

高职院校混合所有制改革现状与发展研究

石岱峰

(济南职业学院,山东 济南 250103)

摘要:产教融合、校企合作是职业教育的本质特征,是提高办学质量的根本保障,也是高质量服务区域经济社会发展的必由之路,而混合所有制办学是产教融合、校企合作的深度“化合”。在政策的引导下,一些职业院校早在2014年就开始探索混合所有制改革。经过近十年的发展,一些试点单位在改革方面取得了一定的成效,但仍然存在运行机制、办学模式不成熟,产权归属、受益分配不清晰,法律、法规不完善,政府职能部门协同不紧密等问题,很多改革项目在推进过程中遇到了瓶颈。结合国内职业院校混合所有制的办学情况,针对上述几个方面的问题提出对策和建议,为区域经济提高产业竞争力和汇聚发展新动能提供人才支持和智力支撑。

关键词:高职院校;混合所有制;改革现状;发展研究

中图分类号: G710

文献标志码: A

文章编号: 1673-4270(2024)03-0001-06

一、职业教育混合所有制改革现状分析

(一)国内政策研究

职业院校混合所有制改革发展的灵感来自国企转型工作所取得的宝贵经验。2013年,《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。国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是基本经济制度的重要实现形式,有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力,有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。”^[1]2014年5月,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(国发[2014]19号)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。”^[2]这是国务院第一次通过官方文件对“混合所有制”办学这种全新职业教育模式的说明与肯定,将经济学上的“混合所有制”移植于职业教育的体制改革,从而实现办学模式的突破,进而调动多

方力量共同参与投资管理,这是职业教育领域积极借鉴国企改革经验而获得的重要发展机遇^[3]。

近几年,国家陆续出台了一系列政策文件,提出了职业教育混合所有制改革的基本要求和实施意见。2017年12月,《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》(国办发[2017]95号)指出:“鼓励有条件的地区探索推进职业学校股份制、混合所有制改革,允许企业以资本、技术、管理等要素依法参与办学并享有相应权利。”^[4]2019年1月,《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》(国发[2019]4号)指出:“支持和规范社会力量兴办职业教育培训,鼓励发展股份制、混合所有制等职业院校和各类职业培训机构。”^[5]这明确了对股份制、混合所有制等新型职业院校发展模式的支持与鼓励。在国家利好政策的支持帮助下,2020年9月,《山东省教育厅等14部门关于推进职业院校混合所有制办学的指导意见》(试

行)》(鲁教职字[2020]10号),对职业院校在进行混合所有制发展过程的办学形式、设立要求、办学管理、支持政策方面做出了明确的规范和具体的指导,体现出极高的实用性和可操作性^[6]。2018年1月,在山东省潍坊市成立了全国职业教育混合所有制办学研究联盟,联盟有理事单位220个,涵盖29个省份、自治区、直辖市,为下一步混合所有制改革理论的研究与实践搭建了平台。

(二)国内理论研究

2014年,教育部委托国家示范性高职院校苏州工业园区职业技术学院,由全国高职高专校长联席会议支持,牵头成立课题组,开展“基于制度创新的高职院校混合所有制办学模式研究”的课题研究,并向全国各省(自治区、直辖市)教育厅发布了办学情况调查问卷。苏州工业园区职业技术学院党委副书记王寿斌等在2015年2月发表了题为《混合所有制:高职改革“市场化”探索》的文章,这是国内出现的较早的且具有代表性的对职业教育混合所有制进行研究的学术文献,在这之后,对混合所有制研究的文献数量明显上升。

2024年2月7日—16日,通过“中国知网”网站,搜索主题为“职业教育混合所有制”的词条,在中文总库中共出现781篇文献资料。经过甄别,763篇文献资料(学术期刊665篇,学位论文32篇,会议5篇,报纸9篇,特色期刊52篇)符合要求,时间范围为2014—2023年,其中2014年7篇,占比约为0.9%;2015年28篇,占比约为3.7%;2016年56篇,占比约为7.4%;2017年81篇,占比约为10.6%;2018年140篇,占比约为18.3%;2019年122篇,占比约为16.0%;2020年112篇,占比约为14.7%;2021年91篇,占比约为11.9%;2022年69篇,占比约为9.0%;2023年57篇,占比约为7.5%。通过对文献资料的统计发现,自2014年起,国内开始对职业教育混合所有制改革进行了研究,文献资料逐年增多,至2018年达到峰值,之后

