

公办职业院校采用 PPP 模式的体制机制刍议

李奇志

(湖南化工职业技术学院,湖南 株洲 412000)

摘要:PPP 模式虽然在我国发展时间不长,但对包含职业教育在内的经济社会建设都起到了非常重要的作用。对公办职业院校来说,培育契约精神、建立合理组织架构、探索科学管理体系,从而形成有效的 PPP 项目体制机制,对职业教育改革发展具有重要意义。

关键词:PPP 模式;契约精神;管理体系及机制

PPP 全称 Public Private Partnership,意为公私合作伙伴关系,具体指公共部门与私营组织之间,基于共同目标、风险共担及利益共享,通过一个或多个项目,共同增加公共供给,提升公共服务水平,进而形成的一种伙伴型合作关系。

PPP 起源于美国的一些公共与私人部门联合进行的教育筹资项目,20 世纪 50 年代扩展到公共事业筹资,60 年代又扩展到城市改造公私合营。到 20 世纪 90 年代,PPP 已在世界范围内得到广泛响应,从美国迅速扩展到加拿大、英国、澳大利亚等西方发达国家。

PPP 模式在中国的应用和推行起步较晚,但发展速度很快。2014 年 11 月 16 日,《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》出台,明确提出“在公共服务、资源环境、生态环保、基础设施等领域,积极推广 PPP 模式,规范选择项目合作伙伴,引入社会资本,增强公共产品供给能力”,标志着我国开始大规模推广 PPP 模式。

作为一种公共产品和服务的创新供给机制,近年来,在我国新一轮推广基础设施和公共服务领域,PPP 模式和项目建设迎来高速发展。数据显示,截至 2019 年第三季度末,全国 PPP 综合信息平台项目管理库累计项目数 9249 个、投资额 14.1 万亿元,落地项目累计 6039 个,投资额 9.2 万亿元,落地率 65.3%,开工项目累计 3559 个,投资额 5.3 万亿元,开工率达到 58.9%。

1 PPP 模式在教育领域的应用

PPP 肇始于美国公私部门联合进行的教育项目筹资,因此在教育领域经历了一个长期的发展过程,探索积累了一些应用模式,在国外尤其是发达国家应用的比较广泛和成熟。

1.1 PPP 模式在国外教育领域的应用

PPP 一开始起源于美国,主要集中应用于义务教育阶段的校舍融资项目。20 世纪 90 年代以来,PPP 已发展出多种应用形式,包括:通过转让特许学校运营权,在公办学校管理上引入社会组织、企业及个人等要素;公办学校与社会组织、企业合作研发课程、编写教材、联合培训教师及管理人员;政府购买服务,基础设施合作,学校救助计划,教育代用券制,私人慈善行动等等。

发展至今,在西方发达国家,从 PPP 模式及应用的成熟度来看,英国和澳大利亚处于第一梯队,美国、加拿大排在第二梯队。在英国教育领域,PPP 主要应用于学校基础设施建设、学校服务私有化等。20 世纪 80 年代末和 90 年代早期,英国就通过立法强制要求地方政府把学校卫生与饮食等服务承包给私人运营商。随后,又提出鼓励私人投资行动(PFI),进一步加强了 PPP 应用中公私合作的范围、规模和深度。

澳大利亚通过 PPP 模式的成功实施,提高了教育水平,使民众享受到了优质的教育服务。目前,澳大利亚的 PPP 项目已经扩展到教育、学校等公益项目领域,此类应用实现了政府和私人部门的双赢。

1.2 PPP 模式在国内教育领域的应用

2014 年 5 月 2 日,国务院颁布《关于加快发展现代职业教育的决定》,提出“到 2020 年,形成适应发展需求、产教深度融合、中职衔接、职业教育与普通教育相互沟通,体现终身教育理念,具有中

国特色、世界水平的现代职业教育体系”,并要求“适应技术进步和生产方式变革以及社会公共服务的需要”,“充分发挥市场机制作用,引导社会各界特别是行业企业积极支持和投身职业教育,激发学校发展活力,完善现代学校制度”,“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”。

从时间上看,发展现代职业教育的顶层设计还早于推广 PPP 模式的顶层设计。在 PPP 项目高速发展进程中,教育领域的 PPP 模式应用也占有一席之地。以截至 2019 年 3 月底的数据为例,截至 2019 年 3 月底,全国 PPP 综合信息平台管理库中,共有教育类项目 425 个、投资额 2471 亿元,其中落地项目 250 个、投资额 1430 亿元。

