

# 发展改革动态

2021年第15期 共144期

发展规划处

2021年9月9日

## 【聚焦产教融合】

### 论地方高校产教融合障碍及其破解之道

**摘要：**地方高校应走应用型高校发展路线，且以产教融为其发展的突破口。但地方高校在产教融合过程中面临着一系列矛盾需要解决，最为突出的是高校与企业之间的制度性矛盾、人才供给与产业需求之间的结构性矛盾和管理者与教师之间的内源性矛盾等。这些矛盾是高校在办学观念、运作逻辑和管理机制及评价机制方面存在障碍的反映。要破解这些障碍，应从重构地方高校战略定位、创新产教融合机制、提高高校产教融合能力三个方面同时发力。

**关键词：**地方高校；产教融合；体制机制；障碍；破解

2015年教育部、国家发展改革委、财政部联合发布的《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》指出各地各高校要从适应和引领经济发展新常态、服务创新驱动发展的大局出发，以改革创新的精神，推动部分普通本科高校转型发展，并且指出产教融合是地方高校转型发展的突破口。2017年国务院发布了《关于深化产教融合的若干意见》，明确规定“将产教融合作为促进经济社会协调发展的重要举措，融入经济转型升级各环节，贯穿人才开发全过程，形成政府、企业、学校、行业社会协同推进的工作格局”。可见，地方高校总体上应该走应用型高校发展路线，并且要以产教融合作为发展的突破口。但地方高校在产教融合过程中还面临着一系列障碍急需攻克。

#### 一、地方高校产教融合面临的突出矛盾

##### （一）高校与企业深度融合存在制度性矛盾

高校与企业是两类性质完全不同组织，要实现有效合作并非易事。只有清晰地把握相互的关切点才能在产教融合过程中做到有的放矢，否则就很容易使合作流于表面。目前，很多校企合作主要停留在硬件资源共享这个显性层面，如高校与企业行业共建实验室、实训实习基地等。不少高校邀请企业行业办公大楼入驻校园或大学搬至产业园等，这种物理空间上的接近确实为深度合作创造了条件，但如果没有有效的机制牵引，合作也往往停留在表面。如在高校与企业共建实验室担心国有资产流失，企业担心投入难以得到应有回报，所以合作迟迟难以推进。如果无法消除彼此间的顾虑，就难以共同研发、共同开展深度合作了。

在人才培养方面，企业行业与高校之间也未建立长效的合作机制，合作还停留在浅层次，如高校邀请企业行业管理者或技术人员为学生开设零星的讲座、提供有限的实习基地等，还没有参与人才培养计划和人才培养过程管理中。企业是以营利为导向的，如果他们看不到与高校合作的益处，那么参与学校办学过程的积极性就不足。而且校企合作主要局限于高校与企业负责人之间的私人关系，合作深度非常有限。如此就急需从制度上激励并保障企业参与以多种形式参与人才培养过程。

### **(二) 人才供给与产业需求存在结构性矛盾**

目前高校专业设置陈旧且趋同化现象严重，与我国产业升级、技术更新迭代迅猛的趋势严重不适应。地方高校在专业课程设计仍遵循传统的学科逻辑，不仅专业设置的趋同现象非常严重，而且培养过程中存在着重理论灌输轻实践应用的弊端，从而毕业生难以满足企业行业快速变化的多元需求，进而不可避免地导致人才供需关系的结构性矛盾。

之所以如此，就在于高校内部主要是按照学科体系来划分院系，这种组织形态相对封闭，难以主动、充分适应产业生态。为了改变这种状况，不少高校开始建立产业学院，进行专业设置改革。但新型产业学院如何运作就成为一个突出问题。产业学院虽然集中了学校优势专业资源，但其功能定位更多立足于当前，缺乏跟随产业行业变化的战略性功能定位，也难以起到带动战略性布局的引领作用。

### **(三) 管理者积极与教师消极的内源性矛盾**

过去我们经常认为产教合作“一头冷一头热”，似乎高校这一头普遍都热，其实不然，“热”主要集中在管理者，而非教师，是一种“领导偏热，老师偏冷”状况。原因在于高校管理者认识到产教融合是地方高校改革的出路，而一线教师并不这么认为，因为教师评价方式仍然是以论文和纵向课题为主，一旦开展产教融合就影响了论文产出和纵向课题获得机会，从而会对其职称晋升、专业发展产生不利影响。当然，教师也深切地感到自身能力不足，难以把握市场的技术需求或难以进行技术攻关。加上不少高校教师存在较为严重的封闭心理，不乐意走向田野，从而在思想上和行为上都显得比较保守。虽然一些高校要求教师必须到企业行业挂职锻炼，但由于他们缺乏内驱力，多是敷衍了事，这就严重影响到合作质量。

