

混合所有制职业院校办学模式的形成

□万 卫

摘要:混合所有制职业院校办学模式是混合所有制改革在职业教育领域的具体表现形式。通过对“山海模式”的个案分析发现:“山海模式”的基本特点是多元合作、产权明晰、治理科学、机制灵活;“山海模式”在潍坊诞生,与航海教育的需求增加、中职学校的升格冲动、办学体制的深刻变革、产教融合的持续深化等宏观环境相关,具有历史必然性;“山海模式”在潍坊诞生,离不开行动者的策略性算计,具有一定偶然性。

关键词:混合所有制职业院校;办学模式;山海模式

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,教育学博士,硕士生导师,研究方向为职业教育管理。

基金项目: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”(编号:17YJC880094),主持人:万卫。

中图分类号:G710

文献标识码:A

文章编号:1001-7518(2019)12-0017-06

一、问题的提出

随着混合所有制改革在职业教育领域的深入推进,各地纷纷探索其具体的办学模式。山东海事职业学院是一所典型的混合所有制职业院校,逐渐形成了特色鲜明的办学模式——“山海模式”。尽管山东海事职业学院办学时间不长,但是其办学模式逐渐受到人们的广泛关注。那么,“山海模式”究竟具有什么特点?为何在潍坊诞生?这是一种偶然现象,还是历史的必然?本文拟以“山海模式”为个案研究,帮助人们深入理解混合所有制职业院校办学模式的形成,以促进混合所有制职业院校的发展。

二、文献综述

职业教育办学模式主要解决的是职业教育“办什么样的学?如何办学?”的问题。混合所有制职业院校是职业教育在改革发展中出现的新事物。因此,尽管人们对职业教育办学模式进行了比较深入的研究,但是对混合所有制职业院校办学模式的研究依然处于起步阶段。

人们对职业教育办学模式的研究主要集中在办学目标、办学主体、办学方式、制度环境等方面。

从办学目标来看,它是指职业院校应该明确办学定位,形成办学特色。从历史的角度看,我国职业教育脱胎于普通教育,因而习惯于模仿普通教育的办学。职业教育应该建立有别于普通教育的办学评价体系 and 标准,建立独立的师资结构体系和评价标准(周建松,2005)。从办学主体来看,国外学者比较关注职业教育的投资主体和权益主体,国内学者则喜欢追问谁来举办职业教育(刘晓,2012)。然而学者都认同,职业教育办学主体应该走向多元化(牛征,2001)。从办学方式来看,我国学者关注的是如何将工学结合、校企合作落到实处。从政策的角度看,我国校企合作制度历经半工半读、产教结合、产教融合的变迁(万卫、张帆,2019)。从制度环境来看,职业教育的办学模式受制度体系的深刻影响(关琦,2014)。

当前,人们对混合所有制职业院校的办学模式进行了初步讨论。从办学形式来看,发展混合所有制职业院校,可以探索公办职业院校引入社会资本、民办职业院校引入国有资本、公办民办职业院校相互委托管理、不同资本合作投资新办职业院校、公私合作共建职业院校基础设施等形式(阙明

坤、潘奇,2015)。从办学策略来看,混合所有制职业院校应把优化治理结构、完善制度设计等放在突出位置(董圣足,2016)。

通过文献梳理发现,人们高度关注混合所有制职业院校的办学形式、办学策略等,对形成原因的讨论还比较少见。本文拟通过案例研究,讨论哪些因素会影响混合所有制职业院校办学模式的形成?

