

彭华安 著

诞生与危机

**DANSHENG
YU
WEIJI**

Duli Xueyuan Zhidu Yunxing de
Anli Yanjiu

独立学院制度运行的
案例研究

上海三联书店

诞生与危机

独立学院制度运行的
案例研究

彭华安 著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

诞生与危机:独立学院制度运行的案例研究/彭华安
著. —上海:上海三联书店,2013.4
ISBN 978-7-5426-4065-9

I. ①诞… II. ①彭… III. ①高等学校-学校管理-
案例-研究-中国 IV. ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 291066 号

诞生与危机:独立学院制度运行的案例研究

著 者 / 彭华安

责任编辑 / 冯 征

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 任中伟

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 24175971

印 刷 / 上海叶大印务发展有限公司

版 次 / 2013 年 4 月第 1 版

印 次 / 2013 年 4 月第 1 次印刷

开 本 / 890×1240 1/32

字 数 / 260 千字

印 张 / 8.5

书 号 / ISBN 978-7-5426-4065-9/G·1221

定 价 / 28.00 元

量问题。请与印刷厂联系 021-66019858

在中国现行的高等学校中,有一种特有的学校令人关注,其名曰独立学院。尽管这类学院早被政策冠名,其“合法性”已获得认可,但自它形成并发展至今,学术界对它的讨论、争议甚至质疑之声未曾间断。从实践层面看,已然存在的逾 300 所且在校生规模超百万的独立学院,正在对并将继续对中国高等教育的发展及高等学校的人才培养产生着影响。对今日中国高等教育或高等学校的研究,自然不能无视于对独立学院的研究。无论从何种角度看,研究独立学院问题都具有必要性,亦具有重要的理论价值和现实意义。

彭华安对独立学院问题研究的关注已有多多年。2005 年至 2008 年,他在南京师大攻读高等教育学硕士学业期间,就与这一问题不期而遇,并产生了研究兴趣。他的硕士学位论文就是针对独立学院问题的研究。2008 年 9 月,他进入博士学业阶段,所学专业是教育学原理,而主攻方向为教育政策。读博期间,他继续关注独立学院的发展,关注学术界对这一问题的研究,并继续参与对这一问题的研究。自然而然,深化对独立学院问题的研究,便成为他撰写博士学位论文的一种愿望,一种旨趣,一种追求。他试图对独立学院这一中国高等教育发展中的“奇观”作一次系统、全面同时也是力透纸背式的研究。为此,他在努力抓住并针对产生这种“奇观”的核心因素或关键因素进行研究。于是,他选择了制度因素,也选择了制度视角。在他看来,“独立学院问题已不仅仅是它自身的问题,而是涉及我国整个高

等教育体系的制度设计和政策导向。所以，要全面认识独立学院，反思独立学院发展中存在的诸多问题，必须从制度着眼，把独立学院本身作为转型时期我国整个高等教育制度变迁的背景下出现的一种特殊的高等教育制度形态来研究。”

彭华安的博士学位论文聚焦于对独立学院制度运行的研究，这种研究又是紧紧结合案例研究进行。在这篇博士论文中，作者所作的主要研究工作是：1. 对独立学院制度化建构的历程进行考察，揭示独立学院制度化历程的特点及其所蕴涵的丰富意义。2. 紧紧围绕独立学院政策目标的执行状况进行深度的案例研究。即通过案例研究清晰同时也充分地展示独立学院政策目标的执行状况。为此，论文选择了W省的三所具有代表性、典型性的独立学院分别对其“独立性”、“民办性”和“优质性”进行剖析。3. 在案例研究的基础上，论文从制度的视角，对独立学院政策目标执行中的制度冲突、制度博弈和制度妥协等多重“制度逻辑”进行透视，由此深度分析导致政策目标执行困境的复杂原因。4. 对独立学院制度的合法性进行重新审视。进一步分析独立学院制度合法性的现实基础，在此基础上揭示独立学院制度合法性的危机。5. 对独立学院发展前景进行展望，提出推进制度变革的对策和建议。

以上研究便构成论文的概貌，从中不难认识研究工作的艰巨。写作这篇博士学位论文，对彭华安来说仿佛是一种向着颇有高度的山峰跋涉，是一种甘愿接受的挑战。他以一种年轻人所特有的锐气，同时也幸赖有一种从小植根于泥土的顽强，所以他能不知疲倦地攀越。尽管一路上挥汗如雨，但他总能不断地向着攀越微笑。的确，这篇博士论文还是取得了良好的研究成果，具有一定的深刻性与创新性。论文体现了“制度之眼”的明亮与犀利，其对独立学院种种问题的制度分析读来都能令人感受到它的准确性、贴切性和不乏解释力。与此同时，论文紧紧依据的三个典型案例的考察，读来也令人感受到它的客观性与真实性。案例研究法是论文的主要研究方法，它成为论文研究的一大特色，由此也成为论文研究能指向深刻性和创新性

