

地方政府职业教育 混合所有制改革具体政策文本的比较研究

雷世平¹, 谢盈盈¹, 滕谦谦², 张政³, 郭素森⁴

(1.长沙航空职业技术学院,湖南 长沙 410124;2.海南职业技术学院,海南 海口 570216;
3.山东海事职业学院,山东 潍坊 261108;4.潍坊工商职业学院,山东 潍坊 262234)

摘要:目前,河北、山东、江西和浙江台州等地方政府出台了支持职业教育混合所有制改革的具体政策,对推进混合所有制办学具有一定的指导作用。但通过对其举办方式、登记方式、收益分配、资源投入、资产评估、治理和治理结构、用人管理和薪酬管理、支持政策等内容的详细比较发现,四个政策文本存在按就近原则借用而成、相互间重复现象较多、操作性不够强等问题。必须强化政策工具对政策创新的抓手作用,发挥混改试点对政策创新的探路作用,突出关键问题解决对政策创新的攻坚作用。

关键词:地方政府;职业教育;混合所有制;政策分析

中图分类号:G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2021)0034-0014-07

职业教育混合所有制改革(简称“职教混改”)是经济领域混改思路迁移到职业教育领域的历史必然。^[1]职教混改探索于20世纪90年代后期开始起步。2014年5月,国务院印发的《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”,首次对实践领域早已启动的混合所有制办学做出回应,并推动其由“自发探索”向“自觉自为”阶段转变。继2016年国务院《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》、2017年国务院办公厅《关于深

化产教融合的若干意见》之后,2019年1月,国务院印发《国家职业教育改革实施方案》更是提出“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”,将“探索发展”推进到“鼓励发展”的新阶段。在国家宏观政策推动下,理论界对混合所有制办学研究持续升温,实践领域院校案例不断涌现,但其发展势头并不如学者预期。当前,职教混改仍在徘徊、观望和质疑声中缓慢前行。在经历改革的困惑后,几乎所有难点、痛点问题一并指向政策供给不足。政策缺失已成为制约职教混改的重要瓶颈。为鼓励职教混改这一新生事物的发展,一些地

收稿日期 2021-11-15

基金项目 2020年教育部政策法规司委托课题 职业院校混合所有制办学的法律和政策问题研究
(课题编号:JYBZFS2020102)

作者简介:雷世平(1962—),男,硕士,教授,主要研究方向为职业教育混合所有制改革;谢盈盈(1990—),女,硕士,助理研究员,主要研究方向为高等职业教育;滕谦谦(1987—),女,硕士,助理研究员,主要研究方向为比较职业技术教育;张政(1988—),男,本科,讲师,主要研究方向为职业教育课程建设;郭素森(1970—),男,本科,副校长,全国职业教育混合所有制办学研究联盟秘书长,副教授,主要研究方向为混合所有制办学、职业教育政策、职业伦理研究。

方政府解放思想、大胆探索、先行先试,出台了支持职教混改的具体政策。这些政策虽带有应急性,但亦具开拓性,对推进职教混改具有一定的指导作用。本文对已经出台的地方政策文本进行比较研究,一方面为尽可能发挥具体政策的效能提供新思路,另一方面为全国范围内职教混改具体政策的形成提供方法路径和建设性意见。

一、地方政府职教混改具体政策文本的基本情况

地方政府指的是管理一个国家行政区事务的政府组织的总称,全称为地方人民政府。在我国,地方政府指的是相对于中央人民政府(国务院)而言的各级人民政府。《中华人民共和国宪法》第95条规定“省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府”。简称“地方”。本文所说的地方政府指的是“省(直辖市)、市(不含县、市辖区)”两个层级。

具体政策是相对于总政策和基本政策而言的。依据政策的位阶(地位或层级),我国职教混改政策可分为总政策、基本政策和具体政策。党中央关于发展混合所有制经济和国企改革的重要论断是职教混改的总政策,国务院关于探索发展、鼓励发展股份制、混合所有制职业院校的原则要求是基本政策,而相关部委、地方政府推进职教混改的指导或实施意见,则是具体政策。

