

公有资本独立学院转设瓶颈、 路径及发展策略

毕文健 王一涛

[摘要]本研究采取实证研究方法,基于投资主体视角,对独立学院投资主体进行分类研究,分析公有资本投入为主的独立学院存在“转设愿景与现实条件的反差、财产确权与权属不清的矛盾、公益性与逐利性的价值冲突”等转设瓶颈,针对“地方政府+”“母体校+”“公有企业+”等不同模式的独立学院设计转设路径,并针对转设后的共性问题提出“厘清办学定位和发展方向、构建资源融合新机制、探索以稳定为前提的队伍分流、上争政策并主动参与资源竞争”等破解之策。

[关键词]独立学院;转设;公有资本

[作者简介]毕文健(1971-),女,江苏兴化人,南京师范大学教育科学学院在读博士,南京理工大学泰州科技学院,研究员。(江苏 南京 210023)王一涛(1977-),男,山东即墨人,苏州大学教育学院,教授,博士,博士生导师。(江苏 苏州 215031)

[基金项目]本文系2018年度江苏高校哲学社会科学研究基金项目“国资背景独立学院规范发展研究”的研究成果。(项目编号:2018SJA2100)

[中图分类号]G717 [文献标识码]A [文章编号]1004-3985(2022)03-0085-06

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2022.03.013

独立学院诞生于20世纪末,是普通高校按照新的机制和模式试办的本科院校,由公立大学自发试办起步,普遍建设“短、平、快”,举办目的、投资主体、资本性质与投资模式各异,且性质非公非民,发展具有不可持续性。2006年《教育部关于“十一五”期间普通高等学校设置工作的意见》(教发[2006]17号)第一次提出“独立学院转设”的政策导向,其后几年在普通高等学校设置工作意见中持续推进。2020年《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》中提供了更加细致明确的政策规制,要求逐一梳理、系统分析、分类施策,转设进程明显加快,转设方向从“转为民办”向“多元化”方向过渡。截至2021年10月,330所独立学院的转设进程过半,已有

160所独立学院转设为159所本科高校(有2所合并转设为1所民办高校),去除已停办的6所,尚有164所独立学院转设有待推进。调研可见,以非公有资本投资为主的独立学院条件成熟,已先行转设,而公有资本投资为主的独立学院转设进程缓慢,转设协调难度大,期待国家整体改革政策的支持。本研究基于投资主体视角,对现存独立学院细化分类,分析转设瓶颈,设计合法合规且可行的转设路径,并针对转设后的共性问题提出破解之策。

一、独立学院投资主体的调研及归类

本研究所称“公有资本”指“国有资本”“集体资本”,“非公有资本”则指公有资本以外的民营资本、个人资本、外资等;“投资主体”指法人

或自然人,如政府、企业、个人等。投资主体是“决策主体”(拥有投资决策权)、“责任主体”(承担政治、法律、社会道德等风险)、“利益主体”(享受收益权,包括营利性的收益和非营利性的收益)的三权统一体,在独立学院办学中具有话事权,是决定独立学院转设走向的关键因素。

(一)全国独立学院的投资主体分类

笔者采用内容分析法,登录全国独立学院官网,采集投资主体信息;同时对于投资方是企业的独立学院,借助全国企业信用信息公示系统,查询企业类别、了解企业深层股权结构和公有资本占比。经调研,全国独立学院投资主体包括5大类、15小类,具体有:地市区县政府、政府部门及事业单位,国有企业,非国有企业,个人以及外资企业。根据调研结果,前两类投资主体的独立学院归为以公有资本投入为主的独立学院(简称“公有资本独立学院”),其他归为非公有资本投入为主的独立学院(简称“非公有资本独立学院”)。

(二)已转设独立学院的投资主体研究

登录已转设的160所院校官网,追溯其在独立学院时期的投资主体,并通过教育部网站,收集转设后信息。从转设前的投资主体来看,非公有资本独立学院是转设成功的主体,占独立学院总数的78%。从转成后的院校性质看,转成民办的占转成后院校数的84%,是转设的主流方向;转设公办是随着国家转设地方公办本科政策“破冰”后的新方向。从转设前后投资主体的匹配度来看,“民转民”占75%、“公转公”占13%、“公转民”占9%、“民转公”占3%(属于个例)。可见,独立学院投资主体差异与转设状态和方向差异相关:非公有资本独立学院举办方背景单一,转设路径清晰、转设数量多;公有资本独立学院涉及公、民两个领域和多方利益纷争,转设路径不明、转设数量少。总体而言,独立学院的资本性质是影响独立学院转设的基础条件,是影响转设的关键问题。

