

混合所有制职业院校体制创新、实现路径 与治理结构研究

——产权经济学视角的分析

张震,刘继广,张雪彦

(河南机电职业学院,河南 郑州 451191)

摘要:从产权经济学视角,研究提出混合所有制职业院校体制机制创新的前提、路径与重点。明晰产权关系与完善产权制度是职业院校“混改”的前提,要健全现代产权制度、明确产权归属、规定职业院校“混改”中产权保护的主要内容。体制机制创新的路径是形成多元产权结构,要遴选合适的产权主体进行合作,形成最优的多元产权结构,特别重要的是设置合理的股权结构与管理机制。重点是完善法人治理结构,要进一步补充完善有关法人身份的相关政策法规,明确混合所有制职业院校法人类型及其选择。产权结构决定治理结构,治理结构是产权结构的具体组织形式。要科学设计混合所有制职业学校法人治理结构下的“三会一层”运行机制,合理处理党委领导与“三会一层”的关系问题。

关键词:混合所有制;职业院校;体制创新;实现路径;治理结构

中图分类号:G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2020)0028-0057-08

发展混合所有制经济是十八届三中全会以来的一项重要改革内容,建设混合所有制职业院校是职业教育深化产教融合的新探索、新路径。经济领域的改革如何借鉴和引申到职业教育领域,从现有的研究成果和办学实践来看,还没有统一的结论。从深化产教融合、校企合作以及职业教育人才供给侧改革需求来看,发展混合所有制职业院校,实为一个不可或缺的选项。

一、发展混合所有制职业院校的制度基础

好的制度设计就是生产力,就是优化制度设计、挖掘制度潜力、释放制度红利的过程。职业院校进行混合所有制改革是一种体制机制层面的大胆创新,是对原有体制机制不断补充、优化、完善的存量改革。明晰产权关系与完善产权制度是混合所有制职业院校体制机制创新的前提。

发展混合所有制职业院校是对原有办学体制

收稿日期:2020-08-14

基金项目:河南省教育科学“十三五”规划2019年度重大招标课题“探索发展混合所有制职业院校体制机制研究”(项目编号:2019-JKGHZDZB-09,主持人:王本亮);河南省教育科学“十三五”规划2020年度重大招标课题“河南省高职院校毕业生就业形势及对策研究”(项目编号:2020-JKGHZDZB-06,主持人:张震)

作者简介:张震(1963—),男,教授,主要研究方向为教育管理;刘继广(1970—),男,博士、副教授,主要研究方向为产业经济与教育发展;张雪彦(1989—),女,硕士,主要研究方向为职业教育。

机制等制度壁垒的重大突破,在职业院校“混改”过程中往往会遭遇诸多既有制度的限制和挑战,因此,需要通过政策引领和法律法规建设获得“混改”的合法性和制度保障。这就会涉及产权制度建设问题。譬如,对职业院校法人类型进行营利性或非营利性界定,赋予其特定的投资权、收益权;鼓励和允许具有一定实力与资质的企业投资职业院校,并获得相应的人才红利与投资红利等。产权制度是我国社会主义市场经济建设的基石,保护各种市场主体产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求。有恒产者有恒心,经济主体财产权的有效保障和实现是经济社会持续健康发展的基础。

1. 健全现代产权制度是职业院校“混改”的制度保障

产权制度是市场经济一切制度安排的基础,建设并健全现代产权制度是完善社会主义市场经济体制的核心。产权制度是“既定产权关系和产权规则结合而成的且能对产权关系实行有效组合、调节和保护的制度安排”。^[1]市场交易的实质是产权交易,其前提是交易主体必须对所交易的物品拥有明确的产权,借此交易主体之间才能顺利实现相互之间产权的交换。

依据我国最新出台的《中共中央国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》(2016年11月4日),建立现代产权制度主要涉及四个方面内容。一是产权归属清晰,即通过法律法规的形式来认定和明确各类财产权的具体所有者;二是产权权责明确,即各个相关主体在使用产权的过程中应该将权利与责任落实到位;三是产权保护严格,即应建设系统、完备的产权保护法律法规,借此严格保护各种性质、形式的产权;四是产权流转顺畅,即从法律层面保障各类产权在市场上自由流动、组合和运营,保证其以合法形式谋求利益最大化。只有如此,才能实现产权结构的不断优化和资产的不断增值,以及混合所有制经济的健康发展。

