

民办高职院校分类管理改革的现实阻梗与应对策略

黄晶晶 阙明坤 雷承波

摘要 民办高职院校实行非营利性、营利性分类登记和分类管理,是以国家为主体,自上而下、层层推进的强制性变迁,分类管理改革呈现出移植性、碎片化和滞后性等特性。当前,民办高职院校分类管理改革遇到不少现实阻梗:地方政府落实分类管理政策难;举办者营利性、非营利性选择难;教师“名”与“利”取舍难;学生身份认同难。促进民办高职院校分类管理,需要综合施策,主要包括:扎实推进地方分类管理改革,让举办者“能选”;充分激发举办者办学积极性,让举办者“敢选”;切实提升教师职业荣誉感,让教职工“不惧选”;全面保障学生合法权益,让学生不受到分类管理冲击。

关键词 民办高职院校;分类管理;利益相关者;营利性;非营利性

中图分类号 G718.5 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2023)28-0057-08

一、研究问题与分析框架

当前,我国职业教育进入高质量发展阶段,民办高职院校作为职业教育的重要组成部分,也面临着提质培优、转型发展的重任。截至2022年底,全国共有民办本专科高职院校372所,其中,民办本科职业学校22所,民办高职专科学校350所。民办高职院校举办形式多样,类型多元,创办背景各异。2022年新修订的《中华人民共和国职业教育法》规定,“国家鼓励、指导、支持企业和其他社会力量依法举办职业学校、职业培训机构”,“对其中的非营利性职业学校和职业培训机构还可以采取政府补贴、基金奖励、捐资激励等扶持措施”。随着民办教育和职业教育领域相关法律的修订,我国民办高职院校全面步入非营利性、营利性选择的分类管理阶段,这将对民办高

等职业教育的高质量发展产生深远影响。

回顾已有文献,学术界对于民办高职院校分类管理改革问题进行了广泛而深入的研究。从研究的利益主体来看,主要聚集在以下几方面:第一,以“政府”为本位。杨程和于京天认为,推动分类管理路径选择需要政府部门在分类管理政策上进一步完善,弱化民办高职院校性质之争^[1]。别敦荣和石猛认为,突破民办高校分类管理改革困境,需要政府部门为民办高校开辟出第三条道路^[2]。宫法明主张,保障民办高校的良性发展,必须明晰其法律地位和主体属性^[3]。第二,基于“举办者”视角。陈文联认为,化解民办高校举办者的纷扰,需要地方政府将国家顶层制度设计和地方立法创新实践相结合^[4]。黄崑和李文章提出,要获得分类管理改革“最大公约数”,需要确立举办者的经济利益激励机制^[5]。阙海宝和雷

作者简介

黄晶晶(1981-),女,首都经济贸易大学国际合作交流处助理研究员,研究方向:高等教育管理(北京,100070);雷承波(1981-),男,四川师范大学教育科学学院博士研究生,研究方向:高等教育

通讯作者

阙明坤(1983-),男,无锡太湖学院副院长,研究员,博士,博士生导师,研究方向:教育政策(无锡,214063)

基金项目

2022年度国家社科基金高校思想政治理论课研究专项一般项目“高质量推进民办高校思政课教师队伍建设研究”(22VZ167),主持人:阙明坤

承波提出,维护举办者权益的关键在于尊重举办者的自主选择权^[6]。第三,基于“教师”视角。杨程认为,增强民办高职院校教师的安全感需要保证法律地位平等^[7]。杨柳提出,完善民办高职院校教师权利保障体系需要健全法律法规、强化制度建设^[8]。顾秀林和毕瑞提出,弱编制化制度设计以及民办学校的有效作为可以消退民办教师的“上岸”潮流与“离岸”焦虑^[9]。

综上,已有研究成果为本研究提供了丰富的理论支撑,但也存在不足:一是关于民办高职院校分类管理政策的研究大多集中在国家层面上,地方层面的研究甚少,特别是从地方政府利益主体视角来对分类管理配套政策的研究更是凤毛麟角。二是思辨研究居多,实证研究偏少。三是缺少针对民办高职院校分类管理改革中利益主体问题的系统研究。虽然有学者注意到民办高职院校分类管理改革牵涉众多利益主体,并引入了利益相关者理论,但是仍然从单一利益主体出发,用局部代替整体。四是关于民办高职院校分类管理改革对学生利益主体的研究还比较欠缺。事实上,学生在民办高职院校分类管理过程中起着主导作用,他们既是民办高职院校发展的生命线和基础,又是民办高职院校办学经费“最主要,甚至是唯一的来源”^[10]。毫不夸张地说,学生利益主体对分类管理政策的态度倾向和选择意愿很大程度上决定着我国民办高职院校分类管理改革能否取得成功。为此,把学生利益主体置于民办高职院校分类管理改革体系之中进行系统性研究具有重要价值。

