



# 中国高 等 教 育 学 会

# 中国 教育 科 研 参 考

2021 年第 07 期

总第 (497) 期

中国高等教育学会编

2021 年 04 月 15 日

## 目 录

独立学院转设现状分析与转设后可持续发展路径探析.....	钟秉林 景安磊 (02)
独立学院转设的动因、困境及对策再探析	
——以江苏为例.....	杨新春 张万红 张立鹏 (08)
现代职业教育体系建构下的独立学院战略选择与发展路径.....	周 卉 郑育琛 (15)
转型发展视域下独立学院校地协同育人的模式创新与实现路径... 狄瑞波 严毛新 (19)	
民办教育新法新政背景下我国独立学院的发展现状与走向.....	姚 侃 (23)
独立学院转设为混合所有制高校的必要性、可行性和关键举措	
.....	刘 洪 王一涛 潘 奇 (27)

**编者的话:**独立学院是我国高等教育的重要制度创新,曾为我国实现高等教育大众化作出了历史性贡献。但由于体制机制不顺、产权归属不清等问题,独立学院转设成为建设高质量高等教育体系的政策诉求和必然趋势。2008 年以来,独立学院转设成为重要议题并引发广泛关注,2020 年 5 月,教育部印发《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》,提出“将独立学院转设作为高校设置工作的重中之重”。独立学院转设既是自身健康可持续发展的内在需求,也是推动我国新时代高等教育高质量发展客观需要。为了更好地把握独立学院转设现状和堵点问题,破解独立学院转设难题,探寻独立学院转设后的健康可持续发展路径。本刊以“独立学院发展”为选题,集中选编若干文章,供读者参阅。

主编:王小梅

本期执行主编:王者鹤

责任编辑:李 璐

地址:北京市海淀区学院路35号世宁大厦二层中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部

邮编:100191

电话:(010) 82289239

电子信箱:gaoyanbianjibu@163.com

网址:www.cahe.edu.cn(中国高等教育学会——学术动态栏目)

# 独立学院转设现状分析

## 与转设后可持续发展路径探析

钟秉林 景安磊

1999年，我国高等教育大众化发展战略正式实施，普通高等学校招生规模从上一年度的108万扩大到159万，此后每年的招生人数不断增加。历史地看，由于当时配套政策和办学条件没有及时跟上，普通高校有限的承载能力不能很好地满足激增的招生规模的需要。为快速扩大高等教育资源，保障扩招政策有效落地，江苏、浙江等省份在办学体制机制方面进行了大胆探索，由部分公办普通高校联合社会力量按照新机制新模式举办本科层次的二级学院，即独立学院。截止2020年底，独立学院还有189所，分别占全国民办本科高校总数的45.0%、全国普通本科院校总数的14.9%。独立学院是我国高等教育改革发展的独创模式，在二十多年的发展过程中，其功能定位始终难有统一的观点。2008年以来，如何推动独立学院转设成为重要议题并引发广泛关注，尽快顺利完成转设不仅涉及独立学院的未来发展，而且涉及高等教育办学体制的改革创新和层次类型结构的调整优化。面对高等教育普及化阶段实现内涵式发展的新要求，以建设高质量高等教育体系的新使命，及加快推进高等教育治理体系和治理能力现代化的新任务，系统分析独立学院转设现状和堵点问题，主动探寻独立学院转设后的健康可持续发展路径，是“十四五”时期推动高等教育高质量发展迫切需要解决的热点问题之一。

### 一、独立学院转设的背景与进展

#### （一）独立学院转设背景

独立学院依托办学声誉较好的公办高校吸引民间资本进入教育领域，充分利用社会力量和市场化机制增加了高等教育资源供给，改变了政府包

揽高等教育的体制，培养了大量的高素质应用型人才，有力推动了高等教育结构优化和大众化进程。从发展实践来看，独立学院在历经创新探索、规范发展、转型发展等阶段后，逐渐暴露出“校中校”、独立学院“不独立”、产权归属模糊不清、内部治理不完善等诸多问题，需要通过转设解决这些办学不规范问题。

2006年，为促进高等教育协调发展，教育部在《关于“十一五”期间普通高等学校设置工作的意见》中首次将独立学院转设工作列入政策议题，要求“独立学院视需要和条件按普通高等学校设置程序可以逐步转设为独立建制的民办普通高等学校”。为促进独立学院规范管理和质量提升，2008年教育部颁布《独立学院设置与管理办法》，标志着转设工作正式启动，要求现有独立学院充实办学条件，在5年内提出合格考察验收申请，符合普通本科高校设置标准的，可申请转设民办高校；对既不申请考察验收、也不申请转设的给予5年过渡期。2008年以来，教育部一直积极推动独立学院转设工作，但其复杂性和艰巨性超出预期，整体进度缓慢。2016年审议通过的《民办教育促进法修正案（草案）》明确了对民办学校按照非营利性和营利性进行分类管理的政策，但推进部分独立学院分类登记的前提是要将其转设成为真正意义上的独立民办高校。2020年5月，教育部印发《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》，明确了到2020年末独立学院全部制定转设方案的时限要求，提出转为民办、转为公办、终止办学3个路径和转设标准，为转设工作提供了明确的时间表和路线图。

## （二）独立学院转设进展

1. 全国独立学院转设情况。根据教育部网站统计，2008年独立学院共322所，分别占全国民办高校数和普通高校数的50.3%和14.2%；截至2020年12月底，独立学院还有189所，占全国民办高校数和普通高校数的比例分别为25.0%和6.9%。2008年以来，独立学院数量逐渐减少、占高等教育的比例逐渐缩小，共完成转设132所，其中，2020年教育部公示转设的独立学院就有68所，转设数量超过近10年的总和。从2020年各省情况看，转设独立学院涉及21个省份，广东省转设数量最多，共9所，其他转设较多的省份还有江西6所，浙江和重庆各5所，山东、山西和河北各4所，江苏、河南、湖北、云南、甘肃各3所。

2. 独立学院分布情况。目前全国189所独立学院中，从省域分布情况看，独立学院数量排在前5位的依次是江苏省（22所）、浙江省（16所）、湖北省（14所）、湖南省（14所）和河北省（12所），分别占全国独立学院总数的11.6%、8.5%、7.4%、7.4%和6.4%，这5个省份的比例占到全国独立学院的41.3%。（见图1）按照四大经济区划分，目前东北地区有独立学院14所，占比最小（7.4%）；东部地区有83所，占全国独立学院总数的43.9%；中部地区46所，西部地区46所，各占全国独立学院总数的24.3%。按照母体高校类型划分，母体高校为理工类院校的最多，共67所，占35.5%；母体高校为综合院校的有42所，占22.2%；母体高校为师范类高校27所，占14.3%；母体高校为医药类高校21所，占11.1%；母体高校为财经类院校12所，占6.3%；母体高校为农林

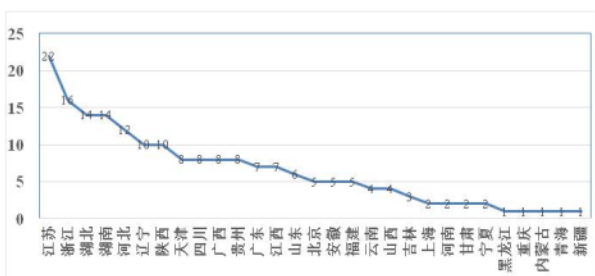


图1 2020年全国独立学院省域分布情况(单位:所)

类、语言类、民族类、艺术类和体育类高校的最少，共有20所，总计占10.6%。（见图2）

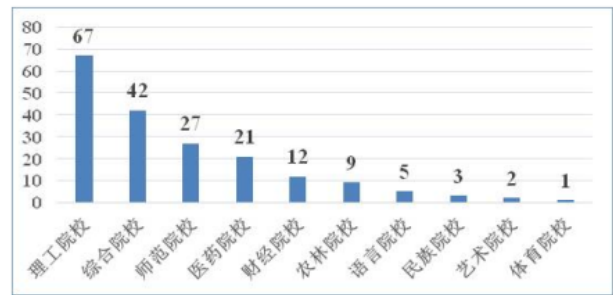


图2 2020年独立学院的母体高校类型分布情况

3. 独立学院转设路径。从实践情况看，独立学院转设主要有转为独立民办本科高校、转为公办本科高校和终止办学3种路径。根据教育部网站信息统计，目前已有100余所独立学院转设为独立民办本科高校，20所转设为公办本科高校，10余所停止办学。其中，转设为民办本科高校的独立学院多有明确的社会力量举办方，主体权属划分清晰，办学条件基本满足转设要求。停止办学的独立学院一般采取两种模式：一种是直接停止办学，撤销建制；另一种是逐步减少招生，到最后一届学生毕业之后再完全停止办学，并入母体校区。如北京师范大学珠海分校从2019年起逐年减少招生人数，2021年正式停止招生，2024年终止办学，原校园将建设成为公办性质的北京师范大学珠海校区（已于2020年正式招生）。另外，部分由母体高校单独举办、母体高校与下属机构合作举办、母体高校与地方政府合作举办等没有社会力量举办方，或社会力量举办方退出的独立学院纷纷选择转设为公办普通本科高校，这类独立学院浙江有5所，河北、江西、新疆各3所，江苏和山西各2所，山东和福建各1所。（见表1）值得关注的是，为优化区域高等教育结构布局、有效扩大本科教育资源、大力培养高层次应用型和技术技能型人才，部分省份正在探索统筹独立学院与高职高专资源合并转设为本科层次的职业院校，如河北3所独立学院分别联合省内高职高专转设为河北工业职业技术大学、河北科技工程职业

技术大学、河北石油职业技术大学，山西大学商务学院联合山西交通职业技术学院、山西建筑职业技术学院转设为山西工程科技职业大学等。

地、规划、财政、税收、编制等问题，涉及多个政府部门的职责，各部门因着眼点和站位不同，政策依据不一，对有关问题各有不同的理解，在

表1 20所独立学院转设为公办高校

序号	设置事项	申报省份	转设时间
1	浙江大学城市学院转设为浙大城市学院	浙江	2019年
2	浙江大学宁波理工学院转设为浙大宁波理工学院	浙江	2019年
3	嘉兴学院南湖学院转设为嘉兴南湖学院	浙江	2020年
4	湖州师范学院求真学院转设为湖州学院	浙江	2020年
5	温州大学瓯江学院转设为温州理工学院	浙江	2020年
6	河北科技大学理工学院转设为河北工业职业技术大学	河北	2020年
7	华北电力大学科技学院转设为河北科技工程职业技术大学	河北	2020年
8	河北工业大学城市学院转设为河北石油职业技术大学	河北	2020年
9	江西理工大学应用科学学院转设为赣南科技学院	江西	2020年
10	东华理工大学长江学院转设为赣东学院	江西	2020年
11	江西中医药大学科技学院转设为南昌医学院	江西	2020年
12	新疆财经学院商学院转设为新疆科技学院	新疆	2019年
13	新疆医科大学厚博学院转设为新疆第二医学院	新疆	2020年
14	石河子大学科技学院转设为新疆政法学院	新疆	2020年
15	苏州大学文正学院转设为苏州城市学院	江苏	2020年
16	南京信息工程大学滨江学院转设为无锡学院	江苏	2020年
17	山西大学商务学院转设为山西工程科技职业大学	山西	2020年
18	太原理工大学现代科技学院转设为山西工学院	山西	2020年
19	中国石油大学胜利学院转设为山东石油化工学院	山东	2020年
20	华侨大学福建音乐学院并入闽江学院	福建	2010年

具体操作和一些细节问题上还未能达成一致，目前在一些地区独立学院转设工作还缺乏切实可行的协同配套政策和机制，省级政府层面需要进一步加强政策创新力度，凝聚转设工作共识与合力。

此外，部分省市教育部门反映，对独立学院转设仍有困惑，到底是“转为民办、公办或停办”的路径选择困难，存在情况看不透、思路理不清、办法找不准等问题，转设工作进展比较缓慢。有些母体高校与社会力量举办方协商制定的转设工作方案较模

## 二、独立学院转设过程中的关键堵点问题

在加快推进高等教育治理体系和治理能力现代化进程中，尽快完成独立学院转设工作，既是推进高等教育健康可持续发展的政策诉求，也是高等教育体制改革的必然趋势。尽管政策方案基本明确、转设工作进度明显加快，但由于独立学院的办学形态复杂，且转设工作涉及多方利益相关者的切身利益，在实际推进过程中仍面临一些难点、堵点和痛点问题，必须予以高度重视。

糊、不具体，对资产权属、师生安置、债权债务、过渡安排等事宜没有明确的处置办法。调研发现，独立学院转设进程中多因“分手费”问题而难以达成共识，母体高校担心部分国有资产流失，而社会力量举办方则担心转设后如何选择非营利性和营利性法人登记，同时也对举办者权益保障有顾虑；部分利益相关者认为在现有政策文件中找不到期待的答案，对未来政策预期较为模糊，影响了独立学院的转设进度和效果。

### （一）配套政策不完备，转设后的预期不明朗

完备的配套政策能够体现清晰的目标导向、工作思路和实施举措，是确保独立学院顺利转设的前提。在深化教育领域“放管服”改革的背景下，新时代民办教育新法新政赋予了省级政府较大的政策探索空间，将制定独立学院转设政策的自主权留给了地方政府，因此各地配套政策的支持力度则直接影响转设进度。尽管《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》明确了基本思路、转设路径、标准条件和举措要求等，各地在政策目标上也达成了共识，但转设工作涉及土

### （二）资产权属不清晰，法人财产权没有落实

资产权属是影响独立学院能否顺利转设的重要因素，独立学院产权本质上是一种独立学院与政府、举办者（母体高校）、投资合作者（社会资本）间的社会关系。从调研情况看，独立学院资产主要由资金、土地、设备设施、房屋建筑、师资队伍、品牌效应、管理要素等有形资产和无形资产构成；资产权属包括占有权、使用权、管理权、收益权、处分权等。在独立学院快速发展时期，一方面，国家层面的产权法律制度和政策体系尚不完善，有关方面对资产权属保护的意识

比较薄弱，再加上学校内部资产财务管理体系建设相对滞后，在一定程度上影响了独立学院对资产权属关系的合理处置；另一方面，面对资产投入主体多元、类型要素多样、资产性质不清、权属关系复杂的客观情况，独立学院没有及时清晰界定不同投资主体对哪些资产应该享有何种权属关系，尤其是对合作期满后的土地、校舍债权债务、办学积累等权属，目前各地各校还缺乏明确的资产核算和处置规范，这就给转设前需要完成的资产确权工作带来极大的挑战。

民办学校法人财产权制度是调整民办学校法人财产在形成和运作过程中各方利益主体权利和义务的规章。《民办教育促进法》明确规定，“民办学校对举办者投入民办学校的资产、国有资产、受赠的财产以及办学积累，享有法人财产权。学校存续期间，所有资产由民办学校依法管理和使用，任何组织和个人不得侵占。”但从独立学院发展实践看，学校法人财产权并没有真正落实，如有些社会力量举办方没有及时将投入学校的资产验资并过户到学校名下，对各类资产分别进行登记建账无法实现。此外，独立学院的验资过户需要明确资产增值部分的税费额度和承担主体，涉及国土、税务、财政等多个部门，教育行政部门协调困难。

