

“双高计划”背景下职业教育产教融合创新路径研究

——从利益相关者理论研究视角分析

吴 峰¹, 黄凯丽²

(1. 江苏航运职业技术学院 马克思主义学院, 江苏 南通 226010;

2. 江苏航运职业技术学院 交通工程学院, 江苏 南通 226010)

摘 要:产教融合是推动“产业”与“教育”实现跨界融通,学校与企业双主体合作育人的一种现代职业教育制度。产教融合机制建设涉及政府、院校、企业等组织层面和教师、学生、员工等个体层面的利益相关者,当前的产教融合机制无法有效平衡各利益相关者之间在体制机制及利益诉求等方面的差异。面对国家“双高计划”提出的更高要求,产教融合机制建设只有从优化政府部门职能、完善治理结构体系、健全利益保障机制、创新评价监督机制等方面着手,借力制度完善平衡好各利益相关者的利益,才能推动“产业”与“教育”之间实现深度融合,从而形成“政府推动、行业指导、学校和企业双主体”的产教融合高质量发展新格局。

关键词:双高计划;职业教育;产教融合;利益相关者;机制建设

中图分类号:G712

文献标志码:A

文章编号:2097-0358(2022)2-0042-08

0 引言

随着我国经济社会发展步入新发展阶段,经济结构的调整 and 产业的转型升级对高技术高技能型人才的需求不断提升。作为技术技能型人才培养的供给端,职业院校尤其是高等职业院校在经济社会发展中的重要性进一步凸显。2019 年 1 月国务院印发了《国家职业教育改革实施方案》(以下简称“职教 20 条”),明确提出“职业教育与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位”^[1],并要求职业教育办学要“深化产教融合、校企合作,育训结合,健全多元化办学格局,推动企业深度参与协同育人”^[1]。高职教育作为我国职业教育类型化发展的领跑者,在现代职业教育体系中占据十分重要的地位。2019 年 4 月,教育部、财政部联合发布了《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划》(以下简称“双高计划”),把强力推进产教融合、校企合作摆在突出位置进行强调,并要求院校要“与行业领先企业在人才培养、技术创新、社会服务、就业创业、文化传承等方面深度合作,形成校企命运共同体”^[2]。2019 年 10 月,国家发改委等六部门联合印发了《国家产教融合建设试点实施方案》,要求“把深化产教融合改革作为推进人力人才资源供给侧结构性改革的战略性任务”^[3],要通过深化产教融合,实现教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接,“促进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,打造支撑高质量发展的新引擎”^[3]。

随着国家层面围绕产教融合出台了一系列纲领性文件,各省市也陆续制定出台了地方的实施意见,在政府、院校、企业等利益相关方的合力推动下,相关政策文件的落地执行也初见成效。但在实施过程中,由于缺乏配套制度政策的支撑,各方主体对于产教融合的认知大都停留在校企合作协同育人的层面上,产教“两张皮”的现象依然突出,职业院校通过产教融合深度参与产业系统转型发展的实效性仍然有限。本文拟从利益相关者理论的研究视角出发,通过对产教融合战略实施和推进中存在的突出问题进行系统剖析,就国家“双高计划”建设背景下高职教育深化产教融合机制建设的创新路径进行研究,以期对推动新时代高职教育的内涵发展有所裨益。

1 产教融合中的利益相关者及其利益诉求

利益相关者(stakeholder)的概念诞生于 20 世纪 60 年代,一开始被应用于企业管理领域。1984 年,美国

收稿日期:2022-06-01

基金项目:江苏省高等教育教改研究重点课题(2019JSJG112)

作者简介:吴峰(1980—),男,江苏南通人,江苏航运职业技术学院马克思主义学院教授,硕士。

学者弗里曼(Freeman)在其出版的《战略管理:利益相关者方法》一书中对其内涵进行了发展和延伸,提出“利益相关者是能够影响组织实现目标或者在组织目标实现过程中受影响的团体或个人,是企业价值创造过程中的参与者”^{[4]5-10}。其核心要义在于从所有权、经济依赖关系、社会利益关系三个维度对企业的股东、管理者、职工、消费者、竞争者、社会媒体、政府部门等利益相关方进行了分类研究,进而提出企业应综合考虑各利益相关者的利益诉求进行管理决策的主张。继弗里曼之后,众多学者也纷纷就利益相关者的分类标准问题进行研究,提出了各自的理论框架模型,进一步丰富了利益相关者理论体系。例如20世纪90年代后期,美国学者米切尔、阿格尔和伍德等人在详细分析了学术界有关利益相关者的27种定义基础上,提出了利益相关者应具备以下三个基本条件:合法性、权力性、紧迫性,并将其区分为确定型利益相关者、预期型利益相关者和潜在型利益相关者。^[5]

