

# 混合所有制职业院校的风险及其控制

万卫 张帆

**[摘要]**职业院校混合所有制改革的本质是职业院校通过重新塑造所有权从而提高治理的效率。当前,混合所有制职业院校面临的主要风险有政策风险、市场风险、质量风险和财务风险。混合所有制职业院校强化风险控制的途径主要有:一方面,政府履行主导责任,即明确法律适用、制定实施细则、重视行政监管和完善职教体系;另一方面,学校增强主体责任,坚持正确办学理念、完善内部治理机制和建立质量保障体系。

**[关键词]**职业院校;混合所有制改革;风险;风险控制

**[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,博士,硕士生导师;张帆(1997-),女,湖北荆州人,湖北工业大学职业技术师范学院在读硕士。(湖北 武汉 430068)

**[基金项目]**本文系2017年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”的研究成果。(项目编号:17YJC880094,项目主持人:万卫)。

**[中图分类号]**G710 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-3985(2020)03-0020-07

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2020.03.003

随着《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(国发[2014]19号)的颁布,发展混合所有制职业院校开始成为我国激发职业教育办学活力的一项重要战略部署。实践表明,职业院校通过混合所有制改革(以下简称“混改”)可以增强办学活力,取得较好的办学效果。但是,由于不确定性,混合所有制职业院校面临着一定的风险。只有对风险进行适当的控制,职业院校混改才能顺利进行,因此探讨混合所有制职业院校的风险控制具有重要的价值。在本文,我们将讨论三个问题:职业院校混改的本质是什么?混合所有制职业院校面临的风险主要有哪些?如何进行风险控制?

## 一、职业院校混改的本质

从经济学的角度看,职业院校混改的本质是职业院校通过重新塑造所有权从而提高治理效率。因此,职业院校混改不是“小打小闹”,必

将是一次难度较大、影响深远的改革。只有明确职业院校混改的本质,才能为其风险控制提供基础。

(一)职业院校混改的重要目的是提高治理效率

从职业院校的角度来看,混改的目的是提高学校的治理效率。不论是公办职业院校,还是民办职业院校,当前的治理效率都不高。一方面,公办职业院校实行的行政化治理,从外部治理来看,行政化治理表现为政府机构依靠命令、计划等行政手段对公办职业院校进行微观管理,公办职业院校的办学自主权难以得到落实;从内部治理来看,行政化治理表现为职业院校的基本运行依靠科层化管理,内部组织缺乏活力,普遍存在“等、靠、要”的思想。另一方面,民办职业院校实行的是股东治理。从外部治理来看,政府通过法律、政策等方式对民办职业院

校进行宏观管理,但由于信息不对称、法律不完善等原因,政府对民办职业院校的管理往往力不从心;从内部治理来看,股东为了确保自身利益不受损害,习惯于雇用“自己人”对民办职业院校进行管理,表现为浓厚的“家族化”色彩。可见,我国提高职业院校治理效率的任务十分迫切。

(二)职业院校混改的主要手段是重新塑造所有权

从微观角度看,混合所有制职业院校的资本既有公有资本,还有非公有资本。与此不同,公办职业院校的资本来自国家的财政拨款,民办职业院校的资本则来自民营企业或个人的出资。可见,混改帮助职业院校实现了资本来源的多元化,必将重塑其所有权。究其根源,资本来源的多元化导致职业院校所有权分散,这就为其改善治理效率创造了条件。经验表明,所有权过度集中是导致我国职业院校治理效率低下的重要原因。一方面,公办职业院校的所有权属于政府,政府通过财政拨款的方式举办公办职业院校,习惯对其进行行政化治理;另一方面,民办职业院校的所有权属于民营企业或个人,民营企业或个人通过投资的方式举办民办职业院校,通常对其采用股东治理。根据委托代理理论,所有权的分散要求重新设计代理人的激励机制,这就为改善职业院校的治理效率创造了条件。

