

【职业教育教学研究】

非营利性民办高职院校新秩序构建及政策支持研究

周肖兴, 张宝灵

(无锡南洋职业技术学院, 江苏 无锡 214081)

摘要: 随着经济社会发展和产业升级,新业态不断涌现,社会对技术技能人才的需求越来越紧迫,非营利性民办高职院校的地位和作用越来越凸显。非营利性民办高职院校加强办学规范和法人结构治理,分权制衡,构建能与公办院校同频共振的新秩序,对促进学校高水平建设、高质量发展和高规格社会服务而言意义重大。政府主动靠前,细化政策并积极落实,营造良好的政策支持新环境,确保非营利性民办高职院校稳定、健康和可持续发展,是其职责所在。对两个模块的均衡把控是构建非营利性民办高职院校新秩序和形成民办职业教育新生态的前提、基础和关键环节。

关键词: 非营利性民办高职院校; 新秩序; 政策支持

中图分类号: G 717 文献标志码: A 文章编号: 1671-4806(2022)04-0090-08

DOI:10.13659/j.cnki.wxxy.2022.04.005

A Study on the New Order Construction and Policy Support for Non-Profit Private Higher Vocational Colleges

Zhou Xiaoxing, Zhang Baoling

(Wuxi South Ocean College, Wuxi 214081, China)

Abstract: With economic and social development and industrial upgrading, new industries are constantly emerging, the demand for technical and skilled talents has become more and more urgent, and the status and role of non-profit private higher vocational colleges has become more and more prominent. It is of great significance for non-profit private higher vocational colleges to strengthen their regulations of school running and governance of corporation structure, implement a mechanism of separated powers with checks and balances, and build a new order that can be in harmony with public higher vocational colleges, so as to promote their high-level construction, high-quality development and high-standard social services. It is the responsibility of the government to take the initiative to refine its policies and actively implement and create a good new environment for policy support to ensure stable, healthy and sustainable development of non-profit private higher vocational colleges. The control and balance of the two modules is the prerequisite, foundation and key link for the normalization of the new order of non-profit private higher vocational colleges and the formation of a new ecology of private vocational education.

Key words: non-profit private higher vocational colleges; new order; policy support

收稿日期: 2022-04-05

作者简介: 周肖兴(1963—),男,江苏苏州人,教授,硕士,研究方向为高等职业教育、民办高等教育;张宝灵(1956—),男,河南平顶山人,研究员,博士,研究方向为高等教育管理、民办高等教育。

非营利性民办高职院校在教育序列中与其他高校定位一样,都是人才培养的主阵地。所谓非营利性民办高职院校,是指非国家机构的社会组织或者个人利用非国家财政性经费,不以营利为目的,办学费用结余全部用于学校,面向社会依法举办的院校。其特征是法人治理结构健全,法人财产权独立完整,办学活动规范。进一步诠释,作为独立的法人实体,非营利性民办高职院校的法人具有独立的法人资格及学校经营权、治理权和管理权,法人财产权、产权关系、剩余资产归属、资产管理制度等清晰;财务会计制度、年度预决算备案制度和财务信息公开制度健全,会计信息流程等清晰,监事会监督机制清晰。我国《民办教育促进法》对非营利性民办高职院校的显著限定是:“非营利性民办学校的举办者不得取得办学收益,学校的办学结余全部用于办学。”^[1]

民办高职院校分类后,非营利性民办高职院校与公办高职院校一样,是完全追求公益化的高校。除办学资金来源渠道不同,两者的职能与功能完全一致,都是为国家培养人才。然而,需要注意的是,非营利性民办高职院校在后分类时期依然面临诸多挑战。例如:办学非营利,但办学经费需要自筹;办学资源不充分、不均衡,但办学条件需要与公办院校一样配置齐全,不能拼凑;生源差异大、师资不足,但人才培养质量需要高规格和高层次;学校办学过程中的遗留问题没有得到彻底解决。所以,非营利性民办高职院校的新旧过渡、个别疑难杂症及创新发展等问题,都需要构建新秩序来规范,需要政策的有力支持。

