

# 职业院校混合所有制办学体制机制研究与探索

陈国强 李增绪 孙学朋

(山东药品食品职业学院, 山东威海 264210)

**摘要:** 2014年国务院出台的《关于加快发展现代职业教育的决定》中提出:“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的权利。”2021年出台的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》提出“健全多元办学格局。构建政府统筹管理、行业企业积极举办、社会力量深度参与的多元办学格局。健全国有资产评估、产权流转、权益分配、干部人事管理等制度。鼓励上市公司、行业龙头企业举办职业教育,鼓励各类企业依法参与举办职业教育。”本文分析了高职院校混合所有制办学的内涵、特征、意义,并探寻了混合所有制办学途径和保障体系建设路径,以期高职院校混合所有制办学提供借鉴。

**关键词:** 职业院校;混合所有制办学;体制机制研究

混合所有制办学体制是职业教育体制的一项重要改革,是基于我国国有企业改革的有效成果,在教育行业借鉴国有企业改革的思路,让多种所有制形式参与职业院校办学工作,以推动职业教育不断发展。当前职业教育混合所有制办学模式成为职业教育行业探究的热点,相关教育专家、职业教育管理和办学学者都对此展开了热烈讨论,分析混合所有制实施的可能性以及不足之处,以期职业教育深化改革找到一条新的思路。当前,混合所有制办学机制发展时间还比较短,在内涵、特征、发展路径、可能遇到的瓶颈等方面还有待继续研究。

## 一、混合所有制办学的概念内涵与特征

混合所有制是指不同所有制性质的资本或者主体共同参与某项经济活动或者其他活动,通常采取股份制的资本组织方式。基于这一概念理解混合所有制办学,也就是不同所有制性质的资本和主体共同参与办学。在实际操作中,既有在办学之初就引入多种所有制产权主体的模式,也有在后期改制成混合所有制的模式。当前,学术界形成了较为统一的观点,认为混合所有制职业院校的必要条件是:学校有不同所有制的主体共同投资,并且至少有一个公有制资本的参与。混合所有制职业院校的特征是治理主体呈现非单一化、运行机制呈现市场化。

首先,混合所有制职业院校在治理主体上更加多元化。混合所有制职业院校因为有更丰富的主体参与办学,因此其呈现出不同于传统职业院校的治理特征。传统职业院校往往只有公有资本或者只有私有资本,治理主体单一,呈现出单向化、垂直化、约束性强的治理特征。而混合所有制院校融合了更加多元的利益主体,更多的利益相关者参与到校园管理中,校园治理工作呈现出民主化、互动式的特征,使得校园集决策、执行、监督、修正功能于一体的完善的现代法人治理结构,使得各利益相关者的权利都得到保护,形成一个有效制衡的局面。

其次,混合所有制职业院校的市场化运作。不同治理主体相互协商,表达各自的利益诉求,凝聚共识,更高效地配置办学资源,共同推动职业院校发展。当前垂直化、约束性强的行政治理模式使得职业院校的活力被压制了,学校内部缺乏创新创造活力。而多种所有制形式加入办学,让企业和市场来激活职业教育的生命力,使得职业教育与人才市场需求、与经济社会发展更匹配。

## 二、探索发展混合所有制职业院校的意义

### (一)有利于深化办学体制改革

当前职业院校的办学主体比较单一化,随着多种所有制资本的引入,职业院校的整个治理结构将得到优化,各个主体之间相互促进、相互制约。打造混合所有制产权结构,使得不同所有制性质的产权主体参与办学,让更多利益相关者享受话语权,办学

工作有了更加强大的动力源泉,公共服务的提供方式越来越丰富。

### (二)有利于加深产教融合、校企合作

当前,中央提出“探索发展股份制、混合所有制职业院校”,目的在于用企业主体增强职业院校的办学活力,使得职业教育与企业形成更深入的利益关系,推动职业教育产教融合模式的发展,为解决职业教育难题贡献力量,将“产”“教”融合起来,可以改变职业教育与行业发展不匹配的问题。

### (三)有利于盘活办学经费来源渠道

根据国外总结的职业教育经验,职业教育成本是普通教育的数倍,但当前职业教育在我国整个教育系统中分配的教育经费比重比较低,通过混合所有制办学无论是在企业主体加入、校办企业的加入还是社会捐赠方面都能弥补我国职业教育经费不足问题。