我们知道，教师评价对教师发展有着指挥棒和风向标的作用，其本质功能是通过实施有效的评价，促进教师发展，实现教师在教学、科研与社会服务等方面能力的改进与提升。当前的职称评审制度、绩效考核制度、人事制度等评价机制不仅没有激励教师投入产教融合，反而阻碍了教

师参与的积极性，限制了教师的发展空间。

## 二、地方高校产教融合的多重障碍

地方高校在产教融合过程中涉及到政府、企业、社会等多方利益主体，如何清晰定位是有效合作的关键。现实中各利益主体都存在着定位不清问题，如政府存在着权力边界模糊与角色定位不清，存在“放任”和“越权”两种极端。高校在办学观念、运作逻辑、评价体制、管理体制方面存在诸多的障碍。

### （一）办学观念障碍：封闭式办学

在计划经济时代，我国高校几乎都是由政府一手包办，高校缺乏应有的决策权力，基本上都是依据上级指令行事，从而形成“等、靠、要”普遍心态。改革开放之后，政府不断给高校下放自主权，但高校长期以来形成的依赖习惯很难改变，仍然遵循行政主导的运作逻辑。受这种封闭型的办学观念的影响，我国很多地方高校仍然缺乏面向社会办学的积极性。

在普通本科高校中有一半左右是新建本科高校，它们是在高等教育大众化进程中的诞生的，它们本应有独特的定位与使命，但却想复制、模仿清华和北大的发展目标与路径。它们办学观念封闭保守，对外界需求并不敏感，难以把握产业界的创新需求。在科研方面，它们缺乏市场意识和问题导向。在学科建设方面，不同学科间难以形成优势互补和资源共享，难以面向产业发展规划重点学科和新兴学科。在人才培养方面，由于不了解产业发展需求，从而与企业合作难以深入，难以为产业发展提供相应的人才。

### （二）运作逻辑障碍：过分行政化

“行政化”，是指以官僚科层制为基本特征的行政管理在大学管理中被泛化或滥用，即把大学当作行政机构来管理，把学术事务当作行政事务来管理。高校行政化分为外部行政化和内部行政化两个方面，外部行政化强化了高校的封闭性办学观念，也直接促成了高校内部的行政化运作逻辑。近些年学界也一直在呼吁“去行政化”，但实际上地方高校在转型发展中，高校的行政化治理结构和运行逻辑并没有发生实质性变化。

在高校内部，决策主体是行政管理人员，教师是被管理者。产教融合也多是通过行政力量进行推动，导致教师认为这是学校管理者的事情而非教师的事情。行政化管理强调权力的自上而下，管理者仅仅是管理工具，而不是主动的服务者。管理者尤其是基层管理人员害怕承担责任，遇事不能灵活处理甚至推诿扯皮。企业不愿与公办院校合作的一个关键原因即高校需要层层汇报，导致效率过低严重影响企业的市场变革需求速度。

### （三）管理机制障碍：监督式管理

行政管理的根本目的在于利用现有的有限资源，充分调动全体人员的积极性，提高管理的效率。当前地方高校普遍采用的是监督式管理，这种管理不适用于高校教师，因为他们具有独立人格，强调自我管理 with 引导。他们从事的教学科研工作具有较强的创造性和自主性，需要相对宽松的工作环境和弹性的工作时间。当管理者不信任教师时，教师就成为被监督、被管理的对象，就会严重打击教师的积极性和主动性，其创造性和自主性也受到了严重损害。

高校推进产教融合的过程，也是其从封闭组织逐渐转变为开放组织的过程。开放性组织的核心竞争力在于组织应对环境变化和需求的能力，这种能力最终表现为教师能够及时调整教学和科研计划，能够自行建立自治单元，相对自主地完成必要的任务。如此就需要有一种适宜的管理氛围。但监督式管理不可能为教师应对环境变化提供有力的支持，它反而会挫伤教师变革的积极性和主动性。

#### **（四）评价机制障碍：科研导向评价**

目前高校评估制度过于整齐划一，过分注重“标准”的评估制度，且过于强调学术研究型发展定位。虽然有些省份开始尝试分类评价，但因为担心学校层次降格和经费减少，从而也让高校领导陷入左右为难状态中。地方高校普遍有升格冲动，纵向项目经费往往是重要指标，如果为地方服务则反而成为“绊脚石”！

当前教育评价制度非常重视论文成果，从而应用型高校也不得不重视论文发表，导致地方高校在人才引进时提供给企业师资的报酬非常低，甚至远不如新进博士，如此就阻碍了产教融合真正所需的“双师双能型”师资队伍建设。

