

产教融合政策执行的实然困境和应然路径研究

李敏

湖南外国语职业学院

摘要：政策执行是实现政策理论目标的关键步骤。产教融合政策的执行对职业教育的发展具有重要影响。随着企业升级和产业的发展，产教融合政策执行面临的挑战日益加剧。因此，本文以高职产教融合政策执行为研究对象，以湖南省为例，针对高职产教融合政策执行存在的不足进行研究，旨在解决这些问题并提高高职产教融合政策的执行效果。

关键词：产教融合；政策；困境；路径

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2024.06.157

一、产教融合政策概述

1、产教融合政策执行的动态性、可持续性

产教融合政策执行是一个动态且持续的过程。在这个过程中，政策需要随着社会发展和教育改革的步伐不断调整和更新，以适应不断变化的环境和需求。确保政策始终与产业和教育的需求保持一致，提高政策执行的有效性。同时，政策执行者还需及时收集和分析政策执行过程中的反馈信息，对政策执行的效果进行评估，以便及时发现问题并进行改进，从而不断完善政策，使其更加符合产业和教育的实际需求。

2、产教融合政策执行的多元性、复杂性

产教融合政策执行是一项涉及教育、经济、社会等方方面面的庞大、长期且系统的复杂工程，尤其在当下经济高速发展的阶段，产教融合政策的执行已经涉及地方经济和企业、高职院校和行业协会等多方力量的参与。各主体的价值观、目标定位、发展理念的不一致，直接导致其所代表的利益之间存在巨大差异。在产教融合政策执行过程中相互影响、相互作用。因此，需要充分激发和利用各方主体的优势和作用，形成合力。

二、产教融合政策及执行现状

1、湖南省产教融合政策执行取得了比较明显的成效

湖南省因地制宜，以国家政策为核心创造性地制定并推行具有地方特色的实施意见，促使校企深度融合。截至到目前为止，湖南省国家级科技企业孵化器42家，职业教育集团10个，现代产业学院16个，国家级创新创业教育实践基地6个，国家现代学徒制试点项目27个、省级现代学徒制试点项目62个。

2、企业参与产教融合积极性不足

产教融合政策执行需多元主体协同作业，助力企业与学校实现“真融、真合”，于人才培养全过程做到“共管、共育”。但在政策实施中，政策本身缺乏足够具体的保障和约束，缺乏足够吸引人的激励机制，且各主体之间的利益诉求和角色定位存在差异，直接导致各主体在政策执行中存在分歧和矛盾，企业参与产教融合

浮于表面。

3、高职院校开展产教融合内驱力不足

高职院校自身实力有限是影响其开展产教融合的一个重要因素。高职院校的师资力量、实践教学能力、科研水平等方面相对较弱，难以满足企业对于人才培养和科技创新的需求。并且，高职院校的办学经费有限，难以承担产教融合所需的师资、设备和场地等投入。高职院校的学生则反馈实习实训机会不多，实习岗位与专业内容不符，加之学校对学生安全的角度考虑，在校企合作上就更难有突破。

三、湖南高职院校产教融合政策执行的实然困境

（一）政策执行主体（政府）

产教融合政策的执行不仅是单一部门的责任，更是多部门共同协调和监督的机制。但当下湖南在产教融合政策的执行过程中仍面临许多问题和挑战。

1、政策执行部门责任落实不到位

产教融合政策执行是一项系统工程，涉及教育部门、人力资源保障部门、财政部门等多个部门的协同合作与密切配合。但政策在执行过程中，由于缺乏细化的分工和明确的操作指导，政策在实施单位职能、权限等方面的规定较为笼统，没有明确的操作指导和职责划分，直接导致执行部门在具体操作中的困惑和不确定性。并且，政策落实过程缺乏有效的监督检查机制，政策空转等问题时有发生。

2、政策执行人员素质参差不齐

产教融合政策执行人员的素质对政策实施的效果具有直接且重要的影响。当前产教融合政策执行人员素质参差不齐的问题较为突出。产教融合政策涉及教育、产业、人力资源等多个领域，部分执行人员缺乏相关领域的专业知识，导致在政策解读、方案制定等方面出现偏差，而部分人员则存在工作懈怠、执行不力等问题，影响了政策实施的统一性和连贯性。

（二）政策执行客体（企业+高校）

1、企业参与产教融合积极性不高

在产教融合政策执行过程中，理论上校企双方应保

持“平等”的关系，共同致力于人才培养和技术创新，校企双方在合作态度、合作积极性以及参与程度上应保持双向奔赴。然而实际情况中，学校通常单方表现出更高的积极性和参与度，注重与企业之间的关系建设，并努力提升合作的深度与广度。相比之下，企业在合作中的态度相对较为消极。这可能是由于企业在合作中更注重短期利益，而对于长期合作及更深层次的资源共享与人才培养等方面的重视程度不够。