基于上述研究局限,本研究借鉴20世纪60年代斯坦福研究所(Stanford Research Institute)的“利益相关者”(stakeholder)进行理论框架设计,参考了美国哈佛大学文理学院前院长罗索夫斯基(Henry Rosovsky)四个大学利益相关者划分维度和李福华五个大学利益相关者划分维度,结合我国民办高职院校特殊情况以及分类管理改革的影响,把我国民办高职院校分类管理利益相关主体

划分为地方政府、举办者、教师、学生四个维度,见图1,并以这四个维度为研究架构,结合案例分析、调查问卷、半结构访谈等形式,对我国民办高职院校分类改革中的阻梗进行剖析,以为民办高职院校分类管理改革提供建设性建议。

二、我国民办高职院校分类管理改革政策的基本表征

我国民办教育分类管理政策是一次以国家为主体,自上而下、层层推进的强制性变迁,不仅具有教育政策的“阶级性、实践性、科学性和严肃性”^[11],还呈现出移植性、碎片化和滞后性等特性。

(一) 移植性

孟德斯鸠曾认为:“法为特定人民量身定制,理应十分适合该国民众。倘若某国之法适合另一国,纯属巧合。”^[12]法律移植在每一个历史时期都是存在的。“法律移植需要考虑供体与受体之间存在质的相似性、植体的生命力、植体与受体之间的亲和力、受体中被取代制度的易变性和受体的开放性。”^[13]美国的捐赠文化历史悠久,从殖民时期的哈佛大学(Harvard University)、南北战争时期后的霍普斯金大学(Johns Hopkins University)、20世纪的洛克菲勒大学(The Rockefeller University)无不彰显美国私立大学深厚的捐资文化传统。与之相反,我国民办高职院校则是在“三无”基础上发展起来的,投资办学是其基本特征。植体与受体之间差异较大,也缺乏足够的亲和力。将分类管理强制性移植进《中华人民共和国民办教育促进法》必定引起诸多排异反应。如从2017年到2019年,全国有36所民办高职院校进行了举办者变更,“涉及16个省、1个自治区和1个直辖市,累计交易总金额达到136.84亿元”^[14],引起了社会的广泛关注。

2. 碎片化

“碎片化”(Fragmentation)一词最初是传媒研究领域中的一个重要概念,其本义为完整的東西散碎分裂成诸多的零块。具体到我国民办高职院校分类管理改革中,主要是指原本完整、系统、协调的政策内容,由于中央政府与地方政府、地方政府与同级行政部门、政府与社会之间缺少有效沟通与协调合作等原因被割裂开并零散化,造成民办高职院校分类管理政策在制定和执行过程中存在着政策间彼此独立,甚至冲突,严重影响了民办高职院校分类管理政策总体效用的充分发挥。众所周知,我国地大物博,地域之间的自然环境、经济条件、文化习俗等差异巨大。一方面,

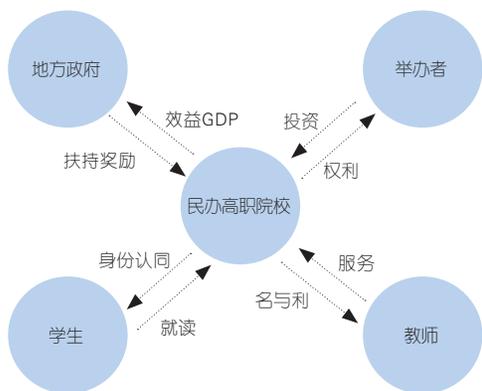


图1 分类管理改革中民办高职院校利益相关者四个维度

民办高职院校分类管理政策碎片化在某种程度上符合地方实际,给予地方更大的自主权,支持了地方政府在更高的起点、更高的层次、更高的目标上推动民办高职院校分类管理政策改革;另一方面,也带来了教育政策上下脱节、教育政策执行成本增加、部门之间“信息壁垒”负效应等问题,导致民办高职院校分类政策的公信力下降,甚至对教育政策的合法性提出质疑。

