

# 中国高等教育：以良法实现善治

□陈萍

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出，“法律是治国之重器，良法是善治之前提”。最好的法律说到底是对社会群体长期反复博弈中产生规范的承认和演化。《中国高等教育法》（以下简称《高教法》）于2015年和2018年两次修订，既是将高等教育改革中的良好理念、政策和体制以立法形式使其稳定化，更是修订不适应现阶段高等教育发展的相关条款，确保整部法律的整体性和协同性，以适应、保证和促进高等教育的发展。

## 中国高等教育的良法框架

第一，明确高校面向社会依法自主办学。目前从法律地位上来讲高校是事业单位，旧《高教法》第32条至第38条，规定高校在招生、设置调整学科专业、制定教学计划和选编教材、开展科学研究和社会服务、对外交流合作、设置内部组织结构和评聘人员职务及薪酬分配、资产管理使用等7个方面的自主权。这些自主权的行使，是高校履行自身职责的必要条件。但高校在具体办学过程中仍然裹足不前，直接原因是其办学自主权经验不足，深层原因是其“等、靠、要”思想并未消失，仍依赖统一计划管理。修订后，将第24条修改为“设立高等学校，应当符合国家高等教育发展规划，符合国家利益和社会公共利益。”将第44条修改为“高等学校应该建立本学校办学水平、教育质量的评价制度，及时公开相关信息，接受社会监督。”将第60条第一款修改为“高等教育实行以举办者投入为主、受教育者合理分担培养成本、高等学校多种渠道筹措经费的机制。”综合这三条修订条款，高校自主办学和自我监督得以有效增强；国家不再是高等教育投入的单一主体，鼓励社会举办和参与举办，高等教育主体多元化；明确高等教育属于公共产品或者是私人产品，受教育者负有分担费用的法定义务；高校可采取多种渠道的筹措资金，在保证教育教学质量达到国家规定的标准前提下，享有一定自主经营权。只有如此，高等学校才能真正具有法人资格，依法享有民事权利、承担民事责任。

第二，确立高校内部学术治理主导地位。在高等学校内部，存在着党委、校长、学术组织、教师、职工、学生等多元主体的复杂治理关系。旧《高教法》明确高校实行党委领导下的校长负责制，规定党委和校长各自的职权，明确了教职工代表大会、学生组织的职权以及教职工、学生的责任和权益等。然而，高校作为学术性社会组织，传授真理是其义不容辞的职责，学术自由是其拥有的特殊品格，应该坚持“学术立校”“教授治学”的理念。修订后的《高教法》通过第42条充实高校学术委员会的重要职能，明确学术委员会履行“审议学科建设、专业设置，教学、科学研究计划方案；评定教学、科学研究成果；调查、处理学术纠纷；调查、认定学术不端行为；按照章程审议、决定有关学术的其他事项”的职能，重新界定高校内部行政权力与学术权力的分工和配置，为完善学术治理

体系、提升学术治理能力、逐步确立学术权力主导地位提供了坚实的法律保障。

第三，接受政府监督并充分实现市场化。依法行政、遵循规律、科学管理是政府依法履责的具体体现，更是高等教育发展的必要条件。旧《高教法》规定，国务院统一领导和国务院教育行政部门主管全国高等教育工作，管理由国务院确定的主要为全国培养人才的高等学校；国务院其他有关部门在国务院规定的职责范围内，负责有关的高等教育工作。十八届三中全会提出，“要加快事业单位分类改革，推进公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化；创造条件，逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。”在此背景下，修订后的《高教法》通过第29条和第44条第二款，下放高等教育审批权，将设立、实施专科教育的高等学校改由省级政府审批，增强省级统筹，调动各省办教育的积极性。明确高校章程的修订，由教育部和省级教育部门审批，而非核准；界定高校和教育行政部门之间建立依法办学和依法监管的关系，教育部门只是高校的监管者，而非全权的管理者，相关审批程序必须引入第三方评估机制。《高教法》修订后，在法律上进一步确立高等教育的两极管理体制——国务院和地方各省，在强化省级高等教育统筹权的同时，引入省际发展模式 and 政策的竞争，广东省的高等教育政策已经逐渐产生示范性效应，在将来各省的政策对其他省的影响会逐步加强。新形势下的高等教育管理应当摆脱项目管理、重视分级分类管理，国务院和省、自治区、直辖市人民政府要依照高等教育法的规定，保证国家举办的高等教育的自主化和市场化。

当然，鉴于人类理性的有限性和法治自身的动态性，国家立法绝不可能解决高等教育中的所有问题。我国高等教育法治建设的重要特点之一就是，在强调运用法律手段调整、规范和解决高等教育领域发生的社会关系和问题时，并不排斥经济、行政、道德、教育等非法律手段。良法只能确立权利公平、机会公平、规则公平的制度，而要保证良法得到有效落实，必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，创新执法体制，建立科学决策、民主治理、权责统一、权威高效的高等教育治理体制，建设职能科学、权责法定、公开公正、廉洁高效的现代化高等教育体系。



资料照片

## 中国高等教育的善治路径

善治对内既可优化高校自治的内在逻辑，对外又可平衡多元主体的权力博弈，同时还可在校内外间保持必要的张力，进而营造和共生的善治生态。善治是我国推进高等教育治理体系现代化的逻辑目标与应然追求。“良法”是法治的价值标准和理性追求，“善治”是法治的运作模式和实现方式，“良法”与“善治”的有机结合，构成了高等教育治理的精神和精髓。

