

我国高等教育产教融合政策的逻辑理路、实施困境与路径突破*

沈洁 徐守坤 谢雯

摘要: 产教融合已上升为国家战略。在政策的现象形态上,我国高等教育产教融合政策演变历经产教紧密耦合阶段、产教松绑阶段、产教关系恢复阶段、产教融合阶段。针对产教融合政策实施困境,研究认为政策主体在“追求经济效益的工具理性”与“以人为本的价值理性”间的失衡及权力结构与权力资源的错位匹配是影响高等教育产教融合政策实施的深层因素。突破高等教育产教融合政策实施困境,政策主体应回归对“人”的关注,破解扭曲沟通之殇;打破边界,破解权力失衡之困。

关键词: 高等教育; 产教融合; 理性; 权力

2017年12月,国务院办公厅发布首个产教融合专门性文件——《关于深化产教融合的若干意见》,对深化产教融合做出制度性安排^[1]。产教融合从单纯的教育问题被纳入国家教育强国战略的顶层设计之中,从职业教育向下延展到基础教育、横向扩展至高等教育,涵盖整个教育领域。长久以来,学界对于产教融合政策的关注集中于职业教育领域,对于高等教育领域产教融合政策的研究有待丰富。

一、高等教育产教融合政策的逻辑理路

教育政策的现象形态是教育政策的静态表面形式,是政府关于教育领域政治措施的政策文本或政策文本的总和^[2]。从高等教育产教融合政策的现象形态出发,我国高等教育产教融合政策变迁经历了以下发展阶段。

(一) 行业逻辑下的产教紧密耦合阶段(1952—1985年)

“一五”期间,为推进国家工业化建设,实现

“有计划、按比例、高速度”的经济发展,我国高等教育领域仿效“苏联模式”于1952年实施全国第一次院系调整,组建专门的工科院校,对高等教育实行行业办学,集中发展与经济建设直接相关的工程和科学技术教育,建立与计划经济、产品经济体制同构的高等教育体系。^[3]1952年实行的以院系调整为核心的高等教育变革改变了高等教育游离于国家工业化之外的弊端,奠定了行业办学的组织基础,确保了国家第一个五年计划的实现。^[4]

次年,政务院第180次会议通过《关于修订高等学校领导关系的决定》,强调高等教育部必须与中央人民政府各有关业务部门密切配合,有步骤地对全国高等学校实行统一与集中领导,明确对各高等学校的直接管理分工。其中,中央高教部直接管理与几个业务部门有关的多科性高等工业学校,高教部如认为必要,得与中央某有关业务部协商,委托其管理;为某一业务部门或主要为其培养干部的单科性高等学校,可委托中央有关业务部管理。^[5]1963

收稿日期: 2020-12-29

作者简介: 沈洁,南京大学教育研究院博士研究生,常州大学教务处助理研究员;徐守坤,常州大学副校长;谢雯,南京大学教育研究院博士研究生,通讯作者。(南京/210093)

* 本文系教育部第二批新工科研究与实践项目“面向大数据产业发展的现代产业学院建设探索与实践”(E-DSJ20201109),2019年江苏高等教育教改研究立项课题重点项目“产教融合背景下地方高校产业学院人才培养质量标准与评价研究”(2019JSJG053),2021年江苏省高等教育学会江苏高校“教学研究”专项课题“工科优势高校工程顶峰课程建设研究”(2021JSJY016),2020年江苏省首批重点产业学院建设点-常州大学阿里云大数据学院的成果之一。

年,中共中央国务院颁发《关于加强高等学校统一领导,分级管理的决定》,要求“中央各业务部门协同教育部门分工管理一部分高等学校”^[6]。这一时期,高校与特定行业间的关系属于强耦合状态,形成了行业办学逻辑,高校和行业企业紧密融合,行业企业特别是大型国有企业,深度参与高校人才培养工作,高校的专业设置和课程设置具有突出的行业特色,高校毕业生无论在知识结构还是在能力素质上,都具有明显的行业底色,毕业生就业也基本在行业内部,为整个行业的发展提供了充足的人才资源和智力支持。

(二) 学科逻辑下的产教松绑阶段(1985-2011年)

