

公办型独立学院转设的困境、 路径及对策建议

王一涛¹, 刘洪²

(1. 苏州大学 教育学院, 江苏 苏州 215000; 2. 苏州大学 应用技术学院, 江苏 苏州 215000)

摘要: 独立学院转设是当前我国高等教育改革的重大任务。公办型独立学院是我国独立学院的重要类型, 转设中面临的挑战更多, 是“难点中的难点”。推进公办型独立学院转设须创新办学体制和办学模式, 允许和鼓励各地采取灵活的政策措施和管理制度。公办型独立学院可探索转设为公有力量举办的非营利性民办高校、“无举办者”的民办高校或混合所有制高校, 亦可探索“第三条道路”的办学路径。为加快公办型独立学院转设步伐, 可采取如下对策: 完善顶层设计, 增进转设共识; 寻求省市县政府支持, 增强制度变迁动力; 预防和化解风险, 维护师生利益。

关键词: 公办型独立学院; 独立学院转设; 制度变迁

DOI:10.13397/j.cnki.fef.2021.03.011

The Transition of Public Independent Colleges: Dilemma, Paths and Countermeasures

WANG Yitao¹, LIU Hong²

(1. School of Education, Soochow University, Suzhou 215000, Jiangsu, China;

2. Applied Technology College, Soochow University, Suzhou 215000, Jiangsu, China)

Abstract: The transition of independent colleges is a great task of Chinese higher education reform at present. As public independent college is an important type of independent colleges, its transition faces more challenges. In order to promote the transition of public independent colleges, it is imperative to create new school-running systems and patterns. It should be encouraged that different regions can adopt flexible policy measures and management systems. Public independent colleges can be transformed into private universities founded by public authorities, private universities without host, mixed-ownership colleges, or the third path of school-running. In order to expedite the transition process, the top-level design should be improved and the consensus on transition should be reached. It is necessary to obtain the support from the provincial and municipal governments, thereby reinforcing the motives for institutional change. Finally, it is necessary to prevent and resolve risks so as to protect the interests of teachers and students.

Keywords: public independent colleges; the transition of independent colleges; institutional change

独立学院曾是我国高等教育的重要制度创新, 为我国早日实现高等教育大众化作出了历史性贡献, 但是独立学院也存在校名具有迷惑性、体制机制不顺、产权归属不清、财务管理不规范以及与新的《民办教育促进法》不衔接等问题。推动独立学院转

设为独立设置的普通本科高校是当前我国高等教育改革的重大任务。教育部在2018年、2019年《本科学校设置工作的通知》中均强调独立学院能转尽转、能转快转。2020年5月, 教育部办公厅印发《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》(以下简称

《方案》),提出“将独立学院转设作为高校设置工作的重中之重”,并要求“到2020年末,各独立学院全部制定转设工作方案”,独立学院转设进程将进一步加快。独立学院转设涉及多个利益团体和多个政府部门,甚至要调整业已存在的法规和制度,是我国高等教育改革的难点之一。公办型独立学院是我国独立学院的重要类型,其转设过程既面临所有独立学院转设中都要遇到的普遍性困难,也有自身特殊的困难。分析公办型独立学院的转设困境、转设路径选择和推进转设的对策,不仅有利于此类独立学院的转设,而且对推动其他类型独立学院的转设具有参照和指导价值。本文探讨公办型独立学院转设的困境、路径和对策建议,以推动我国独立学院的整体转设进程。

一、公办型独立学院转设面临多重困境

独立学院的创建过程是一个自下而上的诱致性制度变迁过程,独立学院的办学实践先于国家政策,创办早期无全国统一规章制度,导致全国各地独立学院呈现多样性和复杂性。^[1]独立学院是由母体高校与合作方共同举办的民办性质的高校,根据合作举办方的性质,可将独立学院主要分成公办型独立学院和民办型独立学院两类,两类独立学院在投资主体、内部治理、办学规范性、规模形态、教育质量等方面有所不同。^[2]笔者于2017年对我国213所独立学院(占当时我国独立学院总数的81.30%)调查后发现:213所独立学院中,有79所属于公办型独立学院,其合作举办方为公有力量;130所属于民办型独立学院,其合作举办方为社会力量;还有4所属于混合型独立学院(见表1)。公办型独立学院在江苏和

