

混合所有制职业院校治理的政府定位

万卫

[摘要]政府定位影响混合所有制职业院校的治理。政府的资源、能力、权力和责任等方面的特点决定了其在混合所有制职业院校治理中应该处于主导地位,而转变政府职能、理顺部门职责、优化组织结构、再造服务流程是其发挥功能的必要条件。

[关键词]混合所有制 职业院校 治理 政府定位

[作者简介]万卫(1979-),男,湖南衡阳人,湖北工业大学职业技术师范学院,副教授,博士,硕士生导师。(湖北 武汉 430068)

[基金项目]本文系2017年教育部人文社会科学研究青年基金项目“混合所有制职业院校共同治理的实现机制与制度环境研究”的阶段性研究成果。(项目编号:17YJC880094,项目主持人:万卫)

[中图分类号]G710 [文献标识码]A [文章编号]1004-3985(2018)23-0019-07

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2018.23.004

职业院校进行混合所有制改造之后,治理就成为其迫切需要解决的问题。但是,地方政府对参与混合所有制职业院校的治理态度迥异。一些地方政府认为,混合所有制职业院校属于民办学校,政府不应过多干涉;一些地方政府则认为,目前混合所有制职业院校是对公办职业院校的改造,政府应该强势介入。那么,探讨政府在混合所有制职业院校治理中的定位就具有重要的价值。本文拟讨论三个问题:政府定位对混合所有制职业院校治理产生什么影响,其定位的依据是什么,其功能发挥的条件为何。需要特别指出的是,本文讨论的是学校层次的混合所有制职业院校。

一、政府定位对混合所有制职业院校治理的影响

从治理的目的来看,混合所有制职业院校的善治有赖于政府的力量;从治理的过程来看,混合所有制职业院校的共治有赖于政府的参与。换言之,混合所有制职业院校的治理需要发挥政府功能。因此,政府定位是影响混合所

有制职业院校治理的重要因素。

首先,混合所有制职业院校实现治理目的依赖于政府的力量。根据目的的重要程度,可将治理目的分为直接目的和根本目的。混合所有制职业院校治理的直接目的就是要提高利益相关者参与学校办学的程度。混合所有制职业院校治理就是通过建立良好的机制,提高利益相关者参与职业教育办学的积极性,激发职业教育的活力。混合所有制职业院校治理的根本目的就是要提高产教融合的程度。产教融合的关键是职业教育与产业系统实现无缝对接,这就要求职业教育与产业系统之间形成良好的机制。混合所有制职业院校治理的实质就是要通过权力的合理配置将职业教育与产业系统进行链接。然而,混合所有制职业院校实现善治,关键在于政府。一方面,混合所有制职业院校的治理符合政府的需要。发展混合所有制职业院校,有利于吸引更多的社会资本投资职业教育,有利于产教融合,有利于调动学校教职工的积极性,有利于推进现代学校制度的建构。可见,

混合所有制职业院校的发展符合社会的公平正义,是我国建设和谐社会的应有之义。另一方面,混合所有制职业院校的治理离不开政府的支持。混合所有制职业院校的治理需要良好的制度环境。经验表明,政府只有建立良好的产权制度,混合所有制职业院校的治理才能取得实质的进展,如齐齐哈尔工程学院实施的“专业法人”制。

其次,混合所有制职业院校的治理过程离不开政府的积极参与。从外部治理来看,关键是要处理好混合所有制职业院校与政府的关系。混合所有制职业院校是一项新事物,人们在学理和法理上都还存在许多争议,但这并不影响各地积极探索发展混合所有制职业院校。在管办评分离的背景下,一方面政府应积极地向混合所有制职业院校放权,另一方面政府应该认真履行对混合所有制职业院校的监管职责。如果政府不放权,混合所有制职业院校的内部治理就失去了操作空间,办学活力也将丧失。《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)规定,高等学校在招生、学科专业设置、教育教学等方面享有自主权。根据笔者的调查,混合所有制职业院校的办学自主权还需要进一步拓展。另外,如果政府不认真履行监管职责,混合所有制职业院校的办学就有可能失去正确的方向。出资者投资举办混合所有制职业院校,营利是其重要目的。当前,政府亟待明确混合所有制职业院校的法人身份。如果将其纳入民办教育的范畴,政府就可以参照《民办学校分类登记实施细则》对其进行管理;如果将其纳入公办教育的范畴,政府就应该制定专门的条例以规范其发展。

