

产教融合背景下高职院校合作产权重组： 政策需求与机制创新

◎张晓湘，周劲松

摘要：高职院校深化产教融合需要在合作产权重组上破局。当前高职院校合作产权重组面临产权归属界定难、产权价值确定难、产权让渡实施难、各方目标统一难等问题，需要定位合作产权政策变革的目标指向、增大高职院校国有资产管理授权、实施合作产权全面保护、引导规范合作产权交易。高职院校需要理性选择合作主体、健全产权让渡流转制度标准、构建多元产权结构形态、建立办学成本分摊及运营收益分配机制、完善内部产权监管体系。

关键词：产教融合；高职院校；产权重组；政策需求；机制创新

基金项目：2022年度湖南教育科学“十四五”规划课题“公办高职院校校企合作产权重组与资产管理研究”（项目编号：XJK22CZY014）；2022年度湖南省教育科学研究工作者协会课题“高职院校校企合作实训基地项目建设关键问题研究”（项目编号：XJKX22B148）

作者简介：张晓湘，女，湖南工业职业技术学院资产管理处高级经济师，主要研究方向为教育经济、事业单位资产管理等；周劲松，男，湖南安全技术职业学院副院长，研究员，主要研究方向为区域职业教育政策、院校发展等。

中图分类号：G715

文献标识码：A

文章编号：1674-7747(2023)05-0072-07

职业教育与产业有着与生俱来的渊源，一直以来产教融合也被认为是促进职业教育发展的重要举措和高质量发展的逻辑主线。在产教融合项目实施中，伴随产业主体与教育主体之间产权的流动、组合和运营，高职院校也面临着“产权壁垒”、产权纠葛等突出问题，影响校企跨界资源配置共享和产教双方共生发展。产权是经济所有制关系中对财产的所有权界定，表现为对其占有、使用、收益、处分等，具有经济实体性、可分离性和可流动性等内在特征。校企双方在合作过程中对各自产权进行分离让渡后形成的共享性产权就是“合作产权”，“重组”则是指“合作产权”经分解的所有权、管理权、使用权在政府、学校和企业三个主体之间的权能归属结构组合及其运行模式^[1]。产教双

方的矛盾组合及其呈现属性，大多归因于合作过程中的产权冲突，而且必须通过产权安排才能解决矛盾冲突。因此，有针对性地解决高职院校产教融合实践中的产权重组问题，形成产权让渡、转换及产权收益保护的激励性环境，才能破解高职院校“自给自足”办学困境，促进高职院校与行业企业达成生产项目、设备、人员及科技成果资源的共享，形成“利益共同体”发展模式。产权重组的政策需求和院校自身的机制创新，也就成为推动高职院校持续深化产教融合的必然逻辑。

一、产教融合背景下高职院校合作产权存在的问题分析

市场经济发展要求建立产权归属清晰、产权权责明确、产权保护严格以及产权流转顺畅的现

代产权制度。当前,高职院校在实施“校中厂”建设、开展“厂中校”合作、共建实训室及科研创新平台等产教融合项目中,跨界配置和利用实物资产、人力资产、无形资产等已成为一种必要而普遍的行为。这些跨界的资产具有鲜明的“交互性”特征,即校企合作资产在主体形式上的校企“二元混合”、在功能上经营性与非经营性的“双向互动”以及在资源利用上社会效益与经济效益的“双方交织”。但由于产教双方投入来源和管理体制的差异,其在跨界资源的“合作产权”界定及管理上会产生分歧或冲突,所有权、管理权、使用权纠缠不清,造成合作项目利益交换不平衡。高职院校在合作产权界定、产权重组实施及产权保护方面,还存在以下突出问题。

