

共同治理视域下市域产教联合体的关系协调机制

——基于利益相关者理论的分析

刘彭奕阳

广东科学技术职业学院财会与金融学院, 广东 珠海

收稿日期: 2026年8月8日; 录用日期: 2026年9月2日; 发布日期: 2026年9月10日

摘 要

市域产教联合体是深化职业教育产教融合的重要组织载体, 但实践中普遍面临“合而不融”“联而不实”的困境。已有研究多从共生理论、场域理论等视角分析联合体的结构特征与建设路径, 但对多元主体之间“如何协调”这一核心问题缺乏系统的机制解释。本文以利益相关者理论为分析工具, 聚焦于弗里曼所称的“交易层面”, 从契约、信息、利益三个维度构建市域产教联合体关系协调的分析框架。研究发现, 联合体的运行困境本质上是多元主体利益冲突的制度化表达; 契约协调通过正式协议明确各方权利义务, 提供合作的规则基础; 信息协调通过打通“需求-供给”的信息壁垒, 提升合作效率; 利益协调通过制度化的利益分配与风险分担, 为合作注入持续动力。三项机制相互嵌套、协同发力, 共同推动联合体从“松散联结”走向“共同治理”。三维框架的理论意义在于, 将利益相关者理论从“识别与分类”引向“关系协调”的具体机制分析, 为理解市域产教联合体的内部运行提供了一个新的分析视角。

关键词

市域产教联合体, 利益相关者理论, 关系协调, 共同治理, 产教融合

Relational Coordination Mechanism of Municipal Industry-Education Consortium from the Perspective of Collaborative Governance

—An Analysis Based on Stakeholder Theory

Pengyiyang Liu

College of Accounting and Finance, Guangdong Polytechnic of Science and Technology, Zhuhai Guangdong

文章引用: 刘彭奕阳. 共同治理视域下市域产教联合体的关系协调机制[J]. 职业教育发展, 2026, 15(9): 148-154.

DOI: 10.12677/ve.2026.159376

Received: August 8, 2026; accepted: September 2, 2026; published: September 10, 2026

Abstract

The municipal industry-education consortium is an important organizational carrier for deepening the integration of industry and education in vocational education, yet in practice it faces the persistent dilemma of “integration without integration” and “alliance without substance”. Existing studies have analyzed the structural characteristics and construction pathways of the consortium from perspectives such as symbiosis theory and field theory, but lack a systematic mechanism-based explanation of the core question of “how to coordinate” among multiple stakeholders. This paper adopts stakeholder theory as an analytical tool, focusing on what Freeman terms the “transactional level”, and constructs an analytical framework for relational coordination in the municipal industry-education consortium from three dimensions: contract, information, and interest. The study finds that the operational dilemma of the consortium is essentially an institutionalized expression of interest conflicts among multiple stakeholders. Contractual coordination provides the rule foundation for cooperation by clarifying the rights and obligations of all parties through formal agreements; information coordination enhances cooperative efficiency by breaking down the information barriers between “demand” and “supply”; interest coordination sustains the driving force for cooperation through institutionalized interest distribution and risk-sharing mechanisms. The three mechanisms are mutually reinforcing and work synergistically to propel the consortium from “loose alliance” toward “collaborative governance”. The theoretical significance of this three-dimensional framework lies in extending stakeholder theory from “identification and classification” to the concrete mechanism analysis of “relational coordination”, offering a new analytical perspective for understanding the internal operation of the municipal industry-education consortium.

Keywords

Municipal Industry-Education Consortium, Stakeholder Theory, Relational Coordination, Collaborative Governance, Industry-Education Integration

Copyright © 2026 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《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”，并将其作为现代职业教育体系改革的战略任务[1]。此后，相关政策密集出台。2023 年 9 月，教育部公布第一批 28 家国家级市域产教联合体名单，标志着这一改革从政策文本走向实践落地[2]。截至目前，国家级市域产教联合体已达 34 家，各省份也在积极建设省级联合体，初步形成了“国家级引领、省级支撑”的梯次布局。

市域产教联合体被视为推进教育链、人才链与产业链、创新链“四链融合”的重要载体，也是职业教育产教融合在更高层次、更大范围上的深化与贯通。然而，从实际运行来看，联合体普遍面临“合而不融”“联而不实”的困境。已有研究指出，政策文本多停留在宏观框架层面，对多元主体的职责权限缺乏明确界定；企业、学校、政府等异质性主体利益联结松散，信息联动不畅；部分参与主体过分关注自身短期利益，缺乏持续合作的内生动力[3]-[5]。这些问题的症结在于缺乏一套有效的多主体关系协调机

