

地方政府参与职业教育产教融合的行为研究

——基于产业学院的多案例比较

朱俊

【摘要】本文对地方政府参与高职产业学院建设的3个案例进行比较,考察地方政府的职业教育产教融合行为逻辑。多案例比较发现,地方政府的产教融合行为包括制度供给和直接参与两种,选择何种行为取决于区域产业的聚集程度。当产业聚集度较高,地方政府弱参与具体产教合作项目,仅在区域层面为产教融合提供可置信承诺和制度空间;当产业聚集度适中,地方政府通过为特定企业提供制度供给,引导企业与职业院校合作;产业聚集度较低的区域,地方政府通过区域层面制度供给和强参与具体产教合作项目,降低产教合作的交易成本和办学成本,防止劳动力市场的技能“搭便车”行为进入产教合作领域。

【关键词】地方政府 产教融合 行为逻辑 产业学院

一、问题提出

职业教育产教融合实践表明,地方政府发挥了至关重要的作用:地方政府围绕本地产业的技能需求,以产教资源为依据,通过制度供给,甚至直接参与的方式,推动产教双方共同搭建产教融合型组织,实现产教融合。以高职产业学院(后文如不作特别说明,统一称为“产业学院”)为例,作为产教融合培养技术技能人才的重要载体,具有政校企深度参与、治理架构完善、运行机制高效的特点,受到地方政府、行业企业和高职院校的高度认可,成为观察地方政府产教融合行为的重要“窗口”之一;在一些产业聚集度较高的区域,高职院校与龙头企业合作共建产业学院时,地方政府仅仅从产业学院外部提供制度、财税等政策工具支持;在一些产业聚集度较低的区域,地方政府不仅提供外部政策支持,甚至还通过主导、引导等方式直接参与其中。

可见,地方政府参与区域产教融合的行为存在多样性。为何地方政府的产教融合行为存在差异性?哪些因素影响到地方政府的参与行为?地方政府参与区域产教融合的行为机制又是什么?这些问题的研究有助于解释地方政府在区域产教融合中的行为差异,还能进一步指导区域产教融合实践。为此,本文以三个产业学院为案例,从产业视角探究地方政府产教融合的行为差异及其内在逻辑。

二、文献回顾与研究设计

(一)文献回顾

地方政府的产教融合行为研究主要集中在政治经济学领域和职业教育学领域。在政治经济学领域,学者大多基于产业视角,围绕技能供给行为对政府的产教融合行为展开研究。霍尔(Peter A. Hall)与索斯凯斯(David Soskice)的《资本主义多样性》一书为理解政府的产教融合行为提供了一个产业视角。该书以企业为分析单元,围绕政府不同的职业教育产教融合行为,构建了“政府—产业”协作类型的分析框架来解释资本主义多样性^[1],指出政府为产业提供的技能保护(如就业失业保护政策)强度,将直接影响产业内部企业获得的技能类型^[2]。Culpepper 在一项关于德国东部地区与法国阿尔沃河谷区的技能体系比较研究中发现,在产业聚集度较低的区域,产业的技能需求以通用型为主,技能供给能力取决于地方政府与区域产业之间的沟通协商程度^[3]。中国也有研究开始关注地方政府的产教融合行为,认为政企关系的亲密程度,会影响到地方政府在产教合作中的参与程度^[4],但缺乏来自实证研究的支持。

在职业教育学领域,多数学者围绕政府的职业教育行为进行研究。Greinert 按照政府的角色、作用以及卷入程度,将西方发达国家的职业教育体系分成了三种模式:市场模式、二元模式和学校模式^[5]。以美国、英国、日本为代表的市场模

收稿日期:2025-06-12

基金项目:江苏省学位与研究生教育学会重大研究实验创新项目“‘三教’协同创新建设‘三类学科’”(JSSYXHZD2023-1)

