

第五章 獨立學院發展的評估與問題對策

在《若干意見》頒布之後，二級學院已經正式向獨立學院的規範進行轉制，一些不合乎條件的二級學院被規定停辦或停招，同時也出現了一些新的獨立學院。獨立學院主要是由原有的國有民辦二級學院發展而來，其特徵主要體現一個新字：一是新的辦學機制；二是新的辦學模式；三是新的管理體制。¹而《若干意見》雖然避免了原有二級學院的一些問題，然而獨立學院並非因此就興利除弊、達至完善。在轉制的過程中，新制獨立學院對其他高等教育辦學機構也產生了一定程度的影響與變動，例如與母體高校之間的關係演變為何？對公立普通高校以及民辦高校而言又產生了什麼樣的影響？以及在高等教育大眾化過程中，因為高等教育市場化的影響而引發的有關「公平」與「效益」的爭議，獨立學院是否能取得平衡？此外，獨立學院本身體制運作的問題，都是新的關注焦點。本章將分成三節，第一節探討獨立學院與其他高等教育機構的關係；第二節探討在高等教育市場化的影響下，獨立學院有關「公平」與「效益」的評估；第三節針對獨立學院在運作過程中所面臨的問題進行分析，亦針對各項問題結合訪談內容、文獻資料與筆者的看法，提出相關建議。

¹ 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。

第一節 獨立學院與其他高等教育機構的發展關係

任何一個事物的產生和發展都有它一定的條件，如果說一個事物要轉型則必定是它的條件也發生了變化，對於獨立學院來說也是如此。由於社會對高等教育的需求旺盛，成為獨立學院發展的前提要素，也正因為市場環境的支持，讓獨立學院的規模可以在短短幾年的過程中迅速成長。在獨立學院依照新的模式和新的機制經過教育部重新審批之後，有別於以往的二級學院的模式，獨立學院對於高等教育體制必然也出現了不同以往的影響，和其他辦學主體之間的關係也產生了一定程度的變化。此節主要以獨立學院做為中心，探討獨立學院與母體高校、獨立學院與公立普通高校，以及獨立學院與民辦高校的關係。

一、獨立學院與母體高校之關係

獨立學院規範管理的關鍵就在於突出一個「獨」字。也就是說在辦學和管理方面必須要和校本部相對獨立，與母校正式脫鉤，強調必須有獨立的法人資格、獨立頒發證書、獨立的校園、獨立的財物核算。這對母體高校而言，可以避免對獨立學院在發展過程中可能產生的民事糾紛，特別是債務糾紛爭中承擔過多的連帶責任；對獨立學院而言，可以從法律或制度上保持了獨立學院的地位和相應的權利，防止母體高校對其過渡干涉，有利於獨立學院在辦學機制和模式方面進行較為創新與大膽的改革。²這些對雙方的各自發展無疑是一大助益。

而獨立學院與母體高校脫鉤最大的顧慮，就是在失去母體高校的保護傘後，會不會產生學生與家長對其信任度的降低。而母體高校則擔心當獨立學院成為具備有獨立法人的資格後，使自己本應得到的「合理回報」變少了，形成母體高校

² 張春梅，*高校獨立學院發展、規範與創新*，前引文，頁 12-13。

辦學者觀念上的三怕：一怕獨立學院翅膀長硬了、飛走了；二怕教育資源的流失與新專業的搶注，影響自身的發展；三怕影響人才培養的質量、影響社會聲譽等。

³這也形成雙方在轉制的過程所產生的一些矛盾情節。

學者陳亞非認為上述雙方的顧慮應是多餘的，因為獨立學院擁有獨立的法人資格，對於與母體高校之間的關係其實是受到法律上更完善的保障。獨立學院具備法人資格，並不意味著就是完全的脫離母體高校。法人治理結構要求獨立學院實行董事長領導下的院長負責制，其實董事會主要成員當然就是母體高校的領導，獨立學院作為母體高校的「子公司」，其目標、辦學方向、規章制度等大政方針當然還是得由董事會決定，其法定代理人則由董事會任免。此外，法人治理結構的重要內容之一，就是以契約的形式把雙方的權利和義務關係固定下來，其中當然也包括投資者應有的合理回報，只要母體高校積極的支持獨立學院的辦學品質，其所期望的合理回報必定將逐年增加。⁴因此，獨立學院在一定程度上還是跟母體高校有著合作的關係，只是對於辦學過程中的若干具體事務，獨立學院有權自主處理，母體高校不能再有過度干預的現象。

而獨立學院在脫離母體高校之後，更需要的就是在辦學過程中累積起自己本身的品牌和聲譽。在大陸高等教育仍處於供不應求的情況下，獨立學院的生源還是有一定的保障。從長遠來看，只要獨立學院開設的專業是適應社會需要的，培養的學生是經過嚴格訓練符合社會需要的合格人才，其畢業生的就業及今後的發展就一定不成問題，其招生也一定不成問題。⁵隨著市場競爭的更加激烈，獨立學院唯有走出自己的一條道路、辦出自己的特色，才是真正的解決之道。

³ 韓翼祥、陳世瑛、韓維仙，「國有民辦二級學院發展研究」，*江蘇高校*，2000年第4期，頁49-50。

⁴ 李亞非，「獨立學院要獨立生存並進一步做大作強—關於獨立學院的思考」，*光明日報*，2003年8月21日，<http://news.zucc.edu.cn/jd/read.php?recid=481>。

⁵ 同上註。

二、獨立學院與公立普通高校之關係

獨立學院由於仍須依托公立普通高校辦學，在性質的歸屬上，還是擁有些許的公辦特性。其與公立普通高校的差異性在於：（一）獨立學院的產權主體是多元的，主體包括母體高校以及其他有能力合作的機構；公立普通高校的產權是高度統一的，其所有權主體是全體人民或公立高校所屬地方的人民。⁶（二）獨立學院必須依附一所具有較強辦學實力，較有豐富教育資源和較高品牌的普通高校；公立普通高校並無任何依附對象。（三）獨立學院必須利用社會資金等多渠道的投入、參與舉辦的高等教育機構；公立普通高校的經費主要由國家財力支撐。（四）獨立學院學費按照教育成本收費和民辦機制運行，相較於公立普通高校而言，擁有較大的辦學自主權。（五）獨立學院是實行董事長會領導下的院長負責制；而公立普通高校則是實行黨委領導下的院長負責制。

獨立學院與公立普通高校一樣，皆歸屬於本科教育的辦學層次，當然也存在某種程度的競爭關係。就一般情況來看，普通高校不管在教學資源、師資或者是學校名聲的表現上皆高於獨立學院許多。在學生招收的類別上，公立普通高校招收的是一本和二本線的學生；而獨立學院則是招收成績在三本線的學生，在招生不足的情況下，還能採取適當的降分。⁷這就學生整體素質而言，獨立學院的學生是較公立普通高校差的。另就學費收取的部分，獨立學院是採行市場運行機制，按成本計價，學費高出公辦高校許多，這也形成獨立學院在與公立高校競爭時的主要劣勢。

然而，這並不代表所有的獨立學院就一定比公立普通高校差，其中仍不乏許多辦學品質佳且聲譽良好的學校，例如浙江大學城市學院。從一九九九年七月

⁶ 朱軍文，「新制獨立學院概念及本質特徵：基於產權分析」，*復旦教育論壇*，2004年第5期，頁65。

⁷ 根據湖北省2004年普通高等學校招生錄取實施辦法中便列舉：第三批在分數線上生源不足則補報志願，經補報志願後生源仍然不足，可適當降分錄取，降分時按5分一段往下降，最低可以降到第四批分數線。www.xftc.net.cn/zsjy/xwgg/xwgg004.htm。

