

我国职业教育产教联合体政策的演进历程及发展前瞻

■周 燕

摘 要:产教联合体作为职业教育产教融合的全新组织形态,是推动产业结构调整和社会经济发展的重要载体。中华人民共和国成立以来我国职业教育产教联合体政策的演进经历了探索阶段、发展阶段和快速发展阶段三个不同时期,体现出以下基本逻辑:政策供给从泛化到精细化,政策功能从单一功能到多功能辩证统一,目标指向从基于市场需求的倡导到项目制推动,价值导向从松散联盟到实体嵌入。在深化现代职业教育体系建设改革的新时代背景下,产教联合体政策将成为职业教育政策的关注点、以项目化治理为抓手、推进产教联合体实体化运行、发挥企业重要办学主体作用。

关键词:职业教育;产教联合体;政策;演进;展望

基金项目:2022年度江苏省教育科学规划课题重点课题“基于深度产教融合的职业教育适应性人才培养体系构建研究”(编号:B/2022/02/02);2021年江苏省高等教育教改研究课题“盛虹企业学院适应型人才培养模式的研究与实践”(编号:2021JSJG420);第三批国家级职业教育教师创新团队。

中图分类号:G40-057 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-2311(2024)10-0098-06

作者简介:周燕,女,苏州经贸职业技术学院教务处处长,教授(江苏苏州 215009)。

DOI:10.16477/j.cnki.issn1674-2311.2024.10.012

政策作为基于国家权力意志表达和价值权威性分配而设计的规则体系,既是构建现代职业教育体系和推动职业教育高质量发展的不竭动力,承载着改革的使命^[1],也是破解产教融合发展难题的重要举措。随着我国产教关系由工学结合阶段发展到校企合作阶段,再发展到产教融合阶段,产教融合成为产教关系发展的新范式并上升为一种国家制度,职业教育产教联合体也成为专门的政策话语,由“边际”逐渐走向“主流”。在相关政策的大力推动下,各种类型产教联合体建设如火如荼,成为深化产教融合的“牛鼻子”。如近年来分别有150家和149家职业教育集团入选第一批和第二批国家级示范性职业教育集团(联盟)培育单位,有50家产业学院入选第一批国家级现代产业学院建设工作,有63家企业入选国家产教融合型企业,有28家市域产教联合体入选第一批国家级市域产教联合体,等等。

从现有研究文献来看,近年来关于职业教育产

教联合体的研究取得一定进展。如产教联合体基于已有组织形态的实践困境而产生,实现从虚化到实体的转型^[2];产教联合体构建面临协同机制缺乏创新、无法精准匹配产业、模式缺乏示范带动、实践环境建设不足等现实困境^[3];产教融合体培育与建设呈现出优化空间布局、打造第三空间和持续深化改革的实践取向^[4],等等,但是基于政策视角的探讨较为缺乏。政策作为一种具体的规制形态,对职业教育产教联合体发展具有非常深远的影响,不仅保障它的持续发展,也有利于人们更加清晰地认识到它的地位和作用^[5]。鉴于此,本文从时间序列的视角梳理中华人民共和国成立以来职业教育产教联合体政策的演进历程和体现的逻辑,并对其未来的优化方向提出有针对性的建议,以促进产教联合体建设的高质量发展。

一、我国职业教育产教联合体政策的演进历程

中华人民共和国成立以来,我国职业教育产教联合体政策经历了一个从无到有、渐进发展的过程,在系统全面梳理和归纳相关政策文本的基础上,借鉴历史制度主义研究抓“关键节点”的方法,根据产教联合体政策的相关内容特征,将其演进历程划分为三个主要历史阶段。

(一)探索阶段(1949-2003年)