作者简介:朱俊,江苏理工学院炎培学院讲师,教育博士。

式,政府介入职业教育程度小,主要由企业提供职业培训;以德国为代表的二元模式,政府提供职业教育办学的规范框架,企业提供职业教育办学的主体内容;以法国为代表的学校模式,政府介入职业教育程度较高,政府主导职业教育。^[6]在中国,政府参与职业教育的行为较为复杂。在宏观层面,中央和省级政府通过政策、项目、规范等来指导职业教育的办学方向^[7];地方政府作为职业院校的主办方,不仅为职业教育提供政策、经费等办学支持,还直接参与到职业院校的产教融合办学过程,为职业院校的产教融合提供产权保护、制度空间、信用担保等^[8,9]。具体到产业学院,地方政府的作用主要包括三类:一是政府主导型,这类产业学院多分布于以中小企业为主体的区域,需要在地方政府统筹下,高职院校与区域内多家企业共建^[10];二是政府引导型,这类产业学院多分布于以中大型企业为主体的区域,借助地方政府的引导作用,高职院校与区域内中大型企业合作共建^[11];三是校企共建型,这类产业学院多分布在以大型企业为主体的区域,不需要或仅需要地方政府从外部入手支持校企共建产业学院。

上述研究为本文带来以下启示:一是产业视角和以企业为分析单元,有助于理解地方政府的产教融合行为。事实上,地方政府的产教融合行为多服务于经济目标,其参与产业学院建设更是这一“烙印”的有力佐证。二是围绕技能供给的政府、产业之间互动是理解政府产教融合行为的核心。地方政府根据区域产业的特定技能需求,能够提供多样化的政策工具激励产教双方共同培养技术技能人才,甚至直接参与到职业院校的办学过程。三是区域产业的多样性决定了地方政府产教融合行为的多样性。不同产业聚集度的区域,地方政府在产业学院建设的参与度上是高度异质的,反映了地方政府的职业教育行为与区域产业之间具有较强的相关性。

(二) 研究设计

1. 研究方法

本文旨在通过考察地方政府参与产业学院建

设行为的差异性,来探究地方政府产教融合行为的一般规律,属于“如何”“何因”的问题;且已有研究较为缺乏,变量之间的逻辑关系还比较模糊,故适合采用案例研究方法对案例的信息进行挖掘。多案例研究的“复制逻辑”有助于识别和分析研究对象的异同性,能够有效检验所总结的地方政府产教融合行为机制的准确性和逻辑性,确保研究结果的稳健性和通用性。故本文通过比较不同区域的地方政府在产业学院建设中的角色、功能,进而探究自变量(区域产业聚集度)差异对因变量(地方政府产教融合行为)的影响,进一步建构地方政府的产教融合行为逻辑。

2. 案例选择

案例选取遵循理论抽样原则。按照有利于发现区域产业聚集度与地方政府产教融合行为之间关系的内在要求,以及案例选取的饱和度进行案例筛选。遵照学术伦理及学术规范,对文中的地名、企业、高职院校、产业学院等信息均进行匿名化处理。为此,本文以区域产业聚集度、地方政府的产业学院参与方式为案例挑选标准,在珠三角地区分别选择了产业聚集度较高的东湾区新能源汽车产业,产业聚集度适中的西湾区生物医药产业,以及产业聚集度较低的中溪区针织服装产业,三个区域的产业分别与当地高职院校共建了产业学院,当地政府在产业学院中的参与方式分别为:从产教外部支持共建、引导产教双方共建和主导产教双方共建。具体见表1。

3. 资料收集

案例资料主要来源三个方面,一是过程性资料收集。作者通过亲身参与高职院校相关产业学院建设,以及与其他兄弟院校在产业学院建设过程中交流所收集的有关过程性数据、资料,形成了详实的工作记录。二是案例研究的第一手资料。通过对新能源汽车产业学院、生物医药产业学院、针织服装产业学院以及其所面向的区域产业(企业)进行了实地调研、半结构化访谈,了解产业学院的建设主体、参与方式、治理架构、办学特点等,形成了第一手的资料。三是利用公开、权威渠道(如政府网站、公司年报等)收集了区域产业的聚

