

国有民办型独立学院转设的困境与对策

阙明坤¹, 耿菊萍², 雷承波³

(1. 浙江大学教育学院, 浙江 杭州 310058; 2. 湖北医药学院党政办公室, 湖北 十堰 442000;
3. 四川大学锦江学院 学校办公室, 四川 眉山 620860)

摘要: 国有民办型独立学院是我国高等教育改革的产物,是独立学院的重要类型之一,其办学模式多样、发展形态各异、办学水平不一。面对国家加快推进独立学院转设的政策要求,国有民办型独立学院在转设过程中面临相关主体利益纠纷激烈、办学条件难以达到转设标准、政策梗阻与法律冲突并存、缺乏独立自主办学主体地位等瓶颈问题。推进国有民办型独立学院转设需要健全机制,化解利益纠纷;改善办学条件,促进转设;创新转设路径,促进政策落地;落实办学主体地位,增强其独立自主办学能力。

关键词: 独立学院; 国有民办型; 转设; 政策执行; 风险; 博弈

中图分类号: G648.7

文章编号: 1673-8381(2021)01-0059-10

文献标志码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



独立学院是普通本科高校与各类社会组织或者个人合作,利用非国家财政性经费举办的本科层次新型高校,它是我国高等教育市场化、大众化背景下办学体制改革创新的产物。截至2019年底,全国共有独立学院257所,占全国普通高等学校(2688所)的9.56%,占全国民办高校(757所)的33.95%^[1]。从产权属性和投资主体来看,我国独立学院大致可以分为国有民办型和民有民办型两种类型。所谓国有民办型独立学院是指由公立高校独自或结合其他公有力量举办的公办型独立学院;民有民办型独立学院是指公立高校与私有力量合作举办的民办型独立学院^[2]。

独立学院是制度变迁的产物,推进独立学院依法规范转设是国家的重要政策设计。2020年5月,教育部颁布《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》,提出独立学院“能转快转、能

转尽转”,要求“到2020年末,各独立学院全部制定转设工作方案,同时推动一批独立学院实现转设”。当前,根据国家加快独立学院转设的政策精神,全国各地正在紧锣密鼓地推进独立学院转设工作。从已完成转设的独立学院来看,绝大多数是民营资本投资举办的民有民办型独立学院,只有浙江大学城市学院等10多所国有民办型独立学院转设为公办本科高校。相对于民有民办型独立学院,国有民办型独立学院最典型的特征就是“学校的资产属国家所有,按民办高校的运行机制进行管理,学校按教育成本收取学费,国家不再投入。独立学院共享母体高校的部分师资,并把学费收入的一部分上缴母体作为土地、校舍、师资等办学资源的使用费”^[3]。国有民办型独立学院党政领导班子由公办高校任命,学院所有资产和办学积累归国家所有,因此转设面临更多困难。如何破解国有民办型独立学院转设

收稿日期: 2020-10-27

修回日期: 2020-12-07

基金项目: 国家社会科学基金“十三五”规划2020年度教育学一般项目(BIA200206)

作者简介: 阙明坤,江苏省民办教育研究中心研究员,浙江大学教育学院博士后,从事教育政策研究。

耿菊萍,讲师,从事民办高等教育研究。

网络出版时间: 2021-01-08

网络出版地址: <https://kns.cnki.net/kcms/detail/32.1774.G4.20210107.1037.008.html>

难题,将直接关系到独立学院转设政策的落实以及我国高等教育的整体布局。

一、国有民办型独立学院的发展沿革与办学模式

(一) 发展沿革

20世纪90年代初期,随着国家建立社会主义市场经济体制、深化教育体制改革,部分公立高校利用自身资源优势尝试引入社会资本来办学。1988年,华侨大学仰恩学院的创办可以视作公有民办二级学院的萌芽,该学院由爱国华侨吴庆星先生创办的仰恩基金会投资,由福建省教委和华侨大学联合办学,虽然属于华侨大学的二级学院,但是具有较高的独立自主性。1992年,党的十四大报告首次提出“鼓励多渠道、多形式社会集资办学和民间办学,改变国家包办教育的做法”。《中国教育改革和发展纲要》提出:“国家对社会团体和公民个人依法办学,采取积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理的方针。”这些利好政策释放的积极信号为独立学院的发展提供了适宜的土壤,奠定了制度基础。

1993年,天津师范大学国际女子学院成立,实行“统一招生、自费上学、不包分配、国有民办、自负盈亏”的办学模式,这是公办高校举办民营二级学院的自发探索和有益尝试。1996年,四川师范大学与民营企业联合举办四川师范大学电影电视学院,成为采用新的民营机制运营的内设二级学院,颁发公办毕业证书,被誉为“第一个吃螃蟹的人”,为国有民办二级学院的诞生积累了经验。但是由于没有经过教育部审批,该学院尚不具有普遍意义。1998年,经江苏省教委批准,公有民办二级学院东南大学中大学院(后更名为东南大学成贤学院)正式成立,由此拉开了我国公办高校举办国有民办二级学院的序幕。同年,经江苏省教委批准,苏州大学文正学院成立。此后,国有民办二级学院迅速在江浙一带崛起。1999年,浙江省相继成立宁波大学科学技术学院、浙江大学城市学院等一批国有民办