1985年,在国家经济体制改革和科技体制改革两项决定的影响下,中共中央一改政府包揽教育办学的单一体制,作出教育体制改革的决定。面向高等学校,提出“为了调动各级政府办学的积极性,实行中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学的体制”^[7]。中共中央国务院于1993年印发《中共教育改革发展纲要》,进一步提出,“改变政府包揽办学的格局,逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制;高等教育要逐步形成以中央、省(自治区、直辖市)两级政府办学为主、社会各界参与办学的新格局;职业技术教育和成人教育主要依靠行业、企业、事业单位办学和社会各方面联合办学”^[8]。此次调整后,大多数中央高校尤其是行业业务部门管理的高校多划归地方政府管理,脱离了原有中央业务部门管理。同时,20世纪90年代中后期,国家先后启动“211工程”及“985工程”,重点建设一批高等学校和重点学科,高校发展的学科逻辑被加以强化。同时,高等教育系统内有限的资源激励着众多高校展开竞争,高校尤其是地方高校,纷纷将建设综合性、研究型大学作为战略目标,以期获取更多的办学资源,“由于地位较低的单位为了自身的利益而向一些名利双收的形式演变,各高等教育组织的形式趋于相同”^[9],部分高校在行业办学阶段所形成的产业背景与行业特色被逐渐淡化,高校与行业的关系进入松耦合阶段。

(三) 产业逻辑下的产教关系恢复阶段(2012-2016年)

2012年,为大力提升高等学校的创新能力,支撑创新型国家和人力资源强国建设,国家实施“高等学校创新能力提升计划”,提出“面向行业产业

经济发展的核心共性问题,依托高等学校与行业结合紧密的优势学科,与大中型骨干企业、科研院所联合开展有组织创新……为产业结构调整、行业技术进步提供持续的支撑和引领,成为国家技术创新的重要阵地”的重点任务。^[10]

继“211工程”、“985工程”后,国务院于2015年印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,强调“深化产教融合,将一流大学和一流学科建设与推动经济社会发展紧密结合,着力提高高校对产业转型升级的贡献率……推动重大科学创新、关键技术突破转变为先进生产力,增强高校创新资源对经济社会发展的驱动力”^[11]。

同年10月,教育部、发展改革委、财政部印发《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》,要求转型发展高校将办学思路真正转到服务地方经济社会发展及产教融合校企合作上。^[12]这一时期,中央政府及中央部门出台的各项产教融合政策以服务“行业产业经济发展、区域经济发展、产业转型升级”为指向,激励高校开展高水平高质量的产教合作,以期增强高校对经济社会发展的驱动力,高等教育对于产业结构调整、产业转型升级的贡献被加以重视。

(四) 创新逻辑下的产教融合阶段(2017年至今)

2017年以后,在创新驱动发展战略实施的背景下,产教融合正式上升为国家重大战略和改革举措。国务院办公厅下发首个产教融合专门文件——《关于深化产教融合的若干意见》,要求高校“逐步提高行业企业参与办学程度,健全多元化办学体制,全面推行校企协同育人”,用10年左右时间逐步形成“教育和产业统筹融合、良性互动的发展格局,需求导向的人才培养模式健全完善”,最终实现“高等教育对经济发展和产业升级的贡献显著增强”^[13]。

此后,继《关于深化产教融合的若干意见》之后,2019年3月,国家发展改革委、教育部联合印发《建设产教融合型企业实施办法(试行)》^[14],遴选建设一批产教融合型企业,给予“金融+财政+土地+信用”的组合式激励。在遴选建设产教融合型企业的基础上,同年9月,国家六部委联合印发《国家产教融合建设试点实施方案》,统筹开展产教融合型城市、行业、企业建设试点,坚持政府主导,发挥市场作用,最终实现“教育对经济发展和产业

升级的服务贡献显著增强”^[15]。

2017年后,教育部联合其他中央部门密集出台系列政策,重点面向行业特色明显、与产业联系紧密的高校推进产教融合。如2018年9月,教育部联合工业和信息化部、中国工程院印发《关于加快建设发展新工科实施卓越工程师教育培养计划2.0的意见》^[16],提出“在行业特色鲜明、与产业联系紧密的高校,面向产业急需建设与行业企业等共建共管的现代产业学院”,“完善多主体协同育人机制”,“推进产教融合、校企合作的机制创新,深化产学研合作办学、合作育人、合作就业、合作发展”等多项战略举措。

