

# 地方政府促进高职院校产教融合高质量发展： 价值意蕴与实践思考

金锐豪

(义乌工商职业技术学院, 浙江 义乌 322000)

**摘要:** 地方政府作为高职院校和企业的桥梁,在高职院校产教融合中扮演着多重角色,发挥着不可或缺的作用,是高职院校产教融合高质量发展的关键因素。通过分析地方政府在高职院校产教融合高质量发展中存在的政策引导不到位、参与产教融合的深度不够、公共服务意识有待提升等问题,提出地方政府应建立健全政策法规体系、发挥统筹引领作用、营造良好发展环境、提升公共服务能力等对策建议,以切实促进高职院校产教融合高质量发展。

**关键词:** 产教融合; 地方政府; 高职教育; 高质量发展

中图分类号: G710

文献标志码: A

文章编号: 1671-2153(2024)04-0010-06

习近平总书记强调,在全面建设社会主义现代化国家新征程中,职业教育前途广阔、大有可为。新时代以来,我国职业教育坚持深化教育供给侧结构性改革,推进职普融通、产教融合、科教融汇,实现了新的历史跨越。其中产教深度融合发挥积极作用,是高职教育改革的重要抓手和培养区域高素质应用型人才的重要途径,对地方社会与经济发展有着深远影响。地方政府坚持深化高职院校教育改革,发挥政府和市场的融合作用,充分发挥高职院校和企业的主体地位,形成产业与教育相协调的发展体系,是促进高职院校产教融合高质量发展的关键。

## 一、地方政府促进高职院校产教融合高质量发展的价值意蕴

产教融合是产业系统与教育系统相互融合而形成的有机整体,企业与学校依托各自的优势,以满足社会需求和服务地方经济为出发点,共同开展人才培养工作,促使教育系统更好地适应产业发展需求,同时也为产业提供人才培养和创新支持<sup>[1]</sup>。高职院校以服务区域经济和培养技能型人才为目标,必须将产教融合作为自身高质

量发展的切入点和落脚点。而产教融合的双重属性——准公共产品属性和产业属性,决定了它无法单纯依靠市场杠杆的调节作用,更需要地方政府发挥职能作用来制订产业与教育发展规划,统筹产教融合,促进产教融合的发展,培养高素质的技术技能型人才,促进地方经济发展。

(一)创新高职院校人才培养模式的现实需要  
随着我国经济社会发展,产业升级和经济结构调整不断加快,实体经济发展根基不断筑牢,产业链、供应链现代化水平不断提高。从需求总量上看,社会对应用型人才的需求不断加大;从需求结构上看,对支撑制造强国的紧缺技能人才的需求更加迫切。而职业教育担负着培养面向生产、建设、服务、管理第一线的高技能、应用型专门人才的使命,是促进就业创业创新、推动中国制造和实现经济社会高质量发展的重要基础。因此,从某种意义上讲,产教融合是高职教育实现人才培养规格和社会人才需求相统一的最佳途径,也是促进高职院校发展的有效方式,对提高高职院校人才培养的质量具有重要作用。目前,全国职业学校共开设 1300 余个专业和 12 万

收稿日期: 2023-12-27

作者简介: 金锐豪(1999—),男,讲师,硕士,研究方向:国际贸易。

余个专业点,基本覆盖了国民经济各领域。调查数据表明,在现代制造业、战略性新兴产业和现代服务业等领域,一线新增从业人员70%以上来自职业院校毕业生<sup>[2]</sup>。

地方政府应积极发挥引导协调作用,重视产教融合技术人才的培养,通过政策、项目、资金等鼓励高职院校与企业加强合作,共同培养复合型人才。如浙江省建立健全德技并修、工学结合的育人机制,紧密对接区域支柱和优势产业,将人才培养与区域产业结构调整、经济社会转型升级等需求有机结合,构建多元化产教融合网络,着力提升人才培养与经济社会发展需求的“契合度”;积极探索人才培养模式改革,率先推动高水平专业群开展本科职业教育专业试点,推进理实虚一体化的教学场景建设,不断健全高素质技术技能人才成长“立交桥”,构建学段衔接、技能递进的职业教育人才培养体系<sup>[3]</sup>;启动开放型区域产教融合实践中心、校企合作典型生产实践项目建设,2023年新确认并实施产学研合作协同育人项目达184项。