二、混合所有制职业院校治理的政府定位依据

明确政府在混合所有制职业院校治理中的定位,是其发挥功能的前提条件。政府应该在混合所有制职业院校治理过程中居于主导地

位,这是由其资源、能力、权力和责任所决定的。

(一)政府的资源

首先,坚实的法律依据。政府对混合所有制职业院校进行治理,其法律依据主要有《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)、《高等教育法》、《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民促法》)等。《教育法》第六十三条规定“各级人民政府及其教育行政部门应当加强对学校及其他教育机构教育经费的监督管理,提高教育投资效益”;《高等教育法》第十三条规定“国务院统一领导和管理全国高等教育事业”;《民促法》第七条规定“国务院教育行政部门负责全国民办教育工作的统筹规划、综合协调和宏观管理”。可见,混合所有制职业院校的办学权源自政府的授权,因此政府主导其治理就具有天然的合法性。

其次,雄厚的经济基础。2013年,国家财政性教育经费占国民生产总值的比重已经超过4%。2014年度《中国教育经费统计年鉴》的数据显示,国家对高等职业教育的财政投入为824亿元,占财政性经费总量的3.36%。混合所有制职业院校的办学经费主要来自学费,极少得到政府的财政投入。究其根源,政府一般将混合所有制职业院校纳入民办教育进行管理,但随着“少子化”时代的来临,职业教育生源缩减的局面将难以逆转。因此,混合所有制职业院校亟待政府加大财政投入,以弥补办学经费的不足。为了加强对财政资金的监管,政府应该主导混合所有制职业院校的治理。

最后,丰富的政策实践。政府主要通过政策、法律对混合所有制职业院校进行管理。混合所有制职业院校是一项新事物,其身份属性尚不明朗。从现实情况来看,独立学院是混合所有制办学的典型代表,政府已经将其纳入民办教育进行管理。因此,政府有可能将混合所有制职业院校看作民办教育的组成部分。当前,政府对民办教育的政策有《教育法》、《高

等教育法》《民促法》等。根据现实的需要,政府可对法律进行修订,以加强对混合所有制职业院校的管理。例如,2016年全国人民代表大会常务委员会对《民促法》进行了修订,将民办学校进行分类管理。可见,政府可以利用掌握的政策资源,影响混合所有制职业院校的治理。

(二)政府的能力

首先,政府具有科学决策的能力,可以明确混合所有制职业院校治理变革的方向。从某种程度上说,学校治理成功的关键就在于政府的决策是否科学。1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)出台,提出“要扩大高等学校的办学自主权”。根据《决定》的要求,高等学校逐渐获得了在计划外接受委托培养学生和招收自费生等多项权力,激发了高等学校的办学活力。《决定》对我国教育事业的发展产生了深远的影响,是政府做出的一次科学决策。2017年,《教育部等五部委关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》出台,提出“进一步向地方和高校放权,给高校松绑减负、简除烦苛,让学校拥有更大办学自主权”。这将使混合所有制职业院校获得更多的办学自主权,为其完善内部治理创造了条件。

其次,政府具有统筹协调的能力,可以处理好政府与混合所有制职业院校之间的关系。政府的统筹协调能力表现在:一方面,政府能够处理好政府各部门之间的关系。当前,我国职业教育管理体制存在条块分割、效率不高的弊端。这就要求政府理顺教育部门、人力资源和社会保障部门之间的关系,提高职业教育管理的效率。有学者提出,我国可以借鉴德国、英国、瑞士等发达国家的做法,设立国家职业教育总局。另一方面,政府能够处理好政府与学校的关系。我国学校的治理属于授权性治理。换言之,学校享有的权力是政府通过法律、政策等方式授予的。当前,混合所有制职业院校主要是通过

