



中国高等教育学会“十一五”教育科学研究规划课题

# 独立学院发展战略研究 ——以四川省为例

Duli Xueyuan Fazhan Zhanlüe Yanjiu  
Yi Sichuansheng Weili



冯文广 主 编  
袁俊 曹俊兴 陈俊明 副主编

独立学院是国家为了扩大优质资源而对高等教育办学机制和模式的一项探索与创新。独立学院的可持续发展，需要的是一种有效引领。在中国高等教育大众化进程的大背景和独立学院转轨发展的制度背景下，研究四川省独立学院的发展既有理论意义，也有实践意义。本书从实践及理论两个层面总结了四川省独立学院发展的经验，同时对四川省独立学院发展中所面临的困难进行了分析，并提出了相应的对策。



西南财经大学出版社  
Southwestern University of Finance & Economics Press



中国高等教育学会“十一五”教育科学研究规划课题

# 独立学院发展战略研究 ——以四川省为例

Duli Xueyuan Fazhan Zhanlüe Yanjiu  
Yi Sichuansheng Weili

冯文广 主 编  
袁俊 曹俊兴 陈俊明 副主编



西南财经大学出版社  
Southwestern University of Finance & Economics Press

# 前言

独立学院的建设是国家新形势下为了扩大优质资源而对高等教育办学机制和模式的一项探索与创新。目前,大多数独立学院依托母体高校的教育资源,发展快速,初步形成了面向行业、紧贴社会办学的战略定位,知名度和影响力日益扩大。与此同时,随着独立学院的发展壮大,不少问题也随之而生,比如,如何明确独立学院的法律地位?如何发挥独立学院的领导体制的优势?独立学院的办学如何合理定位,寻找具有特色的发展道路?如何提高教育教学水平,本着大学理念制定长远规划?如何积极探索多元的融资模式?如何确保独立学院的可持续发展?这些问题迫切需要理论研究予以回答和指导。

四川省虽然经济比较落后,高等教育事业从整体上来讲也处于较为落后的状态,但通过不断地探索与创新,四川省的独立学院已探索出了一条相对有效的发展道路。除了推动四川省高等教育大众化进程,四川省独立学院还极大地影响了四川省高等教育格局,推动了四川省产业结构调整 and 整个经济社会的发展,在实现高等教育的社会服务职能和高等教育与社会互动方面发挥了不可忽视的作用。因此,在中国高等教育大众化进程的大背景和独立学院转轨发展的制度背景下,研究四川省独立学院的发展既有理论意义,也有实践意义。

鉴于以上,以成都理工大学文法学院、成都理工大学高教研究与评估中心、四川师范大学教育科学学院、成都理工大学广播影视学院、成都理工大学工程技术学院为主的同志完成了

中国高等教育学会“十一五”高等教育科学研究课题“独立学院发展战略研究——以四川省为例”的研究。现在奉献给读者的，是这个课题的研究成果。

本成果共分十章内容，第一章对四川省独立学院的产生与发展作了整体性的简要描述和分析，第二章至第十章就四川省独立学院的法律地位、领导体制、办学定位、教育教学与评估、融资模式及校园文化建设、与省属公办高校和独立设置的民办高校之对比以及独立学院的可持续发展等方面进行了专题研究。研究从实践及理论两个层面总结了四川省独立学院发展的经验，并对四川省独立学院发展中所面临的困难进行了分析，进而提出相应的对策。本成果采用了文献分析和实证研究相结合的研究方法。一方面，成果采用文献法获得我国关于独立学院变化、分布情况、与母体关系、办学机制以及管理模式等文献资料和原始数据。另一方面，课题组通过对教育厅主要主管部门负责人的访谈，获得关于独立学院文献资料外的个性教育思想和理论；通过与省内数个独立学院的领导班子的座谈，获得非常丰富的资料和信息，大大充实了本项目的研究内容；通过对不同类别的独立学院案例进行实证研究，分析其成功的经验和所面临的问题，增强了本研究的实证性。

独立学院将是高等教育战略发展的长久之策，它的可持续发展，需要的是一种有效的引领。我们希望通过梳理和研究，能够在理论上推动对中国高等教育理论的研究，在实践中帮助独立学院的管理者、经营者更好地认识独立学院的特点和现状，进而对其更好地管理独立学院有所启发。同时，本成果虽是全体研究人员殚精竭虑的结果，但由于条件的限制，深感研究成果还存在需进一步丰富和完善的地方，我们也期待更优秀的成果的出现。

