

共生理论视域下企业举办职业教育的制度困境与优化策略

◆马廷奇 梁佳露

摘 要:相较于企业参与职业教育,企业举办职业教育是最为深入、最有效的校企共生模式。鉴于职业教育跨界人才培养的特殊性及其产教深度融合人才培养要求,共生理论对企业举办职业教育制度具有很强的解释力和适切性。但在实践层面,企业举办职业院校数量仍远低于政府办学数量,产教融合还没有达到理想状态,其根源在于职业院校法人制度、产权制度、经费保障制度供给相对滞后,未能合理分担企业办学成本和保障企业办学收益。为推动企业成为职业教育“举办者”以及实现校企一体化对称互惠共生,关键是要以平等原则重构法人分类体系,以对称原则完善产权制度、以可操作原则细化经费保障制度,破解当前企业举办职业教育的制度困境。

关键词:职业教育;企业办学;共生模式;办学成本与收益

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2023.21.013

一、问题的提出:企业作为职业教育举办主体的制度确证

新《职业教育法》明确规定,“国家发挥企业的重要办学主体作用,推动企业深度参与职业教育,鼓励企业举办高质量职业教育”,从而将企业作为职业教育重要办学主体的地位上升到法律高度。在实践中,“参与”和“举办”是两种不同的校企合作方式。从合作程度看,企业参与职业教育往往是“碎片式”的,如捐赠资金与设备、共建实训基地、提供实习岗位、参与专业与课程建设等。这些虽在一定程度上促进了产教融合,但企业参与办学的制度基础和稳定性先天不足。企业不仅可以根据需要随时签订或终止合作协议,也可以多承担、少承担甚至不承担职业教育的责任,由此产生校企合作的“壁炉现象”。相较于企业参与职业教育,当企业举办职业院校时,校企双方从外部合作关系自然地转变为内部协作关系。根据“谁举办,谁负责”原则,企业真正成为职业院校的“当家人”,^[1]必然主动促成生产要素与教育要素的全方位融合,从根本上破解“校热企冷”问题。

从企业需求层面看,举办职业教育是市场经济体制下企业发展的内生需求。^[2]作为以营利为目的经济组织,企业是否参与职业教育办学主要取决于未来净收益的大小。^[3]这种收益既包括直接经济利益,也包括多种非货币形态的收益。^[4]一方面,技术技能人才和先进技术是企业发展的核心资源,而大型企业尤其是科技型企业面临无法从人力市场足量获取发展所急需人才的难题,小微企业又存在独立研发新技术的短板。在此背景下,企业办学能够直接满足企业获取人力与技术资本的需要。^[5]另一方面,良好的企业形象是企业的隐形资产,能够间接地扩大其市场影响力,最终提升企业经济和社会效益。因此,声誉积累也是企业办学的需求之一。^[6]同时,“企业办学是产教融合成本最低的办学形式”。^[7]当校企双方基于共同的目标取向和利益需求形成命运共同体时,^[8]企业不仅会主动利用自身资源为职业院校提供双师型师资、实训设备与场地、生产实习机会,还会充分发挥自身与人才市场的信息互通优势,敏锐捕捉企业技术需求、行业发展趋势,获悉当前和预估未来行业企业人才需求状况,及时为职业院校

办学和人才培养提供指导,降低因信息不对称而产生的办学成本。因此,企业办学具有相较政府或其它主体无法比拟的制度优势。

从具体实践看,企业可以通过独资、集团化办学、股份制和混合所有制等多种形式举办职业教育。据统计,截止到2022年,国有企业举办的职业学校有435所,民办企业举办的职业学校有2200多所。^[9]以22所民办本科职业大学为例,其中有17所大学由企业单独举办或联合举办,可见,企业已具备举办职业教育的强大能力和政策支持。但与政府举办的职业教育相比,企业举办职业教育的总体规模仍然偏小。因此,如何提高企业办学积极性就成为职业教育高质量发展亟待解决的问题。基于我国职业教育管理体制及治理体系的制度优势,职业教育一直是在国家或政府主导下发展的,政策导向是影响企业办学至关重要的因素。对企业而言,作为市场经营主体,举办职业教育本质上属于生产经营行为,企业是否办学取决于成本与预期收益的权衡。^[10]为推动更多企业成为职业教育“举办者”,制度设计要充分关照企业的逐利本性和市场规律的本质要求。在企业办学相关制度体系中,职业院校法人制度、产权制度是保障企业获取办学收益的基础性制度,经费保障制度则是企业办学可持续发展的根本保证。当前,相关法律法规、政策文件主要停留在鼓励企业办学层面,企业举办职业教育的法人制度、产权制度、经费保障制度供给滞后于企业办学的实践需求,这无形之中增加了企业与相关主体之间的博弈成本和办学风险,致使企业举办职业教育处于犹豫观望和不确定性状态。因此,建立健全企业作为职业教育举办主体的制度体系,就成为现代职业教育体系建设的核心问题。

二、共生理论:企业举办职业教育制度的学理支持

近年来,国家密集出台政策和法律文件鼓励企业举办职业教育,这体现了企业办学对现代职业教育体系建设的重要意义。目前,企业举办职业教育作为学术问题来研究也仅仅是开始,且研究偏重企业举办职业教育制度本身,而不及企业举办职业教育实质性目的。实际上,企业举办职业教育既是职业教育办学体制问题,也是校企合作、产教融合人才培养问题。对此,起源于生物学领域的共生理论具

