



# 中国教育科研参考

2016年第15期

总第(385)期

中国高等教育学会编

2016年8月15日

## 目 录

### 13处修订背后的教改新期待

——教育部政策法规司司长孙霄兵解读新修订教育法.....《中国教育报》(02)

### 以法治引领和推动高教改革

——中国政法大学副校长马怀德解读新修订高等教育法.....《中国教育报》(04)

### 大学治理的重要保障

——兼评《中华人民共和国高等教育法》的修改与完善.....湛中乐(06)

### 大学治理的法治与自治之维

——写在《中华人民共和国高等教育法》修改之际.....王敬波(12)

《高等教育法》的制定、完善及未来面向.....包万平 李金波(17)

《高等学校学术委员会规程》的突破与展望:文本分析的视角.....汪 洋 龚怡祖(24)

“行政主导”到“学术为本、权利公职”

——从《高等学校学术委员会规程》看中国高校治理结构.....张 胤 武丽民(30)

**编者的话:**教育立法是推进教育法治建设的必要保障。在教育法治建设过程中,一方面要对滞后的、不合理的法律条款进行修改与完善,另一方面要对当前法律未涉及的领域与范围进行立法规范,双管齐下,才能保证依法治教和有法可依。对教育领域法律进行“一揽子修改”是此次《教育法》《高等教育法》修订的亮点,通过《教育法律一揽子修订草案(征求意见稿)》,《民办教育促进法》《教师法》也将随之进行修改和完善。随着《高等学校学术委员会规程》的制定,《职业教育法》修订草案的起草完成,各高等学校大学章程的发布,我国高等教育领域法治化建设向纵深发展,为此,本刊以高等教育法治建设为选题,集中选编若干文章,供读者参阅。

主 编:王小梅 本期执行主编:范笑仙 责任编辑:聂文静 李 璐  
地 址:北京市海淀区文慧园北路10号中教仪楼中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部  
邮 编:100082 电 话:(010)59893297  
电子信箱:gaoyanbianjibu@163.com  
网 址:www.hie.edu.cn(中国高等教育学会——学术观点栏目)

# 13处修订背后的教改新期待

——教育部政策法规司司长孙霄兵解读新修订教育法

中国教育报

如果时间可以位移，2014年的河南高考替考案和辽宁本溪高中87名体育加分生事件若发生在今年，会是怎样的结局？

6月1日起正式实施的新教育法将会明白无误地开出一张这样的“罚单”——涉事考生将会面临被取消考试成绩、停止参加考试1年以上3年以下的处罚，同时对参与组织、帮助作弊者给予罚款、行政拘留；对疏于管理的教育行政部门、考试机构负责人员给予处分，甚至追究刑事责任等相应处罚。

在此次新颁布实施的教育法中，类似这样的修订共有13处。这部有着13处修订的新教育法，究竟改了些什么？13处修订的背后，折射出什么样的时代精神和价值取向？就这些疑问，教育部政策法规司司长孙霄兵接受了中国教育报记者的专访。

## 每一处修订都体现了法治思维

作为此次教育法修订的亲历者和见证者，孙霄兵认为，此次修订充分体现了党的十八大和十八届三中、四中、五中全会对教育的新要求，贯彻落实了国家教育规划纲要的有关决策部署，反映了教育改革发展新实践和人民群众的新期待，也回应了教育领域的热点问题，同时还吸收了学术界、教育实践领域的研究和实践成果。

比如，此次修订完善了教育方针和培养目标，提出了现代国民教育体系、教育现代化、双语教育、继续教育、教育信息化、国际化人才等一系列新的重要教育法律概念，明确了国家及各级政府促进教育公平、普及学前教育、推进教育信息化等方面的职责，明确了多种教育领域违法行为的法律责任，等等。

“13处修改，每一条都经过充分讨论、反复斟酌，每一处都是非常重要的。教育法的这次修订，是我国教育法治建设史上的一个重大事件。”

孙霄兵说，此次修订将第五条修改为“教育必须为社会主义现代化建设服务、为人民服务，必须与生产劳动和社会实践相结合，培养德、智、体、美等方面全面发展的社会主义建设者和接班人”，同时将第六条修订为“教育应当坚持立德树人，对受教育者加强社会主义核心价值观教育，增强受教育者的社会责任感、创新精神和实践能力”。

在孙霄兵看来，这两条修改切中了教育实践中的核心问题，就是进一步丰富和明确了教育方针，回答了在新的历史时期，教育培养什么人、怎样培养人的问题。如第五条教育方针的表述中增加了“为人民服务”“社会实践”，并在“德、智、体”后增加了“美”，第六条中增加了“教育应当坚持立德树人，对受教育者加强社会主义核心价值观教育，增强受教育者的社会责任感、创新精神和实践能力”，将“法制”改为“法治”。

“这些修改，集中体现了党中央对教育的要求，突出了社会主义教育制度的人民性，突出了社会实践和美育在教育中的作用，特别是将美育提升到与德智体相同的地位，强调了立德树人的根本任务，将社会主义核心价值观教育明确作为教育的重要任务。”孙霄兵说，“同时，针对教育领域存在重知识轻实践、学生创新能力不足等问题，新教育法强调了培养受教育者的社会责任感、创新能力和实践精神，体现了教育新的目标、方向和方式、实现途径，具有很强的针对性和时代性。”

## 社会关切之所在即是新法修订之处

不回避教育改革中遇到的热点和难点问题、及时回应社会期待，是此次教育法修订的特点之一。

比如，新教育法将第十一条第一款修改为“国家适应社会主义市场经济发展和社会进步的需要，推进教育改革，推动各级各类教育协调发展、

衔接融通，完善现代国民教育体系，健全终身教育体系，提高教育现代化水平”。

对于这种修改，孙霄兵认为，这些都是新教育法紧扣教育发展的关键点、对社会关切的教育热点问题的正面回应。第十一条不仅增加了国家促进教育公平的内容，也提出了各级各类教育协调发展、衔接融通以及“现代国民教育体系”“终身教育体系”和“教育现代化”等理念，这些修改适应了国际教育发展新趋势，完善了我国教育体系，对今后一段时间的教育改革发展具有重要引领作用。

以社会广泛关注的教育公平为例，习近平总书记曾提出，要“努力让13亿人民享有更好更公平的教育”，党的十八届三中全会决定也提出“大力促进教育公平，逐步缩小区域、城乡、校际差距”。

“此次把教育公平明确写进了教育法，使教育公平从一种政治要求转化成为一种法律要求，落实为国家责任。”孙霄兵说，“这就要求国家要保障公民公平的受教育机会，要合理配置教育资源，注意向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小教育差距，促进教育均衡发展。这是此次修法的一大亮点。”

此外，新教育法有关学前教育、构建终身学习框架以及提高教育经费使用效益等若干新修订处，在孙霄兵看来，也是影响深远的修改。特别是教育法把学前教育作为国家基本教育制度，确立了学前教育的重要地位，强调了加快普及学前教育、构建学前教育公共服务体系的目标任务，明确了政府发展学前教育的职责，为下一步大力发展学前教育提供了有力的法治保障。

此次修订将第二十五条改为第二十六条，增加一款，作为第三款“国家举办学校及其他教育机构，应当坚持勤俭节约的原则”。同时，将第三款改为第四款，修改为“以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办的学校及其他教育机构不得设立为营利性组织。”

对于这样的调整，孙霄兵解释说，针对一些贫困地区教育经费依然较紧张而一些地方存在铺张

浪费、重复建设等问题，教育法修正案增加了国家举办学校及其他教育机构，应当坚持勤俭节约的原则，目的在于进一步明确政府举办学校应以促进教育公平为根本任务，保证教育财政投入充分发挥作用，提高教育经费的使用效益。

“本条一个重要的修改就是，删除了第三款‘任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构’的规定。这一修改从法律上取消了对举办营利性学校的限制，对于落实民办学校分类管理改革原则，促进民办教育形式创新和多元化发展、满足人民群众多样化的教育需求具有重大意义，体现了我国教育举办体制的重大调整。”孙霄兵说。

孙霄兵介绍说，为了堵住公共资源参与营利性办学的“后门”，教育法修订中对此专门明确：“以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办的学校及其他教育机构不得设立为营利性组织。”

### **处置违法办学和考试作弊将于法有据**

近年来，考试作弊、学校或其他教育机构违规招生屡见报端，引发社会广泛关注。此次修订从法的层面专门对学校的办学行为进行了规范——新教育法第七十六条修改为“学校或者其他教育机构违反国家有关规定招收学生的，由教育行政部门或者其他有关行政部门责令退回招收的学生，退还所收费用；对学校、其他教育机构给予警告，可以处违法所得五倍以下罚款；情节严重的，责令停止相关招生资格一年以上三年以下，直至撤销招生资格、吊销办学许可证；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任”。

对于违规办学、违规招生等违法行为，新教育法明显加大了打击力度。孙霄兵说，新教育法对非法招生、制售假冒学位证书、学业证书等违法行为的法律责任都进行了修改和完善。比如，针对实践中违法招生的主体是学校或者教育机构，但原教育法的法律责任中缺乏对单位处罚的问题，新教育法增加了对学校和教育机构的处罚，并增加了有关刑事责任的规定。同时，考虑到原教育法主要针对（下接第5页）

# 以法治引领和推动高教改革

## ——中国政法大学副校长马怀德解读新修订高等教育法

### 中国教育报

新修订的简称高等教育法6月1日起正式实施。新法在高等教育办学方针、人才培养、高校设立、学术委员会职责、评价制度、经费筹措等方面，做了7处修订。为什么要做这些修订？这些修订将对高等教育带来哪些影响？就这些疑问，中国政法大学副校长马怀德教授接受了中国教育报记者专访。

自1999年1月1日至今，高等教育法已经施行17年，在这17年里，中国高等教育发生了翻天覆地的变化，无论是高等教育的规模、质量、教育管理体制、大学治理结构，还是人民群众对高等教育的需求，都发生了改变。

“在这样的大背景下，要发挥法治的引领和推动作用，深化高等教育改革，提高高等教育质量满足人民群众的需求，高等教育法应该修改和完善。”在马怀德看来，高等教育法涉及内容很多，从修改的内容来看，此次修改有非常强的现实针对性，是根据高教的现状和问题，针对当前的急需和特殊要求进行的修改。

#### 明晰培养什么人怎样培养人

马怀德将此次修订的7个法律条文归纳为5类。第一类是对高等教育方针和任务做了补充和完善。

高等教育法第四条，将基本方针增加三部分内容，一是增加“为人民服务”，二是增加了要“和社会实践”相结合，三是受教育者发展内容方面增加“美”。

“这样就比较完整了。”马怀德表示，从高等教育发展现状来看，首先，要引导培养学生树立人民利益至上的观念，从教育的价值理念来讲，所以增加“为人民服务”；从培养内容上来看，应用型人才在人才培养结构中占有重要比重，他们必须要与社会需要相适应，要增加“和社会实践”相结合；在培养规格上，美育也很重要。

与之相关的是，第五条关于高等教育的任务，在人才培养目标中，增加“社会责任感”的要求。“这是非常必要的，人才培养要以德为先，立德树人最重要的内容就是社会责任感，此次修改符合现代教育观和高等教育发展导向，也符合问题导向。”马怀德说，现在培养的不少人才缺乏社会责任感，这是需要引导的。

#### 下放设立高校审批权限

此次修订内容第二类是高教管理体制的改革和完善。高等教育法第二十九条第一款，将设立高等学校的审批权一分为二，分类审批，以放权为主，规定设立实施本科及以上教育、专科教育的高等学校，分别由国务院教育行政部门、省级人民政府审批。

为何要将审批权下放？在马怀德看来，简政放权、放管结合、优化服务，是新一届政府深化改革、开创新局的施政策略，也是今后一个时期深化职能转变工作的“着力点”。

“之前的教育管理体制权限比较集中，对设立高校的授权，也不是特别明确。此次教育行政审批权下放，符合简政放权的要求，有利于释放市场的活力，激发设立高校的社会意愿，对促进高等教育的发展，用市场的方式和社会资源力量推动高等教育发展具有重要意义。”马怀德表示。

第二十九条第二款明确，审批高等学校的设立，将应当“聘请”改为“委托”由专家组成的评议机构评议。马怀德认为，这也是政府职能转变的体现，让专家组成的评议机构有了更明确的权限范围。

#### 强化高校学术委员会作用

新法修订的第三类内容是在高等学校的组织和活动方面，细化和明确高校学术委员会的职责，第

四十二条明确学术委员会有5项职责。

“之前也有规定，但比较简单，此次明确规定学术委员会有5项职责，其中，审议学科、专业设置，教学、科学研究计划方案，以及评定教学、科学研究成果，这两项是之前就有的，这次增加调查处理学术纠纷、调查认定学术不端行为，以及按照章程审议、决定有关学术发展、学术评价、学术规范的其他事项等3项职能，其中最后一项是兜底条款。”马怀德介绍说。

为何要明确学术委员会职责？在马怀德看来，这是为了适应高校内部治理结构的需求，也是高校内部治理结构改革成果的体现。

“教育规划纲要实施之后，高校在进行内部治理结构的改革和探索，一个重要方面就是强化教授治学，分清楚高校内部几类不同的权力和责任，强化学术委员会履行学术职责，比如，学术不端问题，处理学术纠纷，就是专业和学术问题，由学术委员会履行职责，更能体现教授治学，增强教授的使命感、责任感，调动教授在内部治理体系中的作用。”马怀德表示。

### 完善高等教育评估体系

改进高等学校评价模式，完善高等教育办学水平和质量评估体系，是此次修订的第四类内容。第四十四条明确，高校应建立本校办学水平、教育质

量的保障与评价制度，教育行政部门负责组织专家或者委托第三方专业机构对高等学校的办学水平、效益和教育质量进行评估。

马怀德表示，这就明确了学校在办学水平、教学质量评估方面的权限，同时，还规定要及时公开相关信息，接受社会监督，这有利于高等教育办学水平和质量的提升。

此外，此次修订还在高等教育投入机制和营利问题上有了制度性突破。第六十条，对教育经费机制进行调整，明确举办者、学生、学校三方都要付出和投入，要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。

为了与民办教育促进法修订相衔接，第二十四条删除设立高等学校，不得以营利为目的的内容。马怀德表示，这也意味着国家财政将主要关注普及教育、义务教育，其他的教育领域将慢慢引进一些社会资本，向社会化方向发展。高校投入是多元的，办学形式也应当多元。今后，营利类高校就要按照企业的方式进行运行和管理，其属性、定位及责任更加明晰。