制——各方“如何合作、利益如何分配、冲突如何化解”，都还缺少制度化的安排。

2. 文献综述与研究评述

2.1. 现有研究的主要内容

市域产教联合体自 2023 年成为学术研究热点以来,相关文献增长迅速。王润铭等(2026)基于 CiteSpace 的可视化分析显示,2023 年至 2025 年间,中国知网相关文献从 34 篇增长至 181 篇,呈现爆发式增长态势[6]。梳理现有研究,大致可以分为本体论、实践论、机制论三个层面。

本体论层面的探讨聚焦市域产教联合体的内涵、特征与功能。研究者普遍认为,市域产教联合体是以产业园区为基础、多元主体协同参与的跨界组织形态,具有资源集聚、要素集成、开放创新等特征[7][8]。实践论层面的探索关注联合体的建设路径与运行模式。吴一鸣等(2024)将联合体实体化运行的困局归结为组织定位模糊、治理结构虚化、利益联结松散等方面[4];张成涛等(2026)则从条件约束角度分析了联合体实体化运行的障碍[5]。机制论层面的思考探讨联合体的治理机制、动力机制与保障机制。郭媛媛等(2023)从多元主体协同视角分析了联合体建设的内在机理与实现路径[3];王盼盼等(2024)基于集体行动理论探讨了联合体建设困境的破解之道[9]。

2.2. 理论视角的运用

在理论视角的运用上,共生理论、场域理论、组织制度化理论等都有涉及。吴慧媛等(2023)基于共生理论分析了市域产教联合体的建设逻辑[7];谭容杰等(2026)从场域理论视角探讨了产业园区与职业院校的冲突与调试[10];刘祥泽等(2026)则从制度逻辑角度分析了联合体实体化运行的路径[8]。理论视角日趋多元,但不同理论之间的对话还不够充分。

2.3. 研究共识与不足

现有研究已经形成了一些基本共识。市域产教联合体是多主体参与的协同组织,多元主体的有效协同是其实体化运行的关键;联合体建设普遍面临“合而不融”“校热企冷”等困境,利益联结松散被认为是核心症结;机制建设是联合体从“形式联合”走向“实质融合”的根本保障。这些共识为后续研究奠定了基础。

但现有研究也存在明显不足。其一,研究力量呈现“教育强、产业弱”的格局——核心研究机构中高职院校占比 68.2%,企业完全缺席,产业端对研究的影响力较弱[6]。其二,理论研究滞后于实践探索,鲜有从利益相关者理论出发、系统聚焦“多主体关系协调机制”的研究。其三,已有研究多停留在对策建议层面,对关系协调的内在逻辑与作用机理缺乏深入的理论分析——不少研究直接给出“应该怎么做”的方案,却对“为什么这样做”“机制是如何运作的”着墨不多。

基于此,引入利益相关者理论从契约、信息、利益三个维度构建市域产教联合体关系协调的分析框架,对上述问题做出回应。

3. 利益相关者视角下的主体构成与利益冲突

3.1. 市域产教联合体的利益相关者构成

利益相关者理论由弗里曼(Freeman)于 1984 年系统提出,其核心观点是:组织处于多元利益相关者构成的网络之中,管理的核心任务不在于股东利益最大化,而在于甄别不同利益相关者的诉求、制定相应战略并协调好各方关系[11]。这一理论打破了传统管理理论中“股东至上”的单维视角,对于分析多主体协同组织具有独特的解释力。

弗里曼将利益相关者管理过程划分为三个层面：理性层面(利益相关者的甄别分类)、程序层面(战略制定)与交易层面(关系协调) [11]。市域产教联合体作为典型的多主体协同组织，其关系协调问题恰好对应利益相关者理论的“交易层面”。结合教育部相关政策文件及现有研究，市域产教联合体中利益相关者大致可以分为四类：

第一类是政府及职能部门，包括地方政府以及教育、发改、人社、财政等主管部门。政府是联合体的主要推动者和制度供给者，其核心诉求在于推动区域产业升级、促进就业、维护社会稳定。第二类是产业园区及企业。产业园区是联合体的空间载体，企业(尤其是龙头企业)则是核心参与者。企业的主要诉求在于获得适配的技术技能人才、技术解决方案以及政策支持。第三类是职业院校及科研机构。职业院校承担着人才培养的主要功能，科研机构则提供技术研发与成果转化支持。它们的核心诉求在于获取教学资源、提升人才培养质量、拓展社会服务能力。第四类是学生及社会公众。学生是人才培养的直接受益者，关注教育质量和就业前景；社会公众则更关注联合体对区域经济发展、就业促进等方面的公共价值。