3.有意滞后性

所谓“有意滞后”是指“教育政策制定者在发现教育问题后,由于没有良好的解决策略,或者由于问题没有一次性暴露,教育政策制定者以旁观者的姿态观望甚至放任教育问题继续发展,直到教育问题全部暴露后再出台相关的政策解决问题”^[15]。纵观我国民办高职院校分类管理改革历程,其实就是一场生动的教育政策制定过程“有意滞后”的演绎。众所周知,民办高职院校是20世纪90年代我国办学体制改革的重要产物,自诞生以来,营利性一直与之相伴相随。1987年国家教委、财政部颁布的《社会力量办学财务管理暂行规定》,虽然规范引导了民办学校的资金投入,却未涉及到“营利性”办学,显然是一种“有意滞后”。然而,随着邓小平南巡讲话清晰地解决了姓资姓社的问题后,社会资本大量涌入,我国高等教育营利性问题日趋严重。为了正确引导兴办民办高等学校,1993年国家教委、1998年全国人民代表大会相继颁布《民办高等学校设置暂行规定》《中华人民共和国高等教育法》,明确规定民办高等学校不得以营利为办学宗旨。1997年国务院和1995年全国人大颁布的《社会力量办学条例》和《中华人民共和国教育法》更是进一步重申不得以营利为办学宗旨。2002年,《中华人民共和国民办教育促进法》正式出台,尽管在制定过程中全国人大常委会曾就“是否允许营利性办学”进行了深度讨论,但由于分歧过大,最后不得不以“合理回报”为折中。民办高职院校分类管理改革再一次被“有意滞后”。2012年,为了贯彻落实党中央关于推行民办教育分类管理改革精神,“营利性”办学问题再次被提上日程,历经四年的艰辛修订历程,最终在2016年第十二届全国人大常委会第二十四次会议上通过。自此,营利性民办高职院校在我国取得了合法地位,揭开了我国民办高职院校发展的新纪元。民办高职院校分类管理改革中的“有意滞后”,虽然减轻了相关行政部门贸然决策所带来的不良后果,但长期“有意滞后”必然导致民办高等职业教育政策延误成本和政策调整成本显著上升,使民办高等职业教育政策前后矛盾、逻辑混乱,缺乏连贯性、一致

性,加剧了举办者政策焦虑情绪,从而影响民办高等职业教育政策的实施力度。

三、民办高职院校分类管理改革中的现实阻碍

我国民办高职院校分类管理改革实质上是对民办高等职业教育政策体系的一次重构,不可避免地涉及众多利益相关者对利益的重新分配和调整。这些利益相关者在一定的约束条件下,依靠所掌握的信息,同时或先后,一次或多次,从各自可能的行为或策略集合中进行选择并实施,必然会出现许多阻碍。

(一)地方政府落实分类管理政策难

随着2021年国务院颁布新修订的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》尘埃落定,管理权限下移,地方政府成为分类管理政策重要执行者和管理者。按照现有分类管理改革思路,地方政府主要职责是根据法律进一步细化和完善配套政策,并对当地民办高职院校进行统筹安排和奖励扶持。然而,在具体的落实中却困难重重。

首先,地方公共财政经费有限。近几年由于受疫情和经济下滑双重夹击,地方政府公共财政收入减少。根据《第一财经》统计,在已发布2022年前5个月财政收支数据省份中,扣除留抵退税因素,总体呈下降态势,部分省份年同比下降高达30%。同时,为了应对随时可能突如其来的疫情,各地政府制定了较为严格的防疫政策,并预留了疫情防控专项资金,这对本就不富裕的地方财政无疑是雪上加霜。除此之外,还要偿还历年的显性债务和隐性债务。在此背景下,寄希望于地方政府加大对非营利性民办高职院校的经费扶持很难实现,更何况还有义务阶段教育学校和公办高职院校迫切需要资金扶持。

其次,政策执行牵涉部门过多。我国民办高职院校分类管理改革主要涉及教育、人力资源和社会保障、发展改革、公安机关、司法行政、财政、国土房管、建设、水务供电、卫生、审计等诸多部门。从经济学的角度来看,政策执行过程中牵涉部门越多,预期成本愈高,行政监管模式创新所产生的社会效益也越低,造成社会资源浪费的可能性也越大。我国民办高职院校分类管理改革不仅涉及部门多,还存在政策多重交叉执行、监管责任缺失、责任边界难以分清等问题,极大地影响民办高职院校分类管理有序展开。

第三,政绩效果不显著。非营利性民办高职院校可持续发展不仅取决于外部地方政府所提供的扶持和奖励政策,很

大程度上取决于非营利性民办高职院校自身的办学理念、办学定位、师资队伍构建以及法人治理结构等。地方政府的扶持和奖励既不能充分保证非营利性民办高职院校可持续发展,也不能完全为当地地方政府的政治资本升迁提供支撑。根据中共中央办公厅2006年印发的《党政领导干部职务任期暂行规定》,党政领导职务每个任期为5年,在同一职位上任职一般不得超过两个任期。而在中国政治实践情景中,“中国省级领导在一地的任职时间平均为3.94年”^[16],这对一个“理性经济人”(地方政府)来说,在财政和任期双重约束下,更愿意将有限的资源投入到“短、平、快”的招引、兴建等“面子工程”上。一方面,既完成了中央政府规定的各项任务;另一方面,又实现了引起高层关注的“短期内最大显示地方经济政绩”。这严重影响了我国民办高等职业教育可持续性发展。