二级学院。

进入21世纪后,该模式由沿海地带逐渐蔓延至全国大部分省份。随着公办高校举办的国有民办二级学院如雨后春笋般诞生,为加强管理,教育部将其正式命为“独立学院”,实行“民、独、优”的运行机制。

(二) 办学模式

国有民办型独立学院是诞生于我国土壤之上的本土化办学机构。据统计,全国约有119所国有民办型独立学院,占独立学院总数的46.30%。国有民办型独立学院的办学模式根据办学主体的差异可分为以下五大类型。

1. 公办高校独自举办模式。该模式是由公办普通本科院校利用自身资源在校内独自举办二级学院,举办者只有公办高校一方,是典型意义上的“校中校”。目前采用这一模式的国有民办型独立学院全国共计28所,占独立学院总数的10.89%^①,如河北大学工商学院、贵州师范大学求是学院等都属于这一类型。从投资主体关系上看,该模式的独立学院是由母体高校独自举办,没有太多的利益投资方掣肘,产权明晰,此类独立学院可以和母体高校和谐共生、相互促进、共同发展。但该模式是公办高校“溢出效应”的产物,属于“同构性扩张”,缺乏办学活力和特色,也不利于吸引社会力量加入。

2. 公办高校与校办企业合作模式。此类型的独立学院多是由公办高校利用校办企业等内部资源创办,在形式上有合作举办方,具备《独立学院设置与管理办法》规定的条件,目前全国共有22所,如河北科技大学理工学院、温州医科大学仁济学院、三峡大学科技学院等都属于这一模式。这种办学模式是由本科院校与校办企业等形式上的合作方合作在校内举办的二级学院,是公办高校的“翻版”,其在缓解公办高校经费压力、实现创收目标的同时,也容易稀释公办教育资源,影响公办高校教学质量,还可能恶化由社会力量举办的传统普通民办高校的生存环境,影响教育公平。

^① 数据根据全国独立学院官网信息统计而得,下同。

3. 公办高校与教育基金会合作模式。此类类型的独立学院是由公办高校利用自身成立的大学教育发展基金会等公办资源创办,没有引入实质性投资者。这一类型的独立学院全国有东南大学成贤学院、江苏师范大学科文学院、集美大学诚毅学院等11所。这一模式不仅能为母体高校带来额外收入,而且能够充分利用公办高校的资源实行自主管理,类似于美国教育基金会举办的非营利性私立大学。该模式存在的弊端是发展后劲不足、缺乏社会资金投入、母体高校的干预仍然偏多。

4. 公办高校与地方政府合作模式。该模式是由公办高校与高等教育资源匮乏但经济发达的地方政府合作创办,一般由地方政府提供土地、建筑、设备、图书等硬件资源,公办高校负责组织教育教学,目前全国共有32所。如南开大学滨海学院就是由南开大学和天津市大港区政府合作举办;浙江工业大学之江学院是由浙江工业大学与绍兴市政府联合创办;南京医科大学康达学院是由南京医科大学与连云港市政府合作举办。此类型的独立学院能够积极利用地方政府的扶持政策,实现更快更好发展。

5. 公办高校与国有企业合作模式。该模式是由公办高校与地方国有企业共同创办,一般由企业提供资金,负责办学所需的硬件建设;公办高校提供品牌、组织教学、选派教师,负责软件建设。这一模式的独立学院目前全国共有26所,如华北电力大学科技学院就是由华北电力大学与河北省电力公司合办;南京理工大学泰州科技学院是由泰州市政府成立的高教园区科技公司与南京理工大学合作举办。这种模式与“公办高校与地方政府合作模式”有相似之处,因为有的国有企业本身就是地方政府创办的。

总之,国有民办型独立学院是我国独立学院中的一种特殊类型,它是公办高校资源“溢出效应”的产物,与举办高校有着千丝万缕的关系。

二、国有民办型独立学院 转设面临的困境

国有民办型独立学院是在公共财政投入严

重不足,公立高等教育超负荷运转状态下探索出来的一种高等教育办学新模式。同时它也是受到利益驱动进行的一项诱致性制度创新^[4]。其在成立之初呈现巨大优势,但步入稳定期后,发展进入“高原期”。当前,面对国家政策的转设要求,国有民办型独立学院面临诸多困境。

