

职业院校“混改”之辨

□万 卫 李寿冰

摘要:职业院校混改的宏观目标是激发职业教育办学活力,中观目标是改善职业院校治理效率,微观目标是增加利益相关者收益率。职业院校混改既有政策依据,还有现实需求。从政策的角度看,《关于加快发展现代职业教育的决定》为职业院校混改提供了依据;从现实的角度看,各方参与职业院校混改的愿望强烈。职业院校混改的关键是明晰学校产权、规范治理机制、实现政校分开、改善制度环境。

关键词:职业院校;混合所有制改革;治理;产权

作者简介:万卫(1979-),男,湖南衡阳人,湖北工业大学职业技术师范学院副教授,教育学博士,硕士生导师,研究方向为职业教育管理;李寿冰(1977-),男,山东潍坊人,潍坊职业学院职业教育研究所副所长,副教授,研究方向为职业教育管理。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“混合所有制职业院校共同治理的实现机制与制度环境研究”(编号:17YJC880094),主持人:万卫。

中图分类号:G710

文献标识码:A

文章编号:1001-7518(2019)05-0026-06

随着《关于加快发展现代职业教育的决定》(以下简称《决定》)的颁布,全国各地探索发展混合所有制职业院校的热情高涨。然而人们逐渐发现,职业院校进行混合所有制改革(以下简称“混改”)依然面临着重重障碍,迫切需要理论的指导。换言之,如果不能澄清职业院校“混改”的重要理论问题,就难以推动其在实践领域的发展。因此,我们拟讨论以下问题:职业院校“混改”的目的?职业院校“混改”的基础?职业院校“混改”的关键?

一、职业院校“混改”的目的

职业院校“混改”究竟要达到何种目的?我们认为,根据行为主体的不同,可将职业院校“混改”的目的分为宏观目标、中观目标和微观目标。总的来看,职业院校“混改”的宏观目标是激发职业教育办学活力,中观目标是改善职业院校治理效率,微观目标是增加利益相关者收益率。

(一)宏观目标:激发职业教育办学活力

职业教育办学活力是指职业教育的办学思想、办学活动具有旺盛的生命力。职业教育的办学思想

涉及教师观、学生观、教学观等,办学活动则包括专业建设、课程开发、学生管理等。办学活力的状况关系到职业教育能否正常发挥自身的功能,关系到职业教育能否严格履行自身的职责,关系到现代职业教育体系的最终建立。

长期以来,我国职业教育面临着办学活力不足的困扰。职业教育办学活力不足主要表现在:第一,从办学思想来看,“以教师为中心”的教学理念依然占主导地位。“以教师为中心”即“以教材为中心、以教师为中心、以课堂为中心”,本质是以传递书本知识为核心^[1]。在这样的条件下,学生的主体性难以在职业院校得到应有的尊重,学习体验也亟需改善。第二,从办学行为来看,封闭办学的局面没有从根本上得到扭转。职业教育具有跨界性,因此,职业教育必须遵循开门办学的原则,深化产教融合、校企合作。然而,“校热企冷”依然困扰着职业教育的发展。最近的一项调查显示:企业参与校企合作的差异性较大,总体呈现“低成本、低收益”的状态^[2]。换言之,国家发展职业教育,必须激发企业参与举办

职业教育的积极性。

从国家的层面看,职业院校“混改”可以激发职业教育的办学活力。一方面,混合所有制改革有利于职业院校转变教学理念。职业院校的教学理念应该从“以教师为中心”向“以学生为中心”转型。“以学生为中心”即“以学生的发展为中心、以学生的学习为中心、以学生的学习效果为中心”,本质是以主动学习为核心^[3]。混合所有制改革能够完善职业院校的治理结构,把学生视为重要的利益相关者,从而促进职业院校教学理念的转型。另一方面,混合所有制改革有利于职业院校开门办学。当前,职业院校与企业主要通过感情纽带进行合作办学。换言之,职业教育校企合作办学的纽带并不牢固。混合所有制改革通过优化职业院校的产权结构,能够筑牢校企双方的合作基础,增强企业参与职业教育办学的动力。

(二)中观目标:改善职业院校治理效率

职业院校治理效率是指职业院校在治理过程中所付出的成本与收益之间的比率。职业院校治理问题的产生,源于所有权与经营权的分离。通常情况下,职业院校的所有权归属出资者,而经营权归属校长。可见,职业院校治理的关键,就是要妥善处理好出资者和校长的关系,从而实现治理成本的降低和治理收益的扩大。