(三)现存独立学院投资主体的再分类研究

全国正在运行的164所独立学院可分为公有资本独立学院94所(57%)、非公有资本独立学院70所(43%),现存公有资本独立学院超过“半壁江山”,这批独立学院能否尽快、顺利转设,影响着独立学院的转设进程。因此,本研究将94所公有资本独立学院投资主体进行再分类。

逐校剖析显示:按照投资主体的牵头方分类,公有资本独立学院可分为“地方政府+”模式(26所,28%),即母体校与地市区县政府签订共建协议,由政府部门直接投资或者新成立、委托国有企业投资;“母体校+”模式(55所,58%),指母体校直接投资,或由母体校相关国有企业投资,亦可联合事业单位共同投资;“公有企业+”模式(13所,14%),指由国有或集体企业投资。按公有资本投入占比分类,公有资本独立学院可细分为“全部公有资本投入的独立学院(77所,82%)”和“公有兼非公有资本投入的独立学院”(17所,18%)。按照有无企业介入投资,公有资本独立学院可分为“无企业投资的独立学院(54所,57%)”和“有企业投资的独立学院”(40所,43%)。分析可见,母体校主导投入的独立学院、全部公有资本投入的独立学院、无企业投资的独立学院占比较大,说明公有资本独立学院公有程度高,对转设营利性民办院校的接受度低。此外,94所公有资本独立学院共计23种投资模式,很难用一条转设路径包容所有,需要因校制宜、因地制宜,探索多元路径。

二、现存公有资本独立学院转设面临的瓶颈

登录现存公有资本独立学院官网,采集办学现状的相关信息,同时通过国家“事业单位在线”,查询登记为事业法人性质的独立学院等,并对案例院校师生展开访谈,以发现公有资本独立学院的转设瓶颈。

(一)转设愿景与现实条件的反差

“政府+”模式独立学院由母体校与地市区

县政府签订合作协议,办学初衷在于发展地方高等教育事业,地方政府领导直接参与独立学院的治理;虽有17所的办学许可证上标明国有企业和母体高校合作办学,但国企只是受托方,实际举办方是政府和母体校,转设工作也由地方政府直接与母体校谈判,地方不可能、也不愿意将其交由非公有资本收购。师生普遍具有“准公办”的身份认同,意图转设为地方公立本科。“母体校+”模式独立学院根植于母体校,诞生之初一般是母体校二级学院,继承了母体校的品牌专业、学科优势、文化基因,并加以“应用型”转型,师生普遍认为独立学院是母体校发展版图的延伸,意图转设成为母体校分校(或校区)。“公有企业+”模式的独立学院中,60%的出资方是市属国企(城市投资建设公司、教育发展投资公司等),该类独立学院在地方政府的督促和推动下出资,办学目的是建设地方人才高地,意图转设为行业大学。由此可见,公有资本独立学院普遍期待转设为公立高校或非营利性民办高校,但案例调研显示,转为公办地方本科,地方财政难以支撑;若转设为非营利性民办高校,则缺乏政府准入机制和公开规范流程。

(二)财产确权与权属不清的矛盾

“明确资产权属、厘清债权债务、房产土地过户”是转设必要条件。但由于公有资本独立学院资产来源复杂,既有投资方启动资金,也有后续独立学院的自身积累,既有有形资产,还有母体校的无形资产,加之投资方建设贷款,产权多元加大了资产厘清难度。第一,早期部分“政府+”模式独立学院只拥有土地、房产的独立使用权,而产权均在国有公司名下;因国有公司已经将独立学院资产纳入其经营链,在经营建校过程中存在负债或抵押未到期等原因,要求将产权同债务一并过户到独立学院。第二,“母体校+”模式独立学院与母体校长期同一校区办学或办在母体校分校区,或由母体校与公办高职共建、将公办院校并入独立学院,过户存在国有