有很强的解释力和理论適切性。1879年,德国植物学家德贝里首次提出“共生”这一概念,即“不同种属按某种物质联系而生活在一起”。^[11]随着跨学科研究的深入和经济社会的发展,学界意识到共生既是一种生物现象,也是一种社会现象,可以将其视为不同利益主体所形成的相对平衡关系。^[12]在企业办学过程中,校企双方通过合作互动实现责任共担、资源共享、优势互补、利益互惠,并在协同发展过程中形成“校企共同体”,这种相互协作模式与生物学领域中的“共生模式”有共通之处。根据各共生单元相互协作的持续性和利益分配的对称性强弱,可以分为点共生、间歇共生、连续共生和一体化共生四种“组织共生模式”,以及寄生、偏利共生、非对称互惠共生和对称性互惠共生四种“行为共生模式”。^[13]“任何完整的共生关系都是行为关系和组织关系的具体结合”。^[14]因此,两两组合,理论上可生成16种不同的共生组合模式(见表1)。为直观呈现共生模式的组合结果,将二者置于坐标系中予以标识(见图1)。向量 $\vec{a}$ 代表组织共生模式,向量 $\vec{b}$ 代表行为共生模式,任意组织共生模式和行为共生模式相互组合的结果即为向量 $\vec{s}$, $|\vec{s}|$ 则反映两种共生模式组合下共同体的效益。 $\vec{a}$ 与 $\vec{b}$ 的大小共同影响向量 $\vec{s}$ 的方向和大小,因此,可用 $\vec{s} = \vec{a} + \vec{b}$ 表示三者之间的关系。在校企合作中,校企协作的持续性和利益分配对称性越强,即 $|\vec{a}|$ 与 $|\vec{b}|$ 越大,则 $|\vec{s}|$ 越大,也即校企合作效益越大。

表1 16种共生组合模式表

共生模式	寄生	偏利共生	非对称互惠共生	对称性互惠共生
点共生	(x ₁ , y ₁)	(x ₂ , y ₁)	(x ₃ , y ₁)	(x ₄ , y ₁)
间歇共生	(x ₁ , y ₂)	(x ₂ , y ₂)	(x ₃ , y ₂)	(x ₄ , y ₂)
连续共生	(x ₁ , y ₃)	(x ₂ , y ₃)	(x ₃ , y ₃)	(x ₄ , y ₃)
一体化共生	(x ₁ , y ₄)	(x ₂ , y ₄)	(x ₃ , y ₄)	(x ₄ , y ₄)

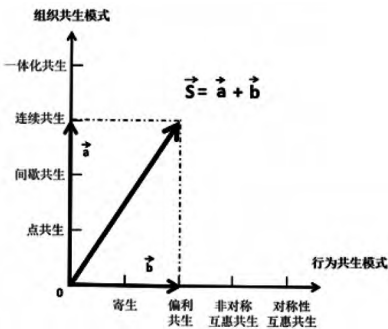


图1 共生模式组合示意图

(一)企业举办职业教育是最为深入的校企组织共生模式

四种组织共生模式反映了校企合作的持续性强弱。第一,“点共生模式”是指职业院校与企业在某一时间节点上针对某些具体问题展开一次性合作,如企业就某一技术难题与职业院校达成委托交易、一次性授权与转让某项技术。第二,“间歇共生模式”是指校企双方不连续地进行多次合作,如合作育人的“工学交替”模式等。第三,“连续共生模式”即校企双方持续交互,促成多次合作,如企业委派代表进入学校治理机构参与职业院校的决策与监督,校企共同成立技术研发项目组、联合申报政府科技攻关项目等。这些合作方式虽然扩大了企业参与职业教育的范围,但职业院校学科与专业设置、人才培养方案设计、课程开发、学生评价考核与文化建设等办学环节并未与企业生产经营过程实现全方位融合。第四,“一体化共生模式”是指校企紧密结合,形成“你中有我,我中有你”的共生关系,如企业举办职业院校或者共建产业学院。在此关系模式下,职业院校专业集群与企业产业链、课程体系与企业技术链、实践教学与企业项目链、双师型教师与企业人才链、就业体系与企业岗位链高度耦合。一方面,企业会自觉为职业院校培育双师型师资和提供实训设备与场地、实习机会等教育资源;另一方面,职业院校能够通过与市场互动及时了解行业企业发展需求、刻画岗位画像,深度参与专业与课程体系建设、修订人才培养方案、制定教学质量标准等人才培养全过程,真正做到将工作知识编入教材、把岗位能力转化成课程标准。与此同时,企业作为举办者,也有权利与职业院校共享资本、人才、声誉、技术等办学成果,取得合理的办学回报。可见,“一体化共生模式”下校企形成命运共同体,双方资源共享、协同合作、互利共赢。因此,“一体化共生模式”是校企合作最为深入的组织模式。

(二)企业举办职业教育是效率最高的校企行为共生模式

四种行为共生模式反映了校企利益分配的对称性强弱。“寄生模式”是指共生单元之间只进行利益转移,意味着被寄生一方遭受损失,^[5]如企业完全不参与办学,仅由职业院校单向为企业输送人才,或职业院校要求企业提供实习岗位等办学资源,但不能为企业发展提供实质性助益。“偏利共生模式”

