

职业教育集团 实体化办学的治理结构和运行机制创新

张彦文, 马菲菲

(天津医学高等专科学校, 天津 300222)

摘要:为更加有效地聚集资源而提升职业院校办学水平,有必要推进职业教育集团实体化运行。但这一发展要求受制于我国现行法规政策方面的有关规定,因为现有职教集团绝大多数由职业院校牵头,不能注册成立独立法人单位,从而难以发挥职教集团的整体作用。可以重新设计职教集团的治理结构,将职教集团划分为指导层、领导层、执行层和基础层,着力将职教集团执行层面的职能机构和基础层面的产业学院实体化,在职教集团整体上不能成为独立法人的情况下,也能达到职教集团实体化办学的成效。

关键词:职教集团;实体化运行;产业学院

中图分类号:G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2022)0013-0032-06

一、职业教育集团实体化运行的内涵界定、政策要求和现实困境

1. 职业教育集团实体化的内涵界定

自2019年以来,国家对职业教育集团一直强调实体化,目的在于让其在聚集教育资源方面更加扎实地为提升教育质量服务。所谓实体化意指将事物转化为实体的特定状态。这里所说的实体,是从法律的层面考量:它必须是一个独立的法人组织。马骏等学者认为,职教集团作为实体化办学意味着这一实体组织应当“具有独立法人资质或产权,其首要条件是“具有独立法人资质或产

权,是责、权、利相统一的实体组织,具有一定的治理架构、运营机制及运作环境,具有依托社会、自我管理、可持续发展的绩效衡量”。^[1]这一思路将实体化的职教集团与松散型职业教育组织联盟区分开来。按照这个思路,实体化运作的基础在于多元主体的合作协同,在多元协同的运行机制上,“建立行业常态化的沟通协调机制,为职业教育投入方、管理方、举办方、服务对象提供交流对接的机会”。^[2]其内部表现为统一实施的行为准则和规范标准,所有成员共同遵循一系列具有约束力的协调合作、资源共享、风险收益共担的制度,依托

收稿日期:2022-01-12

基金项目:教育部职业教育改革创新课题“示范性卫生健康职教集团建设研究与实践”(项目编号:HBKC212042,主持人:张彦文);天津市教委教育评价改革试点项目重点课题“卫生职业院校产教融合质量评价改革与实践”(项目编号:32,主持人:张彦文);中国高等教育学会医学教育专业委员会医学教育研究课题“以产教融合助推医学职业教育创新发展的研究”(项目编号:2020B-N01412,主持人:马菲菲)

作者简介:张彦文(1966—),男,硕士,教授,主要研究方向为卫生职业教育;马菲菲(1978—),女,硕士,副教授,主要研究方向为卫生职业教育。

特定的合作项目或教学任务构建协作共享的利益链条,通过跨区域、跨行业统筹整合办学资源,“使其发展具有较好的异质性资源特质。”^[3]其外部表现为集团各成员作为一个整体,在一个汇聚各类职教资源与信息要素的共享平台上,“加强成员间的合作与交流,充分整合资源,实现资源的共享与合理配置。”^[4]开发服务于区域发展、产业布局以及职业教育办学本身的产品项目。按照这个标准,现有1500余家职教集团中,只有为数极少的那些由企业或社会组织牵头并注册为独立法人的职教集团能够实现实体化运行,而绝大多数由职业院校牵头且由若干企业联合组建的职教集团基本上达不到这个标准。

2. 职业教育集团实体化运行的政策要求

2019年9月30日,教育部发出关于开展示范性职业教育集团(联盟)建设的通知,决定在全国范围内开展示范性职业教育集团(联盟)建设工作,明确到2020年初步形成300个左右的示范性职业教育集团(联盟)。这项建设工作要求坚持在改革创新中探索新经验、新模式,示范性职教集团(联盟)必须有特色、成规模,具有可借鉴、辐射和带动作用,在全国或省域内、行业内产生重要影响;优先支持一批紧密对接国家重大产业发展的大型职业教育集团,支持跨区域实体化运作的职业教育集团。^[5]2020,教育部公布第一批全国示范性职业教育集团(联盟)培育名单,相关文件进一步提出:示范性职业教育集团(联盟)培育单位“纳入职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)重点任务,待培育期满后,将组织统一认定500个左右实体化运行的示范性职教集团”。^[6]2021年10月,为贯彻全国职业教育大会精神,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,其中再次确认职业教育集团要“推进实体化运作”。

