

# 独立学院“谢幕”不易

■本报记者 温才妃

“教育部给独立学院转设下了最后期限”这一消息,陕西某独立学院经济管理系教师张易长叹了一口气。对他而言,这一说法已近乎于“狼来了”。

近日,教育部印发《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》(以下简称2号文件)的通知称,到2020年年底,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。转设路径为转为民办、转为公办、终止办学。这也被外界解读为独立学院的“正式谢幕”。

张易所在的独立学院占地200余亩,从空中看,就像一颗棋子嵌在纵横交错的城市棋盘中。院里的教师分别来源于母体高校、退休返聘、军队转业以及社会招聘。转设之后,前三类人的未来分别由母校、政府兜底,只有像张易这样的最后一类人“前途未卜”。

张易将人生最美好的16年青春交付在讲台上。如今,已过而立之年的他,却不知道未来将在何处退休。“张易们”是最牵挂独立学院命运的一群人,然而,在转设路径的选择上,他们也是最没有发言权的一群人。

## 设计之初埋下“死结”

从1999年第一所独立学院——浙江大学城市学院诞生起,到2020年教育部给独立学院画上“休止符”为止,时间不过短短的21年。

回过头来看它的“出生”,却又合乎历史需求。

世纪之交,我国高等教育的毛入学率不足15%。为了追赶高等教育大众化的步伐,公办高校掀起了扩招潮。但是,由扩招带来的办学经费紧张的矛盾尤为激烈。

“教育产业化”的概念在此时出现并逐渐盛行。在教育经费严重不足的背景,教育界围绕学校创收、经营、改制、收费、产权等问题,进行了诸多“财政视角的教育改革”。独立学院的前身——民办二级学院,隶属于公办高校的“二级单位”,也因此被“默许”诞生。

而第一所独立学院的诞生,更像是大众化教育与精英化教育交锋下的产物。1998年,浙江大学、杭州大学、浙江农业大学和浙江医科大学四校合并为浙江大学。合并带来招生数量下降的同时,浙大承诺“还给”浙江三所高质量大学。于是,便有了后来的浙江大学城市学院、浙江大学宁波理工学院、温州大学(主要是专科层面)。

取民间资本、公办高校办学经验之长,独立学院的创建是一条“摸着石头过河”的路。兴办之初,教育部仅允许具有博士学位授予点的高校开办独立学院,但后来条件慢慢放宽,地方普通院校也获准开设。及至2004年,全国独立学院的数量已经迅速扩张至360所。

“独立学院的‘膨胀’迅速扩大了高等教育的办学规模,在推动高等教育大众化进程中功不可没,尤其是为地方经济培养了大量应用型人才。”浙江大学城市学院院长郑健壮说,它的退出在于完成了历史使命——当下人才供给已不如上世纪90年代那么急迫,高等教育正在从重数量到重质量发生根本性转变。

尽管社会对独立学院的负面评价不少,但正如上海市教育科学研究院民办教育研究所所长董圣足所说,“当市场导向与政府导向合拍时,就会诞生新的教育业态;当市场导向与政府导向不合拍时,就会迎来规范、调整”。

这种属于民办高等教育范畴的混合所有制办学,在设计之初就埋下了“死结”——允许母体高校收取管理费,却限制作为投资方的企业从独立学院获得收益分配。”张易说。

浙江大学教育学院教授吴华告诉《中国科学报》,2002年出台的《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称“民促法”),在保持《中华人民共和国教育法》“学校不得以营利为目的”的同时,进行了允许出资人取得“合理回报”的制度设计。

但是,由于认识上的偏差和政策上的不配套,出资人即便选择取得“合理回报”,在实践中也难以落实;选择“不要求取得合理回报”,则与捐资办学相近,但可与公办院校享受同等的税收优惠政策。“在政策风险不确定的诱导下,现实中,大多数出资人在登记时均会选择‘不要求取得合理回报’。”吴华说。