的重要原因。

无论怎样,彭华安的这篇博士论文还是获得了良好的评价,被认为是一篇具有较高学术水平的学位论文。它不仅被评为南京师范大学优秀博士学位论文,也被评为江苏省优秀博士学位论文。这对彭华安来说,是一种欣慰,也是一种鼓励。

彭华安的博士学位论文仍可视为是一位教育界的年轻学子对独立学院研究的一种微薄的贡献。鉴于独立学院依然“独立”地存在,依然是中国高等学校中一种“独特”的风景,它的“功”也在,“过”也在,影响复杂而深远。随着时间的推移,独立学院只要存在着,它还会存在或旧或新的问题,因此,对它的研究也需要并将会继续存在。在这种意义上,希望彭华安能跟踪对它的研究,以期取得新的研究成果。

欣闻学生彭华安的博士学位论文即将由上海三联书店出版,为之高兴。书成此序,以为贺,并向上海三联书店表示由衷的谢意!

张乐天

2012年7月30日

独立学院是在一个特定的国家,一个特殊的阶段出现的一个特殊的办学模式。随着1999年的高等教育大扩招,国立民办二级学院开始以“非公非私”、“亦公亦私”的“灰色”身份大规模出现在中国高等教育的历史舞台。可以说,自它诞生之日起,关于它的争议就没有停止过,不同的研究者从不同的视角来审视这一“教育奇观”。本书借助政策分析法、案例研究法、文献法与访谈法,以理性选择制度主义为理论视角,对独立学院制度的生成、执行、评价与变革进行“全景式”的考察,以探究内蕴的深层逻辑。

囿于“穷国办大教育”的国情与发展的困境,基层创新主体普通公办高等学校在利益驱动下创生了一种新型的办学模式——国立民办二级学院,不仅弥补了办学经费的不足,而且符合了高等教育系统资源重新配置、结构重新组合的整体需求。随着“以省级政府为主、中央与地方两级管理”新体制的确立,地方政府逐步以利益主体、行为主体以及决策主体多重身份参与高等教育的地方化改革,并以产业发展的新思维将高等教育组合进地方社会经济发展的总体规划之中。然而,地方政府财政面临着不可能提供地方高校所需全部经费的资源困境。在此情况下,为提升地方政府统治的合法性,“给政策”或“给土地”参与民办二级学院的举办就成为地方政府的理性选择。针对由于规制不力而出现的违规招生、办学双轨制、教育不公平等问题,教育部于2003年、2008年分别颁布《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》与《独立学院设置与管理办法》等政策措施来规范独立学院的办学行为，鲜明体现了独立学院制度化建构历程的特点与内容。

任何一项教育政策的执行都是一个充满着连续不断的交易、谈判和政治互动的复杂过程。不同的利益相关者处于不同的“制度场域”，被“意义构建”的成分渗透着，往往会采用不同的态度、行为与方式对特定政策加以“阐释”和“践行”，形塑着政策执行的生态。独立学院政策的执行同样受制于中央政府、地方政府与独立学院的制度逻辑与策略互动，形成错综复杂的执行困境。中央政府囿于渐进改革下制度供给与制度需求间的“落差”和政策目标多重冲突的制度逻辑，对地方政府与独立学院的政策执行失范行为表现出一定的容忍。当政策目标存在多重冲突时，在“压力型科层体制”下，地方政府将会根据利益诉求和面临的压力，有选择地执行不损害自身根本利益的政策目标。在自由裁量权前提下，面对执行损害自身利益的政策目标，地方政府往往通过“重新界定政策”、“‘理性不作为’下的‘共谋’”与“用足政策”等方式进行政策变通。受制于制度逻辑的路径依赖，为获得更大、更多的利益，独立学院一般采用资源稀缺下的“机会主义”与关系网络中的“政策变通”等方式执行政策目标。

