

## 面对“混改”，职业院校欲试还休

本报记者 翟帆

## 职教前沿

不久前，全国职业院校混合所有制改革研讨会在山东潍坊召开。会上，已试水和欲试水这种混合动力办学模式的50所高职院校和12所中职学校结盟，共同面对混合所有制改革的困境，寻求破解之道。

## 实践早于概念

2014年2月26日，李克强总理主持召开国务院常务会议，研究部署如何加快发展现代职业教育，会上首次在国家层面正式提出职业教育进行混合所有制改革的办学思路。当年5月，国务院颁布的《关于加快发展现代职业教育的决定》中重申了这一要求，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。

这之后，受政策因素鼓舞和带动，全国先后有10多个省市在相关政府文件中提出要积极探索职业院校股份制或混合所有制办学形式。2015年，上海市委办公厅印发《上海市深化教育综合改革总体方案》，将上海视觉艺术学院和上海思博学院作为混合所有制改革试点。山东省则于2016年1月在省级层面第一个启动了混合所有制改革试点，遴选认可了山东海事职业学院等9个职业院校的试点项目。

虽然教育领域混合所有制在官方文件中正式提出仅有4年时间，而且主要限定在职业教育领域探索，但实践层面，一些具有混合所有制办学特征的地方探索却早已出现，并且超越了职业教育范畴。

此次研讨会的主办方山东海事职业学院在2011年就开始尝试混合所有制的改革。山东海事职业学院是2011年潍坊市政府投入536万元财政资金，撬动3.6亿元社会资本，组建的全日制普通高职院校。目前该院股权结构为潍坊市金融控股集团代市政府持股1.47%，三家企业分别持股67.79%、

15.37%、15.37%。潍坊市政府的1.47%股份，彰显着政府引领并监管学院发展的责任。政府正由直接办学向管理办学资本转型，由管人为主向管事为主转型，更加关注的是事业的发展和服务的质量与效率。山东海事职业学院党委书记、院长王敬良阐述了这一改革的重要意义。

辽宁省教科院副院长高鸿认为，将混合所有制引入职业教育领域，会一石激起千层浪，对职业教育的办学体制、管理体制、投资体制和激励机制等改革产生深远影响。同时，也为彻底解决职业教育校企合作两层皮的顽疾提供了可能，推动了职业教育人才培养模式的改革与创新。他指出，之前专家学者们关注研究较多的是改革是否可行，当前迫切需要转向如何可行。

## 推进中的困境

对于混合所有制办学改革，不少职业院校还心存疑虑，处于观望状态。在高鸿看来，这些疑虑包括以下几个层面。

政府尤其是地方政府，既希望通过混合所有制改革撬动民间资本汇集职业院校，从而减轻财政负担，又担心因改革丧失对职业院校尤其是公办院校的掌控力，更害怕因此损害教育的公益性或致使国有教育资产流失。

职业院校是真正的主角，但目前公办职业院校普遍担心因混改丧失其在财政拨款、项目申报、教职工福利待遇以及管理和领导层行政待遇等方面的原有优势，因而参与混改兴趣不大。

对于企业而言，国有企业资金雄厚、地位优越，无心投入到职业院校尤其是处于办学弱弱的民办院校。

私营企业则和民办院校有着同样的担心，怕进入到长期被国有资本垄断的教育领域后，法律地位和投资收益难以确保。

作为教育领域的一项重大改革，相关法律能否为职业院校的混合所有制探索保驾护航，是改革能否长久推进的

关键问题。高鸿认为，就目前状况来看，态势不容乐观，突出表现为相关法律法规的缺失与冲突。我国现行的《教育法》《高等教育法》《职业教育法》以及《民办教育促进法》等法律条文，对混合所有制职业院校的法律表述尚属空白，致使职业院校混合所有制探索中的一些关键性问题无法得以明确。此外涉及实施程序方面的法律，在《公司法》《合同法》中同样未对其进行表述和说明。除相关法律法规的明显缺失外，现有法律条文与发展混合所有制的要求也不适应，如混合所有制职业院校目前既无法适用针对公办院校的相关法规和政策，又可能因其含有国家财政性经费的参与而不符合《民办教育促进法》中民办院校的定性，从而处于非公又非民的尴尬地位。弥补法律缺失和化解法律冲突，是职业院校探索混合所有制办学必须解决的关键问题。高鸿指出。

