973-), 男, 浙江浦江人, 副教授, 主要研究方向: 职业教育。E-mail: zhousl@mail.zjpc.net.cn

然的。高职教育校企合作是教育事业的一部分,其作用和目的在于提升技能人才培养的数量和质量,并推动产业的发展和产业结构的升级,其实施需要政府、行业组织、企业、学校、学生及其家长等多方支持和共同参与。但政府才是这一公共产品的主要供给者。

(二) 重要性

校企合作具有很强的公益性,政府履责不可替代。校企合作不仅仅是学生、院校和企业直接获益,还具有较大的社会、经济和文化功能,如促进就业、推进职业教育体制机制改革、促进社会和谐等等。

(三) 必要性

校企合作的管理适用多中心理论,且须政府主导。校企合作是多主体的,因此其管理适用于公共事务自治理论(多中心理论),以实现这一公共利益的最大化。从公共产品的公共选择理论来看,政府对公共产品的决策和选择是非市场决策,公共选择的方式可以有公民投票、直接民主、代议制、集权式决策等,用以平衡或避免社会利益冲突,由政府主导为宜。

三、政府在校企合作中履责的现状和反思

当前校企合作存在的主要问题是院校一头热,企业积极性不高。原因从表面看是多方面的,但多可归因于政府履责方面的问题。教育部副部长鲁昕指出,当前在提高职业教育人才培养质量中主要存在 10 个方面问题:教育理念、观念亟待转变;教育行政管理观念亟待更新;系统培养人才的制度建设还是空白;职业教育体系建设理念亟待更新;职业教育之间的断层、脱节与衔接问题没有解决;教育和产业发展深度融合不够;顶岗实习的管理和实际效果存在差距;职业教育的国家制度不完善;职业教育的国家标准不健全;职业教育信息化水平比较低。^[4] 这些都有赖于相关法规体系的健全、体制机制的深入改革、政府职能的转变和对上述工作的推动等措施来解决。

(一) 政府履责中存在的问题

第一,履责的法律依据不足,法规缺位与虚位并存。目前我国没有独立的校企合作法规,其他相关法律中要么没有提及、要么过于原则性仅限于号召。

第二,政策缺位与虚位并存。对校企合作的政策正激励不足,现有的也执行不力,行业企业缺乏积极性;同时也缺乏负激励政策。

第三,缺乏行之有效的制度,政府管理越位与缺位并存,政府各部门缺乏协同。无论制订还是执行政策,各相关职能部门间均缺乏协同。

第四,行业主管部门参与不够。教育部门对行业企业只能奖励、缺乏约束机制更不用说惩罚机制。

第五,政府职责边界不清,服务内涵偏小,服务不到位,特别是调动企业积极性方面。校企合作的实施涉及到政府、行业组织、企业、院校、学生、家长等各方面的权、责、利问题,政府需要承担的职责范围相对比较广,其服务内涵也是相当丰富的。

(二) 原因分析

上述问题与政府责任界定不清密切相关,即文化传统、管理体制、教育投入机制、企业的生存和发展环境等很多复杂的现实环境因素有关。

第一,理念不到位、认识不充分。政府和社会的多数人对高职教育和校企合作的重要性和复杂性认识不充分,政府对主导校企合作的理念还不到位。

第二,体制机制还不健全。我国大部分企业正处于体制改革的过渡期,一些相关的体制机制还不健全导致。

第三,校企错位、快速发展与保障机制滞后的错位等带来的现实困境。一方面高职教育对内涵建设和质量提升的渴望对校企合作的需求猛增;另一方面,行业企业的理念不到位,原有大多数企业随着改制退出了职业教育,和许多新兴企业一起片面追求短期经济利益。再者,高职教育的快速发展也带来了保障机制的滞后效应。

四、政府在校企合作中的责任

第一,引导舆论,理念先行。政府要运用舆论工具更新自身观念,更新对高职教育和校企合作的认识及运作实施理念;同时也要更新整个社会特别是校企合作各利益相关者的认识和观念。

