

目录

独立学院发展热点（2015-2016）

独立学院毕业生就业问题研究.....	1
独立学院发展困境及其对策研究.....	4
独立学院政策回顾评析与现实展望.....	8

高校质量文化建设

后大众化背景下我国民办高校之质量文化建设方略.....	15
应用型高校质量文化建设研究.....	20
欧洲高校质量文化生成机制研究.....	24

混合所有制大学

探索发展混合所有制职业院校研究综述.....	29
发展混合所有制职业院校的若干思考.....	34
探索混合所有制职业院校的几点理性思考.....	40
发展混合所有制职业院校的利益、冲突和问题.....	46
探索发展混合所有制职业院校的困境及对策.....	53
发展混合所有制职业院校的问题对策与实现形式.....	60

华清原创

追求多样国际化，走进马来西亚大学.....	66
-----------------------	----

独立学院发展热点（2015-2016）

独立学院毕业生就业问题研究

孙文博, 颜吾侪

十二届全国人大二次会议《政府工作报告》指出:“就业是民生之本。坚持实施就业优先战略和更加积极的就业政策,优化就业创业环境,以创新引领创业,以创业带动就业。”这表明高校毕业生就业作为民生工程越来越受到政府的重视,对我国高校毕业生就业问题,已上升到国家战略的高度给予关注。在全国总体就业形势严峻的情况下,对于起步晚、基础薄的独立学院来说,就业形式更是不容乐观,就业问题更为突出。

一、独立学院毕业生就业的基本状况

(一) 签约率相对低

根据教育部办公厅《关于编制发布高校毕业生就业质量年度报告的通知》要求,从2014年起,本科高校每年年底前发布当年的毕业生就业质量年度报告。从各独立院校毕业生就业质量年报显示的就业数据来看,灵活就业是独立学院毕业生就业的主要方式,有的院校甚至没有毕业生能以签定就业协议书形式就业。

(二) 专业对口比率相对低

专业对口可以使毕业生所学知识和技能在工作岗位上学以致用,从而最大程度地发挥其才干。但是随着经济社会的发展,行业与职业数目也在不断变化,高校所设立的专业并不能完全及时跟上社会的变化,因此出现了专业相关度的概念,专业相关度越高越好,专业相关度达到百分之百就可以称为专业对口。目前,独立学院毕业生就业的专业相关度不高。

(三) 总体收入平均水平相对低

总体收入包括薪资、福利、保障及其它与工作有关的收入总和。独立学院毕业生想找到薪资水平高、待遇福利好的工作相当困难。一些国有企业明确规定不接受所谓“三本”院校的毕业生,有些企业虽然没有明确规定,但在实际招聘过程中面试的机会都很少。

(四) 工作稳定性相对差

稳定的工作是人们生存和发展的基础,保持工作的相对稳定性有利于个人工作经验的积累和职业发展。独立学院大部分毕业生就业后的工作稳定性不高。

(五) 就业满意度相对低

就业满意度是毕业生对自己所从事工作的一种主观心理状态,是对自己所从

事工作的综合感受和评价。有些毕业生的职业理想和自身现实情况不相符,导致毕业后所从事的工作达不到预期期望,就业满意度很低。

综上,独立学院毕业生就业过程中薪资水平、福利待遇、晋升空间,工作稳定性、专业相关度、岗位适应度等方面,与全国普通公立一二本高校相比具有较大差距。

二、改善独立学院毕业生就业状况的基本对策

独立学院大多数依托母校的力量办学,学科设置、教学管理等也往往借鉴甚至是模仿母校,解决毕业生就业难问题,不仅需要独立学院自身努力创新,也需要主管部门、用人单位和独立学院学生等多方面共同努力。

(一)政府相关部门应提供政策支持

第一,要加强人才市场的制度建设。从上世纪九十年代开始,我国逐步实行“自主择业”的就业制度,这种就业制度与原来的统包统分就业制度相比有许多优势,但也存在着制度不完善的问题。因此,修订和完善劳动法规是当务之急。

第二,给予独立学院更多的财政支持。我国独立学院的运行主要是靠学生的学费,没有政府投资,资金相对紧张,在一定程度上也限制了独立学院就业工作的开展,政府可以实行财政、政策支持。

第三,推动独立学院“双师型”教师队伍建设。为了提升独立学院的教育教学质量,首先要充实教师队伍。“双师型”教师是教育教学能力和工作经验兼备的复合型人才,他们既具备教师资格又具备职业资格,吸纳他们从事职业教育工作,对提高职业教育教学水平具有重要意义。

(二)独立学院应注重办学特色,加强就业指导和服务。

第一,明确办学定位。由于办学动机的多样性,独立学院在办学定位方面问题较多。独立学院的课程和专业设置应主动适应经济发展和产业结构调整的需求,总体而言,独立学院应该定位为应用型大学。

第二,突出办学特色。办学特色与市场化需求是密不可分的。独立学院应该注重从地方经济和行业特色寻找依托,找准切入点,打造自身办学特色。在能力培养上,独立学院应积极鼓励学生投身校内外社会实践,把学生培养成动手能力强、业务素质高的应用技术型人才,同时创造条件让更多学生考取和专业技能相关的资格证书,达到毕业即能上岗的要求,更好地满足用人单位需求。

第三,开拓并夯实就业基地。积极开拓就业基地能够有效地拉近独立学院毕业生与用人单位之间的距离,便于用人单位考察、筛选优秀毕业生,也有利于独立学院与用人单位之间的了解和联系,促使独立学院在后续人才培养中不断改进和完善。

第四,加强就业指导。通过心理测试了解学生的职业兴趣及其职业能力,指导学生正确选择专业和职业;就业指导应适应新形势的要求,向系统化、全程化和专业化的趋势发展。系统化一方面是指全员就业指导和全方位就业指导,另一方面则是指就业指导的内容从职业生涯规划、就业指导、就业心理到创业的系统指导;全程化就是要打造出一个可持续发展的就业指导体系,实现从入学到毕业的全过程指导;专业化就是要构建专业化的指导队伍和专业化的育人服务体系,指导教师具备专业化水平。

(三)学生应树立正确择业观,积极就业创业

独立学院毕业生一方面要正确地进行自我定位,理性分析就业形势,积极调整好就业心态,转变依赖学校、依赖家长的被动择业心态,积极主动地去寻求适合自己的社会岗位;另一方面毕业生还要具备扎实的专业知识,提高实践动手能力,掌握求职技能,同时树立正确择业观,积极响应国家号召,“到西部去、到基层去、到祖国最需要的地方去”。政府出台了很多支持大学生创业的优惠政策,独立学院毕业生应把握机遇,树立自主创业意识,勇于开拓,自力更生,从实际出发,努力实现从寻找岗位到创造岗位的转变。

(摘自:《北京交通大学学报(社会科学版)》2016年第2期)

独立学院发展困境及其对策研究

郑雅萍, 罗雯慧, 杨燕

独立学院作为一种新型高等教育办学模式,在扩大优质教育资源、满足人民群众教育需求、吸引社会力量办学、创新教育体制机制进而实现我国高等教育大众化等方面发挥了积极作用,已经成为我国高等教育的重要组成部分。但是由于独立学院自身独特的属性和中国高等教育固有的运行模式,使其在发展过程中也存在诸多困难,尤其是在2008年教育部《独立学院设置与管理办法》(教育部令第26号,以下简称26号令)出台后,发展中的问题进一步凸显。仔细研究这些问题和困扰,并针对性地予以解决,才能使独立学院持续发展。

一、独立学院发展面临的困境

(一)管理模式单一

作为我国高等教育体制改革的创新模式,按独立学院序列管理的高校事实上存在着多种类型,如“公办高校+民营企业”“公办高校+校办企业”“公办高校+地方政府+国有企业”“公办高校+地方政府”等,其合作方并非全属社会力量。26号令将这些不同类型的独立学院统一划归为“民办教育”属性,按单一模式进行设置与管理,忽视了其差异性和特殊性,给学校发展带来困难。

(二)配套政策缺失

《高等教育法》《民办教育促进法》和《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》都明确不同类型高校具有同等的法律地位,要保障各类高校的办学自主权。26号令明确独立学院属“民办教育”,依法享有《民办教育促进法》所规定的各项奖励与扶持政策。事实上,独立学院却陷入了公办民办“两不靠”的尴尬局面:无法真正享受与普通本科高校同等办学主体地位;评优评先及分配各类竞争性教育、科技资源时,独立学院常被视作母体学校的附属体,无法与其他普通本科高校进行公平竞争。因管理体制不清晰、政府部门内部意见不一致所造成的各条线对独立学院的管理和服务体制的不衔接、不到位,使得独立学院无法真正实现独立办学。

(三)母体学校制约

目前不少独立学院虽然制订了大学章程,成立了董事会(理事会),形式上达到了独立法人的要求,但实际操作过程中“独”的成分不足,“公”的痕迹较重。举办方、合作方和独立学院的责、权、利关系不明晰。学院主要工作仍归母体学校直接领导,层层上报,事事审批;董事会虚置,未能履行和发挥应有的职责,母体学校决策机构代行董事会职责,母体学校职能部门代行学院职能,导致独立

学院缺乏应有的办学自主权,运行效率低下,发展受到制约,竞争力被严重削弱。

(四) 产权关系不清

产权是所有制的核心和主要内容,包括物权、债权、股权和知识产权等各类财产权,独立学院的产权归属一般在合作办学协议中有所约定。但许多独立学院都不同程度地存在产权归属不清晰、权责不明确、保护不得力和流转不顺畅等现象。随着独立学院的办学规模进一步扩大,办学时间延长,资产逐渐积累后,必然会在独立学院举办者、合作者和独立学院之间引起财产所有权以及与财产所有权有关的经营权、使用权等方面的权益纠纷,制约独立学院的发展。

(五) 定位不具特色

独立学院虽历经了十余年的发展,但在实际办学过程中,办学定位不具特色,按母体学校惯性“自由发展”,对母体的依赖程度较高:一是师资依赖,即直接从母体学校聘请兼课老师;二是品牌依赖,即独立学院的品牌主要源于母体学校,包括申报的重点专业和重点学科等;三是专业设置依赖,一些独立学院盲目追求学科门类齐全,几乎采取复制模式设置专业,丧失了办学的个性、特点和优势。

(六) 经费严重不足

独立学院创办的初衷之一是吸纳社会资金来举办高等教育,通过采取引导社会组织投资、向学生实行成本收费等多种形式,弥补高等教育办学经费不足。但实际上筹资渠道过于单一。需要独立学院自筹部分的基建经费几乎依赖银行贷款,全省独立学院资产负债率较高,后期还贷压力很大。同时,融资渠道尚未畅通,校友资源十分有限,难以获得社会捐赠,也很难进行社会融资。

二、破解独立学院发展困境之对策

当前,独立学院的发展已进入到以“稳定规模、规范管理、提高质量、转型发展”为主题的新阶段,同时也面临多方面的阻力和困难,因此,需要政府(相关部门)、举办方和独立学院多方共同努力、多层次协同创新,才能确保独立学院改革目标的实现,才能促进独立学院持续健康的发展。

(一) 政府: 分类管理, 政策引导, 鼓励创新

第一, 实行分类管理, 鼓励和支持探索独立学院多渠道发展途径。对独立学院采取“分类管理”, 是我国高校管理趋势所向。本着尊重历史、正视现实、着眼未来的原则和解决问题、促进发展的态度, 实行“因势利导、因地制宜、因校而异”的指导办法。一是要根据投入主体的不同区别定性, 鼓励民间资本进入高教领域, 允许其获得合理回报。二是要根据不同办学定位及转型发展的不同阶段制定不同评价考核指标。加强分类指导, 统筹各种资源, 及时研究解决转型中遇到的重点难点问题。加大政策支持, 特别是在事业发展、资金安排、重大教改项

目、专业建设、实习实践基地建设等方面给予支持。鼓励支持独立学院转型为应用型本科高校的改革，构建职业适应性人才成长立交桥。

第二，落实政府购买公共教育服务的专项资金，允许部分独立学院向公办地方性高校转型发展。要积极创造条件将独立学院纳入政府向社会力量购买公共教育服务范畴，通过委托等方式交给市场和教育机构承担，并给予一定的公共财政支持。要强化购买服务资金管理，建立严格的监督评价机制，确保教育公共服务的效率和公平。同时，随着独立学院规范办学，地方教育行政部门要积极向教育部呼吁抓紧出台政策，选择若干办学质量高、所在地经济实力强的独立学院进行改革试点，支持地方政府将这些独立学院纳入公办高校；对少数具备相应条件、质量声誉高、符合地方高等教育布局规划的独立学院，允许按照公办地方普通本科高校校区模式进行转设。

第三，落实独立学院办学自主权，保障与公办高校平等待遇。依法落实独立学院在办学中的主体地位，在法人登记、土地征用优惠、税收优惠、人事编制、学生国家助学贷款、教师招聘、社会保障、科研项目申报、职称职务评定、招生指标等方面给予政策支持，并考虑支持部分办学条件优越、教育质量较高的独立学院开展专业学位研究生教育试点。教育行政部门对各类高等教育办学主体应该一视同仁，促进高等教育生态向着更好的方向发展，从而为独立学院创造可以与普通本科高校同台竞争的政策环境。

(二)举办方：履行协议、积极支持、协同发展

作为举办独立学院的地方政府，一方面要始终站在全局的高度认识本地引入大学的目的和目标，全面履行协议内容，重点落实新校园建设资金，积极解决配套生活保障；另一方面要了解把握高等教育规律，对独立学院在专业设置、服务区域经济、社会、文化等方面提出具体要求。作为母体学校，要强化独立学院办学主体地位，明确双方权责，清晰产权归属，真正下放人权、财权、物权，并切实履行起母体学校在董事会(理事会)的职权；要从独立学院转型发展培养应用型人才的改革考虑，对培养目标、学科专业及教学内容、教学模式、考评方式等进行指导，积极培养和选派学科带头人，使独立学院朝着健康的方向发展。

(三)独立学院：提升内涵、创新机制、转型发展

第一，优化学科专业结构，推进学院转型发展。设立由校内外多方成员共同组成的指导委员会，指导学科专业建设与改革。研究论证学科专业发展规划、办学定位、办学特色、人才培养方案，监督考核专业教育教学管理和人才培养质量。建立专业结构动态调整机制，明确重点发展的专业集群，实现独立学院专业链与行业产业链的集群对接。同时，注重课程设置，根据职业能力的要求选择课程内

容。在基础理论课程、专业技术课程上都要倾力建立应用型本科教材体系,调整专业必修课、专业选修课和实践性教学环节等课程设置,使课程既能形成理论知识体系,又能走实践教学之路。

第二,完善人才培养方案,促进学院转型发展。重新思考人才培养模式,做到因材施教,按需强化。调整和优化人才培养方案,统筹通识课与专业课,统筹理论教学与实践教学,统筹第一课堂与第二课堂。在教学内容上,引导教师将科研成果转化为教学资源,并以课程标准加以固化;在教学方法上,推进基于“翻转课堂”的教学改革和MOOCS的校本化,引导学生开展自主、合作、探究学习。同时,采取依托、联合、共享等方式,建设一批跨学科、多功能的校内外综合性实习实训基地,由联盟企业承接相关专业学生的操作训练、顶岗生产、企业管理、市场调研、毕业设计等,把企业的设备、技术、理念以及评价考核方式引入校园。

第三,加强“双师”型队伍建设,助力学院转型发展。应用型本科教育,要求教师不但要受过相关领域的学历教育,具有较为系统的专业理论知识、学术研究能力,又要具有很强的动手操作能力和解决生产实际问题的能力。因此,要“打造高质量的‘双师型’教师团队”。在政策导向上要改进对教师的评价方法,鼓励专任教师参加高校教师系列职称以外的职称评审,鼓励参加实践锻炼,支持产学研合作项目,真刀真枪为企业解决实际问题,使教师成为既有理论知识又有解决实际问题能力的专家。通过专任教师到企业收集企业发展和市场需求的一手教学素材,为企业的产品研发和技术创新出谋划策;同时,企业专家担任兼职教师,可有效地促进学生实践技能水平的提高。

第四,加强科研创新,在协同中推动学院转型发展。独立学院要积极融入以企业为主体的行业技术创新体系,努力建设成为区域特色产业和行业共性技术的研发服务中心,为推动区域产业升级发展服务。积极与区域内高职院校互动,共同服务区域小微企业,提升小微企业技术应用水平。整合力量参与和承接地方政府和企事业单位重大课题研究,为政府决策、重点建设提供理论支撑与技术支持。鼓励教师受聘为地方政府咨询顾问,参与地方重大决策的调研论证工作。要根据地方经济、社会发展需要,与地方政府联合开展师资、技能、劳动力就业与创业等各类培训,努力将独立学院建设成为区域人力资源培训中心。

(摘自:《江苏高教》2016年第1期)

独立学院政策回顾评析与现实展望

彭宇文

自国家实施高等教育大众化战略之后,高等教育在办学模式、专业设置、培养方式、招生就业等诸多方面都发生了一系列重大变革,而对管理体制与运行模式带来重要影响的一个新现象就是独立学院的产生。本文拟选择2003年以来特别是2003—2008年有关独立学院的若干政策进行评析,以使我们能够对改革创新进程中我国高等教育政策的特殊过程有所了解和思考。

一、2003: 基本定调

教育部2003年4月23日颁布《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》(教发〔2003〕8号),这份文件在独立学院发展历史上具有极为重要的规范性意义,从政策角度分析,它对独立学院有关问题做出了若干基本定调。

其一,第一次从国家政策层面提出了“独立学院”的概念,使原来在多种角度使用的“分校”、“二级学院”等用语得到了统一,也使“独立学院”从此成为我国高等教育办学形式中的一种正式用语。

其二,明确了国家对独立学院管理的基本原则。《意见》第二条提出:“试办独立学院要贯彻‘积极支持、规范管理’的原则。”可以看出,国家教育行政部门对独立学院的基本态度首先是积极的,这也是新世纪初推进高等教育大众化进程的实际需要,但与此同时,其对独立学院的举办又是态度慎重的,文件中表述的“试办”意味着独立学院仍然是试验性办学形式,需要探索,需要实行规范管理。

其三,明确了独立学院的基本管理模式和运行机制,特别强调性地明确了独立学院的独立法人资格及相关独立性要求。《意见》第四条提出:“试办独立学院要一律采用民办机制。”“试办独立学院要一律采用新的办学模式。”两个“一律”的提出语气是比较强硬的,反映出国家教育行政部门对独立学院的法律地位等问题开始形成了较为明确的政策意见,对通过独立学院这种新型办学形式为中国高等教育体制改革带来的新探索提出了比较明确的政策性导向要求。

其四,明确了独立学院办学活动的有关要求,使各级教育行政部门及有关方面对独立学院的规范管理有了比较具体的政策依据。《意见》以较大篇幅对独立学院的申请者与合作者、办学条件、办学质量与办学行为监督和管理、专业设置与招生、财务管理、党团工作等多方面办学活动提出了基本要求,明确了各方面的管理责任,使独立学院的办学活动更为有据可依。

教育部于2003年8月15日下发《关于对各地批准试办的独立学院进行检查清理和重新报批工作的通知》，开始组织对已经省级人民政府或省级教育行政部门批准试办的独立学院（原民办二级学院）进行检查清理和重新报批的工作，并要求各省级教育行政部门要结合此次检查清理的实际，分三类不同情况予以处置：对不符合《若干意见》要求的学校，要坚决停办，并认真、负责地处理好善后事宜；对暂不符合《若干意见》要求的学校，要提出限期整改的明确意见和具体措施，使其尽快达到标准；对符合《若干意见》要求的独立学院，按要求逐校填写《独立学院重新报批表》，连同申办报告、专家评审报告、省级教育行政部门的初审意见等有关材料，一并报教育部审批确认。

二、2004：清理规范

2004年1月8日，教育部下发《关于做好2004年普通高等学校招生工作的通知》（教学〔2004〕1号），专列第六条“规范独立学院的招生管理工作”，要求各省（自治区、直辖市）教育行政部门、高等学校招生委员会办公室按照“积极发展、规范管理、改革创新”的原则，做好独立学院的招生管理工作。凡未经教育部确认或审批的普通高等学校以民办机制举办的各类二级办学机构，各省（自治区、直辖市）教育行政部门、高等学校招生委员会办公室一律不得在普通高校招生工作中公布其招生计划和安排招生。这一规定是对2003年检查清理独立学院政策实施成效的跟踪性强化。

2004年9月22日，教育部办公厅下发《关于做好独立学院本科专业清理备案工作的通知》（教高厅〔2004〕22号），要求对独立学院2004年以前（含2004年）举办的已招生的本科专业进行清理、备案。《通知》中更为重要的一项政策是对独立学院的专业设置管理工作进行了明确规范：“从2004年开始，独立学院增设、调整本科专业一律以独立学院为单位独立申报。独立学院凡新增、调整本科专业，需先报申请者审核，按《高等学校本科专业设置规定》中的有关要求，将申请者的审核意见，连同其他专业申报材料报送独立学院所在地的省级教育行政部门。”

