

市域产教联合体实体化运作的实然困境及应然路径研究

邢建伟

酒泉职业技术学院精细化工技术科技创新中心, 甘肃 酒泉

收稿日期: 2024年10月9日; 录用日期: 2024年11月8日; 发布日期: 2024年11月19日

摘 要

打造市域产教联合体, 是用现代化治理生态视野系统推动产业、教育及区域发展变革, 有效回答了新时代如何深化产教融合这一现实问题, 对于促进职业教育高质量服务国家发展战略、区域经济社会发展和产业转型升级具有重要意义。产教联合体的高效运作需要政府、企业、高校和科研机构等创新主体的共同参与。其实体化运行是指将市域内的产业资源和教育资源有机结合, 形成一个具有实体组织架构和运行机制的联合体, 并实现其有效运作, 通常会涉及组织架构、合作机制、资源整合、项目实施、绩效评估等方面, 通过分析联合体实体化运作中存在的实然困境, 并总结出应然路径, 能够为市域产教联合体、行业产教融合共同体的体制机制建设提供参考。

关键词

产教联合体, 运作, 共同体, 困境, 路径

Research on the Actual Dilemma and Practical Strategy of Municipal Industry-Education Consortium's Materialization Operation

Jianwei Xing

Fine Chemical Technology Science and Technology Innovation Center, Jiuquan Vocational Technical College, Jiuquan Gansu

Received: Oct. 9th, 2024; accepted: Nov. 8th, 2024; published: Nov. 19th, 2024

Abstract

To build the municipal industry-education consortium in the city is to promote the reform of industry, education and regional development by means of the ecological vision system of modern governance, which effectively answers the realistic question of how to deepen the integration of industry and education in the new era. It is of great significance to promote the national development strategy of high-quality service of vocational education, regional economic and social development and industrial transformation and upgrading. The efficient operation of the municipal industry-education consortium requires the joint participation of innovative entities, including the government, enterprises, universities, and research institutions. Its materialization operation means to combine the industrial resources and educational resources in the city organically, form a union with the entity organization structure and operation mechanism, and realize its effective operation. It usually involves organizational structure, cooperation mechanism, resource integration, project implementation, performance evaluation, etc. This paper analyzes the actual dilemma in the entity operation of the consortium, and summarizes the necessary path. The purpose of this paper is to provide reference for the mechanism construction of municipal industry-education consortium.

Keywords

Municipal Industry-Education Consortium, Operation, Community, Actual Dilemma, Path

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2022 年 12 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》首次提出“打造市域产教联合体”[1]。2023 年 4 月,教育部印发《关于开展市域产教联合体建设的通知》(以下简称《通知》),启动市域产教联合体创建工作,明确了 2023~2025 年全国市域产教联合体的建设目标,“2023 年底前建设 50 家左右,2024 年底前再建设 50 家左右,到 2025 年共建设 150 家左右”。2023 年 6 月,国家发改委会同教育部等 8 部门联合发布的《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023-2025 年)》提出加快形成产教良性互动、校企优势互补的产教深度融合发展格局,打造以产业园区为基础的市域产教融合联合体这一建设目标和任务[2]。同年 7 月,教育部办公厅印发的《关于加快推进现代职业教育体系建设改革重点任务的通知》再次强调建立政行企校多元主体密切配合、协调联动的工作机制,推动市域产教联合体实体化运作。2023 年 7 月 14 日,酒泉经济技术开发区产教联合体启动仪式举行,标志着以酒泉经开区管委会为牵头部门,酒泉职业技术学院为牵头学校,甘肃金风风电设备制造有限公司为牵头企业,联合相关部门、多家院校、企业、科研机构、行业协会共同组建的全省首个产教联合体正式启动运行。联合体的成立,将进一步推动全市教育链、人才链与产业链有机衔接,为区域中心城市建设注入更强职教力量。

产教联合体的高效运作需要政府、企业、高校和科研机构等创新主体的共同参与。除了人力和物力资源,还需要政策制度、基础设施、人文环境和中介体系的支持。不同地区的市域产教联合体在运行过程中会有不同的侧重点,但关键在于各主体是否能够发挥其在产教融合能力建设中的作用。

