

# 产教融合政策的目标及其实现条件

万卫 张帆

**摘要** 产教融合政策的基本目标是校企协同育人、“两链融合”，既应正确认识产教融合的内涵、深入理解产教融合的价值、强化认识企业重要的主体作用，还应重点处理好服务产业与服务学生、政府主导与企业主体、统筹协调与重点突破、短期效益与长效机制等关系。

**关键词** 产教融合；政策目标；实现条件

**中图分类号** G719.2 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2019)15-0034-05

在职业教育领域，人们一直为产教融合问题所困扰。2017年，国务院办公厅印发《关于深化产教融合的若干意见》（以下简称《意见》）。许多人相信，它将彻底解决人才培养供给侧和产业需求侧的“两张皮”问题，从而真正实现产教融合。然而，产教融合政策的实现需有一定的条件，它不因人的主观意志为转移。因此，讨论产教融合政策的实现条件具有重要价值。当然，这需要首先明确产教融合政策的目标。产教融合政策的目标是什么？其实现条件有哪些？这是我们要重点讨论的两个问题。

## 一、产教融合政策的基本目标

政策目标是指公共组织特别是政府为了解决有关公共政策问题而采取的行动所要达到的目的、指标和效果<sup>[1]</sup>。产教融合政策的基本目标是：校企协同育人，“两链融合”。

### （一）校企协同育人

校企协同育人既是产教融合的重要途径，也

是产教融合政策的底线目标。所谓校企协同育人，就是职业院校和企业基于各自的需求，通过资源整合共同培养技术技能型人才。校企协同育人的基本内涵是：第一，校企协同育人的主体为双元。这就决定了在校企协同育人的过程中，职业院校和企业需要不断调和双方的矛盾。究其根源，职业院校和企业的需求并不一样。职业院校进行校企合作，主要诉求是提高人才培养质量；企业参与校企合作，主要诉求则是获得亟需的人才。从经济学的角度看，当人才供不应求时，企业参与校企合作的动力增强；反之，企业就没有参与校企合作的动力。第二，校企协同育人的关键是资源整合。在校企协同育人的过程中，职业院校和企业具有不同的资源。一般来说，职业院校在普通文化课、专业基础课的课程教学方面具有人才优势，而企业在实习实训课的教学方面具有师资、内容和设施等方面的优势。然而，职业教育的人才培养既需要普通文化课和专业基础课，还需要实习实训课，这就要求职业院校和企业进行资源整合。

产教融合政策追求校企协同育人，就是要破

#### 作者简介

万卫（1979—），男，湖北工业大学职业技术师范学院副教授，博士，研究方向：职业教育政策（武汉，430068）；张帆（1997—），女，湖北工业大学职业技术师范学院硕士研究生，研究方向：职业教育政策

#### 基金项目

湖北省教育科学规划重点课题“湖北省高职院校产教融合动力研究（2018GA030）”，主持人：曹靖；湖北工业大学教学研究项目“卓越（职教）师资三位一体协同培养模式的探索与实践”（2015042），主持人：宋庭新

解“校热企冷”的困境。所谓“校热企冷”，就是职业院校热切希望企业参与办学，企业却没有参与办学的兴趣。职业教育出现“校热企冷”的原因是复杂的。从职业院校的角度看，缺乏现代学校制度、专业水平与能力不足、技术服务能力弱、人才培养模式滞后等是重要约束因素<sup>[2]</sup>。因此，职业院校希望通过校企合作增强育人能力。从企业的角度看，企业参与校企合作的成本和收益构成及高低情况因企业特征、合作目的的不同呈现较大的差异性，总体呈“低成本、低收益”状态<sup>[3]</sup>。换言之，企业在校企合作中获得的收益比较低，导致其没有参与职业教育办学的动力。“校热企冷”在一定程度上阻碍了职业教育的发展，职业院校难以提供企业需要的技术技能型人才。例如，职业院校的课程内容落后于企业技术更新的速度，毕业生难以适应工作岗位知识的变化。在这样的条件下，职业教育与产业供需“两张皮”的矛盾就难以避免。