资产流失的问题;有的公有资本独立学院土地在母体校名下,但独立学院用自有经费在土地上盖楼,也无法办理房产证。第三,三类独立学院均存在使用母体校品牌、但未被估值和体现的问题,母体校希望予以清算,其中的分手费争议导致转设停滞。

(三)公益性与逐利性的价值冲突

调研可见,公有独立学院中约70%办在三、四、五线城市、县级市或新一、二线城市的郊区,所在地域因缺乏本科教育或高等教育基础薄弱而引入独立学院,旨在打造“政府民生工程”,出资方所注入的资本不以追逐利益为唯一目的,更重社会效益,形成了公益性办学的目标追求。从登记的机构性质看,江苏省现存公有资本独立学院中55%由省事业单位登记管理局登记,可查到的浙江、广西、山西、福建等部分独立学院也登记为事业单位法人,还有的由地方政府给予事业编制,实行公费招生,官网自我定性为国有、公办,形成了公益性办学的价值导向。此外,公有资本独立学院共享公立院校资源,专业体系源于母体校优势专业,主要管理干部由公立院校委派,由公立院校负责教育教学管理,与公立院校互动紧密,较好地传承了公立院校的办学精神和校园文化,形成了公益性办学的运行机制。但公有独立学院各利益相关群体又各具逐利性追求:地方政府希望通过转设,获得更高层次的高等教育以及随之而来对地方经济的带动力;公有企业希望保值增值,母体校希望进一步获得经济补偿;教师希望获得与公立高校教师同等待遇和职业发展空间。公益性与营利性的价值冲突难以调和。

三、公有资本独立学院转设路径设计

公有独立学院转设的利益相关者跨界、多元,既需要兼顾主要投资方的权益,同时也要关注其他利益相关者,如政府、母体校、自有师生的利益诉求以及用人单位、地方百姓的期待,应参照英国相关管理思路,调动各利益相关群体

对转设必要性的认同感和主人翁责任感,塑造由多个利益相关者合力参与的决策模式,设立广泛吸收各类专家、各方代表参加的转设工作委员会,创设正式和非正式的利益表达机制,构建界于主要投资方优先模型和利益相关者模型均衡区域之内的转设路径。

(一)“地方政府+”模式独立学院

此类独立学院是区域高等教育的组成部分,应置于所在区域高等教育的大格局内,分析区域高等教育的短板缺失和发展方向,有针对性地设计自身转设方向:或针对区域急需应用研究型大学协力区域创新的现状,引入或自建高水平科研团队、平台和机构,转设为应用研究型高校;或针对地方尚无公立本科的现状,利用已有的学科基础、办学经验,由当地政府支持转为本土公办本科;或利用区域良好的高职教育基础,转设职业本科,填补区域职业教育体系中本科层次职业教育的缺失;或根据区域建设综合性大学的愿景规划,与地方现有高等教育资源合并,为打造地方综合性大学做准备。

(二)“母体校+”模式独立学院

此类学院是母体校事业规划的一部分,其转设应考虑母体校发展规划,在母体校办学资源可以支持的前提下寻求地方政府支持,举办公办母体校分校(或异地校区),或将分校建成母体校优势学科的拓展与提升基地,延展母体校特色;或打造面向新地区的优势学科和新兴学科的教学科研基地,成为母体校新的增长点;或与母体校错位发展,打造应用型高等教育的品牌和特色,成为母体校为地方提供人才培养和经济发展服务的基地。

(三)“公有企业+”模式独立学院

由行业标志性企业接盘,瞄准市场需求,背靠产业行业技术和资源优势,深度配合产业链发展,打造产业行业人才的摇篮。在无合适的新投资方接盘时,可建立多元治理的股权结构,独立学院自身作为股份制一方加入,同时

让自有管理骨干、教职工持股,原母体校、地方政府、企业以及其他非财政性经费投入组织或个人资本等联合,用出资协议明确各投资方投资占比、核定股份,形成多元主体办学的非营利性股份制。

四、公有资本独立学院转设后问题的破解之策

独立学院转设中和转设后,关于“学校定位、学科专业发展、师生安置、后续投入”等都是必答题,独立学院只有破解这些难题,才能构建更为健康的治理结构、获得更为充足的支持条件、营造更为公平的外部环境,走上更可持续的发展道路。