(二) 举办者营利性、非营利性选择难

2002年,为破解我国高等教育公共资源严重短缺的窘境,满足人民大众“有学上”的强烈欲望,并吸引更多的社会资本流入高等教育市场,“合理回报”作为奖励和抑制的折中之举被置于2002年《民办教育促进法》第七章扶持与奖励之中。尽管“合理回报”回应了多元投资办学主体的利益诉求,但在实际运作过程中,并没有把不同性质的办学主体区别对待,导致“合理回报”成为了一些逐利集团和投资举办者谋利的途径。一些投资举办者在注册登记时尽管明确选择不要求“合理回报”,但却一边享受着不要合理回报的优惠政策,另一边又不断变相转移相关收益。在校舍建设过程中,借助与地方政府部门的“默契”,疯狂圈地套用学校资金进行商业项目投资。这种投机取巧行为,不仅挫伤了大批追逐教育家情怀而不求回报举办者的办学热情,也搅乱了我国民办高等职业教育的投资市场。

实施分类管理改革后,对于举办者是一个两难的选择。在现行的分类管理改革框架下,选择登记为非营利民办高职院校,不仅不能取得办学收益,而且还不能分配剩余资产。“在原始投入资产最终归属不明的情况下,投资举办者很可能由于‘赔了夫人(原始投入资产)又折兵(历年积累资产)’”^[17]而选择登记为营利民办高职院校,虽然能取得名义上的“利”,但是学校在运行期间却需要缴纳增值税、企业所得税、房产税等各种税赋。“初步测算表明,如果营利性民办学校缴齐这些税,相对于非营利性民办学校将增加30%以上的办学成本。”^[18]同时学校还将面临着品牌重塑、师资队伍重构、生源波动等重大风险,最为严重的是可能使

社会边缘化。

在“无利可图”的情况下,“任何一个‘理性经济人’都可能会基于追求自身利益最大化的需要而出现转嫁风险、逃避义务甚至坑蒙拐骗、违法乱纪等情况”^[19]。一些举办者抓住“制度供给”与“制度需求”之间的“落差”,借助政策空间推脱。不主动选择分类登记、不积极过户资产到学校名下等,严重阻碍了我国民办高等职业教育持续稳定健康发展。

(三) 教师“名”与“利”取舍难

在我国,教师是一项神圣而崇高的职业,常常被喻为“阳光下最灿烂的事业”,但是一旦在其前面加上“民办”二字,不论是在社会地位上,还是权益保障上都出现“断崖式”下滑。在民办非企业时期,民办高职院校是不允许营利的,只能注册为“民办非企业单位法人”。这种法人属性导致我国高等教育体系内实行了“双轨制”养老保险参保体系,公办高校缴纳事业单位保险,民办高职院校购买企业社会保险,造成了民办高职院校教师“退休后的养老金领取额相差一倍以上”^[20]。在缺乏可信承诺制度安排下,举办者担心在增补福利待遇后,教师在合同期限内辞职,造成“额外”的投入,间接导致我国民办高职院校教师的福利待遇整体不高。正如一民办高职院校教师所说:“我们民办高职院校教师表面看起来无限光亮,实际内心的苦处只有我们自己知道。待遇根本拿不上台面,甚至还不如刚毕业的大学生工资高,体验不到教师的荣誉感和尊严感。”根据皮埃尔·布迪厄的场域理论,经济资本位于一切其他资本形式比如文化资本、社会资本和象征资本的最根本处,并影响着人们在场域中的相应力量。诚然,教师的经济资本直接影响着其地位感知和职业荣誉感的生成。

实施分类管理改革后,可以说从根本上厘清了我国民办高职院校法人属性不清的问题,但却给民办高职院校教师的“名”与“利”带来了困扰。选择非营利性民办高职院校,虽然可以获得教育伦理上的“名”,彰显了“燃烧自己、照亮别人”的“道德人”身份,能够更好地服务于社会,但是在短期内难有大规模社会资本注入,地方政府扶持资金不确定的背景下,很可能出现收入不稳定的风险。选择营利性民办高职院校,虽然可能获得更高薪酬待遇的“利”,成为一个“利他中利己”的“经济人”,但却面临着“打工者”“雇佣者”身份不被社会认同的风险。除此之外,部分企业为追逐超额资本收益极有可能不注重教师队伍建设,既不利于教师的专业成长,也不利于教师个人的职业远景规划。“名”和“利”的艰难抉择无疑给民办高职院校教师带来一

