

独立学院规范验收 评估信息

高等教育研究与评价中心(评建办公室) 第二期 2015年12月28日

教育部独立学院规范验收信息

“规定的5年申请考察验收期到2013年3月31日期满，全国315所独立学院中只有23所申请转设为独立设置的民办本科高校，另有8所独立学院进入转设考察、公示期，约占独立学院总数的10%。”鉴于这种现实情况，教育部2013年5月又把独立学院规范验收的最后期限延迟到2016年，并要求292所独立学院在“十二五”期间的每年第四季度，接受教育部以及省级教育行政部门的“大考”，即基本符合要求、拟停办与暂缓验收。

据了解，为规范与引导独立学院的改革发展，教育部在2008年颁布了《独立学院设置与管理办法》（以下简称“教育部26号令”），自2008年4月1日起施行。这部立意与出发点都是好的国家部门法规，为什么签署施行这么多年却执行不下去呢？独立学院深化改革又面临怎样的形势？

高等教育大众化与“教育产业化”催生大批独立学院

“毫无疑问，独立学院是高等教育大众化的产物。”湘潭大学兴湘学院院长刘巨钦说。

一个国家高等教育毛入学率在 15%以内就是精英阶段；15%~50%则属于大众化阶段；超过 50%就是普及化阶段。对照美国学者马丁·特罗的这个理论，中国高等教育发展规模与人民需求之间的矛盾比较尖锐。

据参与国家教育政策制定的工作人员透露，1977 年恢复高考以后，我国高等教育毛入学率只有 1.5%，经过 20 年发展这个指标才增长至 9.1%，而 1997 年世界发达国家高等教育平均毛入学率达到 60%。

从 1999 年开始，中国高等教育进入跨越式发展阶段，即全国本专科招生人数 1998 年是 108.36 万，1999 年达到 159.68 万，增长 47.36%；2000 年达到 220.61 万，增长 38.16%；2001 年达到 268.28 万，增长 21.61%。

这一系列令人瞩目数字的背后，存在着政府对高等教育经费投入不足的严重问题。

据中国教育学会会长、北京师范大学原校长钟秉林介绍，1999 年召开的第三次全国教育工作会议提出，要进一步改变政府包办教育的状况，鼓励社会力量以多种形式办学。在这一思想的推动下，浙江

大学与杭州市政府联合创办的浙大城市学院，成为教育部批准的国内第一所独立学院。

“虽然教育行政主管部门从未提出‘教育产业化’，但是这股风气在地方愈演愈烈，成为一些地方推进教育发展的理论指导和政策取向。”上述参与决策的工作人员说，独立学院作为高等教育资源外延性扩张的一种特殊形式，在全国迅速发展起来。

教育部发展规划司的公开材料显示，到 2001 年全国独立学院有 318 所、在校生达 186.6 万人。

教育部 26 号令难以扭转一些经济大省的独立学院格局

教育部 26 令对独立学院的界定是，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普通本科高校。

江苏省教育厅副厅长丁晓昌介绍，该省正式批准成立苏州大学文正学院是在 1998 年 12 月，全省独立学院最高峰达到 42 所。后来教育部强调要有硕士学位的授予单位才能够举办独立学院，省内规范至 26 所。

不过，知情者向本报记者透露，“江苏省除江南大学太湖学院 2011 年 6 月按教育部 26 令转设为无锡太湖学院外，其他 25 所独立学院的转设工作一直进展缓慢。”

教育部 26 令施行后，浙江省教育厅、财政厅、发展和改革委员会联合发文（浙教计 2009 年 181 号文件）对全省独立学院申请验收工作进行部署：一是对浙大城市学院、浙大宁波理工学院等投资主体规范，2010 年通过教育部考察验收；二是对宁波大学科技学院、湖州师范学院求真学院、温州大学瓯江学院、杭州师范大学钱江学院等 7 所学院剥离规范，计划在 2011 年通过验收；三是计划对浙江财经学院东方学院、浙江工业大学之江学院等 10 所迁建规范，2012 年通过教育部考察验收。

令人意外的是，浙大城市学院、浙大宁波理工学院等一批独立学院至今未能通过考察验收。其中重要的因素是，教育部在独立学院规范验收政策要点中明确提出，对普通高校独自举办、普通高校与政府合作、普通高校与中国大陆境外注册的公司合作举办的独立学院不同意验收。

“浙大城市学院办学初期是由杭州市政府和浙江电信集团分别出资 6000 万元、5000 万元启动的，学院在发展过程中又通过多种渠道融资 9.6 亿元投入基本建设，很难用教育部 26 号令来简单界定学校的举办者是谁。”浙江大学城市学院党委书记胡礼祥说。

据调查，浙江省曾引导独立学院谨慎引入民资，全省 22 所独立学院中有 20 所除了举办的公办学校外没有其他出资人；江苏省 25 所独立学院中有 14 所是国有民营二级学院；湖北省 26 所独立学院中有一半没有出资人。

“基于绝大多数独立学院源于公办校‘独资’的历史原因，甚至在 2003 年教育部《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》颁布时已基本定局，教育部 26 号令很难一下子扭转过来。”中山大学原党委书记李延保说。