虽然有所下降,但在2023年底前还保持着研究的热度。这说明职业教育混合所有制在探索和实施阶段,遇到了一些问题,同时也有很多好的经验被推广。

另外,笔者对混合所有制改革的不同主题进行了归类。通过统计发现,“改革实践与路径探索”125篇,占比约为16.4%;“办学模式探索”114篇,占比约为14.9%;“机制探索和治理模式”95篇,占比约为12.4%;“现实困境与对策研究”90篇,占比约为11.8%;“产业学院建设”79篇,占比约为10.4%;“法律与政策”53篇,占比约为6.9%;“人才培养模式”36篇,占比约为4.7%;“理论研究”32篇,占比约为4.2%;“产权问题”20篇,占比约为2.6%;“实训基地建设”17篇,占比约为2.2%;“专业建设”12篇,占比约为1.6%;“评价机制”6篇,占比约为0.8%;“师资队伍”5篇,占比约为0.7%;“收益分配”5篇,占比约为0.7%;“协同创新中心”4篇,占比约为0.5%;“其他”70篇,占比约为9.2%。这里需要说明的是,统计的文献各主题之间在研究内容上会有重叠或交叉的情况,例如1篇混合所有制产业学院的文献同时会研究产业学院建设中的产权问题,但笔者在主题分类时主要聚焦文献的核心论点。通过统计可以看出,第一是混合所有制“改革实践与路径探索”和“办学模式探索”两个主题研究数量最多,说明经过10年的探索和实践,很多职业院校摸索到了混合所有制改革的实施路径,并形成了具有特色的混合所有制的办学模式;第二是“机制探索和治理模式”主题研究数量排在前两个主题之后,说明在混合所有制建设过程中,尤其是建设初期,在体制机制和治理模式方面有很多不够完善的地方,影响了改革的进一步推进;第三是“法律与政策”“产权问题”“收益分配”3个主题,这是很多院校进行混合所有制改革时遇到的瓶颈和痛点,这些主题研究虽然数量不多,但对混合所有制改革推进和落地非常重要;第四是从混合所有制实施的层面来

看,有些院校从学校层面开展混合所有制改革,多数院校选择产业学院(二级学院)层面开展混合所有制改革,还有部分院校选择在专业层面、实训基地或者协同创新中心进行改革尝试,改革的层面不同,遇到的问题和解决的方案也不尽相同;第五是每个阶段都有学者对当年混合所有制改革的现状进行了分析,并提出了很多建设性的意见和建议,为职业院校进行混合所有制改革提供了方向性的策略和具体实施办法。

综上,职业院校混合所有制经过10年的发展和探索,很多国内学者不仅参与了其理论的研究,还在教学实践中进行了检验与推广,在学术界形成了对职业教育混合所有制改革的几点共识:

1. 混合所有制的基本内涵

从社会学和经济学层面追溯,混合所有制的概念最早出现在党的十五大文件中。党的十五大提倡国有企业实行股份制改造,发展不同经济成分交叉持股的股份制企业,目的是为了扩大公有资本的支配范围,增强公有制的主体地位,提高国有经济引导非公有制经济的能力^[7]。而职业教育领域的混合所有制改革,意在借鉴经济领域混合所有制的成功经验,实现办学体制与机制的突破。汇总国内学者对混合所有制内涵的论述,可以总结为,混合所有制办学是指多元主体的新型办学模式,其特征就是除学校外的其他投资主体参与学校建设,共同投入,共同招生,共同培养,共同管理,打造多元主体融合的新利益共同体。

2. 混合所有制改革的意义

随着国内职业教育的飞速发展,尤其是国家“双高计划”项目的启动,职业教育迈向改革深水区,混合所有制改革是职业教育深化改革的大势所趋^[8]。在支持公办院校产教融合体制机制探索,鼓励民办院校做强做精的同时,总结和借鉴经济领域混合所有制改革的得失,突破非公即私的单一的职业教育办学格局,更好地设计出符合我国职业教育发展规律的混合所