混合所有制改革进程中，产权是关键纽带。可是高鸿看到，在现有体制框架下，混合所有制办学面临诸多短期内不易解决的产权问题。首先是职业院校产权评估问题。职业院校产权因其复杂的产权类型和结构而不易评估，再加上长期以来国家对公办院校产权评估尚未形成规范，积累了许多产权不明确的问题。进行混合所有制改革，允许资本、知识、技术、管理等要素参与办学，无疑又加大了资产评估的难度。其次是职业院校产权流通问题。目前我国教育市场的准入、交易以及竞争规则和退出机制等尚不完善，势必影响资本进出院校的自由度，加大资本融合的难度。

## 提振“混合动力”

研讨中，上海市教科院民办教育研究所所长董圣足指出，开展股份制和混合所有制学校试点，有利于破解办学体制改革的瓶颈，激发社会力量办学的积极性，但在实践探索中也存在一些问题。比如一些采取混合所有制形态办学的独立学院和以政府为主导的公私合营学校，在运行中有许多不规范的

做法，有违市场公平原则。还有一些公办校二级学院面向行业企业所推行的招商引资及学费分成模式，或多或少存在关联交易和灰色套利行为。

产权是所有制的核心问题。开展混合所有制学校试点，应该是在明晰学校产权基础上的一种制度安排。因此董圣足认为，打破传统的思维局限及现有的制度障碍，明晰各方投入学校的产权归属及所享有的相关权益，从而使各方对学校的发展产生良好的稳定预期，切实增强混合办学的信心，已经成为一个十分重大和紧迫的课题。

混合所有制的重点不在于混合，而在于混合后的治理结构。董圣足强调，他认为，在引进多主体参与办学后，建构科学有效的治理结构，是激发其体制机制优势，不断提升办学质量和办学效率的基本保障。混合所有制建立的过程，实际上也是学校法人治理结构不断完善和健全的过程。建立产权明晰、多方参与、科学决策、民主管理和运行高效的现代学校制度，既是探索混合所有制学校的最大初衷，也是探索混合所有制学校的最好归宿。他说。

此外，他还建议要完善顶层设计，破除制度瓶颈。首先要进一步完善相关法律法规，制定混合所有制学校试点意见，明确混合所有制学校的法律地位、机构属性、管理体制及退出机制，建立起相应的注册登记、资产管理、收益分配、质量监控及风险防范等具体制度。同时尽快制定针对混合所有制学校的财政扶持、税费优惠、金融信贷等配套政策。

董圣足在发言中特别强调，不同教育阶段和不同类型的学校，不一定都适合采取混合所有制的模式。在个人收益率较高、市场特征更加明显的职业教育领域探索混合所有制，要比在本应属于政府基本公共服务覆盖范围的义务教育阶段探索更有现实意义，社会风险也相对更小。各地还是应该按照国务院总体部署，先在职业教育领域进行混合所有制探索为好。他说。

## Q 研者视界

国务院办公厅《关于深化产教融合的若干意见》要求，鼓励有条件的地区探索推进职业院校股份制、混合所有制改革，并将此项任务作为强化企业重要主体作用，落实到有关省级人民政府。2018年1月，山东海事职业学院在山东省教育厅指导下，承办了职业院校混合所有制改革研讨暨全国职业教育混合所有制办学研究联盟成立大会，深入推进职业院校混合所有制改革。

从2011年筹建混合所有制山东海事职业学院以来，我们在这个领域持续探索了8年。在混合所有制办学实践中，深切体会到，职业院校混合所有制是吸引社会资本大量进入职业教育领域的绿色通道，是落实十九大深化产教融合、校企合作最有效、最有力、最现实的路径、方式、措施之一。

