

诺贝尔经济学奖得主 托马斯·C·诺斯
对经济制度功能作了这样的描述：制度提
供了人类相互影响的框架，它们建立了构成
一个社会，或更确切地说一种经济秩序的合
作与竞争关系。

郭为禄◎著

高等教育法制的 结构与变迁

 南京大学出版社



诺贝尔经济学奖获得者、哈佛大学教授詹姆斯·O·诺斯对经济制度功能作了这样的描述：“制度提供了人类相互影响的框架，它们定义了构成一个社会，或更确切地说一种经济秩序的合作与竞争关系。”

高等教育法制的 结构与变迁

郭为禄◎著

 南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等教育法制的结构与变迁/郭为禄著. —南京:南京
大学出版社, 2008. 7

ISBN 978 - 7 - 305 - 05486 - 0

I. 高… II. 郭… III. 高等教育 - 教育法令规程 - 研究 -
中国 IV. D922. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 107727 号

出版者 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号

邮编 210093

网 址 <http://press.nju.edu.cn>

出版人 左 健

书 名 高等教育法制的结构与变迁

著 者 郭为禄

责任编辑 郭学尚

编辑热线 025 - 83593923

照 排 南京经纶公司照排部

印 刷 安徽天歌印刷厂

开 本 787 × 960 1/16 印张 29.75 字数 373 千

版 次 2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

印 数 1 - 5000

ISBN 978 - 7 - 305 - 05486 - 0

定 价 59.00 元

发行热线 025 - 83592169 025 - 83592317

电子邮箱 sales@press.nju.edu.cn (销售部)

nupress1@public1.ptt.js.cn

序

建立秩序是保证社会和谐发展的需要,认知历史是推进社会文明进步的要求。法制作为人类理性文明的智慧结晶,是保证社会整体秩序和发展的不可替代的规则。随着人类社会的进步与发展,社会治理越来越趋向法治化。教育作为人类文明和社会进步的基石,也逐步纳入法治化的轨道。法制文明与教育文明的结合,是历史发展的必然结果。高等教育作为现代社会的一个重要构成要素,必然要适应现代化、法治化的历史趋势。推进高等教育法制建设,是高等教育自身进步与发展的要求,更是社会进步和国家发展战略的需要。

近30年来,我国的人口增加了3亿,比美国的总人口还多。可是,我国的高等教育在近10年内仍有大发展,毛入学率已从5%左右提高到23%以上,跨入了大众化阶段;1998年印度的在校大学生人数是我国的两倍,10年后的今天我国则是印度的两倍,成为世界上在校大学生最多的国家。我国高等教育的发展需要完善的教育法制相适应,然而,我国的这一法制还很滞后。与高等教育法制建设进程相呼应,我国的高等教育法制研究也相对滞后。无论是法学界还是教育界,对高等教育法制的研究都比较薄弱,而从历史发展的角度,对我国高等教育法制进程的研究就更是乏人问津,因此,系统地研究我国高等教育法制建设的进程,是一项十分紧迫的工作。

本书关于高等教育法制的结构及其变迁的研究独辟蹊径,其研究的许多问题具有开创性。作者以丰富翔实的资料全面系统地梳理新中国成立以后高等教育法制建设的曲折历程,阐述了我国高等教育法制结构及其变迁。在此基础上,以高校为核心,从外部关系和内部关系两个方面,阐述了高等教育法律主体之间的权利义务关系变迁的背景和过程,分析了我国高等教育法律关系变迁的总体趋势,探讨构建、协调主体之间法律关系的思路。可以说,本书在研究中国高等教育法制结构与变迁方面构建了一个基本框架,并作了相关论述,内容具有系统性。作者还把视角伸向高等教育系统之外,分析了制度变迁的社会基础和理论基础,阐述了高等教育法制建设与经济、社会、文化变迁之间的内在关系。作者认为,随着社会主义市场经济体制的建立和完善,高等学校正逐渐走出象牙塔,高等教育法制建设必须着力推进高校享有章程式的办学自主权,享有法人式的经营自主权;推进高校以契约履行教育的服务功能,以聘约促进与教师的共同发展,以民主决策与程序管理建构和谐高校。这些分析,紧密结合我国高等教育法制存在的问题,具有较强的实践意义,也具有建设性。