## （二）“两链融合”

“两链融合”是产教融合政策的最高目标。所谓两链融合，就是教育链和产业链通过一定的机制融为一体。“两链融合”具有两个方面的意涵：第一，“两链融合”的基本内容是教育链和产业链的要素整合。教育链的要素有专业设置、课程内容、教学过程、毕业证书等；产业链的要素则有岗位需求、职业标准、生产过程、职业资格证书等。因此，教育链和产业链的要素整合，就是专业设置与岗位需求对接、课程内容与职业标准对接、教学过程与生产过程对接、毕业证书与职业资格证书对接<sup>[4]</sup>。第二，“两链融合”的实现路径是机制创新。《意见》指出，要在强化企业主体作用、人才培养模式改革、产教供需双向对接、政策支持体系等方面进行机制创新。例如，鼓励有条件的地区探索推进职业院校的混合所有制改革。混合所有制职业院校是我国职业教育办学体制改革中出现的一项新事物，具有重要的价值。发展混合所有制职业院校，需要尽快落实顶层设计、调整教育产权政策、优化学校治理结构、建立风险防范机制。换言之，如果没有机制创新，“两链融合”就难以落到实处。

产教融合政策渴望“两链融合”，就是要破解教育与产业脱节的问题。在职业教育领域，教育与产业脱节主要表现在学校培养的人才难以适应企业发展的需要。从职业院校的角度看，面向政府办学的局面还没有从根本上得到扭转。究其根源，我国职业院校的治理属于行政性治理，导致其成为政府机构的附庸。如果职业院校只是面向政府办学，就没有动力研究企业的需求。因此，职业院校培养的人才很难适应企业的需要。从企业的角度看，没有深度参与职业院校的

人才培养。长期以来，校企合作都是我国职业教育坚持的重要教育理念。尽管如此，我国职业教育的校企合作依然流于表面。究其根源，学校和企业合作主要依靠感情而非契约。在这样的条件约束下，如果企业参与职业教育办学，就必然担心自身的收益无法得到保障。可见，破解教育与产业脱节的问题，既要求职业院校尽快转变办学理念，还要求创新校企合作的体制机制。

## 二、注意营造客观环境

产教融合政策目标的实现，以一定的客观环境为前提。这就要求我们正确认识产教融合的内涵、深入理解产教融合的价值、强化认识企业重要主体作用。

### （一）正确认识产教融合的内涵

产教融合是现代国家发展职业教育的一项基本理念。当前，人们对于产教融合主要有“模式论”“关系论”和“制度论”三种理解<sup>[5]</sup>。“模式论”认为，产教融合的关键是进行人才培养模式创新。“关系论”主张，产教融合的重点是处理好学校和企业的关系。“制度论”强调，产教融合要着重从制度层面明确利益相关者的权责。这些观点从不同角度对产教融合进行了较好阐释。然而它们都认同，产教融合是职业教育提高人才培养质量的重要途径。产教融合是产业系统和教育系统通过制度创新而进行资源整合的人才培养活动。产教融合政策的底线目标是校企协同育人，最高目标是“两链融合”。尽管如此，产教融合的根本目的是提高人才培养质量。实际上，产教融合就是要破解人才培养供给与产业需求之间的矛盾。如果不能提高人才培养质量，产教融合就会失去其要义。产教融合实现自身的目的，基本途径是通过制度创新来整合产业系统和教育系统的资源。可见，产教融合的本质是人才培养模式的创新。

产教融合具有自身的特点。首先，多元合作。产教融合涉及的主体有企业、职业院校、政府等。企业和职业学校合作进行人才培养，是产教融合的重要主体。政府主要通过制度创新，发挥企业在人才培养中的重要主体作用。经验表明，只有政府发挥主导作用，产教融合才能够深入。如果没有企业、职业院校、政府的合作，产教融合就不可能实现。因此，多元合作是产教融合的本质特征。其次，需求导向。所谓需求导向，是指产教融合应该充分考虑利益相关者的诉求。在产教融合的过程中，需要考虑企业、职业院校、政府等利益相关者的诉求。忽视任何一个利益相关者的正当需求，产教融合就难以落到实处。再次，动态生成。产教融合是一

个动态生成的过程。从生态学的角度看,不论是产业系统,还是教育系统,都是不断变化的开放主体。换言之,产教融合具有动态性和开放性。可见,产教融合不可能一朝一夕实现,必然是一个长期发展的过程。

## (二) 深入理解产教融合的价值

在职业教育领域,现代国家普遍重视产教融合。究其根源,产教融合具有重要的价值。产教融合的价值主要表现在以下几个方面:

