



中国 教育 科研 参考

2021 年第 08 期

总第 (498) 期

中国高等教育学会编

2021 年 04 月 30 日

目 录

- 独立学院转型发展中的利益博弈与制度设计..... 查永军 居 萌 (02)
- 我国独立学院转设法律纠纷探微
- 基于三个典型案例文本的分析..... 阙明坤 郑育琛 (07)
- 我国独立学院转设风险分析与因应之策..... 雷承波 (15)
- 资源依赖理论下独立学院转设后的困境分析与战略抉择..... 阙海宝 苏 婷 (21)
- 应用型高校与地方协同育人运行机制研究
- 以浙江省四所独立学院为例..... 向永胜 袁金祥 (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:段爱峰

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)

独立学院转型发展中的利益博弈与制度设计

查永军 居 萌

自20世纪90年代产生以来，独立学院有了二十多年的办学历史，而且有着较大的办学规模，2011年最高峰时期有323所独立学院。独立学院为我国高等教育大众化进程的推进、满足更多年轻人的高等教育需求和高层次人才培养做出了贡献。在独立学院办学实践中，基于不同的办学机制和合作方，形成了多种办学模式：第一种是“公办高校 + 社会投资方”模式，其中，社会投资方占据主导地位；第二种是“校中校”模式，即公办高校主导下的办学，独立学院是公办高校的一个组成部分；第三种是公办高校与地方政府合作的独立学院办学模式，地方政府出资、出地，公办高校进行品牌输出。

就产生时间而言，公办高校试办二级学院在江苏、浙江等省份起步比较早。这些省份高校的办学资源比较丰富，政府及高校领导的观念相对比较超前，很早就意识到社会比较旺盛的高等教育需求和家庭教育投入的实力，因而应时而动，试办了二级学院。在二级学院办学和发展过程中，国家出台相关的政策和法律法规，对此种性质的办学提出越来越高、越来越规范的要求。在此期间，也逐渐产生了有社会投资方参与出资，利用公办高校无形资产、师资及管理条件创办的独立学院办学模式。

基于独立学院发展的实践，高等教育研究界在十多年前就开始探讨独立学院发展中的关系、产权及走向等问题，大家比较清楚地意识到独立学院发展的阶段性特征，所以强调独立学院处于发展的“十字路口”。将来要么成为真正具有法人身份的完全独立的高校，既可能是民办高校也可能是公办高校，要么完全回归母体高校，成为母体高校的组成部分，还有部分继续延续现有的举办校和社会投资方合作举办独立学院。对于，“校中校”模式，要么完全回归母体高校，要么与地方政府或社会出资人交易，让“校中校”成为一所完全独立的“公办大学”或“民办大学”。

2016年修订的《民办教育促进法》提出分类管理，将非营利性和营利性民办教育分类呈现和

管理，在法律层面明确了举办者的选择权，既可以以营利为目的办学校，也可以完全追求办学的公益性，这对民办性质独立学院的发展同样是一个利好消息。基于不同时期、不同目的、不同合作方而成立的独立学院需要实施分类管理、分类推进，将强制性制度和诱致性制度等手段有机结合，推动独立学院转型发展。

一、独立学院转型发展的走向

基于对独立学院办学者的初步调查和对独立学院转型发展政策咨询专家的访谈，不同产生背景独立学院的转型出路差异较大，难度差异也较大。

1. 成为完全独立的高校。正是因为独立学院是我国高等教育大众化背景下阶段性的产物，当高等教育整体规模趋于稳定甚至出现适龄受教育人口减少的情况下，独立学院必须做出理性抉择。对于“公办高校 + 社会投资方”模式的独立学院，在保证所要求的“独立”的基础上，生源和专业均相对稳定并已形成自己良好社会声誉的无疑会选择成为一所完全独立的高校，大多数独立学院会选择成为民办本科高校，因为其办学中的资金主要来源于社会投资方。不过，也不排除出于对公益事业的支持，选择成为公办本科高校，这还取决于地方政府的政策引导和对社会出资方的利益补偿。近年来，已经有20多所独立学院转型成为完全独立的普通高校，如武昌首义学院就是从华中科技大学武昌分校转型而来。2008年被教育部认定具有招生资格的独立学院有315所，当年10月有5所独立学院申请转设为普通民办高校，其中有4所获得批准；截至2010年年底，全国共有独立学院322所，有15所申请转设为普通民办高校，其中12所在2011年年初获批转设。

对于独立学院办学质量高、所在地方高等教育资源不够丰富的地区，地方政府应该积极采取措施将这些独立学院转设为地方公办本科高校。有研究人员也强调，对少数具备相应条件、质量声誉高、符合地方高等教育布局规划的独立学院，允许按照公办地方普通本科高校校区模式进行转设。如珠海等地方政府进行了跨区域合作，

与辖区之外办学质量高的高校合作，实现独立学院异地办学，经过一个周期后转型成为一所地方本科高校。2019年4月9日，教育部批准成立北京师范大学珠海校区；2024年7月，北京师范大学珠海分校将整体并入北京师范大学珠海校区。不过，在转设之前需要对这类学校的投资方进行资产评估和利益补偿等工作。对于由公办高校与政府合作开设的独立学院，在时机成熟的情况下，政府可以以生均拨款和专项拨款方式按年度投入财政性教育经费，从而转设为公办本科院校。

独立学院转设成为完全独立的公立或民办高校主要取决于当初是与政府合办还是与其他社会力量合办，与地方政府合办的一般转设为独立的公办高校，与社会力量合办的独立学院多转设为独立的民办高校。转设为独立的公办高校的有部属、省属和市属高校的区别。

2. 回归母体高校。对于办学条件一般、生源不充足、就业困难等社会认可度低的独立学院尤其是“校中校”性质的独立学院完全回归母体高校是现实的选择。国家层面所主张建设的独立学院是依托名校举办的民办高校，但现实中基于利益等方面的考量，许多并不很“名”的高校纷纷成立了各自的独立学院（二级学院）。客观而言，这是特定历史阶段的选择，我们不能抹杀这一类学校及其独立学院在我国高等教育大众化进程中的历史贡献。不过，在发展中这一类高校自身办学资源紧张、生源减少等现实迫切需要政府和校方做出决断，与其让有限的资源闲置，不如对资源进行整合，做强母体高校的学科、专业和人才培养等工作。江苏等省份采取了必要的措施，停止了这些高校中独立学院的招生工作，迫使他们进行转型和调整。

就高校自身而言，确实也需要理性分析和研判形势，很难维持现状又不具备走向独立的实力，失去“母体学校”的光环，在“不仅没有社会知名度，还要维持高额收费”的情况下，招生形势急转直下是这类学校非常难处理的窘境。对于主要有母体高校投入创办的独立学院直接回归母体高校比较容易操作，对于有社会投资方或与地方政府合作创办的独立学院要回归母体高校最难的是进行各相关方的资产评估和产权分割工作，需要母体高校和政府给予其一定的利益补偿。独立学院回归母体高校主要有三种做法：一是

成为母体高校中的一个具体的本科性质或研究生性质的学院；二是按照专业或学科被分别安排到母体高校的相关学院中；三是将独立学院作为母体高校的一个校区。这三种回归母体高校的转设方式对于多数“校中校”性质的独立学院是比较容易被接受的。

3. 被取消办学资格。对于不能转设为独立的或公办或民办高校，办学条件没有得到好的改善，不能有效整合进入母体高校的独立学院只能是被取消办学资格，如复旦大学太平洋金融学院，于2004年经教育部批准成立属于上海市教委下辖的独立学院，具体由复旦大学和中国太平洋保险（集团）股份有限公司共同设立。2011年，根据《教育部关于撤销复旦大学太平洋金融学院建制的批复》（教发函〔2011〕48号）的意见，复旦大学太平洋金融学院停办。这种情况多发生在由母体高校与社会力量创办的独立学院身上。

4. 现状维持。对于目前依然有比较好的生源市场和社会评价的独立学院，可以给一个周期，让它们做好独立或回归的准备等工作。对于“校中校”性质独立学院的办学主体即公办高校而言，比较现实的经济利益回报是它们不愿意进行抉择的最主要原因，加之国家也没有非常明确的强制性转型发展的要求，所以，此类高校多持观望态度，只要没有要求停办，就努力维持现状。

五年过渡期已结束，国家没有采取必要的措施解决转型问题，这反映出转型的难度和政策的纠结。不过，现状维持应该是一个非常短期的选择，不会持续很久，尤其是国家对本科招生批次做出调整，不再有本三批次，而只有本一、本二批次，而且以后高校不再分本一、本二批次，而是统称本科的情形下，生源将成为制约这类高校发展的关键。

此外，混合所有制改革是一些独立学院的当下选择，对于那些由两个以上的投资主体而且产权关系比较复杂较难分割、合作举办的独立学院办学质量比较高、有不错的生源和就业市场的混合所有制也可以作为一种改革试点予以规范发展。这就需要从政策上给予一定程度的自由度，给予独立学院改革尝试的机会，从而探索出更多样化的办学模式和更有活力的机制。

二、独立学院转型发展中的利益博弈

《独立学院设置与管理办法》第五十八条规

定，本办法施行前设立的独立学院，按照本办法的规定进行调整，充实办学条件，完成有关工作。本办法施行之日起5年内，基本符合本办法要求的，由独立学院提出考察验收申请，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。国家政策规定，独立学院应有独立的法人身份，要有非国家财政性经费的注入以及独立的财务和独立进行管理，但是时至今日，依然有数量不菲的独立学院不具备这些条件，按照规定是否应该不再核发办学许可证，而这些独立学院依然在招生运转，说明没有终止，所以五年过渡期已过，没有满足“26号令”的独立学院依然故我。截至目前，还有208所独立学院没有实现转设，这是“26号令”实施11年后的现实，对国家教育政策是一大挑战，同时，也需要分析其不能成功转设背后的利益考量。

独立学院的产生有着特定的社会背景，地区间独立学院产生和发展的模式、路径也颇有差异，形成了民营性、公有性质以及综合性（混合性）发展模式。随着办学的持续和深入，社会诸多方面主体或基于社会责任感或基于经济利益的考量以各种各样的方式成为独立学院发展中的利益方，其中，政府、母体高校、社会投资者、独立学院是最主要的影响力量。

1. 政府更关注社会整体利益及稳定。我国经济社会的发展离不开稳定的社会环境，政府作为公众利益的代表和维护者，必须也必然非常关注并积极营造稳定的社会环境。作为高等教育办学过程中产生并且为我国高等教育大众化、普及化做出极大贡献的独立学院，由于办学形式多样、办学经费来源复杂、办学主体构成迥异等原因，形成了独立学院的多种办学模式，尽管都冠名“独立学院”，其类型差异甚大，如果采取简单化、一刀切做法，可能会因为相关方利益受到影响而产生种种无法把握的矛盾乃至冲突，可能对地方民办教育发展乃至社会稳定产生不利影响。正是基于这些现实的考虑，政府作为管理者和一方利益主体，往往很难采取简单的、强制性手段实现独立学院的硬转型。中央政府对包括独立学院发展在内的民办教育主要发挥宏观调控的作用，通过颁布法律和制定政策，推进独立学院转

型发展和规范发展，强调整个工作有序推进。

我国不同地区高等教育规模、实力差异较大，地方政府在独立学院办学及管理中的角色、作用也颇具差异。我国独立学院有民营资本占主导地位型、国有资本主导型和综合推动型等三种，具体对应了政府、市场、高校等三者独立学院创建、管理及发展中的作用。就政府而言，在三种类型中，其作用差异较大：在民营资本占主导地位的独立学院发展中，政府很好地发挥了政策制定者、执行者和管理者的作用；在另外两种类型中，政府既要发挥好政策制定者、执行者和管理者的作用，也要发挥出资者以及社会稳定维护者的作用。所以，地方政府在独立学院规范发展中需要在维护国家教育政策权威的基础上，根据不同区域实情，制定符合区域高等教育发展的规划和做出相应的决策。

2. 母体高校现实利益的维护。不管是哪种类型的独立学院，都离不开母体高校的支持。无论是社会投资方参与举办的独立学院，还是地方政府出资举办的独立学院，抑或是母体高校出资举办的独立学院，作为合作方的公办高校都从独立学院办学中获得一定比例的费用，一般会从独立学院的办学成本或办学收益中提取15%—40%不等的管理费，这一笔不菲的资金极大地支撑着母体高校的办学，部分“校中校”性质的独立学院甚至没有自己独立的财务，整个收入统一由母体高校管理和使用。不同模式的独立学院都为母体高校提供着有力的经费支持，这种现实的利益驱使着母体高校维护独立学院现有的办学格局，在部分独立学院启动转型发展时，母体高校会在产权分割、无形资产折算等环节提高价码等，致使一些独立学院“独立”之路变得更曲折和漫长。无论母体高校当初对独立学院如何定位，独立学院都对母体高校产生了经济上的回报，甚至很多母体高校对独立学院的办学收益形成了资金上的依赖。加上来自独立学院的“管理费”在母体高校预算与使用中都较为灵活，从而愈发造成母体高校不愿放手独立学院转设。非常现实而短期的利益考虑是期望将独立学院作为永远的钱袋子，对独立学院的前途没有给予足够重视，以及对自身及其他相关方的产权份额缺少必要、准确的分析等，使得母体高校领导不愿意甚至懒得去考虑独

立学院的转型、转设问题。

3. 社会投资方的徘徊与观望。追求经济利益无疑是创办独立学院时社会投资方的重要考量。对独立学院转型、转设后的发展及对投资方利益增减等是决定社会投资方主动程度的重要因素。生源是否有保证是社会投资方担心转设为独立高校后最为关键的风险。独立之前依托公办高校品牌等无形资产的支持，独立学院的生源得到了较好的保证，独立后的高校能否得到社会的认可是未知数，尤其是在民众对民办教育认可度有待提高的情况下，社会投资方的压力无疑是巨大的。他们非常现实的逐利性心理影响其对独立学院转型发展的选择，这些通过独立学院办学发展起来的企业等社会投资方利用母体高校资源获利巨大，其获利不仅包括独立学院办学中的结余，还包括因为办学而带动的校园周边的房地产及其他商业获益等增值。如果转型后的民办高校得不到社会认可，其生源减少会是非常现实的结果。不仅会使校内办学收益减少，还会使其依托教育产业带动其商业产业的利益受损。一旦独立学院转设为民办高校，脱离母体高校的光环，其投资回报率可能会降低。另外，投资方是否按照转设前的标准获得回报，还是重新划分回报比例，种种不确定的因素使投资方在面临独立学院性质变更时，多数会出于经济利益的考量而不愿转设。

4. 多数不具备完全法人身份独立学院的无力无为。独立学院是公办高校和其他力量合作而形成的相对独立的第三方，无论是以学校品牌等无形资产投资还是以资金注入进行的投资均应由独立学院独立进行管理、使用，但是现实中独立学院独立法人身份往往很难落实到位，通常都是强势投资方的下属单位，或者是社会投资方强力控制，或者是地方政府对其影响巨大，或者是母体高校的“校中校”，独立学院自身没有太大的自主权。独立学院更主要的是作为本科人才培养的实施者，组织好独立学院内部资源，拓展利用好母体高校相关的师资等资源，将自身的人才培养计划付诸实施。就独立学院将来的发展选择以及在与相关利益方维持什么关系等方面，独立学院没有太大发言权。独立学院只是利益方博弈之后的现实安排而不可能是独立学院自我的选择。独立学院作为转设的一方主体，它不仅追求自身社会经济效益，还追求名校效益，特别是其在母体

高校的光环笼罩下，在招生、就业以及师资、科研、对外合作上都具有很大优势。所以，独立学院在转设问题上没有多大的话语权，反映出他们比较复杂的矛盾心理。

以上四个方面的主体决定着独立学院能否成功转型、转设，每一方主体都有现实的利益考量，而且相应主体之间在利益博弈的同时，还存在基于利益的联合，需要政府从宏观层面运用制度手段实现独立学院的转型和转设。

三、实现制度协同，助力独立学院转型发展

独立学院转型发展和创新发展是当下的时代选择，需要利益相关方在现有法律和政策框架下扎实推进，尤其是教育行政主管部门必须承担起宏观教育管理责任。《民办教育促进法》以及独立学院设置与发展的“26号令”等是实现独立学院转型发展的法律依据、政策依据，其权威性应该得到维护。