開始辦學，城市學院不過短短幾年的時間就已發展成學生規模達萬人的本科大學，並於二〇〇三年六月，在大陸全國試辦獨立學院工作會議上，被教育部譽為獨立學院的典範。⁸在招生方面，城市學院被列為浙江省第三批本科錄取批次，但實際錄取分數卻高於第三批投檔線約 20 分；在錄取的考生當中，二本線學生的比例逐年上升，於二〇〇二年時已達 55%。⁹由此可知，公立普通高校並非存在一定的優勢，尤其對招生層次列屬二本線的高校而言，優質獨立學院已經成為其主要的競爭對手。二〇〇四年五月，北京首批兩家獨立學院成立，並將其作為第二批本科院校參與秋季高考招生。¹⁰因此，在獨立學院辦學條件不斷提升且聲譽超過一些公辦高校的情況下，許多學生寧願選擇就讀學費較高的獨立學院，這對長期處於壟斷地位的公辦高校而言，無疑是一大挑戰。在市場競爭日趨激烈的情況下，這也較好的刺激了公辦高校對於自我辦學品質的提升。

另外，在獨立學院發展過程中，很容易導致公立普通高校之間的不公平競爭。名牌大學因為享有先進的辦學條件、優秀的辦學質量和良好的社會聲譽，因而在社會上形成一種品牌。在市場競爭上又較重視品牌的同時，這些名牌大學自然可以吸引較多社會力量的投入。然而一般普通高校因為這方面的劣勢，較難吸引到民間資金的投入，更為嚴重的情況就是會產生「馬太效應」，使的好的學校越來越容易爭取社會資源，而差的學校也越來越差。¹¹

三、獨立學院與民辦高校之關係

獨立學院的出現，對民辦高校而言無疑是一大衝擊，雖然獨立學院真正要突顯的是民辦的性質，但與真正的民辦高校還是有所不同。獨立學院在開始之

⁸ 浙江城市學院新聞網，「浙江大學城市學院成爲全國獨立學院樣板」，<http://news.zucc.edu.cn/jd/read.php?recid=910>。

⁹ 「用新的機制辦好名校獨立學院」，*中國高等教育*，2003 年 8 月 15 日。
<http://www.hubce.edu.cn/xxxy/ggz/ggz/6.htm>。

¹⁰ 此兩家獨立學院分別爲，北京工商大學嘉華學院和首都師範大學科德學院。資料參考自來茂德，*獨立學院：中國高等教育發展的新探索*，前引書，頁 87。

¹¹ 陳飛，*我國獨立學院辦學模式研究*（上海：華東師範大學高等教育研究所碩士論文，2004 年 4 月），頁 3。

初，就因為在辦學立足點上高於民辦高校，使得其在競爭態勢上擁有較多優勢，由於可與母體高校共享資源，從中便掃除許多辦學過程中的障礙，例如：師資問題、教學設備、生源問題等等。以下分成幾個面向來看待兩者之間的差異：

（一）政府政策的差別待遇：首先是表現在辦學層次的認定上，獨立學院在一開始建置時，政府便將其列定為本科教育層次，甚至不需要經過評估階段便立即核准頒發本科教育的學歷資格，這個優勢是民辦高校所望塵莫及的，嚴重擠壓了民辦高校的生存空間。根據訪談，民辦大學若想要專科升本科，即便是優質的學校，都必須經過層層關卡的考驗，而且行政程續煩瑣，評估的時間非常漫長。獨立學院所立即擁有的本科優勢，對許多擁有多年辦學經驗且辦學效益良好的民辦高校而言是相當不公平的。

其次，則表現在學生待遇上的差別。由於政府對公辦高校學生實行的是「準幹部」教育制度，即被國家錄取的學生都有幹部指標，入學後就改變了身份，農村戶口轉變為城市戶口，所有公辦高校的學生享有一定的醫療保險和學生優惠；而民辦高校的學生便無此待遇，原農村戶口的學生在畢業後仍為農村戶，並且不享有醫療保險與學生優惠。¹²因此，民辦高校的畢業生在人才錄用中受到了不平等的待遇。有關獨立學院的部分，筆者查閱了許多學院的招生訊息後發現，獨立學院由於是在國家統一計畫下招生，當然其學生便擁有與公辦高校學生相同的待遇。在延安大學西安創新學院的招生訊息中明確表示，「其錄取學生與普通高校在校生的待遇完全相同；完全按全國計畫內統招本科生轉取學籍檔案，辦理戶口及身份關係，畢業後享受統招生各種待遇」。¹³中南民族大學工商學院的招生訊息亦詳載，「新生錄取後，戶籍關係轉到學院所在地（武漢市），農業戶口的新生轉為非農業戶口。學生畢業兩年內未找到工作單位，其戶口關係轉回原戶口所

¹² 譚松華，「變革與創新：走向 21 世紀的中國高等教育」，**高等教育研究**，1998 年第 3 期，頁 12-13。

¹³ 詳情請參閱，延安大學西安創新學院網址：www.yau.edu.cn/chuangxin/dksw.htm。

在地，農業戶口學生仍保留其非農業戶口」。¹⁴如此，可以知道獨立學院在學生待遇方面因為可以比較公辦高校的等級，又是另一個高於民辦高校的優勢。

(二) 市場偏好的影響：獨立學院雖然在學歷證書的頒發上與母校脫鉤，但畢業證書上仍具有母校的名稱，即為某某大學某某獨立學院。因此，一般學生與家長在心態上總認為公立的比較好，即使依照訪談學者多年對民辦高校的觀察表示，其實很多民辦高校的辦學品質是大大的高於新建制的獨立學院，而民眾仍然寧願選擇就讀辦學效益較差的獨立學院，主要的原因在於本科學歷的誘惑。尤其，有些嚮往著名高等學府的學生，如果因考分不高而進不了名校，就會將希望寄託在擁有名校品牌的獨立學院上面，希望與名校有關的畢業證書能為其就業提供有利的條件。此外，學生差別待遇亦造成市場偏好獨立學院，使得獨立學院的生源質量比大多數沒有納入高等學校統一招生的民辦高校高

從以上幾個面向來看，可以清楚的看到政府政策明顯傾向支持獨立學院的發展，這也使得市場偏好容易隨之傾斜。獨立學院雖然擁有民辦高校所不及的辦學優勢，在另一方面仍有風險的承擔，就是如果他與母體高校的關係產生惡劣的變化時，對其生存的威脅是非常嚴重的。因此，獨立學院在辦學自主性的表現上，往往不及民辦高校來的自由。

¹⁴ 詳情請參閱，中南民族大學工商學院網址，<http://www.scuecgs.edu.cn>。

第二節 獨立學院的市場效益與公平性

中國大陸長期以來是以公立普通高校作為高等教育的辦學主體，由於國家辦學的表現方式，往往以教育行政部門來控制學校的教學管理與經營方針，僵化的領導體系使得公立普通高校辦學效率低落、資源閒置與浪費的現象頻頻而生，人才培育的方向與社會市場需求脫節，造成學生失業率加劇而市場所需之人才不足的現象。因此，便有學者鼓勵將市場化的運作機制注入高等教育體系中，以競爭的方式提升高等教育的辦學效益。此外，為了實現高等教育大眾化的目標，單靠國家財政力量的支持是絕對不夠的，這使得市場化角色更加深入於大陸高等教育之中。由於市場化的表現方式是以追求利益的最大化為目的，許多人便擔心高等教育市場化的結果會造成辦學者追逐利益而忽略教育神聖的本質，不利於社會公益的展現；加上高學費的走向則導致多數貧困家庭的小孩失去接受高等教育的機會，有違教育機會均等的公平表現。到底高等教育應該優先重視效益還是維護公平的原則，兩派學者各有不同的見解。以下便針對高等教育市場化所引發的有關「效益」與「公平」的爭議進行探討，並進而就相關特質對獨立學院進行評估。

壹、大陸高等教育市場化中「效益」與「公平」的爭議

大陸學者鄭云洲認為「教育效益」應有兩方面的意涵：一是在教育經費與投入的因素不變時改進組織、管理技術、引進新方法、改變學校規模等以提高教育產量；二是各級各類學校畢業生的產出與社會、經濟相互適應的狀況。¹⁵而教育公平，主要便是在強調維持教育機會均等的理念。所謂的「教育機會均等」即