职业教育集团实体化运行的政策要求表明,为有效推进职业教育集团化办学,必须先将职教集团实体化运作落实到位。值得注意的是,教育部相关文件关于职教集团实体化的要求较为笼统,而《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》中的表述是:“鼓励行业龙头企业主导建立全

国性、行业性职教集团,推进实体化运作。”这里的“实体化运作”要求显然不是针对绝大多数由职业院校牵头的职教集团而言的,而是选择性地指向更容易实现实体化运行的由行业龙头企业主导的职教集团。这一方面表明职教集团实体化并不是一件容易的事,同时也表明由职业院校牵头的职教集团实现实体化运行还需要深入开展改革探索。

3. 实现职业教育集团实体化办学的制约因素

分析发现制约我国职业教育集团实体化运行的主要有两个方面因素。

一是法规政策层面。国家相关部委出台的关于职教集团的指导性文件,虽然明确鼓励和支持职教集团向实体化方向运行,但还仅限于政策层面的意见建议,缺少对职教集团法律主体的明晰界定;对职业教育集团的地位、运作权限、业务范围,以及实体化办学中各行为主体的责任、权利、义务等均缺乏明确规定。更为困难的是,职教集团实体化必然涉及国有或公有资产的保值增值或流失问题、公办职业院校负责人作为领导干部的兼职兼酬问题,以及职教集团跨地区冠名、政府等公共部门参与职教集团实体活动等均有明确而具体的限制性规定,可见职教集团实体化运行限制重重。教育部曾在2015年专门就职教集团化办学发文提出:“鼓励集团按照国家有关规定成立社团法人或民办非企业单位法人。”但国家民政系统关于法人登记的规定并不适应职教集团这种组织,实际上也就不可能让职教集团成为法人组织。这种状况决定了在当前政策法规条件下,职教集团不可能比照公司治理模式,实现以符合市场化要求的自主经营、独立核算、承担风险等为基本要求的实体化运作。

二是运行机制层面。受相关法规政策缺失的影响,现有各职教集团的章程、制度缺乏约束力,有的职教集团虽有内部制度但执行不力,有的职教集团甚至没有集团运行的制度设计,这就很难保证集团的可持续运行。一般来说,“对于企业和职业院校结为合作关系体而言,利益需求是校企双方共同利益取向的公共需求。”^[7]以校企核心利益为基础的合作各方“利益链”的形成,是职教集

团实体化运行的生命力所在。由于受制于上述法规政策缺失,当前各职教集团在章程中都明确规定:参与集团的各主体原产权属性不变,这就必然给校、行、企之间的人员、资产、管理的有效整合带来难以克服的困难。这决定了职教集团只能作为一种松散型联盟共同体而存在,难以真正实现实体化运行,自然也就不能将“优势互补、资源共享”落实到位。

以上情况表明,从整体上以独立法人形式构建职教集团已陷入困境;对职教集团的实体化运行,须“分清职业教育和企业在核心目标、利益主体、利益特点和利益范围等方面的差别”^[9]。基于完善职教集团实体化办学的治理结构、创新职教集团实体化运作机制等关键环节,从其治理结构和运行机制上加以改革创新,才有可能实现突破。

二、职教集团实体化办学的治理结构创新

1. 职教集团实体化治理结构设计创新思路

职教集团实体化“内部治理机制的构建应基于职业教育内在发展逻辑”^[9]。以当前职教集团普遍由职业院校牵头为例,在当前法律法规有所缺失而难以整体上将职教集团建成独立法人的情况下,需要转变思路,通过集团治理结构的设计,使职教集团各个组成实现实体化运行,这样也完全可以达到实体化办学的客观效果。按照这个思路,须分步骤做好以下工作。

