

# 浅议我国独立学院的治理

雷芳

(湖南省教育科学研究院 民教所, 湖南 长沙 410005)

**【摘要】** 独立学院作为我国高等教育领域内出现的一个新兴组织, 对它的研究是十分有意义的。本文主要考察了我国独立学院的治理关系特征和问题, 提出了一些治理的对策, 以期对我国独立学院的发展有所借鉴。

**【关键词】** 独立学院; 关系; 治理

**【中图分类号】** G648.7 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1672-8874 (2006) 01-0028-04

随着我国社会改革的逐步深入, 高等教育事业的改革也开始触及到体制层面。华中科技大学武昌学院、浙江大学城市学院、湖南师范大学树达学院、湖南商学院天津学院、湖南文理学院芙蓉学院等一大批独立学院的兴起, 就是高等教育大规模制度变迁范围内出现的新情况。所谓独立学院, 是指在普通高等院校下设立的全新的二级学院, 由民间组织给予投资, 拥有独立的法人资格、独立的校园校舍、独立的教学和财务管理, 独立招生和颁发文凭, 并独立进行运作与管理的学院。有关资料显示, 全国现有12个省市创办了独立学院344所, 在校学生约为110万人。独立学院对于扩大教育资源, 促进高等教育改革, 满足多层次高等教育的需求, 加快高等教育大众化具有十分重要的意义。因此, 教育部专门下发了《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》, 以规范独立学院的办学行为, 促其有序、健康地发展。本文主要探讨作为我国一种新兴的制度装置的独立学院的治理问题。

## 一、独立学院的治理关系特征

独立学院的权力关系就其本质而言体现为权力在主体与客体之间的分配以及它们相互之间的权力制衡关系。从独立学院的外部来看, 主要是管理主体与独立学院的关系; 从独立学院内部来看, 主要是组群内部和不同组群之间的权力关系。在不同组群之间, 各个利益主体在学院内部事务中的作用不同, 存在着多个治理关系。独立学院的治理关系的构成与独立学院管理者、举办者、办学者的关系密

切相关。独立学院存在着三个管理主体, 二个举办主体。和普通公立高校及独立设置的民办高校的管理主体与举办主体的唯一性不同, 独立学院不仅存在着政府这个管理主体, 还存在着大学和资本投资者两个管理主体。独立学院的举办主体是大学和资本投资者, 也就是说, 大学和资本投资者是独立学院的共同举办主体, 这就决定了独立学院要求体现公益性和营利性的统一。

### (一) 治理主体的三元性

政府是独立学院的核心管理主体。高等教育已经从社会的边缘步入社会的中心, 高等教育组织已经成为社会的轴心机构。由于高等教育在社会经济生活中所起的作用越来越大, 许多国家的政府都对高等教育施加影响, 把管理高等教育视为政府行政权力的一部分。因为各个国家的政府对高等教育的作用力不一样, 对高等教育管理的方式方法也不尽相同。我国政府所实行的中央地方分级分权管理高等教育的模式决定, 高等教育的管理权力主要集中在中央和地方两级政府, 政府在管理高等教育事务中居于核心地位。这种核心作用表现在政府对高等教育政策的制定和执行以及计划资源的配置上。独立学院作为高等教育的一种形式, 必然要接受政府的管理。

大学是独立学院的重要管理主体。大学是独立学院形成的重要依托, 大学以其无形的品牌资源, 教师资源和教学科研管理优势参与社会资本的合作办学, 以自己的信誉为独立学院作担保, 承担着与独立学院连带的法律责任。因此, 大学不可能不介入对独立学院的管理。大学与投资者所形成的关系

**【收稿日期】** 2005-08-01

**【作者简介】** 雷芳(1973-), 女, 湖南常德人, 硕士, 湖南省教育科学研究院助理研究员。

是一种合作关系，并非一种租赁关系，并不是付给大学品牌租金就可以无限使用大学品牌及其他资源。大学作为第二管理主体必然要对独立学院行使重要的管理权力。大学作为管理主体是由民办高校的公益性决定的。

资本投资者是独立学院的主要管理主体。独立学院的形成是社会资本与大学资源合作的产物。资本是形成独立学院物质形态的先决条件。资本投入是为了利润的回报，寻利是资本或投资的本性。资本投资者要求资本实现保值——追求不低于通货膨胀的回报，或者资本实现增值——至少获得市场基准利率（通常表现为银行存款利率）的回报。资本投资者希望资本获得利润回报，需要对资本进行营运，由此而产生对资本的管理以及相应的事务管理。独立学院作为民办性质的高等学校，资本投资者作为独立学院的主要管理主体是由民办高校的营利性决定的。

