

高职教育参考

浙江经贸职业技术学院高教所 编

2015年第1期 总第7期

行业动态

- 中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定 1
- 浙江省供销合作社系统推进为农服务与电子商务相结合 9

理论探讨

- “混”，做强做大职业院校的良方？ 13
- 职业院校探索混合所有制的有效形式 18
- 探索混合所有制职业院校的几点理性思考 21

中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定

供销合作社是为农服务的合作经济组织，是党和政府做好“三农”工作的重要载体。为深入贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，加快推进农业现代化，促进农民增收致富，推动农村全面小康社会建设，现就深化供销合作社综合改革作出如下决定。

一、深化供销合作社综合改革的总体要求

（一）充分认识深化供销合作社综合改革的紧迫性重要性。当前，我国工业化信息化城镇化快速发展，农业现代化深入推进，农村经济社会发展进入新阶段。农业生产经营方式深刻变化，适度规模经营稳步发展，迫切要求发展覆盖全程、综合配套、便捷高效的农业社会化服务；农民生活需求加快升级，迫切要求提供多层次、多样化、便利实惠的生活服务。新形势下加强农业、服务农民，迫切需要打造中国特色为农服务的综合性组织。长期以来，供销合作社扎根农村、贴近农民，组织体系比较完整，经营网络比较健全，服务功能比较完备，完全有条件成为党和政府抓得住、用得上的为农服务骨干力量，要充分用好这支力量。同时必须看到，目前供销合作社与农民合作关系不够紧密，综合服务实力不强，层级联系比较松散，体制没有完全理顺，必须通过深化综合改革，进一步激发内生动力和发展活力，在发展现代农业、促进农民致富、繁荣城乡经济中更好发挥独特优势，担当起更大责任。

（二）指导思想和目标任务。深化供销合作社综合改革，必须贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕“三农”工作大局，以密切与农民利益联结为核心，以提升为农服务能力为根本，以强化基层社和创新联合社治理机制为重点，按照政事分开、社企分开的方向，因地制宜推进体制改革和机制创新，加快建成适应社会主义市场经济需要、适应城乡发展一体化需要、适应中国特色农业现代化需要的组织体系和服务机制，努力开创中国特色供销合作事业新局面。

到 2020 年,把供销合作社系统打造成为与农民联结更紧密、为农服务功能更完备、市场化运行更高效的合作经济组织体系,成为服务农民生产生活的生力军和综合平台,成为党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带,切实在农业现代化建设中更好地发挥作用。

(三) 基本原则

——坚持为农服务根本宗旨。始终把服务“三农”作为供销合作社的立身之本、生存之基,把为农服务成效作为衡量工作的首要标准,做到为农、务农、姓农。

——坚持合作经济基本属性。按照合作制要求,充分尊重农民意愿,推动多种形式的联合与合作,实行民主管理、互助互利。

——坚持社会主义市场经济改革方向。发挥市场在资源配置中的决定性作用,顺应市场经济规律,更多运用经济手段开展经营服务,逐步探索联合社社企分开的途径,增强经济实力和市场竞争能力。同时,服务“三农”工作大局,体现党和政府的政策导向,履行好社会责任。

——坚持因地制宜、分类指导。鼓励大胆探索、试点先行,允许从实际出发采取差异性、过渡性的制度和政策安排,给基层更多的选择权,不搞“一刀切”,不追求一步到位,确保改革积极稳妥、有序推进。

二、拓展供销合作社经营服务领域,更好履行为农服务职责

供销合作社要把为农服务放在首位。面向农业现代化、面向农民生产生活,推动供销合作社由流通服务向全程农业社会化服务延伸、向全方位城乡社区服务拓展,加快形成综合性、规模化、可持续的为农服务体系,在农资供应、农产品流通、农村服务等重点领域和环节为农民提供便利实惠、安全优质的服务。

(四) 创新农业生产服务方式和手段。围绕破解“谁来种地”、“地怎么种”等问题,供销合作社要采取大田托管、代耕代种、股份合作、以销定产等多种方式,为农民和各类新型农业经营主体提供农资供应、配方施肥、农机作业、统防统治、收储加工等系列化服务,推动农业适度规模经营。创新农资服务方式,推动农资销售与技术服务有

机结合，加快农资物联网应用与示范项目建设。充分发挥供销合作社科研院所、庄稼医院、职业院校在农业技术推广和农民技能培训中的积极作用。积极承担政府向社会力量购买的公共服务。

（五）提升农产品流通服务水平。加强供销合作社农产品流通网络建设，创新流通方式，推进多种形式的产销对接。将供销合作社农产品市场建设纳入全国农产品市场发展规划，在集散地建设大型农产品批发市场和现代物流中心，在产地建设农产品收集市场和仓储设施，在城市社区建设生鲜超市等零售终端，形成布局合理、联结产地到消费终端的农产品市场网络。积极参与公益性农产品批发市场建设试点，有条件的地区，政府控股的农产品批发市场可交由供销合作社建设、运营、管护。继续实施新农村现代流通服务网络工程建设，健全农资、农副产品、日用消费品、再生资源回收等网络，加快形成连锁化、规模化、品牌化经营服务新格局。顺应商业模式和消费方式深刻变革的新趋势，加快发展供销合作社电子商务，形成网上交易、仓储物流、终端配送一体化经营，实现线上线下融合发展。

