

“转型”期实践教育资源市场化配置与协同机制研究

陈广山

(辽宁对外经贸学院, 辽宁省、大连市, 116052)

摘要: 经济新常态对我国高等教育提出了新的要求, 地方普通本科高等院校因势转型, 培养具有创新意识、实践能力强的应用型人才, 增强服务地方经济和社会发展的能力是大势所趋。以产业结构调整升级和创新驱动为导向的战略性人才需求, 以服务和引领为目标的专业内涵发展模式将导致实践教育资源长期处于短缺状态。而这种状态的改变仅仅依靠单一的财政投入机制是不可行的, 只有进行实践教育资源供给侧结构性改革, 通过市场化机制才能解决这个矛盾。

关键词: 转型; 实践教育资源; 市场化; 协同机制

中图分类号: G4

文献标识码: A

一、转型与实践教育资源的相对短缺

新常态背景下, 教育部发布的《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》^[1] (简称《指导意见》), 意味着能否培养出适应新业态、新技术、新产业、新模式下市场所需的人才, 将是地方普通本科高等院校未来生存和发展的关键。转型就是让学生的实践能力和技术水平更加符合人才市场的需要, 更加具备服务于区域经济和社会发展的能力。新常态下, 随着产业结构调整升级进程的加快, 人才市场需求“实践性”的特征愈加明显, 对技术理解力、问题解决能力、创新能力、领导能力的要求越来越高, 这就要求地方普通本科高校必须主动对接区域经济的需求, 坚持以就业为导向, 通过转型拓展服务能力、提升贡献力, 更好地履行大学的主体责任。对应用型人才培养来说, 转型之关键是要构建以企业为主体的实践教育体系, 以及学生自拓展知识结构的形成、实践能力渐进式提升的机制。重庆市教委副主任牟延林把《指导意见》看作是我国高等教育“重技重能”时代来临的标志, 他认为这是“对‘手’的教育”的理性回归^[2]。转型的“实践性”需要有足够数量的实践教育资源作为保证, “十九大”坚持新发展理念的提出, 对实践教育资源的质量又提出了更高的要求, 而且随着产业结构调整升级进程的深入, 实践教育资源功能性、结构性配置相对短缺的现象将会更加明显。

二、地方普通高校实践教育资源配置的现状

(一) 财政拨款为主, 社会贡献力不足

自 2007 年, 教育部启动“高等学校本科教学质量与教学改革工程”以来, 我国各级政府都非常重视大学生实践教育活动的开展, 在大学生创新创业训练计划项目、实践教育基地建设项目、实验教学示范中心建设项目等投入了大量的经费。虽然中央和一些地方政府, 如在《“十二五”期间辽宁省普通高等学校本科教学改革与质量提高工程的实施意见》中提出“项目承担学校要积极筹措资金, 大力吸引行业、企业、社会资金, 支持‘质量提高工程’项目建设”, 但调查数据显示真正来自于社会资助的经费却寥寥可数, 绝大部分的建设经费都源于政府主管部门的财政拨款。与国外相比, 我国社会对高等教育的贡献力明显不足, 据

2012年的统计,美国公立高校接受社会捐赠的额度超过其收入的16%以上;中国教育统计年鉴显示,2014年我国高校接受社会捐赠的经费数量尚不足0.6%。应用型人才培养是一种公益事业,地方普通本科高校向应用型转变需要社会的建设性参与。

(二) 配置标准模糊,缺乏系统规划

改革开放以来,我国高等教育走出了一条与西方不同的发展道路,并取得了举世瞩目的成就,但这种治理方式本质上是一种特殊时期采用的过渡性治理方式,与追赶型战略相得益彰^[3]。目前,同经济和社会发展一样,我国的高等教育也处于重要战略机遇期,国内外形势的深刻复杂变化,这种过渡性的治理方式已经无法适应创新驱动发展战略下人才培养的需要。

