

# 教育领域探索“混合所有制”： 内涵、样态及策略

◆董圣足

**摘要** 教育领域探索“混合所有制”是深化办学体制改革的重要举措。“混合所有制”的基本特点在于产权结构多元化、治理结构多样性和运行机制灵活性。本文梳理了“混合所有制”的内涵及特征,总结其在教育领域的样态,从端正试点目的、协调利益机制、优化治理结构、完善制度设计、加强风险防控等方面,推进教育领域“混合所有制”的实践策略。

**关键词** 教育领域 混合所有制 内涵 样态  
DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2016.03.010

对于“混合所有制”的探索,首先源于对传统公司产权结构及治理模式的变革与创新。在教育领域研究和探索混合所有制问题,则是对混合所有制概念外延的拓展和实践空间的延伸,这不仅是传统办学体制的新突破,更是旧有办学观念的新突破。而对于混合所有制内涵特征、表现样态及实践路径等要素加以界定和厘清,是推进混合所有制在教育领域理性探索与成功实践的理论基础和行动依据。

## 一、混合所有制的内涵及特征

### (一)教育领域“混合所有制”的提出

我国“混合所有制”的提出和发展,经历了一个不断演进的过程。党的十一届三中全会制定了以公有制为基础、多种经济成分共同发展的方针,使得个体、私营、外资等非公有制开始从无到有,从允许存在到“有益补充”再到“重要组成”。党的十四届三中全会决定提出:“随着产权的流动和重组,财产混合所有的经济单位越来越多,将会形成新的财产所有结构。”<sup>[1]</sup>党的十五大报告首次提出要发展“混合所有制经济”,并阐述了公有制与混合所有制的关系,指出

公有制经济不仅包括国有经济和集体经济,还包括混合所有制经济中的国有成分和集体成分。<sup>[2]</sup>党的十六大强调要“大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济”,除极少数必须由国家独资经营的企业外,应积极推行股份制,发展混合所有制经济,明确提出要大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济。<sup>[3]</sup>党的十七大报告再次提出“以现代产权制度为基础,发展混合所有制经济”。<sup>[4]</sup>党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,进一步提出要“积极发展混合所有制经济”,强调指出“国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是基本经济制度的重要实现形式,有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力,有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。”<sup>[5]</sup>至此,混合所有制已成为我国经济领域深化改革的一项重要制度安排。

借鉴经济领域改革经验,推动教育事业改革和发展,是教育领域探索混合所有制的初衷及要义所在。继2014年5月《国务院关于加快发展现代职业教

董圣足/上海市教科院民办教育研究所所长 研究员 (上海 200032)

育的决定》(以下简称“决定”)首次提出“探索发展股份制、混合所有制职业院校”之后,<sup>[6]</sup>同年6月由教育部、国家发展改革委、财政部等六部委联合组织编制的《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》(以下简称《规划》)提出,“积极支持各类办学主体通过独资、合资、合作等多种形式举办民办职业教育,探索发展股份制、混合所有制职业院校。开展社会力量参与公办职业院校改革建立混合所有制职业院校试点,允许社会力量通过购买、承租、委托管理等方式改造办学活力不足的公办职业院校。鼓励民间资本与公办优质教育资源嫁接合作在经济欠发达地区扩大优质职业教育资源。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。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。鼓励专业技术人才、高技能人才在职业院校建设股份合作制的工作室。”<sup>[7]</sup>

受政策因素鼓舞和带动,2014年下半年以来,全国各地兴起在教育领域探索“混合所有制”实践活动,先后共有10多个省市均在相关政府文件中提出要积极探索职业院校股份制或混合所有制办学形式。其中,山东省教育厅更是在2016年1月正式发文对“山东海事职业学院混合所有制办学实践”等9个项目予以正式立项,从而掀起新一轮混合所有制办学探索热潮。