(一) 相关主体利益纠纷激烈

利益是人类一切行动的动力。独立学院规范转设不仅是一次重大的制度调整,更是利益相关方基于自身利益诉求展开的多维度、多层次的利益博弈。在“有利可图”的情况下,“任何一个‘理性经济人’都可能会基于追求自身利益最大化的需要而出现转嫁风险、逃避义务甚至坑蒙拐骗、违法乱纪等情况”^[5]。从目前来看,国有民办型独立学院转设的利益博弈主要表现在以下几个方面。

一是母体高校不愿转设。许多公办高校特别是省属高校创办国有民办型独立学院的初衷就是为了创造经济收益、改善办学条件和提高教师待遇,尤其在一些偏远省份,财政投入不足,独立学院更是成为公办高校创收的源泉。在独立学院转设的趋势之下,大多数母体高校并不想独立学院过早剥离,希望继续从独立学院拿到可观的经济收益,转设后意味着丧失了举办独立学院的机会、放弃巨额收益,因此其对转设采取了观望拖延态度。

二是合作举办方追求利益最大化。母体高校与国有企业、地方政府等合作举办方在合作办学之初是一种相互依存的关系,这在一定程度上促进了独立学院的发展。但随着合作举办方在土地、校舍、师资队伍、管理队伍等方面投入的增多,其对母体高校的依赖程度逐渐降低。为了追求自身利益最大化,合作举办方想要摆脱母体高校的控制,但在终止合作协议等问题上可能与母体高校存在分歧,客观上增加了转设难度。

三是教师对转设存在顾虑。独立学院的教师大部分是由母体高校配备或者“师出”母体高校,出于对母体高校的深厚情谊或品牌认同才到独立学院任教。转设后,教师的社会身份、教学方式、福利待遇等方面都将面临不确定性。“一

些专业教师也担心失去母体高校的教学资源尤其是师资、实验条件等方面的支持,办学在短期内出现不稳定的情况。”^[6]因此,教师对独立学院转设存在一定的顾虑、恐慌和抗拒心理。

四是学生不认同转设。独立学院的学生多是高考的失意者,就读名牌大学举办的独立学院满足了部分学生和家花高价学费读重点大学的愿望。独立学院转设后其名牌大学光环将会褪去,因此,部分学生担心转设后学校的社会认可度降低,对自己未来发展不利。

(二) 办学条件难以达到转设标准

转设为普通本科高校是独立学院转设的主要路径和优先选择,但是对照教育部《普通本科学校设置暂行规定》,大多数国有民办型独立学院的土地、建筑面积、图书、师资等办学条件距离本科高校设置标准还有较大差距。

一是自有产权土地不足。土地的产权问题是制约国有民办型独立学院转设的最大问题。许多国有民办型独立学院使用的房屋、校舍是以母体高校名义取得的,属于国有资产,无法落户到独立学院名下,否则就是国有资产流失。国有民办型独立学院缺少具有产权的土地和校舍,教学、行政用房面积不足,产权不明晰成为困扰国有民办型独立学院发展的瓶颈^[7]。校园占地面积 500 亩以上的指标是独立学院转设为普通本科高校的必备条件,但高额土地价格成为国有民办型独立学院转设的最大掣肘因素,特别是在一些寸土寸金的地区获得学校所需的土地绝非易事。

二是自有教师队伍严重短缺。国有民办型独立学院办学过程中的一大优势是共享母体高校教师资源,但是对照转设要求,这一优势就变为了短板,这是因为转设政策要求独立学院建立自有专任教师队伍,不能再共享师资。许多国有民办型独立学院教师队伍建设成分多元,包括自有教师、母体高校聘任教师、短期兼职教师等多种类型,自有专任教师数量不足,生师比不达标。自主招聘的教师编制身份、养老保险待遇及社会身份认可度等方面较之母体高校教师存在较大差异,同工不同酬待遇导致教师队伍凝聚力不

强、内部矛盾冲突较多,难以吸引和留住高层次人才。

三是仪器设备、图书条件薄弱。国有民办型独立学院走的是“依附发展”之路,其在人、财、物等方面依附于母体高校,教学资源严重不足,如教学仪器设备、图书资料匮乏,专业实验室、实训实验室短缺等。正如刘杰书等所言:“国有民办型独立学院是以最低成本的方式在运作,申办高校从内心没有对独立学院投入大量资金把所有硬件建合格的想法。”^[8]这也在客观上制约了国有民办型独立学院的转设。

(三) 政策梗阻与法律冲突并存

一是转设政策落地存在地方保护主义。在国有民办型独立学院转设政策执行过程中,由于政策对不同地区经济效益的影响不同,所以地方政府对政策的态度及执行力度也不同。如对东北地区来说,转设政策有利于本地区的利益,地方政府会严格执行,但是在一些中西部省份,政策在一定程度上损害了地方利益,于是地方政府采取“上有政策、下有对策”的办法^[9]。从已转设的情况看,国有民办型独立学院转设相对很少。究其原因,中央和地方分别是政策的制定者和执行者,他们之间存在较大差别。中央制定转设政策主要通过调整各方的利益关系达到促进独立学院顺利转设之目的。“政策执行是政策过程的重要实践环节,是解决政策问题、实现政策目标的唯一途径。”^[10]然而,一些地方在执行政策时,秉承着“经济人”的有限理性和“以自我利益”为中心的思想,在执行转设政策时慢作为、不作为,甚至采取地方保护主义,这些非理性化的表现使得政府政策执行碎片化^[11],导致出现象征性、选择性执行和政策梗阻,政策实施与政策初衷相背离。