1. 以诱致性制度引导独立学院有序转型发展。面对不同办学类型独立学院的现实状况和省域差异，中央政策部门在独立学院政策完善过程中应加强省级政府统筹力度，给予差别化规定，避免“一刀切”，实行分类指导、区别对待，给予地方政府和独立学院一些自由探索的政策空间。

对于不同类型的独立学院，中央政府以及省级政府应设置不同的规范要求。一是对部分由母体高校兴办的独立学院进行引导，使其回归母体高校，或由当地政府收回并直接进行财政支持。二是母体高校与政府合作举办的独立学院可以转型为地方公办高校。市级政府应有计划地将其从母体高校中独立出来，由地方级政府举办，服务地方社会经济发展，地方政府在土地、师资、经费等方面进行支持。三是对转设为民办高校的独立学院，政府应加强对其办学行为和办学资质的监管和审核。四是对既不想转设为民办高校又不想回归母体高校的独立学院，在满足“8号文”和“26号令”的基础上可以作为一种混合所有制的办学模式存在。

《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出，“引导一批普通本科高等学校向应用技术类型高等学校转型，重点举办本科职业教育”，而2019年“两会”期间政府工作报告提出高等职业教育要扩招100万，这些是促进独立学院转型发展、创新发展的两大契机。为独立学院今

后发展提供了比较明确可行的新路径，即向独立的民办或公办高校转变，更多地转向从事高等职业教育。要实现此类转变，需要出台更具操作性的政策，通过财政、招生、产权分割、资产过户等支持和便利引导独立学院的转型和创新发展。不过，这已经超出了教育主管部门的权限，需要政府协调教育、财税、土地、工商、编制办等部门协同解决。

我国东北地区政府积极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，有效地促进了独立学院的健康发展和转设为民办高校。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，还开创性地提出滚动发展起来的民办高校可以一次性给予举办者相当于学校净资产15%的奖励，并明确了民办高校的产权属性；黑龙江省还规定，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。而吉林省则提出新建、扩建民办高校符合划拨用地目录的，按照划拨方式供地。不过，完全依靠地方的制度引导远远不够，因为地方政策出发点、力度等差异较大，需要国家层面的制度激励和引导，选择合理有效政策工具，实现教育政策执行过程中的利益平衡与补偿。基于此，可以说，国家层面和地方层面有针对性的制度手段能够很好地引导独立学院进行理性的利益考量，并对转型发展做出积极回应。

2. 以强制性制度推进独立学院转型进程。强制性制度变迁是政府主导的制度变迁形式，是基于国家利益和长远发展而做出的选择，往往是诱致性制度手段使用达不到预期的制度实施。强制性制度手段应该是在引导性政策手段不能最终解决独立学院转型发展问题时的当然选择。

就我国新形势下独立学院发展而言，已经进入一个需要调整的时期，相关利益方往往基于各自利益的片面考虑而不能根据“26号令”进行转型和转设，有形之手就应该采取恰当的行动来推动必要的改革，即需要政府通过必要的政策途径促进独立学院的转型发展。对于由公办高校和社

会投资方合作创办的独立学院，在过渡期已过，应根据验收结果，独立成为民办本科高校或停办，并在规定的期限内完成资产评估及产权分割等事宜，依法申请完全独立或停办。对于“校中校”性质的独立学院同样在规定时间内要求母体高校选择是让独立学院完全回归成为所在高校的一个二级学院，或将独立学院按照相关专业回归到相关学院，也可以在资产评估基础上由地方政府或社会力量出资买下独立学院成为独立的公办本科或民办本科。这种类型的独立学院有特殊的产生背景和比较复杂的利益方，产权构成也比较特殊，在转型过程中对政策的依赖性比较大，强制性制度在这类独立学院转型发展中意义重大。

对于公办高校与地方政府合作创办的独立学院也需要在规定期限内进行资产评估和产权分割，让独立学院成为地方政府主管的公办本科高校或由社会力量购买下的民办本科高校，特别是所在区域优质高等教育资源明显不足而社会需求又比较旺盛的亟待地方政府的主动出击和大力支持，努力将办学质量高的独立学院转设成公办本科高校。不过，在此期间，资产评估、产权分割等会遇到困难，但是这些困难不能成为阻碍转型发展的理由，需要借助强制性制度手段推动具体事项逐一解决；否则，将永远不能实现独立学院的转型发展。

独立学院作为我国特定背景下产生并为我国高等教育事业发展做出重大贡献的办学形式，其主要的时代使命基本完成，需要以新的方式服务于我国高等教育事业，需要扎实推进转型和转设等工作。在独立学院转型、转设过程中，需要政府充分发挥主导作用，将诱致性制度和强制性制度手段协同使用，实现独立学院转型发展的预期目标，服务我国高等教育的高质量发展，但针对不同性质、类型、阶段的独立学院，诱致性制度、强制性制度手段需要灵活、理性使用，彼此可以借鉴，而不能简单照抄照搬，应做到“一校一策”。

（查永军，扬州大学教育科学学院教授，博士，江苏扬州 225002；居萌，扬州大学教育科学学院，江苏扬州 225002）

（原文刊载于《黑龙江高教研究》2020年第5期）

我国独立学院转设法律纠纷探微

——基于三个典型案例文本的分析

阙明坤 郑育琛

一、研究缘起

独立学院是20世纪90年代以来我国高等教育大众化背景下，由普通高校与社会组织或个人合作利用非国家财政性经费举办的一种新型办学模式。依托公办高校资源优势 and 民办的机制优势，独立学院实现高起点办学和跨越式发展。但是，独立学院诞生之初就存在“似公似民”“非公非民”的身份模糊性，导致在发展过程中乱象丛生，存在身份不明、体制不顺、产权不清、管理不畅、竞争不公等弊端。

2008年，《独立学院设置与管理办法》设定五年过渡期，明确规定独立学院的办学条件要求，允许独立学院转设为独立建制的普通本科高校。2019年，《教育部办公厅关于做好2019年度高等学校设置工作的通知》明确提出“积极推动独立学院能转快转、能转尽转”。2020年5月，为加快推进独立学院转设，按照教育部党组决策部署，《教育部办公厅关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》正式颁布，要求到2020年末各独立学院全部制定转设工作方案，标志着拉开独立学院全面转设的大幕。2008—2020年，教育部相继批准136所独立学院转设为普通本科高校。

独立学院会走上转设道路，“是国家重要的制度设计、独立学院自身制度变迁的结果、发展民办教育的创新举措、地方经济社会转型升级的需要。”独立学院作为合作举办的新型高等教育组织形态，是母体高校和投资方通过办学协议联结举办的，转设意味着合作办学契约的终止。为推动转设的进行，清算双方合作期间的投入和效益，独立学院需要向母体学校缴交一笔速成的“分手费”，然而这笔不菲的“分手费”使得独立学院面临办学成本陡增，并引发多方利益冲突，产生法律纠纷。当前，全国已有10多起独立学院转设的法律纠纷事件。由于法律纠纷问题不

便公开，具有很强的隐蔽性，故目前学界对于该问题关注较少。破解独立学院转设中的法律纠纷，是不可避免的“拦路虎”问题，直接影响到全国独立学院转设大局，因此，本研究拟通过对独立学院转设法律纠纷案例进行剖析，寻求促进独立学院转设之策。

二、案例选择与研究方法

本研究采用文本分析法，通过选取因独立学院转设管理费支付、合理回报、产权分割等引发法律纠纷的三个典型的案例文本进行剖析，分析纠纷的焦点问题所在，审视法律介入对独立学院转设发展的司法救济效应，解读独立学院转设背后的深层逻辑，并在此基础上提出如何防范独立学院转设法律风险的对策建议。

（一）案例选择

本文选取吉林等省3所独立学院在转设为民办本科高校的过程中发生法律纠纷的法院判例。判例情况简要描述如下：

案例1（裁判文书号（2014）庆商初第63号）：H大学R学院，成立于2003年，由省属本科高校H大学和某国有公司合作举办，2003年11月10日双方签订《合作办学协议》，约定H大学每年从独立学院中提取学费的20%作为管理费。2010年2月7日，双方约定终止合作，H大学R学院向该省人民政府申报转为独立设置的民办普通高校，自此转设成功。办学过程中双方冲突不断，围绕着管理费收取的合理性、出资人是否应该取得合理回报等问题争执不下，最后对簿公堂。

案例2（裁判文书号（2015）鄂民二终字第00075号）：Z大学G学院，创建于2003年，由民营H公司和W公司与Z大学合作举办，并于同年8月正式招生。2010年6月，母体高校与投资协议签订转设协议，2011年1月9日，双方签订终止办学协议，并约定还款计划。2012年5月7日，经教育部

及该省人民政府批准，Z大学G学院转设为民办本科高校M。与此同时，M认为母体高校与其不是合伙投资关系而是合作办学关系，其在先前合同中约定的管理费无效。故M拒绝支付拖欠Z大学管理费，Z大学要求按合同履行，并要求联合办学的H公司承担连带责任，双方因此走上法律诉讼的道路。案例3（裁判文书号2016）鄂01民终3125号）：2001年W大学和某教育集团联合举办W大学L学院，并签订办学协议。在合作办学期间，W大学提供了“学校名称”、“专业管理人员”、“高校管理知识和经验”、“授予文凭和学位的资格”等无形资产和资源，L学院每年支付相应的管理费。2010年通过签订一系列的合同，约定W大学L学院如转设需支付给W大学资产增值费以及过渡期的管理费。2011年11月，教育部同意W大学L学院转设为普通民办高校N，N认为，其转设之后，W大学收取管理费是违反国家法律规定且损害社会公共利益的行为，拒绝支付。双方协商未果后，W大学拿起法律武器维护自身的利益。

（二）研究方法

本研究主要使用文本分析法，具体说来，即

对文本进行科学的抽象，将文本内容从一个无结构的原始文本转化为结构化的可以识别处理的信息，通过比较、分析、综合，把内容分解为分析单元，由此来判别所表示的客观事实，从中提炼出评述性的说明。根据研究的问题域，即独立学院转设中因管理费支付、合理回报获得、产权分割等引发的法律纠纷问题，确立相应的分析维度（也称之为类别系统），对诉讼文本所呈现的信息进行分类处理。结合独立学院创办背景、创办过程、合作双方的责任约定，以及产生法律纠纷的博弈点、法律的判决结果、判决依据，严格地抽取典型个案的相关信息，提炼“本土概念”，通过资料中的概念类别和属性的整合、区分选择以及理论写作描述这四个过程，实现研究者与所得资料的不断对话，从而“剥丝抽茧”般地获得研究的结论。

三、独立学院转设法律纠纷的案例分析

通过法院判例文本中管理费性质和合理回报两大焦点问题进行分析，以独立学院、母体高校、投资方的诉求作为分析维度，形成解析图（如表所示）。基于此图可获知：

案例诉讼文本的法律纠纷要点分析表

双方博弈点及法院判决	分析维度	独立学院诉求点	依据	母体学校的诉求点	依据	法院判决结果	依据
案例1：H大学R学院 [裁判文书号（2014）庆商初第63号]	关于合理回报	母体学校没有取得所谓合理回报的主体资格	按照章程，该独立学院为非营利性学校，母体学校是举办者不是出资者，实质上未出资。	收取管理费的方式作为回报是合法有效的	其以知识产权等方式进行出资，表现为给独立学院提供大量师资力量、教育教学设施，并提供管理，为学生颁发毕业证书	支持以每年学费20%的管理费作为母体学校的回报。	母体学校以固定资产的形式对独立学院进行了投资，是出资人，按照民办教育促进法四十四条第一款规定，可以在办学结余中按照一定比例获得回报
	管理费的性质	收取的管理费是学费的一部分，学费是学校的资产，是办学积累，不是办学结余	该独立学院是非营利性组织，不要求合理回报，任何人都没有截留学费	收取管理费是合理的合法的回报	法律允许出资人取得合理回报，且以合同的形式约定管理费即为合理回报	管理费是母体学院的合理回报	母体学校提供了仪器、设备进行固定资产投资，在办学中给予了应有的支持，是出资人。
案例2：Z大学R学院 [裁判文书号（2015）鄂民二终字第00075号]	关于合理回报	收取管理费实为收取高额投资回报，系以合法形式掩盖非法目的	违反《独立学院设置与管理办法》规定，收取高额的回报	以管理费作为合理回报是根据合同依法可以收取的对价	母体学校不是出资人，与独立学院是合作办学关系，依约提供了办学资源，理应收取合同约定的对价。	关于管理费的约定合法有效。	认为该纠纷是双方基于协议履行产生的合作纠纷，并非合作过程中的投资、利益分配导致的纠纷。《独立学院设置与管理办法》只是管理性规范而非强制性规定，不能引起合同条款无效的法律后果。
	管理费的性质	收取管理费的实质获取高额回报，管理费应从办学结余中提取	根据《独立学院设置与管理办法》等规定，认为管理费应从办学结余中按比例收取，要求对办学结余进行评估。	管理费属于办学中必需的、合理的开支，其性质应界定为办学成本。	母体学校和独立学院是共同合作办学，非合伙和投资关系。母体学校提供校名和管理资源等资源，双方不存在须厘清投资比例和利润分配的问题。	支持母体学校的诉讼请求	符合自愿、公平、等价有偿的原则，不违反法律、法规的禁止性规定。母体学校不是出资人，管理费属于办学成本。
案例3：W大学L学院 [裁判文书号鄂01民终3125号]	关于合理回报	独立学院转设后，母体学校不是投资方，没有从办学结余中取得合理回报的权利。	民办教育促进法第五十一条规定	收取管理费系依照合同约定取得的对价	母体学校通过无形资产和资源的投入参与合作办学，并派遣相关管理人员利用其高校管理知识和经验对共同举办的学校进行有效管理，合理合法获得合同约定的对价。	收取管理费行为不属于提取回报，系依照合同约定取得对价，并非违法。	母体学校提供学校名称、高校管理知识和经验等无形资产和资源，独立学院支付管理费是双方合作办学的基础，符合自愿、公平、等价有偿的原则。
	管理费的性质	管理费实质是无形资产增值费	从法人所有权的角度看，独立学院为民办非企业法人，预先提取必然损害独立财产权，违反国家政策和法律法规。	管理费的性质，其实质不是办学结余，而属于办学中必需的、合理的开支，应界定为办学成本。	在独立学院的招生过程中，提供了校名使用权和教学管理资源	支持母体学校的诉讼请求	管理费的收取是基于独立学院以母体学校名义招收学生和利用的资源，并非属于摊派的乱收费，是办学成本

（一）合理回报的掩饰性弱化了司法对独立学院的救济功能

“合理回报”最早出现在2002年全国人大常委会制定的《民办教育促进法》，即“民办学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他的必需费用后，出资人可以从办学结余中取得合理回报。取得合理回报的具体办法由国务院规定。”该条款赋予了独立学院出资人取得合理回报的权利。有学者认为合理回报是基于我国国情的一种独特的制度安排，它实际上是对民办教育中已经存在的营利行为的一种妥协或变通。2004年，国务院颁布《民办教育促进法实施条例》，但是该条例对于合理回报的提取程序、额度规定较为模糊，难以操作，导致政策设计迟迟难以落地。由于法律滞后于独立学院的发展，政策对“合理回报”中的回报幅度、回报如何分配等问题没有明确界定。因此“合理回报”的出现固然吸引投资方的投资，但相关规定的不明确为后来纠纷的产生埋下了隐患。

从上表可知，三个案例中的独立学院都把母体高校不能获得合理回报作为诉求点之一。案例1中独立学院明确提出该校为非营利性学校，不要求取得合理回报，按照学校章程，母体高校不是出资人，也不具有合理回报的主体资格。案例2和3中的独立学院认为母体高校以收取管理费掩盖获得合理回报的事实不应该获得支持。

法律的判决结果主要有两种情形：第一种情形支持母体高校从独立学院的办学结余中获得一定比例的回报。如案例1，法院认为母体高校在办学之初提供了仪器设备等固定资产，因此母体高校既是举办者也是出资人，适用《民办教育促进法实施条例》第四十四条第一款之规定，出资人根据民办学校章程的规定在每个会计年度结算时从办学结余中获得一定比例的回报。

第二种情形如案例2和3，法院支持母体高校以回收办学成本的方式从学费中扣除“管理费”。法院认为，母体高校在举办过程中提供了校名、高校管理知识和经验以及部分资源设备等，这些投入属于独立学院的办学成本，并且双方在合同中以管理费的形式约定母体高校的收取份额，并可以从学费中直接划拨收取，这符合契约精神。