作者是我的在职博士生,就读期间,同时任职于华东师范大学,除了承担法律系的教学任务之外,还肩负着繁重的学校行政管理工作。这一方面增加了研究工作的困难,但另一方面高校管理的经验也为作者的研究提供了有利的条件。作者勤勉踏实的作风和认真钻研的态度,给我留下了深刻的印象。因此,我丝毫不掩饰对他的偏爱。此书原为作者的博士论文,在出版前又作了一些修改。初稿完成之时,作者请我作序,我欣然应允。衷心希望作者以此为新起点,进一步深入研究,在高等教育法制研究方面取得新的成绩,为中国法制史学科的进一步繁荣增添新的色彩。

华东政法大学副校长、教授、博士生导师

中国法制史学会执行会长

王立民

二〇〇八年六月于上海

导言

高等教育法制的结构性审视

中华民族拥有悠久灿烂的教育文明,也有过独具特色的法制文明,但两种文明似乎是两条平行线,缺乏互动融合。现代意义上的高等教育发展和宪政法治探索在中国不过百余年历史,而自中华人民共和国成立之后,中国的高等教育发展和社会主义法制建设经历了艰苦的探索实践,取得了巨大的成就,也遭受了痛苦的挫折。随着改革开放伟大实践的深入推进,教育文明与法制文明逐步互动融合,推动中国高等教育法制体系逐步形成和发展。

诺贝尔经济学奖得主道格拉斯·C. 诺斯对经济制度功能作过这样的描述:“制度提供了人类相互影响的框架,它们建立了构成一个社会,或更确切地说一种经济秩序的合作与竞争关系。”^①同样的道理,高等教育法制体系为高校与政府、高校与社会、高校与学生、高校与教师间的相互影响与互动建立了一个相互影响框架,从而约束参与高等教育事业各方主体的行为选择;与此同时,还规范高校内部权力体系的架构与行动方案。因此,研究高等教育法制结构及

^① [美] 道格拉斯·C. 诺斯著:《经济史中的结构与变迁》,上海人民出版社 1994 版,第 225 页。

其变迁,有助于促使我们跳出高等教育的单一主体的利益约束,全面系统地、历史动态地认识高等教育法制结构,把握高等教育法制变迁的基本规律和发展趋势,从而更有力地推动高等教育法制建设的历史进程。

一、高等教育法制体系的形成

在经济全球化背景下,教育作为培养人才特别是培养创新人才的基础,优先发展的战略地位和作用更加突出。高等教育已经逐步从象牙塔走向经济社会建设和个人生活的中心,成为建设创新型国家的重要基础和引领力量。高等教育重要性的凸显,一方面使得社会发展越来越依赖高等教育,另一方面又使得社会发展对高等教育的规范更为迫切。作为现代社会的一个重要构成要素,高等教育必然要适应现代化、法治化的趋势。正是在这样的背景下,推进高等教育法制建设,成为高等教育自身进步与发展的要求,更成为社会进步和国家发展战略的需要。回顾历史,我国高等教育法制体系的形成过程,经历了艰苦的探索实践,可以大致分为三个阶段。

一是高等教育的社会主义改造及社会主义高等教育法制的初步建立。新中国建立之初,我们面对的多数是国民政府举办的公立高校和较大比例的私立高校,公办高校在政权的更替下自然完成,对私立高校的转变则按照“保护维持、加强领导、逐步改造”的原则予以处理。在这个阶段,《高等学校暂行规程》《专科学校暂行规程》《关于实施高等学校课程改革的决定》《关于高等学校领导关系问题的决定》《关于改革学制的决定》等法规 and 政策的出台,确立了社会主义高等教育的性质、宗旨和任务,确立了教育部的统一领导权与学校领导体制,规定了统一招生分配制度,规划了修业年限、教学内容和教学方法,标志着新中国高等教育制度的建立。

二是高等教育法制建设的反复与摇摆并最终遭受严重破坏的时期。到1956年,在中央政府与教育部的强势领导与推进下,高等教育法制建设取得了可喜的成绩;但中央对高等教育管理权力的过分集中,又削弱了地方发展高等教育事业的积极性与创造性。从1957年开始中央逐步向地方和高等学校放权,但在1958年到1960年间,在“教育大革命”的背景下,进展速度之快超出了预计,也超出了控制范围。从1961年开始中央又从地方回收管理权,在1963年颁发的《中共中央国务院关于加强高等学校统一领导分级管理的决定(试行草案)》中明确了“教育部是在中共中央和国务院的直接领导下,管理全国高等学校的行政机关”,使高等教育管理权逐步回到了高度集中的老路上。从1966年到1976年,已经建立起来的高等教育法制遭受严重的破坏,刚刚培养起来的一些高等教育法制意识丧失殆尽,高等学校的正常教育教学秩序都无法维持。