## (二)混合所有制的内涵特征

在经济领域,狭义的混合所有制,通常是指不同所有制成分联合形成的企业所有制形态;而广义的混合所有制,则是指多种不同社会属性的生产资料所有制成分并存、相互融合和共同发展所形成的制度系统。人们通常所说的“混合所有制”,则是指在同一经济组织中,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,从本质上说是一种股份制经济或以股份制为基础的经济。就组织形态而言,在一个采用“混合所有制”的企业或公司,其出资人必须具有不同的所有制投资主体。这里说的不同所有制投资主体,包括国有、集体、个体、私营、外资等投资主体,只要不是单一的所有制,都应算是混合所有制。借鉴经济领域的常规理解,一般认为,教育领域混合所有制主要具备以下三个方面的基本特征。

其一,产权结构的多元化。混合所有制如在教育领域内实践,则产权结构上也应有多元化特质,即举办教育的资金来源,应由国有资本、集体资本、非公有资本共同交叉形成,产权主体必须是多元的,而非单一性质的。换言之,学校应由不同属性的主体共同投资(出资)举办,其中,具有“两个以上办学主体”和“至少一个公有(国有)制资本的主体”,是构成“混合所有制”办学的必要条件。办学主体少于两个或没有国有资本参与,则不能称作是混合所有制办学。

其二,治理结构的多样性。传统教育领域内的学校治理主体往往较为单一,行政班子成了主导力量,教师、学生、社区、企业等主体参与度不高,容易导致“内部人控制”问题,行政化、科层化倾向较为明显,存在治理的单向性、封闭性、无效性等弊端。混合所有制与学校的嫁接,使得学校治理主体更加多元、治理方式更加开放,且在治理模式上也有较为多样的选择,这有利于形成民主参与、互动管理、共同治理的格局,构建起决策执行监督三位一体、既相互制衡又相互协调的法人治理结构,由此可以兼顾到多元主体的利益诉求。

其三,运行机制的灵活性。当前由上至下的垂直化行政管理方式,直接影响到教育资源的有效配置与运行效率,导致教育举办者过分依赖政府力量,缺乏自主运营的责任意识与内生动力,在人权、事权、财权上缺乏自主性,难以实现真正意义上的自主运营和管理。通过“混合所有制”这一载体,吸纳和引入各种渠道社会力量参与办学,可在较大程度上改变这一局面,使得举办主体能成为真正的市场主体,面向市场,适应需求,做到开放办学,从而在运用机制上变得灵活、富有效率。

## 二、教育领域“混合所有制”的多种样态

虽然,“混合所有制”在涉及教育的官方文件中正式提出还只是新近的事,而且主要限定在职业教育领域探索,但在实践层面,某些具有“混合所有制”办学特征的地方探索则早已涌现,并且超越了职业教育范畴。根据各种研究资料及我们的调查了解,既有教育领域的“混合所有制”实践探索,大致可以划分为以下三种形态:

### (一)涉及实质性产权的“真”混合所有制形态

这一类型的实践探索,一般都有两个或两个以

上不同所有制性质的办学主体,参照股份制企业形式,以资金、实物出资或以无形资产等折价“入股”,共同举办具有独立法人资格的学校,并且按照“股权”大小或协议约定方式,参与学校的决策、管理及“剩余”分配。

1.企事业单位与个人共建股份制教育公司。在公司层面,“股本金”按标准化到人,投资者凭其所持有的“股份”大小,享有相应的股东权利,教育公司则根据每一个会计年度的财务结余情况,给予股东分红派息,完全是企业化运作。这种办学模式,由于产权明晰、利益均沾、风险与共,有效调动了社会力量办学的积极性,但同时也存在办学动机功利化、办学行为短期化等问题。

2.公办高校与社会力量合作举办独立学院。这一模式肇始于2000年前后公办高校所试办的按民办机制运行的二级学院,后统一规范称为“独立学院”。一般公办高校以品牌及知识产权等无形资产“入股”,社会力量则投入资金或实物,双方按照有关规定组建治理结构,并按约定比例参与剩余分配。双方按照协议约定,共同参与学校治理,履行各自义务职责,分享相应权利权益。作为特定阶段兴起的一种高等教育形态,应该说独立学院的快速发展,为加快推进我国高等教育大众化进程作出了积极贡献。