2004年11月18日，教育部在京召开进一步做好独立学院试办工作座谈会，邀请部分省教育厅厅长以及独立学院的申办者、合作者和独立学院院长等有关方面代表座谈，就独立学院试办过程中出现的新情况、新问题听取意见。教育部副部长张保庆参加了会议并讲话，他指出，今后对独立学院要继续坚持“积极支持、规范管理、改革创新”原则和“优”、“独”、“民”三条要求。他特别表示，近一年的实践证明，教发〔2003〕8号文件是一个好文件。今后一个时期的主要任务，是认真全面地落实8号文件的精神，把各方面的工作做好。

2004年11月23日,教育部下发《关于对独立学院办学条件和教学工作开展专项检查的通知》(教高函〔2004〕21号),部署从2004年12月至2005年2月,分期分批对独立学院办学条件和教学工作进行专项检查。关于检查的目的,《通知》提出:“通过检查,总结试办独立学院的办学经验,深入了解在办学过程中出现的问题和矛盾,为改进今后工作,完善相关政策提供依据;促进独立学院进一步加强教学基本建设,改善办学条件,规范招生管理,提高教育质量,办让人民满意的高等教育。”

三、2005: 严格整治

2005年2月3日,教育部颁布《关于做好2005年普通高等学校招生工作的通知》(教学〔2005〕2号),第八条规定:“严格规范独立学院招生行为。经教育部批准或备案的独立学院要全面如实介绍学校办学性质、条件和收费标准等招生信息,不得做任何可能误导考生的宣传和承诺。独立学院招生广告须经申办高等学校和所在地省级教育行政部门审查后方可发布。在招生中要严格按照国家有关规定和下达的招生计划进行录取。严禁未经省级招办擅自组织生源、未经省级招办核准拟录取名单擅自寄发录取通知书。”再一次在国家教育行政部门的政策中提出更为具体而严厉的招生工作要求。

2005年2月28日,教育部紧接着又下发了更具针对性的《关于加强独立学院招生工作管理的通知》(教学〔2005〕3号),从加强领导与明确职责、合理安排招生计划、规范招生宣传、强化录取管理工作、严格实行责任追究制度五个方面提出具体要求。一月两文,而且文件中提出多个“要”、多个“必须”、多个“不得”,措辞更为明确而严厉,表现出国家教育行政部门加大政策力度对独立学院招生问题进行整治的强硬态度与决心。

2005年3月15日,教育部公布《关于独立学院办学条件教学工作专项检查情况及有关问题的通报》(教发〔2005〕5号),对按照教高函〔2004〕21号文件进行的专项检查结果公开予以反馈。《通报》指出:从此次专项检查的情况看,全国独立学院的发展是健康的,办学思想和办学原则明确,办学行为日渐规范,教育行政部门对独立学院的管理也日趋严格。但发现,仍有一些独立学院的申办方和投资方未尽职责,一些独立学院的办学条件不达标,个别地方“校中校”和“双轨制”问题仍然存在。

教育部在一个季度内连续就独立学院有关工作发布三项文件,其政策制定的力度是空前的,政策目标的价值取向是明确的,政策执行的针对性是强烈的,政策监控的紧迫性也是鲜明的。

四、2006: 持续跟进

2006年4月30日,教育部办公厅公布《关于对普通高校、独立学院办学条件等有关问题核查情况的通报》(教发厅〔2006〕2号),对2005年度独立学院基本办学条件和资产权属核查工作的情况进行了通报。《通报》称:经核查发现,部分独立学院办学条件不达标,资产未过户,个别独立学院至今仍靠租赁土地和教学行政用房办学。《通报》对此提出了具体的处理措施:对完全靠租赁土地和教学行政用房办学的6所独立学院,原则上2006年度不安排其招生;对自有土地、教学行政用房均不达标的5所独立学院,及自有土地或教学行政用房不达标的33所独立学院,2006年度安排的招生计划数不得超过当年的毕业生数或去年的实际招生数;对资产未过户到独立学院名下的189所独立学院,予以通报批评。

五、2008: 依法治理

为进一步规范独立学院设置与管理,2008年2月22日,教育部以第26号令发布《独立学院设置与管理办法》,《办法》包括总则、设立、组织与活动、管理与监督、变更与终止、法律责任、附则共七章五十九条,对独立学院从设置到日常管理的各方面事项做出了全面规定,是迄今为止国家关于独立学院的最完备和最具权威性的部门立法。这一教育行政规章的出台及实施,使国家的独立学院政策上升到更高层次,标志着独立学院政策发展新阶段的开始,具有极为重要的意义。2008年2月29日,教育部在京召开全国独立学院工作会议。会议主题是贯彻落实《独立学院设置与管理办法》,促进独立学院健康发展。会议上印发了《关于〈独立学院设置与管理办法〉的工作说明》,就有关政策的制定过程、基本内容和实施要求进行了具体阐释和部署。时任教育部部长周济在讲话中指出,新形势下,贯彻执行《办法》要更加突出独立学院的“优”、“独”、“民”原则,“优”,就是要更加强调优质教育资源参与举办独立学院,更加强调独立学院提高办学水平和教育质量;“独”,就是强调独立学院在法律和制度上的独立地位;“民”,就是进一步明确独立学院的民办属性,促进独立学院在运行机制和管理体制上改革创新。

教育部在2008年4月《独立学院设置与管理办法》生效的第一个月内连续下发两个文件,对有关事项做出了规定。2008年4月8日,教育部(国务院学位办)下发《关于审批独立学院为学士学位授予单位工作的通知》(学位办〔2008〕17号),要求各省级学位委员会会同省级有关教育行政部门,对本省(自治区、直辖市)区域内经教育部批准正式设立的独立学院,根据新增学士学位授予单位的规划和有关规定及工作方案,坚持标准、保证质量,组织开展对独立学院获得授予学士学位资格的审批工作。经各省级学位委员会审核批准获得学士学位授

予资格的独立学院,从2008年秋季入学的学生开始,以独立学院的名称颁发学士学位证书。2008年4月28日,在教育部办公厅下发的《关于做好2008年独立学院招生简章审查工作的通知》(教学厅函〔2008〕8号)中,除明确而具体地对独立学院招生简章(招生章程)的主要内容项目及备案审查程序进行了规定以外,还专列一条特别要求:“独立学院招生简章(招生章程)必须明确说明:自2008年起招收的学生,学习期满成绩合格的,颁发独立学院的毕业证书,符合学士学位授予条件的,颁发独立学院的学士学位证书。”其后,全国各独立学院均按照要求在当年的招生简章(招生章程)中对由本校授予学士学位的事项进行了特别说明。但是,对照上述两个文件,可以看出其中存在着一定的冲突之处,按照学位办〔2008〕17号文件规定,只有获得审核批准的独立学院才能自授学位,而按照教学厅函〔2008〕8号文件要求,则所有独立学院均通过招生简章(招生章程)公开说明了自授学位的事项,从而造成了无论是否能够获得省级学位委员会审核批准而都具有学士学位授予资格的既成事实。

六、政策过程的综合评析与现实展望

整体分析2003—2008年国家关于独立学院若干政策的全部过程,可以得出几个基本结论:第一,一系列政策的出台,逐步明晰了独立学院的基本定位,确立了独立学院建设的基本制度框架,有力促进了独立学院规范发展,整个政策过程具有较为突出的渐进性、积极性特点,政策效果比较明显。第二,独立学院作为新生事物,其政策过程中还存在着许多问题,第三,独立学院发展还存在着政策环境困境,对民办教育、独立学院在国家高等教育体系中的定位的认识不一,还有许多歧视性限制性政策,这些问题都制约了独立学院的发展,也使社会上、高等教育界内部以及独立学院自身都对独立学院发展前景存在不同研判,难以形成一致认识。第四,《独立学院设置与管理办法》等政策的出台,是独立学院实践发展顺理成章的结果,如何在实践中发挥其预设的作用、实现预期的政策目标,还面临着诸多问题与挑战,实际效果需要通过政策实施过程去检验。第五,随着国家教育体制改革发展的不断深化,对独立学院这种特殊办学形式的认识也在不断发展,在独立学院办学活动实践中有关其政策的探索也在不断深化,实践性、探索性、发展性成为国家独立学院政策过程的重要特征,而且从目前独立学院建设的实际情况看,这些特征也许还将长期存在。

《独立学院设置与管理办法》的实施,明晰了国家教育行政部门关于独立学院的基本政策,也使独立学院发展有了明确的方向。该政策成为2008年以后相对稳定实施的独立学院基本制度,有效地推进了独立学院建设与发展。特别值得注意的是,随着有关政策实施进程的推进,国家教育行政部门关于独立学院的态

度也越来越积极和肯定，针对实际中一直存在的关于独立学院发展去向的疑问，有关方面明确表达了鼓励与支持的态度，这种态度在教育部官网“来信回声”栏目中可以得到直接印证。2011年12月16日，教育部官网在回答“国家教育、财政等相关部门对独立学院的管理和支持政策是否会在近期有所调整？是否会加强对独立学院这个高等院校重要组成部分的关注”的读者问题时，答复道：“在贯彻《独立学院设置与管理办法》（以下简称26号令）的工作中，现有独立学院及其举办者可以根据自身的条件和实力，选择不同的未来发展走向。条件好、实力强的，可以继续举办独立学院或转设为出资者独自举办的民办本科院校；条件差、实力弱的，可以转为高等职业学院或其他层次的民办学校，也可以并入其他学校或停办。国家对于举办独立学院以及其他层次、类型的民办学校都是鼓励和支持的。”

随着独立学院发展五年过渡期政策的实施，独立学院转设调整工作得到有序推进。根据教育部发布的教育事业统计结果，独立学院呈现出逐步加大调整力度的整体趋势，独立学院学校数量的具体数据为：2008年、2009年322所，2010年323所，2011年309所，2012年303所，2013年292所，2014年283所，2015年275所，2016年1月26日公示转设9所。分析这些数据，可以看到：其一，《独立学院设置与管理办法》出台的前两年，独立学院基本处于对政策进行研判或准备条件的阶段，犹疑观望者居多。其二，自2011年起，部分独立学院开始转设，成为独立设置的民办学校，独立学院学校数量逐年减少，至2016年初共调整减少近60所，约占独立学院总数的1/5。其三，按照政策规定，五年过渡期应当在2013年结束，但是实际进展并不理想，预期的政策目标没有完全实现，规范化工作力度有待进一步加强。其四，对独立学院过渡期政策的实施状况，有必要进行效果评估，并提出具有针对性的完善措施，特别是在当前教育改革发展的新形势下，如何实事求是、与时俱进地推进有关工作，还需要从国家政策层面进一步研判应对。针对现实情况，教育部发展规划司在2013年初曾下发文件《关于上报独立学院规范工作进展的通知》（教发司〔2013〕18号），要求省级教育行政部门进一步梳理独立学院规范工作进展情况，结合当地经济社会发展水平、高等教育发展状况、地方财政对高等教育支撑能力，考虑本地区高等教育结构布局、“十二五”期间高等学校设置规划，特别是本科学校设置规划以及应用科技大学建设、现代职业教育体系建设等因素，认真筹划本地独立学院规范工作。文件还特别强调，要平稳推进独立学院规范工作，合理地、实事求是地确立规范工作目标，对照目标标准寻找差距，制定有针对性的改善措施和时间表，做到一校一策，一问题一措施，确保工作有序进行。

在推进教育治理能力与体系现代化的发展进程中,独立学院如何更好地健康发展,确实还需要进一步加大国家政策指导力度。从当前国家教育治理的大形势来分析,独立学院政策面临着诸多改革发展的良好契机:第一,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》的实施,为独立学院政策发展提供了整体思路与宏观指导,《纲要》中提出的发挥政策指导和资源配置的作用,引导高等学校优化结构、办出特色、争创一流,以及大力支持民办教育发展,完善独立学院管理和运行机制,清理并纠正对民办学校的各类歧视政策,健全公共财政对民办教育的扶持政策等,都为独立学院政策发展提供了有力的制度依据,教育行政部门应当据以进一步细化支持独立学院建设发展的政策,将独立学院作为高等教育中将长期存在的一种形式,给予与其他形式高等教育同样平等、公平的政策待遇支持。第二,《高等教育法》的修订,特别是删除了“不得以营利为目的”的规定,有利于调动社会力量参与办学的积极性,给独立学院、民办教育发展提供了更加广阔的法律空间,教育行政部门需要尽快制订非营利性、营利性民办学校差别化扶持政策,既要进一步加大对非营利性民办学校的政策支持力度,又要进一步规范并积极鼓励营利性民办学校发展。第三,国家经济发展新常态所带来的高等教育发展新常态,为独立学院政策发展营造了新的政策环境,教育行政部门应当积极认识新常态、适应新常态,按照治理体系与治理能力现代化的要求,以改革创新的态度,分析独立学院已有政策的实施情况,总结经验,研判问题与困难,进一步明确国家关于独立学院发展政策的整体思路,完善政策体系,细化政策措施,优化政策环境,借助新常态的发展大势,促进独立学院发展。

(摘自:《湖北社会科学》2016年第8期)

高校质量文化建设

后大众化背景下我国民办高校之质量文化建设方略

高飞

我国在经历了较长时间的精英教育模式之后,于2002年跨入了大众化阶段。2012年全国毛入学率上升至30%,表明高等教育正逐渐步入后大众化发展时期。方晓田和王德清指出,应从时间、速度和质量三个维度把握后大众化的概念。而高等教育发展实践也表明,在数量与质量、规模与效益以及外延与内涵等诸多矛盾中,质量问题的解决尤其迫切,成为各方问责的重点。各界普遍质疑高校存在效率低下、成本高昂、信息不对称和人才培养脱节等问题。根据教育部2012年的统计数据,目前我国共有普通高校2442所,其中民办高校707所(含独立学院303所),占比为28.95%,民办高校在校生人数已达到533万余人。民办高等教育在扩大规模的同时,逐渐认识到提高质量是实现可持续发展的核心问题。质量文化作为一种新思路,近年来成为阐释高等教育内部质量的一个重要指标。

一、质量文化的内涵与建设原则

当前,国内外学者对于质量文化都有各自独特的见解。质量文化范畴作为质量管理概念的一种创新和补充,并不是要全盘否定现有的质量管理技术,而是在重视和运用各类测量、评价和提高质量的制度规范、程序过程以及工具手段的同时,也关注和强调个体与群体追求质量中体现出的信念、态度、情感以及能力等文化心理要素。质量文化不仅是一种发展理念、精神文化和团队意识,也是一种行为方式、管理模式和运行机制,二者相互结合,以提升教育水平、推动内涵式发展和增强核心竞争力为目标。它建立在院校共享价值和实践的基础上,并需要在多层次上依靠各种途径共同培育。质量文化作为一种新的管理视角和路径,为传统的质量管理过程注入了新的活力,具有自身的特色。

一是重视内部质量保障体系的系统构建。质量文化并非全面抛弃质量程序和质保过程,只是更加强调在质量发展中以文化精神的力量纠正技术主义的弊端,使质量保障体系成为质量文化的一个重要组成部分。为更好地培育质量文化,高校的质量保障体系必然要体现出新的特征,如科学化的质量战略政策的制定、规范化的质量评估程序的搭建以及制度化的质量反馈环节的利用等。

二是强调利益相关者的共同参与。利益相关者有内外之分,前者包括管理者、教学科研人员、行政人员以及学生;后者涉及政府、专家、校友和雇主单位等群体。高校应根据职位属性、发展背景及擅长领域的不同,因人而异地就质量问题

让利益相关者形成共同的认识、信念和行动。尤其需要培养内部成员对学校的认同感与归属感，一方面通过交流与讨论就关键性问题达成共识，另一方面妥善处理好其中的抵制态度与矛盾摩擦，致力于增强高校的凝聚力与向心力。

三是关注质量信息数据的完善。高校的自我认识是质量保障的开端，健全的信息系统有助于高校监测各项活动的运行情况并及时加以改进和调整。在质量文化建设中，与质量相关的信息数据的收集应符合完整化、周期化和标准化的要求，并以此为基础进行分析整合，以实现数据的系统管理；在信息数据的运用方面，各类质量信息应成为制定、修改和完善质量保障政策及程序的前提条件与重要基础。信息数据的公开既有利于高校进行自我反思、接受外部问责和获取公众信任，也有利于高校内部的分析与比较。

二、民办高校质量文化的建设方略

在内外多重力量的综合作用下，民办高校质量建设和保障主要面临着以下三方面的问题：一是高等教育后大众化的发展背景向各类高校提出了构建多元质量观的要求。这就要求民办高校跳出模仿和重复的老路，创造出更具有契合性、独特性的质量观念和质量文化。二是民办高校各方利益相关者特别是校内群体对质量保障活动的参与性和行动力亟待增强。民办高校管理者科学决策的实现、教师队伍稳定性与高素质的兼得、生源质量的改进等，都是事关质量发展的重要问题。三是民办高校自我质量意识需要进一步提高。民办高校必须妥善处理好规模数量和效益质量之间的关系，为追求数量而牺牲质量，是民办高校必须注意防范的风险。与此同时，质量意识还需要切实转化为相应的制度举措，建立完善的自我监督和改进机制。

质量文化概念为民办高校解决现有的质量问题提供了一条新的思路。笔者认为，为成功构建质量文化，民办高校必须妥善处理好三个方面的关系：第一，民办高校与外部环境间的关系。确保民办高校根据自身现状和外部需求合理定位、办出特色，是开展质量文化建设的前提。第二，民办高校内部管理主义和专业主义间的关系。实现校内管理文化和专业文化的有机整合，是创造质量文化建设的保障条件。第三，质量文化内部技术手段和文化精神两大组成要素间的关系。开展内部评估进行自我反思，是完善质量文化建设的核心环节。

（一）前提：坚持合理定位与特色办学高校质量文化建设总是受到多种相互依赖的因素的影响，因此必须首先处理好内部发展与外部环境之间的关系。李·哈维（Lee Harvey）等学者根据学校内部团体控制和学校外部规则制约的强弱程度，将质量文化划分为回应型质量文化、反应型质量文化、再生型质量文化、复制型质量文化四种类型。回应型质量文化注重以外部需求为导向，并充分利用外部

机会监督实践、构建愿景和制定议程,但也有过分响应外界问责、忽视自身特殊背景及个体成员差异的问题。反应型质量文化也关注外在环境的变动与要求,但在积极回应的力度上要弱于前者。再生型质量文化更强调内部发展,重视明确的总体目标、持续的改善计划以及不断的自我反思。它并非完全无视外部情境和社会期望,而是更加强调质量发展过程中高校自我创造和自身协调的作用。复制型质量文化则试图将外在环境的影响最小化,同时比较关注质量保障活动中个体的知识与技能。可以说四种质量文化类型彼此之间并无绝对的优劣之分,关键在于高校如何在外部规则制约和内部团体控制之间找到最佳的结合点。即:一方面积极利用环境中的有利因素,另一方面充分尊重自身传统,激发个体和群体追求质量的潜能与活力。

高等教育后大众化向高校提出了更高的质量要求,民办高等教育也从早期强调数量的规模扩张阶段步入了关注质量的内涵发展阶段。高等教育质量观从追求单一尺度的卓越转为强调多元化、个性化的优秀,使民办高校逐渐认识到盲目升格和雷同定位将面临被淘汰的危险,只有合理定位、办出特色,才能构建出有特色的质量文化,培养出被社会广泛认可的优秀人才。民办高校一般以高素质的技能型或应用型人才为培养目标,应结合地方社会经济的发展需求以及自身的教育资源优势打造特色学科与专业,并予以制度和资金的大力支持,以确保这些学科和专业能壮大实力、提高水平,成为学校发展的重要支撑。民办高校应敏锐地把握经济转型和产业升级对高等教育提出的新要求,积极组织广泛、深入的学科专业调研,及时把握人才需求的动态变化。或根据市场动态及时增设热门专业,或抓住发展机遇合理布局与调整原有专业,以此形成一批高水平、有特色的重点学科和精品专业,并带动其他学科与专业的相应发展。

(二) 保障: 强调各方互动与民主参与

民办高校质量文化的成功构建,需要妥善处理学校内部管理主义和专业主义之间的关系,这也成为质量文化成功构建的重要保障条件。管理主义视角以创新、系统控制和团体导向性为特征,专业主义视角则强调传统、自我决策和个体专业化。前者认为组织必须顺应外部环境的变化并不断进行自我提高,重视大学发展中标准化、制度化和科层化的影响力,强调共同的价值观并通过团队合作来解决问题。后者尊重学术价值和传统实践,信任个体的力量,倡导为个人决策保留空间,重视专业人士的作用,认为行政管理工作应是支持性而非命令性的。可以说,管理主义和专业主义在高校的发展中都不可或缺,关键在于寻求二者间的最佳结合点。弗朗索瓦·达尼埃卢(F.Daniellou)等学者关于工业安全的理论在一定程度上同样适用于高等教育,他们也强调管理者和成员的参与程度共同决定了