首先，明确高校章程法律属性，健全高校法人治理制度。现实中的每所高校都有其独特的历史传统、文化积淀和人才培养模式，维持并坚持这些宝贵遗产需要高校拥有各自专属的、独一无二的“办学大纲”。而高校章程正是高校法人存在的核心标志，是高校法人治理的“宪章”，旨在规范高校与政府、高校与社会，以及高校内部学术权力和行政权力的关系。2011年教育部发布《高等学校章程制定暂行办法》，在全国范围内有计划地指导高校章程建设，并以此推动建立公办高校法人治理结构。从2013年11月教育部核准发布中国人民高校等6所高校章程以来，全国112所“211工程”高校（含38所“985工程”高校，军事院校除外）章程全部完成核准发布工作。这是有效落实《国家中长期教育和发展规划纲要（2010—2020年）》的积极成果，推进中国特色现代高校制度建设进入新阶段。就我国目前体制而言，高校章程具有如下法律性质：它是政府与高校之间的行政合同，厘清高校与政府及其他组织的界限，明确政府与高校的权力和职责，明确高校办学自主权的范围；它是高校的治校总纲，是高校法人治理结构的制度载体，是高校最高决策机构和最高行政机构的运行规则，具体可能包括董事会会议规则、行政负责人管理制度、学术委员会工作程序、治理信息披露制度等。它是教育法的渊源之一，对政府、社会、高校法人、高校董事、管理人员等均具有法律约束力，为办学自主权的有效运作提供法律框架。

因此，高校章程应当将扩大和落实基层学术组织的自主权作为重要内容，集中笔墨调整高校高层与基层学术组织之间的权力关系，从而逐步形成“高校是通过学术和文化活动来传承优秀文化、培养专门人才、发展科学技术和直接为社会服务”的社会共识，从而行使其依章程自主管理的法定权利。

其次，推进党政学互动，建立效率公平兼顾的管理体制。善治既是高校整体全面而自由的成长过程，更是其内在价值与尊严的实现过程。高校作为管理公共资源的社会组织内部必然存在行政管理关系。而这种内部管理只有形成开放、互动的态势，才能保证多元权力健康运行，才能充分发挥各种权力的优势。党组织是高校坚持社会主义办学方向和党的领导的基本保障。高校党组织统一领导全校师生的思想政治工作、德育工作并监督学校行政权力和学术权力。高校党组织的性质决定其权力具有全局性、整体性和宏观性，因此，高校党组织只需发挥核心领导作用，掌握高校重大问题的决定权和全面领导权，加强制度建设，依法加强管理，推进民主建设，完善民主监督。在此基础上，协调高校学术权力和行政权力的并存状态。因为若以行政权力代替学术权力，则必将导致学术衰退，而若以学术权力代替行政权力，则必会造成管理低效。两者良性互动，才能促进学术繁荣，提高行政效率，改善高校内在品质。根据具体事务的性质，基于教师和行政部门各自的权力和决策的进行分工，重大事情决策需要全体人员的参与，根据决策地位不同，首要责任者，享有最终决定权。值此贯彻高等教育法和落实高校章程依法治校的最佳机遇，在坚持依法治校的前提下，建立完备自治的学校规章制度体系，完善学校内部治理体系，充分发挥校务委员会、学术委员会职能，走向利益相关者的相互制衡和共同治理，尊重教育教学客观规律、提高高校管理效率、增强高校决策科学性，进而调动广大教师的主动性、积极性

和创造性，创新科学管理模式，形成自我调节、和谐共生的民主协商机制和权力生态系统。

最后，坚持依法行政，政府监管权和办学自主权再平衡。一般而言，高校自主是以节源增效为主旨的政府分权在高等教育领域的推进和演绎，政府分权的取向决定了高校自主的市场本位，然而，真正落实中国高校的办学自主权，毫无疑问，其关键还在政府，政府分权仍是高校自主的必要条件。重新梳理政府与高校的关系，使合作、共治、平衡成为治理中高校自主的价值选择，是提升中国高校的学术自主性，落实中国高校自主权的出路所在。对此，中共中央、国务院在《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》明确承诺，“经过坚持不懈的努力，到2020年基本建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。”总体来看，修订后的《高教法》对政府在高等教育改革中的权力有所限制。伴随着我国高等教育立法的精细化，“法无授权不可为、法定职责必须为”应当逐步成为各级政府部门主动清权、减权、制权的行动自觉。新阶段政府对高校的监管权应严格限制四个领域：一是规划引导，即根据经济社会发展、人口变化、行业发展、人才需求、国家和地方的发展规划，整体规划与系统优化高等教育和现代职业教育的布局；二是资源配置，即政府应当向公立高校投入资金，并根据时期、地区和高校的不同而确定合理配置比例。三是科学评估，即政府对高校财政资金的使用方法、使用目标是否合理合法，引入第三方进行科学评估，公开评估结果，并根据评估结果积极进行奖励和引导，促使高校之间公平竞争，提升高校办学水平，促使更多高校向一流高校发展；四是规范监管，即政府在现代高校制度背景下，对关涉国家公共事务或者公共利益的事项，运用法治思维和法治方式，进行适度监管，把改革方案的含金量充分展示出来，让人民群众有更多获得感。

（作者单位：上海立信会计金融学院法学院）