3.国有资本与社会资本合作举办职业院校。不同属性的资本混合新建职业院校。如1999年海南省教育厅、海口农工贸股份有限公司、海南广播电视大学三方签订协议,通过政府入股、企业投资形式筹建海南职业技术学院,并按出资比例享有相应权益。<sup>[8]</sup>在原有单一举办者的职业院校中引入不同属性的资本。如2012年民办南通紫琅职业技术学院,引入江苏教育发展投资中心(系省教育厅直属单位)1000万元资金,作为国资参股办学,出资占比为5%。后经批准,该校被登记为事业单位法人,并升格为普通本科院校。总的看,这一类型的“混合”办学,由于兼具政府资源和市场优势,其在实践运行中也表现出较强的生命力。

### (二)半产权性质的“类”混合所有制形态

这一类型多为公立学校与民间力量或境外教育机构之间所进行的合营或合作办学,虽不涉及产权交割但带有收益分配,主要形式有公民共建二级学院和中外合作办学两种形式。

1.在公办高校中引入社会力量共建二级学院。如,沈阳职业技术学院引入民资6500万元,共建国家示范性软件学院;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、课程及实践基地;杭州职业技术学院则引进企业建设“校企共同体”,建立了七个“人财物融通、产学研一体、师徒生互动”的新型二级学院实体。<sup>[9]</sup>需要关注的是,这类合作虽不涉及股权层面的问题,但其背后的利益关系较为复杂,一般都伴随有一些隐性的关联交易。

2.中外教育机构之间合作办学。一种是中外双方共同设立具有独立法人资格的教育机构,一种是依托国内从事学历教育的院校成立二级教育机构(或项目)。目前,全国中外合作办学机构和项目共有1979个(其中独立设置的中外教育机构尚只有10所左右),全部在校生约55万人。在现有的中外合作办学形态中,一般中方以投入有形资产为主,外方则以提供管理、技术和知识等无形资产为主。双方依据相关规定组成联合管理委员会,实行共同治理。虽然法律上规定,中外合作办学机构也是非营利组织,但实际上,不少机构也存在一定利益输送问题。

### (三)不涉及产权的“泛”混合所有制形态

这一类型的实践探索,多为教育领域不同所有制主体之间所进行的一种生产要素上的优化重组,或者是在不改变产权形态下的一种经营管理权的受让,不是严格意义上的“混合所有制”,实质是一种“公私合作伙伴关系”。

1.PPP模式共建职业院校基础设施。目前已有地方政府和职业院校借鉴公私合作伙伴关系(PPP)模式,共建图书馆、体育馆、实训中心、游泳馆等校园基础设施建设,不同程度采用了BOT、BOOT、BOO等多种合作模式,取得一定成效。如,德阳市罗江县政府投入2450万元,在民办四川工业管理职业学院校内共建图书馆、体育馆、军训基地等,既为师生所用,又向市民开放。这种模式下,政府的投入并不以获利为目的,其产生的实际效应值得肯定。

2.公办、民办院校之间相互委托管理。一些办学相对困难的学校,将管理事务以合同形式委托给更具专业能力的教育机构,旨在提高管理效益。如,民办齐齐哈尔工程学院接受委托,代管公立黑龙江省甘南县职教中心,前者选派管理团队进入后者,并植入先进的管理模式,有效盘活了后者的教育资源。<sup>[10]</sup>



从实际看,公、民办学校间委托管理,由于操作简便,且风险可控,故实践效果较好,或可成为下一步深化办学体制改革的一大方向。

### 三、推进教育领域“混合所有制”探索的策略

实践表明,借鉴经济体制改革经验,发展混合所有制学校,的确是深化办学体制改革的一次重大探索。但是不同于经济领域,由于我国各级各类学校办学形式多样,教育产权构成复杂,各地、各校间发展水平差异悬殊,故在教育领域能否进行和如何推进“混合所有制”学校试点工作,则还有很多理论和实践问题,需要深入思考和认真研究。我们认为,在教育领域进行混合所有制试点工作,应该把握好以下策略。