短短几年,我国教育领域的 PPP 项目发展取得非凡成就。但从目前来看,虽然有个别公办职业院校改制成功的案例,但整体仍处于初级阶段,以校园基础设施融资建设项目为主,在教育教学管理等软件方面的应用较少,没有形成规范化、制度化和普及化的发展。

2 公办职业院校采用 PPP 模式的意义

公办职业院校在开展项目建设中引入 PPP 模式,从而优化职教资源配置,提升职教公共服务,是加快构建现代职业教育体系、激发职业教育办学活力、提高人才培养质量的内在要求。从现实情况来看,PPP 模式在职业领域的应用将对办学体制、管理体制、投资体制和激励机制等改革产生深远影响。

2.1 PPP 模式可以拓展公办职业院校的筹资渠道,缓解财政压力

与普通高等教育不同,职业教育更注重对技能人才的培养,因此实训教育是职业教育的重要组成部分。为了提升教学质量,职业院校往往把大量的资金投入实训基地的建设和维护中。有数据显示,职业院校生均培养成本是普通高等院校的 3 倍。但长期以来,我国职业院校尤其是公办职业院校主要由政府投资、建设和运营,经费不足,成为很多公办职业院校面临的困难。PPP 模式,可以大大缓解公办职业院校的财政压力。

2.2 PPP 模式可以提高公办职业院校的管理效率和教学水平

PPP 模式引入私营组织,势必要相应地改变公办职业院校的已有管理结构,如增加监事会、理事会等。此类机构的出现,可以把科学化、市场化的管理理念及方式引入公办职业院校,从而提高管理效率。PPP 模式能够起到很好的纽带作用,将社会经济发展对人才的需求与职业教育培养方向更紧密地联系起来,在课程建设、人才培养方案、师资培训、员工继续教育等方面实现更深层次的校企合作与产教融合,提升公办职业院校的教学水平。

2.3 PPP 模式可以优化配置社会资源,实现风险共担、利益共享

PPP 模式整合,优化了社会上的闲散、优质资金及适应技术进步和生产方式变革的市场化教育资源,从而与公共部门一起实现 1+1>2 的效果。同时,由于各相关参与方受到相对系统且完善的法律法规的保护和约束。在遇到意外问题时,公办学校(公共部门)与私营组织可以做到风险共担。

