

资源依赖理论视角下独立学院转设的困境与出路

龚玉清^{1,2} 刘龙庆^{通讯作者²} 林江锋² 王业欣²

(1. 珠海科技学院 计算机学院, 广东 珠海 519041;

2. 澳门城市大学 教育学院, 澳门特别行政区 999078)

摘要: 资源依赖理论为考察独立学院这一特定历史时期的组织机构提供了一个独到的视角, 即资源竞争、分配、利用贯穿了独立学院发展的全过程。独立学院的转设, 既是国家对高等教育规范化发展的要求, 也是独立学院回归独立性和公益性的必然要求。近年来独立学院转设产生的阵痛和困境, 既有相关主体利益纠纷、办学条件难以达标、配套政策缺失等原因, 更有独立学院对母体高校的资源依赖、地方政府保护主义等原因, 归根结底是多方利益主体对资源的依赖与角逐。因此, 从政府层面加强资源统筹, 支持应用型目标导向, 促进可持续健康发展, 就成为独立学院未来发展的重要出路。

关键词: 资源依赖; 独立学院; 利益主体; 转设; 办学

独立学院是指实施本科以上学历教育的普通高等学校与国家机构以外的社会组织或者个人合作, 利用非国家财政性经费举办的实施本科学历教育的高等学校, 是民办高等教育的重要组成部分, 属于公益性事业。在短短 20 年的发展历程中, 独立学院经历了艰难探索、数量扩张和质量提升的复杂过程, 高校、企业、政府参与办学, 利益纠葛复杂交错。本文尝试从资源依赖理论的角度, 对独立学院转设问题与困境做深度分析, 并从资源依赖理论的视角提出相应的对策和出路。

一、独立学院转设的发展历程

从 20 世纪 90 年代开始, 独立学院成为我国高等教育体制改革与创新的“试验田”, 以其办学体制机制优势在高等教育领域快速发展。独立学院经历了萌芽探索期(1999–2002 年)、规模扩张和规范发展阶段(2003–2008 年)、内涵建设与质量提升阶段(2008 年至今), 这个发展历程既有政府的规范要求和政策引导, 又有多方利益主体对资源的竞争, 导致偏离公益性和独立性的发展定位。

近 20 年来教育部关于独立学院的文件政策, 反映出从国家层面在不断规范和促进独立学院发展, 推进独立学院转设, 实现独立学院真正的独立。从 2003 年颁发的《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》首次提出“独立学院”, 明确了独立学院的办学标准; 到 2021 年颁发的《关于独立学院转设有关问题的说明》, 解释并回答了“合并转设”及合并后学生学籍等热点问题, 为各地独立学院转设提供了政策依据, 以求解决转设中存在的重要关切, 期间陆续出台了 8 份相关的政策文件。但是, 另一方面独立学院转设进度缓慢, 政府强制性推进转设的痕迹明显, 转设效果不尽人意。根据教育部公示的转设文件统计, 2008–2012 年间, 实现转设独立学院 25 所, 2013–2016 年共转设 35 所, 2017 年无一转设, 2018–2020 年 12 月已完成转设和教育部公示转设 77 所。截至 2020 年底, 全国共计有 137 所独立学院已经完成或正在实施转设。截至 2021 年 11 月, 全国 329 所独立学院还有 164 所未完成转设, 分布在 28 个省份, 河南与黑龙江 2 省已经彻底完成独立学院转设。在已完成转设的

165 所独立学院中, 民办转为公办的有 44 所, 公办转设依旧为公办的 4 所, 停办或停止招生的 18 所, 剩余的 99 所均为民办。以广东省为例, 17 所独立学院均为民办, 目前已有 13 所完成转设, 其中北京师范大学珠海分校停办后, 已毕业生的权利和义务都将由母体学校, 即北京师范大学珠海校区全部承接。

从独立学院的发展历程看, 独立学院转设是一个从数量扩展到质量优先的重大转变, 是政府为了破解独立学院“不独立”、不规范的问题从而对独立学院提出回归本位的要求。转设之前, 独立学院存在着多种问题, 例如母体高校对其控制比较严格, 差不多有一半的独立学院对母体依赖显著, 缺乏相应的独立性; 再如制度设计不合理, 办学定位不明确, 法律制度不完善, 产权界定模糊等; 又如办学经费紧缺、办学形式多样、法人治理不完善、资产过户困难等问题。上述种种问题, 揭示了独立学院转设被动推进、转设率持续走低的整体状况, 转设过程中遭遇了一系列的问题与困境。