定的困扰,导致民办高职院校教师在学校很难潜心教书、静心育人、舒心从教。

(四) 学生身份认同难

索墨斯认为:“人们通过将他们自己放置或被放置到一个情节化故事中,通过叙述其所处的关系网,就可以明白‘我是谁’,从而建立起自己的身份。”^[21]我国民办高职院校的学生多为高考失意者,他们选择进入民办高职院校学习,主要是希望通过在民办高职院校接受教育后,能够在社会上获得与公办高职院校学生同等的升学、就业和职业发展的机会。虽然国家早在2002年的《民办教育促进法》中就明确规定了民办高职院校受教育者与公办院校享有同等的法律地位,但是事实上,自进入民办高职院校大门的第一天开始,民办高职院校学生无论是在国家政策扶持上,还是毕业后的升学、就业和职业发展上都受到不同程度的歧视。即使一部分民办高职院校学生在本科毕业后千军万马成功横渡“独木桥”——攻读了硕士研究生,但仍然难以摆脱“第一学历”身份的歧视。

迄今为止,新修订的《民办教育促进法》在我国实施已超过五年,但令人费解的是,作为利益相关者主体之一的学生却对分类管理政策知之甚少,甚至存在重大误解。2021年,笔者曾对西部地区3所民办高职院校的5个年级、17个专业共1642名学生进行了分类管理选择态度倾向调查。回答“你对民办高职院校分类管理了解吗”这一问题时,只有3名学生选择“了解”,11名学生选择“不是很了解”,1628名学生选择“不了解”;在回答“你支持学校选择营利性还是非营利性”这一问题时,1583名学生选择“非营利性”,45名学生选择“不确定”,没有学生选择“营利性”。为补充调查问卷中的开放性,笔者采用半结构访谈法对20余名学生进行访谈,人均访谈时间超过半小时,访谈结果与调查问卷的数据结果分析吻合较好。在他们看来,学校之所以选择营利性,其根本目的就是打着教育的旗号、想尽一切办法压榨家长和学生的利益,而非为教育之公益。而选择非营利性,“民办高职院校”学生的身份并没有实质性改变,在升学、就业以及职业发展等方面仍然会受到歧视。很显然,当前学生利益主体对于民办高职院校分类管理改革还存在重大误解,亟待相关部门和学校加大宣传。

四、促进民办高职院校分类管理改革的对策建议

丹尼尔·布罗姆利认为,“利益代表个人受特定结果影

响的程度,并因此而激发对将要做出的选择的关注。”^[22]在民办高职院校分类管理改革中,面对不同主体的利益需求与价值取向,应精准定位影响民办高职院校分类管理改革中的阻梗,通过制度设计使得各利益相关主体保持一种动态的利益均衡,由“零和”博弈转向需求“整合”,以达到共同利益的最大化。

(一) 扎实推进地方分类管理改革,让举办者“能选”

当前,我国民办高职院校分类管理改革正值关键时期,迫切需要各地方政府积极作为,锐意进取,把民办高职院校分类管理放在地方改革发展的全局中落稳、落实、落细。

首先是落稳。“稳定”作为压倒一切的先决条件,是在我国民办教育分类管理目标达成过程中具有决定性的因素。众所周知,我国民办高职院校分类管理改革是一次重大的利益调整和重新分配,涉及到众多利益纠葛和纷争,具有“牵一发而动全身”的效应。地方政府应认真研读中央分类管理政策文件,深入了解民办高职院校各利益相关者对民办高职院校分类管理改革的态度、诉求及建议,在充分调研的基础上,总结出各利益相关者对分类管理改革的态度与预期,找出最大的利益公约数,充分保证分类管理的公平性、有效性和稳定性。

其次是落实。民办教育分类管理政策制定涉及多个政府部门,不同部门有着不同的运行规则,因此,政府部门的配合程度直接影响决策效率^[23]。鉴于当前我国分类管理改革存在责任主体落实不到位、责任边界不明、监督责任缺失等问题,各地要构建以地方政府为主导,教育行政部门为主体,人力资源和社会保障部门、发展改革部门、民政部门、财政部门、国土房管部门配合的教育综合执法机制,定期开展专项民办高职院校分类管理行动,合力破解民办高职院校分类管理改革中的“痛点”“堵点”和“盲点”,做到部门之间资源共享、监管标准互通、处理结果互认。与此同时,为确保民办高职院校分类管理不会出现政策执行断层,各地方政府要把民办高职院校分类管理改革纳入年度重点工作中,明确分类管理改革的“路线图”“时间表”和“责任主体”,并建立健全的监督工作贯通协同制度机制,以保障各地分类管理政策持续推进。