非营利性民办高职院校的新秩序有两个生成模块:一个是非营利性民办高职院校自身内部正常运行的新秩序,即非营利性民办高职院校现行的依法办学,有条理、有章法,符合职业教育规律、人才培养规律,具有可持续性的一种教育教学状态;另一个是政府对非营利性民办高职院校新秩序的政策支持,即根据非营利性民办高职院校新秩序的实际,政府提供科学合理的政策支持和扶持项目,并保证政策执行规格、层次的可行性和有效性。对两个模块的均衡把控是非营利性民办高职院校推进新秩序常态化、形成民办职业教育新生态的前提、基础和关键环节。两个模块的辩证关系是:新秩序是非营利性民办高职院校教育教学活动的基础性保障,政策支持则作为一种合法手段,对维护新秩序起着不可或缺的作用。政策支持通过其自身的强制性特点,对新秩序进行约

束,使得教育教学活动在合理的范围内有效运行。非营利性民办高职院校新秩序的这两个模块缺一不可,两者之间是相互合作、依赖的关系。

研究非营利性民办高职院校新秩序构建及政策支持的意义在于:一是随着经济社会发展,新业态不断涌现,人才层次、规格和质量不断提升,分析和梳理民办职业教育和非营利性民办高职院校在新形势下的特征、功能和作用,有益于帮助非营利性民办高职院校认清自身的发展定位、层次、路径和目标,有的放矢、量力而行,打造适度规模的精品教育;二是研究和探讨非营利性民办高职院校的内部治理,有益于帮助学校主动适应、积极作为,构建高质量高职教育;三是提出构建非营利性民办高职院校新秩序的思路和看法,有益于非营利性民办高职院校借鉴,为实现高质量发展、走内涵式发展道路、创办高水平院校打基础;四是针对非营利性民办高职院校发展指向和新秩序构建的机理需要提出建设性建议,能够为政府提供参考,帮助政府制定行之有效的支持政策,扶持学校依法办学、规范办学。

一、非营利性民办高职院校发展的新形势

(一)产业结构升级带来旺盛的人才需求,非营利性民办高职院校成为职业教育的重要组成部分

中国特色社会主义进入新时代,职业教育的基础性、先导性、全局性地位更加凸显。为建设国富民强的社会主义现代化强国,加快职业教育现代化建设,满足社会就业群体的职业技能需求,是新形势下职业教育发展的必然要求。2021年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,提出了加快构建高质量职业教育体系的方向、目标、任务和实施办法。这个文件是国家教育生态改革创新纲领性文件,对职业教育体系新起点的确立、新格局的形成起着决定性作用,具有划时代意义。在此背景下,政府鼓励民办资本参与职业教育的载体和路径会更加优化,如创新教育投融资机制、多渠道吸引社会资金、扩大办学资金来源^[2]。民办职业院校的办学条件将会大幅改善,人才培养质量和社会吸引力将显著提高。现代职业教育体系将逐步建成,职业教育类型特色将更加鲜明,技能型社会建设将全面推进。

这样的新形势给非营利性民办高职院校带来

了大有可为的发展空间,同时也说明非营利性民办高职院校也是职业教育的生力军、主力军。非营利性民办高职院校一定要积极响应国家发展职业教育的战略部署,为推动职业教育高质量发展和技能型社会建设,发挥民办教育体制机制优势,持续注入自有新动力,推动职业教育高水平、高质量发展,促进技能型社会建设更加完善。首先,要抓住这个良好的形势契机,全力以赴,服务产业转型升级,为行业企业输送技术技能人才,为经济社会发展作出应有的贡献。其次,要打造好“家门口”的优质职业教育,助力区域职业教育高地建设,办出高水平、高质量的职业院校。最后,要充分发挥职业教育的特色,广泛开展社会培训,服务一线劳动者和基础性工作群体,对广泛的不同层次群体(转业军人、农村进城务工人员、企业下岗职工)进行再教育,为社会稳定作出贡献。

