

第肆章 獨立學院的興起與內涵

早期的獨立學院又稱為二級學院，其出現最主要的原因是在中國大陸高等教育擴張過程中，為因應環境變遷與市場需求而產生的一種新興辦學體制。受到全球高等教育大眾化的風潮所及，中國大陸於一九九九年時便確立了高等教育擴招政策的推行，此後，每年急速暴增的入學人數，讓公立普通高校在辦學過程中產生了「數量」與「質量」需求的矛盾，教學品質下降與辦學資金短缺的問題也相應而生。為了能有效減緩公立普通高校因為大量擴招所出現辦學條件緊張的問題，許多公立普通高校開始創建附屬其體制下的二級學院，採取民營的市場運行機制，以吸引社會資源的投入。二級學院是一種介於公辦與民辦之間的新興辦學體制，相對地擁有較為靈活的辦學形式。二級學院雖依附公立大學，經費卻是仰賴學生學費與國家經費之外的渠道，又稱作國有民營、公有民辦二學院，其後才由中國大陸教育部統一更名為「獨立學院」。¹由於獨立學院是由二級學院演變而來的，因此，本章第一節將先介紹獨立學院的前身「二級學院」的特質與起源；第二節探討二級學院在發展過程中所遭遇的問題與引發的體制爭議，從中瞭解二級學院轉變為獨立學院的實質內涵，以及藉由探討獨立學院的政策規範，有利於區分獨立學院與二級學院的差別；第三節則介紹獨立學院的主要的辦學類型。

¹ 姚文兵、張曼平，「二級學院的現狀、存在的問題及對策建議」，*國家教育行政學院學報*，2003年第1期，頁51。

第一節 獨立學院的前身—二級學院的特質與起源

獨立學院主要是從國有民辦二級學院發展而來的，在許多特質與內涵上，獨立學院等同於二級學院，只是在政策規範上仍然有些差異。因此，要瞭解獨立學院整體的發展與演變過程，就必須先從二級學院的特質和起源探究起，從中才能確實掌握大陸官方要求二級學院走向獨立學院改制的本質與原因。本節主要以二級學院的名稱來表示獨立學院尚未改制前的情況，以利於讀者區分兩者之間的差別。

壹、二級學院的特質

一所大學裡同時存在兩種體制，不管在發展中國家，還是已開發國家，都是普遍存在的模式。學者張興以美國著名的康乃爾大學為例，認為這就是典型的「公私合營」的混合體制。康乃爾大學在所設立的 13 個學院中，農業和生命科學院、人類生態學院、工業和勞資關係學院、獸醫學院四個學院是州立的，其他如文理學院、工程學院、研究生院、飯店管理學院、法學院、管理研究生院、醫學院、醫學研究院、建築設計和規劃學院等九所學院是私立的。公立學院由州政府出錢，風格和運作方式就像一般的州立大學，收費標準一般比私立院校低廉，在錄取學生方面就必須要照顧紐約州的居民和學生。私立學院像一般的私立大學，學費比較昂貴，學生來源較為廣泛。但不管公立還是私立學院，學生的入學標準、課程設置、教授的聘任等均由康乃爾大學負責。²印度的大學全部為公立，即國立大學和邦立大學，但是學院有公立和私立兩種，而且其中 70% 以上為私立學院，例如孟買大學有附屬學院 119 個，其中就有 98 個為私立學院。公立學院由

² 張興，*高等教育辦學主體多元化研究*，前引文，頁 130。

中央政府或聯邦撥款設立，私立學院由各種私人團體創辦和管理。這些學院必須附屬於某所大學，無權授與學位。學院在教學大綱和教學計畫制訂、教育改革、學位授予方面均受大學指導。³大陸學者認為印度大學所附屬的私立學院，實際上就相當類似於中國大陸的國有民辦二級學院。

有關二級學院的性質和概念的界定，由於體制較為新穎亦沒有明確的法源依據，各省的辦學情況也不盡相同，至今尚無統一的定義和說法，大陸學者也紛紛試圖針對二級學院的概念與特質加以界定。根據學者東亮和王虎的看法，二級學院的特質可以歸納為三個重點：

第一、二級學院是指在原有的公立本科高校裡，引進民營辦學機制，實行國有民營的運作方式，主要附屬於公立普通本科高校，具有制度創新的運行機制（包括學院的辦學體制、管理體制、籌資體制等），其學生學歷文憑由母體高校簽發，二級學院本身不具有簽發學歷文憑的資格；

第二、所謂的「公有民辦」，簡單的說主要是由社會力量出資提供辦學所需的一切較為先進和現代化的硬件設施，由公立普通高校提供辦學所需的師資、管理等一系列軟件的內容；

第三、公有民辦二級學院擁有相當大的辦學自主權，吸引私人資本和社會資源投入辦學，並採用民辦教育的運行機制，擴大與社會的聯繫關係。⁴

另外，趙蒙成、周川針對公有民辦二級學院的本質特徵亦有著詳細的論述：
（一）這類的學院不是以學科為單位形成的專業二級學院（school），而是涵蓋多門學科的綜合性學院，實質上是依附於某所國有大學的小型大學（university）或學

³ P. G. Altbach, *Private Prometheus : private higher education and development in the 21st century* (Westport, Conn. : Greenwood Press, 1999), p.4；來茂德，**獨立學院：中國高等教育發展的新探所**（浙江：浙江大學出版社，2004年11月），頁27-28。

⁴ 王虎，「論公有民辦二級學院產生與發展的合理性」，**南京理工大學學報**，2002年第3期，頁1。；東亮，「二級學院與一校兩制」，**教育發展研究**，1999年第5期，頁21。；倪祥保，「略論公有民辦的高等教育」，**江蘇高教**，頁42。

院 (college); (二) 與傳統的專業二級學院相比, 公有民辦二級學院在經費籌措與使用、專業設置、教師聘用、學生管理等方面擁有很大的自主權, 因此, 它雖然依附於國有大學, 不具有獨立的法人資格, 但具有相當大的獨立性; (三) 公有民辦二級學院不依靠政府的財政撥款, 經費主要來自企業、私人資本、銀行貸款和學生的學費。整合三點本質特徵, 公有民辦二級學院簡單的說是指以財政撥款之外的社會資源為主要經費來源、擁有較大的自主權和獨立性, 依附於公立普通高校的綜合性二級學院, 為所謂的「依托母體、相對獨立」的運作機制。⁵

歸結以上特點簡言之, 二級學院是指依托公立普通本科高等院校而設立的, 是指利用國有普通本科高校在多年辦學中累積的有形和無形資產 (聲譽、師資、校園、校舍、設備、圖書、資料、管理人員等), 利用國家對民辦高校的優惠政策, 採取民辦高校的辦學運作機制, 學生畢業後由其依托的母體院校簽發學歷文憑的學院。⁶它在經營管理形式上是介於公立高校與民辦高校之間的一種新的辦學模式, 主要是以國家財政撥款以外的社會資源為其經費來源, 獨立於母體高校自主辦學, 可以充分運用市場機制引進社會資金, 解決教育經費短缺的問題, 為更多的人提供接受高等教育的機會。⁷

貳、二級學院的起源與市場需求的關係

中國大陸二級學院是在一九九九年公立普通高校擴招後開始迅速的發展, 然而這種辦學形式, 根據學者潘懋元的說法, 早在二〇世紀九〇年代初期就已經產生了, 只不過在當時並沒有受到普遍的關注和重視, 直到浙江與江蘇兩省的大量興辦, 才開始受到廣泛的重視。而二級學院之所以會大量興起以致於快速發展的原因, 最主要還是來自於市場力量的需求, 其中包含兩個主要因素: (一) 為