三、案例描述与分析

山东海事职业学院是混合所有制改革在职业教育领域的重要代表。据该校官方网站显示,它曾获得国家教学成果奖,系全国职业教育混合所有制办学研究联盟理事长和秘书长单位,办学获得社会高度认可。究其根源,该校已经形成了鲜明的办学模式——“山海模式”。然而,“山海模式”并不是凭空产生的,它有自己的生存土壤。因此,对“山海模式”建立的原因进行深入分析具有典型意义。

(一)“山海模式”的基本特点

所谓“山海模式”,是指山东海事职业学院在办学过程形成的运作方式。总的来看,“山海模式”的基本特点是:多元合作、产权明晰、治理科学、机制灵活。

1.多元合作。多元合作是“山海模式”顺畅运行的前提。所谓多元合作,是指政府、民营企业共同出资举办山东海事职业学院。根据资本来源的不同,可将山东海事职业学院的发展分为两个时期:民办期(2005-2010年)、混合期(2011年至今)。2005-2010年,潍坊陆洋运输有限公司、潍坊交运集团有限公司、山东通达国际船舶管理有限公司分别创办了山东华洋航海专修学院、潍坊海运职业中等专业学校、潍坊通达国际航运学校。这三所职业院校属于民办职业院校,是山东海事职业学院的前身。2011年,潍坊市政府、潍坊陆洋运输有限公司、潍坊交通运输集团有限公司和山东通达国际船舶管理有限公司经过商议,决定采取股份制的方式,共同出资举办山东海事职业学院。可见,山东海事职业学院由政府 and 民营企业共同出资举办,是一所典型的混合所有制职业院校。

2.产权明晰。产权明晰是“山海模式”顺畅运行的基础。所谓产权明晰,是指山东海事职业学院的所有权和经营权的归属清晰。首先,出资者享有学校办学资产的所有权。2013年潍坊市政府委托第三方评估机构对山东海事职业学院的办学资产进行评估,明确了出资者的股份:潍坊市金融控股集团占1.47%、潍坊交运集团有限公司占67.79%、潍坊陆洋运输公司占15.37%、山东通达国际船舶管理有限公司占15.37%。其次,学校法人享有法人财产权。2018年,山东海事职业学院已经成功在山东省民政厅注册为民办事业单位法人,属于非营利性民办学校。当前,出资者已经将资产过户到山东海事职业学院名下。在山东海事职业学院存续期间,学校享有资产管理和使用的权利,任何组织和个人不得侵占。根据有关资料显示,2017年山东海事职业学院的资产已经超过5亿元^[1]。

3.治理科学。治理科学是“山海模式”顺畅运行的关键。所谓治理科学,是指山东海事职业学院的内部权力配置合理。当前,山东海事职业学院实行的是董事会领导下的校长负责制。首先,董事会是学校的决策机构。根据潍坊市政府《关于山东海事职业学院建设专题会议纪要》的要求,学校董事会由三家企业董事长(3人)、院长(1人)、教职工代表(1人)、政府代表(1人)、独立董事(1人)等组成。董事会享有的权力涉及:制定、修改、解释董事会章程;提出院长拟聘人选,经市教育局审查并报省教育厅核准;审议并批准院长提名的副院长及财务主管等。其次,院长是学校的执行机构。院长遵循“投资方回避”的遴选原则,其产生程序是:潍坊市教育局考察推荐,省教育厅审核批准,董事会聘任。院长享有的权力包括:执行董事会决议;拟定学院发展规划、学科专业建设规划和师资队伍建设规划;组织教育、教学、科学研究活动,保证教育质量等。再次,监事会是学院的监督机构。当前,学校监事会由潍坊金融控股集团代表(1人)、企业方代表(3人)、教师代表(1人)等组成。监事会享有的权力涉及:对董事会决策进行质询;对院长贯彻执行董事会的决策进行监督;对学院重点项目进行专项审计等。

4. 机制灵活。机制灵活是“山海模式”顺畅运行的保障。所谓机制灵活,是指山东海事职业学院建立了一套运转灵活、高效的体制和制度。从体制的角度看,学校具有公办高职院校的重要优势。相关资料显示,潍坊市政府在山东海事职业学院的党建工作、财政扶持、教师待遇等方面负有明确的责任^[2]。换言之,潍坊市政府将给予山东海事职业学院多项政策扶持。从制度的角度看,学校具有民办高职院校的主要特点。目前,山东海事职业学院借鉴民办职业院校的运行模式,已经建立了资本、人事、教学、质量等运行机制。例如,学校建立了开放式动态股权变更机制,畅通向政府、社会的融资渠道。2015年,北京东方通航教育科技有限公司投资2700万元在山东海事职业学院建立了北京东方通用航空学院。双方约定,山东海事职业学院和北京东方通航教育科技有限公司都是北京东方通用航空学院的出资者,资产评估委托给第三方评估机构。

