

产教融合型城市建设的困境与优化路径

——以四川省宜宾市为例

吴思颖（中共宜宾市委党校助教）

摘要：产教融合型城市建设是支撑城市高质量发展的新引擎。本文以四链融合理论为视角，基于宜宾产教融合型城市建设的实践探索，剖析了当前宜宾产教融合型城市建设面临的困境，包括产教融合型机关尚未建立、产教融合型企业尚未成熟、产教融合型载体尚处于探索期、产教融合型人才队伍亟待搭建等问题。针对上述问题，本文提出以下建议：打造产教融合型机关、孵化产教融合型企业、创新产教融合型载体、培养产教融合型人才队伍，旨在为产教融合型城市建设提供系统性解决方案，推动城市高质量发展。

关键词：产教融合型城市；四链融合；产教融合

一、引言

产教融合型城市是深化产教融合的重要抓手。2019年10月，国家发展改革委、教育部等6部门印发了《国家产教融合建设试点实施方案》，提出要建设产教融合型城市^[1]。至此，以城市为基础，探索产教融合引起了学界的高度重视。目前，关于产教融合型城市建设的困境与优化路径的探讨主要集中在以下三个方面。

一是从微观视角切入，认为产教融合型城市建设需提高职业教育空间覆盖度、提升产教融合制度创新度等。二是从中观理论视角进行探究^[2]，运用经济地理学理论，构建出产教融合型城市建设的分析框架。三是从宏观视角进行考量^[3]，认为产教融合型城市建设需要精准定位主导产业，整合各类教育资源等。由此可见，目前产教融合型城市的研究较为丰富，但是对于地方实践的案例研究较为缺乏，尤其关于四链融合理论的运用度还不足^[4]。同时，也缺乏从宏观层面探究产教融合型城市构成要素。

鉴于此，本文选取全国首批、西南地区唯一国家产教融合试点城市——宜宾，基于四链融合

理论探讨产教融合型城市的构成要素，通过半结构化深度访谈、走访调研等方法，从实践层面剖析产教融合型城市建设的困境，从而寻求产教融合型城市建设的优化路径，以期同类型产教融合型城市建设提供实践参考，促进产教融合城市建设。

二、四链融合理论视角下的产教融合型城市概论

（一）产教融合型城市的学理定义

关于产教融合型城市的定义尚未形成共识，但从已有的研究中可将其归纳为两个方面。一是产教融合型城市是产业系统与教育系统实现有序贯通衔接，产业链、创新链与教育链、人才链实现自主互通联动，经济社会与教育发展形成相互促进、优势互补、统筹融合、良性互动的一种城市发展类型。二是产教融合型城市是经济社会和教育发展达到较高水平之后^[5]，教育和产业走向深度融合所呈现出来的教育链、人才链与产业链、创新链的有机衔接，以及教育和经济社会相互贯通、相互协同、相互促进的一种城市发展形态。

基于此，产教融合型城市具有以下典型特征^[6]：

一是产业结构转型升级较快，且紧跟国家全面推进实施制造强国的战略部署；二是职业教育资源高度集聚，集中体现为中、高职学校众多，且相对集中。三是当地政府部门在政策保障、体制机制创新、资金支持等方面支持力度较大。

（二）四链融合视角下产教融合型城市的分析框架

通过研究产教融合型城市特征以及相关政策发现，产教融合型城市的构成要素包括产教融合型机关、产教融合型企业、产教融合型载体以及产教融合型人才队伍。本文借助四链融合理论，分析产教融合型城市的构成要素及其相互作用。四链融合理论认为在四链融合过程中，各链条之间不是单一的指向、递进或从属关系，而是相互协同、相互作用的逻辑关系，最终形成一个四链良性互动的循环机制。由此可见，产教融合型城市的构成要素之间既彼此独立又相互影响^[7]（见图1）。

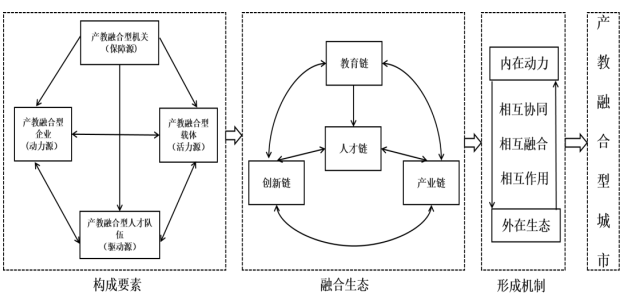


图1 四链融合视角下产教融合型城市分析框架

产教融合型机关是指集理论研究与政府管理、服务和人才招聘等为一体的政府组织，其通过政策、体制机制改革等为产教融合型城市建设提供基础保障，是产教融合型城市建设的保障源。