二、从资源依赖理论分析独立学院转设

美国学者杰弗里·非弗提出资源依赖理论, 他认为组织为了获取资源将不可避免地与社会环境发生交互作用, 组织要达到生存目的必须更好地适应环境变化。资源的稀缺程度越高, 组织对资源依赖程度就越高, 但组织并非消极地迎合环境变化, 而是能动地适应环境。资源依赖理论表明, 组织最重要的目标是为了生存, 为了生存, 组织需要从周围环境获得资源, 必须与其所依赖的环境中的因素进行互动。

从资源依赖理论的视角看, 独立学院在不同的发展阶段历程中体现了不同主体对资源的要求与竞争态势, 尤其是转设之后的独立学院, 没有母体高校的品牌、管理等无形资源和师资、场地等有形资源的支持, 将面对更为激烈的市场竞争。独立学院转设后, 政府、市场、投资方成为办学主体, 形成“三驾马车”(如图 1 所示)。

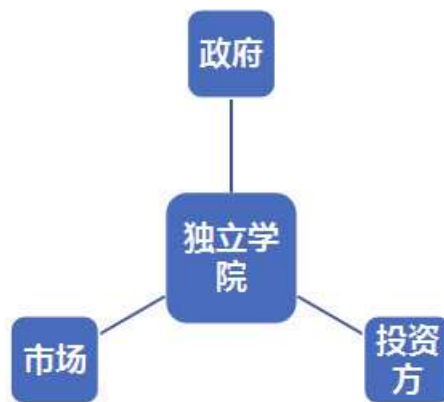


图 1 独立学院转设后的办学主体

(一) 独立学院开创之初

为了引入社会资本, 解决高等教育资源配置不均的问题, 母

体高校寻求与社会组织或个人合作办学,引入社会资本作为主要办学经费,设立独立自主经营模式的二级学院。母体高校在经营管理上拥有较大的办学自主权,独立学院依托母体高校的各类资源,能够较为顺利地扩大影响力,为招生和就业提供了便利。性质上的“国有”和运行上的“民营”使得母体高校拥有较大的办学自主权,许多高校开始尝试这一办学模式。独立学院创立之初,就为各方主体利益相互交织埋下了隐患,难以实现独立学院的真正“独立”。

(二) 独立学院扩张发展之时

面对巨大的利益驱动,在教育产业化的浪潮助推下,大量的公有民办二级学院转型为独立学院,独立学院呈现扩展发展的态势,其中既有民营资本引入、高校与社会合作的模式,也有以母体学校主导建设的模式。这个过程体现了资源整合和资本逐利的显著特征,同时也为独立学院规范发展提出了要求。独立学院扩展发展,既有社会对高等教育的迫切需要的原因,更有教育产业的庞大市场吸引的动因。

(三) 独立学院转设渐进之后

独立学院转设后,以独立办学的主体竞争、建设各类资源,包括特色的学校品牌、自成一体的管理模式、契合需求的课程体系、优秀的师资队伍,省市或国家级的项目支持等。转设后的独立学院,一方面需要重塑高校、政府、市场的关系,真正融入区域经济发展格局,成为地方人才培养基地,彰显办学特色;另一方面,独立学院转设也将厘清产权、师资和利益分配等多方面的困扰,从而以独立发展的主体谋求独立生存和发展。

三、独立院校转设的问题与困境

政府强力推进独立学院转设和独立学院转设进度缓慢之间的反差,反映出独立学院的核心利益相关方的基本态度和对资源的激烈博弈,揭示了转设过程资源和利益的重新分配,体现了独立学院对政府、投资方和母体高校的严重资源依赖。独立学院面对“转为民办、转为公办、终止办学”三条转设路径,各方利益主体必然会争取利益最大化和资源最优化。在已完成转设的165所独立学院中,民办转为公办的有44所,但无一例为公办转民办,由此可见民办和公办之间巨大的资源鸿沟。独立学院转设举步维艰,迟迟未见全部完成,多种复杂问题和原因交错其间。

(一) 政策与后续制度不完备

转设政策与后续配套政策不完备导致预期不明。在《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》中规定,公办型独立学院的转设必须为非营利性民办高校,但是由于当下民办高校分类管理的推进正在进行中还没有完全有结果,导致非营利性民办高校与营利性民办高校的区分并不清晰:非营利性民办高校在财政补贴、教师待遇、发展空间等方面所能获得的支持措施尚不明确,所以部分师生对独立学院转设为非营利性民办高校并不支持甚至遭到抵制。依据新民办教育促进法,省级政府获得了较大的政策空间,地方政府能够自主制定独立学院转设政策,因此独立学院的转设进度大大地受到各地配套政策的影响。《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》明确了基本思路、转设路径、标准条件和举措要求等,但牵涉到土地、规划、财政、税收、编制等复杂的相关问题,在操作环节和重要细节等问题上学校与地方政府还很难达成完全一致,这也就迟滞了独立学院转设的进度。目前在一些