利益相关者理论提出后,一开始被广泛应用于公司治理研究,后来被陆续拓展到管理学、伦理学、政治学、教育学等领域。根据利益相关者理论的研究框架分析,高校决策涉及行政主管部门、教师、学生以及其他相关组织和个体,是权衡和兼顾诸多利益相关者的利益基础上做出的,因此“是一个典型的利益相关者组织”^{[6]38-41}。新时代“双高计划”背景下职业教育产教融合的推进,以促进教育和产业联动发展为目标,更离不开院校、企业、政府、行业、教师、学生以及其他社会组织的广泛参与和助力。“职教20条”明确提出,要“深化产教融合、校企合作,育训结合,健全多元化办学格局,推动企业深度参与协同育人,扶持鼓励企业和社会力量参与举办各类职业教育”。因此,为发挥每个利益相关方的最大效用,本文认为可以借鉴利益相关者的理论分析模型,将各类主体从组织层面和个体层面置于利益相关者视角下进行责任细分,“对症下药”,推进职业教育产教融合发展战略落地实施。

1.1 组织层面的利益相关者及其利益诉求

(1)政府部门。政府部门作为举办职业教育最主要的投资者、管理者和推动者,对职业教育的办学发展承担着不可替代的责任。政府部门处在“职业教育和产教融合制度政策”的供给端,是职业教育产教融合战略的重要推动者和实施者,发挥着“统筹、协调和质量保障的作用”^[7]。为提升职业教育的办学发展能力,规范产教融合的办学行为,政府部门先后制定出台了一系列的产教融合制度安排,为校企双方的产教融合提供了政策指引和制度保障。就政府部门而言,深入实施职业教育产教融合战略,不但可以推动技术技能人才培养供给侧和产业需求侧在结构、质量、水平上的深度融合,进而提升社会整体的人力资源质量,为经济社会发展提供更多的人才支撑,而且校企深度融合发展还有助于进一步提升职业教育人才培养与产业发展的匹配度,提升职业院校毕业生的就业规模与就业质量,促进社会和谐稳定。

(2)职业院校。职业院校处于产教融合机制中“教书育人”的供给端,作为产教融合最直接的利益相关者,其地位是不言而喻的。作为办学主体,职业院校通过人才培养方案的制定、专业与课程的合理配置等对产教融合发展的深度和广度产生决定性影响。院校最直接的利益诉求就在于,通过产教融合,借助企业的“产业”供给端优势,借力企业的人、财、物等平台资源,实现人才培养与产业发展的无缝对接,融合打造优质的“双师型”师资团队,进一步提升人才培养质量,为社会输送高素质的技术技能人才,从而提升学校的办学层次与办学水平,不断提升学校的美誉度和社会影响力。

(3)企业。企业作为“实践育人”的“产业”供给端,也是产教融合最主要的实际参与者,通过深度参与产教融合,企业与院校协同育人,形成“双元育人”格局,不但可以利用院校教科研团队力量增强科技研发能力、提升员工队伍素质,还可以进一步深入技能人才的“供给端”,降低人才引进成本,缓解企业技能人才缺失的用工荒,为企业适应产业结构调整和技术转型升级奠定基础,在激烈的市场竞争中获得更多发展机会和市场份额,实现自身利益的最大化。因此,产教融合的落实离不开企业在实践层面的深度参与。

(4)行业协会。行业协会在我国经济社会发展中有着独特的地位,是“一种介于政府与企业之间,对其成员进行服务、协调、监督的社会组织,是一种致力于实现行业自律、完善行业治理的组织形式”^[8]。行业协会作为院校与企业之间的桥梁和纽带,近年来在职业教育中的作用也愈发凸显。作为行业代表,行业协会对产业发展的现实需求和未来趋势比较了解,通过参与校企融合机制建设,有助于推动校企双方在平等地位的基础上开展合作,帮助企业实现“引智入企”,提升企业和行业的竞争力,推动行业实现高质量发展。同时,行业

协会通过代表行业共同体参与院校的人才培养,为院校提供行业发展动态和新材料新技术等方面的信息,帮助和引导院校的人才培养满足行业现实发展需求,提升行业协会的社会地位与影响力。