是否存在一种安全文化。只有双方都具有较高的参与度和行动力，才能产生最理想的整合型文化。总之，质量文化的真正实现有赖于高校管理者和大学学术圈的共同努力以及内外质量保障的最优化结合。

结合我国民办高等教育的发展实际，笔者认为，民主管理和专家治校应成为质量文化生成的重要两翼，在内部质量保障活动中发挥着重要作用。民办高校不论是在管理体制还是在师资队伍上，都显示出不同于公办高校的特点，因此对质量文化建设提出了新的挑战。在管理体制方面，《民办教育促进法》第十九条规定：“民办学校应当设立学校理事会、董事会或者其他形式的决策机构”；第二十四条规定：“民办学校校长负责学校的教育教学和行政管理工作”。然而，目前部分民办高校并未建立起完善的内部管理体制，家族式管理现象较为突出。尽管家族式管理在降低学校管理成本和激励举办者办学热情方面发挥了积极作用，但也面临着发展资金不足和家族内部管理人才缺乏等困难。这不利于质量管理的民主化、科学化进程。在教师队伍方面，由于民办高校处于弱势地位，学校在物质待遇提供以及学术氛围营造等方面不如同类公办高校，因而教师往往呈现出职业安全感缺乏、流动性较大以及学校事务参与积极性较低等特征。高校质量文化的生成必然是民主性和学术性相结合的产物。高等教育实践日益表明，单向度的质量控制、指令和要求常常由于缺乏基层的支持而在高等教育领域遭遇失败。教育质量不应由权威预先设定标准答案，而是需要利益相关者通过公开协商而形成。民办高校质量文化的建设必须依靠校内外利益相关者的共同努力，从而实现管理文化和专业文化的有机整合。民办高校一方面要坚持自上而下的领导，健全理（董）事会领导下的校长负责制，压缩管理层级，合并相关部门，以实现扁平化管理并确立总体质量发展战略，保障全校师生主动朝质量方向努力；另一方面必须重视自下而上的参与，赋予各部门和个人以充分的自主权和灵活性，增强基层单位的自主性，充分发挥教职工代表大会、教学指导委员会、学术委员会和学生代表大会的作用，以总规划为依据制定切实可行的分目标，并将二者真正结合起来。

（三）核心：重视内部评估与自我反思

内部评估活动作为质量文化生成中的核心问题，必须整合到整个质量管理体系的构建之中，体现出高校独特的质量精神，而不是盲从于外部标准和指标。同时，需要广泛邀请内外利益相关者参与评估流程，实施与评估结果相关的后续程序，以保持参与者的积极性。评估反馈尽管需要与教师奖励机制以及教育咨询培训计划结合在一起，但应以提高、改善而非控制、监督为主旨，不能只简单作出优劣评价，更重要的是为教育教学提供参考依据。

基于质量文化的特殊性,高校内部评估也必须遵循相应的原则:一是强调自我检查的重要性。要主动借助第三方组织和校外利益相关者的力量,为质量评估注入长久的生命力。二是包含定量和定性两类评估指标。质量文化概念的提出是对质量管理过程的一种修正和超越,包括组织结构和精神心理两大要素,相应的评价活动也需要既重视数量考核又强调软实力表现,从而形成更系统、科学和可操作的评估体系。三是重视高校质量发展的综合表现。尽管教学评估居于核心地位,但高校的科学研究水平和社会服务情况也与人才培养息息相关,因此质量评估指标应在以教学为重点的前提下,兼顾高校其他领域的发展态势。

综观当前民办高校的质量评估现状,一方面是自我督查力度不够,更多以应对外部检查为宗旨,缺乏内部评估反思的主动性和积极性;另一方面是尚未建立起完善的质量评估指标体系。总之,民办高校的质量文化建设需要高度重视与改善提升质量相关的组织架构、战略规划、管理机制、规章制度以及测量技术等,也不能忽视文化心理领域的建设。

(摘自:《浙江树人大学学报》2015年第1期)

应用型高校质量文化建设研究

何代钦

目前,一批有条件的新建本科高校正朝着应用型高校方向转型发展,如何构建新型的校园文化建设体系,急需研究和探索。笔者认为,构建具有应用型高校自身特色的校园文化新体系,着力点应在加强传统校园文化建设的基础上,突出质量文化建设,以此激发应用型校园文化建设的内在源动力,并转化为全校师生内在的自发行为和自觉追求的目标。

一、高校质量文化的内涵及其与校园文化的关系

1. 质量文化的概念界定。应用型高校质量文化是对校园文化建设发展的监督和保障,其范式是以提高办学质量,把质量意识贯穿于人才培养和教育教学全过程,有效引导每个主体实现“做什么、如何做、做的怎样”的集物质、精神、制度以及实践等文化内容的总和。高校质量文化是校园文化的核心和灵魂所在,直接决定了校园文化建设的影响力和高校发展的整体竞争力。其特征为:一是目的性。即追求什么样的质量目标,用哪些指标能够诠释这一质量目标,采用何种举措保证质量目标的有效实现。二是稳定性。质量文化并非一蹴而就,而是学校在长期办学实践中不断总结凝练、改进优化而形成的,具有长久的稳定性和可持续性。三是影响性。质量文化应在学校办学各个层面都有着鲜明体现,对人才培养模式、教学体系建设、教育管理建设等方面产生实质性影响,并融入每个主体的思想意识和行为表现,能够促进学校整体办学水平提升。

2. 质量文化与传统校园文化的关系。校园文化是高校办学发展历程中所积累和形成的物质、精神等方面成果的总和,可细分为物质文化、精神文化、制度文化和实践文化等。而质量文化则是应用型高校校园文化发展到一定阶段的逻辑必然,既与物质文化、精神文化等同属于校园文化,但又与物质文化、精神文化等传统校园文化有着明显的差异,二者辩证统一,又相互联系、相互渗透、相互促进。首先,质量文化夯实了物质文化内涵,在应用型高校注重校园硬件建设的同时,从人才培养质量的层面不断发掘物质文化背后所蕴含的历史传承意义和文化积淀,彰显文化魅力传承和个性文化表达,夯实和提升物质文化的特色和吸引力。其次,质量文化焕发出精神文化活力。精神文化是高校之魂,大多应用型高校容易陷入简单借鉴、复制和模仿老本科院校经验模式的误区,通过质量文化建设,应用型高校将会立足实际,挖掘自身潜质,使精神文化内核不断趋于深刻,内容不断丰富。再次,质量文化可推进制度文化创新。制度建设乃至创新是应用型高校文化建设的难点。采取师生较为认同的质量文化建设为切入点,既能够保

障制度建设科学规范、与时俱进,又能够在较短时间内保障制度创新显现成效,形成良性循环和正反馈效应。最后,质量文化建设丰富了实践文化内容。应用型高校校园文化的显著特征就在于凸显实践文化,通过质量文化建设,围绕应用型、复合型人才培养目标,在“实践”上下工夫,精心设计具有应用型高校鲜明特色的校园文化活动,提升学生职业化素养。

二、应用型高校校园质量文化建设的现实意义

1. 质量文化建设是应用型高校办学定位的内在要求。应用型高校办学定位具有明显的区域性、应用性和重特色等特征,这也决定了应用型高校人才培养要以学生是否能够符合区域经济和行业发展需求,能否掌握好专业技术技能作为检验标准。而这一标准则有赖于“质量文化”的衡量和监督。应用型高校把“质量文化”作为知识学习和实践学习的价值取向,贯穿于教育教学的全过程,有助于广大师生形成质量意识,形成本领缺失的危机意识,形成质量为重的导向意识。同时,注重质量文化建设能够反哺和助推应用型高校的整体建设,在服务地方区域经济发展、服务行业企业过程中,学校的美誉度就是通过培养合格的应用型人才得以体现,人才培养是否得到社会的认同,关键在于其知识文化水平、动手实践能力和职业化素养,取决于学校的质量文化底蕴,进而决定了应用型高校办学定位的实现。

2. 质量文化建设是应用型高校文化发展的客观需要。应用型高校的办学思想和人才培养模式还在不断摸索实践,其校园文化建设也在不断地发展和完善。就其阶段性特征而言,应用型高校校园文化应着重凸显质量文化,丰富校园文化的内涵,提升校园文化的吸引力。高校管理者应积极引导广大师生主动参与人才培养模式研讨、服务企业和社会过程,进而形成优良的具有质量要义的校风、教风和学风。从某种意义上说,“质量文化”是应用型高校校园文化建设深入推进的内核,根植于服务区域经济发展实际需求和学生切实增长才干的内在要求。回答好“什么是质量文化”以及“如何凸显质量文化”,将对应用型人才培养质量和学校服务区域经济能力产生最为直接的影响。因此,应用型高校校园文化建设必须紧扣“质量文化”,强调人才培养质量、学生掌握技能程度、学生动手实践能力等,透过质量文化建设,实现校园文化的传承与发展。

3. 质量文化建设是应用型高校培养高素质专门人才的有力保障。应用型高校的办学定位决定其根本任务是培养高素质的应用型专门人才。只有培养出来的应用型人才受到社会的认可与接受,应用型高校才能赢取立足之地,谋求新的发展,为社会做出更大贡献。就目前我国高等教育发展现状而言,目前已逐渐从大众化教育向普及化教育阶段迈进,更多的学生已参与到高等教育进程中来,这势

必对高校的人才培养质量提出更高的要求。这对应用型高校发展既是一个绝好的历史机遇,但同时也是一个更严峻的挑战。在人才供给日益增多的激烈的市场竞争中,应用型高校如何立于不败之地,最终的利器还是人才培养质量和特色。只有把握历史发展机遇,强化质量文化建设,通过质量文化建设带动人才培养模式创新、教学管理机制改革以及校园育人文化发掘等,不断提高应用型高校的核心竞争力,应用型高校对人才培养的质量才能有切实可靠的保障。

三、应用型高校推进质量文化建设的路径优化

1. 依托评估认证,把质量文化纳入学校管理全过程。质量评鉴、专业评估体系建设是加快推进应用型高校治理体系和治理能力建设的一项重要内容,对于促进应用型高校提高质量、内涵发展,加快建设现代大学制度具有重大的战略意义和现实作用。应用型高校应主动参与教育部建立的“五位一体”评估认证体系,开展自我评估、合格评估或审核评估、专业认证与评估、国际评估、教学状态常态监测等,重点审核自身办学的“五个度”:培养目标的达成度、社会需求的适应度、师资和条件的支撑度、质量保障运行的有效度、学生和用户的满意度。质量评鉴中要注重发挥“大数据”对评估的支撑作用,依托高校教学基本状态数据库的数据分析和反馈,通过数据和事实说话,形成系列本科教学质量监测报告和评估报告,实现对自身动态的本科教学质量的常态监测,加强应用型人才培养质量的分析、比较和预警。此外,要发挥第三方评估的作用,加强与国际组织以及发达国家的相关教育机构的交流合作,通过积极参与和开展国际评估,扩大和提升应用型高校教育质量品牌的国际影响力、话语权和竞争力。

2. 健全制度保障,把质量文化嵌入人才培养全过程。在高等教育大众化时代,应用型高校发展、社会需求、质量的标准、人才培养质量评价都是多样化的,是多元主体参与的。健全教学管理制度是应用型高校最理想的自我调节机制,有助于逐步建立起以提高人才培养质量为核心的质量保障体系 and 自我约束机制。应用型高校在质量文化建设中,应把质量文化嵌入人才培养全过程中,体现在人才培养模式创新、师资队伍建设和课程体系和教学内容、教学方式、教学手段改革以及实践教学环节等方方面面,形成对人才培养质量的“闭环控制”。此外,各级政府应加强对应用型高校教育的统筹领导,允许根据实际,先行先试,探索制定提高教育质量,促进教育发展的地方性法规和规章。教育配置资源方式、人才培养质量评估应从以行政手段为主转向以市场机制调控为主,即通过竞争机制、价格机制、间接调节、法律制度帮助树立质量立校意识,加强办学信息公开制度,健全校内监督评估机制,营造良好的质量文化氛围,引导应用型高校间良性竞争与合作,引导和推动办学获得更高效益、共同发展。

3. 营造创新氛围，把质量文化融入学风建设全过程。创新是应用型高校质量文化的重中之重，对于应用型人才的培养有着不可忽视的作用。在学风建设的主题内容上，要以学科竞赛、文化创意、产品研发为主体，依托项目驱动模式，鼓励大学生参与教师课题或资助项目，由项目负责人寻求志同道合、专业不同的优秀学生形成优势互补的学科团队或创新研发团队，打造高质量的知识创新产品。在学风建设活动形式上，应注重校企共建、校企合作，这是激发创新的另一种重要方式。通过与企业之间共建平台、科研实践联系等，吸引大学生组建团队，包括专项联合研究、产教融合等模式。通过校企合作，引进企业行业的创新经验形成学风建设标准，促进创新型人才的培养与创新团队的建设。在学风建设宣传载体上，可以把握互联网+的时代特征，利用丰富多彩、生动形象的网络传播技术与平台，采取定期与不定期相结合、定点与不定点相结合、自主学习与集中培训相结合等多形式开展质量文化宣传教育活动，发掘典型，使质量文化深入师生的心，形成“宣传质量文化精神、倡导质量文化行为、强调质量文化行动”的良好学习氛围，体现质量文化建设成效，把质量文化与物质文化、精神文化、制度文化和实践文化等有机融合起来，有效推动应用型高校校园文化整体水平的持续提升。

（摘自：《学校党建与思想教育》2016年第5期）

欧洲高校质量文化生成机制研究

高飞

大学质量管理不能仅局限于工具层面,必须关注质量文化的培育,只有成熟稳定的质量文化才是提升大学质量的根本保证。质量文化概念最早产生于美国,自企业质量管理理论中借鉴和延伸而来,由菲利普 B. 克劳士比(Philip B Crosby)于 20 世纪 80 年代正式提出,近年来才在高等教育领域受到关注。萨拉(Saraph, J. V.)和塞巴斯蒂安(Sebastian, R. J.)将质量文化定义为组织在发展适应外部环境和处理内部事务能力的过程中,形成的关于质量价值的集体或共同认识。杰夫·贝瑞(Geoff Berry)认为质量文化致力于将现有的认识、态度、行为、价值和信念转化为一种新范式。欧洲大学协会指出质量文化由两个要素组成:一是面向质量的由共同价值、信念、期望和承诺构成的文化心理要素,二是具有既定程序的致力于提高质量和协调个人努力的结构管理要素,两者通过良好的沟通、交流和参与联系在一起。

一、质量文化生成中的战略规划与管理机制

欧洲大学协会面向全欧 36 个国家 222 所高校的调查显示:92.8%的高校已经制定了质量战略的相关文件,而且有的已经深化到院校层面,只有 3 所院校没有出台任何战略政策文件。

(一)战略规划

SWOT 分析模型作为一种制定战略的有效手段,日渐被引入欧洲高校的质量文化建设之中,大学通过审视自身的优势、弱点、机会和威胁从而更好地确定质量政策和目标。高校首先邀请小范围的人群从上述四个方面做出分析,由此形成较为系统的自评报告,再以此为前提于全校内广泛征求意见,接着由校外的利益相关者代表进一步完善,最终大学决策层在协调各方观点的基础下完成定稿。质量战略规划主要包括质量愿景、重点领域和预期指标等内容。在总体规划的指导框架之下,学校还需要逐步形成年度分规划以及相应的人财物配套政策。法国里尔高等商学院(Lille Graduate School of Management)质量文化的战略规划就依靠四项体制的支撑:一是预报体制,各部门制定出短期和中长期战略规划;二是导航体制,收集质量相关信息;三是报告体制,分析讨论各类信息;四是监督体制,对照现实修订规划。

(二)战略管理

战略管理必须依托于一定的组织结构,是新建专门的质量组织还是依赖现有机构是一个重要议题,前者有助于更加系统地处理内部质量问题但可能导致过分

行政化,后者有利于增强院校成员对质量文化建设的认同感但在质量管理的集中调度方面会比较薄弱,这实际上反映了质量管理过程的集权与分权程度。集权型组织有助于在连贯统一思想指导下的整体变革,从而促进全校性质量氛围的形成,但统一标准往往并不适应特定部门,可能遇到更多的改革阻力。分权化组织能够确保各部门强烈的归属感同时保证改革更适合于局部环境,但会导致部门视野多限于自身利益。战略管理无论采取分权还是集权的方式,主要考虑的是如何最小化质量部门可能带来的负面影响。集权管理的专门组织常常导致院校成员更多将质量看作某些部门的义务而非个人的责任,从而无助于质量文化的发展。

二、质量文化生成中的内部评估与反馈机制

(一) 内部评估

欧洲大学协会的研究显示:66.6%的高校已将课程内容、教育计划、教学方法和学习结果的内部评估作为外部认证的一部分并且实现了制度化,有的甚至赋予其与外部评价同等的地位;57.2%的高校虽未达到以上水平,但也会定期进行系统化自评;54.5%的高校采用了教师和师生之间相互讨论等非正式途径自查;36.5%的大学表示只是偶尔开展自我评价。完整的高校内部评估机制应包括自我评估和同行评估两种形式。院校自评过程最好配合以校外专家实地考察。前者要求高校对照既定目标分析表现,后者依托外部专家的力量进行检查。评估活动不能只是简单做出优劣评价,更重要的是为教育教学活动提供参考依据。内部评估应该发展院校成员对评估过程的认同感确保他们的充分参与,广泛利用问卷、测验和访谈等多种形式,分别从师生角度出发关注教与学两个方面,并与教师奖励机制及教育咨询培训计划结合在一起,同时确保课程教学与既定目标和现有资源相匹配。

(二) 反馈环节

内部评估活动可以通过多种反馈途径作用于大学发展。大学管理层每年根据既定目标评估学校的进步程度,院系定期自查其对战略规划的贡献,以及高校通过调查和论坛等收集师生对于评估目标及实施状况的看法等,都是十分有效的方法。有助于培育质量文化的评估反馈环节需要满足五个条件:一是整合评估过程到整个质量管理体系构建之中,以避免其沦为编辑文字数值的行政工作;二是引入经广泛讨论认可的规则程序,并在院校范围内予以公布交流;三是鼓励评估过程体现出院校独特的质量精神,而不是盲从于外部标准和指标;四是邀请学术人员、行政人员、学生和外部利益相关者参与内部评估流程;五是实施与评估结果相关的后续程序,以保持参与者的积极性。

三、质量文化生成中的利益相关者参与机制

(一) 管理者

欧洲大学协会的研究表明 66.2% 的被访者认为高层管理者如校长和副校长在质量文化建设中发挥着引领作用。他们主要通过四条途径来施加影响：一是制定和实施战略规划，管理者肩负着把握高校质量文化发展方向和明确院校质量建设重点的责任；二是营造质量文化的氛围，领导层要引导成员构建共同的质量观念提升质量意识；三是协调人员彼此关系，管理者既要厘清各部门的职责又要恰当处理校内外各方的矛盾；四是监督质量活动的实践，监督应作为支持性机制而非惩罚性手段而存在。

(二) 学术和行政人员

学术和行政人员是高等教育机构最重要的财富，他们也是质量文化培育的中坚力量。教师招聘、培训和奖励等各个环节都应致力于激发他们的责任感归属感，从而确保他们积极地投身质量文化改革之中。在招聘方面，教师录用不仅需要考察其学术知识和职业能力的水平，还需要了解他们的教学观、学生观、质量观以及对于高校事务参与的积极程度。在培训方面，教师教育计划应更有针对性，比如面向新任教师的教学技能提升课程、针对青年研究者的学术提升方案，以及帮助行政人员增加办事效率的训练计划等。意大利的帕多瓦大学(University of Padua)就为青年博士提供了 2 年的研究项目资助，鼓励他们合作从事高水平科研活动，到期后如果通过竞争性评估可以继续获得 2 年的后续资助。参与计划的教师还有机会在国内外其他高校任教访学。资助对象的遴选通过在线提交方案、匿名专家评审和专门委员会审核等程序以保证公正。

(三) 学生

学生主要依靠评估教学和参与决策在质量文化建设中发挥作用。前者一般采取问卷和访谈的形式，考察内容不局限于课堂活动，学生对于图书馆服务、学术咨询活动以及职业生涯辅导的满意度等都可以包含进去。后者是当前欧洲高校的薄弱环节，可以通过为学生提供相关咨询建议、发展他们的领导力、培养他们理解院校战略问题的能力以及加强有关制度建设等加以改进。尽管欧洲高校都普遍重视学生的作用，而且学生的积极性较以往也有所进步，但仍需要进一步提高，如目前学生通常并不参与到后续质量措施的制定之中。