（记者 万玉凤 柯进 北京5月31日电）

（原文刊载于《中国教育报》2016年6月1日第4版）

（上接第3页）具有颁发学位、学业证书资格的学校及教育机构违法颁发证书的情形规定了法律责任，而实践中还存在没有颁发学位、学业证书资格的单位和人员非法制造、销售、颁发证书的违法行为，如假冒“洋文凭”等。

值得关注的是，此次修法对于过去一直想重罚惩治但于法无据的考试作弊行为，有了明确规定。

“在目前制定《考试法》条件不成熟的情况下，这次修改教育法加大惩治考试作弊行为的力度，在‘法律责任’一章中明确对考生作弊可以取消考试成绩、停止参加考试1年以上3年以下；对组织、

帮助作弊者给予罚款、行政拘留；对疏于管理的教育行政部门、考试机构负责人员给予处分，甚至追究刑事责任等。”孙霄兵认为，这一修订，为严肃打击考试作弊行为提供了法律依据。特别是《刑法修正案（九）》将严重考试舞弊行为纳入刑事处罚范畴，新增了组织作弊罪、替考罪等，“这样，教育法修正案和刑法修正案有关内容可实现相互衔接，形成打击考试违法行为的合力”。

（记者 柯进 万玉凤 北京5月31日电）

（原文刊载于《中国教育报》2016年6月1日第4版）

# 大学治理的重要保障

## ——兼评《中华人民共和国高等教育法》的修改与完善

湛中乐

### 一、大学治理与依法治教

“治理”无疑是当今社会改革中的一个热门词汇。党的十八届三中全会以来，推进国家治理体系和治理能力现代化成为全面深化改革的总目标，国家、政府和社会各个层面都进行着一场围绕着“简政放权”“依法治国”展开的治理变革。相应地，作为重要的社会组织的大学，如何提高大学的治理体系与治理能力，实现从“管理”到“治理”的转变，是一个颇为关键的问题。与管理体制相比，大学治理理念更加强调多元主体对大学共同的治理，即通过一种共治的路径，最终实现大学善治的目标。

“良法”是实现“善治”的前提。大学治理与依法治教，是高等教育领域深化改革的“双轮驱动”，不可偏废。通过优化大学内部治理与外部治理结构，提升大学的治理能力，建立现代大学制度；通过依法治教，来构建于法有据、科学合理的大学治理体系，全面提升高等教育质量。

1. 完善大学治理结构、提升治理能力是高教领域深化改革的主要目标。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)明确提出要全面提高高等教育质量，加快建设一流大学和一流学科，主要从以下5个方面着手：第一，改革人才培养体制，更新人才培养观念、创新人才培养模式、改革教育质量评价和人才评价制度；第二，建立现代大学制度，按照政校分开、管办分离的要求，落实和扩大学校办学自主权，优化大学的治理结构，特别是探索建立学术委员会、董事会等机制；第三，改革办学体制，大力支持民办教育的发展；第四，改革当前的教育管理体制，促进管办评分离，加大省级政府对区域内各级各类教育的统筹，实现教育领域的简政放权，积

极培育教育中介组织及专业教育服务机构；第五，完善高等教育投入机制，实行以举办者投入为主、受教育者合理分担培养成本、学校设立基金接受社会捐赠等筹措经费的机制。

《教育规划纲要》出台后，高等教育领域的改革不断深入，2015年高等教育毛入学率已达40%，超过中高收入国家平均水平。为了推进大学治理结构的完善和治理方式的转变，中央全面深化改革领导小组第15次会议审议通过了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》。其中特别强调，要完善大学内部治理结构、健全以学术委员会为核心的学术权力结构，健全第三方评价机制和办学成本分担机制等。

2. 全面推进依法治教是高教领域深化改革的重要手段和有力保障。首先，完善高教领域的法律法规是依法治教的根本前提。按照全面实施依法治国基本方略及《教育规划纲要》的要求，应当加快教育领域法律法规的修订，本次教育法律“一揽子修改”即是最重要的体现。其次，深化“放管服”改革(简政放权、放管结合、优化服务)、依法行政是依法治教的助推动力。各级教育行政主管部门在简政放权的同时，应当积极履行教育职责，探索建立合理的教育行政执法体制，落实行之有效的教育问责机制。再次，全面推进依法治校是依法治教的实现方式。在各个大学普遍制订大学章程、不断完善大学规章制度的同时，应当尤其重视建立大学章程和校规的实施监督机制，特别是引入第三方专业评价，关注章程的效力。最后，健全符合法治原则的教育救济制度是依法治教的最后屏障。应当不断思考如何实现校内申诉制度与行政申诉制度、教育行政复议与教育行政诉讼制度的有效衔接，使得这些制度摆脱目前的困境，真正成为保护学生和教师权

利的有效途径。

## 二、《高等教育法》修改的背景与过程

《中华人民共和国高等教育法》(简称《高等教育法》)自1999年施行至今,许多方面已经滞后于教育实践的快速发展,不符合现代大学治理的理念与制度要求。

1. 我国高等教育立法体系与结构较为滞后,不能适应规模日益壮大的高等教育发展需求。一方面,原有的《高等教育法》法律条文较少,规定也颇为粗疏,存在大量的立法空白,许多原本应当由法律规定的事项,只能以大量的行政法规、规章和政策文件来予以规范;另一方面,立法的滞后导致高等学校内部和外部治理结构不清晰,高等学校内部和外部法律关系无法理顺。

2. 原有《高等教育法》的规定存在若干不合理之处。如,“高等学校的设立不得以营利为目的”的条款极大地束缚了民间办学的活力,严重阻碍了民办教育的发展,应当予以修改;高校学术委员会“审议学科、专业的设置,教学、科学研究计划方案,评定教学、科学研究成果等有关学术事项”的条款,没有确立学术委员会作为校内最高学术机构的决策地位,不利于学术委员会功能的充分发挥。

3. 教育的信息化与教育的国际化为高等教育的发展提供了新的机遇和挑战,目前我国的高等教育核心竞争力不足,原有的《高等教育法》已经不能全面适应新的大学治理模式与建立现代大学制度的要求,亟待改进。为更好地实现《教育规划纲要》的目标、引领教育改革与发展,真正建设一批世界一流大学 and 世界一流学科,培养更多的高等教育人才,在《高等教育法》实施十余年后,关于高教法修改的建议开始启动。

在本次修法的过程中,教育领域法律“一揽子修改”的形式贯穿始终。2012年7月27日,教育部报请国务院审议《教育法律一揽子修订建议草案(送审稿)》,建议对《中华人民共和国教育法》《高等教育法》《中华人民共和国教师法》和《中华人民共和国民办教育促进法》四部法律进行统筹修订。在同教育部反复研究、修改及征求意见后,

2013年9月5日,国务院法制办公室发布了关于《教育法律一揽子修订草案(征求意见稿)》公开征求意见的通知,就4部法律的修改向社会公开征求意见,并在其后的说明中明确了此次修法的主要目标,包括:“完善教育基本制度,促进教育现代化建设”;“完善民办学校管理制度,探索分类管理”;“完善高校管理制度,推动现代大学建设”;“完善教师管理制度,加强教师队伍建设”;“完善法律责任,增强可操作性”;等等。在此过程中,全国人大法工委、教科文卫委员会还多次赴全国各地调研,多方面听取关于法律修改的意见。

经国务院第77次常务会议讨论通过后,2015年8月24日,《教育法律一揽子修正案(草案)》首次列入全国人大常委会会议议程,正式进入了立法程序,教育部部长袁贵仁对《草案》作了说明。在对草案的二审稿进行了分组审议之后,2015年12月27日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议以141票赞成、6票反对、12票弃权的表决结果,通过了《关于修改〈中华人民共和国高等教育法〉的决定》,并自2016年6月1日起施行。

## 三、《高等教育法》修改的内容与评价

此次修法涉及《高等教育法》的七个具体条文,全面涵盖了高等教育的方针与任务、高等学校设立的目的与审批权限、高校学术委员会制度、高等教育质量评估以及高等教育投入机制等关键问题,可谓是亮点颇多,但许多方面仍然值得关注和反思。

### (一)《高等教育法》修改的内容解析

1. 高等教育的方针与任务。《高等教育法》第四条、第五条是关于高等教育方针和任务的总括性规定。与之前相比,第四条增加了“高等教育必须为人民服务”以及“与生产劳动和社会实践相结合”的内容;第五条关于高等教育任务的表述,在原有的“培养具有创新精神和实践能力的高级专门人才”之外,还增加了“社会责任感”的要求。这两处修改,与《教育法》第五条、第六条的修改一致,均着力于德育和公民意识培育的目标,同时力

图改变产学脱离的现状，强调对学生学习能力、实践能力、创新能力的全面培养，推进产学研用结合，增强大学服务社会能力。本条的修改体现了教育改革以人为本、全面实施素质教育的时代主题，具有重要的意义。

2. 高等学校设立的目的。教育的公益性并不意味着绝对不能以营利为目的。《高等教育法》第二十四条是本次修法的重大突破之一，突破了“高等学校的设立不得以营利为目的”的限制，亦即，除国家和社会公共利益外，不得因民办学校的营利目的而限制其设立，这是对原有法律规定对民办学校不合理限制的纠正，也与《教育法》第八条的修改相契合。这一修改，是《教育规划纲要》“积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理”的切实体现，使得民办教育得以突破“不得以营利为目的”的制度藩篱，有利于激发民办学校的活力，形成多元化的教育格局。本条的修改也为未来《民办教育促进法》的分类管理体制探索预留了法律空间。

3. 高等学校设立的审批权限。《高等教育法》第二十九条是关于高等学校设立审批权的修改。“设立实施专科以下高等学校”，不再须经国务院审批，可由省级人民政府直接依职权审批，报教育部备案。本条的修改，明确体现了加强省级政府教育统筹的改革导向。省级政府主管地方高等教育，有利于契合地方高等教育体制的实际，合理优化教育资源配置，提升地方教育行政决策的科学性和有效性，提升管理水平和办学质量，这也是中央教育行政部门进一步转变职能、简政放权、加强宏观调控的重要体现。

同时，本条修改对原有“对不符合规定条件审批设立的高等学校和其他高等教育机构，国务院教育行政部门有权予以撤销”的规定进行了合理的删除。这主要是由于，按照“谁审批、谁监管”的一般行政法治原则，撤销违法审批的有权机关应当为原审批机关，当其不作为时，应由其上级领导机关纠正和督促，这一行为宜规范为其“义务”而非“职权”，无需立法的专门规定。

4. 高校学术委员会制度。学术委员会制度是现

代大学治理中的一种必要的、关键的制度设计，是保障学术自治的最主要制度，是实现学术自治的最重要载体，但在我国却长期处于缺位状态。2014年3月5日开始施行的《高等学校学术委员会规程》，是首部关于学术委员会制度建设的部门规章，从功能定位、组成规则、职责权限及运行制度等方面对学术委员会制度予以规范。《高等教育法》第四十二条的修改，是对上述规章的确认与巩固，明确了大学学术委员会具有“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”及“按照章程审议、决定有关学术发展、学术评价、学术规范的其他事项”等重要职能。与原来的法律规定相比，修改后的第四十二条的规定更为详尽，具有更强的可操作性，也更符合教育客观规律。这一修改有助于彻底解决学术腐败、学术泡沫等现象，推进教育综合改革的深入，不断完善学术治理体系，持续提升学术治理能力。

5. 高等教育质量评估。《高等教育法》第四十四条是关于高等教育质量评估制度的修改与完善。一方面，高等学校应当自主“建立本学校办学水平、教育质量的评价制度”，并且及时公开相关的信息，接受社会监督；另一方面，高等学校还要接受教育行政部门组织的专家或委托的第三方专业机构对其进行的教育质量评估，评估结果也必须向社会公开。这一修改意味着，高教领域不仅应当坚持政校分开、管办分离，还必须实现“管办评”三方分离。这是《教育规划纲要》中关于建立专业评价组织、鼓励专门机构和社会中介机构进行专业评价的具体法律保障，有助于最终建立起科学的高等教育质量评估体制。

6. 高等教育投入机制。《高等教育法》第六十条，改变了原有“以财政拨款为主、其他多种渠道筹措高等教育经费为辅的体制”，代之以“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”。教育需要大量的经费投入，除政府财政投入外，社会投入也是高等教育投入的重要组成部分。本条的修改，一方面强调了

受教育者的合理分担，可能会助推学费标准的提高；另一方面为社会资源进入高等教育领域开拓了入口，有利于鼓励和引导社会力量捐资、出资办学，提升社会办学的积极性，最终实现保障办学经费稳定、逐步增加教育投入的宗旨。

## （二）《高等教育法》修改的评价与反思

统观以上条文的表述，本次《高等教育法》的修改有以下方面值得关注和反思：

1. “一揽子修法”模式充分考虑了立法的系统性和衔接性，有利于统筹教育法律制度，保持法律的协调统一。教育领域法律进行“一揽子修改”，可谓是本次修法中的亮点。实际上，这种修法模式体现了教育体制改革的系统性思维，有助于减少“法律打架”现象。教育体制的完善，必须考虑到相关制度之间的系统性、衔接性和可操作性。一方面，《高等教育法》第四条、第五条与《教育法》第五条、第六条的修改相一致；另一方面，“一揽子修法”不代表“一揽子通过”，《教育法》和《高等教育法》的修改草案已经基本达成了共识，具有较强的针对性和可操作性，并已出台；而有关《民办教育促进法》的修改意见，尚存在较大的争议，特别是有关民办学校分类管理改革的过渡办法等问题，有待于进一步的深入研究，因此至今尚未提交表决。即使如此，也并不能否定“一揽子修法”的必要性。

2. “不得以营利为目的”条款的删除，是对一直颇具争议的《民办教育促进法》第五十一条“合理回报”条款的回应，有助于推进民办大学分类管理制度的制定，也为《民办教育促进法》今后的修改拓展了空间。从本条的修改来看，目前举办以营利为目的的民办大学已经具备了合法性，但是尚且缺乏更为具体、切实可行的制度设计，需要通过《民办教育促进法》的修改予以完善。《教育规划纲要》指出，应当对营利性大学和非营利性大学进行分类管理，在多个方面施行有差别的扶持政策。从《民办教育促进法》未来的修订来看，本条的“分类管理”包含了“分类发展”“分类支持”及“分类收费”三个层面的内容，营利性与非营利性

的民办学校在法人登记制度、优惠政策、收费管理方式等方面应当差别对待。相应地，《民办教育促进法》的相关条款也应当进行及时的修改。

3. 《高等教育法》第二十九条虽然将专科以下高校的设立权授予了省级政府，一定程度上加强了省级政府的教育统筹权力，但远未达到《教育规划纲要》提出的应当“完善以省级政府为主管理高等教育的体制”的要求。实际上，在《高等教育法》修改的过程中，学界曾建议将本科高等院校的审批权也下放给省级政府，国家保留硕士学位、博士学位的审批权，但这一建议并未在本次修法中予以采纳，有关学位制度的改革显得较为保守。

