

组织变革视角下湖南公办职院 落实混合所有制改革的困境与策略研究

——以湖南职业教育为例

文 / 廖花

摘要:通过分析比较 2011—2021 年湖南职业教育的改革成果及对湖南省内不同地级市办学条件的对比,发现湖南省职业教育的改革存在办学活力不足、投资主体单一、专业设置滞后、经费投入区域不平衡等问题,而引入混合所有制能改变政府垄断高职办学的体系结构,增强其经济适应性。但引入过程中,公办高职院校存在政策创新乏力、改革驱动力不足和发展路径依赖等变革障碍,区别于国企的混合所有制改革,基于组织变革理论提出以下破解障碍的建议:一是打破思想认知局限,营造政策创新氛围;二是建立市场指标的绩效考核机制,激发职院的改革内生动力;三是对参与职业教育的社会资本给予明确的政策倾斜,提升职业教育行业的吸引力。

关键词:组织变革;公办职业院校;混合所有制改革;市场指标绩效考核机制

在政策的引导下,从 20 世纪 90 年代后期开始,职业教育引入混合所有制一直是理论界的研究热点,实践中也不乏院校改革的案例,但经过多年的探索,其改革的步伐在质疑和观望中难以突破。深究其原因,高职院校作为改革主体的内生动力不足,管理变革的机制缺失是制约混合所有制办学的

主要瓶颈。本研究从组织变革的角度,对湖南高职院校改革存在的问题进行剖析,继而提出针对性的对策建议。

一、背景

(一)教育领域引入混合所有制的政策梳理

混合所有制改革是我国 20 世纪 90 年代为促进生产力发展提出的改革方案,经过近 30 年的经济发展实践证明该方案能有效提高生产力水平。^[1]我国关于教育领域混合所有制的政策梳理如表 1 所示。

湖南省结合本省情况于 2020 年 1 月出台了《湖南省职业教育改革实施方案》。截至 2021 年年末,湖南省内有湖南工业职业技术学院等 20 多所高职院校在二级学院开展混合所有制的探索。

通过深入分析和梳理国家政策对职业教育的顶层部署,可以明确职业教育改革的主要方向是混合所有制改革,这样不仅能落实职业教育的产教融合、校企合作制度,还能实现政府主办向政府统筹管理,社会多元主体举办转变。^[2]

(二)湖南公办职院混合所有制改革的必要性

2021 年,全国高职(专科)院校 1 486 所,占全国高等学校的 49.34%,接近半壁江山,高职(专科)在校人数已

表 1 我国关于教育领域混合所有制的政策梳理

发布时间	政策名称	发布单位	主要内容
2014 年 5 月	《关于加快发展现代职业教育的决定》	国务院	明确提出“探索发展股份制,混合所有制职业院校”的理念
2016 年 12 月	《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》	国务院	进一步落实混合所有制改革在教育领域的执行细则
2017 年 12 月	《关于深化产教融合的若干意见》	国务院	提出构建教育和产业统筹融合发展格局、强化企业重要主体作用等任务
2019 年 1 月	《国家职业教育改革实施方案》	国务院	提出完善国家职业教育制度体系、职教混合所有制改革由“探索发展”推进到“鼓励发展”的新阶段
2020 年 9 月	《职业教育提质培优行动计划(2020—2023 年)》	教育部等九部门	明确将深化职业教育产教融合、校企合作作为职业教育提质培优行动计划的重点任务
2021 年 3 月	《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》	国务院、全国人大	明确提出“要落实职业教育由政府举办为主,向政府统筹管理,支持举办股份制、混合所有制职业学校”

达1 291.72万人。相较于以学术型教育为主的本科院校,职业教育生命力只有融入企业、融入市场、融入社会与区域经济才能蓬勃发展。发展混合所有制职业院校,创建多元办学格局,不仅能打破传统公办职院产权主体单一、专业设置滞后的问题,还能拓宽办学渠道,缓解由于新冠疫情造成的财政压力。

二、湖南公办职院的发展现状和问题特征

(一) 湖南公办职院的发展现状

参考2021年校友会高职院校排名,湖南省有中国顶尖高职院校1所,中国一流高职院校2所,中国高水平高职院校6所,区域一流高职院校8所,区域高水平高职院校18所,区域知名高职院校7所。

纵向对比湖南省10年的教育经费情况,如图1所示。湖南省教育经费总投入保持逐年缓慢增长的趋势,但高等职业教育投入占湖南省教育经费总投入的比重整体呈下降趋势,图1的折线图显示,最高比重是2012年的7.89%,最低是2016年的5.91%。