(四) 外部利益相关者

外部利益相关者能够增加高校在质量问题上与工商界、学术界以及政府的联系，帮助院校以全新的视野设计教育计划改进学生服务。高校不仅要广泛邀请各界的代表，而且需要在彼此之间加强合作共识。不同利益相关者能够为高校决策带来多样视角，但是也存在与院校战略相冲突的风险，如雇主容易局限于短期视

角而忽略了人才的长远发展，由此高校必须充分发挥出筛选和协调的作用。

四、质量文化生成中的信息数据建设机制

(一) 信息数据的收集

欧洲高校的质量信息系统涵盖领域十分广泛，学校和院系中的师生比、学习资源的种类和费用以及学生人口学数据(年龄、性别、教育背景、社会文化背景)等都是重要组成部分。大学数据收集必须根据既定目标围绕特定范围展开，注意避免两种倾向：一是对于搜集信息重视程度不够，未能及时获取有效数据，二是收集了过多无用的信息而增加了不必要的负担。数据搜集遵循三个原则：一是定期收集和分析数据并公布结果；二是实现数据收集标准化，以便于院校内部和之间的分析与对比；三是认可外部标准和参照系。目前欧洲高校在收集信息方面普遍表现出重视输入数据而忽略结果信息的问题，如高校虽然了解毕业生的数量和就业情况，但并没有持续跟踪他们的工作表现和发展前途。

(二) 信息数据的分析与整合

数据分析是制定规划的基础，高校设立专门的信息统计研究机构，有助于数据的系统管理和综合分析。信息分析必须结合院校目标、社会背景以及学科领域的特点进行阐释和加权。信息整合则是建立在分析基础之上更高层次的追求。系统化之后的数据将成为大学重要的知识资源，同时伴随高校的改革发展需随时调整更新。如意大利的乌迪内大学(University of Udine)就通过三个步骤建立了相对完善的信息整合系统：一是充分汇总各渠道的信息以确保数据的完整性和综合性；二是对全部信息进行甄别筛选分类，建立系统化的数据体系；三是赋予信息体系以个性化色彩，为使用者根据自身的目标和兴趣多样化地使用创造条件。

(三) 信息数据的利用

数据的有效利用仍然是欧洲高校在信息建设领域最薄弱的环节。一方面，在制定、修改和完善质量保障政策中，各类信息并未构成决策的前提基础和条件；另一方面，信息的反馈机制也没有建立起来，比如尽管大学会通过学生问卷来获取有关教育计划满意度的信息，然而被访学生自己却常常并没有机会了解调查结果和学校的反应，他们往往只能凭主观推测来判断自己的意见是否受到重视。

五、结论与启示

(一) 坚持大学自治：质量文化生成的前提条件大学自治是高校界定质量保障内涵及目标，同时确保其与自身的形象、战略和文化相吻合的关键影响因素。高度的院校自治能够转化为更加成熟有效的内部质量文化，进而在根本上有利于质量的改善提高。缺乏自治的高校容易局限于认证的要求，只将内部质量保障过程视为应对外部评估的手段，仅仅要求特定部门完全按照外部标准和指标监督大学

的各项活动,反而会减少院校对自身积极主动的问责,从而造成顺从的、官僚化的和低成效的内部质量文化。当然内部质量保障活动并非存在于真空状态,质量文化总是受到多种相互依赖的因素的影响,不可能独立于高教系统其他部分而发展,高校需要主动监督自身活动并且将质量成果展示给各类利益相关者。内外质量保障过程应是一体的,高等院校和问责机构需重视互动,彼此协调增强双方的契合度,而不只是高校单方去适应外部要求。

(二)制定绩效指标:质量文化生成的核心标志

高校质量文化的生成、运作以及保障都离不开具体的定量和定性指标。行之有效的指标体系既规范着质量文化的战略方向,又确保了质量文化的发展水平,还有利于院校之间的比较借鉴。质量文化既包含质量管理、过程、工具和手段等组织结构维度,也强调承诺、价值、能力和态度等精神心理要素。质量文化的绩效指标一般包含如下内容:质量文化融入战略规划的程度、内部评估结果的利用程度、校内外人员交流沟通的改善情况、质量文化引发的创新活动、学生对大学教育的满意程度、各级组织参与质量建设的程度、大学的社会认可度、院校的行动计划等。由此可见,各校在质量文化建设方面上依然任重而道远。两个问题值得注意:一是质量文化绩效指标不能局限于学校层次,还可根据需要进一步深化到院系、部门以及学术团体等层面;二是质量指标应作为进步的标准而不是惩处的依据,以致力于激励性而非惩罚性质量文化的形成。

(三)强调上下互动:质量文化生成的有效保障单向度的质量控制、指令和要求常常由于缺乏基层的支持而在高等教育领域遭遇失败。教育质量不应由权威预先设定标准答案,而需要利益相关者通过公开协商而形成。大学质量文化的生成必须依靠校内外利益相关者的共同努力,从而实现管理文化和专业文化的有机整合。自上而下的管理层的持续激发号召和领导决策,与自下而上的各方人员的广泛参与互动和研讨反馈必须相互结合起来。一方面,高校领导者要确定质量文化的总体构建框架,清晰界定各部门人员的使命职责,激励各方对质量文化的目标路径达成共同认识;另一方面,学术人员、行政人员、学生以及专家、雇主和校友等也应有机会和渠道通过广泛的交流讨论,将自身的认识与意见反映在大学决策过程之中。

(摘自:《现代教育管理》2015年第10期)

混合所有制大学

探索发展混合所有制职业院校研究综述

陈艳艳, 阙明坤

混合所有制职业院校概念的提出,是经济新常态背景下职业教育领域的一次重大的理论创新和实践探索。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“积极发展混合所有制经济”。国务院《关于加快发展现代职业教育的决定》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。”目前,混合所有制职业院校成为学术界和职业教育界关注的热点。众多专家学者、高职教育管理者、公办民办职业院校办学者对混合所有制职业院校办学问题展开了热烈的讨论,从不同角度出發,提出了不同观点,为深化办学体制改革提供了重要理论依据。本文对混合所有制职业院校的研究观点进行简要综述,以反映该研究的最新进展,凝聚共识,提供借鉴。

一、混合所有制职业院校的概念内涵与特征

要探索发展混合所有制职业院校,首先必须对其概念内涵与性质进行梳理与厘清,这是一个关键的基本理论问题,专家学者对此做了相关论述。

1. 混合所有制职业院校的产权结构呈现多元化

混合所有制职业院校是由国有资本、集体资本、非公有资本等交叉投入所举办的职业院校。混合所有制职业院校的产权主体是多元的,不是单一的,包括国有产权、集体产权、私有产权、外资产权等其中的两个以上。学者们认为,混合所有制职业院校特征主要如下:学校由不同所有制的主体共同投资举办,其中“两个以上的办学主体”和“至少一个公有(国有)制资本的主体”是构成其混合所有制办学主体的必要条件,必须有国有资本参与,是国有资本与其他资本的混合。

2. 混合所有制职业院校的治理主体呈现非单一化

混合所有制职业院校作为多种产权主体混合的产物,办学主体更加丰富多样,呈现出不同于传统学校的治理特点。现实中多数职业院校治理主体单一,教师、学生、社会、社区、企业、第三方组织等利益相关者难以参与学校管理,内部主要由行政班子控制,管理模式显现出单向性、约束性、垂直性的弊端,管理行政化、科层制明显。混合所有制职业院校投资主体利益的多元,客观要求治理能力和治理体系的现代化,强调多元而非单一主体管理,注重民主式、参与式、互动式管理,形成决策、执行、监督三者权力制衡的现代法人治理结构,使得各方面

权利得到有效制衡。

3. 混合所有制职业院校的运行机制呈现市场化

目前行政管理方式压抑了职业院校的积极性,导致学校过度依赖政府,缺少自主运营的责任意识和开放办学的活力,缺乏人事管理、财务管理、经营决策等方面的自主权,没有成为真正意义上的独立办学主体。职业教育的生命力在于融入企业、融入市场、融入社会。混合所有制职业院校,吸纳企业社会力量进入学校,学校真正成为面向市场自主办学的主体,让市场取代计划命令,在资源配置中起决定性作用。

二、探索发展混合所有制职业院校的意义

大胆试水混合所有制办学,对于充分发挥市场的作用具有重要的意义。一方面,混合所有制的本质特征是产权主体的多元化和不同资本的交叉投入,它契合职业教育政府、学校、行业和企业多方协同的开放性办学要求和规律。另一方面,混合所有制本身具有成熟的市场运作机制,可以为企业参与职业教育提供投入、产出权益以及运行环节发言权的有效保障。

1. 有利于丰富混合所有制经济的形式

在全面深化改革的背景下,探索发展混合所有制职业院校,有利于促进国有教育资本放大效能,吸引各种所有制资本进入职业教育领域,各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展,从而丰富混合所有制经济的形式和内涵。

2. 有利于深化办学体制改革

单一化的职业教育已成为制约我国职业教育健康发展的桎梏。探索发展混合所有制职业院校,可以促进办学体制改革,随着资本的引入,职业院校的治理结构将得到有效优化,激励约束机制将得到健全。职业院校建立混合所有制产权结构,存在着多个经济利益主体,这在客观上就有多个动力源泉,从而在产权制度上保证了具有比较充分的动力源,促进办学形式多样化、办学主体多元化、公共服务提供方式丰富化。

3. 有利于拓宽办学经费来源

目前,我国职业教育经费占教育经费的比重偏低,并呈持续下降趋势。国外职业教育发达国家,无不重视企业投入、校办企业、社会捐赠等。面对职业教育经费短缺,亟须拓宽经费来源渠道。发展混合所有制职业院校,能吸引更多的社会资本投资职业教育。

4. 有利于加强产教融合、校企合作

中央提出“探索发展股份制、混合所有制职业院校”,主要是针对具有政府背景的公办职业院校增添“企业背景”的扶持政策,推动公办职业院校与企业建

立持久深入的利益纽带关系,解决目前职业教育校企合作缺乏资本纽带、机制保障的难题。制约职业教育发展的瓶颈在于企业办学主体的缺席,发展混合所有制职业院校,能真正将“教”与“产”融合起来,改变目前事实上职业院校与行业企业两张皮的现象。

三、探索发展混合所有制职业院校的渠道

探索发展混合所有制职业院校具有多种途径,学者们结合现实中已有实践探索,提出了探索混合所有制职业院校的几种有效模式。

1. 公办院校自改自治

仿照国企MBO(管理层收购)的改革思路,由政府牵头对公办院校资产进行清算,将其部分股权(1/3)让渡给学校的管理者和教师。可以根据职称、教龄、专利等资源确认持股数,让管理者和教职工拥有管理权及收益权,做学校的主人,做事业的主人,齐心协力把学校办好,提升办学绩效。

2. 公办吸纳民资盘活

优质公办高职或者困难相对较小的公办高职,可以向民间资本开放,引进优质的企业或国外教育集团,形成产权关系上的“混合”。以较少的国有资本吸引巨额的民间资本,以使优质公办高职进一步做强,帮助困难相对较小的公办高职摆脱危机。

3. 国资注入民校引导

民办职业院校一直缺少国家财政的支持,不仅没有任何生均拨款,甚至在各级各类科研项目上民办高职院校也鲜有机会成功申请。政府或教育主管部门不妨遵循“奖励先进、激励后进”的原则,对所辖范围内那些办学有特色、管理有创新、能得到当地企业认可的民办高职院校,通过注入国有资金、购买服务、减免利息等形式给予资助,充分发挥指挥棒的杠杆作用和引领作用。

4. 公办接管弱势民办

对于经营不善、办学已出现较大困难或濒临倒闭的民办高职院校,可由政府或教育主管部门对其资产进行清理核查,并按就近、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。民办高职院校以其本身自有的资产、师资折合清算成股份入股公办职业院校,以解决民办学校的存亡问题。

5. 民办托管低效公办

对办学效率极其低下、社会认可度极低或难以维系的公办职业院校,尤其是国企举办的学校,可以在先行核查清理资产的前提下,同样按就近、从优原则将资产以股份的形式变卖给同一辖区内办学有特色、运营状态较好的民办高职院校,以避免国有资产长期低效运行或过快衰减,造成教育资源的巨大浪费。

6. 中外合作办学

教育国际化是大势所趋，我国职业院校可以寻求与境外职业教育机构、跨国教育集团或相关行业、企业以资本、知识、技术、管理等要素参与合作办学，创新“混合所有制”办学模式，形成一批高水平、国际化的职业院校。

四、探索发展混合所有制职业院校的保障体系

目前职教领域的“混合所有制”办学体制改革正在摸索阶段，存在热议多实践少、热情高能力低的现象，迫切需要借鉴经济体制改革的经验，健全的制度保障尤为关键。

1. 积极实行“混合所有制职业院校”改革试点

李玲提出，我国职业院校办学形式和产权构成十分复杂，各地区之间差异很大，在混合所有制职业院校改革的策略和方法方面欠缺理论与实践基础，没有现成经验可供借鉴，很多重大问题有待破解。因此，必须加强调研论证，进行充分调研，进行风险评估，不能轻率推广。部分学者建议，要加强顶层设计和统筹规划，在《教育法》《民办教育促进法》《职业教育法》等法律没有修改前，建议以试点方式推进，鼓励各地先行先试，积累经验，探索发展混合所有制职业院校的重点、难点、方法、步骤、推进路径和配套制度。邓志良等学者提出，政策的可操作性和激励性非常重要，对率先试点混合所有制的学校，在招生问题上应当给予扶持，对参与混合所有制改革的民办院校，政府可以适度支持和分担学费，对于首批试点的公办院校则可在一定程度上放开学费的收取，或给予专项拨款。

2. 建立健全职业院校产权保护和流动机制

发展混合所有制职业院校的最大难点在于不同产权主体之间如何实现产权融合和流动。要明晰产权结构，清晰界定产权归属，防止职业院校国有资产流失，对于“股份化”了的职业院校，国有资产部分的权益，需要通过健全国有资产审计体系、完善代理人绩效考评办法以及引入专业的第三方审计师和人力资源咨询公司等，提高对国有教育资产保值增值的监管能力。要探索建立教育产权交易市场。由于制度缺失、法律不健全，很多学校的产权采取私下交易，增加了风险和不确定性。需要尝试探索建立适宜于教育的产权教育市场，为学校兼并、联合、承包、股份转让、资产转让等资本转移和生产要素流动搭建规范诚信、阳光透明的平台。

3. 完善混合所有制职业院校的法人治理结构

公办职业院校要成立理事会，打破封闭办学的传统格局，吸收多元力量参与办学，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、家长委员会、校友会推荐成员参与理事会。民办职业院校要加强董事会建设，完善董

事会组成人员和议事规则，增强决策的民主化和透明化。对试点“混合所有制”的院校校长，应当给予职业身份认定、延长任期、调高待遇，以引导有思想、有能力、有远见的校长积极投身改革、推进改革。

4. 健全混合所有制职业院校相关制度法律体系

我国推动混合所有制职业教育改革的政策制度目前尚不够健全，要进行自上而下的改革，系统的顶层设计和相关制度必需先行，要建立健全完备的法律制度，才能从根本上为改革保驾护航。由教育主管部门适时出台《推动混合所有制职业院校改革的指导意见》，明确职业院校实施混合所有制后的法律地位、法人属性、治理结构、产权归属、监管方式的补充法律依据，提出公办职业院校探索混合所有制的分类原则、扶持政策以及实施的基本操作程序。要组织力量对职业院校“混合”后的监督机制、保障机制以及政府扶持机制等配套政策和实施细则的研究制订，这是稳健改革、避免折腾的重要前提。

总之，探索发展混合所有制职业院校是一个新生事物，是办学体制改革的重大创新。混合所有制职业院校改革课题才刚刚提出，需要做的工作还有很多，其道路必定曲折而坎坷，只能根据国情在实践中进一步摸索，不断完善。

（摘自：《中国职业技术教育》2016年第12期）

发展混合所有制职业院校的若干思考

孟源北 樊明成

为加快发展现代职业教育，深化体制机制改革，激发职业教育办学活力，《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》（国发[2014]19号）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。”发展混合所有制职业院校，有什么重要意义？面临哪些基本问题？怎么解决？

一、混合所有制改革是职业教育体制机制改革的突破口

经济领域的实践已经证明，混合所有制改革通过产权结构的调整推动了经济体制改革的深化，为真正确立现代企业制度奠定了基础，已成为我国公有制经济的有效实现形式。从理论上讲，将混合所有制引入职业教育，也能通过产权结构的调整来打破固有的职业教育体制，建立与市场经济体制相适应的制度机制，从而推动职业教育改革取得成效。

1、混合所有制改革是职业教育投资体制改革的重大举措。改革开放尤其是20世纪90年代以来，伴随着经济体制改革的推进，我国教育投资体制改革也逐步进行，建立以财政拨款为主，其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制逐步成为改革的目标。在职业教育领域，鉴于学校与社会的密切关系，政府在财政资金不足的情况下，更期待通过投资体制改革来吸引更多的社会资金投入职业院校。然而长期以来，由于我国只是鼓励社会资本投入职业教育，投资主体的权益缺乏明确保障，这使社会资本投入职业教育的数额一直很小。混合所有制改革允许以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利，打破了较为单一的所有制形式，在制度设计合理和配套政策的支持下，有望调动更多的社会资本投入职业教育。

2、混合所有制改革为办学体制和管理体制改革提供了经济基础。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》出台后，我国逐步将办学体制、管理体制改革作为教育的重点。然而，在投资体制不变的情况下，政府依然是公办院校唯一的出资人，一元化办学和管理体制一直未曾真正撬动。在这种体制下，学校几乎是政府下一级机构，内部治理主体单一，严格按政府意旨办学和管理，学校办学质量与广大教职工的权益没有直接关系，与社会特定组织和个人的利益也没有直接的关系，校外行业企业无法真正参与到学校办学中来，学校办学活力不强。

借鉴经济领域混合所有制改革，允许政府之外的其他主体拥有学校的产权，

这种投资体制的变化为办学体制和管理体制的突破提供了经济基础,有利于推进管、办、评分离,完善内部治理结构,从而建立现代学校制度。根据经济基础决定上层建筑的原理,办学体制与管理体制必然要与投资体制相适应。在混合所有制学校,除政府之外,行业企业、社会组织、学校管理者、普通教职工等,都能够以资本、知识、技术、管理等要素参与办学,成为产权主体并享有相应权利,他们理应成为学校的治理主体。在管、办、评分离的基础上,通过合理的制度设计,学校与政府、社会之间,学校内部诸要素之间形成协作、监督的契约关系,一个相对完善的法人治理结构就基本形成,现代学校制度就能实现了。

3、混合所有制改革是构建校企合作制度机制的粘合剂。我国职业教育还不能完全适应经济社会发展的水平和需要,一个主要原因就是校企合作不够广泛和深入,而校企合作不足的一个重要原因,就是企业作为办学主体的缺位。企业不在学校的治理主体之列,既缺乏校企合作的积极性,也很难深化校企合作。近年来,我国力推职业教育集团化办学和现代学徒制,主要目的之一就是加强校企合作,整合共享资源,提高人才培养质量。但真正取得实效的职业教育集团寥寥无几,而现代学徒制改革又举步维艰,可以说都没有达到预期目标,校企之间的合作仍然没有取得突破性进展。

多年的实践表明,加强校企合作必须寻找新的机制和模式,使校企之间真正形成利益共享、风险共担的关系,以提高企业的积极性。在经历多种途径的探索之后,借鉴国外经验,改革既有的办学模式,提高企业的主体地位逐渐成为一种政策选择。然而由于配套的政策法规建设不完善,职业院校还不能在学校层面大胆探索“双主体”办学,企业的权益也没有明确的保障,这就使“双主体”办学也没有取得突破性进展。通过发展混合所有制职业院校,企业可以通过资本、技术等要素投入获得产权,这一方面使企业凭借所有权真正成为学校的办学主体,而基于企业在职业技能人才培养中的优势,它们理应是学校的治理主体,而不仅局限于学校办学“参与者”的角色和地位。另一方面,企业对职业院校进行的是“投资”,不再是过去的“捐资”,投资是要寻求收益的,如若获得法律保障,则有望提高企业投入职业院校的积极性。而投入学校的资本多了,企业自然会关心学校的办学活动。

二、发展混合所有制职业院校面临的主要问题

混合所有制改革在经济领域取得了成功,积累了一些经验,从理论上讲应用在教育领域具备以上重要意义,但在目前的社会条件下,我国职业教育领域发展混合所有制职业院校还面临以下问题。

