

我国独立学院三大区域 发展模式及政策规制

◆ 阙明坤 陈春梅 黄朝峰

摘要:全国各地根据区域实际情况,制定了不同的独立学院发展政策,不同省份的独立学院走上了不同的发展道路。整体来看,我国独立学院主要有三大区域发展模式:以东北三省为代表的民营资本主导模式、以江苏浙江为代表的国有资本主导模式以及以广东湖北为代表的综合推动模式。这三种模式分别代表了不同地区独立学院发展的特征和趋势。本文将着重分析三大模式的基本内涵、政策规制和未来走向。

关键词:独立学院;区域;发展模式;政策

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2018.23.008

随着1999年高等教育扩招,我国江浙一带公办高校开始探索以新机制新模式举办国有民办二级学院。2003年,教育部发布《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》(简称“8号文件”)。这种崭新的高等教育办学模式被正式命名为独立学院,并如雨后春笋般迅速增长至300多所。2008年,教育部发布《独立学院设置与管理办法》(简称“26号令”),对独立学院的发展提出5年过渡期。自此,独立学院的发展处于“十字路口”。独立学院如何穿越这个“十字路口”并选择未来的走向直接影响到我国民办高等教育的兴衰。^[1]2008年至2018年十年间,全国各地根据区域实际情况,针对独立学院制定了相关政策,形成了不同的发展模式。本研究着重对我国独立学院三大区域发展模式的基本内涵、政策规制和未来走向进行分析。

一、我国独立学院三大区域发展模式的内涵

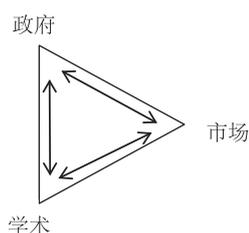
我国各地经济社会发展水平、地方政府财政实力、高等教育资源供给、人口及教育需求状况存在较大差异,独立学院的创办动机、合作模式、发展阶

段、办学水平也不尽相同。我国独立学院办学形态各式各样,学者们见仁见智,将其划分为不同类型。譬如,钟秉林将独立学院分为民办民营、混有民营、国有民营三种类型;^[2]杨德广将独立学院分为A、B两种办学模式,A类独立学院不占有国家资产,是正宗的“民有民办”高校,B类独立学院实质上是“国有民办”高校;^[3]徐军伟将其分为以母体高校创办为主的内生型独立学院和以社会企业创办为主的外生型独立学院两种类型。^[4]当前,学界在关注独立学院创办类型的同时,对不同地区独立学院的发展特征却较少关注。事实上,独立学院不仅有不同的创办类型,不同地区的独立学院在发展过程中也逐渐形成了具有不同特征的区域发展模式。

美国著名教育家伯顿·克拉克提出的“三角协调模型”认为,各国高等教育系统都包含三个权力中心:国家、市场与学术,三角形内部的各个位置代表三种成分不同程度的结合。不同国家的高等教育发展各有各的偏向,假若某些国家为高等教育提供大部分或全部经费,国家对于高等教育的控制便因此而提升;反之便减弱。^[5]在市场经济体制下,我国“政

阙明坤/厦门大学教育研究院 博士研究生 (厦门 361005) 无锡太湖学院高等教育研究所所长 (无锡 214000) 陈春梅/厦门大学教育研究院 博士研究生 黄朝峰/浙江工商大学杭州商学院教务部副主任 (杭州 310012)

府与大学”之间的二元关系分化与重组,出现了影响教育发展的三种力量——政府力量、市场力量、大学力量,而且这三种力量既互相联系又互相制约。^[6]我国独立学院的发展正是受到国家宏观政策、公办高校学术、市场力量三个权力中心的影响。各地区各独立学院三种力量的博弈不一而同,从而形成了不同的发展模式,其中有三种模式比较有代表性:东北三省受政府和市场的力量影响较多,形成民营资本主导模式;江苏、浙江的独立学院受政府和学术的影响较多,形成国有资本主导模式;广东和湖北独立学院发展过程中,政府、高校、社会资本三者较为均衡,形成合力,从而形成综合推动模式(如图所示)。



独立学院发展受“三角协调模型”不同力量博弈的影响

(一) 民营资本主导模式:以东北三省为代表

所谓民营资本主导模式,是指一个地区的独立学院主要以民营资本投资举办为主,国有资本投资的独立学院较少,民营资本在独立学院的日常运行、治理结构、重大决策、办学走向中具有较强的话语权,发挥主导性作用。这一模式在我国许多省份均有体现,例如四川、重庆等,其中以黑龙江、辽宁、吉林三省为代表。

东北地区独立学院的成立时间基本在 2000 年左右,其成立之初具有一个典型特征,即大多数独立学院由民营资本投资创办(当然也有少数由国有资本举办的独立学院,例如大连理工大学城市学院等)。“8 号文件”颁布之后,政府教育行政部门要求独立学院按照规定申报审批,由公办高校与民间资本联合举办,严格做到“民独优”。因而,这些独立学院的身份从一开始就基本属于“民办型”。在高峰期时,辽宁省有独立学院 23 所,黑龙江省有 9 所,吉林省有 11 所,学校数和在校生数均在各省占据重要比例。东北三省的民营资本并不发达,为何独立学院大多数由民营资本投资?