4. 有关学术委员会的条款，与《高等学校学术委员会规程》的制度设计还相距甚远。对学术委员会职能列举，有助于增强法律的可操作性，改变当前学术委员会制度空置的局面。但是与《北京大学章程》等若干已经明确规定“学术委员会是校内最高学术机构”的大学章程相比，国家法律没有明确“学术委员会作为校内最高学术机构，统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权”，这可能会导致学术委员会与大学其他权力机构的职权界定不清，为学术委员会制度的改革和施行带来障碍，模糊了学术委员会在管理学术事务方面的最高地位。毕竟，从目前的法律规定来看，“党委领导下的校长负责制”与学术委员会制度之间，仍然可能存在难以调和的矛盾。

5. 关于大学评估制度的修改，虽有助于推进《教育规划纲要》中提出的教育质量专业评估制度，但“教育行政部门负责组织专家或者委托相应的机构”的规定，意味着法律仍为行政部门组织评估留有制度空间，是长期以来我国行政评估制度的遗留。由于政府与大学之间对于教育质量信息的不对称，科层机制的方法在高等教育质量管理方面有其天然的局限性。随着经济社会的发展和未来教育环境的成熟，按照“管办评三方分离”的基本原则，应当进一步修改和完善第三方专业评估制度。如何构建一个真正的“政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界依法参与和监督评价”的大学治

理体系，其中的一个关键环节，就是应当保持第三方评估机构的专业性和独立性。但是，到底应该由何种组织或机构承担教育评估的重要任务，对教育评估机构法律属性应如何界定，其究竟属于行业组织还是专业机构，以及如何将国外高水平评估机构纳入国内高等评估领域等问题，目前的法律都语焉不详。此外，还应当建立和完善大学自主评价其教育质量的相关制度，并及时向社会公开。

6. 《高等教育法》第六十条关于高等教育投入机制的改革，有利于引导社会资本捐资办学、保障大学的办学经费不断增长，但可能无法解决目前大学办学经费自主权面临的困境。“高校大学法人财产权”的概念在我国一直颇具争议，这使得大学许多时候难以自主使用划拨的办学经费，经费“戴帽”下达的情况屡见不鲜。搁置对公立大学法人财产所有权的争议，当前应当坚持“自主使用、强化监督”的原则，保障大学对其经费的占有权和使用权不受行政机关和其他组织、个人的侵害，同时改革目前大学经费的管理体制，强化对办学经费的监督制度，这对于保障大学的办学自主权尤为重要。

#### 四、高等教育法治建设的未来展望：建立和完善现代大学制度

建立现代大学制度，是《高等教育法》实施中的关键问题与核心目标。通过治理改革超越传统管理，解决高等学校的行政化问题是一条可能的改革出路。这就需要，一方面通过自治充实大学的权力，使得大学能够办出特色、办出活力，另一方面通过法治推动大学办学自主权的行使，将自治与法治相结合是建立现代大学制度的根本途径。

1. 建立和完善现代大学制度的“自治”面向。通过深入的综合改革实现大学自治，不断扩大大学的办学自主权。自治性是学术的根本属性，这种“自下而上”的教育综合改革，以自治的方式对法治作出回应，有助于在根本上推进现代大学制度的建立。

改革是问题倒逼而生，又在不断解决问题中深化。党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，教育领域也继

而提出“要围绕教育治理体系建设、教育治理能力提高，深化教育领域综合改革”。若干大学先后出台了综合改革方案，真正加快建立现代大学制度的步伐，其中最重要的就是要完善我国大学的内部和外部治理结构，即如何通过改革实现校内外多重权力、多个利益相关主体之间的平衡。从几所大学的综合改革方案来看，均涵盖了现代大学制度建设、人才培养机制、科研体制、师资人事制度、资源配置体制、党政管理体制与服务改革等多个方面，但同时也体现出自身特色。如北京大学的综合改革方案就结合自身的情况，设计出一套切合实际的“师生治学”模式：在学术委员会中设立学术代表，参与学术事项的决策，行使学术权力；同时，将学术权力划分为学术立法权、学术评定权、学术审议权以及学术拒绝权四个维度，予以具体的规制；此外，还提出要改革研究生招录体制与学位授予方式等，逐步废除僵化的学术管理体制，不断扩大学术主体的学术自治权，增强学术活力。

2. 建立和完善现代大学制度的“法治”面向。通过将“国家法”与“校内法”结合，共同推进大学的法治建设，实现全面的依法治教。依法治教，是依法治国的题中之义。《教育规划纲要》第二十章专门提出要“推进依法治教”，2012年，教育部发布了《全面推进依法治校实施纲要》，积极推进依法治教的开展。自十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》颁布以来，教育领域的法治建设更是步入了一个新的阶段。按照《教育规划纲要》的制度设计和现实需求，建立和完善现代大学制度，至少应从以下4个方面实现依法治教：

一是继续完善教育法律体系。目前我国已经初步形成了以8部教育基本法律、16部教育行政法规为主体，若干地方性法规和规章，以及大量的教育规范性文件为架构的教育法律规范体系。仅仅完善《教育法》和《高等教育法》等基本法律，远不能达到教育领域“有法可依”的要求，《民办教育促进法》《教师法》《学位条例》《职业教育法》《普通高等学校学生管理规定》等法律法规规章中

与建立现代大学制度不相适应的条文应尽快修改；此外，国家教育考试制度、教育督导和教育评估制度、校园安全、家庭教育等多个领域都存在着“无法可依”的困局，亟需教育立法的完善。除以上“硬法”外，广泛存在的教育“软法”也是教育法律体系的重要组成部分。大学治理的过程，一定意义上说，也是大学章程实施的过程，也是大学章程规制大学治理的过程。各个大学在制定并颁布大学章程后，应当进一步关注章程的实施和效力问题，使得大学章程能够真正成为大学内部的“最高法”，以章程为核心推进校内规章制度的完善。

二是持续推进教育领域的依法行政，按照管办评分离的原则，实现教育领域的简政放权，统筹教育行政事务。不仅应当推行教育行政权力清单制度，减少教育审批，避免教育行政部门对大学办学自主权的过度干预，还应当转变行政决策方式，提高教育行政决策的民主性和科学性。通过公众参与、信息公开、风险评估、专家论证等多种程序和实体制度，转变教育行政服务方式，监督行政权力的行使。同时，还应当探索如何建立科学合理的教育行政执法机制，尽快解决当前教育行政执法难的重大问题。

三是大力推动依法治校，实现大学的法律治理。除了完善大学的章程和制度建设外，还应当健全科学决策、民主管理机制，完善大学内部的治理结构。此外，还必须完善校内的权利救济制度，重视保护教师和学生的各项权利，对教师和学生实施的奖励与处分应当符合正当程序原则的要求。特别是应当建立学术自由的保障机制，知识性是大学的根本属性，大学的根本目标应当是成为知识的“善治”之所，如何设计行之有效的学术委员会制度、教授会制度，改变当前唯数量论的学术评价体系，提升学术质量、凸显学术权力，是建立现代大学制度的重中之重。

四是建立和完善教育监督问责机制。为了保护教师、学生的权利不受侵害，保障大学的办学自主权得到实现，必须建立科学合理的教育监督和问责机制，构建人大监督、行政督导和问责、行政

复议、司法审查、监察、审计和社会监督相结合的多种监督方式，形成清晰缜密的教育纠错机制，优化教育领域纠纷解决的效率和效果。

## 五、结语

教育者，非为己往，非为现在，而专为将来。高等教育，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径。在百年沧桑巨变中，我国的学术研究者，一方面秉持着学术至上、学术自治的学术理想，另一方面又怀揣着经世致用的不泯信念，踽踽独行。20世纪的新公共管理运动掀起了治理改革高潮，大学深陷治理危机，这使得大学的治理模式与组织形态发生了巨大的变化，也为大学的改革重燃了生机与希望。然而，国外大学治理改革的经验并不足以完全支撑我国当下的改革，我们必须寻求到一条立足本土、统分结合的改革路径，在法治与自治、宏观与微观等多个维度上进行创新，才有可能摒弃当前大学治理的各种弊端，真正实现大学的善治。

目前我国的大学综合改革和大学治理已经正式步入了“深水区”。《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》的出台，便是我国力图全面提升大学治理能力、提升高等教育质量的例证。能否正确认识和把握现代大学制度的属性和功能定位，灵敏地捕捉到改革过程中的利与弊，及时调整改革的策略与步骤，关系着这场改革的成败。目前来看，当前我国大学的综合改革应当是“自下而上”的，是联动的，是不断变化中的改革。教育领域的综合改革应当注重改革的系统性、多向性，同时特别要在改革中给予不同利益主体表达其利益诉求的平等机会。没有利益的博弈，也就无法实现利益的均衡。改革策略的选择，必须兼顾教育公平与治理效率，才能真正有效的推进，使得改革成为一场深入的“真改革”。

（湛中乐，北京大学法学院教授，北京100871）

（北京大学法学院2014级博士研究生王春蕾协助作者收集、整理了相关资料，特此致谢。文中观点，全由作者负责。）

（原文刊载于《中国高教研究》2016年第6期）

# 大学治理的法治与自治之维

## ——写在《中华人民共和国高等教育法》修改之际

王敬波

2015年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过了关于修改《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)、《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)的决定,对《教育法》《高等教育法》作出部分修改,实现制度性突破。在坚持教育公益性的前提下,消除了不得以营利为目的设立学校的制度障碍;顺应国家简政放权和行政审批制度改革趋势,将高等学校设置的许可权分级行使;进一步扩大了高校学术委员会的权限,有助于科学界定学术权力和行政权力行使的组织及规则,构建利益相关者的共治体系;加强对于违法行为的处罚,有助于建立诚信教育体系。《高等教育法》的修改对深化我国高等教育领域的依法行政,落实高校办学自主权,推动一流大学和一流学科建设具有重要的制度保障意义。

### 一、简政放权与高等教育的区域平衡

高等教育发展不平衡造成我国高等教育区域化现象明显,东部地区高等教育发展状况总体上好于中部和西部。各省高等教育状况更是参差不齐,地方高等教育特色没有体现出来。深化教育行政审批制度改革是教育系统贯彻党中央国务院决策部署的具体举措,是深化教育领域综合改革的重要组成部分,也是教育行政部门转变政府职能、推动教育治理体系和治理能力现代化的基本途径。深化教育行政审批制度改革,规范教育行政审批行为,落实和扩大省级政府教育统筹权,对于促进高等教育科学发展,服务地方经济社会建设至关重要。修改后的《高等教育法》第二十九条规定:“设立实施本科及以上教育的高等学校,由国务院教育行政部门审批;设立实施专科教育的高等学校,由省、自治区、直辖市人民政府审批,报国务院教育行政部门备案;设立其他高等教育机构,由省、自治区、直

辖市人民政府教育行政部门审批。审批设立高等学校和其他高等教育机构应当遵守国家有关规定。”本次修法按照教育层级将高等学校设立的许可权分级行使,设立实施专科以下教育的高等学校以及其他高等教育机构的许可权力下放到省级人民政府,国务院教育行政部门仅保留备案权。这是在教育领域推行的简政放权。许可权下放,体现了进一步加强省级政府统筹权的导向,有利于充分调动各地省政府的积极性,突出高等教育区域特色。为避免权力滥用和地方突击建校的冲动,在放权的过程中要强调动态平衡,建立健全质量监管机制,保障高等教育质量。

### 二、高等教育的公益性与学校分类管理

高等教育具有社会公益性和个人权利性的双重属性。高等教育既是公民提高个人智识与能力,促进自我发展的途径,也是推动社会发展,实现国家富强的前提。高等教育的双重属性——社会公益性和个人权利性,是不可分割的,个人接受高等教育权利的实现,是个人获得和提高社会生存能力的必要条件,同时每个公民智识与能力的提高,对于整个社会的进步亦具有普遍促进作用。世界各国无论教育体制如何,无论是以私立高校为主,还是以公立高校为主,均确认高等教育是具有公共性质的事业。政府都在不同程度上以直接投资或者财政补贴、税收优惠等形式给予扶持。人们从教育的公益属性出发,将公益性与学校的营利行为对立,将“不得以营利为目的”作为设立学校的原则。反映到法律上,1995年3月八届人大三次会议通过的《教育法》第二十五条第3款规定:“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构。”高等教育的公益性使得原《高等教育法》长期坚持“不得以营利为目的设立高等学校”的基本原则。1997年的《社会力量办学条例》第六条规

定：“社会力量举办教育机构，不得以营利为目的。”不难看出，这些法律、法规倾向于将民办教育机构界定为非营利的公益性事业。高等学校不能营利是一直存在的顽固观念障碍。

区分营利性和非营利性学校，实行分类管理，有助于平衡教育公益性和学校营利行为之间的矛盾。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确了分类管理的原则。在探索营利性和非营利性民办学校分类管理试点基础上，修改后的《教育法》取消原教育法中第二十五条第3款“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”的限制性规定；同时，修改后的《教育法》规定，以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办的学校及其他教育机构不得设立营利性组织。修改后的《高等教育法》第二十四条规定：“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。”删除了原法律条款中“不得以营利为目的”的表述。公益性质的教育事业发展与办学机构的营利性并不冲突，未来我国的学校及其他教育机构将分为营利性和非营利性两大类，民办院校既可以是营利性的，也可以是非营利性的，体现了国家进一步引导市场和社会力量参与办学的导向。

为了保障民办学校教育改革的顺利推进，吸引民间资本进一步提供多样化的教育服务，保护民办学校及其举办者的合法权益，需要针对非营利性、营利性民办学校进行分类管理。两类民办学校执行不同的会计制度、收费政策。政府对非营利性民办学校和营利性民办学校实行差异化财政扶持、税收优惠制度，并应实行不同的监管模式。政府通过设立准入制度，加强信息公开，强化事中和事后监管，保证各类民办学校健康有序发展。归为非营利性的民办学校教育，作为教育事业的一部分，应该纳入国家财政支持体系，在教师编制、评职称、福利待遇，学生求学、升学、就业中享有和公办学校一样的政策和权利。对于归为营利性的民办学校和其他教育机构，根据其从事教育行为和层次，分别设置准入条件和监管要求。如果营利性民办学校从事国民教育，应当纳入教育行政管理体制，对其教

育行为按照非营利性学校统一监管，其特殊性主要体现在税收优惠和盈余分配上。对其教育行为的监管，则需要分别进行。如果营利性民办学校开展的主要是培训，实行工商注册，按照公司的监管模式，依据《中华人民共和国公司法》进行监管。