⁵ 趙蒙成、周川, 「論公有民辦二級學院的發展前景」, *高等教育研究*, 2000年第4期, 頁63。

⁶ 漆曉玲, 「高校民辦二級學院辦學模式的若干問題與建議」, *理工高教研究*, 2003年2月, 頁50。

⁷ 劉根東、鄧小泉, 「民辦二級學院轉變為獨立學院的實質」, 前引文, 頁57-58。

求地方經濟發展的人才需求；(二) 滿足民眾對接受高等教育的需求。本文接下來將從市場需求的角度來探討二級學院的起源與發展過程。

一、一九九〇年代前期的二級學院

根據學者張興引用潘懋元的說法認為，天津師範大學是國有民辦二級學院最早的創始者。該校在一九九二年就成立了民辦性質的國際女子學院，並隸屬於天津師範大學。天津師範大學創辦女子學院的原因主要是受到當時師範大學向綜合性大學看齊的思潮所影響，希望能走出師範院校辦非師範專業的路子。其中也包括了籌集資金或緩解資金困難的目的。由於一九九〇年代初期，師範教育受到了社會變革的嚴峻挑戰，師範院校從財政渠道獲得的經費已經無法滿足自身發展的需要，必須透過其他管道來拓寬經費來源。在其他非師範性大學紛紛開設各種新的应用型專業並獲得可觀的經濟效益的情況下，師範院校卻由於一頂「師範」的帽子而大受限制。於是，師範院校或通過改名去掉師範的帽子，或通過創辦附屬於學校的民辦二級學院來開設非師範專業。天津師範大學國際女子學院便是這一個歷史條件下的產物。該校依托天津師大的資源，實行自主招生、自主辦學、自主分配，收費比一般非師範專業要高一點，學費不用上繳學校，但天津市財政人均經費給女子學院的撥款全部歸天津師大學所有。⁸

國際女子學院成立的宗旨是希望為有志的女性提高素質，更新知識、培養競爭力以及成為國際市場所需之人才，為女性提供良好的學習機會。當時依照女性的特點、市場的需求和自身的條件，開設了四個專業：播音與主持藝術專業、藝術設計專業、國際經濟與貿易專業、現代化家政藝術專業。⁹從這些專業項目的設置來看，顯示出國際女子大學是以訓練女性專業職工為主要導向。

在天津師範大學國際女子學院成立後，在上海又出現了若干所由本科院校

⁸ 有關二級學院的起源，請參考張興，「國有民辦二級學院的起源與類型」，*當代教育論壇*，2003年第9期，頁91-93。

⁹ 同前註。

與國內外機構合作舉辦的二級學院。其成立之約略情況如表(4-1)所示：

(表 4-1) 上海市於 1993~1998 年二級學院之設立情況

成立時間	二級學院名稱	合作單位
1993	上海工程大學航空運輸學院	上海工程技術大學與上海航空集團
1994	上海交大中歐國際工商學院	上海市人民政府和歐洲聯盟共同投資
1994	上海大學雪梨工商學院	上海大學與澳洲雪梨科技大學
1994	斯隆商學院	上海理工大學與美國麻省理工學院
1995	上海－紐約費城商學院	上海理工學院與紐約費城商學院
1996	上海－紐約聯合語言學院	上海理工學院與紐約皇后學院
1998	上海－漢堡國際工程技術學院	上海理工學院與德國漢堡高等技術學院合作

資料來源：整理自來茂德，**獨立學院：中國高等教育發展的新探索**（杭州：浙江大學出版社，2004年），頁 49-52。

經由（表 4-1）所歸類的情況，可以發現這些學院的成立，幾乎都是與外資合作而興辦的，開創了公立普通高校與外界機構、組織合作舉辦新型二級學院的先例，這主要是受到上海市經濟發展的特殊背景所影響。一九八〇年代時，上海市受到國家調控經濟的影響，實行比例分成和大承包制，財政緊縮、資金嚴重不足，致使經濟發展備受壓抑。一九九二年，鄧小平南巡講話，社會主義市場經濟理論正式獲得肯定，上海市以發展金融市場為優勢，吸引海外資金的大量湧入，為經濟的快速增長提供了強力的支撐。¹⁰在此條件的影響下，公立普通高校便興起與外資合作辦學的風潮。其專業的設置主要以培訓國際語言人才、國際管理人才、航空運輸人才，以及高級專業技術等國際型人才為主，充分與上海市經濟發展的型態相結合。誠如學者來茂德所言，上海市的上述的學院的興起主要是配合上海市場經濟發展，有其特殊背景下成立的，在當時並沒有受到普遍的注意，在全國也沒有產生多大的影響。¹¹筆者分析認為造成這種現象的主因在於這些學院的設立是以海外資金的投入為主要條件，而上海市因為其得天獨厚的投資環境，

¹⁰ 周國平，「上海的經濟回升為何慢於全國？」，**上海經濟研究**，1994 年第 7 期，頁 27-28。

¹¹ 來茂德，**獨立學院：中國高等教育發展的新探索**，前引書，頁 52。

才能吸引大量海外資金的投資，這對大陸其他省份而言是非常缺乏的部分。如此，此種與海外資金共同合作舉辦的二級學院，自然很難在全國蔓延開來。

歸結上述的內容，可以發現一九九〇年代二級學院的產生，與市場經濟的發展是非常緊密的，其主要的目的在於提供地方經濟發展所需之人才，因此，可以說二級學院就是地方市場需求的產物。而二級學院開始真正受到注意的是一九九九年之後，在公立高校大擴招的背景之下，由於浙江和江蘇兩省的大量興辦而開始真正興起與發展，此時二級學院除了為地方經濟發展培訓所需之人才以外，亦包括滿足社會大眾對接受高等教育之需求。

二、一九九〇年代末二級學院在浙江和江蘇兩省的快速興起

一九九九年之後，為因應擴招政策的需要，以及解決教育經費不足的問題，浙江和江蘇兩省在地方政府的政策支持下，積極鼓勵公立普通高校結合社會資源興辦二級學院。由於發展快速且效果良好，致使其他省份紛紛效法江浙兩省的經驗，興起舉辦二級學院的風潮。何以二級學院會在浙江和江蘇兩省大量興起，其主要的原因在於為滿足當地民眾對高等教育的強烈需求。以浙江為例，由於歷史因素的影響，使得浙江高等教育的發展相對滯後，高校數量偏少、規模偏少。¹²一九九八年，浙江全省普通高校只有 32 所，即使到二〇〇一年也僅有 50 所，僅占全國高校總數 1041 所中的 4.8%；在校生數 29.3 萬人，僅占全國 719 萬人中的 4.1%。¹³另一方面，浙江地區的經濟發展相對於高等教育而言卻是相當發達的，這使得民眾對高等教育的需求更加旺盛。二〇〇一年，浙江全省國內生產總值與人均國內生產總值分別從一九七五年的全國第 12 位與第 14 位，躍升到第 4 位；

¹² 在中共建政之後，由於浙江省地處於東南沿海海防前線，國家對浙江經濟建設的投資極少，在高等院校佈局和投資建設中也沒有把浙江放在重要的位置上；再加上一九五二年的院系大調整，導致學校分拆與學科帶頭人調離。一九五二年院系大調整中，浙江大學由綜合性大學變為單科性工科院校，大批在全國有影響力的學科帶頭人被調離浙江，使得浙江省高等教育能力減弱，水平下降。資料參考自顏建勇，「國有民辦二級學院辦學模式現狀與對策—以浙江為實例」，昆明理工大學（社會科學版），2003 年 3 月，頁 48-49。

¹³ 顏建勇，「國有民辦二級學院辦學模式現狀與對策—以浙江為實例」，前引文，頁 49。

城鎮居民人均可支配收入和農村居民人均純收入於二〇〇一年時分別達到 10465 元與 4582 元，收入絕對額分別居全國的第 4 和第 3 位。¹⁴浙江地區的民眾雖然有良好的經濟能力可以供子女上大學，然卻苦於無處求學，高等教育的需求矛盾非常突出。

依照國際標準數據，人均 GDP 達到 1000 美元水準，高等教育入學率平均約為 16.05%，而浙江省人均 GDP 到二〇〇一年時，已高達到 1700 多美元，然而高等教育毛入學率僅有 13%。¹⁵這明顯的表示，浙江省的高等教育與經濟之間的發展是極為不協調的。在政府財力有限的情況下，而民眾的經濟收入又能較好負擔高額的學費時，二級學院成為滿足浙江省民眾接受高等教育的主要管道。參考（表 4-2）的數據，清楚的看到浙江省二級學院的學費標準，依照學科類別的不同，平均高於公辦高校 3~4 倍左右。這若非在經濟較為發達與民眾所得較高的地區，二級學院實在也難有較好的發展。

（表 4-2）浙江省公立高校與二級學院收費標準

類型	收費機制	收費標準（元/人、學年）
公辦高校	政府每兩年調整一次	大學 4000 元，學院 3600 元，專科 3200 元
民辦二級學院	自主確定收費標準	在杭州的學院約為 15000 元，藝術類 18000 元；非在杭州的學院約 10000-12000 元

