民办非营利性高职院校法人治理结构运行的困境与出路——以四川遂宁 XX 职业学院为例

蒋佳峰
遂宁工程职业学院，四川 遂宁 629000
DOI: 10.61369/RTED.2026190028

摘　　要： 随着中国高等教育体系深化改革的不断推进，民办非营利性高等职业院校担负着高级技能人才培养的重要任务，但是其中的法人治理结构实际运行中却面临着一定的困境。本文以遂宁 XX 职业学院为例，采用制度文本分析和重要人物访谈的结合的方法，探析了现在民办非营利性高职院校法人治理结构实际存在的一般困境，本文揭示的困境主要包括：第一，内部治理上的困境，董事会、党组织和校长之间“三驾马车”权责不够明确，决策权、监督权、执行权缺失，“三驾马车”相互掣肘使法人治理效率低下、诱发内部冲突。第二，核心层面的困境，举办者不取得办学收益的非营利性难以切实落到实处，存在的关联交易、校产产权不清晰等问题是隐形利益勾结的主要途径。这些困难既困扰着院校的健康发展，也危及到非营利性办学的公益初衷。为解决上述困惑，本文拟建议的良策有：一是修订章程、制作议事规则清单，合理界定各方权义利，建立权义利等同、有效制衡的内部治理机制；二是财务公开、聘请独立监事、健全资产治理等措施，将非营利性原则落到实处。本文的研究希望为中国民办非营利性高职院校的治理改革寻求到理论层面的对策和实践层面的经验指引，推动其走上法治、健康之大道，朝着公益性质高质量办学的轨道努力。

关 键 词： 民办高等职业教育；法人治理结构；非营利性；权力边界；遂宁工程职业学院

Dilemmas and Solutions for the Operation of Corporate Governance Structure in Private Non-profit Higher Vocational Colleges — A Case Study of XX Vocational College in Suining, Sichuan

Jiang Jiafeng
Suining Engineering Vocational College, Suining, Sichuan 629000

Abstract: With the deepening reform of China's higher education system, private non-profit higher vocational colleges undertake the important task of cultivating high-skilled talents. Nevertheless, their corporate governance structures are confronted with certain dilemmas in practical operation. Taking XX Vocational College in Suining as a case, this paper adopts a combined method of institutional document analysis and key-informant interviews to explore common practical dilemmas existing in the corporate governance of private non-profit higher vocational colleges. The main dilemmas are summarized as follows. Firstly, internal governance defects: the rights and responsibilities among the board of directors, the Party organization and the college president (the "three-horse carriage") are not clearly defined. The absence of decision-making, supervision and executive powers leads to mutual restriction among the three bodies, resulting in low governance efficiency and internal conflicts. Secondly, core institutional dilemma: the non-profit requirement that sponsors shall not obtain school-running benefits is hard to be fully implemented. Related-party transactions and ambiguous property rights of school-owned assets become major channels for hidden interest collusion.These problems hinder the sound development of colleges and undermine the public-welfare original intention of non-profit school-running. To tackle the above-mentioned difficulties, this paper puts forward corresponding countermeasures. First, revise the college charter and formulate the list of deliberation rules, rationally define the rights, obligations and interests of all stakeholders, and build an internal governance mechanism featuring matched rights-obligations and effective checks and balances. Second, implement financial disclosure, appoint independent supervisors and improve asset governance system to materialize the non-profit principle. This study intends to provide theoretical countermeasures and practical experience for the governance reform of private non-profit higher vocational colleges in China, so as to promote their law-based and healthy development toward high-quality public-welfare-oriented school-running.

Keywords: **private higher vocational education; corporate governance structure; non-profit nature; power boundary; suining engineering vocational college**

Copyright © This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

引言

（一）研究背景

近年来，中国现代职业教育体系建设步入“快车道”，民办高等职业教育作为体系建设的组成部分其规模和社会影响力也在逐渐扩大。2016年的新修订的《中华人民共和国民办教育促进法》将民办学校分为营利性学校和非营利性学校两类，为民办学校分类办学提供了法律基础，非营利性民办学校享受与公办学校同等的税收优惠政策和助学金补助的同时还要求非营利性民办学校的举办者不能取得办学收益，学校办学结余全部用于办学。其目的是让民办教育公益化，促进教育公平。