表1 案例的基本情况

| 区域产业 | 产业特征 | | | 产业学院 | 政府参与方式 |
|------------|-------|--------------|----------|-----------|-----------------------------|
| 东湾区新能源汽车产业 | 聚集度较高 | 大型企业垂直整合产业链 | 企业自研核心技术 | 新能源汽车产业学院 | 提供政策,鼓励亚圳公司参与产业学院建设 |
| 西湾区生物医药产业 | 聚集度适中 | 大中型企业混合整合产业链 | 企业自研核心技术 | 生物医药产业学院 | 组建理事会,引导7家中大型生物医药企业参与产业学院建设 |
| 中溪区针织服装产业 | 聚集度较低 | 中小企业水平分布产业链 | 行业通用技术 | 针织服装产业学院 | 组建董事会,主导产业学院建设,建立服装产业公共平台 |

集度、生产技术特点等相关信息。上述资料形成了三角互证,增加了本研究案例资料的信效度。

三、案例分析与讨论

从区域产业的视角概述三个案例的产业聚集度、技能需求类型、产业学院治理架构和政府行为(见表2),并对地方政府参与产业学院建设的方式进行比较。

(一) 案例概述:面向区域产业的三种产业学院建设方式

1. 面向东湾区新能源汽车产业的新能源汽车产业学院

在东湾区,亚圳公司是东湾区新能源汽车产业中规模最大的企业,占全市新能源汽车工业总产值的62.58%,区域新能源汽车生产要素高度集中在亚圳公司内部。亚圳依托企业自研核心技术,打造集关键原材料—核心零部件—整车研发生产于一体的产业链。东湾区新能源汽车生产要素高度聚集,加上其内部生产系统大量采取自研核心技术,使得其关键生产岗位的技能需求呈现企业专用型特征,不能从劳动力市场购买获取,转而需要与高职院校联合培养企业专用型技能。

为满足亚圳公司企业专用型技能需求,东湾政府出台《东湾加快打造“新一代世界一流汽车城”三年行动计划(2023—2025年)》等,提升新能源汽车产业工人的福利待遇,鼓励辖区高职院校与亚圳公司合作培养技术技能人才。为此,在东湾政府政策支持和牵线搭桥下,亚圳公司与东湾高职共建新能源汽车产业学院。由亚圳公司提供专门场地、师资和设备,东湾高职提供教学、师资、学生和场地,双方共建新能源汽车产业学院,培养“嵌入式软件开发”“汽车测试装调”“汽车电子产品检测”“汽车检测维修”4类生产岗位群的技术技能人才。

在产业学院,亚圳公司通过行政手段能较便捷地统筹公司内部资源服务人才培养,对政府统筹产业资源的需求较弱。因此,在治理结构上实施“校企双主体”;治理架构上实行“双系统”:在学校和企业内部,分别任命产业学院院长,分别设置了教师工作站、课程实践部、技术研发部等部门,

分别负责相关的人才培养工作。

2. 面向西湾区生物医药产业的生物医药产业学院

西湾区的生物医药产业集群形成了完整的产业链,康方生物、中美冠科、百灵生物等7家中大型企业处于产业链不同位置,占西湾区生物医药工业总产值的35.58%,区域生物医药生产要素较为集中在这7家企业内部。7家企业拥有自研核心技术,其生产系统关键生产岗位的技能需求呈现企业专用型特征,不能从劳动力市场购买获取,转而需要与高职院校联合培养企业专用型技能。

为满足生物医药产业企业专用型技能需求,西湾政府出台《健康医药产业发展行动计划》,支持辖区企业与高职院校合作培养产业高级技术人才、技工人才。同时,引导7家企业与高职院校共同建设产业学院。产业学院由西湾政府牵头,成立产业学院理事会,协调产业学院的办学方向、产教资源配置和人才培养,确保人才培养工作符合产业学院成员企业的需求;由西湾高职主导,建立以7家企业为主体的组织架构,下设7个企业冠名订单班,为成员企业培养专属的生产岗位技能人才。