第二,完善法规,确立依据。完善的职业教育和校企合作的法规体系是政府履责、制定政策、管理和推进校企合作的前提和依据。

第三,完善政策,正负激励。各级政府必须

在法规体系框架下,根据当地实际情况,制订并实施正负激励政策,才能有效推进校企合作。

第四,加大投入,多维支持。政府财政补贴是弥补院校经费不足、企业愿意专项投入最直接有效的手段,特别是贫困地区和中小企业。除直接补贴之外,还应从技改、研发项目、人员培训等多角度投入经费支持。

第五,强化管理,把握方向。校企合作是一项公益事业,必须加强引导和管理,并保证期核心目的是为了培养人才。

第六,服务导向,加强指导。服务型政府是我国行政改革的方向和目标之一,公共服务是现代政府的核心职能。在校企合作中,政府必须有传统的管理者转变为新型的服务者,加强引导。

五、政府在高职教育校企合作中履责对策

(一) 法制化, 制度化

完善的法规体系是一切政府行为的依据,是推进校企合作的首要保障;完善合理的制度则是管理的抓手。目前,我国职业教育领域校企合作立法的时机已经成熟,《国家中长期教育改革和发展纲要(2010-2020)》也正式提出:“建立健全政府主导、行业指导、企业参与的办学机制,制定促进校企合作办学的法规,推进校企合作的制度化。”

建议建立以《校企合作促进法》为核心的促进职业教育校企合作的法规体系,在《企业法》《税收法》《教育法》《职业教育法》《教师法》等相关法规中均应配套,互成体系。在制订《校企合作促进法》时,可参考和借鉴先行先试的相关地方法规如《宁波市职业教育校企合作促进条例》《宁波市职业教育校企合作促进条例》实施办法等,以及国外如德国的成功经验。

在制定或修改上述校企合作教育相关法规时,应听取相关政府部门、行业组织、企业、院校、学生及其家长等利益相关方的意见并吸收其合理建议。必须明确政府、行业组织、企业、学校、教师、学生在校企合作教育中的权、责、利,并有相应的罚则,以规范各自的行为。就政府而言,要着重加强建立校企合作办学的体系、机构、制度和章程的建设,加强合作教育的指导和协调,统筹协调本区域校企合作的规划、资源配置、经费保障、督导评估等工作。^[5]

(二) 树立正确的人才观,确立高职教育和校企合作的地位

目前社会包括家长、企业等相关利益者在内,对高职教育的认可度不高,对高教多数只有层次观念而没有类别观念。即便在官方场合,高职教育也只是在某些观念层面上被认为是高等教育的一个种类,而非一个较为低级的层次。但在法律和制度层面上还远非如此,这也是高职教育缺乏吸引力不被社会所认可的根本原因。现有制度和社会风气让年轻人“拥抱资本、疏远劳动、轻视劳动者”。^[6]当前大多数年轻人想当白领,而不愿意做灰领、蓝领。既然高职教育自身都不受待见,更遑论校企合作了。原中国人民大学校长纪宝成认为:“思想上的改变需要一个过程,但是政策制度的改革应该来得更快一些。”^[6]因此首先必须通过一系列制度设计和政策的改革来创造有利于职教良性发展的制度与政策环境,进而确立高职教育的地位和吸引力。否则校企合作也无从谈起了。

亟需改革的制度设计有:第一,国家考试录取制度:要突破当前“一棍子”把职教打入底层的困境,无论中考、高考都要按类别设计,而不是分层次分先后;第二,形成普职两条线,从中学、专科、本科、硕士、博士的完整体系,并能相互融通。第三,扩大高职院校的办学自主权:特别是招生和专业设置方面,以更贴近产业和社会需求;第四,就业的歧视性政策:建议机关事业单位的考录除了某些有特殊要求的岗位外,应给予高职生平等的机会;第五,职业晋升制度:建议技师系列与工程师等系列能互通,并保证相应的待遇;第六,落实职教投入的保障制度等。