然而，法律的设定与现实中法律的有效实施之间，存在的一个巨大分野[1]。在高等职业院校中，更要侧重其法人治理体制的构建和运行，关乎高等职业院校非营利性属性和办学质量。一套正常的法人治理结构要能够照顾各方利益，保证科学决策，也必须保证有效决策。但是，现实中不少民办非营利性高职院校的治理形像并不很好，也面临着内部权力错位和外部规范薄弱的问题。

（二）问题提出

民办非营利性高职院校的法人治理结构，最主要是要处理好三者关系：（1）董事会、党组织和校长的关系；（2）在非营利性上，举办者（出资者）、学校的法人财产的关系。本文的研究点主要为如下两点：（1）在“董事会领导下的校长负责制”和“党组织发挥政治核心作用”的双重制度下，董事会的决策权、校长的执行权、党组织的监督权如何定位？都有什么样的冲突和无定情况产生？（2）“举办者不取得办学收益”的法律原则如何实施，即变成可供操作的制度？在现实中有没有被执行空白，否定了这一原则，使学校的公益性受污染？

遂宁XX职业学院是一家典型的地方民办非营利性质高职院校，其创业、办学状况有其代表性。通过对这所学校的剖析，可透视出这类学校法人治理诸多典型问题和基本困境，并探寻反思其治理的鲜活、务实思路。

一、设计与方法

本研究采用典型个案研究法，个案为遂宁XX职业学院。案例研究法是适宜对特定情境下典型的、复杂的经济社会现象作深入、整体研究的方法。

（一）数据收集

本研究数据来源主要包括两部分：

制度文本：搜集和分析遂宁XX职业学院《学校章程》、董事会历年会议记录、学校“三重一大”决策制度、党组织会议记录、学校财务制度等内部制度性文本。通过对这些内部制度文本的分析，得以梳理出该学校制度设计层面的治理结构、治理权力设置、决策规则等。

关键人物访谈：本文对学院治理各要素的关键人物进行了半结构深度访谈，访谈对象共8位，包括：举办者代表2人、董事会成员（非举办者代表）2人、党委书记1人、校长1人、会计1人、管理岗位的一名人员代表。访谈的提纲集中在关键人物对边界界定的认识、决策层冲突与调和的过程、非营利性的理解、执行、关联交易的处置，对目前学院治理现状和改进治理的建议等内容。所有的访谈都在受访人许可下做访谈录音，转为文字记录后交给编码分析分析。从这个意义上我们鼓励不同角色边界上的沟通过探讨[2]，希望获得比较清晰的视野。

（二）数据分析

我们在对收集到的文本、访谈资料采用质性分析方法进行编码和主题编码。一是对制度文本开展内容分析，编码制度文本中涉及治理主体、责任和权限、议事规则等方面的基本内容；二是对访谈转录稿进行开放式编码、主代码、选择性编码，把握体现治理格局困境和治理基本逻辑的要点；三是对文本分析和访谈分析的结果相互比对以相互验证和深化，保证研究结论的真实性和可靠性。

二、结果与分析：法人治理的运行困境

通过对遂宁XX职业学院的案例研究，我们看到它的法人治理机构运行在实际中存在的主要问题是两条：

（一）内部治理：“三驾马车”的权力失衡与边界模糊

在制度上的举措是试图建立起由董事会、党、校“三位一体”的治理体系。但在实际中，三者之间确实存在着各种失衡与脱节现象，不能很好地相互制约与合作，治理体系内部存在了很多“竞争性文化”：举办者的商业性投资文化、校校长的学术管理文化、党办党组织的政治保障文化[3]，文化之间的紧张又造成了治理困境。

董事会：决策权虚化和举办者“内部人控制”。根据学院《章程》，董事会是学校的最高决策机构，但在现实中董事会决策权被严重虚化。访谈中了解到，学院董事会大多由举办方及举办方有关人员组成，可以看作是举办方公司董事会，而且外部独立董事和教职工代表董事人数不多、发言权不大。这导致董事会本身沦为举办者的“很多重大决策上，举办者在开董事会以前一个调子基本上确立了，会里面提的意见是很难改变老板的决定的。”董事会难以对举办者及执行层起制约作用，丧失了“制衡”的基础。

校长：执行权受挫，权责不对等。学院是董事会领导下的校长负责制，校长应对学校教学、科研、行政管理等各项工作全面负责。但是，由于董事会（实际上是举办者）对学校很多事情都是大包大揽，校长的执行权受到很大限制。尤其是在人事、财务