二是民办教育相关法律与政策为国有民办型独立学院转设带来新的挑战。2017 年 9 月 1 日开始施行的新版《中华人民共和国民办教育促进法》规定,民办学校可以自主选择非营利性或者营利性。但《中华人民共和国民办教育促进法实施条例(修订草案)(征求意见稿)》规定,公办学校举办的民办学校不得登记为营利性学校,这

就意味着国有民办型独立学院不能选择营利性,投资者和母体高校不能再从中获取回报,转设政策执行难度增加。

此外,近年来针对国有民办型独立学院转设的趋势,许多上市公司、风投公司和基金公司纷纷瞄准并收购条件薄弱的独立学院。如云南大学滇池学院、贵州大学科技学院已分别被民生教育集团、希望教育集团收购。基于此,一批国有民办型独立学院公开向社会招标,寻求民营投资方。如春来教育集团以8亿元获得苏州科技大学天平学院举办者权益;新华教育集团分别以6.1亿元和9.18亿元收购南京财经大学红山学院和昆明医科大学海源学院。一些母体高校通过这种资本市场快速收购的方式获取由于控制权溢价带来的超额资本收益,极大地动摇了部分举办者的投资信心,在社会上引起了舆论旋涡。对此,教育部转设政策规定,没有社会投资方的“校中校”型独立学院如转设为民办高校,必须选择非营利性,“不得以任何方式将举办权转让给其他社会组织和个人”。如此一来,“校中校”型独立学院举办权就不能转让给民营企业,公办高校不能通过“卖牌”的方式从中获得经济收益和巨额补偿,而接盘的地方政府和国有企业往往由于财力有限和公益属性无法为公办高校提供经济补偿。在此背景下,相关高校缺乏转设动力,对转设政策采取变通、拖延甚至抵制的态度。

(四) 缺乏独立自主办学主体地位

首先,国有民办型独立学院紧紧依附于公办高校,虽然资产属于国有,但是根据教育部26号令,所有独立学院被列入“民办高等教育”范围。从理论上讲,独立学院“既公又民”的办学体制似乎可以享有公办和民办双重好处,然而事实并非如此。由于配套政策缺失,国有民办型独立学院“似公似民”又“非民非公”的身份使其无法真正享有与普通民办本科高校同等的办学主体地位,不能享受《中华人民共和国民办教育促进法》赋予的扶持政策。例如陕西省每年拨款3亿元的民办高等教育专项资金只针对民办高校,独立学院没有资格获得财政支持。由于自身办学性质不清晰,大部分省级教育行政主管部门把国有民

办型独立学院视作母体高校内部的二级学院。国有民办型独立学院在资金、项目、评比等方面无法享有政策支持,也无法与普通民办本科高校一起参与公平竞争。

其次,国有民办型独立学院虽然实行董事会领导下的院长负责制,但是董事会成员是由母体高校党委书记、校长以及重要职能部门负责人担任,重大事项的决策需公办高校党委研究同意。董事会往往形同虚设,职能难以发挥,院长也难以自主开展工作。国有民办型独立学院运行机制、制衡机制、监督机制的缺失,使其完全依附于母体高校,转设面临很大困境,受到严重掣肘。

最后,国有民办型独立学院仅仅依赖于学费收入,筹资渠道不畅;每年需向母体高校缴纳大量管理费,失血严重;教师队伍建设滞后,产教融合开展不够深入;许多学校尚未探索出一条成熟的应用型人才培养道路,如此导致其后续发展乏力,难以支撑良性发展。国有民办型独立学院身份不明、体制不清,缺乏自主办学地位,表面风光,实际上危机四伏,其不想转设同时也难以转设。

三、破解国有民办型独立学院转设困境的对策

面对提升教育治理体系和治理能力现代化水平的战略部署,面对国家依法治教的新要求,当前独立学院转设工作进入深水区。对此,我们需要聚焦重点、精雕细琢,完善政府统筹协调机制,绘制精谨细腻的配套政策“工笔画”,强化政策执行,创新国有民办型独立学院转设路径,防范转设风险,促进其平稳有序转设。

(一) 健全机制,化解利益纠纷

要破解国有民办型独立学院转设中存在的诸多问题,必须注重改革的系统性、整体性、协同性,形成转设合力。

一是完善省级政府统筹协调机制。首先,省级政府层面要强化顶层设计、清晰权责划分、坚持分类施策、平稳推进改革,将独立学院转设工作纳入“十四五”高校设置总体规划,尽快出台具体配套文件,合理确定独立学院转设目标、转设进度、政策措施。例如浙江省加大统筹力度,在