这时候,民办教育刚刚拿到“通行证”,矛盾并没有迅速爆发出来。独立学院强大的造血、输血功能,让母体高校为之疯狂。张易告诉《中国科学报》,独立学院的办学经费只有来自学费一条途径,学费一般高达1.5万元。然而,学费上缴后,其中的15%~30%便立刻被母体高校以管理费的名义抽走,创办企业再以变通手段要求15%~20%的回报,就无从保障后续的教学投入、培养质量。

这是独立学院自诞生以来的最大诟病,也是它“变形走样”的开端。有媒体对此评论:“双方功利的诉求,从一开始就让这种合作变形,最终‘成功’规避了双方的优势,而将两者的缺陷——私企的短视与算计和高校的散漫低效集于一体。”

## 发展中上演“变形记”

意在引入社会力量办学的独立学院,在



独立学院是混合制办学的“先行者”和“试验田”。它之所以即将终结,在于没有很好地平衡各方面利益。在发展过程中存在法人地位未落实、产权归属不清晰、办学条件不达标、师资结构不合理、内部治理不健全等问题,在一定程度上影响了高等教育公平和健康发展。

然而,独立学院这种办学形式的“谢幕”,并不意味着混合制办学的失败。只是参与办学的主体发生了结构性变化,独立学院已经形成的办学能力并没有消失。独立学院的转设,选择了继续完善并更加充分利用市场机制的道路,这一点值得欣慰,但还远远不够。

发展中上演了一出“变形记”。

“假独立”成为人们关注的焦点。一类是完全由地方政府出资的独立学院,另一类则是完全由母体高校投入、无社会举办方的“校中校”。尤其是后者,比例占到独立学院总体的1/3。

被定义为“公益性事业”的独立学院,事实上成为营利的载体。更有甚者,个别独立学院将学费的60%输往母校。独立学院院长普遍苦不堪言。“母体高校、企业两‘抽水机’,比普通民办高校的责任更重。”

独立学院的人事安排也出现了异化。尤其是“校中校”成为了母体高校干部安插的“桥梁”,或是成为老领导退下来的“后花园”。在纪检巡查中,发现了不少利益输送的问题。

随着独立学院发展壮大,它成为了规范、治理的重头戏。对于真正独立的民办高校来说,独立学院既享有公办资源,又按照民办教育收费;早期独立学院所颁发的学位属于母体高校,对考生有相当的诱惑力,但存在着严重的不公平竞争。

对于母体高校而言,考生搞不清××大学与××大学××学院的区别,曾经出现“高分低报”的情况;独立学院毕业生顶着母体高校光环就业,也极大损坏了母校品牌。为了将独立学院引入健康发展轨道,2008年,教育部出台《独立学院设置与管理办法》(又称26号令)要求符合条件的独立学院在5年内完成转设,实现七独立——独立法人资格、独立校园、独立招生、独立颁发学历证书、独立财务核算、独立承担民事责任、相对独立的教学组织和管理。

然而,就像一个怎么解也解不开的线团,治理中的各种难题越理越乱——

一些由部属高校创办的独立学院将因转设失去母体品牌依靠,招生堪忧,因此不愿意转设。一些与企业合作办学的独立学院,举办

第二类是校中校。因其本身就是国有资产、公办资源,或可作两种处理:一是回归到母体高校,以二级学院形式继续存在;二是取消建制,终止办学,其相关资产按照国资管理规定加以处理。

但是,如果采取第一种方式,作为二级学院继续存在,需要有一个过渡期,即“老生老办法、新生新办法”,在老生没有全部毕业前,需要保持独立学院建制不变,新生则直接以母体高校名义招收和管理。否则,如将原有独立学院名义招收的学生全部纳入母体高校二级学院,发放母体高校的学历文凭及学位证书,对于教育公平存在一定伤害,容易引发新老校友之间的矛盾和纷争。

第三类是由地方政府或其控制的国有企业出资兴办的独立学院,可转为独立设置的地方公办高校。但在教育经费越来越紧张、地方财政负担越来越重的当下,此时转为该类型,除了母体高校,地方政府的积极性恐怕不会很高。因为一旦转为独立设置的地方高校,其收费便与公办高校无异,地方政府需要一视同仁拨付生均教育经费以及其他专项经费,由此便会大大加重地方性财政负担。