(二)政策环境为非营利性民办高职院校高质量发展指明了前行方向、发展路径和建设模式

根据需要,我国对《民办教育促进法》《民办教育促进法实施条例》进行了修订,并同步出台了《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》《国家职业教育改革实施方案》《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》等涉及职业教育和民办教育的政策性文件。这些文件中明确提出:到 2022 年,职业院校教学条件基本达标,建设 50 所高水平高等职业学校和 150 个骨干专业(群)^[3];到 2025 年,职业教育类型特色更加鲜明,现代职业教育体系基本建成,技能型社会建设全面推进;职业院校办学格局更加优化,办学条件大幅改善,职业教育吸引力和培养质量显著提高^[4]。

从顶层设计层面上可以看出,国家意向以及法规 and 政策的导向为职业教育中的民办职业教育,特别是非营利性民办高职院校的高质量发展指明了前行方向、发展路径和建设模式,并将其摆在了教育改革创新和经济社会发展中更加突出的地位,从制度、产业、技术、人才等方面提出多项配套支持措施,围绕“增强职业技术教育适应性”和“开展职业教育提质扩容工程”两大重点促进职业教育蓬勃发展。通过这一系列政策红利可以看出,国家政策为非营利性民办高职院校提供了广阔的发展空间和宝贵的时代机遇。

(三)职业教育政策和民办教育政策交织合力下,非营利性民办高职院校将进入发展快车道

职业教育政策和民办教育政策交织合力打造

人才培养“蓄水池”。非营利性民办高职院校集职业教育与民办教育于一身,兼具两者特色。民办教育与职业教育的交织发展,满足了不同层次的职业教育需求。例如,江苏全省重点支持高职院校建设 36 个产教融合集成平台项目和 14 个培养项目,覆盖 13 个专业大类,涉及 20 多个产业领域,总投入超过 15 亿元,并已认定 144 家产教融合型试点企业^[5]。这无疑是对非营利性民办高职院校发展的有力支持。

在职业教育政策空间丰富的背景下,非营利性民办高职院校要自知责任重大,在服务区域经济发展等方面更加积极主动靠前,有计划、有方案、有目标地发挥民办体制机制优势和学校特色特长,加快高水平、高质量、高层次发展,与公办高职院校同频共振,共享职业教育政策支持。要充分利用和把握好发展机遇期,提升内涵质量创新力,以新思路、新路径、新举措提升学校的教育教学质量和办学发展水平,利用自身体制机制优势,为区域经济发展提供更多优质的差异化教育服务,满足学生个性化就业需求。总体来看,非营利性民办高职院校整体质量有所上升,在政策支持力度持续加码下,预计未来非营利性民办高职院校招生规模将进一步扩大,在校人数将继续增长,该类院校将进入发展快车道。

二、构建新形势下非营利性民办高职院校的新秩序

(一)切实加强党的领导,健全法人治理结构

当下,非营利性民办高职院校正按照新的民办教育法规,加强内部治理,推进自身健康、持续、快速发展,为构建新形势下的教育教学新秩序交出应有的答卷。非营利性民办高职院校要坚持和加强党的全面领导,推进党组织有效覆盖,充分发挥党组织的政治核心作用。建议实行教育主管部门管理与属地管理相结合、以教育主管部门管理为主的非营利性民办高职院校党建工作管理体制,实施向非营利性民办高职院校选派党组织书记制度,建立健全党组织参与决策和监督机制,使党组织通过法定程序进入学校决策机构、行政管理机构和监事会。非营利性民办高职院校的党组织要强化思想引领,牢牢把握社会主义办学方向,牢牢把握党对意识形态工作的领导权、话语权,切实维护非营利性民办高职院校和谐稳定。

非营利性民办高职院校要依法办学,就要依法制定好和完善好学校章程,按照章程管理学校。

举办者也要依据学校章程规定的权限和程序参与学校的办学和管理。非营利性民办高职院校要健全理事会和监事会制度,进一步细化落实理事会的人员组成、任职资格、议事规则和成员变更等制度,理事会由举办者或其代表、党组织负责人、校长、教职工代表等共同组成。健全校长选聘机制,依法保障校长在理事会授权范围内独立行使教育教学、行政管理和预算资金支配的职权。完善教职工代表大会制度,保障师生参与学校民主管理和监督。