### （三）办学条件不达标，生均指标存在短板

办学条件达标是独立学院有序开展教育教学活动的基础，也是保障独立学院转设后高质量可持续发展的前提。2008年以来，在法规政策要求上，独立学院的设置标准基本参照普通本科高等学校的设置标准执行，《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》明确要求，独立学院转设需要达到《普通高校学校设置暂行规定》的设置标准，主要体现在办学规模、学科专业、师资队伍、教学科研水平、基础设施、办学经费和治理结构等方面。具体要求包括：在规模总量上，要求在校生5000人以上，专任教师280人以上，兼任

教师不超过专任教师的1/4，校园占地500亩以上，校舍建筑面积不低于15万平方米等；在生均指标方面，要求生师比不高于18:1，生均占地面积60平方米以上，生均校舍建筑面积30平方米以上，生均教学科研行政用房面积根据学科专业类别不同在15~30平方米以上，生均教学科研仪器设备值根据学科专业类别不同在3000~5000元以上，生均图书根据学科专业类别不同在80~100册以上；在专任教师职称和学位结构方面，要求高级职称和研究生学历占比均不低于30%。

从调研和实地考察评议情况看，现有独立学院的在校生规模均能达标，师资学历结构基本满足要求，但相当数量的独立学院在生均指标和专任教师队伍职称结构等方面达不到基本要求。以2020年参加转设评议的数十所独立学院为例，不少学校的生均占地面积、生均校舍建筑面积、生均教学科研行政用房、生师比、生均图书和教师高级职称占比等指标未完全达标。究其原因，一是独立学院发展之初没有过多强调土地面积，但伴随经济社会发展和土地政策调整，已无力支付动辄数亿的土地费用。二是部分独立学院无法将土地、校舍过户到学校名下，因为这些土地和校舍的产权多是以母体高校的名义取得的，属于国有资产，如过户到独立学院名下就存在涉嫌造成国有资产流失的法律风险。三是与独立设置的民办高校相比，现有独立学院凭借母体高校的优质资源积累了较好的办学声誉，在校生规模普遍较大，多数超过1万人；而且由于有母体高校师资力量的支持，对自有专任教师队伍建设的重视程度不够。四是办学经费严重不足，筹资渠道有限。这些因素的叠加造成了“学校总体规模达标、但某些生均指标和教师结构指标不达标”的现状，不仅会影响学校人才培养质量提升和可持续发展，而且造成了潜在的办学风险。

### 三、独立学院转设后高质量发展的路径

独立学院转设有利于促进高等教育的健康发

展，是“十四五”时期建设高质量高等教育教育体系的重要任务之一。有研究认为，转设后的独立学院在人才培养、内部治理、办学条件、资源获取以及社会声誉等方面都具有显著变化，整体发展呈上升趋势，但不可否认的是，部分独立学院转设后，失去了母体高校的品牌效应、管理服务、师资队伍等资源，经费来源相对单一，短期内面临较大发展压力，未来发展的不确定性增加；同时，随着高等教育进入普及化阶段，生源竞争将更加激烈，独立学院转设后以提高质量和优化结构为核心的内涵式发展任务将更加艰巨和繁重。因此，面对转型发展的内外部挑战，探索可持续发展路径是独立学院转设后亟需解决的问题。

#### （一）加强政府部门间的资源统筹，支持学校可持续发展

加强系统研究和顶层设计，充分发挥政府统筹力量，是推进独立学院转设后健康可持续发展的重要保障。

1. 建立健全省级政府统筹协调机制。有效发挥“民办教育工作部际联席会议制度”“职业教育工作部际联席会议制度”的作用，健全多部门协同参与的工作体制，形成资源力量整合、权责划分清晰、政策快速联动的制度体系，实现中央和地方有效统筹，民办教育、高等教育和职业教育行政部门有效统筹，充分释放政策红利。如与独立学院合并转设的高职高专院校既有省属院校也有市属院校，既有教育部门主管院校也有其他部门主管院校，合并转设后的领导体制、管理机制、人员编制、机构设置、经费拨款、收费标准等问题都需要进行系统研究，统筹解决。

2. 研究制定配套支持政策。从发展现状和趋势看，大部分转设为独立民办本科高校的独立学院可能会遇到较大的发展压力，需要相关部门统筹研究，在招生指标、项目申报、学科发展、专业设置、队伍建设等方面给予倾斜支持，尤其是在生均拨款补贴、财政奖补、贷款贴息、人才引

进、购买服务、土地供应、税费减免、金融支持等方面给予明确的扶持政策。对转设为公办本科高校的独立学院来说，向好趋势更加明显，需通过政策手段凸显建立转设后的发展优势，进一步明确事业单位法人属性，理顺学校隶属关系，及时拨付财政资金，创新教师队伍编制管理，推进学校面向社会需求全面提高人才培养质量。

#### （二）明晰未来发展目标定位，坚持特色发展战略

明晰学校发展目标定位，走高质量发展和特色发展道路，是独立学院转设后健康可持续发展的重要先导。

1. 坚持应用型办学方向。面向市场需求提供应用型和技术技能人才支撑，提高服务区域经济社会高质量发展的能力，促进就业创业。要以立德树人为根本，以促进学生全面发展为核心，面向区域经济社会发展需求，实现应用型人才培养与劳动力市场岗位职责对接；以明晰培养目标、规格与要求为抓手，实现学科专业设置与产业需求对接、学生综合素养能力与职业标准对接。要践行新发展理念，遵循教育规律，坚持厚积薄发，避免急功近利。

2. 坚持特色办学、差异化发展。以研究制定学校“十四五”发展规划为契机，明晰办学理念，秉持有选择的发展思路，建设好与学校办学定位和办学特色相匹配的学科专业群，加快与现代农业、先进制造业、现代服务业、战略性新兴产业密切相关的专业设置。要把有限的教育教学资源用在“刀刃”上，做强传统优势学科专业，做精地方经济社会发展急需的学科专业，做实新兴交叉融合学科专业。要树立科学的绩效观，坚持特色发展、多样化探索，避免盲目攀高、同质化发展，积极探索应用型办学、差异化发展的新路径。

#### （三）深化人才培养模式改革，加强教师队伍建设

提高人才培养质量，切实加强教师队伍建

设，是独立学院转设后健康可持续发展的关键。

1. 深化人才培养模式改革，提高应用型人才培养质量。要根据地方产业结构和行业企业需求，研究和细化人才培养规格，优化学生的知识能力和素质结构；推动教育链、人才链、产业链与创新链的有机衔接，集聚社会力量和资源，吸引行业企业深度参与高校人才培养工作，完善跨学科、跨领域、跨行业的人才培养方案和课程体系，建立全流程协同育人机制，打造产教深度融合、校企协同育人的开放的人才培养体系。要将本科教学工作合格评估纳入学校规划，以迎评促建为契机，按照评估标准和指标体系制定针对性措施，加强教学条件建设，提高教学管理水平，完善学校内部教学质量监控和保障体系，保证和不断提高应用型本科人才培养质量。

2. 打造高水平教师队伍，着力提升教师综合能力。要根据转设后的学校发展目标定位和办学理念，将教师队伍建设作为学校转设后的重点工作，研究制定“十四五”时期教师队伍发展规划。明确思路，推出举措，探索教师编制改革，完善社保体系建设，积极引进高水平师资，弥补专任教师队伍数量、结构和质量发展短板；加强教师教学发展中心建设，开展制度化全员培训，实施中青年教师重点培养计划和教学能力提升计划，提升教师的教学能力与水平，促进教师的专业发展；完善教师聘任和考核评价制度，破除“五唯”，以教学科研成果质量和实质贡献为导向，建立对教师多元工作方式和成果形式的认可机制；建立多元化薪酬制度，合理提高教师待遇，让教师安心从教、热心从教。

（四）建立健全风险防控机制，维护学校安全稳定

建立健全风险防控机制，维护学校的安全稳定，是独立学院转设后健康可持续发展的重要基础。

1. 全面加强党的领导，将风险防控工作纳入规划。独立学院转设是涉及多方办学主体利益调整的体制性改革举措，要以转设发展为契机，回归大学组织特性和本质属性，调整优化内部治理体系，协调好党委、理事会（董事会）和行政班子（校长）之间的关系，坚持依法办学、依法治教，优化教育治理体系，提升教育治理能力。要充分发挥党委的领导核心作用，坚守教育公益属性，坚持正确办学方向，建立健全党委领导下的风险防控机制，保障学校平稳过渡和可持续发展；学校党组织负责人要进入学校决策机构、监督机构，依法参与学校重大决策并实施监督。

2. 识别关键风险点，完善风险化解机制。独立学院转设后会面临一系列新的问题和挑战，必须科学进行风险研判，有针对性地做好预案。要严格落实学校法人财产权，将出资用于办学的土地、校舍和其他资产足额过户到学校名下，规避办学风险；加强招生行为规范管理，建立违规招生惩处机制，合理确定学费标准，应对可能出现的生源危机；健全重大事项民主决策程序，调动广大教师和二级院系的积极性和创造性，尊重各利益相关方的权益诉求，探索多元参与下的协同治理；强化安全管理责任，及时排除校园安全隐患，完善常态管理与突发事件应急管理机制；加强学校文化建设和舆论引导，宣传典型案例和成功经验，为独立学院转设后的健康可持续发展营造良好氛围。

（钟秉林，北京师范大学教育学部教授，国家教育咨询委员会委员，全国高等学校设置评议委员会副主任委员，北京 100875；景安磊，通讯作者，北京师范大学教育学部副教授，北京 100875）

（原文刊载于《中国高教研究》2021年第4期）

# 独立学院转设的动因、困境及对策再探析

## ——以江苏为例

杨新春 张万红 张立鹏

### 一、研究的缘起

“新时代，我国高等教育发展方式发生根本性转变，从以规模扩张和空间拓展为特征的外延式发展，转变为以提高质量和优化结构为核心的内涵式发展。”在新时代的背景下，独立学院作为我国特有的高等教育办学模式，转设为独立设置普通高校（以下简称“转设”）是其进一步发展的必然趋势，因为“转设是一种‘进步’，也是一条坦途，是未来独立学院的发展方向所在。只有迈过‘转设’门槛，才能规划独立发展的问题”。而推进独立学院转设，需要正确认识独立学院转设的动因、现实困境并寻找摆脱困境的对策，才能为独立学院以高质量转设、实现转型发展提供理论支持与现实路径指引。江苏虽然作为独立学院发源地、兴起地之一，但转设工作较于其他地区进展缓慢，以其作为个案研究具有典型意义。

何为独立学院？《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》明确将公办高校基因与民办机制土壤结合的办学形式定名为“独立学院”，另有学者认为独立学院是“中国公立高校名义上或实质上与社会力量合作、利用市场机制办学的一种新型的、正规的、具有某种独立社会身份的高等教育组织形式”，因此，独立学院不同于一般的民办学校，其是具有独立和民办性质的高阶本科高校，是普通公办高校与社会力量利用非国家财政性经费合作举办的富有中国独有特色的高等教育办学模式。“经过20年的探索，独立学院从无到有、从小到大，成为社会力量办学的重要组成部分，承担着高教大众化进程中本科教育规模增长的重要任务，同时也为我国高等教育体制改革探索了一条新路。”独立学院在扩大优质高教资源和解决高校扩大招生规模问题上发挥了积极的作用，满

足了广大人民群众对高等教育多样化的需求，并有效地推动了我国高等教育的大众化、普及化乃至市场化。但独立学院在快速发展的同时，也带来了不少问题与争议。“如何在规范其办学的同时，充分发挥其积极性，这无疑考验着教育行政官员和独立学院办学方的智慧。”随着国家教育行政部门出台了越来越多的政策法规，独立学院也越来越重视并步入规范性办学轨道。一批独立学院已走上了脱离母体高校转设为独立设置普通高校的道路，从2008年至2020年已有102所学校通过转设为独立设置普通高校，目前仍有183所独立学院尚未完成转设。

江苏作为高等教育大省已率先进入高等教育普及化阶段，如何更好处理高等教育普及化背景下的独立学院转设问题显得日趋重要与紧迫，这就是开展本研究的必要性之一。

### 二、独立学院转设的动因

从我国高等教育改革与发展的目标来看，推进独立学院转设，既有利于探索独立学院可持续发展的路径，又可以增强独立学院自主办学的能力，进而推动我国高等教育事业高质量发展。

#### （一）新时代国家政策的客观要求

回顾独立学院近二十多年的发展过程，国家政策这只“看得见的手”不容置疑是最有影响力的因素，在一定程度上加速了独立学院转设。

“独立学院的产生发展经历了先自发后规范的过程，政府政策也从观望、认可到逐步规范，考察发现，政府政策的引导和推动是引发独立学院转设的重要制度背景 and 影响因素。”“独立学院之所以选择转设，在很大程度上源于近年来国家政策导向对独立学院‘依附性’优势的剥离。”从国家政策层面，独立学院转设先后经历了“开始转设”（2006—2009年）、“‘十二五’验收大



考终延期”（2009—2015年）、“‘十三五’能转快转、能转尽转”（2015年至今）三个阶段。

2006年9月，教育部印发《关于“十一五”期间普通高等学校设置工作的意见》，提出“独立学院视需要和条件按普通高等学校设置程序可以逐步转设为独立建制的民办普通高等学校”，这是国家最早指明独立学院发展路径的文件。2008年2月，教育部颁布《独立学院设置与管理办法》（以下简称“26号令”），提出“考虑到独立学院的复杂性和实际情况，国家对已设独立学院给予了5年的过渡期”，并提出了“关、停、并、转”全面的规范发展路径。2009年2月，教育部办公厅下发《关于编报省级〈独立学院5年过渡期方案〉的通知》，要求省级教育行政部门提出每所独立学院具体的工作意见和进度。另外，教育部关于“十二五”“十三五”期间普通高等学校设置工作的意见，明确每年都可以开展独立学院转设申报工作，并鼓励条件成熟的独立学院申请转设为独立设置的本科学校。2018年12月，教育部办公厅要求“坚持把独立学院转设摆在高校设置工作的首要位置，积极推动独立学院‘能转快转、能转尽转’”。2020年5月，教育部办公厅印发《关于推进独立学院转设工作的实施方案》，要求把独立学院转设作为高校设置工作的重中之重，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；并提出转为民办、转为公办和终止办学3种路径。由此可见，独立学院的转设是国家教育行政部门实施依法治教，推动教育治理能力和治理水平现代化进程中的客观要求，也是理顺高等教育关系、调整高等教育布局，促进高等教育均衡发展，形成高质量高等教育体系的重要举措。

## （二）独立学院自身发展的内在要求

正是在高等教育大众化和与之相应的特定政策供给的背景下，社会力量获得了参与独立学院办学的机会，藉此独立学院获得了高收费的合法机制。如此，母体高校参与办学为独立学院获得社会信任奠定了坚实的基础，另外高收费可以增加办学收入。因此，独立学院在办学初期优势尤为明显。在建校初期，独立学院可以利用这种