对公办职业院校进行混合所有制改造而形成。然而,公办职业院校面临的突出问题是缺乏办学自主权。对此,政府可以通过厘清自身的权力边界,赋予混合所有制职业院校更多的办学自主权。

最后,政府具有社会动员的能力,可以鼓励多方力量参与混合所有制职业院校的办学。一般来说,我国政府进行社会动员的方式主要有两种:一是利用党政组织的力量;二是整合体制外的力量。在职业教育领域,政府主要通过政策、法律来调动社会力量参与职业教育办学的积极性。2014年,国务院发布《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”。该文件的发布,不仅表明中央政府正式承认了地方政府与社会力量在职业教育领域进行混合所有制改革的实践,还是一次重要的社会动员。该文件发布后,地方政府与社会力量开始积极地在职业教育领域探索混合所有制改革。例如,2016年山东省遴选了9所职业院校,进行混合所有制办学的试点。可见,政府具有强大的社会动员能力,能够推动混合所有制职业院校的快速发展。

(三)政府的权力

首先,政府具有指导混合所有制职业院校办学的权力。政府对混合所有制职业院校办学的指导主要表现在两个方面:一方面,政府应该对混合所有制职业院校的教育教学进行指导。政府对混合所有制职业院校教育教学的指导源自法律的授权。《民促法》第四十条规定:“教育行政部门及有关部门应当对民办学校的教育教学工作、教师培训工作进行指导。”政府对混合所有制职业院校的教育教学进行指导,具有十分重要的意义。社会力量出资参与混合所有制职业院校的办学,具有营利的诉求。在这样的条件下,如果政府不对混合所有制职业院校的

教育教学进行指导,它就可能偏离正确的办学方向。一般来说,政府应该通过政策对混合所有制职业院校的教育教学进行宏观指导,不应插手其具体的办学事务。另一方面,政府应该对混合所有制职业院校的教师队伍建设提供指导。决定一所职业院校办学质量的高低,关键在于教师,混合所有制职业院校应该大力建设一支高质量的“双师型”教师队伍。但是,目前混合所有制职业院校建设“双师型”教师队伍还面临较多困难,政府应该加大对混合所有制职业院校指导的力度,使其尽快建立一支高质量的教师队伍。

其次,政府具有监督混合所有制职业院校办学的权力。政府对混合所有制职业院校办学的监督主要表现在两个方面:一方面,政府通过多种方式评估混合所有制职业院校的办学水平和教育质量。政府评估混合所有制职业院校的办学水平和教育质量,具有明确的法律依据。《民促法》第四十一条规定:“教育行政部门及有关方面依法对民办学校实行督导,建立民办学校信息公开和信用档案制度,促进提高办学质量;组织或者委托社会中介组织评估办学水平和教育质量,并将评估结果向社会公布。”一般来说,政府对混合所有制职业院校的办学水平和教学治理进行评估具有重要的价值。2004年,《教育部办公厅关于全面开展高职高专院校人才培养工作水平评估的通知》指出:“通过评估,引导学校准确定位,坚持以服务为宗旨,以就业为导向,走产学研结合的发展道路,加强教学基本建设,深化教育教学改革,努力办出特色。”可见,政府如果依据该文件对专科层次的混合所有制职业院校办学进行评估,目的就是要提高其人才培养的质量。另一方面,政府应该依法保障受教育者的合法权益。根据《教育法》的规定,受教育者享有按照国家有关规定获得奖学金、贷学金、助学金等多项权利。如果受教育者的权利被混合所有制职业院校侵害,那

其可以向教育行政部门进行申诉。教育行政部门应该及时受理受教育者的申诉,依法进行调查并且做出明确的处理意见。如果侵权的事实清楚,教育行政部门应该责令混合所有制职业院校纠正错误行为。