最后是落细。我国地理区域格局多样化,不同区域格局形塑了不同的政治、经济、文化、社会差异。为了充分发挥地方政府的能动性,让分类管理政策“又快又好”扎根于地方,全国人大常委会为地方政府政策制定预留了较大空间。各地方政府应在法律允许范围内大胆创新,积极研制出非营利性民办高校政府补贴奖励的指导意见;依法设立国家

及地方层面的民办教育发展专项资金；探索出根据学生毕业人数扶持和奖励非营利性民办高职院校的实施办法；出台民办高职院校财务清算办法；建立常态化的事前、事中、事后分类管理改革监督机制。

（二）充分激发举办者办学积极性，让举办者“敢选”

民办高校的发展兼具公益性、市场化和创业性三大特征，同时又受到公益和市场双重逻辑的影响^[24]。举办者是我国民办高职院校的主要投资者，举办者往往决定了一所民办高职院校的发展走向。“实行分类管理后，对非营利性民办高职教育具体怎么扶持，扶弱还是扶强，分别通过什么方式扶持，扶持到什么程度等并没有细化政策措施，可操作性不强。”^[25]实施分类管理改革之后，各地方政府要在现有的分类管理政策基础上大力创新，充分保护举办者合法权益，保障民办高职院校分类管理改革。

首先，要明确原始投入所有权。目前，许多民办高职院校要求保留产权。民办高职院校终止办学后，有关行政部门在核算举办者原始投入资产时，不仅应考虑民办高职院校在申请筹建和正式注册之前所投入的资金、设备、土地、物资设备及其他各项实物性出资，还应当包括信用、专利权、知识产权、著作权和人力资本等财产权利。这主要是“许多民办学校的创办者长期拿着低工资，创办者的人力资本所创造的价值中很大一部分就转换成了学校的办学积累，这部分积累相当于投资办学者的投资”^[26]。

其次，明确补偿奖励方法与比例。对于现有民办高职院校而言，明确补偿奖励的办法与比例是稳定社会力量兴办教育和消除举办者思想顾虑的底线。对此，各地方政府应尽快出台补偿奖励举办者的办法，并明确补偿与奖励比例。补偿与奖励比例不仅要综合考虑举办者的初始出资额、取得合理回报的情况以及办学收益等因素，又要遵循动态发展的原则，把学校历年来积累发展的财产纳入；同时还要兼顾无形的人力资本投入，“终止办学后可将学校剩余资产的15%~20%作为对举办者的补偿或奖励”^[27]。如上海对分类登记、补偿与奖励金额以及计算办法等作出了详细的规定，打消了当地举办者对资产过户的顾虑，推动了当地分类管理改革工作有序进行。目前，只有上海、河北、湖北、江西等少数地区的民办高职院校完成分类登记。

同时，明确清产核资的程序和办法。民办高职院校在终止办学开展清产核资时，省级行政部门要坚持客观公正、实事求是的基本原则，在统筹历史原因情况下，明确清产核资的程序和办法，确保资产清产核资的公正性和完整性。如陕西省政府规定选择登记为营利性民办学校应依法明确

财产权属，由具备资质的第三方机构进行财务清算。《浙江省民办学校财务清算办法》明确规定了民办学校清算组织方式、清算基准日、清算程序、清算组责任以及清算方案须向社会公布等，提升了当地举办者的满意度，得到当地举办者的认同。

（三）切实提升教师职业荣誉感，让教职工“不惧选”

民办高职院校教师的职业荣誉感是在教育工作过程中获得的一种主观心理感受和内心情感体验，受多种因素共同影响，需要从多元路径进行探索，才能唤起民办高职院校教师的职业荣誉感，让教职工不惧怕分类管理。

第一，激发内生动力，着力构筑荣誉体系。美国社会学家查尔斯·霍顿·库利曾说过：“一个人的荣誉感是他最真实、最基本的自我，直接影响他的行为。”^[28]为了营造良好的尊师重教文化环境，增强民办高职院校教师的职业荣誉感，各民办高职院校要构建完整的校本荣誉体系，用荣誉文化催生教师内生发展动力。首先，根据工作岗位的性质不同，定期公开评选“学校十佳教师”“学校十佳辅导员”“学校十佳工作者”，并在学校公众号“名师栏目”大力宣传推广。其次，安排一定比例的资金定期对民办高职院校教师进行专业培养培训，积极为民办高职院校教师搭建研讨、交流、实践、展示的校际教研互动学习专业成长平台。最后，学校领导要用心关爱每一位教师，深入细致地了解每一位教师的工作情况和家庭状态，在日常生活中给予其更多的关怀，尊重其在学校各项工作中的主体地位。