修改后的《高等教育法》在第六十条规定了高等教育的投入机制，进一步明确“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。”这一规定强调受教育者应当合理分担培养成本，这或为多年滞涨的高等教育学费拓展了空间。落实学校法人财产权，依法依规对财政拨款、政府补助资金等所形成的资产、捐赠资产、举办者投入、受教育者合理分担的培养成本以及办学积累形成的资产等进行分类记入相应资产账户、定期进行清产核资，实行分类会计核算。多元参与高等教育的趋势，需要在法律上明确学校的财产权制度。国家作为公立高校的主要投资者，学校的发展必须符合国家宏观层面上高等教育的需要。高校经费使用方案总体上应得到主管部门的认可。但是过于严格限制学校财政自主权，也不利于高校充分行使财政自主权，压抑学校的活力和形成自身的特色。因此，为推动高校分类管理体制的深化，需要对公立高校的财产进行分权，厘清国家财产权和高校财产权的范围和界限，在明晰财产权的基础上，政府按照不同性质的财产权确立不同的管理原则。政府的责任主要在于：第一，确立高校资金使用规则，对于高等学校资金的使用制定宏观的行为规范，对于偏离高等教育目标的资金使用设定禁止规范。我国《高等教育法》第三十八条“高等学校对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产依法自主管理和使用。高等学校不得将用于教学和科学研究活动的财产挪作他用。”法律的规定过于简单，实践中政府仍然需要针对高校资金的使用及其禁止设定更加具体的规范。第二，分别设定监管方式。对于政府投资部分可以实行比较严格的监管措施，但是对于国家财政拨款之外的资金实行一般性监督即可，以尊重高校的法人财产权。政府主要审查其资金使用是否符合其公共服务的基本目标，公立高校的任务具有社会公共服务性质，其存在是为了学术价值而非

经济价值，公立高校的行为目标不能脱离公共责任，高校财政权利的行使应以高等教育目标为指导方针。

《高等教育法》的修改有助于促进高等教育管理体制变革，弱化直接的行政命令，强化评估等间接监管方式的作用。高等教育评估是对高等学校教学、科研、学科建设、人才培养等工作进行评价和鉴定，既是对高等学校的诊断，对其发展起到引导、规范的作用，也是教育行政机关监督高等教育质量、科学配置教育资源的重要方式。为保障高等教育质量评估的客观、全面、科学、公正，必须建立多元评估体系。修改后的《高等教育法》注重引导高等教育质量评估机制的改革，建立自我评估和社会评估相结合的评估体系。第四十四条分别规定了高校自我评估和社会评估。一方面，此次修法明确“高等学校应当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”，这一规定承认了全国高等教育水平的差异性，主张以不同的标准公正、科学地评价高校教育质量，这要求各高校构建符合本校办学特点的内部质量评价体系；另一方面，此次修法还对社会外部评估进行了规定，教育行政部门负责组织专家或者委托第三方专业机构对高等学校的办学水平、效益和教育质量进行评估。目前已经开展的本科教学质量评估和学位授权点评估都是高等学校教育质量评估的重要内容，也是对高等教育质量监督的重要手段，作为教育质量监测和政策引导的常态化手段，有助于引导督促学位授予单位健全完善质量保证和监督体系，以更好地促使学位授予单位注重质量自律、注重人才培养、注重学科建设，不断提高研究生教育质量。我国高等教育评估自20世纪80年代中期开始，经过30多年的发展，基本形成了以高校自我评价为主的第一方横向评价维度和以高等教育管理机构以及高等教育客体组成的第二方纵向评价维度。从国外高等教育评估的发展看，第三方评估成为趋势。美日等国家的评估机构不隶属于政府，其运行独立于政府行政管理部门，具有较强的独立性和专业性，人员来源广泛，来自政府、高等学校以及社会组织等高等教育利益相关者。评估过程自主性强，评估结果强调客观性和真实性。我国现行的

评估体系由行政主导，社会参与不足。因此，改革教育评估机制，需深化第三方社会评估机制，构建多元参与的评估体系。我国目前仍然存在专业评估机构严重不足，独立性差，或者受制于政府，或者由于资源来源问题而难保中立。因此，需要通过政策鼓励第三方专业评估机构开展客观、中立的社会评估。同时，加大评估的信息公开程度，通过公开信息加强社会监督。《高等教育法》明确无论是高校自我评估还是社会评估，评估结果都应当向社会公开，接受社会监督。公开性是现代大学制度的基本特征之一。只有在高等教育领域确立信息公开制度，让高校尽可能的主动公开教育信息和管理信息，广大师生员工和社会公众的知情权和监督权才能得到保障；才能激发广大师生员工和社会公众的参与权和表达权，进而更充分地吸取民意、民智，推进高校的民主政治建设，促进高校的民主管理和科学管理水平，同时也有利于提高学校效能、降低行政成本、增强管理与服务功能。落实高校办学自主权和构建现代大学制度是相辅相成、互为因果的问题。高校没有自主权，现代大学制度就无从建立；而民主、公平、公开、科学的内部管理机制是现代大学制度的特征之一。高校信息公开无疑具有厘清政校关系，强化政府法律监督，优化大学内部治理结构的重要作用，是推动高等教育改革的重要举措。

### 三、学术委员会的自治与法治

高等学校是一个由各种学科和不同层次的组织构成的复杂系统。作为学术系统，它包含了各种学科专业的学术组织，各学科的专家、学者依据自己的地位和任务，扮演着不同的角色。作为行政组织，学校的任务需要依靠行政机构的运行来完成。因此，在高等学校中学术权力、行政权力并行，这是高等学校组织特点和权力现象。在这个多重权力结构中，学术权力是学校的精神所在，行政权力维系着学校的日常运转，政治权力保证学校的政治方向。高校治理结构的确定需要明确界定和区分三种权力的适用性质、特点、适用范围、规则，建立起不同组织系统之间有机的分工、合作和制约机制。给予大学自治地位是强调基于学术规律的考虑，大学需要具有相对独立性，不能依附于政府或者依附

于市场。因为无论是依附政府,还是市场,都是不符合教育和学术的本质的。

学术委员会作为行使学术权力的机构,修改的《高等教育法》扩大了学术委员会的权限。第四十二条规定:高等学校设立学术委员会,履行下列职责:(一)审议学科建设、专业设置,教学、科学研究计划方案;(二)评定教学、科学研究成果;(三)调查、处理学术纠纷;(四)调查、认定学术不端行为;(五)按照章程审议、决定有关学术发展、学术评价、学术规范的其他事项。教育部颁布的《高等学校学术委员会规程》明确学术委员会作为学术权力行使的最高机构,规定了学术委员会的组织和运行、议事规则,突出强调了学术判断和学术规则的价值与作用。确立学术委员会是学校最高学术机构,强化学术委员会的统筹权,协调其与其他教学、科研等专业委员会之间的关系。学术委员会章程等校内规则的制定和完善,保障学术判断的独立和公正,构建按照学术规则处理学术事务的治理架构。从实践中看,落实《高等教育法》和《高等学校学术委员会规程》还存在不少障碍,需要构建法治框架下的学术委员会自治运行制度。

首先,需要落实学术委员会作为最高学术机构的地位,厘清不同学术机构之间的关系。行使学术权力的不同机构之间的关系如何架构,目前存在多种形式,设置比较随意。实践中高等学校设置的学术机构至少存在两种情况:一种模式是将学术委员会设置为最高学术机构,下设学位评定、教学、科研、人事、学术道德等若干专门委员会,受学术委员会委托,代表其履行学术评审、教学认定、职称评审等方面的专业学术事务;另一种模式是学术委员会与多个委员会并列,有些学校设置多个学术机构,教学指导委员会、职称评聘委员会、学位委员会等等,这些机构都在不同领域内、不同程度上行使学术权力,学术委员会与这些委员会是并列关系。前一种情况,虽然解决了学术委员会最高学术权力机构的地位,但是如何避免各个委员会架空学术委员会,哪些事项专业委员会具有决定权,哪些事项需要学术委员会最终决定等问题,仍然存在不同的理解。而且实践中,存在临时设置的职称聘任专家小组取代职称聘任专业委员会的现象。第二种

情况的弊端更加明显,不同委员会之间的关系不清、权限交叉。需要通过完善学校制度,进一步理顺学术委员会和其他学术机构之间的权限和关系,明确不同机构的评议权、咨询权、决策权。需要明确处理学术委员会与学位评定委员会、教师招聘委员会、教学委员会等专门委员会之间关系的问题,不宜含混不清。《高等学校学术委员会规程》对于纵向层面的学术治理体系的规定过于粗疏,是采用设立院系(学部)学术分委员会的模式,还是由院系(学部)的教授委员会行使学术权力,以及基层学术组织的具体运作机制等问题均没有详细规定,需要各校根据实际情况制定更加详细的规则。

其次,进一步明确学术委员会的具体权限。《高等教育法》虽然列举了学术委员会的权限,《高等学校学术委员会规程》规定了学术委员会的管理事项,但是学术委员会在何种情况下行使决策、审议、评定、咨询或裁决的权力,这些权力如何区分并不清晰,学校的行政部门仍然具有较大的裁量余地,这在实践中很容易对学术权力造成侵害,或者行政部门利用行政权力事实上架空学术委员会,使其沦为一般性的咨询机构,从而行政权力代替学术权力发挥最终的决策作用。需要进一步明确学术委员会在具体学术事项上所享有的不同性质和不同程度的权力。以抄袭等学术不端行为的查处为例,很多学校只是笼统规定学术委员会决定,但是哪个层级的学术委员会,以及如何决定不清晰,行政认定、技术认定、学术认定混淆不清,需要进一步划分。抄袭行为的事实认定需要由专业查重软件进行技术鉴定,对于其中存疑的部分,以及是否构成抄袭则需要聘请同行专业人员进行专业认定,学术委员会在这些事实报告已经形成的基础上,根据学术规则判断是否进行处罚,以及如何处罚进行议决。另外,厘清不同层级学术机构的权限,对其行使的是实质性审查的权力还是程序权力作出明确规定。

第三,规范学术委员会运行机制和议决规则。现行很多高校的学术委员会章程比较粗疏,难以保证学术评价的客观和公正。强调学术自治,但是任何自治都是相对的,绝对的自治是不可能的,也是不现实的。如果国家社会的总体发展未能达到一定

水准，放任自治将可能会导致该制度的弊端胜过益处，甚至成为无效率、反效率或集权的效果。实践中由于部分学校存在的“学霸”现象，学术委员会成员的水平不平衡，履责能力差异较大。不受控制的学术权力将会导致学术腐败、学术泡沫、学术专制、学术不端等不良现象。部分委员缺乏责任感，不利于学术决策的科学和公正，很多人对于学术委员会成员能否行使好学术权力存有疑虑。需要建立健全学术委员会成员的回避制度、任期制度、监督与问责机制，明确学术委员会成员的职权和职责以及不适当履行责任的法律后果，强化独立承担法律责任的意识，保证学术决定的公正。如何保障学术委员会客观、公正地行使学术权力，需要依靠法治之下的共同治理。通过更加细化的学术规则，明确不同学术事项的具体调查、听证、合议、裁决的具体规则，不同层次的学术机构的具体职能以及履责的程序。对于可能受到不利影响的利害关系人，应当给予其申辩、质证的权利。另外，尽量通过明晰的学术规则，对不同情形的学术不端以及应当给予的处

分作出详细规定，降低裁量空间。

#### 四、结语

依法办学、依法监管，是教育改革的必由之路，也是当前教育改革的核心。现代大学制度的核心是在政府的宏观领导下，面向社会，依法自主办学，实行民主管理。将善治理论引入大学治理中，通过学校成员之间充分合作，保证学校在法治化的基础上高效而有序的运行，实现法治化善治的目标。政府及高等学校需要进一步落实《高等教育法》，理顺政府与学校的关系，落实学校办学自主权，完善学校各项民主管理制度，实现学校管理与运行的制度化、规范化、程序化，依法保障学校、举办者、教师和学生的合法权益，形成教育行政部门依法行政，学校依法自主办学、依法接受监督的格局。

**（王敬波，中国政法大学法治政府研究院院长，教育法研究中心主任，北京 100088）**

**（原文刊载于《中国高教研究》2016年第6期）**

# 《高等教育法》的制定、完善及未来面向

包万平 李金波

随着依法治国方略成为全社会的共识，法治对高等教育的影响得到全面提升，随之社会大众对高等教育法律制度的需求也激增。新中国成立以后，国家就开始着手构建和制定高等教育法律制度。1998年《中华人民共和国高等教育法》（简称《高等教育法》）通过并于1999年开始施行。该法确立了我国基本的高等教育法律制度，但是由于历史、立法技术等方面的条件限制，该法对很多有争论或者分歧比较大的问题没有进行明确。随着社会的发展，《高等教育法》原有的缺陷日益暴露出来。进入新世纪以来，国家相关部门开始着手研究和推动《高等教育法》的修改工作。十二届全国人大常委会第十八次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国高等教育法〉的决定》，就原《高等教育法》部分有问题的制度设计进行了四个方面的补充与完善。面向未来，《高等教育法》如何执行和再完善成为目前比较现实的问题，因而，对此问题的研究也就显得十分必要。

## 一、《高等教育法》的制定与完善过程

### （一）《高等教育法》的制定

新中国建立初期，我国教育法制建设进程缓慢。在高等教育领域，主要是一些行政规章，如1950年8月教育部颁布的《专科学校暂行规程》和《高等学校暂行规程》，1956年5月教育部颁布试行的《中华人民共和国高等学校章程草案》，1961年9月中共中央批准试行的《教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》等。十一届三中全会以后，国家开始有计划地推进高等教育法制建设。1980年2月第五届全国人大常委会第十三次会议，通过了新中国第一部有关高等教育的专门法律《中华人民共和国学位条例》。随后，国务院1986年3月颁行了《高等教育管理职责暂行规定》，1986年12月颁行了《普通高等学校设置暂行条例》等行政

法规或规章。与此同时，国家教育主管部门也制定了一系列的规章，如国家教委1988年4月发布的《成人高等学校设置的暂行规定》，1992年8月发布的《关于国家教委直属高校内部管理体制改革的若干意见》等。此外，1993年颁布的《中华人民共和国教师法》（简称《教师法》）、1995年颁布的《中华人民共和国教育法》（简称《教育法》）、1996年颁布的《中华人民共和国职业教育法》等法律中都有涉及到高等教育的内容。

