

探索发展混合所有制职业院校研究综述

陈艳艳¹, 阙明坤²

(1. 江苏信息职业技术学院, 江苏 南京 214000 2. 无锡太湖学院, 江苏 无锡 214100)

摘要:混合所有制职业院校作为一种新生事物,其内涵、特征、发展路径、发展瓶颈等一系列重大理论与实践问题还有待厘清。本文对混合所有制职业院校的研究观点进行简要综述,以反映该研究的最新进展,凝聚共识,提供借鉴。

关键词:混合所有制;职业院校;研究;探索

中图分类号:G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2016)0012-0032-04

混合所有制职业院校概念的提出,是经济新常态背景下职业教育领域的一次重大的理论创新和实践探索。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“积极发展混合所有制经济”。国务院《关于加快发展现代职业教育的决定》提出,“探索发展股份制、混合所有制职业院校,允许以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利。”目前,混合所有制职业院校成为学术界和职业教育界关注的热点。众多专家学者、高职教育管理者、公办民办职业院校办学对混合所有制职业院校办学问题展开了热烈的讨论,从不同角度提出,提出了不同观点,为深化办学体制改革提供了重要理论依据。

混合所有制职业院校作为一种新生事物,其内涵、特征、发展路径、发展瓶颈等一系列重大理论

与实践问题还有待厘清。本文对混合所有制职业院校的研究观点进行简要综述,以反映该研究的最新进展,凝聚共识,提供借鉴。

一、混合所有制职业院校的概念内涵与特征

要探索发展混合所有制职业院校,首先必须对其概念内涵与性质进行梳理与厘清,这是一个关键的基本理论问题,专家学者对此做了相关论述。

1. 混合所有制职业院校的产权结构呈现多元化
郭飞认为,混合所有制经济是指不同性质的资本联合、融合或参股而形成的经济成分,一般采用股份制的资本组织方式。^[1]混合所有制职业院校是由国有资本、集体资本、非公有资本等交叉投入所举办的职业院校。混合所有制职业院校的产权主体是多元的,不是单一的,包括国有产权、集体产权、私有产权、外资产权等其中的两个以上。安蓉泉认为,从目前国内职业院校“混合所有制”

收稿日期:2016-02-10

基金项目:本文系国家社会科学基金2014年度教育学青年课题“混合所有制办学的理论探讨与实现策略研究”(CFA140124)、2015年度江苏省社会科学基金课题“新常态背景下江苏地方本科院校转型发展研究”(15JYC008)阶段性研究成果。

作者简介:陈艳艳,女,江苏信息职业技术学院商学院党总支副书记;阙明坤,男,无锡太湖学院党委委员、高教研究所所长。

的实践看,大体有三种类型:“原发型混合”“后发型混合”“二级部门初步混合”。^[2]王寿斌提出,混合所有制职业院校可以分为“大混合”和“小混合”两个层次。^[3]“大混合”是指国有资本、集体资本、私有资本、外资这四种资本中,国有资本与其它三种资本中的一种或几种混合,共同出资举办职业院校,在院校法人层面实现混合。国有资本与其他三种资本之一进行混合是必要条件。“小混合”则是指学校内部二级办学机构层面或具体项目层面的混合。学者们认为,混合所有制职业院校特征主要如下:学校由不同所有制的主体共同投资举办,其中“两个以上的办学主体”和“至少一个公有(国有)制资本的主体”是构成其混合所有制办学主体的必要条件,必须有国有资本参与,是国有资本与其他资本的混合。

2.混合所有制职业院校的治理主体呈现非单一化

混合所有制职业院校作为多种产权主体混合的产物,办学主体更加丰富多样,呈现出不同于传统学校的治理特点。现实中多数职业院校治理主体单一,教师、学生、社会、社区、企业、第三方组织等利益相关者难以参与学校管理,内部主要由行政班子控制,管理模式显现出单向性、约束性、垂直性的弊端,管理行政化、科层制明显。混合所有制职业院校投资主体利益的多元,客观要求治理能力和治理体系的现代化,强调多元而非单一主体管理,注重民主式、参与式、互动式管理,防止“内部人控制”现象,形成决策、执行、监督三者权力制衡的现代法人治理结构,使得各方面权利得到有效制衡。