¹⁵ 鄭云洲，「效率與公平：源於教育經濟學的討論」，*廣州大學學報*，2000年第5期，頁1-5。

是提供所有學生相同的教育措施，直到進入勞動市場的年齡。¹⁶長久以來，經濟增長與社會發展之間便存在著矛盾的現象，經濟發展需要高速度、高效益，而社會發展則需要均衡全面。教育的效益與公平便是這種經濟矛盾的反應。¹⁷學者周祝瑛的研究認為，在中國大陸社會發展的過程中，高等教育扮演了兩個重要的角色：首先是如何持續中國大陸快速的經濟成長率，並加速中國大陸社會和環境各方面發展所需要的相關附帶條件；其次為如何在促進社會主義市場經濟建立的同時，仍能確保社會的公平性。¹⁸一方面要提高教育效益，以高質量人才促進經濟發展；另一方面，要提供更多平等的教育機會，以每個人的全面發展促進社會發展。然而教育資源有限，效益與公平之間如何維持一個平衡點，是相當值得深思的問題。

自一九八〇年代中期，中國大陸即出現教育商品化之論，一九九〇年代初之後，轉變成為教育市場化與產業化之說，以此作為高等教育擴張的基礎，但同時也引發主張教育乃為公益事業者的反擊。兩方為「教育是公益事業還是產業」進行激烈爭辯¹⁹。一九九五年頒發實施的《中華人民共和國教育法》第二十五條規定，「任何組織和個人不得以營利為目的舉辦學校及其他教育機構」。一九九八年通過的《高等教育法》第二十四條又再規定，「設立高等學校，應當符合國家高等教育發展規劃，符合國家利益和公共利益，不得以營利為目的」。政府政策雖強調高等教育的非營利特性，但是學界的爭論並未因此而息。

反對教育市場化者認為，市場化的基本特徵就是企業追求利潤的最大化，因此，如果高等教育推動市場化，將會導致高等教育辦學目標的偏離，只追求經濟效益而放棄培養全面發展人才的目標，更難免出現學歷與金錢的交易。另外，市場化無可避免的現象就是產生高學費的問題，這會造成貧困家庭的學生被迫放

¹⁶ 周祝瑛，*大陸高等教育問題研究—兼論台灣相關課題*（台北：師大書苑，1999年），頁22。

¹⁷ 張亞靜、李曉璞，「我國教育的現實選擇：公平與效益之爭」，*經濟與管理*，1995年第3期，頁15。

¹⁸ 周祝瑛，*大陸高等教育問題研究—兼論台灣相關課題*，前引書，頁11-12。

¹⁹ 王瑞琦，「高等教育大眾化—廿一世紀中國大陸高等教育發展之目標」，前引文，頁44。

棄接受高等教育的機會，有違高等教育所應具備的社會公益性和損壞教育機會均等的原則。²⁰

支持教育市場化者主要從資源分配效益的角度論之，強調要用正確、客觀的態度來看待「教育的非營利性目的」。教育不以營利為目的，但並不排斥教育有可能或者需要營利。因為教育的運作本身就需要有一定的經濟作為支撐，而且教育本身需要發展就必須要連續的投資，「教育以營利為目的」和「教育需要營利」是兩個截然不同的命題。把教育當作產業來經營，當然就需要追求利潤，但營利的結果並不等於以營利為目標，而營利所得主要的目的是用來投資與回饋學校的各項建設，藉以提昇更好的辦學品質。²¹

北京教育科學研究院副院長陳錫章認為高等教育大眾化的目的就是在實現高等教育機會均等，要實現高等教育大眾化，必須要轉變高等教育是福利事業而由政府包辦的觀念。²²曹漣亦強調高等教育是一種選擇性的教育，並非是義務教育，由於國家對高等教育的鉅額補貼，反而會擠壓義務教育的經費，這對於全面提升國民素質、掃除文盲，以及為將來的教育學習作準備是相當不利的。²³高等教育除了具有廣泛的公益性之外，然最大的受益者其實也是公民本身，根據北京大學教育學院經濟研究所的調查，民眾多受一年的教育可增加年收入約 180 元，教育對收入的影響超過了勞動年限的影響。²⁴因此，高等教育經費應該要由政府與民眾、社會一起負擔。

如果不實行成本分擔政策，仍像計畫經濟時代一樣，實行免費上大學並由國家提供經濟資助的政策，由少數人享用全體納稅所提供的高等教育資源，反而是

²⁰ 許亞丹，「對高等教育市場化的理論思考」，*計畫與市場*，2000 年 1 月，頁 37-38；孟明義，「高等教育不能產業化」，*高等教育研究*，1999 年第 6 期，頁 48-50。

²¹ 徐云卿，「從教育與經濟的發展看高等教育的產業化」，*甘肅高師學報*，2002 年第 1 期，頁 73；楊德廣、張興，「論教育的公益性與產業性」，前引文，頁 4。

²² 陳錫章，「高等教育大眾化與教育機會均等」，*中國高教研究*，1999 年第 1 期，頁 46。

²³ 曹漣，「高等教育產業化與市場經濟」，*蘭州商學院學報*，1995 年第 3 期，頁 44。

²⁴ 上海教育科學研究院，*二〇〇二年中國民辦教育綠皮書*（上海：上海教育出版社，2003 年 4 月），頁 3。

不公平的；尤其，高等教育長期在政府一手承擔和包辦的情況下，高等學校完全沒有自主權，導致教育結構不合理，培養出來的人才結構單一，不能適應社會發展的需要，資源配置不合理、閒置和浪費的現象相當嚴重，效率嚴重低下，反而束縛了教育進一步的發展。²⁵若是以一部份人繳不起學費就成為其他人不交學費的理由，反而成為只有少部分人有接受高等教育的機會，既不公平又缺乏效率。²⁶為了實現高等教育機會的公平，便有學者認為提高低收入家庭的學生因貧困而被高校拒之門外的現象，建立學生貸款制度、獎學金、勤工助學金、特殊困難補助和學雜費減免制，或許才是更好解決教育機會不均的問題。²⁷

如何兼顧「公平」與「效益」，在高等教育市場化的過程中，本身就是一個相當矛盾的命題，由於教育特有的公益性，如果將之完全產業化，則是將政府應負的責任推給市場，並不合理；然而另一方面亦有可能造成辦學者為求競爭，產生追求利潤最大化的功利性現象。其實，高等教育的市場化導向，並不是指政府完全放手、讓市場決定大學教育的供給與需求的自由市場機制。台灣的學者宋孜孜即指出，即使在全世界高教市場導向最為徹底的美國，也沒有辦法讓大學教育完全由自由市場操控，而仍仰賴政府介入來保障機制運作的公平性。²⁸因此，政府在高等教育市場化的機制中，仍扮演相當重要的角色，只是功能由直接的干預操控，轉為監督和調節。筆者認為，高等教育市場化較合理的定位應該是「效益優先、兼顧公平」。為了更好地界定高等教育的產業化與社會公益性質，大陸高等教育應屬於具有「生產性」與「服務性」功能的「第三部門」的概念開始興起。

²⁵ 楊德廣、張興，「論教育的公益性和產業性」，前引文，頁 4-7。

²⁶ 孫林岩、朱云杰，「關於我國高等教育大眾化和產業化的經濟學思考」，**教育與經濟**，2000 年第 2 期，頁 21。

²⁷ 方改娥，「淺談高等教育產業化和教育公平」，**山西高等學校社會科學學報**，2004 年 5 月，頁 69。

²⁸ 宋孜孜，「從高等教育市場化風潮論大學治理之轉變：兼論台灣政府與私立大學關係的變化」，發表於**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研討會**（台北：淡江大學，2005 年 6 月），頁 II-2-1。

貳、大陸高等教育發展的另一種選擇——第三部門

對於第三部門 (The Third Sector)，近年大陸學界多有研究，並且積極引進與發展。依據大陸學者的研究，這一個概念最早由美國學者列維特 (Levitt) 提出，指的是非公非私，既不是國家機構也不是私營企業的第三類組織。²⁹ 國際社會一般認為第三部門具有以下特徵：第一、自治性，指第三部門有一定的獨立性和自主能力；第二、志願性，指第三部門的成員一般以自願形式加入該組織，主動、自覺、自主地參與社會事務的訴求和對其信仰的社會價值的承諾；第三、非營利性，指第三部門雖有成本的投入，但不以謀求利益為目的；第四、民間性，即在組織結構上與政府分離；第五、公益性，即服務於某些公共目的。³⁰

