

行业型职教集团 体制机制研究

邹 珺 王孝斌 著



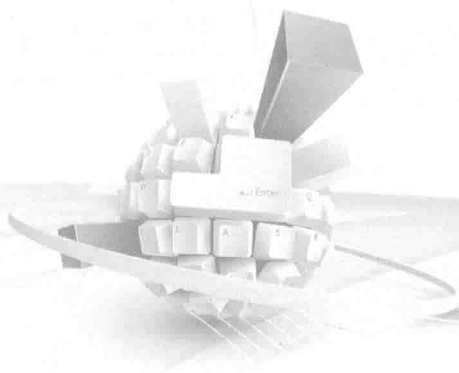
WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

湖北省交通运输厅项目资金支持

行业型职教集团 体制机制研究

邹 珺 王孝斌 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行业型职教集团体制机制研究/邹珺,王孝斌著. —武汉: 武汉大学出版社, 2018. 1

ISBN 978-7-307-19974-3

I. 行… II. ①邹… ②王… III. 职业教育—教育制度—研究
IV. G71

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 329625 号

责任编辑:林 莉 辛 凯

责任校对:李孟潇

版式设计:马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 虎彩印艺股份有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 18 字数: 248 千字 插页: 2

版次: 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-19974-3 定价: 48.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

作者简介

邹琚，女，汉族，1977年4月生，湖北汉川人，管理学博士，教授，研究方向为供应链管理、高职教育，现为湖北交通职业技术学院交通信息学院院长，在各类期刊公开发表学术论文近20篇，主持省厅级研究课题及横向咨询类项目10余项。

王孝斌，男，汉族，1971年生，湖北荆州人，管理学博士，经济学博士后，教授，第五届全国优秀科技工作者，湖北省“科技创新源泉工程”创新创业人才，研究方向为人力资本与技术创新，现为湖北交通职业技术学院副校长，在权威或核心期刊上发表学术论文20余篇，出版学术专著、教材3部，主持或参与国家、省部级研究课题7项和企业咨询项目15项。

前 言

经过 20 多年的探索发展，职教集团在我国已经形成了多种模式，并具备了一定的规模和特点。我国职业教育集团从自发组建走向规模化、多元化的发展阶段，离不开政府的政策引导与支持。自 2002 年开始，中央和地方政府介入职业教育集团化办学的宏观指导，相继出台多个文件，强调要创新办学体制，探索和推动职教集团建设。至 2015 年，教育部《关于深入推进职业教育集团化办学的意见》提出，“到 2020 年，初步建成 300 个具有示范引领作用的骨干职业教育集团”。《高等职业教育创新发展行动计划（2015—2018）》指出，“要开展多元投入主体依法共建职业教育集团的改革试点，通过人员互聘、平台共享，探索建立基于产权制度和利益共享机制的集团治理结构与运行机制；建立基于学分转换的集团内部教学管理模式。支持有特色的专科高等职业院校以输出品牌、资源和管理的方式成立连锁型职业教育集团”。

在职教集团的发展历程中，通过国家出台的相关文件可以看出，政府的角色正在由办学主体逐渐转变为主导者、统筹者与协调者，由支持职教集团建设逐步转变为鼓励多元主体投入集团化办学，探索基于产权制度和利益共享机制的集团治理结构与运行机制。政府关于职教集团发展的引导已经进入体制机制改革等深层次领域。政府的政策与制度为职业教育改革明确了发展方向，为职业教育集团确立现代教育制度，优化人才培养模式，应对市场需求，规范、有序地发展职业教育提供了重要

依据。

职业教育集团已经成为当今职业教育深化体制机制改革，整合社会资源，深化校企合作的重要策略之一。一方面，政府对于这一模式给予充分的肯定，职业教育集团作为解决校企合作的形式上的突破，受到各地方教育主管部门的支持，不仅发展速度极快，数量也迅猛增长；另一方面，职业教育集团的确在职业教育发展的进程中也发挥了重要的作用，影响着职业教育的办学实践。职教集团在实践探索中的快速发展，却凸显出其理论体系的不完备，以及理论对实践指导的缺失，使得职教集团进程中理论滞后于实践，特别是在职教集团走向规模化办学、多样化模式、多元化主体、复杂化运行的进程中，理论体系的构建及前瞻性理论的指导就显得越来越重要。

