

独立学院转设历程、现实境遇和行动路向

——以江西省独立学院为例

叶开开

江西农业大学职业师范学院, 江西 南昌

收稿日期: 2025年5月22日; 录用日期: 2025年6月20日; 发布日期: 2025年6月27日

摘要

独立学院转设作为我国高等教育供给侧改革的重要举措, 面临产权界定模糊、政策执行偏差与公众认知壁垒等多重挑战。本文基于利益相关者理论框架, 结合江西省独立学院转设现实境遇, 揭示转设为民办本科、公办本科及合并为职业大学三种路径下的核心矛盾。研究指出: 民办路径存在资本的经济考量与制度依赖; 公办路径受制于地方财政承载力; 职业大学路径则面临教师适应性障碍与公众认知偏差。并提出构建“产权评估-强化办学-政策协同-权益保障-舆论引导”五位一体的治理体系, 为破解转设困境提供理论依据与实践参考。

关键词

独立学院转设, 利益相关者, 制度困境

Transition of Independent Colleges: Historical Trajectories, Realistic Dilemmas, and Strategic Pathways

—A Case Study of Independent Colleges in Jiangxi Province

Kaikai Ye

Vocational Teachers College, Jiangxi Agricultural University, Nanchang Jiangxi

Received: May 22nd, 2025; accepted: Jun. 20th, 2025; published: Jun. 27th, 2025

Abstract

As a crucial initiative in China's higher education supply-side reform, the transition of independent

colleges confronts multifaceted challenges including ambiguous property rights delineation, policy implementation deviations, and public cognitive barriers. Grounded in stakeholder theory, this study examines the tripartite transition pathways within Jiangxi Province—conversion to private undergraduate institutions, public undergraduate institutions, and merger into vocational universities, revealing core contradictions inherent to each approach. The findings indicate: private transition pathways encounter tensions between capitalist economic calculus and institutional path dependence; public pathways are constrained by regional fiscal capacities; vocational university mergers face dual challenges of faculty adaptation barriers and societal perception gaps. The paper proposes an integrated governance framework encompassing property rights assessment, academic quality enhancement, policy coordination, equity protection, and public opinion guidance, offering theoretical insights and practical solutions for institutional transition challenges.

Keywords

Independent College Transition, Stakeholder, Institutional Dilemmas

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 独立学院制度演进与转设历程

1.1. 独立学院制度生成的历史语境

20 世纪末，我国社会主义现代化建设进入关键阶段，经济社会转型对高素质人力资源的需求显著提升。然而，传统公办高等教育机构受限于财政投入不足，难以支撑大规模扩招需求；民办高校则因办学资质、师资力量及管理经验欠缺，难以满足社会对教育质量的期待。在此背景下，教育部于 1999 年提出“依托普通高校资源，引入社会资本”的创新办学模式，独立学院由此诞生。这些独立学院具有“校园独立”、“财务独立”“教学独立”的特点，这种办学模式为我国高等教育注入了一股全新的力量：地方政府为当地注入一股新的高等教育资源；投资方可以将资本渗入高等教育；母体高校利用自身品牌效应获取经济效益；更多的考生也可以享受到高等教育。

1.2. 独立学院转设政策的底层逻辑

尽管独立学院在扩大高等教育供给方面发挥了积极作用，但其制度设计中的结构性矛盾逐渐凸显。一方面，许多独立学院在教学和管理上高度依赖母体高校，办学质量呈现两极分化，毕业生质量不高，导致公众对独立学院的认可度持续走低，甚至认为它是一个严进宽出的文凭售卖处。另一方面，独立学院自身的产权不明晰，合作方受益和责任不明确等诸多问题倒逼教育主管部门加速推进转设改革。2003~2004 年，教育部发布首次发布相关文件，对独立学院的师资、校舍、设备等进行规范，以量化指标监控其办学质量，促进其规划发展。

1.3. 政策演进与转设路径分化

教育部自 2008 年起逐步推动独立学院转设工作，其政策演变过程体现从“粗放规范”到“精准施策”的特征转型：

(1) 规范优化期(2008~2014)：2008 年教育部颁布了《独立学院设置与管理办法》，文件对独立学院的定义与性质、设立条件等进行规范。文件将独立学院定义为个人或社会组织与普通高校合作举办的高