2. 市域产教联合体的建设价值

市域产教联合体是一个集人才培养、创新创业和促进经济社会高质量发展等功能于一体的新型产教融合载体。它通过政府主导,将区域政府部门、行业产业和职业院校等多主体紧密联结,打破不同界域和组织间的隔阂,整合各领域的要素和资源,为各主体提供创新路径和突破空间。作为实体的市域产教联合体能够回应多样的价值诉求,其应然价值主要体现在以下几个方面:1. 促进产业发展:通过产教融合,培养适应产业需求的高素质人才,提高企业创新能力和竞争力,推动产业升级。2. 提高教育质量:将产业实践与教育教学相结合,使学生更好地掌握实际技能,提高就业能力和职业素养。3. 加强区域协同创新:整合区域内的产业和教育资源,促进跨区域、跨行业的协同创新,提升区域整体创新能力。4. 推动经济社会发展:产教联合体的建设有助于提高劳动生产率,促进经济增长,同时也能提升社会整体发展水平。5. 缓解就业压力:培养更多符合产业需求的人才,增加就业机会,缓解就业压力。6. 促进社会公平:为不同群体提供平等的教育和职业发展机会,有助于缩小社会差距,促进社会公平。总之,市域产教联合体的建设对于推动产业发展、提高教育质量、促进经济社会发展等都具有重要意义[3]。

3. 联合体实体化运作的实然困境

3.1. 联合机制尚未健全, 实体化进展迟缓

市域产教联合体的构建,需要有稳健的宏观环境保障和积极的措施引导。这样,才能激发多元主体参与产教联合的热情,提升校企协同的意识。否则,主体可能会处于被动参与的状态,市域产教联合体可能会出现“联而不合”的现象。在法律法规层面,目前市域产教联合体的法规政策还停留在框架层面,宏观政策尚不完善。条款内容大多是宏大的叙述,对于多元主体的职责权限缺乏明确的定义,相关表述较为笼统,操作性不强。例如,《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023-2025年)》规定指出“金融+财政+土地+信用”的组合式激励,但在实际执行中,地方政府部门需要制定一系列实施文件,面对这一新产物,在协同发展保障制度方面可能依然存在“政策真空”,导致“校热企冷”“合而不融”等问题。这些问题尚未形成协同治理市域产教联合体的局面,制约了多元主体关系的建立[4]。

3.2. 利益协调难以均衡, 实体化运作受阻

产教联合体作为不同主体之间的合作,存在一定的交易成本。首先,由于合作主体的动机不一致,可能导致合作成本的增加。长期以来,高校和研究机构内部经济活动的市场化水平相对较低,对于技术开发过程中的风险、失败和研究周期有较高的容忍程度。这虽然可能影响了技术与市场的对接效果,但技术的创新性和长期影响可能超过其他合作模式。而企业更看重市场价值而非科研成果的形式。动机不一致带来的交易成本还可能表现为委托代理问题。例如,政府对产教联合抱有较高期望并愿意提供资金支持,而企业可能出于短期考虑,在技改项目中存在虚假申报和套取产学研合作配套资金的情况。动机不一致还会增加沟通成本和谈判成本,这些成本是在产教联合之前,各方进行调查、可行性论证和拟定合作方案所花费的时间和金钱。由于产教联合体涉及多方合作,即使各方积极性高,也往往难以在短期内形成合作方案并执行,或在合作过程中可能因各种原因导致合作失败甚至产生纠纷。

另一个与交易成本相关的合作障碍是技术成果的所有权和使用权问题。在产教联合过程中,通常不是只有一方掌握技术,因此技术成果的所有权和使用权很容易引发争议。例如,在以高校或研究机构为主导的技术许可模式下,高校与企业签订了一般许可的技术交易合同,但技术被企业转让给其他方使用或再开发后授予其他方。同样,在企业主导的技术开发模式下,研发机构可能未经企业许可而对外转让技术。而在合作开发模式下,由于各方都能部分参与或掌握共同开发的技术,技术所有权和使用权问题更加复杂,如何确保合作各方的合理权益成为合作的难点。