3.混合所有制职业院校的运行机制呈现市场化

高文杰提出,混合所有制职业院校可以发挥不同所有制的优势,实现资源有效配置与有效利用。^[4]目前行政管理方式压抑了职业院校的积极性,导致学校过度依赖政府,缺少自主运营的责任意识和开放办学的活力,缺乏人事管理、财务管理、经营决策等方面的自主权,没有成为真正意义上的独立办学主体。职业教育的生命力在于融入企业、融入市场、融入社会。混合所有制职业院校,吸纳企业社会力量进入学校,学校真正成为面向市场自主办学的主体,让市场取代计划命令,在

资源配置中起决定性作用。

二、探索发展混合所有制职业院校的意义

大胆试水混合所有制办学,对于充分发挥市场的作用具有重要的意义。一方面,混合所有制的本质特征是产权主体的多元化和不同资本的交叉投入,它契合职业教育政府、学校、行业和企业多方协同的开放性办学要求和规律。另一方面,混合所有制本身具有成熟的市场运作机制,可以为企业参与职业教育提供投入、产出权益以及运行环节发言权的有效保障。

1.有利于丰富混合所有制经济的形式

王安兴、何文生发现,在全面深化改革的背景下,探索发展混合所有制职业院校,有利于促进国有教育资本放大效能,吸引各种所有制资本进入职业教育领域,各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展,从而丰富混合所有制经济的形式和内涵。^[5]

2.有利于深化办学体制改革

杨公安、宁锐研究发现,单一化的职业教育已成为制约我国职业教育健康发展的桎梏。探索发展混合所有制职业院校,可以促进办学体制改革,随着资本的引入,职业院校的治理结构将得到有效优化,激励约束机制将得到健全。^[6]职业院校建立混合所有制产权结构,存在着多个经济利益主体,这在客观上就有多个动力源泉,从而在产权制度上保证了具有比较充分的动力源,促进办学形式多样化、办学主体多元化、公共服务提供方式丰富化。

3.有利于拓宽办学经费来源

目前,我国职业教育经费占教育经费的比重偏低,并呈持续下降趋势。国外职业教育发达国家,无不重视企业投入、校办企业、社会捐赠等。面对职业教育经费短缺,亟须拓宽经费来源渠道。周俊认为,发展混合所有制职业院校,能吸引更多的社会资本投资职业教育。2004—2010年,中等职业教育经费投入平均仅为普通高中经费投入的60.5%。^[7]由于投入不足,目前不少地方职业院校的教育教学设施十分简陋,信息化条件十分薄弱。

4.有利于加强产教融合、校企合作

安蓉泉认为,中央提出“探索发展股份制、混

合所有制职业院校”,主要是针对具有政府背景的公办职业院校增添“企业背景”的扶持政策,推动公办职业院校与企业建立持久深入的利益纽带关系,解决目前职业教育校企合作缺乏资本纽带、机制保障的难题。制约职业教育发展的瓶颈在于企业办学主体的缺席,发展混合所有制职业院校,能真正将“教”与“产”融合起来,改变目前事实上职业院校与行业企业两张皮的现象。

三、探索发展混合所有制职业院校的渠道

探索发展混合所有制职业院校具有多种途径,学者们结合现实中已有实践探索,提出了探索混合所有制职业院校的几种有效模式。

1. 公办院校自改自治

仿照国企MBO(管理层收购)的改革思路,由政府牵头对公办院校资产进行清算,将其部分股权(1/3)让渡给学校的管理者和教师。可以根据职称、教龄、专利等资源确认持股数,让管理者和教职工拥有管理权及收益权,做学校的主人,做事业的主人,齐心协力把学校办好,提升办学绩效。^[8]