#### (一)明确试点目的,端正试点动机

从实践看,在一些方面开展“股份制”和“混合所有制”学校试点工作,有利于破解办学体制改革的瓶颈,激发社会力量办学的积极性。但同时,也要看到既有实践探索中所存在的一些问题及矛盾。譬如,一些采取“真混合”或“类混合”形态办学的独立学院和以政府为主导的公私合营学校,其在运行中仍有许多不规范的做法,存在一定制度冲突,有违市场公平原则。又如,一些公办高校二级学院面向行业企业所推行的“招商引资”及其“学费分成”模式,实质是一种要素组合基础上的资源有偿开发和利用,并或多或少存在关联交易和灰色套利行为。此外,一些地方在基础教育(尤其是义务教育)领域所过度推动的公立学校转制和委托管理行为,则多多少少存在政府不作为的倾向,导致基本公共教育服务提供不足,某种程度加剧了教育不公平现象,损害了社会公共福利。以上这些问题,需要在深入反思基础上,在教育领域新的混合所有制试点探索中,加以纠正和克服。

#### (二)协调利益机制,提振混合动力

产权是所有制的核心问题。要从根本上吸引和调动社会各方面参与办学的积极性,深化办学体制改革,包括开展混合所有制学校试点,应该是在明晰学校产权基础上的一种制度安排。《决定》明确提出,要“积极支持各类办学主体通过独资、合资、合作等多种形式举办民办职业教育……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。”显然,既然“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”,那么,从现阶段我国的基本国情出发,建立健全涉及社会各方面出资、投资基本权益保护的产权制度,无疑就是吸引和鼓励各方进入混合所有制学校的前提条件。如何突破传统的思维局限及现有的制度障碍,明晰各方投入学校的产权归属及所享有的相关权益,从而使得各方对学校的发展产生良好的稳定预期,切实增强“混合”办学的信心,已经成为一个紧迫的课题。

#### (三)立足科学发展,重在优化治理

“混合所有制的重点不在于混合,而在于混合后的治理结构”。一如经济领域所推进的混合所有制改革,“混合所有制学校”引进多主体参与办学后,建构科学有效的治理结构,应是激发其体制机制优势,不断提升办学质量和办学效率的基本保障。混合所有制建立的过程,实际上也是学校法人治理结构不断完善和健全的过程。如何有效借鉴现代企业制度的基本框架与合理内核,建立起产权明晰、多方参与、科学决策、民主管理和运行高效的现代学校制度,既是探索混合所有制学校的最大初衷,也是探索混合所有制学校的最好归宿。“不为所有,但为所合;不为所有,但为所在;不为所有,但为所用;不为所有,但为所优。”探索混合所有制学校,重点应该放在教育治理体系的创新上,通过建立科学的学校法人治理结构,从根本上消除公办学校体制僵化、活力不足的弊端,从而不断激发各类学校的内在活力。苏州工业园区职业技术学院在混合所有制治理模式的建构上作了很好的探索,他们通过多次产权变革,同步建立了“三权分离”的内部治理结构,有力保障了学校的改革发展,其做法及经验值得同行借鉴。<sup>[11]</sup>

#### (四)完善顶层设计,破除制度瓶颈

一是要加快修订教育法律。严格讲,只有在营利性企业中,真正的“混合所有制”才能得以实现。2015年12月底全国人大常委会审议通过的《教育法》和《高等教育法》修订案已经取消了对于举办营利性学校的禁止性规定,这为教育领域混合所有制探索扫清了最大障碍。我们期待正在修订中的《民办教育促进法》能够就营利性与非营利性民办学校分类管理问题作出更为妥善的制度安排,从而为混合所有制学校探索提供更好的法律保障。二是要抓紧研究制订试点混合所有制学校的指导意见。明确混合所有制学校的法律地位、机构属性、管理体制及退出机