2、高职院校实践教学资源不足

产教融合需要大量的实践教学资源和条件，包括实习实训场地、设备、软件和器材等，对于培养学生的实际操作能力和职业素养具有至关重要的作用。然而，高职院校普遍面临实践教学条件不足的问题，如场地有限、设备老化或不足等，由于资金和场地的限制，无法为学生提供充足的实践场地和先进的设备、器材。这不仅限制了学生的实践操作能力，也阻碍了产教融合的深入发展和广泛推广。

（三）政策执行环境（行业）

1、行业协会对高职院校人才培养不够重视

当前行业协会的准入门槛过高，导致加入组织的企业数量和种类受限，多以大企业为主。相比之下，中小企业对于加入行业协会的热情明显不足。这种高门槛导致行业协会大量资助来自大企业，协会理事会成员也多为大企业所有者，从而拥有更多的话语权和发言权，对于人才选拔的要求更高，例如成绩与学历。高职院校的生源主要由未能通过高考进入本科院校的落榜生构成。这一现象使得高职教育常常被打上与“优秀学生”无关的标签，根本无法作为大企业人才选拔和培养的备选。但事实上，高职教育在我国的高等教育中占有重要地位，它更注重实践和职业技能的培养，为国家输送了大量高素质技能型人才。

2、行业协会未起到协调作用

行业协会应为校企合作双方搭建起一座沟通的桥梁，助力高职院校和企业之间开展深度合作，促进双方互利共赢。但是行业协会在运行过程中，可能面临人力、物力和财力等方面资源的限制，从而无法充分开展工作。且如果行业协会未能及时响应行业动态变化导致的校企合作的需求和重点的改变，更缺乏有效的沟通机制，加之校企合作中可能存在的观念和利益上的冲突，都有可能对协调校企合作造成困扰。

四、政策执行整体存在的问题

从整体来看，职业教育的产教融合政策执行水平仍有待加强，执行过程中存在诸多亟待解决的问题。

1、政策选择性执行

经济扶持的力度直接影响产教融合政策执行的程度。校企合作的实训基地建设方面，当政府能够提供充足的政策和经费支持时，企业与高职院校的合作往往更

加顺利；如果政府在产教融合政策上的投入有限，企业将承担更多的资金压力，直接导致校企合作面临更多的困难，产教融合项目难以实施。

政策执行的难易程度及政府的监管力度直接决定产教融合政策执行的深度。基于地方高职院校发展和企业规模的影响，产教融合政策执行没有具体的指标，校企合作的方式也没有统一的标准，需要地方政府结合各地的实际情况对政策进行再选择和再创新，但由于缺乏明确的法律法规，缺乏有效的监管机制，无法确认这些再创造的政策内容是否符合要求。进而导致地方政府、高职院校选择操作性更强、更简单的内容进行执行。

2、政策虚假性执行

产教融合政策下，结合政府的行动要求，高职院校和企业需要定期汇报及应对检查。但在产教融合过程中，面对全新的内容和要求，高职院校可能会面临一些不确定性和困惑，不知道采取何种行动或方法。导致某些高职院校可能会为了应付检查而编造数据、夸大成果或者掩盖问题。

产教融合政策下，地方政府、高职院校和企业之间签订了合作协议，但有时这些协议可能只是空洞的承诺，而没有实质性的合作内容。理论上校企合作应该为学生提供专项培训和建立实训基地，但实际上，由于缺乏政策资源和地方资金的支持，企业往往难以独自承担这些费用。校企合作多浮于形式。

3、政策机械性执行

产教融合政策执行的前提是正确的政策解读。但产教融合政策涉及政府、企业、高职院校等多方利益，由于政策制定者和执行者之间的信息不对称，加之缺乏有效的沟通机制，导致信息传递存在障碍，利益相关者难以全面理解政策内涵，甚至政策解读出现偏差。这种偏差不仅影响了政策的执行效果，也可能导致教育机构和企业之间的合作关系产生矛盾和误解。

产教融合政策具有一定的前瞻性和指导性，在具体的执行过程需要针对不同地区、不同行业、不同企业进行灵活调整。但在实际执行中，往往过于强调高职院校的需求，忽视了企业的要求，缺乏灵活调整的机制，缺乏合作机制和平台，导致政策执行僵化，难以适应不断变化的市场和企业的的需求，难以实现真正的资源共享和优势互补。

4、政策被动性执行

产教融合政策执行的关键是清晰、明确的目标。然而，在产教融合政策中，政策目标的表述往往过于笼统，缺乏具体的量化指标和实施细则，导致执行者对于政策的具体要求和预期成果理解不清晰。

