

加大对国企办职业院校精准扶持力度： 政策改革重点与创新路径

康 蕾¹, 陈湊喜², 王正中¹, 李 智², 朱玉敏¹, 薛 巍¹

(1.宁夏工业职业学院,宁夏 银川 750021;2.国家能源集团宁夏煤业公司,宁夏 银川 750011)

摘 要: 国企办职业院校作为一类优质的“产教融合、校企合作”的职业教育资源,理应前途广阔、大有可为。但就其现状而言,国企办职业院校还存在管理体制不够完善、制度标准不够健全、企业参与办学动力不足、办学经费投入不足、配套政策尚待细化等困难,有必要正视国企办职业教育的积极意义,深入推进管理体制、办学模式、保障机制、扶持政策等分类改革,不断增强国企办职业教育认可度和吸引力,推动其高质量、可持续发展。

关键词: 职业院校; 国企办学; 企业办学; 产教融合; 政策

中图分类号: G710 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-9290(2021)0030-0036-04

国企办职业教育是现代职业教育的重要组成部分。随着我国进入新的发展阶段,产业结构升级和经济结构调整步伐不断加快,各行各业对技术技能人才的需求越来越紧迫,国企办职业教育作为优化职业教育结构,加快培养大国工匠、能工巧匠的重要方式,其重要地位和作用会越来越凸显。党的十八大以来,党中央、国务院陆续出台了一系列政策法规,鼓励和支持国有企业兴办职业院校,这也是深化产教融合、校企合作的重要途径,更有助于

解决传统职业教育体系培养出来的人才与市场需求不匹配问题。近年来,国有企业举办职业院校,主动服务国家发展战略,积极对接国民经济基础产业、先进制造业、现代服务业、战略性新兴产业,大力实践“工学结合”教学模式,着力为社会培养输送了一大批高素质技术技能人才,对缓解“就业难、技工荒”等就业结构性矛盾起到了重要作用。

但现实中,国企办职业院校的改革发展仍面临诸多困境。无论是在配套政策落实上、办学身

收稿日期: 2021-06-18

基金项目: 全国教育科学“十三五”规划2019年度教育部青年课题“西部地区国企办高职院校发展的现实困境分析及改革策略的研究”(项目编号: EJA190486, 主持人: 康蕾)

作者简介: 康蕾(1984—),女,本科,讲师,高级技师,主要研究方向为煤制油、煤化工专业课程教学及相关创新应用技术研究;陈湊喜(1985—),男,硕士,工程师,主要研究方向为煤制油、煤化工技术管理;王正中(1970—),男,硕士,院长,高级经济师,主要研究方向为职业教育管理;李智(1972—),男,硕士,人力资源部副总经理,高级工程师,注册安全工程师,主要研究方向为人力资源管理、职工教育培训;朱玉敏(1972—),女,硕士,副院长,教授,主要研究方向为职业教育管理;薛巍(1975—),男,硕士,教务处副处长,副教授,主要研究方向为职业教育管理、煤化工技术经济。

份认定上,还是管理体制上、经费投入上都有不少的堵点、痛点和盲点。如何调动国有企业办好职业教育是值得深入研究的现实课题。

一、当前国有企业办高职院校的改革进展与现实困境

2017年,国资委、教育部、财政部等六部委联合印发《关于国有企业办教育医疗机构深化改革的指导意见》,要求加快推进国有企业办职业教育机构深化改革,同时,继续发挥国有企业职业教育重要办学主体作用。从整体上看,这一轮次的国有企业办职业院校改革已基本完成,主要是通过四种方式:一是开展资源整合。截至2020年底,继续由国企主办职业院校283所,其中中央企业109所,地方国有企业174所。二是规范推进重组改制。积极引入有实力、专业化的社会资本参与职业教育机构改制重组。目前共重组改制23个职业院校,其中中央企业7所、地方国有企业16所。三是移交地方政府。鼓励国有企业将与地方政府协商一致且地方同意接收的职业教育机构移交地方管理。目前共移交39个职业院校,其中中央企业16所、地方国有企业23所。四是实施关闭撤销。对于部分运营困难、师资力量薄弱、缺乏竞争优势、年招生数量较少或已多年不再招生的职业教育机构,妥善安置职工,有序实施关闭撤销,化解潜在矛盾。目前已关闭撤销90个国企办职业院校,其中,中央企业65所、地方国有企业25所。通过改革,国有企业主办职业院校与企业生产实践的结合更加紧密,在人才培养、产教融合、校企合作、师资队伍等方面的体现得更加突出,服务经济社会发展能力和社会吸引力不断增强。