然而,我国职业院校的治理效率一直不高。究其根源,在所有者单一的条件下,职业院校难以建立良好的治理机制^[4]。从公办职业院校来看,政府是学校的唯一出资者,根据委托代理理论,政府有权任免公办职业院校的校长。因此,公办职业院校的校长可能热衷于揣摩上级政府部门的意志,学校行政化的氛围十分浓厚。从民办职业院校来看,出资者既有可能是企业,也可能是个人。尽管如此,投资办学是我国民办教育的基本特征^[5],为了获得办学收益,出资者可能选择“自己人”担任民办职业院校的校长,主要表现为“家族化”管理。因此,民办职业院校的校长权力难以得到真正的监督,从而出现

“一言堂”的局面。可见,我国职业院校的治理效率亟需提高。

从学校的层面来看,职业院校“混改”可以改善职业院校的治理效率。究其根源,混合所有制改革导致所有者多元化,它为改善职业院校治理创造了条件。从委托代理理论来看,所有权的分散必然导致监督者众多。换言之,只有加强对经营者的监督,出资者才能确保自身的利益不受损害。那么,随着混合所有制改革在职业院校的推进,出资者必然加强对校长的监督。当前,混合所有制职业院校实行的是董事会领导下的校长负责制。事实上,混合所有制职业院校监督校长办学的机构有监事会、教职工代表大会、纪委等,其中,监事会受董事会委托,主要监督校长是否落实董事会的重大决策;教职工代表大会受全体教职工的委托,主要监督校长是否落实有关教职工利益的提案。可见,混合所有制改革通过所有者多元化,能够不断改善职业院校的治理效率。

(三)微观目标:增加利益相关者收益率

利益相关者收益率是指利益相关者投入职业院校的专用性资产而获得的回报率。职业院校是一个典型的利益相关者组织,债权人、出资者、教师和学生等都向其投入了专用性资产。因此,它们都有权参与职业院校的治理。从这个意义上说,共同治理是职业院校的必然选择。只有实行共同治理,职业院校才能更好地回应利益相关者的关切。

尽管如此,我国职业院校一直实行的是单边治理。所谓单边治理,就是职业院校在办学过程中的决策、执行和监督均由股东负责,遵循的是“股东至上主义”^[6]。从公办职业院校来看,政府负责学校治理,其本质上属于行政性治理。因此,公办职业院校无论决策、执行或是监督,都必然遵循政府部门的意志和运行规则。从民办职业院校来看,股东负责学校治理,其本质上属于经济性治理。所谓经济性治理,是指民办职业院校通过降低治理成本而增加办学收益。究其根源,我国民办职业院校属于投资

办学。在这样的条件下,出资者通常将所有权和管理权融为一体,它不仅帮助出资者实现了对民办职业院校的控制,还降低了民办职业院校的治理成本。换言之,我国职业院校实行单边治理具有一定的理论基础和深厚的实践逻辑。

从利益相关者的角度看,职业院校“混改”可以增加它们的收益率。究其根源,混合所有制改革将使产权主体多元化,这就为职业院校走向共同治理奠定了经济基础^[7]。从公办职业院校来看,它能够引入私有资本或外资资本来实现混合所有制办学;从民办职业院校来看,它可以引入公有资本来实现混合所有制办学。可见,混合所有制改革导致了职业院校产权主体的多元化。为了维护自身的利益,出资者必然关注混合所有制职业院校的治理。目前,混合所有制职业院校实行的是董事会领导下的校长负责制,从董事会的构成来看,既有出资者、债券人和管理者的代表,也有教师和学生的代表。因此,职业院校“混改”为共同治理创造了条件,增加了利益相关者的收益。

二、职业院校“混改”的基础

职业院校“混改”具有哪些基础?应该来说,职业院校“混改”既有政策依据,还有现实需求。从政策的角度看,《决定》为职业院校“混改”提供了依据;从现实的角度看,各方参与职业院校“混改”的愿望强烈。

(一)政策基础

2014年国务院颁布《决定》,它为职业院校“混改”提供了坚实的政策基础。《决定》提出:“探索发展股份制、混合所有制职业院校,允许以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利”。对此,我们可以从以下几个方面进行理解:

首先,股份制与混合所有制不是一回事。混合所有制说明的是企业资本来自公有制和私有制,与企业的所有权相联系;股份制说明的是企业资本的实现方式,与企业的经营权相联系^[8]。换言之,国家鼓励发展股份制职业院校,主攻方向是改革职业院