编者

# 目 录

## 第一章 四川省独立学院发展概况 / 1

### 第一节 独立学院的史前史 / 4

一、收费与扩招：公立高校改革 / 4

二、民办高等教育的兴起与公有民办二级学院的形成 / 6

三、对民办二级学院的规范管理与独立学院模式的确立 / 9

### 第二节 四川省独立学院的史前史 / 12

一、公立高校非内设二级学院的出现 / 13

二、四川省公立高校非内设二级学院的特点 / 18

### 第三节 四川省独立学院的发展 / 23

一、四川省第一批独立学院 / 24

二、四川省独立学院的发展 / 33

### 第四节 小结 / 46

## 第二章 四川省独立学院的法律地位研究 / 50

### 第一节 影响独立学院法律地位定性的考量因素 / 51

### 第二节 认定四川省独立学院法律地位的困境 / 52

一、法律对独立学院的定性简略而模糊 / 52

二、界定独立学院的投资与产权的法律要求明确，但有超越现实之嫌 / 55

三、独立学院缺失完善的退出机制 / 57

### 第三节 完善独立学院法律地位定性的思考与建议 / 58

一、从新的角度界定独立学院的法律属性 / 58

二、明确独立学院的产权关系 / 60

三、建立完善的独立学院退出机制 / 61

## 第三章 四川省独立学院领导体制研究 / 68

### 第一节 概述 / 68

一、有关体制和领导体制 / 68

二、有关独立学院的领导体制 / 69

### 第二节 四川省独立学院法人治理结构研究 / 70

一、独立学院法人治理结构概述 / 70

二、四川省独立学院法人治理结构概述 / 75

三、四川省独立学院法人治理结构的完善 / 76

### 第三节 四川省独立学院党组织建设研究 / 79

一、四川省独立学院党组织建设概况 / 79

二、四川省独立学院党组织建设中面对的难题 / 81

三、完善四川省独立学院党建工作的对策 / 83

## 第四章 四川省独立学院办学定位研究 / 93

### 第一节 独立学院办学定位应遵循的原则 / 93

一、独立学院的性质 / 93

|                                     |                |
|-------------------------------------|----------------|
| 二、独立学院的特点 /                         | 94             |
| 三、独立学院与母体高校之间的关系 /                  | 96             |
| 四、独立学院办学定位应遵循的原则 /                  | 98             |
| <b>第二节 四川省独立学院的人才培养模式 /</b>         | <b>100</b>     |
| 一、独立学院人才培养模式的要求 /                   | 100            |
| 二、培养应用性、复合型、一专多能人才是四川省独立学院的主要模式 /   | 102            |
| 三、四川省独立学院人才培养的特色 /                  | 105            |
| <b>第三节 独立学院发展趋势与其办学定位的关系 /</b>      | <b>106</b>     |
| 一、独立学院的独立地位将进一步强化 /                 | 106            |
| 二、独立学院的发展趋势与其办学定位的关系 /              | 107            |
| <br><b>第五章 四川省独立学院教育教学、评估问题研究 /</b> | <br><b>110</b> |
| <b>第一节 研究背景 /</b>                   | <b>110</b>     |
| <b>第二节 研究意义 /</b>                   | <b>111</b>     |
| <b>第三节 建立独立学院教育工作评估指标体系的原理和方法 /</b> | <b>113</b>     |
| 一、评估与评价的概念 /                        | 113            |
| 二、教育评价的涵义和功能 /                      | 115            |
| 三、评价指标体系 /                          | 117            |
| 四、设计评价指标体系的具体方法 /                   | 118            |
| <b>第四节 建立独立学院教育工作评估指标体系框架 /</b>     | <b>120</b>     |
| 一、独立学院教育工作评估指标体系设计原则 /              | 120            |