資料來源：南方網，http://southcn.com/job/features/tech_edu_hr/ideas/200407011228.htm。

一九九九年四月，浙江省人民政府經由各方的考量與研究下，批覆浙江省教育廳、寧波市人民政府，同意將寧波大學西校區的土地、校舍等資產置換，籌措社會資金，建立以民營機制運作的寧波大學科學技術學院。這為浙江省普通高校創辦的第一所二級學院。為了對新建立的二級學院進行規範，浙江省人民政府

¹⁴ 汪軍洪、趙降英，「浙江公辦高校創辦新制二級學院若干問題探析」，*現代大學教育*，2001 年第 2 期，頁 70。

¹⁵ 顏建勇，「國有民辦二級學院辦學模式現狀與對策—以浙江為實例」，前引文，頁 50。

在《關於建立民辦寧波大學科學技術學院的批覆》(浙政函〔2003〕48號)中對有關問題做出了相應的規定：1.民辦寧波大學科學技術學院為寧波大學的二級學院。具有獨立法人資格，實行相對獨立辦學，財務獨立核算；2.學院實行董事長會領導下的院長負責制。董事會負責人由寧波大學派員擔任，寧波大學通過院董會實行對學院的領導；3.學院年度招生計畫納入寧波大學單列編報，經省批准後列入全省普通高校招生計畫，面向全省統一招生。學費和住宿的收費標準，按浙江省現行社會力量辦學收費規定執行。¹⁶

在寧波大學科學技術學院建立之後，浙江省各地區的本科院校，紛紛提出舉辦二級學院的申請。一九九九年七月，經大陸教育部和浙江省人民政府的批准，浙江大學和杭州市政府合作，聯合浙江省電信實業集團公司創辦了浙江大學城市學院，這是教育部首家批准建立的二級學院。城市學院建設用地由杭州市政府行政劃撥；同時，杭州市將征地規稅、規費給予一定的減免，並於二〇〇二年進行增資擴股。此外，杭州市專門為城市學院組建了由 28 個委局組成的產學研合作委員會，向城市學院提供教學實習、實踐場所和畢業生就業機會。¹⁷

城市學院一開始設立便擁有獨立的校園和基本辦學設施、實行相對獨立的教學組織和管理，獨立進行招生，獨立頒發學歷證書，獨立進行財務合算，具有獨立的法人資格。浙江大學城市學院強調「獨立頒發學歷證書」，而絕大多數的二級學院並無獨立頒發學歷證書的資格，需要仰賴母體高校來頒發學歷證書。¹⁸二〇〇一年六月，經教育部批准，由寧波市人民政府投資建設，浙江大學負責辦學與管理的浙江大學寧波理工學院正式成立。短短兩年間，浙江大學便成立了兩所二級學院。截至二〇〇二年，浙江共省有 22 所普通高校獲準進行二級學院辦

¹⁶ 相關內容請參考：中國浙江人民政府網，<http://www.zhejiang.gov.cn>。

¹⁷ 「浙大城市學院辦學規範管理嚴謹」，*文匯報*，2003 年 8 月 19 日。轉引自浙江大學城市學院新聞網：<http://news.zucc.edu.cn/jd/read.php?recid=472>。

¹⁸ 來茂德，*獨立學院：中國高等教育發展的新探索*，前引書，頁 53。

學試點。¹⁹

在浙江二級學院蓬勃發展的同時，江蘇省的二級學院在政府的積極支持下迅速發展起來。江蘇省其實是中國大陸大專院校數量最多的省份之一，卻因為人口數眾多，使得高等教育仍舊處在於供不應求的狀態。而江蘇省本科高校的數量多，也為二級學院的發展提供了極為有利的條件。一九九八年十二月，蘇州大學與蘇州市凱達房地產發展公司聯合創辦江蘇省第一所二級學院－蘇州大學文正學院。據估計，到二〇〇一年，江蘇省已有 25 所由普通高校所創辦的二級學院。²⁰為了加快教育發展，江蘇省於二〇〇二年在教育工作中推出了八項新舉措，其中包括鼓勵部委屬高校舉辦民辦二級學院，鼓勵所有省屬本科院校通過多種籌資方式舉辦二級學院（條件具備者可以舉辦若干所）。²¹這對二級學院的發展而言無疑是一大利基。

二〇〇三年，浙江省全省的本科在校生有 25.2 萬人，其中民辦二級學院的本科生就達到 8.64 萬人，占全省本科學生數 34.3%。²²江蘇省民辦二級學院的在校生達 6.7 萬人。²³從數據中，充分顯示二級學院在江浙兩省的發展相當快速，成為浙江兩省舒解高等教育擴招和教育經費不足、滿足民眾接受高等教育需求的有效途徑。藉由江浙兩省成功的發展二級學院的經驗，為中國大陸高等教育辦學體制的改革提供了良好的發展經驗，也為高等教育開展出了一條新路，進而二級學院開始走向全國。根據不完全統計，二〇〇三年中國大陸有 25 個省市舉辦二級學院共 300 多所，二級學院本科在校生人數 40 多萬人；初步建成了占地約 7 萬畝、校舍約 876 萬平方米、教學儀器設備約 12 億元、圖書約 2000 萬冊的高等

¹⁹ 張興，**高等教育辦學主體多元化研究**，前引書，頁 122。

²⁰ 同上註。

²¹ 江蘇省二〇〇二年教育工作會議報告，「江蘇發展教育再推八項舉措」，報告內容詳見人民網：<http://www.unn.com.cn/BIG5/channel26/164/543/200201/16/149754.html>。

²² 來茂德，**獨立學院：中國高等教育發展的新探索**，前引書，頁 53。。

²³ 「王斌泰同志在 2004 四年全省教育工作會議上的講話」，江蘇基教網：<http://jcjy.jsjyt.edu.cn/more.php?newsid=1170>。

教育資源。²⁴

二級學院從建立到發展不過短短幾年的時間，其規模發展之快速，已經成為中國大陸高等教育擴張的新生力量。二級學院主要源自於市場需求，又因為各地方發展背景的不同而具有地方特性，其在發展的初期，均是由地方主導，國家並未給予相關的規範。而二級學院在沒有完善法源依據的情況下，各省的發展狀況與內涵並不相同，呈現出良莠不齊、二極分化的現象，產生的意見與爭論更不斷的擴大，因而迫使國家政策的介入，而有二〇〇三年四月《關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試辦獨立學院管理的若干意見》的出台。至此，二級學院向獨立學院轉制，也開始進入一個全新的發展時期。



²⁴ 周濟，「促進高校獨立學院持續健康快速發展」，**教育發展研究**，2003年第8期，頁7。

第二節 從二級學院到獨立學院的轉型

二級學院的出現一開始就引起廣泛的爭議，即使在江、浙兩省也不例外。對此，大陸國家教育行政部門採取的態度是只允許二級學院在少數局部地區試行辦學，但不輕易在更大範圍進行宣傳。與此相應，江浙兩省的教育行政主管部門採取的態度是：對內積極的發展，對外低調處理。²⁵儘管如此，二級學院這種獨特的辦學模式還是在整個大陸推廣開來，然並不是所有的二級學院的發展狀況都相同，受到各省市的社會經濟背景不同、高等教育的基礎也不同，甚至教育行政部門及高校的態度也不同，所發展出來的特點和結果就會有很大的差異性。隨著二級學院的逐漸發展，其弊端也就日益的突顯，其中包括有體制運作的問題、教學質量的問題，以及有關公平性爭議等問題。為了有效規範與良好定位二級學院的內涵與特質，獨立學院作為一種新的機制，在政策的制訂與引導下，希望能有效的將二級學院引入高等教育的常規體系之中，首先便針對二級學院所產生的問題與矛盾進行介紹。

壹、國家政策介入的背景：二級學院在辦學體制上的問題與矛盾

儘管二級學院擁有著靈活的辦學機制，結合了公立普通高校與民辦高校的雙重優勢，可以較快的產生辦學效益，有利於彌補公立高校教育資源不足的缺陷，擴大了民眾接受高等教育的機會而受到市場的廣大迴響，也成為大陸高等教育擴張的主要管道之一。然而，二級學院做為一種新興的辦學體制，在實際的運作過程中，仍然處於摸索階段，並沒有一套統一且完善的系統，導致許多不合理的現象與問題的出現。由於二級學院同時擁有公辦與民辦的特質，是為靈活辦學