(三)职业院校混改的直接结果是治理机制的调整

为了实现混改目的,职业院校必须对治理机制进行调整。当前,混合所有制职业院校一般实行的是董事会领导下的校长负责制。究其根源,它能够较好地维护委托人和代理人的利益。出资者受时间、经验、能力、政策等因素的约束,导致其难以亲自管理混合所有制职业院校。因此,混合所有制职业院校存在委托代理关系。根据委托代理理论,在利益冲突和信息

不对称的条件下,委托人应该通过制度设计激励代理人以维护自身的利益。一方面,混合所有制职业院校不同的出资者之间、出资者与管理者之间存在利益冲突;另一方面,混合所有制职业院校的出资者与管理者所享有的信息并不对称,管理者存在较高的“道德风险”。在这样的条件下,董事会领导下校长负责制是出资者激励校长办学的适当选择。它规定,混合所有制职业院校的所有权属于董事会,而经营权则属于校长。董事会定期对关系学校办学的重要事项进行决策,校长则通过日常办学来执行董事会的决策。一般来说,校长是董事会的重要成员,董事会决策时应充分听取校长的意见。可见,混合所有制职业院校充分借鉴了民办职业院校的治理经验,并且进行了适当的改造。例如,混合所有制职业院校的董事会成员通常由出资者代表、政府代表、学生代表、教师代表构成,体现了共同治理的基本观念。

## 二、混合所有制职业院校面临的主要风险

由于存在不确定性,风险成为现代社会的重要特征。风险是在特定时期内,人们对对象系统未来行为的决策及客观条件的不确定性而引起的可能后果与预期目标发生多种负偏离的综合。从风险的来源来看,既可能来自人们的决策行为,也可能来自客观条件的变化。因此,根据风险来源的不同,可将混合所有制职业院校的风险分为外部风险和内部风险。其中,外部风险有政策风险、法律风险、市场风险等;内部风险有管理风险、质量风险、财务风险等。当前,混合所有制职业院校面临的主要风险有政策风险、市场风险、质量风险和财务风险。

### (一)政策风险

政策风险是政策的不确定性而给混合所有制职业院校带来的损害。根据公共政策的过程,可将其分为政策制定风险和政策执行风险。

政策制定风险是因政策内容的变化而给混合所有制职业院校带来的损害。混合所有制职

业院校是我国职业教育发展过程中出现的新事物,国家还没有制定专门的法律规范。因此,政府对混合所有制职业院校的管理存在突出的法律适用问题。独立学院是混合所有制办学的典型代表。政府如果参照独立学院的管理经验,就可能将混合所有制职业院校纳入民办教育进行管理。2016年11月7日,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》)进行了修订,明确将民办学校分为营利性民办学校和公益性民办学校进行分类管理。胡晨曦等基于对全国11个省2687位民办园举办者的实证调查显示,民办幼儿园举办者在营利性与非营利性的选择上犹豫不决,普遍采用“按兵不动、观望为先”的行动策略。究其根源,不论选择营利性,还是选择非营利性,举办者都面临着较大的风险。《民促法》第十九条规定:“非营利性民办学校的举办者不得取得办学收益,学校的办学结余全部用于办学。营利性民办学校的举办者可以取得办学收益,学校的办学结余依照公司法等有关法律、行政法规的规定处理。”换言之,如果举办者选择非营利性民办学校,就必须放弃财产权利;如果举办者选择营利性民办学校,就能够主张财产权利,但学校将被纳入《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)等法律法规进行管理。

政策执行风险是因政策执行困难而给混合所有制职业院校带来的损害。2014年,《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”。2019年,《国家职业教育改革实施方案》提出“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”。从“探索发展”到“鼓励发展”,表明政府对发展混合所有制职业院校的态度更加积极。尽管如此,由于缺乏实施细则,可能导致该政策陷入难以执行的窘境,即使政府参照《民促法》对

混合所有制职业院校进行管理,也面临着执行的困难。《民促法》能否取得预期效果,受政府扶持民办教育发展的价值理念,政府部门的积极性、地方教育行政部门的能动性,制定设计的完善程度等因素的影响。例如,《民促法》对扶持与奖励的规定不够细致,增加了举办者在营利性学校和非营利性学校选择上的困难。《民促法》第四十七条规定“民办学校享受国家规定的税收优惠政策;其中,非营利性民办学校享受公办学校同等的税收优惠政策”,显然这属于原则性规定,因为过于宽泛而难以对政府部门形成真正的约束力。举办者认为,不论做出何种选择,都将面临较大风险。