是指生成的利益由某一共生单元全部获得,如企业通过捐资助学、提供实习岗位、参与人才培养方案等方式服务职业院校发展,却无权享有任何形式的办学成果。“非对称互惠共生模式”实质是共生单元之间收益分割与贡献不平衡。在这种模式下,遭到利益分配不公待遇的一方必然会在协作过程中消极懈怠,如企业以资金、人才、设施、土地等多种要素全程参与职业院校办学,却无权占有、使用校企共同研发的技术和无法优先获得人才资源,最终导致企业合作意愿消退。上述三种模式中,校企双方利益分配不对称是企业消极或不参与职业教育的根本原因。对于企业而言,随着科技发展以及企业所承担的社会责任多元化,行业企业追求的利益不再局限于经济资本,还包括人力资本、专利技术、社会声誉等多种利益诉求。因此,实现校企双方办学收益的全面共享是激发企业办学积极性以及提高职业院校办学效率的关键。“对称性互惠共生模式”以互惠共赢为行动宗旨,强调共生单元按贡献分配收益。这不仅能够实现各共生单元利益积累的相对公平,还能够激发校企双方通力合作“做大蛋糕”,创造更多的办学收益。相较于企业参与职业教育,由企业直接举办职业院校可以实现校企利益深度绑定,职业院校办学收益分配问题也随之转变为校企共同体内部的收益分配问题。可以预见,在“对称性互惠共生模式”下,办学收益分配体系与校企双方利益诉求高度耦合,企业会主动促成生产与教学的全方位、全过程融合,进而达成职业院校人才培养体系高效运行。

上述可知,共生理论从学理层面论证了“一体化共生”和“对称性互惠共生”是最为深入、最为高效的校企共生模式。同时,为便于比较任意一种组织共生模式和行为共生模式的组合结果,可在坐标系中绘制出与表1——对应的16种共生组合模式,用 $\mathfrak{S}_1$ — $\mathfrak{S}_{16}$ 依次来表示(见图2)。当 $|\mathfrak{S}|$ 相等而 $\mathfrak{S}$ 的方向不同时,校企合作效益相等,而发挥主导作用的校企共生模式不同,如图中 $\mathfrak{S}_7$ 与 $\mathfrak{S}_8$ 。当 $\mathfrak{S}$ 的方向相同而 $|\mathfrak{S}|$ 不同时,校企组织共生模式和行为共生模式对校企合作效益的影响相当; $|\mathfrak{S}|$ 越大,校企合作效益也越高,如图中 $\mathfrak{S}_9$ 和 $\mathfrak{S}_{10}$ 。当校企组织共生模式和行为共生模式都达到最优时,此时 $\mathfrak{S}_{16}$ 最大,即职业院校办学效益最高。由此可得,“一体化对称互惠共生”

是最理想的校企共生组合模式。但在实践中,校企合作往往难以完全达到最为理想的模式状态。相较于企业参与办学,当企业举办职业院校时,企业出于经营利益和用人成本的考虑,则会主动以具体用人标准参与到职业院校人才培养过程,^[16]主动促进校企优势互补、资源互用、过程共管、责任共担、利益共享,校企双方关系可能无限趋近最理想的校企共生组合模式,从而达到最佳办学效益。或者说,企业举办职业教育能够更大程度地弥补企业参与职业教育的局限和不足。

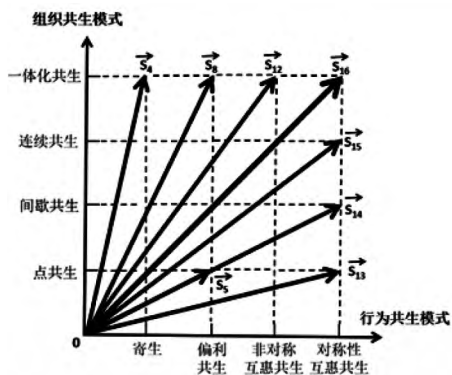


图2 校企共生模式组合示意图

三、企业举办职业教育面临的制度困境分析

纵观我国职业教育人才培养模式变革的历程,校企关系历经了“结合-剥离-再融合”的过程,而制度和政策始终是牵引校企关系变革的决定性因素。企业作为理性“经济人”,以追求经济利益为主要目标,举办职业教育的首要目的在于获得更多的收益。^[17]因此,在影响校企共生模式生成以及企业举办职业教育的诸多制度因素中,关涉企业办学成本与收益的制度设计是关键变量,具体包括职业院校法人制度、产权制度、经费保障制度。而事实是,在多元主体参与办学的政策鼓励下,多种办学模式相继涌现,而相关制度供给却相对滞后,致使企业举办职业教育面临较高的交易成本和制度性风险,进而阻碍校企“一体化对称互惠共生”模式的实现。

(一)法人制度改革滞后,企业办学价值迷失

法人属性是决定一个组织及其组成人员地位、待遇的根源性依据。^[18]《中华人民共和国民法典》规定,“法人是具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织”,分为营利法人、非营利法人、特别法人、非法人组织四种。