有制改革方案,形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局,充分调动全社会参与职教办学的积极性,进一步激发教育活力,满足人民群众多层次、多样化的教育需求。这主要体现在:一是吸引各类资本投资职业教育,破解职业教育经费不足、质量不高的问题;二是促进产教深度融合,切实提升人才培养的适切性;三是深化职业教育办学体制改革,充分激发职业院校办学活力。

3. 混合所有制的主要模式

根据国内学者的调研和研究,职业教育领域的混合所有制主要有两种模式:一种是具备举办高质量职业教育实力和条件的各种社会力量,设立法人机构,共同参与学校治理,即“大混合”,苏州工业园区职业技术学院、南通理工学院等是这种办学模式的成功范例;另一种是学校内部二级机构层面的混合,包括二级学院、专业、实训基地、协同创新中心、孵化中心等,主要是行业内技术先进、具有品牌影响力的企业与学校二级机构合作,不具备独立法人资质,也就是我们所说的“小混合”^[9],黑龙江农业经济职业学院的“龙博农村电商学院”和宁波职业技术学院的“海天学院”等就是这种“小混合”办学模式的成功范例,该模式数量最多,也是当前混合制发展的主流模式。

二、混合所有制办学遇到的问题

(一)校企合作尚未形成共生共长的生命共同体,层次较浅

混合所有制合作探索中,很多高职院校与企业开展“小混合”形式的合作,最典型的是学费高于普通专业招生的“校企合作专业”形式,通过校企合作举办专业,企业投入资金或设备,以此通过获得学费分成或其他办学利益;学校通过这种办学模式能够为学生改善校内实训条件,增加岗位实习的实践锻炼机会,能有效检验自身培养方式与企业实际需求的契合程度。这样的合作形式尚处于较浅层次,对院校而言仅仅是解决了办学经费不足,改善了校内实训教

学条件,对企业而言也只是提升了一部分收入,没有达到更深层次的课程共建、教材开发、技术开发、技术服务、横向课题、教师培养、社会培训、人才需求等合作,没有找到校企间长期稳定合作的利益共同点,没有形成资源共享、风险共担的生命共同体。

(二)混合所有制管理运行机制尚不完善,保障不力

在混合所有制管理背景下,完善运行机制是保障混合所有制改革落地的前提条件,这包括日常管理机制、磋商协调机制、收益分配机制、奖励机制、绩效考核机制、人事管理机制、风险管控机制和退出机制等。然而,许多职业院校的混合所有制还处于校企分离、各自管理的运行模式中,学校教师的聘任考核工作仍然按照学校原有规定执行,企业员工的绩效考核工作也仍然按照企业绩效制度来执行,双方的薪酬发放、绩效考核及人力管理等工作各负其责、各自进行,在经费管理上也是面临同样的问题。这种管理运行机制没有形成实质性的混合所有制合作,难以激发校企双方工作人员的积极主动性。当涉及比较敏感的教育质量、招生就业、产权归属、利益分配等问题时,没有形成一个稳定完善的机制去规避和处理问题,容易出现损害学生利益的情况,甚至给学校和社会带来负面的影响^[10]。

(三)混合所有制缺乏清晰的法律依据,束缚手脚

对于职业院校混合所有制办学工作,各级政府都明确给予鼓励和支持,相继出台指导性意见,对高职院校探索混合所有制起到了很好的引导与激励作用,但是在具体操作层面还普遍缺乏清晰的法律依据。目前,涉及职业教育的法律法规文件有《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国民办教育促进法》《中华人民共和国企业国有资产法》《国有资产评估管理办法》等,这些法律和法规都

没有涉及混合所有制职业院校。学校层面在进行混合所有制改革的时候,只能在《中华人民共和国公司法》的框架下用《章程》来约定双方的权利和义务,这里还要考虑校企双方合作登记的法人类型是什么,股权结构多少合适?在法律保障不完善的情况下,混合所有制职业院校在法人属性界定、产权归属、持股比例、人事管理、成立退出等方面都没有法律法规进行规范,也没有相应的法律法规明确非公有制资本投资投入后,怎么取得回报,收益如何分配以及收益的合法性如何保障等,这些法律制度界限上的模糊,导致职业院校在进行混合所有制改革时缩手缩脚,增加了改革的难度和成本。