当前,教育部等部委尚未主导出台职教混改的具体政策,地方政府出台的政策亦不多见。本研究从相关省官方网站收集到的有关职教混改的政策文本共4份(表1)。从政策发布时间看,2019年2月23日,河北省政府在其印发的《河北省职业教育改革发展实施方案》中,以附件形式同步下发了《职业院校股份制混合所有制办学试点方案》(简称“河北试点方案”),是首个以省级人民政府名义下发的政策性文件。其后,山东、江西两省先后于2020年9月8日、2021年8月24日出台了《关于推进职业院校混合所有制办学的指导意见(试行)》(简称“山东指导意见”和“江西指导意见”)。2021年10月19

日,浙江省台州市出台了《关于推进职业教育混合所有制办学的实施意见》(简称“台州实施意见”),这是第一个地市级层面职教混改的政策性文件。从政策文本类型看,形式不一,既有指导意见,也有试点方案和实施意见。从发文机构看,除河北是以省政府名义下发外,其余三个文件均是教育部门与其他相关部门联合发文。

二、地方政府职教混改具体政策的比较分析

地方政府职教混改具体政策文本是按照党中央、国务院关于职教混改的总政策和基本政策的要求,为推进和规范混合所有制办学而制定的。政策基本回应了混合所有制办学实践中遇到的一些问题。由于各地职教混改背景的差异、政策文本类型(试点方案、指导意见和实施意见)的区别,其涉及的具体条目或内容有所差异。为比较研究的需要,本文依据办学实践中遇到的关键问题,以及政策文本所涉及共同或相似的方面,从中选择6个观测点进行比较。

(一)关于“举办方式”的比较

举办方式亦称办学形式,指的是兴办和经营管理学校的体制机制的特定样式。举办方式由办学资源的特殊属性及特殊组织结构形式所决定。推进混合所有制办学首先要回答如何办或以什么样的方式办,即举办方式的问题。因此,首先选择这一观测点进行比较。四个政策文本中,虽然存在“举办形式”“举办方式”等表述上的区别,但其所反映的内容基本一致。关于如何举办的问题,除了河北试点方案规定比较简单(开展股份制、混合所有制职业院校或二级学院的试点)外,山东、江西、台州等省市的政策文本鼓励不同层次、不同形式的混合所有制办学形态的探索。既可以是学校层面整建制混改,也可以是二级学院层面的混改;既可以混合举办生产性实训基地、技能培训基地,也可以合作举办专业、培训等办学项目。在办学形式的具体表述中,既体现了混合所有制办学的共性特征,亦体现了一定的地域特色,如台州文本更加具体、

表1 地方政府职教混改具体政策文本情况

序号	省域	发文时间	文件名称	发文机构
1	河北	2019.2.23	职业院校股份制混合所有制办学试点方案	河北省人民政府
2	山东	2020.9.8	关于推进职业院校混合所有制办学的指导意见(试行)	山东省教育厅、省委组织部、省委编办等14个部门
3	江西	2021.8.24	关于推进职业院校混合所有制办学的指导意见(试行)	江西省教育厅、省委组织部、省委编办等15个部门
4	浙江	2021.10.19	关于推进职业教育混合所有制办学的实施意见	台州市教育局、市委编办、市发改委等14个部门

且体现了台州的地域经济特色。举办形式的具体比较见表2。

(二)关于“登记方式”及“收益分配”的比较

登记方式是指社会组织登记为何种类型的法人。法人登记是法律规定取得法人资格的程序之一。要成为依法具有民事权利能力和民事行为能力并独立享有民事权利、承担民事义务的社会组织,即法人,则必须依法进行法人登记。^[2]准确界定混合所有制职业院校法人属性是混合所有制职业院校健康发展的重要前提。^[3]然而,法人登记涉及法人属性(法人类型)问题。法人属性是所有法人问题中的根本性问题,是决定一个组织及其组成人员地位、待遇的根源性依据。法人登记的法人属性(类型)的差别,直接影响办学收益的分配方式。因此,把法人登记和收益分配方式放在一起作为观测点。四个政策文本中,尽管该内容的归属条目不一,但都对这一问题做出了明确规定,其中三个省级政策文本在登记方式及其收益分配方式上依据《民法典》《民办教育促进法》和《公司法》的相关规定,做出了大致相同的表述,但在登记为何种类型的法人上并不一致。台州的政策文本,则在收益分配方式上做出了与3个省级文本不同的、且带有一定创意的表述。具体的登记方式及收益分配比较见表3。