## (二)市场风险

市场风险是因市场的不确定性而给混合所有制职业院校带来的损害。从职业教育的过程来看,招生、培养、就业的变化都会影响混合所有制职业院校。其中,生源是影响较大的市场风险,而同业竞争则是混合所有制职业院校必须面对的挑战。

生源风险是生源的变化而给混合所有制职业院校带来的损害。“少子化”是我国人口结构变化的重要特征。第六次全国人口普查和联合国经济与社会事务部预测的数据都显示,“少子化”将是我国经济社会未来必须面对的巨大挑战。当前,我国职业教育面临的招生形势已经十分严峻。1983年,为了扭转普职规模严重失衡的不利局面,教育部、原劳动人事部、财政部、原国家计委共同颁发《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》,提出“使各类职业技术学校在校生与普通高中在校生的比例大体相当”。自此以后,我国一直坚持实行高中阶段普职规模“大体相当”政策。然而,近年来该政策面临被突破底线的风险。根据近五年《全国教育事业统计公报》的数据显示,2014—2018年中等职业教育在校生数与普通高中的在校生数的比率分别为:0.73:1、0.69:1、

0.67:1、0.67:1、0.65:1。实际上,部分省市早就突破了高中阶段普职规模“大体相当”的政策底线,严重损害其权威性。同样,高等职业院校也面临招生难题。高等职业院校“招生难”主要表现在“三低”,即“低计划完成率”“低报到率”和“低分数”。毋庸置疑,“少子化”将使职业教育的招生形势更加艰难,增加了职业院校混改的风险。

同业竞争风险是因同业竞争给混合所有制职业院校带来的损害。民办高校面临着公办高校、独立学院、国际高等教育机构的竞争。事实上,混合所有制职业院校需要与公办职业院校、民办职业院校、独立学院在教育市场展开竞争。与混合所有制职业院校相比,它们都各具优势。第一,公办职业院校具有教育资源优势。公办职业院校办学历史较长,办学质量受到社会各界的广泛认可。例如,《2019年中国高等职业教育质量年度报告》的数据显示,教学资源50强的高职院校全部属于公办院校。第二,民办职业院校具有办学体制优势。民办职业院校一般实行董事会领导下的校长负责制。其中,董事会由股东代表组成,对学校办学的重大事项进行决策。校长由董事会聘任,负责执行董事会的决策。显然,民办职业院校实行的是股东治理,它能够较好地保障股东的权益。从表面上看,混合所有制职业院校同样实行董事会领导下的校长负责制。然而,混合所有制职业院校一般是由公办职业院校改制而来,因此混合所有制职业院校在领导体制上必然面临着董事会与党委会的冲突。第三,独立学院具有办学层次优势。《独立学院设置与管理办法》第二条规定:独立学院“是指实施本科以上学历教育的普通高等学校与国家机构以外的社会组织或者个人合作,利用非国家财政性经费举办的实施本科学历教育的高等学校”。因此,独立学院主要实施的是本科学历教育。受传统文化的影响,我国社会高度重视学历。如果需要在办

学水平较高的高职院校和办学水平一般的独立学院之间进行选择,学生通常会选择后者。

### (三)质量风险

质量风险是指因教育质量的不确定性而给混合所有制职业院校带来的损害。从职业院校的角度来看,影响职业教育质量的因素有培养目标、教师资源、培养模式、条件保障等。其中,教师资源和培养模式的变化将对混合所有制职业院校产生重要影响。