 Copyright © This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

等的决定上，校长还要请示举办者，其“负责人”的名义不值一提。校长权责不对等，校长的办学自主权大打折扣，专业干部队伍的积极性也被影响。

党组织：政治核心与行政参与的边界困惑作为党领导的民办高校，学院党委有“政治核心”的责任，把握学校的社会主义办学方向、对学校的重大事项参与决策、加强学院思想政治工作等。如何“参与”决策呢？“参与”的“界线”很难把握。访谈时，党委书记说道：“我们既不能‘缺失’、不能党在学校的各种路线和政策不被学校重视，又不能‘越位’，不能限制或者越位校长的行政指挥，‘度’不易把握。”有少数时候，为了“确保政治正确、确保办学安全”，党委会对一些行政方面的事项提出明确意见，这里就涉及到校长的行政指挥权问题。

（二）非营利性原则：“悬空”的法律与隐性的利益输送

“举办者不享受办学权益”是非营利性学校的基本法律规定，但如何予以有效落实，是遂宁工程职业学院也不可避免的事实。资产归属模糊和困难处置。非营利民办学校的法人财产在其存续期间归学校所有，任何组织和个人不得侵占、私分。但在学院来看，举办者投资的原始资本、学校后来积累的资产归属，在观念和实际上都很模糊。举办者有一种共性想法，学校资产就是所有人的投资带来，所以事实上有所有权。这种观念使“财产即权力”[4]，举办者由于“拥有”学校资产，拥有学校管理权的主导权。更严重的是，关于终止学校办学后剩余资产的奖励和处置办法，国家还没有明晰的政策，“举办者对学校以后资产所作的期待也就不明”，学校资产的易手也留下了空间。

关联交易：逃避监管的“灰色地带”采访及财务资料分析均反映举办者从事关联交易以谋取报酬是举办者规避“不取得办学收入”规定的手段。比如，学院的后服务、教辅出版、基建等项目都由举办者控制的关联公司高价承揽。一个财务人员透露：“这些合同的价格没有考虑过，虽然投标了，但是都是‘量身定做’给某个公司。财务我也看不到什么情况。”这股“风”和在金融市场中进行明目张胆的内幕交易相同，都损害他人的利益，都需要强有力的外部监管和披露[5]。

缺少激励手段和监督机制，在禁止分红的约束下，如何对法人和管理层进行合法合理的激励就是一个问题。缺乏激励机制，使得法人选择暗中挣份子钱，而办院的监督也存在很大缺陷。监事会往往就委派内部人员担任，不能发挥独立的作用。教育主管部门的年度督查往往是走过场，对财务和内部方面的检查不容易触及到深处。如此的办学，其“非营利”并非一个治理结构，它可能越过了其合法自愿成为公益的初衷而只是一种标签的呼喊，而非目标的追求[6]。

三、讨论：法人治理方式的出路

然而，以上困境给民办非营利性高职院校法人治理的改革提出不容回避的要求。改革不是为解决困境而改革，还要创造性地探寻新的可能[7]。结合遂宁工程职业学院的情况，我们提出一些改革的思路。

（一）明晰权力边界，构建内部制衡机制

解决“三驾马车”的权力冲突之策，重在清楚边界、各自为政，由对抗型关系转化为合作型伙伴关系。突出董事会的法人决策地位：第一，应合理配置董事会人员构成，保证来自教职工、社会贤达等的独立董事所占比重不低（如三分之一左右），改变举办者“一股独大”的格局。第二，一定要修改修订章程，给董事会一个“权力清单”，确定董事会的决策权与制约的事项相对集中为学校重大决策、重大投资、预算与决算、修订章程、聘任校长等宏观层面，而不应干涉日常工作行政等的具体操作。这是应该在证据和规则下合理进行治理的基本要求[1]。

保障校长的办学自主权在董事会大框架下，要保障校长在学校用人、财务和教学方面的独立自主权，建立校长定期报告和责任交代董事会的制度，对校长的考核应以教学质量、学生成长、社会认可这些长远的办学绩效为主，不以短期的财务获益为考核标准。这就需要治理模式从以“英雄式的孤胆治疗者”模式转向一个协作共治的系统[8]，为整体教育使命服务。

界定党组织的监督保障作用党委在法人结构中的定位是“监督保障”之责。也就是说，党委是董事会“三重一大”决策参与权中的功能，对学校“大是大非”和涉及师生利益关切的重大事项进行政治把关，不拿发行政令。党委的责任应当集中体现在加强党的建设、重视思想政治教育、加强师德师风、加强校园文化建设等，为学校健康发展保驾护航。