(三)关于“资源投入”和“资产评估”的比较

混合所有制办学不同于公办或民办学校,它是公有资本和非公资本交叉融合而组成的院校类型,资源投入以及对所投入资源进行评估,明晰产权和

股权,是开展混合所有制办学的基础和前提。关于“资源投入”问题,四个政策文本的表述形式为投资要素、资源投入和投入形式等,但实质内容相同。四个政策文本对资源投入方式给予明确,虽然所投入资源的具体要素的表述并不一样,但对其形式的多样性给予了充分表达,既包括有形资产(资源),也包括无形资产。在“资产评估”问题上,四个政策文本都有描述,但详略不一。山东、江西的政策文本只是在资源投入条目中要求“合作设立具有法人资格办学机构投入的国有资产按规定评估审批”;而河北、台州政策文本则以“资产评估”和“清产核资”等具体条目,对资产评估的范围和形式进行了较为全面的规范。“资源投入”和“资产评估”的比较见表4。

(四)关于“治理和治理结构”的比较

职业院校混合所有制办学并非“一混就灵”,其关键不在于“混合”,而在于混合后的治理。混合所有制只是为职业教育体制机制改革与创新提供了现实可能,但若要把这种可能性变成现实,还需要深化治理体系的改革,^[4]因此,把“治理与治理结构”作为观测点。在四个政策文本中,治理和治理结构归属条目的表述虽不一样(台州用的是“运行机制”,山东、江西用的是“办学管理”)但其具体内容(即分混合所有制职业院校、混合所有制二级学院)的描述几乎完全一样。河北文本中治理和治理结构归属条目的表述是“治理模式”,其描述的具体内容比较笼统,与山东、江西和台州文本也存在一定的差异。“治理和治理结构”的比较,分混合所有制

表2 关于“举办形式”的比较

序号	文件名称	举办形式表述
1	河北 试点方案	公办职业院校开展股份制、混合所有制职业院校或二级学院的试点
2	山东 指导意见	政府、职业院校可与区域、行业内技术先进、具有较强品牌影响力的实体企业,以及具备支持举办高质量职业教育实力和条件的其他各种社会力量,合作举办职业院校、二级学院、生产性实训基地、技能培训基地等办学机构,也可合作举办专业、培训等办学项目。二级学院不登记为法人机构;生产性实训基地、技能培训基地等办学机构可登记为法人机构,也可不登记为法人机构
3	江西 指导意见	地方政府可与区域、行业内技术先进、具有较强品牌影响力的实体企业以及具备支持举办高质量职业教育实力和条件的其他各种社会力量合作举办混合所有制职业院校; 公办职业院校可与区域、行业内技术先进、具有较强品牌影响力的实体企业以及具备支持举办高质量职业教育实力和条件的其他各种社会力量合作举办混合所有制二级学院(产业学院)、生产性实训基地、技能培训基地、技术服务中心等办学机构,也可合作举办专业、技能培训等办学项目
4	台州 实施意见	鼓励支持以“政府+企业”“职业院校+企业”“政府+企业+职业院校”等方式举办职业院校、二级学院、产业学院、生产性实训基地、技能培训基地、协同创新中心等办学机构