## 三、探索发展混合所有制职业院校的渠道

学校整体混合所有制办学改革有多种途径,结合已有的实践,可以有5种模式。

### (一)公办院校自改自治

根据国企的“管理层收购”改革思路,政府部门牵头清算公办院校的资产,并将股权转让或者出卖给其他主体,诸如学校管理层或者教师,既可以通过资产来购买股份,也可以根据职称、教龄、专利等资源确认持股数,使得利益相关者都可以拥有一定的话语权,参与到职业院校的治理工作中。就是管理层和学校教师拥有了院校的管理权和收益权,就能够积极地参与学校的建设和管理,更认真地扛起自己肩上的责任,提高办学质量。

### (二)国资注入民校引导

职业教育体系中有相当一部分民办院校,这些院校一直缺乏公有资本的支持,财政拨款也比较少。将这一部分民办院校转化为混合所有制院校,政府部门可以给优质的民办职业院校注入一定国有资本,通过购买股份或者减免利息等方式来引导和指挥这一部分民办职业院校,发挥公有制资本的杠杆和引领作用。

### (三)公办吸纳民资盘活

优质的职业院校或者资金缺口比较小的公办职业院校可以向民间资本开放,让校外教育集团或者优质企业参与办学。整个职业院校的股权以国有为主,少量股权掌握在民间资本手中。这样可以进一步壮大优质的公办职业院校。

### (四)公办接管弱势民办

一部分民办院校经营不善,濒临倒闭,对于这部分民办院校,政府部门可以对其资产进行清算,并进行资产重组,按就近、从优原则责成同一辖区内办学较好的公办高职院校负责接管,民办院校将其原来的资产清算折合成股份入股,解决民办学校的存亡问题。

#### （五）民办托管低效公办

一些公办职业院校办学质量差、社会认可度极低，难以继续经营下去。对于这一部分公办院校也可以先进行资产清算，同样按照就近从优的原则将资产清算入股其他民办院校，资源整合后，院校进行状况能够有一定改善，转变国有资产长期低效运营的状况。

#### 四、混合所有制职业院校的保障体系建设

当前职业教育的混合所有制办学模式正在探索阶段，在实践中尚未总结出成熟的经验，存在热情高而能力低的问题。要推动职业教育进行混合所有制改革，还需要进一步探索。

##### （一）探索股份投入形式

混合所有制学校的投资主体有职业院校、当地政府部门、社会研究院、企业、校外教育机构等。其一，职业院校入股，职业学校可以以师资、管理、办学资质等入股。其二，地方政府入股，地方政府可以以协调管理和环境保障等资源入股，对于已经入股的实物形态国有资产，在不改变其所有权的情况下，对资产进行清理建账、打包封存，保证国有资产不流失，并使其保值增值。其三，研究院入股，研究院可以以知识技术、专业指导、行业影响力等无形资产进行入股，将无形资产折算成一定的股份。其四，企业入股，企业主要是通过资金和设备等有形资产入股，设备通过评估后确认价值，按照相应的比例兑换股份，企业入股主要在于提高职业院校的硬件设施建设水平。其五，社会教育机构入股，社会教育机构可以采用与其在技能培训方面招生分成并承包教学的方式或直接购买其资质的方式入股，解决社会培训的考证资质问题。

##### （二）完善产权保护制度

混合所有制办学模式下，不同所有制性质的产权主体都要受到平等保护。在产权上，并没有公有或者非公有产权的区别，这一区别仅仅体现在所有制性质上。因此不同所有这些性质主体的产权要受到同等保护，公有资本和非公有资本享受同等的权利和义务。

首先，强化产权保护意识。混合所有制职业院校中，上至校领导、管理层、投资者，下至每一位教职工都应该淡化公私概念，平等对待不同所有制性质的股东，给予每位股东平等的法律保护。

其次，完善产权保护法律制度。因为混合所有制办学改革是一项系统性工作，需要经历一个长期的过程，在这个过程中，能否建立起一套完善的法律制度和政策体系是改革能否成功的一项重要影响因素。在我国整个教育法律体系中，关于混合所有制院校安全保护的条例极其匮乏，在混合所有制办学改革过程中，相关的产权保护条例还需要进一步补充修订。