(1) 政府政策支持与制度创新是建设产权制度的关键。混合所有制改革需要政府给予一定的政策与制度环境。一是国家在宏观层面应进一步解放思想,推进社会主义市场经济机制建设,为混合所

有制职业院校改革提供更加宽松的制度环境,包括明确混合所有制职业院校改革的合法地位、明晰其产权归属、赋予其更大的学校治理权,大力支持与此相关的营利性与非营利性民办职业院校发展等。二是在职业院校“混改”中,需要对投资主体的产权进行保护,因此需要政府通过政策工具和相应的产权制度安排来促使产权明晰、产权归属、产权保护、产权流转等问题的实现。从齐齐哈尔工程学院混合所有制办学探索之路可知,职业院校“混改”的前提与基础是政府在产权制度方面的政策支持。

齐齐哈尔工程学院院长曹勇安深信,“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度,是职业院校推进混合所有制改革,建立现代职业院校制度,实现“混改”健康持续发展的基础和保障。^[2]当时黑龙江省人民政府的文件与黑龙江省教育厅有关齐齐哈尔工程学院进行“混改”的相关批复,是关于民办职业院校产权制度改革的重要尝试。由此而被誉为“黑龙江模式”的产权安排方式,在肯定教育举办者社会贡献的同时,也给予地方实践与制度创新以充分施展的空间,值得全国职业教育“混改”实践的思考与借鉴。

(2) 培育产权市场促使产权交易规范化、公开化和有序化。政府应不断培养和发展我国产权交易市场,不断形成并完善公开、公平、公正的产权交易机制,建立健全交易规则和运作制度,规范产权交易行为,促使各类产权在交易市场中进行公开、公平、公正、规范的交易,有利于各种各类资产的自由流动与重组。只有通过这种制度化、规范化、公开化、合法化程序,才能有利于投资主体顺利实现股权的减持、退出或转让,才有助于规避“混改”中产权交易存在的风险。在此以参与职业教育“混改”的国有企业为例。国有企业负责人往往对参与“混改”心存疑虑和较大顾忌,主要缘由是担心以后被无辜追究责任,被扣上诸如“权力寻租”“导致国有资产流失”等罪名。同样,有的非公有制投资主体也担心以后会被指责“行贿”“掠夺国有资产”“化公为私”等罪名。

2. 明确产权归属是实现“混合”的前提条件

(1) 明晰混合所有制各个投资主体的产权边

界。明晰产权主体的投资权、管理权、经营权、收益权以及资产处置权是“混合所有制”改革的前提,也是依法依规实行“混合所有制”的基本规则。一方面,要明确界定参与“混改”的公有制经济主体的产权,例如公办职业院校的学校产权包括土地、建筑物、设备等物的产权,也包括学校声誉、办学传统等无形资产,以及教师的教学劳动产权、师生的科研发明、专利等产权,甚至有的国有资产还须通过国有资产管理部门等进行确权。只有如此,才能客观评估学校资产,解决学校产权难以评估与交易的难题。另一方面,还须明确界定非公有制资本或民间资本的产权,明确其投资收益权,例如允许混合所有制职业院校可从办学结余中拿出一定比例的经费作为出资人的投资回报或收益等,以此鼓励投资人参与职业教育的积极性与创造力。

(2)通过设立金股制度明确国有资产的产权。从实践探索的情况看,一些职业院校的国有资产在“混改”总资产中占比过小,存在难以按照股权大小来安排国有资产代表进入学校决策层的问题,不利于对国有资产的保值与增值,也不利于保障职业院校“混改”后的办学主导方向与人才培养目标。因此,混合所有制职业院校可以借鉴企业领域的金股制度。金股制度是为了保障一部分特殊股权的利益而设计的一种持股方式,持股人的权利不局限于其持股比例大小,而是关键股权具有一票否决权。即通过有效的制度设计,赋予公办职业院校代表进入董事会、校务会和监事会等决策层、管理层及监督层的权利,并拥有学校重大事务决策的一票否决权。这样公有制代理人对股东大会、董事会、校务会等重大决策具有最终否决权,能有效保障“混改”后职业院校的办学方向、国有产权保护,从而充分发挥公有制在“混改”中的引导作用与关键保障作用。^[3]