实践教育资源的治理虽然在局部上采用了一些市场调节的手段,但总体上仍然存在着软硬件更新速度慢,实践教学标准、内容落后等问题。一是教育资源配置的对象狭窄于人力、物力、财力资源,忽视了诸如课程资源、专业资源和制度资源等资源的配置^[4],资源配置的逻辑并没有契合应用型人才培养的规律。二是缺乏系统化的设计,资源的种类、数量、质量等没有成熟的配置理论和专业的标准可依,评价的指标体系也不健全,资源各要素间的匹配度制约了功能的发挥。三是高等院校各自为战,“国家鼓励高等学校之间、高等学校与科研机构以及企业事业组织之间开展协作,实行优势互补,提高教育资源的使用效益”^[5]的规定基本上无法实现,社会中的教育资源没有得到充分利用,企业资源的教育属性没有得到体现。

(三) 教师实践经验欠缺,实践机会少

转型转到难处是教师,以学术资格为基础建立起来的师资管理制度无法适应“双师型”教师的实际需求。在“转型”期专业教育资源与应用型人才培养需求的差距调查中,有43.04%的教师自认为“实践技术与经验”最欠缺,远高于其它选项。虽然教师们能够清楚地认识到自己存在的不足,却很难做到社会需要什么技术就去学习什么技术,学生需要什么技能就努力提高自己的什么技能。主要原因是缺乏激励机制,教师主动适应教学需求、引领教育发展的自觉程度还不够,无法做到与时俱进;培训体系缺乏社会的支持,教师真正能够到企业实践的机会很少。

三、实践教育资源配置市场化

1. 市场化是实践教育资源治理的新常态

党的十八届三中全会提出要“处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。其中使市场在资源配置中起决定性作用的命题,是我国新时期经济理论上的一个重大突破,意味着凡是依靠市场能够提高效率,并且不损害社会公平正义的,都要交给市场。通过市场规则确保竞争的公平性,通过市场价值规律提供资源配置的信号,通过市场竞争形成激励机制,促进优胜劣汰、转型升级^[6]。使市场在资源配置中起决定性作用的命题对转型高校也将产生深刻的影响,要“建立学校、地方、行业、企业和社区共同参与的合作办学、合作治理机制”^[1],提高稀缺实践教育资源的配置效率,实现应用型人才培养效益的最大化。“十九大”提出了社会化治理的理念,市场化是实践教育资源治理社会化的具体体现,从“新工科”教育等系列政策文件中也可以解读出,市场化将是实践教育资源治理的一个新常态。

2. 高等院校需要在市场中实现自身的价值

WTO规章把教育视作服务业的一种,据此理解高等教育的纯粹公益属性已经发生了根本改变,在特定的条件下具有了投资和消费的属性和功能。因此,高等教育也是一种投资活动,

其收益是社会人力资本数量和生产力的提高，其投入则是人力、物力、财力等教育资源。教育资源的配置应该遵循市场供求规律，反映生产关系，服务于生产力的提高。

2016年修订并实施的《高等教育法》删除了“不得以营利为目的”设立学校的限定，“营利性”不再是学校设置的障碍；同时，把教育经费以国家投入为主的机制修改为“以举办者投入为主、受教育者合理分担培养成本、高等学校多种渠道筹措”，为社会的市场化参与与提供了利益保障。《高等教育法》的上述修改可以说是学校设置制度的一个重大突破，为高等院校的市场化治理提供了重要的依据。在社会主义市场经济体制中，转型高校也是人才市场竞争中的一个主体，也需要通过市场中寻找资源优化配置的结合点实现自身的价值，实践教育资源的配置也不应该游离于市场需求之外。