“依附性”获得母体高校的品牌效应和优质资源，如吸引优质生源、开设类似母体高校的学科专业、利用母体高校优秀师资等。可以说，“依附性”办学模式有效地结合了母体高校的基因与民营资本的土壤，一方面为独立学院的最初发展带来了便利，但另一方面也让独立学院的办学属性与产权关系模糊不清，越来越成为独立学院发展的掣肘。如前所述，国家政策主导剥离独立学院对于母体高校“依附性”势在必行，尤其“近年来，不少公办高校收取的合作办学费已多达数亿元。如果算一笔账，独立学院除去‘两上缴’的费用，其生均培养经费大约只剩下7000~8000元/年，还不到公办高校生均费用的40%。独立学院维持运行的经费已十分困难，难以聘请高水平的教师，完善实验室的建设，提高办学质量”。

从独立学院发展过程来看，我国高等教育已从大众化阶段步入普及化阶段，独立学院作为一种过渡形态的高等教育形式，其历史使命已经基本完成，长期“依附”母体高校、冠以母体高校名字的办学不可能长久。另外，从2008年4月起独立学院获得独立颁发学历、学位的资格，母体高校的影响越来越式微，转设后可以独立地开展本科层次教育。“独立学院的转制并非只是办学性质的转换，从根本上说，它开启了独立学院‘独立’发展的历程。从对母体院校的依赖到真正的独立发展，对于独立学院制度本身来说是一种机遇的同时，也不失为一种挑战。”如果独立学院不通过转设进一步厘清与母体高校的关系，并就母体高校在办学过程所做的投入做好清算，那就必须要面对自身优势不断丧失、办学资金的日渐短缺等重要问题，更谈不上后期如何提升人才培养质量与服务经济社会能力。独立学院也只有摆脱母体高校而获得真正独立的地位，才能让全部经费与资源用于提升人才培养质量，才能获得更多的独立发展空间。因此，独立学院自身要发展，必须要摆脱自身的依附性，在实践中获得独立的个性与能力。

（三）江苏高等教育高质量发展的新时代要求  
习近平总书记明确指出，为全国发展探路，是中央对江苏的一贯要求。推动高等教育高质量

发展是江苏时代使命所系，积极引导独立学院健康发展也是江苏高等教育高质量发展的使命所在。独立学院在发展过程中存在诸多问题，集中体现在法人地位落实、产权归属、办学条件、师资结构等方面，在很大程度上影响了高等教育健康与可持续发展。独立学院作为高等教育重要组成部分，办学伊始即结合了公办高校和民办高校的双重优势，获得了一般民办高校无法比拟的竞争优势，影响和冲击了高等教育体系多元化发展的格局。如此长期与公办高校有着千丝万缕关系的独立学院，如何服务江苏经济社会高质量与高等教育高质量发展，首先就是要加速转设进程，割断对母体高校的“依附性”，才能真正回归母体高校和社会资本申请举办、国家教育行政部门批准设立独立学院时的初衷——“独”的要求。

江苏高等教育改革发展历来走在全国前列，江苏高等教育发展的传统和条件也是优于其他地区，江苏将推动高等教育高质量发展走在全国前列作为新时代发展愿景，既是新时代的发展要求，更是江苏教育的责任担当。目前江苏高等教育的基本矛盾主要表现为：“教育供给的单一、粗放及教育运行的内向，与人民群众教育需求的多样化、个性化及社会对教育参与不充分之间的矛盾。”。独立学院作为高等教育的重要组成部分，作为高等教育高质量发展不可或缺的角色，其健康发展对于破解高等教育基本矛盾、优化高等教育结构、促进高等教育公平、增强高等教育服务经济社会发展能力等方面有着重大的推动作用。新时代对于这种试验性、补充性和双重性的办学模式提出了更多更高要求，要求独立学院通过转设获取更多的办学自主性、自觉性，不断提升高等教育供给的质量，不断满足人民群众对于高等教育多样化需求。这既是贯彻落实教育部文件精神，彻底解决独立学院如何规范发展的问题，又为母体高校提供了新的发展动力，更契合江苏高等教育高质量发展的新时代要求。

### 三、江苏独立学院发展现状

“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（现东南大学成贤学院）。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。”截至2021年3月，江苏共有独立学院22所，其中部属高校举办6所，省属高校举办16所。地理位置分布在南京（6所）、苏州（3所）、泰州（4所）、扬州（2所）、徐州（2所）、镇江（3所）、南通（1所）、连云港（1所）。2019年12月在校生24.28万人，占全省普通本专科在校生总数（200.08万）的12.14%。

纵观江苏22所独立学院，“大部分独立学院使用的土地和房产为参与举办的普通高校所有，属于国有资产。”其发展过程中也不可避免地存在三大方面问题：一是法人地位未落实、产权归属不清晰、办学条件不达标、师资结构不合理、内部治理不健全等。如此自然难以保证办学质量，这样就影响了教育公平和健康发展；二是办学性质不清晰，长期陷入公办民办“两不靠”的尴尬局面。名称上是公办大学，实质上是民办性质；名义上是培养应用型人才，实际是理论型人才培养模式；规定上是非营利单位，实际上是举办方的赚利润、谋福利的项目，与非营利初衷完全相反；三是多数独立学院投资方为国有资本主导。现存的22所独立学院的投资主体相对复杂，多数是公立高校与学校的教育发展基金会合作举办，部分是公立高校与国有企事业单位合作举办，极少是公立高校与私营企业合作举办。（见表1）

从转设进度来看，3所独立学院（苏州科技大学天平学院、南京财经大学红山学院、南京工业大学浦江学院）已由母体高校将举办权益让渡给民营企业，3所独立学院（南京审计大学金审学院、南京理工大学紫金学院、南京航空航天大学金城学院）为公办高校、民营企业共同举办，其他16所独立学院则是由公办高校、教育发展基金会或国有企业合作举办的。从进度安排来看，转设的比例整体偏少。目前4所独立学院（南京财经大学红山学院、苏州科技大学天平学院、南京审计大学金审学院、南京工业大学浦江学院）明确转设为民办普通本科学校，2所独立学院（南京大学金陵学院、南京中医药大学翰林学院）2020年已停止招生，还有16所独立学院尚未有任何有关转设方面的官方消息，早已过了“到2020年末，各独立学院全部制定转设工作方案”这一截止时间。

表1 江苏独立学院举办方一览表(2021年3月)

序号	学校名称	举办方	备注
1	南京大学金陵学院	南京大学、南京大学教育发展基金会、南京大学校友总会	2020年停止招生
2	东南大学成贤学院	东南大学、东南大学教育发展基金会	
3	中国矿业大学徐海学院	中国矿业大学、北京凯达恒信房地产投资有限公司	
4	南京理工大学紫金学院	南京理工大学、中国大森鞋业有限公司、温州耐舒康鞋业有限公司、江苏紫金科教投资有限公司	
5	南京航空航天大学金城学院	南京航空航天大学、江苏柳川科教发展有限公司	
6	南京理工大学泰州科技学院	南京理工大学、泰州高教投资发展有限公司	
7	南京师范大学泰州学院	南京师范大学、泰州高教投资发展有限公司	
8	南京工业大学浦江学院	南京工业大学、南京工业大学教育发展基金会	
9	南京师范大学中北学院	南京师范大学、南京师范大学教育发展基金会	
10	南京医科大学康达学院	南京医科大学、江苏润科投资发展有限公司	
11	南京中医药大学翰林学院	南京中医药大学、南京中医药大学教育发展基金会	2020年停止招生
12	苏州大学应用技术学院	苏州大学、昆山周庄太师淀旅游风景区发展有限公司	
13	苏州科技大学天平学院	苏州科技大学、苏州科技大学教育发展基金会	
14	江苏大学京江学院	江苏大学、江苏大学教育发展基金会	
15	扬州大学广陵学院	扬州大学、扬州大学教育发展基金会	
16	江苏师范大学科文学院	江苏师范大学、江苏师范大学教育发展基金会	
17	南京邮电大学通达学院	南京邮电大学、扬州教育投资集团有限公司	
18	南京财经大学红山学院	南京财经大学、南京财经大学教育发展基金会	
19	江苏科技大学苏州理工学院	江苏科技大学、张家港市金城投资发展有限公司	
20	常州大学怀德学院	常州大学、靖江新港城投资建设有限公司	
21	南通大学杏林学院	南通大学、南通大学教育发展基金会	
22	南京审计大学金审学院	南京审计大学、南京审计大学教育发展基金会	

注:以上数据均来自各独立学院官方网站。

#### 四、问题风险与现实困境

独立学院转设并非一蹴而就的事情,其转设的过程应该是因时因地制宜。通过转设固然可以解决很多矛盾,如可以切实推动独立学院以独立自主的身份独立办学、主动融入地方经济社会发展等,但转设自身也会存在一定的问题风险,同时转设的过程是一个独立学院自身持续发展的过程,涉及相关利益主体的均衡、体制机制与政策制度的不断完善,短时间内政府的政策制度供给、资金供给等方面的供给难以满足独立学院发展的个性化需求,因此,转设也会存在一定的困境。

##### (一) 问题风险

江苏22所独立学院目前总体运行情况良好,但转设工作仍面临许多亟待解决的共性问题 and 风险,选择不同路径转设,亦存在着相应的问题和风险。

1. 转设为民办高校。(1) 存在国有资产流失的潜在风险。为落实法人财产权,政府或国有企业以土地、校舍等硬件形式参与创办的独立学院选择转设为民办本科高校,需将资产过户给独立学院,存在国有资产流失的潜在风险。另外,因为难以评估独立学院在办学过程中利用母体高校的社会声誉、办学资源等形成的无形资产,也成为困扰母体高校担心国有资产流失的问题。(2) 延缓独立学院转设进度。教育部办公厅《关于推进独立学院转设工作的实施方案》出台之前,部分举办方在不出让土地、校舍的情况下,直接将举办权拍卖给上市教育集团,在竞价中获得高额的溢价收益。此种现象衍生出两个问题:一是,“办学权”的拍卖转让不符合法律规范;二是,通过转让获得“办学权”成为举办者,“在不出让土地、校舍的情况下”很难完成独立学院转设。长此以往必将延缓转设进度,在独立学院转设过程中应该坚决杜绝此类现象。(3) 容易产生高等教育的长期性与企业的发展周期性矛盾。

“十年树木、百年树人”,一般来说高校的生存周期远远要长于企业的生存周期,再加上民营企业的市场逐利性,转设后独立学院首先要为民营企业带来利润,否则投资与收益不能成正比,企业也无法更好存活或者说有继续投资民办高等教育的积极性,如此转设后的学院发展风险进一步加大,举办方(民营企业)对于兴办高等教育的投入得不到有效保障,在一定程度上隐含着社会不稳定因素。

2. 转设为公办高校。(1) 受地方财政制约。独立学院转设为公办高校后,因学费只能按照公办高校收取,地方政府既要给编制还要给钱,这对地方政府的承接能力是很大的考验。财政实力强的地方,如果地域内恰巧缺乏公办本科院校,那地方政府就有动力支持有实力的独立学院转公。矛盾就在于部分地方政府在当前财政收入有限的情况下,很难再支撑新增公办高校办学所需的大量经费。(2) 容易引起人才培养的同质化。民办教育的使命之一就是可提供多层次、多样化、高质量、可选择的教育资源,但是目前独立学院所承载的人才培养类型与体系有太多的相似性,尤其转设为公办高校后,人才培养同质化问

题将会进一步凸显。(3) 办学活力下降。在近二十年的办学积累过程中, 独立学院已形成一套适合自身发展的运行机制, 相较公办高校, 机构设置更灵活, 运行效率更高。转为公办高校后, 必将遵循公办高校办学体制的要求, 增设新的组织机构, 实行科层制管理, 增加大量的行政人员, 有可能降低办学效率。

3. 停止办学。(1) 减少高等教育供给。高等教育普及化的背景下, 独立学院停止办学, 招生人数减少, 势必会减少优质高等教育资源的供给, 并造成稀缺的本科高等教育资源流失, 对于业已形成的相对稳定的高等教育数量与结构布局是不小的冲击。(2) 难以保障师生权益。独立学院停止办学, 首先要面对的问题就是后续人员的安置, 包括学生的安置、后续培养及管理, 教职工的分流及安置等工作, 这些工作处理担当不及时, 极其容易引发群体事件。(3) 引起社会舆论负面影响。独立学院近二十年的办学历史, 一方面涉及各利益主体的交织, 另一方面培养了数以万计的毕业生校友, 所以停办的影响面并不仅仅止于现有师生, 停办容易引发独立学院的校友或其他利益相关者的思想情感波动, 极易引发负面的社会舆论。

## (二) 现实困境

前面论述了独立学院转设的问题风险, 转设作为响应国家政策、积极鼓励引导独立学院健康发展的最主要路径选择, 其过程并非一片坦途, 通过研究江苏22所独立学院在探究适宜自身发展转设道路, 其实也面临诸多困境。

1. 政府层面: 统筹高等教育能力不足。政府统筹高等教育能力不足是全国绝大部分独立学院转设要面临的问题, 主要体现在两个方面。一是国家教育行政部门缺乏政策制度及时有效供给。仔细梳理独立学院现行转设的政策, 从政策学角度来看, 导致独立学院转设政策执行难以深入的重要原因就在于现行转设政策自身的特性, 如政策旨向目标问题的跨界性、目标利益群体的多样性、政策实际操作中的冲突性和模糊性。现行的独立学院转设政策对于目标利益群体兼顾得不够全面, 政策大多停留于纲领性的口号, 缺乏实质性的举措。“这种政策结构特征不仅严重影响了

独立学院转设政策的实施效果, 而且进一步恶化了教育的不公平状况, 影响了政府政策的权威性。”二是省级人民政府缺乏统筹协调各部门联动的工作机制及顶层设计。独立学院转设问题涉及国土、税务、财政等十多个部门, 不是教育主管部门能单独解决的。而现状是由于缺乏政府统筹协调、各部门又条块分割, 很难形成各部门联动的工作机制。以资产过户为例, 江苏独立学院多数是利用学校基金会名义和母体高校资源举办, 这些类似国有性质资产的过户必须通过国资委、发改委、财政、税务等部门的同意, 同时土地、房舍等过户要缴纳至少数千万元的税费, 这笔费用额外给独立学院增加了重负, 导致举办方一直犹豫将资产过户到学校名下。

## 2. 办学主体层面: 利益博弈延缓转设进程。

“目前, 独立学院转设推进缓慢, 面临较大的挑战。政府对独立学院转为公办高校的动力不足, 独立学院内部利益方对独立学院转设为民办高校往往持有抵制态度。”5年过渡期早已结束, 国家及地方政府并没有采取必要的措施引导独立学院转型发展问题, 没有满足教育部第26号令要求的独立学院依然在办学。截至目前, 全国还有183所、江苏22所独立学院没有实现转设, 这就是26号令施行13年后的现实, 表面上是对国家教育政策的挑战, 其实背后蕴含着是否转设的利益较量。现行转设政策规范了独立学院发展过程, 尤其要求举办方加大办学投入, “在一定程度上降低了投资方对独立学院资产的控制程度和控制能力, 同时也增加了投资方的办学成本, 压缩了投资方的利益空间。”转设牵扯多方利益, 并非易事。独立学院、母体高校、地方政府, 三方利益的交织与博弈, 是这场全面转设过程中最主要的命题。以江苏为例, 独立学院一旦要转设, 必然会形成地方政府、母体高校、国有企业或民营企业等举办方以产权为争夺核心的利益博弈, 三者的利益诉求不一, 难以达成一致。藉此形成多种激烈的博弈关系, 而这些围绕利益的博弈关系, 确实延缓、制约了当前独立学院成功转设的进程, 导致整个转设行动无法循序渐进。

