

社会资本投资创办独立学院 风险管理研究

杨炜苗 著



社会资本投资创办独立学院风险管理研究

杨炜苗 著

北京
清华大学出版社

内 容 简 介

本书结合国家相关政策法规、全面风险管理理论、委托代理理论和其他有关风险问题学术成果的研究,以及作者亲身参与管理的经历、文献查询和实际案例分析,从全面风险管理的视角研究了独立学院生存与发展所面临的各种风险问题,提出了实施和构建独立学院“六位一体”全面风险管理体系的对策建议,为独立学院投资方、管理者在风险控制方面提供了新的视角和实施思路,对促进我国独立学院的健康稳定和可持续发展具有一定的理论指导意义和现实意义。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

社会资本投资创办独立学院风险管理研究 / 杨炜苗著. — 北京:清华大学出版社, 2017

ISBN 978-7-302-48002-0

I. ①社… II. ①杨… III. ①社会资本-风险管理-研究-中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第195872号

责任编辑:张莹

封面设计:傅瑞学

责任校对:王凤芝

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wpbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印装者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:155mm×230mm 印 张:12.75 字 数:151千字

版 次:2017年8月第1版 印 次:2017年8月第1次印刷

定 价:49.00元

产品编号:076795-01

序

P
R
E
F
A
C
E

欣闻杨炜苗博士的博士后出站研究报告《社会资本投资创办独立学院风险管理研究》即将以专著的形式出版发行，我感到非常高兴。在书稿付梓之前，杨炜苗博士请我为其新作代写“序”，我欣然答应了。我之所以看好他这部专著，不仅因为我是他从事本专题博士后研究的合作导师，参与了该研究项目从选题、框架设计以及最后修改定稿的全过程，同时也因为这部专著表现了作者的做人格局、处事风格和精神面貌，更重要的是目前国内还没有从全面风险管理角度系统研究独立学院风险问题的专著。因此，该书的出版既可填补这一空白，同时也可为我国独立学院持续健康发展提供重要的理论支持和实践参考。

杨炜苗博士在中国社会科学院美国研究所博士后流动站期间，对社会资本投资创办独立学院的风险管理问题进行专项研究。之所以选择这样一个专题进行研究，我想主要还是因为他有着得天独厚的条件。多年来，杨炜苗博士亲身经历和观察到很多独立学院发展进程中暴露出来的风险问题。正是亲身体会到独立学院风险所产生的各种负面影响，也使他意识到对独立学院风险管理问题进行深入研究的必要性和紧迫性。这些经历也成就了他在研究独立学院风险管理问题方面更具有发言权和权威性。

近年来随着我国高等教育“就业质量”概念的兴起，

有关独立学院办学风险的问题也开始引起世人的关注，特别是一些独立学院所发生的重大事件，导致独立学院的生存和发展出现危机。独立学院未来发展具有很大的不确定性和风险，这种情形也对独立学院风险管理问题的研究提出了紧迫要求，人们越来越认识到开展对独立学院风险问题的研究势在必行。杨炜苗博士在该书中，将全面风险管理理论作为一种新的方法和工具，通过运用全面风险管理理论和委托代理理论，深入分析我国独立学院的风险问题、产生原因及影响机制，为独立学院实施有效的风险管理解决方案提供了新思路，从而也进一步丰富了国内高校风险管理的理论和研究成果。

该书的核心主旨是在正确认识独立学院风险问题的基础上，如何有效化解风险的负面影响，从而使我国独立学院这一新生事物实现健康、可持续发展。坦率地讲，对独立学院风险问题的研究无论从理论上还是从实践上讲，都还是一个相对崭新的课题，国内对独立学院风险问题的研究也大都只是涉及个别层面或环节，缺乏全面性和系统性，在已有可参考研究成果十分有限的条件下涉足独立学院风险研究，可想而知其困难有多大。我非常欣赏他能在繁忙的工作之余投入大量精力，将自己多年的思考和研究心得运用到对独立学院风险问题管理的研究中。从这部专著中可以看到，独立学院风险问题涉及多个方面，它们错综复杂、相互交织、相互影响，要从全面系统的角度入手分析，其复杂程度确实比较大，但他勇于面对问题和矛盾，能认真思考并梳理种种风险管理问题。作者从内、外部十个方面对独立学院面临的风险问题展开了全面系统的研究，涉及 40 个影响因子的分析，他在研究中重点分析的相关问题都是独立学院目前普遍存在的重大风险隐患，如委托代理问题、激励机制问题、办学质量问题、生源问题等。作者之所以能将这些风险问题分析得入木三分，主要还是作者本人能结合自己所经历的管理经