当然,如果以上几种路径都行不通,就只能启动退出机制。即对于一些招生欠佳、办学条件不达标、社会力量无意再投入,且母体高校或地方政府又不愿意接收的独立学院,选择停止办学,进入清算程序。

张易所在的城市中,就有独立学院因理念不合而导致举办方“好聚好散”。他所在的独立学院也“前途堪忧”——转为公办是“人心所向”,但几无可能;转为民办又担心企业把学校带偏。

“并不是说企业接手就一定有问题,而是要看企业是否有办教育的意愿、能力和资金实力。”张易说,同城某独立学院已被某教育集团接手并成功转设,但更多的独立学院和他所在的独立学院处境相仿——企业本身的力量有限,而且把教育当作赚钱的产业来做。

然而,“分手”也并不容易。“分手”涉及非常复杂的财产清算。公办高校以国有资产的形式投入独立学院,但却从来没有做过评估。比如,在国有资产审计中,某教育厅推动某大学的资产投入独立学院,尽管约定了分配比例,如高校占30%、社会资本占70%,但没有评估作价。“这种情形正如国有企业、上市公司股权里的干股,只是一种分配的比例,而不是财产分割的依据。停止办学不是不可以,但对财产分割上的困难会导致独立学院比普通民办高校难关门得多。”董圣足说。

不仅如此,独立学院还面临着母体高校索要巨额“分手费”的问题,其金额高达千万至上亿元。“可以明确的一点是,转设后,独立学院不再给母体高校上缴管理费,母体高校对独立学院的积极性也就没有了。”吴华说,所谓的“分手费”,是因为在母体高校看来,独立学院使用了它的品牌、管理、师资等,因此在“分手”时必须有所表示,但实际上“分手费”缺少法律依据。

然而,由于转设需要独立学院向母体高校打报告,不答应给“分手费”,母体高校大可以“不盖章”作答。

在这一点上,举办方母体高校与企业存在很大的分歧。张易认为,“母体高校占30%的股权,这一角色在创办初期几乎起着决定性作用,高校的30%比企业的70%在申请办学和运营中都更重要。”

## 推进非联动不可为

“很多人认为2020年是独立学院的终止年,其实这是一种误解。独立学院年底真正要完成的是转设计划,即作出转为公办、民办,还是取消办学的选择,而不是一刀切地终结。”吴华告诉《中国科学报》。

他补充说,就算选择了民办,也并不意味着独立学院与母体高校斩断了一切关系。独立学院转设为独立设置的民办高校后,仍然可以与公办母体高校开展合作,包括作为举办者之一的合作,但不得在校名上冠以公办高校的校名。

“不可能说转就转,转设过快将来难以承受的后遗症。”吴华肯定了2号文件“能转尽转、能快转快,统筹兼顾、协调推进、分类指导、因材施教”的工作思路。

究竟该怎样推进转设“老大难”?吴华认为,政府指导方向是正确的,问题在于各种利益纠缠,找不到有效的一揽子解决方案。“不是真的没有解决方案,而是这个方案需要多个政府部门相互配合,但它们彼此之间并不买账。”

不难发现,本该用法制手段调整和约束市场主体的行为,却囿于各种因素,导致我国在独立学院的发展和规范问题上,“真正能够推动转设的往往是行政力量。当然,来自人大立法机关的问责和纪检监察部门的督察,也倒逼教育部门加速推动独立学院的规范和转型。”某业内知情人士说。

吴华举例说,财产从一个法人转移到另一个法人,涉及巨额的过户费。教育部希望各地出台税费减免政策,如黑龙江省便免除了独立学院转设的过户费,然而由于涉及诸多省份、部门,开展起来并不顺利。

(下转第8版)

## 中国大学评论



张端鸿

同济大学高等教育研究所副所长

6月1日,科技部、教育部等六部委下发了《关于鼓励科研项目开发科研助理岗位吸纳高校毕业生就业的通知》(以下简称《通知》),鼓励各类承担科研项目的单位开发科研助理岗位,吸纳高校毕业生就业,并将“双一流”建设高校设置科研助理岗位及实聘人数作为“双一流”建设监测指标。这项政策有助于推动科技创新支撑复工复产和经济平稳运行,对高校进一步完善科研服务保障体系、支撑“双一流”建设意义重大。