²⁵ 來茂德，*獨立學院：中國高等教育發展的新探索*，前引書，頁 55。

機制中的主要優點，卻形成在概念的澄清與定義上的界線模糊，成為廣受詬病的焦點所在。

潘懋元和鄔大光認為，因為二級學院辦學主體和投資主體不是國家或各級政府，從總體上看，二級學院是屬於民辦高等教育的範疇。²⁶岳東英則認為，二級學院是在公立學校的名義下設置的，並且在它辦學的始終還要負擔相當的責任，因此具有較明顯的公立性質。²⁷張國華便指出二級學院體制不順、概念不清、產權及其界定不明晰、混合法人身份不符合有關規定、辦學形式政策依據不明確、辦學體制不符合國情等一系列問題。張並強調，二級學院雖然辦學經濟效益高、發展快，卻是以削弱國有高校教育資源、犧牲高等教育質量和高等教育的公正性為代價；名為新型辦學體制，所謂兼收並蓄國有民辦兩者優勢，實則失去自身辦學的特性。²⁸以上可以看出二級學院的性質與概念，其實是相當模糊的，其主要產生的問題與矛盾主要表現為下面幾點：

一、體制方面的問題：

（一）辦學合法性的問題

在中國大陸《高等教育法》第二十九條明確規定，「設立高等學校由國務院教育行政部門審批，其中設立實施專科教育的高等學校，經國務院授權，也可以由省、自治區、直轄市人民政府審批。」²⁹「高等學校和其他高等教育機構分立、合併、終止、變更名稱、類別和其他重要事項，由原審批機構審批；章程的修改、應當報原審批機關核准。」中國大陸普通高校所舉辦的二級學院是屬於本科教育的辦學層級，如果要獨立設置，應當由國家教育部審批，即使不獨立設置，但以民營機制運作，至少屬於母體高校的重要變更事項，同樣應報教育部審批。而中

²⁶ 潘懋元、鄔大光，「中國高等教育辦學模式的變化與走向之分析」，*教育科學研究*，2001年第1期，頁19。

²⁷ 岳東英，「國有民營二級學院辦學模式初探」，*江西社會科學*，2001年12期，頁189-191。

²⁸ 張國華，「國有民辦二級學院辦學體制質疑」，*教育發展研究*，2003年第3期，頁1-4。

中國大陸學大多數普通高校試辦的二級學院並沒有履行這一項程序，有些二級學院是由省級人民政府審批，有些二級學院根本就沒有經過政府部門的審批。這種狀況表明，不少二級學院在設立的過程中，存在許多程序不合法的問題。²⁹

（二）法制建設滯後的問題

法制建設滯後的問題，是阻礙二級學院發展的一項主因。二級學院在運作過程的許多方面，包括學費標準的制訂、學校設施的標準，教師的聘用與報酬的給付、利潤的分配等，都由隨意性很大的行政行為進行管理，缺乏必要的法律規範與監督，這勢必會影響二級學院的整體發展。實際上，二級學院也造成了一所大學、兩種制度的局面，如何在法律上確定這類學院的法人地位，以及規範其與所屬大學的關係，都相當值得商榷。³⁰

（三）產權不清、法人地位模糊

中國大陸自一九五二年將民辦高校收歸國有以來，高等教育經費一直由國家和地方財政通包，在這種單一辦學體制下，高等學校的所有權都歸為國有。一九八〇年代開始，民辦高等教育開始恢復並得到迅速的發展，但到現在，國家並沒有明確的政策法規對民辦高等學校的產權問題進行界定。³¹因此，二級學院產權不清晰的問題，主要是由於教育政策法規的不完善。

「產權不明晰、責任權利不明確」是多數二級學院在運作過程中所形成的問題。多數二級學院無論在辦學硬件還是軟件方面，都存在與母體高校分割不清的局面，即時在投資上是產權明確的辦學實體，但其他教育資源如品牌、師資、大學氛圍等資源上也難以在產權上界定和分割清楚，因此，是一種較為含糊不清的非獨立辦學形式。³²由於二級學院在產權關係等重大問題上不明確，缺乏投資

²⁹ 來茂德，**獨立學院：中國高等教育發展的新探索**，前引書，頁 71。

³⁰ 趙蒙成、周川，「論公有民辦二級學院的發展前景」，前引文，頁 65。

³¹ 來茂德，**獨立學院：中國高等教育發展的新探索**，前引書，頁 69。

³² 姚文兵、張曼平，「二級學院的現狀、存在的問題及對策建議」，前引文，頁 53。

主體，難以獨立的承擔各種民事糾紛，使母體高校承受相當大的連帶責任和辦學風險。³³當二級學院的辦學規模進一步的擴大、資產累積到一定的程度之後，必然會在舉辦者、管理者、辦學者之間引起財產所有權以及與之相關的經營權、使用權等財產權益紛爭。³⁴此外，由母體高校組成董事會的民辦二級學院，無論從形式到內容均是隸屬於母體高校，它的法人代表被稱之為二級法人。即使有些在以母體高校為主體、企事業單位參與的董事長領導體制下，雖然承認二級學院具有獨立法人資格，但往往以董事長來替代院長作為法人代表，而董事長又是由母體高校主要領導兼任的，同樣使得民辦二級學院法人代表的地位被模糊了。³⁵

（四）招生制度混亂、亂收學費

有些二級學院為了多拉生源，在正常教學的同時，招生工作仍在進行，違反正常教學工作的進行。有些二級學院為了招足學生隨意將低錄取標準，甚至在招生過程中出現亂收費的現象。例如：湖北省有些二級學院並沒有經過省教育廳審批，私自跨省招生；有些二級學院擅自招收未達到當地本科投檔資格線的考生並允許註冊本科學籍，向考生高收費。³⁶

二、辦學條件與質量方面的問題：

（一）師資隊伍建設不穩定

二級學院的師資來源主要是由公立高校的離退休教師、在讀研究生、部分公立高校在職教師構成。由於二級學院的工資待遇較低、生活福利、工作條件不足，往往流不住人才，許多優秀的畢業研究生並不願意成為二級學院的專職教

³³ 上海市教科院發展研究中心，「獨立學院：我國高等教育發展的創新模式」，**教育發展研究**（上海），2003年第8期，頁13。

³⁴ 陳濤，**我國現有民辦二級學院的現狀分析與辦學優化的對策**（廣州：華南師範大學教育與經濟管理研究所碩士論文，2003年6月），頁27。

³⁵ 韓翼祥、陳世瑛、韓維仙，「國有高校民辦二級學院發展研究」，**江蘇高教**，2000年第4期，頁49。

³⁶ 李鵬祥，「湖北嚴格規範高校獨立學院的招生管理」，**經濟參考報**，2004年7月10日，<http://202.84.17.25/Article.asp?TempNum=57961>。

師。³⁷在如此情況下，不得不聘用大量的兼職教師，導致兼職教師與專任教師的結構比例失調，而過多的兼職教師必然形成不穩定的因子，教師對學院少有認同感，多半只是抱著兼差心態，加上在實際操作中又沒有有效的考核制度，在教學態度與教學品質上很難有嚴格的要求。

（二）教學設備不符合規定

根據中國大陸國務院一九八六年頒布的《普通高等學校暫行條例》設立高等學校在硬體設備方面必須有與學校科學門類和規模相適應的土地和校舍，保證教學、生活、體育鍛鍊及學校長遠發展需要。另外，在圖書資料方面規定，大學及學院的試用圖書，文科、法政、財經院校應當不少於 8 萬冊，理、工、農、醫院校應當不少於 6 萬冊。³⁸事實上，相當多數的二級學院並沒有獨立的辦學場地和校舍，學生入學後與母體高校同及同專業的學生一起上課；甚至有些個人只是租賃一些簡陋的建築物，在名義上靠攏某些公辦普通高校，在缺乏師資、設備、圖書的情況下就辦起了二級學院；有些中專、技校沒有經過必要的改造和審批就以二級學院的名義開展本科層次的教育。³⁹這些情況反映了二級學院在辦學過程中，為求急功近利，魚目混珠的現象是相當普遍的，尤其那些缺乏母體高校支持的二級學院，自身辦學條件的不足，將直接影響教學質量。

三、公平性的爭議：

（一）「校中校」的不合理現象

許多二級學院並沒有自己獨立的校區，二級學院的學生分散在各系、部，既無獨立的校區、也不進行獨立的教學管理，母體高校學生和二級學院學生的差

³⁷ 漆曉玲，「高校民辦二級學院辦學模式的若干問題與建議」，*理工高教研究*，2003 年第 1 期，頁 50-51。

³⁸ 《普通高等學校暫行條例》，國發〔1986〕108 號，1986 年 12 月 15 日，中華人民共和國教育部網站：<http://www.edu.cn/20041118/3121034.shtml>。