第三部門作為一個研究概念在學界已經得到廣泛的使用，也逐漸發展成一個多學科的研究領域，這是對於公私二元體系的重要突破和發展。如果以作為第一部門的政府部門為一極，以作為第二部門的營利性企業為另一極，那麼大量的社會組織存在於兩極之間的模糊地帶，具有獨特的制度特徵，如公益性、民間性、非營利性、自治性等，應該歸屬於另一個獨立的部門，即第三部門。單純就國家與市場之二分法來區別許多組織的性質，實在是過於簡化了，高等教育便是如此。³¹ 上述學者引進第三部門概念的理由是，他們認為在第一部門影響下的高等教育，主要來自於政府的控制，政府與大學之間的關係為直線型的控制與被控制。政府透過經費的投入來影響大學的發展，而大學受制於政府官僚體制的控制，使得組織結構顯得僵化，較難符合市場的需求；第二部門影響下的高等教育，實質上也就是受市場機制的影響，其活動以競爭為基本方式，有明顯的營利傾向，企業型態的運作方式使得高等教育帶有強烈的實用主義色彩，模糊了教育的本質與目的。

²⁹ 鄔大光、王建華，「第三部門視野中的高等教育」，**高等教育研究**，2002年第2期，頁7。

³⁰ 張莉，「轉型時期對我國第三部門的興起及其社會功能」，**社會科學**，2000年第9期，頁64。

³¹ 潘懋元、鄔大光、高新發，「浙江萬里學院——一種第三部門高等學校的範例」，**高等教育研究**，2002年第4期，頁62。

鄔大光和王建華認為若從第三部門的角度來審視高等教育，可以發現當代的高等教育越來越具有第三部門的特徵，比如非營利性、專業性、組織性、非政府性、中立性等，只是這樣的特徵有意無意的被淹沒在政府與市場的影響中。³²潘懋元等人以浙江萬里學院的發展經驗，認為此為第三部門高校成功的範例，是屬於公辦高校與民辦高校之外的另一種辦學模式，其實也就是所謂的獨立學院。第三部門高校區別於第一部門高校的主要特徵是民間性和自治性。民間性表現在學校面向社會辦學，而不是面向政府辦學，對董事會負責而非對政府主管部門負責；在體制上獨立於政府，不是政府的一個部門；在經費上不依賴於公共財政，享有民辦學校的辦學自主權。區別於第二部門高等院校的特徵是公益性和非營利性，在辦學理念上強調以學生為本，以促進學生健康發展為宗旨，不以營利為目的，不允許盈餘部分轉入非教育用途。³³

獨立學院因其獨特非公、非私的雙重性質在高等教育體系中迅速竄起。教育學界對獨立學院的特質一直很難有明確的界定，其模糊的雙重性質也是招受批評的主因。隨著社會的轉型和政府職能的調整，第三部門的概念開始成為中國大陸高等教育發展的一個重要的空間，對獨立學院的發展也可以是一個重要的借鏡意義。

參、獨立學院的效益與公平

根據上述之爭議，以及筆者之研究，有關高等教育市場化的爭議，大陸學者著重於效益的重視，對於公平的議題，卻未給予同等的關注。由於獨立學院本身就是市場化運作下的產物，自然也會牽涉到「效益」與「公平」的問題。然而，我們並沒有任何具體的指標可以進行評估，不過，我們仍可從獨立學院的特性分別與公立普通高校、民辦高校進行比對，從中比較是否獨立學院能較好兼顧「效

³² 鄔大光、王建華，「第三部門視野中的高等教育」，前引文，頁 9-10。

³³ 潘懋元、鄔大光、高新發，「浙江萬里學院——一種第三部門高等學校的範例」，前引文，62-64。

益」與「公平」的原則。

一、獨立學院的效益原則

獨立學院的成立主要是以公立普通高校的資源為依托，結合民間資金採取民辦高校的市場運作機制，因此，比起公立普通高校而言，獨立學院更有面向市場的靈活性，在辦學取向方面能夠配合市場需求調整辦學方針，自然能夠展現較為良好的效益。然而，相較於民辦高校而言，獨立學院所展現的效益原則似乎又比較差。由於獨立學院並非完全的自主，在教學管理方面仍受限於母體高校的監督，若雙方在辦學理念產生衝突或者母體高校給予過度的干預之時，對於獨立學院辦學效益與積極性的展現必然會產生不利的影響。

二、獨立學院的公平原則

獨立學院主要採行的是市場化的運作方式，基於成本考量的原則，自然會收取較公立普通高校要高的學費。因此，就公平原則相較於公立普通高校而言，獨立學院較難有實現的可能。而獨立學院的收費標準主要是依照民辦高校的模式採取按生均培養收費，學費金額和民辦高校是差不多的，平均每年每生大約為8000~15000元之間，音樂美術等特殊專業為18000元，如果再加上生活費及其他費用，四年大約需要八萬元。³⁴這對許多中低收入的家庭而言都是一個相當沈重的負擔，因此，有關維護教育機會均等的公平原則，獨立學院似乎並沒有比民辦高校有更好的表現。

至於在實現社會公益的部分，民辦高校的經營者由於經常以追求經濟利益作為辦學主要的考量，在學校的經營和管理上顯得急功近利，甚至出現許多違法的行為。而獨立學院由於是依托公立普通高校的品牌辦學，母體高校為了維護自己良好的品牌形象，自然會給予較多的監督和規範，讓獨立學院在辦學的理念上

³⁴ 來茂德，*獨立學院：中國高等教育發展的新探索*，前引書，頁253。

能符合較多社會公益的部分。

三、獨立學院與第三部門概念的適用性

由於獨立學院的特質是介於公辦與民辦之間的特殊形式，有別於傳統公、私二元對立的狀況，獨立學院結合國家與市場的力量，走出另一種新的辦學模式，便有學者提出以第三部門的觀點來看待獨立學院的發展。第三部門主要指的是非公非私，既不是國家機構也不是私營企業的第三類組織，強調的內涵為公益性、非營利性、自治性與民間性。大陸學者主要是從獨立學院具備與第三部門相同的非公非私的雙棲特性上出發，目的在於讓獨立學院能在角色定位模糊的問題上予以解套。然獨立學院的特質是否真的符合第三部門所強調的內涵，筆者認為光是非營利性的部分就存在相當大的爭議。

首先，獨立學院兼具有民辦的性質，當然可以參照《中華人民共和國民辦教育促進法》第五十一條的規定，「民辦學校在扣除辦學成本、預留發展基金以及按照國家有關規定提取其他必須的費用後，出資人可以從辦學結餘中取得合理回報」。³⁵其次，獨立學院的資金主要來自於企業投資，企業投資的目的主要為獲取收益，而不是捐資，這就難免產生營利的要求。³⁶因此，獨立學院的營利動機是相當明顯的，這並不符合第三部門所強調的非營利原則。另外，有關獨立學院的自治性、公益性與民間性的部分，其實隨著辦學者經營理念的不同，所表現出來的程度也會有所差異。筆者認為，獨立學院基本上擁有合乎第三部門非公非私的外在特徵，然在實質內涵的表現上似乎仍有明顯的差距，加上大陸官方傾向將獨立學院導向完全民辦的機制，那麼以第三部門作為獨立學院發展的概念，將更加無法適用。

³⁵ 教育部，「中華人民共和國民辦教育促進法」，國家主席令第 80 號，2002 年 12 月 28 日第九屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議通過。中華人民共和國教育部網站，www.moe.edu.cn/jyfg/laws/mbjycjf.htm。