2020年7月,教育部办公厅、工业和信息化部办公厅印发《现代产业学院建设指南(试行)》^[17],在特色鲜明、与产业紧密联系的高校(重点面向应用型高校),建设若干与地方政府、行业企业等多主体共建共管共享的现代产业学院。现代产业学院成为新时期高等教育产教融合的新模式。

我国高等教育产教融合政策的脉络演进总体上与国家工业化、经济转型升级紧密联系在一起,产教融合政策的出台服务于国家的工业建设、经济建设。与其他教育政策不同的是,高等教育产教融合政策是以经济领域为核心,调整的是政治、经济和教育三个领域,政府试图以“产教融合”为手段,通过企业、高校的深度合作,最终要达到的目的是“扩大就业创业、推进经济转型升级、培育经济发展新动能”这样一种经济效益。总体上,在政府的强力推动下,我国高等教育领域的产教融合实践先后经历了传统的“校企合作班、订单班、共建实习实训基地”模式,“行业学院或产业学院”模式,再演化至“现代产业学院”模式,取得了一定育人成效,但是产教融合长效机制并未真正建立,“共识之困、共赢之困、共治之困”仍然存在。^[18]

二、高等教育产教融合政策的实施困境

区别于其他教育政策,产教融合政策的特殊性在于这项政策是以经济领域为核心,试图用解决教育问题的主要手段去解决经济问题,政策在实施过程中面临着极其复杂的政策环境因素,在一定程度上影响了政策的落实与成效。

(一) 政府: 政策权力分配与政策消费难以形成合力

长期以来,政府在高等教育产教融合的推进过

程中一直扮演着主导角色,无论是产教紧密结合,还是产教松绑及恢复阶段,或是现阶段的产教“融合”阶段,高等教育产教融合政策都体现了政府的高位推进特征。2017年以后,产教融合更是被提到国家战略层面,国家逻辑在产教融合政策推进中高度彰显。总体而言,产教融合教育决策模式主要沿袭单向度的政策模式,突出了决策者在教育政策中的地位,而在一定程度上忽视了公众尤其是产教融合利益相关主体,如产业、高校对于政策制定过程的参与,忽视产教融合政策对产业、高校需要的回应性。

在产教融合政策的分配方面,“教育领域的权力比其他任何领域的权力都分散,教育政策不仅在不同的权力级别上形成和执行,而且在同一权力级别上也存在复杂的权力分配,从而加大了教育政策活动的难度和复杂性”^[19]。有学者对《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》文件中的责任分配进行分析后发现,意见共有26条任务,共涉及18个主要责任单位,其中“发挥骨干企业引领作用”、“强化金融支持”、“落实财税用地”政策的落实需要至少5个中央部门共同参与、高度协调。同时,责任分配向下扩展至省级政府,各省级政府和有关省级政府共涉及12项^[20];在26条任务中,有15条任务出现由相关部门会同“有关部门”落实字样,未明确具体责任主体。中央部门之间、中央部门与省级政府之间的权力关系交错纵横,政策在权力划分时已然为政策的有效落实增加了难度。“对于组织机构而言,适宜的层级与幅度能够有利于政策目标的分解以及政策方案的具体化,从而有利于政策的执行。但是在层级过多、幅度过大的情况下,政策被淡化和扭曲的程度也就越高。”^[21]在2019年中央相关部门联合印发的《国家产教融合建设试点实施方案》中,此种情况得到一定改善,明确了国家产教融合建设试点的中央部门及省级政府的责任分工,但是对于部门之间的政策统筹、协调推进责任并未明确。

与此同时,在产教融合政策的实际“消费”过程中,政府各部门呈现出了不同的“消费”积极性。在国家战略——《关于深化产教融合的若干意见》发布之后,近年来,仅有教育部密集牵头发布了多项落实政策,而中央政府其他部门则行动迟缓。在省级政府层面,虽多数省级政府相继印发本省深化产教融合相关实施意见,但是各省级政府深化落

实政策的积极性差异较大。有学者对我国 24 个省级政府深化产教融合的实施意见分析后发现,部分省份的实施意见缺少具体实质性的建设意见,难以实现地方特色发展,可操作性低,弱化了政策文本的实际指导意义。^[22]