³⁹ 來茂德，*獨立學院：中國高等教育發展的新探索*，前引書，頁 72-73。

別只在於學費和收率取分數高低不同而已。這種「校中校」的模式，本質上就是變相的實行「學費雙軌制」，實在有悖教育公平，更容易引發不同類別學生之間的矛盾。⁴⁰有些公立普通高校利用政策不明的情況，拿一些吸引生源的熱門專業科系去辦二級學院，並參照民辦高校的收費標準收費，這種作法其實是擠占了國有教育資源，不符合教育公平的原則。⁴¹

（二）頒發學歷證書的政策不統一

有些學校以二級學院的名義頒發學歷證書，有的學校則以校本部的名義頒發，招生宣傳不明確，容易在社會上造成混亂。⁴²以校本部名義頒發畢業證書的學校，其學歷文憑和母體高校的一般生文憑並沒有差別，如此，二級學院的學生只不過多繳了一些學費，便可以擁有與公立普通高校相等的學位文憑，這對母體高校的學生而言是一件相當不公平的事情。由於母體高校的學生都是按照重點線第一批次（重點大學錄取最低分數）和一般本科錄取分數標準線的第二批次（也就是所謂的「一本」、「二本」）招收進來的，而二級學院的學生是第三批本科線（即所謂的「三本」，其中1999年招生時是按照專科分數線招收的），兩者的成績差異比較大，在知識結構、綜合素質等方面客觀存在的差距也不容忽視。如果在畢業時大家發的是同樣的文憑，就會使不少公辦高校的學生認為自己學歷貶值，而且還往往會認為自己與二級學院學生之間唯一的不同就是對方多交了幾萬塊的學費，有一種「花錢就可以買文憑」的感覺。⁴³

貳、獨立學院的政策規範

歸結二級學院所產生的問題大致可以強調出三個重點：一是「校中校」的

⁴⁰ 周濟，「促進高校獨立學院持續健康快速發展」，*中國教育報*，2003年7月8日，第1版。

⁴¹ 張春梅，*高校獨立學院發展、規範與創新*（陝西：陝西師範大學教育經濟與管理研究所碩士論文，2004年4月），頁11-12。

⁴² 張春梅，*高校獨立學院發展、規範與創新*，前引文，頁12。

⁴³ 原華明，「二級學院重新洗牌」，*觀察與思考*，2003年11月5日。

不合理制度；二是頒發學歷證書政策的不統一；三是法人、產權等重大法律關係問題不明確。⁴⁴二級學院在整個運行的過程中，當然不乏許多辦學優良的學校，只是缺乏相關的法源依據，而衍生出許多混亂、矛盾的現象產生，終於導致國家角色的介入，提出各種的管理規範，並於二〇〇三年四月頒布《關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試辦獨立學院管理的若干意見》（以下簡稱《若干意見》）⁴⁵。本文分析《若干意見》的內涵，主要分為以下三部分：

一、界定獨立學院的概念：強調其為本科層次

《若干意見》中首先提出了「獨立學院」的概念，並將其定義為「專指普通本科高校按新機制、新模式舉辦的本科層次的二級學院。一些普通本科高校按公辦機制和模式建立的二級學院、分校或其他類似的二級辦學機構不屬此範疇」。這一個概念將中國大陸公立普通本科高校以各種形式設立的以民營機制運作的二級學院總括其中，同時又通過一系列的規定賦予獨立學院新的內涵。因此，獨立學院既是二級學院的代名詞（二級學院至此全部統稱為獨立學院），但又不是原來意義上的二級學院，而是根據《若干意見》的要求進行改造的二級學院，是所有普通本科高校以新的機制和模式建立的、符合《若干意見》標準的、實施本科層次教育的二級辦學實體的總稱。⁴⁶

二、界定獨立學院的屬性：將之歸納為民辦性質、私人經營。

主要的條件包括：（一）試辦獨立學院必須要有合作者，也就是說獨立學院的辦學活動不能僅由普通本科高校獨立進行，應當吸收各種社會力量參與辦學。

⁴⁷合作者可以是企業、事業單位，社會團體或個人，也可以是其他有合作能力的

⁴⁴ 獨立學院發展的三字經—訪問教育部部長周濟，<http://news.zucc.edu.cn/jd/read.php?recid=5126>。

⁴⁵ 教育部，「關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試辦獨立學院管理的若干意見」，2004年4月，教發〔2003〕8號，<http://www.moe.edu.cn>。

⁴⁶ 來茂德，獨立學院：中國高等教育發展的新探索，前引書，頁74-76。

⁴⁷ 來茂德，獨立學院：中國高等教育發展的新探索，前引書，頁76。

機構。申請者要對獨立學院的教學和管理負責，要充分發揮校本部的智力、人才優勢，加強獨立學院教師隊伍和管理隊伍建設，建立並不斷完善獨立學院教學水平的監測、評估體系，保證辦學質量；合作者則負責提供獨立學院所需的各項條件和設施，參與學院的管理監督和領導。為明確申請者和合作者的責、權、利關係，雙方應在試辦獨立學院時簽署具有法律效力的合作辦學協議。經雙方協商，可以成立校董會，校董會的組成及人選由雙方商定，院長由申請者推薦、校董會選任。（二）試辦獨立學院一律採用民辦機制，學院建設、發展所需經費及其他相關支出，均由合作方承擔或以民辦機制解決。

三、界定獨立學院的自主性：強調獨立學院的六個獨立性

（一）獨立學院應具有獨立法人資格，並能獨立承擔民事責任。換言之，獨立學院不再是普通高校的附屬機構，而是獨立的辦學實體。

（二）獨立學院應具有獨立的校園和基本設施。根據《若干意見》的相關規定，獨立學院應當具備校園面積不得少於 150 畝，為了保證今後發展，應預留發展用地，校園規劃占地面積不少於 300 畝。教學行政用房建築面積不少於 4 萬平方米，教學以器設備總值不少於 1000 萬元，圖書不少於 4 萬冊。另外，獨立學院還應具備不少於 100 人的、聘期一學年以上的、相對固定的專任教師隊伍。專任教師中具有副高級以上職稱的比例應不低於 30%。獨立學院正式招生時各項辦學條件應基本符合國家規定標準。

（三）獨立學院必須進行獨立招生。這項規定一方面要求獨立學院在招生中遵守國家有關普通高等學校招生的各種規定，同時強調獨立學院與其母體高校在招生工作方面徹底分離。招生名義、招生範圍、招生規模、錄取標準、收費標準等等都應當互相獨立，以杜絕一些母體高校以獨立學院名義招生而提高收費標準、有些獨立學院濫用母體高校名義私自擴大招生範圍、宣傳虛假招生信息騙取報考者信任等招生違規現象。

(四) 獨立學院要實施相對的教學組織和管理。獨立學院可以利用母體高校的國有資源，但這種利用應當是條件明確、關係清晰的，而不能侵佔母體高校的國有教育資源，更不能因為教學組織和管理上的混亂而影響母體高校自身的教育教學活動。

(五) 獨立學院必須獨立頒發學歷證書。在《若干意見》頒布前，多數的二級學院因未經過國家教育主管部門審批，沒有獨立的法人資格，也沒有獨立頒發學歷文憑的資格。《若干意見》頒布後，二級學院必須重新申請，由國家教育主管部門審批，這使的獨立學院獲得了頒發學歷文憑的權力，同時也在一定程度上解決了由於學歷頒發制度不一，所產生的教育公平爭議的問題。根據中國大陸教育部於二〇〇二年所通過的《關於當前加強高等學校學歷證書規範管理的通知》規定，獨立學院所頒發的證書必須由獨立學院來頒發，證書中學校名稱應填寫為〇〇大學〇〇學院（獨立學院），也就是獨立學院在學歷文憑的頒發上，必須要和母體高校有所區別。⁴⁸

(六) 獨立學院必須進行獨立財物核算，這項規定為明晰獨立學院的產權關係，保證獨立學院持續穩定發展奠定了基礎。

有關獨立學院的招生、收費，以及質量監控的問題，《若干意見》亦有明確的規定，即獨立學院招生計畫由所在地省級人民政府在國家下達的普通本科招生計畫總數內統籌安排，獨立學院招生標準不得低於當地本科最低錄取控制線；學生收費標準由所在地省級人民政府根據國家有關民辦高校招生收費政策制訂；質量監控則將依照有關普通高校辦學條件的規定和獨立學院的實際情況，對獨立學院的招生資格和辦學條件進行年審結果，對辦學條件達不到要求或辦學秩序混亂、管理水準差的學院，將視情況給予包括暫停招生資格在內的處罰，情況嚴重者，要予以撤銷。如此，便是良好的規範獨立學院與母校之間的運作關係，以及