浙江两省最多,因此公办型独立学院也被称为独立学院的“江浙模式”。公办型独立学院包括国有企业参与举办的独立学院(类型I-1)和母体高校的基金会或校办企业参与举办的独立学院(类型I-2)。I-1类独立学院的实际举办方为地方政府(主要是地市级政府),但由于《民办教育促进法》等法律法规不允许地方政府作为独立学院的举办方,这些地方政府的国资委便新设立或委托已有的国有独资公司作为这些独立学院的举办方。I-2类独立学院也被称为“校中校”。一些“校中校”型独立学院没有独立校园,与母体高校共用校园和教学设施;也有一些“校中校”型独立学院在地理位置上与母体高校是分离的,但受母体高校直接管理,党政领导班子由母体高校直接选派。

截至2020年年底,我国共有136所独立学院转设为135所本科高校,其中68所独立学院是在2020年完成转设的,2020年完成转设的68所独立学院中,57所是在2020年5月《方案》印发后完成转设的,可见《方案》对独立学院转设的推动力度之大。目前我国独立学院总数减至187所。已转设的136所独立学院中,有20所是公办型独立学院,116所是民办型独立学院;136所独立学院转设成了135所高校(其中有2所合并转设为1所),其中20所是公办高校,115所是民办高校。独立学院转设的基本规律是公办型独立学院转设为公办高校,民办型独立学院转设为民办高校,例外情况属个案,包括广西科技大学鹿山学院(公办型)转设为柳州工学院(民办),新疆财经大学商务学院(民办型)转设为新疆科技学院(公办)。

公办型独立学院的实际合作举办方为地方政府或母体高校,理应具有更高的政策响应性,应在转设中发挥榜样示范作用。遗憾的是,我国公办型独立学院的转设进度远远慢于民办型独立学院。目前全国只有20所公办型独立学院完成转设。以江苏省为例,该省目前有22所独立学院未完成转设,其中20所均为公办型独立学院。公办型独立学院的转设进程慢于民办型独立学院具有深刻的原因,只有找到这些原因并对这些原因进行科学的解释,才能提出有针对性的对策建议。

表1 我国213所独立学院的类型划分

类型	亚类型	数量	占比(%)
类型 I: 公办型独立学院	类型 I-1: 母体高校+国有企业(地方政府国资委主导)	41	19.2
	类型 I-2: 母体高校+母体高校的基金会或校办企业(“校中校”)	38	17.8
	合计	79	37.1
类型 II: 民办型独立学院	类型 II-1: 母体高校+民营企业	125	58.7
	类型 II-2: 母体高校+自然人	5	2.3
	合计	130	61
类型 III: 混合型独立学院	母体高校+国有企业(地方政府主导)+民营企业	4	1.9

数据来源:根据笔者调查整理。

(一)多数公办型独立学院转设条件不达标

独立学院不论转为公办高校,还是转为民办高校,都需要符合相应的标准。根据《普通本科学校设置暂行规定》,普通本科学校生均占地面积应达到60平方米以上,学院建校初期的校园占地面积应达到500亩以上;建校初期专任教师总数不少于280人,专任教师总数一般应使生师比不高于18:1;建筑面积、仪器设备、图书、实习实训场所等方面均有具体数字要求。与民办型独立学院相比,公办型独立学院的办学基本条件更有可能不达标,从而影响转设进程。一是土地和校园面积不够。130所I-1类独立学院中,有75所自有土地达标(达标率为57.7%);41所由国有企业参与举办的独立学院中,有24所自有土地达标(达标率为58.3%);相比之下,38所由母体高校校办企业或基金会参与举办的独立学院中,只有14所自有土地达标(达标率为36.9%)。不少独立学院的土地、校舍等产权是以母体高校或投资方的名义取得的,这些资产往往属于国有资产,过户手续复杂。二是自有师资队伍不达标。由于公办型独立学院往往与母体高校共享部分师资,所以自有师资数量少、结构不合理。三是仪器设备、图书、实验实训条件薄弱。部分公办型独立学院“以最低成本的方式在运作,申报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”^[1],教学资源严重不足。