(二)“山海模式”形成的原因

“山海模式”为何会在潍坊产生?“山海模式”既是职业教育办学体制的一次创新,也是职业教育组织的一次变革。从办学体制的角度来看,“山海模式”兼具“公办”“民办”的优势。从组织的角度看,它对原有的民办职业院校进行了系统化的改造。总的来看,“山海模式”的形成,是航海教育的需求增加、中职学校的升格冲动、办学体制的深刻变革、产教融合的持续深化、行动者的策略性算计等因素共同作用的结果。

1. 航海教育的需求增加。自建校以来,山东海事职业学院就致力于船员教育。目前,山东海事职业学院已经成为中国外运长航集团、美国皇家加勒比邮轮公司、北京鑫裕船舶管理有限公司等国内外知名企业重要的船员培养基地。换言之,如果没有旺盛的航海教育需求,“山海模式”就难以在潍坊产生。

潍坊的航海教育需求既有现实原因,也符合历史传统。从现实的角度看,潍坊亟需大力发展海洋经济。2016年潍坊市发布《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,指出:“提升海洋科技创新能力,加快构建现代海洋产业体系,推动海洋经济

向内陆辐射、远海迈进、深海拓展,形成走向海洋、融入世界的新格局”。潍坊发展海洋经济,不仅需要高端科研人才,还需要普通船员。如果不能供给大量普通船员,潍坊发展海洋经济就会失去重要支撑。从历史的角度看,潍坊一直重视航海教育。1995年潍坊船员培训中心经过原山东省港航监督局批准成立,是潍坊最早从事船员培训的教育机构,2007年其更名为潍坊商通海运学校。根据有关资料显示,各地每年来潍坊参加船员考试的人数有4万余人次,在全国地级市中名列第一,潍坊已经初步建成“世界海员城”^[4]。

潍坊的航海教育需求,为“山海模式”的形成提供了土壤。从办学定位来看,山东海事职业学院积极融入“海洋强国”“21世纪海上丝绸之路”“山东半岛蓝色经济区”等国家战略,“扎根潍坊、立足环渤海地区,服务海洋强国建设”。从办学特色来看,山东海事职业学院积极建设双师型教师队伍。其中,理论课程教学主要由教学经验丰富的教授、副教授承担,辅之以优秀的毕业研究生和本科生;实践课程教学则由船长、轮机长、大副、大管轮等行业精英主讲。从专业设置来看,2018年山东海事职业学院涉及船员教育的专业有:国际邮轮乘务管理(155人)、轮机工程技术(125人)、航海技术(185人)、船舶电子电气技术(73人)、水路运输与海事管理(57人)等。从招生规模来看,2018年山东海事职业学院涉及船员教育的专业招生人数约占总规模的25.87%。可见,山东海事职业学院立足航海、服务航海,将自身建设与地方经济社会发展紧密地融合在一起。

2. 中职学校的升格冲动。山东海事职业学院的建校基础是山东华洋航海专修学院、潍坊海运职业中等专业学校、潍坊通达国际航运学校。换言之,山东海事职业学院是由三所中等职业学校合并升格而成。如果没有它们的升格冲动,山东海事职业学院就不可能产生。

中职学校的升格冲动是多种因素作用的结果。首先,经费投入不足。根据《2010年中国教育经费统计年鉴》的数据显示:中等职业学校的生均教育经费支出为7991.08元,而普通高中则为7077.79元,