## （二）投资主体的二元性

有人认为，独立学院的性质是民办高等教育，其投资者是社会资本，因此，投资者是独立学院的唯一举办主体。实际上，尽管独立学院的重要特征是“民”字，但它不是只有一个举办主体，即资金形态的投资者，而且还有一个投资者——大学。只不过大学的投资不是资金形态的资本，而是精神形态的资本——无形资产。这种无形资产包括大学的品牌价值，教师的品牌价值，对高等学校管理的技术价值——长期以来探索出来的高校管理经验和办法。大学的无形资产价值越高，大学的影响力就越大，独立学院的市场号召力就越大。独立学院的资产由资金形态的资产和精神形态的资产共同构成。按照谁投资谁举办的原则，独立学院由大学和资本形态的投资者共同投资，共同举办。虽然目前没有对大学无形资产进行评估，但不等于就不存在无形资产的价值。独立学院举办主体的二元性决定了举办主体的非唯一性，其二元性的举办主体是独立学院的特征。

多元的管理主体，二元的举办主体和一元办学主体，使得独立学院构成了比普通本科院校或者独立的民办高校更为复杂而独特的管理关系，形成了复杂而独特的多纬度的治理关系，即政府、大学、资本投资者、独立学院之间的治理关系。政府与大学、政府与资本投资者的治理关系是独立学院的非主要权力关系，在此不展开论述。独立学院内部的治理关系由于其外部治理关系的复杂性和特殊性也表现出其组群内部和组群之间较复杂的治理关系。

## 二、独立学院面临的问题

作为一种新生事物，由于受客观条件的限制以及体制、机制等因素的影响，独立学院不可避免地存在一些“成长的烦恼”，暴露出种种矛盾和问题，严重影响其持续健康发展。其中最主要的问题有以下几方面：

一是产权不够清晰。不仅与母体的产权没有明确，投资所形成的校产归属也没有理清，导致经营权与管理权的模糊性和相应的责权利的不明晰。这种局面带来了两种结果：一方面阻碍了民间资本实质介入独立学院的步伐。因为产权不清晰，影响了投资者的投资热情和内在的投资动力，民间资金没有真正吸引进来。多数独立学院还是靠母体学校的投入和自身的办学收费来维持运转和再发展，经费的投入总量十分有限。另一方面阻碍其独立于母体独自办学的步伐。强化了它对母体人、财、物上的依赖性，同时也受到母体学校在人、财、物上的干扰。例如，因为独立学院缺乏财务自主权，有的虽然单独开设了帐户，但所有的经费收支都须经过校本部，经费的管理和使用权也都在母体学校。一些母体学校过于追求举办独立学院的近期经济收益，对独立学院的正常开支控制得很死，有的甚至将独立学院的全部收入都用于母体学校的建设，致使独立学院自身的建设与发展没有经费保障。

二是管理体制不健全。不少学院至今尚未建立董事会，学院管理与运行基本上沿用公办高校的办法；有些学院尽管建立了董事会，但形同虚设；有的董事会人员组成不符合有关法规要求；有的董事会职能越位，直接干涉学校的办学和日常工作，有的甚至违反教育规律，用企业管理的办法来管理学校；有的抽调学校办学资金，严重影响学校的长远发展，甚至使正常的运行难以为继。有的独立学院管理机构不健全，更没有配备专职的教学管理人员，相当一部分独立学院目前还仅仅是一个行政管理班子，教学活动的组织以及日常管理等工作均由母体学校相应的职能部门负责，工作难以到位，政策也不能及时上传下达，办学过程中出现的种种矛盾和问题难以得到及时妥善的处理。

三是师资成为制约独立学院发展的瓶颈。独立学院依托校本部的智力、人才资源，与校本部共享优质师资，这本是独立学院的优势所在，然而具体操作中却事与愿违。由于一些独立学院在人事、财务等方面缺少自主权，政策上缺乏有效的调控措施，而不少母体学校过多地强调独立学院在分流本

