

# 产教融合背景下高职学校治理体系的供给障碍与创新路径

何润, 崔延强

(西南大学 教育学部, 重庆 400715)

**摘要:**推进学校治理体系创新是高职学校深化产教融合的“牛鼻子”。高职学校治理体系包括协调学校、政府和社会关系的外部制度体系和以学校章程为统领的协调学校成员及机构关系的内部制度体系。外部治理制度、人事制度、薪酬制度、教学制度、科研制度等现存制度安排功能残缺,制度创新的成本和风险大,制度变革的路径依赖和时滞现象严重,导致高职学校治理体系无法促进高职学校深化产教融合改革。治理制度创新路径为:建立“放权+赋责”式政校治理关系,提升社会参与高职学校治理的动力与能力,优化高职学校内部治理结构,以教育评价改革为核心推动教学科研制度创新。

**关键词:**高职学校;产教融合;治理体系;供给障碍;制度创新

**中图分类号:**G718 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2021)05-0150-09

推进高职学校治理体系现代化,推动高职教育由政府统筹管理向社会多元治理转变,是促进高职教育深化产教融合的关键。2017年12月,《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》提出,加快学校治理结构变革,促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接,用10年左右时间,总体形成教育和产业统筹融合、良性互动的发展格局。2019年4月,教育部、财政部发布的《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》指出,创新高等职业教育与产业融合发展的运行模式,推动高职学校和行业企业形成命运共同体,提高高职学校治理水平,健全内部治理体系,健全学校、行业、企业、社区等共同参与的学校理事会或董事会。治理体系实际是一系列激励和约束人们行为的正式或非正式的制度体系,它是高职学校治理主体深化产教融合动力源泉。“制度是一个社会的博弈规则,更规范地说,它们是一些人为设计的、形塑人们互动关系的约束。制度构造了人们在政治、社会或经济领域进行交换的激励。”<sup>[1]</sup>目前来看,高职学校现存的一些制度安排无法为高职学校深化产教融合提供有效的激励约束,导致一些产教融合主体的行为受个体理性驱使偏离了高职学校深化产教融合的集体理性目标。为此,有必要系统总结高职学校深化产教融合的制度障碍,并通过学校制度变革调动利益相关者深化产教融合的积极性,约束他们的机会主义行为,化解个体理性与集体理性的冲突,为深化产教融合提供有效的制度保障。

**收稿日期:**2021-03-22

**作者简介:**何润,西南大学教育学部,博士研究生。

**通讯作者:**崔延强,西南大学教育学部,教授,博士生导师。

**基金项目:**全国教育科学“十三五”规划一般课题“民族地区职业教育服务乡村振兴的贡献测度与长效机制研究”(BJA190104),项目负责人:朱德全。

## 一、高职学校的治理体系框架

教育治理体系是由谁治理、治理什么、如何治理这三个基本要素组成的逻辑结构<sup>[2]</sup>。从治理的主体看,参与高职学校治理的群体及组织包括高职院校的内部治理主体(学校管理者、教师、学生及学校的各类机构部门)和外部治理主体(政府、行业、企业、校友、社区等)。从治理的内容看,高职学校治理体系核心要处理好政府、学校和社会(包括市场)的关系,促进高职教育系统内部各要素以及高职教育和经济社会的合作协同发展,实现更加公平、更有效率、更高质量、更有活力、更加有序的高等职业教育现代化。从治理的过程看,高职学校治理体系包括保障以产教融合为核心的治理目标实现的一整套治理原则、治理方法、治理制度和治理机制。从制度结构的视角来看,高职学校治理体系大致包括以下内外两大相互影响、相互作用的制度集群。

### (一)协调政府、学校和社会关系的学校外部治理体系

高职学校外部治理体系一方面解决如何让学校的外部主体(政府和社会)更好参与学校治理,支持高职学校发展,促进高职教育和经济社会协同发展。政府参与高职学校治理主要涉及政府及其教育行政部门和学校的关系,治理的目标是让政府为高职学校发展提供良好的资金、政策、法律、服务等条件和环境,同时避免政府不伤害高职学校的办学自主权以保证高职院校办学的自主性、积极性和灵活性。当前我国政校关系治理的主要诉求是扩大和落实高职学校办学自主权并提升政府教育服务质量,核心制度创新措施是推进教育“管办评”分离和“放管服”结合。社会参与高职学校治理主要涉及行业、企业、家长、社区、校友、第三方组织等社会主体和学校的关系,治理的目标是让多元社会治理主体支持、参与和监督高职院校办学,努力变革育人模式,提升办学质量,满足社会对高职教育的多样化诉求。当前我国校社关系治理的主要诉求是提升多元社会治理主体参与高职学校治理的动力和能力,让他们主动并高质量的参与高职学校治理,核心制度创新措施是成立学校董事会、理事会、校友会、基金会、产教融合联盟、校企合作联盟等联合治理机构,以及让社会及第三方组织参与教育质量评估与监督。