1、观念转变困难,改革阻力大。如果是在现在单一所有制职业院校的基础

上进行混合所有制改革,则无论是公办院校还是民办院校,都存在一定的改革阻力。政府希望通过混合所有制改革给公办职业院校注入更多的资金和活力,减少政府的财政负担,引导民办院校持续健康发展,却又可能担心减弱自身对公办院校的调控能力,导致教育的公益性受到减损,或国有资产流失。公办职业院校在进行混合所有制改革之前,具有其独特的优势:一是财政拨款一般能保证,特别是近年来伴随着国家对职业教育投入政策的调整,生均1.2万的拨款仍然具有办学投入上的优势,引入非公有资本投入后,在政策不明朗的情况下恐难保证较大的财政投入,各种专项投入也可能面临减少。二是学校作为公办院校,在各类项目申报中仍然更具优势。三是教职工作为事业单位人员,在福利待遇上相对较好,没有后顾之忧。四是领导和管理层往往还具有行政级别上的优势。五是没有进行混合所有制改革,也就不会冒政策风险。总之,公办院校行政化管理倾向极大地降低了公办职业院校的经营管理效率,加大了参与混合所有制职业院校发展的难度和阻力。

2、跨界的混合,改革难度大。经济领域的混合所有制改革在对象上同属于经济领域,都受到《公司法》的约束,尽管《公司法》也有一些不完全适应混合所有制改革形势的内容,但总体上说,在《公司法》的框架内,经济领域的混合所有制改革面临的许多问题都能找到法律依据或制度解决方案,这就降低了混合所有制改革的难度。与此不同的是,教育领域的混合所有制改革涉及教育界、企业界、科技界等的跨界混合,在管理上涉及多个主管部门,目前没有一个能够解决混合所有制改革若干基本问题的共同法律框架。而在条块分割的体制下,要实行跨部门的合作,构建支持混合所有制改革的、彼此配合的法律框架又比较困难。在这种情况下,发展混合所有制职业院校面临许多悬而未决的问题,不可能一帆风顺。

3、缺乏法律依据,改革保障不足。发展混合所有制职业院校由《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(国发[2014]19号)提出,尚未上升到法律层面。且在现行的法律体系中,一些规定与发展混合所有制职业院校的要求不相适应。一方面,法人地位不明确。混合所有制学校作为一种新的所有制类型,它既包含公有的成份,也包含非公有的成份,判定其是事业单位法人还是民办非企业法人、业法人,现行法律并无相关规定,依法治教就会面临困难。当前实践中探索的混合所有制职业院校,一些地方政府把它归入民办学校管理,也不符合法律规定。《中华人民共和国民办教育促进法》第二条规定:“国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办学校及其他教育机构的活动,适用本法。”显然,混合所有制学校利用了国家财政性教育经费,严格地说

不适用这一法律。法人地位不明确，就谈不上法律保障。另一方面，产权收益无保障。发展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，这就客观要求学校能够盈利并给予产权所有人一定的投资回报，而不是让其无偿资助，这是产权结构调整的要义所在，也是激发办学活力的根本，然而现行的法律并不支持这点。《中华人民共和国教育法》第二十五条：“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构。”《中华人民共和国高等教育法》第二十四条：“设立高等学校，应当符合国家高等教育发展规划，符合国家利益和社会公共利益，不得以营利为目的。”第六十一条：“高等学校的举办者应当保证稳定的办学经费来源，不得抽回其投入的办学资金。”尽管《中华人民共和国民办教育促进法》第五十一条规定民办学校出资人可以从办学结余中取得合理回报，但取得合理回报的具体办法由国务院规定，因此仍然不明确。

4、院校治理结构的调整不易。产权结构的多元化客观上要求治理主体的多元化，要求治理结构的调整，这也是建设现代学校制度的必由之路。如果是在已有院校基础上进行混合所有制改革，要调整和完善治理结构必然是个艰难的历程。首先，混合所有制改革只是提出了学校产权结构调整的探索方向，但财产的占有、支配、使用、收益和处置等一系列问题并不明确，决定了以产权为基础的治理结构调整仍然难以明确。经济领域的混合所有制改革取得了成功，与其产权清晰、责权明确、政企分开等基础是分不开的。其次，上层建筑虽然由经济基础决定，但有其自身的独立性和反作用力，会产生一个滞后的过程，这如同我国政治体制改革滞后于经济体制改革一样。再次，由于混合所有制改革尚无法律支持，其法人治理的基础就不明确，恐怕既不是《公司法》也不是《教育法》能够规定。法律基础不明确，就很难实现治理结构上的完善。最后，混合所有制虽然为完善学校内外部治理提供了经济基础，但它带来产权主体的多元化，决定着治理主体的多元化，然而在利益相关者日益多元化的情况下，如何完善内外部治理，使之能够有效地反映和协调各投资方的意见和要求，并非易事。

5、资产评估和产权流通困难。产权结构的多元化是混合所有制的本质特征之一，是推动职业教育投资体制改革，撬动办学体制和管理体制改革，激发办学活力的根本。要实现产权结构的多元化，就必须对各种可以转化为产权的要素进行合理的评估。发展混合所有制职业院校，除资本以外，知识、技术、管理等要素也可以参与投资办学，这进一步增加了资产评估的难度。

更为重要的是，发展混合所有制职业院校意味着不同所有制产权的融合，必然涉及学校产权的流通，客观要求产权交易，然而这正是制约所有职业院校的瓶

颈,是发展混合所有制职业院校的最大难点。因为我国教育市场发育程度还不高,教育市场准入规则、竞争规则、交易规则以及退出机制还很不完善,造成教育市场的某些领域缺乏竞争机制,导致教育产权要素流动不畅、流动无序、配置低效。显然,产权流通不畅,资本进入或退出学校的自由度降低,无疑增加了各种资本混合的难度。

三、发展混合所有制职业院校的政策建议

1、从教育分类着手,做好发展混合所有制职业院校的顶层设计。首先是明确混合所有制学校的概念与性质。混合所有制学校在理论上能够发挥不同所有制的优势,克服各自的缺点,但这需要对混合所有制学校的概念和性质有一个正确的界定,否则可能连原来单一所有制的优势都会丧失。其次,政府要合理确定混合所有制改革的范围,混合所有制教育也可以是我国基本教育制度的实现形式,这意味着从整体上讲,公有制成份应该是混合所有制的主体。再次,政府要明确混合所有制学校的基本制度和基本原则,要明晰混合所有制学校与单一所有制学校、混合所有制企业的异同等。

2、修订相关法律,为发展混合所有制职业院校提供保障。一方面,要对《教育法》、《高等教育法》、《职业教育法》和《民办教育促进法》的有关条文进行修订,清理不适应混合所有制学校发展的内容,以化解法律冲突。另一方面,要对混合所有制学校的一些基本内容如法律地位、机构属性、治理结构、运行机制、产权归属和交易-国有资产保值增值及其他产权主体的权益保护等内容进行补充规定。

3、完善学校产权制度,建立教育产权交易市场。针对学校资产评估和产权流通困难的问题,发展混合所有制职业院校必须完善学校产权制度,建立教育产权交易市场。为适应混合所有制学校发展的需要,必须完善学校产权制度,主要是加强对学校各类资产包括固定资产-流动资、在建工程、无形资产和对外投资等的清算与评估,对公民个人包括教职工以知识、技术和管理等要素进行投资的产权价值评估,要求做到产权明晰,资产评估价值合理,产权保护较好,做到既不会导致国有资产流失,又能调动投资者的积极性。为促进教育产权要素流通,必须加快教育市场建设,营造公平竞争、流通有序的教育产权交易市场,形成学校产权的流动与收益分配机制,实现投资者的利益回报。

4、尽快制定工作细则,切实推动混合所有制改革。在职业教育领域,混合所有制改革是一项涉及诸多不确定因素的系统工程,除了做好顶层设计,完善法律法规和学校产权制度,加快教育产权交易市场建设以外,还需要教育主管部门制定工作细则,对混合所有制职业院校的实现方式、申请与审批程序、投入机制、

管理模式、产权界定、资产评估、产权结构、营利范围、产权交易与收益分配、人事管理、教师待遇等问题进行规定，以指导各地实践，切实推动混合所有制职业院校的改革和发展。

教育要适应社会经济、政治、文化、科技发展的水平和需要，这是教育基本规律的要求。我国职业教育作为与经济活动联系最为密切的教育类型，其混合所有制改革既是经济体制改革在教育领域的反映，也是职业教育适应经济发展需要的一个重要方面。在当前社会条件下，我国发展混合所有制职业院校是一项新的、对传统教育理念和办学体制触动较大的课题，既需要观念的转变，又需要法律法规和政策的大量调整，必然面临许多困难，对此要有充分的思想准备。

（摘自：《中国高教研究》2016年第5期）

探索混合所有制职业院校的几点理性思考

安蓉泉

2014年《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(以下简称《决定》)提出“探索发展股份制、混合所有制职业院校”以来,高职教育管理者及专家学者、国有院校和民办机构都表现出很大热情。这里有对突破目前困扰职业教育各类问题的憧憬,有对职业院校以往校企合作激发的路径依赖,也有因对“混合所有制”内涵、条件缺乏推敲带来的盲目乐观。“混合所有制”既是一种社会经济成分,又是一种资本组织形式。这个概念首先在职业教育领域提出,与职业教育的办学定位和体制机制有直接关系。职业教育是指让受教育者获得某种职业或生产劳动所需要的岗位知识、技能和职业道德的教育形式。与传统意义上以纯粹学校教育为主的办学模式相比,职业教育只有实现了以企事业单位、公民个人及学校等多元主体的混合办学模式,才能真正达到教育与生产劳动、职业知识和技能的深度融合。

就目前国内职业院校“混合所有制”的实践看,大体有三种类型:第一种是“原发型混合”,在建院之初就确定了多家参与、共同兴办的合作框架。第二种是“后发型混合”,有国资参与的“混合所有制”院校。第三种是在公办院校的二级部门进行的“初步混合”的实践,经学校、企业、政府三方协商议定收益比例和权利义务后开始合作。分析这三种类型不难发现,混合所有制职业院校的探索实践,目前主要集中在非公办职业院校范围进行。

一、明确探索混合所有制的“主体”

国务院提出“探索发展股份制、混合所有制职业院校”实施主体的产权性质主要是哪种类型,是国有还是民办职业院校,实施“混合”的主体不同,“混合”的动机和目标差异较大,结果也会不同。

1. 从职业院校的性质看,技能培训的特质决定了职业院校需要和企业建立密切合作关系,实现专业服从市场、真实生产锻炼、企业师傅帮带的培养模式。公办职业院校虽与政府具有天然的联系,但和企业由于缺乏资产纽带连接,使得现有的“校企合作”事实上缺乏利益共享、风险共担的体制保障;“校企合作”的深度和持久性,很大程度上受制于合作企业的眼光、胸怀和积极性等“非物质”因素。中央提出“探索发展股份制、混合所有制职业院校”,主要是针对具有政府背景的公办职业院校增添“企业背景”的扶持政策。

2. 从公办职业院校目前面临的主要问题看,校企合作质量不高是制约专业调整、双师结构、真实项目乃至教学质量和社会服务水平的根本原因。如果公办

职业院校和企业有了资本纽带连接的实质性合作，困扰职业教育的市场信号、真实生产、师傅帮带、最新设备等一系列难题都能迎刃而解。

3. 从民办职业院校的特质看，其本身由企业投资，和企业有着天然连接，市场意识很强。主要困难在于资金瓶颈、政策资源和社会认可度较弱。在这个意义上，一些业内人士和学者把发展股份制、混合所有制看成民办职业院校的一次发展机遇，认为“将有利于社会资本扩大投资、兴办和改进更多的职业院校，相关上市公司有望迎来政策利好”。这种理解虽然有一定的合理成分，但是，没有准确把握中央这一政策针对的主要“对象”；没有顾及基本教育产品的“非营利”性质；没有分析在不同产权主体构成的民办院校已风靡全国的情况下，国家探索“混合所有制”主要不是针对民办职业院校，而是针对公办职业院校相关探索尚未破题的情况提出的。

当然，《决定》对于民办院校“混合”国有资本以及原发“混合”的院校扩大资本合作和争取政策资源，也提供了发展机遇和广阔前景。但是，如果公办职业院校由于种种制约“混合”实践迟缓，而民办职业院校因此加快了吸纳国资的步伐，《决定》的主要政策意图就没有得到充分落实。

二、弄清探索混合所有制的“目的”

公办职业院校探索混合所有制的“目的”，直接关系到国有教育资源与合作企业如何“混合”以及“混合”到什么程度。如果国家要求职业教育探索“混合所有制”主要是针对公办职业院校的，其直接目的就是为了推动公办职业院校与企业建立持久深入的利益纽带关系，探索解决目前职业教育校企合作缺乏资本纽带、机制保障的根本方法。引进资本、技能、人才、管理等当然也是目的，但这些都是依附于资本连接、企业引领这个大目标下的具体目标。一些人在理解国家“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”等精神时，提出这种探索是为了“高职教育建立市场机制”、是为了“实现‘管办评’分离，”减少政府对教育资源的行政性配置”，甚至提出“试点部分公办职业院校‘转制’，减少或停止财政拨款，改用民营机制”，这些把纯粹针对竞争性产品的国企改革“术语”直接搬到教育领域的观点，存在如下逻辑问题：

1. 如果笼统地提出在“高职教育建立市场机制”，那就等于要在“总体上”放弃教育的公益性，等于要重拾在中国教育领域曾遭到诟病、前些年已放弃的“教育产业化”提法。如果那样，职业教育的学费、杂费肯定会进一步升高，千百万来自农村贫困家庭孩子的高职“大学梦”就会破灭。至于一些研究者提出的“美

国高中后职业培训学校只有少数是公立性的社区学院，大多数是私立性质，二者的比例为 1:6，用市场的力量来办学”，这里忽视了一个基本事实：欧美国家的税收制度、捐赠文化有力支撑了民办院校市场化办学的道路。

2. 如果要靠推动混合所有制“实现‘管办评’分离，减少政府对教育资源的行政性配置”，就无法解释民办职业院校反而希望和公办职业院校“混合”以得到政府资源支持的行为，也没有抓住政府对职业院校“管办评分离”的核心问题，即明确管、办、评三方的法律边界、完善管理规范、制定大学章程和培育独立运作的教育中介组织，没有这些条件，“管办评”分离既缺乏依据也没有操作可能。

3. 如果是为了在“高职教育建立市场机制”“减少政府对教育资源的行政性配置”，那进入到公办职业院校的外来资本应该越多越好，但那样有可能改变公办职业院校的特征和功能。至于那些建立之初就经过协商形成的政、企、校“原发的”混合所有制职业院校，与公办职业院校相比，后者承担的公益性功能、“混合”时面临的法律和政策问题都差异很大，无法简单类比。

三、加快推进探索混合所有制亟待开展的工作

《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》颁布后，公办职业院校“混合所有制”改革出现的热议多实践少、热情高能力低的现象，不是偶然的。相对于国企改革较长时期的理论准备和政策扶持，职业教育探索“股份制、混合所有制”的课题才刚刚提出，需要做的前期工作很多，目前还不能对公办职业院校的相关“探索”有太高期望，各地也不可行政命令方式“硬推”。但同时，又需要以积极的态度和举措推进这项重大改革向纵深发展。

1. 推动核心问题的研究工作。公办职业院校要在资产配置、权利所属方面进行“混合所有制”尝试，必然涉及职业院校一系列管理方式的调整及由此引发的问题和对策研究。法律问题、配套改革很重要，而首先还是一些基本认知问题：一是职业院校的“混合尺度”及利弊分析。非公资本是否可以控股职业院校，这关系到决策权力的行使方式，是国资管理部门和非公资本业主最为关心的问题。二是职业院校的大体分类、开放度把握和利弊的调控，这关系到作为公办职业教育投资部门的政府对“混合”实践“放权”的决心和分寸把握。三是根据利弊分析和分类开放，提出“混合”实践的工作步骤。从目前职业院校有限的“混合”经验看，公办、“混合”院校各有长短，谁来控股都是“双刃剑”。公办职业院校的突出问题是缺乏企业参与办学的利益纽带连接，真实生产环境和“双师”结构

普遍不到位,但政府扶持力度和学费额度相对容易保证与控制。“资产混合”的职业院校或独立学院市场意识、服务能力相对较强,独立决策能力也较强,但容易受到资金回收、“盘活土地”等利益驱动的制约,同时争取政府财政支持的难度也较大。为了根据实际情况趋利避害,需要组织力量对职业院校进行分类研究,提出不同阶段对公办的和“混合”后已非公办的职业院校分类放开、分类管理(或“调控”)的操作规定。

2. 酝酿和研究出台相关法律。在《教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》《职业教育法》等法律没有修改前,建议在重要专业(行业)和重要地区,对公办职业院校探索混合所有制先行试点,在试点基础上,针对混合所有制职业院校出台专项法律法规,并完善和加快相关行政法规制度的实施。公办职业院校实施混合所有制后的法律地位、法人属性、治理结构、产权归属、监管方式等如没有相关补充法律支撑,将直接影响职业院校“混合”实践的推进效能甚至成败利钝。如从“混合”的动机以及结局看,混合所有制职业院校必须建立现代治理结构(或言“调整”治理结构),而调整的前提是职业院校要成为独立的法人主体。但公办职业院校的“独立”是相对的,党委书记、校长等管理班底作为相应一级组织部门管理的干部,“混合”后怎样处理独立决策和“对上负责”的关系需要有法律界定,甚至根据院校“混合”的程度,管理班底产生的依据和方式也需要研究和说明。这里的核心问题在于:第一,民营股份怎样注入和国有股份比例如何下降,民营资本进入后如果没有话语权,不会积极参股。第二,公办职业院校的领导班子是任命的,如果混合所有制后还是“党管干部”,社会资本的动力怎样保证、怎样推动其适应这样的体制。第三,混合所有制院校的“决策权、收益权、监督权”等根本问题,最终怎样科学界定和实施。

3. 酝酿研究相关配套改革。职业院校从原来隶属于国有企业产教深度融合,到后来和企业“脱钩”由教育部门主管产教分离,再到今天欲与企业“资产联姻”实现新的产教深度融合,这是一个典型的螺旋式上升的过程,这种“混合”实践涉及教育治理及国资管理方式的大变革,牵一发而动全身。根据国有企业改革的经验教训,组织力量抓紧对职业院校“混合”后的监督机制、保障机制以及政府扶持机制等配套政策和实施细则的研究制订,是稳健改革、避免折腾的重要前提。而资产“混合”后,其内部治理结构则势必既不同于国资公办也有异于私立院校。由于职业院校不是经济实体,不必用经济指标衡量得失,因此在与民资合作时,

管理者很容易牺牲国资利益满足私企要求而“分一杯羹”，然后冠冕堂皇地以教育产品的“生源”“质量”“全面发展”等难以量化的理由粉饰太平。因此，对于“股份化”了的职业院校，国有资产部分的权益，需要通过健全国有资产审计体系、完善代理人绩效考评办法以及引入专业的第三方审计师和人力资源咨询公司等，提高对国有教育资产保值增值的监管能力。

4. 放开“二级部门”大胆探索。在积极推进重大问题研究、法律政策建设和相关配套改革的同时，“混合所有制”不能因为上述工作的完成要一个过程就停下来。从目前的政策环境和院校实践看，把这项工作的着力点先放在公办职业院校的二级部门，以学校资产管理公司为依托，以培训合作、技术服务、产品经营等“合作项目”形式推进，有两个好处：一是学院层面保持原有全资公办地位，为“混合”实践奠定了不突破现有法律、不涉及敏感政策的改革大环境。二是二级部门建立校企资产纽带意义上的深度合作，对于学校层面改革可以积累一些可资借鉴的问题、矛盾和经验。同时，二级部门在探索中，如操作不当出现问题，学校党政班子出面解释或承担责任，会有较大回旋余地。当然，二级部门的“混合所有制”实践也存在其不是独立法人、不涉及学校层面治理结构改进、“混合尺度”大小对学校层面借鉴意义有限等不足，因此二级部门的“混合”实践，一开始就需要注意以下3个问题：

第一，学校层面要学会放权，给予二级部门尽可能充分的决策自主权，促其解放思想大胆尝试，以充分积累实践中的问题和对策经验。

第二，学校层面也要深度参与其中，一方面按照现代治理的理念，在股份结构、管理团队、权利义务、监督机制以及风险防控方面给予指导提醒；另一方面从社会主义高校改革的实际出发，注意研究“混合”的决策机构与原二级学院党政联系会议、教代会等议事机构的衔接过渡方式，在努力保证其稳健改革的同时，也直接为学校层面的改革积累经验。

第三，尽管过去职业院校的校企合作比较普遍，但这种合作由于没有资产纽带连接和难以实现真正的“利益共享、风险共担”，因此在“二级部门”资产合作的初期，“一步到位”不容易达到双方满意，最好有一年左右的“过渡期”。在这个时期，为保护企业合作热情、保障学校合法权益和不必让上级部门“承担风险”，股份比例、决策方式以及利益和风险防范方式等，可以根据双方意愿作初步协商，不做最后定论。待“过渡期满”合作顺利和效益初显，再根据实际投