(一)针对转设后区域本科教育新格局,厘清办学定位和发展方向

94所公有资本独立学院的转设,将催生一批服务地方发展大学、服务行业发展大学,形成包括“应用研究型本科、应用技术型本科、职业本科、高职高专”等层次完备的地方高等教育新格局,每所转设后院校均需要重新定位,确保在变局中开新局。

1.明确服务面向定位——“服务地方”或“服务行业”。独立学院是母体校与合作方“嫁接”的大学,并非地方土生土长,所以一直存在外来者心理。当前伴随更多的“校中校”从一线、二线城市迁出,落户地方;现有的三线以下城市的独立学院脱离母体校,转设为市属公立本科、职业本科,这批院校应进一步实现“本地化”,真正建设新型“服务地方发展大学”。而原先由行业企业举办或者重新寻找行业龙头企业接盘的独立学院,应对接所属公司的技术和产业资源优势,发展为新兴“服务行业发展大学”。

2.明确办学类型定位——研究型本科、应用型本科或职业本科。应用研究型本科与应用技术型本科的区别较为明确,应用研究型本科培养从事应用研究的创新型人才,应用技术型本科则培养将科学原理或新发现的知识直接用于

社会实践领域的技术人才,研究型本科研究目的是为了攻克“卡脖子”技术难题,应用技术型本科则重在研发、设计、革新。普通本科与职业本科的定位需要厘清,参照欧洲大陆、我国台湾地区构建的“高教体系、职教体系”并行且各自独立的双轨制体系,普通本科高校属于高教体系,实施的是基于学科的专业教育;职业本科属于职业教育体系,实施的是基于岗位能力、工作过程的教育;普通本科主要培养在不确定环境下运用学科理论和科学方法创造产品或服务价值的专业人才,而职业本科主要培养的是掌握某些岗位或岗位群上的高层次技术技能人才。

(二)针对转设后学科专业发展乏力的问题,构建资源融合新机制

独立学院办学二十年,全面依托母体校的学科专业、师资支持,转设后必将失去后援,若要保持发展态势,要从独立学院阶段的举办双方的支持,拓展到“原母体校+若干支持方”共同支持的学科专业发展融合态,确保高质量发展。

1.延续母体校的支持。独立学院转设后,虽脱离母体校,但可以与母体校签订新一轮合作协议。原母体校帮助和支持转设后院校开展学科专业建设、教育质量工程建设和人才队伍建设。此外,独立学院转设后,可以拓展更多合作高校、科研院校,实现校校、校所之间等信息、人才、技术与物质资源共享机制和合作发展机制。

2.结成本土院校联盟、产教联盟。转设后的院校可与地方其他院校,共建松散型的本土院校联盟,建立资源打通使用的相关机制,实现地方高等教育布局的总体筹划和资源统筹共享,但各校的法人属性仍维持原样、保持相对独立。同时,在政府主导下,政府部门、行业组织、企业群、本土院校共建城市产教融合联盟,促进转设后院校尽快融入区域经济社会,与地方产、教资源充分共建共享。

(三)针对转设后的师生安置问题,探索以稳定为前提的队伍分流之策

自有师生的付出使得独立学院实现资产积累和品牌提升,是独立学院转设的直接利益相关者,不论由何方接盘,均要为师生铺设成长路径。

1.坚持规范有序落实队伍安置。在学生稳定方面,要充分阐释“老人老办法、新人新办法”的内涵,保障在校生和校友权益。在教职工稳定方面,坚持公平公正公开,明确队伍入职标准和相关程序、入编条件、工作流程以及其他人员人事代理或合同制管理办法;若与其他院校合并,则需要重新构建队伍架构,有序安排部分人员转岗,做到人尽其才。对于转设民办的院校,要构建向优秀人才倾斜的薪酬机制和用人政策,留住现有适用人才,与此同时开启高层次人才引进。

2.建立一视同仁的人才发展支持政策。建议政府将民办本科符合市优秀人才挂靠条件者,参照市机关事业单位同类人员缴纳基本养老保险;对登记为事业单位法人的非营利性民办学校,核定相当比例的教师,其人事管理事项参照公办学校同类人员执行。此外,建立独立于学校之外、资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的社会保险体系,保障民办本科高校教师待遇。