高职学校的外部治理体系另一方面解决如何综合利用权威(等级)治理、市场治理和自主(自组织或网络)治理共同治理高职教育。权威治理是通过服从某一权力拥有者的指令和干预解决问题,是政府和学校组织内部进行治理的主要方式。市场治理主要由分散的个体基于自身的利益和自由选择在市场这只“看不见的手”的引导下通过自由竞争、优胜劣汰解决问题。自主治理主要依靠成员间的自愿合作以民主协商的形式解决问题,关系和信任是自主治理发挥作用的两大关键因素<sup>[3]</sup>。权威治理的权力运行向度是自上而下的,市场治理和自主治理则是自下而上的。三类治理机制各有优劣,相互之间既有替代、挤占效应,又能相互制约、相互补充,综合利用三类治理机制已经成为全球教育治理的普遍共识。当前我国高职学校治理体系的主要诉求是,充分发挥市场治理和自主治理的作用,同时更好发挥权威治理尤其是政府治理的作用,核心创新措施是减少政府对高职学校的微观干预,让高职学校面向市场和社会依法自主办学,优化政府对高职教育的宏观管理。

需要指出,政府简政放权和社会力量参与学校治理一定程度上扩大了市场治理和自主治理在高职学校治理中的作用,但这并不意味着只要构建高职学校的多元治理格局就能够充分发挥市场治理和自主治理在高职学校治理中的作用。事实上,国内目前建立的诸多高职学校多元治理组织无法有效发挥作用的一个重要原因在于,这些多元治理组织实际上仍是以权威治理机制主导教育治理,自主治理机制和市场治理机制没有真正在高职学校治理中发挥应有的作用。

## (二)以学校章程为统领的学校内部治理体系

高职学校章程是办学治校的根本纲领和制定学校各项规章制度的基本依据,是学校内部制度体系的“宪法”或“母法”。学校章程赋予高职学校法人地位及办学自主权,明确了高职学校内部组织的体制机制,在内容上对政治权力、行政权力、学术权力、民主权力进行边界定位,勾勒出学校内部党政治理、行政治理、学术治理以及学校与社会关系等结构要素的规制与程序,并使其相互之间有序互动,将具体的人员与特定的职责连接起来,彰显学校内部利益相关者的话语权,提高他们共同治理学校的积极性,建立依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代职业学校制度体系。

高职学校的基本治理制度是在学校章程引领下对学校内部的政治权力、行政权力、学术权力和民主权力分配及其组织结构规范的一系列规则框架结构。政治权力的基本制度是体现党和国家领导和治理高职学校的框架制度,以党委领导下的校长负责制为核心,涉及机构包括学校及二级学院的党委、宣传部门、组织部门、统战部门、纪检部门、团委等。行政权力的基本制度是指对学校的人才培养、教学科研、社会服务、文化传承创新等教育教学业务运行的制度规范,涉及学校及二级学院的学校发展规划、教务、科研、财务、人事、招生与就业、学生管理、国际交流与合作、保卫等部门。学术权力的基本制度是对一切与学术有关事务的决策、审议、评议、咨询等职能及行使规则进行规范的制度,主要执行机构为学术委员会和学位评定委员会。民主权力的基本制度是指保障校内主体参与民主管理和监督,维护他们合法权益的制度安排,涉及工会、教代会、学生会等。

基于四种权力的基本治理制度又涵盖相应的具体制度:(1)政治权力范畴,涉及从严治党、党风廉政建设、意识形态、思想政治、统战群团、干部管理、安全稳定等方面的具体制度;(2)行政范畴,包括学校决策、教学、科研、人事、薪酬、财务、学校发展规划、学生管理、后勤服务、国际交流与合作、安保等方面的具体制度;(3)学术范畴,即学术生产、学术团队建设、学术规范、学术奖惩、学术评议等方面的具体制度;(4)民主范畴,包括师生民主参与学校治理、申诉维权、矛盾调节等方面的具体制度。