3. 面向中溪区针织服装产业的针织服装产业学院

中溪区的针织服装产业形成了完整的产业链,产业聚集度较低,生产要素主要分散在全镇5131家中小服装企业内部。这些企业大量采用行业通用型技术进行生产,企业生产系统的生产岗位表现为行业通用型技能。企业采取相互竞争的方式获取技能,增加了企业的用工成本。

中溪区政府为满足服装产业的通用型技能需求,防止企业之间的技能“搭便车”行为,直接参与产业学院办学:一是提供资金、场地等支持产业学院办学,共建政校企行董事会,指定代理人担任董事长^①,统筹全镇服装产业资源;二是支持15家企业投入设备、人力参与产业学院工作室建设;三是联系上级部门、行业协会将服装创新工程技术中心、纺织检测中心等产业平台设在针织服装产

表2 地方政府参与产业学院建设的三种方式

| 区域产业 | 产业聚集度 | 产业学院 | 办学主体 | 治理特点 | 政府行为 |
|------------|-------|-----------|------------------|--------------|---|
| 东湾区新能源汽车产业 | 高 | 新能源汽车产业学院 | 校企双主体 | “双系统”治理架构 | 出台产业政策,从外部支持产业学院建设 |
| 西湾区生物医药产业 | 中 | 生物医药产业学院 | 政府引导,学校主导,7家企业参与 | 以企业为主体 | 出台政策支持产教合作;牵头成立理事会,协调7家企业参与产业学院建设;考核学校产教融合情况 |
| 中溪区针织服装产业 | 低 | 针织服装产业学院 | 政校企行四方共建 | 以产业公共服务平台为核心 | 政府投入资金、场地;支持15家企业投入设备、人力;联系市科技局、行业协会将产业公共服务平台设在产业学院 |

业学院,为服装企业提供公共技术服务。在政府主导下,产业学院以15个工作室为核心,依托产业公共服务平台吸引全镇服装企业参与通用型技能人才培养。

(二)案例比较:产业聚集度与产业学院办学主体行为的差异

在新能源汽车产业学院案例中,地方政府“弱参与”产业学院建设,仅通过宏观产业政策和职业教育政策从外部激励校企双方建设产业学院。校企双方通过双主体共建方式:学校开设岗位订单班,按照亚圳公司生产要求,提升实训室等软硬件建设,让学生在产业学院学校分部完成基础知识学习;亚圳公司主动投入资金和设备,建设和改造企业教学场地,向新能源汽车产业学院学生开放生产车间,以“网络虚拟学习+现场岗位实习”的方式完成企业专用型技能知识学习。

在生物医药产业学院案例中,西湾区政府“适中参与”产业学院建设,通过召开产教接洽会、来院视察、政策引导、舆论宣传等方式引导本土7家生物医药企业参与,形成政府引导、多企共建模式。西湾高职通过开设企业订单班、教学过程管理、课程内容开发、培养模式创新等方式主导产业学院建设与发展。7家企业在政府引导下,依托企业订单班主动接纳学生在岗学习,并联合西湾高职对学生进行考核评价、选拔聘用以及过程管理。

在纺织服装产业学院案例中,地方政府“强参与”产业学院建设,通过资金、场地投入、搭建产业公共服务平台、统筹生产要素、政策支持和宣传表彰等方式,主导中溪高职技能人才培养过程。中溪高职积极响应中溪政府的产业发展目标,通过投入资金、设备和人员,以及选引企业入驻等方式建设产业学院,并根据产业动态发展不断调整专业结构、课程内容、培养模式。中溪服装企业通过进驻产业学院、设立校外实训基地等方式,为产业学院培养符合本地服装产业设计与营销岗位群的行业通用型技术技能人才服务。

需要指出的是,产业学院各类办学主体的各类参与行为反映了区域产业资源的配置方式。其中,“主动”是指在地方政府介入下,能够按照共同育人目标自主投入要素资源建设产业学院,行为