部教职员工的方面作用,因此独立学院在师资选用上大多处于弱势和被动地位。校本部常常将课时不足、教学能力平平的教师或者年轻教师派往独立学院。这些教师不仅教学经验不足,教学水平不高,而且教学的积极性也很低,大多应付了事,根本不能保证教学的质量和效果。同时,随着近年在校人数的快速膨胀,有些独立学院的师资出现了很大缺口,只得降低要求招聘教师,使不少根本不符合教师资格的人走向独立学院的讲台。

四是定位不明确,办学存在一定的盲目性。独立学院应明确将办学目标和人才培养目标定位于满足人们多样化的高等教育需求和培养应用性人才上,并围绕这两个目标整合资源,调整措施。然而不少独立学院“两个定位”并不明确,有的即使做了这样的定位,但相应的人才培养措施并没有跟上,以致于办学行为存在一定的盲目性。如教学计划、课程设置、课时分配、教学要求、考试办法照搬校本部的做法,根本不考虑学生的差异性,致使相当数量的学生难以适应,无法完成学业。有的独立学院甚至为了争取生源,所设置的专业都是母体学校的热门专业,不仅与母体学校重复,而且各独立学院之间也彼此重复,没有形成自身的特色。有的甚至因个别专业招生过多,而其他专业招生过少,影响正常的编班和组织教学。

### 三、独立学院的治理

独立学院的运作机制涉及政府、社会、市场和独立学院自身四个主要方面的不同行为,它们之间的相互作用决定了独立学院运作效率。因此,要促进独立学院的健康发展,关键是理顺政府、市场、社会和独立学院四者之间的关系,合理确定各自的地位和作用,并在不断的调适中寻求动态平衡。

#### (一) 独立学院的政府管理

在独立学院的运行过程中,政府的主要职能是进行合理干预,调控独立学院办学方向,协调其发展的规模、速度与布局。为确保干预的合理性,首先要转变管理职能,上级教育主管部门应把对独立学院的管理工作重点放在办学条件、办学质量的评估和监督上,逐步根据不同的办学质量提出不同的招生计划和收费标准,并逐步放开独立学院的招生、收费、专业设置等政策。第二要丰富调控的手段,要通过计划、行政、法律、经济与评估多种手段的综合运用来实现调节的有效性。再次就是要促进调控主体的地方化。独立学院是一种基于地方特点发展起来的办学模式,不同的省份,独立学院的

具体情况也有所不同。因此,在其管辖权的归属上更应强调地方政府的责任。这样做既符合分级管理的精神,有利于把中央政府从繁杂的事务中解脱出来,做到抓大放小,也符合因地制宜的原则,有利于促使地方政府构建有地方特色的高等教育体系。当然,在处理地方管理主管与中央管理统管的关系上,如何协调二者关系,尚待更深入的探索。

#### (二) 独立学院的自身建设

在社会主义市场经济和高等教育市场发育的条件下,独立学院只有拥有自我积累、自我发展和自我约束的自主办学权力,成为真正意义上的办学实体,才能保持自身的竞争力。独立学院应认真探索科学的管理方法和手段,逐步健全与完善内部管理制度,充分发挥机制灵活的优势,在确保我国高等教育的社会主义办学方向的前提下,坚持董事会领导下的院长负责制,以制度与机构设置建设为核心,切实推进内部议事和决策机制的科学化进程,建立起规范的管理体系。独立学院还应着眼于未来,研究、制定科学合理的发展规划,积极寻求自身在高教系统以及地方经济建设中的地位与作用。从长远来看,独立学院要走向实质性的独立,必须在特色上下功夫,提高招生的宣传力度,提升学院办学的品质,增强学院的社会交往能力。只有这样,才能使学院发展进入良性循环,使学院在激烈的教育资源竞争中居于不败之地。这种竞争力的提高,在很大程度上依靠学院自身组织管理系统能力的提升。

#### (三) 独立学院的社会参与

紧密联系社会,贴近社会需要,吸引社会关注,并建立和完善社会参与体系,始终是独立学院发展的重大课题。当前要为独立学院重点构筑与市场经济体制相适应的教育经费投入机制,为独立学院的再发展造血。要拓宽教育经费筹措渠道,建立企业、社会团体和个人投资、出资和捐资教育的激励机制,积极鼓励和引导企业和公民个人捐资助学。同时,还应大力吸引社会的智力参与,促进独立学院的持续发展。通过建立有教育和社会各界专家参加的咨询、审议、评估等机构,建立学术委员会、产学研合作委员会等组织,对独立学院的方针政策、发展规划等提出咨询和决策建议,并把这些组织机构建成政府与市场、独立学院与社会之间相互联系的桥梁和纽带。