本书所探讨的行业型职教集团即是多样化职教集团模式中的一种，一般是由职业院校牵头成立，联合若干相关专业的职业院校及企事业单位组成，以契约或集团章程为纽带，服务于某一特定行业的松散型组织。行业型职教集团体制机制建设的难度在于：一是牵头院校与成员单位通过契约或集团章程构成联系，但没有行政或经济上的任何约束，因而在日常运转中处于松散、游离的状态，统一的组织架构难度较大，难以形成集团发展的合力；二是不以营利为目的，使得集团缺乏组织化、有序化、系统化的内在动力，其实现目标的能力完全取决于集团各利益相关者之间自发行为的相互影响和相互作用，难以构建有效的机制对各利益相关者的行为进行约束和激励；三是集团组建往往由行业或主管部门行政指令形成组织，他组织特征大于自组织特征，其自我更新、自我发展的能力较弱。

本书立足于我国行业型职教集团办学的实践，对全国和湖北省内同类职教集团的现状和问题进行了较充分的梳理，通过对行业型职教集团的深入调研和理论研究，力图厘清行业型职教集团的基本内涵、本质特点和运行机理，深入分析行业型职教集团体制机制建设过程中面临的困境，并提出行业型职教集团体制机制的构建策略。

本书注重理论分析和实践探索，突出对实践经验的归纳和总结，在理论研究上有创新，在实践探索上有一定突破。一是运用集群理论和复杂网络的研究视角，分析行业型职教集团的集群化特征和复杂网络特征，构建其复杂网络模型，描绘演化发展路径，明确其演化发展的关键，为行业型职教集团的体制机制建设提供多视角的理论基础。二是结合行业型职教集团的实践探索，指出体制解决方案应与行业型职教集团的演化发展阶段相适宜，并根据体制构建的困难，提出有针对性的建设策略。三是结合行业型职教集团的演化发展路径，阐明集团运行的决策机制、激励机制、沟通协调机制和评价机制内涵。本书研究结果为行业型职教集团的发展提供了理论依据，为同类职教集团的体制机制建设借鉴经验和积累实践基础，为教育主管部门决策提供相关理论依据和实践参考，为推动行业型职教集团建设提供有益的参考。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景与研究意义	1
第二节 研究前提与核心概念	8
第三节 研究目标和创新点	11
第二章 相关研究基础与文献综述	13
第一节 行业型职教集团的办学模式研究	14
第二节 行业型职教集团管理体制与运行机制研究	23
第三节 文献研究小结	27
第三章 行业型职教集团的发展历程与现状	29
第一节 国内外行业型职教集团发展历程	29
第二节 国内行业型职教集团发展现状	40
第三节 行业型职教集团主要建设成效	56
第四节 本章小结	61
第四章 行业型职教集团的结构模型构建	63
第一节 研究理论基础	63
第二节 行业型职教集团的基本特征	67
第三节 行业型职教集团的复杂网络结构模型	74

第四节 本章小结	85
第五章 行业型职教集团运作机理研究	87
第一节 行业型职教集团的功能与目标分析	88
第二节 行业型职教集团的形成发展动力分析	98
第三节 行业型职教集团演化发展研究	110
第四节 本章小结	118
第六章 行业型职教集团体制建设策略研究	120
第一节 组织性质分析	121
第二节 组织结构设计	128
第三节 政府作为研究	146
第四节 本章小结	153
第七章 行业型职教集团机制建设策略研究	155
第一节 运行机制面临的困境分析	155
第二节 运行机制构建策略	161
第三节 本章小结	174
第八章 湖北省职教集团现状研究	176
第一节 湖北省职教集团发展概况	176
第二节 湖北省职教集团建设情况	182
第三节 案例介绍	188
第四节 本章小结	195
第九章 研究结论	197
参考文献	200

附件 1 全国职业教育集团名录（截至 2017 年 5 月）	210
附件 2 行业型职教集团成员单位调查问卷	264
附件 3 湖北交通职业教育集团成员单位调查问卷统计报告	267
附件 4 职教集团校企合作协议书（范本）	274