(二) 产业: 高校的能力供给与政府的实质性政策供给缺位

产教融合政策中的“产”主要历经了从“行业”到“产业”的变化,产业由各个相关行业所组成,着眼点是生产力布局的宏观领域。在行业办学阶段,高校和行业企业紧密融合,高校为行业企业服务,具有较为浓厚的计划经济色彩。而在产教关系恢复及融合阶段,产教融合政策中的企业是作为特定行业的组成部分,面向、服务、融入相关产业的,相较于行业办学阶段,企业的价值追求及对产教合作对象的要求的复杂程度上升。作为经济人,通过生产和交易最大化地满足利益相关者的经济利益是企业的核心诉求。企业通过与高校开展广泛的合作,从高校获取原创性技术知识、人力资本、社会服务资源等等,以此收获产品创新、劳动力供给等利益,高校通过同企业的教育合作,引进企业的优质资源,进一步提升人才培养质量。理论上,在产教融合共同体中,企业与高校可以实现利益共享与价值双赢。

近年来,在高等教育产教融合系列政策实施进程中,“企业冷”的现象似乎有所改善。教育部自 2014 年启动实施产学研合作协同育人项目,现已支持 1100 多所本科院校与近 800 家企业合作立项 3.7 万项,企业提供经费及软硬件支持约 112 亿元。2018 年,本科高校数、企业合作立项数、企业提供经费及软硬件支持经费同比增加 61.25 倍、70.87 倍和 644.33 倍,实现“井喷式”增长。^[23]运动式的项目推进、各项指标井喷式的增长是否带来了高质量的产教融合?根据教育部高等教育教学评估中心相关报告,目前我国高等教育产学研合作深度不够,合作停留在表面居多,在课程设计、培养方案制定、为教师提供工程实践机会,企业参与度普遍很低。^[24]可见,企业“冷”的是低层次的产教合作,企业期待是高水平的产教合作。当前产教融合共同体中,对于产教合作方来说,高校的能力供给大部分停留在企业基本劳动力资源输入上,而在创新型人才的供给上严重不足。同时,高校教师的技术创新能力在一定程度上低于企业的期待,教育系统中创新资

源的“失活”“迟滞”“错位”等问题也为产教融合带来障碍^[25],降低了高校与企业的合作成效,产教合作无法对产业链和创新链产生本质影响,企业作为产教融合共同体的主体作用未能充分发挥,产教合作的深度有待提升。

在产教融合进程中,企业是否是真的“冷”?事实上,在当前经济转型背景下,企业是有意愿开展校企合作的。相关研究显示,97%的企业非常愿意和比较愿意参与校企合作,但是在对于为何出现高校热、企业冷的原因解读上,31%的企业认为校企合作法律法规是影响校企合作效果的影响因素。^[26]教育部评估中心相关报告显示,53%的企业认为国家政策是影响企业参与工科人才培养的重要因素,认为国家缺少相关的鼓励政策。^[27]在政府密集出台多项政策推进产教融合的今天,企业的态度仍然不明朗。

(三) 高校: 高等教育系统“中心-边缘”的结构桎梏

20 世纪 70 年代,阿特巴赫将经济领域的依附论引入高等教育领域,认为世界高等教育系统存在“有影响力的”中心高校及“依附性”的边缘高校,高等教育系统呈“中心-边缘”结构特征。相较于中心高校,边缘高校在学术基础设施、科研实力等方面的不利地位导致其在不断被边缘化的同时,愈发依赖于中心高校。“中心-边缘”的高等教育系统结构不仅存在于发达国家与发展中国家,同时存在于同一个国家、同一区域或大学组织内部。^[28]中心高校与边缘高校在办学经费、教育质量、学术产出、社会服务等方面存在巨大差异,而产教融合往往成为处于边缘地位的高校实现“在依附中超越”、实现弯道超越的优先选项。在高等教育系统内部,高校间在产教合作各环节中呈现出进一步差异性。相较于中心高校,处于边缘地位的高校似乎表现出了较高的积极性,但是却面临着诸如产教融合经费短缺、产教合作不能深入、“双师双能型”教师队伍建设困难的现实困境。^[29]微观层面,中心高校教师因其享有较高的学术声望与学术资源,相较于边缘高校教师更易收获外部企业的认可、更易寻求与优质企业合作的机会。同时,在高校内部,高校管理人员与一线教师在深化产教融合方面存在动力差异,相较于一线教师,高校管理人员更有意愿、更加主动采取各项举措深化产教融合。^[30]企业认为进一步深化产教融合,需要加强“高校教师和行业、企业