二、独立学院教育工作评估指标体系设计 / 122

第五节 独立学院教育工作评估的实施原则 / 138

## 第六章 独立学院管理模式及效益研究 / 140

### 第一节 独立学院管理模式研究 / 140

一、行政管理模式：董事会领导下的院长负责制 / 141

二、人才管理模式 / 141

三、教学管理模式 / 142

四、学生管理模式 / 143

### 第二节 独立学院的效益研究 / 145

一、办学效益的组成 / 145

二、独立学院办学效益是其发展的核心问题 / 147

### 第三节 独立学院办学的经济效益理论分析 / 147

一、整体经济效益分析 / 148

二、局部经济效益分析 / 148

三、个人经济效益分析 / 149

### 第四节 独立学院办学效益评价 / 151

## 第七章 四川省独立学院融资模式及校园建设发展模式研究 / 153

一、四川省独立学院融资渠道及现状 / 153

二、四川省独立学院的多元化融资模式研究 / 171

三、四川省独立学院融资的管理与思考 / 182

四、四川省独立学院的校园建设与发展 / 183

第八章 四川省独立学院与省属公办高校的对比  
研究 / 191

第一节 独立学院与公办院校对比研究的角度和方法 / 191

第二节 领导体制对比 / 192

一、领导机构与决策机制 / 192

二、独立学院董事会利弊分析与发展对策 / 194

第三节 办学定位对比 / 196

一、办学目标定位 / 196

二、市场定位 / 197

三、人才培养目标定位 / 200

四、办学层次与学科专业定位 / 202

第四节 管理模式对比 / 205

一、管理模式的影响因素 / 205

二、教学工作管理 / 206

三、人事管理 / 207

四、资产管理 / 209

第九章 四川省独立学院与独立设置的民办高校的  
对比研究 / 211

第一节 研究背景和全国独立学院发展现状 / 211

一、独立学院：高教黑马迅猛崛起 / 211

二、独立学院：实现高等教育新一轮发展的历史性选择 / 214

三、全国独立学院发展现状 / 215

## 第二节 四川省独立学院、独立设置的民办高校发展

现状 / 217

一、四川省独立学院发展现状 / 217

二、四川省独立设置的民办高校发展现状 / 218

三、独立学院后来居上，潜力巨大 / 219

## 第三节 四川省独立学院与独立设置的民办高校的比较

分析 / 219

一、独立学院的政策环境优势 / 220

二、独立学院的先天优势 / 221

三、四川省独立学院与独立设置的民办高校投资方式的对比  
分析 / 223

四、四川省独立学院与独立设置的民办高校办学模式的对比  
分析 / 223

五、四川省独立学院与独立设置的民办高校领导机制的对比  
分析 / 224

六、四川省独立学院与独立设置的民办高校人事管理制度的  
对比分析 / 226

七、四川省独立学院与独立设置的民办高校师资力量的对比  
分析 / 227

八、四川省独立学院与独立设置的民办高校人才培养的对比  
分析 / 227

## **第十章 四川省独立学院可持续发展研究 / 229**

### **第一节 独立学院发展界定 / 229**

#### **一、独立学院的社会属性 / 229**

#### **二、独立学院可持续发展的界定 / 235**

### **第二节 四川省独立学院实现可持续发展的路径分析 / 238**

#### **一、四川省独立学院可持续发展的外部规律 / 238**

#### **二、四川省独立学院可持续发展的内部规律 / 241**

#### **三、四川省独立学院可持续发展的路径选择：内、外部关系的协调发展 / 248**

### **第三节 对独立学院未来发展的思考 / 249**

#### **一、关乎独立学院前途命运的两个问题 / 249**

#### **二、关于独立学院未来发展的三种观点 / 252**

## **参考文献 / 255**

## **后记 / 262**

# 第一章 四川省独立学院发展概况

所谓独立学院，其前身是20世纪90年代开始自发出现的公有民办二级学院（以下若未专门注明，二级学院均指公有民办二级学院）。二级学院的基本模式是：学院作为“二级单位”隶属于公办高校之下（冠母体高校校名，招生计划、文凭发放由母体高校负责），但日常营运和教学管理相对独立；“硬件”由社会投资者提供，“软件”（教学、管理）由公办高校负责；按培养成本的全额收取学费，学费收入除保证二级学院的运行外，余额按合作办学协议的约定“分成”。<sup>①</sup>二级学院产生后，短短几年里得到了快速发展。与此同时，二级学院的“校中校”模式也逐渐暴露出不少问题与矛盾：有学者认为二级学院产权不清，利用公立高等教育资源实行民营运行机制，可能会造成国有资产流失<sup>②</sup>；二级学院母体大学的学生认为二级学院的学生是降分录取，拿的却是跟自己一样的文凭，担心会“劣币驱逐良币”；二级学院教学质量普遍要比其母体大学差，一些社会舆论认为二级学院败坏了高等教育的声誉。

---

① 冯向东. 独立学院“独立”之辩 [J]. 复旦教育论坛, 2006 (1): 58.

② 周国宝. 对独立学院办学模式的质疑及其辨析 [J]. 中国高教研究, 2006 (5): 47.