制度影响和形塑人的行为,进而影响教育改革的最终博弈结果。好的制度可以让人努力追求治理目标,不好的制度则会使组织成员或社会成员的行为结果偏离预期的治理目标。高职学校深化产教融合的关键在于,通过制度创新调动利益相关者追求产教融合目标的积极性,同时约束利益相关者背离产教融合目标的机会主义行为。然而,制度创新经常面临制度功能残缺、制度设计不周、“路径依赖”“时滞”、制度执行失灵等障碍。事实上,很多潜在收益较高的制度创新之所以长期得不到实现,其原因往往在于没有及时发现并清除相应的制度创新障碍。从教育供给侧结构性改革的角度看,高职院校深化产教融合,既要改革学校外部治理体系,弱化政府对高职院校的管控,扩大社会参与支持高职学校办学,也要创新内部的学校治理制度体系(核心的学校内部制度包括人事制度、薪酬制度、教学制度和科研制度),还要重构高职院校、政府和社会之间的制度关系,会不可避免地遭遇一系列制度障碍。

## 二、高职学校深化产教融合的制度障碍

推动高职教育深化产教融合需要从建设职业教育治理体系的高度,设计具体的产教融合、校企合作制度<sup>[4]</sup>。高职学校产教融合的学校制度障碍总体表现为两大方面:一是现存制度功能残缺,部分制度不适应产教融合的目标,严重阻碍了教育链、产业链、创新链的有机融合;二是制度创新的实施集团(学校行政人员和教师)推行改革的预期收益低,部分制度创新的成本较大——

这些成本包括设计和组织实施新制度的费用、清除旧制度的费用、消除制度变革阻力的费用、制度创新造成的损失和随机成本等,制度创新的“路径依赖”和“时滞”现象严重,导致产教融合工作推进举步维艰。具体表现为以下几个方面:

### (一)外部治理制度障碍

外部治理制度障碍主要表现为政府在推进高职学校深化产教融合中的缺位和越位现象,以及行业企业参与高职学校治理的动力和能力有限,进而导致高职学校无法在政府和社会的支持与监督下面向市场和社会依法自主深化产教融合。

政府缺位表现为政府对产教融合、校企合作的支持仅仅停留在政策层面,在区域人才需求预测、校企合作、资金政策支持等方面责任落实不到位。中央政府追求增进国家社会利益,是深化产教融合的重要推动力量。但是,地方政府尤其是市、区、县级政府对产教融合的支持力度相对薄弱。出现这种情况的原因有:一是市场经济的扩展和教育管理权力的下放,在很大程度上弱化了政府对行业企业和高职学校的控制力,导致政府在没有共同利益激励下很难利用行政干预推动行业企业和高职学校深度合作;二是很多高职学校隶属省级政府管理,市、区、县级政府缺乏干预产教融合的动力与能力;三是政府作为校企合作中的中介力量,推进产教融合的成本较大、效果不一定好,政府出于个体理性可能选择不作为或少作为;四是深化产教融合涉及诸多政府部门,教育行政部门无力推动,其他政府部门又经常容易忽视产教融合事宜;五是缺乏严格的监督惩罚来约束政府缺位,学生及其家长、高职学校和行业企业等社会组织都没有监督政府的动力和能力。

政府越位表现为作为高职学校监管者和利益相关者的政府的政治权力对高职学校办学自主权的过度干预,限制了其深化产教融合的能力和活力。政府是我国高职教育最重要的举办者、管理者和评价者,长期管控着高职学校的办学自主权。改革开放以来,政府不断推进简政放权,取得了一定成效。但是,高职学校的一些办学自主权依然没有落实,政府对高职学校的办学始终拥有绝对影响力。政府的支持和管理是职业教育稳步发展的基础。但是,政府的深层次、无边界的介入,也造成市场和社会在职教教育治理中缺乏足够的决策权和话语权,形成一种“合法地边缘性参与”状态<sup>[5]</sup>。政府力量和社会(市场)力量是此消彼长的,政府放松管制是社会力量和市场治理与自主治理参与高职学校治理以及高职学校面向市场与社会培养人才的前提条件。政府对高职学校管得越多,市场力量和社会力量越难介入高职学校,高职学校也越依赖和顺从政府,高职学校越没有自由、生机和活力,越没有自主约束和自我超越的能力与勇气,越无法适应和引领地方经济社会的发展,这反过来又延缓了政府对高职学校的放权改革进程。而且,政府对高职学校管得过多、过死,客观上加重了高职学校管理的官僚主义作风和行政化倾向。一些高职院校的产教融合制度变革往往取决于学校领导的个人意志,而不是立足于学生、教育和社会的发展,学校领导的意志变了,产教融合改革的进程和路向也会随之改变。