#### (四) 独立学院的市场介入

高等教育市场是投资、服务与供求关系的载体,是连接各类办学资源和独立学院的中介。独立

学院首先要积极投身市场，并积极主动面向社会需求与市场竞争情势，做出灵活迅速的反应。积极建立在国家宏观调控、依法办学、社会监督下的自我约束、自主发展的新机制，根据政府的要求和市场需求，独立参与市场竞争和市场交换活动。其次，独立学院还应珍惜市场、维护好市场。各独立学院应该看到，在市场选择和竞争约束下，自身享受到了很多的国家政策优惠，应对自己的声誉和地位十分珍惜，既要借鉴企业的经营管理模式，引入竞争机制，创新办学机制，又要遵从教育规律，致力营造育人的氛围，注重创建出自己的品牌，并主动维护好自己的品牌与形象，通过面向市场来开发拓展市场，最终赢得市场。

总之，独立学院要寻求长远发展，其运行必须超越外在条件的干扰以及对它们的依赖，积极寻求

和发挥内在优势，通过优化配置、政府调控、学院自治、社会参与、市场配置机制来形成合力。只有整合协调好各种因素，我们才能看到一个具有广阔前景的可持续发展的独立学院办学格局。

### [参考文献]

- [1] 方耀楠,夏晓鹏.独立学院的体制与模式:分形论的观点[J].教育发展研究,2004,(3).
- [2] 杨帆.改革和完善我国独立学院治理结构的思考[J].黑龙江教育,2005,(10).
- [3] 来茂德.独立学院:中国高等教育发展的新探索[M].杭州:浙江大学出版社,2004.

(责任编辑:赵惠君)

(上接第17页)

管理工程硕士，一些评价内容可以作适当的调整，在保证质量的同时，使其更具有针对性。例如，在论文选题评价中，是否可以增加“论文选题是否针对军队项目管理实际问题”，或“对军队项目管理的工程价值和应用价值”等。

另外，工程硕士研究生学位论文的形式很多，既可以是学术论文，也可以是工程技术报告、关键技术的研究报告、方案设计报告、案例分析报告，甚至可以是调研报告。但目前的工程硕士开题和论文的评价体系和评价标准往往针对学术型学位论文形式的，这使得开题和论文评阅的老师很难做出准确评价，甚至出现按这个标准无法评价的问题。例如工程技术报告、方案设计报告、案例分析报告和调研报告，其理论分析肯定有所欠缺，而一个好的调研报告有可能对我军项目管理产生很积极的作用。因此可以组织项目管理工程领域各方面专家，就不同的论文形式制定不同的评价体系和评价标准，并要求部队的项目管理工程硕士在开题报告和论文封面注明论文的类型，以便按照不同的标准进行评价。

## 五、教学方式

(1) 授课方式。考虑到部队的实际情况，可以采用普通班、集中班等多种教学方式

进行课程教学。对能够脱产的部队干部，组成普通班由学院组织正常教学活动。对不能脱产的外地学员，可以在其所在部队组织集中班，由部队负责教学组织、教室安排、设备管理等，教师到部队进行授课。做到每一位学员都能够参加课程学习，保证教学质量。例如在海军某部队工程硕士班教学中，我们采用了到部队单位办集中班的方式，取得了良好的教学效果，在部队造成了很好的影响。

(2) 教学手段。课程教学中，可以借鉴 MPA 教学经验，采用教师课堂讲授、学员报告和课外学员自学相结合的教学手段，并加强案例教学，鼓励学员积极参加实际工程案例的分析、设计、报告等教学活动，从中提高学员的理论水平和工程应用能力。这些教学手段非常有效，形式上也很容易被学员所接受，因而能够收到很好的教学效果。

为军队培养项目管理工程硕士是一项长期而艰巨的任务。目前这项工作还处于起步阶段，只有在人才培养的实践中不断探索、研究和优化军队项目管理工程硕士培养模式，才能够紧跟军队现代化建设的形势，充分发挥院校在项目管理相关学科领域的学科优势，不断培养满足部队需求的高层次、高质量的军队项目管理人才。

(责任编辑:阳仁宇)