首先,民营资本投资教育已成为一大趋势。20 世纪 90 年代,东北三省高校数量偏少,公办高等教

育资源相对匮乏,不能适应经济社会发展需要。面对高等教育大众化浪潮,公办高校办学经费紧缺,难以完全承担扩招重任,民营资本瞄准了这一时机,纷纷进军高等教育领域,快速与高等学校合作办学。社会力量兴办高等教育成为时代趋势。东北地区独立学院就是在这样的背景下快速成长起来。例如,辽宁毅兴投资管理有限公司投资举办了渤海大学文理学院、东北财经大学津桥商学院等多数独立学院,吉林东华教育投资集团有限公司投资举办吉林农业大学发展学院。对于民营资本来讲,投资教育具有收益稳定和 risk 较小的特点,除了前期的办学投入较大之外,学校的经费来源比较稳定。

其次,东北三省严格落实教育部文件精神。政府严格清理“校中校”、“假独立”,对独立学院进行规范管理,严禁公办高校单独举办独立学院。2002 年,黑龙江教育厅对 25 所民办二级学院进行清理规范,只保留了 9 所报请教育部备案,为独立学院的健康发展和顺利转设奠定了较好的基础。辽宁省教育厅则于 2006 年发布了《关于加强民办教育审批与管理的若干意见》,规定禁止公办学校利用财政拨款、依法取得并应上缴国库或者财政专户的财政性资金、学校贷款参与举办民办学校。东北地区省级政府严格执行国家层面关于独立学院的规定,从一开始就严把入口关。为此,绝大多数独立学院符合“优质资源、民营机制、独立办学”的要求,从而奠定了独立学院民营资本主导模式的基础。

(二) 国有资本主导模式:以江苏、浙江为代表

国有资本主导模式,即一个地区的独立学院主要以国有资本与公办高校合作举办为主,民营资本投资的独立学院较少,国有资本在独立学院办学中具有较强的话语权,发挥主导性作用。独立学院要么由公办高校单独举办,要么由高校和地方政府共同举办,学校资产属国家所有,按民办高校机制运行。这一模式在湖南、江西、安徽等省份均有体现,其中以浙江、江苏最为明显。

浙江和江苏是我国独立学院的发源地,两省独立学院最典型的特征就是“国有民办”。江苏省独立学院最早发轫于 1998 年东南大学成立的公有民办二级学院东南大学中大学院(现称东南大学成贤学院)。随后,苏州大学文正学院、南京大学金陵学院等一大批公有民办二级学院相继创办。江苏省经教育

部批准认定的独立学院最高峰时有 26 所,还不包括 2011 年停止招生的 11 所民办二级学院,独立学院数量位居全国第二。江苏省 26 所独立学院中,有 16 家投资主体为母体学校,3 家投资主体为政府,4 家为民营企业,国有资本占 76%。比如,南通大学杏林学院由南通大学与南通大学教育基金会举办,南京理工大学泰州科技学院由南京理工大学与泰州市政府下属国企泰州高教园区建设发展有限公司举办。

浙江省独立学院创办历史最早可追溯至 1999 年 4 月由浙江省人民政府批准的宁波大学科学技术学院。在短短几年内,浙江省创办的类似学院有 22 家,其中 20 所由国有资本投资,大部分先由高校独立举办,后来改为高校与校办企业等合作举办,通过银行贷款、收取学费等滚动发展。2015 年,浙江省独立学院在校生数达 17.41 万人, 占全省普通本科高校在校生数 60 万人的 29.02%。

浙江和江苏都属于我国东部沿海经济发达省份,民营经济发达,为何采用国有民办模式?

首先,浙江和江苏两省的独立学院都成立于规范期之前,创立之初叫“民办二级学院”。老百姓对高等教育的需求推动了公办高校举办二级学院,此举既可以创收,扩大经费来源,又可以缓解扩招压力。

其次,“江浙模式”独立学院确实具有一定优势。在实际办学过程中,这类办学模式有效规避了民营资本“逐利性”和教育“公益性”的利益冲突。独立学院每年向母体学校缴纳高额管理费,多数独立学院实际管理者与母体高校之间合作办学较为顺畅。^[7]

再者,政府对民营资本参与举办独立学院持质疑态度。浙江省曾发生两起不稳定事件:一是浙江科技学院与民营企业浙江明日投资有限公司的纠纷;二是上海财经大学浙江学院的停办风波。这两起事件让高校和教育主管部门处于被动地位。许多公办高校认为与私企合作将带来不可调和的利益冲突,因此不愿和私企合作。一些公办高校甚至认为,与其与投资方合作将一部分办学结余交给他们,不如通过银行贷款,向银行支付贷款利息,会更有利于发展教育事业。^[8]因此,教育主管部门支持母体高校实现对独立学院产权与管理权的控制,从而推动了国有民办型独立学院发展。