3. 实践教育资源市场化的策略

(1) 改革财政拨款制度，多种渠道筹措教育经费

财政拨款制度能够体现教育经费的目的和导向作用，因此有必要细化教育拨款项目促进实践教育活动的有效开展。一是从原有的教育经费中拿出一部分作为实践教育经费，二是增加实践教育专项经费，并根据应用型人才培养的社会效益、对区域经济和社会发展贡献力差别化拨付给高等院校。当然，理想的策略是把GDP4%法定增长的部分作为实践教育经费，并且不再采用平均主义的分配方式。此外，还要拓宽实践教育经费使用的范围，允许其它社会机构依法使用专项实践教育经费，以调动利益相关者参与现代职业教育治理的主动性和积极性。在转型期，实践教育资源的配置仅仅依靠财政上拨款支助是行不通的，但考虑到高等教育的公益属性，完全市场化又是不可行的。从利于高校办学自主权发挥的角度考虑，差额拨款制度当为务实之选，即政府只提供实践教育经费的基本保障，并允许高等院校“非营利性”筹措实践教育经费，通过市场化行为治理实践教育。

(2) 以办学质量和效益为核心建立灵活的用人制度

现代职业教育是一种“接地气”的教育，教师的实践经验和技能水平对应用型人才培养至关重要。新常态下人才市场需求结构的变化，要求教师从重视理论研究向应用性研究转变，从重视理论教学向职业技术技能培养转变，因此各高校都非常重视经验丰富、操作技能强的企业人才的引进工作。然而，这种“工匠”式的人才一旦离开职业环境，在产业结构调整升级的过程中其所谓的经验就会渐渐贬值，况且这种人才往往需要戴上“博士帽”才能成为名符其实的高校教师。所以仅有引进是不够的，转型高校还需要遵循“不求所有，但求所用”的原则，以办学质量和效益提高为核心优化内部人力资源结构，通过目标管理的方式建立灵活的用人制度，为兼职教师参与课程建设、实践教学指导创造条件，形成主要专业课程均由具有产业经验丰富、技术精湛的兼职教师指导的新机制。

(3) 整合企业的实践资源，优化实践教育环境

对转型高校来说，软硬件资源固然重要，但是无论多么优质的资源如果脱离了岗位情境，那么它的作用就会大打折扣。学生卓越的技术技能是在真实的问题解决情境中练出来的，所以实践教育的软环境建设不容忽视。实践设备可以购买，实验室可以出资建设，高素质的教师也可以引进，但实践教育情境的构建单纯依靠高校自身的力量是难以做到的，只有通过市场化机制整合企业的制度与文化、技术与经验，质量标准与评价体系等资源才能从根本上解决问题。所以，转型高校需要创新实践教育资源治理的观念，走产教深度融合的道路，把实践教育资源建设的理念融入到区域经济社会发展的体系之中。

四、实践教育资源市场化配置的协同机制

“十九大”报告中提出要“打造共建共治共享的社会治理格局”，实践教育资源的治理

也需要不断提高社会化、法治化、智能化、专业化水平。

（一）转变管理理念，实现治理的社会化

从管理到治理虽只有一字之差，但其内涵的差别却相当大，治理强调的是多元主体民主参与式、互动式的管理，而不是单一主体式的管理。因此，转型高校要以开放的理念构建外部参与内部治理的机制，与利益相关者结成“命运共同体”，用企业的人才标准检验高校实践教育的成果，从高校实践教育资源配置的需求审视企业的责任。形成高校源源不断地从企业获取实践教育资源，并有效回应企业人力资源关切的“生态化”机制。

要建立校际间合作的机制，从横向上实现软硬件资源的共同开发与共享，提高资源的使用效益；从纵向上打通资源共享的通道，允许本科生辅修研究生课程（学位）。根据专业标准“结构化”整合各高校的线上课程资源，支持学生深度和广度化学习；创新线上课程资源应用的模式，允许学生定制“个人专业”，实现“非结构化”的个性化学习。

当然，仅仅囿于内部治理结构的制度调整和优化是远远不够的，还必须超越治理结构，以应用型人才培养为逻辑起点更新教育观念，将专业、职业、就业、创业、创新教育与现代大学文化建设进行综合治理。特别是要树立市场化意识、运用创造性思维，通过购买、租赁等模式整合社会的实践资源；通过实践教学外包、委托培养等机制补强教师实践技能无法与时俱进的“短板”。