这一阶段，关于高等教育的法制建设虽然有了一定的成果，但是还存在规定比较分散、位阶较低等问题，其中最大的缺陷还是这些法规、规章、条例等都没有涉及到高等教育发展的深层次矛盾。而当时我国高等教育最突出的问题就是高校的发展严重滞后于社会政治经济的发展，其根本原因在于长期以来我国高校实行计划管理模式，存在着国家对高校统得过死、高校没有办学自主权、资源配置不合理、办学与社会不接轨等诸多弊端，这种体制在一定程度上制约了高校的进一步发展，为改善这种高校发展与社会发展不协调，高校发展难以适应社会发展需求的现状，我国迫切需要起草一部专门的、系统的《高等教育法》，以激励、保障、规范和约束高等教育的各种活动，因此《高等教育法》立法事宜成了当时我国教育事业发展中的头等大事。

20世纪80年代，以国家教委等为牵头单位的《高等教育法》立法工作小组成立，专门推进《高等教育法》的立法工作。鉴于当时我国高等教育的发展水平，该法在起草初期就确立了立法的几个基本原则，第一注重从我国高等教育实际出发，积极借鉴吸收国外经验；第二立足现实，适当超前；第三注意研究我国高等教育中存在的突出问题，加强立法针对性。为此，《高等教育法》在起草的过程

中，特别注重总结吸取新中国高等教育改革发展的基本经验，尤其是改革开放以来的各方面经验，以及借鉴国外发展高等教育的成功经验。1997年初《高等教育法》的法律草案基本成型。1997年6月《高等教育法》草案在国务院第57次常务会议讨论和八届全国人大常委会第二十六次会议审议之后，被发到全国各地征求意见。根据各个方面的反馈意见，全国人大法工委和国家教委在反复研究后，对《高等教育法》草案进行了修改。1997年12月，乔石委员长主持召开委员长会议，听取了《高等教育法（草案）》修改意见的汇报，并决定将草案修改稿提请全国人大常委会第二十九次会议第2次审议。1998年4月，九届全国人大常委会第2次会议进行第3次审议，会议对高校内部的领导体制等问题提出了修改意见。之后，在人大法律委员会进行了两次审议并修改后，法律草案提交九届全国人大常委会第4次会议再次审议。最后，1998年8月29日，《高等教育法》获得通过并于1999年1月1日开始施行。

可以看出，该法从着手起草到通过审议，历时十几年时间，起草过程经历了4次常委会审议，这在我国立法史上是不多见的，这充分证明了《高等教育法》的重要性。

## （二）《高等教育法》的修订

可以说《高等教育法》的颁布，基本确立了我国高等教育管理制度。但是随着社会快速发展，民主法制进程加快，高等教育事业的发展与改革向纵深推进，高等教育面临的内外部环境都发生了很大的变化，《高等教育法》构建的制度体系在新的历史条件下难以起到应有的作用，很多现实问题成为了长期困扰我国高等教育事业发展的瓶颈问题，比如大学严重的行政化、学术委员会的作用得不到发挥、高校内部的管理水平严重落后于社会发展等，都成为全社会高度关注的问题。在新形势下，推进高等教育法制建设，完善高等教育法律体系也显得愈发必要和迫切。

2010年党中央、国务院印发了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，

提出了建设高等教育强国、加快完善教育法律制度，推进高等教育领域综合改革的要求。随后党的十八届四中、五中全会相继召开，要求完善教育法律法规，全面提高高等教育质量，推进“双一流”建设。在此背景下，《高等教育法》等相关法律法规的修订提上了国家立法机关的议程，立法机关将《教育法》《高等教育法》《教师法》和《民办教育促进法》进行打包考虑、一揽子修改（也称为“包裹立法”）。2013年9月5日，国务院法制办公室开始就《高等教育法》等4部法律向社会公开征求意见，以进行系统修改。经过两年的反复讨论，2015年12月27日，十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过了关于修改《高等教育法》的决定，对第四、五、二十四、二十九、四十二、四十四、六十条等7个地方进行了修改。这是《高等教育法》在1998年通过以来的首次修改，这次修改对一些已经形成共识的制度设计进行了创新性的突破，主要涉及专科层次新设立高校审批权的下放、学术委员会的地位与职责、高校办学质量评价、高校办学经费筹措4个方面的内容。此外，还对高等教育要坚持的方向、高等教育的任务等条款进行了修改，对一些不符合教育发展规律、不适合社会发展需求的法律条款进行了删除。

## 二、《高等教育法》的核心制度

《高等教育法》的颁布和实施，结束了长期以来我国高等教育“无法可依”的时代。作为一部规范高等教育内外部社会关系和自身组织活动的法律，《高等教育法》兼具总结性、预见性和前瞻性，通过法律形式全面总结和固定了我国多年来高等教育发展的经验，同时也较为明确地回答了高校发展中的一系列重大问题，比如政府与高校的关系、高校办学自主权、高校内部管理体制等，为后来高等教育事业的进一步改革与发展指明了方向。具体内容而言，该法的核心制度主要包括以下几个方面：

### （一）高等教育的宏观管理体制

高等教育的宏观管理体制，简言之，就是处理政府与高校的关系问题。可以简单地把《高等教

育法》的调整对象划分为，中央政府和地方政府、政府部门与政府部门、高校与主管的政府部门、高校与教职工、高校与学生之间的权责关系分配，那么高等教育的宏观管理体制就是如何分配中央政府和地方政府、政府部门之间、高校与政府部门各自享有的权力（权利）与承担的义务问题。当时，理顺高等教育的宏观管理体制是《高等教育法》制定过程中的一个难点，也是我国高等教育改革与发展中的一个棘手问题。因为新中国成立以后，我国全面学习苏联的教育模式，形成了中央各部委与省级政府分别投资办学的格局，在《高等教育法》的起草过程中，国务院正在推进机构改革，许多部委撤销或合并，就使得原来中央部委直属的高校管理归属问题成为比较突出的问题。在起草《高等教育法》的过程中，很多意见认为中央部委举办高校的体制不应该被保留，也有不少意见认为一些行业特点明显，地方政府不便于管理或接纳的高校，仍然需要由中央部委举办并管理，可见当时对于高等教育的宏观管理体制问题的分歧还比较大，很多问题经过多年的争论都无法达成一致。于是《高等教育法》在起草过程中，对于已经成熟的经验和做法加以规范和固化，对于还处在改革和探索中的内容只规定了改革和发展的方向，没有做出过细的规定，以备为以后的发展留有余地。于是最终《高等教育法》在第十三条、第十四条中对高等教育的宏观管理体制做了大致的安排，国务院“统一领导和管理”全国的高等教育事业，省级政府“统筹协调”本行政区内的高等教育事业，高等教育实行国务院与省级政府两级管理、分工负责的体制，教育部管理“主要为全国培养人才的高等学校”，国务院其他部委负责本部委或行业“有关的高等教育事业”，省级政府管理“为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校”。此外，为了进一步明确这种管理体制，《高等教育法》还对不同主体的职责和权限也做出了规定。

第一，对于高等学校设立审批权。原法第二十九条第一款就规定，“设立高等学校由国务院教育行政部门审批，其中设立实施专科教育的高等学

校，经国务院授权，也可以由省、自治区、直辖市人民政府审批；设立其他高等教育机构，由国务院授权的有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府审批。对不符合规定条件审批设立的高等学校和其他高等教育机构，国务院教育行政部门有权予以撤销。”第二十五条第二款、第三款规定，“设立高等学校的具体标准由国务院制定。”“设立其他高等教育机构的具体标准，由国务院授权的有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府根据国务院规定的原则制定。”这样就在法律上形成了一种相互监督、相互制约的机制，既保证了高校设立审批权的有序、规范运行，又保障了审批权不会流于形式、不被滥用。为了激活地方政府办学的积极性，推动高等教育领域的简政放权，2015年《高等教育法》修订时，专科类高校的审批权下放到了地方政府。

第二，对于高等教育的宏观调控。第六条第一款规定“国家根据经济建设和社会发展的需要，制定高等教育发展规划，举办高等学校，并采取多种形式积极发展高等教育事业。”该法第七条也规定，国家“根据不同类型、不同层次高等学校的实际，推进高等教育体制改革和高等教育教学改革，优化高等教育结构和资源配置，提高高等教育的质量和效益。”第三十二条又规定，“高等学校根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模，制定招生方案，自主调节系科招生比例。”这样就形成了国家对高等教育的发展具有整体的控制权，再加上该法确认的高校办学自主权的相关规定等，这样的体制安排，很好地协调了中央政府、地方政府、高校之间的关系，一方面强调了国家政府部门对高等教育的宏观指导，另一方面也强调了地方政府的作用和保障高校办学自主权的重要内容，可以说是一种既有宏观又有微观的管理体制，它的好处是在国家整体的调控下，调动地方政府及高校的积极性，促进各方面资源的优化配置，从而推动高等教育事业的整体发展。

第三，投资体制与经费安排。我国属于穷国办大教育，教育经费及相关条件保障一直是困扰高等教育发展的重要方面。党和国家始终注重从战略

高度解决这一难题，邓小平曾经说过这样的话，“我们要千方百计，在别的方面忍耐一些，甚至于牺牲一点速度，把教育问题解决好。”国家也进行了多方面的探索，如社会捐助、校办产业、收费等，但由于各方面的原因，对高等教育的投入依然是捉襟见肘，办学经费紧缺，条件保障得不到保证，严重制约着我国高等教育的健康发展。为了解决这一瓶颈问题，《高等教育法》确立了国家和社会力量并存的办学体制。另外，还用专章共六个条文规定了“高等教育投入和条件保障”，明确了高等教育的投资体制和各相关主体的条件保障责任，保证国家举办的高等教育事业的经费逐步增长，并鼓励企业事业组织、社会团体等向高等教育投入经费，同时该法还对高等学校筹措办学资金、经费管理等做出了详细说明。这样我国高等教育“多种渠道”投资办学的体制就建立了起来，不但为高等教育发展解决了经费难题，而且引入了竞争机制，打破了单一的国家财政拨款、高等学校等靠要的僵化体制，对于激发高等学校的办学活力、提高办学质量等起到了重要推动作用。2015年《高等教育法》修订时，进一步细化了办学经费多元筹措机制，明确举办者是高校办学经费的主要投入者，学生等受教育者要通过学费等合理分担办学成本；为了推动民办高等教育的发展，探索营利性和非营利性民办高校的分类管理，此次修法在设立高校的目的条款中，删除了“不得以营利为目的”的规定，这样对于进一步吸引民间资本投资高等教育事业提供了法律保障。

此外，在新的体制下，为了保障高等学校的办学质量，《高等教育法》还确立了国家对高校办学质量的监督权，确保了高等教育对各类人才的培养质量。2015年《高等教育法》修改过程中，进一步完善了高等教育质量评估制度，要求高校要自己建立适合本校的内部评价制度，对办学质量、办学水平的评价结果需及时公开，接受全社会的监督；同时本次修法还对教育行政主管部门“负责组织专家或者委托第三方专业机构对高等学校的办学水平、效益和教育质量进行评估”提出了责任要求，

对第三方独立机构参与高校评价提供了法律依据，这样就形成了内部评价和外部评价相结合、评价信息主动公开与接受社会监督为要求的高校办学质量评价模式。

综上，这些制度安排基本理顺了高校与政府部门之间的关系，让政府的归政府，高校的归高校，每个主体的责任和义务等得到明晰，这对推进依法治教，促进高等教育可持续发展创造了良好的体制机制环境。

## （二）高等学校内部管理体制

内部管理体制是决定高校能否正常运行的关键，也是决定一国高等教育质量的重要内容。高校内部的管理体制主要包括，学校的内部领导体制、学术性事务的管理机制等。

关于高校内部的领导体制，1949年新中国建国以后，我国高校的校内领导体制在变革中前行，先后进行过几次比较大的转变，如1950—1956年实行的是“校长负责制”，1956—1961年实行的是“党委领导下的校务委员会制”，1961—1966年实行的是“党委领导下的以校长为首的校务委员会制”，1971—1976年实行的是“党委‘一元化’领导”，1978—1985年实行的是“党委领导下的校长负责制”，1985—1989年试行“校长负责制”，1989年以后实行的是“党委领导下的校长负责制”。最终《高等教育法》在第三十九条中确立了“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。中国共产党高等学校基层委员会按照中国共产党章程和有关规定，统一领导学校工作，支持校长独立负责地行使职权……社会力量举办的高等学校的内部管理体制按照国家有关社会力量办学的规定确定”的内部领导体制，同时该法对高等学校党委的职责和校长的职权以及相互之间的关系进行了一个粗线条的勾勒，对于书记和校长依法履行职责、各司其职、分工合作，提供了法律依据。

关于学术事务及其他民主管理体制方面，《高等教育法》构建了学术委员会、教职工代表大会等的运行机制。为了强化学术委员会在大学治理

结构中的地位和作用，2015年《高等教育法》进一步明确了学术委员会的职责，明确就校内学术决策、解决学术争议、认定学术不端等，对推动学术权力与行政权力的分离、促进大学回归学术本源做了有益的尝试。这样高校内部党、政、学术等方面机构运行的权责边界得到了基本界定，为高校健康发展奠定了基础。

### （三）高等学校的办学自主权与法人资格

办学自主权是高校作为独立法人实体在法律上特有的，独立自主地管理自身办学事宜的基本权力，是高校生存与发展的核心要素。办学自主权是高校开展教育教学、科学研究、社会服务、文化传承创新的重要保障，也是高校成为独立法人实体的前提。在计划经济体制下，高校各项办学事宜的开展都需要经过主管政府部门的计划、批准或者统一安排，比如高校的招生、专业设置、教材、教学大纲等都由政府统一安排，政府部门对高校的管理统得过死，基本上高校的任何活动都得依赖国家的安排和计划配置，高校与政府教育主管部门之间没有明确的责权界限，高校也不具备成为独立法人实体的条件，高校缺乏办学自主权的结果，就是导致高校的办学积极性和创造性不高，严重制约着高校办学质量和办学水平的提升。从20世纪80年代起，关于落实和扩大高校办学自主权的各方面呼声不绝于耳，有关部门也积极推动这一工作，在1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》中明确“要改变政府对高等教育统的过多的管理体制，在国家统一的教育方针和计划指导下，扩大高等学校的办学自主权”，1993年2月出台的《中国教育改革和发展纲要》中提出“通过逐步建立政府宏观管理，学校面向社会自主办学的体制”，“要使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体”，但关于高校成为独立法人实体后，高校应该具有哪些办学自主权，政府部门把哪些权力放给高校，如何进一步落实和扩大高校的办学自主权等问题，各方面的争议都很大，而且在很多时候也使政府主管部门进退两难。比如《高等教育法》起草过程中，各方面对于确认高校的法人资格及扩大高校办学自主

权的诉求非常强烈，在征求意见的过程中，绝大部分支持扩大办学自主权，但也有一部分坚决反对扩大办学自主权，认为高校办学自主权不能盲目放给高校，这样容易导致高校的发展混乱，比如高校开设新专业就不能由高校说了算，而应该由政府部门进行审批，高校的办学自主权应该进行合理的设计。