³⁶ 莫凌俠，「論獨立學院的法律特徵」，*廣西師範大學學報*，2004 年第 2 期，頁 25。

總的來說，獨立學院在「效益」與「公平」之間的表現，比起公立普通高校和民辦高校而言，並非相當突出且不具有絕對的優勢。然而介於公辦與民辦高校體制之間，獨立學院仍然表現相當大的靈活機制，這有利於獨立學院依照自身的需求與理念協調於「效益」與「公平」之間。而也由於獨立學院尚屬於制度建立的初創時期，隨著時間的發展與演變，獨立學院會傾向倚重哪一方，得需要持續的觀察與評估才能瞭解。



第三節 獨立學院的發展問題與對策

現行大多數的獨立學院是由母體公立高校申請、所屬省級（自治區或直轄市）教育部主管部門審批獲得辦學資格，儘管這些獨立學院後來都向教育部進行重新申報的工作，有了比較完善且一致性的規範，然而規範並不代表實際操作就能得到良好的落實，在實際的運作過程中，獨立學院仍然存在不少亟待解決的問題。本節首先將針對獨立學院的問題進行分析與討論，再依據獨立學院的問題提出建議與對策。

壹、獨立學院體制運作的問題

一、辦學體制方面：產權歸屬不清、管理規範不明、投資主體單一

（一）產權歸屬不夠清晰

目前，大部分的獨立學院既有投資所形成的學校產權歸屬尚未處理的問題，也存在與母體高校的產權關係沒有明確的問題。獨立學院財產所有權的模糊性導致經營權和管理權含糊不清，也導致相應的責、權、利不明晰。由於產權不清，容易使人產生擔心，如投資者擔心自己的權益受損，國家擔心國有資產流失等疑慮。在實際狀況中，許多獨立學院的投資主體主要來自於母校，所以就很難區分哪些產權是屬於母體高校，哪些產權是屬於獨立學院的，這種投資方式使得母體高校容易將獨立學院看做是自己的一個普通二級學院，所以母體高校覺得理應擁有獨立學院的完全權，因而使獨立學院無法獨立於母體辦學。另外，再就擁有多元投資主體的獨立學院的產權而言，由於缺乏多元產權管理的經驗，使得辦學者、管理者和舉辦者之間引發諸多爭端，尤其可能引發各投資主體在財產所有

權即與之相關的經營權、使用權、債權債務等方面的糾紛。³⁷

（二）管理規範不夠明確

按照中國大陸教育部政策規定，獨立學院應由普通本科高校申請、由社會力量投資舉辦，投資主體應該是社會力量；在辦學模式上則要重點突出一個「獨」字，即所謂的六個獨立。然現有的獨立學院絕大部分都是在相關規章還未出台的情況下建立與發展起來的，因此多數獨立學院能符合《若干意見》要求的並不多。雖然不少地區在《若干意見》頒布後，對原有的二級學院進行了清理和整頓，但有些地區並未真正開始開展這項工作，這意味著原有二級學院的辦學模式還沒有完全得到規範，「校中校」的現象並沒有真正的消失。在統一的獨立學院的名義下仍存在許多辦學不夠規範的情況，而目前大陸官方並沒有相關法律能來有效規範獨立學院的日常運作。³⁸筆者認為若僅靠教育行政部門進行即時管理，這勢必會造成獨立學院很難處理與母體高校、投資方、政府及社會其他方面的關係，從而影響獨立學院的長遠發展。

（三）投資主體單一

在許多獨立學院中，存在投資主體單一的問題。《若干意見》中便強調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。然而許多學校根本沒有社會力量注入資本，而是以一個空殼套取學生學費辦學，教育品牌與民間資本「不結合」或「假結合」的獨立學院大量存在，各種奇怪現象屢屢發生。³⁹獨立學院作為一種特殊的辦學實體，其辦學應該更多的接受市場的監督與評估，從而瞭解社會的需求。但實際情況是，多數的獨立學院仍然依附在母體高校的管理模式下，缺乏面

³⁷ 來茂德，**獨立學院：中國高等教育發展的新探索**，前引書，頁 250-251。

³⁸ 趙蒙成、周川，「論公有民辦二級學院的發展前景」，前引文，頁 64-65。

³⁹ 齊欣，「探索高教改革的特區模式」，**人民日報海外版**，2004 年 12 月 12 日，第 6 版。

向市場競爭的靈活性。⁴⁰ 華中科技大學文華學院院長張永傳便表示，中國大陸現行的高等教育管理體制仍舊對獨立學院招生實行「國家指令性計畫」管理模式，而不是採取「市場指導性計畫」模式，計畫的剛性過強、柔性不夠，沒有足夠的市場自主的調節功能。在收費標準方面，還存在著不論辦學條件優劣，不論品質和成本高低，而由地方政府統一定價的現象，不利於獨立學院真正形成市場競爭的機制，將會阻礙社會力量投資辦學的積極性。⁴¹

筆者於北京訪談時，學者針對這個狀況也透露了一些訊息，由於獨立學院是採用民辦高校的學費標準，這對許多公立普通高校而言具有相當大的吸引力量，因此，在無法良好的取得投資方，加上為避免與投資方產生衝突或矛盾關係，許多公立普通高校的校長會藉由另外成立民間公司的方式來創辦獨立學院，舉辦者與投資者其實都是普通高校本身。如此，母體高校通常是就是獨立學院主要的投資者，這樣往往不能形成雙方平等的地位，也使得母體高校對獨立學院的事務一手包辦，獨立學院很難有辦學自主權，不利於民辦機制的引入。

二、管理體制方面：學院董事會制度尚未完善

獨立學院採行的是民辦高校的運作機制，根據《民辦教育促進法》對民辦高校管理體制的要求，董事長是學校的最高決策機構，這有別於公辦高校實行的黨委領導下的院長負責制。在民營機制的高校中，基本上都是將董事會制度作為該校的主要管理體制，實行董事長領導下的院長負責制。董事長主要是投資者，院長是辦學者。⁴² 雖然董事會制度已經存在了很長的時間，而且被證明是一種很有效的管理機制，但是在高校中實行這樣的管理體制，歷時並不長，因此還是存在許多不成熟的地方。

⁴⁰ 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」，前引文，頁 13-14。

⁴¹ 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-1-10。

⁴² 林國梁，「我國民辦高校發展、需求和辦學實踐」，**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 I-1-6。

在實際操作中，為規避風險和便於取得收益，一些公辦高校把校辦企業或控股企業作為出資法人，所以名義上實行的是董事長會領導下的院長負責制，實際上有的學院由母體高校黨委代行董事會職能；有的學院由母體高校獨家組成獨立學院董事會；有的學院以母體高校為主體，與企業、社會各界代表共同組成董事會。至於院長的任命，有的學院由母體高校黨委任命；有的學院由母體高校黨委提名，由董事會討論決定任命。大陸學者劉翠秀表示，這種以母體公立高校為主體的辦學體制，往往使得獨立學院和公立高校之間的關係劃分不清。獨立學院實質上仍由原公立高校運行管理，因而其法人代表不具有真正意義上的獨立法人地位。獨立學院既無民辦高校獨立的法人地位，又不享有公辦高校的財政撥款和獎助金、貸款貼息補貼等優惠政策，在政策的適用上常處於尷尬狀況。⁴³大抵，獨立學院現行的董事會制度存在的問題有：

(1) 董事會的缺乏

有一些獨立學院，由於他的投資主體是母體高校，因此，往往由母體高校對其進行統一的管理。因而，不少獨立學院至今尚未建立董事會，學校管理與運行基本上沿用公辦高校的辦法。

(2) 董事會的虛設

有些學院儘管建立的董事會，但是形同虛設，有的董事會人員組成不符合有關法規的要求。

(3) 董事會的越位

有的董事會職能越位，直接干涉學校的辦學和日常工作，甚至違反教育規律，用企業管理的辦法來管理學校。這些董事會成員都是由投資舉辦學院的人員組成，較少是教育專業人員，經常是以企業利潤目標或利益目標來支配獨立學院

⁴³ 劉翠秀，「獨立學院發展問題與對策」，*高教探索*，2005年第1期，頁11-12。

的教學發展。

(4) 董事會的錯位

由於缺乏相關的監督機構和規章的保障，有的獨立學院董事會任意抽調辦學資金，用於企業發展或投資於其他辦學不相關項目，嚴重影響學校長遠的發展，甚至使正常的運行難以維持。⁴⁴