（六）打造城乡社区综合服务平台。适应新型城镇化和新农村建设要求，加快建设农村综合服务社和城乡社区服务中心（站），为城乡居民提供日用消费品、文体娱乐、养老幼教、就业培训等多样化服务。统筹整合城乡供销合作社资源，发展城市商贸中心和经营服务综合体，提升城市供销合作社沟通城乡、服务“三农”的辐射带动能力。发挥供销合作社优势，大力发展生态养生、休闲观光、乡村旅游等新兴服务业。积极参与美丽乡村建设，规范建设再生资源回收网点，促进资源循环和高效利用，改善城乡生态环境。

（七）稳步开展农村合作金融服务。发展农村合作金融，是解决农民融资难问题的重要途径，是合作经济组织增强服务功能、提升服务实力的现实需要。有条件的供销合作社要按照社员制、封闭性原则，在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下，发展农村资金互助合作。有条件的供销合作社可依法设立农村互助合作保险组织，开展互助保险业务。允许符合条件的供销合作社企业依照法定程序开展发起设立中小型银行试点，增强为农服务能力。鼓励有条件的供销合作社设立融资租赁公司、小额贷款公司、融资

性担保公司，与地方财政共同出资设立担保公司。供销合作社联合社、金融监管部门和地方政府要按照职责分工，承担起监管职责和风险处置责任，切实防范和化解金融风险。

三、推进供销合作社基层社改造，密切与农民的利益联结

基层社是供销合作社在县以下直接面向农民的综合经营服务组织，是供销合作社服务“三农”的主要载体。要按照强化合作、农民参与、为农服务的要求，因地制宜推进基层社改造，逐步办成规范的、以农民社员为主体的合作社，实现农民得实惠、基层社得发展的双赢。

（八）强化基层社合作经济组织属性。通过劳动合作、资本合作、土地合作等多种途径，采取合作制、股份合作制等多种形式，广泛吸纳农民和各类新型农业经营主体入社，不断强化基层社与农民在组织上和经济上的联结。按照合作制原则加快完善治理结构，落实基层社社员代表大会、理事会、监事会制度，强化民主管理、民主监督，提高农民社员在经营管理事务中的参与度和话语权。拓宽基层社负责人选任渠道，鼓励村“两委”负责人、农村能人等入社参选。规范基层社和农民社员的利益分配关系，建立健全按交易额返利和按股分红相结合的分配制度，切实做到农民出资、农民参与、农民受益。

（九）加快推进基层社改造。经济实力较强的基层社要扩大服务领域，积极发展生产合作、供销合作、消费合作、信用合作，加快办成以农民为主体的综合性合作社。对经济实力较弱的基层社，要采取政策引导、联合社帮扶、社有企业带动等多种方式，着力提升服务能力，通过服务密切与农民的联系，不断强化与农民的联合与合作。根据农民需求和供销合作社实际，逐步将已经承包或租赁的基层社网点纳入供销合作社经营服务体系；在没有基层社的地区加快经营服务网点建设，新建基层社要按照合作制原则规范创办。

（十）领办创办农民专业合作社。通过共同出资、共创品牌、共享利益等方式，创办一批管理民主、制度健全、产权清晰、带动力强的农民专业合作社。在自愿的前提下，引导发展农民专业合作社联合社，充分发挥供销合作社综合服务平台作用，带动农民专业合作社围绕当地优势产业开展系列化服务。加强基层社与农村集体经济组织、基层农技推广机构、龙头企业等合作，形成服务农民生产生活的合力。

（十一）加强对基层社发展的扶持。国家扶持供销合作社的政策要向基层社倾斜，各级联合社资源要更多投向基层社。支持基层社作为相关涉农政策和项目的实施主体，承担公益性服务。支持符合条件的基层社作为农民专业合作社进行工商登记注册，允许财政项目资金直接投向注册后的基层社，允许财政补助形成的资产转交注册后的基层社持有和管护。

四、创新供销合作社联合社治理机制，增强服务“三农”的综合实力

联合社是供销合作社的联合组织，肩负着领导供销合作事业发展的重要职责。各级联合社要深化体制改革，创新运行机制，理顺社企关系，密切层级联系，着力构建联合社机关主导的行业指导体系和社有企业支撑的经营服务体系，形成社企分开、上下贯通、整体协调运转的双线运行机制。

（十二）构建联合社主导的行业指导体系。中华全国供销合作总社要充分发挥领导全国供销合作事业发展的作用，贯彻落实党中央、国务院“三农”工作方针政策，研究制定发展战略和规划，指导服务全系统改革发展，代表中国合作社参与国际合作社联盟事务。省级和市地级联合社要加强本区域内供销合作社的行业管理、政策协调、资产监管、教育培训，贯彻落实好上级社和地方党委、政府的决策部署。县级联合社要组织实施好基层社改造，强化市场运营，搞好直接面向农民的生产生活服务网点建设。

加强联合社层级间的联合合作，强化联合社为成员社服务、为基层社服务的工作导向。落实县级以上联合社对成员社的资产监管职责，建立成员社对联合社的工作评价机制，完善联合社对成员社的工作考核机制。做实供销合作社合作发展基金，各级联合社当年社有资产收益，按不低于 20%的比例注入本级供销合作社合作发展基金。省、市地、县级联合社在自愿的基础上，将本级合作发展基金的一部分上缴上一级联合社合作发展基金，统筹用于基层社建设和为农服务。抓紧制定合作发展基金运行和管理办法，确保出资成员权责明确，基金运行公开透明、规范高效。

（十三）构建社有企业支撑的经营服务体系。深化社有企业改革，规范治理结构，增强社有企业发展活力和为农服务实力。加快完善现代企业制度，健全法人治理结构，建立与绩效挂钩的激励约束机制。加强各层级社有企业间的产权、资本和业务联结，推