独立学院制度在发展过程中往往采取各种措施从社会、政治与行政领域获得合法性，但这种合法性是有限的合法性，因为它并没有获得法律合法性。然而，对于转型期的中国而言，只要能满足社会、政治与行政的需求，缺乏足够法律合法性的独立学院制度也可能继续存在。随着制度环境的发展与思想观念的变化，独立学院制度在未来的发展过程中面临着价值选择危机、公共性危机、程序性危机与有效性危机。在此种情况下，政府应从坚持政策多样化及实行分类管理，构建合理的产权结构，实施合理的“选择性激励”与加强监督机制建设，改进教育政策制定系统等方面进行政策设计。

关键词：理性选择；独立学院制度化；制度运行；多重制度逻辑；合法性

序.....	1
摘要.....	1
第一章 问题提出与研究设计.....	1
第一节 问题提出与文献述评 / 1	
第二节 理论基础与概念解析 / 18	
第三节 分析单位与研究方法 / 37	
第四节 研究思路 / 43	
第二章 独立学院制度化的历程、特点与内容.....	46
第一节 独立学院制度化建构的历程 / 46	
一、国立民办二级学院的萌芽:1992—1998 / 46	
二、国立民办二级学院的大规模兴起:1999—2002 / 53	
三、独立学院制度的形成与调整:2003— / 59	
第二节 独立学院办学模式发展的现状 / 67	
一、办学类型 / 67	
二、办学特点 / 71	
三、办学结构 / 73	
四、办学规模 / 76	
第三节 独立学院制度化历程的特点与内容 / 77	

一、独立学院制度化历程的特点 / 77

二、独立学院制度化历程的内容 / 82

第三章 独立学院政策目标执行的案例考察..... 92

第一节 独立学院“独立性”的考察 / 92

一、独立的校园和基本办学设施:“一刀切”下的“变通” / 93

二、独立的教学组织和管理:依附而非依托 / 97

三、独立进行招生:计划体制与市场机制的“夹缝运行” / 99

四、独立进行财务核算:产权模糊下的剩余控制权 / 103

五、独立法人财产权:国家意识形态制约下的过户难 / 105

第二节 独立学院“民办性”的考察 / 111

一、高额的收费:办企业还是办学校 / 111

二、专业设置:大同小异 / 114

三、董事会领导下的院长负责制:有名无实 / 122

第三节 独立学院“优质性”的考察 / 128

一、优质资源扩张缓慢:母体大学的逐利 / 128

二、投资主体比较单一:民间资本的退隐 / 130

第四章 独立学院政策目标执行困境的多重制度逻辑解读..... 135

第一节 中央政府的制度逻辑与策略行为 / 138

一、渐进改革下制度供给与制度需求的“落差” / 138

二、多重政策目标冲突下的“失范容忍” / 143

第二节 地方政府的制度逻辑与策略行为 / 145

一、压力型科层体制内的“无奈” / 146

二、自由裁量权下的“道德风险”与“逆向选择” / 151

第三节 独立学院的制度逻辑与策略行为 / 162

一、资源稀缺下的“机会主义” / 163

二、关系网络中的“政策变通” / 168

第五章 独立学院制度的合法性审视	173
第一节 教育制度的合法性 / 173	
一、合法性 / 173	
二、教育制度的合法性 / 176	
第二节 独立学院制度合法性的现实基础 / 179	
一、社会合法性 / 180	
二、政治合法性 / 184	
三、行政合法性 / 186	
四、法律合法性 / 189	
第三节 独立学院制度的合法性危机 / 191	
一、价值选择危机 / 191	
二、公共性危机 / 194	
三、程序性危机 / 196	
四、有效性危机 / 198	
 第六章 研究结论与政策建议	201
第一节 研究结论 / 201	
一、独立学院办学模式是“单一财政视角”下的“理性选择” / 202	
二、独立学院是一种“名不副实”的办学模式 / 203	
三、各利益相关者的制度逻辑及策略行为是造成执行困境的根本原因 / 205	
四、独立学院制度的出现具有一定的合理性,但随着制度环境的改变,而产生了合法性危机 / 207	
第二节 前景展望 / 209	
第三节 政策建议 / 214	
一、坚持政策的多样化,实行分类管理 / 214	
二、构建合理的产权结构 / 216	
三、实施合理的“选择性激励”与加强监督机制建设 / 218	
四、改进教育政策制定系统 / 220	
第四节 理性选择制度主义的学术空间 / 222	