主体多为高职院校和区域产业;“主导”除了具备“自主性”外,还能掌控产业学院办学要素的分配和办学成本的分担,行为主体主要为地方政府、高职院校;“引导”除了具备“自主性”外,还具有“选择性”“方向性”,能运用政策工具驱动特定的产教双方进行合作,行为主体主要为地方政府。

可见,产业聚集程度不同,影响地方政府在产业学院中的参与方式与参与强度。产业聚集度较高的区域,地方政府仅从产业学院外部提供政策支持,弱参与产业学院办学,校企双主体“强参与”共建产业学院。产业聚集度适中的区域,地方政府从产业学院外部提供可置信承诺和制度保护,协调区域生产要素,参与产业学院办学强度适中,形成政府引导、学校主导、企业主体的方式共建产业学院。产业聚集度较低的区域,地方政府除了从产业学院外部提供可置信承诺和制度保护外,还需要联合行业协会共同统筹区域生产要素,强参与产业学院办学,形成政府主导、学校主体、产业主动的方式共建产业学院(见表3)。

(三)案例讨论:地方政府参与产业学院建设的行为逻辑

1. 地方政府参与产业学院建设的方式

进一步分析发现,产业聚集度反映了生产要素在区域内部该类产业的配置情况,并影响了地方政府参与产业学院建设的方式(见表4)。

在聚集度较高的产业,生产要素高度集中在极少数企业内部,企业规模较大,企业内部采用大量的企业专用型技能来组织生产。同时,企业同类产业中具有排他性优势,当进行产教合作共建产业学院时,具有较强的话语权和独立性,能够借助自身财力优势单独承担技能人才的培养成本。地方政府通过出台有利于构建区域产教融合的政策支持,就能吸引高职院校与这类企业进行合作。在产业学院建设中,地方政府仅从产业学院外部(产业端、职教端)“发力”,以“弱参与”的方式为产业学院提供可置信承诺和制度空间,支持产教合作,通过组织创新、制度创新来实现亚圳新能源汽车专用性技能人才培养。

在聚集度适中的产业,生产要素相对集中在少数企业内部,企业规模以中大型为主,同样企业内部会采用大量的企业专用型技能来组织生产。

表3 产业聚集度影响产业学院办学主体行为的比较

| 产业聚集度 | 办学主体 | 合作方式 | 参与方式/程度 | | |
|-------|----------------|--------------|---------|--------|--------|
| | | | 政府 | 学校 | 产业 |
| 高 | 校企双主体 | 校企合作共建 | 支持/弱参与 | 主动/强参与 | 主动/强参与 |
| 中 | 地方政府、高职院校、7家企业 | 政府引导,多企共建 | 引导/强度适中 | 主导/强参与 | 主动/强参与 |
| 低 | 地方政府、高职院校、行业企业 | 政府主导,校行企三方共建 | 主导/强参与 | 主动/强参与 | 主动/强参与 |

表 4 区域产业对地方政府参与产业学院建设的影响

| 区域产业 | | | 产业学院合作方式 | 地方政府角色 |
|-------|-------|-------|--------------|-----------------------------------|
| 产业聚集度 | 企业规模 | 技能类型 | | |
| 高 | 大型企业 | 企业专用型 | 校企双主体 | 弱参与,为产业学院提供可置信承诺和制度空间,支持产教合作 |
| 中 | 中大型企业 | 企业专用型 | 政府引导,多企共建 | 中等强度参与,为产业学院提供可置信承诺和制度空间,引导产教双方合作 |
| 低 | 中小型企业 | 行业通用型 | 政府主导,校行企三方共建 | 强参与,主导产业学院办学,为双方提供成本分担、可置信承诺和制度保护 |