进社有企业相互参股，建立共同出资的投资平台，推动跨区域横向联合和跨层级纵向整合，促进资源共享，实现共同发展。推进社有企业并购重组，在农资、棉花、粮油、鲜活农产品等重要涉农领域和再生资源行业，培育一批大型企业集团。社有企业改革要公开透明、规范操作，要有“防火墙”、“隔离带”，切实防止社有资产流失。允许上级社争取的同级财政扶持资金依法以股权形式投入下级社。支持社有企业承担化肥、农药等国家储备任务，鼓励符合条件的社有企业参与大宗农产品政策性收储。

（十四）理顺联合社与社有企业的关系。联合社机关要切实把握好社有企业为农服务方向，加强社有资产监管，促进社有资产保值增值；社有企业要面向市场自主经营、自负盈亏。各级供销合作社理事会是本级社属资产和所属企事业单位资产的所有权代表和管理者，理事会要落实社有资产出资人代表职责，监事会要强化监督职能。联合社机关成立社有资产管理委员会，按照理事会授权，建立社有资本经营预算制度，并接受审计机关和同级财政部门的监督，以管资本为主加强对社有资产的监管。采取委派法人代表管理和特殊管理股股权管理等办法，探索联合社机关对社有企业的多种管理方式。探索组建社有资本投资公司，优化社有资本布局，重点投向为农服务领域。在改革过渡期内，联合社机关参照公务员法管理的人员确因工作需要，经有关机关批准可到本级社有企业兼职，但不得在企业领取报酬。

（十五）创新联合社治理结构。按照建设合作经济联合组织的要求，优化各级联合社机关机构设置、职能配置，更好运用市场经济的手段推进工作，切实履行加强行业指导、落实为农服务职责、承担宏观调控的任务。稳定县及县以上联合社机关参照公务员法管理。对参照公务员法管理的联合社机关新进的相关工作人员，按照公务员法有关规定，经批准可探索实行聘任制。允许不同发展水平的联合社机关选择参公管理模式或企业化管理模式。对实行企业化运营的，应该进行不再纳入编制管理的试点。管理模式的选择和开展试点要积极稳妥，严密程序，经批准后实施。大力发展行业协会，实现协会与联合社融合互补、协同发展。

着力推进县级联合社民主办社、开放办社，逐步把县级联合社办成基层社共同出资、各类合作经济组织广泛参与、实行民主管理的经济联合组织。创新县级联合社运行机制，逐步建立市场化的管理体制、经营机制、用人制度，选择有条件的县级联合社进行实体

性合作经济组织改革试点。统筹运营县域内供销合作社资源，打造县域范围内服务农民生产生活的综合平台，着力培育规模化服务优势。

五、加强对供销合作社综合改革的领导

重视和加强供销合作事业，是党和政府做好“三农”工作的传统和优势。要站在加快推进中国特色农业现代化、巩固党在农村执政基础的战略高度，树立重视供销合作社就是重视农业、扶持供销合作社就是扶持农民的理念，加快推进供销合作社综合改革，继续办好供销合作社。

（十六）各级党委、政府要落实领导责任。把深化供销合作社综合改革纳入全面深化改革大局统筹谋划、协调推进，把握好节奏和力度，精心组织，抓好落实。深入开展调查研究，及时发现和解决改革过程中的苗头性、倾向性问题，确保供销合作社通过综合改革进一步得到加强。积极稳妥推进供销合作社综合改革试点，努力形成可复制、可推广的经验做法，各级财政要给予必要支持。各省（自治区、直辖市）改革试点方案要履行报批手续，中央农村工作领导小组统筹协调把关供销合作社综合改革工作。重视和加强供销合作社领导班子建设，选拔素质高、能力强的干部充实到各级联合社领导班子，特别是选好配强县级联合社领导班子。探索具有合作经济组织特点的干部人事管理制度。

（十七）加大对供销合作社综合改革的支持力度。有关部门要关心支持供销合作社改革发展，按照职能分工，落实好相关配套措施，形成推进供销合作社综合改革的合力。对已出台的扶持政策，要逐项梳理，加强督促检查，确保落实到位。中央财政要继续支持新农村现代流通服务网络工程建设，通过现有资金渠道支持供销合作社组织实施农业社会化服务惠农工程。加大国家农业综合开发对供销合作社新型农业社会化服务体系和产销对接等项目建设的支持力度。加强对财政投入资金的管理和审计监督。各级地方政府要按照有关规定，抓紧落实处理供销合作社财务挂账、金融债务、社有企业职工社会保障等历史遗留问题。保持供销合作社组织体系和社有资产完整性，任何部门和单位不得违法违规平调、侵占供销合作社财产，不得将社有资产纳入地方政府融资平台，不得改变供销合作社及其所属企事业单位的隶属关系。

（十八）确立供销合作社的特定法律地位。在长期的为农服务实践中，供销合作社形成了独具中国特色的组织和服务体系，组织成分多元，资产构成多样，地位性质特殊，既体现党和政府政策导向，又承担政府委托的公益性服务，既有事业单位和社团组织的特点，又履行管理社有企业的职责，既要办成以农民为基础的合作经济组织，又要开展市场化经营和农业社会化服务，是党和政府以合作经济组织形式推动“三农”工作的重要载体，是新形势下推动农村经济社会发展不可替代、不可或缺的重要力量。为更好发挥供销合作社独特优势和重要作用，必须确立其特定法律地位，抓紧制定供销合作社条例，适时启动供销合作社法立法工作。