省政府领导下成立了推进独立学院转设的联席会议并下设办公室,省教育厅、发改委等六部门联合颁布《关于推进全省独立学院转设工作的指导意见》。其次,省级政府应充分尊重国有民办型独立学院的办学历史,尊重各校实际,避免“一刀切”,帮助转设高校切实解决校园达标、土地划拨、资产过户、税费优惠、经费支持、人员编制、师资引进等难题。相关部门要充分考量国有民办型独立学院不同办学模式的特点,“确立和遵循‘政府主导、属地管理、因地制宜、一校一策’的原则”^[12]。再次,教育行政部门应充分考虑举办高校的合理诉求,出台有利于转设的激励政策,对率先推进转设的公办高校给予扶持。相关部门还要健全利益相关者沟通机制,加强独立学院转设跨区域交流,定期召开由省级教育主管部门牵头的跨区域联席会议,开展跨区域考察交流,吸收不同地区国有民办型独立学院转设的成功经验。最后,相关部门可通过组建包含投资方、公办高校、地方政府、独立学院在内的调研团队,弱化分歧、加强互信,解决国有民办型独立学院利益相关者间的利益冲突,加深各方对转设工作的认识,预防可能发生的利益纠纷。总而言之,省级政府具有较强的财政统筹和行政调控能力,只有在省级层面上统筹推进,才有可能对一些“老大难”问题积极稳妥地逐步化解^[13]。

二是健全师生合法权益保障机制。一方面,国有民办型独立学院面广量大、形式多样,因此地方政府在制定转设方案时应征求师生意见,听取其合理诉求,做好解释说明工作,保障师生合法权益。另一方面,对于无法转设、不再举办的国有民办型独立学院应健全退出机制,但在终止办学时也要注意保障师生权益。具体地,在拟撤销时,母体高校可争取教育行政主管部门的支持,将招生计划划转至母体高校,直至全部停招。在终止办学前,独立学院应继续加大教育资源投入,确保在校学生培养质量不下降。在终止办学后,母体高校和独立学院需要一起妥善安置在校师生,确保平稳终止办学。独立学院取消建制后,毕业生的学历、学位证书应得到国家承认并受法律保护,依法长期有效。

三是健全转设风险预警防范机制。独立学院转设事关数百万师生和广大校友的前途命运,教职工、学生、校友、家长均极为关注。国有民办型独立学院应增强转设风险防范意识,保障师生合法权益。湖北、浙江等省份的独立学院在转设时就曾引发过学生群体性事件。为营造有利于推进独立学院转设的良好氛围,有效预防、减小和消除各种风险和危机,确保独立学院转设工作进行,政府部门需要加强独立学院转设风险的研判与防范。相关部门应按照《教育部办公厅关于推动民办教育规范发展防范化解重大风险的通知》要求,探索建立风险防范机制,委托社会第三方开展风险评估,进行风险预警,视情况确立风险等级,防范法律、财务、质量、稳定、舆情等风险。

(二) 改善办学条件,促进国有民办型独立学院转设

为达到本科高校设置标准,推动国有民办型独立学院顺利转设,国有民办型独立学院需要有针对性地改善自身办学条件,借助政府部门等的支持重点解决制约转设的校园占地面积不足和自有专任教师队伍建设乏力等问题。

一是破解校园占地面积不足难题。其一,各地政府应当积极探索多元供地模式,因地制宜、因时制宜、因事制宜,综合使用划拨、出让、租借、作价入股等供地形式,实行长短结合的供地期限,分期缴纳出让金等方法解决国有民办型独立学院校园占地面积不足的问题。部分土地资源紧张的地区可以通过教育主管部门或第三方评估机构,按照“特色优先、质量优先”原则,对国有民办型独立学院的办学条件、管理水平和教学质量进行综合评价,以此作为供地参考。其二,地方政府应坚持“特事特办、急事急办”原则,适当放宽审批标准,削减审批程序,减免过户费用,盘活土地存量资源,借助大量闲置、半闲置的房产以及公办院校的冗余资源破解国有民办型独立学院转设的土地问题,落实学校法人财产权。其三,教育主管部门还可以根据不同办学规模、不同学科类别、不同区域动态调整校园面积要求,对“生均占地面积 60 平方米、生均校舍建筑面积 30 平方米”红线作适当调整,释放转设活力。

