《山东省教育厅等14部门关于推进职业院校混合所有制办学的指导意见》解读

为贯彻落实《教育部 山东省人民政府关于整省推进提质培优建设职业教育创新发展高地的意见》（鲁政发〔2020〕3号）关于“2020年，出台指导意见，深化职业院校混合所有制改革”的要求，9月8日,山东省教育厅等14部门联合印发《关于推进职业院校混合所有制办学的指导意见（试行）》（鲁教职字〔2020〕10号，以下简称《意见》），这是全国首个职业院校混合所有制办学政策文件。

一、基本背景

（一）从政策依据看，《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》（国发〔2014〕19号）、《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》（国发〔2016〕81号）、《国家职业教育改革实施方案》《教育部 山东省人民政府关于整省推进提质培优建设职业教育创新发展高地的意见》（鲁政发〔2020〕3号）均对鼓励支持职业院校开展股份制、混合所有制改革作了明确规定。

（二）从探索实践看，我省2015年率先以省为单位开展混合所有制办学改革试点。目前，全省开展混合所有制改革的学校40余所，拉动社会资本近百亿元，涌现出山东海事职业学院、山东畜牧兽医职业学院等一批混合所有制办学典范。山东海事职业学院牵头成立全国职业院校混合所有制办学研究联盟，共有116所职业院校、32家企业参与。改革还获得国家级职业教育教学成果奖。经过探索积累，有必要系统总结，将其上升为行之有效的制度，推动改革向纵深推进。

（三）从存在问题看，由于缺乏更加具体和明朗的政策措施，校企犹豫观望，不利于调动双方积极性，不利于吸引社会力量参与和举办职业教育。出台《意见》，有利于为基层探索实践提供方法遵循，也是对校企多年呼声的积极回应。我省率先破题、走在前列，将为全国职业院校混合所有制改革提供制度和模式参考。

《意见》起草从2019年开始，深入调研，梳理政策，充分吸收借鉴了省内外混改经验和研究成果，历时一年。期间，20余次专题会研究，邀请全国学界、业界专家和校企代表面对面讨论修改论证。

二、基本理念

（一）始终不渝地坚持育人为本。《意见》提出，把立德树人作为根本任务，坚守教育的公益属性，始终把社会效益放在首位，举办高质量职业教育。

（二）以“混”促“改”激发活力。《意见》提出，充分发挥企业重要办学主体作用，以“混”促“改”，建立各方深度参与的多元治理体系和现代学校制度，构建市场化的激励机制，全面推进面向市场开放办学。

（三）包容审慎监管尊重基层首创。《意见》提出，针对混合所有制改革缺乏经验的实际，按照中央“三个区分开来”精神建立容错纠错机制，支持新生事物健康成长。尊重基层首创，鼓励支持大胆探索、先行先试，因地制宜探索多种形式混合所有制办学，壮大高质量发展新动能。

三、主要内容

《意见》包括总体要求、办学形式、设立要求、办学管理、支持政策等5部分。

（一）总体要求。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，遵循职业教育规律和市场规律，充分发挥企业重要办学主体作用，深化产教融合、校企合作，优化职业教育供给，支持政府、学校与企业等社会力量混合所有制办学，推动形成多元办学格局。

（二）办学形式。明确混合所有制办学主体和主要举办方式，区分不同的办学机构确定是否登记为法人机构。对设立为法人机构的进行分类登记，举办者依法自主选择登记为营利性或非营利性法人，办学收益和结余相应实行不同的处置方式。

（三）设立要求。明确混合所有制办学合作协议的内容，政府、公办职业院校、企业参与办学可投入的资源，不同类别的混合所有制办学机构的设立程序，以及退出机制等。

（四）办学管理。明确对非公资产参与举办混合所有制院校、国有企业参与公办职业院校整体混合办学、混合所有制二级学院等办学机构等实行不同的管理办法。重点对二级学院等办学机构的治理结构、用人管理、薪酬管理、专业设置及招生、收费标准、财务管理等6个方面提供了路径指引。

（五）支持政策。明确财政拨款、融资、税收、土地和产教融合等一系列配套政策，为混合所有制改革保驾护航。部分政策对营利性和非营利性进行了区分。

四、主要创新点

（一）系统集成式的政策“明白纸”。《意见》将散见于各个法律法规及政策制度中的“碎片化”混合所有制政策进行系统集成，为基层实践提供了混改路径、“操作指南”和“政策清单”。