表3 关于登记方式及其收益分配的比较

序号	文件名称	法人登记	收益分配
1	河北试点方案	办学试点区分营利性、非营利性,可以按照国家有关规定登记为民办非企业单位法人和企业法人	非营利性办学试点不取得办学收益,办学结余全部用于办学。营利性办学试点可以取得办学收益,办学结余按照《公司法》等有关法律法规处理
2	山东指导意见	职业院校混合所有制改革设立法人机构的,举办者自主选择依法登记为营利性或非营利性法人。设立合作办学项目和二级学院,无须进行法人登记	登记为营利性的,举办者可取得办学收益,办学结余依照公司法等有关法律法规进行分配。登记为非营利性的,举办者不取得办学收益,办学结余全部用于办学
3	江西指导意见	职业院校混合所有制改革设立法人机构的,举办者依法自主选择登记为营利性或非营利性法人。混合所有制二级学院一般不登记为法人机构;生产性实训基地、技能培训基地、技术服务中心等机构可自主选择是否设立为法人机构。非营利性法人机构设立合作办学项目,无须进行法人登记	登记为营利性法人的,举办者可取得办学收益,办学结余依照公司法等有关法律法规进行分配。登记为非营利性法人的,举办者不取得办学收益,办学结余全部用于办学
4	台州实施意见	职业院校混合所有制改革设立法人机构的,举办者自主选择依法登记为营利性或非营利性法人。设立合作办学项目和二级学院,无须进行法人登记	登记为营利性法人的,举办者可以取得办学收益,办学结余依照公司法等有关法律法规进行分配。登记为非营利性法人的,举办者不取得办学收益,办学结余全部用于办学。营利性办学机构前3年不进行股东利益分配。在进行利润分配前需提取50%的利润作为办学发展经费

表4 关于资源投入和资产评估的比较

序号	文件名称	投入形式	资产评估
1	河北试点方案	公办职业院校与社会力量共同以资金、土地、设施、装备、人才、知识、技术、管理等有形和无形资产为办学投资要素	投入的资产共同委托具有评估资格的中介机构依法进行评估,根据评估结果合理确定出资额
2	山东指导意见	公办职业院校通过提供校舍场地等办学空间,利用实训设施、非财政资金、师资、校名校誉、知识产权等资源开展各种形式的合作办学;国有企业特别是产教融合型企业投资举办或参与职业教育。鼓励支持企业等社会力量以资金,先进的生产服务设施及场所、技术体系、经营体系,能工巧匠以及其他产业资源参与合作办学	合作设立具有法人资格办学机构投入的国有资产按规定评估审批
3	江西指导意见	职业院校通过提供校舍场地等办学空间,利用实训设施、非财政性资金、师资、校名校誉、知识产权等资源开展各种形式的合作办学,不得仅以品牌输出方式参与办学;国有企业、产教融合型企业等社会力量以资金,先进的生产服务设施及场所、技术体系、经营体系,能工巧匠以及其他产业资源参与合作办学	合作设立具有法人资格办学机构投入的国有资产按规定评估审批
4	台州实施意见	职业院校通过提供校舍场地等办学空间,利用实训设施、非财政性资金、师资、校名校誉、知识产权等资源开展各种形式的合作办学,不得仅以品牌输出方式参与办学;企业等社会力量可通过提供资本、技术、知识、设施、设备和管理等要素参与合作办学项目	对不转移产权的投入资源应给与办学机构充分的使用权、收益权,投入的无形资产需要在市场评估方式能够运行情况下予以界定。对举办职业院校、二级学院等办学机构采取“资产评估+专家核准”的方式进行资产投入评估。对举办专业、培训等办学项目需由不少于2家评估机构进行投入评估,评估结果由投入主体协商选择

职业院校和混合所有制二级学院两个方面展开见表5。

(五)关于“用人管理”和“薪酬管理”的比较

人事管理制度改革是职教混改的重要内容,也是混合所有制职业院校主动适应市场经济发展的

客观需要。由于公办和民办人事政策的差异,职教混改所涉及的人事和薪酬问题具有一定的艰巨性和复杂性。人事和薪酬管理制度改革,能否有效激发教职员的工作潜能,事关混改目标的最终实现。基于此,职教混改应根据不同的办学模式,以

转换用人机制和搞活用人制度为核心,深化人事制度改革。因此,把“用人管理”和“薪酬管理”两个方面作为观测点进行对比。在四个政策文本中,涉及上述内容的表述有“人事制度”“用人管理”“薪酬管理”等的区别,但其基本内容大体一致,即四个政策文本不同程度赋予办学机构充分的办学自主权,允许其可面向社会自主招聘人员,建立“能进能出、能上能下”的灵活用人机制,自主确定薪酬发放管理办法,面向市场建立多劳多得、优绩优酬的灵活薪酬分配机制,充分调动教职工和管理队伍积极性。当然,四个政策文本的用人管理和薪酬管理具体内容存在一定差异(表6)。