(二)公办型独立学院转设路径不畅

《方案》指出,独立学院可以转设为民办高校、公办高校或终止办学。独立学院是地方高校,归地方管理,终止办学会减少区域内高等学校的数量从而减少高等教育资源,各省(自治区、直辖市)不会贸然选择终止办学这一条路径,教育部对独立学院终止办学也持有“允许但不鼓励”的态度。对于转设为公办高校和民办高校这两条路径而言,公办型独立学院也存在较大的不确定性和困难。

公办型独立学院若要转设为公办高校,面临省市财力约束。目前我国有20所公办型独立学院完成转设,其中19所转设为公办高校,可见公办型独立学院具有转设为公办高校的天然优势。然而,公办型独立学院转设为公办高校受地方财力约束。在新冠肺炎疫情等偶然因素和国际经济形势的影响下,我国经济下行、财政趋紧的压力较大,多数省市财政难以负担公办型独立学院转设为公办高校后的财政资金。据测算,在校生为万人的公办高校每年的人员经费、公

用经费和各项专项经费约为2亿元,这对省市财政形成了较大压力。一些地级市(如苏州、绍兴等地)有多所公办型独立学院,若全部转设为公办高校,地方财政的压力会非常大。

《方案》规定,公办型独立学院若要转设为民办高校,必须转设为非营利性民办高校,但是由于民办高校分类管理的推进并不顺畅,非营利性民办高校与营利性民办高校的区分并不清晰,非营利性民办高校在财政补贴、教师待遇、发展空间等方面所能获得的支持措施并不清晰,所以部分师生对独立学院转设为非营利性民办高校并不支持。2019年和2020年浙江和江苏均发生公办型独立学院拟转为民办高校导致部分学生聚集的事件,引发社会关注。^[4]与民办型独立学院相比,公办型独立学院的师生对独立学院转设为民办高校的抵制会更强烈。首先,公办型独立学院的公办色彩相对浓厚,民办色彩相对淡薄,拥有母体高校的光环,学生在升学、就业等方面有一定优势,转为民办高校后师生的心理落差大。其次,很多公办型独立学院在创办初期曾有社会力量投资方,但由于母体高校和社会力量投资方在办学理念、经费分配、人事聘用等方面存在难以弥合的重大分歧,最后社会力量投资方获得适当补偿后退出独立学院,^[5]由于师生经历过社会力量投资方不当管理导致的教学秩序混乱、师资待遇不稳的阶段,他们不愿接受社会力量投资方再次介入学校管理的事实。

(三)公办型独立学院转设动力不足

独立学院涉及母体高校、合作举办方、师生、地方政府等利益相关方,其转设过程是一个激烈的利益博弈过程。^[6]其中母体高校和合作举办方是两个关键利益主体,这两大主体的博弈互动在很大程度上决定了独立学院转设的可能性和进度。母体高校在举办独立学院的过程中,通过每年向独立学院收取学费收入的既定比例化解了债务,改善了办学条件和教师待遇,因此希望延续独立学院,缺乏推动独立学院转设的积极性。母体高校在转设谈判时提出过高的“分手费”正是缺乏推动独立学院转设积极性的表现之一。由于母体高校是独立学院转设的消极力量,所以合作举办方的态度就成为影响独立学院转设的关键因素。对于民办型独立学院而言,其社会力量投资方可独家获得转设后高校的决策权,且转设后的高校不需再向母体高校缴纳约占学费总收入30%的管理费或资源占用费,所以民办型独立学院的合作举办方积极支持独立学院转设,合作举办方的积极性是此类独立学院

转设的内在动力。

公办型独立学院合作举办方的特殊性决定了其缺乏转设动力。公办型独立学院无社会力量参与办学,国有企业或者母体高校的基金会或校办企业均缺乏转设的内在动力。地方政府国资委主导的国有企业对获得独立学院独家举办权的意愿不强,因为这些国有企业的主营业务往往是城市基础设施建设、金融、交通等领域,管理高校的精力和经验不足。此外,《方案》规定公办型独立学院不能转设为营利性民办高校,这就导致国有企业难以从办学中获得回报,这与国有企业追求资产保值增值和获取利润的组织动机相悖。母体高校的基金会或校办企业受母体高校控制,在独立学院转设问题上并无发言权,若母体高校希望延续独立学院,其基金会或校办企业只能听从于母体高校的安排。