(三)综合推动模式:以广东、湖北为代表

综合推动模式,是指一个地区独立学院受政府、

高校、社会资本三种权力的影响较为均衡,创办模式多种多样,既有国有资本投资举办,又有民营资本投资举办,还有公办高校自身举办。不同类型的独立学院有不同的运行模式,由多种力量推动发展。该模式在全国较为普遍。广东独立学院在校生人数最多,湖北独立学院的数量最多,两省在“三角协调模型”中三股力量共同推动发展更为突出,因此,选取两省作为代表。

广东省独立学院起步较晚,大多数成立于 2003 年左右。目前广东共有 16 所独立学院,按照出资方身份大致分为三类:一是民营企业与公办高校合作共同举办,该合作模式共有 12 所,如华南理工大学广州学院由华南理工大学与广州珠江云峰投资控股有限公司投资举办;二是由民营企业出资、地方政府无偿划拨土地、公办高校出资建设,如北京理工大学珠海学院、吉林大学珠海学院;三是政府与公办高校合作举办,如北京师范大学珠海分校、电子科技大学中山学院。这些独立学院集中于广州、珠海、中山和东莞 4 个经济发达城市。

湖北作为高教大省,高校资源丰富,教育需求旺盛。该省独立学院最早创办于 2000 年。2010 年高峰时,湖北有独立学院 32 所,无论是学校数量还是在校生人数都居全国第一。其创办模式多种多样:14 所由公办高校与民营企业合作举办,占 43.8%,例如武汉弘博集团有限责任公司投资举办的中南民族大学工商学院等;16 所由举办高校通过校办企业或其它变通方式自身举办,占 50%,实际上是“校中校”,其人事、财务等重大事项完全由举办高校决定,如长江大学文理学院等;2 所由公办高校与地方政府或国有企业合作举办,占 6.3%,即三峡大学科技学院、湖北大学行知学院。

广东、湖北独立学院虽然创办时间并不领先,但后来居上,发展快速,规模甚至超越起步早、基础好的江浙,其重要原因在于受到政府、高校、社会资本三种权力综合推动,从而实现了跨越式发展。

广东珠三角一带城市虽然经济发达,但是高教资源匮乏。上世纪末至本世纪初,中山、珠海等地方政府曾试图和省内知名高校合作办学,因高校缺乏动力,最后无果而终。于是,地方政府不得不舍近求远,如珠海市政府与吉林大学、北京师范大学、北京理工大学 3 所知名高校合作举办独立学院,开创了

普通高校跨省异地办独立学院的先河。除了政府推动,民间资本也推动了独立学院的兴起,如广东珠江教育集团等纷纷举办独立学院。

湖北省许多公办高校把举办独立学院看成创收来源和政府变相补偿,利用无形资产收取管理费,采取先批准招生、再银行贷款、后学费滚动的运行思路。同时,公办高校对投资方要求不高,社会资本热情高涨,一批房地产、建筑企业等纷纷进军独立学院领域。2002-2006年期间,湖北独立学院出现了大面积违规招生,主要集中在民营企业举办的独立学院。这些独立学院在完成草创、度过不规范期后,由于责权利高度一致的体制机制优势,后来发展较快。这可以解释该省举办独立学院的民营企业尽管一开始真正有实力的不多,但后来这些独立学院有一批进入全国最有影响力之列的现象。^[9]

二、我国独立学院三大区域发展模式的政策规制

教育政策的落实受到国家、市场和学术三股力量博弈的影响,能否真正落地还需要看政策的执行情况。不同地方政府对于民办教育持有不同的态度,制定了不同的地方性政策,从而使得民办教育发展的形式、速度和规模在各地有不同的表现。^[10]在独立学院政策执行中,中央政府、省级政府、地方政府、公办高校、独立学院拥有的资源不同,执行政策的目标、动机、方式也不同。我国各省级政府针对独立学院不同的区域发展模式,采取了不同的政策规制,形成了不同的政策执行效果。

(一)独立学院民营资本主导地区:政府与市场合力推动转设

东北地区高校资源匮乏,经济相对落后,需要吸引民营资本投入,因此政府鼓励社会力量办学,积极支持民营资本举办的独立学院转设为独立设置的民办本科高校。调研访谈中发现,三省政府部门普遍认为独立学院转设是一条最佳出路,基于这一认识,政府不遗余力为独立学院转设提供政策支持和条件保障。

1.促进独立学院规范发展

东北地区严格执行教育部政策,对独立学院严格管理,依法依规,不打折扣,有效保障了独立学院健康发展的良好生态。吉林省政府办公厅转发省教

育厅等部门《关于进一步规范独立学院收费管理有关问题意见》,要求严格按照有关规定,经批准或备案的收费项目要到省发展改革委办理《收费许可证》。黑龙江省编制独立学院五年过渡期的工作方案并严格执行标准,成熟一个审核一个,条件不达标的不给予考察验收。辽宁省多次研究并下发专门文件,针对独立学院资产过户、转设民办、教师待遇等热点问题进行明确规范;督促独立学院落实法人财产权;制定独立学院分期分批参加规范验收的工作规划;勒令4所无投资方、不达标的独立学院退出办学;对没有土地证的沈阳航空航天大学北方科技学院连续3年停止招生。

