

《高等教育法》修改亮点和大学治理法治化

□ 苏春景 张济洲

改革高等教育外部办学体制,厘定大学与社会关系。
完善学术委员会制度,构建高校内部学术治理体系。
实现大学治理法治化,是建设世界一流大学之根本要义。

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《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)的决定,对《高等教育法》做出修改完善,旨在以高等教育法治创新落实,实现大学治理变革的制度性突破,新修改的《高等教育法》业已于2016年6月1日颁布施行。

《高等教育法》的修改实施对深化我国高等教育领域全面依法治教和全面依法行政,构建科学而又合乎法度的大学治理体系,深入推动国内一流大学和一流学科建设,全面提升高等教育质量,具有重要的法治保障功能。

大学治理和高等教育立法建设

现代大学治理制度建设主要分为两类:宏观层面上政府、社会与大学相互利益关系调整;微观层面上厘定大学内部治理结构和利益主体权力配置。改革开放30多年来我国高校外围改革取得一系列成果,大学作为政府的附属机构的局面逐渐改变,高校自主权日益增强。1998年8月29日,第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《中华人民共和国高等教育法》,从法律意义上对高等学校的管理和自主办学的问题进行了进一步确认与保障。“依法治国,建设社会主义法治国家”已在2004年作为治国方略载入我国宪法修正案之中;十八届三中全会首次提出要推进“法治中国”建设。教育部2012年11月印发了《全面推进依法治校实施纲要》,高校

外部社会联系和内部治理发展都要求实现依法治校。2012年1月1日起施行《高等学校章程制定暂行办法》和2014年3月1日起施行《高等学校学术委员会规程》。

但是从1999年实行的《高等教育法》,至今已经过去了17年,《高等教育法》修改和完善势在必行。

1.高等教育立法体系不尽完善,滞后于依法治教的实践需求

虽然目前我国已经初步形成以8部教育基本法律和16部教育行政法规为主体,若干地方性法规和规章以及教育规范性文件为架构的教育法律体系,但是仍不能满足全面深化高等教育领域改革的迫切需求,集中表现在高等教育立法体系不完整,缺乏统一的立法指导原则和立法方向,法律条文较少,相关法律法规规定较为粗疏,存在大量的立法领域空白,教育立法体系难以适应规模日益壮大的高等教育发展需求。

2.高等教育立法结构不尽合理,难以提升大学治理水平

当前高等教育立法结构受制于政府、市场、社会和大学之间相互协调和相互制约。大学治理体系和治理结构完善最终依赖于中央与地方、政府与高校、高校之间、高校与社会以及高校内部权力之间关系理顺和体制创新。因此,从法律或制度层面,理清大学治理结构各种内外关系,尤其中央和地方、政府和高校核心层关系,这是高等教育体制和制度创新的关键。高等教育法律建设亟须理顺高等教育法律主体之间关系。当前我国高等教育法律除了包括《教育法》《高等教育法》以外,《学位条例》《教师法》《民办教育促进

法》和《职业教育法》亦涉及高等教育法律主体相互关系,但是由于高等教育法律数量少,法律调整对象较为有限。随着高等教育大众化发展,高等教育实践不断涌现新情况、新问题,难以通过教育法律规制利益主体之间关系。

3. 高等教育立法程序性规定不尽科学,缺乏配套性法律制度建设

我国高等教育立法程序性规定较少,部分程序性规定尚未科学。当前高等教育机构行政色彩浓厚,其根本原因在于高等教育利益主体权责关系尚未从根本理顺。高等教育法律主体责任和权力仅仅停留于实体规范层面,缺乏相应程序性规定,导致法律效力难以落实。在实践中,由于程序性规定不科学,导致法律救济缺乏适当程序正当,操作性不强,难以确保高等教育法律主体合法地位。另一方面,高等教育立法缺乏配套性的法律制度建设,法律执行、监督制度不完善,高等教育相关利益主体越权行为无法予以惩戒,行政机关在高等教育领域违法行为缺乏相应的监督机制。由于法律程序正当性缺失,监督制度不完善,造成高等教育内部治理主体法律权利保护流于形式,阻碍高等教育治理体系现代化和高等教育治理能力的提升。

强调大学内部治理结构要素优化

修改后的《高等教育法》,不仅精准聚焦政府、社会和大学之间外部治理体系建构,而且尤为强调大学内部治理结构要素优化。2016年《高等教育法》修改亮点主要涉及七个具体的条文,涵盖高等教育的方针和任务、高等学校审批权限、高校学术委员会制度、高等教育质量评估和高等教育投入机制。

1. 改革高等教育外部办学体制,厘定大学与社会关系

现代大学制度之核心是在政府宏观引领下,面向社会独立自主办学,建立和完善高校法人治理结构。新修改《高等教育法》进一步厘清教育公益性与学校分类管理的关系,为社会参与高等教育清除制度障碍。改革高等教育办学体制,大力支持民办教育发展。修改后《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”,删除原有法律条款“不得以营利为目的”表述,通过法律引导市场和社会力量参与办学。

2. 通过简政放权,权力下放,理顺大学与政府关系

新修改《高等教育法》通过中央与地方教育权力关系分配调整,加强省级政府统筹权,充分发挥地方政府积极性,强化高等教育区域特色,全面深化高等教育领域改革。修改后的《高等教育法》,进一步理顺高校、政府与社会的关系,落实高校办学自主权,依法保障高校、举办者和高校师生合法权益,逐步形成教育行政部门依法行政,高校依法自主办学,依法接受监督。