保持更多的交流与互动”^[31]。由此可见，区别于高校管理人员，高校一线教师并不积极主动寻求优质的产教合作，产教融合在高校内部的最后一公里并未打通。

三、我国高等教育产教融合政策的路径突破

在高等教育产教融合政策已上升为国家战略、但仍然面临着诸多现实困境的今天，“超越教育政策的现象形态、探讨教育政策的本体形态，分析教育政策过程的根本属性以及教育政策区别于一般公共政策的特点，才能全面认识和理解教育政策”^[32]，为破解政策实施的现实困境寻求突破路径。

（一）回归对“人”的关注，破解扭曲沟通之殇

马克思·韦伯（Max Weber）将人类的理性划分为价值理性与工具理性，“谁要是无视可以预见的后果，他的行动服务于他对义务、尊严、美、宗教训示、孝顺、或者某一件‘事’的重要性的信念，不管什么形式的，他坚信必须这样做，这就是纯粹的价值合乎理性的行为”，“谁若根据目的、手段和附带后果作他的行为的取向，而且同时既把手段与目的，也把目的与附带结果，以及最后把各种可能的目的相比较，做出合乎理性的权衡，这就是目的合乎理性的行动”。^[33]资本主义社会形成后，现代社会中工具理性日渐崛起、价值理性逐渐旁落，生产、生活、社会步入理性逻辑。对于价值理性的旁落、工具理性的膨胀，韦伯并未提出解决方案。哈贝马斯认为消解现代社会的异化现象，需要人与人之间建立相互的沟通和理解，也就是沟通行动来完成，并提出了理想的沟通情境。^[34]但是，“由于利益、权力、意识形态等的影响，现实世界中人与人之间的沟通不是那么理想，甚至有时候会极度地被扭曲”^[35]。哈贝马斯（Habermas）认为在“扭曲沟通”的情境中，压迫性的社会力量介入，造成个人“沟通能力”无法发挥，因而导致“假沟通”或“假意识”的出现。

理想状态下，产教融合政策主体——政府、企业、高校应该在认识与行动上达成一致，才能保证政策的有效落实。在产教融合政策的实际实施过程中，政府追逐的是“扩大就业创业、推进经济转型升级、培育经济发展新动能”这种以经济效益为核心的工具理性，体现的是哈贝马斯所述的“实证—

分析”知识的“技术控制”的建构性旨趣。在企业看来，产教融合政策的价值特性取决于金钱与权力之间的博弈，企业在与高校的合作中，更多看重的是产教融合所带来的经济效益，将教育视作经济领域的产业，秉持更多的是工具理性。作为非营利性组织，高校在产教融合合作中，将“以人为本”作为价值信条，注重“培养学生、提升人才培养质量，促进教师发展”，把人的需要的满足、人的发展作为首要价值目标，坚持的是价值理性。高等教育产教融合政策主体在“追求经济效益的工具理性”与“以人为本的价值理性”间不能保持平衡，必然导致主体间的冲突，造成政策的现实价值与理想价值的偏离或失真，政策主体会产生虚假合作，高校常常要面临企业的“纠结于维持合作还是选择机会主义”的表面融合^[36]，影响政策实施的效果，需要寻求缓解因政策主体间的工具理性与价值理性间的失衡而导致的扭曲沟通所产生的负面影响的破解路径。

1. 共享培养高素质人才、促进教师发展的共同愿景

教育政策的价值特征是政治价值与社会的教育理想和教育需要之间博弈的结果。产教融合政策作为一种教育政策，产教融合中的教育合作作为一种教育活动，相比于其他活动，应该无条件地认可“人”，特别是作为教育活动客体的“人”。在这个层面上，企业应充分重视人作为客体的价值，意识到人作为客体给企业带来的经济价值，更为重要的是意识到开展产教融合是企业的社会责任，是企业对社会的一种回报，以高度的社会责任感开展合作，共享培养高素质人才、促进教师发展的共同愿景，最终实现工具理性与价值理性间的有效平衡。