等教育学校，同时在独立学院内部设董事会作为其运行框架的决策机构，利用非国家财政性经费实施本科教育。此外，对独立学院进行年度检查、招生简章备案等，并规定 5 年验收期限，验收期满后全国独立学院都将接受检验。然而根据教育部发布的数据，5 年后仅有 35 所独立学院成功转设，未转设的独立学院仍然有 292 所。教育部根据现实情况，将验收的期限又推迟了三年。

(2) 路径拓展期(2015~2019): 从 2015 年开始，教育厅陆续颁布了《高等职业教育创新发展行动计划》《独立学院设置与管理办法》，文件对独立学院的办学质量进一步进行规范。在独立学院的资产与产权上，要求举办者资产须过户至独立学院名下，同时对独立学院基本办学条件指标进行督导和年检。然而从教育厅公示结果来看，至 2019 年底，全国仍然有 257 所独立学院未完成转设。

(3) 强力推动期(2020 至今): 2020 年陆续颁布《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》《关于独立学院转设有关问题的说明》。文件指出要加快转设工作的推进，提出三条“转为民办、转为公办、终止办学”转设路径，鼓励独立学院与高职院校合并转设，合并转设后统一更名为“职业技术大学”，同时强调转设过程中要保障学生权益，提出“老人老办法，新人新办法”，为转设的快速推进提供政策支持。从教育厅公示结果来看，从 2020 年至 2025 年 1 月，剩余的 257 所独立学院中有 105 所完成转设，152 所仍然未完成转设。

1.4. 不同转设路径的实施进展与成效

(1) 民办本科，截至 2025 年 1 月，全国共有 146 所独立学院转设成为民办本科，占全国成功转设独立学院的 83.43% (总体成功转设 175 所)。转设成为民办高校要求独立学院办学主体清晰，且达到民办高校设立标准等硬性指标(如学校占地面积不低于 500 亩)。

(2) 公办本科：截至 2025 年 1 月，全国共有 19 所独立学院转设成为公办普通本科，占全国成功转设独立学院的 10.86% (总体成功转设 174 所)。转设成为公办的普通本科高校与当地经济水平、高等教育资源有关。

(3) 合并转设：截至 2025 年 1 月，全国共有 10 所独立学院成功转设成为职业本科(九所公办，一所民办)，成功率仅为 5.71%。由于遭到不少独立学院的学生强烈反对，转设过程中甚至爆发了“南师大院长扣留”事件。该事件发生后，多省紧急发文，暂停了独立学院合并转设的工作。

2. 不同转设路径下的现实境遇——以江西省独立学院为例

Table 1. List of independent colleges in Jiangxi province that have not been transformed
表 1. 江西省独立学院未转设一览表

| 学校名称 | 办学模式 | 转设情况 |
|----------------|------------------|------|
| 南昌大学科学技术学院 | 公办高校与国有企业合作 | 未转设 |
| 南昌大学共青学院 | 公办高校、地方政府与私有企业合作 | 未转设 |
| 江西财经大学现代经济管理学院 | 公办高校与校办企业合作模式 | 未转设 |
| 江西师范大学科学技术学院 | 公办高校与校办企业合作模式 | 未转设 |
| 江西农业大学南昌商学院 | 公办高校与国有企业合作模式 | 未转设 |
| 南昌航空大学科技学院 | 公办高校与国有企业合作模式 | 未转设 |
| 赣南师范大学科技学院 | 公办高校独自举办模式 | 未转设 |

根据江西省教育厅公布数据，截至 2025 年一月，江西省共有 13 所独立学院，截至 2024 年，已有 6

所完成转设, 剩余 7 所未完成转设(见表 1、表 2)。在未完成转设的独立学院中, 江西师范大学科学技术学院、江西农业大学南昌商学院、南昌航空大学科技学院、南昌大学科学技术学院由于未能与地方政府或社会资本达成一致, 从而推迟转设。而南昌大学共青学院虽然已引入社会资本, 但转设为民办普通本科的方案尚未获得教育部批准。而江西财经大学现代经济管理学院拟与江西财经职业学院合并转设的方案同样尚未获得教育部批准。此外, 由于赣南师范大学科技学院使用老校区办学, 地方政府没有财力接手, 转设工作迟迟没有进展。

大学并非由所有人控制, 而是由利益相关者共同控制[1]。独立学院规范与转设工作涉及多方利益相关者的艰难博弈。独立学院主要利益相关者包括国家、举办高校、合作者、学生、教职工以及用人单位六大类[2]。在资源有限的条件下, 目标群体的利益诉求难以完全满足(见表 3), 不同转设路径下这些相关利益者的利益博弈也在所难免。