产教融合型企业是指深度参与产教融合、校企合作，在职业教育办学和深化改革中发挥重要主体作用，行为规范、成效显著，创造较大社会价值，对提升职业教育办学质量、增强吸引力和竞争力具有较强带动引领示范效应，通过评审认定并经政府授权的企业。其可通过与学校、科研

机构等深度合作培养高素质人才、创造新质生产力，是城市发展的动力源^[8]。

产教融合型载体是产业系统与教育系统在合作过程中所呈现的不同层级的产教融合体。由浅入深表征为三种类型：以项目合作为依托的产品融合体、以人才培养模式为依托的教学融合体、以实体化为依托的办学融合体。其可通过提供人才成长空间、吸引政策支撑等唤醒产教融合型城市的活力，是产教融合型城市建设的活力源^[9]。

产教融合型人才队伍是以产教融合为战略目标，具有专门的知识与技能，进行跨界融合活动并为社会提供所需人才的应用型群体，可分为产教融合型师资队伍、产教融合型管理队伍、产教融合型服务队伍。其可为产教融合型城市建设提供人才，成为重要的驱动源。

三、产教融合型城市建设的困境分析

2021年，宜宾市成为全国首批、西南地区唯一的国家产教融合试点城市。2022—2024年，围绕宜宾市产教融合型城市建设情况，对相关政府部门进行了走访和跟踪调研。同时，选择相关单位代表开展了半结构化深度访谈，主要采取滚雪球、随机走访等方式展开，访谈时长为30~60分钟，主要内容包括宜宾建设产教融合型城市的背景、相关政策、当前面临的现实困难以及对策建议等。访谈后与相关单位保持长期联络，以了解产教融合型城市建设的新动向。调研发现，产教融合型城市建设当前面临一定的困境，具体而言，其困境主要体现在以下几个方面。

（一）产教融合型机关尚未建立

管理部门定位不明确。一是管理部门责权利边界不清。产教融合缺乏一个明确的统筹管理机关。当涉及产教融合重大事项决策时，存在任何一个机关都可以决策，但又没有一个机关能够真正科学决策的现象。二是行业主管部门职能交叉过多。产教融合所牵连的行业主管部门比较多，各个部门之间存在职能重复交叉的问题。三是产

教融合型机关本身定位模糊。尽管地方政府创新性地提出了产教融合型机关的概念,但对产教融合型机关的判定和考核标准等机制,尚未有明确表述。

体制机制不完善。一是监督机制缺失。调研发现,政府缺乏有针对性的监督机制,包括对校企合作进度、企业参与的程度、政府主导作用的发挥度等缺乏有效监督,这在一定程度上影响产教融合的深度与广度。二是考评机制缺失。目前宜宾正围绕产教融合型城市的建设进行探索,但是对如何评价校企合作成效、产教融合型机关建设情况等还未建立有效的评价机制。三是激励机制不足。目前宜宾市对产教融合的支持手段仅仅停留在财政补助层面,金融手段几乎没有,可见政府对产教融合的激励手段较为单一,激励机制尚未完善。

政策执行效果不佳。一是政策缺乏重点扶持领域。就产教融合政策来说,普惠性政策较多,但是未出台重点布局的行业以及专项政策,也没有针对产教融合具体合作形式的专项政策。二是政策指引性不强。在学校层面,对课程建设、师资培养、混合所有制办学等缺少政策指引。在企业层面,对建设培育产教融合型企业、现代学徒制、生产性实训等缺少明确的政策导向。三是政策缺乏规范性。现有的产教融合政策较多,但大部分政策未配备相应的实施细则,导致实际操作困难。

（二）产教融合型企业尚未成熟

企业产教融合意识淡薄。一是企业对产教融合关注度不高。调研发现,政策宣传存在壁垒,难以触及所有企业,尤其是民营企业。很多民营企业对产教融合型城市及其建设的相关政策关注不足。二是企业对产教融合认知度不够。部分企业缺乏专门指导产教融合的部门,未能及时更新对产教融合的认识,也不愿意投入过多的精力、财力、人力、物力等开展产教融合校企合作。三