二、探索公办型独立学院转设的多种路径

转设路径不畅是公办型独立学院转设进程缓慢的原因之一。因此,探索更多、更可行的转设路径,扩大独立学院的选择空间,就成为推进公办型独立学院转设进程的关键之一。

(一)转设为公有力量举办的非营利性民办高校

《方案》指出,“无社会举办方”的独立学院可转设为“由地方政府设立教育投资公司、教育基金会或国有企业作为举办者”的非营利性民办高校。我国大多数民办高校的举办者为民营企业或自然人;约有十余所民办高校的举办方为基金会、政府组织、社会组织或国有企业,如西湖大学的举办者为西湖基金会,浙江树人学院的举办方为浙江省政协,厦门华夏学院的举办方为厦门市社会发展研究会,潍坊科技学院的举办方为山东晨鸣纸业公司。这些民办高校的发展水平较高,公益属性明显,社会声誉较好,教师待遇优于其他民办高校。独立学院转设为公有力量作为举办方的非营利性民办高校,会降低师生的抵制情绪。广西科技大学鹿山学院转设为民办的柳州工学院就遵循了此路径。公办型独立学院转设为基金会等公有力量举办的非营利性民办高校,能够进一步推进民办高校分类管理,壮大非营利性民办高校群体。我国多数民办高校的举办者为企业或自然人,这就导致民办高校无法跳出教育的公益性和资本的逐利性相矛盾的困扰。探索基金会办学是非营利性民办学校办学模式的创新,“从自然人和企业法人办学向基金会办学的转变,可以认为是新时代民办教

育‘第二次出发’”^[6]。

(二)转设为 无举办者 的民办高校

《方案》认为,“校中校”型独立学院可探索转设为“无举办者办学”的非营利性民办高校。“无举办者办学”的非营利性民办高校是对民办教育新法新政的回应,也是对新形势下我国民办高等教育发展趋势的回应。民办高校的举办者在民办高校发展中扮演了出资者和管理者的角色,在学校发展中发挥举足轻重的作用,明确举办者也曾是民办学校的设立要件之一,但《民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)》提出了“不设举办者的非营利性民办学校”的制度创新。该制度创新旨在应对部分民办学校举办者去世或举办者举办权灭失等情形。无举办者的民办学校“办学过程中的举办者权责由捐赠人、发起人或者其代理人履行”。举办者与捐赠人、发起人的区别在于,举办者既有创办学校也有管理学校的权责(如参加董事会),而捐赠人和发起人仅有创办学校而无管理学校的权责。若独立学院转设为“无举办者办学”的非营利性民办高校,国有企业、高校基金会或校办企业可扮演发起人的角色,推动独立学院转设并指导转设后的高校成立董事会等内部治理机构,之后退出转设后高校的治理,高校就进入无举办者状态。无举办者的民办高校可实行董事会领导下的校长负责制,吸收教育专家、学科专家、企业家等人士进入董事会,保障董事会决策的科学性和民主性。参照美国非营利性私立高校董事会的运行方式,董事会通过自我增选(self-perpetuating)的方式产生下届董事,实现内部自治、独立办学。从全国甚至全球遴选一流校长,赋予校长充分的决策权,带领学校建设一流民办高校。

(三)探索转设为混合所有制高校

混合所有制院校是指国有资本和社会资本共同举办的高校。国务院和教育部在多份文件中强调职业教育的混合所有制试点,《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》(国发[2019]4号)进一步指出“支持和规范社会力量兴办职业教育培训,鼓励发展股份制、混合所有制等职业院校和各类职业培训机构”。目前我国教育领域的混合所有制探索呈现出零星探索、局部试点的态势,出现了一些优秀典型案例。混合所有制高校既可能属于公办高校,也可能属于民办高校,前者如南通理工学院、台州职业技术学院,后者如杭州万向职业技术学院、苏州工业园区职业技术学院。