产教融合教育活动中的“人”包括高校一线教师与学生。在政策执行的微观层面，教师对于教育的信念影响着政策的执行过程，教师通常通过自主选择的方式认识或重构关于政策执行的认知，并在此种认知的指导下影响政策的实施方式、程度和效果，高校教师尤其是一线教师对于产教合作各环节的落实情况实质性影响了产教合作成效。加强高校内部一线教师对于产教融合的内驱性认同，是落实产教融合政策最后一公里的重要一环。同时，受当前教师晋升考核制度的牵制，教师对产教融合教育合作中所需耗费大量精力的教学活动并不积极。在国家积极推进破除“五唯”背景下，需尽快建立完善产教融合型教师的针对性评价体系，在职称评审

及岗位聘任相关政策上予以倾斜，激励教师加大产教合作投入。

2. 发挥中介组织作用，建立良性沟通机制

亨利·埃茨科维兹（Henry Etzkowitz）与洛埃特·雷迭斯多夫（Loet Leydesdorff）于20世纪90年代中后期创建了创新研究的三螺旋模型。理想状态的三螺旋结构中，大学、产业和政府间的关系发生变化，每一主体各自内部均有转变，高校、产业、政府不再以预先决定的秩序组合，复杂背景下产生的各种难题，要求参与者、分析者和政策制定者去解决。^[37]“在政治领域和经济领域，人们靠权力和金钱维持社会整合，而在生活世界，社会整合依靠交往理性来维持。”^[38]产教融合政策所调整的社会领域中，高校、产业、政府三者利益交织、权力交错，为主体间交往理性的实现增加了难度，需加强行业组织与中介组织的建设，赋予中介组织特定身份，搭建产教双方的价值交换平台，通过以理解和共识为归依的沟通行动的展开，建立良性畅通的沟通渠道。

（二）打破边界，破解权力结构与资源错位匹配之困

政策的形成过程是各利益群体将自身利益要求投放到政策制定系统中，由政策主体依据自身需求对复杂利益关系的调整过程。权力与教育政策密不可分，权力的运行关系着政策问题的形成、推动了政策的实际落实、铸就了政策过程的结果。根据慕斯提出的关于权力的工作定义，权力是指“一个行为者影响其他行为者行为的能力”^[39]，掌握合适的资源是使用权力的基础，而权力资源的稀缺性必然导致了行为者之间的资源数量上的悬殊，形成了不对称的权力关系。拥有资源较多的行为者使用权力时，可以采用劝告或讨价还价的方式，但是更多的时候是运用强制力、诉诸权威等对权力较小的行为者施加影响。^[40]

在高等教育政策形成过程中，政府、产业、高校作为权力主体，拥有不同类型的权力资源。在物质资源和社会资源的拥有上，政府具有绝对的优势，在中央与地方分担、以地方财政为主的高等教育财政体制下，高校财政性教育经费高度依赖地方财政，同时，在高校财政的倾斜性投入机制影响下，优势高校往往能够获得更多的财政支持，普通高校往往需要付出多方位的努力以争取政府的财政支持。同时，政府通过开展一系列工程项目，如国家层面的“985工程”、“211工程”、“2011计划”、“双一流”

建设工程等，各级政府层面的人才工程、本科质量工程等，设置高校准入条件，控制高校进入各项工程的机会。进一步，在高等教育产教融合问题界定、政策议程、政策形成、政策实施过程中，政府都占据了权力主导地位，通过制定相应的政策，对产教融合加以导向。高校为了获取发展资源，往往会主动迎合主管部门意愿、顺势而为，在产教融合政策实施过程中主动作为。

高校及企业作为产教融合的另一权力主体，在物质资源及社会资源的获得上低于政府，拥有的更多是知识资源。福柯创造的“知识权力”大致包含知识和权力两层含义，展现了知识作为一种权力资源的重要性。^[41]传统认知上，高校作为知识的发源地，在知识发现、原始创新上拥有领先地位。理想状态下，企业开展产教融合合作的初衷也是为了从高校获取原创性技术知识、人力资本、社会服务资源等。知识生产模式2背景下，知识生产已不是高校、科研院所的专利，“可能进行知识创造的场所的数量大大增加，不再仅仅只有大学和学院，还有非大学的机构、研究中心、政府的专业部门、企业的实验室、智囊团、咨询机构共同参与其中”^[42]，高校在知识创新上不再具有垄断地位。同时，在产教融合共同体内部，知识权力在企业以及高校间的分配并不均衡。企业尤其是一些高水平企业，往往因为技术领先地位，在信息资源、技术资源等技术性知识资源方面优越于高校。因此企业与高校开展产教融合合作的初衷并不能得到充分满足。