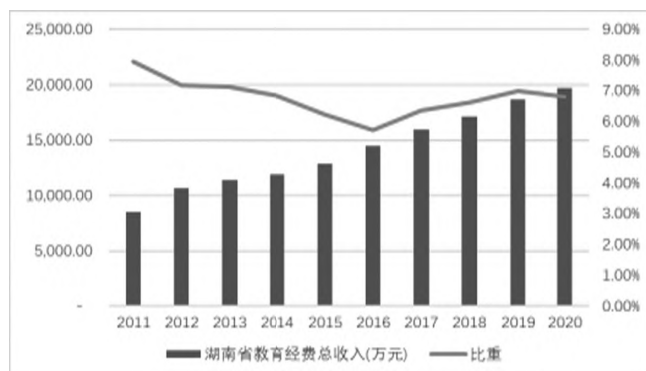


图1 湖南省教育经费总收入规模及高职教育经费收入比重

数据来源:《2011—2021年中国教育经费统计年鉴》

从经费来源看,湖南省高职教育经费来源主要依靠政府投入和事业收入,一般公共预算财政拨款与事业收入之和占总收入的比重一直在80%以上,这样来源单一的趋势并未在职业教育改革后得到缓解,反而愈加突出,在2020年达到最高值92.55%。

(二) 湖南公办职院的改革表现

湖南省着力推进职教改革,统筹实施了“提质培优行动计划”,但职业教育改革不可能一蹴而就。

一是高职教育与区域经济协调性不强。职业院校的专业群是连接区域经济的桥梁,湖南省高职专业群与区域经济结构不匹配。以岳阳市为例。2021年,岳阳市推出七大千亿产业集群,在做强石化、食品两大千亿产业的基础上,新增现代物流、文化旅游两个千亿产业,但岳阳市全日制高职教育物流院校为零。

二是专业设置与产业发展的吻合度不高。2021年年末,全国高职专科院校开设的学科专业中,在校生成数排名前10位的学科专业分布,与湖南省范围内高职专科院校在校生成数较多的学科专业高度重合,对比如表2所示,护理、学前教育 and 大数据与会计专业在校生成数排名和占比都在前5。

表2 在校生成数排名前10的专业及人数占比

学科专业名称	专业人数在全国排名	专业人数在全国占比(%)	专业人数在湖南省排名	专业人数在湖南省占比(%)
护理	1	6.72	1	5.58
学前教育	2	6.31	4	3.20
大数据与会计	3	5.71	2	5.13
计算机应用技术	4	4.21	10	1.95
电子商务	5	4.18	5	3.12
机电一体化技术	6	3.21	6	2.75
计算机网络技术	7	2.65	8	1.96
工程造价	8	2.59	10+	1.98
软件技术	9	2.58	3	4.04
建筑工程技术	10	2.52	9	1.96
合计	-	40.68	-	31.67

三是高职教育支出存在严重的地域不平衡。湖南根据“十四五”质量强省发展规划,高等职业教育服务与区域经济的发展进行了基本覆盖,但未达到科学有效覆盖。78所高职院校,长沙的高职院校数量占一半以上,高职的教育资源在配置上极不均衡。

三、从组织变革角度分析混合所有制改革阻碍

当今社会瞬息万变,组织的适应能力成为生存的关键。如何通过变革建设合理的组织结构,进而实现组织的灵活性就显得特别重要。组织变革作为一种高校转变与改进的分析工具,成为高校管理具有重要指向的实践理论。

(一) 组织变革理论

组织变革理论由美国心理学家库尔特·勒温(Kurt Lewin)在20世纪40年代最先提出,他指出组织的生存与发展取决于其变革能力的强弱。根据组织对内外部环境的应对和调整,可以将组织变革划分为“解冻—改变—再冻结”三个阶段。目前,“组织变革”虽没有统一的定义,但以“三阶段”模型作为研究工具得到普遍认可,从而奠定了基于组织变革视角分析高职混合所有制改革的理论根源。

(二) 高职院校混合所有制改革的阻碍

1. 心理认知的局限导致政策创新乏力

湖南省高职院校在落实混合所有制改革过程中,对混合所有制办学的认识还存在一定局限。广大群众及师生仍保留

着教育性质只能“非公即私”的观念。在教育领域引入混合所有制改革属于“摸着石头过河”，只有在心理上接受并认可才会有政策创新的土壤。^[3]

2. 组织结构固化导致改革弹性较弱

行政型组织结构是湖南省高职院校主要运行模式，这是计划经济体制下的产物。避免了湖南省初期办学可能存在的杂乱无章，但是该组织结构使得改革的驱动力从上自下逐渐减弱。学校的行政管理人员乐于墨守成规，教师只在乎完成必要课时，学生“打卡式”学习。当改革追求更高层次的公平和效率时，行政对组织的干预力度也会减弱，改革弹性也就较小。