转设为混合所有制高校可作为公办型独立学院的重要转设路径。首先,I-1类独立学院的土地和校舍由地方政府提供,很多地方政府愿意在独立学院转设后继续以土地和校舍等要素参与办学,若这类独立学院在转设过程中出于增加学校资金、改善办学条件、提高教学质量的目的而引进社会资本,就可以成为国有资本与社会资本共同举办的混合所有制高校。其次,虽然《方案》要求I-2类独立学院转设过程中“不得以任何方式将举办权转让给其他社会组织和个人”,但并没有禁止此类独立学院转设过程中引入社会资本,因此,此类独立学院转设过程中可同时引入公有资本(如地方政府设立教育投资公司、教育基金会、国有企业等)以及社会资本,从而转设为国有力量和社会力量共同参与举办的非营利性民办高校。

公办型独立学院还可以转设为母体高校(或其成立的社会组织)作为公有力量参与办学的混合所有制高校,这就为母体高校继续支持转设后高校的发展提供了渠道和可能。独立学院在大学文化、学科专业、内部管理方面都受到了母体高校的深刻影响,与母体高校的紧密联系对独立学院而言是一笔宝贵的财富,转设后的混合所有制高校没有必要切断与母体高校业已建立的联系,因此可以探索母体高校+国有力量+民营资本或母体高校+民营资本的混合模式。需要注意的是,这种混合模式虽然保留母体高校参与办学,与现有的独立学院办学模式有类似之处,但其办学属性已不再是独立学院,而是独立设置、自主办学的混合所有制高校。因此,转设后的高校和母体高校之间不再是“母子依赖”关系,而是“平等合作”关系。这种平等合作关系表现在如下几个方面:第一,转设后的高校校名中不能再保留母体高校的校名;第二,母体高校不能以“管理费”等名义直接从学费中抽取费用;第三,转设后的高校与母体高校可进行战略合作,但若使用母体高校的教学资源,则需按照市场价格给予补偿。

(四)探索 第三条道路 的办学路径

制度变迁理论认为,已有的制度安排无法应对经济社会发展的挑战时,探索更多的制度变迁方向就成为必要,而当某一项制度创新的潜在收益高于制度创新的预期成本时,该制度变迁就值得探索和尝试。^{[7]384}推进公办型独立学院转设进程,应在不违背国家政策法规的前提下,允许和鼓励各地区采取更加灵活的政策措施、管理制度和改革举措,开辟更多转设路径。

“第三条道路”办学路径就可以作为独立学院的转设路径之一。

“第三条道路”的转设路径是指转设为融合了公办高校和民办高校双重属性的高校。潘懋元和邬大光曾将浙江万里学院的办学模式概括为“第三部门高等学校”,潘懋元、邬大光和别敦荣在讨论民办高校分类管理时^[8],又认为在非营利性和营利性高校之外应该发展“第三条道路的民办高校”^[9]。在教育部公布的“全国高等学校名单”中,万里学院是公办高校,但是万里学院既有公办高校的属性也有民办高校的属性。其公办属性主要体现在:学校的资产是国有的,有政府财政专门账户,政府给予一定的财政经费支持;大部分教师都有事业编制。其民办属性主要体现在:学校实行董事会领导下的校长负责制而非党委领导下的校长负责制;学校根据浙江省物价部门批文和相关规定按民办标准收费。

尽管万里学院的办学模式尚未普及,但我们认为该学院具有标本意义,可以在我国的高等教育生态体系中进一步繁荣,公办型独立学院的转设困境为该办学模式的进一步普及提供了契机。长期以来我国的高等教育体制呈现出公办高校与民办高校泾渭分明的态势:公办高校主要依赖财政投入,学费较低;而民办高校得到的财政资助很少,学费较高。这种简单的两分法“不利于高等教育机构的多样化发展和我国高等教育系统的整体优化”^[8]。公办型独立学院通过“第三条道路”完成转设,既可以打消师生员工对转设为民办高校的顾虑,又能够降低转设后高校给地方财政带来的压力。为了降低学生的学费负担,当地方财政实力逐步增强后,可以逐步加大对转设后高校的财政扶持,将收费机制从民办收费改为公办收费。2020年宿迁学院从收费较高的民办高校“转制”为收费较低的公办高校,证明高校收费机制甚至办学性质的改变都是可能的。