这四类主体在组织性质、运行逻辑、利益诉求上存在显著差异，相互之间既相互依存，又存在潜在的利益冲突。如何协调这些异质性主体之间的关系，正是市域产教联合体实体化运行的核心议题。

3.2. 多元主体的利益冲突与协调困境

市域产教联合体普遍面临“合而不融”的困境，从利益相关者的视角来看，根本原因在于多元主体之间存在着多重利益冲突，而现有的制度安排又不足以有效协调这些冲突。

首先是目标冲突。政府和院校更多体现公共利益导向，关注人才培养质量、区域经济发展等公共价值；企业则遵循市场逻辑，追求经济效益和竞争优势。这两种目标本身并无对错之分，但当它们被放在同一个组织框架下时，张力便随之产生，政府希望联合体服务区域发展，企业更看重自身收益；学校追求教育质量，企业可能更关注用人成本。目标差异导致各方对“合作什么、怎么合作”的认知存在分歧，这是联合体运行中最基础的矛盾。

其次是资源投入与收益分配的不对称。企业投入的是岗位、设备、技术等生产性资源，期望获得人才和技术回报；院校投入的是师资、课程、学生等教育资源，期望获得教学资源和就业渠道。问题在于，投入和产出往往不在同一个维度上。企业投入的是“硬资源”，院校投入的是“软资源”，两者难以直接比较。再加上收益的显现周期不同(企业的人才收益可能需要几年才能体现，而学校的教学收益可能更慢)，各方很容易产生“我投入多、回报少”的相对剥夺感。这种不对称如果得不到有效调节，就会削弱合作的积极性。

再次是信息不对称导致的信任缺失。企业的人才需求、技术需求与院校的人才培养能力、技术供给能力之间存在明显的信息壁垒。企业不知道学校能培养什么样的学生，学校也不了解企业真正需要什么技能。信息不对称不仅导致供需错配，比如学校培养的学生企业用不上，企业需要的人才学校培养不出来，还容易引发机会主义行为，削弱合作信任。一旦信任缺失，合作就只能停留在表面。

最后是制度供给不足导致的协调失灵。现有政策文件多为宏观框架，缺乏具体的权责划分、利益分配、冲突化解等制度安排。漆家庆等(2025)指出，市域产教联合体由教育行政部门设计和发起，缺乏其他相关政府部门的实质参与，导致教育行政部门只能考核学校，却无法对其他非学校主体施加行政层面的考核压力[12]。制度供给的不足，使得多元主体的协调缺乏制度化的渠道，很多问题只能靠“人情”和“关系”来解决，难以持续。

这四重冲突相互交织，共同构成了市域产教联合体“合而不融”的深层根源。也正因为如此，构建有效的关系协调机制，才成为联合体从“松散联结”走向“共同治理”的关键所在。

4. 市域产教联合体关系协调的三维机制分析

基于利益相关者理论的“交易层面”视角，结合市域产教联合体的实践特征，从契约、信息、利益三个维度来分析关系协调的内在机制。这三个维度并非随意选取，而是分别对应着合作的合法性基础、效率保障和动力源泉。

4.1. 契约协调：合作的规则底座

契约是多主体合作的基础性制度安排。在市域产教联合体中，各主体在组织性质、运行逻辑上差异很大，如果没有明确的规则约束，合作很容易流于形式，甚至陷入混乱。契约协调的意义就在于，通过正式协议明确各方的权利义务，为多元主体的协同行为提供可预期的规则框架。

从利益相关者理论来看，契约协调实际上是“理性层面”向“交易层面”的过渡——先甄别清楚有哪些利益相关者，再通过契约把各方的权利义务关系固定下来。契约协调的内容是多方面的，既包括合作宗旨与目标共识，也包括组织架构与决策规则；既包括职责分工与资源投入，也包括合作期限与退出机制。这些内容共同构成了合作的“规则”。

已有研究也印证了这一点。权责不清是联合体运行中的突出问题——尽管政府文件将多个部门都纳入联合体建设，但各部门主体尚未明确自己在联合体建设中的具体责任，导致项目建设进展缓慢[9]。契约化安排能够有效降低合作过程中的交易成本，减少因权责不清引发的摩擦与纠纷。

不过，契约协调也有其局限性。由于联合体涉及主体众多、合作内容复杂、合作周期较长，契约不可能穷尽所有可能的情况。不完全契约理论早就指出，任何契约都是不完全的，总有一些事项无法在事前明确约定。这意味着，契约只是关系协调的基础，而不是全部。光有契约还不够，还需要其他机制来补充。