1.2 个体层面的利益相关者及其利益诉求

(1)教师。教师作为院校里的施教者,承担着传道、授业、解惑的重任,是人才培养的第一责任人。就产教融合机制建设而言,教师群体有着较高的期待,对人才培养模式改革、教学内容与教学手段创新等方面有一定的控制权。在推进产教融合的人才培养模式改革中,教师群体有着较强的动力,希望通过产教融合直接面对行业企业的一线需求,提升教育服务质量和人才培养的针对性,得到学生和社会的尊重。同时,作为院校社会服务职能发挥的重要主体,教师群体也希望通过在产教融合中积极参与企业实践,提升自身的“双师”素质,并在协助企业进行技术研发与创新的过程中,实现自身科研成果的社会转化,创造社会效应。

(2)学生。学生作为职业教育产教融合机制的主要实施对象,也是产教融合机制建设最为直接的受益者。学生群体的参与度在很大程度上影响着职业教育产教融合机制的实施效果。学生群体希望通过院校产教融合人才培养机制建设,使自己能够接受到基于工作过程的理论和实践学习,在院校教师和企业导师的指导帮助下,通过真实的生产环境习得知识、掌握技能,提升自身的专业素养和技术技能水平,增强自身的就业竞争力或者直接获得相应的职业岗位。同时,学生群体还较为关注自身在生产性实习实训中的权益保障问题,尤其是在参与企业顶岗实习中所享有的劳动权益。

(3)企业员工。企业员工是企业一线最为直接的生产实践主体,在职业教育产教融合机制建设中的利益诉求主要体现在继续教育和职业培训方面。员工希望校企双方在深度产教融合机制下,为自身的学历和技能提升搭建平台、创造机会。同时,还可以借助于职业院校的科技研发能力,解决自身在生产实践中所面临的技术难题,增强自身的岗位竞争力和行业影响力。

(4)普通公民。随着国家对职业教育作为“类型教育”定位的进一步明晰,普通社会公民在产教融合机制建设中的利益诉求主要表现在对职业教育的期待方面。公众希望职业教育领域通过校企合作推进产教融合机制建设,提升职业教育人才培养工作水平,提高学生的专业技能和就业竞争力,为经济社会发展培养高技能应用型人才,巩固职业教育作为“类型教育”的社会地位,增强公众对职业教育的信心。

2 利益相关者参与产教融合机制建设存在的主要问题

深化产教融合作为国家“双高计划”基本原则之一,就是要“创新高等职业教育与产业融合发展的运行模式,精准对接区域人才需求,提升高职学校服务产业转型升级的能力,推动高职学校 and 行业企业形成命运共同体,为加快建设现代产业体系,增强产业核心竞争力提供有力支撑”^[2]。但由于产教融合机制中的利益相关者各方之间存在利益分歧,与“高职学校 and 行业企业形成命运共同体”的建设目标相比,现有制度在动力发生机制、运行管理机制、利益协调机制以及评价监督机制等方面仍存在不少短板。

2.1 动力发生机制不均衡

一直以来,国家层面对推动职业教育产教融合非常重视,从2014年《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》颁布到2017年国务院办公厅《关于深化产教融合的若干意见》的出台,再到2019年“职教20条”“双高计划”和《国家产教融合建设试点实施方案》《建设产教融合型企业实施办法(试行)》等制度文件的陆续推出,都显示出国家层面在推动职业教育产教融合发展方面的强大动力和信心。为贯彻落实国家层面的制度安排,有些省市地方政府层面也出台了相应的配套制度,例如2018年江苏省政府办公厅就出台了《关于深化产教融合的实施意见》,促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接,推动形成教育和产业统筹融合、良性互动的发展格局。在院校层面,众多职业院校也抓住政策机遇,围绕服务学生成长成才、区域产业经济布局和行业企业发展不断推进产教融合办学机制改革,主动加强与行业企业之间的联系,也取得了一些积极成效。但是从行业企业层面看,主动参与的动力明显不足,发挥的作用也较为有限。由于我国企业社会责任意识普遍存在缺失现象,参与职业教育产教融合机制建设又不是其法定义务,造成行业企业主动参与职业教育的意识不强。现有的校企产教融合机制建设大多处于校企浅层次的点对点、松散型合作,以学校推动、企业回应的模式为主。在产教融合实践中,政府和院校对合作企业的选择还不同程度地存在“贪大求全”现象,中小企业、民营企业难以得到有效参与的机会。例如,在国家产教融合型企业试点遴选中,作为占比超