目前,国有企业举办的职业院校统一认定为非营利法人,民营企业可自主选择“非营”身份,依法取得事业单位或“民办非企”法人资格。但在办学实践中,企业举办的非营利性学校会遭受诸多不公平待遇,它们往往被看作企业的二级单位,国企举办的职业教育并未与政府举办的职业教育获得相同的办学支持,民营企业则因身份歧视在经费划拨、基本建设、财务核算、薪资待遇等方面遭遇不公平对待,^[19]更不能与政府举办的职业院校享有同等经费支持,这无形之中增加了企业办学的难度。此外,作为企业,无论是国有企业还是民办企业,二者都是以营利为根本目的,但出于对国有资产的保护、公办与民办职业教育均衡发展等因素考量,现有法人制度不允许国有企业举办的职业院校以营利法人身份办学,而民营企业一旦选择“非营”身份,企业则不得取得办学收益,因此新《民办教育促进法》也不再具有“从办学结余中取得合理回报”之说,这必然会影响企业举办职业教育的意愿。可见,当前制度设计还是未能很好地调和职业教育公益性与企业办学营利性之间的矛盾,企业陷入“营与非营”的价值选择困境之中。现在的关键问题是,企业可以利用其法人代表身份分配或占有收益,同时因为教育产出具隐蔽性、滞后性,这为企业攫取不当利益提供了可能,如企业通过抽调办学资金、非法占有技术专利、虚增开支等违法行为消化办学结余,破坏了校企利益分配的对称性。因此,无论这些企业如何申辩,以及国家如何通过制度设计抑制资本的逐利性需求,企业实际上都从办学过程中取得了经济收益。^[20]

当然,举办职业院校的企业也可以自主选择举办营利性职业教育,并依照公司法等相关法律以及行政法规的规定处理办学结余。但事实是,民办教育事业仍属于公益性事业的一部分,^[21]加之职业教育相较普通教育更加昂贵,且教育质量提升没有上限,这就意味着企业不能将取得办学结余视为纯粹的生产经营行为,然而现行相关法人制度未对“办学结余”作出明确规定,也就是说企业虽有权获取收益,但仍存在诸多不确定性,这无形中增加了企业的博弈成本。同时,落后的法人制度也会变相诱发企业不规范甚至不合法办学行为的发生。如企业为降低办学成本和风险,不配合落实资金、土地、房产等产权过户政策,导致职业院校虽已注册但实际不具

备法人条件或法人资格虚置,甚至企业可以利用职业院校的独立法人身份转嫁办学风险,将债务责任转嫁到职业院校而将办学收益转到企业名下,从而导致校企双方陷入寄生、偏利共生或非对称互惠共生关系之中。

除了单独举办职业院校,《职业教育法》允许企业与其它主体联合举办职业院校,但由于目前我国采用单一法定代表人制度,非法定代表人的举办者的办学权益可能被变相剥夺。当企业与政府机构以外的社会组织或者个人共同举办职业院校时,通常是由出资更多的一方担任职业院校法定代表人,而出资较少的企业往往话语权和影响力不足,在学校管理和财产权方面处于被动或弱势地位。在联合办学形态中还包括混合所有制职业院校,它是由国有资本、集体资本、非公有资本等交叉与融合而形成的职业教育办学形态,然而现行法律条文并未明确规定混合所有制职业院校的法人属性,地方政府对所辖范围内出现的混合所有制职业院校法人属性的认定依据也各不相同,由此产生“民办非企业法人”和“民办事业单位法人”两种法人属性。这不仅是法理不通,而且会使混合所有制职业院校遭遇与民办职业院校相同的尴尬。^[22]同时,由于国有资本、集体资本具有更强的政治和社会影响力,在协商确定法定代表人过程中具有更大优势,而民企往往处于弱势地位。可见,相对滞后的法人制度使企业面临无法获得法人资格的风险,办学权益无法得到充分保障,进而产生办学价值和意义的迷失。

(二) 产权制度缺位,校企利益分配失衡

教育产权是产权理论在教育领域的具体运用,是包括举办者和学校法人在内的利益相关方围绕教育活动中既存的和生成的各种类型的财产的所有、占有、处分、收益、使用等各种权利配置的结构和关系。^[23]明确的职业院校产权结构和产权主体关系不仅能够实现产权的有效排他,还能发挥产权制度的激励功能,使企业自发强化办学行为。但现行法律与政策文件主要强调企业办学责任和治理权的规定,而缺乏对企业产权的保护。如《民办教育促进法》在“学校资产与财务管理”章节中明确规定民办学校对举办者投入学校的多种资产以及办学积累享有法人财产权,这意味着企业一旦完成资产过户就丧失了财产所有权。《民办教育促进法实施条例》(以

下简称《实施条例》)虽明确规定了举办者按时、足额履行出资义务和依法制定学校章程,推选决策机构的组成人员,行使监督权、决策权、管理权等项权力,但未对企业如何获取收益作出明确规定,这种制度性模糊在很大程度上限制了校企对称互惠共生模式的构建。

一方面,现行职业教育产权制度窄化了产权客体的范围。相较于普通教育,职业教育强调教育教学的实践性特征,除了资金、人力资源、技术等产权客体,人才培养所需实习实训基地、实训设施设备等资产也应当纳入产权客体范围,具体包括所有权是否转移、使用权归谁所有等。除了获得经济利益和承担社会责任外,企业办学动机还包括满足企业人才需求、解决企业技术难题,这与职业院校办学目标不谋而合。而现行产权制度只体现了对资本要素的产权分配,未对技术、知识、设施、设备、场地和管理等多种非资本要素的产权作出明确界定,而任一产权要素模糊都会影响校企双方全面、全过程合作,导致校企一体化对称互惠共生关系难以实现。尤其在非营利性职业院校,物质资本或财务归属虚设,人力资本的法律所有权实际上也不具备,^[24]那么校企在合作办学过程中积累的专利技术产权归谁所有以及以何种方式实现人力资源收益就成为办学企业产权问题的核心。