结语 / 228

一、研究的创新 / 231

二、研究存在的不足 / 231

附录 / 233

一、受访人一览表 / 233

二、办学情况调查表与访谈提纲 / 234

三、《若干意见》与《办法》 / 239

参考文献 / 253

后记 / 260

问题提出与研究设计

第一节 问题提出与文献述评

一、问题提出

在知识经济全球化竞争的时代,为维持和提高国家在世界市场的竞争力,国家必须改革官僚化的公共行政,革新公共部门和公共管理。这种 20 世纪 70 年代在西方国家公共行政领域进行的改革运动,在英国叫“管理主义”,在美国称为“企业家的政府”或“新公共管理”(new public management)。尽管这场运动源自西方,但它所崇尚的削减公共开支、减少国家干预、强调市场价值、通过市场竞争以提高效率等观念具有普适价值。其核心思想是政府的概念从所有者和经济活动的直接管理人向监管人和规则制定人的转变,旨在改变公共部门对社会需求响应慢、效率低等痼疾。在新公共管理思潮的影响下,公共部门开始出现如下的变化:私有化(privatization)(也称商业化或市场化)、法人化(corporation)、“放松管制”(deregulation)和建立“问责制”(accountability)等。

作为政府公共管理的一个分支,高等教育系统也不可避免地受到这种社会思潮的影响。从 20 世纪末开始,高等教育市场化开始变

成一种世界性的潮流。1998年,OECD发表《重整高等教育》报告,指出“高等教育应当进行政府治理模式的变革,通过下放权力,还政于高等院校,赋予高校自主性,政府对高等学校的管理应从‘微观控制’转为‘宏观调控’”^①。由此,市场的理念、市场机制和市场力量被越来越多地引入高等教育领域。一般而言,高等教育市场化有三种主要表现形式:一是减少高等教育领域公共经费投入所占的比例,增加个人、家庭和其他社会机构投入所占的比例;二是加强大学与工商界的合作,使高等教育活动能够更好地满足经济发展的需要;三是积极发展私立高等教育,加强其在高等教育系统中的地位。^②

尽管人们对教育的市场化、民营化问题还有许多争论,但毋庸置疑,市场化取向的改革已成为世界各国教育改革的一种现实选择和策略。诚如鲍尔所言:“教育改革犹如‘政策流行病’席卷全球。盘根错节的改革理念通常是不稳定和不平衡的,但却具有不可遏止的态势;它在不同的社会和政治环境中,在不同的历史背景下,渗透并改变着不同的教育制度。”“虽然具体形式各异,但教育改革整体的要素却同样适用于中小学、学院和大学。这些要素包括市场、管理主义和强调绩效。”^③市场化改革的倡导者迫切要求建立模仿经济市场特点的体制,他们相信市场体制必定比政府体制有更高的效率和效能,因为,市场机制必将通过严格的竞争来改善学校教育。因而,教育正从集中与行政走向分散与市场,教育民营化(privatization in education)和引入市场机制已成为国家在教育改革中的一项重要政策选择,已成为解决教育与市场、政府关系的一把钥匙。从国际上看,在市场经济比较发达的国家,受公共选择理论(public choice theory)、民营化(privatization)、新公共管理(new-public management)等思潮的影响,包

① 杨东平. 中国教育公平的理想与现实[M]. 北京:北京大学出版社,2006:150.

② 莫家豪. 中国大陆、香港、台湾高等教育市场化:源起与理解[A]. 戴晓霞,莫家豪,谢安邦. 高等教育市场化[C]. 北京:北京大学出版社,2004:39.

③ [英]斯蒂芬·J. 鲍尔. 教育改革——批判和后结构主义的视角[M]. 侯定凯译. 上海:华东师范大学出版社,2002:1(作者中文版序).

括公共教育在内的一系列公用事业的管理方式或公共服务的提供方式在发生着微妙的变化,基于市场化或民营化的制度变革在谨慎而有效地进行。目前,美国、英国、新西兰、澳大利亚、瑞典等国家在重建其公共教育体系过程中,都不同程度和不同方式地引入了市场机制,进行了民营化和市场化改革探索。^①比如,美国有些州已将一些公立学校承包给私营的教育公司管理,英国也出现了特许运作和特许管理学校的新形式等。也就是说,在我国大陆以外的国家和地区,在纯公办学校和纯民办学校之间,出现了“中间地带”、“光谱现象”或“第三条道路”,学校组织的公、私属性的界限趋于模糊。

从我国看,自改革开放以来,我国正经历一场从传统社会向现代社会的结构转型、从计划经济向市场经济转型。在这一转型过程中,不同的阶层结构、社会关系与利益结构经历不断的分化与重组,市场介入、鼓励竞争、学校自主与学生选择等成为高等教育改革理论研究中的关键词,一些不同办学形式、公私混合的高等学校办学模式在办学实践中开始出现。在此种背景下,研究者将“诞生与危机——独立学院制度运行的案例研究”作为研究选题,主要有以下三个方面缘由。