Table 2. List of independent colleges in Jiangxi province that have been transformed

表 2. 江西省独立学院已转设一览表

| 学校名称 | 办学模式 | 转设情况 |
|---------------|--------------|-----------------------------|
| 江西中医药大学科技学院 | 公办高校与校办企业合作 | 2021 年转设为公办本科 南昌医学院 |
| 江西理工大学应用科学学院 | 公办高校与地方政府业合作 | 2020 年转设为公办本科 赣南科技学院 |
| 东华理工大学长江学院 | 公办高校独自举办 | 2021 年转设为公办本科 赣东学院 |
| 景德镇陶瓷大学科技艺术学院 | 公办高校与国有企业合作 | 2020 年转设为民办本科 景德镇艺术职业大学 |
| 华东交通大学理工学院 | 公办高校与私有企业合作 | 2020 年转设为民办本科 南昌交通学院 |
| 江西科技师范大学理工学院 | 公办高校与私有企业合作 | 2021 年转设为民办本科 南昌应用技术师范学院 |

Table 3. Stakeholders of independent colleges

表 3. 独立学院利益相关者

| 利益主体 | 核心利益追求 | 利益主体的影响力 |
|---------------|-----------|----------|
| 政府(中央政府和地方政府) | 整体社会效益 | 高 |
| 教育供给者(母体高校) | 经济效益 | |
| 独立学院管理层 | 名校效益 | 中 |
| 投资合作方 | 经济效益 | |
| 教职工 | 经济效益 | |
| 教育需求方(学生、家长) | 文凭效益、经济效益 | 低 |

2.1. 转设为民办普通本科高校

2.1.1. 独立学院投资方的经济考量与风险规避

民办的转设路径中, 投资方出于经济考量, 以期通过转设获得更大的办学自主权和收益分配权。教育部颁布的 26 号令规定如果要转设为民办高校, 必须把所有产权过户到学校, 转设过程中除了土地、实验室等有形资产, 还有高校名誉使用权等无形资产, 这些资产的价值没有统一的评判标准, 使得各方利

益相关者在此基础上展开拉锯战。投资者认为其实际控制权与剩余索取权存在政策不清问题,自身利益没有得到保护[3]。此外,相较于公办高校的多渠道资金和政府拨款的资金保障,转设为民办高校后经费主要依赖学生缴纳费用,这种单一的经费结构使其在经济上呈现较弱的抗风险能力,加之转设后师资队伍建设和教学设施更新等进一步加大了学校转设的经济压力。例如南昌交通学院(原名华东交通大学理工学院)学校官网公布了2020和2021收支分析,结果显示在2020年合计收入24,577万元,支出42,499万元,在2021年合计收入30,182万元,支出合计46,455万元。转设后的学费收入难以覆盖办学成本,因此投资方大多避开风险,对民办路径的转设持谨慎立场。

2.1.2. 独立学院管理层的制度依赖与转型阻滞

独立学院的运行制度是董事会领导下的院长负责制,由于董事会成员多由母体高校或投资方委派,缺乏独立性和专业性,导致管理层决策自主性受限,过度依赖母体高校的意见和决策模式[4]。另一方面独立学院的品牌价值呈现出显著的依附性特征,其生源吸引力主要源于母体学校的品牌溢价效应。具体表现为共享性师资配置、学位授予权的代际传递效应以及校园文化的历史延续性认知等。然而,转设后的独立学院管理层不得不面对品牌断裂的风险与市场适应困境。在高等教育市场信息不对称的背景下,“野鸡大学”的负面示范效应进一步加剧了市场挤出现象,使得转设院校面临既失去母体学校传统公信力又需突破新兴民办高校信任壁垒的双重认知困境,而家长决策模型显示,风险规避型考生家庭更倾向于选择具有历史沿革的办学主体,这无疑增加了转设院校的招生压力与发展挑战。