这一阶段并没有出现专门的职业教育产教联合体政策,而是蕴含在职业教育产教融合相关政策之中。在“为工农服务,为生产建设服务”的教育方针指导下,职业教育产教融合政策主要呈现以下两个方面的特征。一方面,教学和生产劳动相结合。《中央人民政府政务院关于整顿和发展中等技术教育的指示》(1952年)、《第一次全国工人技术学校校长会议关于提高教学工作质量的决议》(1955年)、《中共中央、国务院关于教育工作的指示》(1958年)、《技工学校工作条例(试行)》(1979年)等政策文件都强调教学和生产劳动相结合,注重校办农场(工厂)、实习工场等建设,致力于学生专业实践应用能力的培养。尤其是《第一次全国工人技术学校校长会议关于提高教学工作质量的决议》(1955年)对实习工场的设备、环境等做了明确的规定,使其建设更具有可操作性。另一方面,学校和企业联合办学。《中共中央关于教育体制改革的决定》(1985年)、《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》(1991年)、《中国教育改革和发展纲要》(1993年)等政策文件强调要充分调动企事业单位和业务部门参与职业教育办学的积极性,提倡学校和企业联合办学,走产教结合的发展道路。此阶段职业教育产教融合政策聚焦于“半工半读”、校企联合办学,催生了产教合作的萌芽,为职业教育产教联合体建设奠定了坚实基础。

(二)发展阶段(2004-2014年)

21世纪初期,职业教育产教联合体形态开始作为政策话语正式出现在相关政策之中,表明产教联合体逐渐受到政策关注。职业教育集团是这一阶段职业教育政策最为关注的产教联合体形态,以盘活职业教育资源和发展区域经济。全国职业教育

工作会议(2004年)和《国务院关于大力发展职业教育的决定》(2005年)强调职业院校要注重资源的整合和重组,走规模化、集团化和连锁化办学的发展道路。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(2010年)引导示范性职业教育集团建设,探索行业企业参与集团化办学的试点改革。为了进一步激发职业教育办学活力,《国务院关于加强加快发展现代职业教育的决定》(2014年)指出研究制定相关支持政策,鼓励院校、行业、企业等多元主体共同组建职业教育集团,发挥其在促进教育链和产业链有机融合中的重要作用。此外,“校中厂”“厂中校”等产教联合体形态也开始成为政策话语的内容。如2011年,教育部印发《关于推进高等职业教育改革创新引领职业教育科学发展的若干意见》,提出积极探索建立“校中厂”“厂中校”等形式的实践教学基地,以推动教学改革,改革培养模式。从颁布的政策数量来看,此阶段职业教育产教联合体政策呈逐渐上升的趋势,依赖政策驱动产教联合体建设的态势越来越明显。

(三)快速发展阶段(2015年-至今)

此阶段国家聚焦于产教联合体建设,出台多个政策文件,以此来推动产教深度融合,产教联合体建设由此迈入一个具备规范化和制度化的发展新阶段。具体而言,产教联合体建设实施方案以专门性政策文件形式呈现,往往以某一产教联合体作为政策文件名称的核心词,并且政策数量不断增长,说明产教联合体政策话语开始由依附于产教融合政策走向独立。如在职业教育集团方面,教育部于2015年就职业教育集团建设印发专门文件——《关于深入推进职业教育集团化办学的意见》,就完善集团化办学实现形式、提升综合服务能力、强化保障机制等做了明确规定,鼓励院校、行业部门、企业等多元主体积极参与职业教育集团建设。2019年,教育部颁布《关于开展示范性职业教育集团(联盟)建设的通知》,启动示范性职业教育集团(联盟)建设工作,共有299家单位入选。《职业教育提质培优行动计划(2020-2023年)》(2020年)提出发挥职业教育集团在推进企业参与职业教育办学的纽带作用,计划打造实体化示范性职业教育集团的数量达500个左右。又如在产业学院方面,《国务院办公厅

关于深化产教融合的若干意见》(2017年)首次明确提出“产业学院”这一新型产教联合体组织形态概念,鼓励企业依托或者联合院校设立产业学院。教育部发布的《新工科研究与实践项目指南》(2017年)、《教育部、财政部关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》(2019年)等一系列政策文件都涉及产业学院建设。尤其是随着《现代产业学院建设指南(试行)》(2020年)的颁布,国家级现代产业学院建设启动。此外,在产教融合型企业、市域产教联合体、行业产教融合共同体等方面,一系列政策文件相继出台。