最终，关于法人资格，《高等教育法》在第一章总则中阐明了“高等学校应当面向社会，依法自主办学，实行民主管理”的大原则，在第三十条明确了“高等学校自批准设立之日起取得法人资格。高等学校的校长为高等学校的法定代表人。”规定高等学校在民事活动中依法享有民事权利，承担民事责任。这就意味着，高校作为独立的法人实体，对内外部各种事务要自行负责、自担法律责任，若高校与社会上的其他组织、机构或个人产生纠纷（也包括校内的各种纠纷等），都由高校负责解决，与教育行政主管部门无关。高校法人地位的确立，使高校在法律上彻底割断了与政府部门的“脐带”连接，使高校成为了独立的社会责任主体，自此高校需独立“呼吸”，面向社会自主办学、自我约束、负责任。关于办学自主权，《高等教育法》在第四章的第三十二条至第三十八条明确了高校的自主权限，依次规定了高校的八项办学自主权，包括招生权、学科专业设置与调整、教学活动实施、科研与社会服务、对外交流与合作、内部组织机构设置与人员配备、评聘教师、工资分配与津贴调整、财产使用等，但是为了防止高校滥用办学自主权，《高等教育法》最终还是在办学自主权的相关条款中多处要求高等学校“按照国家有关规定”活动。后来在实践中，法律规定的很多高校办学自主权被低位阶的行政规章、政策文件等架空，对高等教育事业的发展产生了很大的不利影响。

### 三、《高等教育法》的未来面向

立法是执行的前提和基础。《高等教育法》修改之后，就进入了落实的关键环节。修订后的《高等教育法》在现实中能否起到依法治教的作用，还需要看配套制度体系和相关政策是否健全和

完善。鉴于目前高等教育领域法律体系不完善、法律关系不清晰等的现实，为更好地推进修订后的《高等教育法》的落实，接下来还需要做好以下几个方面的事情：

### （一）完善中国特色高等教育法律体系

1. 构建完整的高等教育法律体系。此次《高等教育法》的修订，对现已形成共识的问题进行了修改。还有很多有争议或者分歧比较大的问题，没有进行修订或者需要再研究重新立法。面向未来，还需要构建和完善相关的配套制度，健全以《高等教育法》为核心的高等教育法律体系。制定与《高等教育法》相配套的一系列法律规范，如制定《学位法》《学生法》《教育程序法》《大学法》等，加强相关的行政规章、地方性法规等的完善工作，力争使我国高等教育的法律体系早日健全，使之形成一整套内容详实、上下衔接、结构严谨的制度体系。

2. 对现有规定进行梳理。对现有的高等教育法律法规规章等进行梳理，做到下位法与上位法的统一。当务之急是对地方性教育法规、自治条例、单行条例和规章等进行一次全面的梳理，对下位法违反上位法的情况，进行汇总整理，并对相关的规定进行修改或废止，对一些过时的内容进行清理，做到法律制度的内部统一。其次在国家层面细化一些模棱两可的、原则性的、模糊的规定，完善其中的不足之处。

### （二）健全高等教育内外部法律关系

当前我国高等教育领域主要包括办学体制、管理体制、投资体制、招生体制、毕业生就业体制、高校内部管理体制和教育教学体制等七种体制。这几种体制涉及到复杂的内外部法律关系，《高等教育法》的制度设计也是由如何理顺和调整这些法律关系展开的，由于各方面的原因，其中的很多法律关系到目前还没有理顺，还有部分法律关系在现行的法律条文中还没有足够的能力进行调整和规范，因此，面向未来有必要对原有的一些制度和框架进行重新设计或者突破，从法律技术的角度进行制度创新，明确规范涉及其中的每项权利与义

务、权力与责任的界限，相互之间的关系等，最终实现从法律上健全高等教育内外部关系的目的。第一，建立公务法人制度。从机制上理顺高校与国家、政府、社会之间的关系，实现法律规范下的管办分开、政校分开，政府依法行政，高校依法办学。第二，明晰高校的产权问题。高校产权问题不清晰，不利于盘活现有的高等教育资源。因而需要在法律的保障下，明晰高校的产权归属问题，做到产权清晰、责权明确、管理到位、科学发展。第三，完善学校法人治理结构，在保证党的领导的前提下，构建出中国特色的现代大学治理结构，在法律框架下充分实现校内党、行政、学术三者权力间的相互分离、相互监督、相互制约、相互促进，能够实现共同推动高校发展的目的。第四，在法律上细化教职工代表大会、学生代表大会等的工作机制，使其真正发挥作用，对高校各项工作的开展进行有效的参与。

### （三）明确高等教育法律责任

对于原《高等教育法》法律责任不清晰等的现象，在这次对《教育法》《高等教育法》等的一揽子修改的过程中，大家普遍认为只有明确法律责任，才有可能实现法律的有效执行。因此，此次教育法律修订就加大了对一部分教育违法行为的惩治力度。如学校违规招生、考试作弊、制售学历学位及其他学业证书等现象的处理。但由于各方面条件的限制，此次修法对其他的高等教育违法行为情形未做详细的规定。面向未来，为了实现《高等教育法》对教育改革与发展的保障作用，在完善高等教育法律体系的过程中，还需要进一步明确和完善对违反高等教育法律的行为承担不利法律后果情形的规定。在此有必要提醒一下，在以后完善《高等教育法》时，法律责任的描述不应散见在其他条文之间，而要独立成章，这样一方面可以明确、规范地对违法行为说不，另一方面也可以促进对有关部门、人员等的约束和监督机制的形成。可以采取列举和概括相结合的方式，对相关的行政责任、民事责任等进行规范。在行政方面，比如对高校乱收费、教师职称评定中的正当程序、学校重大事项决

策中的集体责任等都予以列明；在民事方面，如高校科技成果转化收益分配、高校科研成果的知识财产权归属、校办企业等的资产清算、办学水平较低的高校的破产问题等都可以在法律中进行明确。

#### **（四）加强高等教育法治理念宣传**

原《高等教育法》在实践中贯彻落实不理想的一个重要原因，就是教育行政部门、高校管理人员等的法律意识不强，依法治教、依法治校的观念还没有广泛地建立起来。十八大以来，在高等教育领域内学法、用法的观念有所增强，但与社会大众的期待和要求还相差甚远。十八届四中全会对全面推进依法治国做出战略部署，强调把依法治国作为治国理政的基本方式。在新形势下，为了提高《高等教育法》执行的效果和水平，营造学法用法的氛围，有必要系统地开展《高等教育法》的宣传和教育工作。首先，教育行政主管部门要有计划地组织政府部门工作人员、高等学校的党政领导班子结合“两学一做”等活动，进行《高等教育法》专题学习，并将学法用法作为一项长期的制度坚持下来。其次，高等学校也要开展专门的《高等教育法》培训工作，对中层干部、教师等进行专门的法律普及，并对学习培训的内容等进行考核，将其作为干部晋升、教师年度评价等的重要内容。再次，在大学生中开设法制教育课，这包括传统的法律课堂知识、专题讲座等，也包括利用学生处分张贴、召开校内听证会、学生申诉途径等开展日常性的法制内容教育。从而形成一种从政府部门到学校、从领导到普通员工、从教师到学生的完整的学习高等教育法律知识的途径，从而提高与高等教育相关联的每个参与者的法律水平，最终实现学法、

懂法、用法的良好局面。

#### **四、结语**

综上所述，高等教育事业的发展，在我国社会发展中占有举足轻重的地位。在新形势下，需要抓住当前我国高等教育快速发展的战略机遇期，推动高等教育又好又快的发展。但是，随着高等教育改革的不断推进，人们发现仅仅依靠财政投资、教育教学改革等措施很难保证高等教育的健康发展。而随着依法治国方略的实施，依法治教、依法治校在高等教育改革与发展中的作用也愈发明显，完善《高等教育法》及其法律体系，落实和执行《高等教育法》也显得格外迫切。但完善和执行《高等教育法》是一项长期的系统工程，涉及到的内容广泛而又复杂。不仅需要从立法上解决机制体制的困境，还要从高校实践中进行大胆的创新和突破；不仅需要从理论上探讨涉及其中的各种复杂关系，还要在具体办学的过程中进行锐意改革和进取；不仅需要教育行政主管部门在法律的框架下依法行政、减少干预，还要高校独立自主、依法办学；不仅需要历史的、现实的经验教训，还要面向未来、面向国际借鉴经验；不仅需要法律制度体系的创新，还要高等教育的管理者与参与者们提高法治素养，做到按照法律管理、按照制度办事；等等。只有这样，依法治教、依法治校的水平 and 能力才能得到提高和改善，高等教育的改革发展和高校的办学活动才能走上真正的法治化、可持续之路。

**（包万平，华北电力大学高等教育研究所特聘研究员，北京 102206；李金波，唐山师范学院玉田分校讲师，河北唐山 064100）**

**（原文刊载于《中国高教研究》2016年第8期）**

# 《高等学校学术委员会规程》的突破与展望： 文本分析的视角

汪 洋 龚怡祖

## 一、引言

近年来，学界关于学术权力的理论省思已经引起了教育决策部门的深度关切。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》指出：“充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用”。显然，这一泛化意义上的“抽象重视”，很难有效回应大学学术权力严重缺位的客观事实。学术委员会是大学学术权力的组织载体，其合法生成与有效运行是学术权力能否切实发挥效力的前提和基础。目前，中国大学内部不乏以学术委员会冠名的学术组织，但大学内部权力结构失衡的现状却并未因此有所改观。究其原因，不难发现现有大多数学术组织的生成方式和运行机制与学术本位的大学逻辑相距甚远，学术组织行政化的迹象明显。对于学术底蕴不足的中国大学而言，其自身很难自觉突破这样一种根源于制度与文化缺陷的权力异化局面，因而需要借助政府等外部推力来改变和矫正。近期，在客观制度需求和学界力推的综合作用下，教育部于2013年10月研究起草了《高等学校学术委员会规程(征求意见稿)》(以下在比较中简称《意见稿》)，于2014年1月29日正式公布了《高等学校学术委员会规程》(以下在比较中简称《正式稿》)。相比于《意见稿》，《正式稿》在诸多方面有所突破。这对于完善大学内部治理结构、建设现代大学制度无疑是利好消息。诚然，任何一项政策(规章)的“成熟”都不可能是一蹴而就的，《正式稿》在一些方面仍存不足，有待臻善。

## 二、《意见稿》与《正式稿》的文本对比与分析

对比《意见稿》与《正式稿》的文本内容，不难发现两者之间区别明显，具体表现在规范表述、修订表述、增补表述三个方面。规范表述是指转变原有的政策话语模式，规范其意思表述；修订表述是指变更原有规定的意思表述，以确保意思表示具有合理性；增补表述是指增加新的意思表述，以完

善文本整体的内容结构。

### (一)规范表述

《正式稿》主要在以下三个方面规范了有关规定的表述(如表1所示)。其一，在(行政)立法目的上，《正式稿》认识到学术委员会建设之于完善大学内部治理结构的重要作用，其意思表述更为適切。立法目的应符合人的法律需要，当某种社会关系缺少法律调整，或调整某种社会关系的法律已经过时，法律需要则具备现实可能性。学术委员会是学术力量借以进入大学内部治理结构发挥作用的重要平台。《正式稿》将“完善大学内部治理结构”纳入立法目的中，使得其意思表述更能体现大学利益相关者的主观期待，符合调整大学内部权力失衡的客观需要。“立法目的是评判立法质量的重要标准”。由于《正式稿》的立法目的更为符合客观法律需要，因而也提升了其立法质量。其二，在组织宗旨方面，《正式稿》的表述逻辑更为完整，表现为对应逻辑与递进逻辑的内在聚合。从对应逻辑来看，《正式稿》不仅强调学术自由，而且强调学术平等，两者彼此对应，共同构成学术价值秩序，不可偏废。从递进逻辑来看，《正式稿》所表述的组织宗旨是一个递进的结构层次，其中“鼓励学术创新，促进学术发展和人才培养，提高学术质量”是其直接指向；“保障教师、科研人员和学生在教学、科研和学术事务管理中充分发挥主体作用”是其根本指向。此外，《正式稿》还明确指出教师、科研人员在学术事务管理中发挥主体作用。他们作为学术生产力的创造者，理应在学术事务管理中发挥主体作用，而远非《意见稿》中“发挥作用”如此简略。其三，在议事规则方面，《正式稿》的意思表述更为具体、务实。如第三章规定：学术委员会委员在“会议中自由、独立地发表意见，讨论、审议和表决各项决议”。议事规则的明晰程度直接关系到学术权力的信度和效度，事无巨细均应明文规定，概不能似是而非，走抽象路线或泛化处理。

综上，规范意思表述后的《正式稿》，在政策话语模式上更为贴近大学治理研究的学术话语和主流认知，政策的话语意图更趋向学术本位。这将增强《正式稿》的可理解性和传播效果，“减少政策传播过程中的信息‘衰减’”，有利于政策对象形成政策认同，促进政策目标的实现。

## (二) 修订表述

《正式稿》的修订之处主要集中于学术委员会

的生成与运行两个方面(如表2所示)。从生成来看，修订内容体现在三个层面。其一，在资格年限层面，《正式稿》上调了学术委员会遴选的资格门槛(正高职称)、下调了成员的任职年限(不超过2届)。上调遴选资格有利于保障学术权力的权威性，调低任职年限增强了委员的流动性，防范学术独裁所带来的权力寻租行为。其二，在结构比例层面，《正式稿》在身份结构上也做出了“一上一

表1 《意见稿》与《正式稿》有关规范表述的文本对比

	《意见稿》	《正式稿》
立法目的	加强高等学校学术委员会建设，规范学术委员会的组成、职责与运行规则，促进其有效发挥作用。	促进高等学校规范和加强学术委员会建设，完善内部治理结构，保障学术委员会在教学、科研等学术事务中有效发挥作用。
组织宗旨	遵循学术规律，尊重学术自由，……，保障教师和科研人员在教学、学术研究和学校管理中充分发挥作用。	遵循学术规律，尊重学术自由、学术平等，鼓励学术创新，促进学术发展和人才培养，提高学术质量：……，保障教师、科研人员和学生在教学、科研和学术事务管理中发挥主体作用。
议事规则	学术委员会各项决议表决权；学术委员会有重大异议的，应当暂缓实施。	会议中自由、独立地发表意见，讨论、审议和表决各项决议；学术委员会对有关事项提出明确不同意见，学校应当作出说明、重新写上或者暂缓执行。