另一方面,我国职业教育产权流动制度残缺。客观上,随着知识、设备、土地等非货币形式的财产要素大量出现,资产评估难度加大,而与之相应的产权评估制度尚未建立,进而导致职业院校产权流动困难。《民办教育促进法》及其《实施条例》强调“民办学校举办者的变更,须由举办者提出,在进行财务清算后,经学校理事会或者董事会同意,报审批机关核准”,但未明确产权主体变更的相关规则,《高等学校章程制定暂行办法》也未补充学校决策机构关于产权变更的议事程序。职业院校产权流动、变更、退出机制的缺失,导致产权交易陷入“黑箱”之中。此外,与普通教育相比,职业教育产权交易主体更加多元,而现行产权流动制度并未明确产权交易主体的范围与资格条件,国家也尚未建立信息披露制度与产权交易平台,导致产权流动信息传递不畅。近年来,虽然部分省市对此展开了立法尝试,如《广东省实施〈中华人民共和国民办教育促进法〉办法》第27条规

定举办者可以转让其全部或者部分举办权,共同举办者有优先受让权,但对“举办权”内涵界定并不清晰;^[25]从产权交易费用看,目前涉及职业院校产权流动的收益和财产税法并不完备,^[26]从而导致校企产权交易风险性提高,利益分配对称性更是无从保障。

(三)经费保障制度模糊,企业办学压力过载

经济成本始终是影响企业举办职业教育的重要因素。政策虽然支持企业办学,企业也有优势、有能力、有需要办学,但企业举办职业院校数量仍远低于政府办学的数量,其根源在于经费保障制度尚未解决企业办学成本和风险过高问题。

从现行政策法规看,《关于深化产教融合若干意见》《职业院校校企合作促进办法》《国家职业教育改革实施方案》以及《职业教育法》等都以单独章节或较大篇幅阐述企业举办职业教育的支持方式,从过去使用单一的财税政策支持拓展为财政、税收、金融、土地、政府购买服务等全方面、多维度经费支持,企业举办职业院校的财政性教育经费也逐年递增(见表2),但与政府及其相关部门举办的职业院校相比,企业举办职业院校的国家财政性教育经费占办学总经费的比例远低于政府所办职业院校。2021年政府及其相关部门举办的职业院校获得的国家财政性教育经费占办学总经费近85%,而国企举办的职业院校和民办职业院校分别仅为58%和23%左右。其中,国家政策规定“城市教育费附加安排用于职业教育的比例,一般地区不低于20%,已经普及九年义务教育的地区不低于30%”,^[27]但由于返还比例和对象规定模糊,实际返还时仍以政府举办的职业院校为主,而企业举办的职业院校能够获得的教育附加费远低于20%,甚至不予返还。^[28]相应地,由企业举办的职业院校只能通过收取高学费来筹措更多的办学经费。以高职高专为例,2021年国企举办职业院校和民办职业院校的学费分别占学校总经费收入的21%和62%,而政府及其相关部门举办的职业院校的学费收入占比还不到19%。这不仅反映了由企业举办职业教育总体经费不足,也说明了企业举办职业院校没能充分享受政府资助与财政补贴等方面的政策利好。无疑,这与近年来鼓励企业举办职业教育的政策主张相矛盾或不协调。

表2 2019年-2021年各类职业院校财政性教育经费投入情况(单位:千元)

办学类型	2019年	2020年	2021年
国企及国有控股企业举办	4640817	6023464	6002467
民办或民企举办	9318063	11084910	14354957
政府及相关部门举办	375508064	427525571	447849639

注:数据根据2020-2022年《中国教育经费统计年鉴》整理。

另外,经费支持政策模糊与不完善,导致各地政策落实不充分或执行出现偏差。《职业学校校企合作促进办法》《民办教育促进法》《职业教育法》虽多次重申政府可以通过购买服务、助学贷款、奖助学金、基金奖励、税收减免等方式补贴办学企业,但都以非约束性的条款出现,也没有相关追责制度规定,导致国家与地方层面的政策衔接性不足;从全国范围内来看,14个省(区、市)在“十四五”教育规划中明确提出落实“金融+财政+土地+信用”政策。但实际上这些法律法规和规划文本多偏向政策性导向,实质性和可操作性政策尚未很好地建立或执行,^[29]地方政府甚至可以利用制度性模糊逃避为企业办学提供财政经费支持责任。在税收减免方面,相关制度因未充分考虑职业教育人才培养的实践性特征,在计算企业税收抵免额度时未将人力、技术、设施设备等“软”投入纳入投资总额。同时,对于企业办学隐性成本考虑不足,如企业因接纳实习生而增加的管理成本、设备损耗成本、企业师傅间接误工费,导致企业税收抵免额度低于实际应当享有的额度。^[30]在生均拨款方面,虽然各省份均已出台生均拨款政策,但据调查表明,各省份生均拨款标准各不相同、落实力度不够,部分省份甚至只明确省属公办高职院校拨款标准,企业举办民办职业院校经费支持更无从保障。^[31]在此背景下,企业基于成本考量,更倾向于与职业院校开展一次或几次合作,校企双方关系属于典型的点共生或间歇共生模式。

当前,差异化经费保障已纳入部分省份职业教育经费拨款政策体系,但主要依据是学校层次与规模、“双师型”教师占比、就业竞争力等诸多校方因素,^[32]尚未将企业规模和办学能力、所处办学阶段等企业因素纳入考量标准。又或者说,现行差异化政策主要体现为“有”或“无”的保障。例如,《建设产教融合型企业实施办法(试行)》对产教融合型企业实施包含财政经费支持在内的组合式激励,但并未区分取得不同办学成果的企业的政策支持