制,建立起相应的注册登记、资产管理、收益分配、质量监控及风险防范等具体制度。三是需要研究制定相关优惠政策。在营利性与非营利性学校分类管理的基本框架下,按照公平而有差别的原则,尽快制定针对混合所有制学校的财政扶持、税费优惠、金融信贷等配套政策。四是需要建立健全面向学生的权利保障机制。作为平等纳税人的子女,无论在何种类型哪一学段的学校里接受教育,学生的基本权益都不应该受到侵害或影响,对于因为实施混合所有制而增加的学生负担,应采取一定的补偿措施。

#### (五)重视风险防控,稳步推进试点

按照十八届三中全会决定精神,混合所有制的探索并不是单向的,国有经济、集体经济、民营经济、三资企业等各种主体成分,都可以进行交互式、多元化的探索。在教育领域,《决定》及《规划》的相关引导政策均明确指出,公办院校和民办院校都可以是混

合所有制探索的主体,并不限于某一类学校。但是,不同教育阶段、不同类型的学校,其基本教育属性、改革发展方向及运行管理机制存在较大差异,并不一定都适合采取混合所有制的模式。目前,在个人收益率较高、市场特征更加明显的职业教育领域探索混合所有制,要比外部性最强、本应属于政府“基本公共服务”覆盖范围的义务教育阶段探索,更有现实意义,而且面临的社会风险也相对更小。因此,当前各地还是应该按照《决定》总体部署,先期在职业教育领域进行混合所有制探索为好,避免随意扩大试点范围。

本文系2013年度上海教育科学研究重大项目“上海民办高等特色发展及机制创新研究”(D1306)和国家社会科学基金2014年度教育学青年课题“混合所有制办学的理论探讨与实现策略研究”(CFA140124)的部分成果。(责任编辑 翁伟斌)

#### 参考文献

- [1]中国共产党第十四届中央委员会.中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定[EB/OL].<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5106/20010430/456592.html>.
- [2]中国共产党第十五届中央委员会.中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定[EB/OL].<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5093/5175/20010428/454976.html>.
- [3]中国共产党第十六届中央委员会.中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[EB/OL].[http://www.gov.cn/test/2008-08/13/content\\_1071062.htm](http://www.gov.cn/test/2008-08/13/content_1071062.htm).
- [4]胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[N].人民日报,2007-10-25(01).
- [5]中国共产党第十八届中央委员会.中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16(01).
- [6]国务院.国务院关于加快发展现代职业教育的决定[EB/OL].[http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_1778/201406/170691.html](http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_1778/201406/170691.html).
- [7]教育部,国家发展改革委,财政部,人力资源社会保障部,农业部,国务院扶贫办.现代职业教育体系建设规划(2014-2020年).[EB/OL].[http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_630/201406/170737.html](http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_630/201406/170737.html).
- [8]阙明坤,潘奇,朱俊.探索发展混合所有制职业院校的困境及对策[J].中国职业技术教育,2015(18).
- [9][10]阙明坤.职业院校探索混合所有制的有效形式[N].中国教育报,2015-03-26(9).
- [11]董圣足.混合所有制职业院校治理模式新探——以苏州工业园区职业技术学院为例[J].江苏教育(职业教育版),2015(12).

### The Exploration of "Mixed Ownership" in Education :Connotation, Patterns and Practices

Dong Shengzu

(Institute of Non-governmental Education, Shanghai Academy of Educational Sciences, Shanghai 200032)

**Abstract:** The exploration of mixed ownership schools is an important measure to promote educational institutional innovation. The basic characteristics of property right of mixed ownership school are structure diversification, governance structure diversity and mechanism of flexibility. It is suggested that it should establish the interest coordination mechanism from the clear purpose of the pilot, promote the pilot school governance optimization, get rid of the bottleneck of the system and carries on the risk control, which would regulate and promote the mixed ownership exploration.

**Key words:** education field, mixed ownership, connotation, patterns, practices