三、辦學內容方面：專業設置缺乏特色、師資和生源素質有待提升

除了管理體制方面的問題，獨立學院在辦學內容方面仍然承襲了先前二級學院的問題，主要表現在辦學特色與質量方面。

(一) 專業設置缺乏特色

雖然獨立學院經由教育部政策規範一律採用獨立辦學的模式，但仍有不少獨立學院擺脫不了對母體高校的依賴。尤其在那些由原有二級學院轉制而來的獨立學院，不管是經費、人員、設備、圖書…等各種辦學條件都是由母體高校提供，甚至在領導體制、學院規劃、專業設置、課程設計、教學組織方式、管理模式等都與母校相同。⁴⁵簡單的說，獨立學院只是母體高校簡單的延伸，獨立學院無法真正獨立。因此，許多新舉辦的獨立學院，在沒有能力開設新的學科專業的前提下，就移植母體高校的學科專業設置，以求獨立學院能盡快運行，不顧自身生源的特點、忽略市場的需求，盲目的搬照母體高校的學科設置和教學計畫。

從長遠的發展來看，這種盲目的專業複製並不利於使獨立學院走上創新的道路，加上與母體高校重複設置專業，更加劇畢業生就業的競爭壓力，導致教育資源的浪費及人才結構的失調。另一方面，由於學生及家長對「本科標準」的認

⁴⁴ 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」，前引文，頁 14；陳飛，**我國獨立學院辦學模式研究**，前引文，頁 22-23。

⁴⁵ 獨立學院鋒會組委會，「二〇〇四年中國成長型大學－獨立學院鋒會會議紀要」，<http://news.zucc.edu.cn/jd/read.php?recid=2422>。

同存在偏差，無論是授課教師、開設課程，還是使用教材都與普通高校進行比對，要求同等待遇，這使得獨立學院在教學計畫的制訂、教學的組織無法體現民辦特色。⁴⁶此外，有些獨立學缺乏對人才市場的預測和分析，所設置的專業多為低成本的「熱門」或「短期」專業，當這些專業在人才市場的風潮退去之後，將給學生留下未來就業的隱患，容易造成結構性的失調。⁴⁷

（二）教師隊伍不穩定與水準參差不齊

獨立學院師資來源主要有三個部分，即舉辦學校的教師、學院自行聘請的離退休教師、外校或社會上的教師。其中以舉辦學校的教師占絕大部分。為了降低成本，多數獨立學院依靠聘用公辦高校退休的教師、代課教師和兼職教師來解決師資嚴重不足的問題，這對保持一個長期穩定的教育質量是相當十分不利的。按理說，獨立學院的師資可以較方便的從母體高校轉借過來，只是優秀的教師並不多，加上各高校自身都在擴招，也面臨著師資不足的問題，這難免導致獨立學院與母體高校在教師的使用上發生衝突。⁴⁸此外，為了推進母體高校的改革，獨立學院很有可能成為超編富餘人員、競聘落選人員消化收容機構，從而給獨立學院帶來新的包袱；也由於培養目標的差異，使得母體高校的教師配備並不能完全適應獨立學院的教學要求。⁴⁹短時間內，這些問題可能被忽略或被其他因素所掩蓋，但隨著教學的深入，這些問題都會影響獨立學院的教學品質。

（三）學生素質不高

在中國大陸，教育行政部門通常將本科分數線分為三個層次，一本分數線以上的考生供重點大學選擇，一般普通本科高校招收第二批本科分數線以上的考生，獨立學院和民辦高校的招生對象為入圍第三批次本科分數線的考生。三本分

⁴⁶ 劉翠秀，「獨立學院發展問題與對策」，前引文，頁 12。

⁴⁷ 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」，前引文，頁 14。

⁴⁸ 陳娜、張彥通，「對獨立學院教學管理工作若干問題的分析」，*理工高教研究*，2005 年 2 月，頁 64-65。

⁴⁹ 宋秋蓉，「獨立學院發展過程中有待解決的幾個問題」，*教育與現代化*，2004 年第 2 期，頁 70-71。

數線比二本分數線要低，比專科線要高，但錄取時可以降分至專科線。進入獨立學院就獨的學生大部分是達到三本線的學生，與一本相比，他們的入學分數要低40~70分左右，與二本相比，也要差10~30分左右。⁵⁰在徐建平等人對浙江、江蘇獨立學院的辦學情況的調查文獻中可以得知：重點大學的獨立學院學生與第一批錄取的學生總分差在80~100分左右，普通高校獨立學院學生與第二批錄取的學生總分相差30~50分左右。⁵¹由於分數線是學生質量的一個客觀反應，因此，從整體上看，獨立學院的生源質量是明顯偏低的，這在一定程度上影響了教學整體水平和畢業生的就業率。

貳、大陸學界的建議與對策

經由上述的分析，可以知道獨立學院在運作的過程中，仍存在需要解決的問題和不合理現象。而其中有些問題，是在先前二級學院的時期就有的現象，例如：產權問題、師資隊伍建設等，這也表示二級學院雖然已經由政策規範向獨立學院轉型，然而許多延伸的現象與弊端，在短時間內是無法一一泯除的。由於獨立學院轉制的時間尚短，制度的建立仍處在新舊交接的過渡期，加上獨立學院原本就是以二級學院的發展型態為基礎轉變而來的，因此，兩者之間仍有問題重複的現象是相當正常的，只是如何在新體制建立的同時，有效的解決舊體制的問題，便是獨立學院能持續良善發展的關鍵。在政策導向仍以大力支持獨立學院的發展時，如何健康扶持和規範獨立學院的管理成為當前主要的任務。筆者針對大陸學者所提出的建議與對策，歸納如下：

⁵⁰ 朱慧新，「國有民營二級學院人才培養的質量標準和實現途徑」，**寧波大學學報**，2001年第4期，頁62。

⁵¹ 徐建平、黃佩飛、周鍵，「公有民辦二級學院辦學情況的調查思考」，**廣西高校研究**，2002年第3期，頁46。

一、管理體制方面

(一) 建立產權制度、明晰產權歸屬

所謂的產權，是指財產所有權以及與財產有關的經營權、使用權等權利。產權分為投資者所有權，或稱為原始產權，以及法人財產權，或稱為法人產權。中共黨十六大報告明確提出要建立起「歸屬清晰、權責明確、保護嚴格、流轉順暢」的現代產權制度。⁵²所謂產權明晰，一是指明確各主體所享有的權利和所承擔的責任及其所獲得的利益；二是指各主體的責任、權力和利益要對稱。學者俞見明強調界定的原則應是「誰投資、誰擁有產權」。⁵³

為了避免日後的權益糾紛，保護獨立學院舉辦者的合法財產權益和防止國有資產的流失、促進獨立學院的可持續發展，建立產權明晰、責權清楚的高校產權機構是至關重要的。要對獨立學院的產權進行規範必須採取合理的產權組織形式，產權組織形式是指高校獨立學院所有財產權在不同投資者之間的權益分配問題。⁵⁴按照《中華人民共和國教育法》有關規定，「學校資產和舉辦者、捐贈者的財產權相分離。在平等的法律關係主體之間所產生的債權、債務關係，學校以其資產獨立承擔民事責任，舉辦者不承擔連帶責任」。⁵⁵在實踐中，學者顧美玲建議獨立學院可以採取這樣的產權結構形式：「在教育股份制下，獨立學院應該成立學校董事會並行董事會領導下的院長負責制，從而確定所有權與經營權分離的運行機制。當投資者的投資部分所有權轉化成股權後，其投資對象就轉化為投資對象的法人資產，投資者就沒有直接處置法人財產的權力。而投資者可以從股權中獲得資產的收益和有轉讓股權的權力，這樣便可以以股息的形式來解決給予

⁵² 謝德祿，「現代產權制度的內涵與特徵」，重慶新聞網，<http://news.cqnews.net/system/2003/10/30/000001148.shtml>。