两者的比率为 1.13。从发达国家的经验来看,职业教育的生均培养成本要比普通教育高得多^[5]。换言之,我国中等职业教育的办学经费严重不足,难以满足改善办学条件的需要。其次,社会声誉不高。为了培养大量技能型人才,我国在高中教育阶段实行普通教育与职业教育的分流政策。尽管如此,人们依然不愿意选择到中等职业学校就读。究其根源,中等职业教育的社会声誉还比较低。人们普遍认为,如果到中等职业学校就读,就会失去向上流动的机会。再次,职业教育体系还需完善。2014年,教育部等六部门联合印发《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》,提出2020年基本建成中国特色现代职业教育体系。然而,从职业教育体系外部来看,职业教育与普通教育双向沟通的桥梁还需搭建;从职业教育体系内部来看,我国需要构建从中职、专科、本科到专业学位研究的完整培养体系。因此,中职学校迫切希望通过升格摆脱发展困境,从而获得更好的发展平台。

中职学校的升格冲动,为“山海模式”的形成提供了契机。2010年,山东华洋航海专修学院、潍坊海运职业中等专业学校、潍坊通达国际航运学校的举办方先后向潍坊市政府提出,希望将学校升格为高等职业院校。有关资料显示,它们的请求随后得到潍坊市政府和山东省教育厅的大力支持^[6]。潍坊市政府经过研究认为,可以在三所中等职业学校的基础之上筹建一所混合所有制高职院校。究其原因,主要有以下几个方面的考虑:第一,从办学条件来看,三所中等职业学校难以同时满足升格高职院校的要求。第二,从政策要求来看,国家对中等职业学校升格没有持鼓励态度。第三,从办学实践来看,各地已经开始探索举办混合所有制职业院校。在潍坊市政府的支持下,2011年山东海事职业学院正式设立。

3. 办学体制的深刻变革。山东海事职业学院是一所混合所有制职业院校。从微观的角度看,所谓混合所有制职业院校,就是职业院校的办学资本不仅来自公有制,还来自非公有制。然而,混合所有制职业院校在我国依然是新事物。可见,如果没有办

学体制的深刻变革,山东海事职业学院就难以获得合法性。

我国探索发展混合所有制职业院校,是职业教育办学体制改革的现实要求。改革开放40年,尽管我国职业教育办学体制改革取得了巨大成就,但是依然面临一系列突出的问题^[7]。首先,办学主体比较单一。总的来看,民办职业教育尚未成为我国职业教育的重要组成部分,办学规模不断萎缩,办学质量还是不高。其次,办学管理体制不顺。我国对于职业教育管理,依然没有理顺中央政府与地方政府、教育部门与其他部门之间的关系。再次,办学自主权未落实。目前,职业院校在教师聘用、资产使用等方面的权力还比较少。换言之,我国职业教育办学体制改革的任务还很繁重。探索发展混合所有制职业院校,能够突破职业教育办学体制的主要障碍。通过混合所有制改革,能够实现职业院校所有权的变革。这就为完善职业院校治理创造了条件,最终将增强职业教育的吸引力。在这样的条件下,我国职业教育的办学主体将日益丰富。

办学体制的深刻变革,为山海模式的形成创造了条件。2011年2月,潍坊市政府在《关于山东海事职业学院专题会议纪要》中提出:“为加强监督管理,市政府出资拥有1%的股份,并担任董事和独立董事”。前文述及,山东海事职业学院的出资方还有潍坊陆洋运输有限公司、潍坊交运集团有限公司、山东通达国际船舶管理有限公司。因此,山东海事职业学院属于典型的混合所有制职业院校,既有非公有资本,还有公有资本。2011年7月,潍坊市政府在《关于山东海事职业学院建设专题会议纪要》中还提出:“要充分发挥股份制办学的机制优势”。可见,潍坊市政府希望通过建设山东海事职业学院,为职业教育办学体制的改革探索一条新路。

4. 产教融合的持续深化。山东海事职业学院的出资方,既有企业,也有政府。企业和政府共同举办职业院校,既是产教融合的重要表现,也是产教融合的根本保障。从某种程度上说,混合所有制职业院校的产生,标志着我国职业教育的产教融合已经走向深入。