但是,任何领域改革都需要持续深化的过程。当前,受制于主客观多种因素,国有企业举办职业院校也面临深层次改革的挑战和压力。特别是与政府公办高职院校相比,国企办职业院校仍然存在管理体制不够完善、制度标准不够健全、企业参与办学动力不足、办学经费投入不足、配套政策尚待细化等问题,具体体现在以下几个方面:

(一)办学身份不清晰

政府公办职业院校性质为公益二类事业单位。按照《事业单位登记管理暂行条例》有关规定,国企举办职业院校也应纳入事业单位管理范畴。当前,国企办职业院校虽然大都取得了事业

单位法人资格,但在实践中,往往仍被看作是企业的二级单位。在其经费投入、基本建设、财务核算、薪资待遇等方面仍被看作企业。比如,公办职业院校执行的是《高等学校财务制度》《高等学校会计制度》,而国企办高职院校大多执行企业的财务和会计制度,两者制度要求不同,会计科目不同,会计报表编制也不同,国企办职业院校的财务信息无法与公办高职院校对标贯通。此外,国企办职业院校的教师按企业员工进行管理,参加企业的养老保险、医疗保险,在职称评聘、职级晋升、素质提升、退休待遇等方面与政府公办职业学校差距很大,也影响了师资队伍稳定发展。

(二)办学性质界定模糊

政府公办的职业院校是公益性质的,国企办的职业院校也应具有公益性。但是,所有企业包括国有企业在内都是以营利为目标的,国有企业更是强调其盈利能力和国有资产的保值增值,而国有企业参与职业教育更多只是政策层面的柔性要求,是公益性支出,很多时候只有责任,没有即时性的利益,办学的权益分配机制并不健全。如果长时间办学投入与产出不成正比,缺乏合理的利益实现方式,必然影响政府主管部门特别是国资委等对企业的绩效考核,挫伤企业办学的积极性。为此,一些国有企业内部对举办职业院校的合理性和必要性持怀疑态度,甚至将举办职业院校视为非主营业务、非优势业务,列为国企“两非”剥离的对象。

(三)双重管理弊端未除

国企办职业院校的办学经费、财务管理、人事管理、资产管理等均遵循主管企业的要求,学校的教学管理、学生管理、学科建设、教育评估等由当地教育主管部门进行业务指导。在这种“双重管理”机制下,按照企业的组织目标、企业文化、组织运行机制来指导国企办职业院校的教育教学管理,必然造成观念上的冲突、管理上的不适。比如,国企办职业院校大多都是按照企业管理模式和制度体系进行机构设置、人员管理、财务管理的,与政府公办职业院校存在诸多的不对等,甚至是管理上的障碍。

(四)办学经费缺乏保障

国企办职业院校的办学经费渠道主要是财政经费投入、企业办学投入和学校运营收入。

1. 财政经费投入方面

国企办职业教育的生均财政拨款得不到有效落实。按照2015年财政部、教育部联合下发的《关于建立完善以改革和绩效为导向的生均拨款制度加快发展现代高等职业教育的意见》提出的要求,“2017年各地高职院校年生均财政拨款水平应当不低于12 000元”“2017年以前,对于年生均财政拨款水平尚未达到12 000元的省份,中央财政以2013年为基期对各地生均财政拨款水平增量部分按一定比例给予拨款标准奖补”。而目前国企办职业院校生均拨款制度尚未建立起来,有的地方参照政府公办职业院校进行生均财政拨款,但是在政策执行上标准不一、渠道不通畅,不能与政府公办职业院校享有同等待遇。有的省份只是予以拨付部分额度,有的只拨付给省属国企办职业院校,还有的以国企办职业院校不属于财政供给范围为由,没有安排任何生均经费拨款。在拨付额度上,与政府公办职业院校相比差距较大,整体未达到12 000元/年的水平。