二是加快自有专任师资队伍建设。国有民办型独立学院应坚持通过“外引内培”的方式,弥补自有师资短板,推动师资条件达标。一方面是从海内外引进具有博士、硕士学位的优秀教师,增加自有教师数量,改善学校教师队伍的学历、职称、年龄、学缘结构,引进过程中需要注意的是克服盲目攀高心理,引进教师须与学科专业及应用型人才培养理念相适应。此外,国有民办型独立学院还可以从地方企事业单位引进具有丰富企业经验的能工巧匠、技术能手、管理骨干,担任“双师型”教师,以此完善师资队伍。另一方面是要加强教师在职培训。国有民办型独立学院应当鼓励教师参与教学竞赛、学术会议,优化发展平台,加强教师发展中心建设,提升教师教学科研水平;健全激励机制,提供经费支持,选送中青年骨干教师前往知名高校进修或参与访问学者计划,加速培养学校骨干和学科带头人,创设“会用人、用好人、能留人”的组织氛围。

(三) 创新转设路径,促进政策落地

国有民办型独立学院是在相关制度缺位的环境下成长起来的^[14],究竟该采取何种转设模式、哪种转设路径,应“因地制宜,因校制宜,因势利导,审时度势,采取真正适宜的模式和路径”^[15]。

教育部《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》鼓励基层创新,解放思想。对此,国有民办型独立学院可以探索混合所有制办学、多所独立学院联合转设、与本科院校合并等多种合法合规的路径。在不违背国家政策法规的前提下,地方政府应允许和鼓励各地采取更灵活的政策措施,开辟更多转设路径,拓宽区域性政策创新的辐射面^[16]。

一是探索独立学院与高职院校合并转设之路。独立学院整合高职院校资源进行转设是符合我国国情的一大创举,这既是众多高职院校梦寐以求的愿望,也是当前办学条件不达标的国有民办型独立学院破解转设困境的一大策略。但需要注意的是,转设过程要审慎推进,防止盲目跟风、借壳升本。目前,各地高职院校纷纷与独立学院洽谈合并事宜,地方政府积极推动所在地区本科高等教育资源优化升级,高职院校与独立

学院合并转设已经成为部分省份职业教育综合改革的重要内容。但高职院校与独立学院合并转设后究竟采取怎样的发展模式,本科职业教育如何开展等问题,相关政策还有待进一步完善。

二是探索将国有民办型独立学院转设为基金会、国有企业举办的非营利性民办高校。教育部《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》已经对无社会举办方的“校中校”独立学院转设作出了限定,明确其非营利性,不能转让给其他社会组织和个人。在此背景下,国有民办型独立学院可以与国有企业或政府成立的教育投资公司、教育基金会合作,解决土地、校舍、师资、设备等难题,待条件成熟后转设为非营利性民办高校。这一办学模式既解决了独立学院转设前的建设资金问题,又缓解了政府财政压力,还有利于探索新型非营利性民办大学建设之路。

三是探索转设为无举办者的公有民办本科高校。《中华人民共和国民办教育促进法实施条例(修订草案)(征求意见稿)》首次认可以捐资方式举办不设举办者的非营利性民办学校。教育部文件也允许“校中校”的独立学院探索“无举办者办学”模式。因此,对于难以找到合作举办方的“校中校”独立学院可以尝试自主办学、自主管理,办成坚持公益、社会所有、教育家办学的无举办者民办高校。“为兼顾产权的‘公有性’和学院的‘民办性’,将部分独立学院转设为地方公有民办性质院校,符合国有资产处理要求。”^[17]这种无举办者办学模式类似于“万里模式”,若运行畅通将有利于发挥国有和民办的双重优势。浙江万里学院是一种民间投入、民间经营、国家所有、官民结合的高校,资产的所有权属于国家,其可以享受公办学校的优惠待遇,同时保持高度自治^[18]。不过作为新生事物,该模式还有待进一步探索。

四是转设为普通公办本科高校。国有民办型独立学院资产属于国有性质,产权较为清晰,因此可以寻求地方政府的支持,在公共财政许可的情况下,转设为省属或市属公办普通本科高校不失为一条理想的转设路径。一方面,学校可以“名正言顺”地从政府部门获得税收、土地、校园

建设、生均拨款、专项补助等支持,缓解学校经费紧张的压力;另一方面,学校可以快速融入地方经济发展大潮中,形成利益共同体,为地方经济建设作出积极贡献,如新疆大学科学技术学院转设为公办性质的新疆理工学院填补了南疆没有应用型本科院校的历史空白。

