

中国独立学院调查报告

李延保 主 编

李小梅 副主编
屈琼斐

中山大学出版社

013053534

G649.2
238

中国独立学院调查报告

李延保 主 编

李小梅 副主编
屈琼斐



G649.2
238



北航

C1660199

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

中国独立学院调查报告/李延保, 李小梅, 屈琼斐编著. —广州: 中山大学出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 306 - 04371 - 9

I. ①中… II. ①李… ②李… ③屈… III. ①高等学校—研究报告—中国 IV. ①G649. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 271394 号

出版人: 徐 劲

策划编辑: 周建华 李 霞

责任编辑: 周建华 李 霞

封面设计: 林绵华

责任校对: 杨文泉

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84111997, 84113349, 84110779, 84115892

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广东省农垦总局印刷厂

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 24. 25 印张 488 千字

版次印次: 2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1000 册 定 价: 48. 00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

“中国特色”应当成为高教理论研究的新视角^①

(代序)

李延保

近些年来,我国高等教育理论研究进入一个繁荣时期,无论研究的深度和广度都有很大的深入和扩展。其中,对高等教育内部规律及国际比较都有较多的研究,特别是对高等教育发展中一些社会关注点,如扩招、并校、债务、学风及“去行政化”等都有很多评述,以至于社会舆论,包括一些老教育工作者对中国高校发展的印象不甚美好,甚至是“一团糟”。但是,客观地讲,现代大学具有“崇尚学术和适应社会”的认识论和政治论双重哲学基础,正如美国加州大学伯克利分校原校长克拉克·克尔在《高等教育不能回避历史》一书中写道,五百年前大学的学者,首先是一个学者,然而现在越来越成为首先是一个公民。铁的事实是,大学首先是国家的机构。^②对此,作为教育理论研究是不够的,尤其是结合中国的国情,对中国大学发展与经济社会发展的互动和能动作用的研究还不透,对在中国现实条件下高等教育发展的现状批判多,指导少。关键是对《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(以下简称《教育规划纲要》)提出的构建中国特色高等教育体系的“中国特色”的内涵及规律缺乏深刻的理解和探讨。中国经济社会的发展浓缩了西方从农业经济到现代工业化的几百年的历史,凡是西方在发展中曾经遇到过的问题及社会现象,如贫富

① 本文刊登于《中国高教研究》,2012年第2期,第6页。

② [美]克拉克·克尔(Clark Kerr):《高等教育不能回避历史》,浙江教育出版社,2001年,第34页。

分化、腐败、环境污染等我们都遇到了，但是由于时代背景不同，社会环境和经济发展方式不同，必然呈现着“中国特色”。至少社会资本的积累和对市场、原料的需求不是靠对外侵略、殖民来取得的。没有“中国特色”，哪来中国经济持续30年的快速发展。同样，没有“中国特色”，中国的高等教育也不会取得今天的成就。近些年，我有幸到过中国各地近百所各类不同的大学，深深感受到中国的大学确实取得了巨大的进步，不仅硬件条件得到极大的改善，更重要的是绝大多数大学的领导者、管理者是有思想、有眼光、懂得教育规律且勤奋、敬业的，他们用才智和奉献与广大教师一起克服发展中遇到的各种困难。正如我从20世纪80年代担任大学教务处长起，每年都要参加学校发展战略研讨，会上最常用的一句话就是“困难与机遇并存”或“挑战与机遇并存”。大学的领导和教师始终把遇到的困难当成挑战，寻找现实环境下发展的机遇，推进了学校事业的发展。

中国大学的现状和发展过程不是没有问题，关键是如何找准问题，深入剖析，并给出解决问题的积极建议。这方面教育理论研究有着广阔的空间，也正是教育理论工作者的历史使命。举例来讲，2009年，我们承接了中国高等教育学会的重点课题“我国独立学院办学经验和发展研究”。“独立学院”是世纪之交中国高等教育快速发展的产物，短短几年光景，先后冒出了300多所全日制本科院校。对此，社会褒贬不一，最典型的说法是认为独立学院是中国高等教育发展的“怪胎”。课题研究的初衷是从历史的角度，客观、真实地反映独立学院的现状，探求和描述独立学院产生和发展的历史轨迹，为中国近现代高等教育的发展留下一些史料性东西。

课题组采用文化人类学、考古学中“田野调查方式”，到尽可能多的学校去实地考察，收集有关独立学院的信息和原始资料，通过实证研究和典型案例分析，力求全景式地反映“独立学院”的发展历史。