### (二)推动高职教育高质量发展的必然选择

职业教育与经济社会发展紧密相连,对促进就业创业、助力经济社会发展、增进人民福祉具有重要意义。产教融合与创新驱动在高职院校由高速发展向高质量发展的过程中起着不可替代的作用<sup>[4]</sup>。近几年,各级地方政府不断深化改革创新,积极构建教育和产业融合发展格局,加强企业主导的产学研深度融合,强化目标导向,加快结构转型,提高科技成果转化和产业化水平。同时,建立完善的产教融合、校企合作机制,深化教育链、人才链与产业链、创新链融合,促使高职院校主动对接和服务制造强国战略,主动对接和服务地方经济社会发展,有效促进院校科研与当地产业相结合,提升科技成果转化率,促进新旧动能持续转化,提升产业的核心竞争力,为中国好创造、中国高质量、中国大品牌夯实基础,使职业教育纵向贯通、横向融通,推动职业教育在高质量发展中由大变强<sup>[5]</sup>。

高等职业教育要实现高质量发展必须与产业发展深度融合,必须高度重视产教融合,重视成果转化,这已经成为地方政府的共识。以浙江省为例,近年来出台了多个相关政策文件,如2020年11月,省政府印发《浙江省深化产教融合推进职业教育高质量发展实施方案》,要求把职

业教育摆在教育改革创新、经济社会发展和人民生活水平提高中更加突出的位置,坚持类型教育定位,以深化产教融合为主线,以创新体制机制为突破口,以促进高质量就业创业和适应产业发展需求为导向,不断完善职业教育和培训体系,深化办学体制和育人机制改革,基本形成全省职业教育产教融合发展生态,不断健全符合职业教育发展规律的体制机制,大幅提升职业教育现代化水平,为“两个高水平”和“重要窗口”建设提供高素质技术技能人才支撑。

### (三)省域现代职业教育体系建设的重要举措

国家的发展,社会的进步,既需要杰出科学家,也要有大量工程师和技能型人才,既要有引领性、革命性、突破性的理论成果,也要有可转化、能落地、会推广的工程实践。这就需要高等教育和职业教育有机衔接、高效协同,各级政府在其中发挥积极作用。2014年《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》首次在国家层面文件提出“产教融合”。2017年《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》全面系统关注产教融合协同体系的构建与合作机制的建设<sup>[6]</sup>。2022年正式实施新修订的《中华人民共和国职业教育法》,这是该法自1996年颁布26年来的首次大修,其中提及“产教融合”多达36处,用了9处“鼓励”、23处“应当”和4处“必须”,进一步明确了诸多的举措。2023年国家发展改革委等八部门联合出台《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023—2025年)》,进一步强调要统筹推动教育和产业协调发展,创新搭建产教融合平台载体,持续推进产教融合建设试点,完善落实组合式激励赋能政策体系,将产教融合进一步引向深入<sup>[7]</sup>。

围绕当前职业教育改革“一体、两翼、五重点”的战略部署,地方政府及相关部门也出台了一系列具有前瞻性、指导性、操作性的实施意见。如浙江省聚焦聚力高质量、竞争力、现代化和地方特色,把深化产教融合作为实现省域经济社会创新发展、转型升级的重要途径,作为深化教育综合改革、建设现代人力资源体系的重要制度,作为促进高等教育内涵提升、实施高等教育强省战略的重要举措,提出了深化产教融合“四位一体”架构,“五个一批”产教融合体系建设,“双对接、双促进、双共建”机制,开展产教融合型城市建设等具体措施,推动职业教育加快融入和服务创新驱动发展战略,促进人才培养供给侧和产业

需求侧结构要素全方位融合,实现教育和产业体系人才、智力、技术、资本、管理等资源要素集聚融合、优势互补,在推动科技成果转化、加快市场推广、改进产品工艺等方面发挥积极作用。