⁴⁸ 教育部，「關於當前加強高等學校學歷證書規範管理的通知」，2002年9月，教發函[2002]15號，<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/info901.htm>。

保證良好的教學品質。

政策規範過後的獨立學院，由於是以原先的二級學院做為基楚，其內涵必定有承襲，當然也有所區別。其區別主要表現在四個方面：

(一)文憑有別

民辦二級學院畢業生證書頒發的文憑存在不同的形式，有的學院學歷文憑頒發由學院自己頒發，有的由母體高校頒發，有的由母體高校和學院一起頒發。而新制的獨立學院則規定必須由學院本身自己獨自頒發學歷文憑，這有助於獨立學院在辦學過程中重視自己的辦學品質。

(二)地位有別

二級學院很多並不具有法人資格，是不具有完全民事責任的辦學實體。而獨立學院被強調必須要具備獨立法人的資格，這就避免了許多問題的產生，母體高校也就不需要負擔過多的責任和承擔不必要的風險。

(三)招生有別

由於二級學院的特殊性質所限，不能單獨進行招生，一般都是納入母體高校的招生計畫之中。而獨立學院則可以進行獨立招生的工作。

(四)制度有別

許多二級學院多半實行「一校兩制」，及一所學校同時共存國有國營、國有民營兩種經營體制。國有國營按照公辦學校辦法經營，國有民營的部分則按自費學校、私立學校的辦法經營。而獨立學院，雖然是由公立高校負責其教育和管理，但他本身是一個獨立辦學實體。從二級學院到獨立學院，實質就是由模糊的民辦轉為徹底的民辦。⁴⁹因此，從實質上說，獨立學院應該屬於民辦高等教育的性質。

⁴⁹ 劉根東、鄧小泉，「民辦二級學院轉變為獨立學院的實質」，前引文，頁 58。

有關學歷文憑單獨頒發的規定，是二級學院在轉制成獨立學院的過程中最為擔心的部分，因為二級學院之所以能吸引廣大學生與家長的歡迎，不在於民辦，而是在於國有，在於二級學院最後可以頒發大學本部的學歷證書。正所謂「背靠大山好乘涼」，由於頂著公立普通大學的招牌，讓二級學院在招生上有著天生的優勢與光環，可以較好的保證生源。⁵⁰獨立學院擔心的是，一旦向社會頒發自己的文憑，而不是母體高校的文憑，將會影響自己的生源，不利於招生，對以後畢業生的就業方面也會產生一定的影響。針對這樣的問題，西部某獨立學院的院長便表示，這是許多二級學院不願意轉制成獨立學院的藉口，如果學歷文憑依托於公立普通高校，代表學院便有較好的品牌保證，不需要花太多的時間和精力來經營學校就有不錯的生源，若現在轉變成需要獨立頒發學歷文憑的型態，對這些一直缺乏辦學品質和辦學特色的學院而言，就會形成嚴重的考驗和衝擊，因此，這無疑是刺激獨立學院能更好加強自我品質提升、建立良好品牌效應的方式。

貳、獨立學院的政策落實

《若干意見》中強調，試辦獨立學院要貫徹「積極支持、規範管理」的原則，要優先支持辦學質量高、辦學條件好的普通本科高校試辦獨立學院；辦學條件差、辦學困難多的普通本科高校，重在進一步提高自身辦學水平，改善辦學條件，暫時不要試辦獨立學院。二〇〇三年八月，中國大陸教育部又頒發了《關於對各地批准試辦的獨立學院進行檢查清理和重新報批工作通知》（以下簡稱《工作通知》），給予獨立學院進一步的具體規範措施。⁵¹如此，便是啟動了對原有公辦普通本科院校設立的以民營機制運作的二級學院的清理、整頓，以及對普通本科高校新設獨立學院的規範與審批工作。從中我們也看到大陸高等教育政策中的

⁵⁰ 金一錚，「二級學院將與母校脫鉤」，*每日商報*，2003年9月26日。

⁵¹ 教育部，「關於對各地批准試辦的獨立學院進行檢查清理和重新報批工作通知」，2003年8月15日，教發函〔2003〕247號，<http://www.edu.cn/20040212/3098890.shtml>。

慣性，即將學校分成優、劣兩類。

(一) 歸屬辦學條件為劣等的學校：

中國大陸教育部強調，自二〇〇三年起，凡普通高校試辦的獨立學院與意見規定不一致的要立即停辦。特別是普通高校在校內舉辦的獨立學院（即校中校），即使已經安排招生並對社會進行宣傳的，也要立刻取消並做好善後工作。⁵²

《工作通知》中亦規定，對不符合《若干意見》要求的學校，要堅決停辦，並認真、負責的處理好善後事宜；對暫不符合《若干意見》要求的學校，要提出限期整改的明確意見和具體措施，使其儘快達到標準。也因此，各省紛紛開始對其所屬的獨立學院進行清查與改正的工作，湖北省教育廳便因此停止了三所省屬高校獨立學院於二〇〇三年的招生計畫。⁵³

(二) 歸屬辦學條件為較優等的學校：

《工作通知》中表示，對符合《若干意見》要求的獨立學院，按要求逐校填寫《獨立學校重新報批表》，連同申辦報告、專家評審報告、省級教育行政部門的初審意見等有關材料，一併報教育部審批確認。在重新報批以及審定之後，截至二〇〇五年四月六日，中國大陸教育部公布批准全國普通高校試辦的獨立學院名單共有 252 所，從中又有國家與地方兩級的劃分。其中國家直屬高校試辦的獨立學院有 30 所，詳細學校名單請參考（表 4-3）所示：

⁵² 焦新，「教育部印發《關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試辦獨立管理學院的若干意見》，**中國教育報**，2003 年 5 月 15 日。

⁵³ 此三所學校分別為湖北警官學院公共管理學院、黃岡師範學院國際商務學院、咸寧學院文理學院。「徹查二級學院」，**經濟觀察報**，2003 年 12 月 1 日。

(表 4-3) 截至 2005 年 4 月教育部確認的直屬高校試辦獨立學院名單

教育部直屬高校	教育部直屬高校舉辦的獨立學院名單
南開大學	南開大學濱海學院
華北電力大學	華北電力大學科技學院
大連理工大學	大連理工大學城市學院
東北大學	東北大學大連藝術學院
東北大學	東北大學東軟信息學院
復旦大學	復旦大學太平洋金融學院
上海外國語大學	上海外國語大學賢達經濟人文學院
江南大學	江南大學太湖學院
東南大學	東南大學成賢學院
中國礦業大學	中國礦業大學徐海學院
南京大學	南京大學金陵學院
浙江大學	浙江大學城市學院
浙江大學	浙江大學寧波理工學院
廈門大學	廈門大學嘉庚學院
石油大學	石油大學勝利學院
華中科技大學	華中科技大學武昌分校
武漢大學	武漢大學東湖分校
華中師範大學	華中師範大學漢口分校
華中科技大學	華中科技大學文華學院
中南財經政法大學	中南財經政法大學武漢學院
武漢理工大學	武漢理工大學華夏學院
中國地質大學	中國地質大學江城學院
北京師範大學	北京師範大學珠海分校
南開大學	南開大學深圳金融工程學院
電子科技大學	電子科技大學中山學院
吉林大學	吉林大學珠海學院
西南師範大學	西南師範大學育才學院
電子科技大學	電子科技大學成都學院
西安交通大學	西安交通大學城市學院
西安電子科技大學	西安電子科技大學長安學院