第一章 绪 论

第一节 研究背景与研究意义

一、研究背景

(一) 职业教育政策体系日臻完善

30 年来,党中央、国务院就大力发展职业教育作出了一系列重大部署,特别是 2000 年之后,我国先后召开了四次全国职业教育工作会议,出台了《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》(2002)、《国务院关于大力发展职业教育的决定》(2005)和《关于加快发展现代职业教育的决定》(2014)等一系列重大政策,明确了职业教育在整个教育体系中的重要地位,党中央、国务院则把职业教育作为促进国民经济和社会发展的基础和教育工作的战略重点。《现代职业教育体系建设规划(2014—2020)》则进一步提出了 2015 年初步形成现代职业教育体系框架和 2020 年基本建成中国特色现代职业教育体系的目标。这些职教政策的密集出台,极大地完善了我国职业教育政策

体系，为促进现代职业教育发展提供了政策保障，职业教育法的修订也为职业教育政策的落地提供了法律保障。

（二）职业教育战略地位逐步彰显

30 多年来，我国职业教育累计为国家输送了近 3 亿的高素质劳动者和技能型专门人才。截至 2015 年底，全国高职院校达到 1336 所，中职院校约 1.2 万余所，中高职职业院校的在校生达到 3640 余万人。预计到“十三五”末，职业院校在校生将达到 3830 万人，同时，职业教育面向社会办学的程度将日益提高，“十三五”期间，职业继续教育规模将达 3.5 亿人次^[1]。并且，推进以提高职业技能为重点的职业培训，面向企业在职职工和转岗职工开展的普遍文化教育和技术培训，面向农村实施的农村实用技术培训和劳动力转移培训等，均极大地提高了我国劳动者的素质，明显地改善了我国从业人员的结构，为国家经济建设和产业升级发挥了巨大作用。根据《现代职业教育体系建设规划（2014—2020）》， “十二五”期间，现代职业教育的理念得到广泛宣传，职业教育体系建设的重大政策更加完备，人才培养层次更加完善，专业结构更加符合市场需求，中高等职业教育全面衔接，产教融合、校企合作的体制基本建立，现代职业院校制度基本形成，职业教育服务国家发展战略的能力进一步提升，职业教育吸引力进一步增强。预计到“十三五”末，我国职业教育体系的层次、结构将更加科学，现代职业教育的基本制度、运行机制、重大政策将更加完善，社会力量广泛参与，建成一批高水平职业院校，各类职业人才培养水平大幅提升。职业教育在我国现代国民教育体系和终身教育体系的建设中，将发挥越来越重要的作用。特别是随着中国工业化进程的加快、产业结构的调整和技术设备不断更新换代，企业对技术工人的要求越来越高，对熟练掌握高精尖设备操作技术、具有技术革新和创造力的高级技能人才的需求量越来越大。党的“十八大”以来，为适应新常态、引领新常态，中央从“五位一体”的总体布局和“四个全面”战略布局出发，部署实施了

“中国制造 2025”“一带一路”、创新驱动、脱贫攻坚等一系列国家重大战略，全面启动了供给侧改革，这些都需要职业教育更好地发挥优势，培养一支高素质技术技能人才大军作为支撑，进一步提高服务产业发展的能力和水平，实现技能富民、技能安民，为国家快速发展作出更大的贡献。

（三）职业教育多元化办学格局逐步显现

前教育部鲁昕副部长曾就“如何做好职业教育多元化办学”指出，第一要多元主体办学，就是行业企业、社会团体、科研机构等都可以办职业教育，目前，企业办的职业教育在每个省都能找到；第二是多种形式办学，发展股份制、混合所有制职业院校，探索公办和社会力量举办的职业院校相互委托管理和购买服务的机制；第三是多渠道筹措资金，多渠道包括政府的资金、企业的资金、各个部门的资金，还有社会捐赠的资金以及民间资本来办职业教育。那么，我国职业教育的多元化办学发展的如何呢？根据教育部官网公布的“2016 年全国高等学校名单”，截至 2016 年 5 月 30 日，全国共有民办普通高校 734 所，其中，317 所民办专科（高职）院校，151 所独立设置的民办高校（本科）和 266 所独立学院。其中，企业办学并不在少数。同时，职业教育发展到今天，企业参与职业教育已经成为常态，企业在高职院校确保教学内容、培养规格、人才供给适应产业发展需求等方面均已发挥出不可替代的作用。2016 年 7 月，在第三方公司麦可思公司发布的《2016 中国高等职业教育质量年度报告》中提到，2016 年有 262 家企业面向社会首次发布《企业参与高等职业教育人才培养年度报告》。首批发布年报的企业普遍具有较高的行业认可度，一定程度上代表了相关产业的发展方向。企业年报显示，超过 85% 的企业在高等职业教育发展中有人力资源投入，增强了优秀兼职教师的供给；超过 70% 的企业在高职院校发展中有资金投入，主要用于发放学生实习津贴和师傅带教津贴，以及培训、课程开发和科研等；超过 80% 的企业在高职院校投入实践教学资源，