科研助理队伍建设旨在提高科研工作效能。虽然《通知》看似一项疫情应对之策,其创造就业机会的意图明显,可以为广大应届本科生和硕士生提供一定数量的“学士后”“硕士后”工作岗位。但是,其内在逻辑仍然是岗位设置要符合科研项目的内在需要。近年来,随着各类基金项目规模和高校科研经费规模的不断扩大,越来越多的高校科研人员选择聘用学术助理、财务助理、实验员、技术员等人员为科研项目的开展提供更好的服务保障。这有助于将科研人员从繁琐的事务性工作中解放出来,将时间和精力投入到更有价值的研究工作中,进一步提升科研工作的效能。

科研助理队伍建设的经费来源应当多元化。《通知》指出,“劳务费”科目及结余资金均可按照有关规定用于科研助理的劳务性报酬和社会保险补助等支出。科研“放管服”改革以来,各类科研项目的劳务费比例已经大幅提高,甚至部分科研项目已经不再设置人员费的比例。但不少科研人员更加愿意将宝贵的经费资源用于聘用专职科研人员、博士后等人员,因为他们可以更加直接地促进学术生产。在聘用行政服务岗、技术服务岗的时候却显得十分小气。这一方面反映了科研绩效压力确实很大,另一方面也反映在不少科研人员心目中,对科研助理队伍的重要性认识仍然不足。除了很多体系内的基金专项、基地专项和人才专项,高校基本科研业务费、学科建设费、来自行业和合作企业的合作科研经费也可以成为科研助理队伍聘任的重要经费来源,只有把必要的科研经费转化为人力资源和服务支撑,才能够让科研组织具备更强的科研任务承载能力和科研资源吸纳能力。

科研助理队伍建设的背后是科研组织模式的转变。传统的科研工作模式是“个体户”+“学徒”式的,科研人员带着博士和硕士研究生完成各项科研任务。随着高校科技创新模式发展到了新的阶段,高校承担了越来越多的服务国家重大战略需求和国家关键领域核心技术的任务。开展“有组织的科研”成为高校科研组织模式发展的一种内在需要。高校科研组织需要逐渐发展为项目负责人或首席科学家(PI)、专任教师、专职科研人员、博士后、博士和硕士研究生,以及行政、财务、实验、技术等科研助理共同组成的规范科研组织。只有这样,高校科研组织才能更好地适应承担国际国内重大科研任务、组织各种协同攻关、科教融合培养高层次人才的需要。

科研助理队伍规模是观测大学科研实力的重要指针。有些人对于《通知》将科研助理队伍规模纳入“双一流”监测指标感到不太理解,认为这是一种行政意志向“双一流”评价的泛化。实际上,这不仅是撬动“双一流”高校通过科研项目吸纳毕业生就业的“杠杆”,更是科研实力的一种反映。因为科研助理队伍规模能否扩大的背后,需要科研任务和科研经费做支撑。一个基层科研组织在考虑招聘科研助理的时候,一般都是非常理性和审慎的。只有当一个科研助理岗位能够为科研组织创造价值,解放科研人员的生产力,消化更多的存量科研任务,促进科研组织承担更多的增量科研任务,形成更大的科研资源集聚效应,科研组织才会把“真金白银”拿出来招聘科研助理。所以,高校不可能通过行政命令的方式去推动科研组织招聘科研助理。基于科研组织内在需要的科研助理规模,确实能够成为评判一所大学或科研院所科研实力的重要观测点。

从世界一流大学科研组织发展模式来看,科研经费有更高的人员费比例,高校科研组织能自主地做好经费统筹,学术系统中的行政服务人员跟学术人员比例普遍也比较高。我国“双一流”高校在科研人员队伍建设中,应当把科研助理作为一支重要的学术保障队伍,逐步形成科研助理队伍建设的长效机制,为一流大学和一流学科的科研能力提升和科研组织发展提供更强有力的支撑,同时也为推动复工复产和促进经济平稳运行做出应有的贡献。

## 科研助理规模是大学科研实力重要观测点