教师资源风险是教师资源的变化给混合所有制职业院校带来的损害。一方面,现有教师可能流失。混改的主要对象是公办职业院校。前文述及,混改的主要手段是重塑职业院校的所有权。随着学校所有权的调整,必然带来治理机制的变化。换言之,混合所有制职业院校可能落实教师聘任制。教师聘任制可以调动教师的积极性,增强学校的办学活力,但也可能会增加教师的压力,导致现有教师的流动。一名优秀教师的成长需要经历新教师、老教师、专家、教育家等阶段,每名现有教师的流动,都可能意味着混合所有制职业院校丧失一名潜在的教育家。另一方面,招聘新教师比较困难。人们选择到一所学校去任职,主要会考虑地域、平台、待遇等因素。与公办职业院校相比,混合所有制职业院校的待遇较低、平台较少,压力却更大。在这样的条件下,混合所有制职业院校难以对新教师产生吸引力。通常,学校会通过感情、事业、平台等方式去留住人才,但混合所有制职业院校几乎不具备这些条件。因此,混合所有制职业院校必须另辟蹊径,才有可能增强对人才的吸引力。

培养模式风险是因培养模式的变化而给混合所有制职业院校带来的损害。培养模式解决的是培养什么样的人 and 如何培养人的问题。职业教育具有跨界性,因此我国职业院校一直将校企合作视为重要的培养模式。虽然经过多年的艰辛探索,但我国始终没有从根本上扭转“校

热企冷”的尴尬局面。混改通过重塑职业院校的所有权,可能为校企合作注入新的活力。从经济学的角度看,企业拥有混合所有制职业院校的所有权,为了使自身利益不受损害,企业必然积极参与混合所有制职业院校的办学。实践表明,混合所有制职业院校的校企合作比较深入。例如,武汉职业技术学院与都市丽人(中国)控股有限公司共建武汉职业技术学院都市丽人服装学院。据有关资料介绍,校企双方将在专业设置、人才培养、实习就业、职业培训、科技研发等方面展开合作。然而,我们也应看到校企深度合作给混合所有制职业院校带来的风险。一方面,企业经营具有不确定性。例如,企业根据市场需求的变化,可能频繁地调整自己的战略方向。如果校企深度合作,就可能增加混合所有制职业院校的办学风险。另一方面,企业具有营利性。企业经营的目的还是获得利润,因此企业重视学生是否能够获得工作岗位知识,却可能忽视学生的生涯发展。

#### (四)财务风险

财务风险是指因资金活动的不确定性而给混合所有制职业院校带来的损害。从企业财务管理的角度来看,其资金活动包括筹资、投资和日常经营。如果参照企业财务管理,就可以将混合所有制职业院校的财务风险分为筹资风险、投资风险和营运资金风险。

首先,筹资风险。当前,我国民办高等学校的经费来源由国家财经性教育经费、举办者投入、捐赠收入、事业收入、其他教育经费等部分组成。其中,事业收入(主要为学费)是民办高等学校经费的主要来源。《中国教育经费统计年鉴2017》的数据显示,2016年民办高等学校的总收入为1024.36亿元,事业收入为826.06亿元,约占总收入的80.64%。然而,公办高等学校的经费主要来自国家财经性教育经费。《中国教育经费统计年鉴2017》的数据显示,2016年高等学校(中央)的总收入为3021.54亿元,国家财经性教

育经费为1998.89亿元,约占总收入的66.15%。可见,我国民办学校的经费供给不仅与公办学校存在显著差异,还更容易受到生源变化的影响。如果民办学校不能吸引学生就读,就可能无法维持正常的运转。实践表明,各地都参照民办学校对混合所有制职业院校进行管理,在这样的条件下,混合所有制职业院校的筹资风险就可能比较高。

其次,投资风险。投资办学是我国民办教育的基本特征。企业出资举办混合所有制职业院校,主要目的是营利。随着《民促法》的修订,我国已经为出资者举办营利性民办学校做出了明确的法律安排。根据《民促法》的规定,营利性民办学校注册为公司,受《公司法》的约束。然而,如果出资者将混合所有制职业院校注册为公司,招生就很可能陷入困境。究其根源,人们从心理上难以接受在公司上学。当然,出资者也可以将混合所有制职业院校设立为非营利性民办学校。根据《民促法》的规定,出资者必须放弃收益权和终极所有权。从某种程度上说,这意味着出资者捐资办学,应该来说,这有违企业举办混合所有制职业院校的初衷。可见,如果政府参照民办学校对混合所有制职业院校进行管理,出资者就可能陷入选择学校属性的困境。另外,企业的多样化投资存在失败的风险,企业为了维持正常运转,可能将投入学校的资金抽逃,导致学校难以维持正常运转。