过80%的中小企业、民营企业等市场主体寥寥无几。

2.2 运行管理机制不顺畅

在现有制度框架下,利益相关者参与产教融合的机制还不够顺畅。从宏观层面看,深化产教融合涉及国家的教育政策、人才政策、科技政策、产业政策等诸多领域,但在实践中政府的教育和科技部门比较重视,而财税、国资、纪检、审计等部门仍存在观望心态,部门之间的政策无法形成协同效应。例如,虽然国务院办公厅《关于深化产教融合的若干意见》规定“鼓励有条件的地区探索推进职业学校股份制、混合所有制改革,允许企业以资本、技术、管理等要素依法参与办学并享有相应权利”^[9],但由于合作双方在产权制度、法人属性、人事编制等方面存在较大的体制差异,实践中又缺乏明确的政策操作指引,导致院校和企业推进混合所有制办学改革、教学工厂建设的过程中畏首畏尾,对没有明确政策规定的事项只能是被动等待。从中观层面看,由于职业院校与企业在运行管理机制上未能充分衔接,导致产教融合运行不畅。^[10]在实践中,院校比较热衷于学校理事会、学术委员会、专业教学指导委员会吸纳行业或企业人员参与,而在涉及专业设置与调整、人才培养方案的制定与调整、课程设置与教材选用等事项的决策时,不少院校认为形式上采取有行业或企业专家参与的评审机制就属于产教融合了。因此就现实情况来看,产教融合的实际控制权仍然掌握在院校手中,行业、企业及其他利益相关者的参与度与话语权都较有限,从而导致行业或企业参与院校办学还处于低水平,参与的广度、深度也都明显不够,与企业深度参与职业学校、高等学校教育教学改革的要求相比还有较大差距。而行业协会由于自身在职业教育中的地位不明确,组织能力又有限,导致在产教融合进程中大多处于缺位状态,产教融合不能形成多元合力。^[11]从微观层面来看,在产教融合机制的推进中,作为个体层面利益相关者的院校教师、学生以及企业员工,他们的主体地位未能得到充分尊重,院校和企业人事管理、学生管理、科研评价等内部治理机制和制度建设方面存在不少空白。例如,院校教师和企业员工到对方单位相互交叉任职的人事安排和待遇、学生顶岗实习中的成本与风险负担、校企合作中的科研成果归属等方面均缺少明确的制度规范。

2.3 利益协调机制不健全

利益相关者之间的利益冲突与不平衡,也是造成产教融合机制建设推进缓慢的核心因素之一。“双高计划”明确提出,院校要“与行业领先企业在人才培养、技术创新、社会服务、就业创业、文化传承等方面深度合作,形成校企命运共同体”。要实现这一目标,院校必须“推行面向企业真实生产环境的任务式培养模式”,与企业“联合建设产业学院和企业工作室、实验室、创新基地、实践基地”^[12]。如果没有企业支持,院校很难单独建成基于真实生产环境的任务式培养模式。但是又囿于前述校企双方在所有制结构、管理决策体制上的差异,企业在接受学生参与生产性实习实训的过程中育人成本过高,“不仅需要投入场地、设备、原材料等显性成本,还承担着管理负荷加大、成品率下降、劳动生产率降低等隐性成本”^[13],现有的制度安排无法有效回应企业的利益需求。虽然国家对进入到产教融合型企业认证目录的企业从制度上给予了“金融+财政+土地+信用”的组合式激励政策和相关税收优惠政策,但是政策的适用范围和条件均受到严格限制,许多优惠政策在基层执行中尚未落到实处。企业作为追逐利润的市场主体,在其利益回报难以得到有效保障的情况下,对产业学院和生产性实训基地建设缺乏动力就不言自明了。再比如在实习环节,2018年出台的《职业学校校企合作促进办法》规定,“企业因接受学生实习而产生的支出,在计算所得税时扣除”^[13]。但是该条规定的适用以企业“接受实习生的期限不低于三年,并签订合同”为前置条件。“不低于三年”对众多中小型企业而言存在较大不确定性,因为在实践中并非所有的企业有稳定的实习生源,导致企业所能享受的税收优惠也存在不确定性,从而挫伤了广大中小企业接纳实习生的积极性。同时,由于社会上仍存在部分企业将实习生当作廉价劳动力使用的状况,导致学生对企业实习环节也存在一定的抵触情绪,随意中断实习的现象也时有发生。此外,现有的税收优惠政策也仅仅针对实习环节,对企业在参与院校专业建设、课程建设、实习实训基地建设、安排专业技术人员课堂教学、接受院校教师进行生产实践等环节的投入无任何财税优惠政策。而且受办学层次和师资力量的制约,现阶段职业院校的科研服务能力普遍还比较有限,对于希望能从新产品开发、技术攻关中获得回报的企业而言,鼓励职业院校为企业提供技术转化及产品研发支持的政策规定明显缺乏吸引力,导致校企双方离“双高计划”关于形成校企命运共同体的高质量产教融合要求还有较大差距。