2.不断健全民办教育扶持政策

东北地区政府贯彻落实民办教育法律法规,在财政扶持、土地划拨、税费优惠、原始投资、权益保护等方面出台了一系列扶持政策,为独立学院的健康发展和转设民办高校奠定了有力基础。比如,黑龙江省人大常委会协调财政、税务、建设、国土等部门,通过地方立法出台《黑龙江省民办教育促进条例》,免除独立学院资产过户巨额费用,并设立省级民办教育专项资金,从而大大减轻了举办者的资金负担,有力促进了独立学院转设。黑龙江省开创性地提出滚动发展起来的民办学校可以一次性给予举办者相当于学校净资产15%的奖励,并明确了民办院校的产权属性。又如,《吉林省促进民办教育发展若干规定》对包括独立学院在内的民办学校给予大力支持,提出新建、扩建民办学校符合划拨用地目录的,按照划拨方式供地。

3.积极引导推动独立学院转设

辽宁省明确提出鼓励独立学院转设为民办本科高校,对符合办学条件的,积极推动独立学院转设;没有达到办学条件的,举办方和投资方要努力达到办学条件,尽快研究转设时间表并制定规划。《黑龙江省高等学校设置“十二五”规划》提出鼓励独立学院转设,并督促独立学院适时完成资产过户等各项工作。对独立学院转设为民办高校后,有关部门在招生计划、收费自主权、专项资金、质量工程立项等方面予以扶持。同时,东北地区政府积极协调,不允许母体高校在独立学院转设过程中设置障碍或以各种名义收取“分手费”,有效推动了转设进程。

在政府的引导支持下,东北地区独立学院的转

设走在全国前列。截至2018年8月,辽宁省22所独立学院中共有11所独立学院正式转设为10所民办本科学校(其中两所独立学院合并转设为沈阳工学院);黑龙江省原有9所独立学院中,已有8所相继转设为独立设置的民办普通本科高校,转设比例高达88.9%;吉林省11所独立学院有5所转设,剩余独立学院在筹备转设。

表1 东北三省独立学院转设名单一览表

省份	序号	转设前学校名称	转设后学校名称	转设年份
辽宁省	1	东北大学东软信息学院	大连东软信息学院	2008
	2	沈阳师范大学渤海学院	辽宁财贸学院	2008
	3	东北大学大连艺术学院	大连艺术学院	2009
	4	大连交通大学信息工程学院	大连科技学院	2011
	5	沈阳医学院何氏视觉科学学院	辽宁何氏医学院	2011
	6	沈阳理工大学应用技术学院 沈阳农业大学科学技术学院	沈阳工学院	2013
	7	东北财经大学津桥商学院	大连财经学院	2013
	8	沈阳大学科技工程学院	沈阳城市学院	2013
	9	沈阳建筑大学城市建设学院	沈阳城市建设学院	2013
	10	渤海大学文理学院	辽宁理工学院	2014
黑龙江省	1	哈尔滨商业大学德强商务学院	哈尔滨德强商务学院	2008
	2	哈尔滨师范大学恒星学院	黑龙江外国语学院	2011
	3	黑龙江剑桥学院	哈尔滨剑桥学院	2011
	4	哈尔滨工业大学华德应用技术学院	哈尔滨华德学院	2011
	5	东北石油大学华瑞学院	哈尔滨石油学院	2012
	6	哈尔滨理工大学远东学院	哈尔滨远东理工学院	2012
	7	哈尔滨商业大学广厦学院	哈尔滨广厦学院	2012
	8	东北农业大学成栋学院	黑龙江工商学院	2015
吉林省	1	吉林艺术学院动画学院	吉林动画学院	2008
	2	吉林建筑工程学院建筑装饰学院	长春建筑学院	2011
	3	吉林农业大学发展学院	长春科技学院	2013
	4	长春光华学院	长春光华学院	2013
	5	吉林财经大学信息经济学院	长春财经学院	2014

(二)独立学院国有资本主导地区:政府与高校合力推动迁址办学

1.支持独立学院与地方政府合作

教育部26号令规定,独立学院设置标准应参照普通本科高校的设置标准执行,具备“不少于500亩的国有土地使用证或国有土地建设用地规划许可证”。这一规定对独立学院的设置条件提出了更高要求,江浙两省大多数独立学院都不符合这项要求。比如,26号令颁布之初,浙江省22所独立学院中有18所办学场地未达标,土地基本没有过户;江苏省26所独立学院中有17所由母体高校教育发展基金会举办,大部分土地和房产为参与举办的普通高校所有。