三、增强公办型独立学院的转设动力

独立学院转设将是一个长期的、曲折的过程,持续增强转设动力是转设的关键。2008年出台的《独立学院设置与管理办法》(教育部26号令)曾要求独立学院在5年过渡期内充实办学条件,经省级教育行政部门审核后报国务院教育行政部门组织考察验收,考察验收合格的,核发办学许可证。这项曾被认为是极其严格的“五年大限”的规范达标政策并没有得到有效执行,以土地为例,截至2017年全国仅有63.6%的独

立学院达标。与独立学院规范达标相比,独立学院转设所牵涉的利益主体更多元、程序更复杂、条件更严格,因此,独立学院转设不可能一蹴而就,将是一个长期的制度变迁过程。独立学院转设是政府借助行政力量改变独立学院既有制度演进路径的过程,因此可视为强制性制度变迁。强制性制度变迁的成功可能性既取决于政府推行新制度的决心和行政领导力,也取决于制度变迁所涉及的各利益相关者的支持和拥护,只有各利益相关者的整体预期收益大于预期成本,即试图变革旧制度的新力量超过维持旧制度的保守力量,制度变迁才能成功。^{[7]394}根据制度变迁理论,要推进公办型独立学院顺利转设,既需要政府的统一规划和有效领导,也需要各利益相关方凝聚共识,减少异议和阻滞,增强内生动力。

(一)完善顶层设计 增进转设共识

我国公共政策实施的宝贵经验是运用“高位推动”解决公共政策在央地之间的贯彻与落实,“顶层推力”是决定我国政策执行效果的重要因素。^[10]实践证明,只有“高位”和“顶层”真正重视,才有克服重大教育难题的可能。弥合独立学院转设过程中多元参与者的分歧和冲突的方法之一在于加强顶层推力、宏观指导和监督检查。目前教育部对推动独立学院转设的决心很大,这为推动独立学院转设提供了条件,今后还需要完善多部门协调合作机制,并增强政策执行的创新性和灵活性。

首先,加强多部门的协调。组织理论中的组织行为模式和政府政治模式将作为政策制定者的国家或政府视为松散的联盟而非统一体。^[11]重大公共政策的执行往往需要多部门的配合与协作,如果某些部门不愿意为执行公共政策的其他部门提供支持和配合,结果就会出现公共政策执行中的“孤岛现象”与合作困境。^[12]独立学院转设具有极高的政策依赖度,教育部难以单方面推进,必须获得国资、财政、税务、土地、劳动人事等关键部门的配合,所以必须建立政府部门之间的沟通和协调机制。^[12]一是凝聚共识,在建设高等教育强国、优化高等教育区域布局、建设应用型高校和职业技术本科高校、推进民办教育分类管理等新形势、新背景中形成对推进独立学院转设的共识。二是将独立学院转设工作纳入民办教育工作部际联席会议议程,在国务院领导下,建立多部门的工作机制。特别是与国资、财政、土地等关键部门做好协调沟通,依靠多部门合作形成更大的顶层推力,尽快出台完善、可行的非营利性民办高校

的扶持措施,使独立学院有更大的动力转设为非营利性民办高校。

其次,扩大各地探索空间,增强政策执行的创新性和灵活性。《方案》指出,各地“可因地制宜提出其他形式合法合规的转设路径”。因此,应给各地预留独立学院转设的自由探索空间,鼓励各地摸索公办型独立学院转设的可选路径,使自上而下的行政力量与自下而上的自发秩序有机结合,使强制性制度变迁与诱致性制度变迁相融合,同时对各地的制度创新经验进行总结、合法化和推广,扩大区域性政策创新的辐射面。针对很多独立学院土地等办学条件不达标实际情况,要对某些土地和校舍面积尚未完全达标但办学成效显著、办学特色明显的独立学院给予适当照顾,“不过分强调土地、校舍面积”。也可采用渐进式改革方法,先促其完成转设,再督促其在若干年限内完善土地和校舍面积等相关办学条件。还可以探索独立学院整合高职院校资源进行转设。