資料來源：表格整理自中國教育在線，<http://www.eol.cn/article/20050422/3135323.shtml>。

在地方層級中，則有 27 個省、市、自治區舉辦獨立學院共 222 所。如（表 4-4）所示：

(表 4-4) 截至 2005 年 4 月教育部批准的大陸各省區獨立學院數

省份	各省、市、自治區 獨立學院總數	地方普通高校舉辦 的獨立學院數	中央直屬高校舉辦 的獨立學院數
1. 湖北省	29	22	7
2. 遼寧省	22	19	3
3. 浙江省	20	18	2
4. 湖南省	15	15	0
5. 河北省	14	13	1
6. 江西省	13	13	0
7. 吉林省	11	11	0
8. 安徽省	10	10	0
9. 江蘇省	9	6	3
10. 黑龍江省	9	9	0
11. 河南省	8	8	0
12. 廣東省	8	4	4
13. 廣西壯族 自治區	8	8	0
14. 貴州省	8	8	0
15. 陝西省	8	6	2
16. 山西省	8	8	0
17. 福建省	7	6	1
18. 四川省	7	6	1
19. 雲南省	7	5	2
20. 重慶市	6	5	1
21. 天津市	5	4	1
22. 甘肅省	5	5	0
23. 新疆維吾 爾自治區	5	5	0
24. 山東省	4	3	1
25. 北京市	2	2	0
26. 上海市	2	0	2
27. 青海省	1	1	0
28. 寧夏回族 自治區	1	1	0

資料來源：中國教育在線，<http://www.eol.cn/article/20050422/3135323.shtml>。

在(表 4-4)中,筆者將各省市區的獨立學院數,由多至少的順序進行排列。從中可以清楚的發現,各省市區獨立學院發展的狀況並不相同,有些地區例如湖北、遼寧、浙江、湖南等省,獨立學院數所占的比例相當高,平均都在 15 所以上;而北京、天津、上海等省市,獨立學院的發展就顯得相當冷清。筆者分析認為,造成各省市區獨立學院發展上的差距,主要因為長久以來大陸高等教育呈現著區域發展不均的現象。以大陸每千萬人口擁有普通高等院校數目來看,全國平均數為 8.58 所;北京人均占有高校數高達 51.36 所,是全國平均水平的 5.99 倍;江蘇、浙江、福建、廣東、山東省平均為 8.02 所。⁵⁴由於北京市的高等教育發達、高校數眾多,比起像浙江、福建等高等教育發展較為落後的地區而言,自然就沒有發展獨立學院的必要。

另外,再從大陸幾個高考分數線偏低與偏高的省市來看,更可以清楚的瞭解其中的關連性,若我們將(表 4-4)與(表 4-5)的省分相互對應,可以清楚的發現北京、天津、上海三個地方,由於是全大陸高等教育最為發達的地方,高校院數眾多,高考分數線平均較低,學生競爭情況較為和緩;而湖北、遼寧、浙江、湖南、河北五省,是大陸地區獨立學院數前五個最多的地區,他們表現出的共同特色為高考分數線都非常的高,以重點本科而言,平均都超過 520 分以上,可見當地高考競爭程度相當激烈,其主要原因為這些省區的考生多而高校數量少,滿足不了民眾對高等教育的需求。因此,在許多高等教育落後而民眾又對高等教育需求強烈的地區而言,獨立學院便扮演了相當重要的角色。我們可以看到獨立學院的發展即便已經出現國家角色的介入,但仍然還是以市場需求為主要依歸。

⁵⁴ 胥曉鶯,「傾斜的高考分數線」,《中國青年研究》,2003 年第 1 期,頁 42-43。

(表 4-5) 2001 年中國大陸部分省市高考分數線一覽表

地區	文科			理科		
	重點本科	一般本科	專科	重點本科	一般本科	專科
北京	454	429	360	488	443	360
天津	500	456	336	508	458	400
上海	497	473	401	522	473	387
湖北	524	488	350	555	501	350
遼寧	521	485	435	529	465	393
浙江	543	509	482	569	530	500
湖南	539	498	485	551	506	492
河北	537	510	380	572	533	410

資料來源：人民網，二〇〇一年八月二日，www.people.com.cn。



第三節 獨立學院的基本特性與類型

由於國家政策的介入，較好地規範獨立學院的發展與運作後，使得獨立學院的特性與本質有了更加明確的界定；另外，在辦學的類型與結構方面，獨立學院由於投資結構的不同，呈現的是一種相當多樣化的發展型態。以下針對獨立學院所表現的基本特性，以及獨立學院主要的辦學類型給予歸納和介紹。

壹、獨立學院的基本特性

《若干意見》主要強調獨立學院，既不同於普通高校的公辦二級學院，也有別於典型意義上的民辦高等學校，與普通高校採用公辦機制和模式舉辦的二級學院或分校不同，獨立學院通常應具備以下四個基本特性：

第一、社會投資性：獨立學院是中國大陸高等教育領域內投資主體多元化和混合所有制經營管理模式的表現。它的投資主體不是國家和地方政府的財政性教育經費，而主要是各種社會力量，如企業、事業單位、社會團體或個人、非公有資本，以及其他有合作能力的社會機構等。獨立學院的投資方（合作者）可以是一家投資單位，也可以是多家單位組成的聯合投資體；既可以是地方政府的非財政性教育經費或政策性扶持，也可以是公辦高校所屬的校辦企業。而獨立學院日常運行經費和各個投入方的「合理回報」主要靠向學生收取「全額成本」學費來維持和實現。因此，獨立學院的學費標準通常比公辦高校同類型的學生學費高出一至兩倍。獨立學院則每年將學費的 20%~40% 之間繳交母校。⁵⁵

第二，多元投資性：即在混合所有制經濟模式下，獨立學院由公辦普通本科

⁵⁵ 「武漢獨立學院調查」，中國青年報，2005 年 1 月 12 日。

高校與各種社會力量聯合舉辦，舉辦者是兩個或兩個以上的法人主體。公辦高等院校與投資方（合作者）共同擁有獨立學院的所有權、經營權和利益分配權。公辦高校不僅要投入學校的教育品牌、成熟的教學管理經驗等無形教育資產，而且，還要投入相當數量的高水準教師和教育管理人員，要對獨立學院的教學和管理負責，並保證辦學品質；合作者不僅要負責提供獨立學院辦學所需的各項條件和設施，而且還要參與學院的管理、監督和領導。這是獨立學院與一般民辦高校的本質區別。⁵⁶

第三、民辦特性：中國大陸的獨立學院一律採用民營機制辦學。在辦學過程中不僅要遵循中華人民共和國《高等教育法》，而且還必須貫徹實施《民辦教育促進法》及其實施條例，由各利益方組建學院董事會，實行董事會領導下的院長負責制，維護學院獨立法人地位。公辦高校辦學經費來源的主要管道是國家或地方財政的教育投資，而民辦高校和獨立學院則是採用民辦機制，通過市場機制來籌措學院各項辦學經費，獨自實施學院資產和財務管理。⁵⁷

第四、學校獨立性：依照政策規定，獨立學院應與母體高校相分離，享有獨立法人地位，能獨立承擔民事責任；還應具有獨立的校園和基本辦學設施，實施相對獨立的教學組織和管理，獨立進行招生，獨立頒發學歷證書。因此，公辦高校與獨立學院之間，並不是簡單的領導與被領導的關係，而是多個獨立法人之間的合作關係。⁵⁸

⁵⁶ 楊傳譜、齊鐵峰，「關於高校獨立學院發展的若干問題」，<http://new.zucc.edu.cn/jd/read.php?recid=1916>。

⁵⁷ 張永傳，「中國大陸高校獨立學院的類型結構分析」，**市場化過程中政府與高等教育之關係：兼論中國民辦高校的角色與發展學術研討會**（台北：淡江大學高等教育研究與評鑑中心，2005年6月9日），頁IV-1-4。

⁵⁸ 張永傳，「中國大陸高校獨立學院的類型結構分析」，前引文，頁IV-1-5。

貳、獨立學院的辦學類型

根據投資者與學校合作關係的不同，獨立學院的辦學類型呈現著相當多樣與多種的模式，依照學者張興與來茂德的看法，我們可以把現今的獨立學院分成以下六種基本模式：⁵⁹

一、公立高校單獨舉辦模式

此類辦學模式的表現特色為獨立學院的辦學者和投資者是出自一個相同的主體。採用此類辦學模式的獨立學院，多半是學校知名度不高或一時難以找到財力雄厚或適合合作的學校，其投資方通常是本校的校辦企業，或者是與舉辦學校有緊密經濟關係的公司。獨立學院的法人代表一般由母體高校的校長或主管副校長兼任，院級幹部由母體高校遴選和任命，教學管理人員大都由母體高校輸出。這類模式最大的優點是，可以和母體高校實現資源實質性的共享，在師資、管理和設備等方面從母體高校獲得全力的支持，尤其在產權歸屬、利益分配方面不易產生爭議，在辦學理念、教育過程和管理方式上容易形成共識；然主要的缺點在於缺乏廣泛的社會力量參與，容易導致國有資產的流失。有些公立高校選擇獨立舉辦獨立學院的原因在於，若與私營企業合作辦學，勢必要給予私營企業投資回報，這樣的回報率往往高過於銀行貸款，而企業對教育的投資往往來自於銀行的貸款，那麼還不如學校自己去向銀行貸款更為划算。⁶⁰