校的经营权;国家支持发展混合所有制职业院校,主攻方向则是变革职业院校的所有权。从经济学的角度看,企业的所有权状况决定了经营权的分配,探索发展混合所有制的职业院校具有更加强烈的改革意味。其次,人们能够以多种要素参与职业院校“混改”。职业院校的办学不仅需要有形资产,还需要无形资产。职业院校的有形资产包括土地、校舍、设备等,无形资产包括校名、资本、管理、知识、技术等。因此,为了增强职业院校在教育市场的竞争力,人们既可以向其投入有形资产,也可以向其投入无形资产。再次,人们参与职业院校“混改”能够享有相应权利。从经济学的角度看,人们如果向职业院校投入了专用性资产,就能够主张各类权利,包括终极所有权、经营权和收益权等。

(二)现实基础

各方参与职业院校“混改”的愿望强烈,它为职业院校“混改”提供了强大的现实基础。我们认为,职业院校“混改”的行动者主要有政府、企业和职业院校,它们迫切要求推动改革。

首先,政府希望职业教育发挥应有的功能。职业教育的基本功能是促进学生和社会发展。一方面,职业教育不仅要帮助学生掌握一门谋生的技能,还要帮助学生实现生涯发展。政府关注学生的生涯发展,既是终身教育的内在要求,也是新技术变革过程加速的现实需要。换言之,职业教育只有聚焦学生的生涯发展,才能帮助他们更好地适应未来的工作与生活。因此,职业院校应该向“以学生为中心”的教学进行转型,强化学生核心素养的培养。另一方面,职业教育具有政治、经济、文化和人口等社会功能。其中,职业教育具有跨界性,因而其经济功能尤为显著。具体来说,职业教育不仅可以将可能的劳动力转换成现实的劳动力,还能够通过产教融合、校企合作推动经济快速增长。然而,职业教育发挥功能需要一定的条件。混合所有制改革通过重塑职业院校的经营权,将迫使校长不断聚焦学校的使命。

其次,企业希望拓展资本保值增值的路径。目

前,我国已经进入经济新常态。中国经济新常态的基本特征是:增长速度由高速向中高速转换,产业结构由中低端向中高端转换,增长动力由要素驱动、投资驱动向创新驱动转换^[9]。随着经济新常态的来临,许多企业都在寻找资本保值增值的新渠道。2016年,全国人民代表大会常务委员会对《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民促法》)进行修订。《民促法》第十九条规定:“民办学校对举办者可以自主选择设立非营利性或营利性民办学校”。独立学院是混合所有制办学的一种重要形式。参照对独立学院的管理,国家可能将混合所有制职业院校纳入民办学校序列。《民促法》将民办学校分为非营利性和营利性两类,这就为企业投资混合所有制职业院校扫清了障碍。

再次,职业院校希望摆脱发展困境。从宏观层面来看,职业院校不仅面临外部挑战,还面临内在压力。从外部环境来看,职业院校面临着“少子化”与“老龄化”并存、“工业化”与“信息化”融合、“集成化”与“研究化”凸显的压力;从职业教育体系来看,职业院校面临着纵向衔接发力、横向融通不足、职前职后不协调^[10]。从微观层面来看,许多职业院校出现生存困境和发展难题。例如,部分职业院校生源锐减、教师快速流失、办学条件严重不足,生存压力与日俱增。又如,部分职业院校发展势头良好,然而既难以突破治理困境,还难以提升办学层次。混合所有制改革通过重塑职业院校的所有权,为职业院校解决生存困境、突破发展难题提供了重要机遇。

三、职业院校“混改”的关键

职业院校“混改”的关键在哪里?我们认为,职业院校“混改”的关键是:明晰学校产权、规范治理机制、实现政校分开、改善制度环境。如果不能突破以上关键问题,职业院校“混改”就很有可能落入为了“混改”而“混改”的窘境,改革目标也难以实现。

(一)明晰学校产权

明晰学校产权是职业院校“混改”的前提。产权是人们围绕财产而结成的经济权利关系。因此,所

谓混合所有制职业院校产权,就是人们围绕学校财产而结成的经济权利关系。对此,我们可以从以下三个方面进行理解:

首先,混合所有制职业院校产权建立在学校财产的基础至上。学校财产既包括有形资产,也包括无形资产。混合所有制职业院校的有形资产有土地、校舍、设备等,无形资产有校名、资本、管理等。相较而言,混合所有制职业院校的无形资产比有形资产更有价值。究其根源,学生选择到一所学校求学,优先考虑的是其办学声誉,其中,校名集中体现了学校的办学声誉。因此,校名是混合所有制职业院校最重要的财产。