（二）改变企业人才观，实现治理的专业化

从国家人力资源发展战略的高度认识企业的责任和义务，改变企业“拿来主义”的人才观，促进人力资源部门的职能向育人行动的转变，全面融入到区域现代职业教育体系、应用型人才技术技能培养的过程之中。充分挖掘企业资源的教育功能，以同侪分享的合作模式为高等院校提供实践教育服务；依法实现闲置的设施设备以转让、租赁等形式向教育领域转移，实现固定资产的“增值”；通过投资生产性服务业延伸产业链、开展现代职业教育为行业企业培养高素质的专业人才。

发挥第三方组织，特别是职业培训机构在“完善职业教育和培训体系”中的桥梁作用，提高实践教育资源治理的专业化程度。构建专业教育、职业培训、企业实习分段式培养的实践教育体系，建立“课堂学、平台练、企业干”循序渐进学生技术技能成长的机制，探索“三元”递进实践教育资源配置的模式。新常态下，职业培训机构的兴起是产业结构调整升级、高等教育转型发展背景下的必然结果，也可以说是脱胎于企业对人才的迫切需求和处于窘境中的地方普通本科教育。职业培训机构是校企合作中最密切的利益相关者，能够有效地弥合高校专业教育与企业人才标准间的差异。如图 1 所示，职业培训机构的存在能够有效促进企业的生产资源向高校实践教育资源的转化，实现“三元”共育。其中高等院校的实践教育重点强调基础性，以校本模式为主进行资源的标准化配置，企业级的实践教育资源采用市场化配置的策略，第三方的资源强调仿真性的配置。

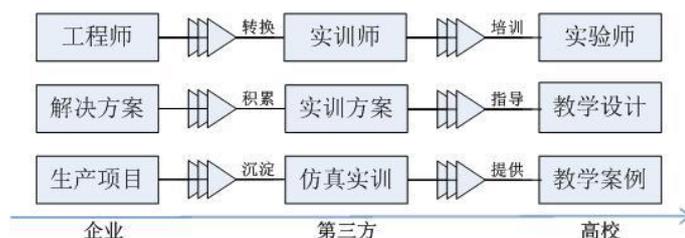


图 1 “三元”递进资源转化图

（三）开发“云”平台，实现治理的智能化

通过信息技术提高实践教育资源治理的智能化水平,利用“云”平台扮演第三方的角色,发挥好组织协调的作用。一是以市场经济规律为基础整合社会的资源,建设基础设施服务平台,为高校提供“准公益”的软硬件资源服务;二是以共享为理念,开发利益相关者共建共治服务平台,为社会的多元化参与提供支持;三是以问题解决为中心,构建“智库”服务平台,为高校实践教育、企业人力资源建设提供策略咨询、方案设计服务。

(四) 发挥市场调节作用,政府管办分离原则介入

市场竞争中的公平性需要政府来维护,市场本身难以企及的领域需要政府的有效干预。政府的介入有助于实践教育资源供给侧结构的健全和完善,确保市场化运作的可持续性。

1. 依法治教,宏观调控

从“管”的角度理解,管办分离原则的要点是依法治教。在实践教育资源市场化治理的过程中,作为管理和调控的主体,政府决定着市场化体制的基本走向和运行质量。

(1) 健全法律法规,完善供给侧结构。通过法律法规建设,明确高等院校在社会主义市场经济中的主体地位,规范其市场行为;通过保障机制的建立,确保实践教育资源市场化配置中利益相关者权益最大化目标的有效实现。充分发挥政府在健全实践教育资源供给侧结构中的宏观调控作用,引导高等院校树立市场意识,以“实践性”问题的解决为导向自觉加强实践教育资源建设。

(2) 建立刚柔相济的教育行政执行制度^[7]。以行政准入制度和行业标准规范转型高校实践教育资源配置的质量,通过内外融合反馈机制的建立监督转型高校的实践教学行为,使用课程标准、专业评价、审核评估等刚性手段调控应用型人才培养的过程,促进高等院校通过市场机制解决学生技术技能水平提高的问题。同时,通过综合运用经济的、市场的手段引导和支持高等院校进行自我完善和自主发展,特别是要充分发挥教育经费在实践教育中的引导作用^[8]。要指导高等院校加强内部治理,根据人才培养目标的需要有意识地调节内外的各种关系,促进实践教育资源数量的可持续增长和品质的不断提升。