在历时两年多的时间中，我们实地走访了9个省、直辖市60余所独立学院和6个省、直辖市有关教育部门，通过广泛的座谈、访谈、个案分析和问卷调查，获取大量原始资料和信息，逐渐在我们头脑中形成一幅幅比较清晰的独立学院产生、发展和现状的真实图谱。

首先，独立学院确实是在我国特定历史条件下发展起来的具有鲜明“中国特色”的产物。如今，独立学院在校生已超过全日制在校生10%以上，在江、浙等地更是占三分天下。因此，独立学院已成为现阶段中国高等教育体系中不可或缺的重要组成部分。独立学院的产生有着共同的历史背景，但每一所独立学院的发展历程却有着不同的路径和它自己独特的故事，而且目前各校的生长环境也不尽相同。独立学院发展由于“先天不足”，面临着许多实际困难和问题。如果简单地揭示和批判独立学院存在的问题，尽管可以吸引媒体和网民的眼球，但对已经历经十余年艰苦创业好不容易奠定了办学基础的独立学院的发

展不利。办教育绝不能大起大落,对那些亲身经历过独立学院发展过程的办学者来讲,并非不知道问题在哪里,许多问题是需要从法制、体制、机制乃至理念等方面着手才能解决的。

毁一所学校容易,建一所学校难。我们课题组借《教育规划纲要》征求意见之机,提出“政府主导,一省一策,一校一议,因地制宜,分类指导”的政策建议,并通过各种渠道反映给政府有关部门。

独立学院发展中存在的问题不是哪些人,或哪个部门“头脑发昏”,要承担什么责任。其实质是,伴随着我国经济发展方式的转变,教育发展方式也正在发生变化。正如《教育规划纲要》中指出的:坚持教育公益化原则,健全政府主导、社会参与、办学主体多元、办学形式多样、充满生机活力的办学体制,形成以政府办学为主体,全社会积极参与,公办教育和民办教育共同发展的格局。但是,包括政府官员、社会媒体及学校自身在内,许多基本的观念都没有随之而变。表现在“法律、政策不到位,解读、理解有歧义,操作执行很紊乱”。具体来讲,政府有关部门对包括独立学院在内的中国民办大学的性质定位,社会舆论对独立学院评价的视角定位及独立学院举办者对自身作为民办大学的发展定位的认识都有许多不甚清晰之处,认识不清,操作规范必然会紊乱。确实,独立学院是“中国特色”的民办大学,它不同于国外主要依靠社会捐资举办的私立大学。中国目前社会捐资办学的法律、社会环境还不完善,真正无偿捐资办学的民办大学为数不多,且资金来源也缺乏社会保障。中国民办大学多数投资人还是希望能得到相应的投资回报;独立学院也和民营企业“谁投资、谁拥有、谁受益”性质不同,非营利性民办大学其资产属学校法人财产,不属于任何投资者或单位,是社会公益性教育资产。此处“民办”更多的是指办学的机制,学校正常运行的经费不用国家财政性经费,而是依靠社会多方筹措资金,特别是学生的学费来维持。独立学院作为“中国特色”民办大学,体现在办学主体上可以是国有、公有、民有多种形式,尤其是公办大学举办民办大学,如果观念不转变,确实很难想通。但在中国国情下,这也不失是一种过渡形态。因为不论投资方、主办方是地方政府,还是公办大学或是民营企业,所办之学校其本质都应当定位在“公益性教育事业”上,而且是“社会主义教育事业的组成部分”。要从这个角度去定性规范和完善独立学院的发展。社会舆论也要转变对独立学院和其他民办大学的办学质量和办学模式的评价视角和评价标准。我国已进入市场经济和大众化高等教育的初级阶段,“多样化、多模式、多层次”是这一阶段学校教育发展的基本特征,“分类指导”是评价的基本原则。大学教育是非义务教育,民办大学更是用社会资金,包括学生学费来维持学校的正常运作。学生自愿入学并承担较高的学费,并不违背教育公平性原则,是属于“非均等化”的公平,当然学校也必须提供相应质量的教学服务。评价公办大学的办学条件,是以学校“拥有”多少教学资源为标准,对民办大学应当