4.2. 信息协调：合作的神经网络

如果说契约是合作的“骨架”，那么信息就是合作的“神经网络”。信息不对称是多主体合作中的常见障碍，在市域产教联合体中同样如此。企业的人才需求、学校的人才培养能力、政府的政策导向、科研院所的技术供给——这些信息如果不能有效传递，就会导致供需错配、资源浪费。信息协调的核心，就是构建一个“需求-供给”双向畅通的信息网络，降低信息不对称，提升合作效率。

信息协调涉及多个层面。人才供需信息对接是最基础的——通过线上线下相结合的平台，实现企业岗位需求与毕业生就业意向的精准匹配。技术供需信息对接是更高层面的——搭建技术研发与成果转化信息平台，让科研院所和学校发布可转化的技术成果，让企业发布技术难题，通过双向撮合促进“创新链”与“产业链”的衔接。政策与动态通报也很重要——政府主管部门及时发布相关政策，联合体定期通报合作进展，让各方对合作进程有清晰的掌控感。此外，信用评价与反馈机制也不可缺少——通过成员单位信用评价，形成正向激励与负向约束并存的良性循环。

从利益相关者理论的角度来看，信息协调是关系协调的“神经网络”。只有信息畅通，各利益相关者才能准确把握彼此的需求和能力，做出理性的合作决策。信息协调的质量，直接影响着契约执行的效果和利益分配的公平性。没有信息的支撑，契约就可能变成一纸空文，利益分配也容易产生争议。

4.3. 利益协调：合作的动力源泉

契约解决的是“合不合法”的问题，信息解决的是“有没有效率”的问题，而利益解决的则是“愿不愿意持续合作”的问题。多主体合作能否持续，根本上取决于各方能否获得与其投入相匹配的收益。如果某一主体长期处于“净付出”状态，其参与积极性必然会衰减。利益协调的核心在于合理识别各主

体的核心利益诉求，并通过制度设计实现“利益兼容”，为合作注入持续的动力。

利益协调是一个系统工程。首先是利益诉求的识别与适配——各主体的利益诉求不同，需要分类识别、精准把握，这是利益分配机制设计的前提。其次是利益分配的制度化约定——在合作启动前，各方应就成果归属、收益分配等敏感问题达成书面约定，有效减少“搭便车”行为和事后纠纷[7]。再次是风险分担与补偿机制——合作过程中可能出现各种风险，比如企业突然撤资、学生实习事故、技术研发失败等，联合体应建立风险共担机制，明确各类风险的承担责任方及补偿标准。最后是激励与约束并举的评价体系——将参与深度、资源投入、合作成效等纳入评价指标，评价结果与利益分配挂钩，表现好的获得更多政策倾斜和资源支持，表现不佳的则面临警告甚至清退。

利益协调是关系协调中最核心、也最困难的环节。已有研究指出，风险分担机制不健全是制约企业深度参与联合体建设的重要因素[9]。因为利益是最敏感的，各方都有自己的利益考量。但也正因为如此，利益协调才是最关键的，只有让各方获得与其投入相匹配的收益，合作才能持续。从利益相关者理论来看，利益协调直接回应了“交易层面”的核心问题：如何通过制度设计实现利益的兼容与平衡。

4.4. 三维机制的协同逻辑

契约协调、信息协调、利益协调这三项机制不是彼此孤立的，而是相互嵌套、协同发力的制度整体。契约协调提供了合作的“规则底座”，是关系协调的合法性基础。没有契约，合作缺乏基本的规则框架，各方行为难以预期，很容易陷入混乱。信息协调打通了合作的“神经网络”，是关系协调的效率保障。没有信息，契约执行缺乏依据，利益分配缺乏标准，合作容易盲目进行。利益协调注入了合作的“动力源泉”，是关系协调的可持续性支撑。没有利益，各方缺乏参与的积极性，契约和信息都难以发挥实际作用。

三者之间存在内在的逻辑关联。契约是基础，为信息共享和利益分配提供规则框架——没有契约约定，信息共享就没有边界，利益分配就没有依据。信息是纽带，为契约执行和利益调整提供信息支撑——没有信息反馈，契约就无法根据实际情况调整，利益分配也难以做到公平合理。利益是核心，决定了契约的约束力和信息的价值——没有利益驱动，契约可能变成一纸空文，信息共享也缺乏动力。无契约则合作无序，无信息则合作盲目，无利益则合作难以为继。