## 二、地方政府促进高职院校产教融合高质量发展存在的问题

产教融合已成为激发高职教育发展活力的重要办学模式,在助力地方经济社会各项事业高质量发展中具有不可或缺的作用。但从实践看,与市场需求相对应,地方政府在促进高职院校产教融合高质量发展中还存在瓶颈和不少制约因素。

### (一)政策引导不到位

国家新修订了《中华人民共和国职业教育法》,也配套出台了系列制度,但涉及产教融合具体实施,如企业和学校的定位问题,协调机制问题,管理制度问题,以及企业、院校、师生的权益保障问题等,责权界限仍不够清晰,操作性还不强。从浙江省情况看,2018年出台了《浙江省人民政府办公厅关于深化产教融合的实施意见》,2020年印发《浙江省深化产教融合推进职业教育高质量发展实施方案》,各地也出台了一些激励、扶持政策,如《宁波市人民政府办公厅关于深化产教融合的实施意见》《金华市深化产教融合推进职业教育发展实施意见》等,将高职院校产教融合纳入“五个一批”建设范畴,但总体看不够系统、完整,内容比较宽泛,还没有达到理想效果。同时,政府相关部门对高职院校学科建设指导性不够,支持力度不强,未能有效发挥高职院校作用<sup>[8]</sup>。此外,浙江省以中小企业居多,部分中小企业因创新意识不强、抗风险能力弱等原因,加上政府激励和宣传力度不大,短期内又难以从产教融合中获利,导致企业参与的积极性不高。

### (二)政府参与产教融合的深度不够

产教融合需要发展改革、教育、人力资源社会保障、财政等多个部门共同统筹和协调推进。一方面,在具体实施过程中,多数地方政府还没有建设专用平台供高职院校与相关企业直接对接,这就造成了地方政府在统筹协调产教融合时,未明确主管部门,多部门参与有时会出现多头管理和重复工作问题,有时会出现管理空白和工作缺失问题,甚至各部门的数据不能统筹归整到一起,影响了产教融合的效果。另一方面,政府对产教融合工作的资金支持力度偏低,导致高职

院校对产教融合平台以及先进的实训设施设备投入不足,无法跟上产业升级换代速度<sup>[9]</sup>。如某市某高职院校2022年市财政拨款为生均6704元,为全省同类高校倒数第一,2023年在多方争取下达到1.2万元国家生均标准,仍列全省倒数第二,与先进省、市相比还有非常大的差距,产教融合投入占比更低。当前,各地不断调整产业结构,高职院校专业布局与区域经济社会发展的匹配度不够,专业调整总体上滞后于产业的转型。笔者在对某市纺织服装、五金制造、芯光电、汽车及零部件等11个重点产业的人才需求调研时发现,有300多个岗位存在人才紧缺的现象,其中五金制造产业、装备制造产业、芯光电产业人才紧缺的岗位数分别为58个、51个、33个,占岗位总数的48.3%,需政府给予引导和支持。

### (三)政府公共服务意识有待提升

在统筹协调方面,一定程度上存在重眼前轻长远、重管理轻服务的现象,更多地关注“短平快”产生经济效益的项目,对高职院校产教融合主动服务不够。高职院校与相关企业对接主要还是通过成立区域性联盟、职教集团等方式,由政府组织开展的合作几乎没有,更多的时候政府部门只是学院与企业签署合作协议的见证者,前期、中期、后期均参与较少。在人才支撑方面,政府及相关部门还未能建立健全高职院校人才引入、培育、激励、考核等制度,加上社会长期对职业教育存在偏见,导致高职院校难以引进高新技术团队进行研发和创新。政府组织的“揭榜挂帅”更多地针对企业而非职业院校。草根工匠、民间高手因人事制度、身份、经费等原因未能纳入选用范围,而部分在职教师强教学弱科研、重技能轻技术,强产教弱科教、重人才培养轻科技创新,强理论弱应用、重数量轻转化的情况未能得到根本转变<sup>[10]</sup>。在监督考评方面,政府部门对高职院校和企业进行监管,但对产教融合没有建立完备的监管体系和细化各项指标,没有出台统一的评价标准,没能对参与产教融合的企业和学校进行合理的评价与政策倾斜。政府对参与产教融合的企业热情不高,科研成果转化全生命周期链条尚未形成,存在高端合作不紧密等情况,还缺少行之有效的办法,产教融合效果不明显。