(一) 独立学院问题研究成为高等教育研究的新疆域

就中国大学而言,在新自由主义、新公共管理主义思潮以及经济全球化等共同主导的市场化浪潮“渗透”下,高等教育体制改革向纵深处发展。受制于“资源困境”与“体制瓶颈”,20世纪90年代初,一种新型的办学模式——国立民办二级学院“悄悄”登上了历史舞台。1999年高校扩招决定促使这种新型的办学模式得到快速的发展。然而,由于规制不力,这种创生于民间的诱致性制度变迁的办学模式出现了违规招生、教育不公平、变相营利等问题。为此,教育部先后颁发了《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

① 杨继瑞等,《高校独立学院市场化运作的经济学分析》[M],成都:西南财经大学出版社,2007:1.

管理的若干意见》(以下简称《若干意见》与《独立学院设置与管理办法》(以下简称《办法》),把“国立民办二级学院”改名为“独立学院”,完成了从非正规、非法到正规、合法的制度化建构过程。

随着 1999 年的大扩招,国立民办二级学院开始以“非公非私”、“亦公亦私”的“灰色”身份大规模登上中国高等教育的历史舞台。可以说,自它诞生之日起,关于它的争议就没有停止过,专家学者从不同的视角来审视这一“教育奇观”。独立学院问题研究成为高等教育研究领域“异军突起”的新领域,中国学术界 10 年来对独立学院的关注度越来越高,期刊论文的数量呈现逐年上升的趋势(如表 1-1 所示)。

表 1-1 独立学院研究期刊论文的年度分布(1999—2008)①

年份	篇名主题词	“民办二级学院”类	“独立学院”类	各年度论文数量小计
1999		3	0	3
2000		11	0	11
2001		19	0	19
2002		33	0	33
2003		44	17	61
2004		30	71	101
2005		20	181	201
2006		8	336	344
2007		6	675	681
2008		7	1055	1062
合计		181	2335	2516

① 王续琨,冯茹,常东旭.独立学院:异军突起的教育研究新疆域[J],中国高教研究,2010,(6):60—62.

从理论上,专家学者对这一办学模式的长短优劣,众说纷纭,莫衷一是。有人认为独立学院是一种制度创新、体制突破,是“中国高等教育发展的第三条道路”。如江晓玲从江浙两地6所二级学院考察入手,得出了以下四点结论:急市场之所急;品牌色彩鲜明;实现办学成本最小化;形式灵活多样、因校因地制宜。^①也有人质疑独立学院这种新型的办学体制,认为这种办学模式是打制度的“擦边球”甚至钻制度的空隙来举办性质含糊不清的“混合型学校”。如张国华认为国有民办二级学院体制不顺,概念不清,难以成立;产权及其界定不清晰;混合法人身份不符合有关规定;办学形式政策依据不明;办学体制不符合国情。^②从实践上看,2010年浙江大学城市学院由于8亿多元债务缠身,被曝被迫卖地还债,引发了广泛的争议。2010年6月上海财经大学浙江学院突然“停办”,最后在高层压力下,通过更换“合作方”而“死而复活”。一时之间,关于独立学院“倒闭”、“停办”事件成为媒体“热炒”的新闻,这种办学模式的“功过是非”又重新吸引了大众的眼球。

(二) 独立学院问题的核心是制度问题

“洞见或透识隐藏于深处的棘手问题是艰难的,因为如果只是把握这一棘手问题的表层,它就会维持原状,仍然得不到解决。因此,必须把它‘连根拔起’,使它彻底地暴露出来;这就要求我们开始以一种新的方式来思考。”^③独立学院发展的困境有着中国特殊的语境,从某种意义上讲,独立学院是在一个特定的国家,一个特殊的阶段出现的一个特殊的办学模式。从一定程度上讲,现阶段对独立学院问题的研究成果一般侧重于问题的呈现、原因剖析和对策建议,大致遵循的是“提出问题——分析问题——解决问题”的逻辑思路。当然这是

① 江晓玲,昌庆志.国有民办二级学院——实现高等教育大众化的有效平台[J].教育发展研究,2002,(3):13—15.

② 张国华.国有民办二级学院办学体制质疑[J].教育发展研究,2002,(3):16—19.

③ [法]皮埃尔·布迪厄,[美]华康德.实践与反思——反思社会学导引[M].李猛,李康译.邓正来校.北京:中央编译出版社,2004:1.