新修改《高等教育法》基于现代大学制度构建视角,从政府与大学之间关系,通过政府下放高校审批权,进一步简政放权,深入推动我国高等教育体制改革,修改后教育法律强调“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。中央教育权下放有利于激发地方政府积极性,有助于构建现代大学治理结构宏观外部环境。

3. 完善学术委员会制度,构建高校内部学术治理体系

新修订《高等教育法》旨在通过法治保障大学组织自在性,从宏观层面完善法律法规体系,推行依法执教,从微观层面强化大学章程和学术委员会章程对学术委员会的职能保障,推行依法治校。

2016年6月实施新修改的《高等教育法》,首先进一步明确学术委员会的法律地位,凸显学术委员会之学术治理的核心地位,确立学术委员会在高校内部学术治理机构中的最高地位。其次,规范学术委员会的议事规则和程序,进一步落实高校学术委员会职责和权力,彰显高校内部学术权力,将学术委员会由高校内部的一种学术体制上升到高校内部的治理体制,发挥学术委员会对学校的学术事务的决策权,从而在功能上实现从咨询向决策功能转变,充分发挥学术委员会在高校的教学、学风、学科等方面起决定作用,为实现教授治学和大学治理奠定坚实基础。

4. 管办评分离,建构高等教育质量评估机制

2016年新修改实施的《高等教育法》第四十四条

规定高等教育自我评估和社会评估,要求“高等学校应当建立本学校办学水平、教学质量的评价制度”,公开高等教育质量相关评估信息,信息向社会公开,接受同行专家和社会各界监督,根据管办评分离原则,评估机构实现去行政化,强调第三方专业机构对高校教学质量和学位授权点评估,建立专业评价组织、评价机构实施质量评价法律保障体系,建构科学的高质量的高等教育质量评估机制。

大学治理与依法治教相向而行

大学治理需要法治来保障。现代大学治理就其实质是基于法律的治理,法治是现代大学制度的基础和保障,完善高等教育法律体系,推动依法治校,实现大学治理法治化,是建设世界一流大学之根本要义。

1. 基于依法治教,实现大学治理法治化

完善和修改高等教育法律,通过依法治教,实现大学治理法治化,应遵循学术本位内在逻辑,捍卫大学之道统,激发师生对大学章程之社会认同,尊重自上而下的师生权利诉求,协调大学内部政治权力、行政权力和学术权力的关系,教授治学是依法治校的手段和推动力量,没有教授治学,就没有了大学的价值和精神,没有了师生的热情,依法治校失去了内生发展的动力。总之,依法治校和教授治学互相联系,互相支持,共同构成现代大学治理的基本结构,协同实现现代大学“善治”的目标。综观大学治理结构变革,必然通过教授治学彰显大学的学术价值,用依法治校保障大学的学术权力、强化学术组织、规范议事规则。现代大学治理,教授治学和依法治校同相同行,维护大学的学术价值和社会价值。

推进依法治校,一方面,高校要严格依照国家有关高等教育的法律法规来调整内部关系;另一方面,高校也要落实自身的办学自主权,在坚持党委领导下的校长负责制的前提下,推进董事会、校务委员会、学术委员会、教职工代表大会等制度创新。

2. 基于依法治教,建立和完善现代大学制度

新修改《高等教育法》实施核心目标旨在建构和完善现代大学制度,促进高等教育治理现代化。建设世界一流大学亟需建构现代大学制度,提升大学治理能力。现代大学制度核心旨在面向社会,自主办学和

民主管理。

依法治校为现代大学组织提供法治保障和制度基础,2016年新修改《高等教育法》从法律上理顺大学利益主体之间的相互关系,调整大学内外部各种权力配置,平衡行政权力与学术权力,激活内部大学学术权力自在性,提升大学学术组织治理能力。新修改《高等教育法》从大学与社会外部关系,进一步下放高校办学自主权,高校作为政府附属机构被改变,高校自主权逐渐增强,推行依法办学,依法行政。政府及其高校必须进一步落实《高等教育法》,逐步完善现代大学各项民主管理制度,诸如学术委员会制度、教职工代表大会制度以及其他民主管理监督制度,通过管理制度创新和变革,实现高校管理与运行制度化、规范化和程序化。

现代大学制度是基于依法治教之基础上建构,而大学章程是依法治校的基础和前提,亦是依法治校的表达形式,它不仅界定了大学与社会的权利和义务,而且规范了大学内部的权力边界和运行规则,具有法的属性。现代大学制度建构亟需契约章程保证其合法性,亟需契约章程进行分权和问责。大学章程是大学制度行为的总规范,是法治精神和法律规范在大学的延伸,是大学法治的基础。近年来,我国不断加强教育法制建设,规范大学章程,依照章程管理学校,2016年6月实施新修改《高等教育法》,该法作为上位法,对大学章程厘定具有统摄作用,通过高等教育法律完善,大学章程颁布实施以及相关配套法规健全,完善现代大学制度建构法律基础和组织结构,推进依法治校与现代大学制度建构协同创新。

参考文献:

- [1]熊丙奇.取消二级学院行政级别和高校去行政化[N].南方都市报,2016-11-28.
- [2]石中英.大学办学院还是学院办大学[N].光明日报,2016-05-10.
- [3]宣勇.论大学学院关系与二级学院治理[J].现代教育管理,2016(07).
- [4]中共中央组织部.中国共产党普通高等学校基层组织工作条例(中发[2010]15号).2010-8-13.
- [5]Walter Rugg (edited). A History of the University in Europe (M). Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

【作者单位:鲁东大学】

(责任编辑:李石纯)