

国企举办的高职院校混合所有制改革探索与实践

王敬良 杨张欣 丁竹青 王伟

(山东化工职业学院, 山东 潍坊 261000)

摘要: 在国家大力推动职业教育高质量发展的背景下, 如何有效激发政校企参与办学的积极性、平衡各举办主体权益、构建多元办学新格局是摆在职业院校面前的一个现实问题。发挥企业尤其是国企重要办学主体作用, 剖析当前制约国企办学的主要因素, 通过混合所有制改革有效完成国企办学的成本补偿, 解决其动力不足的问题, 并以山东化工职业学院混合所有制改革成功实践, 提出国企举办高职院校混合所有制改革的可行性, 为新发展阶段国企举办高职院校混合所有制改革提供可复制、可借鉴的典型经验, 释放职业教育混合所有制办学的活力。

关键词: 国企; 高职院校; 混合所有制

从2014年国务院出台《关于加快发展现代职业教育的决定》到2023年国家发展改革委等部门印发《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023—2025年)》, 十年间, 国家对职业院校混合所有制改革的政策导向从“探索发展”上升到“支持发展”, 高职院校探索实践混合所有制改革方向越来越清晰。当前, 无论是高职院校自身存在的问题、创新发展遇到的瓶颈, 还是加快构建现代职业教育体系对高职院校的总体要求以及个别院校的探索实践, 都印证了混合所有制改革的可行性和必要性。随着市场经济体制和国企改革, 国企办学原动力逐步消退。结合国家政策导向、基层探索实践和经验总结, 借鉴国企混合制改革经验, 助力国企办高职院校探索实践混合所有制改革具有重要的现实意义。

一、国企办高职院校混合所有制改革的重要意义

(一) 推动实现国务院提出的职业教育“三大转变”, 有利于形成政府、社会多元办学格局

职业教育混合所有制改革是经济领域混改思路迁移到职业教育领域的历史必然。2019年《国家职业教育改革实施方案》提出要“发挥企业重要办学主体作用, 鼓励有条件的企业特别是大企业举办高质量职业教育, 各级人民政府可按规定给予适当支持”“支持和规范社会力量兴办职业教育培训, 鼓励发展股份制、混合所有制等职业院校和各类职业培训机构”, 2023年《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023—2025年)》再次提出“支持和规范社会力量兴办职业教育, 通过企业资本投入、社会资本投入等多种方式推进职业院校股份制、混合所有制改革”。在新发展阶段, 借鉴国企混合所有制改革, 发挥企业重要办学主体作用, 对国企举办的高职院校探索实践混合所有制办学改革, 促进政府资源、社会资本等多元化投入职业教育, 进一步明确政府、企业和学校在职业教育中的功能定位, 逐步推进实现国务院提出的“经过5—10年左右时间, 职业教育基本完成由政府举办为主向政府统筹管理、社会多元办学的格局转变, 由追求规模扩张向提高质量转变, 由参照普通教育办学模式向企业社会参与、专业特色鲜明的类型教育转变, 大幅提升新时代职业教育现代化水平, 为促进经济社会发展和提高国家竞争力提供优质人

才资源支撑”。

(二) 深入推动落实国家提出的“深化产教融合、校企合作”, 有利于提高人才培养质量

在我国职业教育体系建设初期, 企业就以职工培训、中专、技校、职工大学等形式为社会培养了大量的技术技能人才。因此, 没有企业力量参与, 单纯依靠政府很难在短时间快速建立起大规模的职业教育体系, 也难以满足工业化时代建设的需要。国家“十四五”发展规划提出, 要大力培养技术技能人才, 中国制造2025、国家战略转型升级对应用型技术技能人才提出迫切需要。因此, 立足特色鲜明的行业背景, 继续发挥企业重要办学主体作用, 通过混合所有制改革, 把政府保障和市场办学相结合, 解决企业办学的后顾之忧, 引领更多企业举办职业教育, 从产权上打造校企命运共同体, 从根本上化解企业办学动力不足的问题, 为政企联合办学创造良好的环境基础, 更加有利于深化产教融合, 建立校企一体化人才培养机制, 联合培养出适应行业和企业需求的专业技术技能人才。