(一) 产权主体不明确,产权归属界定难

市场交易的实质是产权交易,明确产权主体归属是实现合作产权运营的前提条件,保护产权以及共享合作剩余分配才能发挥对产权主体的激励作用。但是,当前高职院校与企业合作成立产教融合实体的审批手续繁琐并受到多部门政策制度的掣肘,这些外部干扰使得产教双方的产权安排出现“两厢情愿而第三方不同意”的情况。资产产权的界定是产教融合中首当其冲的瓶颈问题,教育部门固然出台了鼓励性文件,但因缺乏具体操作细则,学校的对外产权合作项目在报批时常常难以被主管部门或财政部门通过。产教融合项目必然存在不同所有制属性和不同主体产权的融合,这就要求发挥市场配置资源的功能,但由于高职院校及其主管部门十分在意国有资产是否会因此而流失,同时又因无现成的政策性规定可供依据参照,因而难以有效实施产权归属划分及收益分配比例划分。以常见的产业学院模式为例,校方依托共建的实训基地、研发中心、培训中心等平台,在开展人才培养、应用技术开发、“1+X”证书考证和社会服务过程

中,双方的场地设施、实习及科研设备、专业人才、无形资产以及其它技术资源的投入无法进行产权的明确界定^[2]。

(二) 产权结构不合理,产权价值确定难

高职院校产教融合呈现出校方社会效益与企业经济效益交织并试图实现社会效益与经济效益一体化的特征,与此同时,高职院校产权的所有权“二元结构”以及管理权、使用权牢固附属于所有权的特性也非常明显,妨碍了合作产权以及高职院校自由产权的经营赋能和增值。公办高职院校因为自身原因不是独立的产权主体,而其作为产权授权管理委托人通常也得不到充分授权,因此其向其他组织让渡或分享部分权能的行为必须得到上级行政部门的明确单次授权,且学校作为产权代理人在当前政策环境下的产权权能让渡及合作剩余分配行为与“利益输送”之间的界限不够清晰,在客观上都会抑制学校的产权授权管理意愿。当前高职院校产教融合项目大部分是“学校提供场地、教学设施设备及教师,企业投入资金、生产设备、技术人员”的模式,存在校方直接投入资金少而场地估值大、企业方资金投入大因而回报期望高的矛盾。但如何权威、公平、公正地确定双方投入在项目运营中的价值,当前尚无明确的政策规定和计算模型,也缺乏相应的专业性和权威性的第三方评估机构,难以对其进行科学的价值评估及产权价值的合理分割^[3]。由于对教育组织和社会经济组织的区分度把握不准,以及评估法律制度依据不足的缘故,评估机构在国有资产增值保值属性和企业资产盈利属性之间的冲突面前无所适从。

(三) 产权流转不顺畅,产权让渡实施难

就公办高职院校而言,产教融合必须通过合作产权授权、让权、用权和享权进行重组,形成“国家拥有所有权、校企共享使用权或管理权”的三元产

权结构。当前公办高职院校所有权为国家所有的归属过于单一,伴随而来的是占有权、使用权、收益权和处置权自然归属于“国家”这个权力主体,因此国家的约束作用明显超过社会理想水平,合作产权流转缺乏通畅的渠道和路径支持。从社会学和政治经济学角度来看,“校长”固然可以作为国有产权的代理人,但事实上“校长”受到多个上级部门的约束而不能充分使用权力,客观上就形成了合作产权双向让渡实施进退两难的处境。高职院校在“使用权”让渡方面,由于缺乏成熟的制度性经验和专业性人才,在面临“占有权”和“收益权”一同捆绑让渡的复杂情况下,以及涉及内部的不同部门、各类“委员会”等决策或执行、监管机构等权限交叉的局面下,其合作产权让渡实施和监管的难度就会进一步加大。对于企业而言,其设备、资产投入的产权让渡没有明确的规范性法规可循,所以多半只能以“捐赠”方式投入到学校,而“捐赠”行为发生之后这些资产便在法律层面上与企业进行了切割,因而企业的产权得不到明确界定和有效保护。