(四)混合所有制办学主体产权归属界限不清晰,存在风险

高职院校与企业在资产融合和资产管理中,必然会涉及产权相关的一系列问题,如果处理不当将面临国有资产流失的风险。尤其是公办高职院校属于政府职能部门直接管辖,学校没有完全自主权,而混合所有制办学,意味着不同所有制产权的融合,这就产生了学校产权如何界定、如何评估、如何转让、如何管理、如何退出等问题,这些问题需要在校企双方合作前进行磋商。例如,公办高职院校作为国有资产如何定价^[11]?尤其是涉及知识、技术、服务、人力等方面,其资本评估难度会增加。另外,开展混合所有制运作,产权流转制度如何建立?运行模式和财务会计制度如何设计?假如这些问题得不到彻底解决、管理漏洞长期存在的话,一是会影响社会资本投入的积极性,二是公办高职院校校方负责人及投资方就都会面临极大的潜在法律风险。

三、促进混合所有制办学发展的几点思考

(一)完善混合制办学的法律法规,为改革创新筑起“法律红线”

要改变职业教育混合所有制改革相关法律缺失的现状,政府应从宏观层面建立和完善相关政策和制度,特别是要以立法的形式构建混

合所有制办学的法律体系,出台具有可操作性的法律条款。例如,可以出台《职业院校混合所有制办学条例》或在《职业教育法》第三章“职业教育的实施”中修订补充相应的条款,这样才能有效解决合作办学中的权利义务及合作依据缺失的问题,才能够根据法律原则和契约精神,对高校和投资人在混合所有制改革中的股权结构界定、产权归属、权益分配、责任纠纷等加以约束。法律制度的完善,一是有助于各省教育主管部门联合其他部门出具体的、符合当地实际的指导性意见;二是有助于职业院校全面推进依法治校,完善混合所有制职业院校法人治理结构;三是有助于明确非公有制资本合理获得回报的依据以及回报的形式,为非公有制资本在获得收益时有法可依,激发非公有制资本投入职业教育的积极性。

(二)构建校企协同体制机制,为合作办学注入“混合动力”

在学校层面,相对于公办职业院校的“党委领导下的校长负责制”和民办职业院校的“董事会领导下的校长负责制”,作为一种基于公、私产权混合的新型办学组织形式,应建立“党委领导、董(理)事会决策、监事会监督、校长负责、专家办学、教授治学”的混合所有制办学管理体制,即由学校党委领导、理事会沟通协商、监事会协调监督、专家教授办学治学的治理机制。成立混合所有制学院理事会和监事会,理事会成员由企业 with 院校双方共同举荐担任,作为共建管理的顶层决策者,通过制订《理事会章程》约定双方的权利和义务。

在二级学院层面,需建立由学校理事会和二级学院理事会双重领导下的院长负责制。党总支负责人由学校党委任命,院长、副院长由校企双方共同推荐,为二级学院专业建设和人才培养提供各项管理和监督服务,下设课程开发部、技术服务部、教师培育部及社会培训部等。混合所有制学校或二级机构《章程》由理事会制订,秉持共同投资、共同持有、共同建设、共同

管理的基本原则,为校企协同实践育人提供保障。学校或二级学院依照《章程》和年度工作计划,全面实行绩效管理和考核机制,对各项工作任务完成情况进行分级评分管理,形成高效推进工作的导向机制。

(三)开展多维度合作共建,为教学改革引入“源头活水”

职业院校可与参与混合所有制的企业开展多维度的合作,包括引入企业资本,资本的形式可以是场地、资金、设备、师资、技术、服务等。例如济南职业学院与中兴通讯股份有限公司共建了混合所有制性质的“中兴通讯 5G+产业学院”。企业投入价值 2000 万元的设备,派遣 8 名能工巧匠担任企业讲师,将最新行业标准、生产流程、产品开发等产业实践知识纳入学校课程体系;学校提供场地和配套设施,安排 20 名优秀“双师型”教师,创新产业人才培养机制,打造了信息技术人才培养的示范中心和新技术应用产品的研发中心。南通职业大学与合作企业共同投资建设了混合所有制性质的“职大-智聚装配式建筑产业学院”,主要业务是社会培训。企业投入 150 万元并引进课程培训资源,开拓培训市场;学校投入场地和装修,技术成果归校企双方共同所有,企业承担产业学院的运营成本,收益按照总收入的 10%归学校,90%归企业。黑龙江农业经济职业学院与北京博导前程信息技术股份有限公司合作共建“龙博农村电商学院”,双方共同投资 400 万元,建设共享型生产性实训基地,企业投入 200 万元用于虚拟仿真、实训平台、教学资源、师资支持等。