是企业对产教融合的认同度较低。经过前期走访调研发现,即使产教融合已经在城市各个领域得以开展,但是大部分企业还未主动参与产教融合建设。

企业产教融合动力不强。一是申请产教融合型企业的条件不足。大多企业规模较小,离产教融合型企业的认定条件还有较大差距,较难达到申请培育试点产教融合型企业的条件。二是企业参与产教融合的动力不稳定。由于企业本身存在生产的旺季与淡季,因此参与产教融合的动力随生产情况波动较大。当企业在用人旺季时,更关注劳动力的使用价值,迫切想要与学校合作。然而,在淡季时,企业关注更多的是盈利价值,与学校合作的意愿降低。而且旺季时的合作,往往是用多教少或者止步于用,与学校的人才培养目标差距较大。三是民营企业参与产教融合的意愿不高。虽然企业总体态度较为积极,但实际落地会因企业性质而有所不同。国有企业承担着一定的导向任务,参与意愿较高;而民营企业的参与积极性不高。

企业科技创新存在短板。一是部分引进新兴企业的产业链条不完整。宜宾市招引企业较多,部分招引企业存在研发设计机构在本部、转化生产基地在宜宾的情况,造成部分企业主要以生产制造为主,科技创新能力较弱。二是中小微企业缺乏高素质的研发人员。调研发现,除大型国有企业的研发机构较为成熟以外,大多数的中小微企业缺乏专业化的技术研发人员,产品的科技含量不高,导致企业的自主创新能力不足,存在着“低质跑量”的现象。三是对研发人才的培养投入相对较少。尽管企业需要研发人才,但大多企业与学校协同育人的意愿不高,花费在科技研发人才培养上的投入经费不足,影响了研发人才的研发激情。

（三）产教融合型载体尚处于探索期

产教融合的合作载体滞后。一是公共实训基

地与重点产业脱节。政府搭建的公共实训基地所开展的实训项目仍停留在厨师、美容美发等传统服务领域，与重点行业的契合度较低。二是校企合作的载体形式单一。目前企业对高校人才需求大多局限于企业接收学生用工实习（操作工）的阶段，企业为学校提供一个形式上的场地，其目的要么是获取政策支持，要么是利用学生的劳动力资源。三是实体化载体量级不够。宜宾现有的四所学校入选首批省级现代产业学院，在数量上仅次于成都，但是目前还没有一所高校成功申报国家级现代产业学院，合作载体在量级上稍显不足。

产教融合组织形态的宜宾特色尚未形成。一是特色的产教融合组织形态缺乏。宜宾目前形成了诸如订单式培养、现代学徒制等多种组织形态齐头并进的局面，但这些组织形态还没有真正与宜宾现有的产业相融合，缺乏宜宾特色。二是可推广的产教融合宜宾品牌模式缺乏。宜宾作为川南唯一产教融合型城市，目前还未形成可以在全国或成渝地区双城经济圈范围内进行推广的典型品牌。

现有载体的管理运行机制不畅。一是相应的配套设施不足。以产教融合基地为例，一个基地的建设对诸如实验室、研究中心等配套设施的需求较高，这些设施需要足够多的资金予以保障，然而部分基地的配套设施无法满足教师、学生的实训需求。二是安全管理机制不完善。学校在与企业协同进行人才培养时，存在着担心生产和培养成本、安全事故等问题。三是保障机制缺乏。当前，宜宾还未建立诸如能够为企业、学校等主体进行权益申诉及反馈的信息平台，因此无法及时反馈参与主体的主要利益诉求，影响参与主体的参与性。

（四）产教融合型人才队伍亟待搭建

产教融合型师资队伍匮乏。一是“双师型”教师人才队伍建设滞后。调研发现，大多产教融

合项目都缺少专业化的“双师型”教师队伍，导致部分企业只能外请教师授课，费用较高。二是教师参与企业任职受限。高校的事业单位属性决定了教师参与企业任职受到多种限制，教师对生产一线的新技术、新工艺、新技能掌握不够，实际操作能力较为薄弱，难以得到企业的认可。三是教师本地化程度不够。目前除了两所本土职业院校、一所本科学校之外，高校全部属于异地办学。来宜宾办学高校教师“走教”现象较为普遍，常驻教师不足。