1. 高校主动融入区域创新体系，打破“中心-边缘”结构桎梏

《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》提出“全面推进中国特色国家创新体系建设”的重点任务，“建设各具特色和优势的区域创新体系”成为建设国家创新体系的重要内容。在区域创新体系构建过程中，高等院校、科研院所和国家高新技术产业开发区被赋予高期待。^[43]在产教融合政策的分配过程中，政府层面形成了“完善世界一流大学和一流学科建设推进机制，注重发挥对国家和区域创新中心发展的支撑引领作用。健全高等学校与行业骨干企业、中小微企业型企业紧密协同的创新生态系统”，“合理布局高等教育资源……构建梯次有序、功能互补、资源共享、合作紧密的产教融合网”的教育与产业统筹融合发展的新格局。^[44]当前，在国家政策的高位推进下，产教融合

已成为高校尤其是边缘高校争取外部资源、提升人才培养质量、赢得社会声誉的重要举措。在现有高等教育系统中心-边缘结构的限制下,结合区域经济社会发展的特色和优势,主动寻求与中心高校的交流与合作,主动融入区域创新体系,不失为边缘高校打破身份固化、破解产教融合困境的一条路径。同时,在普遍实现高深知识在高校与企业间流动的基础上,打破身份转换的政策壁垒,进一步实现“人”的流动,为高校创业型教授与企业专家之间的双向流动提供政策支持。

2. 确立产教融合的国家制度,重建产教融合权力结构

推进政策的法律化,“在政策法律化的进程中,只有那些对国家或社会的政治、经济、教育、科技、文化等全局性社会公共事务具有重大影响的政策,才具有法律化的必要”,“一个法治化的国家应当是法律调整、管理的社会关系和社会事务越来越宽,政策的数量和调整范围越来越少”。^[45]当前,产教融合已上升为国家战略,对国家政治、经济、教育、科技等方面产生着深刻影响。产教融合相关政策实施多年,仍未能有效解决产教融合相关主体的现实困境,因此,出台高等教育产教融合相关法律法规,明确各方主体的责权利,全方位推进“金融+财政+土地+信用”的组合式激励落地势在必行。

当前,我国高等教育实行国家及省级政府分工负责、两级管理体制,国家宏观政策指导、省级统筹协调、学校依法自主办学。尽管高校的自主权在不断扩大,但是政府与高校之间的行政命令一服从关系仍然存在。近年来,高等教育产教融合共同体中的权力分配不均衡、过度集中于政府一方,其他相关权力主体的利益不能得到有效保障,阻碍了政策的有效实施,有必要重建产教融合权力结构。而“政府公共教育权力的下移不意味着政府责任的减少,相反这个进程使政府承担更广泛、更复杂的责任,需要政府除了加强对自身权力的约束,还要加强对市场领域和社会领域权力的监管,以保障教育领域的社会公平”^[46]。目前,各级政府对于产教融合政策的监管处于软状态,为避免因权力下移造成的政策价值的偏离和失真,加强对政策过程中其他权力主体行为的监督与评价不可或缺。

参考文献:

[1][13][44]国务院办公厅.国务院办公厅关于

深化产教融合的若干意见[EB/OL].(2017-12-19)[2020-10-28].http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/19/content_5248564.htm.

[2][19][32][45][46]刘复兴.教育政策的价值分析[M].北京:教育科学出版社,2003:36,43,137,118,120.

[3]袁靖宇.高等教育:产教融合的历史观照与战略抉择[J].中国高教研究,2018(4):55-57.

[4]周光礼.国家工业化与现代职业教育:高等教育与社会经济的耦合分析[J].高等工程教育研究,2014(3):55-61.

[5][6][7][8]苏渭昌.中国教育制度通史(第八卷):中华人民共和国(公元1949年-1999年)[M].济南:山东教育出版社,1999:143,153,156,201.