地区独立学院转设工作还缺乏切实可行的协同配套政策和机制,省级政府层面需要进一步加政例新力度,凝聚转设工作共识与合力。

(二) 相关利益主体存在纠纷

母体高校与合作举办方在合作办学之初是一种资源相互依赖的关系,这在一定程度上促进了独立学院的发展。但随着合作举办方在土地、校舍、师资队伍、管理队伍等方面投入的增多,其对母体高校的依赖程度逐渐降低。为了追求自身利益最大化,合作举办方想要摆脱母体高校的控制,这也代表了组织自身的选择能力,组织可以通过对依赖关系的了解来设法寻求替代性的依赖资源,从而减少“唯一性依赖”去更好地应付资源环境。但独立学院与母体高校如果终止合作协议,就涉及到多种资产的分割,必然会带来利益上的分歧,为顺利转设增添了障碍。从大部分独立学院在转设过程的实际情况来看,在与母体院校脱离时都存在以下几个问题:资产与产权难分离和结算利益非均衡。一是某些省份独立学院的土地、房屋建筑物等以母体学校名义立项,目前还存在资产未能过户的情况;有些独立学院的母体学校和投资方因未在办学合作协议明确独立学院增值资产的归属权,也在产权问题上发生争议。二是按照国家的相关要求,独立学院与母体院校的分离,必须实施资产评估清算,并且明确规定了合作办学中,无形资产所占比例由双方在法律法规体系内约定执行。但实际情况是,很多独立学院办学协议中,并没有针对无形资产的价格或所占比例作出明确的规定,这样就导致各利益主体针对无形资产的价值展开博弈。尽管无形资产本身也有一定的评估方法,但是不同方法评估的结果之间有很大的差异,这也进一步加大了各方的分歧。最后,学生对转设也存在不认同的情况。就读名牌大学举办的独立学院满足了部分学生和家長花高价学费读重点大学的愿望,部分学生担心转设后学校的社会认可度降低,对自己未来发展不利。

(三) 办学资源不达标

大多数公办型独立学院转设条件不达标。根据《普通本科学校设置暂行规定》,普通本科学校生均占地面积应达到60平方米以上,学院建校初期的校园占地面积应达到500亩以上;建校初期专任教师总数不少于280人,专任教师总数一般应使生师比不高于18:1;建筑面积、仪器设备、图书、实习实训场所等方面均有具体数字要求。这些要求也加大了公办型独立学院转设的难度与限制:不少独立学院的土地、校舍等产权是以母体高校或投资方的名义取得的,这些资产往往属于国有资产,过户手续复杂且难达成。特别是在一些土地费用高昂的地区,独立院校更是难以承担。自有师资队伍不达标。由于公办型独立学院往往与母体高校共享部分师资,所以自有师资数量少。从学科资源来看,办学伊始母体大学各院(系)为独立办学的子学院发展提供办学资源,如学科带头人、学科平台等,从而使得异地合作办学校区从创办之初就产生资源中的学科依赖。转设后,这部分教师撤回母体学校,不能再与母体高校共享师资,造成独立学院部分优质教师资源流失,这就要求独立学院建立自有专任教师队伍,仪器设备、图书、实验室等资源薄弱。部分公办型独立学院为节约成本,尽可能降低各项开支,转设后将导致教学资源严重不足。更多的独立学院是“资源依附发展”之路,其办学所需人、财、物等资源均依附

于母体高校,因此教学资源相对匮乏。因此,捉襟见肘的办学资源在客观条件上不符合转设要求,严重制约了独立学院的转设。

四、独立院校转设的对策与出路

从上述分析可以看出,资源既是独立学院转设的核心要素,也是各方利益体争夺的焦点。从宏观上来说,国家要进一步做好合理配置各类资源,这对独立学院健康良性发展起到重要作用,尤其是对民办的独立学院尤为重要;从微观上来说,整合优化资源,提升办学质量和水平,是独立学院未来发展的必由之路。

(一) 政府统筹各方资源,为独立学院可持续发展保驾护航

1. 充分发挥各级政府部门的资源统筹整合作用。中央与地方政府有效联动,实现政策精准快速落实,清晰划分不同教育行政部门的权力及责任,合理整合、规划、统筹各方力量及资源。例如,省属院校和市属院校在合并后,其领导机制、管理体制、主管部门、教师及职工编制、经费来源等相关事项都应进行统一探讨和协调。

2. 给予政策支持和倾斜。万事开头难,独立学院转设初期也同样面临着巨大的挑战,政府相关主管部门应统筹研究具体支持政策及措施,在经费拨款、专业设置、课题项目申报及校舍建设等方面给予适当政策扶持及倾斜;此外,在独立学院转设中期,若其具备发展优势则应通过政策支持等手段使其继续保持良好的发展势头,增强人才培养等社会服务能力。