入、资产评估、效益估算以及可能出现的问题等,依法、正式商定双方股权比例和权利义务,并按照程序,向上级国资管理部门提出以“混合资本”兴办职业教育项目的申请报告。

5. 适时出台推动改革的“指导意见”。在上述各项研究和改革基础上,由教育主管部门出台《推动混合所有制职业院校改革的指导意见》(以下简称《意见》)。

《意见》的基本功能,一要明确公办职业院校实施混合所有制后的法律地位、法人属性、治理结构、产权归属、监管方式的补充法律依据;二要提出公办职业院校探索混合所有制的分类原则、扶持政策以及实施的基本操作程序;三要提出公办职业院校“混合”后的决策机制、监督机制以及保障机制等的操作规程和实施办法;四是根据各地经验提出实践中要注意和防止的各种倾向性问题。

(摘自:《中国高教研究》2015年第4期)

发展混合所有制职业院校的利益、冲突和问题

劳赐铭

一、引言

《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(简称《决定》)在第三部分“激发职业教育办学活力”提出“引导社会力量兴办职业教育。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”。这里包含了至少两层含义:一是发展股份制、混合所有制职业院校(简称混合所有制职业院校),只是激发社会力量兴办职业教育,激发职业教育办学活力的手段和方法之一,是为发展职业教育服务;二是用“探索”两字,说明在发展混合所有制职业院校中,并不是必然有助于职业教育的发展,而是需要我们去努力,去试验。但是,当前,我们一些学者在理解发展混合所有制职业学校的过程中“盲目乐观”,认为当前困扰高职教育的一系列难题,只要发展了混合所有制职业院校,就马上可以解决,发展混合所有制院校只有好处和利益,没有冲突和困难,这显然是不符合客观事实的。只有在了解这些困难和冲突的基础上,我们才有可能探索和推进混合所有制职业院校的建设,促进职业教育的发展。

二、混合所有制院校的性质与利弊分析

(一)混合所有制院校的性质分析

职业教育无论在实训基地建设,还是在学生技能训练上,生均经费都应高于同级普通教育2-3倍。但是,政府对于职业教育的投资却往往不如同级普通教育。一些省份,政府对于高职院校生均经费的投入,远低于普通高校。吸引社会力量投资职业教育,有助于增加职业教育的办学资源,激发职业教育的办学活力。同时,职业教育作为教育的重要组成部分,具有公益性的成分,利用企业资源发展职业教育,提升学习者知识和技能,不但使企业获益,使学习者获益,也有助于社会的稳定和繁荣,使社会获益。所以,鼓励和激发广大企业对职业教育的投资,不仅能给投资者带来利益,也能为学习者、其他企业和社会带来利益,所以政府才提出要进行混合所有制职业院校的探索。

吸引社会力量投资,首先要面对的是公立学校的非营利性。正如有的学者所言,“学校属于非营利性机构,不得以营利为目的。如果不是国有企业控股职业院校,学校的办学目标就有可能偏离国家的预期目标,成为企业盈利的工具,进而形成职业教育产业化,很多青年学生,尤其是经济欠发达地区的学生可能因为交不起昂贵的学费而进不了职业院校。”因而提出,“国有资产控股才能从根本上保障混合所有制院校的培养目标。”混合所有制院校“由不同所有制主体

投资举办，其中‘两个以上的办学主体’和‘至少一个公有（国有）制资本的主体’是构成其混合所有制办学主体的必要条件，必须有国有资本参与，是国有资本与其他资本的组合作。”由此可见，因为职业院校是非营利性组织，所以坚持职业院校的公有（国有）资本占主体地位非常重要。

坚持职业院校的公有（国有）资本的主体地位，是否解决了混合所有制院校的非营利问题了呢？不是的。首先，教育是公益性事业，职业院校尽管是非营利法人，并不等于职业学校没有自身核心利益和产权需要维护。其次，即使在非营利的公有（国有）机构之间，也存在利益交易和利益冲突。再次，作为公有（国有）资产的管理者和运行者，是存在着私人利益的。

发展混合所有制职业院校的最终目的是为了能够更好地推进职业教育，而职业教育的目的是为了培养高素质技能型人才。职业教育的混合制应当与经济领域的企业混合制有区别。前者各方利益中，学生的发展是核心利益，其他利益主体获益，不能损害这一核心利益。后者关注的是股东的利益，股东的利益是核心，正常状况下，应该为股东服务。前者的利益主体实力不强，利益的获得需要很长时间才能彰显，具有一定的模糊性和复杂性，后者的利益，大多数情况下是以投资份额多少所决定，利益通过经济回报可以较为精确地测量。前者的利益主体，除了职业教育参与者之外，还包括没有直接参加职业教育的社会成员（包括没有入学就读的学生和没有参加投资的企业），因为这关涉他们是否能够参与到职业教育，公平地享受到职业教育的成果；后者的利益主体，主要考虑的是股东的内部利益。有学者提出：“如果市场要正常地运转，消费者必须知道其购买行为的后果，而且他们必须有机会吸取经验，为以后作出购买决定提供借鉴。”但问题是高等（职业）教育作为“一个具体选择的最后效果在很长一段时间里是不明显的，而且还和其他决定产生的作用交织在一起，同时又受到其他学生在同一时间所做决定的影响。因此，我们缺乏的是效率市场所必需的信息反馈回路。”如果不顾及学校与企业的本质差别，简单地把混合所有制企业的体制和治理模式，原封不动地套用到职业院校治理和校企合作上面，这样的探索，易使职业院校堕落成市场的附庸，异化职业教育本质，加剧社会不公的危险。

（二）校企合作的利与弊

有学者认为，当前校企合作、产教融合的一个重要问题是企业参与的积极性不高。原因在于，“企业是一个以追求利润最大化为目标的组织，若校企合作不能给他们带来利益或获利很小，必然热情不高。”发展混合所有制职业院校，企业就会把校企合作看成是自己的义务，有助于校企合作，产教融合。有学者通过中山火炬职业技术学院的校企合作案例指出，因为学校不能与企业组合成为经济

实体,限制了校企合作和工学结合机制的建立。还有学者认为,当前的校企合作缺乏利益共享、风险共担的保障机制,企业成为职业院校股东的一员,校企合作也就顺理成章了。从上面的论述似乎在阐明混合所有制的建立,有助于企业获益,把企业和学校捆绑在一起,责任共担,利益共享。但是,过分放大企业在校企合作中的获益和权力,是否会产生新问题呢?

1. 企业的利益从何而来?虽然,民办企业和个人参加混合所有制,对于优化企业的人力资源结构、吸引企业招商引资、扩大企业品牌效应等方面,有一定的积极作用。但是,一方面,高职院校对于企业的吸引力远远不及本科院校,作为企业更愿意与名牌大学合作;另一方面从短期的经济回报来看,即使像德国法律体系健全,企业有着参加职业教育传统的国家,企业参加职业院校的双元制培训,每年每位学徒培训要损失 3596 欧元。即使企业当真能够从混合所有制中获益,我们也不否认存在这样的情况,校企合作中企业作为利益主体,与学生、与学校、与政府存在着不一致,甚至冲突的情况。在这种情况下下的企业获利,很可能就是对其他利益主体的损害。简单地站在让企业和学校获利的视角,来组建混合所有制院校,推进校企合作,很可能会违反校企合作的初衷。

2. 企业是否有能力和知识主导教学?如果校企合作是一种教学模式,其本质应该是教学。的确,我们可以列举出一个个通过混合制实现院校与企业合作的成功案例。但是,这些成功基本属于个案。首先,企业是无法提供长时间人才需求的精确预测。对于当年的人才需求,企业是能够较为清晰地提供需求数据,但是对于未来 3 年或者 5 年的人才需求,很多企业就表示难以预测了,而高职教育学生从入学到毕业,至少需要 3 年时间。其次,企业虽然能够明确地提出对人才素质的要求,但是这些要求,是否能够通过教学达到,需要编制怎样的课程,企业或者相关人员表示自己是缺乏具体的知识和能力的。再次,企业关心的大多是眼前的具体人力资源短缺问题,几乎不会去关心那些关系到整个行业,甚至社会长远发展的学生的公民教育、文化素质教育,认为这些是“无用的”教育,是资源的浪费。在企业没有教育意识、教育能力和教育担当的情况下,如果通过混合所有制把校企合作的的教学让渡给企业是万分危险的。

3. 企业控股增加了合作风险。混合所有制要求企业与学校共担责任、共担风险,无疑增加了校企合作的不稳定性,影响教育的稳定性。相对于学校而言,企业发展具有更大的风险性。一方面,影响企业发展的因素更加复杂、更加直接,国际环境、国内政策、原材料价格、技术的变革、消费观念的转变等,都可能会使某一企业从顶峰滑下谷底;另一方面,企业对职业教育的需求,也因为自身发展的变化而产生变化。在企业业绩上升的阶段,或者初创阶段,因为需要大量的

劳动力,有着迫切的校企合作需求。当业绩发生波动,可能对劳动力的需求会随之减弱,使得原来的校企合作形同虚设,阻碍了学校的进一步发展。因此,通过混合所有制,把企业和学校的责任和风险捆绑在一起的做法,无疑增加了院校发展的风险。再一方面,企业投资职业教育,对企业也有风险,因为“一是他们(指企业)对所选择的学生的信任可能有误;二是在自由劳动力市场条件下,他们赞助的学生学成以后可能选择别的企业工作。”

(三) 院校治理的利与弊

有学者指出,“发展混合所有制职业院校能更好地调动学校教职员工的积极性”,“推进现代学校制度建设”。“混合所有制职业院校产权结构的多元化为打破一元化与行政化、‘官僚化’治理方式奠定了根本基础。”还有的指出“混合所有制职业院校投资主体利益的多元,客观要求治理能力和治理体系的现代化,强调多元而非单一主体管理,注重民主式、参与式、互动式管理,防止‘内部人控制’现象,形成决策、执行、监督三者权力制衡的现代法人治理机构,使得各方面权利(力)得到有效制衡。”我们不否认,混合所有制的引入,促使职业院校治理出现了一些新变化,但是这些只是变化,在没有经过实证比较之前,我们不能想当然地认为,一定是好的。

1. 混合所有制是否能调动教职员工作积极性,推进现代学校建设?首先,从混合所有制调动教职员工作积极性的论述看,说实现了混合所有制,教职工就成为股东,所以积极性会提高。而事实上,原来公办院校的教职工代表大会、工会、纪委和学生代表大会等机构和制度,本身就是为了保障教职员工和学生的“主人翁”地位,只要让这些机构和制度发挥应有的作用,也能极大提高教职员的积极性。反之,通过混合所有制引进股份制的公司治理方式,却可能会对教职员的“主人翁”地位产生冲击,降低教职员的积极性。同时,作为股东获利的积极性和作为教师讲求奉献和“社会良心”的积极性两者不能同日而语。根据美国大学治理的经验,那些所谓按市场经济逻辑来治理的院校中,为了实现人力资源最大化和成本的最小化,一方面就是通过限制全职教师的数量来降低成本,雇佣更多的临时教师,提升班级的规模,降低学习成本。鼓励研究机构吸收外来资金,提高商业活动的地位,降低对学生的教学资源。这样的政策规定,导致了教师对学生教学重视程度的下降。“更多地使用临时工和协议员工,这样的人,可以付更少的工资、给予更少的福利、更少的权益,更少有可能组织起来。”“在课堂内外,兼职教师、非终身制的全职教师和学生的互动明显减少。而且外聘临时教师对学生发展的努力更少。”教师工作的临时化不仅使教学工作去道德化,剥夺了教师们长期稳定的工作可能,而且给兼职和全职教师增加了许多非技能型的工作,同

时把学术权力从教师阶层转移到管理阶层。

2. 是否打破“单一治理”？我们不否认，原来的职业院校治理中，特别是在干部的选拔和管理，绩效考核上存在着一些问题。但是，首先，我们原来的职业院校治理，也并非所谓的“单一治理”，虽然我们的校长、书记多由上级领导干部任命，但是，按照正常的治理模式，高职院校有章程，有学术委员会，有教学工作委员会，有教职工代表大会制度，有党代会制度，有的还有董事会，有工会，有学生评教，等等。总而言之，除了行政之外，其他的利益主体也有相应的治理渠道和制衡措施，如果严格按照院校治理的规范，也是可以运行良好、卓有成效的。高职教育体系中的示范院校和骨干院校，原来基本都是非混合所有制院校，这些院校的治理业绩也相当出色。其次，通过混合所有制，企业参与学校治理，如果运行不当，也并非一定是“多元治理”，甚至滑落为更加毫无制衡的“单一治理”。按照现代企业的治理理念，股东大会成为最高的决策机构，董事会和校长对股东负责，企业极有可能通过成为最大的股东，从而实现对院校的控制。这样，就成了企业的“单一治理”。学院的一切工作很可能就是为了某一企业的特殊利益服务了。对于这一点，有的学者也有所认识，“发展混合所有制职业院校，按照股份制形式组建治理结构，但又不能简单地采取谁出资多谁就拥有更大决策权的企业决策模式。”但若企业投入大量的资金，却没有相应的决策权，这种权责不对等，明显有损企业利益的方式，显然有违《决定》所说的“参与办学并享有相应权利”，冲击企业的积极性。而且这样的话，我们又从何种意义上说，打破了原来的“单一治理”了呢？

3. 是否有助于提升教学质量，满足企业需求？企业没有作为股东参与职业院校治理的情况下，企业的质量监控主要体现在释放对学校劳动力的教育培训要求和通过招聘对劳动力的选择上，属于外在的质量监控。企业作为股东，参与职业院校治理，把外在的质量监控向内在的质量监控转化，企业有权力直接决定教育目标、教育内容、参与指导教学和教学评价。这在一些人看来打破了原有质量监控以院校为主的局面，实现了管办评的分离。当然，混合所有制引入企业直接参与治理，有助于减少校企双方博弈的成本，满足参与企业的需求。但是有一个问题是企业参与学院治理所必需面对的，就是参与院校治理的企业能否有效代表全体企业的利益？显然，每个企业都有其核心利益。有的企业，参与院校治理目的就是按照自己的要求培养和选择招聘少数几名优秀学生作为自己的员工，至于其他被淘汰的学生是否能够顺利就业，就不在他们的考虑范围，这岂不是损害了学生、学院和其他企业的利益？即使在德国，企业主不愿意参加双元制的一个重要原因是企业间利益的纠葛，“特别是近年来，围绕着工资和社会改革等焦点问

题,德国双元制的合作主体矛盾和冲突越来越多,企业主协会和工会的冲突表现得更为白热化。企业主协会基本上代表了大企业业主们的利益,有不少中小型企业业主退出了企业家协会。对于培训政策和费用,企业主们因为意见相左,又形成了很多不同的派系。”在我国,混合所有制治理上,假如没有特别的监督和管理措施,我们不否认会有类似被几个“名牌”大企业垄断某一职业院校的情况发生。

三、结论

我们不否认,职业教育探索发展混合所有制可以带来校企合作、治理模式上的一系列变革。在具体的探索过程中,也产生了一些成功的模式与案例。但是作为一项探索活动,我们既要看到成功之处,也要对其不足有所预见和防范,这样,才能促进探索混合制职业院校建设的顺利进行。

1. 坚持职业教育的育人目标。一是无论采用怎样的混合所有制形式,政府主导的职能,不能发生根本性的改变,因为能够坚持和贯彻育人目标的最好代表应该是政府。“首先,政府可以是一个‘在供给与需求者两个互斥力量之间调停的仲裁者,以此来保证公平的竞争。或者政府也可以把自己看作是这场比赛的推动者,它提供设备,建立规则,以此来达到超越市场的某种目的。’再次,政府可以‘支持消费者,或者在极端的状况下,它可以作为唯一的代理消费者对高等(职业)教育服务实行独家垄断。’”二是分清职业教育和公司营利在核心目标、利益主体、利益特点和利益范围等方面的差别。特别要注意绝不能因为混合所有制简单地把企业营利的模式套用到职业院校的治理和校企合作之上。学者们提出,要推进混合制职业院校建设,需要修改和制定相关的法律法规,这些法律法规不仅仅从经济管理的角度,把混合所有制的政治待遇、产权归属、治理结构、行政关系、分配机制和监管方式等作清晰的界定。我们认为最根本的是始终要把“学生的发展”放在首位。任何与“学生发展”相违背的政策措施和管理规范,都是违背通过探索发展混合所有制职业院校,推进职业教育发展初衷的。

2. 不宜过分放大校企合作中的企业利益。一是正视校企合作利益冲突。在混合所有制职业院校的校企合作上,一方面,我们要看到各方利益主体利益一致的一面;另一方面,我们也要看到不同利益主体存在着利益冲突。特别是像学生利益、中小企业的利益、社会利益和教职员工的利益,需要有具体的考虑和关照,不能简单地为了某个企业的利益而损害其他主体的利益。二是正视企业利益的限度。企业作为校企合作的对象,对人才需求的数量和素质要求,在某些具体的教学环节,可以发表自己的意见,发挥自己的治理权力,但职业院校的教师和专家,有必要把这些意见进行选择、协调、平衡和综合。因为从教育学的角度讲,企业的意见有的是合理的,有的是不合理的,有的可以通过课程和教学可以达到,有

的则需要校企双方的共同努力。三是正视混合所有制的风险。在混合所有制前提下的校企合作把企业和学校的命运捆绑在一起,由于企业相对于学校的不稳定性,企业人才需求的不稳定性,增加了学院发展的风险性。可设立预警系统,建立开放的校企合作机制,明确解除校企合作的条件 and 责任承担等,对于风险做到可防、可控。同时,因为学生的自由择业,也增加了企业的投资风险,混合所有制的校企合作可以通过采用现代学徒制、订单培养等方式,缩短企业投资和回报的期限,这样,才有利于混合所有制职业院校校企合作的健康和可持续发展。

3. 明确企业参与院校治理的利与弊。企业参与院校治理有着积极的一面,也有着一些不可避免的缺陷。首先,避免企业化治理打击和异化教职工积极性。因为企业化的股份制管理和绩效管理,看重的是短时的、有形的、院校内部的、可用货币来衡量的“业绩”,而忽视长期的、隐性的、整个社会的、依靠道德支撑的“业绩”。在探索混合所有制院校建设中,要注意有形和无形业绩两者并重。其次,实现和保持“多元治理”的模式。原来的公办院校并非是完全的“单一治理”,要继续发挥院校章程、教代会、党代会等民主机构与方式的作用,避免混合所有制职业院校建设迈向侵害学生、教职工利益和社会公平,股东独大的“单一治理”的模式。再次,重视混合所有制企业的代表性。在探索混合所有制的过程中,学院应该对参与企业有所选择,对企业的性质和要求有所限定,对于企业在教学、管理和评价上的权利和义务,要有明确的规定。在具体决策、管理和教学上,要关注中小企业的利益,建立公开、公平的竞争机制,避免某一企业对职业院校的治理垄断,实现职业院校的可持续发展。

(摘自:《中国高教研究》2016年第8期)

探索发展混合所有制职业院校的困境及对策

阙明坤, 潘奇, 朱俊

国务院《关于加快发展现代职业教育的决定》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。”混合所有制职业院校概念的提出是经济新常态背景下职业教育领域的一次重大的理论创新和实践探索。在全面深化改革的背景下,探索发展混合所有制职业院校,有利于吸引各种所有制资本进入职业教育领域,丰富混合所有制经济的形式和内涵;有利于破除公办职业院校的体制弊端,促进办学形式多样化、办学主体多元化,增强办学活力,提高办学效益,健全政府主导、社会参与、办学主体多元、办学形式多样、充满生机活力的办学体制;有利于吸纳更多社会资本投入职业教育,缓解职业教育办学经费短缺。

目前,混合所有制职业院校成为学术界和职业教育界关注的热点,但是,作为一种新生事物,混合所有制职业院校的内涵、特征、发展路径、发展瓶颈等一系列重大理论与实践问题还有待厘清和思考,本文拟对这一问题进行探讨。

一、混合所有制职业院校的含义及特征

所谓“混合所有制经济”,是指在社会经济形态中,不同的产权主体多元投资、互相渗透、互相贯通、互相融合而形成的新的产权配置结构和经济形式。它是针对传统所有制结构的弊端和转轨中存在的问题、适应建立完善的社会主义市场经济体制而提出来的。借鉴经济领域改革经验,混合所有制职业院校是指由国有资本、集体资本、民营资本、境外资本等不同所有制中两个及以上主体共同举办的新型教育模式,其本质特征是产权主体和治理结构的混合,使不同性质的产权主体相互渗透融合成一个新的利益共同体。与国家举办的传统公办职业院校、社会力量举办的民办职业院校相比,混合所有制职业院校的办学主体、经费来源、产权结构、运作方式均呈现出新的特点。这种组织形式更利于职业院校按照市场规律进行办学运营,避免行政干预,激励投资者回报预期。