为了满足评估验收要求,江浙独立学院纷纷寻求办法,扩大占地面积。2009年,浙江省《关于规范设置独立学院的若干意见》对全省独立学院验收工

作提出“投资主体规范”、“剥离规范”、“迁建规范”三条路径。^[11]一批独立学院纷纷与周边县市合作,由经济发达的县级市提供土地、另择校址、新建校园。江苏省为了促进独立学院达标验收,鼓励支持独立学院从高校集中的南京等地外迁到高教资源相对匮乏的苏北苏中地区。《江苏省“十二五”教育发展规划》提出,“大力发展苏北地区高等教育,探索独立学院到苏中、苏北市县办学的多种形式,使每个省辖市至少拥有1所普通本科高校。”

2.独立学院迁址办学发展趋好

在江苏浙江省政府的统筹规划和教育主管部门的支持指导下,一些高教资源短缺但经济社会发达、土地供应充裕的城市纷纷抛出橄榄枝,吸引独立学院下嫁落户。根据统计,2008-2018年,江苏、浙江共有22所独立学院重新建设新校区,迁址到周边县市区办学。其中,江苏省有南京医科大学康达学院等11所独立学院从南京、常州、镇江等地外迁至连云港、无锡等地办学。浙江省有浙江工业大学之江学院等11所独立学院从杭州、宁波等中心城市搬迁至海宁、绍兴等县市区办学(详见表2)。通过迁址办学,这些学院显著改善了办学条件,扩大了办学用地规模,教育教学条件焕然一新。值得关注的是,迁址后独立学院也面临一些困难,如师资流失和人才引进困难,招生分数和生源质量出现波动,经费投入缺乏保障。^[12]

表2 江苏、浙江两省独立学院迁址办学一览表

省份	序号	独立学院名称	旧址	新址	迁址时间
江苏	1	南京中医药大学翰林学院	南京	泰州	2010
	2	南京林业大学南方学院	南京	淮安	2010
	3	江苏科技大学苏州理工学院	镇江	张家港	2012
	4	南京医科大学康达学院	南京	连云港	2013
	5	常州大学怀德学院	常州	靖江	2014
	6	南京邮电大学通达学院	南京	扬州	2015
	7	南京师范大学中北学院	南京	丹阳市	2017
	8	江苏大学京江学院	镇江	镇江新校区	2017
	9	南京工业大学浦江学院	南京	南京新校区	2017
	10	扬州大学广陵学院	扬州	扬州新校区	2017
	11	南京信息工程大学滨江学院	南京	无锡	2018
浙江	12	浙江财经大学东方学院	杭州	海宁市	2010
	13	浙江农林大学暨阳学院	杭州	诸暨市	2013
	14	浙江工业大学之江学院	杭州	绍兴	2013
	15	浙江中医药大学滨江学院	杭州	富阳区	2014
	16	杭州电子科技大学信息工程学院	杭州	临安市	2016
	17	浙江工商大学杭州商学院	杭州	桐庐县	2016
	18	浙江理工大学科技与艺术学院	杭州	上虞区	2016
	19	浙江师范大学行知学院	金华	兰溪市	2017
	20	温州医科大学仁济学院	温州	洞头县	2017
	21	中国计量大学现代科技学院	杭州	桐庐县	2017
	22	宁波大学科学技术学院	宁波	慈溪	2018

3. 组织开展独立学院省级规范验收

为推动独立学院迁建, 两省分别制定了配套政策。2016年4月, 浙江六部门共同出台了《关于支持独立学院发展的若干意见》, 明确对通过规范验收后的独立学院给予财政补助、自主收费、税收优惠和项目开放等政策支持。浙江大学城市学院等4所独立学院通过规范设置的省级验收, 在多方面享受与公办高校同等政策。无独有偶, 2017年8月, 江苏省颁布《关于加快推进独立学院规范发展的意见》, 明确提出“2017年起, 启动独立学院省级规范验收工作, 循序渐进, 成熟一家, 验收一家。通过省级规范验收的, 报教育部备案。”^[13]对于通过省级规范验收的独立学院, 在发展规划、教学改革与建设、学科专业建设、科学研究、教学科研成果奖励等方面与普通本科院校享受同等待遇。

(三) 独立学院综合推动地区: 政府、市场与高校综合推动协调发展

不同于民营资本主导地区和国有资本主导地区, 综合推动模式的广东、湖北基于三股力量的推动, 独立学院的发展呈现出不同的特点。

1. 支持独立学院扩大办学规模

广东省将独立学院作为普通高校管理, 依法落实其办学主体地位并支持独立学院扩大规模。2018年, 广东有10所独立学院计划数超过5000人, 在校生总数约占全省普通本科在校生总数的三分之一。2013-2018年, 吉林大学珠海学院、北理工珠海学院每年招生人数均在7000以上。全省规模最大的独立学院在校生达2.8万人, 仅有2所独立学院在校生不足1万人。广东各类申报项目全部面向独立学院开放, 一批独立学院获得了财政资金补助。湖北省政府2013年则出台了《关于进一步促进民办高等教育发展的意见》, 要求落实独立学院的办学自主权, 从土地供给、专业建设、招生计划、项目申请、财政资助等方面提供支持, 支持独立学院与公办高校联合培养研究生, 稳步促进了独立学院的发展。