监督和反馈是确保产教融合政策有效执行的重要手段。但在产教融合政策执行过程中，缺乏有效的监督和反馈机制，政策执行过程得不到及时纠正和优化。此

外，由于缺乏对于政策执行的考核和奖惩机制，导致执行者的积极性和主动性不足。

五、湖南高职院校产教融合政策执行的应然路径

(一) 政策执行主体：政府完善政策的顶层设计、明确政策目标和政策的权责划分

1、完善政策顶层设计

中央和教育部发布的指导性文件，其语言表述往往较为抽象，缺乏具体的测量指标，因此难以准确衡量和评估其实际效果，执行者更难以全面理解和掌握文件的核心内容和要求。湖南省政府要对产教融合政策各部分内容进行细致准确的政策解析，让政策执行者全面了解政策内容，准备理解政策性质，保证政策可以得到各部门的认可，降低政策执行的偏差。同时，积极宣传产教融合政策，提高全社会对产教融合政策促进经济发展、提升人才培养质量、推动科技创新等方面的作用，激发全社会的参与热情。

2、明确政策目标

高职院校产教融合政策的执行，是长期且战略性的，需要循序渐进的推进。结合国家的产教融合政策，湖南省应因地制宜，结合各地区实际情况，在对文件进行深入解读的基础上，将政策目标拆分并细化，确保政策真正落地。同时，对国家的产教融合政策进行创意和创新，制定出具有湖南地方特色的产教融合政策，例如结合地方产业进行课程改革，制定产教融合项目的具体指导方案等。

3、明确政策权责划分

针对校企合作过程中高职院校和企业差异化的利益诉求，在产教融合政策内容中对政策参与者进行权责划分。例如当企业享受税收补贴、税收优惠等激励性政策的同时，更应积极参与到校企合作项目中，且政策内容给出指导性政策方案，明确校企合作过程中场地、资金、学生管理、课程改革的权责划分，从而防止政策执行中互相推诿的情况。

(二) 政策执行客体

1、企业：消除校企利益隔阂，实现双方互利共赢

产教融合不仅是企业累积人力资本和员工继续教育的关键环节，更是企业与高校共同推动教育与产业融合发展的战略选择。在此过程中，加强校企间的合作共识显得尤为重要。

合作的深度和广度往往取决于企业提供的内容和方式。企业应持续创新供给模式，丰富合作渠道，确保合作不断深化。这意味着企业应从长远战略角度审视合作的潜在价值，以更加积极和坚定的态度参与校企合作。

企业应根据行业趋势和产业发展需求，主动参与到高职院校的专业建设和课程设置中，助力人才培养更加专业化、科学化。同时，企业应依据职业和岗位标准，

为高职院校的学生素质和能力发展提出明确要求和建设，确保教育成果与实际需求紧密相连。

2、高职院校：构建产教融合新模式，促进科研成果转化与产业化

高职院校应实施“走出去”与“引进来”相结合的师资模式，积极引导和激励教师定期走进企业生产环境，参与周期性学习和培训，更好地满足现代企业的需求。同时，引入在本领域具有丰富生产管理经验丰富的高技术人员，或通过举办讲座、学术交流会等活动，加强学校教师与这些行业专家的学术交流，实现双方的相互启发和学习。

其次，高职院校应与企业开展深度合作，通过双方资源共享、优势互补，共同开展科研项目，通过建立联合实验室、研发中心等机制，推动科研成果的转化与产业化。此外，产学研合作也可学生提供了宝贵的实践平台，培养他们的实践能力和创新精神。

深化产教融合的过程中，构建完善的评估体系尤为重要。这一体系需全面考量学科专业水平、理论与实践结合的创新力、整体教学质量、实际操作技巧、创新思维及教学方法等多个层面，以便对师生进行全面而准确的评价。

(三) 政策执行环境：优化政策执行环境，建立健全的法律法规，完善政策监管机制

行业协会代表整个行业，不仅需要大企业的参与和领导，更需要体现中小企业的投票权和决策权，增强协会成员的参与度，切实保障大、中、小企业的利益。

为了增强行业协会的民主性、科学性和代表性，需不断优化理事会运作机制，提升行业协会民主性与代表性，规范协会的议事程序。通过建立规范化的例会制度、制定程序性的内部议事规则、确保稳定的信息沟通渠道以及建立多层次的对话交流制度，激发会员的能动性，推动治理的民主化进程。同时，为了防范行业协会精英治理的异化现象，完善监事会制度成为必要之举。这不仅能确保政府业务指导部门、民政部门及其他政府部门的有效权力监管，还能促进协会自身的自我监督以及社会的外部监督。

参考文献

[1] 沈娟, 王坤. 我国职业教育“产教融合 政策执行进展、问题及对策研究[J]. 中国职业技术教育, 2021(18): 55-64

基金项目：中国电子劳动学会2023年度“产教融合、校企合作”教育改革发展课题《产教融合政策执行的实然困境和应然路径研究》(课题编号：Ceal2023144)。

作者简介：李敏(1983~)，女，河北邯郸人，本科，副教授，研究方向：跨境电商。