力度差别。产教融合型企业相关支持政策主要面向规模大、校企合作稳定的行业龙头企业,这就意味着以集团化方式联合举办职业院校的中型企业、参与办学的小型企业被排除在政策红利之外,由此变相削弱了中小企业构建校企一体化对称互惠共生关系的意愿。

四、破解企业举办职业教育制度困境的实践路径

(一)以平等原则重构法人分类体系,平衡“营与非营”的矛盾

为实现校企从浅层次合作关系向一体化对称互惠共生关系转变,政府相关部门需要打破固有的思维定势,以公益性强弱作为法人身份认定的唯一依据。企业所办职业院校无论选择何种法人身份和法人属性,它们都客观上减轻了教育财政压力,增加了教育选择机会,通过培养技术技能型人才,促进经济社会发展,因此理应享有与政府举办职业院校平等的办学地位。首先,要为企业办学营造公平的共生环境,摒弃以教育投资的资本性质决定办学身份的偏见,根据公益性与营利性强弱设置法人身份,民营企业举办的职业院校同样可以被认定为事业单位,国企参与举办的混合所有制职业院校同样也可以被认定为“民办非企”或“企业法人”,从根本上打破企业办学的身份歧视。

其次,正视企业逐利需求,拓展“营与非营”的两极分类。职业教育营利性与公益性并不是非此即彼的关系,有学者认为,“企业办学取得相应的回报不仅是必要的,而且是合情合理的”。^[33]事实也证明,随着教育市场化深度推进,非营利性职业院校也存在营利行为。因此,必须为办学企业提供除“营与非营”的第三类身份选择,即非营利性职业院校也能取得合理回报,实现教育公益性与投资营利性之间的有机统一。

最后,建立多元法人代表制度,实现校企责任与风险共担。一方面,企业举办的职业院校必须具有独立法人身份,这不仅能有效避免法人与非法人的不公平竞争,还能够避免职业院校沦为企业的“附庸”;另一方面,随着职业院校集团化办学和混合所有制办学政策的实施,单一法人制已无法适应多元主体办学的实践需求,因此应着手建立复合法人代表制度,允许办学相关利益主体根据自身利益需要

实行单一代表、多人轮流代表或共同代表,以此规避个别利益集团权力垄断或推诿办学责任的行为。对于由企业单独举办的职业院校,其法定代表人应由校长和企业担任,校企共同承担管理、监督、人才培养等方面的办学责任。对于由多个企业联合举办的职业院校,其法定代表人可以由校长和所有企业共同担任,也可以由校长分别与企业轮流担任,但所有办学企业都对职业院校办学承担连带责任,以防止企业转嫁办学风险。

(二)以对称原则完善产权制度,保障企业合法权益

企业举办职业教育作为一种跨界制度设计,必然要面对利益相关者之间的产权问题。一般而言,完整的产权包括所有权、占有权、使用权、让渡权、处置权和收益权等。其中,收益权是最为关键的产权权能,只有让企业获得权益,才能保证持续办学动力。或者说,保护民营企业 and 国有企业产权权益有利于职业教育发展。^[34]因此,完善产权制度,化解办学企业与职业院校、企业与不同办学主体之间的产权归属和交易问题,有助于校企一体化对称互惠共生模式的实现。

现行产权制度规定,企业举办的职业院校对企业投入的资产、国有资产、受赠的财产享有法人财产权。但在混合所有制办学和多元主体办学政策背景下,单一产权归属无法适应职业教育改革发展的需求。企业办学不仅投入资金还包括共建实训基地、投入技术和人力资本、开展实践教学、开发课程等,但如果企业履行办学责任却无法共享人才、资金、知识产权等办学收益,这势必会影响企业办学资源的后续投入。因此,应坚持对称原则,根据校企双方贡献度构建办学企业、学校法人和政府等多元主体按份额共同享有产权的制度。同时,明确界定产权客体范围是职业院校产权归属的前提。由于企业办学超越了一般意义上的校企合作关系,校企应全面共享资金、实物、土地、知识产权等产权要素。对于办学企业来说,应享有原始投入的终极所有权,包括初始启动资金、实习实训基地、实训设施设备以及企业专利技术所有权等;以及对剩余收益的索取权,包括原始产权要素的增值部分,也包括校企合作生成的专利技术和培养的技术技能型人才。当然,政府可以根据企业做出的贡献提供经费补贴。例如,在建

设地方产教融合型企业的支持政策中,全国有15个省份明确要求为承担现代学徒制和新型学徒制试点的企业提供专项经费支持;凡企业接收学徒并达到相应培养标准,按学徒数量发放固定补助。另外,还可以通过税收、教育附加费返还等政策优惠,以及一次性资金奖励补偿企业办学经费支出;允许企业根据产权比例在社会培训、校内商铺租赁等营利性项目和科技成果转化收益中获得分红。

随着经济全球化与我国产业结构转型升,新行业、新产业、新职业不断涌现,职业院校人才培养与校企合作模式需要根据区域经济发展状况、行业发展趋势以及人才需求状况不断调整,这就意味着职业教育产权要素变得更加活跃,需要通过不断交易、流动调整使产权安排达到最优配置。^[35]相较于普通教育,职业教育人才培养对实践教学场地、教学设备、实习基地等办学条件的要求更高,这就要求职业院校产权变更必须做到流畅和稳定。基于此,要制定方便快捷的职业教育产权交易流程与产权交易规则,完善职业教育产权信息披露制度,建立稳定有序的教育产权交易市场。同时,对破坏市场秩序、违规交易的企业,政府可以通过撤回或减少财政拨款、缴纳罚金、列入黑名单等方式予以惩戒。此外,为保障职业院校产权优化重组和顺畅流转,应切实加强职业教育产权流动相关税法建设,降低校企产权交易成本;为保障职业院校举办者有序变更,既要构建合理的产权退出机制,以确保校企合作持续性与稳定性,还应明确职业教育产权主体标准,优先选择高质量产教融合型企业。