[9]姚荣.应用逻辑的制度化:国家工业化与高等教育结构调整[J].清华大学教育研究,2015,36(5):47-52,82.

[10]教育部 财政部.关于实施高等学校创新能力提升计划的意见[EB/OL].(2012-03-05)[2020-10-28].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/kjs_2011jh/201203/t20120315_172765.html.

[11]国务院.统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案[EB/OL].(2015-10-24)[2020-10-28].http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201511/t20151105_217823.html.

[12]教育部 发展改革委 财政部.关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见[EB/OL].(2015-10-23)[2020-10-28].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201511/t20151113_218942.html.

[14]国家发展改革委 教育部.建设产教融合型企业实施办法(试行)[EB/OL].(2019-03-28)[2020-10-28].http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1779/201904/t20190404_376681.html.

[15]国家发展改革委 教育部 工业和信息化部 财政部 人力资源社会保障部 国资委.国家产教融合建设试点实施方案[EB/OL].(2019-09-25)[2020-10-28].http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/10/content_5438011.htm.

[16]教育部 工业和信息化部 中国工程院.关于加快建设发展新工科实施卓越工程师教育培养计划2.0的意见[EB/OL].(2018-10-08)[2020-10-28].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/moe_742/s3860/

201810/t20181017_351890.html.

[17]教育部办公厅 工业和信息化部办公厅. 现代产业学院建设指南(试行) [EB/OL]. (2020-08-11) [2020-10-28]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/s7056/202008/t20200820_479133.html.

[18]李凤. 地方应用型本科高校产教融合: 困境、机理、方向[J]. 中国高等教育, 2020(9): 57-59.

[20]陈鹏, 王辉. 我国产教融合政策的生产、分配与消费: 话语分析的视角[J]. 教育研究, 2019, 40(9): 110-119.

[21]袁振国, 主编. 教育政策学[M]. 南京: 江苏教育出版社, 2001: 224.

[22]王泳涛. 我国省级政府深化产教融合的政策分析与局限突破: 基于24省市实施意见的文本分析[J]. 职教论坛, 2020(1): 42-49.

[23]人民网. 高教司司长吴岩: 以产教融合推进“质量革命” [EB/OL]. (2019-11-30) [2020-09-01]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1651639122186477931&wfr=spider&for=pc>.

[24][27][31]教育部高等教育教学评估中心. 中国工程教育质量报告: 2025, 中国工程教育准备好了吗[M]. 北京: 教育科学出版社, 2017: 132-133.

[25]庄西真. 产教融合的内在矛盾与解决策略[J]. 中国高教研究, 2018(9): 81-86.

[26]李克. 企业对产教融合的认知、需求、满意度及政策建议研究: 基于吉林省538份企业调查问卷的分析[J]. 现代教育管理, 2019(3): 96-100.

[28]张斌贤. 外国高等教育名著研读[M]. 北京: 高等教育出版社, 2010: 269.

[29]陈星, 张学敏. 依附中超越: 应用型高校深化产教融合改革探索[J]. 清华大学教育研究, 2017, 38(1): 46-56.

[30]陈星. 应用型高校产教融合动力研究[D]. 西南大学, 2017.

[33]马克思·韦伯. 经济与社会(上卷)[M]. 北京: 商务印书馆, 1997: 57.

[34][38]哈贝马斯. 交往行动理论(第1卷)[M]. 重庆: 重庆出版社, 1994: 124.

[35][39][40][41]弗朗西斯·C·福勒, 著. 教育政策学导论(第二版)[M]. 许庆豫, 译. 南京: 江苏教育出版社, 2007: 24.

[36]李玉倩, 陈万明. 产教融合的集体主义困境: 交易成本理论诠释与实证检验[J]. 中国高教研究, 2019(9): 67-73.

[37]许长青. 三螺旋模型的政策运用、理论反思与结构调整[J]. 高等工程教育研究, 2019(1): 121-128.

[42]吉本斯. 知识生产的新模式[M]. 陈洪捷, 沈文钦, 等译. 北京: 北京大学出版社, 2011: 6-7.

[43]国务院. 关于印发实施《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》若干配套政策的通知[EB/OL]. (2006-02-07) [2020-10-28]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_240246.htm.

(责任编辑 陈志萍)