行业企业主要通过学校理事会、董事会、产教融合或校企合作联盟等产教融合治理组织参与学校治理。目前来看,许多高职学校虽然联合政府、行业企业设立了理事会或董事会,建立了区域校企合作联盟,但行业企业参与高职学校治理的权力有限,实质性的涉及专业与产业对接、校企协同育人方式变革等产教融合的推进措施较少,“呈现出‘弱参与事实’与‘弱治理能力’之特征”<sup>[6]</sup>。总体来看,行业企业有和高职学校合作的愿望和需求,但在参与高职学校的决策、人才培养方案制定、育人模式变革等关键治理内容上的动力和能力不够充足。许多产教融合联盟或者学校理事会举行了一些以论坛、会议为主的常规性活动,但并没有深刻改革高职学校的产教融合进程。目前来看,高职学校本身在产教融合治理过程中仍是绝对的主角,多元共治在高职教育治

理中仍是美丽的童话<sup>[7]</sup>。

## (二) 人事制度障碍

从学校外部的人事制度看,事业单位编制管理体制是高职学校深化产教融合的核心障碍。建国初期,国家对各级各类教育机构进行公立化改造,高职学校由此被政府接管并作为事业单位管理。事业单位编制管理体制具有稳定性和控制性两大特点:稳定性即通常所说的“铁饭碗”;控制性意味着高职学校的人事行为要受到政府直接或间接的控制。

产教融合需要遵循各方利益诉求和市场机制调动各方参与的积极性,但政府多高校人事制度的直接或间接的管控,不仅造成高职学校无法自主根据地方经济社会发展需求、学校发展规划和学生规模调整人员编制,还消减了高职学校人事制度的激励约束效应。例如,建设“双师双能型”教师队伍,关键在于引进行业企业师资并清退一批不适合产教融合的教师。然而,政府分配给学校的事业编制本就有限,除去引进高层次学术人才编制和预留编制外,学校用于引进行业企业师资的名额所剩无几。此外,高职学校也不好清退那些为学校奉献多年却不符合产教融合发展要求的教师,暂时还没有探索出妥善的教师转置办法。

事业单位编制管理制度的稳定性和控制性,使人事制度成了空中楼阁,学校很难运用人事制度激励和约束教职工积极投身学校的产教融合工作。在一些经济发达地区,多数中老年教师已经解决了基本的物质需求和职称荣誉,他们只想按部就班完成基本的教学科研任务,高职学校固化的人事制度根本无法对其产生任何激励,学校产教融合改革最后往往成为部分校领导和年轻老师单线连接。而且,事业单位的特征是直接向政府负责,深化产教融合要求向市场负责,这两种责任取向的冲突是阻碍高职学校深化产教融合的深层矛盾。

聘任制度中教师职称转换机制供给滞后不利于“双师型”教师队伍建设。《国家职业教育改革实施方案》指出,建立健全职业院校自主聘任兼职教师的办法,推动企业工程技术人员、高技能人才和职业院校教师双向流动<sup>[8]</sup>。教师双向流动面临最大的阻碍之一就是直接同薪酬待遇挂钩的职称的转换困难:(1)是否对应职称级别引进行业企业师资。如果对应,学校的教师会觉得不公平;如果不对应,行业企业师资很难引进。(2)现有教师的评价体系是否适用于行业企业师资的考评。行业企业师资在企业工作多年,缺乏教学经验和科研能力,很难适应高等教育现行评价标准。(3)如何设计相应的制度实现教育类职称与其他系类专业技术职称的互通转化,这涉及整个国家人事政策体系的调整。