(四)政府的责任

首先,政府应该扶持混合所有制职业院校的发展。政府对混合所有制职业院校进行扶持主要有两种方式:第一,政策扶持。政府可以通过税收、信贷、供地等政策,支持混合所有制职业院校的发展。《民促法》第四十七条规定“民办学校享受国家规定的税收优惠政策”,如果政府将混合所有制职业院校纳入民办教育进行管理,它就可以依据法律规定享有相关税收优惠。混合所有制职业院校的发展需要大量的经费投入,这就要求金融机构提供必要的信贷支持。《民促法》第四十九条还规定:“国家鼓励金融机构运用信贷手段,支持民办教育事业的发展。”混合所有制职业院校是独立的法人,可以凭借法人财产从金融机构进行贷款,从而完成基本建设。混合所有制职业院校的办学,还需要一定的建设用地。《民促法》第五十一条规定:“新建、扩建非营利性民办学校,人民政府应当按照与公办学校同等原则,以划拨等方式给予用地优惠。新建、扩建营利性民办学校,人民政府应当按照国家规定供给土地。”在政府的支持下,混合所有者职业院校能够获得更加广阔的办学空间。第二,经费资助。政府可以通过设立专项经费的方式,促进混合所有制职业院校的发展。《民促法》第四十五条规定:“县级以上各级人民政府可以设立专项资金,用于资助民办学校的发展,奖励和表彰有突出贡献的集体和个人。”政府不仅可以设立实验室建设、图书馆建设、实训基地建设等专项经费,还可以设立各种人才专项经费,从而促进混合所有制职业院校的发展。

其次,政府应该鼓励社会力量参与混合所

有制职业院校办学。社会力量参与混合所有制职业院校办学的方式主要有两种:第一,社会力量出资举办混合所有制职业院校。社会力量是否有动力举办混合所有制职业院校,关键在于其利益的损益。只有当投入的成本少于收益时,社会力量才有动力出资举办混合所有制职业院校。因此,政府应该尽快出台相关政策,增加社会力量出资举办混合所有制职业院校而获得的收益。第二,社会力量参与混合所有制职业院校教育教学的评估。根据《民促法》第四十一条的规定:“组织或者委托社会中介组织评估办学水平和教育质量”,社会中介组织对混合所有制职业院校的教育教学评估,既是政府实现管办评分离的重要举措,也是实现评估科学化的重要途径。然而,社会中介组织面临着权威性不足、水平不高、运行不规范等诸多问题,因此政府应该通过完善制度等方式,促进社会中介组织的成长。

三、混合所有制职业院校治理的政府功能发挥

(一)转变政府职能

转变政府职能是发挥政府功能的前提,关键是处理好政府和混合所有制职业院校的关系。

首先,明确政府的权力。政府应该着重行使的权力有:第一,审核学校章程。学校章程不仅明确了混合所有制职业院校与政府的关系,还明确了混合所有制职业院校的内部权力划分。政府审核混合所有制职业院校的章程,应该以《高等教育法》《中华人民共和国职业教育法》《民促法》等法律为依据,重点考察举办者的权利、学校的权利、教师与学生的权利、经费来源等内容。第二,审定校长资格。一般而言,校长是混合所有制职业院校董事会(理事会)的重要成员,因此校长既是混合所有制职业院校的重要决策者,也是主要行政者。政府审定混合所有制职业院校的校长资格,应该重点关注其任职经历。混合所有制职业院校的校长人选,

至少应该在公办职业院校或民办职业院校担任过三年以上的校级领导。第三,考察资产来源。混合所有制职业院校作为独立的法人,应该拥有自己的财产。混合所有制职业院校的财产来源有举办者的投入、国有资产、受捐赠的资产、办学积累等。其中,举办者的投入是混合所有制职业院校资产的重要组成部分。因此,只有举办者将资产过户到混合所有制职业院校名下,才能独立承担民事责任。