3. 职业院校“混改”中产权保护的主要内容规定

进行职业院校混合所有制改革的难点在于保护各方投资者的产权。建立混合所有制要兼顾利益相关方各投资主体的利益,不能以牺牲某一方的利益为代价来获得另一方的利益,而必须实现利益共享、责任同担,才能保障各方资产的安全与

收益,规避国有资产被侵吞或流失、非国有资产被消耗殆尽的问题。

(1)及时补充法人产权受保护的明确规定。法人产权是混合所有制职业院校赖以存在和发展的经济基础,法人产权以及构成法人产权的出资人所有权及权益清晰与否,直接影响混合所有制职业院校的可持续发展与人才培养成效。在混合所有制职业院校中,法人产权一般指法人拥有全部出资者投资形成的全部产权,其权能主要包括股东会的所有权、董事会的决策权、校务会的管理权和监事会的监督权等。

当前,混合所有制职业院校法人产权缺乏相关法律法规的明确规定与保护。与该问题直接相关的法规是《民办教育促进法》,尽管该法经过修订,但仍存在较大遗漏和问题。譬如,从法人分类而言,依然拘泥在“公”与“私”,“营利”与“非营利”的非此即彼的单一线性思维上;从立法逻辑上讲,滞后于当前市场经济改革的步伐与精神,未充分发挥市场机制在经济活动中的决定性作用。在混合所有制职业院校的改革中,“既要避免国有资本不流失,确保国有资本的保值增值,也要保证非公有资本出资人权益免受侵害,这是保证财产权完整性的内在要求。”^[4]但是,事实上,当前对法人产权保护的制度建设比较滞后,产权保护力度不够,特别是对非公有资本的保护几乎没有明确规定,例如,《民办教育促进法》回避了举办者的产权保护,仅仅规定举办者对投入学校的资产享有法人财产权,但是没有对学校清算后剩余财产的所有权、收益权、转让权等做出明确规定。

(2)加强对投资者转让权与收益权的保护。为了促成产权标的物在不同产权主体之间的合理转移和流动,实现资产的重组,必须在产权制度中明确和保障投资主体产权的转让权。股权独立性所决定的产权流动性是保护股东利益的必要内容,也是维持学校良好管理经营秩序的需要。由于现阶段混合所有制职业院校大多属于投资办学的现实情况,除在法律上对投资人的所有权明确界定外,还应允许投资人在不损害学校资产、不造成学校资产流失的前提下,享有对学校财产的转让权。即在法律许可范围内,投资者可以自行转让其产权,并在终止前进行财产清算。

在公有资本与非公资本的产权保护上要尊重资本运动的基本规律,保护国有资本与非公有资本的存量与增量。一方面,在推进公办职业院校混合所有制改革实践中,强调要确保国有资产不流失,另一方面,应同样保护非公有资本出资者的权益。混合所有制职业院校是基于市场经济的运行机制,应该遵照市场经济规律对各投资主体的权益进行保护,即便将混合所有制职业院校法人属性归为非营利性法人,也应在学校获得一定办学积累的情形下,让非公有资本投资者获得合法的收益或取得一定的增量资本。因此,需要对投资主体的增量资产进行评估,明确增量资产的内容、计算方法,以及如何保护和实现增量资产的收益。^[5]

二、混合所有制职业院校体制机制创新的实现路径

混合所有制职业院校是一种国有资本、集体资本和非公有资本等多元投资主体产权相互融合的产权结构,因此,遴选合适的产权主体进行合作,形成最优的多元产权结构,设置合理的股权结构与管理机制特别重要。

1. 遴选合适的产权主体进行合作

首先,遴选混合所有制试点改革的职业院校。可以根据“择优试点”的思路选择硬件相对好的学校作为整体实施混合所有制改革的试点。然后,理性选择最佳投资主体,推动和实现产权组织结构的多元“混合”,并通过多种形式和渠道吸纳非公有资本进入,积极推进股份制,以此调