(三) 破解职业教育投入不足的难题, 有利于撬动大量社会资本办大职业教育

按照国务院对高职教育扩招的决策部署, 高职院校人才培养规模不断增加。根据联合国教科文组织的统计, 职业教育办学成本是普通教育的3倍左右。高职院校举办者对职业教育投入进一步扩大, 尤其是政府和国企举办的高职院校。2022年全国高等学校生均一般公共预算教育经费比上年下降1.69%、生均一般公共预算教育经费支出比上年下降0.31%、生均一般公共预算公用经费支出比上年下降3.47%。高等教育经费支出进一步下降, 高等职业教育投入不足的矛盾更加突出。我国职业教育体量大、成本较高, 单纯依赖政府长期单方面的投入, 必然造成政府巨大的财政压力; 而单纯依赖企业长期大量捐资投入也不符合企业营利的本质。国企举办高职院校探索实施混合所有制改革, 畅通政企多元主体联合办学渠道, 落实政府对职业教育支持扶持政策, 吸引大量社会富余资金投入职业教育, 不仅可以化解国企办学单方大量支出的困境, 还能盘活大量社会资源, 有效缓解政府对高等职业教育投入不足的难题。

二、当前国企举办高职院校的发展困境与原因剖析

(一) 经费来源机制不健全, 制约学校高质量发展

虽然《职业教育法》中规定“职业院校设立要有必备的办学资金和稳定的经费来源”, 但职业院校运行实际中, 尽管国企举办的高职院校大部分被注册为公办院校, 但国企办高职院校难以像国家机构举办的高职院校一样可以获得稳定的办学经费来源, 包括基建费用、教师财政工资、生均培养经费和办公经费。国企举办的高职院校大部分依靠企业单方面的投入。教育是公益性事业, 而企业的本质属性是营利。无论是国有企业还是民营企业都要对其股东负责, 企业没有义务将其营利无限投入教育事业。学校的办学条件越好, 企业投入的办学经费就越多。因此, 为了尽可能减少投入, 企业一般会选择将其举办的学校办学条件控制在可承受的范围, 这就必然制约了学校的高质量发展。

(二) 内部治理结构差异大, 治理水平参差不齐

国企举办的高职院校一般参照公办院校实行党委领导下的校长负责制。有的国企办高职院校的党委领导班子成员和校长在公司内部选派, 而学校与企业是两种类型的法人, 管理方式差异较大, 现代化企业管理体制与学校治理制度不兼容, 影响治理效果。有的国企办高职院校的党委领导班子成员在公司内部选派, 但校长在全省乃至全国办学专家人才中选聘。国企举办高职院校的内部治理结构差异大, 治理水平参差不齐。

(三) 人事薪酬制度吸引力不够, 师资队伍稳定性差

企业举办高职院校人事薪酬制度相对比较灵活, 但教师待遇一般参照企业薪酬待遇, 在基本薪酬保障和稳定性保障方面一般低于国家机构举办的职业院校, 往往成为优秀人才通往更好单位的“跳板”, 造成优秀人才流失, 师资队伍稳定性不高。

(四) 政策法律补偿缺位, 难以激发企业办学的积极性

我国法律和政策都支持企业办学, 鼓励企业承担更多社会责任。在目前的法律体系下企业办学(非营利性)产生的办学积累只能用于改善办学条件, 企业难以从法律或政策方面获得部分利益补偿, 挫伤了企业办学的积极性。即使产教融合型企业可以获得一系列政策红包, 但普惠性不强, 尤其对于激发大量社会资本办教育来说, 效果不佳。

三、国企举办高职院校混合所有制改革模式探索

(一) 构建政企多元混合制办学体制, 调动各方办学积极性

1. 实行产权比例分割登记, 引入市场主体参与多元办学。产权明晰、产权流转、产权保护是实现混合所有制办学的前提与基础。经济领域的现代股份制公司制度已经比较成熟, 其经济产权理论同样为混合所有制办学主体的架构提供了相关参考。新发展阶段下, 鼓励国企举办高职院校不是简单重复过去的老路, 而是探索国企联合政府、市场主体创新举办混合制高职院校的新路径。依托国企的行业资源优势, 借鉴国企混合制改革经验, 打通市场主体参与国企办学的渠道, 按照“谁投入、谁受益”的原则, 充分调动社会办学积极性, 用产权比例分割登记的形式吸引社会资本

以资金、设备等形式参与办学, 加大基础设施建设、设施设备、办学运行经费等投入, 有效弥补国企办学经费投入不足, 实现办学条件与时俱进, 满足现代化产业更新迭代对高标准人才培养的需求。同时设立动态产权变更机制, 与产业需求对接, 让市场主体进得来出得去, 最大限度实现职业教育资源优化配置。