这两种判决结果都存有事实上的缺陷：第一种情形中，法院认为母体高校是出资人，可以获得合理回报，但是忽略了合理回报的前提要件之一是在办学结余中抽取。H大学收取学费的20%显然并非是办学结余，只是按照合同的默认方式收取。在第二种情形中，法院的判决依据在于认为母体高校收取的管理费即办学成本，在母体高校对独立学院存在真实投入的情况下，要求独立学院应该按照合同履行。这实际上是并没有对管理费的性质进行认定，也没有对管理费包含的要素进行厘清，只是默许了母体高校借助管理费的名义收取一部分合理回报的事实。事实上，《民办教育促进法实施条例》对收取“合理回报”的规定有两个前提：一是合理回报必须来自办学结余；二是必须对既有的资产进行清算，按照比例分成。但是由于独立学院创办之初双方签订的协议多数只是简单规定管理费的比例，没有进行成本核算，也没有明确无形资产所占比例。一旦出现纠纷，司法实践中缺乏具体的法律政策可供参考，只能依据合同来作为判定的依据，无法发挥出司法对推动独立学院转设的救济功能。

（二）管理费的模糊性带来独立学院办学收益的不恰当分割

母体高校是否可以收取管理费、如何收取等问题界定不明，独立学院所依附的母体高校往往采用较为模糊的“管理费”来获取利益，有意无意掩饰所谓的“合理回报”，以规避可能产生的道德风险。管理费的模糊性成为独立学院转设纠纷的第二个焦点问题。

案例2和案例3母体高校之所以能够胜诉，主要在于法院对管理费进行基于司法解释权范围内的认定和判决。法院认为，母体高校以固定资产投资的方式对独立学院进行了投资，管理费约定系双方的真实意思表示，应按照自愿、公平、等价有偿的原则履约。执行案例1中，法院认为独立学院在创办和发展过程中，母体高校与投资方是“共同联合办学，而非合伙和投资关系，双方不存在须厘清投资比例和利润分配的问题，管理费属于办学中必需的、合理的开支，其性质应界定为办学成本。”案例2中，法院认为，“母体高校在办学中提供了学校名称、高校管理知识和经验等无形资产和资源，独立学院支付管理费，其实质不

是办学结余，而属于办学中必需的合理的开支，应界定为办学成本。既然是办学成本，那么理应从独立学院办学成本中先行提取管理费，即不经利润分配程序，而是作为成本直接划转，从独立学院的办学支出中直接先行支付。”

但事实上，管理费是否就等同于办学成本？回答这个问题，首先需要明确哪部分属于办学成本。根据《独立学院设置与管理办法》第四十条和教育部《关于〈独立学院设置与管理办法〉的工作说明》的规定，“独立学院使用普通高等学校的管理资源和师资、课程等教育教学资源，其相关费用应当按照双方约定或者国家有关规定，列入独立学院的办学成本。”可见，该规定将管理资源与师资、课程等教育教学资源并列，认为母体高校收取的管理费是教学科研等运营保障相关的服务，属于办学成本的范畴。如此，管理费的性质本质上是独立学院使用挂靠举办高校的管理、教育教学等资源的对价。由此可以推断，母体高校所提供为保证独立学院发展所需的教學管理资源、知识、课程等应该按照办学成本进行核算。

除此之外，独立学院在创办之初经常借助母体高校的校名进行冠名，这也是双方常引发的焦点问题，应如何认定？《独立学院设置与管理办法》第十三条要求对母体高校投入至独立学院的无形资产进行评估，并由合作办学各方按照法律、行政法规的规定约定出资比例。简言之，独立学院使用的母体高校校名，实质上是母体高校无形资产的投入，应该评估其价值并折算为出资比例。可见，校名等无形资产不应该作为学校的办学成本。

明晰了办学成本的性质之后，有必要进一步明确管理费与办学成本二者的关系。当母体高校收取的管理费完全是办学成本部分的，可以不考虑独立学院是否存在办学结余，在实际收取的学费中先行支付。但是，对于母体高校校名使用权，如上所述，应该认定为无形资产投入，属于“投资收益”，应在办学结余中给予支付。

案例2和案例3的法院判决实质上混淆了管理费的双重性质，认为管理费既属于办学成本又是办学收益。在没有对管理费的性质进行厘清且未对无形资产投资比例进行确定的情况下，法院实际上认同管理费即合理回报，将其与母体高校的

投入成本进行绑定，并默许独立学院以管理费的形式支付给母体高校，尽管这种支付受限于既有经验的不足以及双方合作所应有的情分，甚至某种意义上讲并非完全是独立学院真实的意思表达。可见，管理费的模糊性，使得独立学院本具有不确定性的办学收益被固定下来，部分母体高校强行获得了收益，独立学院却承担经营责任和风险，造成办学收益的不恰当分割。

（三）产权的混乱导致独立学院办学风险的不合理分担

独立学院的产权结构是由不同产权主体多元投资、互相渗透而形成的，产权结构的混合化是其基本特征。独立学院产权的重要性在于“事实上它能帮助一个人形成他与其他人进行交易的合理预期”。只有责权利明确了，运作才会有秩序。然而，这种多元的产权结构在独立学院办学中发挥各方比较优势的同时也衍生了产权混乱的问题。

从三份诉讼文本可以看到，投资方与母体高校引发纠纷另一个重要原因便在于产权的不清晰。由于母体高校与社会力量合作方签订的办学协议并未明确双方各占产权的比例，独立学院在滚动发展中，其扩大的资产与独立学院原始积累捆绑在一起，未及时厘清，一旦转设，混乱的产权关系在利益面前容易失衡。

如案件1，H大学认为其作为联合办学一方提供了仪器、设备，以固定资产的形式对独立学院进行了投资，应该享有一定的产权，以管理费的形式每年收取学费的20%，从而获得产权的收益是合法合理。H大学R学院则认为，按照章程独立学院是独立法人，对学校的办学积累依法享有独立的法人财产权，H大学只是举办者，没有权利支配R学院的财产。案例2中，Z大学G学院与母体高校的纠纷焦点也源于双方在创办之初不明晰的产权关系，既未对资产进行清算，也未约定出资比例。在案件2的判决中，法院认为“母体高校与投资方只是共同联合办学，二者非合伙和投资关系，母体高校既非投资人更不是股东……之后双方签订的《补充协议》中亦明确学院建设的全部投资由集团承担，双方不存在须厘清投资比例和利润分配的问题。”因此，法院判决“应该按照合同约定，由R学院支付给母体高校相应的管理费。”

可见，产权的混乱是引发独立学院转设法律纠纷的重要导火线。在产权不明的情况下，基于产权而衍生的债权、物权也必然混沌不清。独立学院的使用权、占有权、收益权及处分权模糊不清，一旦产生纠纷，在司法判决中，往往以《合同法》为判断依据，合同内容被法律所保护和支持，原有合同中的历史缺陷问题没有得到修正。从某种程度上说，由于产权模糊，导致独立学院独立承担办学的风险，而母体高校独享办学收益。

（四）公办高校参与办学潜藏国有资产流失风险

独立学院的转设意味着对原有的利益格局进行重新调整，转设的风险不是单向的，对于公办高校而言，风险主要体现在国有资产的流失。独立学院发展之初，母体高校主要利用学校名称、知识产权、管理资源、教育教学资源等参与办学。这部分的对价一般体现在独立学院向母体高校支付一定比例的管理费中，也就是说管理费实际上包含着三类：一是母体高校的硬件设备资源，即在开展教育教学、行政管理及其他相关活动中所需承担的资源损耗等，如仪器设备、图书馆和实验室资源等。二是母体高校的管理经验、规章制度、教学资源等软资源，即旨在确保独立学院教育质量、提高教育水平的师资队伍和教学管理资源，如制定发展规划、招生计划、输送师资和管理人员、提供教育教学指导等。三是为吸引考生并提升独立学院社会美誉度使用母体高校校名冠名权等无形资产。第一种和第二种投入属于保障独立学院运营的基本费用，是维持其正常功能的必备要素。第三类无形资产实际上是附着于投资方的有形资产上，由于无形资产的无形性和依附性，不容易分割开来，母体高校对独立学院进行其办学所需的固定资产和相应管理服务投入的同时，也让渡了历经数十年积累形成的“名校”这一宝贵的无形资产和商标特许权。不管哪种形式的投入，由于公办高校的资产源于财政拨款和政策性收费，是国家资产的重要组成部分，因此从性质上看，这部分投入应属于国有资产的范畴。

但是在实践中，由于没有明晰管理费性质，投资方往往拒绝支付。本研究选取的3个案例都存在着同样的问题，即独立学院或企业投资方以“非营利性学校不能分配办学收益”为由，将本

质上属于办学成本的管理费定性为办学收益而拒绝支付。但是独立学院自身发展而逐渐积累的资产专有性并不是凭空产生的，正是母体高校在过去办学中发挥了作用，其相当一部分是母体无形资产培育的，不论自身品牌还是教育教学管理资源以及本科教育教学许可权，都蕴含了母体高校无形资产的价值，只不过载体发生了变化。《民办教育促进法实施条例》第6条规定：“参与举办民办学校的公办学校依法享有举办者权益，依法履行国有资产管理义务，防止国有资产流失。”《民法通则》规定：“国家财产属于全民所有。国家财产神圣不可侵犯，禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、私分、截留、破坏。”独立学院转设脱离母体高校时，如果不支付品牌使用费就一了之，将严重损害公办高校的合法权益，也间接造成国有资产的流失，因此转设中也潜藏着公办高校国有资产的流失风险。

四、独立学院转设法律纠纷的深层逻辑解读

通过对独立学院转设法律纠纷案例的文本分析可以看到，引发法律纠纷是独立学院在转设过程中矛盾的外化表现，这种纠纷背后隐藏着更为深刻的矛盾。

（一）教育公益性与资本逐利性存在冲突

3个案例产生法律纠纷的焦点在于母体高校获得“合理回报”的合理合法性，双方围绕着这一问题展开博弈。我国独立学院的建立和兴起源于政府为缓解高等教育投入不足而鼓励社会力量办学，其创办模式不同于西方国家的捐资办学，本质是投资办学。调查显示，80%的独立学院由房地产企业投资举办，尽管教育行业本身是公益性行业，但是国情的差异性和政策导向使得独立学院从创办之初就兼具教育的公益性和资本的逐利性。独立学院作为一种特殊的复杂性社会组织，兼具教育性、学术性、公共性、产业性（投资办学）等多重属性。独立学院所具有的多重属性造成与独立学院相关的民办高等教育政策的特殊性，也带来独立学院发展中存在的种种障碍：一方面，属性的多元化常常成为各利益主体博弈时不同利益方各执一词的有利武器；另一方面，对这一问题的认知模糊带来法律判决中的难以操作，在司法实践中，法院的判决往往依从合同所约束的契约精神，而忽略了独立学院产生的特殊

性以及其内蕴多重属性所带来的矛盾，这种判决不能不说也隐藏着对资本产业性和教育公益性认知的模糊。

（二）法律政策迟滞于独立学院发展实践

面对独立学院的异军突起，我国理论界和政策部门有些措手不及，突出的表现便是理论和政策的出台迟滞于独立学院的发展现实。特别是随着独立学院发展出现的新情况、新问题，理论界的前瞻性研究不足，政策的权威性不高，法律效力等级低，难以发挥对独立学院发展的指导作用，使得身置多重困境中的独立学院无所适从。

《独立学院设置与管理办法》虽然对独立学院的办学进行了规范，但仅仅是部门规章，没有上升到法律层面，一旦涉及到实质性问题，往往无法产生约束性作用。案例2中Z大学G学院与母体高校的案例纠纷中，法院在判决的时候认为，《独立学院设置与管理办法》只是管理性规范而非强制性规定。“独立学院”诸多问题已经突破了现有法律法规关于法人规定的框架，法律的滞后性已经难以适应不断发展的社会实践。

当前，涉及独立学院的法律法规在实践中存在两大问题：一是缺乏可操作的细则。国家正积极推进独立学院转设为普通本科高校，但是，民办教育法律体系和省级实施方案不够健全，例如，母体高校能否继续向独立学院收取品牌资源费或管理费、无形资产如何评估，目前缺乏相关权威规定。二是政策法律与历史事实存在冲突之处。《民办教育促进法实施条例（修订草案）（送审稿）》第七条规定，“公办学校不得举办或者参与举办营利性民办学校。”此举意味着公办高校举办的独立学院不能选择营利性，然而许多投资者当初是在法律鼓励背景下出于投资办学目的才创办独立学院，两者形成冲突。可见，独立学院发展过程中法律政策的滞后性甚至政策文本语焉不详等问题，使得独立学院转设面对纠纷判决缺乏有效的法律制度依据，并给多方利益主体的不理性博弈留下空间，独立学院与母体高校的诉讼焦点背后实际是政策的盲区和法律空白点的博弈。

（三）历史合理性日渐消逝与现实合法性尚未重塑

按照新机制和新模式创办的独立学院是我国

高等教育改革发展中浓墨重彩的一笔，在我国高等教育发展中扮演了四大角色，即高等教育大众化的贡献者、政府财政压力的分担者、母体公办高校的创收者、办学体制改革的促进者。可见，独立学院作为我国高等教育大众化发展的试验田、先行军，有其存在的历史合理性和必要性。

但随着我国高等教育生态的变化。特别是高校的分类发展与治理，现代职业教育体系的构建，民办教育法规政策的不断完善和调整，独立学院创办之初的“历史合理性”日渐消逝，其在实践中呈现出的历史遗留问题和现实法律政策矛盾凸显、盘根错节，具体表现为体制不顺、产权不清、身份不明、治理结构不健全等。独立学院法人性质在理论上和实践中一直存在着争论，有学者认为，独立学院可以视作公益性企业法人，不仅是一个企业化的组织，而且是一个营利的单位。这些争议和矛盾都表明独立学院发展的历史合理性正在消逝，进入了一个需要重塑现实合理性的新时期。

当前，国家政策积极推进独立学院转设，历史问题和现实矛盾多元交织，不同利益主体博弈引发转设纠纷频发，凸显独立学院的发展亟需在我国现有的法律框架内重新树立其“合法性”。然而，现实中合法性尚未重塑，其又陷入新的制度性困境，利益主体在政策无所依托的恐慌中难以顾全整体利益，形成发展的内部牵制和损耗。

五、防范独立学院转设法律风险的对策

独立学院转设为普通高等学校是一项重大的制度变迁。伴随着2020年5月《教育部办公厅关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》的出台，全国257所独立学院即将告别历史舞台，在此背景下，如何建立以政府为主导的独立学院转设综合协调机制，营造良好的教育生态，化解独立学院转设的法律风险，是一项紧迫而重要的任务。

（一）拓展教育救济渠道，健全纠纷解决机制

众所周知，独立学院脱离母体高校支付给母体高校的“分手费”，是投资方和母体高校在独立学院成立之初为了维护双方切身利益而借助契约作出的一种约定，其存在的初衷主要是通过契约交易，对双方未来的行动作出承诺和规范。根据《中华人民共和国合同法》第一百零七条规定，独立学院使用了母体高校品牌，利用了母体

高校教师资源，脱离母体高校时索取“分手费”，是“合理合情合法”的。但是，从现实情况看，高额的“分手费”以及独立学院在办学过程中已经向母体高校支付的“管理费”已经成为独立学院进一步发展的重要制约力量，甚至成为其难以承受之重，这也是独立学院和母体高校产生纠纷对簿公堂的直接原因。江苏省《关于加快推进独立学院规范发展的意见》规定“母体高校在独立学院转设时不得以无形资产增值名义向独立学院收取费用。”

从三个案例的判决情况看，司法并未能够很好发挥出其应有的救济功能，直接原因在于，管理费问题隶属于第四级第九十项“保证合同纠纷”，属于平等主体民事争议范畴。因此法院判决更多是依据合同法的原则来约束民事主体的权力和责任。诚然，司法作为定纷止争的有效工具，是保障公民权利和实现社会正义的最后屏障。从理论上说，教育纠纷应当至少有三种救济渠道：其一，学校内部救济，如申诉；其二，教育行政部门与其他机构救济，如行政复议和教育仲裁；其三，司法救济，如民事诉讼和行政诉讼等。但是，目前我国缺乏完善有效的学校内部救济制度，而且对替代性纠纷解决机制的探索也十分欠缺。具体到独立学院转设的这三个案例中，按照现有的民办教育制度框架，教育部门对“分手费”没有管辖权限，而独立学院转设纠纷产生的深层次原因则在于独立学院创立发展的特殊性、纠纷产生利益主体的多元复杂、历史遗留问题难以修复以及当前法律法规相对迟滞的多元交织。正是因为历史问题和现实困境的交互作用，使得独立学院面对转设纠纷仅仅依赖司法救济的方式未能获得良好的效果，需要多元拓展教育的救济渠道。作为政府，正视独立学院转设中的遗留问题、焦点难题等，应该鼓励不同利益主体之间的协商对话，探寻适切的解决之道，营造良好的权力救济氛围，化解独立学院转设纠纷的多重矛盾焦点，或许可以弥补单纯依赖司法救济的缺陷，从而更好促进独立学院平稳转设。