目前学界对于混合所有制职业院校这一概念众说纷纭,见仁见智,虽然这一概念在理论上尚无定论,在政策文本中提出的时间不长,但是在职业教育发展办学实践中,这一办学模式早已有探索。在不同产权主体交叉投入职业院校的事实大量存在的今天,明确混合所有制职业院校的地位,有利于为改革中大量出现的混合所有制办学形式提供合法性制度保障。

梳理总结混合所有制职业院校的特征,对于认清其本质具有重要意义。简言之,混合所有制职业院校大致具有以下三个特征:

1. 产权结构多元化

混合所有制职业院校的产权主体是多元的,不是单一的,包括国有产权、集体产权、私有产权、外资产权等其中的两个以上。传统的公办职业院校或民办职业院校,产权主体单一、封闭、凝滞,要么是国有成分,要么是民营成分,强调公私分明,排斥不同所有制成分之间的相互渗透、相互融合。特别是公办职业院校存在封闭化办学、一股独大的倾向,民营资本很难进入。混合所有制是一种更开放、更具兼容力的产权制度安排,对于合理配置社会资源具有积极意义。混合所有制职业院校汇聚了多种产权主体,有利于吸纳行业企业等各方资源,在更广泛的范围内实现私有权和公有权的融合,实现个人利益和共同利益的统一。

2. 治理方式现代化

混合所有制职业院校作为多种产权主体混合的产物,办学主体更加丰富多样,呈现出不同于传统学校的治理特点。现实中多数职业院校治理主体单一,内部主要由行政班子控制,教师、学生、社会、社区、企业、第三方组织等利益相关者难以参与学校管理,管理模式显现出单向性、约束性、垂直性的弊端,管理行政化、科层制明显。混合所有制职业院校投资主体利益的多元,客观要求治理能力和治理体系的现代化,强调多元而非单一主体管理,注重民主式、参与式、互动式管理,防止“内部人控制”现象,形成决策、执行、监督三者权力制衡的现代法人治理结构,使得各方面权利得到有效制衡。

3. 运行机制市场化

目前,行政管理方式压抑了职业院校的积极性,导致学校过度依赖政府,缺少自主运营的责任意识和开放办学的活力,缺乏人事管理、财务管理、经营决策等方面的自主权,没有成为真正意义上的独立办学主体。职业教育先驱黄炎培说过,“办职业学校的,须同时和一切教育界、职业界努力地沟通和联络。”职业教育的生命力在于融入企业、融入市场、融入社会。发展混合所有制职业院校,吸纳企业社会力量进入学校,有利于学校真正成为面向市场自主办学的主体,建成没有围墙的职业院校,教师既可以教书育人,又可以兼任企业工程师,学生既可以在校学习,又可以是企业学徒,让市场取代计划命令,在资源配置里起决定性作用。

二、发展探索混合所有制职业院校的困境

1. 种种顾虑导致公办职业院校与民办职业院校“不想混合”

当前,对于探索发展混合所有制职业院校,社会各界均存在顾虑。公办职业院校领导有一种天然的优势心理,不愿意改变自身身份,同时对民营资本带有歧视性偏见,认为改革有风险,害怕改革对学校发展、国有资产造成冲击,不愿意

承担责任,故而没有混合办学的积极性;民办职业院校由社会力量投资举办,创办者担心混合后失去话语权,合法利益得不到保障,害怕被国有资金套牢,因此也不想轻易选择混合所有制;而民营企业家族化管理现象严重,担心进入长期被国有资本垄断的公办职业教育领域,法律地位和投资收益难以保障,资金投入进去后会石沉大海;同时,国有企业资金雄厚,占据优势地位,根本不想投入到相对弱势的民办职业院校。

2. 公办职业院校行政化管理体制“不让混合”

虽然法律规定职业院校是独立法人,依法自主办学,但是公办职业院校行政化色彩浓厚,隶属于政府,相当于政府的二级机构,政府往往将其视为行政单位而非独立的教学科研机构,管理和运行方式都是采取行政化手段。政府部门通过计划方式配置职业院校资源,行政干预过多,体制机制障碍严重削弱了公办职业院校的发展活力。“由于公立学校的经营管理者是由政府直接任命的,所以经营管理者往往为了个人利益注重投政府官员所好,他们的积极性在于如何与政府官员搞好关系,而不是真正在于如何把学校经营管理好。”公办职业院校的校长、党委书记等领导都是由上级部门任命的政府官员,具有一定的行政级别,可以与党政干部交流任职,隶属教育部门和组织部门双重管辖,行政性晋升是其动力机制。在此体制下,行政化管理倾向极大地降低了公办职业院校的经营管理效率,加大了参与混合所有制职业院校发展的难度和阻力。

3. 职业院校产权不流通致使“不易混合”

按照德姆塞茨对产权的经典定义:产权,就是指使自己或他人收益或受损的权利。产权市场具备交易成本低、企业信息对称性强的特征,是股权交易和发展混合所有制经济的重要渠道。《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》明确提出,“引导和鼓励民营企业利用产权市场组合民间资本,促进产权合理流动,开展跨地区、跨行业兼并重组”。探索发展混合所有制职业院校意味着不同所有制产权的融合,必然涉及学校产权的流通,客观要求产权交易,然而这正是制约所有职业院校的瓶颈难题。与发达国家相比,我国产权交易市场与专业中介机构还不发达,处于初级阶段,缺乏科学规范的资产评估程序,制度建设都不够完善。“教育市场的某些领域缺乏竞争机制,导致教育产权要素流动不畅、流动无序、配置低效。”这些严重制约不同产权主体自由进入或退出职业院校,导致各种资本即使想混合也并非易事。

4. 法律制度缺失导致“不能混合”

混合所有制职业院校作为一种新生事物,尚缺少与其相适应的法规。一是在法人登记上,职业院校进行混合所有制改革后身份是否发生转变,到底是属于事

业单位法人、民办非企业法人，还是企业法人，有待于明确。二是教育公益性与资本逐利性存在矛盾，《中华人民共和国教育法》规定：“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”，民营资本投入到公办职业院校进行混合，一般有利益回报要求，如何处理这一矛盾，不能不思考。三是法律对于职业院校的兼并、合并、转让、托管、举办者变更等问题缺乏具体可供操作的规定，对如何进行资产界定、核算、组织清算等问题缺少明确的制度性安排。四是国家对社会资本在职业教育领域的市场准入、审批管理上设有门槛，客观导致社会资金难以进入职业院校，无法混合。

三、发展探索混合所有制职业院校的路径

1. 实行公办职业院校与民办职业院校委托管理

委托管理是指办学相对困难的学校将管理事务交给更具专业能力的机构，从而提高管理效益。可以由办学质量高、社会声誉好的优质民办职业院校委托管理办学效益差、力量薄弱、活力不足的公办职业院校，或者由公办职业院校委托管理招生困难的民办职业院校，这主要涉及管理权的移交，是比较容易发展混合所有制的一种方式。

2. 采用政府和社会资本合作（PPP）模式建设基础设施

公私合作伙伴关系（PPP）是政府与市场组织合作提供公共产品的一种制度设计，在国外得到广泛推广。我国中西部经济欠发达地区部分公办职业院校办学经费短缺，有限的办学资金适宜集中用于教育教学和人才培养，可以依据《国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》，由民营企业或外资企业与公办职业院校的上级政府主管部门签订项目合同，参与职业院校实训中心、实验场地、图书馆、游泳馆、食堂、浴室等校园基础设施建设。在合同中明确服务标准、回报方式、价格管理、风险分担等内容，可采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）、建设—拥有—运营（BOO）等多种合作模式。

3. 探索建立职业院校混合所有制二级学院

《现代职业教育体系建设规划（2014—2020年）》提出，“鼓励企业和公办职业院校合作举办混合所有制性质的二级学院。”目前在校级层面开展混合所有制办学难度较大、涉及面较广，职业院校可以选取部分机制灵活、富有特色的下属二级学院与企业深度合作，下放人事、财务、管理权，激发二级学院办学活力

和改革热情，这是探索混合所有制的又一种有效形式。国内已有一些职业院校开始类似的探索。

4. 实施民办职业院校教职员工持股计划

员工持股计划作为一种股权激励模式，在国外企业广泛使用，国内已有不少企业陆续探索，该模式对于民办职业院校具有借鉴意义。《现代职业教育体系建设规划》提出“允许社会力量以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利，探索在民办职业院校实行职工持股。”民办职业院校探索教职员工持股计划，有利于使教职工与学校形成命运共同体，调动教职工的积极性、创造性。“在产权清晰到自然人的条件下，不仅参加经济活动的产权主体是明确的，而且经济活动中的风险责任主体也是明确的，投机行为及违法行为连带的是个人财产所有权的损失。”

四、发展探索混合所有制职业院校的对策建议

1. 积极实行“混合所有制职业院校”改革试点

发展探索混合所有制职业院校是一项新的重大改革，具有十分重要的意义，但是，我国职业院校办学形式和产权构成十分复杂，各地区之间、公民办职业院校之间发展水平差异很大，在混合所有制职业院校改革的策略和方法方面欠缺理论与实践基础，没有现成经验可供借鉴，很多重大问题有待破解。因此，必须加强调研论证，进行风险评估，在试点中摸索，不能轻率推广。要加强顶层设计和统筹规划，以试点方式推进，鼓励各地先行先试，积累经验，探索发展混合所有制职业院校的重点、难点、方法、步骤、推进路径和配套制度。

2. 建立社会资本准入职业教育“负面清单”制度

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。”负面清单是相对于正面清单的一种市场准入管理方式，遵循“法无禁止皆可为”的原则。探索混合所有制职业院校也应实行“非禁即入”的负面清单制度，规定哪些职业教育领域社会资本不能进入，除此之外的领域都可进入，规定哪些类别职业院校只能是国有独资形式，哪些类别职业院校必须国有资本控股，哪些类别职业院校允许民营资本参股，只有这样才能清除市场壁垒，有效打破垄断，让市场在配置资源中发挥更大作用，激发民间投资职业教育的活力。

3.建立健全职业院校产权保护和流动机制

发展混合所有制职业院校的最大难点在于不同产权主体之间如何实现产权融合和流动。首先要明晰产权结构,清晰界定产权归属,这样有利于防止职业院校国有资产流失,提高民营资本投资职业院校的积极性,明确教职工人力资本的价值。“公办教育低效率的根本原因是教育产权的制度设计问题,表现在全民所有人既不拥有实际的剩余控制权,也不拥有完全的名义剩余控制权,同时实际剩余控制权与剩余索取权分离。”公办职业院校应实行教育剩余索取权与实际剩余控制权对称配置,所有权与经营权分离,真正成为法人办学实体,允许管理者自主从事教育投资活动,通过合法经营实现其资产的保值、增值和合理利用。

同时,要探索建立教育产权交易市场。流动是现代产权制度的精髓,产权的可转让性能使教育资源根据市场需求的变化在全社会自由流动,而不局限于公有或民办的所有制形式范畴,使有限的教育资源得到最佳的配置效果。由于制度缺失、法律不健全,很多学校的产权采取私下交易,增加了风险和不确定性。对此,需要尝试探索建立适宜于教育的产权教育市场,为学校兼并、联合、承包、股份转让、资产转让等资本转移和生产要素流动搭建规范诚信、阳光透明的平台,通过市场化方式,实现资本高效率流转。

4.完善职业院校法人治理结构

建立面向社会依法自主办学的法人治理结构,是职业院校高效运转、快速发展的重要保障,也是探索混合所有制办学的基本前提。如果没有健全的治理结构,董事会只是形式上的混合,参股进来的资本没有话语权,不同性质的产权主体不可能进入职业院校。一方面,要建立良好的职业院校外部法人治理结构。政府要转变职能,由微观管理转向宏观管理,不干涉学校的内部事务,通过立法、规划、拨款、信息服务、执法监督等行使职能。另一方面,要健全职业院校内部治理结构。公办职业院校要成立理事会,打破封闭办学的传统格局,吸收多元力量参与办学,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、家长委员会、校友会推荐成员参与理事会。民办职业院校要加强董事会建设,完善董事会组成人员和议事规则,避免董事会虚设化、家族化倾向,增加董事会中教职工、学生、家长等利益相关者的代表,增强决策的民主化和透明化。

5.加快制定适用于混合所有制职业院校的法律法规

党的十八届四中全会开启了依法治国的新时代,要求重大改革必须有法可依、

于法有据。发展混合所有制职业院校同样也需要得到法律授权，厘清法理基础，运用法治思维和法治方式推动改革。一是要清理不适应混合所有制发展的陈规旧法，化解法律冲突，为不同性质的资本营造公平统一的法治环境。二是要加快制订指导混合所有制职业院校发展的政策意见，明确混合所有制职业院校的法律地位、机构属性、资产结构、注册登记、收益回报、管理体制、资产处置、退出机制、风险防范等。“要尽快制定这种新体制办学的行政审批程序，明确举办或改办混合所有制职业院校的基本条件”。三是要加快修改民办教育促进法等一揽子法律。国务院常务会议明确对民办学校实行分类管理，允许兴办营利性民办学校，这为社会资本进入职业院校带来了契机，可以将民办职业院校分为营利性、非营利性两类，分别给予差异化扶持政策。

（摘自：《中国职业技术教育》2015年第18期）

发展混合所有制职业院校的问题对策与实现形式

童卫军 任占营

“混合所有制”是职业院校创新体制机制、突破校企合作瓶颈的必由之路，实行混合所有制的体制有利于职业院校更加贴近产业需求、跟上社会步伐。探索发展混合所有制职业院校，首先要把握提升人才培养质量这一基本核心要求，着力解决办学性质、产权关系、治理结构三大问题，在现有政策条件下积极探索有效的实现形式和途径。

一、提高人才培养质量是发展混合所有制职业院校的核心要求

关于混合所有制办学的诸多讨论，很多是从办学投入视角来研究，即更多的关注如何吸引社会力量投资办学。所谓混合所有制职业院校可以理解为两个以上不同性质的所有制主体通过以资本、场地、设备、人员等有形或无形资产“入股”的方式共同举办的职业院校，即国有资本与集体资本、私有资本、外资等不同资本中的一种或几种混合，共同举办职业院校，实现产权主体多元化。其核心要素应包括两个方面：一是国有资本与非公资本中的一种或几种的混合；二是混合所有制的主体必须为独立法人，参与各方按出资比例享有相应股份，产权明晰，实行董事会管理等。

当前校企合作存在的主要问题是企业参与合作的利益得不到保障，因此通过混合所有制办学制度创新，调动企业参与职业教育的积极性，以现代大学制度的形式明确企业在办学中的职责与权益，真正发挥企业办学主体作用，使校企合作以一种权责更加明晰的现代治理结构形式固化下来。

实践证明，实行混合所有制的办学体制，有利于推进管办评分离，完善内部治理结构，从而建立现代大学制度，更快地转变办学机制，并能更好地限制公办职业院校容易碰到的不当的政府干预，提高办学自主权；有利于职业院校和各种投资者，包括国内和国外不同类型的利益相关者进行更大范围、更有利于学校发展的合作；有利于职业院校为了发展更好地融资及整合各种资源，调动更多的社会资本投入职业教育；尤为关键的是有了行业企业的实质性参与，有利于发挥行业企业优势，把企业最前沿的知识技术和资讯吸收到职业院校的课堂教学中，从而真正提高职业院校的人才培养质量。这种体制机制强化了市场主体地位和发展空间，当然有利于职业院校与产业同步发展。

二、发展混合所有制职业院校的主要问题及对策

当前，在国家引导支持社会力量兴办职业教育的大背景下，各地职业院校积极探索混合所有制办学，这是党的十八届三中全会提出“让市场在资源配置中起

决定性作用”这一科学论述在职业教育领域的一次理论创新，也为职业院校进一步“创新体制机制、深化产教融合”指明了方向。探索发展混合所有制职业院校，要着力破解以下三大问题。

一是混合所有制职业院校的办学性质问题。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。现行《民法通则》规定，法人机构包括企业法人、机关法人、事业法人和社会团体法人。理论上说，混合所有制职业院校既不是传统的民办院校，也不完全等同于公办事业单位，其办学性质还有待进一步明确。；而有些混合所有制院校虽然登记为民办非企业法人，却又核定了事业编制。这些法人定性导致学校既享受不到作为国家公益事业应当享受的优惠政策，甚至在办学中受到各种歧视。由于法人属性界定不清，使社会和政府部门对是否使用公共财政支持混合所有制办学存有疑虑，认为支持混合所有制办学存在国有资产流失的嫌疑。

二是混合所有制职业院校的产权归属问题。当前，参与混合所有制的非公办办学主体都有投资办学的心理，希望在公益奉献和资产积累方面实现双赢。但是，由于教育的公益性和非营利性质，导致个人或企业主无法从混合所有制办学中取得合理报酬。《教育法》、《民办教育促进法》及其相应实施条例均规定，教育“不以营利为目的”。但是，社会资本与公办院校进行混合，一般都有利益回报要求，举办者迫切希望在办学积累、合理回报、产权流转等方面能够拥有充分权益，教育行政部门和专家学者也认为要健全这方面的法律法规，明确举办者利益诉求的获取办法。

三是混合所有制职业院校的法人治理结构问题。《高等教育法》第三十九条规定高校党委为高校最高权力机构，实行党委领导下的校长负责制。混合所有制职业院校作为一种特殊的高等院校一般应建有董事会或理事会，如果实行董事会领导下的校长负责制，则与公办院校党委领导直接冲突。从目前看，现有探索普遍忽视办学主体的实质性重组，没有理清党委会与董事会或理事会的关系，缺乏在法人治理结构优化方面的系统思考。

混合所有制职业院校的治理结构需将党委领导下的校长负责制与董事会制有机结合，实行“党委领导，校长负责，董事会监督”的治理模式。具体而言，党委为最高决策机构，职业院校重大事项有学校党委会或常委会按照党的民主集中制原则，就学校内部组织结构调整、内部重要领导干部任免、年度预算决算等事务进行科学决策。校长为学校行政长官，全面领导高职院校发展，负责学校日常管理。董事会为审议监督机构，一方面，董事会对党委作出的重大事项保留审议权，通过审议在决策阶段加强监督；另一方面，董事会对学校行政进行监督，

通过审议和监督能够有效预防决策失误以及职权滥用现象的发生。

三、探索混合所有制职业院校的主要实现形式

发展职业教育的事权在地方，在职业教育领域，混合所有制改革是一项相当复杂的系统工程，在国家层面不可能一下子完善相关法律法规，也不可能很快建立起学校产权制度和产权交易市场。对混合所有制职业院校的实现方式、管理模式、产权交易与收益分配等，迫切需要地方政府和相关办学主体积极探索、勇于创新，努力在多元投入、多方治理、多样发展上闯出一条新路，通过地方的成功实践形成案例和制度，从而最终为国家层面的政策和法律的出台积累宝贵经验。

相对于单一所有制高职院校而言，根据不同所有制所占股份的比例不同，混合所有制职业院校可以分为两种：公有制为主的混合所有制职业院校和以非公有制为主的混合所有制职业院校；从不同办学层次上的混合，可以分为：学校层面的混合所有制职业院校；另一种是学校内部二级办学机构层面的混合所有制，即混合所有制二级学院，并以法人资格出现。无论是何种形式的混合，笔者认为，发展“混合所有制”不仅是民办职业院校的需要，其中更多应该是公办职业院校的努力方向，而“混合所有制”改革核心价值正是为了激发公办职业院校办学活力。鉴于此，在国家法律尚未明确的前提下，各地职业院校的“混合所有制”办学改革可以通过以下三种方式去探索：一是公办职业院校引入社会资本；二是社会力量举办的职业院校引入国有资本；三是不同资本合作投资新办职业院校。本文试对上述三种方式进行分析，并提出主要的实现形式。

1. 公办职业院校引入社会资本。公办职业院校通过改制主动引入民营、个体等社会资本，举办混合所有制的职业院校，以充分激发公办职业院校的活力。此种模式一般是以“公有为主、民有为辅”的混合所有制，其优点是虽然采取混合所有制办学，但并不改变学校原有的公办学校性质，学校原有的财政拨款渠道不变，原有教师身份可保持不变；缺点是产权归属不清，公办职业院校领导担心混合所有制改革是否会造成国有资产流失，改革失败是否会被追责；民间资本也有顾虑，因为不处于主导地位，怕失去话语权，往往会缺乏积极性和动力。在这里，还需要探索建立社会资本准入职业院校“负面清单”管理模式，明确规定哪些职业教育领域中的社会资本不能进入，哪些领域允许社会资本参股，以此打破垄断壁垒，发挥市场在资源配置中的更大作用，激发社会力量投资职业教育的活力。主要有以下三种实现形式：

(1) 优质公办职业院校吸引社会资本实现不同层面的混合。优质公办职业院校引进企业优质资源，形成产权关系上的“混合”。此种模式可以在学校层面上实行混合办学，也可以是二级学院层面的混合。目前，各地探索的主要还是二