一是以产业学院的形式整合职教集团各组成单位。现行职教集团的组成单位参与集团办学活动,都是与集团直接发生联系。由于集团的职能部门(如秘书处和各专业委员会等)本身也因其松散组合的形式而难以发挥有力的协调作用,从而各组成单位参与集团活动难以具体化、有效化。如果以专业(群)为纽带、以产业学院的形式将各集团组成单位组织起来,即各参与集团的单位以产业学院形式作为集团的基础(层)单位,则为整个职教集团的实体化运行打下了坚实的基础。

二是将职教集团的职能部门与集团牵头单位的职能部门合二为一。现行职教集团的职能部门仅限于集团秘书处和若干专业委员会,这些专业

委员会基本上由集团组成单位的代表组成,缺少专门的工作人员,难以支撑集团的实体化运行。如果将集团秘书处与集团牵头单位的产教融合促进中心合二为一,并将集团牵头单位各相关职能部门与集团职能部门(其组成人员可由集团组成单位共同构成)的职能整合起来,进而实现合署办公(在现代信息技术条件下异地之间实现合署办公完全可行),由这样的职能部门联系集团所属各产业学院,开展多种形式的合作办学活动,就有可能实现集团实体化办学的目标。

三是规范职教集团理事会建设,特别是引入行业(专业)指导委员会承担集团监事会职能。由业界影响较大的职业院校牵头的职教集团,一般采用理事会管理体制,并以一系列管理制度作为支撑。这些制度详细规范集团参与单位的责任权利并由集团章程加以确认,以各参与集团的单位正式签字为执行保障。行业(专业)指导委员会派代表承担监事会职能,也同样用监事会章程确定其权利和义务。这两个章程的规范制定和严格执行,为职教集团实体化运行提供了极为重要的保障条件。

四是发挥政府主管部门的资源协调作用。职教集团的健康运行“是一个多元利益相关主体互动共生的过程”^[10],离不开教育、人社、财政、发改、民政等政府部门的参与。这些部门因法规政策规定不能直接成为职教集团的组成单位,但它们可从不同角度为职教集团带来资源,发挥必要的协调作用。为切实发挥这种协调作用,集团牵头学校首先获得其主管政府部门的支持,通过主管政府部门再获得市政府主管领导的支持,并由其协调其他相关政府部门,共同组成集团指导委员会。这就进一步强化了职教集团实体化运行的保障。

上述关于职教集团实体化治理结构的设计思路如图1所示。在上述设计框架中,真正能体现职教集团实体化特征的,是作为执行层和基础层的实体化组织,分为10个职能中心和一系列校企合作实体化项目。其中,10个职能中心与集团牵头学校的有关职能部门合署办公:职业教育发展研究中心对应职业教育研究所,职业教育资源建