在二级学院的基础上,2003年4月,教育部颁发文件:《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》(以下简称8号文件),指出:“近年来,……由普通高校按照新的机制和模式试办的相对独立的二级学院(以下简称独立学院)发展较快”。自此,“独立学院”开始成为一个专有名词,特指依托公立高校,利用民间资本,按民营机制运行的本科层次的二级学院。相对于那些一般二级学院,独立学院有六个“独立”:具有独立的校园和基本办学设施,实施相对独立的教学组织和管理,独立进行招生,独立颁发学历证书,独立进行财务核算,应具有独立法人资格,能独立承担民事责任。当政府规定二级学院的发展方向为独立学院时,原本自发的二级学院开始走向规范,众多的二级学院也走向分化。2008年4月1日,教育部颁布《独立学院设置与管理办法》(以下简称26号文件),其中第十二条规定:“独立学院举办者的出资须经依法验资,于筹设期内过户到独立学院名下。本办法施行前资产未过户到独立学院名下的,自本办法施行之日起1年内完成过户工作”。这就意味着2009年4月1日以后,独立学院将真正“独立”:在财务上与原举办单位独立核算;独立学院新招收的学生将获得学院独立颁发的学位,而不再获得其母体学校的学位。有关人士认为26号文件出来后,独立学院将面临又一次“重新洗牌”。<sup>①</sup>

由于独立学院(包括二级学院)是在中国高等教育大众化的背景下产生、发展起来的,1999年扩招以来,中国的高等教育大众化战略发展到今天已积累了一定的经验,也暴露了一些问题,到了一个需要总结、反思和调整的时期。因此,在这样的背景下,对独立学院这样一种新的高等教育模式进行阶段性

---

<sup>①</sup> 注:四川理工大学影视学院座谈会。

的总结应该是有现实必要性的。

当前学界普遍认为二级学院最早出现于江苏和浙江两省,潘懋元先生认为这是因为这些省份市场化程度较高,民间资本比较充足,体制改革也走在全国前列,在经济上和思想上为最先自发产生国有民办二级学院做好了准备。<sup>①</sup>相比浙江、江苏等东部经济发达省份,四川省经济比较落后,高等教育事业从整体上来讲也处于落后的状态,但四川省的独立学院却探索出了一条相对有效的发展道路:至2009年5月,四川省共有13所独立学院;2006年四川省的独立学院合计在川招收本科生16 931名、专科生6464名<sup>②</sup>,在校生约占全省在校本科生的10%。当年全国共有318所独立学院,共招收学生527 284,四川省独立学院招生人数占到全国独立学院招生数的4.44%,全国独立学院学生总数占当年普通高校本科生的比例为19.86%<sup>③</sup>。除了推动四川省高等教育大众化进程,四川省独立学院还极大地影响了四川省高等教育格局,培养了大量应用型、技术型人才,推动了四川省产业结构调整和整个经济社会发展,在实现高等教育的社会服务职能和高等教育与社会互动方面发挥了不可忽视的作用。因此,本课题在中国高等教育大众化进程的大背景和独立学院转轨发展的制度背景下,描述和分析四川省独立学院的发展既有理论意义,也有实践意义。

在理论上,本研究在梳理现有研究的基础上,收集、整理了有关四川省独立学院发展的大量资料,对补充中国特色的高等教育大众化理论和更深入地认识中国高等教育制度应该有所

---

① 潘懋元,吴玫.独立学院的兴起及前景探析[J].中国高等教育,2004(13-14):30.

② 中国高等教育改革与发展网.四川独立学院稳步发展[OL].<http://www.hie.edu.cn/xyj/newsdl.asp?new=101>.

③ 注:根据教育部的统计数据。

帮助。在实践上,通过较为全面和深入地描述和分析四川省独立学院的发展历史和现状,可以帮助独立学院的管理者、经营者和其他相关人士更好地认识独立学院的特点,从而改善管理和经营。

正是从理论与实践的问题出发,本研究对四川省独立学院发展进行描述、整理和分析,希望通过对四川省独立学院的研究能够推动对中国本土的高等教育大众化理论和高等教育社会服务理论的理解和深入。

## 第一节 独立学院的史前史

英国高等教育史学家哈罗德·珀金(Harold Perkin)曾经说过:“一个人如果不能理解过去不同时代和地点存在过的大学概念,他就不能真正理解现代大学。”<sup>①</sup>同样,如果我们不能理解独立学院曾经存在过的概念与形式,我们就不能真正理解独立学院。因此,尽管2003年4月,8号文件的出台是独立学院取得正式身份的标准,但对独立学院历史的把握应该追溯到更早。