（十九）加强供销合作社自身建设。各级供销合作社要切实增强深化综合改革的自觉性主动性，转变行政化的思维方式和工作方法，用改革的思路和方法不断破解体制机制难题，着力在关键环节和重点领域取得突破。加强供销合作社人才队伍建设，广泛吸引各类经营管理和专业技术人才，着力培养一批懂市场、会管理的优秀企业家，造就一支对农民群众有感情、对合作事业有热情、对干事创业有激情的高素质干部职工队伍。巩固供销合作社系统党的群众路线教育实践活动成果，切实加强和改进作风。大力弘扬“扁担精神”、“背篓精神”等优良传统，推进供销合作社文化建设，汇聚起推动供销合作事业发展的强大精神力量。

浙江省供销合作社系统推进为农服务与电子商务相结合

近年来，浙江省供销合作社认真贯彻落实全国总社及省委、省政府“电商换市”的决策部署，充分发挥自身传统产业和经营网络优势，以市场为导向，以联合合作为手段，以搭建网上农产品销售平台和农村经营服务平台为抓手，大力推进传统为农服务模式与新兴电子商务的融合发展，取得明显成效。至目前，全省供销合作社发展各类涉农电子商务企业（合作社）127家，建设各类地方特色馆18个，2014年实现电子商务销售额12.5亿元，电商企业和电商销售额同比分别增长65%和4倍。

一、主要做法及成效

（一）以特色（产）馆建设为载体，实施网上“供销百馆万店”工程。2013年初，省供销合作社围绕打造“浙江网上农产品大市场”目标，启动建设网上“供销百馆万店”工程。重点从两方面加大推进力度，一方面加强与淘宝网、京东商城、1号店等电商平台合作，承建了淘宝网浙江省馆和京东商城浙江省馆，并与1号店签订了战略合作协议；另一方面加强内部资源整合，通过规划引导、社社（企）合作、政策扶持、技术支持，推进实体化电商平台建设。至目前，已在淘宝网、1号店及京东商城三大电商平台上建成各类地方特色馆18个，入驻网商近1500家，入驻商品近4000种，并与2000多家合作社和生产企业建立了产销对接关系。“淘宝网浙江馆”今年2月2日上线后，已入驻网商657家，入驻商品2000余种，其中浙江地标产品159个、中华老字号产品75个、浙江重点地域特色产品628个。

（二）以农村连锁经营网络为基础，打通农村电子商务最后一公里。各地供销合作社利用原有的农村连锁经营网络，积极发展农村电子商务服务站，为农民提供网上代买日用品、代售农产品等服务，有效解决电商终端薄弱、农民网购网销不方便问题。衢州市及衢江区两级供销合作社依托基层网点及物流体系，牵头建设全市农村“乡村淘”，不仅为农民提供日用消费品代购、农特产品代销等服务，还积极开展物流配送及农村电子商务培训等综合服务，切实发挥好供销合作社网络的“双向流通”功能，为农村电子商务发展提供有力支撑。目前，“乡村淘”已建成网点62个、代购物品包裹1.2万余个、累计交易额100多万元。

(三) 以发展农产品电子商务为牵引, 促进农民增产增收。各地供销合作社积极引导涉农企业、合作社、农产品经纪人等市场主体介入电商领域, 培育出一批成长性好、市场前景广阔的农产品电商经营和服务主体。至 2014 年底, 全省系统发展农产品电商企业(合作社) 110 个, 销售茶叶、食用菌、干果、水产等农产品 7.6 亿元, 同比增长 347%。德清诚信公司依托“淘宝网?德清馆”在西部山区开设 3 家线下体验店, 顾客可以在店内购物, 也可以通过扫二维码上网选购, 为农产品“下山”找到了出路。金华市供销合作社成立了全省首家市级农产品电子商务产业园, 吸引 32 家农产品电商企业入驻, 去年 4 月开园, 当年实现销售 2.18 亿元。

(四) 以农资经营服务转型为契机, 建设“智慧农资”服务平台。根据省政府《关于推进现代农资经营服务体系建设的意见》(浙政办发[2014] 50 号) 要求, 省供销合作社下属浙江农资集团于 2013 年启动全省“智慧农资”服务平台建设。目前, “智慧农资”已经建成 7 个子平台中的 4 个, 并开发出手机客户端应用软件“益农宝”。农民通过“益农宝”可以随时随地享受农技专家咨询、农技知识传授、病虫害防治等在线服务, 运行以来已解答各类问题 7000 多个, 成为农民信得过的“农资诸葛亮”。接下来, “智慧农资”将与全省供销合作社实体农资经营网点和庄稼医院体系相互融合, 形成线上线下协同互动的服务体系, 为我省农民提供更加优质、高效、便捷的服务。

二、浙江省供销合作社下一步发展农村电子商务工作思路

根据全国总社和浙江省委、省政府关于加快发展电子商务的部署, 省供销合作社将进一步拓展农村电子商务发展领域, 提升农村电子商务的发展质量和服务水平, 力争用三年时间, 省社本级着力打造“五大平台”, 市、县供销合作社大力实施“五个一”工程, 上下对接, 打造“浙江省网上供销社”, 努力成为农村电子商务发展的骨干力量。到“十三五”末, 全省系统构建起自建平台与借助第三方电商平台相互支持、线上交易与线下交易融合发展的格局。全省系统流通企业电子商务应用率达到 80% 以上, 基层经营服务网点信息化改造比率达到 70% 以上, 电子商务交易规模占全系统销售总额比重达到 40% 以上。