2.4 评价监督机制不完善

由于职业教育产教融合是在政府主导下推进的,评价监督标准采取的是自上而下的模式,评价标准和指标体系存在“单轨”倾向,往往以“教育”为中心,缺乏对“产业”端的关注。例如,评价主体以教育主管部门为主,但是作为产教融合中扮演决策、管理和监督的重要利益相关者,政府不能既做运动员,又当裁判员。而且,国家层面现有的评价指标大都来源于人才培养状态数据采集平台中的相关指标体系,评价过程中过度追求可量化的指标,如产学合作企业数量、订单学生培养数量、校企共同开发课程和教材数量、企业接受顶岗实习学生数量、企业兼职教师数量等,但是“缺少对参与产教融合的相关方内心情感、态度以及利益诉求等的考虑”^[14],更缺乏“产业”与“教育”主体间的融合程度满足利益相关者价值诉求的系统价值评判,缺乏对“育人”效果的评估。地方政府在出台相关政策措施和实施意见时,也多以宏观性、原则性的规定为主,评价监督的具体措施也比较缺乏。而且,在评价监管中更倾向于对企业一方的监管,例如在关于产教融合型企业的评价和认定制度上,对企业一方而言门槛高、标准全、考核严,但对产教融合的成果评价又缺乏具体的标准和流程,导致企业参与职业教育产教融合的“获得感”不强。^[15]此外,行业协会作为集行业代表、行业地位和行业资源整合于一身的中介组织,有着较强的资源整合功能,理应成为政府、院校、企业和教师、员工之间的“黏合剂”。但是从当前的实践来看,由于缺乏行业协会参与职业教育的系统化制度体系,配套政策法规也不健全,导致现有监督评价机制未能充分发挥行业协会等社会组织优势。虽然“双高计划”“职教 20 条”以及关于产教融合的一系列文件都不同程度地强调要加强绩效评价,并发挥第三方的评价作用,但是制度在落实落地落细方面与建设目标仍存在较大差距。

3 利益相关者视阈下职业教育产教融合机制的完善路径

近年来,随着我国现代职业教育体系建设的不断推进,产教融合、校企合作已经成为职业教育实现高质量发展的重要抓手。但基于“产业”与“教育”之间的非系统性,利益相关者之间的冲突与分歧在所难免,也为产教融合的推进带来了极大挑战。要实现“产业”与“教育”从“融入”发展为“融合”,需要进一步完善“政府推动、行业指导、学校和企业双主体”的“融通”机制,破解一些深层次问题,真正实现各利益主体在产教融合机制下的合作共赢。

3.1 优化政府部门职能,提高产教融合制度政策供给质量

产教融合作为一项政策性极强的职业教育改革方向,作为核心利益相关者之一的政府部门应进一步优化自身职能,提高产教融合政策与制度的供给质量,实现从“管理”向“治理”的转变。新修订的《职业教育法》已于 2022 年 5 月 1 日正式施行。该法第四条明确将“产教融合、校企合作”作为职业教育办学的基本原则,并在全文中多次提及“产教融合型企业”“产教融合服务组织”“产教融合实习实训基地”等。《职业教育法》的修订出台,以全国人大立法形式对职业教育的产教融合制度进行规范,提高了立法层次,但是仍然存在以鼓励性和奖励性的政策宣示为主,对产教融合各利益相关者之间法律关系的界定还不够清晰,责任归属强制性不足等问题。对此,我们可以借鉴德国等职业教育较为发达国家的经验,“运用法律手段,推进产教融合,保障运行机制的权威性”^[16],在后续《职业教育法》的完善中,增加对利益相关者在推进产教融合机制建设中的义务性规范和惩罚条款,为促进产教融合、校企合作提供强有力的法律保障。此外,职业教育产教融合机制建设作为中央的重大决策部署,得到以习近平同志为核心的党中央高度重视,各级政府部门应将其作为“国之大者”进行贯彻落实,进一步完善财政、税务、纪检、审计等政策执行协调机制,制定出台关于混合所有制办学等产教融合创新机制方面的实施细则,加强对院校和企业产教融合行为的指引。未来的《职业教育法》修订应完善制度和政策执行的监督检查机制,尤其是要建立产教融合制度执行的执法监督和问责追责机制,克服地方政府权责分工碎片化带来的困扰,解决相关政府部门职能“越位”“错位”和“缺位”的问题,^[17]确保国家层面的改革举措在基层落实落地落细。

