

产权、投资方和内部管理机制 ——独立学院发展过程中存在的若干问题探析

张卫良,黄波

(中南大学 政治学与行政管理学院,长沙 410083)

摘要:独立学院从异军突起到逐渐成为我国民办高等教育的重要组成部分,其办学历程已走过了 10 个年头,进入规范发展时期。独立学院发展过程中存在的产权、投资方和内部管理机制的问题严重影响了独立学院今后的发展。只有从政策制定、完善董事会制度等方面下手解决好问题,独立学院才能发展壮大。

关键词:独立学院;产权;投资回报;内部管理机制

近年来,民办高等教育领域的新生力量——独立学院异军突起,从教育理论界某些专家学者口中的“高教改革的怪胎”逐渐成为关心高等教育各界人士所关注的焦点。自 1999 年江浙两省试办独立学院,我国独立学院的办学至今已走过了 10 个年头,进入了规范发展时期。据有关统计,2004 年全国独立学院拥有校园面积 12 万亩,建成校舍 1160 多万平方米,购置教学仪器设备 42 亿元;到 2006 年,独立学院在校生已经达到 100 多万人。^[1]2008 年 3 月,教育部发布中华人民共和国教育部令第 26 号《独立学院设置与管理办法》(以下简称 26 号令),要求规范普通高等学校与社会组织或个人合作举办独立学院活动,加强对受教育者和独立学院合法权益的维护,促进高等教育事业的健康发展。在 26 号令中,教育部对独立学院的组成做出明确限制,同时,在第三条和第四条规定中明确了独立学院作为民办高等教育重要组成部分的地位,也明确了其属于公益性事业的教育本质。自 26 号令于 2008 年 4 月 1 日生效以来,教育部再未审批通过任何一所普通高等学校申办独立学院,而是要求现存各独立学院对产权等问题进行落实。那么,独立学院该如何突破瓶颈走上稳步发展的道路呢?笔者认为应该重点解决好产权问题、投资问题和内部管理机制问题。

一 明晰产权

产权,即财产权利,英文称 property right 或 property rights,主要是指财产主体和财产客体之间的经济关系。^[2]由于现阶段我国高等教育投资主体的多元化,学校产权主体也是多元的,有国家、集体和私人等。普通高等学校(公立学校)产权终极所有权是国家所有,可以采取融资的方式进行产权重组,譬如学校和其他经济组织联合、合作办学,一般情况下不可出卖和转让。2003 年,教育部印发的《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》曾规定“合作者负责提供独立学院办学所需的各项条件和设施”,但事实上独立学院发展到现在,很大一批普通高等学校(即公办母体高校)主要还是利用自有土地、自有教学条件、设施与投资方合作办学;而投资方不参与独立学院的管理与运作规划,仅仅是以独立学院投资方的身份与母体高校合作开发某个共建项目或是只参与独立学院的后勤管理工作;独立学院财产的使用、占有,人员的聘用、配置等仍掌握在公办母体高校手中。新出台的 26 号令第 11 条规定:“普通高等学校主要利用学校名称、知识产权、管理资源、教育教学资源等参与办学。社会组织或者个人主要利用资金、实物、土地使用权等参与办学。”^[3]第 12 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。”^[3]资产过户很明显牵涉到一个产权即部分学校土地、设施由国家所有转变为集体所有的问题。由于产权的根本属性具有排他性,一旦产权边界清晰后,归属于某一产权主体所有的产权就不能同时属于另一产权主体。产权的排他性与资源的稀缺性是直接相关的。以湖南省为例,据相关独立学院负责人介绍,由于湖南省内 15 所独立学院的资产大多都归公立母体高校所有,母体高校并不希望因举办独立学院而失去部分土地和资产的占有、使用和处置权,所以独立学院的管理者们或多或少都对过户资产的规定有所抵触。

没有明晰的产权就不能从根本上保障独立学院的“独立性”,也不能使其正常履行一个独立法人实体所应承担的责任和义务。教育主管部门之所以要求独立学院脱离母体高校,也是希望今后独立学院有真正独立的法人资格,“自谋生

收稿日期:2009-02-25

作者简介:张卫良,男,湖南益阳人,中南大学政治学与行政管理学院教授;黄波,女,湖北大悟人,中南大学政治学与行政管理学院行政管理专业 2007 级硕士研究生。

路,自负责任”。独立承担民事责任;亦不能因为独立学院的种种违规或不符合要求的行为影响母体普通高等学校的声誉及发展前景。因此,现实状况中独立学院管理者这种“上有政策,下有抵触”的做法必须加以改变,唯有如此,独立学院才有出路。