这些企业在区域产业中呈协作关系,共同垄断了同类产业的生产要素。企业在产教合作共建产业学院时,具有一定的话语权和独立性,能够借助自身财力优势独立承担技能人才培养成本。但由于单个企业技能需求相对较少,导致人才培养成本“单价”较高,这些企业需要共同协作,分担人才培养成本。高职院校在和这类企业合作时,同样缺乏统筹生产要素的能力和独立开设产业学院的财力,而且面临组织创新的风险。因此,需要地方政府为这些企业提供可置信承诺、制度保护,引导产教双方合作共建产业学院,实现成本分担,提升人才培养效率。

在聚集度较低的产业,产业按照专业化分工布局,专注产业链的某(几)个环节,生产资源高度分散在不同企业内部,企业规模较小。企业在区域产业中呈协作(上下游企业)与竞争(同业企业)关系,在产教合作共建产业学院时,自身技能需求相对较少,需要协同其他企业共同合作,一方面能够增强产教合作中的“议价能力”,另一方面能够降低其他企业“搭便车”风险,同时,降低自身技能人才培养成本。高职院校在办学过程中,面对高度分散的区域生产要素,缺乏统筹区域资源的能力、独立开设产业学院的财力,以及面临组织创新的风险。因此,产教合作需要地方政府牵头,通过投入办学资源,统筹生产要素等方式,主导产业学院办学,为双方提供成本分担、可置信承诺和制度保护,来降低技能人才培养的成本,提升人才培养的适应性。

2. 地方政府参与产业学院建设的行为逻辑

产业聚集度既反映了不同产业组织方式下企业规模大小,也体现了企业控制和配置区域生产要素能力的大小。^[12]有关产业聚集度与产教融合的关联性研究受到关注。田志磊的研究表明,合作企业在区域产业中聚集度越高,岗位技能专用型越强,企业参与技能形成的外溢性越小,参与意愿越强;产业聚集度越低,岗位技能通用型越强,企业参与技能形成的外溢性越大,参与意愿越小。^[13]本文3个案例中,产业的产业聚集度呈现不同的变化。东湾新能源产业的产业聚集度最高,中溪针织服装产业的产业聚集度最低,西湾区生物医药产业的产业聚集度位于两者之间。

根据前文分析,地方政府通常有较强的意愿实现职业教育与产业的融合,而高职院校在选择合作企业时通常选择本产业中规模较大的1个或多个企业进行合作。关于地方政府参与产业学院建设的影响机制可以简化为:

在一个高度分散的区域产业体系中,产业聚集度低,产业体系中以中小规模企业为主,地方政府采用强参与策略建设产业学院,主导高职院校、区域产业共同建立产业学院,在内部搭建以产业平台为核心的治理架构,用于培养服务区域产业的行业通用型技术技能人才。

当区域产业体系的聚集度提高,产业聚集度适中,企业的整合度(无论是水平整合还是纵向整合)提高,规模变大,以中大型企业为主,技术技能的企业专用性也随之提高,地方政府在产业学院建设中的参与度降低,政府引导下,由高职院校主导,企业作为参与主体的方式共建产业学院,在内部搭建以合作企业为主体的治理架构,用于培养服务合作企业的专用型技术技能人才。

当区域产业体系的聚集度进一步提高,企业的整合度(无论是水平整合还是纵向整合)进一步提升,规模进一步变大,技术技能完全为企业专用型,地方政府采用弱参与策略,校企双方采用高职院校和企业作为双主体的方式共建产业学院,在内部搭建以企业专用型技能人才培养为导向的治理架构,用于培养服务于合作企业的专用型技术技能人才。

四、制度供给与直接参与:地方政府产教融合行为的双重逻辑

在西方国家,特别是“协调性市场经济”的资本主义国家,行业协会这类社会组织的功能发育较为完善,在行业产业中的统筹能力较强,使得产教体系具有明显的“法团主义”特征^[14],即社会组织作为“中间环节”和“中间组织”,与政府、市场共同参与市场治理^[15]。这些国家,无论是中央政府还是地方政府,其职业教育行为多从制度入手,协调产业部门参与职业教育办学。