2. 落实政府对职业教育稳定供给的责任, 引入政府参与国企办学。探索多元主体办学成本与风险共担机制, 以政策保障和稳定发展为指导, 引入政府参与国企办学, 把政府大力发展职业教育的责任落到实处, 国企可以联合政府采用“企业出资、政府补偿”的方式共建共办高职院校, 创新政企联合办学的体制机制。“政府补偿”的方式主要包括地方政府牵头制定国企办学的优惠政策、职业培训定向服务、师资专项经费补助等。政企联合办学可以有效调和企业追求营利性与办学非营利性冲突矛盾, 降低企业办高职院校受企业经营状况影响的不稳定因素, 聚集政企的优势资源共育高素质技术技能人才, 共建政府统筹、社会多元办学的格局。

(二) 扩大办学自主权, 建立现代学校法人制度

以混合制改革为契机, 尊重学校独立法人资格, 以联合办学协议为准则, 完成各主体出资义务, 落实学校法人财产权, 进一步落实和扩大学校在专业设置、内部机构设置、管理体制、人才招聘、经费使用等方面的办学自主权, 确保高职院校按照教育发展规律和产业办学需要健康发展。以党建引领学校高质量发展, 发挥政府统筹作用, 保障多元产权的根本利益, 各出资主体以契约形式将办学所有权与经营权分离, 将教育经营权委托给职业化的教育专家(或校长及其集体), 以章程为核心, 构建“党委领导、理事会决策、监事会监督、校长负责、教授治学、民主管理”的现代法人治理结构。

(三) 深化人事薪酬制度改革, 稳步提高教师待遇

打破国企举办高职院校教师只能享受企业编制的限制, 联合地方政府共同为混改后政企联合办高职院校的骨干教师争取事业编制待遇, 由地方政府保障教师基本薪酬待遇, 让教师职称评聘、薪酬待遇、评优评先可以与其他公办院校教师待遇媲美, 让教师脱离受企业经营影响的不稳定状况。与此同时, 参照事业编制待遇又不拘泥于事业编制待遇, 把教师奖励绩效与学校事业发展挂钩, 突出办学贡献和关键绩效, 按绩效贡献分配奖励, 按能力水平晋升职务, “公办保障”和“民办灵活”两方面的优势有机地结合起来, 做到人员能进能出、干部能上能下、工资能高能低, 合情合理合规合法, 谁都“认账”, 形成人事薪酬制度“整体稳定, 内部竞争”的良好态势。

(四) 建立利益多元化保障机制, 实现资产保值增值

坚持按照“谁投入、谁受益”的原则, 尊重各产权投入方利益诉求, 建立利益多元化保障机制。专业技术技能人才储备与资产保值增值是市场主体投入教育的核心关注点。一是持续发挥企业办学的产教融合优势, 培养更多适应现代社会需求的技术技能人才, 为企业节约新员工培训成本, 让学校成为企业人才“储备池”,

从人才供给方面保障企业的用人需求。二是尊重企业本质要求,坚持建立利益回报机制。推进后勤社会化、市场化服务,把餐厅、超市、物业、安保等后勤保障项目转由举办企业社会化运营,化解企业办高职院校绩效考核的难题,确保投入的资产保值增值。

四、国企办山东化工职业学院混合所有制改革实践

(一) 构建政企多元混合制办学模式, 激发社会办学活力

1. 以产权为据实施政企多元办学。学校原举办者通过产权流转引入龙头企业出资参与办学, 地方政府以土地、教师专项经费补助参与办学调动企业办学积极性, 通过联合办学协议和法人证书变更形式确认各举办方产权及比例。学校混改后各举办方及产权比例为潍坊滨海经济技术开发区管委会持有41%, 鲁控教育控股集团有限公司持有49%, 潍坊市教育投资集团有限公司持有10%, 并于2021年3月完成举办者变更登记。混合所有制改革后的学校获得地方政府给予300名教师地方事业编制待遇和新校区建设用地; 新加入举办企业投入资金10.2亿元建设新校区; 混合所有制改革后由省主管部门重新按照办学成本核定新的学费标准, 政府对企业办学扶持、支持政策落到实处。

2. 校企共建混合所有制二级学院。社会资本投入资金、设备、专业师资等, 学校投入场地、公共课和基础课师资, 校企共建具有“类法人”性质的混合所有制二级学院。混合所有制二级学院在人事、财务管理上相对独立, 实行“学校与二级学院理事会双重领导下的院长负责制”。院长由企业推荐, 保障企业办学主体地位; 书记由学校推荐, 保障正确的办学方向。2021年, 学校引入企业资金1.1亿元、设备和部分师资, 共建混合所有制国凯航空学院。