我国持续深化产教融合,主要目的是增强职业教育的吸引力。当前,人们对产教融合的内涵有三种理解:即“模式论”“关系论”和“制度论”^[8]。“模式论”认为,产教融合就是一种人才培养模式。它强调,只有把理论学习与真实的工作情境结合起来,职业教育人才培养的质量才会高。“关系论”认为,产教融合就是一种学校与企业的合作关系。它指出,只有学校与企业建立紧密的合作关系,职业教育人才培养的质量才会高。“制度论”认为,产教融合就是一种教育与生产的交叉制度。它强调,只有从制度层面明确企业、学校、政府、学生等利益相关者群体的权利与责任,职业教育人才培养的质量才会高。可见,不论是“模式论”,还是“关系论”,抑或“制度论”,都将产教融合看作是提高人才培养质量的重要手段。从理论上讲,实现产教融合有两条路径:要素整合和契约合作^[9]。所谓要素整合,就是企业和职业院校通过对资本、土地、师资、管理等人才培养要素的重新组合,从而实现培养效率最大化。其中,企业与政府共同出资举办混合所有制职业院校,就是要素整合的一种重要方式。所谓契约整合,就是企业和职业院校通过签订协议的方式进行战略合作,从而实现人才培养资源的优化配置。从企业和职业院校联系的紧密程度来看,要素整合比契约整合的程度更高。因此,我国探索发展混合所有制职业院校,有利于产教融合的持续深入。

潍坊市持续深化产教融合,具有较好的条件。首先,国家的政策优势。2012年,山东省政府与教育部签署《关于支持黄河三角洲高效生态经济区和山东半岛蓝色经济区发展战略,共建潍坊国家职业教育创新发展试验区的协议》,明确双方共同建设潍坊国家职业教育创新发展试验区。2013年,潍坊市政府印发《潍坊国家职业教育创新发展试验区建设实施方案的通知》,从基础能力建设、动力机制、布局结构、政府责任、组织领导等方面进行了具体部署。其次,政府努力推进职业教育办学体制改革。2014年,潍坊市政府发布《潍坊市职业教育发展规划(2014-2020年)》,提出“公办职业院校要积极吸

纳民间资本和境外资金,探索以公有制为主导、产权明晰、多种所有制并存的办学体制”。再次,企业积极参与举办职业教育。根据《潍坊市职业教育发展规划(2014-2020年)》的数据显示:2013年,潍坊市有公办中职学校(含技工院校)26所,民办中职学校(含技工院校)15所。

5.行动者的策略性算计。山东海事职业学院的创建,离不开行动者的策略性算计。策略性算计是指行动者基于自身的偏好对行为选择进行算计,从而使其行为具有策略性。行动者都是理性人。为了实现自身利益的最大化,行动者只有算计之后,才能做出理性选择。行动者的行动总是基于行动舞台。行动舞台是个体间相互支配或斗争的社会空间,包括行动者、行动情境两组变量^[10]。因此,我们能够对行动者的策略性算计进行分析。

首先,行动者及其偏好。在山东海事职业学院筹建中,行动者主要有潍坊市政府、社会资本和民办中职。潍坊市政府的基本偏好是通过混合所有制改革增强职业教育的办学活力,使其发挥应有的功能。事实上,虽然潍坊市职业教育发展态势较好,但是依然面临着吸引力不强、基础能力薄弱等问题。社会资本的基本偏好是寻求资本的保值与增值,为企业培养高技能人才。当前,我国经济已经进入新常态,企业既要寻求新的投资方向,也要为其储备足够的人才。民办中职的基本偏好是通过与政府共同办学以获得更多的资源。在我国,民办中职办学机制比较灵活,但是面临社会声誉不高、政府扶持力度不足等问题。

其次,行动情境。在山东海事职业学院筹建中,行动者的决策权是不一样的。简言之,潍坊市政府是主要决策者,社会资本是重要参与者,民办中职则是执行者。潍坊市政府的决策权来自法律授权。《高等学校设置暂行条例》第十九条的规定:“凡经过论证,确需设置普通高等学校的,按学校隶属关系,由省、自治区、直辖市人民政府或国务院有关部门向国家教育委员会提出筹建普通高等学校申请书,并附交论证报告。”山东海事职业学院隶属潍坊