(二)坚持“思想办校”,办学权利属于学校

打铁还需自身硬。所谓“思想办校”,就是用民办教育法规、政策和理念来武装非营利性民办高职院校的举办人、投资人、校长和教职员工的头脑,使他们树立和非营利性民办高职院校制度相适应的思想、信念、道德、价值观以及和非营利性民办高职院校运行机制相适应的权利义务观念和纪律观念。“思想办校”是非营利性民办高职院校的第一价值取向。所谓办学权利属于学校,就是指非营利性民办高职院校通过学校理事会、校长办公会、校级党员大会和教职工代表大会来行使治理和管理学校的权利,依法开展工作,对学校负责,受全体教职员工的监督。“思想办校”的核心要义是立德树人,办学权利归学校,一心一意地为区域经济发展培养高素质技术技能人才。

对非营利性民办高职院校来说,树立“思想办校”理念比“资源办校”“规模办校”更重要。因此,转变非营利性民办高职院校举办人的传统办校思想,由企业思维转变成教育思维,是非营利性民办高职院校办学发展的根本途径。只有这样,非营利性民办高职院校的举办人、法人、学校第一责任人、校长的办学思想才能焕然一新,学校的层次、规格和质量也才会焕然一新,进而学校办学的新秩序和发展的新格局才会出现。

办学权利归属学校,是非营利性民办高职院校办学的元属性、根本属性。办学事权属于学校,一切发展由学校做主,法人代表学校行使经营权,为学校负责。举办人没有自己的“自留地”“小金库”,只有对学校的经营权、治理权、管理权、发展权。非营利性民办高职院校的举办者不得取得办学收益,学校的办学结余必须全部用于办学。

构建非营利性民办高职院校新秩序,只有完整、准确、全面坚持“思想办校”“办学权利归学校”理念,并将此转化为坚持以学生为中心、办学质量第一、公益效益优先、切实改变学校发展面貌等行

动,才能够推动学校质量变革、效率变革、动力变革和转型升级,才能够使学校的人才培养更有质量、社会服务更有效率、办学耐力更可持续、社会认可和赞誉更有信心。

(三)理事会议事结构和程序更加规范

新法新政实施前,民办高职院校的理事会结构和组织方式比较落后,举办者作为主心骨,是学校真正的决策者、学校发展的掌舵者、资源的筹措者。举办者往往亲自担任理事长,安排自己的亲属和代表进入决策机构。校长的遴选制度和任职条件也缺乏系统的规定,一些举办者控制理事会,决定校长的人选,或自己直接出任校长。

民办高职院校分类后,非营利性民办高职院校的组织结构和议事流程更加规范,理事会的集体领导、民主集中制等基本要点更加显著,体现在以下几个方面:一是理事会成员有三个转变,即思想转变、身份转变、作风转变,重构办学战略规划以及推动学校高质量、高水平发展的思想统一;二是理事会制定了符合非营利性民办高职院校特点的学校章程,理事会和行政办公会顶层决策系统升级转型,捋顺并厘清了学校与利益相关者之间的关系,治理管理权和一切资产归学校;三是省委教育工委向非营利性民办高职院校选派党委书记,确保了学校政治环境清廉、办学氛围良好;四是对待遗留的矛盾纠纷、疑难杂症,非营利性民办高职院校能及时按照我国《民办教育促进法实施条例》要求,自查自纠、处理结案或申请法律援助。

(四)分权制衡,权责清晰

治理是对管理的改革和调整,治理的核心是对办学权力进行配置。所谓民办高职院校办学治理,是指在高职教育“管办评”宏观政策体制下,围绕民办高职办学各利益相关者之间的责、权、利所作出的一系列制度安排以及对内部组织机构设置及其相关行为的规定^[6]。可以说,新法新政已在非营利性民办高职院校的内部治理权力配置方面体现出分权制衡思想。非营利性民办高职院校应该按照相关法律法规要求,完善内部治理结构,保证法人财产权独立完整,建立现代民办学校制度,将公办高职院校的规范性和民营企业的灵活性优势叠加,充分发挥非营利性民办高职院校的办学活力,办出符合新形势需要的特色院校。