整混合所有制经济构成要素。建立混合所有制职业院校的入股原则是“入股自愿、股权平等、利益共享、风险共担”。^[6]其次,混合所有制职业院校应具备四个条件。一是至少有两类产权主体,一类属于公有制经济成分,另一类属于非公有制经济成分。前者可以是国有资产或集体资产,非公有制经济成分的资产可以是民营资产、个人资产或外资。二是具有必备的教育资本与产业资本,这是职业教育校企合作的必要性决定的,也是职业教育“混改”的重要特点。三是出资人身份及其财产属性的改变,投资主体成为学校的举办者,投资财产成为法人财产。^[7]四是通过对所有投资主体的资产进行确权,依据出资人的出资份额形成其拥有的股份,进而形成学校办学权力的多元产权结构(图1)。

根据混合所有制职业院校改革的实践,遴选和确定各类产权主体时应遵循以下五个原则:一是自愿参与的原则,即尊重不同投资主体的意愿,不搞摊派,不做强制性安排;二是权利平等的原则,即不同所有者在混合所有制改革中享有平等的权利;三是利益分配公正原则,即不同要素所有者在参与“混改”过程中,享有利益分配公正的权利;四是自由退出的原则,即不同所有者在“混改”过程中应遵循一定的规则,具有合理退出的权利;五是以市场机制为导向兼顾社会效益原则,充分利用市场机制在改革中的决定性作用以打破垄断,提高办学质量和效率。

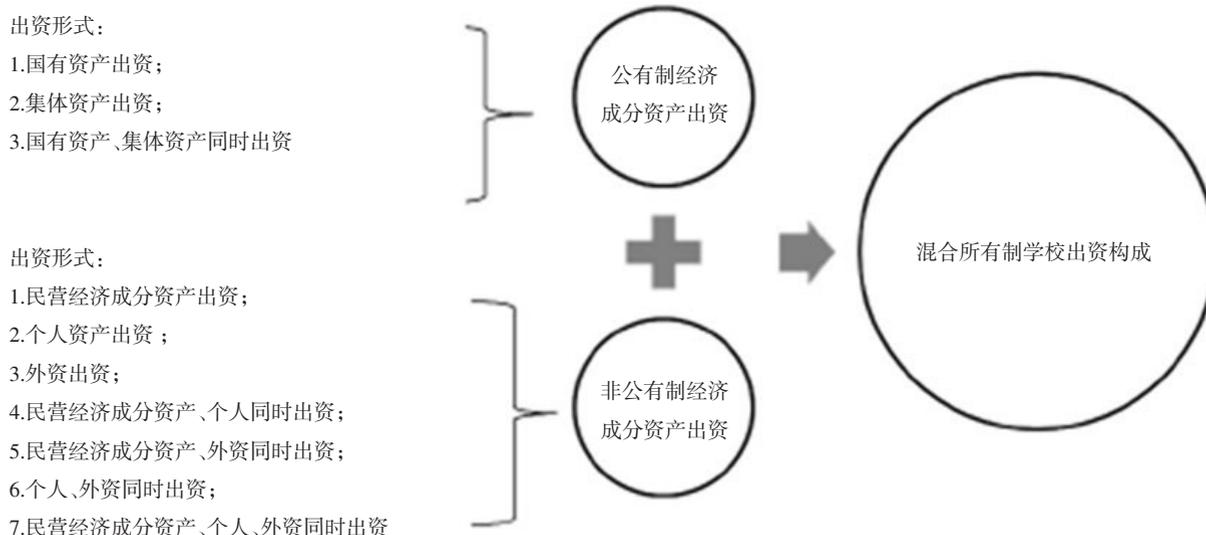


图1 混合所有制职业院校出资成分结构

2. 形成多元产权结构的最优形态

产权结构是指由所有权、使用权、收益权、让渡权等形成的产权权利结构,主要包括归属权利组合和支配权利组合,混合所有制职业院校的产权结构具有多元性特点。^[8]本研究认为,多元产权结构是指在多个投资主体参与混合所有制职业院校改革并成为其办学主体的过程中,产权主体之间通过所有权、使用权和收益权等产权权能关系的解构、让渡、重组和调整而形成的表明产权归属、产权支配与保护等情况的产权组织形式,一般由公有制经济和非公有制经济、教育资本与产业资本组合而成。