第二，提升经济资本，确保工资稳步增长。布拉德伯恩（Bradburn）研究证明，“高收入者有较多的正性情感，而低收入者则产生了较多的负性情感”^[29]。实施分类管理改革后，各地方政府要从教师“天然的公务性质”入手，坚持尊重知识、尊重人才的基本原则，从利益增量的角度最大程度消除公办、民办高职院校教师工资收入不均等现象。将非营利性民办高职院校教师列入国家公职人员的范畴，构建非营利性民办高职院校教师工资待遇与当地公务员工资待遇同步增长联动机制，促进非营利性民办高职院校教师从教津贴的落实，积极探索符合本地区最低民办高职院校教师工资指导价，确保非营利民办高职院校教师平均工资收入水平不低于当地公务员平均工资收入水平。对于营利性民办高职院校，要鼓励其建立完善股权激励机制，让渡部分剩余索取权给教师，增强教师的主人翁意识，间接增加教师可支配性收入。

第三，优化福利待遇，完善养老保障机制。实现老有所养、老有所乐是亿万百姓共同愿望，也是构建和谐社会的重

要内容。分类管理改革后,各地方政府应探索非营利性民办高职院校教师在退休后享受与公办高职院校教师同等福利待遇的养老保障机制,健全民办高职院校教师补充养老保险制度,鼓励民办高职院校通过补充商业保险和企业年金的方式提高教师的退休养老待遇,使非营利性民办高职院校教师打消对未来退休后的各种顾虑。如辽宁、贵州和上海在民办高职院校教师退休养老待遇问题上做了许多有益的探索,打造出凝聚地方民办高职院校教师的强劲引擎,在社会上产生了积极反响。

(四) 全面保障学生合法权益,让学生不受到分类管理冲击

教育的灵魂就是对人的尊重,实行分类管理改革后,无论就读非营利性还是营利性民办高职院校,尊重学生依然是学校一切工作的逻辑出发点,而在分类管理改革中,尊重学生最关键的是保障学生“三大权”。

一是表面平等权。表面平等权主要是指“法律在文字形式上平等”^[30]。“学校可以有公办和民办之分,民办学校可以有营利性和非营利性之分,但学生受教育的权利不应该有公办和民办之分。”^[31]实施分类管理改革后,国家应在法律

层面明确民办高职院校与公办高职院校学生享有同等的表面平等权,要针对社会上对民办高职院校学生“第一学历”歧视的行为从积极方面加以正面引导,并在必要情况下采用行政干预。

二是参与管理权。《普通高等学校学生管理规定》第四十条明确规定,学生有权根据学校章程参与学校管理。在分类管理改革推进过程中,各民办高职院校应成立由校级领导牵头的学校分类管理改革小组,全面负责组织领导和统筹协调学校分类管理工作。同时,让学生积极参与到学校分类管理改革中来,畅通与学生良性互动机制,满足学生的合理要求。

三是自由选择权。自由选择权是维护民办高职院校学生权益的基石。若有民办高职院校终止办学,相关行政部门要为学生搭建好成长的立交桥,让学生根据实际情况选择区域内同质同类专业相近的民办高职院校就读,学费按照“就低不就高”的原则缴纳。对已经完成的课程,民办高职院校可以免费进行同等学分置换;对未修专业骨干课程,民办高职院校应要求学生进行补修,合格后给予学分,所产生补修费用由地方财政补贴。