（二）不拘一格的举办形式。《意见》鼓励不同层次、不同形式的混合所有制形态，既可以是学校层面整建制混改，也可以是二级学院层面；既可以混合举办生产性实训基地、技能培训基地，也可以合作举办专业、培训等办学项目。

（三）“泾渭分明”的收益分配方式。收益分配是混合所有制办学无法绕开的话题。为此，《意见》提出举办者可以自主选择依法登记为营利性或非营利性法人，在此基础上产生不同的收益分配方式：非营利性的不得取得办学收益，办学结余全部用于办学；营利性的可以取得办学收益，办学结余依照公司法等有关法律法规进行分配。

（四）形式多样的资源投入。本着互补共赢原则，发挥不同主体的办学优势。《意见》提出，一方面，支持和鼓励公办职业院校通过提供校舍场地等办学空间，利用实训设施、非财政资金、师资、校名校誉、知识产权等资源开展各种形式的合作办学；另一方面，鼓励支持企业等社会力量以资金，先进的生产服务设施及场所、技术体系、经营体系，能工巧匠以及其他产业资源参与合作办学。

（五）多元参与的治理体系。混合所有制职业教育办学机构不同于一般的公办和民办职业院校，既不能简单套用公办职业院校，也不能完全照搬民办职业院校。在坚守教育公益性、兼顾各种社会力量利益诉求的原则上，《意见》提出，混合所有制二级学院等办学机构要制定办学章程，在学校党委领导下，建立基层党组织，全面加强党的建设，保证正确办学方向；对办学机构赋予充分的办学自主权，建立健全理（董）事会决策、行政负责人组织执行、监事会监督、专家治学的管理运行机制。

（六）面向市场的人事薪酬办法。《意见》坚持赋予办学机构充分的办学自主权，鼓励市场化的激励机制，如：办学机构中的领导班子成员，可采用协议工资、项目工资、年薪制等方式发放薪酬；支持和鼓励专业教师参与混合所有制办学，学校选派的教师同等享有参加职称评审、项目申报、岗位竞聘、培训、奖励等方面权利；办学机构还可面向社会自主招聘人员，建立“能进能出、能上能下”的灵活用人机制；可自主确定薪酬发放管理办法，面向市场建立多劳多得、优绩优酬的灵活薪酬分配机制。

（七）管用给力的支持“政策包”。《意见》明确了招生、收费、拨款、融资、税收、土地和产教融合等一系列配套政策，为改革保驾护航。如：专业设置及招生方面，根据市场需求自主设置专业。收费方面，混合所有制二级学院执行校企合作办学等差别化收费政策，生产性实训基地、技能培训基地等办学机构实行市场调节价。拨款方面，混改后仍为公办性质的学校和混合所有制二级学院享受公办院校生均拨款；整体混改后登记为非营利法人的，可给予财政支持，与公办院校享有同等权利申报财政专项。税收方面，非营利性混合所有制办学机构与公办学校享有同等待遇，具备非营利组织免税优惠资格的混合所有制办学机构，符合规定条件的收入可享受企业所得税免税收入优惠；混合所有制办学机构适用国家鼓励发展相关产业政策的，可按规定享受相应的税收优惠政策。土地供应方面，非营利性办学机构与公办学校享受同等政策，经批准可以划拨等方式供应土地，营利性机构以有偿使用方式供给土地。在产教融合型企业等项目遴选中，对参与混合所有制办学的企业予以倾斜。

（八）清清爽爽的管理运行机制。“放”“管”结合，避免一放就乱、一管就死。《意见》在国有资产投入、办学机构和项目设立、领导干部任职、财务管理等方面明确了要求。如：公办职业院校与社会力量合作设立具有法人资格办学机构投入的国有资产按规定评估审批；现有职业院校整体进行混合所有制改革，要实行一校一案，按隶属关系报同级人民政府研究批复；学校担任领导职务的干部按照有关政策规定在办学机构任职或兼职；具有法人资格的办学机构，要依法建立财务、会计制度和资产管理制度，并按照国家有关规定设置会计账簿，不具有法人资格的办学机构，在学校财务设立专门账户，统一办理收支业务等。