2. 企业办学投入方面

随着“社企分开、主辅分离”,国企参与职业教育办学的机制逐渐弱化,办学经费投入不畅。目前,绝大多数国企都没有持续的专项经费投入到职业教育办学活动中,客观上存在着依法落实举办者责任不到位的现象。分析近十年中国教育统计年鉴数据,国企办学中企业专项经费拨款占全国教育经费的比例也在逐年下降。这主要还是由于国企长期投入举办公益性职业院校与其经营目标任务相悖。特别是,当遇到企业经营状况发生大幅波动时,不少企业甚至停止了对学校日常运营的经费投入。

3. 学校运营收入方面

目前,这也是国企办职业院校经费的主要来源,但因职业教育的普惠性和公益性,国企办职业院校的学杂费收取并没有充分体现市场价值规律,也普遍低于民办院校,单靠学杂费收取无法满足国企办职业院校生存发展的现实需要。

总的来看,国企办职业院校的经费来源仍缺乏制度层面的保障,目前仍处于政策夹缝中,来自政府的财政经费拨款支持力度少于公办院校,而学杂费标准、办学自主权又低于民办院校,没有稳定财政投入的职业院校受举办国企生产经营状况

影响很大,部分院校办学经费得不到保障,与政府公办高职院校相比,在基础设施、设备更新、师资引进、后勤保障等方面的投入差距明显。

二、国有企业办高职院校现实困境的症结分析

进入新时代,特别是党的十八届三中全会提出“加快发展现代职业教育,深化产教融合、校企合作”的任务以来,从中央到地方,都陆续出台了一些支持国企办职业院校的政策措施,各地也从多方面进行了有益的实践与探索。但是整体而言,当前导致国企办职业院校产教融合不深、校企合作不紧的内外部不利因素还有不少,总的概括起来主要有以下原因。

(一) 国企办职业院校的服务面向发生调整

计划经济时代,国企办职业院校毕业生能够全部分配到办学母体企业或者同行业企业工作,办学的投入可以转化为本系统职工技术技能提升。因此,这一时期,办学的国有企业与职业院校是天然的利益共同体。随着社会主义市场经济逐步健全,职业教育管理制度不断调整,以及新一轮科技革命和产业变革,国企招工用工政策也在持续改革,国有企业对技术技能人员的需求在数量上、质量上都发生了巨大变化。同时,近年来,职业教育的招生规模持续扩张,国企办职业院校的办学母体很难像过去那样接收本院校的所有毕业生。办学国企对自培人才的吸纳能力有限与职业院校学生规模的大量扩张,使得过去的利益共同体不再存在,国企办职业院校的服务面向正从单一为行业企业服务转而向行业企业和地方经济服务并举,国企办职业教育资源也越来越具有公共产品的属性,这也是国企办职业院校公益性与企业的营利性之间冲突的根本所在。

(二) 国企举办职业院校的内生动力不足

近年来,中央对国有企业的绩效考核导向明确为“两率四利”,即净利润、利润总额、营业收入利润率、资产负债率、研发投入强度和全员劳动生产率,指标刚性量化,与绩效挂钩。然而,对国有企业举办职业教育的情况没有硬性要求,更多是“鼓励”也没有“加分项”,甚至没有国企办学经费投入所对应的会计支出科目,有的只能从职工教育培训经费中列支。而近年随着职业教育改革发展,国企办职业院校的招生规模日益扩大,该类院校的招生计划、专业设置与办学国企的用人需求计划愈发不一致,

失调状况不断加剧。此外,国企办职业院校与办学母体之间的融合交流大多仍停留在学生顶岗实习、为企业员工开展安全培训、少量订单培养等初级阶段,产教融合的紧密性和长期性都较低。