2. 公办吸纳民资盘活

优质公办高职或者困难相对较小的公办高职,可以向民间资本开放,引进优质的企业或国外教育集团,形成产权关系上的“混合”。以较少的国有资本吸引巨额的民间资本,以使优质公办高职进一步做强,帮助困难相对较小的公办高职摆脱危机。

3. 国资注入民校引导

民办职业院校一直缺少国家财政的支持,不仅没有任何生均拨款,甚至在各级各类科研项目上民办高职院校也鲜有机会成功申请。政府或教育主管部门不妨遵循“奖励先进、激励后进”的原则,对所辖范围内那些办学有特色、管理有创新、能得到当地企业认可的民办高职院校,通过注入国有资金、购买服务、减免利息等形式给予资助,充分发挥指挥棒的杠杆作用和引领作用。

4. 公办接管弱势民办

对于经营不善、办学已出现较大困难或濒临倒闭的民办高职院校,可由政府或教育主管部门对其资产进行清理核查,并按就近、从优原则责成同一辖区内办学较好的公办高职院校负责接管。民办高职院校以其本身自有的资产、师资折合清

算成股份入股公办职业院校,以解决民办学校的存亡问题。

5. 民办托管低效公办

对办学效率极其低下、社会认可度极低或难以维系的公办职业院校,尤其是国企举办的学校,可以在先行核查清理资产的前提下,同样按就近、从优原则将资产以股份的形式变卖给同一辖区内办学有特色、运营状态较好的民办高职院校,以避免国有资产长期低效运行或过快衰减,造成教育资源的巨大浪费。

6. 中外合作办学

教育国际化是大势所趋,我国职业院校可以寻求与境外职业教育机构、跨国教育集团或相关行业、企业以资本、知识、技术、管理等要素参与合作办学,创新“混合所有制”办学模式,形成一批高水平、国际化的职业院校。

四、探索发展混合所有制职业院校的保障体系

目前职教领域的“混合所有制”办学体制改革正在摸索阶段,存在热议多实践少、热情高能力低的现象,迫切需要借鉴经济体制改革的经验,健全的制度保障尤为关键。

1. 积极实行“混合所有制职业院校”改革试点

李玲提出,我国职业院校办学形式和产权构成十分复杂,各地区之间差异很大,在混合所有制职业院校改革的策略和方法方面欠缺理论与实践基础,没有现成经验可供借鉴,很多重大问题有待破解。因此,必须加强调研论证,进行充分调研,进行风险评估,不能轻率推广。部分学者建议,要加强顶层设计和统筹规划,在《教育法》《民办教育促进法》《职业教育法》等法律没有修改前,建议以试点方式推进,鼓励各地先行先试,积累经验,探索发展混合所有制职业院校的重点、难点、方法、步骤、推进路径和配套制度。邓志良等学者提出,政策的可操作性和激励性非常重要,对率先试点混合所有制的学校,在招生问题上应当给予扶持,对参与混合所有制改革的民办院校,政府可以适度支持和分担学费,对于首批试点的公办院校则可在一定程度上放开学费的收取,或给予专项拨款。

2. 建立健全职业院校产权保护和流动机制

发展混合所有制职业院校的最大难点在于不同产权主体之间如何实现产权融合和流动。要明

晰产权结构,清晰界定产权归属,防止职业院校国有资产流失,对于“股份化”了的职业院校,国有资产部分的权益,需要通过健全国有资产审计体系、完善代理人绩效考评办法以及引入专业的第三方审计师和人力资源咨询公司等,提高对国有教育资产保值增值的监管能力。要探索建立教育产权交易市场。由于制度缺失、法律不健全,很多学校的产权采取私下交易,增加了风险和不确定性。需要尝试探索建立适宜于教育的产权教育市场,为学校兼并、联合、承包、股份转让、资产转让等资本转移和生产要素流动搭建规范诚信、阳光透明的平台。^[9]