3. 独立学院层面: 自身办学条件欠缺。独立学院转设依据的文件是《普通本科学校设置暂行

规定》，转设是否成功关键在于办学的基本条件是否达标，尤其占地面积、建筑面积、师资队伍、教学仪器设备、纸质图书等核心指标必须向新建本科高校看齐。如首先必须要有独立的校园，校园占地面积必须达到500亩以上且必须过户到独立学院名下，生均占地面积不少于60平方米，生均建筑面积不少于30平方米，生均纸质图书不少于80册（不同类型的学校要求不同）。江苏独立学院基本上都有自己独立的校园，但是真正落实法人财产权把土地过户到学校名下的极少，因为江苏独立学院创办、迁址，地方政府都有积极的参与，很多是地方政府旗下的教育投资公司或管委会投资兴建的新校园，不像辽宁、黑龙江、湖北等地区民营企业办学占主导，土地一般很容易直接过户在独立学院名下。另外，师资队伍也是独立学院转设的痛点。江苏独立学院师资有三部分组成。母体高校在职或退休教师、校外退休人员和独立学院自聘中青年教师，经过多年发展已经形成稳定的教师队伍，但是除去母体高校的教师和超龄教师，就很难达到转设对于专任教师的要求。江苏22所独立学院若有转设的规划，首先必须要解决土地和师资两个核心指标。

## 五、对策与建议

### （一）加强政府统筹力度，建立健全部门协同工作机制

“消解独立学院转设政策执行困境，需从健全独立学院发展相关法律法规、加大中央政府和省级政府对独立学院转设的支持力度、加强顶层设计与实行分类管理等3个方面进行完善。”简而言之，就是政府应加强对高等教育的统筹力度，尤其省级政府应将独立学院转设工作，作为调整省域高等教育结构和布局，构建高质量高等教育体系这样的战略高度来统筹谋划省域独立学院的转设工作。首先，要建立健全政策法规，确保独立学院转设平稳过渡。如“独立学院在执行26号令的过程中出现转设、转让、回归母体、停办等退出形式，缺乏相关适用的规定，对此应该加强管理，做好资产清算、师生安置，保证有序退出、平稳运行，规避办学风险，保护师生权益，防范国有资产流失。”通过制订转设扶持政策，积极

推进转设。对积极推进转设工作的母体高校、转设后的独立学院给予支持，既要鼓励母体高校配合支持独立学院转设，又要为独立学院转设后的发展注入政策的活力。其次，要建立健全省级人民政府统筹各部门联动工作机制。转设涉及自然资源、财政、税务、工商、民政等多个部门，要加强转设工作统筹协调力度，就必须建立健全省级人民政府统筹各部门联动工作机制，协调解决过户、土地、税费等困难，打破条块分割，形成转设合力。尤其针对资产过户的税费减免，省级人民政府要协调各部门形成共识并出台政策法规，目前黑龙江、上海、重庆等地为推动独立学院积极转设，出台法规对资产过户减免税费或减免行政服务性收费，值得学习借鉴。

### （二）协调各方利益关系，实现各方利益均衡化

为提升转设政策效力、实现既定目标，必须对相关各方利益进行有效整合，协调他们之间的利益关系，以期达到最终的利益均衡。首先，在转设前，要适当考虑一般出资者（非举办者）的付出及利益。要充分发挥社会资本的最大功用，就必须考虑资本的逐利性，不能回避出资者合理经济回报的问题，只有这样才能增强出资者沿着既定转设目标、规范办学的积极性。另外，“合理回报的比例是一个实质合理性问题，必须制定一个既切合各省实际又有助于各省教育资金合理流动的回报比例。”但是其取得“合理经济回报”的数量、途径、方式可经过协商解决，但不能影响独立后学校的教育教学和发展。其次，要考虑母体高校的利益。转设就是要让独立学院不再依附母体高校独立发展，但是母体高校在前期发展投入了品牌价值、师资资源等，这些资源的投入必须要折算成货币资金“管理费”，用于独立学院与母体高校脱离“母子关系”，进而让独立学院真正走向独立。最后，要处理好地方政府与母体高校之间关系。就江苏而言，部分独立学院迁址办学都是与所在地地方政府的强力支持分不开的，地方政府为引进高等教育资源，投入了土地、资金等资源以及优惠政策，南京邮电大学通达学院迁址扬州办学背后就是扬州市政府的大

量投入，所以这类独立学院转设就要充分考虑地方政府的利益，如若地方政府财力雄厚，可以考虑转设成为公办本科学校，真正融入地方，助力地方经济社会发展。

### （三）夯实独立学院办学条件，提升办学实力

面对外部政策环境的不断变化，作为兼具公办高校基因与民办机制的办学组织如若要谋得长远健康发展，首先就是要摒弃消极观望的心态，积极改善、夯实办学条件，提升办学水平。目前独立学院转设为独立设置高等学校依据的文件仍然是《普通本科学校设置暂行规定》，转设就是要对标新设普通本科学校的办学条件，其中最为突出的问题就是占地面积问题和师资问题。纵观独立学院转设历年公示材料，土地必须达到500亩且必须过户到学校名下，专任教师必须要达到280人以上且师资结构与师生比也要达到一定要求。江苏目前已确定转设的独立学院，占地面积都是在500亩以上，下一步要做的就是转向内涵建设，尤其要加强师资队伍等软件建设，因为“师资队伍建设和高校发展的关键，高校办学实力的竞争，归根到底是人才的竞争，师资队伍建设决定高校核心竞争力。”因此，独立学院要努力建设一支精良的教师队伍。一方面要加强师德建设，创新教师考核和聘任制度，不断优化教师队伍层次结构；另一方面要改善教师待遇，给予他们学习进修等自我提升的机会，不断提升教师队伍的整体素质和水平。从长远来看，独立学院要从管理制度的建构和优化方面下功夫，提高自我治理能力，即必须建构科学有效的治理体系，优化学校内外联合治理结构，深化管理制度改革。

### （四）因时因地制宜，创新转设路径

根据江苏22所独立学院不同的情况，借鉴全国转设已有的部分先例，对江苏独立学院的转设路径提出以下思考。

1. 转设为民办本科高校。此种路径又可以细分三条：①由公办高校和企业合作举办的独立学院，重点理顺与母体高校的权责利，加快资产过户，完善办学条件，转设为民办本科高校；②由公办高校与本校教育发展基金会合作举办的独立学院，地方政府无意愿或无能力接收，可寻找合适的社会力量

参与办学，转设为民办本科高校；③与当地民办高职院校合并转设为民办本科院校。

2. 转设为公办本科高校。此种路径又可以细分两条：①完善条件后独立转设为地方政府（地级市或县级市）举办的公办本科高校；对于校园面积等不符合《普通本科学校设置暂行规定》要求，在本地拓展办学空间确有困难，按照目前实际情况很难推动转设的独立学院，可迁址到经济发达县市区或苏北、苏中等高等教育资源相对缺乏的省辖市，转设为公办本科高校；②鉴于江苏公办高职教育资源丰富，加之近几年部分高职院校面临生源短缺的发展困境，可选择与当地公办高职院校合并转设为公办本科高校，建议学校名称要考虑参与高校的办学历史、学科专业等因素，确定合适的名称，统一为“XX职业技术大学”不能全面反映学校的办学特色。

3. 终止办学。地方政府没能力或无意愿接收，同时母体高校也无意愿转设的，终止办学，但不建议选择此条道路。这样会减少高等教育的供给量，不利于高等教育普及化，此乃下策。如南京大学金陵学院转设为南京大学苏州校区，看似摇身一变成为公办高校的分校区，完全归属于母体高校，但实际上这种形式就是转设三条路径中的“停办”。回归母体不是一个好办法，关门更不是一个好办法，停办是最不好的一个出路。

综上所述，江苏的独立学院作为中国高等教育发展史上的一个缩影，20年来从无到有，从零星办学到遍地开花，从弱小到发展壮大，解决了优质高等教育资源不足的矛盾，缓解了日益增长的社会对高等教育的压力。与此同时，独立学院也应与时俱进、通过转设重构内在发展逻辑，坚持实事求是，探索适合的转设发展路径，谋求高质量健康可持续的独立发展。

（杨新春，中国矿业大学公共管理学院博士研究生，江苏徐州 221116；江苏理工学院副研究员，江苏常州 213001；张万红，中国矿业大学公共管理学院教授，江苏徐州 221116；张立鹏，江苏理工学院讲师，江苏常州 213001）

（原文刊载于《中国高教研究》2021年第4期）

# 现代职业教育体系建构下的 独立学院战略选择与发展路径

周 卉 郑育琛

当前，建设现代职业教育体系是适应我国社会经济发展的要求，是深化教育综合改革的重要内容，也是教育现代化的重要组成部分。《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》和《现代职业教育体系建设规划（2014—2020年）》等文件提出要逐渐推进终身教育，从而形成服务需求、开放融合、纵向流动、双向沟通的现代职业教育体系框架和总体布局；2019年2月23日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022年）》中也明确指出：构建产业人才培养培训新体系，完善学历教育与培训并重的现代职业教育体系，推动教育教学改革与产业转型升级衔接配套。党的十八大以来，国家将职业教育发展摆在前所未有的突出位置，由此带来了现代职业教育体系建设和发展的重要历史际遇。

独立学院是我国高等教育大众化发展阶段特有的一种组织形式。据教育部全国教育事业发展统计公报的统计数据显示，截至2018年7月，教育部公布的独立学院共有265所，占全国普通本科高校的21.3%。可见，独立学院运用自身的机制创新，不仅扩大了我国优质的高等教育资源，缓解了我国高等教育的压力，更凭借自身的蓬勃发展，成为我国高等教育中不可忽视的一直生力军。

2019年1月24日，国务院印发《国家职业教育改革实施方案》，指出职业教育与普通教育是两种不同教育类型，具有同等重要地位。随着我国进入新的发展阶段，产业升级和经济结构调整不断加快，各行各业对技术技能人才的需求越来越紧迫，职业教育重要地位和作用越来越凸显。文件还明确未来5—10年我国职业教育的发展规划，提出到2022年一大批普通本科学校要向应用型转向，开展本科层次的职业教育试点。

一时间，有关应用型本科高校转型发展并参

与现代职业教育体系的建构问题成为高等教育界的热点话题。独立学院在创设之初，就以培养应用型人才作为办学定位，是应用型大学的一种重要类型。在此背景下，独立学院又一次站在发展的十字路口，独立学院该何去何从？如何利用契机探寻有利于自身发展的路径？这些问题的思考，无疑是独立学院在实现新一轮的跨越式发展之后又一次战略选择和特色定位，关系到今后他们在中国高等教育格局下的命运。

## 一、现代职业教育体系的内涵特征

受传统思维定势的羁绊，人们常把注重学理教育的普通教育视为优质教育资源的渊藪，而将职业教育视为残缺不全、低层次的教育。这实际上是对现代职业教育体系理解的窄化。

随着当前国家对现代职业教育体系的推进和完善，现代职业教育体系已经具有新的时代内涵。现代职业教育体系是相对职业教育体系而言的，其从设计之初，就被赋予了其与普通教育系统不同的内涵，具体说来，应包括以下几个方面：

1. 现代性。现代职业教育体系是基于职业教育的，是一个与国民教育体系并行存在、内部自成体系的国民教育类型。传统的职业教育体系存在横向的“类型分割”和纵向的“层次壁垒”，即不同类型的教育类型之间难以贯通，不同层次的教育无法衔接。社会发展和技术进步使得个体提出提升职业层次的诉求，职业教育体系将从中职、高职不断纵深向本科（高职本科）、专业硕士、专业博士等层次发展。因此，现代职业教育体系的“现代性”特质就在于打破传统职业教育体系的分割现状和制度壁垒，不断创新、变化，通过完善层次和多元立交，从而实现初、中、高等职业教育内在贯通和有效衔接，满足受教育者多元化的教育需求。

2. 系统性。现代职业教育的系统性，体现在

职教体系设计的层次和结构上更加开放、完整。一方面，明确了现代职业教育体系的基本内容和两大构成要素——职业学校教育和职业培训。另一方面，尤其是贯通了中等职业教育和高等职业教育，通过对接产业、行业对不同层次职业人才的需求，探索并设计一套从基础到高端层次逐级递进的职业人才培养制度。这一体系的科学建构，将打破职业教育和普通教育割裂式发展的僵局，提升职业教育服务经济社会发展的能力，支撑国家产业竞争力，形成科学的人才成长“立交桥”。

3. 终身性。众所周知，21世纪是以知识体系为核心竞争力的时代，在日新月异的信息时代，终身学习将是个体面对全球竞争日渐激烈下必然的选择。职业教育的本质是为个体的终身学习和发展创设学习空间，提供不同的成才之道，是面向人人、面向社会的教育，具有职业性、人民性和社会性；通过构建全面、规范、开放的职业教育体系和开放高效的职业教育运行机制，为个体提供不断创新、发展的内生动力，满足建设全民学习、终身学习的学习型社会的需要。

## 二、融入现代职业教育体系构建：独立学院的战略选择

从以上对现代职业教育体系的内涵挖掘中可以看出，按照国家对现代职业教育体系的内涵要求看，现代职业教育体系中应该包含中职、专科、本科和研究生等不同层次的职业教育，是一个纵向衔接、横向融通的教育体系。但是，目前我国现实的职业教育体系建构“横向类型分割”和“纵向层次发展壁垒”的问题，其中，“本科”层次这一办学类型的缺失是其突出的问题。

独立学院是利用母体学校的资源优势采用新机制创办的，其以本科教育作为起点，以培养应用型人才作为使命。当前，国家积极推进和引导一批普通本科高校向应用技术型高等学校转型，重点举办本科职业教育。独立学院作为应用型本科高校的一种典型代表，选择主动融入现代职业教育体系的构建，是其主动抢占发展机遇的战略选择。

### （一）独立学院面对日益严峻的高校生态环境的必然选择

从独立学院的发展处境看，当前中国人口红

利消失、适龄人口总量减少，独立学院发展面临积累生源的竞争压力。此外，独立学院前有普通本科高校阻击，后有职业学院追击，还受到了民办高校的夹击。从2012年起，符合规定的独立学院将独立颁发学历证书和学位证书，长期以来由母体学校笼罩的“光环效应”将彻底消失，社会美誉度和吸引力将一定程度受到影响，这也对独立学院的发展提出新的挑战。

独立学院在发展的初创期，由于缺乏经验可资借鉴，加上母体学校的干预和管理，常常倚重母体学校的办学经验，容易陷入同质化的发展模式。然而独立学院的生源特点、师资结构决定了其不可能完全复制母体学校的办学定位和人才培养模式，否则将会致其陷入因缺乏竞争力而发展后续乏力的困境中。现代职业教育体系的建构给独立学院带来了新的发展机会，独立学院可以利用这一契机，重新审视其在本科培养模式中存在的问题，摒弃过度依赖甚至复制母体高校发展的思路，通过积极参与构建现代职业教育体系，培养“厚基础、宽口径、强特色”的职业型人才，与母体学校形成错位发展，为其在未来的生源大战突出特色、谋得发展，形成对国家现代职业教育体系的强有力支撑，这既是独立学院的使命，也是其难得的历史发展机遇。