### **三、地方高校产教融合的突破路径**

地方高校产教融合推进应该是一个长期发展战略，需要在办学理念、办学定位、办学模式等进行全面的强化。

#### **（一）重构地方高校战略定位，引领转型发展**

以产教融合为突破口的应用型高校建设，符合我国高等教育发展新常态的战略要求，实现地方高校服务区域经济社会发展的使命，满足地方高校转型发展的内生需求。地方高校的出路是凸显应用性，而产教融合正是一条康庄大道。推进地方高校的产教融合，其实质是要求大学从封闭办学走向开放办学。地方高校只有勇于打破传统封闭的办学观念，提升发展视野，坚持开放办学，才能破解发展瓶颈。

当然，地方高校的开放也是有限度的，不是社会上某些行业热门就去开设相应专业，一窝蜂地盲目追赶市场与盲目模仿学术型院校的性质是一样的，都是大学缺乏定位与特色的表现。从横向看，合理定位要依据地方经济社会发展需求和高校自身的实际情况，细化目标定位、类型定位、学科定位、科研服务定位、人才规格定位等多方面，不是笼统的定位为高水平应用型大学。从纵向看，在当前权力下放的治理变革大趋势下，越来越强调“学院办大学”，所以高校定位不仅应有学校整体的定位谋划，也应有局部的定位即二级学院的定位，如此才能激发二级学院作为办学主体的积极性，才能真正结合二级学院特点办出特色，从而为实现学校的整体目标服务。

#### **（二）创新产教融合体制机制，激发内在活力**

现有的体制机制不健全，难以支撑产教融合行动，阻碍了产教融合的深入推进。办学理念、办学定位和战略规划为地方高校推进产教融合的宏观站位和行动方向，体制机制改革则是支撑产教融合行动的中微观策略。高校的体制机制改革不能简单模仿其他高校，而应该开放思想大胆创新，真正创新出适合高校自身的机制体制。

体制改革涉及是高校改革的中观层面，其关键是管理体制和组织架构的改革。管理体制应该打破科层化的垂直管理模式，加强基层组织的话语权和决策权，激发发挥基层组织的活力，简化流程提高管理效率。大学实行以学科为基础的学院（系、所）的独立设置，因为大学中各个学院（系、所）相对独立、封闭，难以共享资源并形成跨学科合作。但产教融合需要多部门的协作和多学科的交叉融合。部分地方高校探索了以专业群为主体重组二级学院，建设跨学科的研发中心、成果转化中心等平台，其目的也是打破固有的学术组织架构，扭转传统的学科知识生产模式，建设更为灵活的以知识应用为导向的生产模式。

机制变革涉及产教融合的方方面面，如学术评价机制、评聘晋升机制、专业建设机制、协同育人机制、校企合作机制等。如果仅有管理者作为制定主体，制定过程是封闭的，制定目标是为了简单的管理之便，机制内容就不可能符合多方利益诉求，更不可能很好地被执行落实。机制的制定应该是政府、产业行业、管理者、教师、学生等各方利益相关者不断磋商，最终达成共同治理契约的决策活动，从而保障各项科学机制的有效运作。

### **（三）提高高校产教融合能力，推进实质融合**

当前产教融合中高校与企业的地位并不对等，高校相对处于弱势，究其原因是高校应用科研能力不足所致。所以，高校要提升自身地位就必须办学观念、办学定位、体制机制等方面进行战略变革，真正把应用型科研作为发展重点。只有把应用型科研作为发展重点，才能真正带动高校发展转型，才能在产教融合过程中发挥主导作用。应用型科研也是培养应用型人才的根本支撑。因为应用型人才培养不仅要教给学生具体知识，更是要培养学生解决实际问题的能力，这就要求培养过程不能仅以掌握知识为目的，而应是以问题为导向培养学生的实践能力。为此就需要改革人才培养体系，修订人才培养方案，提升人才培养规格。

建设双师型教师队伍是高校实践产教融合发展战略的主力军，它对教师素质提出了更高的要求，要求教师在教学能力、专业建设能力、课程开发能力、应用科研能力、团队合作能力等方面获得质的提升。教师能力的提升不仅靠个体努力，更主要靠学校提供渠道、制度保障、资源支持等，从而引导并促进教师的知识能力结构转型。为此，地方高校需要搭建教师与企业对接的平台，并且着力建设一支面向产业的科研攻关团队，瞄准企业行业中的重点技术需求，与企业行业形成紧密的伙伴关系。

作者简介：吕忠达，男，浙江宁波人，工学博士，宁波工程学院党委书记，教授，博士生导师；段肖阳（通讯作者），女，河南清丰人，厦门大学教育研究院高等教育学专业 2018 级博士研究生；王家荣，男，浙江宁波人，宁波工程学院教务处处长，教授。