验和教训并进行总结升华，同时辅之以查阅大量文献资料和思考的结果。在此基础上，作者针对存在的主要风险问题，开拓性地提出了“六位一体”构建独立学院全面风险管理体系的新思路，这其中包括 29 项风险管理任务。从这些数字就可以感受到作者研究过程中所付出的辛苦，也展现出作者思考和研究系统性和全面性。由于作者的研究大多都是基于自身体会和实际经验，所以他所提出的对策具有非常“接地气”的特点，不仅具有进一步深入研究的价值，而且在实践中也极具可行性和可操作性。

这部专著不只是杨炜苗博士日常管理活动的经验总结，也是他在这一段时期内对独立学院风险管理的系统思考和研究成果。能在研究报告中将作者的思考、观察、经验与教训等有机联系在一起，从这么广泛的角度对独立学院展开风险分析，相互糅合，如此见心思的研究专著目前尚不多见。在项目研究的过程中虽然历经辛苦，但他最终在对风险问题进行全方位分析和研究的基础上，找到了问题的主要症结和解决对策。当然，独立学院的全面风险管理是一项很大的系统工程，在独立学院推进全面风险管理并产生实效方面还是一个新的课题，需要继续做出不懈的努力。

我对杨炜苗博士这样一位尊师重友、上进心强、努力工作、在岗位上辛勤耕耘、不断进取的年轻学者型企业家确实有几分好感。接触的时间越长，我对他的了解就越多，印象就越好。他担任集团高管，且身兼多职，每天要处理大量繁杂的事务，加班加点早已是常态，然而，他却能把工作做得井井有条，并在百忙中仍不断提高自身修养。他平日里少言寡语、为人低调，但他对待工作和学习却是非常投入。尽管他面临着工作的巨大压力，但却能挤出时间展开学术研究活动并写出了 10 多万字的研究报告，这种精神实在难能可贵。我国独立学院的持续健康发展，离不开像他这样为追求卓越而在理论与实践的艰难征程中孜孜以求的探索者。我衷心期待杨炜

苗博士这篇新作早日出版发行，为我国独立学院风险管理理论的研究做出应有的贡献！

是为序。

郑敏

中国社会科学院美国研究所所长、博士生导师

2017年6月18日

目 录

C
O
N
T
E
N
T
S

第一章 绪论

- 第一节 我国独立学院发展概况 \001
- 第二节 独立学院风险问题及风险管理 \011
- 第三节 国内外高校风险管理研究动态及发展趋势 \014
- 第四节 主要研究背景、目的和意义 \016
- 第五节 主要研究内容、方法及结构 \020
- 第六节 主要研究的创新点 \025

第二章 风险管理相关文献与理论综述

- 第一节 风险管理的发展 \028

- 第二节 国内外风险管理主要研究成果及文献综述 \036
- 第三节 国内学者有关独立学院风险管理的理论探索 \048

第三章 独立学院的外部风险及原因分析

- 第一节 独立学院面临的政策风险 \054
- 第二节 投资方与独立学院母体高校合作风险 \064
- 第三节 是否转设的风险 \071
- 第四节 生源风险 \075
- 第五节 就业市场风险 \079

第四章 独立学院的内部风险及原因分析

- 第一节 委托代理风险 \086
- 第二节 管理层领导力与执行力风险 \093
- 第三节 师资队伍风险 \098
- 第四节 专业设置风险 \104
- 第五节 财务风险 \107

第五章 对策与建议——构建“六位一体”的独立学院全面风险管理体系

- 第一节 规范独立学院法人治理 \116

- 第二节 建立健全全面风险管理组织和制度
体系 \121
- 第三节 大力提升独立学院办学质量 \127
- 第四节 完善激励机制 \138
- 第五节 建立风险识别、评估、应对、控制
和防范机制 \146
- 第六节 建立有效的财务管理风险控制体
系 \154

第六章 案例分析

- 第一节 兰州某独立学院女教师刘某患癌症
被开除事件 \168
- 第二节 浙江某独立学院“停止招生”事件
\174

第七章 研究结论与研究展望

- 一、研究结论 \180
- 二、研究展望 \181

参考文献

后 记

第一章

绪论

chapter 1

<<<

第一节 我国独立学院发展概况

独立学院是我国高等教育改革中出现的一种新的办学模式，根据教育部《独立学院设置与管理办法》（教育部令第26号，简称第26号令）规定，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”¹。26号令中提到的所谓“普通高等学校与国家机构以外的社会组织或者个人”用于投资创办本科层次高校的非国家财政性的经费就是来自本书所讲的社会资本。根据我国的国情，国内大多数独立学院的投资方是民营企业，因此，本书中所提到的社会资本主要还是指民营企业。独立学院是按新机制、新模式举办本科层次的二级学院。这里所谓的新机制就是采用民办机制，其办学经费、师资来源、专业设置高度市场化；所谓新模式是指具有独立的校园和基本办学设备设施，独立进行招生，实施相对独立的教学组织和管理，独立颁发学历文凭证书，独立进行财务核算，具有独立法人资格，能独立承担民事责任。独立学院的管理机制采取合作者共同商定，共同参与制定重大决策、参与监督和领导等方式；独立学院的治理采取多方参与和多元主体联合治理的结构。事实证明，独立学院最大的办学优势就是