二、我国职业教育产教联合体政策的演进逻辑

职业教育产教联合体建设是贯穿职业教育发展历程的一条独特线索,也是透视中华人民共和国成立以来职业教育产教融合演进历程的一个特殊维度。厘清不同历史时期产教联合体建设的方案路径和措施经验,特别是探析相关政策演进所蕴含的逻辑,有助于我们理解产教联合体的功能定位和建设机理。

(一)政策供给:从泛化到精细化

“政策是个人、团体或国家政府在具体情境下的行动指南或准则。”^[6]政策供给是政府为了解决公共问题、达成公共目标以及实现公共利益所提供的政策支持,包括制定行为规范、优化资源分配、实施社会治理等方面的政策与决策。如何建设职业教育产教联合体是一项庞大的系统性建设工程,不仅涉及产教联合体建设的基础条件,还关涉建设目标、建设标准、建设内容和治理体系,需要一定的政策供给。

在探索阶段和发展阶段,产教联合体并未成为专门的政策话语,一方面,缺少专门的产教联合体政策,相关内容蕴含在职业教育发展等政策之中。另一方面,相关政策虽然对产教联合体有所涉及,但较为宽泛、笼统,实施细节不足,从而影响了产教联合体建设的深度推进。随着产教联合体建设成为构建现代职业教育体系的基础工程和职业教育高质量发展的重要引擎,相关政策供给也呈现出新的时代特征,越来越注重精细化,增强政策的可操作性。如《关于开展示范性职业教育集团(联盟)建

设的通知》(2019年)不仅规定了示范性职业教育集团(联盟)遴选的标准,还详细规定了一级指标、二级指标以及具体观测点;《关于开展市域产教联合体建设的通知》(2023年)既明晰了市域产教联合体建设的工作目标、建设内容等,规定了基础性条件,为市域产教联合体建设提供了重要遵循,又明确规定了7大基本指标以及相应的观测点,从而为产教联合体建设工作持续开展和长远能力建设提供了强有力的制度和政策环境支撑。

(二)政策功能:从单一功能到多功能辩证统一

正如有研究者指出,我国产教融合的早期为工学结合阶段,目的上借助企业机器、设备上弥补教学资源不足,形式上学生进入企业参与实习实训为主^[7],在此背景下早期的职业教育产教联合体政策强调贯彻以生产实习教学为主的方针,聚焦产教联合体的教学功能,将其打造为实践教学基地,补充教学资源。如1955年,劳动部、工业部等联合印发的《关于提高教学工作质量的决议》强调要加强实习工场建设,相关设备要适合课堂教学的要求和现代的技术水平,并对实习工场的光线、通风和安全做了具体规定。有关“校中厂”“厂中校”建设的相关政策也强调要建成实践教学基地,不断推动教学改革。

随着经济社会的发展,对产教联合体的功能有了多元化的诉求,相关政策强调产教联合体不仅要发挥教学功能,还要注重发挥多种社会功能。如《现代产业学院建设指南(试行)》(2020年)强调产业学院要创新人才培养模式,除此之外还要开发校企合作课程、建设高水平教师队伍、服务区域经济社会发展,促进产业转型升级,等等。《关于开展市域产教联合体建设的通知》(2023年)也强调市域产教联合体在人才培养方面取得突破,除此之外还要在技术创新、工艺改进、产品升级、员工培训等方面服务企业,解决企业实际生产问题,面向社会开展技术技能培训服务。

(三)目标指向:从基于市场需求的倡导到项目制推动

“校中厂”、早期的职业教育集团和产业学院等的形成并非是政府的政策要求,而主要是职业院校和企业基于市场需求的自发自为。校企希望通过产教联合体这一产教融合组织形态寻求外部优势

知识资源,以突破自身能力、资源局限和增强造血功能^[8]。这一阶段的职业教育产教联合体政策主要是基于市场需求的倡导为主,并没有进行“强制要求”。依照政策工具分析理论,主要属于典型的劝告性政策工具,即通过传达特定的价值理念,鼓励个体和机构根据信息表现特定的行为^[9]。

项目制作为一种“体制、机制和思维模式”,不仅能够以“非常规的增量资源”对公众进行激励,快速有效地动员基层单位,实现上级部门的意志,而且能够为政府提供“灵活运作”的空间^[10],被应用到产教联合体建设之中。近年来,职业教育集团、产业学院、产教融合型企业等多种类型的产教联合体建设以项目制的形式大力推进。通过申报、立项、监管、考核、验收等一系列流程,呈现出很强的“技术治理”特征。依照政策工具分析理论,主要属于典型的激励性工具和能力建设工具^[11]。