(三)以可操作原则细化经费保障制度,政策落实行而有据

企业是否举办职业教育是基于企业自身“得”与“失”权衡而做出的理性选择,其中办学经费是诸多考量因素的重点。^[36]因此,通过完善经费保障制度减少企业资金投入压力、降低办学风险是企业举办职业教育高质量发展的根本途径。

第一,完善教育经费投入公平制度。国家财政投入和政策优惠应公平对待企业举办的职业院校与政府主办的职业院校,如天津、辽宁、浙江等地政府以地方财政专项的形式为本地区所有职业院校提供相同的生均经费。当然,“公平”并不意味着“完全相等”,经费保障制度建设应充分考虑企业办学的特殊

性和地方财政状况,根据办学主体的性质、办学公益性强弱、办学规模与办学质量、所处办学阶段等制定不同的拨款标准;凡达到拨款标准的,“不以出身论英雄”,政府都应足额和及时拨付相关支持经费。在学生助学金拨付方面,政府主管部门要破除对企业举办职业院校的身份歧视,按照在校学生规模和比例等标准统一拨付。在税收减免方面,实施“先抵后补”或“先交立返”,将企业因办学产生的所有费用在计算所得税时予以扣除。此外,还应当充分考虑企业“软投入”或“隐形投入”,破除企业抵免比例限制,削减企业的办学成本。同时,地方政府应综合考虑区域经济发展水平与财政能力,实施差异化的“基数+绩效考核”的经费支持政策。对经济欠发达地区或涉及农林水、地矿油等艰苦行业,中央和省级财政部门应加大对企业办学的支持力度,^[37]或适当降低绩效考核标准。这不仅有利于发挥财政经费的激励和调节功能,也有助于实现公共财政支出面向的“相对”公平。

第二,提升经费保障政策的可操作性标准。一方面,要明确经费拨款类目及其具体标准、额度,为各地政府购买企业服务、提供助学贷款与助学金、奖励基金、税收减免等提供指引。如,广东省为推进产教融合建设试点工作公开发布的支持政策清单中明确规定“总投资在1亿元以上的产教融合发展工程项目可按前期工作经费需求的50%申请重大项目前期工作经费支持,单个项目最高不超过5000万元”,同时明确了企业各类办学支出的税收抵免额度与规则,以及各项财政优惠政策的落实方案,包括实施程序、时间、对象等;实施专项财政项目和专款专用制度,保证各级政府下拨给企业所办职业院校的经费能足额投入到实际建设和教育教学过程。^[38]另一方面,职业教育组合式激励意味着经费来源及利益主体复杂化,关涉教育部门、金融管理部门、人力资源部、财政部、税务部、土地局、知识产权局等部门。因此,必须明确经费保障制度的责任主体,强化不同责任主体之间的协同配合,形成企业办学合力;由多部门共同组建管理办学企业及企业所办职业院校的专门机构,构建中央领导、省级统筹、专项管理体制机制;明确各级政府的事权、财政支持责任、教育经费分担比例等,制定符合地方财政情况和职业教育发展需要的经费保障方案。在此基础上,各级

政府制定具体、可操作的落实计划,例如由哪一级政府购买企业办学服务和发放生均拨款、何时返还教育附加费和发放一次性资金奖励,以及以何种方式和程序落实相关经费政策等。

第三,建立经费保障的监督和追责制度。省级政府应成立由财政部门、教育部门、税务部门、审计机关、行业协会、职业院校和相关企业组成的专门监督机构,加强对企业举办职业教育的经费保障落实情况的监督检查。在监督手段上,可以利用区块链技术的安全性、可追溯、防篡改等功能,重构职业教育财政转移支付和金融财税优惠政策落实情况的监督制度体系。通过精准测算地方财政收入、职业教

育经费支出以及拨款给企业所办职业院校经费占比等指标,评估财政拨款合理性与合法性,实时监控教育附加费返回、税收减免、土地优惠等政策是否落实到位,并将相关部门执行情况作为政府政绩考核的主要标准。与此同时,制定明确的追责条款和整改要求,对未按计划按规定履行职责的部门责令限期落实款项,拒不落实者则按规定实施处罚。

本文系中国科协创新战略研究院立项课题“我国职业教育服务制造强国的战略研究”(2021WXZJ-005)的部分成果。

(责任编辑 翁伟斌)