新秩序架构下,非营利性民办高职院校需要分权制衡、权责清晰,注意权力分配和分权制衡的尺度及权责边界。首先,需要处理好四个冲突:一是效益和公益的冲突;二是非财政拨款和非营利

性办学的冲突;三是理事会内部权力分配冲突,要把举办人的经营权和校长的管理权分离;四是学校产权清算和分割的冲突。其次,需要厘清四个要素,即“思想办校”要素、“规模办校”要素、“能力办校”要素、“质量办校”要素。最后,要让理事会成员与校长一起制定好理事会会议制度、校长办公会议制度,处理好干部工作作风和行政运行方法转变、人才培养模式和教学管理模式转变等事宜。

三、新秩序的发展指向

(一)高水平建设

非营利性民办高职院校应该按照“教育思想现代化,办学条件标准化,课程管理规范,师生素质优良化”的建设要求,结合自身实际,按照教育部有关高职院校办学评估标准,参照公办高职院校的建设理念,制订出有创新性、针对性和有效性的高水平建设方案。核心是学校文化建设,因为学校文化是非营利性民办高职院校高水平办学的标志性体现,也是学校精神文明建设育人特色的鲜明体现,是学校培养符合新形势要求的高素质技术技能人才的内在要求。此外,非营利性民办高职院校的高水平建设还需要把握几个方面:一是办学高水平。以高起点、高品位、高质量为目标追求,坚持“质量立校、特色立校、文化立校”,走内涵式发展道路,办人民群众满意的高职教育。二是治理管理高水平。打造独树一帜的办学特色,让学生在全面发展的同时发展个性特长,帮助学有余力、特长突出的学生开发智力潜能和个性特长。三是教育教学高水平。师资是核心竞争力,把培养具有“高尚师品、爱生情怀、先进理念、渊博学识、精湛教艺”的师资队伍作为学校教育教学高水平的前置目标。四是人才培养质量高水平。学校以学生为本,靠质量立校,视教学质量为生命,以教学质量求发展,凝练一流的师资力量、一流的管理团队,创造出一流的办学业绩,培养出高质量技能型人才。

(二)高质量发展

非营利性民办高职院校需要认真分析研判民办教育发展面临的新形势、存在的新问题,明确新思路,制定新举措,提出新要求,树立“学生品德第一、技能第一、就业第一”理念,遵循职业教育发展规律,走内涵式发展道路;创新职业教育理念,深化职业教育改革,狠抓第一课堂管理,推进有效的校企合作实践教学,优化技能型人才培养评价方

式,精准发力,培养出优质人才;在专业设置、专业群建设、师资队伍、教学设备配置、教学场所建设、校园生活服务供给等方面,合理利用自身优势,扬长避短,在内涵建设上充分利用体制机制的灵活性,科学定位,特色立校,提升治理管理能力,从提高人才培养质量出发,用改革创新的办法,推进专业教学结构调整,拟定培养方案标准,注重教师的教学能力开发,更好满足学生的学习需求,保持非营利性民办高职院校的高质量可持续发展。

(三)高规格社会服务

非营利性民办高职院校需要转变观念,紧紧围绕地方经济发展,树立主动参与社会服务的理念,突破“校”的概念,走出“象牙塔”,为社会提供即时性、个性化、全程化的服务。一是打造自己的办学特色。培养“家门口”需要的人才,一定要突出应用型一线岗位工作能力,培养学生的工匠精神,全面提高学校服务地方经济社会的层次和水平。二是强化学校特色专业建设。科学进行专业设置和调整,对接地方、根植地方、服务地方,把人才培养质量的根本出发点和落脚点立足在胜任工作上,不断创新人才培养模式。三是不断提高教师的社会服务能力。教师是社会服务的中间力量,其素质和能力直接决定社会服务的效果,体现学校的实力和形象。