### （二）适应高等教育大众化背景下终身教育的准确选择

社会对人才需求的多样化、多元化，这使得传统的学历教育、文凭教育逐步淡化，追求人力资本的提升的行为愈益受到重视，终身教育的理念将被越来越多的人所接受。因此，大众化教育背景下多样的学习模式，包括学历教育、短期教育、技能训练、岗位培养等，将会在多种学校之间或一校之间随时切换、并存发展。这种大众化的教育诉求，已不是仅仅普通高校和高职高专院校可以满足，多元化发展职业教育诉求，催生了现代职业教育体系的进一步构建和完善。作为独立学院，主动融入其中，既可以促进职业教育和学历教育的结合，也可以强化职业教育特色，不仅满足大众化背景下的个体终身教育的要求，更是其自身适应高等教育大众化背景下终身教育的准确选择。



### （三）吸取国外高等职业教育体系先进经验的理性选择

20世纪以来，世界范围内的主要发达国家在高等教育领域取得了较快的发展，在此过程中，高等教育的发展也加速了知识社会的到来，加快了产业结构升级的步伐。产业结构的升级必然带来对从业人员的高素质要求。因此，各国开始重视高端职业人才的培养，以美国为代表的一些国家迅速建立起适应经济发展需要的职业资历的学位类型。

从世界范围内来看，高等教育发达国家在学位结构上均涵盖多种层次，体现普职教育融通的开放性和全纳性，在应用型人才培养的多层次中充分体现教育职业性。据教育部决策咨询机构的相关研究发现，在2012—2013年度中，全球竞争力排名前3的国家都具备先进甚至顶级的现代高等职业教育体系。独立学院是以培养应用型人才为办学定位，主动融入现代职业教育体系的构建，改变我国当前现代职业教育体系的“断头”现状，是吸取国外的高等职业教育体系先进经验的理性选择。

### 三、现代职业教育体系下独立学院发展的实施路径

从当前独立学院的办学实际来看，绝大多数的院校在构建现代职业教育方面还在起步阶段，没有成熟的先例可资借鉴。独立学院要进一步厘清转型发展的基本思路，才能在现代职业教育体系中找准位置，实现发展。

#### （一）观念更新

受到传统观念的影响，职业教育在人们心目中似乎只能和中专、高专联系在一起，是比普通教育低级的教育类型，这种偏见使得在本科教育领域中谈职业教育是比较敏感和微妙的话题。现实中，不少独立学院的领导尽管也认同独立学院应以培养应用技术性人才为己任，但是却不大愿意主动接受并融入现代职业教育体系的建构，认为这是“降格”，是办学上的倒退。这种认识上的偏差无疑是不可取的。当前国家积极推进现代职业教育体系的建设，高等职业教育的发展层次逐步上移，即进一步延伸到本科以上层次成为趋势，这对独立学院而言，是发展的良好契机。独

立学院要冲破传统思想的牢笼，进一步解放思想，重新认识现代职业教育的开放性、系统性和终身性的内涵特征，主动参与并积极构建现代职业教育体系，这是克服与母体高校同质化发展、实现新一轮跨越式发展的重要前提。

#### （二）准确定位

准确的办学定位是独立学院未来发展的重要基础。独立学院依托母体高校优质的办学资源和品牌效应，实现了办学的高起点。但是，这种模式也决定了独立学院具有较强的依附性，不少独立学院往往沿袭甚至照搬照抄母体学校的专业设置和人才培养方案，办学的同质化倾向严重，特色匮乏且有着学术性高校的烙印，这种办学定位的偏颇严重影响了独立学院的可持续发展。

《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》明确指出，“要引导一批普通本科层次的高等学校向应用型高等学校转型”，对独立学院转型发展指出了方向——支持其定位为应用技术型的高等学校，培养市场需要的高素质技能型人才。独立学院应及时把握难得的发展契机，利用办学的高起点，密切与地方、行业、产业的关系，走出母体学校的庇护，尽快将自身的传统优势逐步转化为办学特色，在未来激烈的高校竞争中主动创新和发展。

#### （三）内涵建设

伴随着我国高等教育的纵深发展和互联网+背景下网络教育资源的日益丰富、以及人口红利消失带来上大学适龄人口的减少，大众对高等教育的需求已经从“机会需求”转向了“质量需求”，这无疑对后现代高等教育发展提出了新的要求——高等教育要实现从外延扩张到内涵建设的优化转变。在这种背景下，独立学院将面临更具复杂性的生态环境和挑战性的竞争挤压，唯有加强内涵建设才能占领战略高地。

独立学院应该借助于参与现代职业体系建构的历史机遇，利用自身以新机制办学的制度优势，一方面，独立学院必须紧紧围绕培养“高素质技能型人才”的定位，立足于区域经济社会发展，着力提升学生的就业质量以及创新创业能力，坚持不懈地“提高办学质量，提升办学水平”为核心任务，走内涵式发展道路，不断提高

学校内部治理水平，加强风险防控能力，不断优化人才培养模式，强化特色的师资队伍建设，重视将产教融合，通过走与母体学校错位发展的战略，为社会提供更有特色内涵、更具教育品质的高等教育服务，在参与完善现代职业教育体系的建设中探寻中一条适合自身发展的路径。

另一方面，解决现代职业教育体系下如何进行独立学院人才培养这一核心上可以采用“保本增职”的原则。这一原则就是要求在保证普通本科教育水平和人才培养规格的同时，强化职业教育的内涵，从而实现本科教育和职业教育在独立学院人才培养中的有效结合，使得学生具备较为宽广的学科口径、良好的综合素养和扎实的职业技能。“保本增职”的原则分别体现为，“保本”彰显独立学院本科的办学层次，其学生应该比高职院校的学生具备更加扎实的理论知识、社会实践能力和创新精神；“增职”则体现独立学院应该与职业教育接轨，注重培养学生的职业素质和职业技能，不断提高学生的就业能力，适应经济社会转型升级的需要。

#### （四）制度支持

独立学院是基层自发探索的一种办学模式，在制度缺位的环境下成长起来，是受公办高校和社会力量驱动而产生的一项诱致性制度创新，走的是一条“先发展后规范”的路子。其产生之后，国家出台了一系列的政策加以规范和引导，如2003年4月发布的《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》，正式确认这种办学模式为“独立学院”。2008年《独立学院设置与管理办法》提出独立学院给予五年的过渡期，为独立学院的发展确定了若干基本思路。2011年，《教育部关于“十二五”期间普通高等学校设置工作的意见》专门对独立学院转设时间制定了优惠政策，即“2014年以前每年均可按照高等学校设置工作要求开展独立学院转设的审批工作”。这一系列政策都体现了政府部门对独立学院规范办学的态度和决心，但是这些政策更多从宏观层面引导独立学院的转型发展，对中观和微观层面，特别是如何引导独立学院参与现代职业教育体系，却缺乏可操作性的举措。要解决独立学院的发展问题，政府应从

现代职业教育体系建构的诉求出发，认真研究地方经济社会发展对职业人才需求的结构、数量和质量，对于有向高等职业教育转型意愿的独立学院，可以作为试点，给予政策支持：

1. 成立独立转型为高等职业教育的专家指导组。专家指导组应该定期或不定期对独立学院的转型职业学院发展情况进行评估检查，对存在的困难和问题及时进行专项研究，提供破解思路，对于转型成功的典型案例应该进行跟踪考察，总结经验，成熟的做法应该鼓励其推广。

2. 给予发展职业教育的独立学院更多办学自主权和创新发展空间，为其营造良好的教育生态环境。例如独立学院可以根据市场需求和自身的发展条件，更为灵活的调整专业设置，鼓励独立学院发展特色鲜明、学科基础扎实的专业积极申报应用型硕士点，为其打通纵向发展的路径。

3. 构建积极财政政策，提供独立学院积极参与现代职业教育体系构建的资金支持。特别是可以设立政府补贴和奖励基金帮助独立学院完善职业所需的硬软条件，为其营造良好的政策环境。

4. 积极引入国际职业教育和资助体系，提高独立学院教师在实践性科研项目、专业职称评聘、进入企事业单位实践等的政策帮扶，从而为其更好地反哺教学，为独立学院培养优质的人才奠定基础。

回顾和审视独立走过的历程，可以发现，独立学院创办基础、办学水平、发展目标是有差异的，这些差异也决定了对独立学院在现代职业教育体系中的路径选择设计中，不可能步调一致。对于这一中国高等教育发展的特殊产物，应该尊重办学的历史，尊重国情校庆，在充分考虑地方的差异性、特殊性，尽可能创造更加适合独立学院发展的制度环境，正如有学者提出的：“应多给独立学院一些时间，完善校内治理结构，充分发挥公办高校优质教育资源和社会资金两方面的优势，真正把独立学院建设成独立的办学实体再交给社会，这样更有利于独立学院的发展。”

（周 卉，厦门工学院艺术学院讲师，福建厦门 361000；郑育琛，厦门大学嘉庚学院副教授、博士、通讯作者，福建厦门 361000）

（原文刊载于《职教论坛》2019年第6期）

# 转型发展视域下

## 独立院校地协同育人的模式创新与实现路径

狄瑞波 严毛新

### 一、校地协同育人在独立学院转型发展中的内涵指向与现实价值

协同育人作为地方应用型大学发展的重要路径，在推进其内涵式发展、优化人才培养模式和提升创新活力方面具有重要的意义和价值，是让区域社会经济同地方高校建设有机耦合的催化剂。在此转型发展的过程中，有一些关于高等教育转型发展和校地协同育人的文献，笔者以“高等教育转型”与“协同育人”为主题，通过知网对其进行查询，各获得文献结果1045篇和4397篇，然而其中关于“协同育人”的文章主要集中在中小学和高职院校的办学与育人模式探讨，对于包括独立学院在内的本科高校的研究较少。现有关于独立学院转型发展的文献主要关注到独立学院迁建期和迁建后所面临的生存与发展困境，进而探索应对策略并尝试探讨高校和地方的融入模式。而关于独立学院育人模式的文献较多从独立学院应用型人才培养的现状出发，对人才培养的路径进行了探讨，例如，安淑珍提出“实践课程”和“双师型”队伍建设，李俊霞和刘伟提出“强化实践能力、深化素质教育”。总体而言，现有文献虽然涉及多个角度，但缺乏系统性和深入研究，对于独立学院转型发展和协同育人的研究在理论探索和实践建构方面，仍存在很大的拓展空间。2015年，教育部等三部委正式提出：“建立以提高实践能力为引领的人才培养流程，建立产教融合、协同育人的培养模式。”2017年，在《国家教育事业发展规划“十三五”规划》中“实行产学研用协同育人”的举措被进一步强调。显然，协同育人在新时代高校人才培养中的价值和作用进一步凸显。一般认为，协同育人是指高校与行业、企业、事业等单位以提高人才培养的综合质量为目标，通过联合协作的方式汇集

并整合各方优质资源，共同承担育人的职责。校地协同育人是对高校协同育人的深化，“校地协同育人”的内涵更加明确了高校对地方的服务作用，将它诠释为高校在与地方经济联系过程中，从高校育人的基本职责出发，支撑地方包括劳动力、技术与资金等生产要素，探寻与地方政府和企业事业单位深度合作的融合办学模式。

独立学院发展的理论依据和现实路径仍处于不断探索与进步中，尤其是在高等教育大繁荣的背后，独立学院充分发挥自身优势，已经发展成为我国高等教育不可或缺的重要组成部分。近年来，在教育部26号令颁布、教育供给侧结构性改革、国家经济转型升级的背景下，全国众多的独立学院走上了转型发展的道路。独立学院的转型发展逐渐呈现稳中求进、进中有新的态势。同时，独立学院在转型发展初期普遍存在办学过度依赖母体高校的现象，缺乏独立学院内涵式转型发展及创新生长的生态环境，未能实现真正的转型与独立。随着高等教育大众化与独立学院转型发展的深入，校地协同育人的模式被不断纳入独立学院的转型发展的实践中，并逐渐凸现其现实价值和作用，帮助独立学院解决了许多发展中的问题，甚至是避免了发展误区。

校地协同育人有助于独立学院解决资源支撑之忧。独立学院按照国家相应政策进行规范办学需要满足硬件设施、教学办学空间条件、配套师资等方面的量化指标，这就需要投入更多的资源，这与独立学院办学支撑之间渐渐出现了不平衡，教学秩序受到影响，甚至导致办学停滞的现象。独立学院在规范设置过程中也会逐渐减轻甚至脱离母体高校的资源支持，通过校地协同育人的模式，可以更好地拓宽独立学院办学资源获得的渠道。

校地协同育人有利于独立学院解决实践教学之难。独立学院在转型发展的途中由于持续蓄力于规范设置与规模扩张，在教学上往往延续重理论轻实践的传统模式，在人才培养目标与方案上未能紧密结合独立学院的办学定位和学科优势。在学科建设上部分独立学院与当地经济发展匹配程度较低，师资力量及整体科研能力的先天不足未能获得地方优势资源的补充。在校地协同育人模式下可以通过建立实习基地、创业孵化园、第二课堂基地等方式创新独立学院人才培养机制。

校地协同育人有益于独立学院解决特色发展之困。独立学院选择应用型人才培养的发展方向，既是自我升级的一条重要路径，也是自身继承发扬并适当脱离母体的必由之路。表面看来，独立学院在人事和财务上对母体依赖较大，实际上这种依赖会形成泛化，导致办学理念和育人实效趋同，因此，只有真正地走上独立道路，树立起具有张力和活力的办学品牌，才能在现有的办学环境中寻求充分的支持，才能切实形成“创新驱动、内涵发展”的转型模式。校地协同育人模式可以让独立学院充分融合地方经济文化等优势，进一步面向地方发展需求，凝练办学特色，创建特色品牌，真正走上特色发展之路。

## 二、转型发展驱动下独立院校地协同育人模式创新的关键要素

1. 价值导向与目标要素。协同育人理念对高校提出了培养高水平应用型人才的要求，在客观上也提升了高校人才培养的质量。聚焦转型发展的关键是要了解应用型人才的内涵，一般认为他们是在一定理论规范指导下，从事非学术研究工作，可以把抽象的知识转化为产品或项目，熟练地将理论知识运用到具体实践活动中的个人。围绕这一人才培养目标，就要明确育人的参与主体与服务主体。在转型发展驱动下，独立学院进行的校地协同育人参与主体主要是独立学院的师生、学院本身，服务主体主要是在校学生与地方社会。由于高校自身知识密集，又直接面对人才培养工作，使得自身在校地协同育人的过程中占据了主导地位，更是以“开放融合、创新发展、互利共赢”积极的价值导向确立育人目标。

根据独立学院转型发展的经验，可以将其培养高水平应用型人才的目标细化为三种类型：一是以教学科研为主，但主要侧重于实践教学与应用研究；二是发挥独立学院某方面的学科专长培养“专才”，例如，分别以商科、工科、医科为主的独立学院其培养学生的专长是迥然不同的，结合学科优势，在人才培养上占领某一学科高地成为独立学院比较现实的一个目标；三是学科类型更偏综合类的独立学院致力于培养全面发展且具备理论素养与实践能力的大学生，这意味着需要深化专业教学和科研，并推动本科教育和研究生教育的有效对接。近年来，随着独立学院的规范转型发展进入新阶段，独立学院重视追求融入地方成为常态，并在办学目标中突出“办学面向地方、服务地方”的元素，强化校地协同育人。