## (三) 薪酬制度障碍

以物质需求和人的自私性为基础的利益是产教融合主体参与高职学校治理的动力源泉。由于当前高职学校薪酬制度激励效应弱,教师投身产教融合的积极性不高。产教融合要求教师到行业企业挂职学习,切实提高自身教育教学水平,在教育内容上要体现知识技能与产业发展实际的融合,并采用适宜的教学方法,加强实践教学。然而,高职学校教师的工资总体偏低,工资结构设计不合理,奖励性绩效工资微薄,教师工作投入增加无法带来明显的报酬增加,教师努力投入教育教学工作的边际收益很低,多数教师缺乏参与教育教学改革的热情。

鉴于以上情形,薪酬制度改革是激励教师支持产教深度融合的首要出路。事实上,学校薪酬制度变革的成本和风险非常大,多数高职学校不敢轻易尝试。薪酬制度变革要经过学校多个部门的反复修订,征得多数教职工的“一致同意”,还要上报主管行政部门批准和备案,其间要耗费巨额的交易成本。薪酬制度事关教职工的切身利益,一旦无法实现能够增进所有人利益的“帕累托改进”,很容易诱发风险。而且,高职学校内部的学科间、部门间差异很大,每个人对新的薪酬制度的理解和判断不一,很难制定出一个完全公平、科学、合理的薪酬分配方案,学校薪酬制度变

革稍有差池就可能诱发集体抵制事件。

#### (四) 教学制度障碍

《国家职业教育改革实施方案》指出,职业学校要完善教育教学相关标准,实现专业设置与产业需求对接、课程内容与职业标准对接、教学过程与生产过程对接,完善教育教学相关标准,及时将新技术、新工艺、新规范纳入教学标准和教学内容<sup>[8]</sup>。当前对教师的教学评价重点关注课时量、教学奖项、教改项目,缺乏对教师教学投入、教学方式、教学内容、努力水平和教学效果的评估(这客观上是由于教师人力资本投入的衡量和监督面临巨大的交易成本和技术困难),无法有效激励教师改进教学内容和教学方法,实现教育教学与产业、职业和生产过程的有效对接。教学评价总体采用教师自评、学生评教、专家评价的“三位一体”的教学评价方式,看起来全面、客观,实际结果很难对教师的待遇和声誉产生实质影响。

教学督导制度无法有效约束教师改进教学内容和教学方法。高职学校的教学督导部门(主要是教务处或学校督导部门)人员有限,有些还承担着专业建设、课程设置、实习基地建设、课题立项等工作,难以有效监督教师的教学质量。为加大督导力度,一些教学督导部门将其工作重心放在新入职教师的督导上,并将督导责任下放到二级学院,这却延长了教学督导的委托代理链条,增加了教学督导中的交易费用和机会主义行为,很多教学督导成了“走过场”。学校为鼓励教师改进教学内容和教学方法设立了教改项目,但许多教师拿了项目,却没有真正去改。因为,教改项目钱太少,改起来太难,相应的教材和教学设施还不到位,学校对教改项目结题的要求也不够严格。

#### (五) 科研制度障碍

“双高计划”提出促进创新成果与核心技术产业化,重点服务企业的技术研发和产品升级,表明高职学校科研导向应以应用研究为主。然而,多数高职学校的科研制度受“路径依赖”影响没有突出应用研究导向,阻碍了产教深度融合。尽管高职学校在科研成果统计上区分了基础研究和应用研究,但在科研成果的奖励上并没有作差别对待,看重的仍是期刊和项目的级别,对横向项目也不够重视。横向项目一般是企业或地方政府委托研究机构帮助其解决生产工作中的实际问题,具有很强的应用性,符合高职学校打造具有特色的产教融合平台要求。高职学校的科研制度侧重奖励纵向项目,横向项目对教师晋升、学院绩效和学校排名的意义不大。这主要是因为纵向项目数量有限、获准难度大、评审规范,是政府和社会评价组织衡量科研机构、学校和教师科研水平的通用标准。而且,变革长期以来的重视纵向项目的科研制度,可能造成高职学校脱离政府和社会的主流评价标准,扰乱学校内部的评价生态<sup>[9]</sup>。