2. 注重提高独立学院教学质量

广东省教育厅2011年发布《关于开展我省独立学院教学工作评估的通知》, 对全省17所独立学院开展评审工作。经考评, 全省17所独立学院均获得学士学位授予单位, 只有部分学校的少数专业未能通过审查。2013年, 湖北省委高校工委、省教育厅印

发《关于支持民办高校提高教育质量的若干意见》, 支持包括独立学院在内的民办本科高校逐步扩大本科生招生规模; 支持申报“湖北省战略性新兴产业(支柱)产业人才培养计划”项目; 加大重点(培育)学科和重点(培育)本科专业点建设支持力度; 支持创建协同创新中心; 支持申报“楚天学者计划”等项目, 诸多举措提高了独立学院教育质量。

3. 推动独立学院向应用型高校转型

湖北、广东积极贯彻落实《教育部、国家发改委、财政部关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》, 推进包括独立学院在内的地方本科院校转型发展。湖北省先后开展两批遴选, 共确定23所本科作为试点高校, 包括武汉大学珞珈学院等7所独立学院。同样, 广东省下发文件, 明确全省大部分普通本科高校(含独立学院)通过学校整体转型、部分二级学院、部分学科专业转型的方式, 向应用型高校转变, 最终遴选出14所高校作为转型试点高校, 其中包括5所独立学院, 占转型高校总数的35.7%。

综上所述, 对比我国独立学院三大区域发展模式可以发现, 各省级政府在政策制定和执行方面存在明显的差异。东北三省按照教育部规定, 对独立学院严格管理, “转设”成为该区域独立学院发展的主要方向; 江浙一带独立学院以国有民办性质为主, 政府规范的举措主要是通过迁址办学; 而广东湖北两省独立学院较为多元, 创办模式多样, 政策偏向促进其扩大规模、提高质量和转型发展。

三、我国独立学院三大区域发展模式的辩证审视

教育政策是对利益的重新分配和调整。地方政府往往从本地区利益出发, 采取不同的应对办法, 导致政策执行的变通性。我国独立学院三大区域发展模式分别代表了不同区域独立学院发展的基本现状、行动逻辑、政府策略。该发展模式可以对未来一段时期内独立学院的发展走向带来镜鉴和启示。

(一) 尊重历史, 促进独立学院多元发展

我国独立学院创办背景各异、合作模式多样、发展时间不尽相同, 因而适宜不同的发展模式。无论哪一种模式的独立学院都是各具千秋、各有利弊。民办民营和混有民营独立学院由于企业的介入, 可能会

因为办学主体的多元及利益诉求的不同,导致办学理念、利益分配等方面存在冲突,给独立学院的稳定发展带来隐患;国有民营独立学院在获取地方政府资金和政策支持上具备优势,并且能够与母体高校实现资源实质性共享,在产权归属、办学理念和管理方式等方面的分歧相对较小。^[14]

截至2018年6月,全国共有独立学院265所。对于如此面广量大的独立学院群体,究竟该采取何种发展模式、选择何种发展路径,值得审慎决策。五年过渡期早已结束,但是国家规范验收迟迟按兵不动,一些地区和独立学院仍在观望。独立学院政策在实施过程中遇到诸多障碍,重要原因在于全国独立学院存在巨大差异性、特殊性,导致政策推进落实困难。同时,地方政府与独立学院关系更近,独立学院有利于地方的招生,由于地方政府同情独立学院的办学境遇,因此地方政府有庇护独立学院的倾向,常常对中央政府颁布的政策采取观望的态度,这也是造成教育部政策难以落实的一个原因。^[15]对此,进一步加强顶层设计,健全独立学院政策设计,成为大势所趋。当前,教育部等部门印发的《民办教育工作部际联席会议2018年工作要点》已经提出修订《独立学院设置与管理办法》,研究制定独立学院发展的路径和政策。

综合我国独立学院三大区域发展模式,独立学院未来多元化发展路径主要有以下几条:其一,支持民营企业投资举办的独立学院转设为独立设置的民办本科高校。独立学院转设遭遇瓶颈,就是因为公办高校与投资企业在无形资产划分、资产增值部分的认识和利益诉求存在差异。^[16]要依法做好财务清算和平稳过渡,公办高校不应以无形资产名义收取过高“分手费”。其二,支持占地面积不达标的“校中校”式独立学院引入新的办学主体,包括引进企事业单位、实行PPP等,扩建或者新建校园,迁址办学,完善条件。其三,同意经济发达地区少数由国企或地方政府投资举办的独立学院,在地方政府财力确有保障的条件下转设为公办本科高校,例如浙江大学城市学院、浙江大学宁波理工学院已经明确提出转为公办高校。第四,对办学条件实在难以达标、希望退出的独立学院,减少招生计划直至终止办学,健全退出机制,通过回归母体高校、合并到其他高校等形式,妥善安置师生。