参考文献

- [1]杨程,于京天.我国民办高校分类管理路径选择与分析[J].中国高等教育,2019(9):44-46.
- [2]别敦荣,石猛.民办高校实施分类管理政策面临的困境及其完善策略[J].高等教育研究,2020(3):68-76.
- [3]官法明.分类管理视域下非营利性民办高校面临的困境与发展策略[J].黑龙江高教研究,2019(1):40-43.
- [4]陈文联.举办者视阈下民办高校分类管理制度的调适与创新[J].中国高教研究,2018(5):88-91.
- [5]黄崑,李文章.民办高校分类管理改革的“中间路线”:基于举办者视角的分析[J].中国高教研究,2017(2):19-23.
- [6]阙海宝,雷承波.正式制度视角下的民办高校分类管理[J].教育与职业,2016(5):11-14.
- [7]杨程.分类管理背景下民办高校教师队伍建设的困境、归因与对策——基于利益相关者的访谈分析[J].黑龙江高教研究,2021(8):87-91.
- [8]杨柳.从民办高校教师流失看其权利保障之完善[J].江西社会科学,2017(11):251-256.
- [9]顾秀林,毕瑞.“离岸”与“上岸”:游走在体制边缘的民办教师——基于S民办学校的实地研究[J].教师教育研究,2021(6):84-90.
- [10]宁震霖.我国民办高等教育行业竞争力量研究[J].现代教育科学,2012(11):109-112.
- [11]孙绵涛.教育行政学[M].武汉:华中师范大学出版社,1998:93.
- [12]孟德斯鸠.论法的精神[M].钟书峰,译.北京:法律出版社,2020:9.
- [13]何勤华.法的移植与法的本土化(修订本)[M].北京:商务印书馆,2014:10-14.
- [14]刘亮军,王一涛.民办高校举办者变更:诱因、影响及规制[J].江苏高教,2021(2):71-77.
- [15]王智超,杨颖秀.教育政策制定过程中的滞后现象[J].现代教育管理,2010(7):40-42.
- [16]徐现祥,王贤彬,舒元.地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据[J].经济研究,2007(9):18-31.
- [17]雷承波.分类管理制度视域下独立学院现实困境分析与破解之道[J].教育与职业,2020(7):26-33.
- [18]吴华,王习.营利性民办学校应该享受税收优惠[J].中国教育学报,2017(3):14-18.
- [19]卢彩晨.危机与转机:从民办高校倒闭看民办高等教育发展[M].广州:广东高等教育出版社,2009:191.
- [20]周海涛.民办学校分类管理政策研究[M].北京:经济科学出版社,2016:181.
- [21]SOMERS, M.R. Deconstructing and reconstructing class formation theory: narrativity, relational analysis, and social theory[C]//In Hall, J.R.(eds).

Reworking Class. Ithaca, London: Cornell 1997: 73-105.

- [22] 布罗姆·利丹尼尔. 经济利益与经济制度: 公共政策的理论基础[M]. 陈郁, 译. 上海: 上海三联书店, 1996: 176.
- [23] 阙明坤, 费坚, 徐军伟. 教育政策制定的利益博弈与渐进调适——基于民办学校分类管理政策的分析[J]. 中国教育学报, 2019(7): 1-7.
- [24] 阙明坤, 王佳桐, 周瑜. 公益创业视域下民办高校的使命冲突与价值坚守[J]. 大学教育科学, 2022(3): 110-119.
- [25] 刘凯, 傅树京. 非营利性民办高职教育治理: 困境与出路——基于新修订的《民办教育促进法》视角[J]. 职业技术教育, 2021(9): 38-43.
- [26] 张宏博. 中国私立大学有效经营的制度研究[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 72.
- [27] 王一涛, 徐绪卿, 宋斌, 邱昆树. 非营利性民办学校举办者权益的合理保护[J]. 中国教育学报, 2017(3): 9-13.
- [28] 查尔斯·霍顿·库利. 人类本性与社会秩序[M]. 包凡一, 王澐, 译. 北京: 华夏出版社, 1999: 169.
- [29] 梁红梅, 高梦解. 中小学教师职业荣誉感的现实困境与涵育路径[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2020(6): 83-94+190.
- [30] 段斌斌. 平等受教育权的含义剖析——从宪法学平等理论的视角出发[J]. 教育科学研究, 2016(6): 13-18+22.
- [31] 吴华, 胡威. 公共财政为什么要资助民办教育? [J]. 北京大学教育评论, 2012(2): 43-55+188.

The Realistic Obstacles and Countermeasures of Classified Management Reform of Private Higher Vocational Colleges

Huang Jingjing, Que Mingkun, Lei Chengbo

Abstract The implementation of non-profit and for-profit classification registration and classification management in private higher vocational colleges is a compulsory change promoted from top to bottom by the state as the main body, and the classification management reform shows the characteristics of portability, fragmentation and lag. At present, the reform of classified management of private higher vocational colleges has encountered many practical obstacles: it is difficult for local governments to implement classified management policies; it is difficult to choose between for-profit and non-profit organizers; It is difficult for teachers to choose between “fame” and “profit”; student identity is difficult to clarify. To promote the classified management of private higher vocational colleges, comprehensive measures are needed, which mainly include: firmly promote the reform of local classified management, so that organizers can “choose”; fully stimulate the organizer’s enthusiasm in running a school, so that the organizer “dare to choose”; effectively enhance the sense of professional honor of teachers, so that teachers and staff “not afraid to choose”; fully protect the legitimate rights and interests of students, so that students are not affected by classified management.

Key words private higher vocational colleges; classification management; stakeholders; for-profit; non-profit

Author Huang Jingjing, assistant researcher of International Cooperation and Exchange Office of Capital University of Economics and Business (Beijing 100031); Lei Chengbo, Sichuan Normal University

Corresponding author Que Mingkun, deputy president and researcher of Wuxi Taihu University (Wuxi 214000)