### 三、基于产教融合的高职学校治理制度创新路径

制度的创新变迁从来不是一帆风顺的。“由于种种原因,新的制度安排往往无法在现存的制度安排结构内实现,只有那些创新出能够克服这些障碍的制度安排的个人(或团体)才能够获得制度创新的潜在收益。”<sup>[10]</sup>制度创新的实质是通过改变制度的激励约束规则,促使利益相关方改变自身的行为,从而实现目标收益。高职学校产教融合治理制度创新,核心是为产教融合的利益相关者提供权力、评价、情感方面的制度激励,以及竞争、责任、监督方面的制度约束。

#### (一) 建立“放权+赋责”式政校治理关系

一定的办学自主权是高职学校深化产教融合的基础和前提,也是高职学校保持活力和灵活性的必要条件。高职学校治理必须遵循大学的组织特性、职业教育的规律,尊重学术自治传统<sup>[11]</sup>。因此,必须认真贯彻落实《高等教育法》《国家职业教育改革实施方案》等要求,推进高职

教育“管办评”分离和“放管服”结合,依据标准,结合学校办学定位,自主用人治事,自主制订人才培养方案,依据目录灵活自主设置专业,突出专业类别特点,赋予高职学校相应的办学自主权。政府放权,并不是要弱化政府教育职责。恰恰相反,政府要积极制定地方性的校企合作机制扶持政策,加强并规范校企合作项目管理,创新校企合作机制,引导高职院校和行业企业深化产教融合<sup>[12]</sup>。

全世界的高等教育都在与被称为“自主权与责任义务的交易”的情形作斗争<sup>[13]</sup>,政府要为高职学校的独立自主和灵活变革放弃一定的权力,高职学校也要承诺为政府及其代表的教育利益相关者实现相应的产教融合绩效。政府,也不是放任高职学校不受约束地办学,而是要在扩大高职学校办学自主权的同时,尽快探索建立权力清单、责任清单和负面清单,减少政府在职务学校治理中的越位和缺位,并完善政府与高职学校的契约考核,引入市场竞争机制和社会监督评价机制,建立健全民办高职学校退出机制,让高职学校在政府、市场和社会的约束下依法自主办学。

## (二)提升社会参与高职学校治理的动力与能力

第一,明确和落实行业企业参与高职学校产教融合的激励政策。国家政策文件一再提出为行业企业参与高职学校办学提供优惠,但由于国家政策设计不明确等原因使相关政策没有很好贯彻落实,许多行业企业根本不知道国家可以提供政策优惠。缺乏长期的利益激励,是行业企业参与高职学校治理动力不足的主要原因。《国家职业教育改革实施方案》提出,在开展国家产教融合建设试点基础上,建立产教融合型企业认证制度,对进入目录的产教融合型企业给予“金融+财政+土地+信用”的组合式激励,并按规定落实相关税收政策。试点企业兴办职业教育的投资符合条件的,可按投资额一定比例抵免该企业当年应缴教育费附加和地方教育附加。为避免这些优惠政策落空,管理部门应该迅速出台组合式激励和税费减免的制度执行标准,加大宣传力度,吸引优秀的行业企业参与高职学校治理。

第二,适当扩大社会参与高职学校治理的权限。保证社会力量在学校董事会或理事会中的成员比例达到三分之一以上,扩大高职学校理事会或董事会的职能,扩大社会力量在学校办学中的决策权,探索建立党委领导下的校长办公会、学校董事会或理事会、学术委员会共同决定学校重大事务的“三会”治理机构。

第三,严格社会机构遴选,加强社会治理主体对教育的理解。建立公开透明规范的民办职业教育准入、审批制度,严格审查和规范社会力量举办和参与高职学校办学。严格“1+X”证书企业和产教融合型企业遴选,建立产教融合试点企业退出机制,坚决治理“假参与、滥发证”现象。严格第三方教育质量评价机构认定,规范招标程序,公开发布第三方教育质量评估报告。加强制度设计论证,充分考虑制度执行的成本和阻力,落实责任制,确保好的产教融合制度能够被社会力量执行。通过教育培训和多方交流,让社会主体明确教育发展的目标和矛盾,提升其参与高职学校治理的素质和能力。

## (三)优化高职学校内部治理结构

其一,优化顶层治理结构。“治理是使相互冲突的或者不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。”<sup>[14]</sup>在组织治理过程中,需要不断地协调不同“力量”之间的利益关系,以确保他们能够联合行动,共同促进组织目标的实现。各种“力量”及其相互之间的关系就是组织结构<sup>[15]</sup>。为确保高职学校发展目标的实现,需要做好决策机制和执行机制的顶层设计,吸纳多方利益主体共同参与学校治理,挖掘各方价值诉求,寻找利益共同点,在产教融合过程中以需求对接促成价值交换的良好局面。