(六)关于支持政策的比较

职业院校混合所有制改革作为办学体制机制的重大创新,是一项复杂的系统工程,涉及范围广,远非教育一个部门所能解决,不仅需要坚持政府主导,更需要地方政府尤其是教育行政部门花费大量时间和精力协调多个部门做好政策协同工作,创造性地解决现实问题,推动办学支持政策的创新。因此,把“支持政策”作为一个观察点进行比较分析。四个政策文本从招生、收费、拨款、融资、税收、土地和产教融合等方面对职教混改提供了一系列配套政策。由于税收、金融、土地政策需在国家政策框架下综合运用,其刚性程度较强,地方政府创

表5 关于治理和治理结构的比较

序号	文件名称	院校治理	二级学院
1	河北试点方案	办学试点要制定章程,将党的全面领导纳入章程	在学院党委领导下试行董事会管理模式
2	山东指导意见	非国有资产参与举办混合所有制院校的,按《民办教育促进法》及有关规定管理,以产权为基础建立健全法人治理结构。国有企业参与公办职业院校整体混合办学的,仍按公办院校管理,以产权为基础完善法人治理结构	制定办学章程,各举办方根据办学章程履行办学职责,参与办学活动。在学校党委领导下,建立基层党组织,全面加强党的建设,保证正确办学方向。对办学机构赋予充分的办学自主权,建立健全理(董)事会决策、行政负责人组织执行、监事会监督、专家治学的管理运行机制
3	江西指导意见	同上	同上
4	台州实施意见	同上	同上

表6 关于用人管理和薪酬管理的比较

序号	文件名称	用人管理	薪酬管理
1	河北试点方案	公办职业院校主要负责人可在股份制、混合所有制办学试点的董事会或公司任职。办学试点的院长、副院长等主要管理人员由董事会依照章程提名、任命;中层干部由院长提名报董事会批准。公办院校派往办学试点担任领导职务的其他人员,可明确组织干部级别(最高可享受正处级待遇)。公办职业院校全职参与办学试点的原有教职工参照《河北省支持和鼓励事业单位专业技术人员创新创业实施办法》的有关规定管理。其他人员,按民办学校有关规定管理	公办院校全职参与办学试点教职工的基础性工资、“五险一金”和奖励性绩效工资由办学试点统筹生均拨款、学费收入等经费合理安排
2	山东指导意见	学校担任领导职务的干部按照有关政策规定在办学机构任职或兼职。学校选派的教师,在学校同等享有参加职称评审、项目申报、岗位竞聘、培训、考核、奖励等方面权利	办学机构中的领导班子成员,可采用协议工资、项目工资、年薪制等方式发放薪酬,其中学校派出干部的薪酬发放按有关政策规定办理。学校选派的教师在办学机构中的兼职薪酬不纳入学校绩效工资总量
3	江西指导意见	学校担任领导职务的干部按照有关政策规定在办学机构任职或兼职。学校选派至混合所有制二级学院(产业学院)等办学机构的教师,在学校同等享有参加职称评审、项目申报、岗位竞聘、培训、考核、奖励等方面权利	公办职业院校派出工作人员(含领导干部)薪酬发放按有关政策规定执行。公办职业院校选派的教师在办学机构中的兼职薪酬不纳入单位绩效工资总量。企业派出工作人员薪酬由办学机构自主确定
4	台州实施意见	办学机构用人可采取社会自主招聘、校企选派教师和管理人员等方式,企业选派教师数不得低于办学机构教师总数的30%,办学各主体选派人员由办学机构负责日常管理和考核,以及人员工资、岗位津贴和福利发放	非营利性机构办学收益可按一定比例作为参与办学的职业院校教师考核奖的来源,事业单位编制的岗位工资、薪级工资、绩效工资和津贴补贴等收入分配办法须符合国家、省事业单位工作人员收入分配的相关规定

造性空间不大,再加之不同政策文本设计的“支持政策”条目所包含的具体内容不一样。因此,重点对政策文本中本级地方政府自主程度相对较高的“财政拨款”进行比较(表7)。其中河北的“办学试点按股权比例享受公办职业院校生均拨款政策”、台州的“整体混改后的非营利性高职和中职院校可分别按基准生均财政补助定额20%和生均财政公用经费标准的20%给予支持”,具有一定的创新性。