最后,营运资金风险。负债经营是我国民办学校的重要特征。实践表明,混合所有制职业院校既有短期贷款,也有长期贷款。短期贷款具有期限短、手续简单、融资成本低等特点,长期贷款则具有期限长、手续复杂、融资成本高等特点,它们都要求借款人具有良好的信用和较强的盈利能力,且资金使用规范。通常情况下,短期贷款主要被学校用于发放教职工的工资,而长期贷款则主要被用于项目建设。不论是短期贷款,还是长期贷款,学校最终都要用流

动现金来支付。混合所有制职业院校的办学经费主要来自学费。只要混合所有制职业院校的生源出现问题,流动现金就可能受到较大影响,从而构成债务违约。另外,混合所有制职业院校可能存在会计信息失真的问题。我国高等学校实行的是“收付实现制”,使得会计信息难以准确体现其偿债能力、资产价值和负债规模。在这样的条件下,如果管理者不能正确看待会计信息,就可能增加混合所有制职业院校的营运资金风险。

### 三、混合所有制职业院校的风险控制

风险是混合所有制职业院校在发展过程中无法回避的重大调整。只有对风险进行适当的控制,混合所有制职业院校才能沿着正确的道路健康发展。混合所有制职业院校强化风险控制,既要求政府履行主导责任,还要求学校增强主体责任。

#### (一)政府履行主导责任

首先,明确适应法律。当前,政府有两种选择。第一种选择是政府将混合所有制职业院校纳入《民促法》进行管理。从历史的角度看,政府已经将独立学院看作民办高等教育的重要组成部分。《独立学院设置与管理办法》第三条规定:“独立学院是民办高等教育度重要组成部分,属于公益性事业。”因此,这种做法符合历史传统。第二种选择是政府将《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》。混合所有制职业院校的资本来源有公有资本,这就为其坚持公益性奠定了经济基础。从法人属性来看,政府可将混合所有制职业院校纳入事业单位法人进行管理。应该来说,这种做法符合客观实际,具有更加强烈的改革意味。

其次,制定实施细则。实施细则是对法律的具体解释和补充。法律的实施对象纷繁复杂,因而我国法律条文一般是原则性的规定。但是,如果没有实施细则,法律的可操作性就会大打折扣。一方面,政府应该制定鼓励发展混

合所有制职业院校的具体实施意见。混合所有制职业院校兼具公办职业院校和民办职业院校的优势,但需要政府的正确引导。如果政府能够制定财政、税收、土地、金融等方面的优惠政策,就将极大地激发企业参与举办混合所有制职业院校的动力。另一方面,政府应该完善《民促法》及其实施条例。如果政府将混合所有制职业院校纳入民办教育进行管理,它就要受到《民促法》及其实施条例的约束。在这样的条件下,政府应该重点明确扶持与奖励民办教育的具体细则。例如,非营利性民办学校享受的税收优惠政策范围。

再次,重视行政监管。一方面,实行混合所有制职业院校的全生命周期监管。在设立环节,重点对学校的资产证明文件、学校章程、董事会章程等文件进行审查,确定其是否达到设置标准。在运行环节,尽快建立学校信息公开和信用档案制度,促使学校不断提高办学质量。例如,2018年浙江省出台了《民办学校信息公开和信用管理办法》,为民办中小学的健康发展奠定了基础。在终止环节,依照相关法律规定做好学校剩余财产的处置,维持社会稳定。另一方面,强化混合所有制职业院校的财务监督。政府财务监督的重点有:学校的收费项目和标准是否进行备案、出资者是否将资产过户到学校法人名下、学校是否规范设置会计账簿等。政府只有强化财务监督,才能确保混合所有制职业院校的正常运转,才能维护学生的正当权益,才能实现混改的目的。