3.2 完善治理结构体系,促进产教深度融合

在产教融合机制建设中,“产业”与“教育”领域利益相关者的合作动机与利益需求存在较大差异,相互之间的融合与治理协同程度都还处于低位运行状态。要实现产教双方从“融入”向“融合”发展,作为产教融合的核心利益相关者,职业院校和企业均需进一步理顺内部产教融合管理体系,设立专门机构统筹推进产

教融合工作,通过完善校企产教融合运行中的治理体系,破除潜在的“融合”壁垒。就职业院校而言,对于涉及产教融合工作中的重要决策事项,要进一步健全院校议事决策机制,邀请行业企业、教师和学生等利益相关者群体代表列席会议,主动听取他们的意见和建议,实现科学决策、民主决策。同时,院校还要进一步提升科研与社会服务能力,完善教师参与企业顶岗(挂职)、横向社会服务的绩效管理制度和学生参与顶岗实习的管理制度,通过制度建设来激发教师、学生投身产教融合实践的积极性和主动性,使企业在合作中充满“获得感”。作为企业,因受到国内企业中普遍存在的校企合作价值观缺失问题的影响,^[18]参与院校人才培养的积极性一直不高。但是面对日益升级的产业结构调整,企业要在激烈的“产业”竞争中拔得头筹,离不开技术与人才的支撑,这就使得“产业”与“教育”走向融合已经进入不可逆转的发展通道,需要企业进一步更新理念,提高自身参与校企合作的社会责任感与认同感,增强主体责任意识,主动对接职业院校开展产教合作,积极参与院校的人才培养过程。企业要充分发挥在设备、技术、信息、人才等方面的优势,与院校之间围绕专业建设在课程设置、教材编写、人才培养方案制定以及实习实训项目指导等方面深入合作,实现企业与院校之间的资源整合。行业协会要发挥好行业统领作用,特别是要代表广大中小企业与院校之间实现对接,促进资源利用效率的最大化,激发产教融合的内部动力,助力产业竞争力的提升。

3.3 健全利益保障机制,提振产业参与产教融合动力

产教融合作为一项人才培养和办学模式改革,需要较大的资金投入。由于产教融合的各利益相关者之间在利益诉求上存在多元化倾向,各方在投资与收益上的不平衡已经成为阻碍产教深度融合的拦路虎,也是限制我国职业教育发展的重要瓶颈。^{[19][21]}因此,为产教融合的智慧之“火”添加利益之“油”就显得尤为必要。首先,政府部门作为产教融合制度的“供给端”,应通过完善财政支持和税收优惠政策的执行措施,从顶层制度设计层面进一步完善利益协调机制,加强对院校、行业和企业之间开展产教融合合作的支持,在进一步规范校企合作专项资金筹措和利用的基础上,优先选用财政补贴政策举措支持实习实训基地等产教融合项目建设,从而因避免税收优惠的不确定性挫伤行业企业的参与积极性。2018年的《职业学校校企合作促进办法》强调,“鼓励各地通过政府和社会资本合作、购买服务等形式支持校企合作”^[13]。因此,对于学生顶岗实习这类校企合作类型,为避免企业因潜在的隐性成本支出而利益受损,可采用政府部门向企业购买学生实习岗位的方式给予支持。同时,政府要从制度层面建立明确的企业实习生制度,解决学生顶岗实习在工资报酬、劳动风险负担等方面存在的不确定性风险,既能解决企业的后顾之忧,又能通过顶层设计平衡院校、企业以及实习学生在顶岗实习中的权益,推动校企产教融合机制的有序实施。其次,院校和企业要在《民法典》《劳动法》等现有制度框架下,就双方在实习实训基地共建、学生顶岗实习安排以及专业课程建设中的权益问题进行细致约定,避免实践中发生分歧。行业协会作为政府、企业和职业院校之间的桥梁和纽带,可以在这方面加强研究,在行业领域制定一些校企合作的示范合同文本,充分激发和发挥行业协会的统筹指导功能,推动院校和企业(尤其是中小企业)之间的产教融合健康发展。最后,院校、企业要进一步建立完善内部管理制度。有调查发现,院校在与企业在共同推进产教融合的过程中,往往“忽视了建章立制,缺乏相应的激励制度、监管制度和评价制度”^[20]。因此,院校和企业还应加强教师和企业员工参与产教融合机制建设过程中的人事管理等内部规章制度的改革创新,进一步保障好他们参与产教融合机制建设的积极性。比如,院校对教师与企业合作的科研成果转化所形成的经济效益,在利益分配上要适当向教师倾斜;企业对于参与校企产教融合机制建设做出贡献的员工,给予职务晋升和工资提高的激励;要注重院校实习指导教师和企业导师的沟通和配合机制建设,切实帮助学生在真实的生产环境中切身感受工作环境和企业文化,全面提升学生的职业素养,保障学生参与实习的“获得感”得到满足。