(四) 产权内容不明晰,各方目标统一难

高职院校基于权力制衡的需要而形成的事实上的组织结构臃肿,使得产教融合项目的实施及管理机制重组较为艰难;而对合作产权的界定不够明晰,也导致产教双方产权行使的目标难以统一,产权使用运行的成本较高。高职院校过分强调直接的人才培养效益和资产安全,企业更多关注短期内营利目标,教育部门和财政部门则单一聚焦经济活动的审计及保值增值等经济性指标考核,各方目标的差异性增大了产权内容协调一致的难度。事实上,产教融合对校方来说,其收益主要体现在专业建设、人才培养、办学品牌等非经济性增值及增益方面;对企业方来说,除了经济收益外还有技术研发、人力资源获取以及潜在客户、品牌口碑等

“软性”效益的获得;而对校方的主管部门来说,更多的是国有资产的使用效率提升及长期增值。但是,这三方的产权真实收益并不能通过财务报表的数据来衡量。由于三方之间互补性目标需求的匹配性不佳,产教融合项目的激励性大打折扣,其以产权激励为内核的自组织性价值发挥不够,创造经济效益和“软性”价值的能力也随之下降,使得整个社会的投资增益最大化目标的实现较为困难。

二、推进高职院校产教融合产权重组的政策需求

产教融合是建立在产业主体与教育主体共同利益基础上的“命运共同体”模式,兼具市场性、教育性双重特征,在双方的协同育人、协作科研、携手发展过程中,伴随着双方各自产权的分解、让渡及使用,也就是产权的重组。作为产业主体,企业在产教融合项目中对投资权属及成本补偿有着必然的要求;作为教育主体,高职院校在产教融合项目中基于资产安全、治理结构现代化以及合作发展效能的考虑,对合作产权的重组和利用有着强烈的愿望。在产教融合发展方向不可逆转和产业领域“混合所有制”改革如火如荼的大趋势下,必须从政策层面推动产教融合办学中多方投入、多元主体的合作产权权能归属结构组合及其运行模式的规范与落实。推进高职院校产教融合产权重组,需要破除现有制度、政策与法律层面的障碍,尤其需要在推进合作产权分离、让渡、重组实施及管理等方面进行大胆的政策创新。

(一) 定位合作产权政策变革的目标指向

权、责、利的高度统一是现代产权制度的宗旨,而明确的产权主体和收益归属则是其可靠运行的基础,因此,明确产权关系才能激发各主体的投资及生产经营积极性,并促进社会财富积累及其合理分配。首先,要将利益相关者纳入其中作为产权政策设计的积极参与者,以协调政府、学校、企业、行

业等各方主体利益,使合作产权的政府监管、学校管理使用、企业投资回报等权益达到协调统一。其次,要厘清合作产权的归属类型。可以依据合作产权形成及其特征,分类设置单一产权、共享产权等不同归属方式,采取依合作贡献分配或事前协议分配等产权分配方式。对于以科技开发为重点合作内容的产教融合项目,通常以共享产权模式较为合适,并采取以合作贡献分配产权的方式;对于以人才培养为重点合作内容的产教融合项目,可以采取单一产权模式并实施协议约定产权分配。最后,要规范“政府之手”与“市场之手”各自的管辖空间。发挥政府政策引领和主导的权威性,明晰产教融合负面清单,保障各方权益和国家利益得到尊重和维护;要发挥企业和学校自主管理能动性,赋予企业人才培养权及用工权、学生“自由劳动者”权、学校合作办学权和各方投入产出回报权^[4]。

(二) 增大高职院校国有资产管理授权

基于理性选择,合作产权的良性运营必须建立在产权保护和产权重组基础之上,因此,政府要授权高职院校对其国有资产进行更加宽泛的自我管理。要建立基于比例分成的办学收益分成机制,通过多元投资主体办学形成“所有权”多元化格局,实现其“所有权”自身权能的重组,并通过内部竞争促进发展潜力的发掘,逐渐构建对接市场的办学模式。要进一步确立公办高职院校产权代理人的授权范围,明确赋予其对社会实施合作办学的必要权力,提高其与企业等利益相关者的谈判能力。在此基础上,要落实高职院校充分办学自主权,允许其依法依规将部分权能让渡给其它社会组织,同时接纳企业等社会组织的部分权能进入学校。对于一般性的校企合作实体项目,可以授予学校对外投资方面的完全自主权,由学校按照规定程序决策后向主管部门报备。同时,还要简化较大金额、较大影响的合作项目向主管部门和财政部门的报批程