产教融合型管理队伍欠缺。一是管理队伍工作方式传统。以政策宣传解读为例，产教融合型政策解读尚未智能化，需要相关管理人员具体到各个学校、企业等加以宣传，增加了管理人员成本。二是管理人才队伍尚未建立。机关产教融合管理人才多从各个部门抽调，未建立起产教融合管理人才队伍。大部分校企内部都缺乏专门的产教融合科室及人才储备。三是管理队伍能力不足。产教融合型管理队伍既是产教融合政策信息的执行者和传达者，也是产教融合各个项目的协调者^[10]。这对管理队伍能力提出了更高的要求，但现有的管理人员大多未系统地学习过产教融合相关知识，而产教融合管理工作又极具挑战性，导致现有管理队伍在面对冗繁的行政工作以及较多的沟通主体时，容易显得力不从心。

产教融合型服务队伍缺少。一是产教融合型队伍服务机制不健全。调研发现，仅有部分政府机关设置了专门的产教融合服务部门，学校的社会工作常常由教务处等部门兼管，而企业的服务工作则交给人事部门统一负责。因此，还没有制定出相关的队伍服务机制。二是产教融合型服务队伍未受重视。尽管目前校企双方对产教融合的社会化服务功能在增强，但产教融合型服务队伍仍处于被忽视或者可有可无的状态。三是产教融合型服务队伍较为零散。目前仅有零星的产教融合服务队伍，主要分布于行业主管部门，但

未有专门的服务队伍负责产教融合的各项工作，影响产教融合的进度。

四、产教融合型城市建设的优化路径

（一）打造产教融合型机关

明晰管理部门。一是建立一个产教融合统筹管理部门。探索“1+N”的管理模式，加强对产教融合各个部门的管理，细化各个部门之间的职能职责，界定好部门间的责权利边界，避免部门之间存在资源浪费。二是形成科学合理的产教融合管理体系。架构起能够充分发挥群体力量的总体产教融合工作框架，充分调动产教融合各方主体的积极性，形成一个开放的群众参与管理体系。三是准确定位产教融合型机关。充分解读产教融合型机关的主要功能，细化产教融合型机关的运行机制，将产教融合型机关的打造纳为政府绩效考核的重要内容，构建常态化的产教融合型机关运行制度。

健全体制机制。一是细化监督机制。发挥产教融合型机关的指导和引领作用，及时监督校企合作成效，滚动更新产教融合成效清单，鼓励企业、行业协会参与监督机制的建构。二是建立考评机制。以校企合作为突破口，从参与度、回报率、潜力度等多维度、多方面对产教融合型机关、产教融合型企业等进行考评。三是优化激励机制^[11]。鼓励财政局通过设立“资金池”、为企业开通“绿色通道”等一系列手段强化产教融合的财政支撑。

推动政策执行。一是制定产教融合专项政策。针对产教融合涉及的不同主体、不同行业，设立产教融合专项基金，包括产教融合就业专项基金、产教融合实习专项基金、产教融合新能源企业专项基金等。二是加强政策指引。坚持问题导向，对混合所有制办学、产教融合实习实训基地等问题制定可实施、可操作的具体方案。三是强化政策可操作性。深入调研产教融合政策难以落地的影响因素，始终聚焦政策的实用性，出台相应的

实施细则。

（二）孵化产教融合型企业

增强融合意识。一是树立人才培养理念。将学校的人才培养文化融入企业文化之中，加深企业对产教融合、校企合作的认知，从而外化为企业的行动选择。二是及时扭转企业对职业教育产教融合的浅显认知。将产教融合置于国家战略的高度，提升产教融合的重视度，深化校企合作的参与度。三是鼓励企业重新审视产教融合及自身在校企合作中的使命担当，正视自身在产教融合中的不足及实践路径^[12]。通过重塑认识，进一步深化产教融合与企业发展的共生关系，从而帮助企业增强产教融合意识并愿意参与到产教融合之中。