（二）重构独立学院的利益格局，兼顾多方利益

独立学院的发展是地方政府、母体高校和社会投资方等多方利益相关者协调创办的结果。当

前，独立学院走到了新的十字路口，未来如何发展同样需要多方利益主体在顾全大局的前提下协商解决。独立学院“制度变迁中不同利益主体的博弈，是穿越‘十字路口’的难点所在，解决的办法是‘求同存异’。”应该认识到，独立学院多元利益主体之间的博弈，并非完全是零和博弈，但也不完全是合作博弈，为此，应在不同相关利益者之间整合其价值取向与需求导向，使各相关利益主体方保持一种动态的博弈均衡，实现共同利益最大化。基于此，可尝试构建独立学院三角利益格局的模式，形成以政府为协调中心，以独立学院、母体高校、社会投资方为角力的利益格局，建立以政府为主导、兼顾多元利益群体的综合协调机制，推进独立学院的转设。

独立学院从举办之日起，关于公益性和营利性的问题就饱受争议。一方面，独立学院是在高等教育需求旺盛、政府无力满足所有接受高等教育意愿的背景下兴起的。独立学院是高等教育“投资办学”的产物，体现了教育的市场化趋势和资本天然具有的逐利性。另一方面，独立学院是我国高等教育的重要组成部分，其“公益性”与国有性质的公办高校一样是通过教育的正外部外溢性表现出来。从根本上看，独立学院不是为了谋求经济利益，而是为人类社会生存和发展创造各种基本条件的事业，公益性是独立学院作为一种办学形态的本质属性。独立学院产生法律纠纷的根源也在于没有正确认识这一矛盾的对立和统一。因此，要缓和资本逐利性与教育公益性的冲突，明晰独立学院转设过程中各相关投资方的补偿办法，平衡各利益相关者的权益，努力推动资本逐利性和教育公益性从冲突走向共生融合。

（三）解决历史遗患，引入第三方评价机制

独立学院的发展是摸着石头过河，由于在合作办学之初并未对无形资产进行科学的评估，在发展过程中缺乏风险监控预警机制，这些问题持续积累成为独立学院转设中的痛点和主要障碍。独立学院转设纠纷判决的难点也聚焦在公办高校品牌的无形资产作价评估问题，具体表现在三个方面：一是母体高校无形资产及其增值部分因初始设立时没有明确约定，各利益主体间难以达成一致意见；二是转设牵涉到资产分割和结算，挂靠母体高校的校名是一种无形资产，其具有无实

体性的特点，评估范围和对象难以明确，导致评估难度很大；三是现有评估机构的资质缺乏可信度。由于缺乏统一的法律规定及权威的管理部门，评估市场不成熟，评估机构所作的结论难以客观公正，从而失去其权威性。

解决这一问题的最好办法是引入具有独立学院评估资质的第三方评价机构，教育主管部门可积极遴选并委托第三方评估机构，对公办高校无形资产依法作价，如全球四大会计师事务所已经承接过这方面的业务，并出具过评估报告，如能积极完善这一评估机制，将有效调节独立学院和母体高校资产纠纷矛盾，理顺母体高校、投资企业和独立学院之间的产权关系，为独立学院的转设扫除障碍。

有必要强调的是，独立学院在转设过程中也要注意防控国有资产的流失风险，将无形资产带来的增值部分纳入独立学院集体所有，确保教育公益性。特别是母体高校以自身品牌、土地、房屋、仪器设备等国有资产举办的，要按照国有资产管理规定确认益，健全国有资产监督管理责任制。独立学院成立时使用的国有资产要单独记账核算，其转设涉及国有资产处置或使用的，要按照国有资产评估相关规定，由民办教育主管部门牵头聘请国有资产评估机构进行评估，评估结果要向社会公示，要按照规定履行备案程序。总的说来，独立学院的转设不仅要保障独立学院的利益，也要依法保证母体高校的合理权益，特别是防止国有资产流失。《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》明确提出，“举办独立学院的公办高校要将独立学院转设或者举办者变更、地址变更列为三重一大事项”。“要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。”

（四）厘清管理费性质，实现管理费的合法性重塑

独立学院与母体高校之间的经费纠纷，实质是双方不完全契约下的利益再分配产生冲突的产物，其不仅仅是一个经济上的财务核算问题，更是一个关系双方利益合法性的法律问题。因此，应结合实际情况，从法律和制度层面进一步明确厘清独立学

院的管理费性质，实现管理费的合法性重塑，才能化解办学风险、有效解决合作纠纷。

关于独立学院向挂靠高校支付的“管理费”的性质认定，可归纳为两种情形：一是独立学院的办学成本；二是其办学收益。如果是办学成本，该项管理费就应该直接支付，而不论独立学院当年度是否有办学盈余；如果是办学收益，则应对独立学院的成本收益进行核算后从其当年的办学盈余中支付，若没有盈余则不能支付。在实践中可以按照上述两种情形来认定管理费的性质。

在厘清管理费性质的基础上，政府应出台相关管理办法。独立学院在创办之初依托母体高校的品牌效应获得发展，由此支付相关的管理费是特定历史条件下的鼓励政策。但是应该认识到，母体高校的品牌效应是政府长期不间断的投入，是国有无形资产、是社会的公共财富。从某种意义上说，独立学院借母体高校的品牌创立，并不是在租赁其品牌。国家支持创办独立学院的初衷是“扶上马、送一程”，而不是公办高校建立自己的小金库。因此，一方面，对管理费的标准要出台指导性的意见，设置收取的比例幅度以及收取年限。例如，陕西省教育厅2017年明确发文规定，公办高校下调5-8个百分点的降幅降低资源占用费缴纳机制，使其保持在 20%-22%之间，双方重新协商签订合作协议。另一方面，应把管理费收取纳入公共财政的调控体系，而不是由举办高校直接分配，避免资源单位化、利益化。

为此，政府部门在完善独立学院相关政策时，需对分手费做出相关规定，从法律源头消除争议，既要确保国有资产不流失，又要保护独立学院举办者、师生的合法权益。总之，“管理费”的合法性重塑既要充分尊重历史，也要有助于学校的未来发展，还需相应的公共政策来调整各方利益、规范各方行为，为学校发展创设良好环境。

（阙明坤，浙江大学教育学院博士后，无锡太湖学院高教研究所所长，浙江杭州 310058；郑育琛，闽南师范大学马克思主义学院副教授，福建漳州 363000）

（原文刊载于《教育发展研究》2021年第5期）

我国独立学院转设风险分析与因应之策

雷承波

一、研究背景

为了进一步加快我国独立学院转设工作，引导民办高等教育公平健康规范发展，2020年5月教育部办公厅印发了《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》（以下简称《实施方案》），要求到2020年末各独立学院全部制订转设工作方案。独立学院转设不仅是管理者和举办者之间的双向博弈，更是母体高校、独立学院管理层、教师、学生、家长等不同利益相关者基于自身利益诉求展开的多维度博弈。由于各利益相关者在转设问题上意见不一、立场不一、认识不一、利益诉求不一，导致我国独立学院转设存在多种风险交织的情况。如果这些风险无法妥善处理 and 有效应对，不仅会影响我国独立学院转设的进程，甚至会严重影响到转设后独立学院的生存和发展。为此，深入分析探讨当前我国独立学院转设面临的风险具有重大的理论和实践价值，既有利于我国独立学院在转设过程中及时发现风险并有效规避，也有利于我国独立学院跨越式地向特色型精品一流民办高校迈进。

二、当前我国独立学院转设主要存在的风险

（一）政策碎片化的风险

碎片化（Fragmentation）一词，最早见于20世纪80年代后现代主义的有关研究文献中，原意指完整的东西散碎分裂成诸多的零块，后来被广泛运用到国际法、政治学、教育学以及管理学等领域。教育政策碎片化主要是指原本完整、系统、协调的政策内容和目标，由于承担教育政策制定的机构之间缺少有效沟通与协调，导致教育政策条款冲突甚至是教育政策规则制定混乱，严重影响教育政策整体效用的发挥。从目前来看，我国独立学院转设政策碎片化的风险主要表现在三个方面：

一是政策制定碎片化。“所谓政策制定碎片化，是指在政策形成过程中，对政策内容的设计与构建缺乏统筹安排和系统思考，导致制度衔接性、配套性、完整性不足的现象。”目前，我国独立学院转设政策制定碎片化的最大风险就是转

设与民办教育分类管理改革不衔接。民办教育分类管理改革是我国全面深化民办教育领域综合改革的重大的战略，也是推进我国民办高等教育内涵式发展的重要举措。按照当前的改革基本思路，独立学院也属于改革的对象。但是，根据现有转设政策，无论是《中华人民共和国民办教育促进法》（以下简称《民办教育促进法》），还是《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》，均没有涉及独立学院分类管理的问题。仅仅在《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）》）第七条中从宏观层面规定了独立学院不能直接登记为营利性学校，对于独立学院如何分、何时分、怎么分等核心问题却未有涉及。

《实施方案》中虽然提及独立学院如何转、何时转、怎么转等问题，但对转设后独立学院如何分缺乏明确导向。对于那些明确了最后分类截止日期的独立学院来说，极有可能还没有完成转设，所在省、市分类管理的选择时间节点就已经到达，也就失去了选择办学属性的机会，只能登记为非营利性。这显然有失公平、公正、公允，也有违我国民办教育分类管理改革的初衷。

二是政策执行碎片化。美国政策学者艾利森曾指出：“在实现政策目标的过程中，方案确定的功能只占10%，而其余的90%取决于有效的执行。”地方政府是政策有效实施和执行的基础与关键，然而在政策执行过程中，多数地方政府还秉承着“经济人”的有限理性和“以自我利益”为中心的思想，甚至采取地方保护主义，这些非理性化的表现使得政策执行产生碎片化。以教育用地为例，按照现有的教育政策设计，独立学院转设后用于扩大办学规模的教学用地，地方政府应以划拨形式无偿提供。然而，众所周知，土地出让金不仅是地方政府维系地方财政收支平衡的重要杠杆，也是地方政府实现政绩的重要手段。同时，根据2008年6月国土资源部公布的《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》第十六条：“项

目区建新地块要按照国家供地政策和节约集约用地要求供地和用地……按照同类土地等价交换的原则，合理进行土地调整、互换和补偿。”也就是说，在学校取得教学用地土地使用权后，不仅需要缴纳补偿、安置等费用，还需要地方政府用同类土地进行补充，才能确保“国家18亿亩耕地”红线不能碰。这就要求地方政府协同国土资源、房管局、当地党委等部门进行土地征收、拆迁、安置、赔偿等大量工作，甚至还可能需要“退林还耕”，大大增加了各行政部门义务的事项。在“无利可图”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”，导致我国独立学院转设政策执行碎片化，严重影响了我国独立学院转设工作的有序推进。

三是政策监管碎片化。目前，我国31个省级行政区域中已经有12个在教育行政部门中设置了专门负责民办教育管理的机构，如上海、重庆、四川等。可见，我国已经建立了比较健全的民办教育监督管理体系，但由于未建立系统的民办教育监督反馈体系，加之现有督导人员的专业性和能力水平不高，在政策执行监督的过程中普遍存在着“弱监”“虚监”“漏监”的现象，往往只是发几个文件，做一些规定，而鲜有具体的、可操作性强的配套政策。即便是出台了配套政策，大部分也是对上级政策的照抄照搬，对于税收优惠政策如何具体执行、独立学院如何分类管理等核心问题，要么语焉不详，要么敷衍了事。

（二）契约不完全的风险

不完全契约理论认为，契约是资源流转方式的一种制度安排，它规定了交易当事人之间的各种关系，或限定了当事各方的权利与义务。一旦签订，无须进行修改和重新协商。然而，现实中的契约多是不完全的，这将导致事前的最优契约失效。在我国当前的独立学院转设中，契约不完全的风险主要表现在以下几个方面：

一是人的有限理性选择引发的风险。在独立学院成立之初，为了维护投资方和母体高校双方切身利益而借助契约做出一种约定，以减少在长期的合作办学中出现的风险。但由于人的有限理性、外部环境的不确定性、信息的不对称性，既不能在事前把所有与独立学院相关的内容

全部写入契约条款之中，也不能对独立学院未来发展方向和路径做出预判，“更无法在政策中为各种或然事件的发生提前确定相应的对策并计算出契约事后的最佳效用”。相反，可能因为人的疏忽大意未对相关事宜权责进行明确，导致契约不完全而引发纠纷。然而，根据2019年最高人民法院颁布的《民事案件案由规定》所列的四级共计300余项案由，“合作办学协议纠纷”隶属于第四级第九十项“保证合同纠纷”，属于平等主体民事争议范畴。也就是说，按照现有的民办教育制度框架，教育部门对“合作办学协议纠纷”是没有管辖权的。一旦母体高校与举办者因转设利益纷争无法达成共识，只能向法院寻求公力救济。然而，尽管公力救济具有专门性、权威性、公正性等优点，但程序复杂、时间成本高却成为公力救济之“殇”。根据《中华人民共和国民事诉讼法》第一百四十九条规定：“人民法院适用普通程序审理的案件，应当在立案之日起六个月内审结。有特殊情况需要延长的，由本院院长批准，可以延长六个月；还需要延长的，报请上级人民法院批准。”可见，公力救济诉讼时间过长，不利于当前我国独立学院“能转尽转、能转快转”。

二是因信息不对称滋生机会主义行为进而引发的风险。尽管独立学院成立初期办学主体很复杂，但产权还是比较明晰的。一般来说，母体高校拥有全部无形资产产权，投资方占有全部有形资产产权。随着我国独立学院办学规模和资产总值的不断扩大，积累的资产由几千万元增至数亿元。但是，在契约中，很多母体高校只规定在契约期间的利润分配，而对契约结束后独立学院的增值财产归属只字不提，根据《民办教育促进法》和《独立学院设置与管理办法》，独立学院转设后资产必须过户到学校。一旦独立学院成为真正意义上的独立法人，处于悬置公共领域状态的增值资产将自动过户到独立学院。然而，从教育部2020年拟同意本科高等学校名单来看，已经转设为民办普通本科高校的60多所独立学院都在办学章程中注明了非营利性性质，但这仅仅是选择，并不具备法律效力。根据《民办教育促进法》第二十条，民办高校修订章程，只需学校理事会、董事会成员2/3以上组成人员同意即可。在当前我国民办高校董事会形式化、董事长“一言堂”的背景下，如果一些具有机会主义

倾向的投资举办者刻意隐藏自己的真实想法，利用制度变迁的时滞和事后信息的不对称，通过修订章程再将学校登记为营利性民办高校，势必带来国有资产的大量流失。

三是无形资产作价不确定性引发的风险。

《独立学院设置与管理办法》第十三条规定：“普通高等学校投入办学的无形资产，应当依法作价。”但是，从具体办学实践来看，大多数独立学院创办之初签订的契约中只规定举办高校收取一定的管理费，没有将与办学有关的无形资产计入独立学院的总投入中，没有进行成本核算，也未明确无形资产所占比例，再加之没有科学的计量方法，一些母体高校与投资方在对无形资产划分的认识和利益诉求方面存在重大差异，导致合作结束时发生激烈的争吵，甚至走上法律程序。

（三）社会不承认的风险

德国著名社会理论家阿克塞尔·霍耐特认为：“社会生活的再生产服从于相互承认的律令，只有当主体学会从互动伙伴的规范视角把自己看作是社会的接受者时，他们才能确立一种实践的自我关系。”承认是社会认同及品牌主体性形成的必要条件。一个品牌镶嵌在特定社会结构中，其承认过程受到政治、经济、文化以及社会环境等诸多方面因素的影响与制约。经过十多年的努力，我国独立学院品牌价值得到了社会的初步承认。这种承认不仅反映在高校共同体内部的同行承认、高校共同体之间的他者承认、高校共同体外部的社会承认，如“公众满意·中国十大名牌独立学院”“新浪教育盛典·中国十大品牌独立学院”“中国最具影响力独立学院20强”“中国最具品牌价值独立学院”等，更是深深扎根于全体师生员工的文化认同和价值观念之中。