其次,落实学校办学自主权。政府真正放权是基础,混合所有制职业院校正确行使权力是条件。第一,政府应该真正放权。如果政府不能落实学校办学自主权,职业院校的混合所有制改革就难以有比较大的拓展。随着教育管办评的推进,高职院校已经具有一定的办学自主权。然而,高职院校在系科招生比例、设置和调整学科专业等方面的权力还比较小,政府应该根据《高等教育法》将系科招生比例权等真正地赋予高职院校。与高职院校相比,中等职业学校的办学自主权还比较缺乏。当前,中等职业学校的治理属于行政性治理,学校基本没有办学自主权。政府应该根据《教育法》将聘任教师及其他教职工等权利赋予中等职业学校。第二,混合所有制职业院校能够正确行使权利。为了正确行使政府赋予的权利,混合所有制职业院校应该改善治理。混合所有制职业院校改善治理,应该以学校章程建设为抓手。在学校章程建设阶段,混合所有制职业院校应该遵循民主、公开的原则,对学校权利进行科学的划分,处理好不同利益相关者的关系。在学校章程执行阶段,混合所有制职业院校应该以学校章程为依据,努力做到“有章必循,违章必究”。

(二)理顺部门职责

理顺部门职责是发挥政府功能的基础,以整合分散在政府不同部门的相同职责为重要路径。

首先,国家应将教育部、人力资源和社会保障部的职业教育管理职责整合在一起。目前,

教育部职业教育与成人教育司负责对全国的职业院校进行宏观管理和指导,人力资源和社会保障部职业能力建设司负责对全国的技工院校进行宏观管理和指导。不论是职业院校,还是技工院校,都是我国职业教育体系的重要组成部分。国家将职业院校、技工院校分属不同的部门进行管理,不仅浪费管理资源,还使管理效率低下。如果国家将教育部、人力资源和社会保障部的职业教育管理职责整合在一起,就能够提高管理效率。具体来说,国家既可以新设机构(如国家职业教育总局)统一管理职业教育,也可以将人力资源和社会保障部门的职业教育管理职责划归教育部。

其次,省级教育行政部门应尽快将高等职业院校的管理职责划归职业与成人教育处。在一些省份,高等教育处依然负责对全省的高等职业院校进行管理和指导,职业教育与成人教育处负责对全省的中等职业学校进行管理和指导,人力资源和社会保障厅职业能力建设处负责对全省的技工院校进行管理和指导。尽管高等职业院校具有高等性,但其本质属性是职业性。换言之,高等职业院校是职业教育体系的重要组成部分。因此,省级教育行政部门应该尽快将高等职业院校的管理职责划到职业教育与成人教育处,这既符合国家对职业教育管理体制的调整,也有利于现代职业教育体系的最终建立。

最后,市县两级政府应试点取消职业院校和技工院校的行政级别。当前,市县两级教育行政部门、人力资源和社会保障部门既没有管理高等职业院校、高等技工院校的动力,也缺少管理高等职业院校、高等技工院校的权力。究其根源,高等职业院校、高等技工院校实际上存在一定的行政级别。在现有的制度环境下,市县两级教育行政部门的行政级别甚至低于高等职业院校、高等技工院校。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出要逐

步取消学校实际存在的行政级别,教育部为此做了具体部署。市县两级政府应该以《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的精神为指导,大胆试点取消职业院校和技工院校的行政级别,这有利于政府相关部门对职业院校和技工院校进行管理,为国家整合职业教育管理职责积累经验和创造条件。

(三)优化组织结构

优化组织结构是发挥政府功能的关键,重点是扩大省级政府的教育统筹权,即赋予其部分关键权力。

首先,审核民办本科学校章程的权力。高职院校是探索发展混合所有制职业院校的重要主体。随着现代职教体系的逐步建立,职教本科逐渐涌现,如天津中德应用技术大学。职教本科是我国职业教育发展产生的新事物,具有强烈的改革愿望。独立学院是混合所有制办学的典型代表,随着教育市场竞争的加剧,它们可能转型发展为职教本科。为了顺利转型,独立学院不仅需要重新配置产权,还需要改善治理。因此,民办本科学校修订学校章程的需求可能会增长。如果省级政府具有审核民办本科章程的权力,就能为改善混合所有制职业院校的治理创造条件。