三是高等教育法制在旧有基础上恢复与重建,逐步形成和发展高等教育法制体系。以1977年恢复全国统一招生考试制度,和1979年中共中央转批《教育部关于建议重新颁发关于加强高等学校统一领导分级管理的决定的报告》,恢复“统一领导与分级管理制度”为标志,高等教育法制体系开始复苏。1977年的冬天重新恢复了停止11年的高校招生考试制度,由此拉开了高等教育法制的序幕。随着高等教育逐渐步入正轨,国家对高等教育的规范从1980年颁布《学位条例》开始,力求尽快地形成并逐步发展高等教育法制体系。在此后的高等教育法制建设中,扩大高校办学自主权与规范高校教育管理和办学方式并行。1986年国务院发布的《高等教育管理职责暂行规定》起到了扩大办学自主权的作用,而1986年国务院发布的《普通高等学校设置暂行条例》和1990年国家教委颁布的《普通高等学校教育评估暂行规定》等文件则力求进一步规范高校教育管理和办学方式。为了吸引更多高等教育资源,还逐步建立了社会力量办学制度与中外合作办学制度。为了适应市场经济的建立与

完善,逐步修改毕业生就业制度。在这一发展阶段,最有影响的法律制度,仍然是《教育法》《教师法》和《高等教育法》的出台,这些法律从根本上建构了高等教育法制体系。

二、高等教育法制体系的结构

高等教育法制的形成过程,并不一定有明确的结构意识,更多是为了解决当时的社会需求或者顺应教育情境的变化。当我们对高等教育法制进行分析时,在感叹前人推进每一项高等教育法律法规建设过程中展现出来的智慧之余,更会被高等教育法制整体结构的形成而折服,因为高等教育法制结构的形成体现出来的并不是个人的智慧,而是一种社会系统发展的力量,是高等教育法制建设内在规律的集中体现。因此,尽管高等教育法制结构的形成过程并不一定具有结构意识,但要分析与认识高等教育法制的建设规律,并推理其变化趋势,却是离不开对高等教育法制结构的认识与解剖。

在广义上,高等教育法制是指具有立法权限的国家机构或部门,依照法定程序制定或认可的,由国家强制力保障实施的、调整高等教育领域法律关系的规范性文件的总称;在狭义上,则专指国家立法机关制定的规范和调整高等教育法律关系的单行法即《高等教育法》。为了更系统地认识与解剖高等教育法制结构,我们以《高等教育法》为核心,从法律效力结构和法律主体之间的权利义务关系的内容结构两个方面对高等教育法制作系统分析。

根据法律效力的等级,规范高等教育领域法律关系的规范性文件包括宪法、法律、行政法规与部门规章、地方性法规与规章,它们组成了高等教育法制的效力体系。目前对高等教育领域法律关系进行规范的法律有《教育法》《教师法》《职业教育法》《民办教育促进法》和《高等教育法》《学位条例》;与之相关的行政法规与部门规

章主要有《研究生院设置暂行规定》《普通高等学校学生管理规定》等;各地高等教育法规与规章在数量上就更多,尤其是高等教育资源比较丰富的地区,对高等教育立法就更是重视。应该说,我国已经初步建立起了法律效力层次分明的高等教育法制体系。当然高等教育法制的效力结构还存在某些缺陷,进一步优化与完善高等教育法制效力结构体系,需要我们强化以下两个方面的工作。一方面是进一步加强同一层次法律效力的高等教育法律法规间的协调,比如《高等教育法》与《职业教育法》,《高等教育法》与《教师法》之间的关系,确保处于同一法律效力的高等教育法律法规得以发挥整体效力。另一方面是在协调高等教育法律关系时,既要保证高一层次法律法规对低层次法律法规的效力,又要有效地解决高等教育实践中出现的法律问题,毕竟效力上较低层次的法律法规,往往离高等教育实践中出现的法律问题更近。