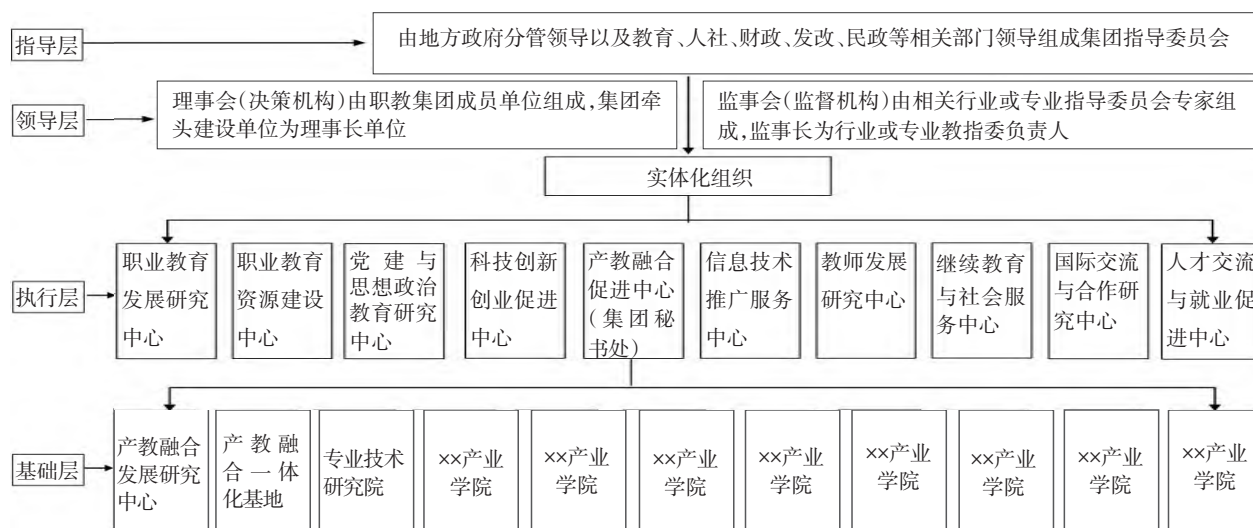


图1 职教集团实体化治理结构

设中心对应教务处,党建与思想政治教育研究中心对应马克思主义学院,科技创新创业促进中心对应科技处(双创中心),产教融合促进中心对应校企合作办公室,信息技术推广服务中心对应网信办公室,教师发展研究中心对应人事处,继续教育与社会服务中心对应培训部,国际交流与合作研究中心对应外事处(国际教育学院),人才交流与就业促进中心对应招生就业处。除产教融合促进中心因其同时作为集团秘书处而由集团牵头学校牵头之外,其他职能中心可由参加集团的单位经推荐担任或轮流担任,以调动集团各参与单位对集团建设的积极性。各职能中心在集团秘书处协调下各自发挥汇聚资源、开发项目、推动实施的各项职能。处于基础层的各校企合作实体化项目包括产教融合发展研究中心、产教融合一体化基地、专业技术研究院和各个产业学院(其数量会随着学校专业发展而不断扩展),都必须实行实体化运行,主要由职业学校与企业合作开展实体化办学活动。它们同样由集团秘书处统一协调。这一治理结构可以有效解决产教融合办学、校企协同育人中的难点问题,进而在整体上实现职教集团实体化运行。

2. 职教集团实体化办学体制创新

我国现有职教集团管理或运行的体制主要有三种形式:管委会体制、董事会体制和理事会体制。由政府直接主导的职教集团一般采用管委会体制,该体制侧重于职教服务与产业发展的需求

对接,表现为由地方政府牵头整合特定区域内的职教资源并成立职业教育联合体,以管理委员会为核心建立基本组织架构。这一体制对政府管辖范围内办学资源的协调非常有效,但不利于聚集、吸引和利用所在区域之外的办学资源。相比之下,董事会体制则更强调市场化、社会化运作,以董事会为决策机构建立公司化的基本架构与治理模式,各投资主体依法享有股东权利并承担有限风险。这一体制仅限于那些由企业牵头组建并具有独立法人资格的职教集团,其运行主要遵循市场竞争规律而非职教办学规律,因而不具备普遍意义。相较于董事会一般由出资人组成、其体制市场化运行特点突出而言,理事会体制则更强调集团的非营利性和集团各成员之间平等合作的特点,特别是由职业院校牵头组建和运行的职教集团更适用理事会体制。

图1所示的职教集团实体化办学治理结构是采用政府指导下的理事长负责制:由教育、人社、财政、发改、民政等相关政府职能部门组成集团指导委员会,由集团成员单位组成理事会作为决策机构,由行业或专业指导委员会组成监事会作为监督机构;构建实体运行的服务机构(在理事长单位设立秘书处并与学校相关职能部门合署办公)和若干产业学院。这一体制既突出了政府主导、行业指导、多元共治的理念,又能保证集团管理部门和校企合作二级单位实体化运行,从而达到职教集团实体化办学的成效。