2.2. 转设为公办普通本科高校

2.2.1. 地方政府的财政困境与政策执行偏差

中央政府主要着眼全局利益,其政策制定的出发点是全体人民的整体利益,但这也易造成其在政策制定过程中过于注重全局利益,而忽视或损害地方政府的地区利益[5]。由于转设成为公办高校,地方政府需要提供办学土地、资金等许多资助,这对于地方政府是一笔不小的财政负担。南昌医学院(原名江西中医药大学科技学院)学校官网显示,2022年学校总支出为8835.88万元,总收入10290.88万元,其中财政拨款收入高达6923.6万元,占总收入的67.3%。而根据江西省教育厅官网显示:2020年,全省普通高等学校生均一般公共预算公用经费支出为8187.47元,2021年为7127.34元,同比降低12.95%,2022年为5662.7元,同比下降了20.55%。地方政府在投入大量财政资金时,期望获得优质的教育资源,而非一个三流的学校,加之多数独立学院的人才培养方案存在相似性和重叠性,贸然将独立学院转设为公办本科,必然会导致人才培养同质化问题凸显,从而影响教育资源的合理配置和教育质量的提升。因此在转设为公办学校的路径中,许多地方政府会出现不作为的情况,甚至采取保护主义,使得政策的实施脱离原来的轨迹。

2.2.2. 母体高校的利益权衡与不愿放手

通常情况下,母体学校对其所举办的独立学院每年收取学杂费总收入15%~30%的管理费,用来支持或补充母体学校办学经费。独立学院转设后,母体高校基于经济效益的权衡,往往不愿意轻易放弃对独立学院的控制。在转设过程中,许多母体高校以投入了大量教育教学资源、品牌费和管理费等为由,向独立学院提出高额“分手费”。

2.3. 合并转设为职业大学

2.3.1. 教职工的教学难适应与发展迷茫

独立学院与高职类院校的合并转设是优化我国高等教育结构,提升教育质量的一项重要举措,对社会发展和高层次技术人才的培养具有重要意义。一方面,独立学院教职工多为母体高校派遣或民办机制聘用,转设后新校难以充分保障教职工权益,部分教师面临“退回本部”或者“转聘新校”的选择。另一

方面，独立学院属于应用型本科教育，二者在办学性质、人才培养、专业设置等有明显不同，面对不同生源和育人模式的转变，现有教师可能难以迅速适应新的教学要求。再一方面，本科高校与高职院校在教师评价标准上存在差异，本科高校更注重科研能力和学术成果，而高职院校则更看重实践教学能力和行业经验。合并转设后，教师的职业发展路径可能面临调整，部分教师可能因无法适应新的评价体系，影响教师的工作积极性和职业发展动力。

2.3.2. 教育需求方的职业偏见与认知误区

受到非正式制度的影响，国内社会公众对“职业”二字存在较深的偏见。江西农业大学南昌商学院在转设过程中，曾有计划与江西财经职业学院合并转设为公办职业本科院校。学生因担心转设影响学历和就业前景，对转设方案表示不满。部分学生通过网络平台发声，表达对转设的担忧和反对意见。尽管教育部一再强调，职业本科也会颁发学位证书，授予学士学位，并且在考研考公方面与传统意义上的普通本科一样具有同等的法律效应。但“万般皆下品，唯有读书高”，古已有之，在“道”与“器”价值差序的历史文化熏陶下，人们一时间或许难以接受普通本科和职业本科的同等地位[6]。加上许多不良媒体为了博取眼球，在文章中对合并转设政策故意歪曲解读、过分夸大报道，导致家长和学生误解转设政策，造成了社会公众的困惑和不安，使得合并转设的道路阻碍重重。2021年6月6日，南京师范大学中北学院部分学生因对独立学院与高职院校合并转设工作不满，将学院院长常某非法扣留30余小时。受到该事件影响，江西省委教育工委、江西省教育厅紧急发布公告，决定暂停独立学院与高职院校合并转设。

3. 稳步推动转设进程的行动路向

独立学院转设过程中的利益相关者包括了母体学校、投资者、地方政府、教育需求方等，不同的转设路径下各方利益诉求差异是客观存在的。民办路径需解决资产清算难题，公办路径受地方财政承载力限制，合并路径公众对职业本科教育的认可度不足。这些矛盾要求政策执行中必须建立多方协商机制，平衡效率与公平的关系。

3.1. 完善产权评估机制

独立学院的转制规范过程中，厘清产权归属关系需要严格遵循《民办教育促进法》，明确多元投资主体的资本投入，按照“资本投入与产权匹配”准则，建立权责清单制度同时加强对产权的评估机制，切实保障国有资产不流失，依法制定独立学院产权转让的实施细则，加强对产权教育的过程监管[7]。独立学院转设过程中涉及土地、实验室等有形资产，以及高校名誉使用权等无形资产，由于一些无形的资产缺乏评定标准。因此针对独立学院转设的产权交易，可参照《企业国有资产交易监督管理办法》，建立专门的无形资产评估机制，协调好各方利益。同时要树立底线思维，提前制定安全预备方案，避免转设过程中紧急冲突事件的发生。