根据高等教育法律关系种类的不同,可以将高等教育法制体系划分为调整以下法律关系的法律规范:高校与政府,高校与社会,高校与学生,高校与教师和高校内部管理。以高校为研究出发点,可以将高校与政府、高校与社会作为高校的外部法律关系,将高校与学生、高校与教师和高校内部管理作为高校的内部法律关系。这样的划分并不意味着我们漠视高校教师与学生独立的法律地位,而是力求更有利于高校的系统发展。

高校与政府间的法律关系是高校与政府在高等教育领域中基于权利与义务的配置与实施而形成的法律关系,它决定着高校的法律地位,决定了高校的行为能力与行为方式。在西方的高等教育历史中,“从中世纪大学产生时起,这一关系经历了曲折的发展历程。概括地说,从大学自治到政府控制再到两者合作,是这一关系演进的缩影”^①。但对我国来说,却正在经历着从政府控制到两者合作,

^① 赵婷婷:《自治、控制与合作》,载《现代大学教育》2001年第2期。

并以大学自治为目标的向往。高校与社会间的法律关系,是指高校在获得社会教育资源与服务社会过程中,与非政府机构形成的法律关系。这主要表现在五个方面:高校投资主体的多元化,高校专业设置中市场需求的影响,高校产学研体系的逐步市场化,高校知识产权的法律保护和高校后勤社会化。随着我国市场经济体制的逐步深化,高校越来越以市场主体的身份参与社会。

高校与学生的法律关系,即关于高校学生法律地位的问题,是高校与学生之间围绕实现学生受教育权的过程中构成的权利义务关系。在计划经济体制下,学校是政府的附属机构,高校与学生间的关系实际上是政府与学生间的关系。随着改革开放的深入推进,高校办学自主权逐步扩大,学生权利意识逐步加强,高校与学生间法律关系的行政色彩越来越淡泊,而平等的民事法律关系逐步呈现并发展起来。高校与教师间的法律关系,是高校与教师在教育过程中基于权利与义务的配置和实施而形成的法律关系,我国高校与教师间的法律关系正在从传统的计划经济体制下的身份关系逐步向市场经济体制下的契约关系转变。高校内部管理运行依赖于学校政治权力、行政权力与学术权力的有机结合,高校内部权力关系是建立健全现代大学制度的重要内容,也是学校管理体制与机构设置的基本依据。我国高校内部管理体制经历了校务委员会制、校长负责制、党委领导下的校务委员会负责制、党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制、革命委员会制、党委领导下的校长分工负责制、校长负责制,并确立了现行的党委领导下的校长负责制。高校内部管理体制的变化过程,显现出高校政治权力、行政权力与学术权力间的不同组合。从总的趋势来看,高校政治权力始终是处于优势地位的,行政权力日趋规范,而学术权力的影响力也有所增大。

在经历了建国后的短期调整与建设后,高等教育法制建设成果在“文化大革命”中丧失殆尽,今天呈现出来的高等教育法制结构尽管继承了建国后那段时间的经验,也吸取了“文化大革命”带来的沉

痛教训,但整体上仍然以改革开放后的建设成果为主。从未来发展趋势来看,在高等教育法制效力结构体系建设中,逐步完善低层次效力的规章与学校制度,既是对高层次法律法规的落实,也是让高等教育法制效力体系走向实践的有效途径;在高等教育法制内容结构体系建设中,逐步增大高校的办学自主权,通过体制更新为高校的社会融资提供渠道,是高校外部法律关系构建的基本方向;明确高校与学生、高校与教师间的契约关系,并逐步明确政治权力、行政权力与学术权力在高校内部权力中的定位,是高校内部法律关系构建的重要内容。

三、高等教育法制变迁的动因

如果看单部的高等教育法律法规,在制定的时候都有着特定的原因与理由,但当我们用结构化的视角来审视高等教育法律法规时,就能够捕捉到高等教育法制体系建构与变迁的基本动因。社会发展的客观需要和高等教育自身的发展规律,是高等教育法律法规制定与变迁的基本准则。中国高等教育法制建设的不同历史时期,不仅有着发展速度上的差异,也有着发展方向上的周期性反复,这些差异、反复与社会制度的整体变迁有着密切的关系。改革开放以来,随着经济体制改革的不断深入、建设社会主义法治国家目标的确立,以及全球化背景下的教育国际化进程,形成了我国高等教育法制变迁的复杂深刻的社会动因。