市政府。因此,潍坊市市政府有权决定设置山东海事职业学院,并且向山东省政府提出筹建意见。社会资本的参与权也源自法律授权。《中华人民共和国民办教育促进法》第五十五条规定:“民办学校名称、层次、类别的变更,由学校理事会或者董事会报审批机关批准”。山东海事职业学院的筹建涉及到三所民办中职的变更,其出资者有权参与决策。社会资本与民办中职存在着委托代理关系,因此民办中职是山东海事职业学院筹建的执行者。

再次,行为解释。在山东海事职业学院筹建中,政府、社会资本、民办中职进行了多次沟通。一方面,社会资本对潍坊市市政府进行了积极游说。社会资本认为,潍坊市市政府只有实质性入股山东海事职业学院,才能引导其健康发展。其理由有二:一是社会资本投资举办职业教育,具有天然的营利性冲动;二是多个社会出资方难免出现利益冲突,政府可以居中协调。另一方面,潍坊市市政府多次召开专题会议。2011-2012年,潍坊市市政府连续召开专题会议,商讨山东海事职业学院的筹建方案。有关资料显示,为了加强监督管理,潍坊市市政府决定出资拥有山东海事职业学院1%的股份,并担任董事和独立董事。2014年,潍坊市教育局代潍坊市市政府持股变更为潍坊国信投资有限公司代潍坊市市政府持股。在此过程中,潍坊市市政府进行了算计,然后作出了理性选择。可见,政府、社会资本、民办中职的有效沟通,导致山东海事职业学院最终建立。

四、结论

山东海事职业学院的建立,既是宏观环境作用的结果,也离不开行动者的理性选择。通过对“山海模式”的个案分析,我们可以得出如下基本结论:

第一,“山海模式”具有鲜明的特点。“山海模式”的基本特点是多元合作、产权明晰、治理科学、机制灵活。其中,多元合作是“山海模式”顺畅运行的前提,产权明晰是“山海模式”顺畅运行的基础,治理科学是“山海模式”顺畅运行的关键,机制灵活是“山海模式”顺畅运行的保障。只要“山海模式”丧失了任一特征,就难以确保其健康发展。

第二,“山海模式”诞生在潍坊具有历史必然性。究其根源,“山海模式”在潍坊诞生,与其面临的宏观环境分不开。21世纪初,潍坊市职业教育的发展面临着航海教育的需求增加、中职学校的升格冲动、办学体制的深刻变革、产教融合的持续深化等宏观环境的变化。它们尽管给职业教育带来了挑战,但也给其带来了机遇。在这样的条件下,人们迫切希望为职业教育寻找一条改革新路。

第三,“山海模式”诞生在潍坊具有一定偶然性。“山海模式”在潍坊诞生,离不开行动者的策略性算计。在山东海事职业学院筹建中,行动者主要有潍坊市市政府、社会资本和民办中职,它们各自具有独特的偏好。在行动情境一定的条件下,潍坊市市政府、社会资本和民办中职进行了有效沟通,导致山东海事职业学院最终建立。换言之,如果没有行动者的积极努力,“山海模式”就难以在潍坊诞生。

参考文献:

- [1][2][6]王敬良,等.职业院校混合所有制办学——“山海模式”的探索与实践[M].北京:中国书籍出版社,2018.
- [3]万卫.混合所有制职业院校的兴起[J].职业技术教育,2017(12):42-47.
- [4]潍坊海事处.全力打造“世界海员城”[J].中国海事,2015(2):72-73.
- [5]韩永强.职业教育经费投入及其国际比较[J].职业技术教育,2014(28):48-54.
- [7]万卫.职业教育办学体制改革40年回顾与展望[J].教育与职业,2018(12):19-24.
- [8]李玉珠.产教融合制度及影响因素分析[J].职教论坛,2017(13):24-28.
- [9]陈年友,周常青,吴祝平.产教融合的内涵与实现途径[J].中国高校科技,2014(8):40-42.
- [10]孙丽芝,刘艳.高校自主招生政策回望——基于理性选择制度主义分析框架[J].江苏高教,2013(6):92-95.

责任编辑 韩云鹏