提升融合动力。一是制定产教融合型企业建设管理办法，明确产教融合型企业的建设培育条件、认证标准、评价办法等，对积极参与产教融合型企业建设的各类所有制企业予以相应的奖励。二是推动职业院校主动对接、协助各类企业参与产教融合型企业建设。同时，发布企业培训资质审批指南，缩短审批时限，指导建设一批“企业学校”。三是以产业园区带动中小微企业。鼓励产业园区牵头探索产教融合型园区建设，集聚产业园区教育、科技、人才等资源，形成抱团发展模式。

加强科技创新。一是布局完整产业链。严格行业准入标准，支持企业研发机构注入宜宾发展。加强对在宜企业科技创新的政策倾向，高质量建设“研发—生产—销售”一体化的生态链，提高企业校企合作的能动性。二是引进和培育技术研发人员。一方面加大对高素质人才的引进力度，鼓励技术研发人员来宜就业创业；另一方面，自主培育本土化的技术研发人员，厚植研发人员的家乡情怀，打造行业研发队伍的领军人物，形成高水平研发人员集聚高地。三是加大对科技研发人员的培养投入。联合在宜本科高校，深入推进

与企业的对接,建立科技研发人员培育专项资金,鼓励校企联合申报,从而形成科技研发人才培养的常态化机制。

（三）创新产教融合型载体

革新合作载体。一是加强公共实训基地与重点产业的衔接。总结现有公共实训基地失败经验,系统调研重点产业需求,做到以产业需求为导向开展公共实训课程。二是丰富校企合作载体形式。将企业参与产教融合程度列入企业的社会评价标准。鼓励企业参与校企之间的课程设计、培养方案的制定、课题研究、实训基地建设等,促使企业方充分发挥主体作用,促使学生深入参与到企业发展的各个环节。三是重点培育高质量的省级现代产业学院。对已申请成功的省级现代产业学院,在资金、人才等方面提供强有力的政策保障,为申请国家级产业学院蓄力。

探索宜宾模式。一是探索具有宜宾产业特色的产教融合组织形态。结合教育部启动实施的现代职业教育体系建设改革推进工程,积极开展市域范围内的产教联合体的试点工作。围绕宜宾重点龙头企业,探索在汽车、酿酒等领域的宜宾模式。如基于宜宾正在创建的省级市域产教联合体,以汽车产业为重点,探索汽车市域产教联合体建设模式,形成汽车市域产教联合体建设的宜宾特色。二是加强产教融合重点产业的品牌建设。鼓励校企加强合作,共同打造可体现宜宾地域特色的产教融合型系列产品。同时,通过产教融合系列培训,打造产教融合型品牌建设队伍,为产教融合提供保障。

完善管理运行机制。一是完善配套设施。加强配套设施的资金保障,厘清后期配套运营的职责职权,减轻企业负担,共享设备,持续聚焦高校、教师、学生对配套设施的具体需求,及时更新相应配套设施。二是优化安全管理机制。制定涵盖主体、产品、环境等全方位的安全管理规定。同时,利用 AI、VR 等技术对人员进行安全教育,

增强安全意识,形成产教融合型合作载体独有的安全文化。三是建立灵活的保障机制。只有具备灵活的保障机制,才能帮助产教融合型合作载体的深入、健康发展。建立权利灵活申诉渠道和平台^[13],加强对政校企行四方政策履行情况的监督,防止出现管理漏洞,确保合作载体有人建、有人用、有人管理、有人维护、用出实效。

（四）建设产教融合型人才队伍

建设产教融合型师资队伍。一是建设“双师型”教师队伍。扩充“双师型”教师队伍数量,研究具体的认定标准,同时制定有效的聘用和管理办法,形成“双师型”教师智库,打造“双师型”教师梯队。二是设立教师到企业挂职锻炼制度^[14]。教师具有双重身份的合规性,规定教师定期到一线生产基地去学习。设立企业员工到学校任职制度,给予同等报酬。三是培养本土师资队伍。增加高校事业编制,建立“双师型”教师培养基地,制定本土“双师型”教师发展规划,设置本土教师专项基金,加大教师科技成果转化的政策支撑力度,以便培养出具有乡土情怀的产教融合型本土师资队伍。