3.4 创新评价监督机制,保障产教融合高质量发展

由于职业教育产教融合机制建设涉及的利益相关者复杂多元,产教融合的机制建设的评价监督也应采取多维视角,综合不同利益主体进行系统评估,强化事中监督管理和事后评估验收。在评价主体方面,应进一步弱化政府的评价职能,强化行业协会在产教融合机制建设评价监督上的话语权。“我国的行业协会除少量自下而上由民营企业自发组织外,大部分是中央和地方政府在市场经济体制建设过程中进行机构改革,将原有的专业经济管理部门转变成行业组织,替代政府行使行业管理职能。”^[21]因此在体制机制上,行业

协会可以成为政府和企业之间实现有效沟通的桥梁与纽带。行业协会作为本行业全体企业共同利益的直接代表者和领导者,既能够洞察行业发展前沿,又熟悉行业发展现状,更能够精准把握技能型人才培养的现实需求与产教融合机制建设的关键环节。由行业协会承担评价监督工作,不但与“双高计划”要求的发挥第三方评价作用高度契合,而且可以通过组织协调、决策咨询等服务工作,在各利益相关者之间形成有效联动,提升产教融合评价监督的整体效能。在评价标准方面,要进一步增强产业端的评价尺度,即立足于产业需求来评价产教融合机制。具体而言,就是要重构评价标准,摒弃过往以“物化”的参与度数据作为考核指标的做法,回归“育人”的本质。评价指标的设定要重视“产业”与“教育”之间的融合程度,更要重视产教融合机制建设对提高人才培养质量的贡献度和对推动产业高质量发展的贡献度。例如,院校培养的技能型人才能力素质结构是否合理、专业技术是否过硬、职业发展能力是否充分,教师的科研与社会服务能力是否得到有效彰显、对行业企业技术创新贡献度是否提升等。当然,“基于过程与结果并重的原则,监督考核指标的设计既要包括过程性指标,也要包含结果性指标。”^[22]在评价结果运用方面,为提高企业参与产教融合的积极性,现有机制较为重视对产业群体的考核评价结果运用,以此作为企业享受财政支持和税收优惠政策的重要依据,但是对于作为产教融合核心利益相关者的院校一方而言,评价结果的运用尚未得到充分挖掘。《职业教育提质培优行动计划(2020—2023 年)》提出,要“完善职业学校评价制度,把职业道德、职业素养、技术技能水平、就业质量和创业能力作为衡量人才培养质量的重要内容”^[23]。因此,我们既要优化评价结果在奖励激励政策中的运用方式,更要将产教融合的考核评价结果运用到院校的“人才供给价值”的评价考核中,作为院校办学水平评估、领导班子考核、学科专业评价调整的重要依据,从而使产教融合真正回归职业教育的“育人”本质。

4 结束语

国家“双高计划”已经将提升校企合作水平纳入“双高”建设的重要任务,并将产教融合的实现程度作为衡量“双高计划”背景下高职院校内涵建设和质量工程建设的重要依据。高职院校应当以《职业教育法》的修订出台为契机,不断创新产教融合载体,不断完善产教融合、协同育人和利益共享的体制机制,实现教育链与产业链、人才链与岗位链的无缝衔接,以高质量的产教融合实践引领高质量的“双高”建设。

参考文献:

- [1]国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知[EB/OL].(2019-02-13)[2022-04-18].http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm.
- [2]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[EB/OL].(2019-04-01)[2022-04-18].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_737/s3876_qt/201904/t20190402_376471.html.
- [3]关于印发国家产教融合建设试点实施方案的通知[EB/OL].(2019-10-09)[2022-04-18].https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/shs/sjdt/201910/t20191009_1195536.html?code=&state=123.
- [4]FREEMAN R E. Strategic Management: a Stakeholder Approach [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- [5]MITCHELL R K, AGLE B R, WOOD D J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts[J]. The Academy of Management Review, 1997(4):853-886.
- [6]尹晓敏.利益相关者参与逻辑下的大学治理研究[M].杭州:浙江大学出版社,2010.
- [7]潘海生,程欣.新时代职业教育产教融合治理体系和治理能力现代化的现实内涵和行动路径[J].重工业职业技术教育,2021(12):68-74.
- [8]张钦昱.行业协会是创新社会治理的助推器[J].人民论坛,2020(25):68-69.
- [9]国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见[EB/OL].(2017-12-05)[2022-04-28].http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/19/content_5248564.htm.
- [10]刘珂君.“双高”建设环境下高职院校深化产教融合路径研究[J].商丘职业技术学院学报,2022(1):52-56.
- [11]全国政协委员胡德兆:鼓励民营企业、中小企业参与产教融合[EB/OL].(2021-03-02)[2022-04-25].https://www.sohu.com/a/453621312_161795.
- [12]陶洪霖.企业参与职业教育校企合作的动因、冲突结构与消弭之策[J].教育与职业,2018(23):31-37.
- [13]教育部等六部门关于印发《职业学校校企合作促进办法》的通知[EB/OL].(2018-02-12)[2022-05-05].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/201802/t20180214_327467.html.

- [14]高慧,赵蒙成.高职教育产教融合质量评价中“人”的维度[J].苏州大学学报(教育科学版),2018(3):13-20.
- [15]李婷,徐乐乐.职业教育产教融合质量评价体系构建研究[J].教育与职业,2022(4):21-27.
- [16]刘波,欧阳恩剑.《职业教育法》修订背景下产教融合法律调整的路径分析[J].职业技术教育,2021(27):20-26.
- [17]彭晓红.政府介入职业教育校企合作的动因、现实问题与破解思路[J].教育与职业,2018(4):12-18.
- [18]舒岳.校企合作的制度安排——企业社会责任的视角[J].教育评论,2010(4):10-13.
- [19]刘晓.利益相关者参与下的高等职业教育办学模式改革研究[M].杭州:浙江大学出版社,2015.
- [20]缪学梅,施敏,王红香.职业教育产教融合治理研究——基于利益相关者协同视角[J].厦门城市职业学院学报,2021(4):49-54,60.
- [21]余晖.我国行业组织管理体制的模式选择[J].财经问题研究,2008(8):31-39.
- [22]张志平.职业教育产教融合 2.0 时代的内涵演进、应然追求、实然状态与路径选择[J].成人教育,2022(3):66-73.
- [23]教育部等九部门关于印发《职业教育提质培优行动计划(2020—2023 年)》的通知[EB/OL].(2020-09-23)[2022-05-20].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/zcs_zhgg/202009/t20200929_492299.html.

(责任编辑:范可旭)

Research on Innovation Path of Vocational Education Integration of Production and Education Under the Background of “Double-high Plan”

—Analysis from the Perspective of Stakeholders Theory Research

WU Feng¹, HUANG Kai-li²

(1. School of Marxism, Jiangsu Shipping College, Nantong 226010, China;

2. School of Transportation Engineering, Jiangsu Shipping College, Nantong 226010, China)

Abstract: The integration of production and education is a modern vocational education system that promotes cross-border integration of “industry” and “education”, and the cooperation between colleges and enterprises to cultivate students. The construction of integration mechanism of the industry and education involves stakeholders at organizational level such as the government, colleges, and enterprises, as well as those at individual level such as teachers, students, and employees. The current integration mechanism of industry and education cannot effectively balance the differences between various stakeholders in terms of institutional mechanisms and interests’ demands. In view of the higher requirements put forward by the national “Double-high Plan”, the construction of the integration mechanism of production and education should only be initiated from optimizing the functions of government departments, improving the governance structure system, perfecting the interest protection mechanism, and innovating the evaluation and supervision mechanism, etc. By leveraging on the improvement of the system and balancing the interests of various stakeholders, the deep integration between “industry” and “education” can be promoted, thus shaping a new pattern of high-quality development of the integration of industry and education with “government promotion, industry guidance, and dual subjects of college and enterprises”.

Key words: Double-high Plan; vocational education; integration of production and education; stakeholders; mechanism construction