(一) 省社本级着力打造“五个平台”。

一是以浙江兴合电子商务公司为主体，建设以浙江特色（产）馆为主要内容的浙江农产品网销平台。努力建设好淘宝网浙江省馆，加强农产品供应链建设，建立健全农产品质量检验检测和追溯体系，增强网销平台的综合服务功能，提升集聚和辐射能力。同时加强对全省系统建设地方特色馆的指导和服务，实现与市县馆的连接和互动，打造“浙江农产品网销平台”。

二是以中国茶叶拍卖交易服务公司为主体，建设以大宗农产品现货交易服务为主要内容的浙江东海商品交易平台。加快推进“浙江东海商品交易中心”建设，适时推出市场需求的交易品种，通过整合产业链和供应链，为生产企业和分销企业、批发企业和零售企业网上交易提供第三方服务，打造我省专业性特色农产品电商交易平台。

三是以浙江农资集团为主体，建设以农资经营服务为主要内容的“智慧农资”服务平台。围绕农资应用和满足现代农业生产需求，按照“完善平台、充实内容、扩容终端，互联互通”的要求，加强与上下游厂商的对接和经营协同，大力推广先进农化技术，广泛开展农资“一体化、专业化、个性化”服务，努力打造全国性第三方农资电商平台。

四是以浙江天使湾创业投资公司为主体，建设以为青年创业创新服务为主要内容的互联网创业创新孵化平台。积极为互联网青年创业者提供资金支持和人才培养等创业辅导服务，未来5年，天使湾创投公司在互联网领域的投入将不少于5亿元人民币，努力成为国内领先的互联网创业创新孵化平台，以开创性的投资孵化促进互联网的应用与发展。

五是以浙江兴合金融服务有限公司为主体，建设以为农民生产经营提供融资服务为主要内容的农村合作金融服务平台。努力探索契合农村与农民实际需求特点的金融产品和服务方式，满足农村多元化金融服务需求，在着力缓解农村和农民融资困难的基础上，让农村和农民得到更多、更实惠、更便捷的金融服务，打造我省农村合作金融服务平台。

（二）市、县级供销合作社大力实施“五个一”工程。

一是发展一个市场主体。主动适应经济转型升级和互联网经济发展趋势，改革经营模式和服务手段，通过整合改造日用消费品、农产品企业，或新组建电子商务企业，积极介入电商领域，使市、县级供销合作社成为发展农村电子商务的重要依托。建立县域

电子商务物流分拣配送中心，构建由县到村的商品物流配送体系，破解农村电子商务发展“最后一公里”的瓶颈制约。

二是搭建一个服务平台。建设市、县电子商务运营服务中心，一方面为本地网商提供技术和软硬件支持，做好专业服务工作；另一方面通过人员培训、营销策划、摄影、美工等方面的服务，帮助传统生产经营企业电商化。

三是组建一个服务组织。积极争取政府支持，发起成立市、县级电子商务协会（联盟），发挥协会（联盟）在制度建设、权益保障和行业自律方面的作用，引领当地电子商务的健康发展。

四是实施一项改造工程。结合“三位一体”综合改革，有计划地对基层经营服务网点（农村综合服务体）进行信息化改造，充实经营服务内容，在巩固便民超市、农资代销等传统服务基础上，增加网上代购代销、信用合作业务，有条件的还可拓展服务领域，开展非农便民服务。

五是健全一项保障机制。整合利用现有的政策资源、组织资源、网络资源、院校资源和企业资源，引导资金、技术、人才等各种要素支持电商发展。

“混”，做强做大职业院校的良方？

“纯粹的公办，活不起来；纯粹的民办，大不起来。怎样做强做大职业院校呢？用好一个‘混’字。”不久前，在江苏泰州召开的全国高职高专校长联席会议 2014 年年会上，中国职教学会副会长俞仲文的一席话，引发了高职院校长们的思考。

国务院《关于加快发展现代职业教育的决定》中提出，“探索发展股份制、混合所有制职业院校，允许以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利。”这是党的十八届三中全会之后，涉及教育的官方文本中，首次直接移用和嫁接“股份制”和“混合所有制”这两个经济领域的专业术语。作为首次引入职业教育界的新概念，“混合所有制”对于很多职教界人士来说还是一团雾水。职业院校能“混”吗？需要“混”吗？怎样“混”？太多的问题需要解答，“混合所有制”这 5 个字，成为了年会上的高频热词。

职业院校能“混”吗

“教育是公益性事业，学校是非营利法人。在教育法、高等教育法、民办教育促进法、职业教育法等法律尚未修改之前，严格地讲，教育领域并不存在所谓的‘股份制’或‘混合所有制’。”对民办学校法人治理结构有着多年研究的上海教科院民办教育研究所所长董圣足，从学理和法理角度对教育领域“混合所有制”的说法提出了异议，他认为，当前教育理论思考和地方实践层面所探索的“混合所有制”，用“泛混合所有制”或“类混合所有制”的说法，可能更恰当一些。不过既然官方文件中已这样表达，也就这样借用了。

虽然在学理和法理上尚存在着争议，但并不妨碍各地对教育“股份制”和“混合所有制”的探索。董圣足告诉记者，从上世纪末，我国一些地区的教育领域就出现了“股份制”的尝试，浙江台州椒江的书生中学被认为是“教育股份制”的发端。1996 年，椒江区教育局提出“教育股份制”的构想，由教育局牵头、邀请 32 个企事业单位和个人共同入股，集资成立了书生教育实业有限公司，投资建设了书生中学。