(二)寻求省市县政府支持 增强转设政策执行力

省市两级政府是独立学院转设政策的重要执行者。由于省市两级政府要承担独立学院转设可能引发的财政负担加重或维稳等问题,因此对独立学院转设表现出观望、等待、敷衍甚至抵制的态度,“观望式政策执行”是很多地区独立学院转设进展缓慢的重要原因。^[13]公办型独立学院的合作举办方为地方政府主导的国有企业或者母体高校的基金会或校办企业,其转设更有赖于省市两级政府的支持和协调。

首先,加强省级政府在公办型独立学院转设工作中的综合指导。《方案》指出,要充分发挥省级教育行政部门的统筹协调作用,并“将独立学院转设情况纳入省级人民政府履行教育职责评价”。需要注意的是,教育行政部门在省级政府部门权力序列中的地位并不突出,而独立学院转设需要跨部门合作,所以省级教育行政部门要与国资、财政、发改、税务、人社等关键部门进行沟通,寻求其理解和支持,增进互信,扩大共识。省级教育行政部门要积极向省委、省政府汇报独立学院转设工作,争取省委、省政府的理解和支持,争取将独立学院转设工作列入省委教育工作领导小组和省级民办教育联席会议的重要议事范畴,推动财政、发改等关键部门的认同和参与,通过实现横向上的“高位推动”,统筹解决独立学院转设工作中的土地、产权、“分手费”等难题。

其次,鼓励市级政府在独立学院转设中发挥积极

作用。很多非省会城市高等教育资源稀缺,区域经济社会发展对高层次人才特别是应用型人才提出了强烈需求,这些地区举办应用型高校的积极性很高。为此,要继续鼓励这些地区吸引独立学院迁入办学,让独立学院转设成为提高我国高等教育资源布局均衡化程度的宝贵契机。就独立学院转设而言,若市财政充裕,可参照杭甬经验,接纳独立学院转为市财政出资的公办高校。若市财政暂时不具备接纳独立学院转设为普通公办高校的条件,可积极探索“第三条道路”,暂时实行市场收费,待条件成熟之际再实行公办收费。也可以鼓励市级政府牵线搭桥,寻找适合的社会力量,推动独立学院转设为民办高校或混合所有制高校。

最后,积极发挥县(市、区)级政府在独立学院转设中的作用。土地、房屋权证过户是独立学院转设的硬性条件,但由于历史原因,不少独立学院权证办理面临困难,县(市、区)政府在这方面往往具有很大行动空间。中国传媒大学南广学院在转设期间也遇到了产权过户问题,南京江宁区政府特事特办,给予了大力支持。今后还可以探索“省管、市县共建、以县(市、区)为主”的“县办大学”管理体制,这种办学体制下,县级财政负担高校运行的主要经费,同时参与部分干部的任命,实质性地参与高校治理。目前我国部分县级区域虽然引进了独立学院,但是县级区域仅仅提供土地、校舍及部分经费补贴,不参与高校的人事任命,对学校治理的参与较少。一般认为,GDP超过1000亿元的行政区域既有发展高等教育的需求,也有发展高等教育的经济基础。根据笔者综合整理的国际货币基金组织所公布的2019年全球GDP数据,全球211个国家和地区中仅有63个国家和地区的GDP超过1000亿元,而我国30余个县级市的GDP达到了1000亿元以上,这充分说明我国部分县级市的经济实力已达到较高水平。我国长三角都市圈、京津冀都市圈、粤港澳都市圈内的经济强县大多位于“一小时都市圈”内,与核心城市之间交通便利,在地理位置上也具备了发展高等教育的地缘特征。目前我国部分县域举办了高职院校(如张家港举办了沙洲工学院),这些实践都为县级区域承接独立学院转设、举办本科层次高校积累了经验。