其二,划清行政权力边界。划清行政权力和学术权力的边界,确立行政为学术发展服务的理

念,重构行政的服务性角色及服务性职能,通过行政手段创设有利于产教融合的制度环境和工作环境,在与产业或企业合作时打通人才培养、行业应用研究、产教资源相互转化等关键环节,使行政组织管理的价值体现在服务于产与教的协同与贯通中。划清行政层级与部门之间的权力边界,明确和落实院长、副院长、行政职能部门在决策工作中的责任<sup>[16]</sup>。

其三,重视民主管理和监督。民主参与能够有效防止权力滥用,调动教职工和学生参与高职学校治理的积极性,促进高职学校产教融合决策更加民主化、科学化、规范化。因此,要扩大教代会和学生会在学校决策中的表决权,建立良好的学校制度执行反馈机制,尤其要增加教代会和学生会在学校领导任命中的审议权,约束学校管理层优化制度设计,及时进行制度调整与创新。

#### (四) 加快人事制度和薪酬制度改革

人事制度改革是创新职业教育制度体系的要津。人事制度僵化,造成高职学校无法根据产业发展需求灵活地调剂人员,无法有效激励教职工支持产教融合各项工作的深入推进,是学校运行低效和教育改革难以推进的“源头性”因素。因此,必须加快人事制度改革,引入竞争机制,为高职学校产教融合扫除根源性制度障碍。

人事制度变革主要靠政府推动。政府应积极推动高职学校人事制度变革,实现政事分离,弱化编制管理,让高职学校根据市场需求自主、灵活地实施产教融合。政府要加快深化高职学校人事制度改革,要尽快让高职学校面向市场与企业自主用人治事,将市场竞争压力传导到高职学校内部,倒逼地方高职学校制度创新。

薪酬制度创新可以从三方面努力:提高教师课时费标准,将教学绩效和教学质量密切挂钩,增加教学报酬的激励效应;扩大项目薪酬支出,以项目成果及薪酬分配为导向,激发教师深化产教融合的动力;提高青年教师薪酬待遇,优化教师工资结构,建立相对独立的行业企业师资薪酬体系,激励广大教师积极投身产教融合。

#### (五) 以教育评价改革为核心推动教学科研制度创新

评价制度改革事关教育资源分配和教师切身利益,是教育教学质量提升的重要保障,是制度体系创新的切入点。评价制度改革可以带动教学制度、人事制度、薪酬制度、科研学术制度的变革。评价制度是高职学校办学真正的指挥棒。在人事制度变革缓慢的情况下,评价制度改革必然成为推动高职学校产教融合发展的“枢纽”。

评价制度改革的核心是通过基于“制度-激励-行为-目标”关系的评价规则体系调整,激发高职院校和行业企业深化产教融合的动力,实现产教融合利益相关者的多元化个体理性与高职教育产教深度融合的集体理性之间的激励相容。从影响产教融合主体行为的激励因素的角度看,高职教育评价体系改革需要从五方面入手:(1)重塑高职学校质量评价标准。变“向上(政府)看”倾向为“向企业看”倾向,落实《国家职业教育改革实施方案》要求,以学习者的职业道德、技术技能水平和就业质量,以及产教融合、校企合作水平为核心,重构职业教育质量评价标准,强化对高职学校在产教融合、应用型技术技能型人才培养、应用研究与横向项目、服务地方经济社会发展方面的考核。(2)改革高职学校内部评价体系。充分发挥评价制度的导向和激励功能,强化市场导向,聚焦产教深度融合,改革教师薪酬、教师晋升、教学质量、科研应用、人才培养质量等评价体系,采用信息化手段实行阶段性跟踪考核机制,实现教育链、人才链、创新链和产业链真正贯通融合。(3)完善评价方式。根据《国家职业教育改革实施方案》要求完善政府、行业、企业、高职学校等共同参与的质量评价机制,引入第三方力量提升评价的社会认可度,让高职学校毕业生的用人单位参与到对高职学校的评价之中,由此将真正融入区域产业发展的高职学校与其他学校区分开,并将考核结果作为政策支持、绩效考核、表彰奖励的重要依据。(4)注重评价制度创新的内在