形成多元产权结构的最优形态需明晰多元主体的所有权结构,包括各方在投资权、经营权、收益权等方面的确权。齐齐哈尔工程学院产权变迁和确权过程,正是逐步规范管理、形成制度的过程。2013年,齐齐哈尔工程学院受明道集团委托管理三亚城市职业学院。协议明确规定了双方的所有权结构,应该承担的投入和所得收益。最大程度规避了双方在投入和经营过程中的资产风险。例如,“双方在经营过程中,都不得抽逃和挪用资金”“实行董事会领导下的院长负责制,院长是学校的法人代表”,等等。^[9]由于具有明确的国有资产确权,政府也敢于把不再具有活力的公办教育资产托管给齐齐哈尔工程学院。

3. 产权结构下的股份制与董事会制

混合所有制职业院校一般采用股份制的形式进行“混合”,股份制有以下优点:一是股份制要求各投资主体建立收益共享、责任共担的制度,并以合同协议等法律文件明确规定各方收益权;二是股份制允许引入合理的投资主体退出机制和转让机制,并对资本投入、转让、流通、退出有明确约定,以促进混合所有制职业院校的长期稳定发展;三是股份制便于解决“混改”中必然涉及的股权控制问题。如果控股权分配不合理,就会影响投资主体的积极性,因此,在混合所有制职业院校改革中必须探索合理的股权结构及其管理机制。

股权结构是否合理,直接影响董事会、监事会、股东会等院校治理能力的充分发挥。一般而言,经过混合所有制改革的职业院校决策权归董事会,形成以董事会为核心的基于股东会、董事会

(理事会)、管理层(校务会)和监事会的“三层一会”运行机制。^[10]此外,有的混合所有制职业院校采取与董事会制基本一致的理事长负责制。例如,齐齐哈尔职业学院的权力重心设在理事会层面,学院教工民主大会选举产生理事会,再由理事会全体组成人员以无记名投票方式选举产生理事长,这种理事长负责制能有效发挥较强的民主管理特征。^[11]

三、混合所有制职业院校的法人治理结构

著名经济学家厉以宁认为,混合所有制改革的关键不在持股主体的多少,而是资本能否发挥应有的作用,“现代企业制度的建立要靠法人治理结构的完善,混合所有制建立的过程实际上就是法人治理结构不断完善的过程”。^[12]同理,建立健全现代职业学校法人治理结构,是混合所有制职业院校能否和谐有序运转的关键与难点。法人治理结构是混合所有制职业院校得以实现的重要组织架构,也是保障职业院校依法依规顺利推进的运行机制,其合理与否直接关系到治理效率的高低与治理目标的实现。

1. 明确混合所有制职业院校法人类型及其选择

(1)进一步补充完善有关法人身份的相关政策法规。法人身份问题是所有法人问题中的根本性问题。如果法人身份问题不解决,就很难找到破解法人组织发展的正确方向和途径。现行《高等教育法》《民办教育促进法》对公办、民办职业院校的治理结构进行了规范,但是由于混合所有制职业院校产权属性的“混合性”,因此对其法人身份的认定及其治理结构缺乏適切、合理的规定,导致实践过程中的左右为难。因此,需要进一步健全相关政策法规,明确混合所有制职业院校的法人身份。

鉴于我国对混合所有制职业院校的法人属性缺乏法律的直接规定,当下的权宜之策是从法理上来推定。我国最早从基本法层面对法人身份进行规范的是民法,法人分类是法人特性在法律框架下的一种具体体现,法人的法律地位会因其类型差异而有所区别。根据《中华人民共和国民法通则》(简称《民法通则》),按照功能、设立方法、财产来源等特点,法人分为企业法人、事业单位法