此類的模式的獨立學院在早期多數由於校園面積有限，並無獨立的校園，其學生分散在母體高校的各個科系中，與一般學生的差別在於入學要求低、學費較高，也就是所謂「校中校」、「一校兩制」的形式，在獨立學院中，最初採用此類模式的比例相當高。然由於這種模式與校本部有著說不清、道不明的內在關

⁵⁹ 張興，「國有民辦二級學院的起源與類型」，*當代教育論壇*，2003年第9期，頁91-93；來茂德，*獨立學院：中國高等教育發展的新探索*，前引書，頁57-63。

⁶⁰ 胡祖光，「中國高校改革已出現溫州模式？—從浙江高校的國有民辦說起」，*經濟學消息報*，1999年10月8日。

係，加上「校中校」或變相收費的「雙軌制」等流弊，在《若干意見》出現政策規範後，此類獨立學院大多難以通過教育部審批。⁶¹

二、公立高校與企業合作舉辦模式

此類模式的獨立學院是由高校和企業合作共建。一些公立高校有著悠久的歷史、豐富的辦學傳統、充裕的師資條件，但苦於缺乏充分的資金；同時，一些私營企業家看中教育產業的發展前景和穩定的投資回報，藉由公立高校的力量，可以間接的參與投資教育事業。一般由母體高校負責行政管理事項，企業投入資金，實行股份制和校董會領導下的院長負責制。校董會由大學和企業雙方的代表組成，有些獨立學院的校董會成員還包括母體高校上級主管部門的負責人。校董會制訂學院發展的大政方針，聘任或解聘院長、副院長，籌措資金，評估和監督學院運作，協調學院與母體高校及有關部門的關係。院長為法定代表人，對校董會負責，組織實施校董會決議，主持學院的全面工作，提請聘任或解聘副院長，聘任或解聘學院下屬部門負責人及教職員工等。

此類模式的優點是，由於企業的加入，讓獨立學院拓寬了投資渠道，資金可以比較充足，加快了建設的腳步。同時也把現代化企業經營理念和管理方法引入獨立學院，提高辦學效率，增加獨立學院適應社會的能力。但其矛盾在於企業之所以投資教育，主要是看好高等教育的潛在市場，企業投資的目的多半是營利考量，這樣有可能會造成日後獨立學院產權歸屬與利益分配上面產生爭端；而校董會成員由於來自產學雙方的代表，既可以集思廣益，加強學校與社會的聯繫，同時也有可能是在辦學理念、管理方式上產生分歧和矛盾。

三、公立高校與地方政府合作舉辦模式

這裡所指的地方政府主要是省級以下的地方政府。中國大陸的高等教育一

⁶¹ 張永傳，「中國大陸高校獨立學院的類型結構分析」，前引文，頁 IV-1-8。

直以來是實行兩級管理體制。《教育法》規定，高等教育由國務院和省、自治區、直轄市人民政府管理；與此相對應，一九九二年，大陸中央國務院發佈《中國教育改革和發展綱要》中明確指出，高等教育要逐步形成中央、省（自治區）兩級為主、社會各界參與辦學的新格局。因此，多年以來高等院校一直由國家和省、自治區、直轄市兩級舉辦。省級以下的政府基本上不直接參與舉辦高等學校。

隨著經濟的發展，人們越來越意識到高校對地方社會經濟的巨大作用，地方政府從舉辦獨立學院能提升本地區民的受教育水準、為地方經濟發展儲備人才，甚至可以直接促進經濟增長等考量，普遍願意積極的舉辦。此類合作模式中，主要由地方政府負責硬體設備的投入（包括資金、土地、基建等），同時出台相關政策（如引進教師的優惠政策等），大學負責辦學和管理。

以此種合作舉辦的獨立學院幾乎都相當成功，較少有失敗的例子。如浙江大學與寧波市政府合作舉辦浙江大學寧波理工學院，該校於二〇〇一年六月成立，經過短短三年時間的發展和建設，到二〇〇四年九月，就已經發展成有 6 個分院、11 個系、30 個專業的萬人大學。

四、高校、地方政府與企業合作舉辦模式

顧名思義，高校、地方政府與企業合作舉辦模式是指獨立學院由高校、地方政府和企業三方合作創辦。這種辦學模式主要集中在浙江、廣東等市場經濟比較成型和經濟較發達的地區。它不是採用普通高校利用自身優質品牌和資源去吸引社會投資的方式而發展起來的，它是一些經濟較發達的城市，開出較優厚的辦學條件，吸引一些著名的學校去那裡辦學，以擴大當地的高等教育入學機會。典型的例子如浙江大學城市學院就是採用這種「產—官—學」的模式，該校成立於一九九九年七月，主要是由浙江大學、杭州市人民政府和浙江省電信實業集團公司合作辦學的學校。只用了短短五年的時間，就發展成設有 36 個本科專業，擁有 10882 名本科生，27 名研究生的有較高水準的獨立學院。

五、中外合作舉辦模式

由於中國大陸的政策限制，境外法人和個人不能在大陸獨資舉辦實施學歷教育的高等院校，境外大學也不能在此設立分校，然而境外資本又看中大陸高等教育發展的巨大市場潛力，因此，創辦附屬於公立高校、有獨立法人資格的民辦獨立學院似乎成為一個絕佳的選則。此模式主要比較適合培養大陸所需的國際專業人才，如對外貿易、涉外法律、國際會計、工商管理 etc.，其優點是可以引進中國大陸所短缺的高層次人才，同時也可以避開教育產權的問題。

六、公立高校收編民辦高校模式

目前，在中國大陸的許多民辦高校都沒有授與文憑學歷的資格，並存在成立時間短、師資力量弱、社會信任度不高等問題。在公立高校擴招、中外合作辦學蓬勃興起的情況下，民辦高校面臨更加嚴峻的挑戰，甚至有許多學校因為招生不足而有倒閉的危險。在這種情況下，一些民辦高校選擇「委身」於公立高校，與公立高校聯合辦學，成為其附屬的獨立學院。這樣既可以使民辦高校得以生存和發展，又可以擴大公立普通高校的辦學規模，填補公立高校中某些專業上的不足，產生規模效益，可謂一舉兩得的狀況。北京大學教育學院的訪談學者則表示，確實有許多民辦高校由於希望能更快的取得頒發本科學歷的資格，願意讓渡產權委身依附於公立普通高校來成為其所屬的二級學院。然而這主要是以那些辦學不利的民辦高校才會出現的作法；對於已經有相當多年的辦學經驗、且辦學效益較好民辦高校而言，是不太可能有這樣的情況發生。

參、本章小結

獨立學院之所以出現，主要是受到市場經濟環境的影響，由於民眾對高等教育的需求始終處於供不應求的狀況，獨立學院便有效的滿足了民眾接受高等教

育的慾望，在市場需求仍然不斷，甚至是持續增加的狀況下，採用市場機制運行的獨立學院必然有著相當寬廣的發展空間。在《若干意見》正式出台後，也標示著獨立學院正式走入政策規範的運作時期，這是必然也是必要的發展結果，隨著獨立學院的辦學規模不斷的擴大，校數不斷增加的同時，唯有一套統一系統的法令規範才能有效杜絕許多學校在辦學過程中所出現的非法弊端和矛盾現象。然而，誠如中國大陸教育部部長周濟所說的，「試辦獨立學院是對高等教育辦學機制的重大改革，勢必對現行的體制和制度產生強烈的衝擊，也對相關的利益主體造成劇烈的碰撞」。⁶²也就是說獨立學院的出現，雖然對中國大陸高等教育的發展發揮的強大的效益，然而對原本高等教育的體制運作也出現了一定層面的影響。此外，由於獨立學院仍舊處在一個體制新穎與發展的適應階段，對其整體的評估工作就顯的相當重要，這是觀察獨立學院能否持續良善發展的重要關鍵，也關係著中國大陸高等教育大眾化的發展前景。

⁶² 「周濟：高校試辦獨立學院要積極發展規範管理改革創新」，**中國教育報**，2003年7月16日。