这一治理结构下,职教集团实体化办学主要通过产业学院(二级学院)来实现。这些产业学院是以参与集团的各职业院校的优势专业为依据,自然也以职业院校为牵头单位组成。同时,由参与产业学院的各单位再组建本产业学院的理事会,自主决定本产业学院的建设和发展。各产业学院办学遵循集团章程和集团工作计划及工作制度,在集团内实行教学资源共享。这样的办学体制能调动参与集团各单位积极性,克服职教集团普遍存在的办学资源和工作机制主要甚至仅仅为集团牵头单位服务的弊端,从另一个角度促进了职教集团实体化办学的实现。

3. 职教集团内部各种关系分析

各职能中心与实体化项目是职教集团实体化办学的重要形式,其中职能中心是职教集团实施管理的组织架构,产业学院为主的实体化项目则是集团化办学的主要呈现。产业学院作为集团成员的组成部分,自身也有理事会(实际上是集团分理事会),其理事会成员同时也是集团理事会成员,理事长也为集团理事会领导机构成员;各产业学院作为集团成员,集团理事会对其具有直接领导关系,同时各产业学院可基于自身发展需要而向集团理事会寻求支持。

各实体化项目接受职能中心的业务领导和管理,从业务对接的角度,主要接受“产教融合促进中心”的“领导”。这种“领导”主要是执行集团理事会对实体化项目提出的任务和要求。在集团大框架下,所有集团成员可自由选择参与集团各实体化项目,成员之间是平行关系,自然也存在业务相交、社会支持和交流、共建共享等关系。

三、职教集团实体化办学的运行机制创新

1. 职教集团实体化办学的决策机制

根据上述职教集团实体化办学治理结构的设计,可以将实体化职教集团的决策机制描述如下:集团理事会在集团指导委员会指导下,召开年度大会,通过年度工作计划为基本决策手段;集团所属二级单位(主要是产业学院)理事会参照集团年度工作计划,自主决定各自的年度工作。整个集团的决策机制呈“二元化”特色,体现了集团集体决策和二级单位自主决策的统一。由

集团决策机制决定的集团执行机制,则由集团各职能部门和二级单位(产业学院)分别体现。其中,职能部门在集团秘书处协调之下,发挥联络、协调、推动作用,二级单位自觉执行集团决策和自身单位工作计划。运行机制体现了集团内部集中领导和自主活动的统一,有利于增强各二级单位(产业学院)自主办学的积极性,从而增强整个集团运行的活力。

2. 职教集团实体化运行的着力点

一是集团理事长单位推动集团指导委员会发挥调控作用。集团指导委员会由地方政府分管领导以及教育、人社、财政、发改、民政等相关管理部门领导组成,承担对集团本身的组成、交更、建设以及集团发展规划、年度计划、重大决策和重大活动的最后审批权和相关咨询建议权。集团理事长单位通过上级政府主管部门将集团工作列入主管部门工作日程,并通过上级主管部门协调地方政府及其他相关政府部门,在相关政策和资源上支持集团实现实体化运行。对于集团指导委员会的工作职责,集团章程和各项制度对其不做具体规定,但通过集团理事长单位主动联系上级政府主管部门推动上述运行机制实现:上级政府主管部门在听取集团工作汇报之后,积极协调各政府部门和上级政府主管领导,及时对集团下达指导意见。

二是集团秘书处推动各职能中心发挥协调作用。集团实体化治理结构的框架设计中,10个职能中心负有实体化运行的执行职责,在职业教育发展研究、职业教育资源建设、党建与思想政治研究、科技创新创业促进、产教融合促进、信息技术推广服务、教师发展研究、继续教育与社会服务、国际交流与合作、人才交流与就业促进等方面,推动整个集团的实体工作运行。这些职能中心大体上与集团牵头单位的职能部门设置一致,各自对应职能并实行合署办公,有利于集团的集中管理和高效运行,是实现集团实体化运行的关键要素。在10个职能中心中,产教融合促进中心是集团秘书处的办事机构,处于各职能中心的“中心”位置。能否使集团实体化运行顺畅,需要该中心(实际上是集团秘书长)发挥更加关键