人、机关法人和社会团体法人四个类型,法学界将后三种法人统称为非企业法人。2017年10月实施的《中华人民共和国民法总则》(简称《民法总则》)对法人类型重新划分为营利法人、非营利法人、特别法人、非法人组织。其中,营利法人包括有限责任公司、股份有限公司和其他企业法人等;非营利法人包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等;特别法人是指机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人。非法人组织指不具有法人资格但可以自己的名义进行民事活动的组织,也称非法人团体,其基本含义是指介于自然人和法人之间的,未经法人登记的社会组织。但是,《民法总则》并未完全解决现实社会生活中法人分类的难题,特别是混合所有制职业院校究竟该属于何种法人类型,很难直接界定。显然,混合所有制职业院校不属于营利法人中的有限责任公司、股份有限公司和其他企业法人中的任何一种,也不属于特别法人中的机关法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人中的任何一类。同时,相关法规也并未提及将其视为一种混合法人、多元法人或双重法人。

(2)推定混合所有制职业院校法人身份为非营利事业单位法人。如何在混合所有制职业院校改革中,确定学校法人的属性,成为各级政府出台配套政策时的重大挑战。尽管有学者认为,混合所有制职业院校应建立在“股份制”营利性法人基础上。但是,当前学界基本达成一定共识,认为混合所有制职业院校法人属性应为非营利法人中的事业单位法人。

首先,选择非营利法人有一定依据。根据修订后的《民办教育促进法》,民办学校的举办者可以自主选择性地将该民办院校定位为非营利性或营利性学校。但是,由于混合所有制职业院校以国有资本参与为前提,而国有资本的参与无疑在一定程度上限制了其选择营利法人的可能。既然民办学校都可以选择非营利法人身份,那么作为国有资本参与的混合所有制职业院校,更有理由选择非营利法人。从混合所有制职业院校的制度设计初衷来看,其目的主要是利用社会生产要素,破解职业教育办学中的困境,通过调动

和整合社会资本以培养技术技能型人才,因此,根据其培养人才的目的性,应将其定位为非营利法人。

其次,选择事业单位法人也有一定依据。2004年6月修订的《事业单位登记管理暂行条例》第2条规定,一个社会组织要成为事业单位须具有三个基本条件,即国有资产成分、公益性和非营利性。鉴于目前尚无相关法律、法规对混合所有制职业院校法人属性的明确界定,但依据“职业教育的公益性”、混合所有制职业院校中具有“国有资本参与”或“国有资本成分”以及“非营利是其矛盾的主要方面”等三个条件,可以推定其事业单位法人属性。

综上,依据《民法总则》就近原则,将混合所有制职业院校法人属性界定为非营利法人中的“事业单位法人”比较合理。事业单位法人是中国特有的概念,尽管学界有人认为事业单位法人的概念存在内涵与外延不一致等逻辑矛盾,但不影响将混合所有制职业院校法人属性确定为事业单位法人。

2. 科学设计混合所有制职业院校法人治理结构

(1)产权结构决定其治理结构的主体与表现形式。在现代企业管理中,企业产权结构及其产权权能实现的具体组织形式就是企业的治理结构,公司治理结构是产权权能内部化的表现和需求,财产的所有权、占有权、收益权和处置权均是企业治理结构的主要内容与对象。如果缺乏相应的治理结构支持,产权及其制度安排就将难以落地或形同虚设。“合理的治理结构必须通过对不同投资主体的行为约束而实现产权权能最大化”。^[13]

具体到混合所有制职业院校,其产权结构主要从以下几个方面影响并决定着治理结构。一是在混合所有制经济体中,代表不同利益的投资人都享有参与混合体治理的民事权利,都有一定的话语权,能通过一定的形式诸如股东会、董事会等表达自己意见或提出建议;二是无论投资资本的大小如何,都享有平等地参与股东会的权利,都具有选举与被选举董事会成员的权利;三是遵循市场机制中的效率原则,为了谋求混合所有制带来的更大制度红利,投资者们选择所有权分离但管

理权或经营权集中的方法,通过聘任校长及其管理层或校务会,让专家治理职业院校,获得最大的收益;四是为了避免权力的垄断,利用股东会、董事会、校务会、监事会等治理方式将所有权、决策权、管理权(执行权)和监督权分离,形成相互制衡相互促进的管理模式,有助于充分发挥利益相关者的共治力量;五是投资者按照市场运行机制享有可以根据自身情况自由选择退出的权利,并按照一定退出机制保护自身利益与混合体利益不受影响。由上可知,混合所有制职业院校的产权结构其实蕴藏和体现着市场机制的民主、公平、平等、效率、法制等理念。