序。要改革高职院校的国有资产绩效评价方式,授权学校依规决策实施国有土地使用权、房屋场地租赁、资金、软硬件等国有资产的对外使用,建立“软性办学贡献+刚性经济效益”的保值增值评价体系,对“软性办学贡献”按照一定的对价或测算标准予以认可。

(三) 实施合作产权全面保护

破除合作产权重组的制度性障碍,需要政府部门健全合作产权的保护制度,明确合作产权保护的原则、内容及合作剩余分配的规定或指导性意见,将产权激励的内核融入校企合作机制,明晰其产权归属,推动校企双方通过授权、让权、用权、享权重组产权,并以此为基础,培育出具有自组织性的产教融合发展机制。因此,需要建立以利益均衡为基本原则的合作产权保护制度,实施对产教双方或多方利益的全面保护,实现社会净效益最大化;鼓励合作双方实施基于成本效益的利益分配,降低产权交易成本,腾出产教融合无效费用用于产教融合项目内涵建设的提质增效。在产权重组实施性规范标准的供给上,要明确学校的固定资产、科研技术、资金等要素在产教融合项目中的产权计算标准及产权比例划分依据,明确企业的硬件设施、专利技术、资金投入的计算方式及确权比例,以及对校企双方和其他自然人的资金、技术和人力资本投入的利益分配等,并出台明确的核算、评估和分配产权的规定。在智力型成果为主的无形资产产权确认方面,要建立系统化的产权价值评估制度、产权分配规范和产权使用规程,引导产教双方依法依规保护各自权益;明确界定企业行业投入资本的产权,保护其投资收益权,允许其从产教融合项目结余中提取合理利润。^[5]此外,还应发挥市场配置资源的决定性作用,对于失败的产教融合项目,其清算后剩余财产的所有权、收益权、转让权及其分割,要明确规定依照相关财政税收制度及经济法律法规办理。

(四) 引导规范合作产权交易

在宏观政策供给上,政府应完善公开、公平、公正、规范的产权交易机制,建立健全交易规则和运作制度,促进各类产权合法化交易以及资产的自由流动与重组。要保障投资主体产权的转让权,保护投资者收益权,促成产权标的物在各社会主体间的转移流动。在合作产权管理方面,可以允许投资人在不损害学校资产完整性和保值增值目标的前提下,自由开展合作产权转让。应出台产教融合财政补贴以及税收优惠实施细则,建立产教融合补偿基金,实施税费减免,对示范性产教融合项目实施奖补以充抵合作中的经济效益,鼓励合作产权创新转化,优化合作产权交易环境,挖掘产教融合发展红利。

三、创新高职业院校产权重组机制,促进产教互利双赢的策略选择

合作产权重组是凝聚产教共同体的过程,创新构建合作产权分配及管理制度体系,促进高职院校厘清合作产权归属、实施权益保护、完善治理体系,可以推动高职院校向资产“赋能”、资源“整合”转型以及高质量合作发展。

(一) 理性选择合作主体

谈判理论认为,合作主体须依靠谈判来筛查合作的可能障碍并判断产权安排能否消除障碍,同时就合作风险进行事前研判,分析合作剩余实现方式并预判能否达成分享合作剩余的一致协议,这样才能形成有效的合作关系。高职院校对于产教融合项目的合作企业选择,要有自由选择的权力和自由谈判并选择最佳合作者的能力。因此,高职院校要对合作企业的资源禀赋情况进行全面考察并将其作为理性选择的重要依据,在不能确认对方资源禀赋特征时要慎重选择将其纳入长期合作者,以降低交易成本和合作风险。当然,理性选择合作项目及合作者的最终目的指向无疑是合作剩余的分享,高职院校应该克服利益最大化的冲动,对广泛的潜在