⁵³ 俞見明，「論民辦學校產權歸屬與管理」，中國改革，2003年第2期，頁70-71。

⁵⁴ 來茂德，獨立學院：中國高等教育發展的新探索，前引書，頁259。

⁵⁵ 教育部，「中華人民共和國教育法」，國家主席令第四十五號，1995年第8屆全國人民代表大會第三次會議通過。中華人民共和國教育部網站，<http://www.moe.edu.cn/jyfg/laws/jyfgjyf.htm>。

投資者合理回報的問題」。⁵⁶

在確立了產權形式後，為保證獨立學院各投資方的產權明晰，還必須做好以下工作：首先，公立高校和其他企事業單位投資者所分別持有的學院的股份數或持股比例應當明確，這是合作雙方享有權益和承擔責任的法律分界線；其次，企事業和學院投入的資金和實物以及其他固定或無形資產均按一定金額進行折算；其三、在合作之前，應當對合作各方的資產和信譽進行評估，以確保當是雙方有能力承擔應盡的義務；其四，在公立高校和合作方將資產投入獨立學院後，這部分資產自動成為獨立學院的法人財產而與其投資者的資產相分離；其五，學院的董事會應制訂專門的資產管理辦法，以防止資產的流失和挪用。

獨立學院所表現的產權主體應該是多元的，至少包括公立高等學校在內的兩個以上的主體。因此，獨立學院的所有權、辦學權、收益權可以分屬於不同的主體，各主體間圍繞共同的辦學目標才在相互合作以及相互監督和約束。其中所有權是指獨立學院的財產歸屬權；辦學權是指實施與人才培養有關的教育教學和提供生活服務活動的權利；收益權是與所有權和辦學權相伴的各方可以得到成本補償的權利。學者朱軍文表示產權是可以分解的，各項權利在不同主體間的不同比例配置構成了一種全新的產權結構。透過合約簽訂的方式讓各方的權益得以保障。⁵⁷

（二）建構法人治理結構、確立獨立學院的法律地位和身份

要對獨立學院的產權進行明確的規範，首先必須要明確獨立學院的法律地位。獨立學院的法律地位之所以成為問題，是因為獨立學院有著別於一般民辦高校的基本特質——「不完全獨立性」。由於，獨立學院本身的複雜性，使得獨立學院即時成為獨立的法人，然而在教學、管理上與母體高校仍然產生無法割斷的實

⁵⁶ 顧美玲，「對民辦教育立法中校產歸屬問題的思考」，**教育研究**，2001年第9期，頁1-3。

⁵⁷ 朱軍文，「新制獨立學院概念及其本質特徵：基於產權的分析」，**復旦教育論壇**，2004年第2卷第5期，頁64-65。

質性聯繫，因而呈現著一種矛盾的狀態。獨立學院法律地位的問題，影響著它的治理結構、行為模式、社會角色以及承擔責任的方式。⁵⁸明確獨立學院的法律地位，是指利用法律界定其與政府的關係，從而對其實施有效管理、規範其健康發展的重要前提。

在中國大陸相關的法規條文中，主要把法人分為企業法人、事業單位法人、社會團體法人和民辦非企業法人等幾種類型。⁵⁹學校因為其公益性、非營利性等服務社會的職能決定了它不是一個企業法人，也不是社會團體法人，因此，它是介於事業單位和民辦非企業法人中的一種。根據國務院關於《事業單位登記管理暫行條例》第二條的規定，「事業單位是指國家為了社會公益目的，由國家機關舉辦或者其他組織利用國有資產舉辦的，從事教育、科技、文化、衛生等活動的社會服務組織」。⁶⁰另外根據《民辦非企業單位登記管理暫行條例》第二條的規定，「民辦非企業單位是指企業事業單位、社會團體和其他社會力量以公民個人利用非國有資產舉辦的，從事非營利性社會服務活動的社會組織」。⁶¹由此來看，確認法人身份歸類的關鍵在於其舉辦的資產從何而來。而獨立學院的基本型態是結合公辦與民辦之間的混合型態，其主要是由非國有資產創辦的學校，則不屬於事業單位的範疇；然而在民辦非企業單位的定義中，獨立學院因為結合公立普通高校的辦學資源，又會牽涉到國有資產的部分，如此以民辦非企業單位來歸類獨立學院的法人資格似乎也不太恰當。

學者秦惠民等人，則針對獨立學院的特殊性質，依照創新的概念將獨立學院定義為「公益性企業法人」。由於獨立學採行的是市場化的運作機制，結合企業化管理的運作方式，且舉辦獨立學院的投資者通常都有著明顯的營利動機，因

⁵⁸ 秦惠民、胡林龍、陳立鵬，「公辦高校優質教育資源外延性擴張中獨立學院法律地位之探討」，*中國高教研究*，2005年第1期，頁44。

⁵⁹ 同上註。

⁶⁰ 國務院，「事業單位登記管理暫行條例」，國務院令第252號，1998年10月25日起施行。

⁶¹ 國務院，「民辦非企業事業單位登記管理暫行條例」，國務院令第251號，1998年10月25日起施行。

而可以將獨立學院歸屬為企業法人的範疇；然而，不同於企業單純以營利為目的，獨立學院仍然具有許多社會公益性的表現。結合兩者的特性，獨立學院便成為具有「公益性企業法人」的身份。⁶²有關獨立學院應該屬於何種性質的法人，在理論上與實踐上仍有不同的爭論，光是營利性的部分就存在許多討論的空間，這牽涉到對獨立學院整體內涵的定義，甚至關係到獨立學院的發展趨向以及最終能否脫離母體高校成為真正的獨立學院，則需要相關單位予以重視和歸類。

（三）完善董事會制度，加強內部管理制度建設

董事會制度就是組建由校外或部分校內人士共同參加的專門機構，來為學籌措資金，並承擔學校有關決策的行政領導制度。⁶³與企業的董事會相比，獨立學院擁有更多的公益性，要保證學校承擔社會的公共職能，保持學校的公益性質，維持學校的正常運轉和穩定發展。要健全獨立學院董事會制度實應注意以下幾點：

第一、在高校獨立院董事會人員組成上，應當體現社會參與管理的要求，至少應該包括三方面人員：一是學校投資者；二是教育學家和社會賢達或與學校沒有直接利害關係的教育行政人員；三是校長、教師代表、學生代表、家長代表和社區代表等。

第二、為了維護獨立學院的利益和擴大獨立學院的影響，應該要實行董事會任期制或實行董事會定期更換一定比例的辦法。

第三、獨立學院董事會的職能需要明確。獨立學院董事會的領導職能主要表現在：為學校籌集資金、決定校長、教師的聘任，通過學校經費預算及學校的重要財政決策（如購置房地產），制訂或變更學校規章制度，提出學費標準及處理經營的收益，撤並學校和決定學校工作的基本原則。董事長在職權範圍內，工

⁶² 秦惠民、胡林龍、陳立鵬，「公辦高校優質教育教育資源外延性擴張中獨立學院法律地位之探討」，前引文，頁 44-46。

⁶³ 謝安邦、唐安國、唐玉光，**高等教育學**（北京：高等教育出版社，1999 年），頁 140。

作不受干涉。董事會原則上不參與獨立學院的具體管理，獨立學院的教育、教學及教師管理工作均由院長具體負責。

第四、對於未能盡職並給學校造成損失的董事應予以撤換，同時依法追究其責任。另外，除董事會外，還應設置兩名以上監事作為獨立學院最高領導機構成員，其職責是監督學校的運營與董事會的工作。⁶⁴

獨立學院內部管理制度建設應按自身需要設計並實施。尤其應該注重獨立學院內部管理體制的創新，在人事制度方面和分配制度方面應有所突破，儘快形成依法、按需、自主辦學的新機制，尤其推行全員聘任、獎勵汰劣的用人制度是需要的。⁶⁵如此，可以避免冗員的產生，讓獨立學院的日常運作能達到合乎最高效率的原則；藉由獎懲機制的建立，亦可加強教職員工重視工作績效的表現