三、地方政府职教混改具体政策存在的问题

河北、山东、江西和浙江台州政策文本的出台,其意义和价值已经超出政策本身。它既是面对职教混改新形势、新任务,把国务院“探索发展”“鼓励发展”的重要精神化为实际行动的具体表现,也是对寄希望国务院或教育部出台具体政策的徘徊观望者的一种鞭策。当前,由于职教混改实践不充分,成熟、典型的学校层面混改案例不丰富,其实践探索中遇到的问题还没有得到充分暴露,加之现行法律和政策的“规制作用”过于强大,四个政策文本还存在以下三个方面的问题。

(一)政策文本按就近原则借用而成

与“公有”和“非公有”单一经济基础相适应,我国办学政策被严格区分为“公办”“民办”两类不同的教育政策,分别规范着“公办学校”和“民办学校”的办学行为。混合所有制办学作为公有资本和非公有资本交叉融合的办学形式,突破了“公有”“非公有”办学彼此分离状态,使原有“公办”或“民办”办学政策与之不完全匹配。为规范混合所有制办学行为,四个政策文本在涉及职教混改诸多关键问题的解决上,均在遵循国家现行办学政策前提下,按就近原则借用“公办”和“民办”办学政策、结合职教混改基本需要汇聚形成。表现在混合所有制院

校法人登记、法人治理、产权确权、人事管理、支持政策(包括财政、税收、金融、土地和产教融合等政策)等具体问题的处理上,无论是公办、民办,还是教育领域、经济领域的政策法规,哪条接近用哪条,哪条适合用哪条,“借用”特点十分明显,创造性应用不够。从整体架构及其内容表述看,四个政策文本更像是公办和民办学校办学政策以及与之相关的法律法规摘编,来自职教混改实践的经验总结、契合职业教育混合所有制办学本质规律的内生性政策创新内容很少。^[5]

(二)政策文本相互间重复现象较多

由于政策文本创新比较少,不可避免地在地方政府制定政策文本中都或多或少会出现机械照搬或套用的情形,从而表现出后出台的政策文本重复先出台的政策文本内容的现象。

(三)政策文本操作性还不够强

对于推进职教混改,党中央发展混合所有制经济的总政策,国务院“探索发展”“鼓励发展”的基本政策已经十分明确。作为支持职教混改落地实施的具体政策,是职教混改政策框架体系三个层次中最重要、最具挑战性的政策类型。这一层面的政策既是对理论引领意义的系统继承,也是操作实施的具体要求。^[6]但作为操作层面的地方政策,四个政策文本相较而言,宏观方向上指导性和原则性的内容(即可以做)偏多,具体实质性落实和操作层面的内容(如何具体去做)偏少。四个文本中,两个指导意见内容可以稍显原则性,而实施意见、试点方案则应该更加具体落实、落细和落地。台州文本在这方面做了一些有益的尝试,但操作性还不够强。地方政府职教混改具体政策本是国家职教混改总政策和基本政策的“配套政策”和“实施细则”,应重点

表7 关于支持政策的比较

序号	政策名称	财政拨款
1	河北试点方案	对于新建或投资较大的股份制、混合所有制办学试点项目通过增资扩股方式给予建设资金支持,本级财政可视财力情况给予资金支持。办学试点按股权比例享受公办职业院校生均拨款政策,并享受相应的税收优惠政策
2	山东指导意见	混改后仍为公办性质的学校和混合所有制二级学院享受公办院校生均拨款。整体混改后登记为非营利法人的,可给予财政支持,与公办院校享有同等权利申报财政专项,收到的财政拨款应进行专项核算
3	江西指导意见	混改后仍为公办性质的职业院校和混合所有制二级学院(产业学院)享受公办职业院校生均财政拨款
4	台州实施意见	混改后仍为公办性质的办学机构享受公办院校的生均拨款。整体混改后登记为非营利性机构的高职院校,可按公办院校基准生均财政补助定额20%给予支持;整体混改后登记为非营利性机构的中职院校,可按公办院校生均财政公用经费标准的20%给予支持;与公办院校享有同等的人才政策、申报高水平项目建设等,财政给予支持。登记为营利性机构的,按《台州市公共财政扶持民办教育发展实施办法》执行