表2 《意见稿》与《正式稿》有关修订表述的文本对比

	《意见稿》	《正式稿》
生成	资格年限 资格：教授（正高职称）、副教授； 年限：≤3届（每届任期4年）。	资格：教授（正高职称）； 年限：≤2届（每届任期4年）。
结构比例	身份：行政职务≤1/3；专任教授≥1/3； 学科：不同学科； 年龄：无。	身份：行政职务≤1/4；专任教授≥1/2； 学科：与学科、专业设置相匹配； 年龄：一定比例的青年教师。
生产方式	公开、公正的推荐、遴选和民主选举等程序。	自下而上的民主推荐、遴选等方式产生候选人，由民主选举等程序确定。
运行	领导机构 主任委员：校长或主管副校长兼任；校长提名，全体委员投票选举产生。	主任委员：校长提名，全体委员选举产生；直接由全体委员选举产生。
议事规则	会议规则：临时会议由主任委员或者校长提议或一定比例委员联合提议；出席委员≥1/2； 决策程序：一人一票，少数服从多数； 决策复议：1/2以上委员同意。	会议规则：临时会议由主任委员或者校长提议或1/3以上委员联名提议；出席委员≥2/3； 决策程序：少数服从多数，重大事项2/3以上与委员会同意； 决策复议：1/3以上委员同意。

下”的调整，行政人员的比例上限由1/3调低为1/4，专任教授的比例下限由1/3上调为1/2。这一调整是《正式稿》的重大突破之一。1/2的专任教授比例下限使得学术委员会有效掌控了学术决策权，强化了由学术话语权转化为学术决策权的路径，降低了行政直接干预的可能。同时，其在学科结构上规定“与学科、专业设置相匹配”，年龄结构上规定“应当有一定比例的青年教师”。以上两类结构的优化，有利于扩大学术权力的代表性，弥合学术权力的内部分歧，提升学术权力的整合效用。其三，在生成方式层面，《正式稿》明确了自下而上的生成路径。其规定：“学术委员会委员的产生，应当经自下而上的民主推荐、公开公正的遴选等方式产生候选人”。学术委员会是组织化学术权力的表征形态，它的生成必须遵循学术逻辑和契约精神，否则不具备合法性。在历史上，域外大学学术委员会皆是由自下而上的民主程序产生的。“由谁产生、向谁负责”是很简单的权力公理。行政委任或授权下的学术组织何以独立运行呢？这也是为什么国内大学现有的许多学术组织不能真正发出学术声音的原因。故该规定可谓是《正式稿》的一个重大突破。

从学术委员会的运行来看，修订内容体现在领导机构和议事规则两个层面。其一，在领导机构层面，《正式稿》调整了主任委员的产生方式。其规定：“主任委员可由校长提名，全体委员选举产生；也可以采取直接由全体委员选举等方式产生”，删去了《意见稿》中“由校长或主管副校长兼任”的规定。虽然校长兼任学术委员会主任委员在西方大学是一种常见现象，但置于中国语境之下，这类规定很容易招致反对和质疑。原因在于西方大学领导体制中普遍存在的契约精神和让渡机制在中国大学中难寻踪迹，不仅如此，中国大学领导体制背后的政治关联还易引发角色串通和利益共谋。因此，该规定有利于规避行政权力的潜在干预，保障学术系统独立建构学术治理体系。其二，在议事规则层面，《正式稿》明确了召开临时会议的具体要件（1/3以上委员联名提议）；同时在会议的合法性上，提高了委员的出席比例（由1/2上调至2/3）。前者可保障学术委员会委员恰当地、正常地行使权力，有效处理学术事务；后者可有效约束学

术委员会按学术逻辑来运行。具体来讲，在1/2比例的规定下，若行政人员（1/3）全部出席，有关学术决议并不一定能体现学术意志；在2/3比例的规定下，纵然行政人员全体出席，相关决议依然可以有效彰显学术意志。另外，《正式稿》严格规定了重大事项的决策程序（与会委员的2/3以上同意）、调低了决策复议的门槛（委员同意比例的下限由1/2调整为1/3）。以上规定增强了学术决策的张力，利于学术共同体就相关议题达成一致，推动学术决策的民主化和科学化。学者之所以选择让渡自己的学术权利（力）是为了达成学术共同体的普遍意志以维护学术价值秩序，这是学术委员会的内在规定性。倘若学术委员会的决议不能有效代表学术共同体的普遍意志，也就意味着它的合法性基础遭到了削弱。长此以往，学术委员会势必面临合法性危机。

### （三）增补表述

《正式稿》增补的有关规定主要表现在生成、运行、监督和溯及力四个领域（如表3所示）。首先，《正式稿》明确了学术委员会对于特邀委员荐举及其决定的权力。现代大学是典型的利益相关者组织。“特邀代表”已成为西方大学展现学术民主和共治思维的普遍做法。然而，在我国大学学术权力长期式微的背景下，特邀委员往往易沦为行政权力的利益代言人。因此，此举可谓事小意大。

其次，有关增补规定完善了学术委员会的运行机制。在职责权限层面，《正式稿》规定学术委员会享有“交叉学科、跨学科协同创新机制的建设方案、学科资源的配置方案”的审定权。学科是学者赖以栖息的实体，它的发展状态不仅影响学者的学术利益，同样关涉大学的发展前景。缘于高度分化与综合的学科发展走向，学科间的交叉协同俨然成为破解社会难题的重要管道，而这不仅受制于学科实体的科研能力，而且有赖于学术资源的优化配置。鉴此，理应在学科发展领域向学术委员会赋权。在议事规则层面，《正式稿》增补了临时会议议题产生的具体要件（与会1/3以上委员同意），在会议中增加有价值的临时议题，可降低议决学术事务的经济成本和机会成本，提升组织效率。在经费保障层面，《正式稿》规定“学术委员会的运行经费，应当纳入学校预算安排”。考虑到我国大学行政权力强势的现状，若不明文规定学术委员会的经

表3 《正式稿》增补的有关规定

《正式稿》中增补规定的具体表述		
生成	生成方式	特邀委员由校长、学术委员会主任委员或者1/3以上委员会委员提名，经学术委员会同意后确定。
运行	职责权限	交叉学科、跨学科协同创新机制的建设方案、学科资源的配置方案；
	议事程序	经与会1/3以上委员会同意，可以临时增加议题；
	经费保障	学术委员会的运行经费，应纳入学校预算安排；
	报告制度	建立年度报告制度，报告应提交职工代表大会审议，有关意见、建议的采纳情况，校长应当作出说明。
监督	救济制度	专家组的认定结论，当事人有异议的，学术委员会应当组织复议，必要的可以举行听证；
	回避制度	学术委员会审议或者评定的事项与委员本人及其配偶和直系亲属有关，或者具有利益联系的，相关委员应当回避。
溯及力		高等学校现有学术委员会的组成、职责等与本规程不一致的，学校通过经核准的章程已予以规范的，可以按照学校章程的规定实施；学校章程未规定的，应当按照本规程进行调整、规范。

费来源，其在现实中恐怕会遭遇类似“自筹经费”的弱势待遇，或有可能成为行政权力系统“议价”学术事务的筹码。如此，就无法保证学术委员会独立运行。另外，《正式稿》增设的年度报告制度对于提升学术委员会的专业化行动能力和组织绩效具有重要作用。其中“总结自身的运行状况”有利于学术委员会达成自我纠偏；“校长对相关建议的采纳情况做出说明”的规定有助于打破大学长期以来的单极化管理模式，形成多个权力中心，推动学术权力与行政权力在运行中既适度分离、彼此制约，又相互配合、通力协作的理想状态的实现。

再次，有关增补规定完善了学术委员运行的监督制度，包括救济制度和回避制度。《正式稿》规定：“当事人对学术委员会的调查认定结论有异议的，学术委员会应当组织复议。”赋予权力客体相应的救济渠道是现代民主法治的必然要求。学术管理亦不例外。更何况对于学术问题的调查认定，一次性的终局裁定很难赢获当事人的认同，有必要给予相应的救济工具以保障当事人的权利。关于回避制度的规定可有效防范学术权力的徇私和滥用、权力与私利的不当交易等权力失范行为，建立健康的学术权力关系和组织人际关系。

最后，《正式稿》增补了关于溯及力的规定。溯及力是指法律对其生效以前的事件和行为是否适

用。如果适用就具有溯及力，反之则不具有溯及力。《正式稿》采取不溯及既往的原则，即不适用于生效前通过经核准的章程予以规范的学术委员会。该规定虽然在法律上有据可循，但缺乏一定的灵活变通。我国《立法法》规定，“法律、行政法规、地方性法规、自治条例、规章不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外”。大学正在成为社会的“轴心机构”。学术委员会作为大学治理结构的重要主体，其生成路径与运行效能不仅关系学术权力的实现和大学的发展绩效，同样制约社会系统中其他主体的发展利益。因此，针对溯及力作出“溯及既往”的特别规定，有利于拓展政策利益的受益面，提升规章的合理性。

### 三、《高等学校学术委员会规程》实施和未来修订应重点关注的问题

#### (一) 学术委员会权力的内涵与边界仍需厘清

《高等学校学术委员会规程》将学术委员会的权力分为审议(决策)、评定、咨询、调查裁定四类，对每类职权的具体内涵也做出了一些规定，基本上能够反映出教授治学的权力逻辑。但是，其中一些规定仍模糊不清、含糊其辞。从权力内涵来看，在涉及审议(决策)权时，《高等学校学术委员会规程》关于“学校认为需要提交审议的其他学术

事务”的规定为行政介入预留了空间。事实上，中国大学的管理实践将许多与学术密切相关的事务纳入到行政管理的权限，尽管《高等学校学术委员会规程》对此做了一定的区分，但仍不全面。譬如招生、课程设置这些事务在西方大学皆属学术委员会的当然“辖区”，而在《高等学校学术委员会规程》中并未予以规定。鉴于目前的高校领导体制，对于此类本应由学术委员会审议的事务，如果学校认为不需提交审议，学术委员会又该何去何从？因此，在《高等学校学术委员会规程》的未来修订中，应进一步明确学术委员会职权的具体内涵，即划定学术事务清单。学术事务清单不应照搬西方大学，须在考虑我国高校现实制度环境和管理实践的基础上，合理评估学术委员会的作用空间，进而分类划定。以招生为例，普通统招和自主招生是现行招生体制下的两大基本类别。其中普通统招是在高考制度下进行的，在性质上更趋于教育行政事务，高校主要负责执行招生程序，将其划定为学术事务并无实质意义；而对于自主招生，高校有自主选拔权，需要高校自行进行学术甄别，因而应将其划定为学术事务。

权力的边界与效力密不可分，边界不清容易造成权力系统的权限范围彼此交叉，进而致使权力的效力关系不明。如《高等学校学术委员会规程》在涉及审议权时规定“学校下列事务决策前，应当提交学术委员会审议，或者交由学术委员会审议并直接做出决定”。如果在这些事务上，学术委员会与学校党政决策者发生分歧，应如何处理？是以校长、书记为准，还是由学术委员会决定？再如《高等学校学术委员会规程》在涉及调查裁定权时规定“对违反学术道德的行为，学术委员会可以依职权直接撤销或者建议相关部门撤销当事人相应的学术称号、学术待遇，并可以同时向学校、相关部门提出处理建议”，假如校长涉嫌学术不端，学术委员会是否可以直接撤销其学术称号？对于相关处理建议，学校行政部门如若不予接受，学术委员会的权威又该如何维持？以上两点实际上牵涉到学术权力与行政权力在运行中的协调问题，这就要求高校在落实《高等学校学术委员会规程》的同时，须配套推进大学章程建设，制定学术权力与行政权力的协调规范。其核心是在学术权力与行政权力交叉权限

区域和学术权力所及之敏感区域，明文规定相关事项最终决定权的归属。对于《高等学校学术委员会规程》规定的，属学术委员会法定审议决策权限内的事务，在章程中应明确学术委员会在相关事务上享有最终决定权；对于学术委员会只享有咨询建议权的相关事务，可以参照南方科技大学校长与学术委员会的运作方式：行政部门若不接受学术委员会的处理建议，必须以函件形式公开说明理由，且必须基于非学术的立场。

## （二）学术治理结构的内部关系有待理顺

学术委员会制度本质上是一种学术治理制度。

《高等学校学术委员会规程》颁布后，学术委员会已经成为法定的学术治理主体，学术治理结构的内部关系直接影响其功能发挥。事实上，在《高等学校学术委员会规程》颁布前，不少高校已经在校院两级设置了一些学术管理组织，诸如教学委员会、学位委员会、职称评定委员会等，这些组织的现有权限与学术委员会的法定职权之间存在不同程度的交叉和重合。《高等学校学术委员会规程》实施后，学术委员会与现有各类学术组织之间应该是怎样一种关系？现有学术组织执掌的权力又该如何在学术治理结构内重新配置？建立学术委员会制度，并不是简单地增设一个新的机构，也不是把所有类似机构都合并到学术委员会中来。如何理顺学术委员会与现有学术组织之间的关系，对于构建学术治理体系至关重要，需要高校在执行《高等学校学术委员会规程》的过程中，在制度体系上进行整体设计和调适。

首先，要理顺权源关系。现有的学术管理组织是基于大学行政权力的外部授权而成立的，其生成与运行深受行政权力介入的影响。《高等学校学术委员会规程》要求建立的学术委员会是基于自下而上的契约而生成的，其权力来源于学术共同体内部的民主让渡。显然，两者的权力来源不同，且后者符合组织化学术权力形成的一般原理。因此，大学在落实《高等学校学术委员会规程》的各项规定时，有必要在内部制度安排层面将权源关系统一到契约精神和学术逻辑上来。其次，要理顺职责关系。对于与学术委员会职责重合的现有学术管理组织，可以考虑在理顺权源关系的基础上，将其纳入法定学术治理体系；对于与学术委员会职责交叉的

学术管理组织，在划清职责的基础上，可以考虑将其转变为非正式性学术组织，必要时在学术委员会的授权或委托下参与学术治理。最后，要理顺人员关系。所有纳入学术治理体系的原有组织成员，应符合《高等学校学术委员会规程》的组成规则，警惕行政身份在调整学术治理结构过程中的过度渗透和变相介入。