（四）加強規範管理，鼓勵多元投資

中國大陸教育部強調自二〇〇三年起，凡公立普通高校試辦的獨立學院與《若干意見》規定不一致的要停辦或招生，特別是普通高校在校內舉辦的獨立學院（即「校中校」），同時還提出了獨立學院的申辦程序、管理細則等等。然而，真正能做到這些規範的學院仍是少數，而教育行政單位亦無明確完善的法源依據能夠給予辦學不合規定的學院予以懲罰或規範，形成無法可治的狀況。因此，加強通過對獨立學院的立法工作是相當必須的。

此外，現階段獨立學院的投資主體，很多都來自於母體高校，產生獨立學院與母體高校之間的產權無法清楚劃分、母體高校對獨立學院過度干預，以及獨立學院過度依賴母體高校的情況。因此，獨立學院在籌資方面要有新的思維，必須改變「以學養學」政策，採取多種形式與企業合作辦學、與境外合作辦學的型態，設法通過銀行貸款、向公眾募集資金等形式融資以創造更多的辦學資金，如

⁶⁴ 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」，前引文，頁 9-10。

⁶⁵ 張春梅，**高校獨立學院的發展、規範與創新**，前引文，頁 23。

此也可以增加獨立學院面向社會和市場的活絡機制。

二、辦學質量方面

(一) 強化獨立學院專業設置、突出辦學特色

「特色」和「聲譽」是每個學校賴以生存的基礎。尤其是獨立學院若要實現與母體高校完全脫鉤、走出自主辦學的道路，那麼建立屬於自己的辦學特色與品牌形象更是重要，如此才能強化競爭優勢、吸引學生就讀的動機。由於獨立學院一般都依托母體高校而設立，在教學管理等制度方面大多沿襲公立普通高校的設置，缺乏符合自身培養目標和適應獨立學院學生特點的教育計畫。如果不採取有效措施，那麼獨立學院培養出來的學生很可能只是同類產品中的二等品，在人才市場上缺乏競爭力，就業狀況不好，必然會影響學校的招生而危及學院的生存。⁶⁶為了解決這樣的問題，便有學者建議獨立學院應該拓展新的，尤其是適應全球化趨勢所需的新專業，與母體高校在學科專業設計上有所區別、有差異，既有競爭的一面，也有獨立發展的一面以形成自身的特色。⁶⁷

獨立學院要突出自身特色的同時也必需確立新的教學定位。目前建立的獨立學院是定位為本科層次的，通常稱為三本。獨立學院的本科特色不同於一本和二本以理論和研究型的專業設置為主，而是以應用型和教學型的專業課程為重，主要培養以適應市場所需的人才為考量。從客觀上來講，獨立學院從母體高校分流而來的教師大部分都是教學型的教師，研究能力有限，所以獨立學院定位為教學型的層次也是必然的選擇。另外，從社會發展來看，社會經濟發展對本科層次的應用型人才需求越來越旺盛，獨立學院培養本科應用型人才，一方面可以滿足社會需求，提供社會發展所需的人才；另一方面也可以提高就業率，並以此贏得廣泛的生源。⁶⁸因此，筆者認為獨立學院的經營者必須明確定位學院的辦學目

⁶⁶ 魯世杰，「教育特色—二級學院的生命線」《浙江樹人大學學報》，2001年第1期，頁15-17。

⁶⁷ 宋秋蓉，「獨立學院發展過程中有待解決的幾個問題」，前引文，頁70。

⁶⁸ 來茂德，《獨立學院：中國高等教育發展的新探索》，前引書，頁257。

標、有效評估人才就業市場，讓學院的專業設置能真正面向市場需求的導向，從中建立起自身的教學特色和品牌聲譽，自然能保持固定生源的穩定注入。

(二) 強化教師隊伍的穩定與素質的提升

教師素質的高低主要是影響一個學校教學品質的好壞，也是形成辦學特色的前提。以下則針對獨立學院教師隊伍建設部分提出幾個建議：

1. 實行教師聘任制：獨立學院要提高教師隊伍的水平，就必須採用新的運行機制，依靠公辦高校的優勢資源與民營機制的靈活性，藉助市場的力量實行教師聘任制。

2. 建立教學質量評估和監控體系，加強對外聘教師教學質量的監控，藉以提高聘任教師的水平。⁶⁹為穩定教師隊伍和吸引且留住優秀人才，提高教師待遇、提供優良教學獎勵制度，也是不錯的方式。

3. 聘請母體高校的教師兼任獨立學院的教學工作：獨立學院在教師來源方面，首先可以利用母體高校的人才資源，有計畫的，部分解決獨立學院師資隊伍數量需求以及提高學術水平的需要。⁷⁰其次，獨立學院可以聘任高校離退職教師，由於這些教師大部分既有健康的身體，又有豐富的教學、科研經驗，通過聘請離退休教師，獨立學院可以解決部分師資緊缺的問題，而且可以利用老教授的威望和影響，擴大學院的知名度，同時通過對年輕教師在教學、科研上的培養和監督，亦可加快教師隊伍整體素質的提高。⁷¹

4. 挖掘社會其他力量，聘請一些有豐富實踐經驗和一定教學能力的管理專家、經濟專家與技術人才來學院講授應用性較強的課程，使學生所學的知識能夠更好的和實際市場接軌。

⁶⁹ 陳娜、張彥通，「對獨立學院教學管理工作若干問題的分析」，前引文，頁 65。

⁷⁰ 洪曉軍、方志民、彭松波，「民辦二級院校教師資源的挖潛與共享分析」，*職業技術教育*，2002 年第 16 期，頁 62-64。

⁷¹ 劉翠秀，「獨立學院的發展與對策」，前引文，頁 13。

(三) 建立教學質量評估體系

獨立學院應該要建立規範教學質量的評估體系，首先要確定教學質量的標準，參照母體學校的評估體系，並根據本身的人才培養目標，逐步建立起具有學院特色的教學評估體系，在專業建設、課程建設、實驗室建設、師資等方面著手，制訂評價方案，定期對系的教學工作進行檢查；再者，在評估的基礎上建立教學激勵和競爭機制，通過展開學生評價、教師評價、領導評價等提高教師隊伍的水準。另外，獨立學院還可以聘請有豐富教學管理經驗的教授、專家組成教學督導團，經由他們對獨立學院的教學和管理工作進行監督指導，建立多渠道的教學信息反饋交流，即時發現教學中的問題。⁷²藉由評估系統的建立，獨立學院可以加強對自身教學品質的重視和提升。若是獨立學院的經營管理者都能夠建立起這樣的自律機制，這對獨立學院長的遠發展而言，必定能夠給予相當樂觀的期許。

參、本章小節

經由以上的分析與討論，我們可以看到獨立學院分別與其他高等教育辦學主體之間的差異性與變動關係，不管是對民辦高校或是對公立普通高校而言，獨立學院的出現，在許多層面上或許產生了一定程度的衝擊，也加劇了對高等教育市場競爭的壓力，然而另一方面其實也是刺激辦學品質和加強高校素質提升的助益。有關「效益」與「公平」的問題，由於獨立學院的發展尚未成熟，仍需要長遠時間的觀察才能給予較好的評估，當然也會依著學院經營者的理念和辦學目的的不同而有所差異，如何調和兩者之間的矛盾性質，讓高校的辦學管理能夠符合最大的效益，又能兼顧公平原則實現社會公益的本質，這不僅是獨立學院的辦學者要重視的課題，也是公立普通高校與民辦高校需要思考的問題。

獨立學院作為一個轉型體制，面對著先前二級學院時期的問題，也出現新

⁷² 陳娜、張彥通，「對獨立學院教學管理工作若干問題的分析」，前引文，頁 65。

的衍生問題，這都是制約獨立學院日後能否良善發展的關鍵，主要的解決之道便是官方必須盡快給予明確法令規範、明訂確實的獎懲機制，讓獨立學院的辦學者能夠真正依法辦學，自然可以避免許多弊端的產生。而獨立學院在內部管理方面也要有所變革，必須確實依循董事會制度，明確與母體高校之間的權責關係，完善自律機制；在專業設置方面要能豎立學院特色，加強師資隊伍的穩定建設，培養創新且符合市場需求的專業應用型人才。獨立學院唯有走出屬於學院自己的創新特色，才能在人才市場中繼續占有一席之地。