最后,完善职教体系。完善职教体系是增强职业教育吸引力的重要途径。政府应着重抓好三个方面的工作:第一,做好专业目录调整和专业水平评估工作。政府应对高等职业教育、中等职业教育的专业目录进行定期调整,组织专门力量或委托第三方机构对职业院校的专业水平开展定期评估。第二,促进中高职协调发展。坚持高中阶段普职规模“大体相当”政策,

完善高职院校百万扩招政策,积极扩大职业教育的办学规模;建立职教高考制度,探索发展本科层次的职业教育,拓宽中高职衔接的渠道。第三,实现普职融通。以国家资历框架建设为重点,探索学历证书和职业技能等级证书的衔接,确保学习成果的认定、积累和转换。

## (二)学校增强主体责任

首先,坚持正确办学理念。第一,办学目标鲜明。混合所有制职业院校在办学过程中可能存在营利性行为,但应始终坚持公益性。《民办教育促进法》第三条规定:“民办教育事业属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分。”《独立学院设置与管理办法》第三条规定:“独立学院是民办高等教育的重要组成部分,属于公益性事业。”第二,办学定位准确。混合所有制职业院校具有职业性、教育性、经济性、民办性等多种属性。因此,混合所有制职业院校应该立足区域经济社会的发展,深化校企合作、产教融合,为改革职业教育的办学模式闯出一条新路。

其次,完善内部治理机制。一方面,优化治理结构。混合所有制职业院校一般实行董事会领导下的校长负责制。在这样的条件下,学校应该重点改进董事会的人员构成和议事规则。根据共同治理理论,董事会的人员构成应该包括股东代表、政府代表、学生代表、教师代表、社会公众代表等,试行“一人一票”制的议事规则。另一方面,健全激励约束机制。根据委托代理理论,董事会应该探索年薪制和员工持股制度,激励校长及其管理团队致力于学校的长远发展;学校还应建立“三重一大”制度和信息公开制度,确保权力始终在阳光下运行,从而有效降低财务风险。

最后,建立质量保障体系。第一,研制专业教学标准体系。专业教学标准解决的是“建什么样的专业、如何建设专业”的问题,涉及培养目标、职业范围、人才规格、课程结构等要素。混合所有制职业院校应该建立由课程专家、企

业专家、教师代表等组成的委员会,专门负责专业教学标准的研制。第二,建立专兼结合的教师队伍。混合所有制职业院校应充分发挥合作企业在行业方面的长处,共同建立实践型的专家团队,提高专业课的教学水平。第三,共建共享实训基地。混合所有制职业院校与企业共建实训基地,共享办学收益。学校的实训基地既可以建在学校内部,也可以建在企业;校企双方应该签订实训基地建设协议,对双方权利和责任进行明确的约定。[6]

## [参考文献]

- [1]万卫,李寿冰.职业院校“混改”之辨[J].职教论坛,2019(5):26-31.
- [2]田德录,卢凤君.风险管理要素分析[J].中国农业大学学报,1998(6):6-10.
- [3]胡晨曦,魏聪,胡辰方,等.分类管理背景下民办幼儿园办园意向研究——基于对全国11个省2687位民办园举办者的实证调查[J].教育发展研究,2018(8):28-37.
- [4]王烽.影响民办教育“新政”实施效果的关键因素[J].教育发展研究,2017(3):48-51.
- [5]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.
- [6]张瑶祥.高职院校“好就业、难招生”现象分析[J].教育研究,2013(5):90-95.
- [7]李钊.民办高校办学风险防范研究[D/OL].武汉:华中科技大学,2008[2019-05-23].<https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CDFD&dbname=CDFD0911&filename=2009044668.nh&v=MTkwNzh6QlYxMjdGN084R3RmS3A1RWJQSvI4ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUkxPZVplZHNGeWpuVjc=>.
- [8]劳赐铭.发展混合所有制职业院校的利益、冲突和问题[J].中国高教研究,2016(8):101-105.
- [9]邬大光.我国民办教育的特殊性与基本特征[J].教育研究,2007(1):3-8.
- [10]雷世平,卢竹.多学科视角下的混合所有制职业院校属性论[J].职教论坛,2017(28):24-28.