更关注学校“享用”多少教学资源，特别是“共享”多少优质的教学资源。公办大学几十年的积累达到的教学条件，要求独立学院、民办大学几年、十几年就能独立拥有也是不大切合实际的。独立学院本身也要在规范和发展中明确自己的双重历史责任：建设新型应用型本科大学和完善具有民办机制、充满活力的现代大学制度。300余所独立学院既有母体学校学科和优秀的教师群体做后盾，又有灵活的办学机制，更重要的是比母体学校更加关注社会的需求，贴近经济社会发展的脉动。这些都是独立学院发展的特有优势，只要找准自己的发展定位，经过若干年的努力一定会成就一批新型的应用型本科大学，成为我国高等教育体系中充满活力的新型民办大学。

作为一项研究课题，我们除了提交课题报告，完成相关论文和书稿外，还就调研中的核心问题向国家教育体制改革领导小组提交了一份名为“破解独立学院发展难题，促进民办高校健康发展”的咨询报告，得到有关领导的重视。

总之，高等教育研究要透过我国高等教育发展中呈现的表象探究其内在的实质性问题和发展规律，特别要客观地看待“中国特色”，在理论研究方面为构建中国特色高等教育体系做出贡献。

前 言

至2009年,我国共有322所独立学院,其本科在校生约占全国普通高校的十分之一,成为我国高等教育中不可或缺的重要组成部分。独立学院迅速发展的过程正是伴随着我国高等教育从精英教育向大众化教育转变的历史过程。如今,独立学院已经成为我国大众化高等教育体系的重要组成部分,独立学院的健康发展关系到我国高等教育发展全局。

从20世纪90年代末江、浙地区按成本收取学生学费的“国有民营二级学院”出现至今,经过十多年的迅速发展,独立学院依托公办高校和民间资本成批建立,为我国高等教育快速发展并进入大众化阶段作出了重要贡献,在世界高等教育发展史上也是独树一帜的,是经济体制改革中高等教育快速发展“意想不到”的成果,也是高等教育发展史上不可复制的历程。“我国独立学院办学经验和研究”课题组(以下简称课题组)调研近百所独立学院,希望留驻这特定历史的瞬间,记下这中国高等教育发展中精彩纷呈的片段。同时,独立学院作为当前我国经济和社会发展阶段中独特的高等教育形式,在继续健康发展的道路上,也面临着来自方方面面的困难和诸多困惑。在中国社会经济和教育发展的特定时期,如何破解独立学院的发展道路上的难题?

“我国独立学院办学经验和研究”课题是李延保教授主持的中国高等教育学会、新世纪教学研究所2009年度重点规划课题。课题研究以人类学学科田野调查方法,整体观照和个案研究相结合,进行实证分析与研究,包括问卷、实地访问、专题访谈、文献收集等方式,全景式地重现独立学院的发展历史,系统地探讨独立学院的产生、发展、现状、困惑,提出相关政策建议,为中国高等教育和独立学院发展史提供尽可能丰富可靠的研究史料。

课题组调研期间,正是《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(征求意见稿)征求意见期间,课题组与几位专家一起提出如下建议:“独立学院是民办高等教育的重要组成部分,属于公益性事业。独立学院的发展应纳入国家和地方高等教育发展的规划。独立学院享有与公办高校同等待遇,应依法落实与

公办高校平等的法律地位，保障其办学自主权。积极探索独立学院的民办机制，允许办学形式的多元并存，充分发挥在高校体制改革创新中的试验作用。独立学院的管理应坚持实事求是，因地制宜，一省一策（在调研中发现每所学院都有自己的情况，后又加了‘一校一议’），属地管理。在规范办学的同时，制定独立学院发展的扶持政策，营造宽松的社会环境，促使其健康发展，有利于从母体学校逐步剥离，独立办学。”

课题负责人李延保教授于2011年1月以国家教育咨询委员会委员身份呈报了咨询报告《破解独立学院发展难题，促进民办高校健康发展》，5月底以国家教育咨询报告的形式刊出，国务委员刘延东同志6月底作重要批示，充分肯定了调研报告的基本内容。

本书精编课题研究资料，以记录我国世纪之交发生的这段独特的高等教育发展史实。

其中涉及的许多专访学校的人与事，是根据现场录音整理而成，并按书中内容体系需要有序删节，但未经当事人审阅，如有不妥之处敬请原谅，并在此表示感谢。

本课题组成员有李延保、李小梅、屈琼斐、旷三平，调研中得到刘美南、张均澄、钟韶、汪国强、彭新一、郝志峰等的支持和参与，中国高教学会叶之红、高晓杰给予了很多帮助与指导。专职摄影盛世勤及中山大学高教所肖美霞、高赛等同志也参与了本课题录音整理和资料汇总工作，在此一并表示感谢。