(三)预防和化解风险,推动转设后高校的健康发展

目前,在“胡萝卜”和“大棒”双重政策工具的作用下,地方政府和母体高校推进转设的动力都比较大,

但要防止“为转设而转设、不顾条件而转设”。地方政府和母体高校一方面要大力推进转设进程,另一方面要高度关注师生诉求,预防和化解转设过程中可能蕴含的风险,有前瞻性地筹划转设后高校的可持续发展问题。

首先,坚持“稳”字当头,确保独立学院转设安全稳定。独立学院转设涉及师生的重大利益关切,要将防范和化解风险作为独立学院转设的前提和基础,有效规范独立学院利益和权力格局的重大调整。《方案》指出我国所有独立学院均应在2020年末制定转设工作方案,并非在2020年完成转设,具体的转设路径和转设时间点应由各区域、各独立学院根据实际情况掌握。转设过程中应充分调研,全面考虑师生诉求,广泛吸纳师生意见,保障师生员工的知情权和适度参与权。向师生员工广泛宣传转设的必要性和已有转设案例的启示,做好沟通说明工作,打消师生的疑虑。

其次,加强对社会资本的引导,完善转设过渡期的治理结构。若转设过程中引入社会资本,母体高校可与社会力量投资方就学校转设过程中以及转设后一段时期内的领导架构和治理体系达成初步协议,设立一定的过渡期,过渡期内母体高校在董事会、监事会等治理结构中保留一定的决策权,防范社会力量投资方对转设后高校的过度控制。

最后,加强规划,保障转设后高校的可持续发展。明确转设后高校的远景使命和发展规划,增强师生认同感和凝聚力。我国独立学院属于应用型高校,转设后高校的远景使命宜定位于建设高水平应用型大学。地方政府应将转设后高校的建设和发展纳入本区域的经济社会发展规划,鼓励转设后的高校立足地方、扎根地方、融入地方和服务地方,增强专业设置与产业结构的匹配性,构建校地命运共同体。要加强对区域内科教资源的整合,走“开放式创新”之路。^[14]可推动区域内的高校和研究机构与转设后高校进行联姻,通过共建、联合攻关、项目合作等多种合作形式,实现资源共享、和谐共生、融合发展,助推转设后高校的高质量发展。

参考文献

- [1]陈学飞,王富伟,阎凤桥,等.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(9):56-60.
- [2]王富伟.独立学院的制度化困境——多重逻辑下的政策变迁[J].北京大学教育评论,2012(2):79-96.

- [3]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(6):184-188.
- [4]中新网.绍兴文理学院元培学院暂缓“独立”专家称遇阻不罕见[EB/OL].(2019-12-25)[2020-02-16].https://www.thepaper.cn/news-Detail_forward_5340441.
- [5]原珂.利益相关者视域下独立学院转设策略探究[J].理论探索,2018(5):85-94.
- [6]秦和.基金会办学:民办教育“第二次出发”[N].光明日报,2020-01-14(14).
- [7]R·科斯,A·阿尔钦,D·诺斯.财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[M].上海:上海三联书店,1994.
- [8]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(4):59-64.
- [9]潘懋元,邬大光,别敦荣.我国民办高等教育发展的第三条道路[J].高等教育研究,2012(4):1-8.
- [10]贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011(5):61-79.
- [11]阎凤桥.民办教育政策推进为何缓慢?——基于组织行为决策视角的考察[J].华东师范大学学报(教育科学版),2017(6):11-17.
- [12]马伊里.合作困境的组织社会学分析[M].上海:上海人民出版社,2008:2.
- [13]彭华安.诞生于危机:独立学院制度运行的案例研究[M].上海:上海三联书店,2013:85.
- [14]陈先哲,陈雪芹.多中心之下的融合创新:粤港澳大湾区高等教育集群的挑战与出路[J].苏州大学学报(教育科学版),2019(2):13-19.
- 收稿日期** 2020-06-19
- 基金项目** :江苏省高校哲学社会科学研究重大项目“多元博弈视角下江苏省独立学院转设困境及对策研究”(2019SJZDA087);浙江省高校重大人文社科攻关计划项目“应用型高校治理现代化评价体系的构建研究”(2021GH040)。
- 作者简介** :王一涛,苏州大学教育学院教授,博士生导师;刘洪,苏州大学应用技术学院讲师,本文通信作者。