级学院层面的混合所有制，比如江西计划预算投入 2000 万元建设 4 个省级混合所有制二级学院，福建 2016 年试点支持公办职业院校与企业合作举办混合所有制性质的二级办学机构。《行动计划》明确指出“鼓励举办具有混合所有制特征的二级学院、鼓励建设股份合作制度工作室”等，即“通过将土地、校舍、设备等要素以作价入股的方式，将公办职业院校的某些专业或系部交由行业、企业等社会力量举办”，从而组建混合所有制性质的二级学院。

(2) 公办职业院校改制为混合所有制职业院校。《行动计划》提出试点社会力量参与办学活力不足的公办职业院校改革。这里的“办学活力不足”主要是指相对薄弱或是生源困难的公办职业院校，参照国有企业的改制办法，由举办方牵头对公办职业院校进行资产清算，将其部分股权让渡给学校管理者和教师，管理者和教职工拥有管理权及收益权，以此为突破口实现办学自主权改革，从而推动办学机制的创新。需要指出的是，这里的“改制”不是改变公办职业院校的所有制，也不是简单的变卖学校资产。这其中主要目的是将学校的所有权与管理权分离，从而实现投资体制、管理体制和运行机制的转变。

(3) 公办职业院校接管弱势民办职业院校。对于经营不善、办学困难或是生源不足的民办职业院校，可以由政府或教育主管部门对其资产进行清查，并责成办学较好的示范性职业院校接管。民办职业院校可以将校舍、设备等资产折合成股份入股公办职业院校。合并之后的混合所有制职业院校，原来的公办主体不变，管理决策权、处置权均不变，民办部分按其折合股份的占比享有一定的管理权，合并之后的院校中原民办职业院校的教师与公办院校教师可享有同等待遇。

2. 社会力量举办职业院校引入国有资本。社会力量举办的职业院校通过自身的优势和途径，吸引国有资本投资共同举办混合所有制的职业院校。此种模式一般是以“民有为主、公有为辅”的混合所有制，其优点是产权相对清晰、办学机制灵活、社会资本参与、办学积极性高；缺点是学校办学性质不清、财政拨款渠道不畅、国有资本如何保值增值、缺乏法律保障和动力、原有公办院校教职工担心混合所有制改革后自己的事业编制身份是否改变、由此引发的一系列待遇是否会随之消失，等等。民办高职院校担心因股比缩小或稀释而失去对学校的控制权，以往的投资被同化，失去话语权，合法权益难以得到保障。企业担忧在混合所有制职业院校的办学属性、管理体制、退出机制以及相应的资产管理、收益分配、质量监控、风险防范等具体制度尚未建立的情况下，企业在混合所有制办学中“利益共享易、风险共担难”。主要有以下两种实现形式：

(1) 国有资本直接注资民办职业院校。当前，民办职业院校一直缺少国家财政的支持，很少能够享受财政专项和生均拨款政策。近年来，各地相继出台相

关政策支持民办教育发展，比如：2015年重庆市对民办职业院校生均公用经费财政补助标准保持在1400-2000元；山东省开展非营利性民办职业院校教师社会保障与公办学校教师同等待遇试点等；各级各类财政专项也面向民办高职院校开放申报。所谓国有资本直接注资民办职业院校，是指政府或教育主管部门对所辖范围内对当地经济贡献度大的特色优质民办职业院校注入国有资本，并享有民办职业院校的一定股份。

(2) 民办职业院校托管低效公办职业院校。当前，一部分省份职业教育适龄人口呈现逐步萎缩趋势，个别公办职业院校面临生源危机。对办学效率不高的公办职业院校，尤其是部分国有企业举办的职业院校，教育主管部门可以对其资产进行清查，按就近原则将资产以股份的形式变卖给区域内优质民办职业院校，使之成为产权多元化的混合所有制学校。合并之后的混合所有制职业院校，原来的民办主体不变，管理决策权、处置权均不变，公办部分按其折合股份的占比享有一定的管理权，并保持国有资产的保值增值。

3. 不同资本合作投资新办职业院校。公办院校、社会资本、外资等不同资本共同投资新办一所混合所有制的职业院校。此种模式以国有资本所占比例来区分办学性质，其优点是新办院校，可以按混合所有制的要素来设计办学，参与各方办学主体以土地、设备、知识、管理等要素作价入股，参与办学并享受相应的权利；新办职业院校可采用全新的治理结构、充分调动各方的积极性。主要有以下三种实现形式：

(1) 地方政府、公办院校和行业企业混合办学。在一些经济发达但尚无高等职业院校布局的县级市，可以根据产业发展对高技术人才的需求，由政府出资征地、建校舍，吸引市级优质公办高等职业院校和行业企业参与组建混合所有制职业院校。地方政府以土地、校舍入股，公办高等职业院校以教师、人才、管理和专利等入股，并可享受原有公办生均拨款，行业企业则以真实的生产设备入股，这样地方政府、学校和企业发挥各自优势，能各取所需。地方政府吸引人才集聚，高等职业院校品牌复制扩大人才培养效应并服务县域经济发展，行业企业投入实训设备培养适用人才，从而实现多方共赢。

(2) 地方本科、职业院校和行企企业混合办学。当前，一些地方普通本科院校主动向应用本科转型，可以根据区域对高技术人才的需求，由地方本科院校、职业院校和行业企业共同组建混合所有制职业集团，本科院校发挥学科优势注重理论教学，职业院校发挥实践教学的优势，行业企业发挥办学主体作用，全程参与人才培养过程，三方共同组建以行业为纽带的混合所有制职业院校，开展本科层次职业教育人才的培养。

(3) 职业院校与境外职业教育机构开展混合办学。国际化是当前高职院校发展的方向,我国高等职业院校要主动服务国家“一带一路”战略,积极寻求与境外职业教育机构或相关行业、企业开展合作,服务企业走出去来培养当地本土化人才,以资本、技术、管理等要素参与混合所有制办学,可以在境内外办学,形成一批高水平国际化职业院校。

当然,参照经济领域已经公布的各省市国资国企改革文件,混合所有制改革还可以有改制重组、整体上市或核心资产上市、员工持股等多种实现方式。2015年年底作为第一家纯粹意义上的全日制高职院校举办者的湖南金侨教育投资管理股份有限公司拿到了股转公司的同意挂牌函,在《民办教育促进法》尚未修订完成的前提下正式登录新三板,给职业院校进入资本市场扫除障碍。但是,职业院校的混合所有制改革还有很长的路要走,需要国家政策的顶层设计、法律法规的修订完善,更需要地方政府和职业院校举办方的实践探索、试点突破。

(摘自:《高等工程教育研究》2016年第5期)

追求多样国际化，走进马来西亚大学

赵立莹 陈晓静

(高教研究中心， 合作交流中心)

2016年10月9日—2016年10月15日，受学院合作交流中心委派，我们与广西外国语大学共同组团，在马来西亚大学驻中国办事处刘荣主任的带领下，赴马来西亚北方大学、马来亚大学、成功礼待大学、沙巴大学等四所高等学校访问。虽然只有短短的一周时间，但是却亲历了马来西亚大学的校园环境与管理风格，感受到其较高的国际化程度和强烈的国际合作愿望。

传统意义上的高等教育国际化，大多是美国中心的，后来逐渐扩展到英国、加拿大、澳大利亚、新西兰和欧盟诸国。位于太平洋的岛国马来西亚，长期以来，似乎是高等教育国际化进程中一个被忽略的存在。加之马航MH370的神秘失踪，增加了人们对这个岛国的恐惧与排斥，留学马来西亚，在中国几乎是一个令人惊讶的选择。七天的参与观察和体验，彻底颠覆了我们对马来西亚高等教育的种种偏见。如何让更多中国学生正确认识马来西亚大学，理性选择出国留学，便成为我们行程结束后最强烈的愿望。基于一周的参观访问，总结了中国学生留学马来西亚的四种优势，分析了马来西亚高等教育发展的背景，并从大学层面提出了合作的可行性建议。

一、马来西亚大学参观访问日记

2016年10月9日，我们从咸阳机场出发，跨越太平洋，飞行五小时，抵达马来西亚吉隆坡国际机场，忘记跨洋的疲惫，我们迫不及待地利用飞机转乘的间隙，奔赴著名的太子港，这里是马来西亚政治、经济、文化的中心。一路风光旖旎，蓝天白云下大片的棕榈树彰显着热带地区蓬勃的生机，粉红穹顶清真寺增加了岛国阿拉伯文化的神秘气息。途中刘主任遥指绿叶丛中“厦门大学马来西亚分校”，不禁为中国高等教育强大的生命力而自豪。“请进来”或“走出去”的高等教育国际合作，成为中国大学在全球化背景下发展的必然选择。

10月10日我们乘车前往马来西亚北方大学，高速路边碧绿的禾苗一望无际，大片热带水田在夕阳的余晖下波光粼粼。我们还陶醉在迷人的热带田园风光中，坐落在原始森林中的北方大学学术中心已在眼前。绿树红花环绕，彩旗飘飘，湿润的空气扑面而来。第二天，按照合作交流中心的安排，参观了北方大学的艺术接待中心、运动中心、学生服务中心和图书馆。三个中心各具特色，艺术接待中心充分利用室内空间，以非常独特的艺术设计将该校的发展、荣誉呈现给大家，

历届校长的治校理念，校友的非凡成就，瞬间呈现在眼前。多彩的荣誉墙，成为我们对该校艺术接待中心永恒的记忆。随后乘坐校园观光车参观了校园运动中心，运动中心根据运动项目的不同，坐落在校园不同的角落。最有趣的是卡丁车运动场，由体育教育中心主任亲自指导，我们分别驾驶了两圈，虽然速度极不达标，但期间乐趣经久不忘。林间山坡草坪，是校园高尔夫球场，体育老师耐心地指导，我们也小试几把，参与才有体验，林间绿地，让人留恋往返。途中校园灵鹿闲庭漫步，友好地向我们呼叫，良好的校园生态环境是这所州立大学最大的特点。其次是其较高的国际化程度，在国际交流中心开放的办公大厅，我们看到了便捷的国际学生服务系统，学生可以根据需要，选择缴费、课程咨询、学生住宿等服务项目。职员根据学生服务的功能需要，划分出不同的办公区域。他们充分地利用办公大厅的空间，在优美的画面上表达着现代大学教育的理念和引人向善的理念“we value our partners”（珍视我们的合作伙伴），并引用亨利福特的名言作为支撑：“来到一起是开始，和谐共处是进步，合作共事是成功。”随后我们参观了大学图书馆，图书馆除了海量前沿经典的图书外，印象最深的是图书馆内舒适的环境，在走廊，阅览室，到处都是舒适的沙发和讨论台，还有可以供学生随时使用的电脑，舒适宽敞的环境为学生讨论，小组学习提供了方便。学生宿舍则是坐落在绿荫丛中的一排排别墅式小屋，两人一间，费用从300-600马币月租不等，学费每学期3000马币。由此看来，这种全英文授课的国际化课程教学，是大多数中国学生可以承受得起的留学经历，广西外国语大学的15名学生代表向来访者愉快地讲述了他们在北方大学的学习体验。

10月11日代表团访问了位于吉隆坡商贸中心的“成功礼待”大学。这是访问的四所大学中唯一一所私立大学。是成功集团投资创办的私立大学，也是马来西亚大学私有化，企业化的最好见证。成功礼待大学在成功集团的商业大楼，没有树影婆娑的校园，没有绿草如茵的运动场，却充满了现代商业的气息。该校既有三年制的本科教育，也有一到两年的硕士课程。深藏在商业大楼的大学之所以对学生有较强的吸引力，主要在于其成熟的商业课程和酒店管理专业，尤其注重实践环节。食品加工、烘焙等实验设备非常完善，学生实践课程直接在集团所属酒店完成，我们的午餐也全部由学生厨师和学生服务员完成。虽然学校的空间非常有限，但是在走廊内布置的各种文化荣誉墙，也给人留下非常深刻的印象。成功礼待大学突出实践教学环节的办学模式给应用型本科人才培养提供了许多借鉴。同行的广西外国语大学当场与成功礼待大学签订了“3+1+1”合作计划。即让三年级学生在此学习一年，参加实践环节，同时进行语言准备，随之学习一年的商务管理硕士课程，获得成功礼待大学的硕士学位。

10月12日代表团参观了位于首都吉隆坡的马来西亚历史最悠久的大学“马来亚大学”。马来亚大学是一所历史悠久的大学。它的前身是由英王爱德华七世医校和莱弗士学院合并而成的,校址设在新加坡。五、六十年代的马来亚大学负有为新加坡和马来半岛培养高级人才的任务。一九五七年,马来亚联邦政府在首都吉隆坡另设马来亚大学分校。一九六八年,吉隆坡的马来亚大学正式脱离与新加坡大学的从属关系。马来亚大学为马来西亚国家培养了大批人才,是一所培养高级教师、工程师、医生、建筑师和科学工作者的最高学府。设有文学院、经济管理学院、教育学院、工程学院、医学院、法学院和农学院。主要开设工程、医学、人文学科、自然学科、农业等学科,教学用语以英语为主。这是在全球大学排行榜榜上有名的大学,至今已经有100多年的历史,这所百年老校前几天刚过完自己的百岁寿辰,节日的彩旗依旧飘扬在纪念广场上空。这所学校从上世纪60年代开始了研究生教育,是一所研究型大学,教师没有博士学位,不得上讲台。管理层都说一口流利的英语,全英文授课。其著名的学科也有建筑学、教育学、心理学等,是一所学科门类齐全的综合性大学。引导员是一位来自中国安徽的女生,在马来西亚获得英语语言文学硕士学位后,便留在国际交流中心工作。

10月13日访问团又跨洋飞行两个半小时,来到位于马来西亚东部的沙巴大学。这所成立只有二十多年的大学,依山傍水,红色的建筑群与碧绿的海水形成鲜明的对比。来这所美丽的海滨大学也不是遥不可及的梦想。申请者雅思达到5.0便可申请,如果语言没有过关,直接申请在此接受三个月的语言培训,也可以达到课程学习标准,具备入学资格,申请各种实习的机会。

二、马来西亚留学优势分析

通过7天的参观访问,发现马来西亚留学有三大优势:容易适应的学习环境;较高的国际化程度;较低的收费标准。

(一) 东南亚黄金地带的诱惑

马来西亚是一个美丽富饶的热带旅游国家,其天然的森林、湖泊、海洋及山川等自然环境,丰富的物产,优秀周到的旅游服务正在吸引着世界各地的游客、商人及海外留学生,是东南亚热带地区的黄金之地。岛上随处可见大片的棕榈树,繁茂的三角梅,既没有夏天的燥热,更没有冬天的寒冷,四季绿茵如织。因此,马来西亚素有“亚洲魅力所在”的美誉,举世闻名的双峰塔、高楼林立的商业街区、遍地的橡胶园构成了一幅迷人的风景画。马来西亚是新兴市场国家之一,经济增长迅速,通货膨胀率低,年人均国民收入高达八千多美元。马来西亚总人口有2700多万,华人占25%,具有华人传统文化气息,学生容易适应。

(二) 高等教育国际化程度较高

马来西亚曾是英属殖民地,英语是该国的官方语言,所有大学几乎都是全英文授课。马来西亚高等教育由于其较高的国际化程度,水平名列亚洲前茅。高等教育实行一种独特的国际化水平很高的教育方式课程转移。实际就是将英、美、澳、加、新等国的著名大学的课程部分或全部(2+1、3+0)转移至马来西亚分校或合作院校,另一部分课程则转赴欧美大学学习,毕业时获得由英、美、澳、加、新等国的著名大学颁发的学历文凭或学位证书,并为国际公认。特别是在商务、酒店与旅游管理、管理学、电脑科学、大众传播学、工程与应用科学、文学艺术等领域,具有世界和亚洲领先水平。马来西亚院校的国际课程大多围绕如何运用专业知识来解决实际问题而设置的,并为学生提供大量的实习机会,因此马来西亚院校的毕业生以具有高素质和实际操作能力强而著称。

(三) 留学马来西亚性价比高

留学马来西亚较高的性价比主要表现在三个方面,首先是学费较低,不管是本科还是研究生,学费基本为3000-4000马币每学期,大约为5000-6000人民币,生活和住宿比国内平均水平略高。其次是学制相对较短,本科一般为三年,硕士一般为一到二年,博士为三到四年。三是课程设计达到国际水准,转签英美等英语国家学习手续简便。马来西亚的院校大多与英、美、澳、加、新等国的著名大学建有双联课程或学分转移课程。

(四) 马来西亚高等教育得到国内外认可

马来西亚拥有比较高的教育标准,有专门的部门——马来西亚学术鉴定局定期进行教育质量评估,并采用质量标准管理体系,以确保优质的教学质量,毕业证书为国际普遍认可。中国政府承认在马来西亚正规大学获得的学习。1997年后,中、马两国政府正式签署教育合作备忘录,揭开了两国之间教育合作的序幕。2003年9月中国教育部对于部分优秀马来西亚的私立院校进行认证后,更是消除了很多学生和家长的顾虑,学生只要在经过双方认证的大学获得学位,都能获得国际认可。

三、马来西亚高等教育发展背景分析

(一) “2020先进国宏愿”推动马来西亚高等教育国际化发展

1991年以来,马来西亚政府大力宣传“2020先进国宏愿”,要在2020年成为工业先进国。为此需要大批专业技术人员,但由于高等教育不发达,人力资源的短缺将制约2020年宏伟目标的实现。为了满足社会和经济发展的需要,从20世纪90年代起,马来西亚教育政策的

中心是大力发展高等教育,对高等教育进行重点投资,将大约30%的发展预算用于高等教育,但还是不能满足高等教育发展的需要。在这种情况下,马来西亚政

府只好另辟蹊径,对高等教育实施企业化、私有化、国际化的发展策略。由此看来,马来西亚高等教育国际化的原动力来自“2020 先进国宏愿”,属于国家意志,受国家政策支持。

(二) 国家立法保障高等教育质量和公平

为了保证高等教育机构的质量,1996年,马来西亚政府颁发了两部对高等教育有直接影响的法案。第一部是《国家高等教育委员会法案》(National Council on Higher Education Act),政府设置单一管理机构来监督公、私立高等教育机构。第二部是《私立高等教育机构法》(Private Higher Educational Institutions Act),政府对建立私立高等教育机构提出严格的要求。1997年,又成立了国家认定委员会(National Accreditation Board),对由私立机构授予的证书、文凭、学位的水平和质量控制制定了相关政策。为了防止因大学企业化后学费上升而限制弱势群体子弟上大学的权利,政府决定从1996年的新学年开始,除了医科之外,大学学制一律由过去的4年缩短至3年。这样,既可以使更多具有专业资格的人才早日投入社会工作,肩负国家建设的重大任务,又可以减少学生求学的开销,减轻学生家庭的经济负担同时,还可能让学生毕业有了一定的收入后,开始缴还学费。在第七个大马计划中,总值15亿元的款额拨给国家高等教育基金,供在国立大学或私立大专攻读文凭课程的学生申请贷款用。

四、中国大学与马来西亚大学的合作建议

在我国一带一路战略下,选择与我国相邻的东南亚盟国马来西亚合作具有较好的前景。相对欧美国家,马来西亚距离近,费用低,同时又具有良好的质量保障和国际认可度,全英文授课为国际学生学习提供了方便。具体在高校层面,可从以下几个方面进行合作:

(一) 建立马来西亚人才培养基地,为学历教育做准备

由于马来西亚大学大部分大学入学申请需要雅思成绩在5.0以上,许多中国学生在高中毕业后达不到申请标准,高等学校作为社会服务机构,有能力也有义务建立人才培养基地,以成人或继续教育的形式对高中毕业生进行短期语言培训,组织学生参加考试,帮助学生获得留学资格,发挥大学服务社会的功能,拓展大学招生渠道和方式,使大学办学形式多元化。

(二) 实行3+1+1学历教育合作模式

对于大学正式录取的学生,可以在培养的过程中注重英语运用能力的培养,并把雅思课程列入人才培养计划中,经过三年的国内课程学习,择优推荐去马来西亚大学参加一年的课程学习和实习,双方学分互认。在此过程中申请在马来西亚大学攻读硕士学位,优先录取。使学生通过五年的学习,获得双学士学位和马

来西亚硕士学位。

（三）组织短期交流或带薪实习项目

马来西亚优美的热带旅游资源，对学生有较强的吸引力；大学全英文授课又为中国学生语言交流和课程学习提供了方便，相对较低的国际旅费和生活费又为大多数学生参与提供了可能。因此，组织大三大四学生进行两周的访问，或一学期的访学，相对欧美等国更为可行。

结语

总之，在高等教育国际化的进程中，留学目的地正向多元化发展，由欧美中心正不断向外扩散，留学马来西亚，也是一种理性可行的选择。马来西亚高等教育系统为迎接中国留学生做好了充分的准备，马来西亚的公立大学和私立大学都对与中国大学的合作翘首以待。