动力培育。“理解变迁过程的关键在于促动制度变迁的参与者的意向性以及他们对问题的理解。”<sup>[17]</sup>有效的制度创新首先需要获得人们的普遍认同,让人们形成对制度变迁的认识、信念和意向性。政府正在积极推动高职学校评价体制机制创新,如果这种制度创新得不到产教融合主体的内在认同,高职学校评价制度变迁将会面临巨大的交易成本和执行成本。(5)评价与督导相结合。由多方治理主体协商确定高职教育质量标准 and 评价体系,建立多层级督导机构和问责机制,通过行政问责、合法问责、资格问责和绩效问责等多种方式,督促各治理主体对各自应负责领域进行实时质量监控、改进和调节<sup>[18]</sup>。

## 四、结 语

高职学校深化产教融合关键在于创新高职教育治理体系,综合利用好市场、政府、自组织多种治理机制,让多元、多层级的产教融合主体共同治理高职教育。高职教育治理体系创新既要创新高职学校外部治理体系,加快高职教育治理体制变革,理顺政府和高职学校的关系,充分调动行业企业和社会组织参与高职学校治理,也要完善内部治理体系,以大学章程为引领,从具体的人事制度、薪酬制度、教学制度、科研制度、评价制度、学校文化等方面推进学校制度体系协同创新。制度创新的目的在于获取合作红利,制度创新必须以潜在的现实利益为支撑。如果制度创新的预期收益超出制度创新的成本,再好的制度也无法制定实施。从这个角度看,如何提高高职学校的教育经费、教师待遇和办学质量,如何为行业企业深化产教融合提供充足的利益激励,如何实现高职教育和地方产业的协同发展,如何降低深化产教融合的管理成本和交易成本,从而为产教融合主体提供充足的利益激励,是未来高职学校治理体系创新必须解决的首要问题。

### 参考文献:

- [1] 道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行,译. 上海:格致出版社,2008:1.
- [2] 孙绵涛. 现代教育治理体系的概念、要素及结构探析[J]. 教育研究与实验,2015(6):52-56.
- [3] RHODES,AW R. Understanding governance:ten years on[J]. Organization studies,2007(8):1243-1264.
- [4] 和震. 建立现代职业教育治理体系推动产教融合制度创新[J]. 中国职业技术教育,2014(21):138-142.
- [5] 李政,徐国庆. 我国职业教育治理结构转型:内涵、困境与突破[J]. 西南大学学报(社会科学版),2020(4):78-85.
- [6] 肖凤翔,贾旻. 行业协会参与现代职业教育治理的机理、困境和思路[J]. 西南大学学报(社会科学版),2016(4):84-91.
- [7] 孙云志. 我国高职院校内部治理现状调查分析[J]. 职业技术教育,2017(21):61-67.
- [8] 中共中央国务院. 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)[2021-01-29]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content\\_5365341.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm).
- [9] 陈星. 应用型高校产教融合动力研究[D]. 重庆:西南大学,2017:189.
- [10] 罗纳德·H. 科斯,等. 财产权利与制度变迁[M]. 刘守英,等译. 上海:格致出版社,2014:225.
- [11] 崔炳辉. 整体性治理视域下高职院校治理体系研究[J]. 江苏高教,2016(3):148-151.
- [12] 刁瑜. 比利时高等职业教育政策的发展背景与基本框架[J]. 教师教育学报,2014(5):89-94.
- [13] 纽曼,科特瑞亚,斯葛瑞. 高等教育的未来:浮言、现实与市场风险[M]. 李沁,译. 北京:北京大学出版社,2012:110.
- [14] The commission on global governance. Our global neighborhood:the report of the commission on global governance[M]. Oxford:oxford university press,1995:2.
- [15] 胡正明. 高职院校内部治理的独特性及其实现路径[J]. 中国高教研究,2015(5):91-94.
- [16] 陈寿根,顾国庆. 建立利益相关者共同治理的高职院校内部治理结构[J]. 国家教育行政学院学报,2016(3):35-39.
- [17] NORTH D. Understanding the process of economic change[M]. Princeton,NJ:princeton university press,2005:23.
- [18] 朱德全,徐小容. 协同共治与携手共赢:职业教育质量治理的生成逻辑与推进机制[J]. 西南大学学报(社会科学版),2016(4):74-83.

责任编辑 曹 莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>