(四)价值导向:从松散联盟到实体嵌入

“政策科学的研究方法不仅强调基本问题和复杂模型,而且在很大程度上需要澄清政策中的价值目标”^[12]。通过梳理与分析早期的职业教育产教联合体相关政策,不难发现强调学校和企业之间的合作是它们较为明显的价值选择特征,而对于如何开展合作的价值并没有很好地得以体现,从而导致职业院校与企业处于松散联结状态,产教联合体建设实践极易面临威廉姆森(Williamson, O.E.)所说的有限理性、不确定性和复杂性、行为投机性、“小数现象”等困境^[13]。

为了解决上述问题,后期的产教联合体政策价值导向越来越注重产教联合体的有机嵌入,使不同的主体跨越产教边界,建成能够切实有效运行的实体组织。一方面,产教联合体政策强调制定共同体章程,建立健全理事会(董事会)制度,形成共建共管的组织架构,推动政校企行等多主体在组织层面“一体运行”。另一方面,产教联合体政策强调产教联合体进行实体化运行,具体包括作为一个实体而存在、多元主体协同作业、按照市场机制运作^[14]。

三、我国职业教育产教联合体政策发展的未来展望

职业教育产教联合体建设是深化产教融合的内趋势和必然要求,在深化现代职业教育体系建设改革和致力于职业教育高质量发展的新时代背景下,产教联合体政策将呈现以下四个方面的发展态势。

(一)成为职业教育政策的关注点

正如有学者指出,产教融合是新时期我国职业教育高质量发展的基本方向,也是近年来国家职业教育政策话语体系的重要关注点^[15]。2017年,《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》强调要深化产教融合,并提出指导思想、原则和目标,由此产教融合被作为一种国家教育改革和人才资源开发的基本制度确定下来^[16]。职业教育产教融合政策进入创新融合阶段,从多个维度促进“四链”有机衔接。《职业学校校企合作促进办法》(2018年)、《国家职业教育改革实施方案》(2019年)、《职业教育提质培优行动计划(2020-2030年)》(2020年)等多个政策文件为产教融合指明了具体发展路径。尤其是2022年颁布的新《职业教育法》明确提出职业教育“坚持产教融合、校企合作”,在法律上确立了产教融合的地位。产教联合体作为产教融合的重要抓手,也越来越受到政策的关注。如有研究者对近几年国家层面的重要职业教育政策进行文本分析,研究表明,产教融合型企业、产教融合型实训基地、产教融合共同体和产教融合实践中心是政策话语的高频词汇,体现了政策在时间轴上对产教融合“由点到面、由单一聚焦到多元跨界的升级与深化”^[17]。由此,随着产教融合的深化和产教联合体地位的日渐彰显,产教联合体将越来越成为职业教育政策关注的焦点,并且政策数量呈现不断递增的趋势,从而形成完善的政策体系。

(二)以项目化治理为抓手

由于单位制的弊端和项目制具有开放性、竞争性、动态性等优势,随着资源配置手段和社会结构的变革,单位制的消解和项目制的兴起不可避免^[18]。2006年,国家示范性高等职业院校建设启动,标志着高等职业教育领域项目化治理的序幕拉开,其后骨干校建设、优质校建设、双高校建设等多个综合项目陆续实施。另外,既有国家示范(骨干)高职学校支持的重点专业、专业教学资源库、虚拟仿真实训基地等专门化项目,又有试点类项目、竞

赛类项目、荣誉类项目等,内容涉及职业教育办学的各主要领域^[19]。项目制已经成为当前职业教育发展的重要治理手段,左右着职业教育资源的配置,这一特征在职业产教联合体政策中也得以充分体现。职业教育集团、产业学院、产教融合型企业等多种类型的产教联合体建设都是以项目制的形式推进的,并且取得了很大成效:在第一批和第二批国家级示范性职业教育集团(联盟)培育单位中分别有150家和149家职业教育集团入选;在第一批国家级现代产业学院建设中有50家产业学院入选;在第一批国家产教融合型企业建设中有63家企业入选;等等。从近年来实施的项目数量、涉及范围、财政资金规模来看,职业教育项目化治理正日益成为重要的职业教育资源配置方式和强大的制度影响力^[20]。在此时代背景下,产教联合体政策将会愈来愈注重项目化治理的功能,以此为抓手,不断深化推进产教联合体建设。