首先,产教融合能够提高教育质量。提高人才培养质量,既是产教融合的根本目的,也是产教融合的重要价值。人才培养质量不高一直困扰着我国职业教育的发展,主要表现为毕业生难以适应企业发展的需要。产教融合通过职业院校和企业协同育人,能够在一定程度上提高人才培养的质量。例如,职业院校将专业设置与企业岗位需求进行对接,这将帮助毕业生更好地适应企业的工作。其次,产教融合能够激发企业参与办学的热情。校企合作是我国职业教育重要的教育理念。然而在校企合作的过程中,企业一般缺乏参与的热情。企业参与校企合作,既有储备人力资源的需要,还有技术升级的需要。受多方面因素的约束,职业院校难以满足企业的合理诉求。产教融合就是要通过制度创新,突破体制机制的藩篱,激发企业参与职业教育办学的热情。最后,产教融合能够推动我国经济的转型。当前,我国经济正在由要素驱动向创新驱动进行转型。所谓要素驱动,就是经济发展主要依靠土地、资源、劳动力等生产要素的投入;所谓创新驱动,就是经济发展主要依靠科技创新。随着客观环境的变化,我国经济发展难以走要素驱动的老路,只有依靠科技创新,我国经济才能继续保持中高速增长。科技创新的关键在于人。只有提高人的素质,我国科技创新才能找到着力点。产教融合通过提高教育质量,将帮助我国经济尽快完成转型。

## (三) 强化认识企业重要主体作用

企业是产教融合的重要主体。认识企业在产教融合中的重要主体作用,应该注意把握以下两个方面:

首先,企业在产教融合中居于重要地位。产教融合是一项系统工程。从系统论的角度看,产教融合由职业院校、企业、政府、制度、资源等多个要素构成。如果企业没有发挥作用,产教融合就难以实现应有的功能。从产教融合的特征来看,多元合作是产教融合的本质特征。产教融合具有多元合作、需求导向、动态生成等多个特征。然而,多元合作是产教融合的本质特征。如果没有职业院校和企业的协同育人,产教融合就丧失了最重要的实现途径。从历史的角度看,产教

融合无不受益于企业重要主体作用的发挥。例如,德国二元制职业教育已经取得了举世瞩目的成功,它是产教融合的典范。究其根源,企业在职业院校培养人才的过程中发挥了举足轻重的作用。

其次,发挥企业重要主体作用的关键是改革。发挥企业在产教融合中的作用,方式可以多样。《意见》提出,企业应该在生产性实习实训、科研成果转化、员工在岗培训、组建产教融合(集团)联盟等方面发挥重要主体作用。发挥企业在产教融合中的作用,关键是进行改革。改革的目的是要提高企业参与职业院校办学的积极性。如果没有企业的参与,职业院校培养的人才就难以适应企业的需求。改革的重点是要突破体制机制的制约。我们应该通过体制机制的创新,激发企业参与职业院校办学的动力。例如,积极探索发展混合所有制职业院校,为改善职业院校治理寻找一条新路。当然,改革不可能一帆风顺。改革者既要大胆创新,为产教融合寻找“突破口”;还要谨慎小心,为推进产教融合凝聚最大共识。

## 三、正确处理好四对关系

产教融合政策目标的实现,以正确处理好四个关系为关键。实现产教融合政策的目标,需要重点处理好四对关系。

### (一) 服务产业与服务学生的关系

产教融合政策目标的实现,需要遵循自身的规律。第一,产教融合必须适应和服务产业的需求;第二,产教融合必须适应和服务学生的发展。其中,服务产业的需求以服务学生的发展为基础。产教融合应该始终坚持把学生的利益放在首位。

产教融合必须适应和服务产业的需求。产业是社会分工的产物,随着社会分工的发展而发展。然而,不论何种产业,其发展都离不开技术、劳动力、土地、资本等生产要素的支持。其中,劳动力是产业创新的重要源泉。现代产业如果要紧跟时代的步伐,就必须拥有规模庞大的熟练劳动力。职业教育是产业所需熟练劳动力的重要提供者。职业教育实现产教融合,就是要承担起为产业提供熟练劳动力的使命。经验表明,产教融合能够满足产业对熟练工人的需求,将在一定程度上加快我国经济结构的转型。

产教融合如果不能始终将学生的利益放在首位,服务产业需求就难以落到实处。从产教融合的目标来看,提高人才培养质量是其根本目标。换言之,如果不能提高人才培养

质量,产教融合就失去了要义。在产教融合的实践中,职业院校坚持“以学生为中心”,积累了许多成功经验。例如,山东海事职业学院积极探索混合所有制办学,吸引了中国外运长航集团、美国皇家加勒比邮轮公司、北京通用航空产业基地控股有限公司等国内外知名企业参与学校办学,毕业生颇受市场欢迎。又如,黄淮学院建筑工程学院“邀企入教”,通过举办“暑期工作营”实践教学活 动,提高了学生的实践操作能力。再如,广西机电职业技术学院与厦门捷昕精密科技股份有限公司共建共享生产性实训基地——精密制造技术中心,推进人才培养质量持续提升。