## 渠道：吸引大量闲置社会资本进入职教领域

《意见》要求，鼓励企业以独资、合资、合作等方式依法参与举办职业教育、高等教育。其一，资本需求上，随着资本暴利时代的结束，资本的安全、保值增值成为最大的需求，大量社会资本在政府的引导下迅速进入职业教育领域成为可能；其二，社会需求上，随着二孩政策的实施，职业教育、高等教育的需求不断扩大，服务体量和质量明显不足，急切需要大量的资金投入；其三，社会实践中，学校保值增值的品质优异，成为投资界热烈关注的领域，社会资本近期在教育领域的超凡表现，已经成为热点。

目前主要的瓶颈是资本与教育融合的问题，也就是如何将资本有效地转化为良性的经营业态，实现保值增值。资本方并没有专业的资源支撑，专业资源在政府手里，包括师资保障、财政扶持、土地等等。

教育效益的外溢性和地方政府的服务性，更需求社会资本的投入，以更快更好地扩大公共服务功能，深化教育体制机制改革，提高教育服务供给的质量。

双方的需求与预期聚焦到职业教育或者高等教育的某个项目上，这就为地方政府吸引大量闲置社会资本尽快进入职业教育领域打通了一条广阔的渠道。

与政府合作，尤其在重要的民生领域，资本的安全性能更高，保值增值的空间更大。从地方政府与社会资本的需求侧出发，寻求和扩大双方利益的交集，是职业院校混合所有制项目的关键所在。

## 基因：打造人事制度改革“谁都认账”的法理基础

公立院校的服务效能不高，是世界级难题。如何将公家人职转化为单位人、社会人，如何将铁饭碗转化为合同制职员制，建立适应中国特色社会主义市场经济发展的职业教育、高等教育干部人事制度，是个大热点、大难点。

抽丝剥茧地分析起来，任何的人事制度都源于举办者的资产属性，事业编制的法理基础应该是公有事业资产。在法理根源上开展干部人事制度改革的顶层设计，更符合社会文化的认知惯性。

当然，延伸一步，还涉及产教文化相融的问题。企业以营利为目的，而学校必须以公益为底线，而不能一味地追求营利性。两者貌似水火不相容，因为只要在文化价值上不能融通，产教就永远难相容。但在中国特色、中国智慧、中国方案面前，并不是不可调和。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调，国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式。公有资本和社会资本可以在一个个体单位同飞共舞，混合所有制职业院校以公益为底线，以市场为导向，在文化价值相融上为产教融合、校企合作打下了人文基础。

基因的先天功能向来是强大的，公有资本的公益基因和社会资本的市场基因在一个办学整体中发酵，为人员能进能出、工资能高能低、干部能上能下提供了可能，当然在改革初期可以老人老办法、新人新办法、稳妥处理，重要的是改革的方向，谁都认账。

## 机制：“深化产教融合、校企合作”的根本性保障

《意见》要求，深化产教融合的主要目标是，逐步提高行业企业参与办学程度，健全多元化办学体制，全面推行校企协同育人。但如何引入企业，是个大问题，企业界急切盼望进入职教领域，而苦于没有渠道，利益得不到保障。目前，校企合作很少有超过5年的，所谓产教融而不透、校企合而不深。

这些问题都能从校企合作的机制上找出根本性的原因。我们发现，凡是涉及资产投入的校企合作，只能采取捐赠的方式，企业出不了账，利益得不到保障。凡是投入到学校的设备，在法律层面上就与企业没有关系了，即使保留产权，不学校的资产账，但随着设备折旧，企业资本也在不断消失，而设备所支撑、发展的事业在法律层面与企业没有关系。这样就违背了市场法则，导致企业与合作学校浅尝辄止乃至望而却步。

混合所有制院校层面，基于内在的公有、私有两种资本属性，就为整合所有属性的资本消除了障碍，辅助以动态性的股权变更机制，实施股权式的融资，学校就有了无限扩张的可能。山东海事职业学院近5年每年平均融资1亿元，实现了跨越式发展；混合所有制二级学院层面，可以实施产权式的校企共建方式，切实保障企业的利益，真正落实和发挥企业重要主体作用，使办学成为企业的职能和义务，所有企业技术和管理人才，所有的设备、新技术、新知识，招之即来，来之能用，这，应该是产教融合的最终目标、最高境界。