四、构建新秩序需要的政策支持

(一)对政策支持的认识

唯物辩证法认为,任何事物的本质都是内在的,它要通过外在的属性来表现^[7]。随着非营利性民办高职院校教育成为我国社会主义教育事业中的重要力量,促进非营利性民办高职院校与公办院校共同发展已经成为时代应答题。新修订的《民办教育促进法》释放的积极鼓励和大力支持非营利性民办高职院校发展的信号,使得加快推进非营利性民办高职院校发展成为新时代、新形势下的必然选择,政府如何引导非营利性民办高职院校办学成为最急迫的必答题。再者,民办高职院校分类后,厘清和确定非营利性民办高职院校的发展方位、办学原则、内涵建设、路径选择等也需要尽快提上日程,因为这些都是根本性问题,与国家经济社会发展及教育改革重大部署紧密联系,背后都有着深刻的政策考量,很多都要从整体和全局的角度去思考谋划。

各地政府要积极作为,认识到非营利性民办高职院校在当前国家大力发展职业教育中的地位

和作用,做好统筹谋划、全方位设计、精准施策。首先,政府应充分认识民办教育政策的重要性和必要性,深度理解《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》的导向意义,不折不扣地做好贯彻落实。政府的政策支持应该顺应民办教育规律,包括其办学规律、教学规律、社会效益规律和运行风险规律。其次,在支持非营利性民办高职院校发展的同时,政府需要对其加强规范管理,在政策选择上实施“支持扶持”和“规范管理”双管齐下。非营利性民办高职院校则需要积极配合,创造与公办高职院校同等的办学质量。

(二) 政策支持的三个侧重方向

良好的教育教学秩序也是政策项目顺利运行的根本条件和基础性要求。民办教育政策是非营利性民办高职院校的办学依据,也是非营利性民办高职院校办学的根本保障,更是引导非营利性民办高职院校发展的“指南针”。政府的政策支持应该有三个侧重方向:

一是围绕经济社会发展新格局对技术技能人才的需求,政策支持应该侧重于鼓励非营利性民办高职院校健全社会技能培养机制,加快扶持学校构建社会服务新体系。政策支持应该侧重于鼓励非营利性民办高职院校改变原有的人才培养质量评价制度,制定与公办院校一致的人才培养质量评价制度。政策支持应该侧重于鼓励非营利性民办高职院校构建民办职业教育教学新秩序,通过推动新秩序纵向贯通发展,促进非营利性民办高职院校与中职学校、本科职业院校的融通合作发展。

二是围绕产业高质量发展对技能人才的需求,政策支持应该侧重于加强非营利性民办高职院校优质职业教育资源供给。要巩固发展新秩序,政策支持就是一条安全带。必须及时制止超出法定范围的教育教学活动,保障教育教学的健康、可持续发展,保障非营利性民办高职院校的法定教育教学权利正常有效落实。政策支持应该侧重于优化非营利性民办高职院校教育布局,支持学校深化产教融合,提高专业建设水平。政策支持应该侧重于推动非营利性民办高职院校的校企合作深度发展,支持校企双方互利共赢,帮助非营利性民办高职院校加快提升培养高素质技术技能人才的能力。

三是围绕行业企业对高素质高职毕业生的需求,政府应该加大支持力度,侧重于提高非营利性民办高职院校人才供给质量。通过政策实施,改

善非营利性民办高职院校的办学条件,提高教师水平,提升人才培养质量。通过专项政策支持,提升非营利性民办高职院校的基础设施条件和信息化水平,提高“双师型”教师数量和水平,强化人才培养质量监测评价,保障学校技术技能型人才培养质量。

(三) 政策支持的良好环境

好的环境能孵化出好的秩序,好的育人环境就是非营利性民办高职院校的发展力、教育力、竞争力。后分类时期,民办教育环境已成为非营利性民办高职院校高度关注的焦点和热点。政府及相关部门应该深刻认识到民办教育环境对非营利性民办高职院校办学秩序的极端重要性,积极围绕非营利性民办高职院校健康发展这个命题,确立“把育人放在首位”的教学环境理念,聚焦非营利性民办高职院校对优质环境的需求,打造符合非营利性民办高职院校育人需要的最优环境。