3.3. 多元主体韧性不足，实体化关系脆弱

产业与教育的紧密联系，实质上是多元主体之间形成的复杂利益关系网在面临外部压力和阻碍时所展现出的弹性和韧性。现实中，产教融合的实施过程中常遭遇合作困难、深度不足、稳定性差、持续性不强等问题，这背后的关键因素是各利益相关者的利益诉求未能高度契合。产教联合体作为一个由众多异质性独立经营主体组成的利益关系网络体系，其多元主体的协同运营确实具有一定的组织优势。但由于这些主体所处的环境和背景各异，导致它们的行为逻辑和互动模式各不相同。产教联合体的建设涉及多方面的利益主体，同一地域内有各种类型的学校参与，由于隶属关系、资金来源等因素的差异，很多单位往往各自为政。受经济逻辑驱使，这些主体往往追求利益最大化的策略。产教联合体的构建需要投入资金、技术、土地、人力等资源，短期内难以看到回报，未来的收益也很难准确预测，利益分配机制也不尽完善。在这样的背景下，部分主体为了自身的最大利益而牺牲整体利益，导致内部合作的势头逐渐减弱，对组织的认同感缺失，长期的信任机制尚未形成。同时，联合体中的成员实力差距较大，部分参与者过于依赖龙头企业或知名学校，导致它们在联合体中占据主导地位，而其他成员则处于被动地位，无法充分享受产教联合体带来的经济效益和增值价值。这种不平衡的利益分配使得联合体的稳定性和韧性受到挑战，各主体之间的利益联系变得脆弱，难以实现真正的协同效应。

4. 联合体实体化运作的应然路径

4.1. 政府牵头，形成制度化运行机制

过去，由于学校和企业等主体性质的差异，产教融合面临一些协调困难，导致“产业”与“教育”之间出现割裂，产生许多难以调和的问题。因此，市域产教联合体作为解决产教融合难题的新策略，不能仅停留在表面或形式上，而应在政府主导和保障的基础上，促使各主体形成紧密的联合体，实现“产业促进教育，教育推动产业”的良性循环。市域产教联合体需通过实体化运行与社会服务功能的对接，实现产教运行要素的良性互动和可持续发展：一方面要推动组织运行实体化，另一方面要推动功能实体化。政府层面需要统一规划并建立常态化、制度化的各主体间协调运行机制，加强各组织间的利益协同，明确各主体权责，为区域经济社会发展提供技术研发、生产工艺改良、社会人员培训等服务。产业端企业主体需主动配合统筹规划：一方面主动打磨“产业链”对“专业链”的接口，与教育端共建具备教学、生产、培训、鉴定等功能的实习实训基地，共享公共平台，共创产学研一体化研发中心和共享型教学团队；另一方面以“产业链”拉动“利益链”，加强技术创新研发，为区域产业转型升级助力，服务区域经济增长[5]。育人端学校主体需积极配合“政府统筹、园区推动、行业指导、多元合作、广泛参与”的办学机制，激发各主体在市域产教联合体办学中的活力，实现办学模式的转型升级，让市域产教联合体成为一个能够实际运行的组织，能够解决产教融合过程中的困境，发挥其应有的功能，促进产教融合走向新模式，为区域内的经济发展、产业升级服务。

4.2. 构建网络，强化联合体单元韧性

将产教联合的理念融入到实际的产业和教育领域，需要构建一个紧密联动、具有高度韧性的市域产教联合体利益关系网络。首要任务是建立稳健而持久的利益链接机制。正如约翰·罗尔斯所言，“在社区中，人们的需求和利益促使他们以互利的方式共同合作。共享一个最终的目标，并找到实现它的方法，一旦这个目标达成，会强化社区的纽带”。参与产教联合体建设的各方动机和行为复杂多样，尤其是实力较弱的参与者在联合体中可能处于不利地位。若其利益无法得到保障，会影响其参与的积极性。只有满足各方的合理利益诉求，建立科学、紧密、高韧性的利益链接机制，才能确保产教联合体稳定运作[4][6]。