## 三、地方政府促进高职院校产教融合高质量发展的对策

地方政府作为高职院校和企业的桥梁,在高

职业院校产教融合中扮演着多重角色,发挥着不可或缺的作用,是高职院校产教融合高质量发展的关键因素。要充分激发相关部门、学校、企业参与产教融合的积极性,强化合作平台建设,提升科教融汇创新能力,有效促进教育链、人才链、产业链有机衔接,加快形成“以教促产、以产助学、产学研互动、学研结合”的产教融合行动体系和高职业院校发展新格局。

#### (一)建立健全政策法规体系

1. 加强产教融合发展统筹规划。2022年新修订的《中华人民共和国职业教育法》对产教融合做了相关规定与描述,是实施产教深度融合的根本依据。广东、江苏、山东等地政府结合各自实际制定了一系列的法规条例,在产教融合具体实施中,做到有法可依,有章可循。各地政府可以借鉴先进地区的做法,立足于高质量可持续发展战略,将产教融合发展纳入国民经济和社会发展规划体系,强化规划统筹衔接,国土空间规划、区域规划、专项规划编制需充分体现产教融合导向,协同推进产教融合发展政策制定、要素支持和重点项目建设<sup>[11]</sup>。

2. 加大产教融合政策支持力度。政府系统研究支持产教深度融合的政策,完善企业与学校“双向、双赢”的政策支持引导体系;优化、简化在学校产教融合项目审批,教学、实训、实验设备采购等方面的办事流程;改进学校人事管理激励机制,完善以增加知识价值为导向的分配政策,建立强实绩、重贡献的绩效工资激励调整机制。进一步在政策层面为学校高质量发展和推进产教融合营造良好环境。

3. 完善产教融合协同推进机制。由政府牵头,建立组织、发展改革、工业和信息化、教育、科技、财政、人力资源社会保障等部门组成的推进产教融合发展的联席会议机制,统筹协调解决推进过程中存在的各类问题。深化考评激励机制,引导校企深度融合相向发展,提升校企合作积极性,有效形成工作闭环。完善产教融合衔接机制,帮助高职院校产教融合平台与行业协会、产业园区进行有效衔接,实现资源共享,破解中小微企业“企微言轻”、“单极”运转无力的困局,形成产教融合发展的合力。

#### (二)发挥统筹引领作用

1. 构建产教融合平台。由政府或相关部门牵头,为企业、高职院校和参与产教融合的各主体

搭建产教融合平台,重视构建产教融合创新生态系统<sup>[12]</sup>,利用数字化、信息化、集成化运行模式,构建高维度、高感知和智能化的平台,内容可包含职业教育、产教融合的政策,相关新闻,产业数据,企业需求,高职院校数据资源,产教融合涉及产学研的科技转化项目,金融、国际化资源等,打造“互联网+”平台、资源共享平台、产品研发平台、师资培训平台、人才培养平台、协同创新平台、就业创业平台、金融支持平台,推动产教深度融合。

2. 优化人才培养和引才政策。政府要进一步完善产教融合人才引进机制<sup>[13]</sup>,实施“一人一策”多元化柔性引才方式,采取产业导师、兼职教授、特聘教授等多种形式,加大力度聘请行业有重要影响力的专家学者、企业技术技能人才等,指导人才培养、教学团队建设、专业建设等。设置产业导师特聘岗,推动校企共建、师资共建共享。分级建立产业导师资源库,从政策支持上提升企业积极性,对产业导师给予特别经费支持或奖励。以产教平台为载体,组建跨院系、跨专业、跨校企的异质性混编的科教创新团队,培育一批服务地方产业发展的科教团队带头人和“首席技师”。推动校企共建“双师型”教师培养培训基地和教师企业实践基地,推动企业工程技术人员、高技能人才和职业院校教师双向流动。