“股份制”在我国民办教育，特别是民办高等教育中比较典型。从开办资金的投入形态看，主要有三大类型：一是股份制教育投资公司，也就是前面提到的“台州模式”。

二是“股份制”学校，出资主要体现在学校层面，即由两个或两个以上出资人以资金或其他生产要素投入学校的建设和运营。这种形态以温州比较有代表性，因此也被称为“温州模式”。三是“混合所有制”学校，其中以浙江大学城市学院比较具有代表性。浙大城市学院先期由三方投入：浙大以品牌投入 6000 万元，杭州市政府投入 6000 万元，浙江省邮电管理局投入 5000 万元校产。目前一些由公办高校发起、吸收社会力量参与举办的独立学院，也都属于“混合所有制”办学。

董圣足指出，现在职业院校中普遍开展的“产学研合作（联盟）”、“职业教育集团”、“跨学校（地区）协作组织”等，只要没有涉及实质性的“产权”合作或资金投入，都不应属于“混合所有制”的探讨范畴。

但许多职业院校的校长认为，这些“联盟”和“集团”虽然暂时没有“产权”合作，但也存在着人力、物力等资源的共享，在讨论职业院校“混合所有制”时，不妨也将其考虑进去。

职业院校需要“混”吗

对于职业院校是不是需要“混”，广东工程职业技术学院院长劳汉生的回答是“毋庸置疑”。从 2007 年开始，学校与迅达（中国）电梯有限公司开展合作，从开始时一个专业的订单培养发展到现在的共建实体学院。

迅达（中国）电梯有限公司是国内知名的电梯制造安装企业。刚开始合作时，迅达公司投资 2000 多万元，在校内建成了一流的生产性实训基地，供学生实训及企业培训使用，双方按照企业员工的培训模式对学生进行职业训导，实行校企“双导师”制，共同承担教学实训任务。合作一年后，学校获批成为首批机械工业部电梯技术技能鉴定站。这一年里，迅达公司也一跃成为华南地区标志性建筑电扶梯最大供应商。2010 年，在成功合作的基础上，广东工程职业技术学院与迅达企业共同创办电梯技术学院，成为利益共同体，校企合作进入新阶段。

公办职业院校需要“混”，民办职业院校也渴望“混”，南通理工学院就在“混”中尝到了甜头。

南通理工学院副院长唐勇泽介绍说，学校今年 5 月才由紫琅职业技术学院升格为本科院校。紫琅职业技术学院是一所民办高职院校，成立于 2000 年，当时的办学主体为江苏江海科教开发公司和陈明宇。

近几年，在江苏这个教育资源丰富的省份，高考生源数量急剧下降，“吃不饱”成为了常态，与此同时，许多优秀师资被公办高校挖走，流失十分严重。学校发展形势严峻，面临着生存危机。2010年，江苏省出台了《关于进一步促进民办教育发展的意见》，其中有这样的规定，“有国有资产参与举办的从事学历教育、学前教育、特殊教育的民办学校和从事非学历教育的民办教育培训机构，可以登记为事业单位法人”。正是这句话让学校萌生了引入国有资产，探索“混合所有制”的想法，初衷非常朴素——登记为事业单位法人，就可以为教职工缴纳事业单位保险，便于引进和留住人才，让教职工更加安心地工作，把学校办好。于是，在2012年，学校引入了江苏省教育发展投资中心，占股5%，成为有国资参与的“混合所有制”学校。

成效当然也很显著，2013年4月，学校在江苏省民办高校中率先登记为事业单位法人。由于有国有资产参股，并被登记为事业单位法人，学校在社会上的美誉度上升。教职员工也士气高涨，与原先相比，引进人才更加容易了，人才流失减少了。江苏省教育发展投资中心作为学校股东之一，选派一人进入校董会担任副董事长，成为办学主体，责任自然内生，在学校升本的关键时期，给予了学校1000万元的资金支持。

这样的两个例子，也正印证了俞仲文所说的“纯粹的公办，活不起来；纯粹的民办，大不起来”的说法。要做强做大职业院校，需要探索“混合所有制”这条路子。董圣足将“混合所有制”的功用总结为四个方面：筹集、整合、增效和撬动。筹资指集聚资金，壮大实力；整合指优势互补，各取所长；增效指优化结构，增强活力；撬动指放大当量，扩大影响。

职业院校怎样“混”

虽然职业院校引入“混合所有制”可以带来种种发展“红利”，但由于政策不明晰，操作边界不清楚，许多院校长怕触碰到红线，还处于观望之中。一些院校长坦陈，现在只敢在二级学院的层面上进行“试水”，对于整个学校层面的“混合所有制”，还不知如何入手。即便是二级学院，也有一些学校由于操作不当，惹来麻烦，被有关部门调查。

针对院校长们的这些担心，董圣足从宏观、中观、微观三个层面提出了自己的建议。

他认为，宏观层面上，国家要稳妥推进营利性与非营利性民办职业院校的分类管理制度，在大力倡导和支持非营利民办职业院校发展的同时，对营利性民办职业院校实施“负面清单”管理，放松准入管理，充分尊重价值规律，充分利用市场机制。他进一步

解释说：“推进营利非营利分类管理，需要突破几个难点，理念正义与价值公平、合法地位与合理空间、产权归属与退出机制、自主管理与灵活运营、统筹规划与适度监管。”