“我国独立学院办学经验和发展研究”课题组

目 录

“中国特色”应当成为高教理论研究的新视角（代序）	李延保 1
前 言	5
第一章 中国独立学院沿革史	1
第一节 独立学院发展的历史脉络	1
一、民营机制办学模式产生的时代背景	1
（一）社会经济发展催生高等教育发展方式发生转变	1
（二）国家政策推动高等教育办学机制多元化	2
（三）高等教育发展面临政府投入相对不足问题	2
（四）高等教育体制和机制的改革势在必行	3
（五）高等教育办学模式创新的基础	5
二、一校一因、一省一情、殊途同归	7
（一）一校一因——凝聚高校领导智慧的创办历程	7
（二）一省一情——地方社会经济和高等教育发展不平衡的选择	19
三、独立学院发展的历史进程	27
（一）从1998—2003年：“二级学院”井喷式兴起	27
（二）从2003年8号文开始：独立学院的整顿规范	31
（三）2008年教育部颁发的《独立学院设置与管理办法》开始：探索 转制序幕的背后故事	42
第二节 中国独立学院发展的历史贡献	50
一、对中国社会发展的贡献	51
（一）满足了民众接受优质高等教育的现实需求	51
（二）整合了社会资源进入高等教育，弥补了我国高等教育投入不足的 实际问题	52
（三）推进我国高等教育进入大众化、普及化阶段，满足社会经济发展	

对紧缺人才的需求	55
二、对我国高等教育改革发展的贡献	58
(一) 对我国高等教育布局 and 结构调整起到积极作用	58
(二) 积极探索我国民办教育机制	60
(三) 推动建设中国现代高等教育体系	61
三、对母体高校发展的贡献	63
(一) 反哺公办母体高校, 弥补其办学经费不足问题	63
(二) 充分利用了我国当前有限的高等教育资源	64
(三) 母体高校内部改革的试验区	65
第三节 独立学院可持续发展面临之困惑及其对策	69
一、独立学院发展面临的困惑	69
(一) 独立学院层面不可逾越的障碍	69
(二) 政府各部门在执行法律法规过程中不协调产生的问题	73
(三) 与独立学院相关的法律法规需要重新定义 and 解读的问题	76
(四) 《民办教育促进法》需要进一步修改 and 完善的要点问题	81
二、独立学院健康发展的建议及其对策	84
(一) 独立学院规范过程中的具体建议	84
(二) 独立学院规范过程中的具体对策	86
(三) 26 号令对独立学院的规范验收应按《教育规划纲要》的要求 适当调整	86
第二章 课题组关于独立学院的研究	88
第一节 “一个都不能少”——独立学院发展的使命与困惑	88
一、关系独立学院合法生存的两个关键问题	90
二、关于独立学院长期生存的若干问题	92
附文:《国家中长期教育改革 and 发展规划纲要》修改建议	94
第二节 关于独立学院公益性与营利性的法律分析	95
一、独立学院法人的公益性和非营利目的属性	95
二、独立学院法人的多元化特性	96
(一) 谁是独立学院的举办者	96
(二) 独立学院的法人资产构成	97
(三) 独立学院的法人财产权	100
三、独立学院举办者的营利性目的 and 法律制约	101
第三节 破解独立学院发展难题, 促进民办高校健康发展	103
一、破解独立学院难题之一是区分独立学院法人的营利性和非营利性 目的属性, 重新定位、分类管理	104

二、破解独立学院难题之二是明确非营利性独立学院“民办”性质的基本要素	105
三、破解独立学院难题之三是明晰学校法人财产与合理回报的确切内涵	107
四、落实《教育规划纲要》发展独立学院的建议	109
(一) 充分调动独立学院发展中各利益相关者的积极性	110
(二) 建立统一协调的政府管理机制	110
(三) 明晰法律法规法令的政策解读	110
(四) 多样化分类指导, 明确不同类型独立学院发展规范和完善的调整方向	111
(五) 发挥教育部门和地方政府各自的积极性, 加强对独立学院健康发展的有效管理	111
(六) 借鉴国外(境外)私立大学发展经验, 完善独立学院的章程和董事会制度	111
第四节 案例	113
一、从广东省看独立学院专业结构调整与人才培养方案优化	113
(一) 广东省独立学院 2009 年本科分专业招生计划汇总表	113
(二) 从招生计划分析广东省独立学院专业结构现状	128
(三) 从招生计划看广东省独立学院专业结构调整的必要性	129
(四) 专业结构与布局也是独立学院的共性问题	129
二、中山大学新华学院对独立学院高层次应用型人才培养实践与思考	132
(一) 对高层次应用型人才培养的认识与实践	133
(二) 按社会需求调整学科专业布局、优化知识结构, 重点为珠三角地区经济社会发展培养人才	133
(三) 学科专业交叉渗透, 探索培养高层次应用型人才的模式	135
(四) 开设全员公选课和优秀文化讲座, 探索改革大英教学	136
(五) 以党建工作为先导, 落实科学发展观, 围绕学院中心工作, 发挥党组织政治核心作用	136
(六) 存在的问题	137
三、福州大学阳光学院营利性大学之探讨	137
第三章 独立学院调研访谈录	140
第一节 独立学院——说说你的故事	140
一、江苏省三江学院的故事	140
二、我的独立学院情结	143