其次，在统一的价值追求和目标驱动下，构建基于真实产业项目任务的高韧性利益链接关系网络，全方位助力产业和教育的协同发展。市域产教联合体利益关系网络错综复杂，应加强信任机制的建设，发挥信任协同的价值，聚集资金、信息、人力、物资等各类资源，增强各方之间的信任关系和合作信心，为产教联合体协同治理提供强大的内在引力。将各方利益紧密结合，融入产业园区和社会结构中，通过捆绑式的生产经营活动，让各方相互关联、相互约束。同时，加强产教联合体各方自身的组织化、赋能化工作，激发共生能量的产生，提升产教联合体的经济价值、市场价值和发展能力，实现教育和产业的统筹融合、良性互动和可持续发展，推动各方协同进化提升，形成真正的产教利益共同体。

最后，以市场为导向推动产教联合体持续创新，充分发挥政府和市场的积极作用，以市域产教联合体所在产业园区的核心主导产业为切入点，坚持教育促进产业发展、产业发展支持教育的理念，迫使产业与教育多元主体资源的双向自由流动。明确“多元一体”治理格局下的共同目标和利益纽带，建立价值共创、信息共享、利益共享、风险共担的协同运营理念。通过“双导师”共同制定培养方案、组建项目团队、共建教学资源等方式，增强利益黏合度，使各方主动参与产教联合项目、共同培养高素质技术技能人才，突破产教联合体建设的关键障碍和瓶颈，形成长期、稳定、可持续的利益链接关系，实现产业与教育的“双向成长”格局。

4.3. 多方联动，增强联合体保障机制

市域产教联合体的建设需要多个主体的协同配合。政府在其中起到主导作用，搭建人才培养平台，强化学校、企业、产业之间的联系，打造一条基于产业的合作纽带。在区域专业布局上，形成区域层面的上位引导，将市域产教联合体建设与区域经济社会发展规划、“双高计划”建设、区域人才战略规划进行全盘统筹。加大地方政府公共资源投入，注重提升区域普惠性人力资本，持续做好高校毕业生等青年就业工作，推进农村劳动力转移就业。优化区域“政府－市场－学校”治理，明确政府、市场、学校三方的权责界限，提高地方政府在市域产教联合体建设中的服务能力，充分发挥市场对社会资源配置的作用[5]。

企业应明确责任意识，努力发展成为产教融合型企业，积极参与学校办学。根据产业发展与企业自身需求，激发企业产教融合意识，共建产教融合办学体系。明确自身在人才培养中应当承担的责任，考虑自身人才需求、社会责任等因素，积极参与到产教融合进程中[6]。

学校应明确自身定位，发挥主导作用。根据岗位需求与经济发展需求，以学生未来发展为中心，制定合理的人才培养目标，真正为未来经济社会发展输送高素质技术技能人才。要积极主动与企业协作，探寻多方一体化办学模式，推动校企共建共管产业学院、企业学院，延伸职业院校办学空间[7]。

4.4. 建立有效的冲突解决机制

市域产教联合体的运作是一个复杂的过程，涉及到政府、企业、学校等多个方面的合作与协调，在其打破界限、整合资源时，必然要应对不同主体间的利益冲突和文化差异，这就需要建立有效的冲突解决机制，具体可以从以下方面着手[8]：(1) 建立共同的目标和愿景，确保所有参与的主体都有共同的目标和愿景，这样可以减少因目标不一致而产生的冲突；(2) 明确权责边界，明晰各个主体之间的权责边界，确保每个主体都清楚自己的责任和权利，从而减少因权责不明晰而产生的冲突；(3) 建立有效的沟通机制，建立定期的沟通会议，确保不同主体之间的信息畅通，及时解决可能出现的问题；(4) 制定合理的利益分配机制，在整合资源的过程中，制定合理的利益分配机制，确保每个主体都能从中获得相应的利益，从而减少因利益分配不均而产生的冲突；(5) 尊重不同主体的文化差异，在合作过程中，尊重不同主体的文化差异，避免因文化差异导致的误解和冲突；(6) 培养跨文化交流的能力，通过培训和交流活动，培养参