3. 完善混合所有制职业院校的法人治理结构

阙明坤、潘奇认为,如果没有健全的治理结构,董事会只是形式上的混合,参股进来的资本没有话语权,不同性质的产权主体不可能进入职业院校。公办职业院校要成立理事会,打破封闭办学的传统格局,吸收多元力量参与办学,由政府职能部门、行业组织、相关院校、教职工代表大会、学生会、家长委员会、校友会推荐成员参与理事会。民办职业院校要加强董事会建设,完善董事会组成人员和议事规则,避免董事会虚设化、家族化倾向,增加董事会中教职工、学生、家长等利益相关者的代表,增强决策的民主化和透明化。俞仲文认为,对试点“混合所有制”的院校校长,应当给予职业身份认定、延长任期、调高待遇,以引导有思想、有能力、有远见的校长积极投身改革、推进改革。

4. 健全混合所有制职业院校相关制度法律体系

我国推动混合所有制职业教育改革的政策制度目前尚不够健全,要进行自上而下的改革,系统的顶层设计和相关制度必需先行,要建立健全完备的法律制度,才能从根本上为改革保驾护航。要清理不适应混合所有制发展的陈规旧法,化解法律冲突,为不同性质的资本营造公平统一的法治环境。刘洪一提出,为适应混合所有制改革需要,要对职业院校法人类型进行营利性和非营利性划分。^[10]由教育主管部门适时出台《推动混合所有制职业院校改革的指导意见》,明确职业院校实施混合所有制后的法律地位、法人属性、治理结构、产权归属、监管方式的补充法律依据,提出公

办职业院校探索混合所有制的分类原则、扶持政策以及实施的基本操作程序。俞仲文认为,要解决好非国有资产的“寻利性”与国有资产的“公益性”之间的根本矛盾,确保国有资产和私有投资者的资产安全和权利平等。根据国有企业改革的经验教训,要组织力量对职业院校“混合”后的监督机制、保障机制以及政府扶持机制等配套政策和实施细则的研究制订,这是稳健改革、避免折腾的重要前提。^[11]

总之,探索发展混合所有制职业院校是一个新生事物,是办学体制改革的重大创新。混合所有制职业院校改革课题才刚刚提出,不可能一蹴而就,没有多少现成模式可参考,也不可能照搬其他国家的做法,相对于国企改革较长时期的理论准备和政策扶持,需要做的工作还有很多,其道路必定曲折而坎坷,只能根据国情在实践中进一步摸索,不断完善。

参考文献:

- [1]钱凯.如何积极发展混合所有制经济的观点综述[J].经济参考研究,2014,(48):43.
- [2]安蓉泉.探索混合所有制职业院校的几点理性思考[J].中国高教研究,2015,(4):68.
- [3][8]王寿斌,刘慧平.混合所有制:高职改革“市场化”探索[J].教育与职业[J],2015,(4):22-28.
- [4]高文杰.混合所有制职业院校的内涵与意义及其治理分析[J].职教论坛,2015,(30):59.
- [5]王安兴,何文生.探索混合所有制办学 加快发展现代职业教育[J].中国职业技术教育,2014(21):137.
- [6]杨公安,宁锐.混合所有制——大力发展现代职业教育的有效选择[J].中国职业技术教育,2014,(24):8-11.
- [7]周俊.发展混合所有制职业院校的思考[J].中国职业技术教育,2014,(21):131.
- [9]阙明坤,潘奇,朱俊.探索发展混合所有制职业院校的困境及对策[J].中国职业技术教育,2015,(18):32.
- [10]刘洪一.混合所有制,职业院校如何尝试[N].光明日报,2015-8-11.
- [11]阙明坤,潘奇.发展混合所有制职业院校初探[J].职业技术教育,2015,(4):44.