(二) 依托资源潜力定位发展目标,坚持特色发展战略

1. 坚持应用型办学方向。培养科研型人才并非所有高校的发展目标,独立学院在转设后应充分挖掘和依托现有及潜在资源,确立学校未来发展的目标定位,充分发挥自身优势,稳扎稳打,以社会和劳动力市场需求为导向,培育应用型人才,实现人才培养、学科设置与产业需求的对接融合,从而带动区域经济发展。

2. 坚持特色办学、差异化发展。突出竞争优势,走高质量发展和特色发展道路,是独立学院转设后健康可持续发展的重要先导。明确自身办学定位,建设与之相匹配的学科及专业,集中现有办学力量及资源,脚踏实地,最大限度做好特色办学,避免急功近利情况的发生。

(三) 建设优秀师资队伍,加强人才培养模式改革

1. 加强高水平教师队伍建设。教师队伍是独立院校最重要的资源,否则一切办学无从谈起。独立院校转设后,应根据自身发展目标及发展战略,利用好财政拨款及其他财政资源,吸引高水平人才,引进优秀师资,弥补师资在数量和质量上的不足,进而推动学校教学质量的提升,丰富学校科研成果;完善教师薪酬体系,合体提升教师薪酬待遇,切实提升教师幸福感。

2. 加强人才培养模式改革

学校在编设学生培养方案、开设专业课程前,应充分考虑当地经济结构,做好人才需求调研,吸引社会力量和企业资源,加强校企合作,进一步完善落实产教融合及校企协同育人,提高毕业生就业率,带动当地经济发展;完善教师教学评价体系,做好教育质量评估,确保人才培养质量的提升。

(四) 完善风险防控机制,切实保障资源作用发挥

1. 始终坚持党的领导,做好风险防控工作。独立学院转设后应将各方主体之间的关系做好协调,尤其是学校党委、校董会以及各行政领导之间;确立党委领导下的风险防控机制并不断完善,将风险防控贯穿学校发展的全过程,提前做好风险研判及应急预

案,确保独立学院转设后稳步发展。

2. 切实保障资源作用发挥。土地、校舍是学校发展必不可少的资源,转设过程中应务必保证此部分资产足额过户到学校法人名下,切实保障办学资源;此外,师资也是学校发展的重要资源,发挥自有优秀骨干教师的带头作用,通过多种途径引进师资;独立学院转设后打破了对母体院校品牌资源的依赖,应积极打造自身品牌,建立优势,进而扩大生源数量。

参考文献:

- [1] 张琦英,朱跃.独立学院的发展特征与方向[J].教育评论,2021(06):73-78.
- [2] 何菊芳,季诚钧,方文彬.独立学院办学现状、困境与对策思考[J].教育发展研究,2009(22):25-29.
- [3] 马明..我国独立学院的现状与前景展望——基于法律视角的分析[D].天津理工大学,2009.
- [4] 樊哲,钟秉林,赵应生.独立学院发展的现状研究与对策建议——我国民办高等教育改革与发展探析(二)[J].中国高等教育,2011(Z1):24-27.
- [5] 阙海宝,苏婷.资源依赖理论下独立学院转设后的困境分析与战略抉择[J].教育与职业,2020(22):68-74.
- [6] 郭伟,张力玮.紧抓国内外高教变革契机创建世界一流大学和学科——访中国人民大学教育学院教授周光礼[J].世界教育信息,2016(05):7-10.
- [7] 王一涛,王佳丽,刘洪.校中校转设的挑战和建议[N].人民政协报,2020-09-16(10).
- [8] 黄永林.基于产权经济的独立学院产权的特征和管理[J].教育与经济,2008(04):25-29.
- [9] 马迎贤.资源依赖理论的发展和贡献评析[J].甘肃社会科学,2005(01):116-119+130.
- [10] 教育部.普通本科学校设置暂行规定[EB/OL].[2006-09-18].<http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s181/201006/88612.html>.
- [11] 燕山,郭建如.资源依赖理论视角下异地合作办学校区的发展与转型路径[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2021(02):97-106.

本文系:2018年度珠海科技学院创新培育工程“大数据应用协同创新中心”(项目编号:2018XJCQ008);2020年珠海科技学院课程思政校级培育项目“大学计算机基础教学团队”(项目编号:KCSZ2020003);2017年广东省优势重点学科项目“计算机应用技术”(项目编号:2016GDYSZDXK036);2021年广东省普通高校创新团队项目“机器学习创新团队”(项目编号:2021KCXTD015);2021年广东省重点建设学科科研能力提升项目“机器学习关键技术应用研究”(项目编号:2021ZDJS138);2020年广东省本科高校教学质量与教学改革工程建设项目“平面设计”(项目编号:2020006)