此外,为了规避法人代表在股东会、董事会、校长层、监事会的成员固化,或出现法人代表中“利益集团化”或“一权独大”问题,可以通过两种方法来解决。一是强调法人代表的多元化,避免权力的垄断与个别利益集团的权力泛滥与专断,即实行复合多元法人代表制度。二是定期对这些组织机构中的法人代表进行轮流替换,或通过公开招聘或重新聘任等方式对法人代表的成员进行补充或删减。

(2)学校法人治理结构下的“三会一层”运行机制。依据现代企业治理理念,根据我国混合所有制实践探索经验,本研究认为混合所有制职业院校治理结构应主要包括股东会、董事会(理事会)、校长层(校务会)、监事会及各职能机构或委员会等,并在此基础上形成基于“三会一层”的运行机制(图2)。

股东会一般由混合所有制职业院校全体投资人或股东组成,拥有职业院校的所有权,属于最高领导机构,主要负责或规划学校的办学方向与基

本原则,包括对院校发展的方针、原则、方向、规划等做出顶层设计。董事会(或理事会)是股东会的常设机构,由股东会选举产生的董事组成,属于决策管理机构。

董事会对股东会负责,拥有职业院校的决策权,主要负责制定学校章程,选聘学校校长等,其制定的方案须经股东会审议批准。股东会与董事会之间是一种委托代理关系,股东履行出资责任,董事会代表股东的意志进行决策,在战略制定、校长选聘和学校治理方面发挥重要作用,并对股东、教职员工和社会公众等利益相关者负责。董事会的人员构成主要包括职业教育的利益相关者,涉及学校、行业、企业、社区、学生或家长代表等,并且要保证来自企业、行业 and 社区的董事占一定比例,并且非公有资本代表应参与其中。含有公办职业院校的混合所有制职业院校应考虑将教代会、职代会的代表纳入董事会组成人员之中,形成一种更多元化、更具有代表性的董事会。董事会应依法依规得到相关政府管理部门的授权,明确董事会对校长或校务会选聘权与薪资决定权。

监事会是治理结构中的监督机构,主要由股东代表和其他利益相关者的代表组成,具有监督权,主要对股东会、董事会和校长进行监督。监事会的主要任务是通过监督董事会和校务会的监督来保障所有权、决策权、管理权的相互制衡,以及各类投资主体的利益得到充分表达。监事会结构取决于相应的产权结构,要兼顾各类所有制代表及投资主体,其主要成员包括投资者代表、政府、行业企业、职业院校、学生或家长、社会组织等。此外,如果原混合体中有工会组织与纪检组织,监事

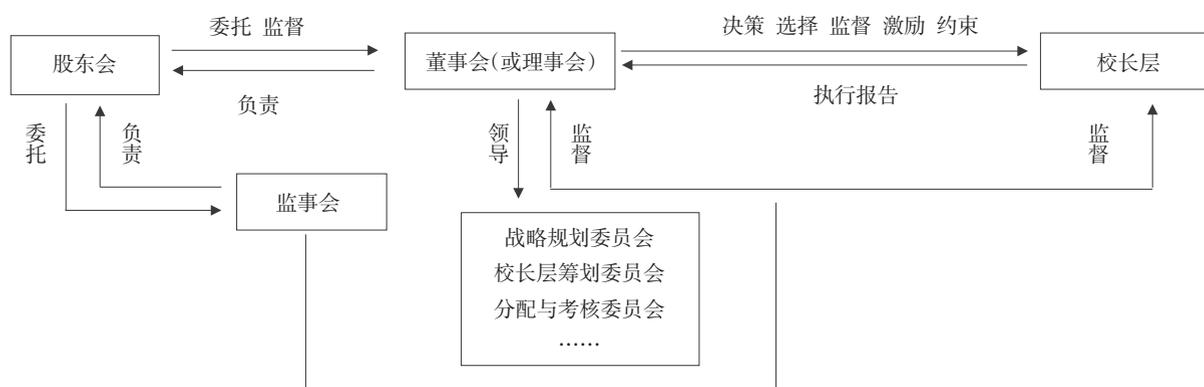


图2 混合所有制职业院校治理结构

会可吸纳其部分代表。同时,为了规避监事会成员中出现由于一方独大而产生的监督权垄断问题,在监事会成员结构比例中应采取抑强扶弱、彼此监督、相互制衡的策略,确保监事会内部成员与力量的均衡。