1 《独立学院设置与管理办法》（教育部第26号令），2008。

机制灵活、开拓创新、自主性强。独立学院的出现为我国实现高等教育大众化、弥补政府教育经费的不足发挥了重要作用。

新中国成立初期至 20 世纪 90 年代末,我国高等教育领域基本上是公办高校的天下。从 20 世纪 90 年代末开始,为适应经济发展的需要,我国高校开始实施扩招计划。由于当时我国高校体制和国家财力所限等原因,国家虽然需要不断扩大高等教育规模,但公办高校的教学资源根本无法满足学生数量大规模提升的要求,高校办学经费普遍捉襟见肘。显然,单纯依靠公办高校很难实现大学生扩招的目标要求,这也就意味着面对扩招需求,高等教育资源出现了严重的供不应求。与此同时,我国广大民众长期普遍存在着对高等教育的迫切渴望与需求,其原因在于:第一,我国长期存在着学历与就业、收入、职务升迁关系非常密切的广泛认同,人们读大学的主要动力之一是为了提升自己,改变自己的命运,为将来可能找到好工作打好基础;第二,知识经济时代的到来导致各行各业对就业人口素质的要求不断提升,新工艺、新技术的使用需要从业者具备相应的知识和技能;第三,中国家庭普遍有着望子成龙的情结,而大学的扩招也使人们看到了实现子女上大学梦想的希望;第四,我国持续多年的经济高速增长使人们的收入明显增加,从而有能力承受较高的学费来接受高等教育;第五,与其他国家相比,中国大学生在人口中所占比例长期相对偏低,甚至低于印度等发展中国家。为了有效解决高等教育持续扩张与政府教育经费短缺的矛盾,引入多元化的投资主体、创办和发展独立学院对改革高等教育单一的办学方式、促进高等教育办学模式和办学主体的多样化都有着重大的意义。由于高等教育是一项投入大、见效慢的事业,在当时的条件下,要实现高等教育规模的扩大,鼓励和充分利用民间资本,支持非财政性办学实体发展,无疑是一项重大的改革。正是看到了我国高等教育供需矛盾一时难以改变的现状,再加上国家出台扶持

鼓励政策，一些社会资本看到了机会并开始大力投资进入高等教育领域。

独立学院设置之初的起点就是本科层次，是以公办高校的二级学院身份出现的，从某种程度上讲，公办高校与社会资本合作办学也是公立高等院校优质教育资源寻租和社会资本求租的动因推动下完成的。其原因在于社会力量投资方创办二级学院因自身缺乏必要的教育资源，必然需要向公办高校求租一些优质教育资源，主要包括母体高校的品牌、创办独立学院所需要的管理技术和师资力量等。双方合作办学成功后，母体高校凭借自己拥有并提供的这些无形资产优势，每年从二级学院的学费中优先获取一定比例的收益作为管理费，以弥补母体高校教育发展经费的不足。1999年，浙江大学与杭州市人民政府首开先河，联合创办了浙江大学城市学院，接着，一些公办高校与企业合作陆续创建了以民办机制运行的二级学院。公办高校通过创办二级学院展现了一定的合理性和优越性，一方面，可以吸收社会力量介入高等教育，提高优质教育资源的利用率，扩大办学规模，更好地满足越来越多的民众接受高等教育的需求；另一方面，可以提高办学效益，解决高校办学经费不足的问题。

独立学院与生俱来的基本特征就是对申办高校即母体高校的“依附性”，由于在发展初期就分享到了公办优质高校的光环，使得独立学院遭遇办学风险的可能性大大降低。从办学层次上看，母体高校大都是一本高校，而独立学院则是三本高校，两者入学门槛相差悬殊。但根据相关政策，2008年之后独立学院学生达到学位授予条件的可颁发母体高校具名的学士学位证书。这种做法对于那些高考分数较低、对优质高等教育资源有需求的考生来说，有着强烈的吸引力。由于二级学院拥有灵活的办学机制，兼具公办普通高校与民办高校的双重优势，且可较快地产生办学效益，同时也增加