与主体的跨文化交流能力,帮助他们更好地理解和适应不同文化背景下的合作方式;(7) 建立有效的冲突解决机制,在合作过程中,不可避免会出现一些冲突,建立有效的冲突解决机制,及时、公正地解决这些问题,避免冲突扩大化;(8) 强化利益融合,强化不同主体之间的利益融合,通过合作项目、共建共享资源等方式,让各个主体的利益更加紧密地联系在一起,从而减少因利益冲突而产生的矛盾。

在具体实施过程中还需通过定期的沟通会议和透明的信息分享,让所有参与主体都能了解反馈机制的运作情况和改进措施,从而增加对机制的信任度和满意度。同时,鼓励参与主体自由表达意见和建议,尊重他们的看法和需求,从而提高反馈机制的适应性和灵活性。建立一个跨部门协作机制,让不同部门和领域的专家共同参与反馈机制的建设和维护工作,从而提高其全面性和实用性。同时,鼓励跨部门协作,共同探讨和解决反馈机制在实际应用中遇到的各种问题和挑战。建立一个快速响应机制,及时处理参与主体提出的反馈意见,确保他们的意见和建议得到妥善处理和及时响应。这有助于提高参与主体对反馈机制的信任度和满意度,从而促进机制的持续改进和适应性。

5. 结束语

产教深度融合是现代职业教育高质量发展的必然选择。在中国式现代化背景下,职业教育发展应更加注重协同,走一条政府有为、市场主导、多方获益的路径。建设市域产教联合体和行业产教融合共同体是探索现代职业教育体系建设新模式两个重要抓手。该举措能够通过多方协调、互融共生,整合优势资源,实现人才培养与产业高质量发展人才需求高度匹配,助力中国式现代化建设。职业教育应乘着市域产教联合体和行业产教融合共同体建设的政策东风,聚集教育产业政策资源,跨区域广泛联合并扩充成员单位[9]。此过程中,兼顾各方利益十分重要,这要求在政府引导下采用资源共建、多主体共治、成果共享的实体化运行机制。此外,各地应探索凸显地方特色且具有普适性的各类培育培训方式,提升人才培养质量,将创新成果变为生产力,推动行业企业技术升级,支撑区域经济社会发展以及全行业发展。

基金项目

“2024 年度酒泉市社科课题”,项目编号:224。

参考文献

- [1] 央视网. 我国职业教育改革重心由“教育”转向“产教” [EB/OL]. <https://edu.cctv.com/2022/12/29/ARTIR1NhAODH9OQijVq5lvtV221229.shtml>, 2023-06-29.
- [2] 国家发展改革委,教育部,等. 关于印发《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023-2025 年)》的通知 [EB/OL]. https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202306/t20230613_1357506_ext.html, 2023-06-29.
- [3] 李梦卿,陈姝伊. 我国市域产教联合体的建设机理、行动逻辑与实践路径[J]. 现代教育管理, 2023(12): 83-90.
- [4] 苏新留,曹留成. 新时代市域产教联合体建设的价值、目标与路径[J]. 教育与职业, 2023(22): 42-49.
- [5] 郭媛媛,王帅. 多元主体协同视角下市域产教联合体建设: 内在机理、实然困境和应然路径[J]. 职业技术教育, 2023(22): 41-49.
- [6] 王新波. 把握三个关键词建设市域产教联合体[N]. 中国教育报, 2023-05-09(05).
- [7] 冉云芳,周芷莹,徐灵波. 组织间网络理论视角下市域产教联合体的内涵与形成机制[J]. 职业技术教育, 2023(25): 20-27.
- [8] 谢枝丽,邓翠华. 建立健全推进绿色发展的公众参与机制[J]. 福州大学学报(哲学社会科学版), 2019, 33(1): 68-73.
- [9] 陆宇正,赵浩宇. 产教融合型城市建设的发展样态、实践困境与制度反思——基于 21 份政策文本的分析[J]. 中国职业技术教育, 2023(3): 13-22.