建立实践教学场所,设立学生实习和教师实践岗位;近两成的企业与高职院校共建二级学院或教学与实训机构,发挥办学主体作用;超过85%的企业与学校合作开发专业课程与培训课程。事实上,不仅仅是企业,而且行业协会、科研机构等也越来越多地参与到职业教育中来,其中,职教集团作为组织调动社会力量参与办学,吸引更多资源向职业教育汇聚,持续推进职业教育办学模式、育人模式改革的有效途径,为教育与产业对接、为职业院校技术技能型人才培养争取更多的社会支持,提供了更加有力的支撑。集团化办学,资源共享,优势互补,突破了学校、企业单兵作战的瓶颈,实现了各方共赢新格局,更重要的是,人才“生产”和“消费”直接对接,不仅降低了“生产”和“消费”成本,而且也避免了人才因不适销对路而造成的教育资源浪费,真正意义上推动了职业教育的多元化办学。

(四) 职教集团推动校企合作成效显著

经过30年的探索和发展,我国职业教育集团化办学从无到有、由小到大、从单一到多样,已经形成了多元主体办学的格局。由第三方公司麦可思公司发布的《2016中国高等职业教育质量年度报告》中提到,在产教融合方面,高职院校创新“政行企校”合作机制,提升了校企合作的有效性。目前,全国高职院校合作企业近16万家,校均超过120家。其中,职教集团发挥了巨大的作用,有力地推进了校企资源的有效整合,促进了技术技能人才的系统培养。如果把职业教育看作是一个系统,那么职业院校、企业、行业、政府就是这个系统中最重要的四个利益主体,而它们最大的直接利益在于高素质技能型人才的培养和供给^[2]。其中,职业院校需要培养出满足市场需求和行业发展的技能型人才,以高质量的人才培养,努力形成自身良好的社会辨识度和知名度,推动学校的可持续发展,因此,职业院校迫于生存压力和体现自身价值的需要,会通过整合院校、行业企业资源,努力形成自己的优势,以提高质量、打造特色,不断提升自己的影响

力和话语权；而企业则需要根据自身发展需求，不断充实生产经营一线急需的技术技能型人才，为企业发展做好人才储备，以稳固和提升自身核心竞争力，企业出于对经济效益最大化的根本需求，会尽可能地降低人才资源建设成本，提高企业人才资源建设效率，集团化办学可以通过资源集约式发展让技术技能型人才的培养和供给有更高的效率和更高的质量，因此，参与推进职业教育集团化办学也就必然会成为企业的重要选择。综合来看，校企双方站在不同立场上而产生的共同需求和一致目标，成为了推动职业教育集团化办学发展的“源动力”。

（五）职教集团可持续发展面临着重大挑战

随着职教集团在组建和数量上的快速发展，以及人们在认识上对于职教集团在推动校企合作和人才培养过程中所发挥重要作用的不断深化，职教集团无论是在理论研究、观念变革，还是在实现形式、保障机制等方面，都有了长足的发展。2015年6月，教育部印发了《教育部关于深入推进职业教育集团化办学的意见》（以下简称《意见》），指出“到2020年，职业院校集团化办学参与率进一步提高，规模以上企业参与集团化办学达到一定比例，初步建成300个具有示范引领作用的骨干职业教育集团，建设一批中央企业、行业龙头企业牵头组建的职业教育集团，基本形成教育链与产业链融合的局面”。《意见》对职业教育集团化办学的发展给予了宏观指导和政策支持。然而实际情况是，目前国内职业教育集团化办学基础还比较薄弱，行业企业参与积极性与合作关系均未达到要求。与职业教育集团化办学的丰富实践相比，其理论研究还比较薄弱，远远落后于实践。国家和地方各级教育主管部门虽然已经充分意识到集团化办学的重要性，密集出台文件，已有辽宁、浙江、福建、山东、河南、湖北、湖南、云南、陕西、青岛、宁波等10多个省市，制定了推进集团化办学的政策文件，鼓励社会力量参与集团化办学。但集团化办学仍然缺乏强有