3.2. 强化办学水平与特色

独立学院应该构建以“质量革命”为核心的内涵式发展框架，结合区域经济特色来明确自身的特色化发展战略。通过优化师资队伍、创新治理制度、深化产教融合等方面全面提升自身办学水平。同时积极参与学科评估、专业认证、社会公益等活动，加强与社会的联系，塑造自身品牌特色，提升获得社会的广泛认可。

3.3. 加强与地方政府的统筹协调

在独立学院转设进程中，地方政府扮演着至关重要的角色，以办好人民满意的教育为宗旨，将政策目标从单纯的地方利益转向社会利益，才能更好地推进独立学院的转设。此外，中央政府应该科学合理

运用政策工具，激发地方政府实施转设政策的积极性。通过将指令性政策转向命令型政策，细化政策内容，明确转设的具体规划和进程。同时完善责任监督机制，明确转设阶段的主体责任，通过定期督察考核转设进度，保障转设政策的高效进行。

3.4. 保障师生合法的权益

在资源有限的条件下，目标群体的利益诉求难以完全满足，因此依法构建有效的沟通协调机制是至关重要的。设立专项工作小组展开定期的师生代表对话，通过沟通与协商，了解师生的需求和关切，为保障其合法权益提供依据。转设后，要明确教职工的身份和待遇，确保其在新学校中的地位和权益。对于继续留在学校任教的教职工，要按照新学校的薪酬体系和福利待遇进行调整。针对教育需求方的顾虑，各级政府要积极了解学生的利益诉求，按照教育部颁布“老人老办法，新人新办法”原则，对于转设前的学生，保留转设前独立学院的学籍，照常颁布学历学位证书，保障其合法权益，消除其对转设后学籍等问题的顾虑，确保转设工作的顺利进行。

3.5. 做好舆论导向、促进社会公众认可

在当今信息时代，政府应充分利用网络工具，强化短视频与新闻报道在政策宣传和引导方面的作用。借助大众媒体以及学校组织的宣传小组，从内部和外部构建协同合作的机制，特别是在合并转设这一路径上，向教育需求方详细阐释独立学院转设过程中的具体情况。转设过程中始终坚守尊重客观事实的原则，秉持社会主义核心价值观的引导方向，致力于提升社会公众对转设政策的认可度，从而消除社会工作对转设政策的疑虑和抵触。同时，要消除那些不合时宜的旧时代观念，加强引导相关的事业单位以及企业扭转“唯学历”、“唯名校”的用人导向，充分保障职业院校毕业生的合法权益及平等竞争机会，才能从根本上打破社会公众对“职业”标签的误解，促进社会大众对转设工作的支持，为转设工作的顺利推进营造良好的社会氛围。

4. 结语

独立学院转设是我国高等教育改革进程中的一项复杂系统工程，其成功实施不仅关乎高等教育资源的优化配置，更涉及多方利益的协调与平衡。转设过程中，民办路径存在资本的经济考量与制度依赖；公办路径受制于地方财政承载力；职业大学路径则面临教师适应性障碍与公众认知偏差，各种问题相互交织。通过完善产权评估机制、强化办学水平与特色、加强与地方政府的统筹协调、保障师生合法的权益、做好舆论导向等，有效化解转设过程中的矛盾与阻力，稳步推进我国独立学院的转设工作。

参考文献

- [1] 李福华. 利益相关者理论与大学管理体制创新[J]. 教育研究, 2007(7): 36-39.
- [2] 蔡荔. 独立学院利益相关者和引入独立董事的必要性[J]. 边疆经济与文化, 2007(12): 150-152.
- [3] 李道先, 罗昆, 阙海宝. 转设背景下独立学院产权制度的困境与对策[J]. 中国高教研究, 2012(10): 76-79.
- [4] 阙明坤, 耿菊萍, 雷承波. 国有民办型独立学院转设的困境与对策[J]. 高校教育管理, 2021, 15(1): 59-68.
- [5] 原珂. 利益相关者视域下独立学院转设策略探究[J]. 理论探索, 2018(5): 85-94.
- [6] 阙海宝, 罗昆. 非正式制度视角: 独立学院转设政策执行分析[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2011, 38(2): 129-132.
- [7] 阙明坤. 我国独立学院转设现状分析及对策研究[J]. 教育研究, 2016, 37(3): 64-71.