五是转设为公办高校的内部二级机构。当前部分有独立校园、异地办学、实力雄厚的国有民办型独立学院有意愿回归母体高校,希望转设为公办高校的内部二级机构。国有民办型独立学院回归母体高校转设为其二级机构已经有成功先例。如北京师范大学珠海分校2019年回归母体高校,转变为北京师范大学的珠海校区;南京大学金陵学院2020年停止本科招生,2023年金陵学院学生毕业后将正式完成转设。国有民办型独立学院在转设为公办高校内部二级机构时,要按照顶层设计、整体规划、科学组织、有序推进的要求开展。首先是要妥善做好教职工安置工作。转设后,母体高校应依据国家相关法律法规和政策,采取分类设岗、培训进修等多项措施服务教职工职业发展。其次是要做好独立学院校友工作,保障其合法权益。母体高校可将其纳入公办高校校友工作加以规划,保障独立学院校友与母校的联系。最后是要做好过渡期间日常教学和管理工作的。为了做好以国有民办型独立学院名义招收学生的教育教学和日常工作,母体高校的职能部门、教学单位等可加挂国有民办型独立学院的名称,使其教学、科研、学生管理、安全保卫、后勤保障等诸多方面与母体高校工作相融合,有效减少管理层次,同抓共管,实行“一套班子,两块牌子”,直至学生全部毕业。待国有民办型独立学院学生全部毕业后,由相关部门行文撤销国有民办型独立学院,终止其党政印章的使用。

(四) 落实办学主体地位,增强独立自主办学能力

一是健全独立学院领导管理体制机制。长期以来,独立学院缺乏自主办学能力,难以脱离母体高校独立发展的一个重要原因就是领导管理体制不够健全,无法享受普通高校同等待遇。

省级行政部门要理顺国有民办型独立学院领导体制、明晰办学性质、落实办学主体地位,确保其享受与普通公办本科高校同等法律地位,拥有申报各类教学科研项目、参加会议、评奖评优的资格,增强其综合办学实力。“实践反复表明,凡是独立学院转设进展较快的区域,均与政府的有力政策支持密切相关。”^[19]在此基础上,国有民办型独立学院可以探索成立由地方党委政府、教育主管部门、投资方、举办高校、独立学院参与的国有民办型独立学院转设工作领导小组,负责统筹整体转设工作,日常工作由领导小组办公室负责。各独立学院在转设工作领导小组统一领导下,按照转设工作实施方案的要求,全面开展教育教学和转设准备工作。根据转设总体安排,各独立学院要制定年度目标任务、明确进度、落实到位,确保如期完成。

二是进一步理顺公办高校与独立学院的关系。“现有独立学院的形成非一朝一夕,对其规范管理要求一步到位的做法不符合实际。统一思想认识,寻求合作办学的社会力量,理顺独立学院与校本部的‘母子关系’等,皆有一个过程。”^[20]国有民办型独立学院总体上缺乏独立自主办学的能力。不少国有民办型独立学院管理者曾直言,部分母体高校打着帮助独立学院发展的幌子,实质上借助独立学院发展来解决自身财务、教师资源问题,与母体高校关系的异化成为制约独立学院转设的一个关键因素。为此,在独立学院转设过程中,母体高校需改变将其视为自有二级学院的思维模式,不能再将独立学院视为“钱袋子”“小金库”,而是要进一步健全董事会,优化人员构成、明确议事规则,坚持民主平等、互惠互利的原则。此外,母体高校要充分落实国有民办型独立学院的人事权、管理权、考核权、财务权,改变由母体高校任命管理干部、包揽一切、越俎代庖的局面,只有放飞才能茁壮成长。国有民办型独立学院要依法做好资产清算,根据财务审计报告明晰母体高校、投资方的投入数,理清独立学院总资产、净资产、固定资产、债权、债务、学费收入、国家资助、社会捐赠等数额。

三是在独立学院转设后应鼓励母体高校继

续给予扶持。国有民办型独立学院是公办高校“资源溢出”的产物,对母体高校具有高度依赖性,这既是其优势所在,也是短板。在转设后一段时间内,国有民办型独立学院在管理人员、师资队伍、学科建设等方面还会依赖母体高校的继续扶持。只有消除独立学院对转设前景的迷茫和困惑,加大支持,才能化解众多国有民办型独立学院的顾虑和恐慌。因此,母体高校要树立大局意识和责任意识,“送上马、扶一程”,不能“一转了之”,要对转设后的高校进行帮扶,建立新的平等合作伙伴关系。母体高校可继续选派部分领导干部、学科带头人、教师参与转设后高校的管理和教学工作,保障其教育教学水平,助推其高质量发展。如浙江大学宁波理工学院转设为浙大宁波理工学院后,浙江大学委派院士担任新学校的校长。又如浙江大学城市学院转设为浙大城市学院后,杭州市政府与浙江大学签订全面支持浙大城市学院建设全国百强大学的协议,浙江大学加大在学科、人才队伍、科研平台等方面的重点扶持力度^[21]。面对转设后的不确定性,母体高校的继续支持可为转设院校的长远发展打下坚实基础。

总之,平稳推进国有民办型独立学院依法转设,既需要国家层面的顶层设计、统一领导;又需要省级政府发挥教育统筹权,强力推进,破除行政部门利益掣肘;还需要公办高校落实主体责任,兼顾高等教育综合改革大局,推动国有民办型独立学院走出一条适宜的转设之路。