一是规范制度环境。政府有责任帮助非营利性民办高职院校转变办学思想,依法办学,在规范办学、诚信办学轨道上正本清源、回归正位。非营利性民办高职院校有义务按照新法新政要求和学校章程规定,理顺各类权力主体之间和主客体之间的关系,科学合理制定举办者及其代表在理事会成员中的比例以及参会建言办法,着力构建更加完善的治理结构,建立健全决策程序、执行机制和监督制度,形成举办人、投资人等利益相关者融洽共治、依法办学、良善治理、和谐管理的新格局。

二是完善激励与扶持政策。政府的政策支持应该对非营利性民办高职院校实施政策先导机制,进行全覆盖、全方位、全过程的政策引导与监督。在奖励扶持政策方面,制定切合非营利性民办高职院校办学实际、让学校能“够得到”“摸得着”的奖励政策;在财政资金支持方面,制定放开收费政策,实行民办生均补贴政策;在专项支持政策方面,制定非营利性民办高职院校党建队伍资金支持、师资建设资金支持、专业资助资金支持等政策。这些都是支持非营利性民办高职院校构建高素质技术技能人才培养载体、平台和新秩序的关键措施内容。

三是鼓励社会力量办学。要构建起政府统筹管理、行业企业积极举办、社会力量深度参与的非营利性民办高职院校多元办学环境。根据《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,行业龙头企业可以与非营利性民办高职院校合作,深度参与学校职业教育专业规划、课程设置、教材开发、

教学设计、教学实施,与学校合作共建新专业、开发新课程、开展订单培养。建议制定相关支持政策,打造良好的职教社会环境,构建政、校、企合作的人才培养、使用、评价、服务、支持、激励等机制和体系,这对非营利性民办高职院校来说意义更加重大。

五、政策建议

(一)统筹设计支持政策和落实路线图

教育政策活动作为社会实践活动的有机组成部分,具有特定的活动领域和范围,其调整的是教育领域的社会关系,解决的是教育领域的社会问题^[8]。构建非营利性民办高职院校的新秩序,政府应该积极作为、主动靠前,尽快制定出一揽子支持政策,形成支持力度大、措施精准、上下衔接、协调一致的制度体系和落实路线图,帮助非营利性民办高职院校厘清自身差距,精准支持、对标解题,引导和指导非营利性民办高职院校构建秩序良好、环境友好、错位发展、有序发展的新格局。

(二)重构省级民办教育管理专门处室,出台《民办教育促进法实施条例》地方细则

建议政府设立相对独立的省级民办教育管理处室,负责指导和管控非营利性民办高职院校工作,与政府有关部门沟通联系,进行归口统一管理,进一步转变政府对非营利性民办高职院校的管理职能,加强对政策支持项目的领导和引导,为非营利性民办高职院校提供更加精准的服务。建议政府对非营利性民办高职院校实施整体性评估、差异性支持战略。根据非营利性民办高职院校办学实际,将整体性评估与差异性支持相结合,实行“一校一策”,因校派人、厘清问题、分类指导、定责扶持、成效考核。

建议政府出台《民办教育促进法实施条例》地方细则,完善政策传导机制,有效平衡政策供需。加强对非营利性民办高职院校的分步管理,针对不同类型、不同规模的学校,在做好思想准备、组织准备、工作准备的前提下,实施“抓两头带中间”战略,成熟一个整改一个。对于基本符合高水平发展条件的学校实施重点支持,发挥非营利性民办高职院校“领头羊”作用。对于问题学校,突出问题导向,盯难点、抓重点、补短板、强弱项,靶定目标、精准发力,争取早见成效。政府应该与有关学校签订目标责任书,做到有组织、有方案、有责任、有管理、有监管和有成效。

(三)厘清资产属权和管理权责,健全财务会计制度

《民办学校分类登记实施细则》规定,现有民办学校选择登记为非营利性民办学校的,依法修改学校章程,继续办学,履行新的登记手续。非营利性民办高职院校的举办者要依法履行出资义务,将土地、校舍和其他资产足额及时过户到学校名下。非营利性民办高职院校存续期间,政府要帮助学校对举办者投入形成的资产、财政补助形成的资产、捐赠形成的资产、自身办学积累形成的资产、债务资金形成的资产等依法享有法人财产权,严禁任何组织和个人侵占、挪用、抽逃和私分。