但基于本文对地方政府参与产业学院建设的3个案例比较,发现中国本土的区域产教体系中,社会组织的“中间环节”“中间组织”作用被极大地弱化,转而依靠地方政府的“中介作用”来衔接产

教双方。因此,地方政府的职业教育行为主要表现为制度支持和直接参与两个方面。

一是地方政府为产教融合提供政策支持。这一点与西方国家地方政府的职业教育行为较为相似。地方政府围绕产业的技能需求,为产教双方构筑有利于合作的制度体系。在产业端,通过制定有利于技能保护、技能提升和技能竞争的政策(如就业失业保护、技能等级制度等),从而提高产业对职业教育的吸引力;在教育端,出台政策鼓励职业教育实施“亲产业”的办学改革(支持职业院校聘请产业教师等),增强特定产业的技能供给,并为职业院校在产教融合过程中所实施的办学创新(如产业学院)提供可置信承诺和制度空间,降低职业院校在产教合作中的制度风险和交易成本。同时,在产教双方合作过程中,通过专项产教融合制度(如地方的产教融合型企业评选、高职院校产教融合绩效考核等)来进一步强化职业教育与区域产业的融合。此外,地方政府还通过政治激励(如视察)等非正式制度行为为职业教育产教融合提供制度支持。

从本研究来看,地方政府的产教融合制度供给行为差异很大程度上取决于区域产业集聚度的差异。区域产业的聚集度越高,技能的企业专用型越明显,企业之间“搭便车”的行为越少,地方政府的产教融合制度供给重心在于如何扩大技能供给;而区域产业的聚集度越低,技能的行业通用型越明显,企业之间“搭便车”的行为越多,地方政府除了上述制度供给外,还需要防止企业之间的“搭便车”行为延伸至产教合作领域。

二是地方政府直接参与职业教育的办学过程。地方政府的直接参与职业教育的行为较为复杂,这一点与西方国家的地方政府职业教育行为差别较大。在本研究中,地方政府围绕技能供给的目标,以“中介”的身份直接参与了高职院校产业学院的办学,其参与强度和参与方式取决于区域产业体系的聚集程度。区域产业的聚集度越高,职业院校的技能主要供给到极少数的大型企业,技能类型表现为企业专用型,地方政府仅需要较低强度的直接参与,且参与方式主要为肯定、表彰、奖励等,以扩大产教融合的声望与影响。随着区域产业的聚集度降低,职业院校的技能主要供给到少数的中大型企业,技能类型表现为企业专用型,地方政府直接参与产教合作的强度开始升高,参与方式为引导这些中大型企业与职业院校合作,降低产教双方的交易成本。当区域产业的产业聚集度进一步降低时,职业院校的技能主要供给大多数中小型企业,技能类型表现为行业通

用型,地方政府直接参与产教合作的强度进一步提高,参与方式为主导产教融合、分担成本等:一方面,通过提供产业公共服务来统筹区域的中小企业参与到产教融合中,增强地方政府在产教融合中的主导作用,降低产教合作交易成本;另一方面,通过提供场地、经费降低中小企业与职业院校的产教合作成本。本质上,地方政府主导产教融合和分担产教融合成本的方式是一种防止劳动力市场中“搭便车”行为进入产教合作领域。

五、结语

本研究发现,区域产业的多样性势必会导致地方政府产教融合行为的多样性,进而必然导致区域职业教育产教融合体系的多样性。地方政府通过制度支持和直接参与来构建区域产教融合体系,实际上是一种“自下而上”的集体主义技能政治行为。这也可以理解早期的“构建国家层面现代职业教育体系”为何向“构建区域层面的现代职业教育体系”的政策转向。

同时,需要指出的是,地方政府以制度供给的方式参与到产教融合中,虽然有利于形成“高技能均衡”,但这种制度创新本身就具有不稳定性,需要随着制度环境、市场变化而不断调整达到再均衡^[16]。这就需要地方政府不断优化产教制度,实现产教融合的动态均衡。遗憾的是,本研究囿于研究内容和方法的限制,并未对案例中区域产业特征变化带来的政府行为变化进行过程追踪,因而无法提供地方政府关于产教融合制度供给再均衡的实证解释,这也为下一步研究指明了方向。