3. 公办高职院校发展路径依赖

高职院校在熟悉的办学模式和发展路径上要进行调整涉及的范围更广，相较个人，路径依赖现象更显著。公办高职院校从设立之初就走的行政路线，从财务收支到人事任命都依从政府的指令，每年都会有固定财政拨款，而实行混合所有制改革学校将面临市场竞争，对学校组织的办学要求和管理者的能力都会有更大的挑战，充满更多的未知数。

四、公办职院应对混合所有制改革障碍的策略探索

地处中部的湖南省，南有广深，北有武汉，发挥职业教育的区域经济效益是湖南建设“强省会”的重要途径，落实职业教育的混合所有制改革也势在必行。

（一）减少思想障碍，提升社会的认可度

在今后的改革中要打出旗帜，统一思想宣传混合所有制改革对建设职业教育强国和制造强国的重要意义。职业教育混合所有制改革需要地方政府、职业院校、企业及其他社会力量彻底解放思想，坚持问题导向。^[4]部分学者坚持走校企合作途径发挥联合办学优势，但应该从本质上认识到，不触及产权的改革都只是表面融合，形成的仅是“朋友关系”。^[5]只有实行混合所有制，校企双方才能形成相互依存、相互扶持的“婚姻关系”，从而实现多元化办学格局。在社会氛围方面，通过“三微一端”的媒体矩阵，出彩的宣传方式，创造兴办混合所有制职业院校的社会环境，激发成功企业家回报社会、热心教育的爱国情怀。

（二）完善组织的考核机制，激发高职院校的改革动力

用市场化的激励机制倒逼公办院校的管理者积极参与混合所有制改革，如办学机构中的领导班子成员，可采用协议工资或年薪制等方式发放薪酬。在绩效分配方面采用关键事件法即通过学校管理人员和教师的关键行为和行为结果来对其绩效水平进行绩效考核。而具体事件或者市场考核指标都需要从社会效益和学生效益考量，重点关注学生就业率、获得的横向科研经费、双高项目的建设、“1+X”证书试点等。这样的考核机制能促使公办院校的老师放下“身段”，消除对

“非公”资本的歧视或成见，与企业沟通和合作的意愿增强。

（三）明确倾斜政策，提升企业参与职教的热情

如何打通社会资本进入职教领域的通道，是落实混合所有制改革需要解决的关键问题。一方面，政府有关部门应考虑在土地供给、税收优惠、融资补贴等方面出台优惠扶持政策，以真金白银，说到做到的力度和魄力筑巢引凤，吸引社会资本入校，并做好监督工作，确保每一项政策都能精准落实；另一方面，政府应鼓励社会力量以多种方式参与投资办学，以“人尽其用，物尽其才”的姿态吸引社会力量。^[6]同时，在产教融合型企业等项目遴选中，对参与混合所有制办学的企业予以明确的政策倾斜。如前5年固定资产的投入金额可以直接抵免企业所得税，特别是针对教学仪器设备的投入；企业的高级技术人员在混合所有制职业院校的薪酬可以按低税率征收个人所得税等。

五、结束语

公办高职院校开展混合所有制改革当前仍在试点阶段，可供参考的案例较少，但不同省份，需要考虑地域资源禀赋差异，因地制宜推行。改革成功的前提是要在思想上认可混合所有制改革对建设职业教育强国和制造强国具有重大意义，过程虽然困难重重，但政府、行业、学校、企业四方都应有动力和魄力来落实混合所有制在高职院校的改革。■

项目基金：长沙市哲学社会科学规划课题2022年度课题《组织变革视角下湖南公办职院落实混合所有制改革的困境与策略研究》（课题编号：2022csskkt169）。

参考文献：

- [1] 雷世平，王天红. 推进职业教育混合所有制改革试点的若干思考[J]. 职教论坛, 2021, 37(4): 158-162.
- [2] 冯朝军. 高职院校混合所有制办学的治理结构探析[J]. 职教发展研究, 2021(1): 48-55.
- [3] 聂小武，蔡明灯. “双一流”视阈下高职院校一流师资队伍内涵发展路径研究：以湖南省为例[J]. 职教论坛, 2019(2): 88-93.
- [4] 雷世平，乐乐，郭素森，等. 职业教育混合所有制办学政策的现状、问题与对策[J]. 职业技术教育期刊, 2021(19): 34-39.
- [5] 朱跃东. 高职混合所有制二级产业学院建设的实践之感与应对之策[J]. 中国职业技术教育, 2019(1): 61-67.
- [6] 何一清，刘娜，潘海生. 职业院校混合所有制办学的行动策略：合法性视角的多案例研究[J]. 高校教育管理, 2020, 14(3): 92-103.

（作者单位：长沙卫生职业学院）