在操作实施层面上做文章,即告诉参与主体混合所有制办学到底应该怎么办。地方政策的可操作性程度不仅事关国家宏观政策的落地执行,更直接影响着本地区职教混改的进程和效果。由于地方政策文本的可操作性还不够强,其对职教混改的实际指导作用远没有预期的那样大。

四、推动具体政策文本创新的建议

从总政策、基本政策统领和主导角度看,职教混改已不是“该不该做”“能不能做”的问题,而是应该“认真贯彻落实”以及“怎么去做”“怎么做好”的问题。^[7]解决这些问题则需要操作层面具体政策的强力支撑。针对河北、山东、江西和浙江台州政策文本存在的问题,笔者就未来地方政策乃至教育部政策的制定提出以下建议。

(一)要强化政策工具对政策创新的抓手作用

职教混改目的是要充分调动企业等社会力量参与职业教育的积极性、主动性,推动政府、学校与企业等社会力量实施多种形式的混合所有制办学,创新治理体制机制,深化产教融合、校企合作,优化职业教育供给,推动形成多元办学格局。地方政府作为推进办学体制机制改革的关键角色,固然要“借用”现行办学政策,以保证混合所有制办学的合法性、合规性,但倘若一味地去满足现行政策条款的原则要求,则难以推动职教混改的深入开展。这就要灵活运用“政策学习”这一工具,推进现行政策的创造性运用。政策学习是政策创新的重要基础,是理解和推动政策创新的核心工具,更是实现政策创新的必要环节,而政策创新则是政策学习所追求的行动目标。^[8]对职教混改的总政策,要重点悟透“混合所有制经济是基本经济制度的重要实现形式”的本质内涵;对“探索发展、鼓励发展”的基本政策,要追寻它的精神实质;对当前部分省的具体政策,要探索其操作实施的动作要领;对经济领域股份制、混合所有制改革系列政策,要根据混改院校组织特性,探索其向职教领域迁移的可行性;对公办或民办职业教育相关政策,要根据混改院校兼有“公办”和“民办”的某些特性,探索其对混改院校的“适应性”,深入挖掘其能支撑职教混改的“政策条款”,并根据实践探索的需要创造性、拓展性运用,推进政策的集成创新。只有对不同类型和不同领域的政策经验与政策特点进行系统研究,才能为政

府部门在时间与空间上提供更为广阔的政策知识库,从而为借鉴、移植和创造性应用现行政策,实现政策创新营造良好条件。

(二)要发挥混改试点对政策创新的探路作用

在实践尚不充分的当下,一味强调尽早出台系统配套的职教混改具体政策并非上策,以试点为主要方式的实践探索更为实际。试点是职教混改的重要任务,更是重要方法。试点能否趟出路子,关系职教混改的成败。^[9]我国改革开放40多年实践充分证明:但凡重大改革举措,无一不是先试点、总结经验再逐步推广开的。前期,作为实践个案的苏州工业园区职业技术学院产权变更、民进公退以及法人治理经验,海南职业技术学院“三化四不”的体制方案^[10],山东海事职业学院“事业单位、混合体制、民营机制”的办学体制和山东化工职业学院的“一个平台、两类资本、三驾马车、四套机制、五项原则”的办学模式、“政府供地+企业出资+明晰产权”的建设模式及“公办高校、混合体制、民营机制”的办学体制^[11],已为职教混改积累了经验,提供了样板,其对政策创新的贡献作用不可低估。在目前尚无法出台系统配套具体政策情况下,建议由教育部或省级人民政府主导推动职教混改试点,尤其是要推动“省部共建职业教育创新发展高地”先行先试,探索实践方法与路径,为全国范围内职教混改提供可复制、可推广的经验,真正实现在试点探索基础上推进政策创新的目标。

(三)要突出关键问题解决对政策创新的攻坚作用

能否实现职教混改政策创新,关键之处是能否在关键领域相关问题的解决上取得突破。在职教混改实践中,不同类型学校都会遇到举办方式、出资方式、产权制度、办学许可、法人登记、治理体系、人事制度、财政支持、分类管理等关键或敏感性问题。其中产权制度、法人登记、治理结构、人事制度和财政支持等问题尤为突出,因为,产权明晰是基础,办学属性(法人登记)是方向,治理体系是关键,人事制度是杠杆,财政支持是保障。只有围绕上述关键问题努力破题,政策创新才能实现突破:一是关于产权制度的设计,要强调通过明晰产权,保护各类资本权益,尤其要强调国有资本保值增值,突出国有资本的放大功能,体现国家(下转第37页)

年”奋斗目标提供人才保障[N].人民日报,2014-06-24(1).