3. 持续深化高职院校办学教学改革。重新定义新形态、新学习、新场景、新课程和新流程,打造立足技术迭代变革的课程创新机制,以“课程适应性”理念为核心,以课程改革为载体,打通产、学、研、训、创之间的育人边界,持续推进产教融合“五个一批”项目建设。抓紧抓好专业与产业、职业岗位对接,专业课程内容与职业标准对接,教学过程与生产过程对接,学历证书与职业资格证书对接,职业教育与终身学习对接,加快专业人才培养模式改革,试点开展以行业企业为主导的专业认证机制。

#### (三)营造良好发展环境

1. 激发企业内生动能。完善产教融合型企业认证制度,对列入认证目录的企业,落实优惠政策,给予“金融+财政+土地+信用”的组合式激励支持。鼓励政府和社会资本合作的模式,加强产教融合基础设施建设和公共服务供给。进一步发挥政府投资带动作用,引导社会资本加大对产教融合项目的投资。支持金融机构开发适合产教融合项目特点的多元化融资产品。企业单独投资或

企业与政府合作建设学校的建设用地,按教育科研用地管理,符合《划拨用地目录》的,可通过划拨方式供地。对在产教融合方面表现突出的企业及企业家要加大宣传和政策奖励力度,对产教融合典型示范案例要大力宣传推广。

2. 拓宽企业参与办学途径。鼓励企业积极参与多形式混合所有制办学,支持有条件的企业、产业园区与职业院校合作举办混合所有制分校或产业学院。打造校企命运共同体,允许企业以资本、大型设备、技术、管理等要素依法参与办学并享有相应权益,通过资金共投、方案共制、教学共施、资源共建、师资共融、成果共享、风险共担的“七共”机制,探索产、学、研、工、创一体化的校企深度合作模式。推行面向企业真实生产环境的任务式、项目化、订单式人才培养模式,支持职业院校通过场地、设备租赁等方式与企业共建生产性实训基地和职业技能竞赛训练场地。

3. 联合行业协会助力产教融合。引导行业协会等地方组织积极关注本行业所对应的企业与学校,制订企业与高职院校产教融合的实施计划,对本地产教融合进行人才需求预测,深度参与职业院校教育教学改革,鼓励职业院校和企业、行业协会建立人才联合培养机制,为学生提供学校和企业认可的职业技能指导,颁发相应的职业资格证书,健全技术技能型人才评价体系。由行业协会指导探索培育一批由学校、企业、科研机构等组成的产教融合联盟,推行实体化运作,推动产教融合联盟内的学校在专业设置、师资建设、人才培养、技术研发、实训基地等方面整体提升,依托产教融合联盟做强一批龙头骨干企业,形成若干专业特色显著、产业链条完整、市场规模大的优势产业群。

#### (四)提升政府公共服务能力

1. 加快政府职能转变。政府是公共政策的制定者、参与者,也是社会事业发展的支持者、推动者。从2002年《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》到2017年《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》,政府角色已经从过去的“主导者”转变为“推动者”,政府职能由“划桨者”转变为“掌舵者”,必须突出政府公共服务的职能,关注于提高服务水平和管理能力。地方政府需要扮演好服务者的角色,加强宣传动员和舆论引导,主动了解和倾听学校和企业的需求,积极牵线搭桥,促进校企合作,助推产业与教育

协同育人,依法为产教融合机制提供支持,更好地服务区域经济社会发展。

2. 促进资源共享发展。地方政府可以结合地方产业发展需求,引进一批高水平高职院校、科研院所,研究出台高水平产业学院建设指导意见。可以通过制定和实施相应的资源补充、财税减免、用地、保险购买、劳务补助等优惠政策,鼓励企业投资产教融合,以设备共用、人才共享、利益共赢为合作机制,把创新更有效地转化为新产品、新项目和新兴产业,全方位提升高职院校通过科研攻关服务企业的水平。鼓励金融机构支持产教融合项目,引导银行业金融机构开发适合产教融合的融资品种,支持企业就产教融合进行股权融资。完善符合高职院校办学特点的教育拨款机制,建立健全产教融合科技成果转化和产业化机制,推进高职院校创新资源与企业技术需求紧密融合对接。支持企业承接高职院校科技成果落地转化或购买高职院校科技成果,持续激发科研人员创新创业热情。落实科技人员、高职教师依法取得的科技成果转化奖励收入不纳入绩效工资和单位工资总额基数,将成果转化成效作为项目和人才评价的重要内容。