参考文献

- [1]李琳.改革开放40年学前教育事业发展中政府责任边界的演变与启示[J].中国教育学刊,2019(1):37-42.
- [2]王志远,祁占勇.企业作为职业教育重要办学主体的逻辑演进与基本特征[J].职业技术教育,2021(7):36-42.
- [3]冉云芳.企业参与职业教育办学的内部收益率分析及政策启示[J].教育研究,2017(4):55-63.
- [4]马永红,陈丹.企业参与校企合作教育动力机制研究——基于经济利益与社会责任视角[J].高教探索,2018(3):5-13.
- [5]胡秀锦.校企合作中企业社会责任履行的行动逻辑与推进路径——基于新制度主义的分析[J].教育发展研究,2022(42):45-50.
- [6]王文顺,尚可,高姝蕾,等.企业参与校企合作的动因与障碍分析——基于扎根理论的质性研究[J].高教探索,2020(5):14-22.
- [7]樊伟伟,杨涵涛,刘亢,等.结构功能理论视角下大型企业办学模式的构建与实践[J].中国职业技术教育,2021(33):31-37.
- [8]马廷奇.命运共同体:职业教育校企合作模式的新视界[J].清华大学教育研究,2020(5):118-126.
- [9]中共中央宣传部举行教育改革发展成效新闻发布会图文实录[EB/OL].http://www.scio.gov.cn/xwfb/gwyxwbgswxwfbh/wqfbh_2284/2022n_2285/49089/wz49091/202209/t20220922_440361.html.
- [10]冉云芳.企业参与职业教育校企合作的影响机理研究——基于计划行为理论的解释框架[J].教育发展研究,2021(7):44-52.
- [11][14]袁纯清.共生理论——兼论小型经济[M].北京:经济科学出版社,1998:7,8.
- [12]胡守钧.社会共生论[M].上海:复旦大学出版社,2006:51-52.
- [13]周益斌,肖纲领.职业教育产教融合共生体的发展困境及推进策略研究——基于共生理论的视角[J].苏州大学学报(教育科学版),2023(2):80-87.
- [15]卢勇,王岚,张旭翔,等.高职院校与企业大学的共生协同:基于高职二级管理视角[J].江苏高教,2015(4):142-145.
- [16]俞兆达.民办高校办学质量的多元主体诉求及其协商路径——基于多元主体理论视角[J].中国高教研究,2023(1):35-42.
- [17]万健,赵焯焯.高校产学研合作的利益机制探析[J].中国高等教育,2011(12):50-51.
- [18]童卫军,任占营.发展混合所有制职业院校的问题对策与实现形式[J].高等工程教育研究,2016(5):183-188.
- [19]康蕾,陈凑喜,王正中,等.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[J].中国职业技术教育,2021(30):36-39+45.
- [20][23][26]邵远东.职业院校产权制度改革[M].成都:成都时代出版社,2021:99,44,79.
- [21]中华人民共和国民办教育促进法[EB/OL].http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070265.htm.
- [22]雷世平,卢竹.我国混合所有制职业院校法人属性研究[J].职教论坛,2017(7):5-9.
- [24]徐文.教育产权论[M].武汉:湖北人民出版社,2007:68.
- [25]广东省实施《中华人民共和国民办教育促进法》办法[EB/OL].https://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/zcfgk/content/post_2524318.html.
- [27]国务院关于大力发展职业教育的决定[EB/OL].https://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_129495.htm.
- [28]马君,李姝仪.企业作为职业教育重要办学主体的制度困境与再造[J].职教论坛,2020(11):6-13.
- [29]代洪姬.省域职业教育深化产教融合的政策分析与推进策略——基于29省(区、市)教育“十四五”规划产教融合内容的文本分析[J].中国职业技术教育,2023(4):48-54.
- [30]徐国庆.职业教育原理[M].上海:上海出版社,2007:284.
- [31]黄珍,田志磊.我国职业教育差异化生均拨款:政策、实践与建议[C]//北京大学中国教育财政科学研究所.中国教育财政政策咨询报告

(2022年).2023:214-222.

[32]田志磊,黄珍,张东辉.我国职业教育差异化生均拨款:政策、实践与建议[J].中国职业技术教育,2022(30):14-19+73.

[33]潘懋元,邬大光,别敦荣.我国民办高等教育发展的第三条道路[J].高等教育研究,2012(4):1-8.

[34]潘懋元.关于《民办教育促进法》及其实施[J].高教探索,2003(3):1-3.

[35]明航.民办学校办学模式——产权配置与治理机制[M].北京:教育科学出版社,2008:35.

[36]刘红.经费投入视角下企业举办职业教育发展研究[J].教育学术月刊,2017(4):43-49.

[37]郭静.现代职业教育体系建设背景下行业、企业办学研究[J].教育研究,2014(3):116-121+131.

[38]关于印发广东省产教融合建设试点实施方案的通知[EB/OL].http://drc.gd.gov.cn/ywtz/content/post_3156117.html.

The Institutional Dilemma and Optimization Strategy of Enterprises Running Vocational Education from the Perspective of Symbiosis Theory

MA Tingqi & LIANG Jialu

(College of Education, Tianjin University, Tianjin 300350)

Abstract: Compared with participating in vocational education, running vocational education is the deepest and most effective school-enterprise symbiosis model. Vocational education has the specificity of cultivating talents across borders, and the requirements for talent cultivation should be deeply integrated in the production and teaching process. Therefore, the symbiosis theory has strong explanatory power and appropriateness for the system of vocational education run by enterprises. However, in practical terms, the number of vocational schools run by enterprises is still far less than that by the government, and the integration of industry and education has not reached an ideal state. This is attributed to relative lagging behind of the supply of legal person system, property rights system, and funding guarantee system of vocational schools, which fails to reasonably share the cost and guarantee the benefits of running a school. To promote the transformation of enterprises into organizers of vocational education and the realization of the integrated and symmetric reciprocal symbiosis model between schools and enterprises, the key is to reconstruct the legal person system with the principle of equality, improve property rights system with the principle of symmetry as well as refine the funding guarantee system with the principle of operability, which are essential to cracking the current institutional dilemma for enterprises running vocational education.

Keywords: vocational education, enterprise school-running, symbiotic mode, school running cost and benefits