[4][10]周志刚,等.职业教育质量评价体系研究[M].北京:经济科学出版社,2018:246,227.

[5]中共中央,国务院.中国教育改革和发展纲要[EB/OL].(1993-02-13)[2021-06-21].

http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2484.html.

[6]全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划[EB/OL].(1996-04-10)[2021-06-21].

http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2485.html.

[7]国务院关于《中国教育改革和发展纲要》实施意见[EB/OL].(1994-07-03)[2021-06-21].

http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2483.html.

[8]国务院关于大力发展职业教育的决定[EB/OL].(2005-10-28)[2021-06-22].http://www.gov.cn/zw/gk/2005-11/09/content_94296.htm.

[9]赵利堂.高等职业教育质量第三方评估研究[D].重庆:西南大学,2018:5.

[11]查吉德.论职业教育的逻辑[J].职业技术教育,2010(1):5-9.

[12]中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL].(2021-03-13)[2021-07-03].http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.

[13]关志康.政策工具视角下我国新时代教育评价政策研究——基于《深化新时代教育评价改革总体方案》的分析[J].当代教育论坛,2021(3):32-40.

[14]中共中央办公厅,国务院办公厅.关于推动现代职业教育高质量发展的意见[EB/OL].(2021-10-13)[2021-10-15].http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/12/content_5642120.htm.

[15]赖因哈德·施托克曼,沃尔夫冈·梅耶.评估学[M].唐以志,译,北京:人民出版社,2012:335.

[16]丁建石.职业教育第三方质量评价的相关法律政策梳理及完善策略[J].中国职业技术教育,2017(26):42-48.

[17]E·格威狄·博格,金伯利·宾汉·霍尔.高等教育中的质量与问责[M].毛亚庆,刘冷馨,译.北京:北京师范大学出版社,2008:5.

(上接第20页)对职业教育办学资源总量的控制幅度的价值取向。二是在办学属性选择上,政府(财政性经费)作为出资人参与混合所有制办学,该类学校无疑必须登记为非营利性法人,国有资本(经营性资产)参与混合所有制办学,也应积极引导该类学校登记为非营利性法人(因为,按照《民办教育促进法》的规定,民办学校可以自由选择营利或非营利法人,那么作为国有资本参与的混合所有制职业院校应该引导其选择非营利法人)。三是在治理体系设计时,混合所有制职业院校应明确其决策执行机制为“董(理)事会领导下的校长负责制”,其法人治理结构可以按照“党委领导、董(理)事会决策、校长治校、专家治学、多维监督”的架构构建。四是在人事制度设计上,强调建立灵活多样的用人机制,即实行多元混合的身份管理、能进能出的员工管理、能升能降的岗位管理、能高能低的薪酬管理。五是在财政支持政策设计上,地方政府参与混合所有制办学,应按其出资比例向混改学校拨付生均教育经费。^[12]总之,只有关键领域的问题得到有效解决,政策创新才能实现。

参考文献:

[1][10]赵伟.混合所有制办学:踩稳前行的脚步[J].中国职业技术教育,2015(10):5-15.

[2]雷世平.我国混合所有制职业院校法人属性研究[J].职教论坛,2016(3):5-15.

[3]周江林.法人问题与我国民办高校可持续发展:一个文献综述[J].黄河科技大学学报,2011(5):5-9.

[4]雷世平.我国职业教育混合所有制办学体制改革研究[J].职教论坛,2020(10):17-23.

[5][6][7][12]雷世平.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,2021(19):17-23.

[8]李宜钊.政策学习:推动政策创新的新工具[J].云南行政学院学报,2015(5):135-139.

[9]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(4):158-162.

[11]王敬良.引导大量社会资本办大职业教育——山东化工职业学院整体“混改”实践[N].中国教育报,2020-10-20(9).