### 一、收费与扩招:公立高校改革

20世纪50年代的社会主义改造完成后,中国形成了一个与计划经济相适应的、政府举办、计划调控、封闭办学、集中统一的高等教育体制,这是一种由公共财政经费维持、集权化、等级制、自上而下实行行政管理的体制。有研究者认为,20世纪80年代中期以前高度集中的管理体制下,“高等学校只是人

---

<sup>①</sup> [美]伯顿·克拉克.高等教育新论:多学科的研究[M].王承绪,译.杭州:浙江教育出版社,1988:45.

才的培养车间，按照国家下达的培养经费、培养数量、培养规格进行生产。”<sup>①</sup> 随着中国改革开放的进程，政府作为高等教育单一办学主体的格局不断被打破。1984年，国家允许高校在完成指令性计划外，挖掘办学潜力，以指导性调节方式接受用人单位委托培养和招收自费走读生。委培生由委托单位缴纳培养费，毕业后到委培单位就业；自费生由学生自己缴纳培养费，毕业后自主择业。于是，出现了“公费生”和“收费生”两种方式并列的现象，使高考招生逐渐演变成了“双轨制”。

“招收自费生，经省、自治区、直辖市普通高等学校招生委员会批准，录取分数可适当降低”。<sup>②</sup> 与传统的“计划内招生”完全由中央政府决定不同，地方政府在招收委培生和自费生上面有一定的决定权，高校也有一定的自主权。委培生、自费生等招生形式的出现，使公立高校在经费筹措、招生管理等方面有了较以前更多的自主权。同时，这一招生形式也为社会力量参与高等教育打开了缺口，也就在1985年前后，民办高等教育机构开始出现，中国民办高等教育进入起步发展和探索阶段。<sup>③</sup>

从1989年起，高校可以收取学杂费和住宿费。1992年高校开始全面收费：计划内招收的学生每人年均交300~600元，住宿费100~200元；自费生和委培生每人年均交2000~6000元。<sup>④</sup> 由于自费生和委培生的高收费政策，这些学费能够在很大

---

① 朱军文. 民办二级学院产生及其效率的新制度经济学解释 [D]. 苏州大学, 2003.

② 徐辉. 市场经济与中国高等教育体制问题 [M]. 长沙: 湖南教育出版社, 1995: 152.

③ 胡卫. 民办教育的发展与规范 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2000: 10.

④ 世界银行《中国高等教育改革》编写组. 中国高等教育改革 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1998.

程度上缓解高校经费不足的问题,受到高校和地方政府的大力支持。接下来的几年内,高校自费生大幅度增加:1991年全国普通高校招收自费生12 000人左右,1992年增加到86 100人,增幅为617%;1993年增至134 000人,比上年又增长了55%;1993年委培生和自费生占招生总数的40%。<sup>①</sup>在继续国家计划招生的同时,把一部分招生名额用于降分录取自费生,尽管录取分数和缴纳学费不同,这些自费生以公立高校的名义被招进校,进校后接受与统招生无差别的教育,毕业后拿一样的文凭,这一时期高等教育招生形式被称为“双轨制”。尽管实行“双轨制”对增加高等教育经费,扩大高等教育规模等方面有显著的积极影响,但“双轨制”也引起了诸多争议,反对意见主要集中在“以金钱换分数”会破坏高等教育公平、降分录取会影响高等教育质量和高校声誉等方面。

尽管有诸多争议,但中国高等教育的收费之路仍然越走越宽。1993年2月,《中国教育改革和发展纲要》规定:“高等教育属于非义务教育,学生上大学原则上均应缴费”。1994年,国家在37所高校进行招生“并轨”改革试点,即不再分为指令性(统招、定向)和指导性(委培、自费)计划。上大学要缴费,同时消除了国家统招计划招生和调节性计划招生的录取分数差距。1997年,全国高校招生全部实现并轨,缴费上大学被人们接受,中国高等教育进入全面收费时期。

## 二、民办高等教育的兴起与公有民办二级学院的形成

公立高校收费成为民办高等教育收费的参照。从公立高校招收自费生开始,民办高等教育机构开始大量出现。1992年,

---

<sup>①</sup> 徐辉. 市场经济与中国高等教育体制问题[M]. 长沙:湖南教育出版社,1995:167.