二 寻找合适投资方

在2002年《中华人民共和国民办教育促进法》颁布之前,民办学校投资回报问题一直是学者们争论的热点。争论主要集中于以下几个问题:教育能不能营利?教育的公益性与营利性存在矛盾吗?教育若可以营利该怎样分配?有学者认为教育法所规定的教育的非营利性是就教育的性质和本质而言的,是指教育的根本目的(培养人),而教育经营获得利润与教育的公益性并不矛盾。^[4]无论是提供公共产品还是准公共产品的教育单位,都要考虑收入和支出,计算成本,任何教育单位都希望能增加收入,减少支出,这点与企业经营的目的是一样的。主要的不同在于利润分配问题上,企业所得利润主要是分配给投资者,而教育单位获得的收益一般被当作发展教育的基金,继续用于发展教育事业,不存在向投资者分配利润的问题。也有学者认为,非营利性并不代表投资不能获得回报,但是这种回报只能是事前的固定合同回报,而不是事后的剩余索取权。^[5]根据现有独立学院的情况分析,社会资本介入办学希望得到利息和利润回报的达到90%,而不要求投资回报的只有约10%。独立学院的投资方参与办学的牟利动机,往往造成急功近利的短期行为。比如:追求短期利润,倾向将教育产业化,急于收回成本;只要求维持正常教学,不考虑独立学院的长远发展;不注重基础课程设置,不注重教学与实践的联系;不注重教师的招聘以及维持稳定且优质的教师队伍等等。这些急功近利的短期行为又导致长期恶果的产生:学生缺乏实用技能就业困难,青年教师离职率高,学院发展前景不明等。所以如何约束投资方并促使投资方在适当收益的情况下维持与独立学院主办方的合作,是一些经济发达地区独立学院仍然面临的问题。而经济相对落后的内陆省市,困扰一些独立学院的首要问题则是能否找到符合标准又愿意投资民办教育的合作方。解决独立学院融资渠道问题主要还要从投资回报率下手,在遵守有关法律规章的前提下,为了吸引有实力、有兴趣投资高等教育的有识之士,应保证和适当提高投资回报率,以确保独立学院能够寻找到合适投资方。

三 完善管理机制

很多学者认为独立学院内部管理机制的构建必须建立在办学观念转变与突破的基础上,应兼有民办与公办两种机制的优势,管理创新的空间是很大的。在独立学院创设初期,由于办学起点高,很多办学者想走一条跨越式的发展道路,所以往往借鉴、移植母体高校的管理机制,并没有根据实际情况对机制进行改造或创新。这样做虽然吸纳了母体高校在长期办学过程中积累下的成功经验,某种程度上也提高

了独立学院的社会认可度,但是却不利于走出一条适应新形势发展的、能突出独立学院“民”字的体制创新之路。它带来的弊病笔者认为主要有以下几点:(1)母体高校权力过于集中。由于产权不是很明晰,独立学院现在的困境是既没有获得相应的权力,又必须对工作结果承担责任。也就是说独立学院并没有完全从“校中校”的模式中跳脱出来,无论是专业的设置、教职人员的招聘、管理人员的竞聘、管理模式的设计、利益分配以及合作方的寻找等等,很多本应由独立学院自主负责并与投资方商量的事务仍旧由母体高校包揽,因而缺乏自律意识与办学的责任意识。(2)董事会制度的虚置。根据调查,很多独立学院的投资方不稳定,所以董事会制度往往只是一纸规定,难以施行。(3)师资队伍不稳定。从现有独立学院师资专兼职比例来看,大部分独立学院以兼职教师为主,缺乏专职教师。而且独立学院实行教师聘任制,部分外聘教师频繁更换,无法保证教学工作的连续性和一致性,不利于教师队伍的稳定。解决内部管理机制方面所存在的问题,应该从完善董事会制度下手。

近几年,独立学院之间开始积极开展交流与合作,试行资源共享,并连续几年召开过全国性独立学院峰会。但是,由于区域经济发展不平衡,以及各地办学资源的限制,一些独立学院特有的办学经验无法形成样板进行推广。为了更加充分有效地利用资源,省级区域内的独立学院之间也应该加强沟通联系,利用某些闲置或有待进一步开发的资源开展合作,比如共建实训基地、或是交换实习场地等等。目前,全国的独立学院如何度过难关向下一个平台跃进,是历经风雨进一步发展,还是撤消名牌停止办学,关心其发展的人都在拭目以待,希望有更多的独立学院能继续办下去,为高等教育大众化做贡献。

参考文献:

- [1] 欧华鹏. 独立学院能否安身立命 [EB/OL]. [2007-05-10] http://blog.sina.com.cn/s/blog_4bdc1e510100095s.html
- [2] 明航. 民办学校办学模式——产权配置与治理机制研究 [M]. 北京:教育科学出版社,2008:19.
- [3] 中华人民共和国教育部. 独立学院设置与管理办法(中华人民共和国教育部令第26号) [EB/OL]. [2008-02-04] <http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/17/info1204793577683817.htm>.
- [4] 厉以宁. 关于教育产品的性质和对教育的经营 [J]. 教育发展研究,1999(10).
- [5] 曹淑江. 教育制度和教育组织的经济学分析 [D]. 北京:北京师范大学,2002.

(责任编辑:骆晓会)