2020年8月20日，教育部办公厅印发《高等学校命名暂行办法》，其中第五条第二款规定：

“（高等学校名称中使用地域字段）原则上不得冠以学校所在城市以外的地域名；省级人民政府举办的学校可以使用省域命名，其他学校确需使用省域命名的，由省级人民政府统筹把关，但须在名称中明确学校所在地。”第九条更是明确规定：“由独立学院转设的独立设置的学校，名称中不得包含原举办学校名称及简称。”这些规定对转设后的独立学院来说，很可能引起社会不承

认的风险。这主要是因为当前社会上已经形成了“以名取校”的思维定势。然而，独立学院转设后，不仅要“降格”为学院，还要在新校名中冠以城市名，很容易产生学校仅仅是一个市属的普通民办专科学校的误解，无形中就降低了学校的档次和影响力。由此，一部分未转设独立学院的举办者可能会为了谋求一个好的校名，而想方设法地向热门大城市搬迁或者在热门大城市设置分校。这显然与国家“力争每个地市至少有一所本科高校”的政策导向相抵牾，不利于教育普及和教育公平。

（四）资金短缺的风险

我国民办高校大多是“以学养学、滚动发展”起来的，既没有国家财政预算支持，也没有相应的国家优惠扶持政策，学费收入是其主要经济来源。近年来，随着人民群众优质教育需求的日益增长，一些民办高校盲目地追求“高大上”，导致学校入不敷出。根据胡卫等2012年的调查：“在全部212所被调查学校中，贷款规模在3000万元以上的占到17.46%，其中1亿元以上的占到10.38%，而这部分学校几乎全部为民办高校……民办高校平均负债率在30%~40%之间，是民办中小学平均负债率的3倍左右。少数民办高校负债率超过50%。”独立学院转设为普通民办本科高校后，必然需要更多的资金投入。这对于本就捉襟见肘的独立学院来说，无疑是雪上加霜。

一是脱离母体高校需要缴纳的“分手费”。

“分手费”是一直困扰我国独立学院转设的棘手问题。早在2014年就有学者对向独立学院索取“分手费”的合理性提出了质疑，主要是基于独立学院属于公益教育事业范畴，不以营利为目的。但事实上我国有近七成独立学院处于各类投资资本掌控中，也确实存在一些逐利行为。更为重要的是，这里的“分手费”不仅包括独立学院使用母体高校品牌和其他资源的费用，而且囊括部分与母体高校“分手”时无法估价和计量的无形资产、增值资产等。有鉴于此，独立学院转设之后，向母体高校缴纳一定的“分手费”也是合情合理的。

二是建设实验室、实训基地、孵化园等的资金。在合作办学之初，为了解决独立学院教学资源匮乏、资金投入严重不足的问题，一些独立学院采取与母体高校共建共享实验室、实训基地等模式，一方面极大地缓解了独立学院举办者的投

资压力，另一方面又充分利用了母体高校的资源优势、师资优势、品牌优势，满足了部分学生家长读名牌大学的愿望。然而，独立学院转设为普通民办本科高校后，按照教育部门的转设要求，不能再共享共用母体高校的教学资源。这就需要举办者投入资金建设新的实验室、实训基地和孵化园等，从而维持学校日常教学的正常开展。

三是提高教师福利待遇的经费。我国独立学院具有半公半私的性质，奉行“多劳多得”的基本原则，这就决定了独立学院教师具有“自然人”与“经济人”的双重属性。一方面，通过培养适合社会经济发展的人服务社会，体现教育工作者的“自然人”身份；另一方面，在市场经济背景下，基于自身利益的最大化，选择更好的薪资福利、更优的工作环境、更大的发展空间，体现“经济人”逐利的特性。随着独立学院大批量的转设，我国民办高等教育市场将面临较大的师资缺口。在缺乏可信承诺制度安排的情况下，教师的“经济人”属性将被无限放大。如何引进优秀人才和留住核心骨干成为当前独立学院所面临的一个重要课题，而提高薪资福利待遇、完善晋级制度是重中之重。

三、化解独立学院转设风险的因应之策

（一）完善政策体系，健全监控机制

制度是一种稀缺性资源。新制度经济学认为：“制度稀缺性可源于制度供给的有关约束条件。尽管表面上看人们可以按照自己的需要和意愿来选择制度，现实生活中制度资源也相当丰富。但制度变迁的条件和成本限制了人们的选择空间，甚至扭曲了人们的‘理性’行为，以致现存的制度安排难以达到最优水准。”当前，我国独立学院转设正处于攻坚期和深水区，迫切需要教育行政部门统揽全局、着眼长远，把握大势、开门问策，切实发挥好先手棋和突破口的作用。

第一，加强顶层制度设计。在民办教育新法新政背景下，教育部门应从国家层面整体谋划，减少顶层设计的“时滞效应”，克服决策的碎片化和行为的短期性。要将独立学院转设工作纳入民办高等教育综合改革体系内，与民办高等教育分类管理政策有机衔接，构建独具中国特色的民办高等教育一体化发展模式。在加强顶层制度设计的同时，还要重视独立学院各相关利益主体的

利益诉求并在制度设计中给予充分考虑，建立完善的民办高等教育意见反馈机制。

第二，强化地方政府担当。地方政府处于“宏观之末、微观之首”，应主动担当作为，发挥好省、市级统筹的作用，接好权力下放的“接力棒”，积极做好下放权力事项梳理、承接工作，确保行政权力下放接得住、用得好。针对当前我国独立学院校园占地面积普遍不足的情况，各地政府部门应秉承共享发展理念，积极转变用地观念，大力盘活一些适合办学的闲置楼宇、厂房、校舍等存量建设用地。通过“腾笼换鸟”等举措，优先租借给民办高校使用，既能大大提高土地资源的利用率，也能有效促进我国民办高等教育的发展。例如，日本在第二次世界大战后将大量闲置的义务教育学校校舍低价租赁给私立高校，推动建立发达的私立高等教育系统。

第三，加快监管内控机制系统化。“有效的监督是政策得以顺利实施的重要保证。”在民办教育政策执行过程中，相关行政部门要进一步健全政策监管内控机制，建立部门之间的信息函询协查机制，弥补监管短板，进一步促进监管内控机制由碎片化向系统化转变。要建立健全的民办高等教育政策执行监督考核机制和问责制度，通过定岗、定职、定责，确保各项权力落实到岗、责任到头。要规范监督队伍，严格把控监督队伍的入口关，不断夯实监督人员的业务技能和专业素养，努力提高监督人员的法律意识和执法水平。

（二）明晰产权归属，防止国有资产流失

第一，理顺独立学院最终产权归属。“良好的产权界定将会优化资源的配置，进而促进经济的有序、健康发展。”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。为此，在转设时，一定要明晰独立学院财产权的最终归属。只有这样，才能充分调动社会力量投资教育的积极性，才能强化举办者、投资者和办学者的责任，也才能优化独立学院资源配置、确保国有资产不流失。国有民办型独立学院是国有企业或地方政府与母体高校联合举办的。对于这类独立学院来说，无论回归母体高校还是转设成独立设置的普通公办本科高校，产权都归国家所有，相对比较简单。而民有民办型独立学院是民营企业或个人与母体高校合

作举办的独立学院，性质属于混合所有制。对于这类独立学院来说，其产权可以采取三种处理方式。一是将国有成分资产依照法律或者国务院规定进行评估后，通过出售等形式完全转让给民营企业或个人，独立学院转设为普通民办本科高校，所有产权归转设后的民办本科高校所有。二是将非国有的资产转为国有资产，由政府购买或者投资者捐赠等，独立学院转设后的产权归国家所有。三是新引进社会资本的，严格按照法定程序进行举办者变更，现有独立学院的举办者可以根据其依法享有的合法权益与继任举办者协议约定变更收益，但不得以牟利为目的，不得涉及独立学院的法人财产，在继任举办者完成国有成分资产购买后，所有产权归转设后的民办本科高校所有。

第二，把好出资资产验收关。行政部门在对转设独立学院出资资产进行核算时，要坚持动态发展的原则，明确原始出资范畴。对历年办学过程中未从办学结余中提取合理回报的独立学院，建议将学校历年来滚动投入资产按照一定比例计入举办者的原始出资资产中。同时，坚持“三正确”，即正确运用权责发生制的核算原则，正确计提固定资产折旧范围和计提折旧基数，正确设置“非限定性净资产”科目。对举办者出具的有形资产和无形资产评估报告或验资证明，相关行政部门要对其真实性、合法性进行验证，严格把好审核关，对弄虚作假的举办者，要追究其出资不实的法律责任，确保国有资产不流失。

第三，建立科学合理的无形资产评估体系。首先，教育行政部门应协同其他部门制定完善的民办高校无形资产评估制度和专业标准，建立统一的资产评估信息服务网络体系，成立专门的民办高校无形资产评估研究与咨询机构。其次，教育行政部门在对学校进行无形资产评估时，应当要求学校提供无形资产的所有权或者其他财产权利的法律权属资料，并对法律权属资料及其来源予以必要的查验。例如，对学校外购无形资产进行验收时，应当要求学校出具无形资产所有权的有效证明等文件；对学校自行开发的无形资产进行验收时，应当要求学校出具研发部门、无形资产管理部门、使用部门、委托的第三方专业评估机构共同验收时的签字验收记录，以及出具由学校财务部门严格按照《企业会计准则》的规定填

写的《无形资产取得与验收表》等。

（三）强化品牌建设，凝练办学特色

品牌是一所学校的灵魂，是一所学校存在和延续的精神支柱，也是消费者选择学校时的风险减速器。“在当前高等教育竞争日趋激烈的态势下，一所大学要在竞争中赢得主动权，靠的不应是规模做大和层次提升，而应该是办学特色和自身品牌。”独立学院转设后，要重新塑造品牌，创新办学模式，关注每一个细节，“把简单的事情做好，把常规的事做到极致，把平凡的事情做到闪光，凝练出一条‘人无我有，人有我优，人优我精’的特色办学路径”。

第一，善借外力，多元渠道宣传。独立学院转设后一定要积极深化对外宣传，提高对外宣传的针对性、时效性。充分利用学校校报、电视台、广播台、微信公众号等媒体平台，对学校新校名进行大力宣传；发挥好学校官方网站的交互功能，开辟“互动专区”，在线解答学生和家長对学校转设的困惑。同时，及时向社会公布学校的年度工作计划和工作重点，让社会大众全面了解学校发展状况，为学校未来的持续健康发展创建一个良性的舆论文化环境。除此之外，学校还应与当地媒体、高层媒体建立广泛的、长期的合作关系。在学校举办一些重大活动时，积极邀请新闻媒体走进校园，向他们主动推销学校，充分发挥媒体的诚信效应，构筑起学校对外宣传的平台。

第二，厚植爱校土壤，点亮校园文化。一所学校的本质，在于她的人文；一所学校的内涵，在于她的精神；一所学校的品位，在于她的气质；一所学校的精彩，在于她的文化。德国历史学家斯宾格勒认为：“每一种文化都植根于她自己的土壤，各有自己的家乡和故土的观念，各有自己的风景和图像。”独立学院转设后，要结合学校办学理念、人文精神、办学特色等，对学生进行“根”文化教育，让学生循着历史的指引回到原点，品读学校的发展历史，增强学生对于学校文化的认同感。同时，要努力构建校园文化建设的综合机制、全员机制与长效机制，坚持正面教育，在校园中设置体现严谨、求实、勤奋、创新等内容的校训牌等显著标志，点亮校园文化，形成有利于培养大学生思想政治素质、道德素质、文化技术素质的良好环境。

第三，创新教学模式，实行分层教育。我国独立学院的学生构成比较复杂，应根据学生的个性特点和未来就业意愿因材施教。例如，对有意愿考研和出国留学的学生，学校可以单独成立一个学习型班级，实行英语小班授课，增加英语口语、听力、写作等实践能力培养；对于有意愿参加公务员考试的学生，可以增加《行政职业能力测验》《申论》等专业知识培训。同时，要坚持“走出去”和“引进来”相结合的教学模式。一方面，邀请企业界、学术界的优秀专家、教授、学者来学校对优质学生进行专门授课和指导；另一方面，把优质学生送到其他兄弟院校相应专业进行学习，合格后获得相应的学分。这样既开阔了学生的视野，丰富了学生的阅历，也为学校节约了大量的人力资本，为学校发展注入了活力。

（四）拓宽筹资渠道，突破资金掣肘

独立学院是由公办高校与社会力量共同举办的。这就从本质上决定了独立学院要突破筹资困境，既需要国家准确地把握影响因素，通过政策调整、内部激励、文化引导等方式进行科学设计和精心指导，也需要独立学院主动转变观念，不断创新融资模式，做好“生财”“理财”“聚财”三篇文章。

第一，坚持政府扶持的主导地位。在民办高校政策扶持中，要坚持政府部门的主体和主导地位，着力打造扶持政策的“洼地”、服务的“高地”和民办高等教育的“福地”，建立民办高等教育财政扶持投入稳定增长机制，充分发挥财政资金“四两拨千斤”的聚合作用和撬动效应。同时，学校应结合本地特色、勤于善于谋划，深度解读国家和省、部（委）密集出台的扶持与支持民办高等教育政策，分析研究中央预算内资金安排的重点方向以及省级专项资金的安排趋势，积极寻求政策扶持和学校实际发展的契合点，最大限度地用足用好各项优惠政策。

第二，开发内源融资。一是开展国际教育服务。近年来，随着出国留学潮的涌现，越来越多工薪阶层和中产阶级家庭把孩子送出国门“镀金”，期望能为孩子未来生活带来高收益。根据教育部公布的数据，中国出国留学人数持续攀升，2019年已达70.35万人，自费率高于90%。在此背景下，独立学院“应当在立足国情和校情的

基础上，积极探索一条适合自身需要的跨境高等教育发展之路”。要与国外知名院校建立留学合作关系，深度开展师生交流、学分互认、合作办学及科研开发等方面的合作，力争在学校设立“留学预备教育实验基地”，为学生打开留学的绿色通道。一方面在短时间内提升学校的品牌形象，增强社会影响力；另一方面又盘活了现有教师资源，增加了学校的收益。二是联袂企业办学。独立学院要积极与企业开展联合办学，共同制定培养目标、共同设置课程、共同确定实训内容和技能评价标准，为企业培养技术储备人才，实行校企联合招生、订单式培养，学习、实训、实习、就业一条龙的服务模式。一方面可解决学校学生实习、就业难的问题，另一方面也缓解了学校办学经费的压力。三是承办各类大型会务服务。独立学院应主动承办一些行政部门举办的大型活动，如民办高等教育创新与发展论坛等系列大型活动。从人员、形象、环境等方面塑造会务品牌，提供有偿会议策划、会议服务等多维度服务，既增加学校收入，又提升学校的美誉度与知名度。

第三，重视社会捐赠。从世界范围来看，社会捐赠资金在学校经费中的占比是比较高的。“在美国，社会捐赠约占私立高校经费总收入的24%；在日本，私立学校高达50%以上；在英国高校经费来源中，捐赠也占有较大的比例，一般在7%左右。”由于我国独立学院发展的历史比较短，其所培养的人才还处于事业发展初期，事业和财富尚未达到顶峰，对母校捐赠微乎其微。为此，独立学院转设后要加强对毕业生的情感培养，多渠道挖掘校友资源。一方面，积极帮助校友创业，将学生实习实训、学校就业工作、校友企业发展三者有机融合，构建学生、校友与母校的发展共同体，助推学校和校友的共同发展。另一方面，积极成立学院、行业、地域校友分会，建立良性互动的沟通联络机制，搭建校友与母校之间的沟通桥梁和纽带，有效汇集丰富的校友资源，为未来校友捐赠打下坚实的基础。