(二) 建立现代法人多元治理结构, 深化管理体制变革

1. 以章程建设为核心, 构建“党委领导、理事会决策、监事会监督、校长负责、专家办学、教授治学、民主管理”的现代法人治理结构。为了更好地协调达成各举办方办学目标, 真正实现办学所有权与经营权分离, 构建现代学校法人治理结构。“党委领导”主要体现在政治、组织和意识形态三个方面, 把握社会主义办学方向, 学校党委书记由教育主管部门提名并经党代会选举通过, 党组织班子成员与行政班子成员交叉任职; “理事会决策”主要体现在办学发展和重大决策方面, 尊重出资方权益, 理事会是由举办方、校长、教职工代表等人员组成; “监事会监督”侧重于国有资产管理, 做到一年一审计, 保障办学资产保值增值, 监事会主要由举办方、纪委、工会和教师代表组成; “校长负责”主要体现在理事会领导下的校长负责制, 落实现代学校法人治理结构; “专家办学”指坚持先人后事, 突出专业人办专业事, 强化系部主任队伍建设; “教授治学”是尊重学术委员会职能, 实行学术自由; “民主管理”指尊重教代会、学代会等群团组织依法民主参与管理与监督的权利。

2. 建成服务人才培养的管理体制。建立与混合所有制办学模式相适应的内部运行机制。以绩效、贡献为导向深化人事薪酬制度改革, 形成“人员能进能出、干部能上能下、薪酬能高能低”

的办学生态; 健全资产与财务制度, 提高资本管理的安全性; 扩大二级学院办学自主权, 实施校院两级管理; 完善教学运行制度建设, 适应校企一体化育人新方式。

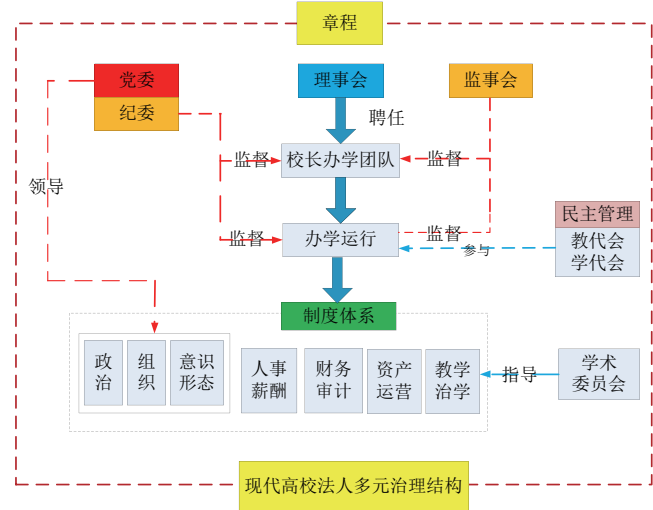


图1 基于产权结构的现代高校法人多元治理结构图

(三) 实现校企办学要素产权式融合, 深化校企一体化育人方式改革

1. 建立产业需求导向的动态人才培养机制。坚持“增强学生就业适应性和可持续发展能力”的人才培养理念, 对接产业、依托行业、联合企业, 校企共建专业、课程体系、标准体系、评价体系等, 推进岗位需求与能力培养对接、生产过程与教学内容对接、专业设置与产业需求对接, 增强人才培养的适应性。

2. 打造“双师型”师资队伍“互聘共培”平台。学校负责身份管理和基本工资、企业负责岗位管理和绩效工资, 校企共建“双师型”教师培养培训基地和实践基地, 健全“双师型”教师培养和认定机制, 打造“双师型”教师“互聘共培”平台。目前, 学校聘任200余名行业企业能工巧匠、技术能手和管理人员到校任教, 校企共同培养“双师型”教师50人, 教师在省级教学能力大赛、技能大赛等比赛中获奖20余项。

3. 形成学历教育和培训有机融合体。校企共建公共实训基地, 将培训课程融入专业课程体系, 前置岗位培训, 实现课程教学与岗位培训有效融合, 缩短学生岗位适应期, 提高就业能力。

参考文献:

- [1] 李玉兰. 时隔26年首次修订——新职业教育法“新”在哪儿[N]. 光明日报, 2022(4).
- [2] 郑志松, 张成宽, 周平, 王德帅, 郭素森. 职业教育混合所有制办学的理论依据研究[J]. 中国职业技术教育, 2021(34): 27-29.
- [3] 王敬良. 引导大量社会资本办大职业教育——山东化工职业学院整体“混改”实践[N]. 中国教育报, 2020-10-20(9).

基金项目: 2021年度山东省职业教育教学改革项目《新发展阶段国企举办高职院校混合所有制改革研究与实践》(2021107)。