3. 建立科学评估机制。产教融合紧密度如何、针对性如何、成果转化如何,怎么评估,谁来评价是一个重要的问题。从现有资料及实地调研看,主要还是企业、学校自己评自己定,缺少科学规范的外部评价体系。建议发挥政府的组织优势、资源调控优势、公共管理优势,建立产教融合评估指标体系,确定产教融合方向、目标和标准,建立质量标准体系和质量保障体系,审定合作内容,包括专业设置与改造、专业人才培养方案制订、课程教材建设、实验室建设、“双师型”师资队伍建设等,切实保证产教融合的质量。同时,各级政府应加强对评估结果的运用,把职业教育产教融合发展情况纳入政府部门、有关单位和各高职院校绩效考核工作体系,使评估结果与奖惩、激励相挂钩,形成促进产教融合高质量发展的良好态势。

#### 参考文献:

- [1] 戴禄胜,郑婕,常霞. 产教融合相关概念辨析及其现实意义[J]. 商业文化,2021(23):118-119.
- [2] 鲍文涵. 职业教育大有可为[N]. 人民日报,2023-07-04(5).

- [3] 浙江省人民政府关于印发浙江省深化产教融合推进职业教育高质量发展实施方案的通知[EB/OL]. (2020-11-25)[2023-12-01]. [http://www.hhtz.gov.cn/art/2020/11/25/art\\_1229254140\\_59021853.html](http://www.hhtz.gov.cn/art/2020/11/25/art_1229254140_59021853.html).
- [4] 姜运隆. 产教融合视域下高职院校高质量发展的战略选择与实现路径研究[J]. 教育与职业, 2022(15):60-66.
- [5] 陈子季. 职业教育从“大有可为”到“大有作为”[N]. 中国教育报, 2020-10-13(9).
- [6] 国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见[EB/OL]. (2017-12-19)[2023-12-01]. [https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/19/content\\_5248564.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/19/content_5248564.htm).
- [7] 职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023—2025年)[EB/OL]. (2023-06-08)[2023-12-01]. <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=20239>.
- [8] 陈锋. 产教融合:深化与演化的路径[J]. 中国高等教育, 2018(Z2):13-16.
- [9] 徐国庆. 基于知识关系的高职学校专业群建设策略探究[J]. 现代教育管理, 2019(7):92-96.
- [10] 陈鹤松, 张俊. 产教融合背景下高职院校人才培养的困境及对策[J]. 广西教育, 2019(11):4-5, 10.
- [11] 郭建如. 深化产教融合, 推动教育与经济社会协调发展[N]. 光明日报, 2017-12-26(15).
- [12] 李玉倩, 史献芝. 资源理论视角下产教融合创新生态系统的构建研究[J]. 江苏高教, 2021(8):60-65.
- [13] 刘海明, 刘志威. 高质量发展背景下高职教育产教融合的时空演化[J]. 高等工程教育研究, 2024(1):151-157.

## Local Governments Promoting High-Quality Development of Integration of Enterprises with Schools and Universities in Higher Vocational Colleges: Implications of Value and Thoughts on Practices

JIN Ruihao

(Yiwu Industrial and Commercial College, Yiwu 322000, China)

**Abstract:** Local governments act as critical intermediaries between higher vocational colleges and enterprises, playing multiple roles and exerting an indispensable influence on the integration of enterprises with schools and universities, which is a key factor for high-quality development in this sector. This paper identifies several challenges including inadequate policy direction, limited depth in the participation of local governments in the integration of enterprises with schools and universities, and a need for improving the awareness of public service. Recommendations for local governments involve establishing and refining legal and policy frameworks, exercising overarching leadership, fostering a good development environment, and enhancing public service capabilities to effectively support the high-quality development of integration of enterprises with schools and universities in vocational education.

**Keywords:** integration of enterprises with schools and universities; local government; higher vocational education; high-quality development

(责任编辑:程勇)