三、当投资方什么条件都答应时,要小心	148
四、文正学院——不可复制的典型	150
(一) 苏州大学党办王兴主任谈独立学院的创办	150
(二) 殷爱荪副校长谈创办苏州大学文正学院	151
五、独立学院故事集锦	157
(一) 吉林大学珠海学院——中国未来最有希望成为研究型大学的 民办大学	157
(二) 华南理工大学广州汽车学院——无言和“悬念”	158
(三) 嘉兴学院南湖学院——运用江浙人的智慧化解合并中的难题	159
第二节 独立学院——说说你的经验	166
一、浙江经验:访浙江省教育厅高教处庄华洁处长	166
二、宁波经验:访宁波市教育局黄士力局长	183
三、贵州大学经验:告诉你怎样找投资方	187
四、重庆经验:独立学院我们在做着什么	196
五、江苏经验:基金会开辟独立学院发展新思路	214
六、独立学院经验荟萃	227
(一) 嘉兴学院与其独立学院:投入有比例、共享预约制、标准契约式 ——我们是这样实现资源共享的	227
(二) 贵州大学科技学院:“给我一个机会,还你一个奇迹”	232
(三) 华中科技大学文华学院:个性化教育——从每个学生一份不同 的课表做起	234
第三节 独立学院——说说你的诉求	237
一、职称、专业及产权之诉求	237
(一) 关于独立学院教师的职称问题	237
(二) 关于独立学院的专业设置问题	239
(三) 关于独立学院产权问题	240
二、独立学院相关法律之诉求	243
三、教师,拿什么留住你——国民待遇之诉求	246
四、独立学院资产——不要问我从哪里来	248
五、资源共享——不求所有 但求所用	251
六、资产过户——缺少法律配套的纠结	253
七、福州大学阳光学院——“不差钱”也纠结	254
第四章 独立学院相关法规选	261
第一节 独立学院发展的法律条款概要	261

一、适用于独立学院的国家法律文本	261
二、国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）（节选）	262
第二节 独立学院相关法律法规精选	264
一、中华人民共和国民办教育促进法（节选）	264
二、中华人民共和国民办教育促进法实施条例（节选）	265
三、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（2003 年 4 月 23 日，教发〔2003〕8 号）	267
四、民办高等学校办学管理若干规定（节选）	270
五、独立学院设置与管理办法	272
第三节 地方独立学院条例选编	296
一、浙江省关于鼓励社会力量参与办学的若干规定（浙政发〔1998〕 272 号）	296
二、浙江省教育厅关于进一步规范并加强独立学院管理的通知 （浙教计〔2004〕138 号，2004 年 8 月 20 日）	298
三、陕西省普通高等学校独立学院本科毕业生学士学位授予工作暂行 办法（试行）	300
四、江苏省人民政府办公厅关于加强民办高校规范管理促进民办高等 教育健康发展的通知（苏政办发〔2007〕25 号，2007 年 3 月 20 日）	301
五、重庆市人民政府关于促进民办教育发展的意见（渝府发〔2008〕 65 号，2008 年 6 月 12 日）	305
六、浙江省教育厅、浙江省财政厅、浙江省发展和改革委员会关于报送 规范设置独立学院若干意见的请示（浙教计〔2009〕181 号）（节选）	311
七、江苏省教育厅关于加强独立学院教学工作提高教学质量的若干 意见（苏教高〔2010〕9 号，2010 年 3 月 30 日）	312
八、黑龙江省关于开展全省普通高校独立学院新增列为学士学位授予 单位审核工作的通知（黑学位字〔2010〕7 号）	315
附 录	322
一、我国独立学院名单和变动情况	322
二、教育部关于公布 2007 年限制招生（黄牌）普通高等学校和 独立学院名单的通知	342
三、独立学院史料	342
（一）大学申办独立学院文件和批复文	342