关系协调机制的最终目标不是“管理”各主体，而是实现“共同治理”。各利益相关者在平等协商的基础上，共同参与决策、共同承担责任、共同分享收益。这是一种从“他组织”走向“自组织”的跃升，也是市域产教联合体从“形式联合”走向“实质融合”的标志。要实现这一目标，仅仅依靠三项机制还不够，因为三维框架的有效性并非无条件的，而是受到联合体发展阶段和组织类型的制约。从发展阶段来看，联合体通常经历“组建期-运行期-成熟期”三个阶段。组建期的核心任务是确立合作规则，此时契约协调最为紧迫；运行期的核心任务是维持合作秩序，信息协调发挥关键作用；成熟期的核心任务是保障合作的可持续性，利益协调成为主要矛盾。不同阶段的三维机制组合方式应有所侧重。

从组织类型来看，市域产教联合体可大致分为产业主导型与政府主导型两类。产业主导型，如龙头企业引领型联合体，企业的资源配置权较强，契约协调往往以企业标准为主导，信息协调的效率较高，但公共利益容易被忽视；政府主导型，如以产业园区管委会为核心的联合体，政府的统筹能力较强，契约协调的制度化程度较高，但企业的参与积极性和信息传递效率可能不足。两种类型各有优势，也各有局限。三维框架在不同类型中的具体运作方式，如契约条款的设计重点、信息平台的建设主体、利益分配的主导逻辑，应当有所差异。这为后续研究提供了进一步深化的空间。

5. 结论

市域产教联合体是深化职业教育产教融合的重要组织载体，但实践中普遍面临的“合而不融”“联

而不实”困境表明，多元主体之间缺乏有效的关系协调机制是问题的关键所在。本文以利益相关者理论为分析工具，从契约、信息、利益三个维度构建了关系协调的分析框架，主要得出以下结论。

第一，市域产教联合体的运行困境本质上是多元主体利益冲突的制度化表达。“合而不融”“校热企冷”“动力不足”等问题，深层原因在于多元主体在目标、资源、信息、制度等方面存在多重利益冲突，且缺乏有效的制度化协调渠道。将困境归因于“主体缺乏合作意愿”是一种过于简单的解释，真正的问题在于“缺乏让合作发生的制度条件”。

第二，契约协调、信息协调、利益协调构成关系协调的三维机制。三者分别回应了合作的不同层次问题：契约提供规则基础，解决“如何合作”；提升信息运行效率，解决“如何沟通”；利益注入持续动力，解决“如何持续”。三个维度各有侧重，又相互关联，共同构成关系协调的完整体系。

第三，三项机制相互嵌套、协同发力。契约是基础，信息是纽带，利益是核心。三者共同推动联合体从“松散联结”走向“共同治理”。这一框架的有效性依赖于联合体的发展阶段和各主体的制度意识，不同阶段的机制侧重可能有所不同。

基金项目

广东省教育科学规划课题(高等教育专项)“基于利益相关者理论的市域产教联合体运行机制构建研究”(项目编号: 2024GXJK1080)。

参考文献

- [1] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》[EB/OL]. 2022-12-21. https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/21/content_5732986.htm, 2026-06-01.
- [2] 教育部办公厅关于公布第一批市域产教联合体名单的通知[EB/OL]. 2023-09-28. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202310/content_6908400.htm, 2026-06-01.
- [3] 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, 44(22): 41-49.
- [4] 吴一鸣, 任雯君. 市域产教联合体实体化运行的困局与突破[J]. 现代教育管理, 2024(12): 88-97.
- [5] 张成涛, 植丽婷. 市域产教联合体实体化运行的条件约束与突破路径研究[J]. 成人教育, 2026, 46(7): 46-53.
- [6] 王润铭, 温金祥, 邢勤, 等. 基于 CiteSpace 的市域产教联合体研究现状分析[J]. 现代职业教育, 2026(16): 25-28.
- [7] 吴慧媛, 顾甲. 基于共生理论的市域产教联合体建设研究[J]. 教育与职业, 2023(21): 58-62.
- [8] 刘祥泽, 徐坚. 市域产教联合体实体化运行的制度逻辑与实践路径[J]. 日照职业技术大学学报, 2026, 42(2): 13-18.
- [9] 王盼盼, 马君. 市域产教联合体建设困境与破解——基于集体行动理论视角[J]. 中国职业技术教育, 2024(13): 11-19.
- [10] 谭容杰, 黄德胜. 市域产教联合体中产业园区与职业院校的冲突与调试——基于场域理论的视角[J]. 职教论坛, 2026, 9(3): 228-235.
- [11] Freeman, R.E. (1984) Strategic Management: A Stakeholder Approach. Pitman.
- [12] 漆家庆, 尹成鑫. 市域产教联合体实体化的组织定位、核心要素与优化路径[J]. 中国职业技术教育, 2025(2): 97-103.