## (二) 政府主导与企业主体的关系

产教融合政策目标的实现,既要发挥政府的主导作用,还要发挥企业的重要主体作用。其中,政府主导是实现产教融合的基础,企业主体是实现产教融合的关键。

政府主导是产教融合的基础。从现实角度看,我国职业教育系统运行的基本特征是政府主导<sup>[6]</sup>。公办职业院校实行的是行政性治理,政府通过行政命令对其进行管理;民办职业院校实行的股东治理,股东通过市场手段对其进行控制,政府通过计划、法律、政策等手段引导其发展。相较而言,政府对公办职业院校采用的是直接管理,而对民办职业院校实行的是间接控制。可见,不论是公办职业院校,还是民办职业院校,政府都决定其发展方向。从这个意义上说,充分发挥政府的主导作用是实现产教融合的基础。产教融合政策目标的实现,政府在其中应扮演好自身的角色。第一,规划者。政府应该将产教融合纳入经济社会发展规划。《意见》提出,政府“制定实施经济社会发展规划,以及区域发展、产业发展、城市建设和重大生产力布局规划,要明确产教融合发展要求,将教育优先、人才先行融入各项政策”。第二,统筹者。我国职业教育发展已经步入新时代,呈现出不平衡、不充分的特点。政府应该通过布局优化、对口支援等手段统筹发展职业教育,努力做到校际均衡、区域均衡、城乡均衡。第三,改革者。产教融合政策目标的实现,需要突破一系列体制机制的约束。这就要求政府承担起改革者的重任,变革不合时宜的制度。第四,支持者。完善的政策支持体系是产教融合政策目标实现的保障。《意见》提出,政府要在财税、用地、金融等方面,为产教融合提供全方位的支持。

企业主体是产教融合的关键。当前,我国的产业系统与教育系统面临着供需“两张皮”的窘境。究其根源,企业缺乏参与办学的热情。因此,产教融合政策目标的实现,核心是发挥好企业的重要主体作用。第一,参与形式多样。《意

见》提出,企业可以在职业院校的生产性实习实训、科研成果转化、员工在岗培训、组建产教融合(集团)联盟等方面发挥重要主体作用。例如,光谷联合集团有限公司与武汉城市职业学院文化创意学院共同成立“国家旅游商品研发中心(武汉)产学研基地”,助推科研成果的转化。第二,参与程度不一。企业参与职业院校办学不仅形式多样,而且其参与程度也不相同。例如,企业可以通过资本、管理、技术、土地等方式,参与职业院校共建共享生产性实习实训基地。如果双方采用股份制组建基地,校企合作的程度就会比较深。

## (三) 统筹协调与重点突破的关系

随着《意见》的颁布,产教融合迎来了最好的历史发展时期,但是也面临着许多挑战。统筹协调产教融合与经济社会发展的关系,重点突破体制机制的藩篱,是实现产教融合政策目标必须着力解决的根本性问题。其中,统筹协调是基础,重点突破是关键。

协调产教融合与经济社会发展的关系。一方面,产教融合必须适应经济社会的发展。根据产业与教育融合程度,可将其分为深度融合和浅层合作。所谓产教深度融合,就是教育链和产业链通过一定的体制机制完全地整合在一起。产教深度融合的表现形式是多样的。例如,职业院校与企业通过股份制合作,共建生产性实训基地。所谓产教浅层合作,就是企业和学校通过感情等纽带合作办学。例如,职业院校的管理者通过熟人关系,安排学生到企业进行生产实习。产教融合的程度如何,决定于经济社会的发展状况。如果企业需要深度参与职业院校办学,产业与教育就会走向深度融合;反之,产业与教育就会选择浅层合作。另一方面,产教融合是经济社会发展的重要举措。当前,我国经济社会发展正处于转型发展的关键时期。在相当长的一段历史时期,我国主要通过增加要素投入实现经济增长,如劳动力、资本、土地等。随着资源环境承载的压力不断增大,依靠要素增加实现经济增长的方式难以持续。因此,我国经济社会发展正在由要素驱动向创新驱动转型。在这样的条件下,企业通过深度介入职业院校的办学,不仅能够获得亟需技术技能型人才,还能够不断革新原有的技术。