合作者开展基于成本支出与收益回报的权衡比较,以最大限度保证合作能达成趋利避害的目标。只有建立在合作内容对于双方都是稀缺性资源需求的基础上,合作才能长久和互惠。因此,在原则上高职院校应该选择中高端企业进行合作,一方面可以共享企业的核心技术及其技术研发团队、先进装备、生产项目等资源,另一方面可以使学校生产的人力资源实现相对更大的市场价值,并促成“合作剩余”的共享和双方期许的一致^[6]。为此,坚持对等匹配进行合作主体的理性选择,是确保合作产权的分配与保护、产权链形成以及产权激励作用发挥的前提和基础。

(二) 健全产权让渡流转制度标准

产教融合是一种围绕共同需求开展的合作发展行为,从产权安排的角度看,必然涉及使用权、管理权或所有权共享并进而实现互惠共赢。合作产权是由合作双方以权能分解与重组的方式形成新的产权结构及运行的结果。授权、让权、用权、享权既是高职院校合作产权重组及运行的循序过程,同时也是产权让渡流转制度标准的形成要素和组织结构。在政府充分授予校企双方产权让渡流转权利后,双方各自按照“权责对等”原则将自身部分使用权、管理权让渡给对方或与之共享,而校企“用权”则是双方按照“效率优先”原则整合资源并实现合作剩余最大化目标的过程。“享权”是在产权得到有效保护基础上,由双方按照投资比、贡献度或事前协议对合作剩余进行合理分割的行为。在第三方产权评估基础上,高职院校要探索基于“三权分置”的校本化合作产权管理体系,形成实物资产、人力资产、无形资产等方面包括校企合作产权重组标准、资产确权规范、会计核算及资产管理等在内的制度体系,涉及确权标准、让渡流转制度、组合配置标准以及核算管理标准、资产评估管理制度等。

(三) 构建多元产权结构形态

产权结构是由所有权、使用权、收益权、让渡权等形成的产权权利结构,高职院校合作产权涉及公有制和非公有制、教育资本与产业资本的组,合,必须首先明晰多元主体中各方在投资权、经营权、收益权等方面的确权。在产权重组过程中,政府需要给公办高职院校和国有企业授权,允许其将一部分权能让渡给对方,以建设基于利益的“共同体”。当然,非国有企业无需政府授权就可以直接决定是否让渡或接受校方产权。此后,双方要按照“权、责、利对等”原则实施所有权配置,达成合作剩余分享的基本方案,在双向互动的产权让渡重组之后,开始使用权或管理权的共享。一般使用权共享是合作发展的开端,并在此基础上开放管理权的共享,但现实中也存在因为使用权、管理权不便分离而同时让渡或共享这两种权能的情形。产权重组后的公办高职院校,就会形成所有权归国家、学校与企业分享使用权或管理权的“三元”产权结构。在产教融合项目的管理上,要实施股份制与董事会制,建立收益共享、责任共担的制度,同时允许实施自由投入、转让、流通、退出机制。可以考虑将合作产权的一部分作价入股并进行产权交易,在学校既有资产得到充分保护的前提下,实现产教双方增量投入的资本化,进而奠定校企利益分享的制度基础。高职院校还可以在场地、设施和人力资源“使用权”的权利让渡方面进行扩充,包括将“闲置”资产、“功能冗余”资产以及因与办学核心功能关系较远而“沉寂”的资产进行“使用权”权利让渡,使让渡的“使用权”权能发挥为企业创造价值并为学校增加收入的双重作用,促进国有资产在经营中获得增值。