(二) 独立学院章程选编	352
四、课题组研究历程摘录	361
(一) 承办“全国独立学院创新发展及办学经验研讨会”	362
(二) 课题组实地调研足迹	363
(三) 课题组调研情况统计表	369
(四) 调研涉及的独立学院发展基本状况分类	370
(五) 课题组调研的新闻报道摘录	371

第一章 中国独立学院沿革史

第一节 独立学院发展的历史脉络

一、民营机制办学模式产生的时代背景

(一) 社会经济发展催生高等教育发展方式发生转变

20 世纪 90 年代，中国改革开放十余年，社会经济快速发展，人民群众的生活得到了改善。中国民间历来有重视教育的传统，解决温饱的中国人要让孩子接受更好的教育，对高等教育的诉求随之而来。1996 年开始，江苏省每年就以扩大 1 万人的速度提高高等教育的入学率，但仍然满足不了人民要上大学而且要上好大学的诉求。从全国来看，国家高等教育由于长期投入不足，现有的高等教育资源远不能满足社会迅速增长的需求。

我国从 20 世纪 90 年代开始，虽然尚未完全开放教育市场，但根据 WTO 的有关协议：“教育属于服务贸易范畴”，教育中蕴藏着的巨大商机，预计随着 2001 年 12 月中国加入 WTO，与世界经济一体化进程加快而凸显。中小学教育中的高收费民办学校也在这个时期产生了，这些收费远远高于后来出现的高校二级学院的收费。西方国家教育资源过剩，需要向外“扩张”输出教育，他们普遍看好我国教育市场的潜在价值及发展空间。当时，西方部分发达国家在北京、上海等地举办教育展；以学校的名义到我国的大学甚至中学举办教育展；采用与中国高校签订相互承认学历协议的方式，吸引中国学生到国外去；有些跨国公司以职业培训为突破口进入中国教育市场。这为许多家庭不惜重金送孩

子到国外读书打开了一扇门。

我国迫切需要更多的高等教育资源来满足社会需求，但要快速建设一所有质量保障的大学谈何容易！此时，从母体高校脱胎的二级学院应运而生！

（二）国家政策推动高等教育办学机制多元化

1996年，李岚清同志给教育界领导们出了一个题：我国人口基数这么大，老百姓上学需求如何满足？

改革开放后，社会力量参与举办教育机构的模式已经逐渐发展起来，并逐渐成为一股不可忽视的教育模式。国家和教育管理部门陆续出台政策鼓励和规范社会力量参与办学。

国务院《社会力量办学条例》于1997年7月31日发布、10月1日实行，1998年5月1日起启用，实施社会力量办学许可证制度，核发社会力量办学许可证。

教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》于1998年12月制定，提出：到2010年，高等教育规模有较大扩展，入学率接近15%；加快高等教育体制改革，形成中央和省级政府两级管理，以省为主的条块有机结合的新体制；鼓励和支持社会力量办学。

1999年6月中旬，第三次全国教育工作会议召开，时任总理朱镕基6月18日在会议闭幕式上讲话，认为加快发展教育有着极大的重要性和紧迫性，提出鼓励社会各方面力量共同办教育，有条件的可举办普通高等教育。

（三）高等教育发展面临政府投入相对不足问题

我国高等教育发展一直以来就存在着政府投入不足问题，部分高校的办学条件紧张，加上扩招带来的压力，使高校办学经费捉襟见肘。根据教育部《1998年全国教育经费执行情况统计公告》（教财〔1999〕29号），1998年全国教育经费为2949.06亿元，其中国家财政性教育经费（包括各级财政对教育的拨款、城乡教育费附加、企业办中小学支出以及校办产业减免税等项）为2032.45亿元，全国普通高等学校生均预算内事业费支出为6775.19元，当年全国国内生产总值约为79553亿元，国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例为2.55%。

1998年之前，一些公办高校为了解决教育经费不足，进行了不同形式的尝试。如一些重点高校为了解决教育经费不足的问题，多年来一直进行不同形式的尝试。又如1996年前，东南大学和南京大学率先与江苏各县市联合举办“××学院”的“委培生”，采取按成本收费的方式；1997年，东南大学、浙江大学和南京大学实施本科生培养“宽进严出”等教育改革举措时也是采取按培养