突破体制机制的藩篱。从职业院校的角度,应该加快治理结构的转型。我国公办高等职业院校实行的是党委领导下的校长负责制,公办中等职业学校则实行校长负责制。尽管领导体制存在差异,但是政府对其实行的都是行政化治理<sup>[7]</sup>。公办职业院校成为政府机构的附庸,缺乏基本的办学自主权。在这样的条件下,公办职业院校就难以凝聚产教融合的动力。公办职业院校应该从行政化治理向共同治理转

型。所谓共同治理,就是政府、企业、社会等组织或个人共同参与职业院校的管理。显然,如果公办职业院校实行共同治理,就将为产教融合提供较好的基础。例如,公办职业院校可以设立理事会,作为学校治理的补充机制。从企业的角度看,应该尽快建立现代企业制度。其中,现代企业制度的显著特征是治理科学。当前,我国国有企业治理一般实行的是“三会一理制度”(即股东大会、董事会、监事会和经理)。其中,董事会享有决策权,监事会享有监督权,经理享有执行权。可见,国有企业的内部治理基本实现分权制衡。然而,国有企业的决策、激励、约束等机制还不健全。例如,国有企业领导干部腐败问题依然比较突出。在这样的条件下,国有企业也将缺乏参与产教融合的动力。

#### (四) 短期机制与长效机制的关系

产教融合政策目标的实现,需要正确处理短期机制和长效机制的关系。所谓短期机制,是指在产教融合的过程中,针对具体问题提出的具体解决办法,见效比较快,但是不稳定;所谓长效机制,是指在产教融合过程中,能够解决普遍问题的制度,效果稳定而持久。当前,既要探索建立短期机制,更要加快建立长效机制。

探索建立产教融合的短期机制。当前,职业院校和企业 在产教融合的过程中依然面临着一系列的问题。例如,校企双方的办学利益分配。校企双方可以探索建立混合所有制实训实践基地,根据双方所占的股份比例进行利益分配。尽管如此,混合所有制职业院校依然属于新事物,国家缺乏明确的管理制度。在这样的条件下,校企双方探索混合所有制办学,只能着眼于建立短期机制。

加快建立产教融合的长效机制。职业教育领域的产教融合,重在制度建设。例如,加快建立产教融合型企业认证制度。产教融合型企业认证制度的基本内容应该包括:认证机构、认证对象、认证内容、考试方式等。对于通过该认证的企业,国家应该给与财政、税收、土地、金融等综合激励。另外,加快其他长效机制的建设。第一,强化产教融合的动力机制。利益相关者应该共同协商,保障企业在产教融合中能够获得的收益。第二,建立产教融合的管理制度。政府应该以建设服务型政府为目标,以培育产教融合型企业为重要抓手,提高职业教育的人才培养质量。第三,健全产教融合的运行机制。利益相关者应该共同努力,优化职业院校的决策、激励、监督,将产教融合的精神落实到学校办学的各个环节。

## 参考文献

- [1]林金辉.中外合作办学的政策目标及其实现条件[J].教育研究,2018(10):70-75.
- [2]和震.职业教育校企合作中的问题与促进政策分析[J].中国高教研究,2013(1):90-93.
- [3]冉云芳,石伟平.企业参与职业院校校企合作成本、收益构成及差异性分析——基于浙江和上海67家企业的调查[J].高等教育研究,2015(9):56-66.
- [4]杨运鑫,罗频频,陈鹏.职业教育产教深度融合机制创新研究[J].职业技术教育,2014(4):39-43.
- [5]李玉珠.产教融合制度及影响因素分析[J].职教论坛,2017(13):24-28.
- [6]庄西真.产教融合的内在矛盾与解决策略[J].中国高教研究,2018(9):81-86.
- [7]万卫.混合所有制改革与职业院校治理[J].职教论坛,2017(7):36-40.

## Objectives and Realization Conditions of Policy about Integration of Industry and Education

Wan Wei, Zhang Fan

**Abstract** The basic goal of the policy about integration of industry and education is to educate people by cooperation between schools and enterprises and “two-chain integration”. Thus, it is necessary to not only correctly and deeply understand the connotation and the value of integration of industry and education, strengthen the understanding of the main role of enterprises, but also focus on the relationships between serving industry and serving students, between government led and enterprise as subject, between overall coordination and key breakthroughs, as well as between short-term benefits and long-term mechanism.

**Key words** integration of industry and education; policy objectives; conditions for realization

**Author** Wan Wei, associate professor of Hubei University of Technology (Wuhan 430068); Zhang Fan, master degree candidate of Hubei University of Technology