其次,混合所有制职业院校产权能够反映产权主体之间的关系。从法律的角度看,混合所有制职业院校具有两个独立的法人,即学校法人和出资者。根据《民促法》的规定,混合所有制职业院校存续期间,所有财产由学校法人依法管理和使用,任何组织和个人不得侵占。换言之,在混合所有制职业院校存续期间,学校法人能够根据学校财产独立进行民事行为,依法享有应有权利和承担相应责任。对于出资者而言,它可以利用所有权来影响混合所有制职业院校的办学。例如,出资者有权任免混合所有制职业院校的校长。

再次,混合所有制职业院校产权由一系列的权力束构成。混合所有制职业院校的产权包括所有权、占有权、使用权、支配权、收益权等,其中,占有权、使用权、支配权常被合称为“经营权”,换言之,混合所有制职业院校的产权主要有所有权、经营权和收益权。尽管出资者拥有雄厚的资本,但是并不一定具有办学能力,因此,混合所有制职业院校的所有权和经营权发生了分离。其中,混合所有制职业院校的所有权归于出资者,而经营权属于校长。相较而言,混合所有制职业院校的收益权比较复杂。根据《民促法》的规定,营利性混合所有制职业院校的收益权归于出资者,而非营利性混合所有制职业院校的收益权归于学校法人。究其根源,出资者举

办非营利性混合所有制职业院校属于捐资办学,即放弃收益权。

(二)规范治理机制

规范治理机制是职业院校“混改”的基础。治理机制包括治理结构和治理制度。换言之,职业院校进行混合所有制改革,不仅要优化治理结构,还要完善治理制度。具体来说,应该从以下两个方面努力:

首先,优化学校治理结构。当前,混合所有制职业院校实行的是董事会领导下的校长负责制。其中,董事会是学校的决策机构,校长是学校的行政机构,监事会是学校的监督机构。然而,混合所有制职业院校的治理结构还需进一步优化。一方面,董事会的人员结构还需改善。当前,混合所有制职业院校的董事会通常由股东代表、管理层代表、教师代表组成。根据利益相关者理论,混合所有制职业院校还应该将政府代表、社会代表、学生代表等引进董事会。只有这样,混合所有制职业院校的决策才能最大限度地代表利益相关者的权益。另一方面,董事会的议事规则还需修订。当前,混合所有制职业院校董事会一般由股东代表根据出资比例行使表决权,这就难以实现利益相关者的权益。因此,混合所有制职业院校董事会应该实行“一人一票”制。

其次,健全激励约束机制。混合所有制职业院校治理既要关注激励,更要重视约束。一方面,探索建立年薪制、员工持股制,激励教职工长期为学校发展服务。所谓年薪制,就是年度固定工资制度。它的主要实施对象是校长,每月以现金的形式发放。一般来说,校长的年薪应该根据个人能力、社会消费水平、办学难度等因素确定。待条件成熟时,年薪制的实施对象可以扩大到学校全体教职工。所谓员工持股制,就是教职工出资认购学校的部分或全部股权。员工持股制是出资者与教职工分享混合所有制职业院校所有权和收益权的一种制度安排。根据《民促法》的规定,员工持股制只适应营利性混合所有制职业院校。另一方面,完善“三重一大”制度、信息公开制度,加强对决策层、管理层办学行为的监

督。所谓“三重一大”制度,就是指重大事项决策、重要干部任命、重要项目安排、大额资金的使用,必须经过学校董事会讨论决定的制度。所谓信息公开制度,就是为了保障公民和社会组织依法获取混合所有制职业院校办学信息而建立的制度。根据《高等学校信息公开办法》《学校教职工代表大会规定》等法规,混合所有制职业院校信息公开的主要内容应该有《董事会章程》《学校章程》《年度报告》等。

(三)实现政校分开

实现政校分开是职业院校“混改”的条件。从政策的目标来看,混合所有制改革的主要对象是公办职业院校。实现政校分开,既是衡量职业院校“混改”成功的重要标志,也是职业院校探索“混改”的重要基础。公办职业院校实现政校分开,应该重点抓好以下工作:

首先,落实办学自主权。落实办学自主权,既要赋权,也要监督。一方面,政府应该向公办职业院校赋权。根据《中华人民共和国高等教育法》的规定,高等学校在招生、学科专业设置、教学、科学研究、国际交流与合作、机构设置与教师评聘、经费使用等方面具有自主权。换言之,政府应该将以上七项权利赋予公办高职院校,使之成为办学的真正主体。根据《中华人民共和国教育法》的规定,学校具有按照章程自主管理、组织实施教育教学活动、招收学生或者其他受教育者等方面的权利。因此,政府应该将以上权利赋予公办中职学校,并积极推动其“去行政化”,只有这样,公办中职学校才有条件探索混合所有制改革。另一方面,政府应该加强对公办职业院校的监督。公办职业院校探索“混改”,许多人担心国有资产流失,如果政府能够加强监督,就能较好地规避这一问题。从监督机构来看,政府可以通过纪委、国资委等机构对“混改”进行监管;从监督方式来看,政府可以通过事前、事中、事后的方式对“混改”进行全流程监管。

其次,探索取消行政级别。不论是公办中职学校,还是公办高职院校,都具有明显的“行政化”色

彩。在行政化条件下,公办职业院校难以真正面向市场办学,也难以凝聚“混改”共识。究其根源,人们担心“混改”使其利益受损。如果能够取消公办职业院校的行政级别,就能够增强人们直面职业教育市场竞争的勇气。毋庸置疑,这将增强人们参与“混改”的动力。当前,探索取消公办职业院校行政级别的条件已经具备。2015年,教育部在《关于深入推进教育管办评分离,促进政府职能转变的若干意见》中提出:“积极创造条件,逐步取消学校行政级别”。这就为公办职业院校探索取消行政级别奠定了政策基础。2016年,山东省政府发布《关于推进高等教育综合改革的意见》,探索在试点省属高等学校取消二级学院行政级别,这将为公办职业院校探索取消行政级别积累改革经验。

(四)改善制度环境

改善制度环境是职业院校“混改”的保障。所谓制度环境,就是混合所有制职业院校建立、办学、终止的规则。如果没有较好的制度环境,混合所有制职业院校的运行就难以维系。改善制度环境,应该抓好以下两个方面的工作:

首先,出台专门法规。法律反映了统治阶级的意志,由国家强制力保证实施,以权利和义务为主要内容,是明确社会关系和社会秩序的行为规范体系。可见,法律具有预防和矫正的功能。职业院校探索混合所有制改革,应该有专门法规的约束,否则,这项改革就会无所依从。当前,职业院校探索混合所有制改革的依据主要是《决定》,然而,《决定》对混合所有制职业院校的设立、组织与活动、管理与监督、变更与终止、法律责任等问题都没有作出规范,法律效力更是无从谈起。因此,国家应该尽快出台专门法规,以推动职业院校进行混合所有制改革。为了加快法规的制定过程,国家可将《独立学院设置与管理办法》修订为《混合所有制办学管理办法》,以增加法规的适应范围。

其次,完善要素市场。混合所有制职业院校的健康发展,需要完善各类要素市场。第一,资本市

场。建立资本流通渠道,既方便私有资本、国外资本进入或退出公办职业院校,也方便公有资本进入或退出民办职业院校。第二,产权市场。混合所有制职业院校的资本来源于各类资本的交叉持股,这就需要大力发展产权交易市场。产权交易市场的发展,既能大幅降低职业院校“混改”中的交易费用,也能有效防止职业院校“混改”中国有资产的流失。第三,职业校长市场。混合所有制职业院校的发展,关键在于校长。然而,校长难以回避“道德风险”“逆向选择”等问题。为此,我国应该尽快建立职业校长市场,使其能够最大限度地规避风险,并且长期致力于学校的快速发展。

参考文献:

- [1]赵炬明,高筱卉.关于实施“以学生为中心”的本科教学改革的思考[J].中国高教研究,2017(8):36-40.
- [2]冉云芳,石伟平.企业参与职业院校校企合作成本、收益构成及差异性分析[J].高等教育研究,2015(9):56-66.
- [3]刘献君.论“以学生为中心”[J].高等教育研究,2012(8):1-6.
- [4]万卫,李德武.混合所有制职业院校:内涵、特征与价值[J].职教论坛,2016(31):5-9.
- [5]邹大光.我国民办教育的特殊性与基本特征[J].教育研究,2007(1):3-8.
- [6]万卫.混合所有制职业院校治理转型[J].教育与职业,2017(11):12-17.
- [7]万卫.混合所有制改革与职业院校治理[J].职教论坛,2017(7):36-40.
- [8]刘崇献.混合所有制的内涵及实施路径[J].中国流通经济,2014(7):52-58.
- [9]张占斌,周跃辉.关于中国经济新常态若干问题的解析与思考[J].经济体制改革,2015(1):34-38.
- [10]万卫,段巧灵.面向2030职业教育结构的调整与政策供给[J].现代教育管理,2017(5):9-14.

责任编辑 肖称萍