(三)推进产教联合体实体化运行

职业教育产教联合体“并不是以往产教融合组织形态的简单更新,而是力图跨越产教边界、融合多重要素、建立多元主体共治共享的实体组织”^[21]。正如《关于开展市域产教联合体建设的通知》(2023年)将组织治理机制完备列为市域产教联合体的五大条件要求之一。在相关政策的大力推动下,产教联合体建设取得一定进展,但距离实体化运行还有很大差距。产教联合体大多以协议或契约的方式订立而成,本质上还是相对虚化的组织与理想中的“价值共同体”,主体间表现为市场经济下的外部关系,难以呈现出标准的组织形式与完美的实践样态,因而容易落入形式化、离散化、低效化与短期化的窠臼之中^[22]。基于此,未来的产教联合体政策应致力于推进产教联合体实体化运行,提供有效的制度保障,构建良好的职业教育资源共享平台^[23]。实体化运作并非指必须以独立法人的形式推进实体建设,非法人团体也可以。具体而言,实现以下四个方面。一是有实体。就组织结构而言,产教联合体不能简单地以传统的科层结构、职能结构来设计,而应结合自身的组织战略目标、核心任务、成员构成以及外部联结环境进行架构。二是有实权。产教联合体具有能够真正发挥实效的正式权力结

构,以形成对组织内活动有效的约束机制和控制力。三是有实责。产教联合体具有约束有力的职责分工体系,并且职责分工具具有可评价性。四是有实利。产教联合体具有政府、学校、企业、行业、社会组织等参与主体的利益共同点,重点是企业和学校的利益契合点^[24]。

(四)发挥企业重要办学主体作用

中华人民共和国成立以来,企业作为职业教育的重要办学主体,整体上经历了否定之否定的逻辑进路,体现了由“外生强制”到“自发内生”的理念变迁、由“被动封闭”到“合作开放”的环境变迁、由“政府主导”到“市场引导”的路径变革、由“传统管制”到“多元治理”的过程保障变迁的逻辑^[25]。这在职业教育产教联合体政策中也不断得以体现,如《关于开展示范性职业教育集团(联盟)建设的通知》(2019年)指出要“发挥行业企业在职业教育办学中的参与和主体作用”;《现代产业学院建设指南(试行)》(2020年)强调要引导行业企业深度参与教材、课程建设,设计课程体系、优化课程结构;等等。但在产教联合体建设的具体实践中,企业的重要办学主体作用还亟需加强。如统计数据显示,在两批全国示范性职业教育集团中,以企业为牵头单位的分别占比为3.33%和4.34%^[26];调查结果表明,产业学院以学校主导型为主,建在学校的占比为78.59%,而建在合作企业的占比仅为14.59%^[27]。应进一步完善产教联合体政策,充分发挥企业重要办学主体作用,具体而言:在政策内容层面,健全企业办学中的产权制度,以产权的明晰推动企业办学权责的统一,明确企业具体如何举办(参与)产教联合体以及最终要达到何种效能;在政策执行层面,制定科学合理的企业办学政策执行指标体系,建立层次化、网络化的政策执行监督制度;在政策反馈和评价层面,成立企业办学政策执行效果的评价小组,运用多元化的方法对政策的执行效果进行调查和反馈,及时调整方向^[28]。

参考文献

- [1]王辉.我国职业教育产教融合政策变迁析理[J].中国职业技术教育,2022(27):5-12.
- [2][21][22]许悦.职业教育产教联合体建设:现实需求、价值优势与实践路径[J].江苏高教,2024(5):118-124.