其次,审核民办学校董事会章程的权力。混合所有制职业院校实行的是董事会领导下的校长负责制。换言之,董事会是混合所有制职业院校的决策机构,而监事会是其监督机构。当前,混合所有制职业院校的董事会成员通常根据出资方比例确定,而监事会成员则涉及出资方代表、教师代表、政府代表、企业代表等。混合所有制职业院校应该走向共同治理,这就要求对其董事会进行适当改造,省级政府应该具有审核民办学校董事会章程的权力,只有这样,才能确保混合所有制职业院校不仅关注利益相关者的诉求,还能始终坚持正确的办学方向。

最后,确定高职院校招生计划的权力。当前,各省高职院校的招生计划统一由教育部下达。教育部确定高职院校的招生计划,有利于其对高等职业教育的宏观管理,但存在一定的弊端。第一,它难以调动地方发展高等职业教育的积极性。教育部严格控制高等职业教育的招生计划,无法促进地方因地制宜发展高等职业教育。第二,它难以符合高等职业教育的实际。我国高等职业教育的发展具有不平衡、不充分的特点。教育部由于资源的限制,既难以了解地方高等职业教育发展的实际,也难以协调各省的利益冲突。随着教育市场竞争机制的逐步建立,教育部应该将制订高职院校招生计划的权力赋予省级政府。

(四)再造服务流程

再造服务流程是发挥政府功能的保障,以转变执政理念为前提,以提高执政能力为抓手。

首先,转变执政理念。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,推进国家治理体系和治理能力现代化。从管理到治理,反映了我国政府执政理念的重大变化。治理不仅强调参与公共事务主体的多元化,还关注处理公共事务方式的多样化。第一,混合所有制职业院校治理主体的多元化。混合所有制职业院校的治理属于公共事务,需要利益相关者的积极参与。究其根源,利益相关者向混合所有制职业院校投入了专用性资产,共同承担了办学风险,符合职业教育管理的客观规律。利益相关者参与混合所有制职业院校,既可以通过参与制定相关政策、法律等外部治理方式,还可以参与其董事会、监事会等内部治理机构的方式。第二,混合所有制职业院校治理方式的多样化。政府参与混合所有制职业院校的治理,应认真审核学校章程、董事会章程和监事会章程等制度,明晰其法人身份,建立举办者黑名单制度。

其次,提高执政能力。第一,政府应该促进

混合所有制职业院校的发展。政府推动混合所有制职业院校的发展,应以产权创新为重点。如果地方政府进行产权创新,就能推动混合所有制职业院校的发展。例如,甘南县政府将甘南县职教中心委托给齐齐哈尔工程学院进行管理。委托管理之前,甘南县职教中心的所有权和经营权都属于甘南县政府;委托管理之后,甘南县职教中心的所有权依然属于甘南县政府,而经营权属于齐齐哈尔工程学院。可见,委托管理是在混合所有制改革条件下,地方政府进行的一次产权创新。经验表明,委托管理提高了职业院校的办学质量,增强了地方政府购买公共服务的能力,提升了管理方的品牌价值。第二,政府应该维持混合所有制职业院校的稳定。混合所有制改革是一次重大的制度变迁,可能会影响利益相关者的收益,这就要求政府以人民为中心,以高度的使命感和责任感,处理好个人利益和集体利益的关系。例如,地方政府应该坚持人员身份不变,经费投入只增不减。只有这样,政府才能为职业院校的混合所有制改革创造更好的条件。

[参考文献]

- [1] 万卫. 混合所有制改革与职业院校治理[J]. 职教论坛, 2017(7).
- [2] 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).
- [3] 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).
- [4] 姜大源. 大决策: 设立国家职业教育总局[J]. 中国青年报, 2014-02-24.
- [5] 马陆亭. 制定高等学校章程的意义、内容和原则[J]. 高校教育管理, 2011(5).
- [6] 哈满林, 吴一鸣. 职业教育市级统筹的实践探索与路径创新[J]. 教育与职业, 2016(14).

(栏目编辑: 姚玲)