了民众接受高等教育的机会，此举也打破了长期以来公办高校一统天下的格局。纵观我国最初的二级学院，大体上采取以下3种创办模式。

一是公办普通高校与企业合作创办的二级学院。这是目前国内一种最典型、最普遍的合作办学模式。

二是公办普通高校通过校办企业或直接参与其中创办的二级学院。

三是公办普通高校与异地的地方政府合作举办的二级学院或分校。北京师范大学珠海分校采取的就是这种办学模式。

由于缺乏经验和政策规范，二级学院的创办也出现了不管是否具备条件就一哄而上、办学质量参差不齐的问题。2003年4月，教育部专门针对独立学院的第一份政策性文件《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》（教发〔2003〕8号，简称8号文件）颁布，首次提出了“独立学院”的概念，原来的二级学院正式命名为独立学院。同时，提出对独立学院要贯彻“积极支持、规范管理”的原则，并规定要一律采用民办机制。¹根据8号文件精神，“从2003年下半年开始，教育部对当时的360多所‘二级学院’进行了清理整顿和重新登记，经过审查，取消了其中100多所‘二级学院’的办学资格，并对其中249所进行了重新登记。通过整顿，独立学院所展现出的‘优’‘民’‘独’的特征渐渐获得了社会的广泛认同”²。

随着时代的发展，部分独立学院经过多年的积累和建设已经具备相当的办学实力，包括专业建设、教学质量、师资力量和教学设

1 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·教发〔2003〕8号。

2 阙明坤，独立学院能实现“高水平民办大学梦”吗？[N]．光明日报，2013-12-11．

施等,完全可以自立门户。此外,合作办学过程也不断暴露出作为投资方的社会资本与母体高校双方因追求的效用函数不同所产生的矛盾问题,有的矛盾甚至会影响到能否继续办学的程度。针对这一新情况,2006年,《教育部关于“十一五”期间普通高等学校设置工作的意见》(教发〔2006〕17号)明确规定:“独立学院视需要和条件按普通高等学校设置程序,可以逐步转设为独立建制的民办普通高等学校。”¹2008年2月29日,全国独立学院工作会议在北京召开。会议的主题是贯彻落实教育部《独立学院设置与管理办法》(教育部令第26号),促进独立学院健康发展。26号令的出台对我国独立学院从设立到组织运行、从管理到监督、从变更到终止等都提出了更加具体的要求,促使独立学院逐步走上法制化、规范化的道路。按照26号令精神,对于那些以民间资本为投资主体的独立学院,教育部还将推动其逐步转设为独立建制的民办普通高校。2008年10月,首批5所申报转设为民办普通高校的独立学院有4所获得教育部批准,分别是东北大学东软信息学院转设为大连东软信息学院、沈阳师范大学渤海学院转设为辽宁财贸学院、吉林艺术学院动画学院转设为吉林动画学院、哈尔滨商业大学德强商务学院转设为哈尔滨德强商务学院²,从而拉开了独立学院转设的序幕。

伴随着独立学院的成长,投资方是否应该取得办学收益一直是个老大难问题,政策上也对此语焉不详。按照2003年制定实施的《民办教育促进法》,民办教育事业属于公益性事业,意味着民办学校的投资方不能以营利为目的办学,虽然原先的《民办教育促进法》也提到民办学校的投资方可以取得“合理回报”,但“合

1 教育部关于“十一五”期间普通高等学校设置工作的意见。(教发〔2006〕17号)。

2 迟云平.独立学院转设为民办普通高校的实践性思考[BD/OL].中国教育在线,2011-06-15.http://gaokao.eol.cn/zskx_5428/20110615/t20110615_634440.shtml.

理回报”是多少却一直没有明确的说法，从政策字面意思解读可知，“合理回报”显然属于奖励性质，而非投资收益。针对这一情况，2016年11月7日，党的十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过了最新修订的《中华人民共和国民办教育促进法》；2016年12月，国务院印发了《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》（国发〔2016〕81号），首次提出了“对民办学校实行非营利性和营利性分类管理的新政策”¹，“非营利性民办学校举办者不取得办学收益，办学结余全部用于办学。营利性民办学校举办者可以取得办学收益，办学结余依据国家有关规定进行分配”²。国家对民办学校实施差别化扶持政策，并积极引导社会力量举办民办学校，这是国家在前期提出独立学院转设政策的基础上为保障投资方利益而推出的又一重要举措。

修改后的《民办教育促进法》规定：“民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校。”³投资方投资创办独立学院的动力之一就是希望能获得投资收益。过去，对于获得投资收益的问题一直没有明确规定，致使投资方不敢大胆投入。现在，终于赋予民办学校合法选择营利性办学和非营利办学的权利，相当于承认了投资方通过独立学院享有剩余财产索取权，从而使投资方可以尽心投入并取得应有回报。教育部副部长朱之文认为：“对民办学校按照非营利性和营利性进行分类管理，从法律上破解了困扰民办教育发展的学校法人属性不清、财产归属不明、支持措施难以落实等等这些瓶颈问题。这就扩展了民办教育发展的空间，明确了民办教育的发展形式，也有利于政府加大扶持的力度，来落实差别

1 《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》（国发〔2016〕81号）。

2 同上。

3 《中华人民共和国民办教育促进法》，2016年最新修订。