参考文献

- [1] 2019年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. (2020-05-20)[2020-10-10]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202005/t20200520_456751.html.
- [2] 徐军伟. 独立学院“浙江模式”的探索与思考[J]. 中国高教研究, 2010(8): 77-78.
- [3] 徐军伟. 内生与外生: 独立学院“浙江模式”与“广东模式”的比较与思考[J]. 教育发展研究, 2010(Z2): 108-111.
- [4] 阙明坤. 我国独立学院转设现状分析及对策研究[J]. 教育研究, 2016(3): 64-71.
- [5] 雷承波. 分类管理制度视域下独立学院现实困境分析与破解之道[J]. 教育与职业, 2020(7): 26-33.
- [6] 徐军伟. 独立与依附: 内生型独立学院的两难选择[J]. 教育发展研究, 2013(5): 24-27.
- [7] 黄永林. 基于产权经济的独立学院产权的特征和管理[J]. 教育与经济, 2008(4): 25-29.
- [8] 刘杰书, 曾繁荣. 新常态下“国有民办”独立学院发展应向何处去[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版), 2015, 33(6): 184-188.
- [9] 阙海宝, 等. 独立学院转设政策的执行与偏差[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 214.
- [10] 朴贞子, 金炯烈, 李洪霞. 政策执行论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010: 2.
- [11] 周伟. 区域公共问题与区域行政创新[J]. 理论探索, 2012(1): 119-122.
- [12] 钟秉林, 周海涛. 独立学院发展再审视[J]. 教育研究, 2019(4): 83-90.
- [13] 谢广祥. 如何扩大省级政府教育统筹权[J]. 求是, 2014(3): 50-51.
- [14] 阎凤桥. 民办教育发展中的地方保护主义及其治理[J]. 教育发展研究, 2005(8): 21-23.
- [15] 阙明坤, 陈春梅, 黄朝峰. 我国独立学院三大区域发展模式及政策规制[J]. 教育发展研究, 2018(23): 38-45.
- [16] 王一涛, 王佳丽, 刘洪. 校中校转设的挑战和建议[N]. 人民政协报, 2020-09-16(10).
- [17] 徐绪卿. 关于部分独立学院转设为地方公有民办普通高校的思考——以浙江省内生型独立学院转设为例[J]. 教育发展研究, 2020(5): 41-47.
- [18] 潘懋元, 邬大光, 高新发. 浙江万里学院——一种第三部门高等学校的范例[J]. 高等教育研究, 2002, 23(4): 59-64.
- [19] 阙明坤, 王慧英, 原珂. 我国独立学院转设发展效果的实证研究[J]. 教育与经济, 2019, 35(4): 52-59.
- [20] 顾建民. 独立学院的规范与发展[J]. 教育发展研究, 2003(9): 20.
- [21] 重磅! 浙大城市学院将建设全国百强大学[EB/OL]. (2020-06-19)[2020-10-10]. https://zj.zjol.com.cn/red_boat.html? id=100818199.

(责任编辑 张丽莎)

Transformation of state-owned and privately-run independent colleges: difficulties and countermeasures

QUE Mingkun¹, GENG Juping², LEI Chengbo³

(1. College of Education, Zhejiang University, Hangzhou 310058;

2. Party and Government Office, Hubei University of Medicine, Shiyuan 442000;

3. School Office, Sichuan University Jinjiang College, Meishan 620860, China)

Abstract: State-owned and privately-run independent colleges are the product of China's higher education reform, and an important type of independent colleges, with different operation modes, development forms and operation levels. They face bottlenecks in the transfer process, such as fierce disputes among stakeholders, substandard school-running conditions, uneven policy implementation, and lack of the independent and autonomous subject status in school running. Therefore, it is necessary to improve the mechanism, and resolve disputes over interests; improve school-running conditions; innovate transfer paths, and promote policy implementation; implement the subject status in school running, and enhance the ability to run schools independently and autonomously.

Key words: independent colleges; the state-owned and privately-run type; transfer; policy implementation; risk; gaming

(上接第 17 页)

Introduction of overseas high-quality resources of higher education: risks and countermeasures

WU Chen

(Institute for Educational Governance Studies, Zhejiang International Studies University, Hangzhou 310023, China)

Abstract: In the acceleration of building a strong higher education country and "Double First-Class" construction, China needs to increase efforts in the introduction of overseas high-quality higher education resources. The introduction faces general and educational risks of international trade. General risks include national risks, market risks and fraud risks, while educational risks are represented in introduction, usage and termination stages of resources. To prevent and control risks and improve the efficiency of the introduction, the government should participate in establishing the relatively perfect international education trade market, develop a macro-distribution map of resources, and build a database of typical cases of failed introduction. Universities should analyze their demands, formulate the introduction plan, deepen connotation understanding, strengthen the value-added capability training, improve the exit mechanism of resources, and construct a comprehensive and effective risk prevention and control system.

Key words: internationalization of higher education; higher education trade; overseas high-quality higher education resources; risk prevention and control; countermeasures