2. 课程教学要素。美国教育学家杜威认为，课程与教学是一个有机整体，二者相互关联与统一。课程教学是独立学院育人的主要阵地，课程教学质量直接影响育人成效。根据教育管理理论，独立学院的课程教学要适应新课程改革且要充满持续活力，这意味着在教学过程中要不断丰富课程资源，并积极投入课程开发，打造新课程核心课堂的试验田。避免出现课程设置与人才培养目标脱节、与独立学院学习特点不契合、缺乏实用性与系统性等问题是课程教学的关键点。独立学院需在课程结构选择时考虑到实践应用性，以市场对人才的需求为导向，嵌入地方经济与优势产业的真实需求，在基础课程的教学上加强个性化的提升，让学生对专业形成认同感，对教学形成获得感。围绕校地协同育人，课程教学需要建立起可以培养学生应用实践能力的课程群，以实践操作带动理论学习，联合企业、社区、政府、创业平台等资源让学生学以致用，在实践教学取得育人实效。

在独立学院转型发展过程中，课程教学要素直接影响独立学院人才培养目标的实现。将协同育人理念注入独立学院课程教学过程中，有助于增强学生的社会性体验，增强学生对社会、政策、制度、环境、历史等方面的直观感受，可以涵盖学生成长的理论和实践两个方面，促进第一

课堂与第二课堂的融合。

3. 师资模式要素。教师队伍既是保障教学成效的主体，也是确保其办学目标和育人理念得以实现的关键要素。灵活且多样化、高水平的师资模式是独立学院在转型发展过程中创新校地协同育人模式的有力保障。独立学院要适时摆脱仅仅以学历、科研能力为核心的师资力量组成模式，要使师资结构朝着“素质+能力”“校企联动+专兼职结合”的双师双能型师资结构转型，同时，积极建构与之相匹配的分类管理体系、薪酬体系与评价体系。

不断提升应用型师资比，加快教师队伍的培育与建设，组建一支应用型师资队伍。独立学院要充分利用好校外优质人才资源，联动地方的优秀教师团队，地方的企业家、科技专家、工程师和非物质文化遗产继承人等都可以引入校园作为兼职教师或客座教授。此外，“把大学生专业学习的实践课堂设到企业，同时聘请地方企业中有丰富实践经验的人员到校授课”已经成为当下许多独立学院调整师资结构的举措。通过校地师资的互通融合，既改变了现有单一的师资结构，又能使教学从原有的单一的理论教学为主转向理论与实践教学相结合，增加学生的实操能力和应用能力。总之，在此师资模式下培养出来的复合应用型人才一毕业就能与当地用人单位无缝对接，真正做到毕业生“留得住、用得上”。

4. 文化与环境要素。独立学院要做到与地方的深度融合，除了制度和人事以外，还应当积极聚焦文化融合，要敏锐地感知到地方文化中的优秀成分，将自身办学与研究地方文化、繁荣地方文化和创新地方文化进行深度融合，即要树立因“地”而设、立“地”发展、为“地”服务的文化发展定位。校地协同育人使得大学校园文化与地方区域文化产生了交互，地方居民与高校学生都在被影响的范围内，实质上是一种文化育人过程。校园文化由于受到地域文化的浸染与影响，在教学科研活动与学生第二课堂实践中稳定地投射出校园文化的地域性格。独立学院的校园文化由于处于一定的区域地理环境中，地域文化成为涵养独立学院校园文化的精神土壤，对丰富校园

文化的内涵起到重要作用。独立学院是地方知识、技能、人才溢出的创新高地，其传播或创造出来的文化势必会影响地域文化的发展，而具有独特人文气息的地域文化也会通过文化融合机制对校园文化产生积极影响。

### 三、转型发展驱动下校地协同育人模式创新的实现路径

1. 互嵌“双主体”协同育人理念。协同育人理念是新时代高校实践育人工作的重要价值导向，独立学院与地方应树立校地融合发展的观念，形成育人合力。首先，独立学院应明晰其“应用型+技术型”的人才培养定位，以服务为宗旨，以就业为导向，实行个性化育人模式。独立学院可以充分利用在办学过程中获得地方土地、教学场地、地方政策、办学经费、实习基地等方面的资源支持，考虑到当地行业、企业岗位人才、技术的现实需求，改变独立学院育人的线性培养思维，重视专业设置的本土化实践，实现校地在协同发展上的融洽互嵌。其次，协同育人涉及管理、教学、资源共享、人才输出等方面的工作，地方企业、科研机构与独立学院都是独立的主体，有着各自的社会职能，校地协同育人需要地方政府在供给侧上给予独立学院在制度、经济、科技等方面的长足支持，确保独立学院在当地办学初期的发展稳定性与充足的成长空间，并且要加强协同合作意识，为独立学院育人目标的设定与实施添加持续的“本土导向”因子。另外，“产学研协同创新”是独立学院与地方经济社会紧密联系协同育人的重要范式，鼓励各类优质社会资本加入校地合作育人的创业交流平台、校企创新基地、创客空间、创业孵化基地、人才公寓等项目建设中，激发“双主体”协同育人的实践活力。

2. 建立“双课堂”实践教学模式。独立学院教学的培养目标侧重于“本科学历+能力本位”，这决定了独立学院人才培养过程的特殊性。其中一个重要方面就是在教育教学过程中特别关注学生的实践性与社会性的养成，要实现这一方面，仅仅依靠以具有高度专业技术能力为目标的专业课实践性教学是不足以达成的，将第一

课堂和第二课堂相互融合可以弥补这一情况。第二课堂是相对课堂教学而言的，独立学院可以结合地方资源开设创新创业教育实践、素质拓展、专业校外实践、学科竞赛等实践课程，应该紧扣“应用型”这个特点，推动符合社会需要和自身建设需要的特色应用型第二课堂课程建设，真正形成核心竞争力。在第一课堂的课程设计中要积极回应区域社会发展的现实需要，秉承“科学、多样、共融”的学科建设理念，遵循人才培养规律，彰显属于独立学院特有的专业个性。同时，独立学院需要大胆进行课程体系调整，对于一些已经不符合时代潮流、与就业市场脱节且同地方社会发展无关的专业可以适时放弃，对于应用性强、切合就业市场、受到学生喜爱且发展前景较好的实践课程可以重点培育，让独立学院的特色应用型专业课程在建设中发展，在发展中发挥竞争优势。地方企业、机关单位可以输送优秀的实务精英到独立学院内开始实践课、选修课，用创新、灵活、接地气的教学模式培养更多可以服务地方的综合应用型人才。

3. 打造“双师型”师资队伍力量。近年来，越来越多的独立学院通过“走出去”与“引进来”建立起学术性兼实用性的“双师型”导师队伍。“走出去”可以把教师派到企业中去学习、去实践，从而更有效地指导学生；“引进来”是从企业聘请具有一定职称、学历的技术职工担任“第二课堂”导师。“双师型”导师队伍的发展与壮大，是改变独立学院师资构成的重要举措，能够有效地填补在转型升级过程中师资的短板。

在独立学院转型发展的背景下，独立学院教师队伍的组成与建设应当坚持开放性原则。首先，要坚持合作领域的开放。实务型导师进课堂成为趋势，在此基础上，独立学院可以更加开放并吸纳具备实践能力和社会师资，提高其形成在教学、实验以及校园管理等方面的参与度。其次，要坚持师资来源的开放。独立学院可以面向地方非营利性组织、中介机构、产学研平台等力量，广泛招募与发掘优秀的社会师资力量。最后，要坚持教学成果的开放性，校地协同育人的

成果不仅惠及独立学院，还通过科技成果知识溢出、人才输出等形式为当地社会所吸纳，促进成果的转化，引领新一轮的教学科研进步。

4. 搭建“双引擎”文化互融平台。独立学院既继承了母体高校的文化涵养，又具有独立的文化品格，较容易与地方融合形成新的文化“双引擎”。独立学院既可以通过主动向所在地域传播符合时代潮流的先进价值观念、文化品格与科学精神，提高地区文化品质，也可以通过举办文化节、学术交流论坛、校园开放日等活动，积极搭建独立学院与地方政府文化交融平台，大力促进校园文化与地方社区文化、集群文化之间的互动频率。

在独立学院的育人过程中，文化具有引领作用。文化的流动性使得校地共建文化生态具有充足的可操作性。独立学院的校园文化、学科文化、德育文化、管理文化、大学精神等方面都是推动地方文化发展的多元因素。独立学院不仅要凝练校园文化，还要积极融合和丰富地方优秀文化。独立学院应与地方政府协作，发挥科研优势带动地方文化资源的有效整合，并且构建起校地文化互融平台，积极创新、融合发展，打造区域文化品牌，提升区域文化品质，也为自身的转型发展与跨越式发展赢得地方支持。

#### 四、结语

校地协同育人在新时期的独立学院转型发展、人才培养与服务地方经济发展等方面有着重要的价值。面对新形势、新格局、新任务，独立学院如何畅通校地协同通道、增强育人实效，持续探索契合独立学院自身转型方向的校地协同育人路径、加强“技能 + 技术型”的人才培养质量与数量是我们需要不断探索的课题。

（狄瑞波，浙江工商大学杭州商学院讲师，浙江杭州 310012；严毛新，浙江工商大学公共管理学院教授、硕士研究生导师，浙江杭州 310012）

（原文刊载于《黑龙江高教研究》2020年第3期）

# 民办教育新法新政背景下

## 我国独立学院的发展现状与走向

姚 侃

### 一、民办教育新法新政的出台与实施

2016年11月7日，全国人大常委会审议通过《中华人民共和国民办教育促进法》（以下简称《民促法》）修正案。同年12月29日，国务院颁布了《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》（国发〔2016〕81号，简称国务院30条），中共中央同日颁布了《关于加强民办学校党的建设工作的意见（试行）》（中办发〔2016〕76号）。2017年9月1日，新《民促法》落地实施，标志着民办教育分类管理四梁八柱性质的法律框架已经搭起，教育营利的合法性得以确认。

新《民促法》，历经三次会审，艰难出台，也从一个侧面预示了进入正式实施阶段的新法新政，并不可能一帆风顺。事实不出所料。按照教育部当初的工作设想，从2016年11月7日通过修正案到2017年9月1日新法正式实施，中间的大半年时间，正是预留给各省酝酿出台实施意见的黄金窗口期。而实际上，没有1个省在2017年9月1日前出台本省实施意见，黄金窗口期变成了地方政策观望期。截至一年后的2018年9月，全国也仅有三分之二的省份相继发布了本省实施意见。与此同时，国家层面的《民办教育促进法实施条例》修订工作也是蹒跚前行，2018年8月，距新《民促法》实施接近一年，司法部才迟迟发布了《民办教育促进法实施条例》（征求意见稿）。如今，半年又过去了，众望所归的《民办教育促进法实施条例》尚未公布实施。正是因为自上而下的法律法规体系尚不完善，特别是具有操作性的实施办法或细则仍待字闺中，导致各地民办学校分类选择、税费优惠、重新登记等具体实施工作的总体进程迟缓，个别地方亦出现由于上位法或相关政策不明确而暂停民办学校审批发证、民办学校

无法重新选择等非正常现象。

由此可见，新《民促法》以及相关配套法律法规的制定与实施，在艰难中出台，在困顿中缓进，在犹疑中挪行。这一现象，不仅发生在长三角、珠三角、京津冀等经济发达地区，中西部欠发达地区也同样存在，具有普遍性、传导性、共通性。这一状况的出现，体现了政策制定者与政策相对人错综复杂、交叉往复、此消彼涨的博弈过程与胶着状态，也在一定程度上反映出当营利性办学与非营利性办学选择了分道扬镳后造成的人性迷失、信念崩塌与潜在对抗。

### 二、我国独立学院的发展现状

独立学院，是指实施本科以上学历教育的普通高等学校与国家机构以外的社会组织或者个人合作，利用非国家财政性经费举办的实施本科学历教育的高等学校，性质上归属民办本科高校，是我国民办教育发展历程中的一只“独角兽”。

#### （一）我国独立学院的总体情况

学院265所，占比为21.3%。独立学院教职工16.2万人，其中专任教师12.2万人，具有副高以上职称专任教师4.58万人，占37.5%；在校生248.5万人，其中本科238.3万人，专科10.1万人。各省份（按学校由多到少排序，海南、西藏无）分布如下。

#### （二）我国独立学院的历史沿革

20世纪90年代，一批由公办高校创办的国有民营二级学院在江浙一带悄然兴起，随后这一办学模式迅速遍布全国。到2003年，这类学院达300多所，教育部于当年发布《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》（教发〔2003〕8号），为其正名为“独立学院”，并提出“五独立”（独立校园和基本办学设施，独立教学组织管理，独立招生，独立颁

发学历证书，独立财务核算）要求。2006年，教育部《关于“十一五”期间普通高校设置工作的意见》，首次提出独立学院“转设”的概念，引导符合条件的独立学院按高校设置程序可转设为独立建制的民办普通本科高校。2008年，教育部印发《独立学院设置与管理办法》（教育部第26号令），提出5年过渡期的规定，按照“只减不增”的总体思路，分“考察验收合格发证办学、符合条件转设、充实办学条件继续办学”三类情形存续发展。

表1 2017年全国各省（自治区、直辖市）独立学院分布情况

序号	地区	数量	序号	地区	数量
1	江苏	25	16	贵州	8
2	浙江	21	17	福建	7
3	湖北	17	18	重庆	7
4	河北	16	19	云南	7
5	广东	16	20	吉林	6
6	湖南	15	21	北京	5
7	江西	13	22	河南	5
8	陕西	12	23	甘肃	5
9	山东	11	24	新疆	5
10	天津	10	25	内蒙古	2
11	辽宁	10	26	上海	2
12	安徽	10	27	宁夏	2
13	广西	9	28	黑龙江	1
14	四川	9	29	青海	1
15	山西	8		合计	265

在2008—2013年的5年间，全国315所独立学院，仅有23所独立学院转设为民办本科高校，占总数的7.3%。鉴于此，2013年5月，教育部将独立学院规范验收的时间延迟到2016年，要求近300所独立学院在“十二五”期间按照“基本符合要求、拟停办与暂缓验收”三类情形完成验收。

2013年以后，独立学院转设的进度有所加快，截至2016年，全国共有61所（含2013年之前的23所）独立学院完成转设，占总数的19%。总体来看，转设比例仍然偏低，且转设高校在区域分布上相对集中在东北地区的黑龙江、吉林、辽宁，以及湖北、河南、四川等省，而江苏、浙江、河北、广东、湖南等独立学院大省转设数量极少。

2017年教育部高校设置工作处于暂停状态，

2018年河北、安徽、福建、吉林4省各提出一所独立学院转设，教育部6月对前面3所独立学院进行了公示，12月对第4所独立学院进行了公示，至今仍未正式发文。可以说，2017年之后的两年多时间，独立学院转设工作又进入了“寒冬”。

表2 全国各省（自治区、直辖市）已转设独立学院分布情况

序号	地区	数量	转设率(%)	序号	地区	数量	转设率(%)
1	湖北	14	45.16%	9	江苏	1	3.85%
2	辽宁	12	54.55%	10	上海	1	33.33%
3	黑龙江	8	88.89%	11	广东	1	5.88%
4	河南	6	54.55%	12	重庆	1	12.50%
5	吉林	5	45.45%	13	河北	1	5.88%
6	四川	4	30.77%	14	海南	1	100.00%
7	山东	2	15.38%	15	安徽	1	9.09%
8	福建	2	22.22%	16	浙江	1	4.55%