性的作用。

三是发挥集团内各产业学院在集团实体化运行中的主体作用。职教集团实体化能否实现,最终取决于各实体化项目能否正常运行。这些实体化项目除有关研究和实训基地等机构外,主体是各产业学院,这些产业学院涉及参与集团的学校的相关专业及参与集团的企业的产业,是实现职业教育集团化办学的集中展现。由于集团牵头学校与其他参与学校在专业设置上有所不同,加之参与集团的企业、社会组织也各不相同,因而各产业学院的参与单位和业务内容有较大差别。必须确定的是,这些产业学院必须是由学校与企业共同投资成立的混合所有制二级学院,各方均为产权主体,相互开放、相互促进,共同管理、共担风险,建立起多元主体协同的办学体制机制,构建起功能集约、开放共享、高效运行的实践教学与职业培训平台、产学研服务平台,共同开展现代学徒制、1+X证书制度人才培养,形成产权结构多元化、治理结构企业化、内部管理制度化、运行实施市场化的发展格局。

四、结论

“从主体间性关系来看,职业教育集团是一种由政府、行业企业、职业院校构成的复杂系统。”^[10]现有职教集团绝大多数处于一种“集而不团”的松散联盟式状态,关键是参与集团的各单位只是简单地以没有约束力的章程而凑集到一起,没有真正形成利益共同体;“集团化办学解决的是教育改革与发展过程中的关系问题。”^[12]只有把这些不同体制(所有制)、不同利益诉求的单位,以特定的利益共同体形式(如产业学院)加以整合,形成具有实体运行特质的新组织,再将这些组织按集团化办学需要理顺关系,在兼顾各方利益的基础上组成新的集合体,方能使职教集团具有实体化特质。

从实践中认识到,以实体化运行的产业学院为基础而逐步形成实体化职教集团,符合职业教育校企合作的历史逻辑。换一个角度看,通过综合分析各职业院校校企合作实践,可发现职业院校与行业、企业的合作,从一件具体事项做起,然后通过积累信誉并体现共赢特点之后而逐步扩大

合作面,往往比那些一开始就全面开展一揽子式合作有效得多,更能实现长效合作。作者所在的学校在这方面已有多年的有益尝试,相信在现有条件下,这一思路的创新,能有效规避职教集团整体实体化建设的困境,从而为职业教育集团实体化办学闯出一条新路。

参考文献:

- [1]马骏,陈文珊,郑静姝.职教集团实体化内涵发展与建设策略[J].教育与职业,2020(19):46-50.
- [2]李兵,王启龙,周乐瑞.职业教育集团质量保障体系的构建思路与策略[J].职教论坛,2014(31):16-19+75.
- [3]刘殿红,徐龙海,徐洪祥.院校主导型职教集团内涵、特质与实体化运作路径研究[J].中国职业技术教育,2021(4):86-89.
- [4]代绍庆,钱燕婷.院校主导型职教集团建设瓶颈及对策[J].苏州教育学院学报,2013,30(1):77-79.
- [5]教育部.关于开展示范性职业教育集团(联盟)建设的通知[EB/OL].[2022-01-10].http://www.moe.gov.cn/s78/A07/A07_sjhj/201910/t20191008_402147.html.
- [6]教育部.关于公布第一批示范性职业教育集团(联盟)培育单位名单的通知[EB/OL].[2022-01-10].http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/s5743/s5745/A07/202009/t20200908_486179.html?isappinstalled=0.
- [7]张弛.企业参与职业教育办学的长效机制构建——基于利益需求与利益协调的视角[J].中国职业技术教育,2017(12):76-82.
- [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]翁伟斌.职业教育集团化办学的内部治理机制:框架与推进路径[J].中国高教研究,2016(5):86-91.
- [10]刘晓宁.职教集团参与主体的利益博弈与共轭协调[J].职教论坛,2019(2):14-21.
- [11]李焕武.职业教育集团化办学的利益与责任探讨[J].教育与职业,2015(22):17-20.
- [12]孟繁华.集团化办学:超越传统的学校组织形式[J].中国教育学刊,2020(11):5.