（雷承波，中国人民公安大学公安管理学院讲师，四川大学锦江学院助理研究员、硕士，四川眉山 620860）

（原文刊载于《教育与职业》2021年第7期）

资源依赖理论下

独立学院转设后的困境分析与战略抉择

阙海宝 苏 婷

独立学院是普通公办高校与社会组织或个人利用非国家财政性经费举办的新型组织。《独立学院设置与管理办法》的出台，意味着独立学院将与母体高校“脱钩”，失去母体高校强有力的资源支持，不得不重新寻找新的替代性资源，减轻对母体高校的依赖，克服因失去关键性资源而导致的阵痛，并保持依赖与自治的平衡。转设后的独立学院，失去母体高校的“庇护”，由政府、投资方与母体高校综合推动独立学院发展的模式被彻底改变。长期以来，独立学院基本复制母体高校办学，忽视市场化办学力量。实行独立办学后，母体高校的空缺将由市场来填补。对于独立学院而言，引入市场的力量，尊重市场并从市场中获取资源，将促进独立学院转型。同时，理清教育与市场的关系，明晰未来的办学目标及更新办学观念，有利于学校重新审视办学过程中存在的问题，发现提升办学质量的途径。独立学院在尊重教育规律的前提下实现市场化运作，促进内部组织变革及革新，将呈现机遇与挑战并存的局面。

一、基于多重资源依赖的独立学院组织分析

资源依赖理论由美国学者杰弗里·菲佛提出，他在《组织的外部控制：对组织资源依赖的分析》一书中指出，“为了获取资源，组织不可避免地与社会环境发生相互作用……组织的生存不仅要求组织能够进行积极有效的内部调整，还要能够很好地适应环境和处理环境”。资源依赖理论认为，任何组织都不能自给自足，为了生存，必须与外部环境发生资源交换；同时，资源的重要性和稀缺性决定了组织对环境的依赖程度。菲佛认为“尽管组织明显受到所处形势和环境的制约，但还是有机会做自己的事情的……组

织改变其所处环境的可能性较大”。组织并不是消极地适应环境，而是积极主动地参与，具有一定的能动性。它可以采取合并、合作等各种措施来适应或顺从环境，减轻对其他组织的依赖，尽可能弱化其他组织对自身的控制。

独立学院转设前，呈现的是“三匹马共拉一辆车”的格局（见图1），母体高校、政府、投资方这三股重要力量是核心利益相关方，通过这三股力量的相互博弈与协调，保证了独立学院的生存与发展。



图1 独立学院转设前的“三角协调模型”

1. 对政府的资源依赖。独立学院的蓬勃发展与政府的干预、支持密不可分。政府为独立学院的发展创造了良好的政策环境，并充分发挥了其资助和扶持作用。（1）政策依赖。2003年颁布的《中华人民共和国民办教育促进法》（以下简称《民促法》），为独立学院依法办学提供了法律依据。2008年，教育部发布并实施了《独立学院设置与管理办法》（教育部26号令），明确指出“符合普通本科高等学校设置标准的，可申请转设为民办高等学校，颁发民办教育办学许可证”，旨在对独立学院进行规范管理并促进其更好地发展。2017年9月1日，新版《民促法》落地实施，标志着民办教育分类管理四梁八柱的法律框架已经搭起，教育营利的合法性得以确认。政府为独立学院提供了一个积极的政策环境，对独

立学院的发展有着重要意义。(2)资源依赖。新版《民促法》规定：“县级以上各级人民政府可以设立专项资金，用于资助民办学校的发展，奖励和表彰有突出贡献的集体和个人；县级以上各级人民政府可以采取经费资助，出租、转让闲置的国有资产等措施对民办学校予以扶持；民办学校享受国家规定的税收优惠政策。”同时，独立学院的学生享受与公办学校同等的奖助贷、土地、税收等支持，少数省份还直接对独立学院学生进行生均拨款，设置民办高校专项资金用以补贴独立学院办学。

2. 对投资方的资源依赖。独立学院从建立到发展，所需资金由投资方负责。独立学院的投资方既可以是企事业单位、社会团体或个人，也可以是其他有合作能力的机构。2003年4月23日，教育部发布的《关于规范加强普通高校以新机制和模式试办独立学院管理的若干意见》规定“合作者负责提供独立学院办学所需的各项条件和设施，参与学院的管理、监督和领导”。投资方要为独立学院的建设提供资金，即独立学院办学条件中的校园用地、教学行政用房、教学仪器设备、图书等各项开支均由投资方负责投入。同时，投资方还要承担独立学院发展所需的经费及相关的支出，并参与独立学院的重大决策。

3. 对母体高校的资源依赖。母体高校掌握着独立学院发展所需要的关键资源，如品牌、师资、管理等。相较于投资方对独立学院的“硬资源”投入，母体高校是“软资源”投入。(1)品牌资源依赖。学校品牌是一种无形资产，它是学校在长期发展中逐渐积累下来的、具有良好的影响力和口碑、体现学校的物质和精神文化的符号。如果一所独立学院能依托母体高校的品牌办学，将会产生积极的影响。独立学院在追求社会效益、经济效益的同时也会追求名校效益，特别是与重点大学合作举办的独立学院，可以凭借母体高校的效应，吸引更多的学生，从而增加生源数量、优化生源质量。有母体高校的品牌做支撑，独立学院在招生与就业、师资队伍建设、科研等方面会有很多的优势。(2)教师资源的依

赖。成立初期，由于有母体高校高水平师资的支持，独立学院得以较好发展。首先，母体高校的教师通过深入研究独立学院学生的心理、性格特点以及特长爱好，对学生进行单独备课，极大地提高了教学质量。其次，凭借母体高校的名师效应，独立学院可以与母体高校共享更多的优质高等教育资源。最后，母体高校在各个专业领域都拥有一批优秀的科研指导老师和创新创业指导老师，能培养学生的创新意识，激发他们的创新潜能，帮助他们实现高质量就业。(3)管理资源的依赖。大多数独立学院在举办初期，都是直接利用了母体高校的专业设置和培养模式。母体高校通过派遣管理干部，加强对独立学院的教学管理及制度管理，对独立学院的健康发展起着重要作用，也是独立学院成功发展的重要保障。独立学院能够发展至今，来自母体高校的管理资源起了重要作用。(4)专业和培养模式资源的依赖。独立学院成立后，要新建下属学院，设置各学科门类，组建各专业，为专业设置必修和选修课程，这些都需要耗费大量的人力、物力和财力。母体高校在专业建设方面有丰富的经验，因此，独立学院在专业建设初期依赖母体高校的帮助，在专业审批时大多数申报的是母体高校的优势专业。此外，由于母体高校拥有多种成熟的人才培养模式，所以很多独立学院的人才培养模式和母校趋同，有的是在母体高校的人才培养模式上进行局部改革，有的则直接复制母体高校的人才培养模式。

二、独立学院转设导致失去关键性资源依赖

资源依赖理论认为，组织自身对减轻外部依赖有着重要的作用。“组织在寻求避免被控制的途径的同时，也在寻求自身资源相互依赖的稳定性和确定性。”这就意味着组织在努力克服外部组织依赖的同时，可以通过调整自身来降低对外部环境的依赖。

1. 独立学院转设前后“三角主体”的变化。独立学院转设意味着必须独立办学，失去母体高校的品牌、师资、管理等关键性资源依赖，面对市场开放办学，转型为政府、投资方、市场三者合力的新模式（见图2）。只有三者之间沟通充

分、协调有序，才能促进学校的可持续发展。

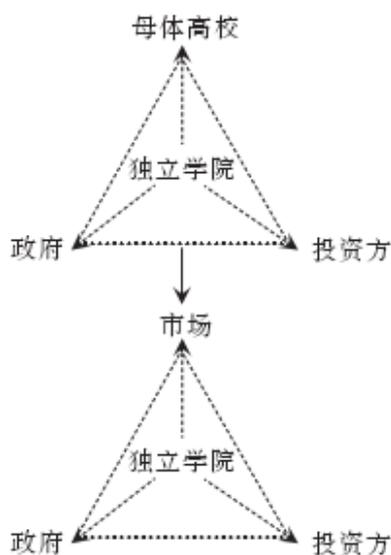


图2 独立学院转设前后“三角协调模型”的变化形态

2. 三角主体的变化对独立学院发展提出新的要求。组织自身对减轻外部依赖有着重要作用，它在寻求避免被控制的同时，也在维护自身资源相互依赖的稳定性和确定性。这就意味着组织在努力克服对外部组织依赖的同时，可以通过调整内部资源来达到继续生存与发展的目的。独立学院作为我国高等教育改革的“试验田”，其诞生发展的历程就是一个持续转型发展的过程。独立学院的转设是自主办学的机遇，是激发自身动力、寻求可替代性资源、转型为新型组织的必然要求。走市场化道路，就是要重视教育规律，实现办学的自主化与市场化，将服务社会作为新的内生驱动力，遵循市场原则运营，积极寻找可替代资源，探索适合学院自身发展的新路径，提升自身的“造血”功能。

三、独立学院新型资源依赖关系面临的困境

资源依赖理论认为，“当一个利益集团退出特定的组织时，组织可能停止存在，但更有可能的是组织将转型为不同类型的组织，以满足保留在组织内部的利益集团的需要”。当一个利益集团退出中心组织后，组织对外部环境的依赖就会发生变化，也就是说，母体高校的脱离会对独立学院的资源依赖环境造成巨大的影响。转设前，独立学院最大的依赖方就是母体高校，它为独立

学院提供了其生存与发展所必需的关键资源，掌握着关键资源的母体高校是独立学院的发展命脉。新型资源关系形成后，独立学院面临很多的困难与挑战。

1. 对投资方的挑战。独立学院转设后，原有的资产必须过户到学校，同时也面临如何选择营利与非营利道路的问题，投资者的回报将有所限制，投资信心会动摇。投资方由于不再向母体高校缴纳管理费，故其转设的意愿比较强烈，但是，转设本身意味着他们必须有新投入以改善办学条件，达到国家的相关要求。同时，与母体高校脱钩后，独立学院的投资回报率可能会因失去品牌支持而降低，特别是对招生有直接的影响，再加之社会对民办高校存在认识误区，转设院校面临生源危机。分类管理实施后，由于投资回报的不确定性，投资方将面临是否继续保持投资的持续性这一重大选择。投资者以利己为目的，力求以最低的成本追逐和获得最大的回报，因而部分投资者可能会基于对利益的考量而减少或暂停投资。

2. 对政府的挑战。转设后的独立学院失去母体高校的管理，社会资源的参与方式和市场化、社会化的独立学院运行方式将兴起，而高等教育要为社会带来正效应的特点要求政府不能将独立学院简单地推向市场，必须承担一定的责任，体现服务、管理、协调、监督的身份，帮助解决市场无法解决的问题。（1）监督办学质量。办学质量监督对于独立学院的发展至关重要，而这方面只有通过政府的合理监督才能够实现。（2）监管资金运行。独立学院的运行主要依靠社会资本，由于市场机制的引入会强化资本的逐利性，而高等教育产品又具有公益性，因此，政府的辅助支持必不可少。（3）承担学生的安全责任。政府作为公共权力机构，本质上是服务型政府和有限责任政府，在学生的安全发展中承担着重要责任，同时，督促学校承担学生的安全发展责任也是各级政府的重要责任。

3. 对学校的挑战。母体高校作为独立学院发展过程中的重要参与者，拥有许多资源，包括优

质的品牌、成熟的管理模式、较完善的专业设置模式、优质雄厚的师资力量等。对于独立学院来说，母体高校拥有的这些资源，是其生存所需的关键因素。独立学院与母体学校脱钩后，直接失去这些资源，成为独立的个体。（1）对品牌的挑战。品牌是独立学院转设前生存与发展所依赖的关键资源之一，转设意味着失去母体高校的优质品牌资源，独立学院必须用新的校名进行招生并独立颁发毕业证、学位证，这会对生源和学生就业造成影响。建立一个新的品牌所需时间较长，独立学院从兴起到发展再到转设，仅十余年时间，缺少积淀，难以形成良好的品牌效应。因此，独立学院在转设当年，会因失去母体高校的金字招牌同时又未形成自身的品牌效应而遭遇招生困难。（2）对师资的挑战。独立学院的专职教师队伍薄弱，大部分骨干教师来自母体高校，转设后，这部分教师撤回母体学校。同时，部分独立学院转设可能会涉及校区搬迁，搬迁后也可能造成部分优质教师资源流失，若搬迁之后的校址远离中心城市，原有的优秀教师可能会因为习惯于原有的生活、工作环境而拒绝搬到新校区。此外，独立学院的办学历史不长，资源相对匮乏，文化资源更是不足，转设后引进师资更加不易，尤其是引进博士、学科带头人等高层次人才难度增加。独立学院转设后在地理位置、文化资源不占优势的情况下，面临人才流失和人才引进困难双重难题。（3）对管理资源的挑战。许多独立学院因办学时间短、管理历史不长，缺少对民办高等教育管理特殊性的深入了解，对制定人力资源建设短期战略和长期规划缺乏经验。独立学院建设初期，大部分校领导及中层干部由母体高校的人员担任，他们的管理经验丰富，能迅速复制母体学校的管理模式及制度，形成一整套规范管理方法。独立学院转设后，这部分人员将回到原学校，造成独立学院干部队伍的断层，而新的管理队伍需要一段时间的熟悉过程，包括传承和创新已有的管理模式，这将对学校发展产生很大的隐患。（4）对专业和培养模式的挑战。独立学院发展伊始，过多依赖母体高校的专业设置和

人才培养模式，而忽略了自身发展的特殊性。独立学院一味依赖母体高校的专业设置，却忽略了母体高校大多数是研究型大学，主要以培养学术型和研究型人才为主，这与独立学院培养应用型人才的目标有所偏差。据统计，仅湖北省17所省属高校举办的20所独立学院中，专业设置与母体高校的专业设置雷同率超过96%。如果独立学院转设后继续复制母体高校的人才培养模式和专业办学模式，将难以体现自身的办学特色，人才培养模式同质化，人才培养质量将降低，办学的自主性和灵活性将消失。

四、独立学院转设后的运作战略抉择

独立学院作为一种组织，为社会提供教育服务，增加大众接受高等教育的机会。独立学院转设后，其外部环境随之发生变化，组织可以通过适应或改变自身来契合环境的要求，从而持续稳健发展。独立学院可以借鉴企业的市场化运作方式，遵循市场经济规律，以市场为导向获取资源、配置资源，增强管理效率和营运效益。

1. 明确品牌定位，加强品牌培育。教育是一个品牌价值很高的行业，品牌优势是学校发展过程中至关重要的因素。独立学院转设后想要获得更好的发展，必须集中特色教育资源进行品牌建设，不断提升教学质量，改善教学环境，培养学校良好的声誉，形成品牌效应，依靠品牌优势在招生、就业等竞争中拔得头筹。（1）要积极打造品牌专业，凝练精品课程和优势专业。其一，根据市场需求，以服务地方经济发展为首要目标，培养一批专业性人才，发展自己的特色专业，在专业教学中融入经济建设需要的各项专业知识，增加各种实训环节，以提高学生的实践操作能力、创新能力，培养出一批有创意、能创造、善创业并能以此引领和推动社会发展进步的人才，逐渐打造出富有竞争力的品牌专业。其二，借鉴国内外成功的教育培养模式，提高教育开放程度，引入外部资源，从而促进学校开展国际合作交流。（2）打造良好的口碑。社会大众的评价会对学院的发展起到隐形的促进作用。当学校建设出优美的教学环境、营造出和谐的校园文化氛

围、取得良好的教学成效时，学校的品牌形象自然会得到大众的认可。（3）一所大学的品牌建设不是一蹴而就的，在转设过渡时期，可与母体高校沟通、签订善后合约，还可寻求教育厅、省政府等各级主管部门的支持，以降低转设对学校品牌的消极影响。

2. 适应市场动态变化，改革人才培养模式。

独立学院转设为民办高校后，将失去母体高校的品牌，导致其社会认可度降低，同时失去与公办高校竞争的优势。独立学院的办学历史不长，改革人才培养模式的成本与阻力相对较低，转设后应结合自身实际发展情况，同时兼顾区域经济发展现状，厘清人才教育与市场需求的动态变化关系，重新审视自身教育培养模式，积极探索转型发展之路。（1）避免同质化人才培养模式。“独立学院自创办以来，基本上都是依托母体高校的教育资源，照搬老牌公办大学的模式，在自主办学、特色发展等方面受到母体高校的约束。”在高等教育普及化和经济产业转型的背景下，职业技能强、行业知识丰富、理论功底扎实的毕业生备受用人单位的青睐。转设后的独立学院应调整办学定位以彰显自身特色，打造办学品牌，实现由“同质化”向“多样化”的转型，以培养理论扎实的新型职业化人才为主要培养目标，以职业本科教育为主要培养模式，满足实用化的市场人才需求。（2）平衡理论知识教育与职业技能教育。当前社会急需高素质复合型人才，教育理应传授学生职业生涯所需的理论知识和技能，提高学生在就业市场的竞争力。独立学院应该将职业技能教育融入理论知识教育中，“坚持产教融合、校企合作，坚持工学结合、知行合一”，努力培养多元化人才。