(二)加强监管,促进独立学院规范发展

我国独立学院已经走过20余年的历程,随着民办教育新法新政颁布,在全面推进依法治国、依法治教的背景下,无论是哪一种办学模式,均需要加强规范管理,做到依法依规办学。

首先要规范办学条件。教育部规定独立学院的设置标准参照普通本科高等学校执行,按照这一标准,全国许多独立学院难以达标。同时,“26号令”要求依法落实法人财产权,将资产过户到独立学院名下,但是由于产权关系多样、资产构成复杂、过户费用太高、政策执行乏力,导致该项工作进展缓慢。对此,需要加大督查力度,通过限制招生、红黄牌通报等方式,推进省级政府、公办高校、社会力量投资方、独立学院加快改善办学条件。

其次要规范法人治理结构。独立学院采用混合式办学模式,既不同于公办高校单向性治理结构,亦不同于民办高校民营化治理结构,故治理难度更大。对此,需要进一步健全独立学院法人治理结构,建立科学的制衡与监督机制。当务之急是要完善独立学院合作办学协议和章程,健全董事会的议事规则,完善人员构成,改变董事会机构虚设、职能虚化的现象。同时,要依法保障校长独立行使教育教学管理和行政管理的权力,落实独立学院的财权、人事权;加强党的领导和建设,发挥党委的政治核心作用;加强监事会和民主管理制度建设,保障教职工的合法权益。总之,要真正构建董事会决策、校长行政、党委政治核心、监事会监督、专家治校、教授治学、民主管理的独立学院现代大学制度。

最后要规范办学行为。随着《民办教育促进法》的修订,民办学校开启非营利性和营利性分类管理,独立学院将面临新的抉择。由于《民办教育促进法实施条例》(修订草案)提出,公办学校不得举办或者参与举办营利性民办学校,公办学校不得以品牌输出方式获得收益,这客观上意味着公办高校提取管理费和社会投资方提取回报将面临法律风险,因此,独立学院必须坚持正确办学方向,将人才培养和社会效益放在第一位。近年来,独立学院在办学中暴露出一些乱象,包括举办者变更频繁、家族式管理、随意提取管理费、违规招生等等。按照《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》,借鉴辽宁省、上海市经验,政府应加强对独立学

院的监管,通过开展年检、信息公开、财务审计、学费专户管理、举办者变更审查、教育教学质量评估、第三方评估等多种途径,引导独立学院规范办学。

(三)加大支持,促进独立学院创新发展

一是在办学地位上予以支持。现实中许多独立学院缺乏应有的办学自主权,没有独立户头,行政部门和母体高校将其作为二级学院管理,出现“公办民办政策两不靠”、“公办民办体制劣势叠加”现象,严重制约了独立发展能力。借鉴江苏浙江经验,省级教育主管部门要将独立学院纳入普通高校统一管理,明确独立学院办学主体身份和平等办学地位,在各类项目申报、质量工程、评奖评优、参加会议、接收文件等方面与普通本科高校同等对待。

二是在办学条件上予以支持。独立学院校园扩建和资产过户涉及国土、财政、税务等多个部门,仅靠教育部门难以协调解决。《浙江省人民政府关于规范设置独立学院的批复》指出,“大力支持独立学院规范设置工作,所在地政府及各有关部门,要本着‘特事特办、急事急办’的原则,帮助解决独立学院土地证、房产证的补办、过户等问题。”^[7]对此,需要借鉴浙江经验,发挥省级政府教育统筹权,协调发改、国土、财政、税务、国资委、县市级政府、公办高校等相关政府部门和地方政府,加强对独立学院办学条件达标验收和转设的支持力度,在土地划拨、税费减免、资产过户方面予以支持。

三是在内涵建设上予以支持。无论是广东省在“强师工程”上对独立学院给予支持,还是湖北省将独立学院纳入应用型转型试点院校,均体现了对独

立学院教育教学工作的重视。独立学院是应用型本科院校的重要组成部分,肩负着培养经济社会发展需要的高素质应用型人才的重任。一方面,要引导独立学院树立“地方性、应用型、特色化”的办学地位,在学科专业、课程建设、校企合作、科研平台、教师培训、专业学位研究生教育、试点项目等方面切实扶持,提高应用型人才培养质量;另一方面,可以参照上海、重庆、江苏等地做法,对独立学院适当给予生均拨款、经费资助、专项资金、贴息贷款等财政支持,帮助独立学院缓解经费压力,提高内涵建设水平,充分发挥公办高校和市场机制的双重优势,使其在我国高等教育体系中发挥更大作用。

总之,独立学院是在高等教育大众化和市场化背景下诱致性制度创新的产物,地方政府在自身利益驱动下,利用行政自由裁量权,采取不同策略变通执行独立学院相关政策,而国家层面在一定范围内容忍与默许了地方政府和独立学院的政策行为。鉴于我国各地经济、政治、文化、教育发展水平不一,独立学院发展的基础、条件、资源、模式大相径庭,各省级政府需要实事求是,尊重独立学院的不同校情,不能简单一刀切;同时,要因地制宜,因校制宜,因势利导,审时度势,采取真正适宜的模式和路径,促进独立学院多元健康发展。