3 公办职业院校 PPP 模式组织架构设计

采用 PPP 模式在公办职业院校改革创新办学模式具有一定的可

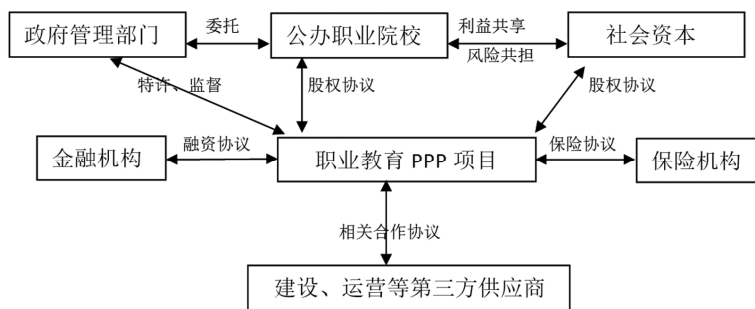


图 1

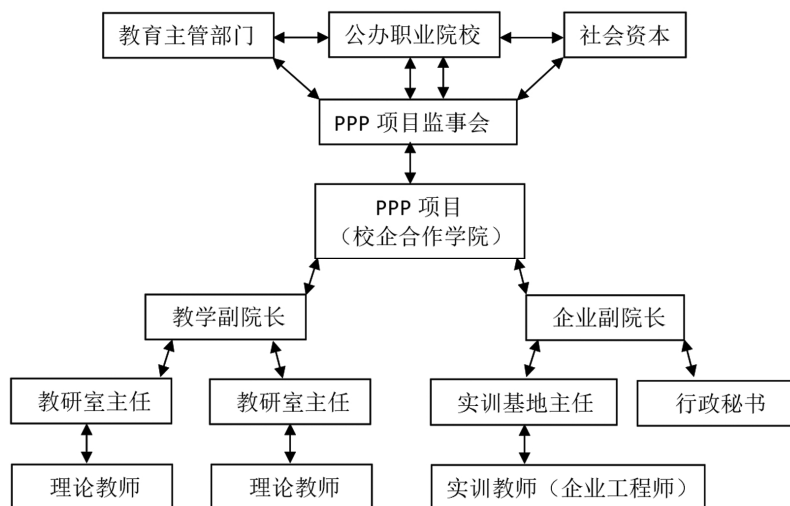


图 2

行性,同时,由于公共部门和社会资本在 PPP 中的目标和利益不尽相同,因此良好的组织架构设计是其能否成功的关键。

3.1 培育、建立基于契约精神的合作理念

任何组织架构都是理念的产物,良好的组织架构设计,来源于正确的理念。在 PPP 模式下,契约精神便是这一正确的理念。PPP 模式的核心内涵是目标一致、利益共享和风险共担,这要求公共部门(主要指政府部门)在建立公私合作中要摒弃官本位思想,真正把合作方(主要指私营部门)看成平等的主体,从而消除那种“私营部门加入会使公共教育变质或‘矮化’”的错误观念;与此同时,私营部门也要在合作目标中加入公共利益的成分,从而摒弃仅仅把赚取利润当做合作的唯一目的这一理念。基于契约精神的合作理念,要求公私双方约定各自在项目中承担的任务、享受的权利和履行的义务,并在此基础上设计组织架构。

3.2 建立基于设置合理、科学运营的组织架构

基于契约精神的合作理念达成后,就进入物理阶段的组织架构设计。PPP 模式及项目的最终落地及正常运转,离不开产权明晰、多方参与、科学决策、高效运行和民主管理的组织架构。在这一组织架构中,公办职业院校、政府主管部门、私营机构、社会组织及相关合作方都清晰而合理地处在自己的位置上,从而确保整个项目的良好运转。(如图 1)

组织架构设计完成后,更进一步的组织机构就可以据此来设置完成。图 2 是一个基本的校企合作模式中的组织机构设置。项目规划由学院主办,教育主管部门实施运营监督、指导和支持,理事会在教育主管部门和职业院校的指导下,实施具体监督,社会资本实施运营、教学和管理。这种组织机构有利于构建校企合作、良性互动的运行机制,产教融合、校企共赢的长效机制,从而发挥出 PPP 模式的作用和优势。

4 公办职业院校 PPP 模式运行机制设计

如果说宏观的组织架构及具体的组织结构是 PPP 模式的骨架,那么一套成熟、完善的运行机制就是 PPP 模式的血肉,只有骨架+血

肉顺畅运行,PPP 模式才能真正发挥作用。

4.1 建立基于组织机构下的现代管理体系

一套完整的管理体系包含先进的管理理念、科学的管理模式、先进的管理技术和方法。具体到公办职业院校 PPP 模式,则主要包括基于合作关系下的校务(院务)管理、财务管理、人事管理、招生就业管理、教务教学管理、教学质量管控等方面,从而使校企双方在专业规划、课程设置、教学设计、培养方案、师资建设、学生管理等方面权责明确、流程规范、运行合理,保障人才培养的效果和质量,保障促进管理体系的制度化、规范化、程序化和科学化。

4.2 建立基于管理体系的风险管控机制

任何新生事物都存在未知的风险,公办职业院校采用 PPP 模式也同样如此。风险主要来源于参与主体的可变性、金融环境的可变性以及项目运行过程的不确定性。因此,建立风险管控机制变得非常重要。

基于项目管理体系的风险管控,主要包含项目主体管控和项目过程管控,前者主要指对政府部门、公办职业院校、私营部门、相关供应商等项目合作各方进行产权、义务等进行事前约定,梳理违约责任事项,并制定相应的惩罚措施,从而降低参与主体的可变性;后者主要指对项目运行过程实施动态管控,通过一套风险动态识别、预警、排除、持续自查、自纠自查的管控体系,降低项目运行过程的不确定性。

5 结束语

公办职业院校采用 PPP 模式,是推动职业教育供给侧结构性改革的重要途径,而解决公办职业院校 PPP 模式的体制机制问题,是 PPP 能否真正发挥效应的关键因素。职业教育 PPP 模式虽然在我国仍处于探索阶段,但科学的谋划、大胆的创新、务实的实施对创新职业教育人才培养模式、推动职业教育高质量发展仍具有重要的现实意义。