校长由董事会按照一定章程或合同方式选聘,并与院校董事会形成委托代理关系,校长可列席董事会会议。校长层通过股东会、董事会授权获得学校的具体管理权,具体负责学校事务的管理、相关章程规定的执行、选聘校长层或校务会的相关助理、教师、职工等人员,校长主要对董事会负责并接受监事会的监督。

简言之,混合所有制职业院校内部各个治理机构之间形成的运行机制为:股东会产生董事会和监事会,董事会聘用校长层,监事会负责对董事会和校长层的监督。^[4]这种治理结构有以下优势,一是通过股东会将分散的投资主体与资源整合起来,打破比较封闭的办学格局,突破僵化的教育模式,有助于激发职业教育的办学活力;二是通过董事会形成一个混合所有制职业院校的决策机构,代表股东会行使决策权;三是通过第二次委托代理将管理权让渡给校长层,便于更有效地实施专业化管理;四是通过监事会实现对校长层与董事会的监督,减少两者在决策、管理中因信息不对称而发生的道德风险、权力寻租或败德行为,从而形成一个基于治理理念与市场机制的权力分散与集中、权力制衡与监督的闭环。

(3)合理处理党委领导与“三会一层”的关系问题。形成党委领导下的“三会一层”法人治理结构,为了加强党对混合所有制职业院校的领导,同时遵循混合所有制职业院校的股份制组织框架等实际情况,建议将其法人治理结构设计为“党委领导、股东会指导、董事会决策、校务会管理、监事会监督”模式。党委领导主要指党在政治方向、意识形态、大政方针方面的导向性引领,主要是坚持社会主义办学方向,保证学校教育的公益性。股东会指导是指股东会在学校具体办学定位、人才培养目的、办学章程与原则等方面的指导。董事会决策是指董事会对学院改革与发展的重大问题进行决策。校务会管理是指以校长为代表的管理层按照学院章程,执行董事会决策,实

施具体教学、人事等方面的管理。为了落实党委领导,可以在股东会、董事会中设置一部分党员代表的比例。

为了进一步明确党委领导与股东会指导、董事会决策之间的关系与职责分工,本研究认为,可从以下方面来加强党委领导,同时也不违背股份制的组织方式、多元产权结构的市场机制。一是当地教育主管部门须负责混合所有制职业院校的办学方向,并定期对学院进行调研。二是为了保障党委参与决策的权利,建议原党委成员融入董事会,即党委主要成员获得董事会成员身份,进入董事会并参与决策。如果在公有资本占主导地位的学院,可以由党委书记任董事长。三是原公办职业院校的纪委书记担任监事会主席或监事办主任,充分发挥党委对监事会的领导,提高监督工作的质量与效率。

参考文献:

- [1][13]万华炜.中国混合所有制经济的产权制度分析[J].中南财经政法大学学报,2007(6):21-26.
- [2][9]席东梅,刘亚荣.混合所有制:职业教育活力所在——齐齐哈尔工程学院多元化办学探索之路[J].中国职业技术教育,2014(28):44-52.
- [3][7][8]潘奇.混合所有制职业院校改革的进展、路径及值得关注的问题——基于4所案例院校的分析[J].教育与经济,2018(4):71-76.
- [4][5]雷世平.历史发展、现实困惑与根本突破——我国混合所有制职业院校办学的再思考[J].职业技术教育,2018(22):6-12.
- [6]刘洪一.混合所有制,职业院校如何尝试[N].光明日报,2015-08-11(15).
- [10]单强.高职院校的治理:股东会、董事会与校长——以苏州工业园区职业技术学院为个案[J].高校教育管理,2012(7):31-37.
- [11]李一文.民办高校产权制度改革研究——以齐齐哈尔职业学院产权制度改革为例[D].福建:厦门大学,2007:11-17.
- [12]厉以宁.在调查混合所有制中发现的几个误解[N].北京日报,2014-03-10(17).
- [14]高文杰.混合所有制职业院校的内涵与意义及其治理分析[J].职教论坛,2015(30):5-12.