最后，建立健全产权流动机制。混合所有制办学的最大困难在于如何实现不同所有制主体之间的产权自由流动。明确产权结构，弄清产权归属，防止国有资产流失，健全国有资产审计体系，强化对国有资产的监管，让国有资产保值增值。高校需要探索建设一个兼并、联合、承包、股份转让、资产转让等行为的市場，让产权流动起来，使得混合所有制办学模式更具活力。总之，在市场经济下同股同权，职业院校需要构建一个股权平等保护机制，以制度保证每位股东在地位、权利、责任、收益分配等方面受到公平对待，增强混合所有制高职院校的法人治理能力和核心竞争力。

##### （三）完善混合所有制职业院校的法人治理结构

混合所有制职业教育发展混乱很大一部分原因是内部组织结

构不完善。法人治理结构不完善，董事会、监事会、股东、校领导团队没能有效履行责任和义务。如果缺乏完善的治理结构，不同所有制的产权主体不可能愿意加入职业院校办学。要完善混合所有制职业院校的法人治理结构，可在职业院校内成立理事会，由政府职能部门、行业组织、相关院校、教职工代表大会、学生会等推荐成员参与理事会，吸纳多元主体，让每个产权主体享有平等的话语权。同时还要加强董事会建设，制定完善的董事会成员构成和议事规则，让董事会真正发挥职能。董事会要避免“家族化倾向”，应当吸引教职工、学生、家长等利益相关者的代表，通过民主透明的意识和决策规则，让不同利益主体发声。成立监事会，学院党组织在监事会发挥作用，对于混合所有制办学的试点院校，优选院长，必要时可提高待遇、延长任期，使得有远见、有头脑、有理想的校长积极投身改革，推动职业教育发展。

##### （四）健全混合所有制职业院校相关制度和内部管理机制

目前我国混合所有制办学的相关法律制度和政策体系上不完善，需要优化顶层设计，自上而下进行改革。建设一个相对完善的法律体系，为不同所有制性质的资本打造一个公平透明的市场环境。当前为了推动混合所有制办学改革，教育部门出台了专门的指导意见，明确了混合所有制办学与其他办学模式的区别原则，明确了混合所有制职业院校中各个产权主体的法律定位，提出了公办职业院校向混合所有制发展的基本操作程序、扶持政策。在混合所有制下，让公有资产和非公有资产发挥各自的作用，就必须首先要解决好非国有资产的“寻利性”与国有资产的“公益性”之间的根本矛盾，保证不同所有制性质的产权主体的权利和责任平等。参考国有企业改革，我们发现使得改革稳步前进的重要保证在于创建、制定有效的监督机制、保障机制以及政府扶持机制等配套政策和实施细则。

#### 五、结语

混合所有制办学是一种新兴事物，符合职业教育的发展规律。关于混合所有制办学尚没有多少可借鉴的经验，我们目前只能摸着石头过河，参照国有企业改革的一些做法。混合所有制办学技能发挥国有资本的引导和调控作用，又能体现民营资本的活力，能够为职业教育带来更多活力，但其发展道路一定是漫长而曲折的，需要职业教育相关利益主体进一步摸索，不断完善。当前，选准改革的试验点非常重要，形成一部分典型案例，通过“解剖麻雀”积累经验，为其他院校改革提供参考。

#### 参考文献：

- [1] 刘丹. 高职院校混合所有制办学发展困境及实现路径 [J]. 石家庄职业技术学院学报, 2021, 5(30): 21-24.
- [2] 朱跃东, 何风梅, 李玮炜. 高职教育混合所有制改革的目标、典型模式、阻力与建议 [J]. 中国职业技术教育, 2019(25).
- [3] 姚新. 关于发展混合所有制高等职业院校的思考 [J]. 武汉船舶职业技术学院学报, 2017(5): 1-4.
- [4] 段明, 黄镇. 公办高职院校经营性资产参与的混合所有制办学模式研究 [J]. 中国高教研究, 2018(03): 99-102+108.
- [5] 钟娜. 公办高职院校实行股份制(混合所有制)办学面临的法律问题研究 [J]. 现代经济信息, 2016(09): 309-310.

基金资助：山东省教育厅部省共建国家职业教育创新发展高地理论实践研究课题《职业院校股份制、混合所有制改革》（课题编号 GD44）。