(三) 制订相关的财税激励政策,有效引导企业积极参与

引导、激励各相关方积极有效的参与校企合作,可借鉴欧美及港台等地的相关财税政策。整体原则是:对于积极参与校企合作和职业教育的,给予财政经费支持和奖励以及税收优惠;不参与或消极应对的没有财政支持甚至提高税收。建议实行如下促进校企合作的财税激励政策:

1. 设立专门的财政专项拨款,用于学生实习、教师到企业的挂职锻炼、校内外实践基地建设、职业技能培训教材和鉴定题库的开发等。

2. 对于积极参与校企合作且效果良好的企业, 给予荣誉和物质奖励, 并在承接政府项目、技改支持、融资等方面给予优先、优惠政策。

3. 完善现有税收优惠政策, 扩大其优惠范围和力度。如扩大企业研发费用、职工教育费用等的适用范围。可税收减免的学生实习报酬的支付方式可灵活多样, 企业接受国家或院校的实习补贴应免税; 向高职院校出售的实习实训类设备的免税; 对企业向高职院校的捐赠免税并给与一定的财政配套; 企业投入的教师挂职锻炼、校内外实习基地建设以及其他校企合作项目费用税前扣除; 企业人员参与校企合作所获报酬予以所得税减免, 等等。

4. 要有奖有罚。除了上述正向激励政策外, 同样要有反向激励。对于有条件而不参与或消极应对的企业要给予必要的惩罚。除了不能享受上述财税激励政策外, 还要提高有关税费, 或者说在相关税种上实行差别化税率。

5. 对于部分确实不适合参与校企合作的企业和小企业, 可参照国外经验设置校企合作综合税或培训税(与职工教育经费提取合并), 统筹用于其职工教育培训或技术服务。这样也可保证企业之间的相对公平。

6. 加强相关财税激励政策的宣传和贯彻落实, 确保参与的企业能从中获益, 从而调动企业的积极性。

(四) 整合资源, 发挥行业组织作用, 提高校企合作的效率

行业协会非常熟悉本地区本行业内各企业的情况和需要, 并且与行业主管部门和相关职能部门有着各种沟通协调渠道。作为政校企之间政产学研合作的中介和桥梁, 行业协会有着不可替代的天然优势, 有利于提高校企合作的效率, 各国的成功经验均是如此。行业协会的性质决定了它具有贴近市场、各方面信息丰富、政策渠道畅通、具备产学研合作平台等服务优势。在行业中往往具备较大的发言权, 往往是行规的制订和解释者, 并常常代替政府进行各种企业培训、考核、评奖评优推荐、项目推荐等等。

因此, 应在法规和政府的协调下发挥行业协会的积极作用。

第一, 应通过法律的形式明确行业协会的地

位和职能, 明确其在高职教育和校企合作中的性质和职责。

第二, 由行业协会开展企业有关人员的法规、政策培训, 也包括企业管理理论特别是战略发展规划, 从企业自身发展需要的角度让企业认识到参与高职教育的必要性和好处, 处理好短期经济利益和长远发展利益的关系。

第三, 由行业协会通过校企合作方面的服务来促进和方便企业的参与, 如校企交流沟通的平台、参与学生实习、就业的洽谈与安排, 科研项目、产品开发、成果推广和技术服务等信息的收集、传递和对接, 教师和员工技能培训的组织, 技能标准和培训项目及教材的开发协调, 等等。

(五) 给予经费倾斜, 加大对高职教育投入

要促进校企合作, 必须大幅度提高对高职院校的经费支持力度(包括生均财政拨款和专项经费), 以保证院校能专心于教育教学的质量提升和改革发展。有全国高职“高原”之称的江苏高职, 被认为是政府给力职教发展的样本, 并特别指出: 政府最为实在的服务体现在保障——经费保障和政策保障^[7]。