(三) 国企举办职业院校的政策环境发生变化

2017年,国务院办公厅印发了《关于深化产教融合的若干意见》;2018年,教育部等六部委联合发布了《职业学校校企合作促进办法》;2019年,国务院印发了《国家职业教育改革实施方案》(简称“职教20条”);同年4月,国家发改委、教育部又印发《建设产教融合型企业实施办法》。这些政策法规都对国企办职业院校提出了一系列的新理念、新要求和新部署。但是,在实践过程中尚未处理好“破”与“立”的关系,旧的体制机制打破后,继续鼓励、支持国企兴办职业教育的新的措施细则、激励制度却出台滞后^[1]。特别是,由于国企办学性质界定模糊带来的政策缺失,配套的细化的实施办法并没有出台,很多举措缺乏政策依据。同时,部分国企办职业院校也没有很好地与时俱进,特别是在院校管理、经费筹措等方面,不少院校还沿用着过去的老经验老办法,在新阶段和新形势下,弊端凸显,加剧了办学困境。

三、推动国企举办职业院校的政策建议

国企办职业院校与政府公办职业院校应该具有同等重要地位。充分调动国企举办和参与职业教育的积极性,应加大对国企办职业院校精准扶持力度,加快推进制度变革,勇于破解发展难题,坚持系统思考,全面研究,灵活采取“一揽子”方案措施,以分类改革激励并推动更多的国企举办职业院校。

(一) 理顺国企办职业院校的管理体制

深入落实国家《关于国有企业办教育医疗机构深化改革的指导意见》等文件精神,对国企办职业教育机构,采取分类处理、分类施策等综合改革措施。国资委可通过设立职业教育管理投资平台,对中央企业和地方国有企业所办职业院校进行整合管理;继续发挥国有企业职业教育重要办学主体作用,对与国企主业发展密切、产教融合的国企办高职院校,可通过职业教育管理投资平台进行资源优化整合,大力探索集中运营、专业化管理^{[2][3]}。同时,支持运营能力强、管理水平高的国有企业跨集团进行职业教育资源整合,鼓励国有企业多元主体组建教育集团,优质院校可通过兼并、托管、合作办学等

形式,整合办学资源,稳步开展职业本科教育试点。尝试探索多种方式,引入实力强、信誉高、专业化的社会资本参与国企办职业院校重组改制,稳妥发展股份制、混合所有制职业院校。

(二) 拓宽国企办高职院校的办学经费渠道

国企应依法落实办学主体责任,参照政府生均财政拨款水平,加大职业教育经费投入,逐步健全多渠道经费筹措机制,确保办学经费投入稳定增长。一方面,针对国企办职业院校不属于财政供给范围的现实,加快建立国企办职业院校生均经费投入机制,国资委和教育部可从中央一般预算中争取一部分经费,通过国资委向各个国有企业所属的职业院校,参照国家生均财政拨款水平(人均12000元/年标准)进行拨付;同时,设立生均经费拨款财政专户,严格落实生均经费拨款制度,对国企办职业院校实行全覆盖。另一方面,加快建立完善产教融合企业制度,实现责权利统一。国家发改委、教育部要按照《建设产教融合型企业实施办法》等相关政策的部署,研究制定国有企业举办职业教育抵免教育费附加和地方教育费附加的优惠政策,出台具体操作办法^[4]。如对于国家鼓励并认定为产教融合型企业举办的职业院校,按照投资额的一定比例抵免教育费附加和地方教育附加等优惠。宁夏回族自治区政府已出台有关政策,对认定为产教融合试点企业,可按投资额的30%抵免该企业当年应缴教育费附加和地方教育附加,由企业统筹分配,集中用于所办职业院校资金经费拨付,以减轻企业办学负担。同时,逐步完善受教育者合理分担培养成本的机制,财政部会计准则委员会要尽快恢复国有企业“学校经费”会计科目,允许国有企业举办高职院校的投入在企业成本费用中列支,不再与“职工教育经费”混淆。