### **(三) 强化学术权力的规制机制**

《高等学校学术委员会规程》旨在增强学术权力的地位和话语权，防范行政权力的倾轧。不可否认，此举有利于改变学术权力长期式微的现状。然而，权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败，这与权力主体无关。在缺乏完善的权力规制框架下，一味地强调增强学术权力，存在矫枉过正的风险，引致新的潜在危机：学术权力有可能从缺位状态演变为新的错位甚至越位状态，导致学术资源配置效率低下。从《高等学校学术委员会规程》的内容结构来看，决策者意识到了这一点，制定了旁听制度、救济制度、回避制度、复议制度等权力制约制度。但这些制度尚不全面，不能直接反映出“权责一致”的核心内涵，即问责制度。学术问责制度旨在确保学术委员会的权力始终处于一种负责任的状态，避免权力行使脱离责任监控。学术委员会的运行一旦出现否定性的后果，谁来追究责任，如何追究责任，谁来承担责任，承担什么样的责任，这些必须明确规定。因此，在《高等学校学术委员会规程》的未来修订中，学术问责作为一个重要的制度范畴，至少应该包括以下三个方面的结构要素。

其一，明确问责的主体和客体。学术问责的主体是问责制度的起点，它要解决的是“谁来问”的问题。问责的主体应是多元化的，可以是内部主体（上级学术委员会或专门委员会），可以是第三方主体（教育中介组织、同行组织），也可以是复合主体（由利益相关者代表联合组成，如教职工代表大会）。不同主体的适用空间不一，当基层学术委员会或学术委员会委员需要问责时，可由内部主体自行问责；当学术委员会作为整体出现重大过错或失误时，问责的主体可由第三方主体或复合主体担任。问责客体即问责的对象，他可以是作为组织的各级学术委员会，也可以是作为个体的学术委员会委员。

其二，确立问责的内容和标准。对于组织而言，问责内容包括越权行为和不作为等；对于个体而言，包括权力滥用行为和渎职行为等。问责标准是责任追究、认定的依据，必须遵循刚性原则，明确责任人、责任事项和责任等级。

其三，设立问责的程序和结果。问责的程序一般包括启动程序、调查程序、认定程序。为保障问责客体的合法权益，还应设立救济程序。问责的结果因问责客体和内容的不同而有所差异。对于组织而言，问责结果一般表现为主要负责人引咎辞职或要求重新选举；对于个体而言，问责结果一般包括学术处分（撤销学术称号等）、行政处分（辞退、开除等），违反国家法律规范的，司法机关还应依法追究其法律责任。

### **四、余论**

在推进大学治理体系现代化建设的大势之下，制度投入将成为关键前提和重要支撑。《高等学校学术委员会规程》的制定和实施，对于强化学术权力无疑是一个积极的政策信号，也将有利于推动大学学术治理体系的建构。但是，仅仅依靠、寄望于《高等学校学术委员会规程》，显然无力从根本上打破大学内部行政单方控制的权力结构及其利益格局。长期以来，由于学术权力在大学决策权结构中遭到“离弃”，行政系统独揽权力并逐渐发展成为一个利益集团，它们经过长期的人际磨合与利益共享，形成了高度默契的自我意识、相当牢固的利益共同体及其维护机制。行政权力系统很有可能在《高等学校学术委员会规程》的推行过程中，对此予以抽象重视或消极应付，甚至有可能利用其既已形成的地位优势加以抵制。现代大学内部治理体系的构建，不仅需要学术权力的保障制度，而且必须要有可靠的制度投入来约束行政权力。因此，政府有必要加快出台有关约束大学行政权力的政策规范，与《高等学校学术委员会规程》形成政策协同之态势，双管齐下，合力推动现代大学治理体系的建构和完善。

**(汪洋，南京农业大学公共管理学院，江苏南京 210095；龚怡祖，南京农业大学公共管理学院，江苏南京 210095)**

**(原文刊载于《复旦教育论坛》2014年第5期)**

# “行政主导”到“学术为本、权利公职”

## ——从《高等学校学术委员会规程》看中国高校治理结构

张 胤 武丽民

近年来，构建现代大学制度，完善内部治理结构已经成为中国高等教育改革的一项核心工作。在很短的时间内，全国许多高校在推动大学章程建设、人事制度改革等方面做出了大量探索。

在所有的改革举措中，如何建立起一个高校内部各种权力自主运作，又相互匹配、融通协调的权力分配、运作及监督机制是重中之重。众所周知，长久以来中国高校客观存在着行政权力过大，学术权力严重不足的现实状况。这已经严重制约着中国大学的学术活力和创造力，成为创建世界一流大学最为重大的制度性障碍。正因为如此，政府和高校越来越意识到学术组织在弘扬学术权力、构建现代大学制度方面所具有的不可替代的价值，但在推动学术组织的实际建设工作中，各高校也暴露出了诸如组织定位模糊、作用有限，以及运行不畅等问题。

2014年，教育部颁布了《高等学校学术委员会规程》（以下简称《规程》），对于学术组织的职权、组成、运作机制等问题进行了诠释和规范。从某种意义上来说，这部规程是前所未有的。它不仅为探索学术组织的相关问题提供了一个可供讨论的基线，而且表明了一种决心，即用新的权力运作机制——一种以学术为本、权力共治的机制来取代行政权力独大的局面。其突出表现为三个推动：推动行政权力与学术权力的博弈，以达成各种权力的协调共治；推动学术精英以及利益相关者的广泛参与，以实现全校所有人员“共同治理”的理念；推动决策民主和程序透明，以增强学术组织的公信力。

### 一、推动行政权力与学术权力的博弈与共治

诚如伯顿·克拉克所说的那样：“大学内的基本活动是学术性工作。”大学所有的工作都围绕着人才培养、科学研究、服务社会以及传承文明等学

术事务展开，所以学术权力理所当然地应该是大学中最重要权力之一。然而，目前我国大学内部治理结构的现实生态却是行政权力占据主导地位，行政权力对学术事务介入较多，忽视学者对学术事务的管理，在事实上形成了学术权力过弱而行政权力过强，两者关系严重失衡的局面。因此，作为大学行使学术权力和行政权力的两方代表，大学学术组织和行政机构必须清晰地知晓其各自的权力是什么，以及这种权力与另一方权力的边界所在。然而，这里的困难在于“在大学管理的实践中明确区分行政权力和学术权力并非易事，学术管理和行政管理往往交织在一起，很难划分”。

就学术权力来说，一些学者认为学术权力是“学术组织或学术人员运用专门知识对学术活动中的学术事务进行判断和评价并作出决定的权力。主体是学术组织或学术人员，客体是学术活动中需要做出评判的学术事务”。这种观点和《规程》第二条规定的“统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权”在本质上是一致的，因为无论是决策、审议、评定还是咨询，其基点都是学者对于学术事务的判断，而做出这些判断的特点是，“为了保证知识的准确，学者的活动必须只服从真理的标准，而不受任何外界的压力，如教会、国家或经济利益的影响”。正因为学者基于真理，不受外界压力影响而做出的个性化判断，所以学术权力具有高度自由乃至散漫的特点，这就造成了行使学术权力的学术组织成为一个韦克等人描述的“松散的结合系统”，经常表现为“有组织的无序状态”。

行政权力和学术权力则明显不同。学术权力来自于高校自身学术属性的天然赋权，而行政权力却是为了更好地维系高校运作而产生的一种派生权力。它依托等级制度，以效率化为追求目标，同时依靠各种规章制度的授权，以“科层制”的方式运行，强化照章办事和等级服从（朱健、董石桃，

2011)。总而言之，行政权力不同于学术权力所秉承的真理导向和其所具有的散漫特质，它以提升办学中的管理效率为主要导向，以服从和秩序为基本特征。

可以说，一个行政权力主导的大学必然出现所谓的“行政化”趋势，从而丧失其追求真理的积极性和创造性，迷失大学的终极价值。但是同样的，知识的专业化和思想的自由化必然带来学术利益的条块化和决策的散漫化，很容易产生议而不决，或者以学术小团体利益取代学校整体利益的状况，这也就要求行政机构必须在做出最终决策时发挥应有的作用。所以，学术组织与行政机构分别通过“制定和维护合乎真理的标准”和“做出决定，采取有效行动”这两种方式来实现其权力，这不仅仅是两种权力的博弈，更是权力之间的互补和制约，从而实现全局利益的最大化。

## 二、推动利益相关者的广泛参与

谁来行使学术权力？就我国已有的各种学术组织来看，被广为诟病的主要问题是人员构成不合理，在许多学术组织的人员构成中，担任行政职务的学术人员占多数。这些人员通常是所谓的“双肩挑”人员，他们大多数拥有教授职称，同时又担任一定的行政职位。而没有任何行政头衔的“纯教授”在学术组织中的比例却很少。为此，在实践中，一些高校为扭转这种人员比例不合理的局面，甚至要求校领导退出学术组织，如学术委员会。

《规程》在很大程度上意识到了上述问题，并尝试予以制度规约。《规程》规定学术委员会一般应当由学校不同学科、专业的具有正高级以上专业技术职务的人员组成，并应当有一定比例的青年教师。同时对学术委员会人数作了规定，为不低于15人的单数。其中，担任学校及职能部门党政领导职务的委员、不超过委员总人数的1/4，不担任党政领导职务及院系主要负责人的专任教授，不少于委员总人数的1/2。通过这样详细的一个比例规定，限定了行政人员以及“双肩挑”人员的人数，大大增加了纯教授在学术委员会中的席位，从而为“学术精英”权力的有效发挥奠定了基础，同时也为合理数量的行政人员积极参与提供了空间。此外，《规程》还规定要吸收一些青年教师参与到学术

委员会中来，以改变成员构成单一的局面。总之，《规程》对于遏制学术组织行政化、推动教授治学，以及拓展学术组织代表性方面做出了有益的尝试。

这里有两个问题值得深入思考。一是对“去行政化”的理解。这并不是把学术组织中所有的行政成分彻底消除，而是“去除行政权力的泛化”。《规程》在某种程度上起到了纠偏的作用，防止了学术组织对行政人员的绝对排斥。二是对学术组织成员是否应该是教授的理解。所谓“教授治校”仅仅是一个学人治校的抽象表述，“不应仅局限于以教授为代表的学者群体，更应成为一种精神层面的具有规范全体成员参与学术事务管理和开展学术活动的共同性价值标准和集体行为准则。”不能生硬地认为学术组织的成员就应当是教授，否则一个没有制约的纯粹学术精英所构成的“学术贵族”组织并不一定比由没有制约的纯粹行政精英构成的组织表现更好。所以，《规程》允许部分青年教师参与到学术委员会中的规定具有积极意义。

总的看来，《规程》详细规定行政人员和纯教授的比例，对于扭转学术组织中行政权力大于学术权力，消除学术组织中的“行政泛化”，协调两种权力的关系具有十分重要的作用。此外，允许青年教师参与到学术委员会中也在一定程度上体现了多元主体的利益。然而，从世界范围内来看，高等教育发达国家，特别是美国高教界对上述问题的处理有着更为开阔和开放的思路。其做法是以学者为主，最大限度地兼顾各种利益相关者的诉求，并将之纳入到学术组织中。例如，美国各大学均将学生纳入到学术评议会(Senate)之中。斯坦福大学就规定，学术评议会中可以有13名学术行政人员和学生联合会的3名代表列席会议，但没有表决权。犹他大学学术评议会共有97名成员，其中由投票选举出79名教师、2名院长以及16名学生代表。由此而观之，学术组织权力的行使并不是单纯“学术精英”的事情，而是由“学术精英”“行政精英”以及包括学术乃至校友等所有利益相关者组成的多元主体的广泛参与和共同作用的结果。更多的利益相关者进入学术组织，可以有效避免学术组织过度精英化，杜绝“学术寡头”的出现，避免可能出现的学

术权力的异化和滥用；更重要的是，这有助于让“学术”成为学校每一个成员的共同关注的焦点和追求，树立和升华所有人对“学术权力”的理解，使得全校的任何利益群体都有参与学校学术事务的机会，促使每一个人对学校的发展承担相应的责任，最终实现全校所有人员“共同治理”的理念。

### 三、推动决策民主和程序透明

我国现有学术组织存在的一个重大问题是议事过程的不透明和决策的不公开，利益相关者不知道学术组织是如何讨论议题，又是如何做出决策的。这也使得学术组织的运行更“像”一个行政机构而不是学术机构。为了避免学术组织的决策变成权力滥用和暗箱操作，就必须推动学术组织的科学化和民主化建设，使得决策建立在成员共识的基础上，真正体现“学术自由、教授治学、民主管理”的原则。其中，尤为重要是让所有利益相关者明晰了解整个议事过程以及议事结果，充分监督，并且有权利、有渠道去表达异议。

《规程》对这一问题给予了高度重视，在第四章“运行制度”里，规定了会议召开的程序、议题的确定、表决的方式，以及旁听、结果公示和年度汇报制度等。虽然如此，在发扬民主和程序透明方面，该规程与国外一些知名大学的学术组织规程还有一定差距。《规程》第三十二条规定“可以根据议题，设立旁听席，允许相关学校职能部门、教师及学生代表列席旁听”以及“学术委员会做出的决定应当予以公示，并设置异议期”。也就是说，利益相关者的参与权是可选的，而不是必须的；做出的决议只要事后公布即可。而美国大学则始终坚持所有议程公开透明的原则，所有活动均发布在网络上，任何人都可以随时旁听会议，这样，学术组织将自身始终置于公众监督和舆论之下，从而有效避免了“极少数”成员“闭门议事”，“大多数”利

益相关者被“拒之门外”的尴尬境况。这两种做法的根本差异在于，我国规定只要求事后告知，而对于决策的形成过程并不强制公开。而欧美高校除了强调结果必须公开之外，而且更强调过程公开，允许利益相关者随时旁听会议以便随时接受监督。

应该看到，学术组织是一个由学者组成的组织，所以比之一般组织，人们对其决议的公平、正义性要求更高。但它也和其他组织一样，公平和正义是相对的，而这个组织成员所秉承的学术自由特性又使得其讨论的结果更为开放，很难使得特定利益相关者满意。最后，学术组织自身也是需要监督的，否则难免出现将其自身利益凌驾于公共利益之上的情况。所以，对学术组织而言，程序的公平和正义比之于结果更为重要，让所有利益相关者参与并了解决策的过程是极有必要的。

总而言之，《规程》在制度上迈出了纠正高校“官本位”和“行政主导”的行政化倾向的一大步。从某种意义上来说，它发出了一种制度变革的信号，代表着国家推动大学制度深层次改革的决心、意志和未来改革的方向，因此具有非常重大的意义。当然，要使得这种学术为本、权力共治的治理理念在实践上被真正接纳和施行仍然是一个长期的过程，从中外学术组织规程的比较也可以看出，我们的改革仍然有深化和提升的巨大空间，尤其是要使得高校行政领导从内心深处不再把学术权力的提升视为对行政权力的威胁，而是做到让行政权力更好地协同学术权力，形成一个良好的权力共治的内部治理结构，这仍然任重道远。

**（张胤，东南大学高等教育研究所，南京 210096；武丽民，东南大学高等教育研究所，南京 210096）**

**（原文刊载于《江苏高教》2015年第1期）**