3. 以市场需求为导向，科学设置专业。独立学院对母体高校的依赖使其在专业结构上趋同化，而这些复制于母体高校的专业要与母体高校以及其他综合性大学进行竞争，这给学生的就业带来很大的挑战。人才培养质量是高校的核心竞争力，而专业设置是高校人才培养模式的核心内容之一。独立学院转设后必须以市场人才需求和

职业导向为检验标准，调整专业设置，提升专业与社会发展的契合度。（1）依据人才市场需要，优化专业设置。以市场为导向的专业设置，必须对人才市场进行充分调研和预测，有的放矢地研究专业设置，开设与市场需求紧密相关的专业；坚持优胜劣汰的原则，不断修正专业设置，实现专业设置动态调整；合理规划好专业的数量和结构，处理好质与量、结构与收益之间的关系，为区域建设提供人才支持，以提升办学竞争力。

（2）坚持特色兴校，强化特色专业。独立学院的特色专业就是优势专业，要坚持“人无我有、人有我强”的专业设置原则。独立学院在专业方向设置上没有限制，因此，各学院应积极探索新的专业方向。独立学院大多数为地方型院校，可充分利用地缘优势，结合当地经济发展、风俗文化、历史背景等情况，发挥自身的特色优势，建立学科专业体系，凸显特色专业，塑造办学品牌。

4. 加大投入，建立高素质教师队伍。应将师资队伍建设纳入独立学院人力资源管理工作的重点。独立学院转设后应依据市场规律和市场需求，加大财力和物力的投入，实现教师数量、质量和结构的弹性配置，打造引进人才、留住人才、用好人才的良好环境。（1）坚持人才强校，全面引进高素质市场化人才。独立学院的师资管管理较公办高校更具自主性、灵活性和多样性，为此，应加大资金投入，吸引更多的优秀教师主动进入独立学院工作；引入市场化运作手段，建立增设和淘汰师资队伍机制，形成有效竞争，从而不断提高学院教师的综合素质；借鉴企业管理体制和激励机制，形成符合独立学院自身特点的管理机制，从组织结构、人员设置、薪酬体系和考核体系等方面与市场接轨，促进高校的可持续发展。（2）培养现有师资，增加事业获得感。为促进师资队伍的发展，独立学院应帮助教师做好职业规划，加强对现有教师的继续教育。要支持教师攻读更高阶段的硕士、博士学位，改善教师学历结构；选派优秀青年骨干教师到国内外名校进修或访学，学习先进的教学理念，提升教学能力；鼓励教师参加高水平的国际会议，扩大国际

视野；派遣教师到企业一线锻炼，增强教师专业实践技能，培养“双师型”师资队伍；定期推荐教师进行优秀教学案例分享，塑造“精品教师”形象，提升教师的成就感。（3）待遇留人，提升员工归属感。要保障对教师培训、科研资助等方面的经费投入；出台相应的福利待遇政策，解决住房、医疗保障和子女教育问题；定期在校内开展一些有助于缓解教师工作压力和家庭矛盾的公益讲座或活动，提高教师的生活质量。

5. 拓展市场办学资源，进行开源节流。独立学院转设后短期内可能会面临部分投资者和生源的流失，从而导致办学经费出现缺口。经费是独立学院赖以生存和发展的基础，必须增强资金筹措能力、拓宽经费筹措渠道，同时要保障充裕的财政资源投入，以保障独立学院的正常运作和健康发展。（1）拓展办学经费来源。建议独立学院在最新政策下，综合当前物价水平和同类民办高校收费标准，适当调整生均学费；重视校友资源，加强与校友间的联系，成立校友会，鼓励有能力和意愿捐赠的校友为母校的发展做出贡献；强化校企合作，促进产教融合，通过研究市场需求的课题，帮助企业进行新产品和新技术的研发，争取到科研经费。同时，支持职工活用教学资源，拓展培训项目，让职工与社会共同受益。虽然政府直接投入独立学院的资金有限，但可以通过其他合理的方式争取到政府的资助，如鼓励教师积极申报各类政府项目，争取科研项目经费。要密切关注政府关于公益性办学的资金扶持政策，积极弥补办学经费的不足。（2）加强经费管理，提高资金使用效益。独立学院转设后要加强对经费的合理配置，采用科学的经费预算编制方法，保证预算在执行过程中的增值，提高资金使用效率并促进公平。同时，要加大对经费使用的监督力度，保证预算目标实现；建立预算考核指标体系和奖惩制度，根据考核结果实行奖惩措施，提高职工们开源节流的积极性。

6. 优化内部管理，提升自身竞争力。为应对转设后带来的挑战，独立学院要及时反思内部管

理是否科学合理，适时做出调整。（1）树立市场化运作观念。独立学院转设后，应采用培训、会议、座谈等多种方式，将学院的市场化运作理念传达给教职工，并鼓励和支持大家为市场化运作献计献策。要促使教职工理解和认同学院采取的市场化运作手段，实现独立学院的健康发展。

（2）优化内部管理体制。转设后的独立学院有更大的办学自由度，为适应市场需求的变化速度，应不断进行内部管理体制改革，建立有效的决策机制，提高决策效率；为调动办学参与者各方的积极性、保障办学参与者的合法权益，独立学院应遵循董事会领导下的校长负责制，实现“教授治学，师生参与”的教育形态；在用人、监督、领导、决策等机制方面，应坚持科学且灵活的原则。（3）建立绩效考评制度。为促进市场化运作理念的有效实施、提高员工达成目标的积极性，独立学院可借鉴企业管理模式，构建绩效导向的薪酬制度和评价指标，对教职工的人才培养质量、相关教学工作进行考评，确保公平性和责任落到实处，为推进市场化运作营造良好的氛围。

五、结语

在独立学院转设发展的过程中，没有现成的规律可以应用。为避免因办学资源不足而影响发展，独立学院可借鉴企业市场化运作经验，关注市场动态变化，拓展市场办学资源；明确办学定位和办学目标，培养市场急需的人才；以市场需求为导向发展特色专业，打造自身品牌。同时，独立学院必须协调好与市场之间的关系，确保优质的教育资源与优质的市场资源相结合。独立学院转设后的发展离不开政府、社会、投资方的共同努力，各方应该用创新思维共同促进独立学院更加持续、健康、稳定发展。

（阙海宝，四川师范大学教育科学学院教授、博士、博士生导师，四川成都 610066；苏婷，四川师范大学教育科学学院在读硕士，四川成都 610066）

（原文刊载于《教育与职业》2020年第22期）

应用型高校与地方协同育人运行机制研究

——以浙江省四所独立学院为例

向永胜 袁金祥

一、引言

产教融合是指企业和高校建立的一种资源共享、优势互补、需求对接的合作活动、关系和机制。协同育人则是强调高校、政府和企业等多主体间在人才培育方面的全方位、多层次的协作与融合。2017年，国务院办公厅发布了《关于深化产教融合的若干意见》，强调深化产教融合是当前推进人力资源供给侧结构性改革的迫切要求。对于应用型高校而言，产教融合、协同育人是培养应用型人才的有效途径和必由之路，但由于政府、高校、企业是具有不同诉求和目标的主体，这可能导致协同过程的权责不对等、目标不一致，从而出现主体在协同育人中意愿不强、动力不够、投入不足、协同不力等问题。采取何种协同方式方法来协调各方的利益以保障它们的协同积极性、资源投入以达成协同效果，相关研究还不够深入，这就使得探究政产学多主体间协同育人的有效机制具有重要的理论和实践价值。

二、协同育人相关文献回顾

(一) 协同育人的主要理论基础

产教融合、协同育人的主要理论基础包括三螺旋理论、共生理论和协同理论。

1. 三螺旋理论。20世纪90年代中期，亨利·埃茨科威兹和罗伊特·雷德斯多夫教授在生物学领域三螺旋概念基础上提出著名的官、产、学三螺旋理论，来分析在知识经济时代政府、产业和大学之间的新型协同关系。三螺旋理论指出政府、产业和大学之间进行人员、信息和产品等要素的流动，这些要素的流动通过合作政策、合作项目和平台、网络等实现。大学、产业和政府三螺旋之间协同能促进它们彼此的提升。

2. 共生理论。共生指不同生物种群按某种物质联系生活在一起，进行物质交换、能量传递，一同生活并相依为命的现象，因此共生理论强调种群间的相互依存、相互促进、协调发展。共生

理论认为，共生是自然界、人类社会的普遍现象；共生的本质是协商与合作，协同是自然与人类社会发展的基本动力之一。按照共生原理不断推进经济、教育等向优化转变，从而有助于实现社会的可持续发展。

3. 协同理论。协同理论的创立者是德国斯图加特大学教授、著名物理学家哈肯。协同理论认为，千差万别的系统间存在相互影响而又相互合作的关系。协同理论的研究焦点是如何实现不同系统之间的协同。协同理论强调系统内多主体间通过良好的协同机制，实现资源共享、优势互补，最终带来 $1+1>2$ 的协同效应，形成协同发展。可见，协同是指协调两个及以上的不同资源或个体，协同一致地完成某一目标，协同的结果使每一个体获益，整体加强，共同发展。

(二) 协同育人运行机制的主要观点

协同育人的运行机制主要指保证产教融合及合作目标实现的活动规则、运行安排和方式方法。协同育人有效运行的基本原则是“优势互补、资源共享、互惠互利、共同发展”。协同育人强调目标一致、资源整合、关系协调、利益共享，即要发挥政产学不同主体优势，汇聚政策、资金、市场、人才、技术等不同资源，协调各方关系，实现互利共赢。可见，协同育人运行机制包括平台与规则、沟通协调、合作与共享以及利益平衡与共享等四种机制，通过这些具体机制来进行政产学主体间的目标协同、关系协同、资源协同和利益协同（见图1）。

1. 平台与规则机制。政产学协同育人是多方共同参与、共同管理的过程。协同育人需要设立专门的组织与实施机构、搭建有效的协同平台；主要依托专业、教学和科研，教学协同育人平台建设，构建基于研究项目、订单式合作、平台互助及战略联盟等不同平台模式。

2. 沟通协调机制。在协同育人的多主体之

间，需要建立长效的协商、对话、反馈的沟通协调机制；通过建立高层之间的沟通联系机制、双方互派人员不定期走访、召开座谈会或研讨会等形式加强定期沟通协调。

3. 合作与共享机制。一方面，强调创新协同育人的合作模式、内容，根据实际情况采取企业配合模式、校企联合培养模式以及校企实体合作模式，探索工学交替、订单培养、顶岗实习等不同途径；另一方面，强调探索协同育人的资源对接共享机制，如师资互聘、实训基地建设、课程开发等“共建共管共享”机制，将教育侧、供给侧的教育链、人才链和产业侧、需求侧的产业链、创新链有机衔接，将岗位需求、职业的要求、产业诉求有机结合，实现产业和专业对接。

4. 利益平衡与共享机制。这是产教深度融合最深刻、最稳定的机制。互利共赢是协同育人的根本。保障产教融合相关方的利益，建立长效合作机制，有助于推动协同育人持续有效开展。在协同育人过程中，协调不同利益主体之间的关系，平衡不同利益主体的获得和收益，实现不同利益主体的各自诉求，只有这样，才能达成合作多赢，维系和深化产教融合。

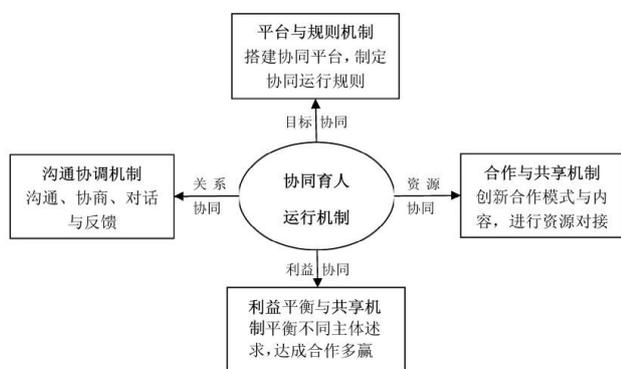


图1 协同育人运行机制分析框架

三、应用型高校与地方协同育人运行机制分析

高校与地方政府和企业的协同育人是通过各种要素的流动来实现资源的合理配置和优化组合，它们各自利用自身的优势资源，开展协同合作，促成双赢。应用型高校与地方协同育人主要表现为应有型高校同地方政府和地方企业之间，通过搭建校地合作、校企合作桥梁，实施校地人才、科技等协同工程，促进学校和社会的多形式、多层次、全方位的育人资源对接共享和协同发展。

独立学院作为地方应用型大学的主力军，培

养应用型人才是其办学定位。浙江省独立学院中有相当一部分近年外迁到周边县城，需要在新的环境下迅速融入地方和探索出一条符合实际情况的应用型人才培养道路，因此研究其协同育人具有较好的代表性和实践意义。本研究以设立时间较早、发展相对较好的浙江工商大学杭州商学院、浙江工业大学之江学院、浙江财经大学东方学院和浙江农林大学暨阳学院等四所迁建型独立学院为例，分析它们与地方政府和企业的协同育人运行机制。

(一) 应用型高校与地方政府协同育人运行机制分析

1. 校地协同育人的平台与规则机制。(1) 校地共建校内外实习实训教育基地，搭建协同育人平台。独立学院通过与地方政府共建学生实习实训基地，为学校的应用型人才培养提供平台支持。例如，浙江工商大学杭州商学院与莪山畲族乡政府建立“创新实验中心”、与新合乡签订建立教学实践基地；浙江工业大学之江学院与柯桥区司法部门成立“绍兴市柯桥区法律援助中心浙江工业大学之江学院工作站”，作为法学专业教学科研实践基地；浙江财经大学东方学院与长安镇综治办共建“行政管理教学实践基地”、与海宁市人民法院共建校内教育基地，将全省首家法庭巡回点落户浙江财经大学东方学院，为学院培养高层次、应用型法律和行政管理人才提供专业支持。(2) 校地共建产学研平台，搭建协同创新平台。独立学院通过与地方政府共建产学研平台，双方在科技服务、人才支撑等方面开展全方位的合作。例如，浙江工业大学之江学院与柯桥区人民政府共建“浙江工业大学柯桥创新研究院”“浙江省国家大学科技园之江园”、与柯桥区旅游局共同成立“旅游经济与发展研究中心”；浙江财经大学东方学院与海宁市经信局、商务局、发改局共建“经济与信息化研究院”“电子商务研究院”“循环经济研究院”等，开展政企学研合作交流；浙江农林大学暨阳学院与诸暨市合作共建诸暨创新发展研究院、中国香榧研究院、暨阳学院生命科学研究所等校地合作产学研平台，为协同创新搭建平台。(3) 校地共同商议制定合作协议，规范协同育人过程。以校地协议的形式，规范合作育人双方的权责、明确合

作形式与内容。例如，浙江工商大学杭州商学院与桐庐县科技局签订合作协议，在产学研方面开展合作；浙江农林大学暨阳学院与诸暨市人民政府联合制定《浙江农林大学暨阳学院诸暨市人民政府校地合作“十三五”规划纲要（2016—2020年）》；浙江财经大学东方学院与海宁市发改局共同讨论制定《东方学院与海宁市全面战略合作协议》，联合制定校地合作规划。

2. 校地协同育人的沟通协调机制。（1）举行校地高层之间的协商座谈会。例如，浙江工商大学主要校领导与桐庐县领导班子定期围绕推进杭州商学院桐庐校区建设、加强特色办学、强化校地合作等事项进行磋商；海宁市领导、浙江财经大学校领导以及东方学院领导定期参加东方学院发展战略咨询委员会，共同谋划东方学院的可持续创新发展。

（2）地方政府领导考察调研座谈。地方政府领导通过进行调研、考察等，指导独立学院的发展与校地合作。例如，桐庐县领导班子多次到浙江工商大学杭州商学院考察指导学院发展；绍兴市领导对浙江农林大学暨阳学院的应用型人才培养及校地合作也经常关注并提出建议；海宁市委领导曾多次到长安校区调研，关心和支持浙江财经大学东方学院的各项工作发展。（3）校地执行部门领导不定期走访。这既包括高校主动走访地方各职能部门，也包括地方政府主动走访高校，进行教学、科技需求调研与对接。例如，浙江工业大学之江学院各二级学院先后走访了绍兴县市多个部门，对接地方合作；桐庐县人社局、桐庐县科技局、桐庐县各乡镇主动到浙江工商大学杭州商学院接洽校地合作共建实习实训基地事宜。