在中观层面，董圣足希望地方政府能够解放思想，因地制宜、因势利导，为“混合所有制”办学创造更加宽松的外部环境，搭建更为通畅的制度平台。

至于微观层面，董圣足鼓励职业院校要勇于探索、贵在创新，努力在多元投入、多边合作、多方治理、多样发展上闯出一条新路。

杭州职业技术学院从2008年开始引进当地主导行业的主流企业建设“校企共同体”，探索“混合所有制”，相继建立起七个“人财物融通、产学研一体、师徒生互动”的新型二级学院实体。院长贾文胜向与会院校长们贡献了学校二级学院探索“混合所有制”相对成熟运行机制的经验。

据贾文胜介绍，经过几年的运转，七个二级学院探索出了六大运行机制，在校企双方的切磋磨合中日臻完善。

一是建立“管理共同体领导机制”。院校企共同体的理事会结构，按照企业出任理事长、校方副理事长，企业人数多于校方（一般是4：3）的原则安排，保证企业对共同体的“主体发言权”和责任担当。二级学院院长、副院长双方交叉选派。

二是创造“师资共同体互补机制”。七个学院相继建立了校企“双专业负责人制”，各学院聘请企业工程师、技术人员为学院兼职教师，企业也根据需求或聘请学院专业教师担任相关部门副总经理、副总监，逐步实现双方的“身份互认、角色互通”。

三是培育“专业共同体建设机制”。由企业提出最新岗位需求和标准，商定人才培养方向，增设相关专业，共同制定课程体系。课程体系与企业岗位深层联通，校企双方共同组建课程开发团队。学校教师主要做课程的整体设计、体系性知识的讲解、对企业教师实践指导的提炼总结等工作；企业教师主要从事教学项目的选择、经验型知识的讲解传授以及对学生实践操作的专门指导和作品点评。

四是营造“产学研共同体创新机制”。包括建设合作培训中心、合作研发平台、合作生产项目。

五是建设“资源共同体互助机制”，把企业资源支持和学院专业设置对接，推动企业资源和学院工作双向“融入”，学校资源的“开放”与企业需求的结合。

六是实现“文化共同体交融机制”。校企共同体的文化交融，走过了由表及里、逐步深化的三个阶段，从表层的“主动贴近”，到中端的“互相体验”，再到如今的“相互交融”。

“混合所有制”给职业学校带来的勃勃生机，以及实际操作层面有效的经验分享，虽然一时还难以抹去院校长心中的疑虑，但经过交流，这些“混合所有制”先行者所播洒的火种，却也点燃了一些院校长们心中勇敢创新的火苗。

（原载《中国教育报》，2014年11月17日第6版）

职业院校探索混合所有制的有效形式

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。借鉴经济领域改革经验，混合所有制职业院校应当是由国有资本、集体资本、非公有资本等不同所有制的两个及以上主体共同出资举办的新型教育模式，其本质特征是产权结构、治理主体多元化，既包括二级学院探索的混合所有制办学模式，又包括学校层面的混合所有制探索。

当前，发展混合所有制职业院校至少可以探索以下五种实现方式。

一是公办职业院校引入社会资本。我国职业教育的办学体制以国家为主体，政府既是举办者又是管理者，还是评价者，这种以政府为主体的办学体制使举办主体之间力量比例失衡，职业院校发展模式僵化、缺乏活力，难以适应市场变化需求。当前公办职业院校可以尝试引入社会力量，参与重大项目建设，参与校企合作。公办校引入社会资本有多种形式，既包括引入国有企业资本，例如中山火炬职业技术学院与中山火炬工业开发总公司联合共建生产性实训校区，将场地、设备、资金、技术、专利、人才划分成若干股，公司、学院、入驻企业分别选持股份，持股各方按一定比例分配红利，创造了“多形式参股”的实训基地建设模式；也可以引入民营资本，例如沈阳职业技术学院成功引入民营企业投资 6500 万元，共建国家示范性软件学院；还可以引入行业资本，例如温州职业技术学院以行业企业为依托，联办二级学院、共建专业、共建课程、共建实践基地，都是成功的探索。

二是民办职业院校引入国有资本。民办职业院校体制机制灵活高效，市场反应灵敏，但普遍存在办学资金短缺、融资渠道单一、对学费依赖性大、缺乏发展后劲的现象。对此，可以探索引入国有资本参与办学，减少学校投资压力，发挥国有资金的引导作用和社会诚信效应。如 2012 年，民办高校紫琅职业技术学院引入江苏省教育发展投资中心，占股 5%，成为有国资参与的“混合所有制”学

校，在学校升本的关键时期，给予 1000 万元的资金投入，使得学校的美誉度上升。

三是公办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。受委托管理的学校，其办学体制、学校性质、经费投入、教师编制、收费标准不变。这一模式最早可以追溯到 2004 年上海浦东新区率先实行的委托管理，其将薄弱公办校委托给独立的社会教育管理机构管理，取得明显成效。在职业教育领域，民办职业学校委托管理公办职业学校已有探索。如民办高校齐齐哈尔工程学院委托管理公办的甘南县职教中心，构建了多元化的产权关系格局，既保证了国有资产的保值增值，又建立起灵活的激励制度，带来公办学校所不具有的办学活力和效率。除了民办院校委托管理公办院校，公办职业院校也可委托管理民办院校。例如，公办高校厦门理工学院入驻民办院校厦门软件职业技术学院，获得该校的控股权，双方签订协议，师资、设备等方面资源共享，厦门理工学院校长担任厦门软件学院理事会理事长。展望未来，公办、民办职业院校互相委托管理这一模式将在探索中进一步得到推广。