力的理论论证和支撑,从而使职业教育集团化办学未能在体制、机制上得到大的突破。目前,大多数职教集团是在传统合作关系基础上经牵头单位发起而成立的,许多职教集团的成员单位仅仅只有一所学校与若干家企业,这种成员单位偏少、结构不够合理现状带来的问题就是,成员单位的代表性不强,区域、行业内骨干、龙头企业参与比例不高,影响了集团整体实力的提升。此外,还有不少职教集团的管理机构只是参照学术性团体来建设,只有少数集团在民政部门进行了法人注册,但也处于依附牵头单位的状态,大多数集团的秘书处等日常工作机构仍只是牵头单位某个内设管理部门的附设机构,据粗略统计,目前全国职业教育集团中,能够得到政府专项经费投入的集团占比不足 10%^[3],这使得职教集团面临着日常运作的困难,缺少独立运作能力。同时,不少集团章程、规划不够完善,配套制度不够健全,日常协作机制未能建立,存在较为明显的学校内部管理痕迹,民主治理得不到保障,影响了其他成员单位参与的积极性和主动性,致使“集而不团”的现象普遍存在。总而言之,我国职业教育集团化办学在外部环境、组织架构、管理制度以及服务能力等方面还存在诸多不足,政府、集团自身、成员单位仍需要共同努力,理性梳理发展思路,准确定位集团发展目标,合理选择发展路径与措施,提升职教集团办学活力,既立足当前,破解发展难题、满足现实需要,又着眼未来,谋划远期目标、促进长远发展,提升职教集团可持续发展的能力。

二、研究意义

(一) 理论意义

1. 进一步明确行业型职教集团的基本性质

在实践中,行业型职教集团已经成为目前最具代表性、分布最为广

泛的职教集团模式，因此，对行业型职教集团的研究具有较强的代表性。它多由同一行业内的众多法人实体，通过共同的利益纽带或契约关系组建而成，集团本身一般不具有法人形态。这种非法人的组织形式，导致行业型职教集团容易陷入“身份危机”，本书力图从多学科视角，对行业型职教集团的基本性质进行探讨，进而对行业型职教集团的发展方向提供可参考的建议。

2. 全面梳理与分析行业型职教集团在体制机制建设中面临的问题

许多行业型职教集团在实践中出现了组织结构松散、运作机制简单、企业参与动力不足、理论指导和政策保障缺乏等问题，阻碍了职教集团的可持续发展和社会影响力的持续扩大。通过本书的研究，进一步深入了解行业型职教集团的运作发展现状，及其在发展过程中存在的共性问题，全面梳理和分析在体制机制建设中面临的关键难点，提出探索性的解决方案，为厘清集团发展方向提供有益的参考。

3. 搭建行业型职教集团的理论框架

目前，关于行业型职教集团的研究比较分散，且主要集中于基础理论层面，研究视角单一，缺乏系统性和前瞻性，特别是在集团运作体制机制方面，仍然缺乏对实践强有力的理论解释、论证和支撑，而建立在科学调查分析基础上、理论与实践相结合的成果更是少之又少，尚未形成全面系统的职教集团理论框架。本书的研究将为我们认识行业型职业教育集团提供多视角、多学科的理论研究，为行业型职教集团搭建较为系统的理论框架，为实践探索的组织提供了重要的理论依据和决策参考。

4. 对行业型职教集团实践和理论发展形成有益的补充

虽然职教集团是职业教育发展的一种内在需求，并取得了一些较成功的模式，如“城乡联合、以城带乡”的河南模式，“市县合作、三段培养”的海南模式，“校企合作、工学结合”的天津模式、“行业参与、院校牵头”的陕西模式等^[4]，但这些成功模式具有一定时间地域的特殊性，在机制体制建设上缺乏可复制性，集团建设仍然缺乏