(四)创新混合制办学模式,为持续发展汇入“不竭动能”

经过 10 年的发展,混合所有制改革在山东、河北、新疆等 11 个省(自治区、直辖市)进行了试点,创建了很多的办学模式,常见的“大混合”“小混合”等办学模式值得推广和借鉴。除此之外,一些新的合作模式也为混合所有制

的改革提供了发展空间。一是 PPP(公私合作伙伴关系,英 Public-Private Partnership 的缩写)模式:这是一种吸引社会资本来发展公共事业的筹资模式,该模式是从公共基础设施建设开始的,逐渐被引入职业教育领域,有效解决了资本融合、治理机制和治理架构的设计问题,商业运转和商业模式的构建问题,投资主体参与所有制改革的分配机制、投资风险问题等^[12],如福建船政交通职业学院“新奇特学院”就是采用这种模式。二是“四不像”模式:这种模式主要应用于混合所有制的二级学院,之所以称为“四不像”,因为它是二级学院,但不像传统的二级学院;它有企业运作,但不像真正的企业登记法人;它有科技研发,但不像专门的科研院所;它有行业指导,但不像行业主导举办的学院。根据“四不像”模式,济南职业学院与山东莱茵科斯特智能科技有限公司共建“莱茵智能制造学院”,企业投入 623 万元,与校方联合开发、设计、实施、共同投资建成基于工业 4.0 标准和数字孪生技术的智能工厂,双方还在课程开发、教学资源、师资共建、技术服务、学徒制培养、技能考试等方面开展合作,部分收益归企业所有。

总而言之,《国家职业教育改革实施方案》明确了职业教育与普通教育是“不同教育类型”“同等重要”的地位^[5],为职业教育的高水平发展打开了新的空间和维度,为职业院校多元化治理格局形成、社会资本逐渐介入,提供了坚强的保障。混合所有制办学有助于深化产教融合、科教融汇,因此需要我们充分理解国家职业教育改革的深刻内涵,创新职业教育发展特色,加强职业教育与产业发展等社会活动的密切联系,坚持党委领导下的校长负责制不动摇,不断完善体制机制创新,形成产教融合共同体,奋力开创新时代职业教育高质量发展新局面。

参考文献

- [1] 新华社.中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].(2013-11-15)[2024-02-06].https://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm.
- [2] 国务院.关于加快发展现代职业教育的决定:国发[2014]19号[EB/OL].(2014-06-22)[2024-02-06].https://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/22/content_8901.htm.
- [3] 万卫.混合所有制职业院校治理的政府定位[J].教育与职业,2018(23):19-25.
- [4] 国务院办公厅.关于深化产教融合的若干意见:国办发[2017]95号[EB/OL].(2017-12-19)[2024-02-06].https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/19/content_5248564.htm.
- [5] 国务院.关于印发国家职业教育改革实施方案的通知:国发[2019]4号[EB/OL].(2019-02-13)[2024-02-06].https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm.
- [6] 山东省教育厅等 14 部门.关于推进职业院校混合所有制办学的指导意见(试行):鲁教职字[2020]10号[EB/OL].(2020-09-17)[2024-02-06].http://edu.shandong.gov.cn/art/2020/9/17/art_11990_9799970.html.
- [7] 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,2015(4):22-28.
- [8] 黄硕.山东职业教育混合所有制改革走向深水区[J].教育家,2021(51):10-11.
- [9] 郭素森,杨张欣,张成宽.我国职业教育混合所有制改革探索进展情况分析:基于全国职业教育混合所有制办学研究联盟平台[J].中国职业技术教育,2019(34):23-29.
- [10] 柳思羽,厉晓华.高职院校混合所有制办学治理体系建设:目标导向、原则与路径[J].职业技术教育,2021,42(34):46-51.
- [11] 王刚.混合所有制职业院校收益分配及其保障机制研究[J].内江科技,2022,43(10):128-129,140.
- [12] 帅起宝.多元主体办学格局下职业院校 PPP 项目办学风险分析与应对[J].宁波职业技术学院学报,2023,27(6):27-34.

(责任编辑:孙建霞)