四是不同资本合作投资新办职业院校。由公办院校、国有资本、集体资本、民营资本、外资共同投资新办学校，是探索混合所有制学校的又一种形式，其中以独立学院为典型代表。独立学院作为中国高等教育办学体制创新的产物，是由公办大学与社会组织或个人合作利用非国家财政性经费举办的一种新型办学模式，既充分利用了公办高校的资源优势、师资优势、管理优势，又充分发挥了民间资本的资金优势、机制优势、市场优势，企业负责投资建设独立的校园、校舍，投资购置办学设备及各项硬件办学条件，公办大学负责教学管理和教学组织，从办学伊始就实现了高起点、跨越式发展。独立学院这种办学形式带有混合所有制的基本特征。在高等职业教育领域，也可以大力借鉴这一模式，整合公有资本、非公有资本联合投资新建职业院校。目前，已有按照该模式创办职业院校的先例。如海南职业技术学院由海南省教育厅、海口农工贸股份有限公司和海南广播电视大学共同出资举办，三方办学主体的代表组成董事会和监事会，实行董事会领导下的校长负责制，内部运行管理遵循教育要求并参考企业管理模式。苏州工业园

区职业技术学院由 4 个大中型企业买断控股，完全按股份制运作，企业、高校和政府董事会席位中分别占到 67%、26%和 7%。

五是 PPP 共建职业院校基础设施。公私合作伙伴关系(PPP)是政府与市场组织、非政府组织、个人合作提供公共产品的一种制度设计，20 世纪 90 年代由英国率先提出，继而在西方发达国家和发展中国家广泛运用。教育领域公私合作伙伴关系是政府公共部门和社会资本建立合作关系，提供教育服务以促进教育发展的一种新模式。双方通过协议明确各自的权利和义务、风险和收益，典型模式有英国的私人融资计划、澳大利亚新南威尔士州的新学校项目、美国的特许学校和契约学校、菲律宾的学校领养计划等。当前发展混合所有制职业院校，可以借鉴 PPP 模式，公私联合开展职业院校图书馆、体育馆、实验室等校园项目建设，实现资源共享。如哈尔滨市职业技术学院实训基地由政府提供土地和师资，由企业投入资金和设施，收取学费收入，既缓解了政府投资压力，又为企业开辟了一条投资公共服务事业、获取稳定收益的新渠道。四川工业科技学院初迁到德阳市罗江县时，当地县政府以拆迁成本四分之一的低价提供学校建设用地 650 余亩，还投入 2450 万元在校园内共建图书馆、体育馆、体育场、军训基地等，这些场馆设施既为师生所用，又向市民开放。

一切事物日趋完善，都是来自适当的改革。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，与其他改革一样，混合所有制职业院校改革不可能一蹴而就，没有多少现成模式可参考，也不可能照搬其他国家的做法，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。

（原载《中国教育报》2015 年 3 月 26 日）

探索混合所有制职业院校的几点理性思考

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”,如苏州工业园区职业学院、海南职业技术学院等,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”,如江苏紫琅职业技术学院,2000年成立时的办学主体为江苏江海科教开发公司,2012年引入了江苏省教育发展投资中心资本,成为有国资参与的“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,如杭州职业院校的电梯实训基地,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;公办职业院校限于体制和政策因素,混合所有制的实践迄今尚未“登堂入室”成为学校层面的现实。这也正是“探索发展股份制、混合所有制职业院校”政策出台后引发热议但进展不快的基本背景。把“混合所有制”这样一个经济学概念借用到职业教育领域,有些前提性、现实性问题值得分析。

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教育院校，相关上市公司有望迎来政策利好”^[1]。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。当前大型国企要加快“股份制、混合所有制”改造的目的，不是因为缺钱需要吸引民资来救急，而是因为混合所有制改革事关庞大而僵化的国资能否“断奶”和焕发市场竞争力；而一些独资民营企业出让股权搞资本多元化，目的和国企不仅不同，并且存在填补资金不足、减少市场风险、融资上新项目、攀“国资高枝”争取政策资源等多重动机。由此可见，国有和民营机构的“背景”和“局限”经常是互逆的。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”^[2]、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”^[3]，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”^[3]，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”^[3]，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。欧美的经验应该学习，但在目前还不具备类似条件的情况下笼统提出把公办职业院校“推向市场”，要么会使学校的发展受到资金限制后劲不足，要么可能导致办学主体更多关注“资金回报”而有意无意地牺牲“教书育人”的教育宗旨。

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。如监督机制，目前公办职业院校和市场“接轨”程度还不高，由于有公办单位员工“主人翁”意识制约、各种“学习教育”以及上级纪委审计部门的巡查，一般说还比较规范。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。根据股本结构的不同，既存在民营资本利益被国有股东侵占最

终导致民营不得不愤而退出的可能，也存在由于国、私股东对其代理人激励机制不一致，导致国有股权代理人与私人股东“合谋”引发国资流失的风险。由于职业院校不是经济实体，不必用经济指标衡量得失，因此在与民营合作时，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 and 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席会议、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。

参考文献

- [1] 姚轩杰.职业教育放开,市场规模扩大 [N].中国证券报,2014-06-24.
- [2] 王振洪.混合所有制:企业参与高职教育的有效途径 [N].中国教育报,2015-01-22.
- [3] 翟帆.“混合所有制”,做强做大职业院校的良方?[N]中国教育报,2014-11-17.

（原载《中国高教研究》2015年第04期）