3. 校地协同育人的资源对接、合作共享机制。（1）校地合作育人。首先，通过将地方人才外聘、引进等方式来实现校地人才共享和协同育人。例如，柯桥县和乡镇的各级领导外聘为浙江工业大学之江学院的人才导师，学院还通过将地方人才柔性引进的形式，将绍兴市已有的千人计划、330人才进行对接，引入到浙江工业大学柯桥创新研究院，为之江学院和地方发展所共用；浙江工商大学杭州商学院聘任桐庐县经信局局长钟一平为经法分院的客座研究员。其次，通过学校教师到地方挂职的形式，进行人才输出和充当校地合作的窗口和桥梁。例如，浙江财经大学东方

学院多次选派学院教师赴海宁团市委、海宁市人民法院、海宁市发改局等单位挂职锻炼；浙江工业大学之江学院派出多批学院中层干部到绍兴地方挂职，逐步形成长效机制，在企业项目对接、科技产教融合、新农村建设等方面做了大量卓有成效的工作。（2）校地合作创新。首先，通过校地共同开展学术研讨、联合进行学术讲座，实现校地科研资源共享和合作创新。例如，浙江财经大学东方学院与海宁市人民法院联合主办多届“司法审判理论与实务研讨会”；浙江工业大学之江学院与柯桥区教体局联合开展学术讲座进高中活动，学院“师友讲堂”的教授、博士们陆续走进柯桥中学“百花大讲堂”、鲁迅中学“鲁中论坛”、鲁迅高级中学“教育大讲坛”。其次，政府为高校与企业间牵线搭桥，助推校企产学研资源对接。例如，桐庐县人社局积极对接企业，推进浙江工商大学杭州商学院在桐庐企业建立教学实训基地；绍兴政府协助浙江工业大学之江学院与绍兴市柯桥区进行科技对接专场活动。（3）校地合作就业。通过校地联合举办实习、毕业招聘会等形式，进行实习就业资源供需对接。例如，浙江工商大学杭州商学院通过与桐庐县人社局多次联合举办“留桐融桐”暑期实习招聘会、毕业生秋季“展望”招聘会等，派送学生到桐庐县各企事业单位进行暑期实习锻炼和当地就业，通过校地合作，提升大学生实习实训工程，提高学生实践能力和适应地方企业需求的技能；诸暨市人社局积极组织辖区各乡镇企业参与浙江农林大学暨阳学院举办的毕业生校园招聘。

4. 校地协同育人的利益平衡和共享机制。

（1）利益共享机制。通过合作，有效实现各方利益，实现利益共享。具体是通过校地共建的实习平台、产学研平台等形式，开展人才培养、科研活动、文化宣传等，有效地利用地方政府资源，在为学校教师科研和教学提供重要帮助的同时，学校利用自身的师资、学生等校内资源，为政府提供智力支持、技术支持、人才支持，助推地方政府活动、经济发展、社会文化，实现利益共享和共赢。（2）利益平衡机制。在校地协同过程中，高校通过关注地方政府的主要利益诉求，实现利益补偿形式，达成校地利益平衡，即除了在人才培养方面积极推动地方经济发展和转型以

外，还积极利用学校的人才资源等为地方提供智力服务。首先，通过协同创新平台，建立政产学研协同创新机制，为地方政府提供智力支持，如浙江工商大学杭州商学院通过校地共建的富春电子商务研究院，为电子商务产业发展提供课题研究、决策咨询。其次，学校为地方进行人才培养。浙江财经大学东方学院开设海宁市工商局新老干部互动特训班，工商管理分院组织教师进行集中培训；诸暨市农业局与诸暨创新发展研究院签订了农村电子商务项目合作协议，借助浙江农林大学暨阳学院专业团队、师资力量，加强农民电商创业培训。最后，校地共建面向地方的专业培训机构。浙江农林大学暨阳学院与诸暨市人民政府合作共建陶朱商学院，陶朱商学院设在浙江农林大学暨阳学院内，通过整合校内外人才、科研、硬件资源，围绕人才强市战略目标，打造成面向校内外开放的集企业培训、干部培训、农村实用人才培养、创新创业教育培训于一体的成人非学历教育培训机构。

（二）应用型高校与地方企业协同育人机制分析

地方企业通过自身具有的强大应用型科研和实践人才、实践场所和设备等优势 and 人才需求，对“迁建独立学院的协同育人、科研能力提升，打造符合地方需求的应用型人才”具有重要作用。

1. 校企协同育人的平台与规则机制。（1）校企共建校外实习基地。独立学院通过与当地企业签订校企合作协议书等形式，发展校外企业实习基地，为学生提供实践教学的场地、师资和设备等资源和实践平台。例如，浙江财经大学东方学院与海宁市八方物流共建的产学研基地获批准学院首个国家级物流实习基地；浙江农林大学暨阳学院与浙江七大洲集团等11家企业单位达成合作协议，共设立5个教学实习基地、1个创业实践基地、1个大学生社会实践基地以及1个联合实验室；浙江工商大学杭州商学院与GE医疗集团、浙江华茂律师事务所等企业签约建立校企产学研合作协议，更有针对性地培养地方所需人才；浙江工业大学之江学院与中国轻纺城广告创意产业园举共建“浙江工业大学之江学院教学科研实践基地”，与浙江通达税务师事务所、绍兴智诚财务咨询有限公司、绍兴蒲公英电子商务有限公司签订校企合作协议书，联合进行人才培养。（2）校企

共建产学研基地。双方通过建立校企联合科研中心等形式搭建协同创新平台。例如，桐庐分水制笔产业企业和浙江工商大学杭州商学院联合在学院内打造分水制笔创新中心，提供设备和资金，为提升教师科研能力提供了良好的条件；浙江财经大学东方学院工商管理分院与海宁八达物流中心签订合作协议，建立教师科研基地；浙江工业大学之江学院与柯桥水务集团签订全面战略合作协议，成立“智慧水务”联合研究院，与浙江世纪康大医疗科技股份有限公司共建“智慧医疗联合研究中心”，联合开展科研创新。

2. 校企协同育人的沟通协调机制。（1）进行校企协同育人合作需求调研。以学院为主体，通过走访地方企业的形式进行协同育人需求调研。例如，浙江农林大学暨阳学院院长石道金亲自带队赴诸暨市店口镇、服务业发展办等9个乡镇、政府部门和海亮集团、雄风集团等26家规模企业开展调研，详细了解地方经济发展情况、产业现状、发展特点和企业运营基本情况，听取对学院在专业设置、人才培养、开展社会合作等方面的意见和建议；浙江工业大学之江学院将2017年定为“校地合作年”，学院各个部门积极开展校地合作需求调研和对接。（2）进行校企协同育人合作交流洽谈。浙江财经大学东方学院邀请湖州织里的四家知名服装企业的企业家到学院交流洽谈，共商校企携手订单化培养新模式。

3. 校企协同育人的资源对接与共享机制。

（1）校企合作育人。首先，通过聘请企业家、高管等进校园讲课/讲座等形式将地方企业精英引入学校学生教学活动中。例如，浙江工商大学杭州商学院通过“实务导师进课堂”形式，邀请具有丰富的与本专业或本课程相关的实务经验的企业中高级技术和管理人才到课堂为学生授课，通过“浙商走进杭商”形式，邀请知名浙商参加学院定期举办的“浙商走进杭商”论坛；浙江工业大学之江学院开展“绍兴企业家走进商学院”系列活动，让学生有机会与优秀本土企业家面对面交流；浙江财经大学东方学院定期邀请金融、财会、税务、管理等行业的企业高管或行业专家来校开设主题讲座、参加学院举办的关于应用型人才培养的研讨会等。其次，聘请校外专家学者作为兼职教授或学生导师，开展协同育人。例如，

浙江工业大学之江学院聘请绍兴当地多位高管为“大学生企业家导师”；浙江农林大学暨阳学院聘请多名国内外知名教授、专家学者和企业家担任兼职教授，聘请一批成功创业的企业家、优秀的行业及各领域专家担任创业导师或实践导师，为学院建设提供有力的人才支撑。最后，企业为学校学生设立奖助学金，助推学生成才。杭州恒庐置业有限公司在浙江工商大学杭州商学院设立“美庐勤奋奖学金”，浙江华茂律师事务所设置“华茂奖助学金”，用来资助和奖励优秀学子。

(2) 校企合作办学。首先，通过校企合作，联合开设定向（订单）班或协作班，有针对性地为企业培养人才，注重人才的实用性与实效性，应社会所需与市场接轨，实践与理论相结合。例如，浙江农林大学暨阳学院与全兴精工集团通过互派师资联合开设“全兴精工班”，建立实习、就业基地，开展科研合作等途径来培养市场紧缺、社会需求大的机电装备类应用技术人才，学院还与浙江七大洲集团签订了战略合作协议，学生本着自愿报名、面试择优录取原则，选拔30名大三、大四学生，组建人才培养特色班——“天使珍珠班”，建立实习、就业基地；浙江财经大学东方学院与会计和金融行业开展人才培养协作班，与企业合作开展服务外包人才培养，使得校地合作共赢局面初显，学院与海宁市八方物流共同成立的“八方物流实验班”首次尝试订单式培养。其次，采取共建行业/企业学院的方式，实现校企优势互补，协同育人。例如，浙江财经大学东方学院与海宁中国皮革城共建行业学院——“海宁风尚学院”，学院和皮革城和设备、技术、场地、人才等资源优势将达成互补，从而有利于推进高校教学改革，使课程与市场接轨，让学生有更多实践机会；浙江工业大学之江学院和绍兴东方山水旅游度假区达成合作协议，成立企业学院——之江东方山水学院，联合进行人才培养。(3) 校企合作就业。地方企业积极参与学校的实习就业招聘会，为学生提供实习岗位和就业机会。例如，诸暨各地方企业积极参与浙江农林大学暨阳学院举办的毕业生校园招聘会，为毕业生提供就业岗位；桐庐当地企业积极参加浙江工商大学杭州商学院大学生实习实训双推会和“留桐融桐”暑期招聘会，为学生提供对口专业实习实训岗位，

为学院学生提供对口专业实习实训岗位和就业平台；绍兴多家企业组团参加浙江工业大学之江学院的大学生实习见习、就业招聘会。(4) 校企合作创新。主要是通过对高校开放企业的科研资源，实现共享企业科研资源、合作创新的目的。例如，菲达集团与浙江农林大学暨阳学院达成产学研合作意向，菲达集团将环保研究院、博士后工作站等国家级科研资源与暨阳学院共享；浙江财经大学东方学院工商管理分院与海宁八达物中心签订合作协议，建立教师科研基地，进行产学研合作。

4. 校地协同育人的利益平衡与共享机制。

(1) 利益共享机制。通过合作办学、合作科研和合作就业等形式，开展校企订单化人才培养、校企科研人才和资源的共享、就业人才的供需对接，充分有效地找到学校和地方企业的利益共同点，实现学校的教学、科研与人才培养与地方企业的科研与人才需求之间的无缝对接和利益共享，形成利益长效机制。(2) 利益平衡机制。通过利用学校自身的人才资源主动服务地方企业，为地方企业开展在职培训等形式来补偿地方企业提供的实践人才和实习资源。例如，浙江工商大学杭州学院举办中国民营快递未来发展高级研修班，为国内民营快递企业打造学习研讨的平台；浙江农林大学暨阳学院创建陶朱商学院，在为地方培养人才的同时，还发挥学校的科研优势，为地方行业和企业提供科技服务。又如，浙江工商大学杭州商学院通过分水制笔创新中心，在分水镇制笔产业的产品设计、销售等方面提供支持，帮助地方企业和产业转型升级。

从协同育人开展的动态过程视角分析，由于政府、企业和学校各方在不同时期的需求、能力、熟悉程度等具有较大差异，因此需要注意在目标、资源、关系和利益等协同育人机制的具体实现方式上进行差异选择。在协同育人初期，由于应用型高校重心放在教学方面，且师资队伍还不够稳定，科研水平相对较弱，所以在协同育人方面，起主导作用的主要是地方政府和企业，在平台与规则机制上重点以教学型基地与平台为主；各方彼此不熟悉，要求沟通协调更为频繁和正式；资源对接与共享更多是对接地方政府和企业资源，协同育人具有单向服务特性和依赖属性；在利益平衡与共享机制上，特别需要强调长

表1 独立学院与地方协同育人运行机制总结

	应用型高校与地方政府协同育人运行机制		应用型高校与地方企业协同育人运行机制	
平台与规则机制	校地共建校外实习实训基地		校企共建校外实习基地	
	校地共建产学研平台		校企共建产学研基地	
	校地共同商议制定合作协议		——	
沟通协调机制	校地高层之间协商座谈会		进行校企协同育人合作需求调研	
	地方政府领导考察调研座谈		进行校企协同育人合作交流洽谈	
	校地执行部门领导不定期走访		——	
资源对接与共享机制	校地合作育人	地方人才外聘、引进;人才柔性引进	校企合作育人	聘请企业家、高管等进校园讲课/讲座
		学校教师到地方挂职		聘请校外专家学者作为兼职教授或学生导师
	校地合作创新	共同开展学术研讨、联合进行学术讲座	校企合作创新	企业为高校学生设立奖助学金
		政府为高校与企业间产学研牵线搭桥		开放共享企业的科研资源
	校地合作就业	校地联合举办实习、毕业招聘会	校企合作就业	企业积极参与学校的实习就业招聘会
		校企合作办学	联合开设企业定向(订单)班或协作班	
利益平衡与共享机制	利益共享	有效地实现各方利益,实现利益共享	利益共享	通过教学、科研、人才培养供需对接,形成利益长效机制
	利益平衡	通过对政府利益补偿形式,达成校地利益平衡	利益平衡	通过为地方企业提供培训和科研等形式,达成校地利益平衡

期关系的合作导向和学校根据自身实力进行的利益补偿设计,如合作就业。在协同育人发展步入稳定发展后,各方相对熟悉,应用型高校自身能力在地方政府和企业的支持下也得到较好提升,则更多倾向于建立双向共赢的产学研平台与基地,采取“通过正式协议与非正式沟通相结合的协调机制,通过与企业联合科研与联合开设订单班,为企业提供培训”的利益平衡与共享机制。可见,协同育人的各项机制中实现方式的选取与协同育人不同阶段具有动态匹配性。另外,本文主要将外迁独立学院作为分析对象来研究应用型高校的协同育人机制,它们在开展协同育人方面虽然取得较好的成效,但毕竟开展协同育人的时间还比较短,由此研究的运行机制相对于其他开展协同育人较早且较为成熟的应用型高校可能会存在一定差异。后续的研究可以在本文研究框架和思路基础上开展对比研究,来比较分析它们的运行机制是否存在显著差异。

四、结论

协同育人的运行机制包括平台与规则机制、沟通协调机制、资源对接与共享机制、利益平衡与共享机制等四个方面。四个方面的运行机制分别对应和实现多主体间的目标协同、关系协同、资源协同与利益协同。实质是围绕协同育人目的,积极沟通协调相互之间关系,充分对接和共享不同主体的优势资源,达成合作共赢。

在实践中,浙江省四所独立学院与地方政府

和企业的协同育人机制具体实现是通过:一是共建实习实训基地和产学研基地,签订合作协议,搭建协同育人平台和明确主体间育人权责,进行协同育人主体间的目标协同;二是进行考察调研、协商座谈以及不定期走访,进行积极有效的沟通协调,进行协同育人主体间的关系协同;三是开展人才聘用,开展教学与学术研讨和学术讲座,开设定向/订单班和企业/行业学院,联合举办实习、毕业招聘会等进行人才、科研资源和就业资源的对接与共享,实现合作育人、合作办学、合作就业与合作创新,进行协同育人主体间的资源协同;四是实行产学研供需对接,寻找和实现主体间共同利益,形成利益长效机制,通过利用高校人才高地和知识资源优势,培训地方人才和科研服务等,进行利益补偿并实现利益平衡,进而实现育人主体间的利益协同。

在协同育人的不同阶段,由于目标、关系、资源与利益等协同的需求和侧重点不同,相应选取四个方面运行机制的具体实现方式也具有较大差异,因此要求协同育人的各项机制中实现方式的选取与协同育人发展不同阶段的要求动态匹配。

(向永胜,浙江工商大学杭州商学院管理学院副教授,浙江杭州 310018;袁金祥,通讯作者,浙江工商大学副教授,浙江杭州 310018)

(原文刊载于《黑龙江高教研究》2019年第6期)