注：除上述16个省份在2008—2016年间有独立学院转设外，湖南、江西、陕西、天津、广西、山西、贵州、云南、甘肃、北京、新疆、宁夏、内蒙古、青海等14个省份未启动转设工作。

### 三、独立学院转设缓慢的原因分析

根据办学主体差异，独立学院有5种实际办学模式：一是公办高校独家举办（俗称“校中校”）；二是公办高校与地方政府合作举办；三是公办高校与地方政府、国有企业合作举办；四是公办高校与民营企业合作举办；五是公办高校与个人合作举办。前3种模式，没有民营资本参与办学，仅在收费上参照民办高校的高收费（成本收费原则），从本质上讲，属“公办性质”的独立学院。后两种模式，以非国有的社会组织或个人办学为主导，公办高校大多以品牌、部分师资及管理的方式参与办学并收取管理费（10%~20%不等），是真正意义上的独立学院。

通过分析，独立学院转设进程慢的主要原因包括以下三方面。

#### （一）“公办性质”的独立学院没有转设意愿

不少省的部分独立学院由公办高校自己举办或与地方政府（国企）合作举办，没有社会力量投资方，法人代表和董事长就是公办高校的校长、书记，依托公办高校资源办学，不少高校自办的独立学院就是“校中校”。这类独立学院与母体校联系紧密，难以脱离母体独立办学，没有转设意愿。江苏（12所）、湖南（11所）、江西



(8所)、广西(4所)、山西(3所)、贵州(2所)、山东(2所)、浙江、河北等省均不少。

## (二) 独立学院现有办学条件达不到转设条件

按照教育部相关规定,转设高校需达到普通本科高校办学条件。对照本科高校设置的现行标准,现有独立学院存在几方面的条件“硬伤”:一是土地面积达不到500亩,或者由于在校生过多导致生均占地面积达不到人均60平方米;二是举办者由于担心资产流失、过户税费太高等原因,没有按要求将学校的土地、房产过户到学校名下,学校的法人财产权得不到落实,达不到转设条件;三是师资队伍建设差距大,生师比和高职称、高学历教师占比是独立学院转设工作普遍存在的短板。

## (三) 独立学院举办者与母体高校谈不拢“分手费”

母体高校将每年收取的管理费作为创收,且有较灵活的支配权(主要用于发放教职工补贴),坐享其成。当投资方提出转设时,往往漫天要价,“分手费”动辄上亿,双方无法达成一致。除此之外,一部分独立学院投资人不愿失去重点大学“金字招牌”,依靠好的校名,在与其他民办本科高校招生中具有竞争优势,选择维持现状,主观上也没有转设的意愿。

## 四、民办教育新法新政背景下加快独立学院转设的走向预测

民办教育新法新政自2016年底陆续发布实施以来,国家和各级政府推进工作的速度和节奏都在不断调整和放慢,各地出现的种种迹象,无一不表明民办教育分类管理之路漫漫其修远。独立学院转设,属于高等学校设置工作的特殊类型。

《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》(教发[2017]3号)提出“对布局合理,条件具备,办学行为规范的独立学院,鼓励按照普通高等学校设置程序,申请转设为独立设置的本科学校”。因此,从国家政策层面来看,“十三五”期间仍然是鼓励和引导独立学院转设,问题是政策要求并未能有效落实,文件仍是“空手道”,转设还是“在路上”。

随着民办教育分类管理的深入实施,独立学

院的存在,与营利性、非营利性学校不同的选择条件、权属关系、利润分配、优惠政策等都产生了不可调和的矛盾与冲突。比如,公办属性的独立学院,根本无法落实新《民促法》对于民办学校的基本要求;而一般意义上的独立学院,在进行分类选择时,面临无法选择营利性学校的窘境,等等。因此,在民办教育新法新政背景下,实质性加快推进独立学院转设工作,尽快厘清独立学院与新《民促法》之间的依存关系,是未来一个时期教育部和省级人民政府的重要任务,也是全国200多所独立学院举办者以及相关公办高校的不二选择。对于接下来的政策取向,本文试图作出如下三方面的预测分析。

### (一) 转设原则:应转尽转

“十三五”期间,国家在高校设置的政策制定和推进高校设置工作中是相当审慎的。教育部网站公开发布的信息显示,2017年全国各省提出6所独立学院转设申请,经专家考察评议后只剩下3所,直至2018年12月,教育部又增加了1所,使独立学院转设数量最终锁定为4所。尽管“十三五”前面3年高校设置工作并不顺畅,但自2019年开始,我们注意到教育部对于独立学院的态度发生了积极改变。4月初,教育部在《关于“十三五”高校设置规划中期调整工作的通知》中明确将独立学院转设摆在首要位置,要求各地制定独立学院转设的时间表和路线图,积极推动独立学院能转快转、能转尽转。优先支持条件基本成熟的独立学院转设纳入设置规划调整,成熟一所、转设一所。根据上述通知精神,我们认为,在“十三五”最后两年(2019—2020年),教育部将支持并督促各地采取强有力的措施切实推动独立学院转设工作。

### (二) 转设措施:分类指导

2019年4月,教育部发布了《民办教育工作部际联席会议2019年工作要点》,提出了10项重点工作。其中第三条提出:全面摸清独立学院发展情况,深入分析各类举办和发展模式,研制《深化独立学院改革发展的指导意见》,明晰独立学院发展的路径和政策,深化独立学院体制改革,促进健康发展。这一信息发布,表明教育部把独

立学院转设工作视为独立学院的改革任务，并将出台具体的指导意见。教育部《关于“十三五”高校设置规划中期调整的工作通知》中，也明确要求各地坚持分类施策。因此，加强分类指导，按照“一校一策”总体思路推进独立学院转设工作，是针对我国独立学院类型多样、情况复杂的实际提出的可行性较强的策略设计。结合目前已经转设的高校现状来看，预计大体上将按照两类解决办法来推进转设工作。一是：对于具有“公办性质”、没有民营资本介入的独立学院，应及早回归母体高校，作为母体高校校区或分校形式存在，或者由地方政府接收，转为地方公办高校。比较典型的案例，即是2019年4月8日教育部批复同意北京师范大学珠海校区建设，标志着北京师范大学珠海分校正式进入向珠海校区转设的轨道。北京师范大学珠海分校是2000年10月由北京师范大学与广东省珠海市政府合作建设的一所独立学院，原来的性质完全就是公办高校，转设为与北京师范大学本部同水平、同标准的南方校区，是必然选择。二是：对于母体高校与社会组织或个人合作举办的独立学院，应确认其独立学院性质，并通过修订现行的独立学院管理办法强势推进转设工作。教育部在民办教育工作2019年工作要点中提出研制《深化独立学院改革发展的指导意见》，显示了原有的政策文件难以有效推进转设工作，必须通过出台新的指导意见，促进各地在更大程度、更快时限内加速转设。结合高校设置规划中期调整的精神，预计全国将在2020年前后全面完成独立学院转设工作。当然，由于近年来国家在多个教育政策性文件中又提出了混合所有制办学的概念，因此，对于少量确实不想转或完全不具备转设条件的独立学院，仍有让其以混合所有制办学模式存在的可能，但原则上这类独立学院必须选择非营利性办学且数量应严格控制。

### （三）转设标准：适度放宽

独立学院转设的主要障碍包括办学条件不达标、投资方与母体学校难以达成共识两方面。近年来，一些地方的独立学院虽有转设意愿，但由

于教育部在转设的标准、条件上始终没有放松，直接导致了转设工作停滞不前。为了进一步提高我国高等教育毛入学率，近些年各地高校招生政策不断调整，招生总数逐年增加，不少高校包括独立学院已经是超负荷运转，生均办学条件持续下降。因此，在这种背景下，如果要提高独立学院转设率，就必须对原有的转设条件作出动态调整。原则上，体现软实力的师资要求（高学历教师占比、高级职称教师占比、生师比）不太可能降低，但在一些偏硬件方面的生均指标（比如生均占地面积、生均校舍、生均教学行政用房等），将有可能适当调低标准或不作这方面的刚性限制，而只要求总面积、总的教学行政用房等条件。在方法策略上，可采取转设时适度降低要求或不作要求，待学校完成转设后规定学校在一定过渡期内再达到相关标准，并通过核发办学许可证作为调控手段。此外，对于母体高校提出管理费、“分手费”的问题，现实中并没有法律法规或政策性文件予以支持，特别是2018年8月，司法部发布了《中华人民共和国民办教育促进法实施条例（修订草案）（送审稿）》，其中提出：“公办学校不得举办或者参与举办营利性民办学校。公办学校举办或者参与举办非营利性民办学校的，应当经主管部门批准，并不得利用国家财政性经费，不得影响公办学校教学活动，不得以品牌输出方式获得收益。”因此，2019年教育部如能如期出台指导意见，完全有可能按照《民办教育促进法实施条例》的精神，对于独立学院的母体高校获取收益的问题作出限制性规定，比如，不允许母体高校从独立学院获得收益、不得向独立学院收取管理费、制定独立学院转设时“分手费”参考标准等。这些指导意见，将切实增强母体高校转设意愿，促进独立学院举办者双方缩小分歧，尽快达成转设协议。

（姚侃，广州岭南同文教育投资管理有限公司副总裁、广州同文教育研究院执行院长、中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生，广东广州 510275）

（原文刊载于《高教探索》2019年第9期）

# 独立学院转设为混合所有制高校的

## 必要性、可行性和关键举措

刘 洪 王一涛 潘 奇

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做出了历史性贡献，但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《中华人民共和国民办教育促进法》（以下简称《民促法》）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年的《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。独立学院转设为混合所有制高校具有可行性和必要性。探索独立学院转设为混合所有制高校的方案，有利于加快独立学院转设进程，促进我国高等教育的多样化发展。

### 一、我国独立学院的类型划分

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，其办学实践先于国家政策。独立学院创办早期，没有统一的规章制度，导致全国各地的独立学院呈现出多样性和复杂性。课题组在2018年对我国212所独立学院（占我国独立学院总数的81.30%）进行了调查，根据独立学院合作举办方的性质，将独立学院主要分成四类，见表1。不同类型独立学院在合作举办者的组织属性、内部治理、办学水平、社会声誉等方面存在

较大差异，在转设中面临不同的困难和挑战，必须分类推进。

表1 我国213所独立学院的类型划分

类型	合作举办方	数量 (所)	占比 (%)
类型1(民办型)	民营企业或自然人	129	60.6
类型2(国有型)	国有企业(地方政府)	41	19.2
类型3(混合型)	民营企业+国有企业(地方政府)	4	1.9
类型4(校中校)	母体高校的基金会或校办企业	38	12.2

第一类独立学院的合作举办方是民营企业或自然人，简称为“民办型”。这类独立学院是我国独立学院的基础类型，一方面利用了公办高校的管理、师资、社会声誉和品牌等优势，另一方面利用了社会资金和民办机制的灵活性。从数量上看，此类独立学院是我国独立学院的主体，占比为60.6%。

第二类独立学院的合作举办方为国有企业（地方政府），简称为“国有型”。可细分为两种类型：一种在创办时期就是由地方政府参与举办的，如浙江大学城市学院；另一种在创办初期没有地方政府的参与，以“校中校”的形式存在，无独立校舍。一些非省会地市级政府或县级市政府出于增加本地高等教育资源的考虑吸引这类独立学院迁址办学，无偿或低价提供土地并建设校舍，成为独立学院迁址办学后的举办方。由于《民促法》和《独立学院设置与管理办法》（26号文）等法律法规不允许地方政府成为独立学院的举办方，所以这些由地方国资委独资的国有公司作为独立学院的合作举办方，在形式上满足了法律法规的要求。

第三类属于第一类和第二类的混合型，这类独立学院既有民营资本的参与，也有国有企业的参与。从全国来看，这类独立学院的数量比较少，如同济大学浙江学院由嘉兴市政府主导的国有企业、民营资本和同济大学共同举办。第四类独立学院的合作举办方是母体高校的基金会或校企合作企业，即“校中校”。“校中校”有两层含义。第一层含义是指地理位置上的“校中校”。一些独立学院位于母体高校的校园内部，与母体高校共同使用体育场馆、图书馆、实验室等教学资源。第二层含义是指举办权意义上的“校中校”。“校中校”型独立学院的合作举办方是母体高校成立的基金会等法人单位，这类独立学院的党政领导班子都是由母体高校派驻的，像二级单位一样接受母体高校管理。

## 二、独立学院转设为混合所有制高校的必要性

《方案》指出，独立学院的转设路径包括转为民办、转为公办和终止办学三条。此外，《方案》鼓励各地积极创新，因地制宜提出其他合法合规的转设路径。若转设为混合所有制高校，“由代表公有资本和非公有资本两种不同所有制的办学主体，以资本、知识、技术、管理等要素共同参与办学并享有相应权利”。不同类型的独立学院均可转设为混合所有制高校，其中国有型独立学院、“校中校”型独立学院对转设为混合所有制高校的需求更加迫切。

1. 国有型独立学院转设为混合所有制高校的需求强烈。国有企业合作举办的独立学院，其实际合作举办方为地方政府，转设为公办高校具有天然的优势，但转设为公办高校，会对地方财政构成较大压力。除转设过程中需要土地及校舍的一次性大量建设经费外，转设后还要负担日常运行费用。据测算，在校生有万人的公办高校，每年的人员经费、公用经费和各项专项经费约2亿元。大部分地区的省市级财政均难以承受公办型独立学院转设为省属公办高校所带来的财政压力，经济发展水平不高的地级市或拥有多所独立学院的地级市也很难具备财力来接受独立学院转

设为市属公办高校。尤其是后疫情时期，各地方政府面临更大的复工和发展经济的压力，在财政经费支出方面更加困难。

《方案》虽未禁止此类独立学院转设为民办高校，但转设为民办高校会遭到师生的反对。国有型独立学院的公办色彩相对浓厚，民办色彩相对淡薄。转设后，师生的心理落差很大，对转设持抵制态度。在转为公办高校面临财政压力、转为民办高校面临风险的双重约束条件下，积极探索转为混合所有制高校的办学模式就具有紧迫性，且转为混合所有制高校的程序相对简单，仅需引入社会力量、让母体高校退出独立学院，就会成为混合所有制高校。转为混合所有制高校，与转为公办高校相比，办学经费对财政经费的依赖减少，地方财政压力较小，学校可用经费增多，发展动能增加。与转设为民办高校相比，国有资本的介入可以更好地保证转设后高校的稳定性和公益性。课题组在浙江和江苏的调研发现，正是因为转设为混合所有制高校具备以上优点，部分国有企业参与举办的独立学院对转设为混合所有制高校有较为强烈的诉求。

2. 转为混合所有制高校是部分“校中校”型独立学院转设的唯一出路。《方案》指出“校中校”型独立学院可转设为地方政府设立的教育投资公司、教育基金会或国有企业举办的非营利性民办高校或无举办者的非营利性民办高校，不得以任何形式将举办权转让给其他社会组织或个人。已签订举办者变更协议并实际履行的（已征地建设、资金已足额到位），由省级教育行政部门报教育部履行举办者变更核准程序，其余自本方案发布之日起全面停止。《方案》的这一规定主要出于防范转设风险的需要。