2. 简政放权,服务为本

从“办”的角度看,核心内容是突出高等院校法定办学的主体地位,以学以致用为宗旨,充分调动转型高校加强实践教育资源治理的能动性和创造性。

(1) 服务能力提供。促进政府由管理职能向提高服务能力的转变,要减少对转型高校治学行为的行政干预,通过全方位现代职业教育服务体系的建立,为实践教育的综合治理创造良好的运行环境、提供必要的基础设施,通过宏观调控作用的发挥有效整合全社会的资源,确保市场化机制运行的可持续性,凸显政府在教育资源配置中的服务价值。

(2) 资源补充与调节。根据现代职业教育开展的需要对区域实践教育资源建设的目标进行宏观规划与设计,根据转型发展的需要,对实践教育资源数量和质量供给进行统筹和优化,以满足实践教育资源的公共需要;既要加大公共实践教育资源建设经费的投入力度,又要提高实践教育资源整合与开发认定工作的水平,建议把国有企事业单位的软硬件资源法定为实践教育资源,通过融资租赁、购买等市场化形式获取其它类型企业资源的使用权,充分发挥政府的资源补充与调节作用。

四、结束语

地方普通本科高校向应用型转变是历史赋予的责任和使命,是以服务求生存、以特色谋发展的必由之路。在转型期,传统实践教育资源配置的模式无法满足新型应用人才培养的现实需要,只有进行校企双侧实践教育资源供给侧结构性改革,通过利益相关者的市场化参与才能形成长效机制。市场化是实践教育资源配置多元化的体现,是社会治理的重要手段。

因此,高等院校需要以学生为本优化内部治理结构,企业需要以社会效益最大化为原则更新人力资源建设的理念,政府需要以新发展理念引领校企的深度整合,在地方经济和社会发展中实现自己的价值。

参考文献

- [1]《教育部国家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》(教发〔2015〕7号),教育部网站 <http://www.moe.edu.cn>, 2015.10.23
- [2]王强.高等教育走进“重技重能”时代[N].中国教育报, 2015.11.17(003)
- [3]陈先哲.新常态下我国高等教育面临双重转型[N].中国社会科学报,2015.3.11(B05)
- [4]王江南.高校专业教育资源配置失当问题研究[D].湖南:湖南科技大学,2013
- [5]《高等教育法》,教育部网站 <http://www.moe.edu.cn>, 2016.6.1
- [6]吴红雨.为何提出市场要在资源配置中起决定性作用[N/OL]. <http://news.qz828.com/system/2014/07/19/010848925.shtml>, 衢州新闻网-衢州日报, 2014.7.19
- [7]郝日虹.马敏:构建利益平衡机制优化大学治理结构[N].中国社会科学报, 2014.3.14(A05)
- [8]张海生.教育行政权力合理运行机制研究----以“管办评分离”为视角[J].集美大学学报, 2015.9: 45-50

Research on the market allocation and synergy mechanism of the practical educational resources during the transformation period

Chen guang shan

(Liaoning University of International Business and Economics, Dalian /Liaoning, 116052)

Abstract: The new norm of the economy has put forward new demands for higher education in China. It is the general trend of the local colleges and universities to cultivate the talents with innovative consciousness and practical ability, and to enhance the ability to serve the local economy and social development. The professional connotation development model, which is based on industrial structure adjustment, upgrading and innovation driven, will lead to the shortage of practical education resources for a long time. It is not feasible to rely solely on a single financial input mechanism to change this state of state only. Only by carrying on the structural reform of the supply side of the practical education resources, this contradiction can be solved through the market mechanism.

Keywords: Transformation; practical education resources; marketization; synergy mechanism

作者简介

陈广山(1967.1--),男,辽宁省台安县人,汉族,辽宁对外经贸学院信息管理学院,副院长,教授,硕士,主要从事IT教育、计算机网络应用研究。