(四)针对后续投入不足的问题,争取政策支持并主动参与资源竞争

独立学院转设后,将多数定型为应用型大学办学,对双师型师资和实验实训平台投入提出更高要求;民办本科则主要依靠学费投入,办学经费不足的问题更加凸显。政府应转变资源分配和管理方式,逐步形成公办民办院校协调共进、有序竞争的发展格局。

1.构建多元化的民办本科财政扶持机制。在高等教育普及化阶段,来自政府的财政支持是美、日等国私立高校经费来源的辅助渠道。

地市财政应面向民办本科建立财政拨款机制,包括生均拨款、贷款贴息等经费扶持,特色项目支持,服务地方发展平台的专项支持,以及灵活的收费定价权限等。同时,具有国有资产成分的非营利性民办本科可登记为事业单位法人,在人才政策、用地保障、税费减免和政府购买服务等方面,享有同类公办事业单位同等待遇。

2. 设立“公办高校、民办收费”的过渡政策。公有资本独立学院转设公办本科后,可以与民办机制并存,仿照“万里模式”,以国有性质办学,建立多渠道筹资的经费来源渠道:以投资主体自筹资金投入和教育成本收费为主要经费来源,同时有国家财政性教育拨款;把办学积累的固定资产全部登记为国有资产,规避以营利为目的的行为以及由此衍生的问题,两种机制各行其是、聚力发展。

3. 建立以项目为导向的竞争性资源分配制度。面对公办、民办两种性质院校同台竞技的格局,可借鉴弗里德曼把公共服务利用市场机制经营的设想,参考国外地方政府购买高等教育产品的拨款形式:“政府对大学的拨款是为了交换教学和研究的成果,而且要根据服务做出决定”,采取以项目为导向的竞争性拨款制度,转设后高校参与平台建设、科研立项、评奖评优等方面的平等竞争,并争取被列入承接政府各类购买服务的主体推荐目录,获得同等支持。

4. 接收其他多类型资本的多形式资助。转设后院校可由母体校和地方政府、有关私营企业或其他机构共同投资。例如,香港中文大学(深圳)来自市政府的专项经费支持只占其办学总体经费的很少部分,其余经费都将由学校自筹,主要来源是学生的学费,学生的奖学金则来自各地的社会筹款,学校自负盈亏。再如,吉利学院是在北京大学战略支持下建设的民办高校,可以获得北京大学在学科和专业建设、师资队伍、科技成果转化等方面的支持。

公有资本独立学院是独立学院中办学基础较好、质量有保证、社会认可度和公信度较高的群体,“转设”不仅是此类独立学院理顺机制、“二次创业”的良好机遇,还是区域高等教育布局优化、应用型高等教育力量得到充实的发展契机。但转设意愿往往受办学基础、现实条件和利益相关者角力所困,因此需要国家、地方、高校共同探索更为灵活、更具现实可行性的系列管理机制,以机制创新引领路径创新,以路径创新赢得发展空间。

[参考文献]

- [1]陈武元.美日两国高校经费筹措模式及其对我国的启示[J].高等教育研究,2018(7):99-109.
- [2]顾美玲.美国私立大学办学模式对促进中国民办高等教育发展的启示[J].四川师范大学学报:社会科学版,2010(4):106-110.
- [3]何盛明.财经大辞典[M].北京:中国财政经济出版社,1990.
- [4]李剑平.独立学院又走“独立”新路[N].中国青年报,2018-06-11(9).
- [5](英)玛丽·亨克尔,布瑞达·里特.国家、高等教育与市场[M].谷贤林,译.北京:教育科学出版社,2005.
- [6]王一涛.新建本科院校科研中蕴含转型力量[N].中国教育报,2020-03-12(7).
- [7]王建成.国外高等教育消费市场探析[J].教育理论与实践,2004(5):17-20.
- [8]夏祥伟.中外高校多校区(分校)管理的比较研究[J].教师教育研究,2005(5):77-80+40.
- [9]厦门大学教育研究院课题组,李国强.万里模式:一种可资借鉴的现代大学制度[J].高等教育研究,2007(12):42-52.
- [10]张耀东,吴海燕,庞林.战略转型期的独立学院发展路径选择[J].中国成人教育,2013(24):51-53.

(栏目编辑:孙苹)