(三) 建立国企办职业院校的利润代偿机制

对于举办职业教育的国有企业,抵免部分教育附加费用并不一定能与企业付出的经费和人力资源相当。因此,加快出台配套的奖补和激励措施,使参与举办职业教育的企业得到政府的成本补贴,有条件的地方可以通过地方立法予以一定奖励,加大以奖代补力度。重点完善财政补贴和税收减免政策,加大财税支持力度,可按照企业参与职业教育办学的程度与年限进行“加法式”税收减免,比如,对参与程度越高、年限越长的企业,(下转第54页)

替代的公共性作用。目前涉藏六州5所中等职业学校中有3所就是纯公益性办学,政府要在积极引导这3所学校继续坚持公益办学的同时支持其他民办职业学校举办公益性职业教育。特别是要每校发展一个重点特色专业,重点扶持、重点建设,突出一校一特色,避免多校专业同质,积极举办以特色专业支撑的公益性职业教育。对为地方经济社会发展做出巨大贡献的民办中等职业学校,涉藏六州政府可设立民办职业教育奖励基金等给予一定的物质和精神奖励,并为学校专业发展相关方面提供政策支持。

参考文献:

- [1]李子华.中国少数民族地区教育改革与创新典型案例研究——青海省果洛州吉美坚赞创新教育时间的经验和启示[J].当代教育与文化,2014(5):25-35.
- [2]邓彩霞.青海省职业教育改革发展的现实困境与路径选择——基于9所职业学校的调研分析[J].攀登,2018(4):70-76.
- [3]姜大源.中国职业教育发展与改革:经验与规

(上接第39页)可逐年逐项加大税收减免的力度。同时,政府也可通过奖励性补助、购买服务等措施,为国有企业举办职业院校给予适当支持,促进国有企业办职业教育^[5]。

(四)细化国企办职业院校的扶持政策体系

确保国家对支持国企办职业院校的相关倾斜政策、红利政策进一步实化、细化。国家和地方立法机构应明确《职业教育法修订草案(征求意见稿)》第二十二、第二十四条规定的支持、奖励细则,鼓励企业将开展职业教育的情况纳入企业社会责任报告^[6]。同时,建议有关部门加快制订具体的操作办法,落实《建设产教融合型企业实施办法(试行)》中相关政策,对深度参与职业教育、校企合作成绩突出的企业认定为“产教融合型企业”,给予“金融+财政+土地+信用”组合式激励和引导性优惠。国家税务局也应切实落实《职业学校校企合作促进办法》,尽快出台相关税收优惠政策的具体操作办法,努力打通政策落实的“最后一公里”。

(五)落实国企办职业院校与政府公办职业院校享有同等待遇

确保国企举办的职业院校在校企产教融合、“双师型”教师队伍建设、开展现代学徒制试点、职

业教育实训基地建设等方面与政府举办的职业院校享受同等待遇。省市级财政、教育主管部门要加大对举办高职院校的国有企业的支持力度,强化保障。其中,对国企举办的职业院校学生要与政府公办高职院校学生享受同等资助政策,将国企举办的高水平职业院校纳入中国特色高水平高等职业学校和专业建设计划申报和扶持范围。同时,在高校科研经费和高校人才经费等项目资金申报和安排上,对国企举办的高职院校实行全覆盖,确保其经费资助政策与政府举办高职院校享受同等待遇。

参考文献:

- [1]周凤华.职业教育多元办学格局的现状与发展策略[J].中国职业技术教育,2021(12):75-81.
- [2]赵晓峰,朱靖瑜,朱丽佳.高职教育行业企业办学的现实困境与改革策略[J].高等职业教育探索,2019,18(1):16-21.
- [3][5]周凤华.发挥企业重要办学主体作用的历史逻辑与现实需求——兼论产教融合型企业的内涵和特征[J].职教论坛,2020,36(6):25-31.
- [4][6]马雷军,周文娟,王许人.《职业教育法》修订要处理好九大关系[J].职业技术教育,2021(12):7-11.