关于混合所有制办学，还有几点需要特别注意。

一、混合所有制办学是共享经济的表达形式。在混合所有制办学的框架下，校企合作必须以利益为先导，积极扩大资本所有方、利益攸关方、行政管理方、利益最大公约数，以他人需求为中心，让合作方实实在在地感到有用、有价值、有效益，成就了别人，美了自己。

二、混合所有制办学必须海纳百川。院校必须彻底摆脱小农经济的怪圈，搭建开放式共享型大舞台，任何资本、任何资源、任何组织、任何个人都可以登台唱戏，实现自己的目标，达到自己的预期。

三、混合所有制办学要讲究协商精神。股份制比单一产权在现代治理上有优势，混合所有制多元化办学体制更容易构建现代治理体系，而现代治理体系的支撑来自权力主体的多元化、权力性质的协商性、权力来源的契约性、权力运行的平行性。

（作者王敬良系山东海事职业学院党委书记、院长，全国职业教育混合所有制办学研究联盟理事长；郭素森系山东海事职业学院研究室主任，联盟秘书长）

混合所有制办学

## 深化产教融合、校企合作的有效路径

王敬良  
郭素森

## 为行业人才培养注入“混合动力”

——辽宁农业职业技术学院产教深度融合办学的创新实践

通讯员 宫麟丰 田长永

## Q 案例追踪

宠物业从上世纪末在我国悄然兴起，最近十年呈现井喷态势。2016年，全国宠物行业市场规模首次突破千亿元级，达到1220亿元。宠物行业的崛起，引发了宠物界的人才荒。资料显示，在北京登记注册的犬类达70多万只，但有从医资格的宠物医生却不到1000人。在国内的宠物美容师队伍中，通过严格训练并取得职业资格证书的只有10%左右。与此同时，宠物行业国际化的趋势也越来越明显，业界急需具有国际视野和国际先进技术技能的人才。

在此背景下，与国内领先、国际一流企业建立紧密融合的办学体制成为辽宁农业职业技术学院的不二选择。2016年，辽宁农业职业技术学院与上海朋朋宠物有限公司共同组建朋朋宠物科技学院。经过两年的实践探索，形成了混合所有制特征明显、二元三体系特色突出、人才培养效果显著的办学模式。

## 混合所有制实践理念

## “三融三不融”

探索股份制、混合所有制职业院校，由于各地未出台具体政策，不少院校处于观望之中。尤其是公办院校，存在着产权与治理等多种忧虑。因此，辽宁农业职业技术学院立足当下，与上海朋朋宠物有限公司在彼此认同和尊重对重大关切的基础上达成统一愿景，提出三融三不融的创新理念，找到现有政策背景下混合所有制办学的切入点。

融文化，不融属性。学校将企业价值、企业精神、企业伦理等内容引入人才培养过程，为更更好地适应未来校园环境打下坚实的文化基础，同时将校训与企业文化相融合，凝练出宠爱源自内心的职业道德文化。以文化融合拉动共同利益的实现从而促进校企各自利益的最大化，不仅成为产教深度融合的一个重大前提，也结束了校企合作一头热、一头冷的旧常态。

融资源使用权，不融资源所有权。校企将企业多年积淀的高质量岗位标准和规范，与学校多年形成的培养模式和内容进行融合，共同构建高水平人才培

养体系；把以专业基础能力培养为主的校内基地资源与综合职业能力培养为主的企业基地资源相互融合，共构高水平的基地资源系统；将学校原宠物基地、企业的动物医院和宠物会所及其管理人员划归朋朋宠物科技学院统筹使用，共育稳定而优越的综合实训条件；将高水平企业职员和学校的专业师资相互融合，共造校企一体师资队伍。这种融合虽形成共同使用的资源，但资源的所有权仍保持不变。这种融合虽非典型的股份制运作，但产权清晰、权责明确、管理科学等本质特征已经具备。