（二）创新制度安排，落实非营利性原则

要使非营利性原则落到实处，走不上公文案，必须进行一系列制度性创新，堵住漏洞，营造正向的激励机制。实现透明的财务和资产管理制度。一方面必须强制要求学校有独立的财务账户，并且定期公开经专业机构审计的财务报表，尤其是各种关联交易的具体情况、定价以及决策程序等。另一方面教育、财政、审计等部门联合建立对民办非营利学校资产登记、评估制度，明晰民办非营利性学校的法人财产界线，防止流失资产。

构建内外的多元化监督系统内部方面，要改革监事会制度，要更多引入来自教职工代表大会、学生会以及社区代表，他们的独立性、权威性以及发挥作用性。外部方面，则是要鼓励地方成立民办教育行业性协会，制订行业标准、开展行业评议等，行行业行；将非所有者（学生、教职工、社会）的利益纳入举办者利益，是实现机构公共性的主要方式[4]。

第四，探索举办者长效激励机制完全压抑举办者赚钱的冲动不合时宜，但举办者索取报酬的途径却应转换成“获得荣誉和适当报酬”。可以探索一些非物质性激励，如颁发社会荣誉、设立教育基金的命名权等。允许举办者在严格不过分的薪酬委员会管下，向在学校的管理者岗位上工作着的举办者支付与其贡献相一致、不与其办学结余相挂钩的合理报酬。

四、结论

民办非营利性高职院校的法人治理是一件复杂的事，所陷入的困境是由中国社会变革的当下，由市场逻辑、政府逻辑和教育

Copyright © This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

逻辑交织冲突产生，解决这样困境不能就事论事，它“与全体民办教育的挑战息息相关”[9]，如遂宁 XX 职业学院只是其中的“例外”：其法人治理的症结问题集中在“内部”的权力之争的界限不清使制衡失效、制度不配套的情形使非营利性难以实现等。

本文给出的应变之策——明晰权力边界形成内部衡度，制度化落实非营利性都是为了破解上述两方面之困境找寻到一个“一揽子”之“处方”。这样一个过程本身，在全球教育市场化之背景之下，为民办非营利性高职院校闯出一条在充分发挥办学活力之中而保持一定程度公益性的中国特色之路。

参考文献

[1]Bainbridge,I(2014).PRACTITIONER'S PERSPECTIVE:How can ecologists make conservation policy more evidence based?Ideas and examples from a devolved perspective.Journal of Applied Ecology,51(5):1153-1158.https://doi.org/10.1111/1365-2664.12294.

[2]Board,M,Carter,J,Lake,D,&Stehn,A(2026).Places of insurrection,liberation and joy in everyday life:An interview with Dominic T.Moulden.The Pluralist,21(1):49-79.https://doi.org/10.5406/19446489.21.1.05.

[3]Hardin,R(2011).Competing cultures of conservation.Conservation biology:the journal of the Society for Conservation Biology,25(6):1098-1102.https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2011.01787.x.

[4]Claassen,R(2024).Property as power:A theory of representation.Journal of Social Philosophy,57(2):169-187.https://doi.org/10.1111/josp.12587.

[5]Gargantini,M(2015).Public enforcement of market abuse bans.The ECtHR Grande Stevens decision.Journal of Financial Regulation,1(1):149-158.https://doi.org/10.1093/jfr/fju007.

[6]Edmans,A(2024).Rational sustainability.Journal of applied corporate finance,36(2):8-15.https://doi.org/10.1111/jacf.12609.

[7]Davis,C,Tschoepe,B(2016).Second Annual Geneva R.Johnson Innovations in Physical Therapy Education Forum:Inspiring Voices to Orchestrate Change in Physical Therapy Education.Journal of Physical Therapy Education,30(2),52 - 57.https://doi.org/10.1097/00001416-201630020-00010.

[8]Stoller,J,Lindsay,B,Chew,D(2023).Organization design and organization culture and the value - based healthcare movement:The Cleveland Clinic example.Journal of applied corporate finance,35(4),32 - 39.https://doi.org/10.1111/jacf.12584.

[9]JHHW,(2017).Editorial:The Case for a Kinder,Gentler Brexit;10 Good Reads;Vital Statistics;In Memoriam:Vera Gowlland-Debbas;In this Issue.European Journal of International Law,28(1),1 - 11.https://doi.org/10.1093/ejil/chx021.

 Copyright © This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License