- [3]田瑾,赵晓慧.产教联合体构建的内在逻辑、现实困境与实践路径[J].教育与职业,2023(24):43-49.
- [4]闫志利,郭孟杰,王淑慧.产教融合体培育与建设:理论研究与实践取向[J].中国职业技术教育,2023(24):58-65.
- [5]祁占勇.职业教育政策研究[M].北京:教育科学出版社,2018:1.
- [6]贺恒信.政策科学原理[M].兰州:兰州大学出版社,2009:1.
- [7]潘海生,徐铭业.政策工具视角下职业教育产教融合立法路径分析[J].职业技术教育,2024(12):19-27.
- [8]刘奉越.职业教育产教融合组织形态的实践样态及演进逻辑[J].高等工程教育研究,2024(1):138-143.
- [9][11]阿衣布恩·别尔力克,王正青.哈萨克斯坦教育发展战略研究——基于政策工具的文本分析[J].比较教育研究,2024(5):23-33.
- [10]吴青熹.项目制治理:公众动员与社区治理的模式创新[J].江苏社会科学,2024(3):113-121+243.
- [11]阿衣布恩·别尔力克,王正青.哈萨克斯坦教育发展战略研究——基于政策工具的文本分析[J].比较教育研究,2024(5):23-33.
- [12][美]卡尔·帕顿,大卫·沙维奇.公共政策分析和规划的初步方法[M].孙兰芝,胡启生,译.北京:华夏出版社,2002:24.
- [13]郝天聪,石伟平.从松散联结到实体嵌入:职业教育产教融合的困境及其突破[J].教育研究,2019(7):102-110.
- [14]薛振华,崔志钰,崔景贵.职业院校产业学院实体化运行的基本特征、现实问题与对策建议[J].教育与职业,2024(5):51-58.
- [15][17]付达杰,唐琳.政策观照下职业教育产教融合话语关注、价值追求与实践向度——基于国家职教政策的文本分析[J].中国职业技术教育,2023(7):61-65+88.
- [16]刘奉越,王丽婉,高婷婷.职业教育产教融合研究的文献计量分析及话语体系构建[J].河北师范大学学报(教育科学版),2022(2):78-86.
- [18]李福华.从单位制到项目制:我国高等教育重点建设的战略转型[J].高等教育研究,2014(2):33-40.
- [19][20]殷文杰.新时代职业教育项目化治理的实践困境与优化策略[J].教育与职业,2023(16):43-49.
- [23]牟玲玲,辛露露,朱景滢.京津冀地区高等职业教育与区域经济高质量发展耦合协调研究[J].终身教育研究,2024(2):71-82.
- [24]匡瑛,朱正茹.深化职业教育产教融合的关键是实现跨界组织实体化运作[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2024(2):81-92.
- [25]王志远,祁占勇.企业作为职业教育重要办学主体的逻辑演进与基本特征[J].职业技术教育,2021(7):36-42.
- [26]王慧,周琳.职业教育集团的发展历程、基本特征及未来路向[J].中国职业技术教育,2022(13):26-31.
- [27]邢晖,曹润平,戴启培.高职院校产业学院现状调研与思考建议[J].国家行政学院学报,2022(9):20-29.
- [28]李姝仪.企业作为职业教育重要办学主体的学理因由、实践样态与发展策略[J].教育与职业,2022(21):5-12.

The Evolution Process and Development Prospects of Industry-education Integration consortium Policy of Chinese Vocational Education

Zhou Yan

Abstract: As a new organizational form of vocational education industry-education integration, the industry-education integration consortium is an important carrier for promoting industrial structure adjustment and socio-economic development. Since the founding of the People's Republic of China, the evolution of policies regarding industry-education integration consortium has gone through three distinct stages: exploration stage, development stage, and rapid development stage. This evolution reflects the following basic logic: policy supply has shifted from generalization to refinement, policy functions have shifted from single function to multi-functional dialectical unity, goal orientation has shifted from advocating based on market demand to project-based promotion, and value orientation has shifted from loose alliances to entity embedding. In the new era of deepening the construction and reform of the modern vocational education system, the policy of industry-education integration consortium will become the focus of vocational education policy, with project-based governance as the starting point, promoting the physical operation of the consortium, and giving full play to the important role of enterprises as the main body of education.

Keywords: vocational education; industry-education integration consortium; policy; evolution; prospect

责任编辑:杨春风