其中, 特别是师资队伍建设方面, 是核心问题之一。目前企业没有积极性的原因之一是高职院校的服务能力不足, 这不仅在于硬件不行, 更在于软件不行, 特别是师资。而这又源于目前高职院校中来自行业企业的教师很少, 教师去行业企业实践的也不足且流于形式。同时现行体制和待遇也难以吸引行业企业的高层次、有经验的人才去院校任教, 甚至难以聘到适用、足量的兼职教师。

要解决师资问题, 不仅要有相应的培养和考核制度, 更要有足够的经费投入, 以保证现有师资队伍的能力提升, 并大幅提高高职教师的待遇以吸引行业企业专家加入教师队伍。这可以从日本的成功经验得到借鉴。在日本, 教师工资一般要比政府公务员工资高出 16%; 行业内部的职业院校教师工资又要高于其他学校 10%。^[8]

(六) 制订校企合作标准, 推行多样化的校企合作模式

不同院校、不同行业企业都各有特点和特色需求, 包括在不同的阶段和不同的专业或职业, 以及不同的地区会有不同的文化传统和经济社

会发展阶段和背景。因此校企合作的模式必须是多样化的,但必须要有统一的标准或者说原则性的要求,这个标准当然由政府来制订并监督。

(七) 建立监管机制,保证校企合作的水平和方向

在政府层面应设立专门的“校企合作委员会”或联席会议机构,组织、协调、指导、监督考核企业的校企合作情况,根据合作绩效分级激励,以保证校企合作的水平和方向。

在院校和企业层面,实施校企合作的过程中会涉及到很多的问题,如财务、安全、人员管理、过程管理、考核,等等。必须加强监管,建立考核标准和监管机制,以确保校企合作的最初目标的实现。

参考文献

- [1] 游涛. 校企合作的内涵、特征及其实施原则[J]. 天津职业院校联合学报, 2012, 14(5): 33-35.
- [2] 傅伟. 高职教育校企合作的内涵与特征[J]. 中国成人教育, 2010(11): 90-91.
- [3] 张海峰. 高职教育校企合作制度化研究[J]. 教育与职业, 2010(17): 11-13.
- [4] 李剑平. 职教人才培养存在十大问题[N]. 中国青年报, 2012-06-29(T01).
- [5] 姜群英, 雷世平. 职业教育校企合作立法的思考[J]. 职教论坛, 2010(34): 72-75.
- [6] 李剑平. 纪宝成: 市长市委书记孩子几乎不上职业院校[N]. 中国青年报, 2013-04-1(11).
- [7] 王怡波. 江苏高职: 政府给力职教发展的样本[N]. 中国青年报, 2013-05-06(T0)1.
- [8] 黄燕. 日本高职校企合作对我国高职教育的启示[J]. 南通纺织职业技术学院学报: 综合版, 2011, 11(2): 102-105.

A Study on the Governmental Responsibilities for the School-enterprise Cooperation in Higher Vocational Education

ZHOU Shuang-lin¹, XIA Miao-fen², XU Xia¹, MA Ying¹

(1. Dept. of Medical Devices & Pharmacy Equipment, Zhejiang Pharmaceutical College, Ningbo 315100, China;

2. Dept. of Chinese Traditional Medicine, Zhejiang Pharmaceutical College, Ningbo 315100, China)

Abstract: This paper focuses on the governmental responsibilities for the school-enterprise cooperation in the higher vocational education in the perspective of public product and polycentric governance. It examines the major issues of unclear-specified responsibilities and laws, deficient policies and supervision, and authorities relax participation that are caused by backward conceptions, imperfect systems, misplaced roles, and left-behind guarantee mechanism. It, thus, suggests that government may play its role in updating the ideas, perfecting the laws, charting the policies, increasing the investment, and strengthening the supervision and guidance from the viewpoints of idealistic guidance, legislation, systematic designation, finance and tax policy, industry organizations' roleplay, investment, standard design and supervision.

Key words: governmental responsibilities; higher vocational education; school-enterprise cooperation; countermeasures

(责任编辑 赵 蔚)