融管理运营机制，不融非办学风险。构建出一体两翼（共建二级学院为一体、共享校企资源为两翼）校企深度融合格局和企业专家领衔的二级学院管理与运营模式。二级学院院长由上海朋朋宠物有限公司总经理担任，书记由学校指派，组成校企融合的管理运营团队。院长按照章程规定和企业管理思路独立开展运营管理，主导并领衔专业建设和发展。校企仍依照原有属性进行运营管理，并各自承担经营风险，获取各自的收益。尽管学校不承担企业的经营风险，但需要分担二级学院的办学风险，以免偏离育人方向。为此，二级学院建立了分层决策和管控机制，以尽可能防范各类风险的发生。

## 混合所有制实践载体

## “二元三体系”

混合所有制的科学运行需要借助具体可行的人才培养模式和专业教学模式。为此，学校将近年来探索形成的二元三体系人才培养模式与混合所有制结合，实现质的飞跃。

二元 协同搭台，破解育人困局。宠物行业作为新兴行业，岗位技术标准缺失，由部分行业组织和企业构建的标准，更多关注流程和基本做法，并不适用院校人才培养。朋朋宠物科技学院瞄准行业前沿，吸纳国际先进理论与经验，形成一套二元深度融合的真实环境下的跟岗学习标准及人才培养策略：组成宠物美容、宠物医疗和宠物驯导三个专门化方向的朋朋班；依据学生的职业倾向和面试考核，帮助学生确定职业方向，入选不同



国际级宠物美容大师宋玉珊老师指导朋朋班学生实习。陶妍 摄

的方向班；构建人才分层分类培养机制，满足学生个性化职业成长的需要。此举破解了标准融入困局，形成定位清晰的人才培养策略，宠物专业学生职业成长的通道完全贯通。

三体系 精准发力，提升育人成效。在二元融合基础上，学院又构建出了课程体系、项目体系、企业实践体系。

三体系 育人载体。课程体系由公共学习领域、专业必修领域、专业选修领域、拓展学习领域的课程构成；项目体系由专业典型项目、专业单项技能项目、专业综合项目、专业创新（创业）项目构成；企业实践体系由企业体验实习、企业主修课、企业跟岗实习、企业顶岗实习、就业创业实践五个方面构成。三个体系之间既自成体系，又彼此融通，有着各自侧重的学习任务和培养目标，有着知识、素质、能力的迁移与逻辑递进关系。

## 混合所有制办学效应

## “四个新高度”

文化育人达到新高度。校企共同构建了以宠爱源自内心为核心的职业文化，形成了热爱专业、关爱宠物、友爱客户的爱心和奉献精神，将其贯穿于全学程，塑造高素质的职业人才。同时，提出的打造宠物界的黄埔军

校口号，树起了追求国内领先、国际一流的奋斗目标，形成了共同的精神追求，凝聚了创新发展的正能量。

工匠精 培养达到新高度。校企资源的融合，不仅使学生掌握了过硬的专业技术技能，行业大师的生动言行、宠物技能大赛的直观冲击，还让学生们形成了精益求精的工匠精神。以行业企业为主导的混合所有制办学也让学校的专业教师懂得了培养工匠精神的道理，形成从理论到实践能力不断自我优化的文化自觉。

国际合作办学水平达到新高度。学院借助企业的国际认同，已向世界上5个国家和地区的优秀宠物行业以专家和师资队伍引入、行业标准与课程标准开发、职业技能大赛等方式保持着深层交流，不仅大大提高了人才培养水平，也使朋朋宠物科技学院一跃成为国际宠物教育领域一颗活跃而耀眼的新星。

人才培养质量达到新高度。经过高水平培养的朋朋班学生，在实习前均获得了CKU的C级资格证或通过创新企业联盟考核，达到一般学生毕业两年左右才可以达到的水平，实习期间即为岗位主力，实习补贴高于一般学生两倍以上。毕业生均实现高水平就业，成为国际国内争抢的香饽饽。