建设产教融合型管理队伍。一是更新管理方式。推进创新驱动发展战略,建设产教融合政策 AI 宣传平台,简化管理活动的基本程序,降低宣传政策的人力成本。二是建立专业管理队伍。政府可设立专项资金,招聘专业管理人员,专门负责产教融合管理工作。校企需设立专门的产教融合部门,同时培训产教融合相关管理人才。三是提升管理队伍能力。管理队伍需掌握教育、产业等基础理论,形成对产教融合的系统性认知,明确沟通技能技巧的重要性,熟悉并参与制定产教融合的各项规章制度。

建设产教融合型服务队伍。一是设置功能齐全的各类型产教融合公共服务中心。负责管理教师的日常工作、招聘、研究、企业研发等服务工作,集中设立服务窗口,推动用工招聘、人才猎

头、技术（专利）租赁、创新创业、技能培训等供需的有效对接以及相关行政审批和许可事项服务窗口向公共服务中心集中入驻。二是支持产教融合型服务队伍的建设。通过发达地区对口志愿专家的结对帮扶、项目带动等多项服务实践，建设一批懂产教融合、能服务产教融合项目的示范引领队伍。三是由产教融合型服务队伍主导建立产教融合线上信息服务平台，开通教师、企业等服务专线，定期反馈校企合作情况，以便及时调整合作模式、形式等。

五、结语

产教融合型城市是产教深度融合的重要组织形态。未来，探索产教融合型城市建设的优化路径将是一项重要任务，要将产教融合型城市建设融入发展新质生产力、创新发展等国家重大发展战略之中，在区域、市域等范围内不断拓展产教融合型城市建设空间。如以城市产业园区为抓手，积极打造市域产教联合体的城市样板，进而形成可供复制的产教融合型城市建设新模式。

基金项目：本文系西部乡村振兴研究中心 2025 年度青年项目“职业教育赋能乡村产业数智化转型的四川实践研究”（项目编号：ZX2517）、绵阳职业教育研究中心 2024 年度一般项目“产教融合背景下市域产教联合体治理模式研究”（项目编号：MYZJ2024YB08）的阶段性成果。

参考文献

- [1] 槐福乐, 武潮洋, 吕清. 政策工具视角下产教融合型城市建设政策量化研究：基于地方政府颁布的 20 份政策文本的分析 [J]. 教育与职业, 2023 (18): 5-12.
- [2] 陈伟, 薛亚涛, 陈心怡. 职业教育促进产教融合型城市建设的实践路径：以惠州为例 [J]. 高教探索, 2023 (4): 92-102.
- [3] 李俊, 黄梅雪, 杨瑞麒. 产教融合型城市发展与建设的机制分析：基于经济地理学的视角 [J]. 教育发展研究, 2024, 44 (5): 70-76.
- [4] 陈鹏, 李元博, 宋永婷. 中国产教融合型城市形成的动力机制及推进策略 [J]. 中国职业技术教育, 2025 (4): 15-25.
- [5] 韩连权, 臧志军, 尤婷婷. 产教融合型城市试点：要素、困境与改革路径——以江苏省 C 市为例 [J]. 职业技术教育, 2021 (12): 26-30.
- [6] 陈星. 基于国际经验的产教融合型城市建设路径探索 [J]. 中国职业技术教育, 2020 (6): 54-59.
- [7] 杜晓双. 基于“四链融合”的 HJ 集团人力资本管理研究 [D]. 郑州：中原工学院, 2021.
- [8] 周凤华. 建立产教融合型企业认证制度 推动职业院校和行业 企业形成命运共同体 [J]. 中国职业技术教育, 2019 (7): 86-92.
- [9] 庄西真. 产教融合的价值意蕴和推进举措 [J]. 教育发展研究, 2021 (10): 1.
- [10] 汪强. 高职院校行政管理队伍专业化建设问题探析 [J]. 职业技术教育, 2012 (11): 65-67.
- [11] 金伟林. 中国职业教育产教融合校企合作模式 [M]. 北京：经济科学出版社, 2021: 213.
- [12] 高岳涵, 刘向梅. 民族地区职业教育产教融合的现实困境与优化路径 [J]. 民族教育研究, 2022 (4): 153-159.
- [13] 李校堃, 李鹏. 地方高校推进产教融合的策略与思考：基于温州大学的分析 [J]. 国家教育行政学院学报, 2018 (4): 53-57.
- [14] 李宏伟, 徐化娟. 新时期职业教育“双师型”教师队伍建设策略研究 [J]. 中国高等教育, 2020 (5): 51-53.