许多“校中校”型独立学院的办学条件严重不足，土地和校舍与达标要求相距甚远。若要全部转设为地方政府实际举办的非营利性民办高校，意味着地方政府要付出相当大的土地成本和建造校舍的成本。据测算，新建一所合格的本科高校，土地和校舍的费用至少需要20亿元。《方

案》认为“校中校”型独立学院可以转设为无举办者的非营利性民办高校。无举办者的非营利性民办高校是对美国等非营利性私立高校内部治理制度的借鉴，但无举办者的民办高校往往是历史积淀的产物。美国很多非营利性私立高校经过多年发展，其举办者退出学校治理，学校成为无举办者的非营利性私立高校。而“校中校”型独立学院转设的首要条件是找到能够提供巨额资金的接盘方，因此无举办者的非营利性民办高校这一路径仅具有理论上的创新价值和政策上的引导价值，在现有条件下很难落实到实践中。虽然《方案》不允许将“校中校”型独立学院的举办权转让给社会力量，但并未完全禁止此类独立学院在转设中引入社会力量。“引入”社会力量而非将举办权“转让”给社会力量的实现机制就是将独立学院转设为混合所有制高校。“校中校”型独立学院在转设过程中，一方面可以寻找地方政府设立的教育投资公司、教育基金会或国有企业等公有力量；另一方面也可以寻找有资金实力和教育情怀的社会力量，由公有资本和社会资本两种力量联合举办混合所有制高校。

3. 其他两类独立学院也可以转设为混合所有制高校。混合型独立学院本身就有国有力量和社会力量的参与，其转设为混合所有制高校具有天然的优势，转设为混合所有制高校的程序也相对简单，只要母体高校退出或改变母体高校目前参与办学的方式即可。民办型独立学院一般倾向于转设为民办高校。目前成功转设的82所独立学院中，有78所民办型独立学院转为民办高校，但有1所民办型独立学院转设成公办高校，说明此类独立学院在转设过程中存在政府投入土地、校舍或财政资金的可能性。若在政府投入土地、校舍或财政资金的同时，民营企业继续参与办学，则这类独立学院就可能转设为混合所有制高校。

4. 探索混合所有制高校为母体高校继续参与办学提供可能。《方案》指出独立学院可以转设为公办高校、民办高校或终止办学，这三条路径基本上杜绝了母体高校继续参与转设后高校办学

的可能性。独立学院的整体办学水平超过普通民办高校，其中一个重要原因就是母体高校在师资、管理等方面提供了指导和帮助。转设后的混合所有制高校基础不强、资源不足，面临全新的发展环境，存在一些不确定性，若能够继续获取母体高校的支持和帮助，其发展会更平稳、速度会更快。因此，转设后的高校没必要完全切断与母体高校的联系，可以探索母体高校作为合作举办方的混合所有制高校，具体来说，可以采取“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，转设后母体高校参与举办的混合所有制高校与转设前的独立学院是不同的，转设后的混合所有制高校虽然保留母体高校参与办学，但与母体高校之间不再是“母子依赖”关系而是“平等合作”关系，转设后的高校校名原则上不再保留母体高校的校名，母体高校也不能再以管理费等形式从混合所有制高校的学费中抽取资金。当然，若转设后的混合所有制高校使用了母体高校的资源，则需按照协商、等价等原则为合作高校（即原母体高校）支付费用。

### 三、独立学院转设为混合所有制高校具有可行性

“打破公办、民办二元思维模式，参照经济领域混合所有制改革经验，对于独立学院进一步创新办学体制、完善办学主体、破解发展难题、提升办学条件、优化治理结构大有裨益。”近年来，国务院和教育部持续推动了混合所有制职业院校的系统改革，为独立学院转设为混合所有制高校提供了充分的政策依据。混合所有制高校的实践探索为独立学院转设为混合所有制高校提供了经验和启示。

1. 转设为混合所有制高校具有政策可行性。一方面，国务院从推动教育消费和教育服务供给侧改革的角度出台了多项关于混合所有制试点的政策文件，如《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号）、《国务院办公厅关于加快发展生活性服

务业促进消费结构升级的指导意见》（国办发〔2015〕85号）等。另一方面，国务院和教育部从促进职业教育大改革大发展的角度对混合所有制试点进行了宏观部署和具体安排。《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》（国发〔2014〕19号）首次提出“探索发展股份制、混合所有制职业院校，允许以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利”，并在其后发布的《现代职业教育体系建设规划（2014—2020年）》（教发〔2014〕6号）中得到落实和细化。《教育部关于深入推进职业教育集团化办学的意见》（教职成〔2015〕4号）提出要探索职业教育集团内部的股份制和混合所有制试点。《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》（国发〔2016〕81号）在“探索多元主体合作办学”中再次强调开展混合所有制职业院校改革。《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》（国办发〔2017〕95号）将混合所有制改革作为推动产教融合的重要抓手。《国家职业教育改革实施方案》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”。这些政策文件为独立学院转设为混合所有制高校提供了充分依据。

目前关于混合所有制的政策文件主要集中在职业教育领域。《国家职业教育改革实施方案》指出“职业教育与普通教育是两种不同教育类型，具有同等重要地位”，明确职业教育是一种教育类型而非教育层次。把职业教育作为一种教育类型，必然意味着提高职业教育的办学层次，建立中职、高职、职业技术本科、专业硕士一体化的现代职业教育体系，其中大力发展职业技术本科是新时代我国职业教育发展的重要趋势。2019年，教育部正式批准了首批15所民办性质的职业教育本科院校。我国独立学院从创办初期就致力于培养应用技术人才，属于应用型高校。转设为混合所有制的职业技术本科高校，既符合国家的政策文件，也符合独立学院的办学基础和发展路

径，不仅有利于推动独立学院转设工作，也有利于进一步推动我国本科层次职业教育的发展。

2. 已有试点工作为独立学院转设为混合所有制高校积累了经验。混合所有制试点目前整体上呈现零星探索、局部试点的态势，取得了积极成效。第一，混合所有制试点增加了试点高校的经费总额，改善了办学条件，为学校发展注入新的活力。例如，杭州万向职业技术学院是在原公办学校杭州农业机械学校的基础上引入民营企业万向集团而建立的混合所有制高校。第二，混合所有制试点改善了试点高校的内部治理结构，提高了内部治理的科学性和治理效能。混合所有制高校的多元产权结构决定了学校内部的多元治理，既缓解了因政府对公办院校微观办学过程过度介入而导致的办学自主权缺失、办学效率不高等问题，也解决了社会力量举办的民办高校中举办者个人决策、家族化治理的问题，实现了举办权、决策权、执行权和监督权的制衡。第三，混合所有制试点探索了人才培养的新模式。公办院校在引入社会办学力量后，加强了与产业实体的天然联系；民办院校在引入国有资产后，利用国有资源的辐射效应和政府背书的诚信效应，改善了办学环境、提高了社会声誉、增强了发展潜力。从实践来看，混合所有制的参与各方在人才培养方案制订、课程设置、教材开发、实训基地建设、师资培训及订单式人才培养等方面进行了探索，校企合作和产教融合向纵深发展，提高了人才培养质量。

#### 四、把握好独立学院转设为混合所有制高校的关键环节

混合所有制高校能“充分发挥市场和政府的优势，探索资源在每个治理层面的具体优化配置组合，构建合理的、兼顾利益增长机制和风险规避机制的学校内外部治理机制组合”。在国家层面，需“明确混合所有制学校的法律地位、机构属性、管理体制及退出机制，建立起相应的注册登记、资产管理、收益分配、质量监控及风险防范等具体制度”。对于独立学院来说，若选择转

设为混合所有制高校，首先需要选择合适的社会力量投资方，明确转设后高校的公私性质和法人类型，并保护国有资产保值增值。

1. 选择合适的社会力量投资方并激发其办学积极性。目前公有力量参与举办的独立学院和“校中校”型独立学院更有可能转设为混合所有制高校，但选择什么样的社会力量参与转设至关重要。纵观目前混合所有制的探索试点，失败的主要原因在于社会力量办学动机不纯、逐利动机过于强烈或虽缺乏必要的高校管理经验但试图获得对高校的更大决策权。混合所有制试点成功的关键在于社会力量投资方具有深厚的教育情怀，将服务国家、奉献社会作为兴办教育的初心和使命。若引入的社会力量不佳，必然影响独立学院的转设进程及转设后的发展，这也是《方案》对社会力量参与独立学院转设持谨慎防范态度的原因。为此，独立学院在引入社会力量参与转设和转设后建设混合所有制高校的过程中，遴选的社会力量需热心高等教育事业，拥有较强的经济基础、高尚的教育情怀、先进的管理理念、专业的管理团队和成熟的管理经验。

目前很多大型或超大型民办高等教育集团利用独立学院转设的机遇，在全国并购独立学院，如某教育集团拥有21所高校，其中有独立学院11所。民办高等教育集团大规模扩张的现象引起学者和政策制定者的担忧，因为一些民办教育集团的规模过大，一旦出现资金链断裂等问题，必然影响几万甚至几十万在校生的权益，甚至可能引发重大群体事件。因此，近年来国家出台的民办教育政策文件都对民办教育集团持警惕和防范的态度。《方案》之所以特别规定“校中校”型独立学院“不得以任何形式将举办权转让给其他社会组织或个人”，其出发点之一也在于防范大型民办教育集团对独立学院的并购。实际上，教育集团化发展有其内在的制度优势和机理，集团高校具有单所院校所不具备的优势，应该辩证地看待民办高等教育的集团化发展和民办高等教育集团对独立学院的并购，对包括民办教育集团在内

的社会力量进行客观评估和研判，综合考虑其资金能力、管理水平、教育理念等因素来遴选最合适的社会力量参与独立学院转设。

从经济学的角度看，作为市场经营主体的企业具有自身的经济利益诉求，其参与混合所有制办学希望获得货币性或非货币性收益。若混合所有制高校登记为营利性民办高校，可以获得合理的办学利润。若选择登记为非营利性民办高校，必须设计有效的制度以激发企业参与办学的积极性。可以通过三条渠道保障社会力量的利益获得。第一，企业可从学校的人才培养、科研和社会服务中获得收益，如优先招聘混合所有制高校的优秀毕业生，优先获得混合所有制高校的科研成果和社会服务。第二，企业可通过法律所允许的公开、公正、公允的关联交易与混合所有制高校进行业务往来并获得合理利润，如可向混合所有制高校提供物业管理、师资培训、课程开发等社会服务。第三，可利用产教融合型企业的政策优惠。2019年，国家发展和改革委员会、教育部联合印发《建设产教融合型企业实施办法（试行）》，根据该文件，独立举办或作为重要举办者参与举办职业院校或高等学校的企业可培育为产教融合型企业，对产教融合型企业给予“金融+财政+土地+信用”的组合式激励，并按规定落实相关税收政策。

2. 保护国有资产保值增值，保障国有资本决策权。首先，将学校资产进行产权固化，通过股份制形式明确国有资产在混合所有制高校中的比例。对于分歧较大的产权要素，可聘请第三方专业评估机构进行评估，以评估价作为产权界定的基础，将产权进行量化，确定各产权主体所拥有的资本投入量。其次，要保障国有资产的话语权。资本逐利性与教育公益性之间的矛盾是混合所有制改革的基本逻辑悖论。协调好这一矛盾关系的关键之一在于强化国有资本的话语权。若混合所有制高校中的国有资本拥有决策权，则能保障办学方向、办学质量、办学规范性等。若社会资本超过国有资本或国有资本比例较小，国有力

量的话语权和决策权将受到影响。为此，可约定国有资产代表在混合所有制高校中享有办学方向把控、国有资产保护等关键问题的一票否决权，这些重大问题的决策权不受股权大小的影响。

加强财务管理是保障国有资产增值保值的关键。一般而言，政府参与举办混合所有制院校的动机并非从办学中获利，因此政府的投资收益往往以固定资产形式继续保留在学校。对于社会力量而言，若混合所有制高校选择为营利性法人，可以获得必要的利润，利润的提取数额和提取程序都需要加强监管；若选择为非营利性法人，社会力量也有可能通过幕后交易转移学校资金。因此，加强对混合所有制高校的财务监管是保障国有资产安全性的关键，也是保障混合所有制高校可持续发展的关键。可从学校章程层面明确财务制度的制定及财务负责人任命和更换都属于学校重大事项，需要列入股东会或董事会决议，此外还可以引入第三方进行财务审计和监管。

3. 明确混合所有制高校的公私性质和法人类型。所有制属性（包括公有、私有和混合所有）、学校公私属性（公办、民办）和学校法人类型是三个不同层次的概念，既有联系也有区别。混合所有制是一种建立在公有和私有混合产权基础上的制度安排，侧重于从经济学视角对企业 and 学校组织的分析，强调合作各方的权利和义务。学校的公办、民办性质是从国家对学校的出资义务和管理的角度对学校性质做出的划分，国家机构主要利用财政资金举办的学校属于公办学校，国家机构之外的社会组织和个人主要采用非财政经费举办的学校属于民办学校，国家对两类学校的出资义务和管理责任不尽相同。学校的法人类型则是法律意义上的概念，是学校根据自身在法律规定的法人类型做出的选择。

从学校的性质来看，混合所有制高校既可以选择成为公办高校，也可以选择成为民办高校。目前进行混合所有制试点的高校中，海南职业技术学院、南通理工学院和台州职业技术学院属于

公办高校，杭州万向职业技术学院、苏州工业园区职业技术学院、齐齐哈尔工程学院属于民办高校。为体现政府对独立学院转设的支持，可支持独立学院转设为公办性质的混合所有制高校，国有型独立学院尤其适合转设为此类高校。转设为此类高校，意味着政府需要给予一定的事业编制和财政资助。为减轻地方财政压力，可借鉴浙江万里学院的经验，在一定时期内按照市场机制收费，待地方财政状况改善之后逐步加大对混合所有制高校的财政支持力度并最终改为公办机制收费。

从法人类型来看，混合所有制高校既可以选择成为非营利性法人，也可以选择成为营利性法人。根据《中华人民共和国民法总则》，我国法人分为营利性法人和非营利性法人，营利性法人包括有限责任公司、股份有限公司和其他企业法人等，非营利法人包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等。《中华人民共和国民办教育促进法（修订草案）（送审稿）》（以下简称《送审稿》）规定“公办学校不得举办或者参与举办营利性民办学校”，这意味着混合所有制高校若要选择成为公办高校，只能登记为非营利性民办高校，而这与混合所有制的经济属性要求存在矛盾。混合所有制以股份制为前提，股份制意味着分红和资金分配，因此混合所有制高校与营利性高校的制度契合度更强。《送审稿》的这一条款是为了防范公办学校在利用国有资产办学的过程中过于追求经济利益而做出的规定，而不是限制混合所有制的试点。为此，建议对这一条款进行修改或出台相关文件对混合所有制高校的法人类型给予特别说明。

（刘洪，苏州大学应用技术学院讲师、硕士，江苏苏州 215325；王一涛，苏州大学教育学院教授、博士，江苏苏州 215123；潘奇，上海市教育科学研究院副研究员、博士，上海 200032）

（原文刊载于《教育与职业》2020年第22期）