(四) 建立办学成本分摊及运营收益分配机制

高职院校要建立以产权秩序重构为先导的成本分担机制,通过产教双方抵消部分成本以及按比

例分配收益,解决产教融合项目成本、收益、资产安全等争议。对高职院校而言,产教融合项目的最终目标落实在专业建设、人才培养和科技开发上,必然涉及学校相关教学及管理活动,因此对相关成本不宜采取直接法人独立核算方式,而应将其从办学主体成本中“抽取”出来,抵消核算后再将相关成本资金计入学校或者企业法人账户^[7]。如对于水、电、气消耗以及人员费用等产教融合项目日常运行费用,可当成共有成本。对于使用企业设备成本(包括租用费、折旧费、维保费用等)、原材料消耗成本,以及企业提供的教学培训人力成本、知识产权的使用成本等,应与企业使用学校方相关资源的成本进行抵消后进入企业方或学校方账务处理。借鉴国外经验并结合我国实际,可对校企合作利益按总收入直接分配或者按总利润协商分配,以推动合作产权跨界流动并重组。在产教融合项目运营收益的分配实施上,可以考虑将产品生产收益、技术服务收益、人员培训收益等在支付共有成本之后,其剩余部分按投入比例支付给双方自有账户。一般应以年度为单位,在完成各自成本核算并冲抵之后,实施单向支付以转移支付非共有成本。

(五) 完善高职院校产权监管体系

合作产权是高职院校一种特殊产权,产权重组要得到科学利用和安全运行,必须建立有序的监管体系。因此,要依照政策法律法规,对照新的权利组合特点实施产权的全面监管,据实进行会计核算,科学进行资产管理,强化资产绩效考核,确保资产不流失、不损毁;要加强对知识资产的法律认定和依规评估。在资产归属及产权风险防范方面,要对产教融合项目的共有资产、独有资产及后期资产处置、合作成果的归属等进行明确的协议规定。适应“管办评”分离的大势所趋,高职院校可以委托第三方机构监督管理产权重组及运行,以增强监管的专业性和公平性。

参考文献:

- [1] 王为民. 合作产权保护与重组: 职业教育校企合作机制创新[J]. 教育研究, 2020(8): 112-120.
- [2] 张震, 刘继广, 张雪彦. 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[J]. 中国职业技术教育, 2020(20): 57-64.
- [3] 郭欣. 企业参与职业教育校企合作的成本构成及补偿机制构建[J]. 中小企业管理与科技, 2020(12): 114-115.
- [4] 公丕国, 付静. 高校产权结构重组的具体路径研究[J]. 南阳师范学院学报, 2017(17): 42-45.
- [5] 羌毅. 职业院校二级学院混合所有制办学模式下的产权配置与费用分成机制研究[J]. 中国职业技术教育, 2020(19): 54-59.
- [6] 王文杰. 高职校企合作共建生产性实训基地的探索[J]. 长江丛刊, 2020(10): 73-74.
- [7] 谢军. 高职院校产教深度融合的路径研究[J]. 新校园(上旬刊), 2017(11): 62-64.

[责任编辑 曹 稳]

The Policy Demand and Mechanism Innovation of Cooperative Property Rights Reorganization in Higher Vocational Colleges under the Background of Industry-education Integration

ZHANG Xiaoxiang, ZHOU Jinsong

Abstract: To deepen the integration of industry and education in higher vocational colleges needs to break the situation in the reorganization of cooperative property rights. At present, cooperative property rights reorganization is faced with such problems as the difficulty in defining the ownership of property rights, determining the value of property rights, implementing the transfer of property rights and unifying the goals of all parties. It is necessary to locate the goal of the reform of cooperative property rights policy, increase the authorization of state-owned assets management in higher vocational colleges, implement the comprehensive protection of Cooperative Property Rights, and guide and standardize the transaction of cooperative property rights. Higher vocational colleges need to choose the cooperative subject rationally, perfect the system standard of property rights transfer, construct the multi-structure of property rights, set up the mechanism of cost sharing and operating income distribution, and perfect the internal property rights supervision system.

Key words: industry-education integration; higher vocational colleges; property rights reorganization; policy demand; mechanism innovation