大部分独立学院难以达到“独立”标准

“对于独立学院的设立及组织活动，教育部 26 号令设置了很多准入门槛与法律责任，但其具体的规定与做法脱离了我国高等教育的实际。”一独立学院院长说。

一位知情者也表示，“某省 15 所独立学院中，只有两所在形式上符合教育部 26 号令要求。以此推算，全国 80%左右独立学院都达不到标准。”

据透露，目前各界争议最大的三条规定分别是：第十二条，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；第十八条，申请筹设独立学院须提交下列材料（五），资金来源、资金数额及有效证明文件，并载明产权。其中包括不少于 500 亩的国有土地使用证或国有建设用地规划许可证；第五十六条，独立学院有资产不按期过户等情形的，由省级教育行政部门责令限期改正，并视情节轻重，给予警告、1 至 3 万元的罚款、减少招生计划或者暂停招生的处罚。

“500 亩土地指标不够实事求是。若按这一标准执行，北京市现有的 5 所独立学院‘达标’都有难度。”北京邮电大学世纪学院院长李杰表示，对院长而言不要说 500 亩土地，有 1000 亩土地更好，可投资方就不一定同意。何况国外一些知名大学都没有达到 500 亩土地面积。

关于获取土地指标的难度，绍兴文理学院元培学院院长叶国灿深有感触。该院 2009 年就启动异地新建工程，校园规划面积 1120 亩。当地土地“招拍挂”价格达到 300 万元/亩，市政府支持学院建设给予 19 万元/亩，第一年给了 100 亩，第二年 300 亩，第三年 80 亩，第四年 100 亩，其他土地指标还在继续“排队”。

此外，大部分独立学院资产过户迟迟启动不了。教育部独立学院规范验收政策要点中对资产过户的要求是，出资方负责办理过户手续，承担过户过程中的税费。但是，资产增值部分税费问题不是教育部门一家说了算，涉及国土、税务、财政等部门。

据全国人大常委会常委王佐书介绍，目前国内只有黑龙江通过地方立法减免民办高校资产过户费用，其他省份没有放开这个口子。有的独立学院院长向本报记者透露，“省级政府秘书长主持召开多次协调会，但国土、建设、税务部门就是不同意减免。”

中国教育无法回避的“死结”

“教育部 26 号令从法律上对独立学院进行合法化，使其成为一种正式的办学模式。但在实际执行中缺乏操作性，尤其是没有完成资产过户就无法通过教育部考察验收，变成了‘死结’。”李延保说。

“自 2013 年 3 月 31 日至今，我们既没有接到任何通知，也没有看到什么正式文件，独立学院的发展与定位处于不明确状态。”浙江大学城市学院党委书记胡礼祥说出了尴尬的现象，浙大城市学院是全国独立学院的典型，教育部 26 号令施行以后，一直没有接受考察验收颁发“准生证”。

“教育部最大的麻烦就是‘26 号令’。”丁晓昌说，教育部在对 26 号令征求意见时，江苏省教育厅明确提出建议。这种事情必须是由国务院牵头，各个部委包括财政部、税务总局等一起来做。

（来自《中国青年报》2014年04月14日）

规范独立学院呼唤制度重构

近期，媒体对全国 292 所独立学院“验收大考”延期的报道，引发各界热议。

2008 年，教育部为依法治教，促进独立学院管理的规范化、法制化，颁布了《独立学院设置与管理办法》，从法律上对独立学院的办学条件、设置标准进行了合法化部署。该文件规定 5 年内，由独立学院提出考察验收申请，核发办学许可证。然而，这部立意

初衷很好的国家部门法规多年来却执行不下去。促进独立学院改革的新突破，必须全面进行“制度重构”。

首先，要破除制约独立学院发展的法律障碍。《民办教育促进法》规定：“出资人可以从办学结余中取得合理回报，取得合理回报的具体办法由国务院规定。”但是，合理回报的实施细则、税收、会计制度等配套政策迟迟未出台，使得合理回报实质上成为一纸空文。于是，不少出资人通过虚报办学成本等技术手段从中取得回报。同时，独立学院的产权制度也不够完善。当前，独立学院规范工作要与完善民办教育的法律法规结合起来，加快民办教育促进法的修订完善，积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理，为独立学院提供良好的制度供给。

其次，要创新省级政府支持独立学院发展的体制机制。当前，独立学院规范工作遇到的问题不是教育行政部门一家所能解决的，必须打破条块分割。公办高校利用校办企业或基金会名义举办的独立学院，多是利用公办高校资源办学，这些国有资产的过户必须通过国资委、财政、税务、发改委等部门的同意，且资产过户费用较高，缴税通常需数千万元，导致资产过户缓慢，难以落实法人财产权。因此，规范独立学院必须发挥综合改革的最大效应，统筹政府相关职能部门，形成促进改革的合力。

同时，要创新独立学院管理制度。教育规划纲要提出，“完善独立学院管理和运行机制”，这为独立学院的发展指明了方向。由

于独立学院是先发展后规范，管理滞后于实践，没有现成模式可供借鉴，所以教育部 26 号令在具体条款的设计上很难尽善尽美，在执行中还可以进一步完善。例如，26 号令明确提出公办高校投入的无形资产应依法作价，但是缺乏操作细则，现实中，对母体高校的品牌价值衡量是比较困难的，而且事先并没有约定，这是对原有利益分配的重大调整，不易被企业投资方接受，因此对作价办法应予以细化。 （来自《中国教育》第六版 2014 年 06 月 23 日 ）