政府应该引导非营利性民办高职院校落实好法人财产权,厘清产权关系,健全资产管理制度,指导非营利性民办高职院校健全年度预、决算备案制度和财务信息公开制度。政府应该探索建立统一的非营利性民办高职院校财务报表编制规则,建立财务监管约谈机制,对违反财务管理相关规定的学校举办者、管理者和财务部门负责人进行约谈,限期纠正违规做法。非营利性民办高职院校要配合政府,加强学校的财务会计制度建设。

(四)健全监督管理机制,完善财政扶持制度

政府应该加强对非营利性民办高职院校内部治理管理机构建设的支持,帮助学校尽快转变职能,改进教育教学管理方式,提高人才培养质量;定期对非营利性民办高职院校开展专项督查和综合督导,定期通报,指导非营利性民办高职院校做好年度报告、年度检查,制定省市两级审计监督制度,加强非营利性民办高职院校风险防范。政府还应该帮助非营利性民办高职院校建立办学管理信息系统,提高电子政务和网上办事服务效率,帮助非营利性民办高职院校统筹建立第三方质量认证和评估制度、信息公开制度。

政府有关部门应该按照审批和管理权限,启动专项资金,制定为非营利性民办高职院校投入发展资金的制度机制,并将资金列入同级财政预算,依法用于非营利性民办高职院校的实习实训基地建设、优质特色专业及专业群建设、师资队伍建设等项目。根据区域平均消费水平,政府应该制定非营利性民办高职院校的生均公用经费补助标准制度,弥补经费支出不足,并适时适度增长该经费。

(五)构建对口帮扶机制,支持优质特色的非营利性民办高职院校建设

政府相关部门应该积极牵头,以校校合作、校

企合作等为主要形式,为非营利性民办高职院校建立帮扶机制,允许公办高职院校发挥其师资和管理等方面优势帮扶非营利性民办高职院校发展,允许公办高职院校在编在岗教师到非营利性民办高职院校参与管理或者任教。支持行业企业与非营利性民办高职院校之间建立校企合作关系,通过教学科研、管理互动、实习实训等方式,实现资源共享、合作发展,全面提升非营利性民办高职院校的教育教学水平、教师队伍水平、学校管理水平和育人质量。

六、结语

新时代,我国职业教育类型特色更加鲜明,现代职业教育体系基本建成,技能型社会建设全面推进。政府提供给非营利性民办高职院校的高水平、高质量发展种类项目将会更丰富,政策支持力度将会更强。政府的政策支持将会使非营利性民办高职院校的办学格局更加优化,办学条件大幅改善,人才培养质量显著提高。但是要解决非营利性民办高职院校发展不充分问题、缩小非营利性民办高职院校与公办院校的发展差距、实现非营利性民办高职院校的全面发展,仍然任重道远。面向未来,相信各地政府能认真落实好新法新要求,坚持用科学合理的办法解决非营利性民办高职院校发展不充分问题,为非营利性民办高职院校可持续发展提供科学有效的支持性政策。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国民办教育促进法[A/OL]. (2018-12-29) [2022-03-04]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyfl/202204/t20220421_620261.html.
- [2] 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:国发〔2016〕81号[A/OL]. (2017-01-18) [2022-03-04]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/18/content_5160828.htm.
- [3] 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[A/OL]. (2019-02-13) [2022-03-04]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm.
- [4] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》[A/OL]. (2021-10-12) [2022-03-04]. http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/12/content_5642120.htm &rs=1.
- [5] 加大省级统筹力度 增强职业教育适应性 职教江苏方案助高技能人才喷涌[EB/OL]. (2021-04-19) [2022-03-04]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/2021/2021_zt04/gc/202104/t20210419_526982.html.
- [6] 周肖兴. 民办高职“二元思维”视阈的治校研究[M]. 南京:南京大学出版社,2018.
- [7] 江德兴. 马克思主义哲学原理[M]. 苏州:苏州大学出版社,1999.
- [8] 刘复兴. 教育政策的价值分析[M]. 北京:教育科学出版社,2003.

(编辑:申厚坤)