本文系教育部人文社会科学研究项目(15YJC880101)、教育部人文社会科学研究青年基金项目(16YJC880064)和江苏高校哲学社会科学研究重点项目(2018SJDZ1191)的部分成果。

(责任编辑 翁伟斌)

参考文献

- [1]冯向东.处在“十字路口”的独立学院[J].高等教育研究,2011,(6):36-41.
- [2][14]樊哲,钟秉林,赵应生.独立学院发展的现状研究与对策建议——我国民办高等教育改革与发展探析(二)[J].中国高等教育,2011,(3/4):24-27.
- [3]杨德广.独立学院是中国特色的新型民办高校[J].高等教育研究,2009(3):58.
- [4]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.
- [5][美]伯顿·克拉克.高等教育系统:学术组织的跨国研究[M].王承绪,等译.浙江:杭州大学出版社,1994:162-186.
- [6]张德祥.市场经济体制下“政府、市场、大学”新型关系的研究总报告(二)[J].辽宁教育研究,2004,(10):27.
- [7]王爱琦.“浙江模式”独立学院的优势、困境与出路[J].中国高教研究,2015,(7):1.
- [8]陈学飞,王富伟,阎凤桥,陈汉聪,蓝汉林,贺武华.独立学院地方性发展实践的政策启示——基于浙江省独立学院的实地调查[J].复旦教育论坛,2011,(1):59.
- [9]汪德露.湖北省独立学院的生存境遇研究——以W学院为例[D].武汉:湖北大学,2011:5.
- [10]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):20-23.

(下转第 50 页)

06-17.

[14]庞丽娟,范明丽.“省级统筹以县为主”完善我国学前教育管理体制[J].教育研,2013,(10):24-28.

[15]庞丽娟,孙美红,王红蕾.建立我国面向贫困地区和弱势儿童的学前教育基本免费制度的思考与建议[J].教育研究,2016,(10):32-39.

Reflections on the Legislation of Preschool Education in China

Pang Lijuan Wang Honglei He Hongfang & Yuan Qihong

(Department of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875)

Abstract: Preschool education is an important part of national education and social public utilities. In recent years, China's preschool education has achieved remarkable development, but it is still the weakest link in the education system. The problem of insufficient development imbalance is outstanding. In particular, the management system, the investment system, the park system and the teacher policy are still lagging behind the needs. These have related to the fact that China have not yet had the Pre-school Education Law, and lack of deep-seated and critical provisions. Based on the in-depth study of the team for more than ten years, this paper puts forward the urgency of the importance of preschool education legislation in China, and puts forward the thinking on the legislative concept and focus. In particular, it proposes to make clear the nature of preschool education in China, government responsibility, key institutional mechanisms, and etc. It stipulates the education and public welfare of pre-school education, clearly guarantees the government's responsibility, and focuses on solving the fundamental problems of management system, investment system, park system and teacher policy, and guarantees the healthy and sustainable development of pre-school education in China

Keywords: education legislation, preschool education law, concept, focus

~~~~~  
(上接第 45 页)

[11]浙江省教育厅、财政厅、发改委.关于规范设置独立学院的若干意见[R].浙教计[2009]181号.

[12]闾明坤.独立学院“迁址办学”现象研究——基于江苏、浙江两省的实证调查[J].教育发展研究,2016,(13-14):10.

[13]江苏省教育厅办公室.关于加快推进独立学院规范发展的意见[R].苏教发[2017]18号.

[15]彭华安.诞生与危机:独立学院制度运行的案例研究[M].上海:上海三联书店,2013:56.

[16]闾明坤.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.

[17]浙江省人民政府.浙江省人民政府关于规范设置独立学院的批复[R].浙政函[2010]9号.

### The three major regional development modes and its policy regulations of Independent Colleges in China

Que Ming kun Chen Chunmei & Huang Chaofeng

(Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361005;

Institute of Higher Education, Wuxi Taihu University, Wuxi 214000;

Department of Education, Zhejiang Gongshang University Hangzhou College of Commerce, Hangzhou, 310012)

**Abstract:** According to the actual situation of the region, different policies for the development of independent colleges have been formulated throughout the country. Independent colleges in different provinces have embarked on different development paths. Overall, independent colleges in China have three major regional development modes: the private capital-led mode represented by the three northeastern provinces; the state-owned capital-led mode represented by Jiangsu and Zhejiang; and the comprehensive promotion mode represented by Guangdong and Hubei. Different regions have adopted different policies and regulations towards independent colleges. In the private capital-dominated areas, the government and the market jointly promote its transfer; in the state-owned capital-dominated areas, the government and the universities jointly promote its relocation; in the comprehensive promotion areas, the government, the market and the universities jointly promote the coordinated development. In the future, we should respect history to promote its diversified development; strengthen supervision to promote its standardized development; and increase support to promote its innovative development.

**Keywords:** independent colleges, region, development mode, policy