(致谢:感谢北京大学田志磊老师和审稿人的宝贵建议。)

注 释

①早期由地方政府主要领导担任,后因政策限制,由地方政府指定政府部门负责人作为政府代理人担任产业学院院长。

参 考 文 献

- [1][14] P A HALAND, D SOSKICE. Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage[M]. New York: Oxford University Press, 2001.
- [2] ESTEVEZ-ABE MARGARITA, TORBEN IVERSEN, DAVID SOSKICE. Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state[M]// P A HALAND, D SOSKICE. Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage. New York: Oxford University Press, 2001.
- [3] PEPPER D CULPEPPER. Rethinking reform: the politics of decentralization cooperation in France and Germany (political economy)[D]. Cambridge: Harvard University, 1999.

- [4] 朱俊, 欧锦欣. 区域产教合作治理中的学校策略: 基于职业院校校长能力中介效应的解释框架[J]. 职教通讯, 2025(3): 5-13.
- [5] GREINERT W D. Marktmodell-schulmodell-duales system: grundtypen formalisierter berufsbildung[J]. Die berufsbildende schule, 1988, 40(3): 145-156.
- [6] 李俊, 李东书. 职业教育产教融合的国际比较分析——以中国、德国和英国为例[J]. 高等工程教育研究, 2019(4): 159-164.
- [7] 李鹏. 嵌入性变革: 中国职业教育管理的历史、问题与反思[J]. 江苏高教, 2021(1): 110-115.
- [8] 田志磊, 李俊, 朱俊. 论职业教育产教融合的治理之道[J]. 中国职业技术教育, 2019(15): 14-20.
- [9] 朱俊. 产权秩序与治理效率: 职业教育校企合作制度变迁史的回顾[J]. 中国职业技术教育, 2016(34): 172-183.
- [10] 陈伟, 易芬云. 产业学院治理的实践逻辑反思[J]. 江苏教育, 2021(89): 6-15.
- [11] 段明. 基于产教融合的高职产业学院治理模式、问题与路径[J]. 教育与职业, 2021(16): 28-35.
- [12] 乔·S·贝恩. 新竞争者的壁垒[M]. 徐国兴, 译. 北京: 人民出版社, 2012.
- [13] 田志磊. 产教融合的苏南模式: 基于区域比较的视野[J]. 江苏教育研究, 2023(5): 3-8.
- [15] CHRIS ANSELL, ALISON GASH. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of public administration research and theory, 2008, 18(4): 543-571.
- [16] 凯瑟琳·西伦. 制度是如何演化的: 德国、英国、美国和日本的技术政治经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2010.

Research on Local Government Participation in the Integration between Industry and Education in Vocational Education —Multi-case Comparison Based on Industry Colleges

Zhu Jun

Abstract: This paper compares three cases of local governments' participation in the construction of higher vocational industry colleges, examining the behavioral logic of local governments in integrating industry and education in vocational education. Through multi-case comparison, it's found that local governments' integration of industry and education includes both institutional supply and direct participation, and the choice of behavior depends on the degree of regional industrial agglomeration. When the degree of industrial agglomeration is high, local governments weakly participate in specific industry-education cooperation projects, only providing credible commitments and institutional space for industry-education integration at the regional level. When the degree of industrial agglomeration is moderate, local governments guide enterprises to cooperate with vocational colleges by providing institutional supply for specific enterprises. In regions with a low degree of industrial agglomeration, local governments reduce the transaction costs and operating costs of industry-education cooperation through regional institutional supply and strong participation in specific industry-education cooperation projects, preventing skill "free-riding" behavior in the labor market from entering the field of industry-education cooperation.

Key words: local government; industry-education integration; behavioral logic; industry college

(责任编辑 任令涛)