从建立高度集中的计划经济体制,再从计划经济体制到市场经济体制的转轨,这是中国社会转型的经济表现。经济体制的转型决定了法制系统转型,高等教育法制体系是整个国家法制体系的一个组成部分,高等教育法制结构及其变迁的历程自然决定于整个国家法制体系的变迁。而伴随着经济全球化的进程,教育国际化的特征

日益显现。各种因素的相互作用和相互影响,促进了高校办学体制的法制化、办学模式多样化,推动了高等教育管理体制的法制化、推动了高等教育权利义务关系的法制化,从而促进了社会主义市场经济体制下的高等教育法制结构的形成和变迁。从《学位条例》到《高等教育法》《教师法》《高等学校学生管理规定》等一系列法律法规和规章的制定颁布实施,都是社会主义市场经济体制改革对高等教育发生作用的结果,也都是通过法律反映和确认社会变迁过程中人们权利义务关系的结果,在某种程度上也是中国教育文明、法制文明与世界交流互动的结果。

进一步完善社会主义市场经济体制已经成为中国社会发展的不可逆转的价值取向,这种价值取向必然进一步深刻影响中国高等教育法制结构的变迁与发展。从目前高等教育办学的社会环境来看,通过市场体制吸纳更多高等教育办学资源,借助于依法治国的背景扩大高校办学自主权,通过规范与理顺学校办学主体间的法律关系提高学校办学质量,是促进高等教育法制变迁的根本动力,也是发展高等教育法制的基本方向。

第一,市场经济体制变革推动高等教育法制建设。市场经济的发展带动了高等教育外部环境的巨大变化,使高校办学资源得到空前的发展。虽然高等学校的发展并不完全依赖于办学资源,但没有办学资源的支撑,高等学校连生存都艰难,也就谈不上发展了。在社会整体从计划经济向市场经济转型的过程中,高等学校获得办学资源的渠道正变得更加多元,社会对高等学校办学要求也更加多元,这必然推动高等教育从市场经济发展中获取更多的资源,也必然促使高等教育法制适应市场经济体制的发展趋势。高等教育法制变迁对市场经济变革趋势的反映不仅体现在高等教育法律法规的制定修改和实施上,而且体现在高等学校内部管理体制的调整、学校人事管理与评价机制的优化等内部规章制度的调整与制定上。

第二,依法治国方略的实施推动高等教育法制建设。依法治国

方略规定了依法治教的方向,而依法治教则决定了必须推进依法治校。高等教育法制变迁发展到今天,科学合理界定高校与政府的关系、扩大高校办学自主权已经成为高等教育法制建设的关键问题。高等教育要发展,需要学校提高吸引办学资源的能力,这既需要教育法律法规为高等学校开拓办学资源的新渠道提供制度保障,更需要借助于教育法律法规明确高等学校在市场与社会中的相对独立的主体地位,从而让高等学校获得独立享有权利与承担责任的资格。扩大高校办学自主权的法制意义在于,能够逐步减少高校办学过程中的行政色彩,恢复高校参与市场经济与社会发展中的主体地位,能够更全面地界定高校的权利与义务,促使高校更好地融入市场经济与社会发展的体系之中;而扩大高校办学自主权的教育意义在于,能够让高校获得尽可能多地按照教育规律办学的自主空间,在赋予高校办学自主权的同时,让高校承担起本应由自己承担的开展科学研究、从事教育教学和服务社会的责任与义务。尽管办学自主权在理论上有着诸多的优势,但在扩大高校办学自主权的过程中,遵循法制的程序与步骤,按照办学自主权与办学责任相对应的原则,是保证高校正当使用权利并促使自身健康发展的重要保障。

第三,高等教育的发展推动着高等教育法制建设。市场经济的发展推动着高等教育的发展,高等教育的发展不断要求规范学校教育主体间法律关系、提高学校办学质量与教育资源的使用效率。长期以来,高校与教师间不但有着较为稳定的工作关系,还形成了非常紧密的人身依附关系,这加重了高校的社会责任,而这个责任正是高校并不擅长的领域。与之同时,高校与教师间的人身依附关系,又限制了高校教师的专业发展空间与服务社会的机会。因此,把教师从计划经济体制下建立起来的附加的身份关系中解放出来,使高校与教师间的法律关系从身份关系转向契约关系,以契约的形式明确界定高校与教师间的权利与义务,重点规范高校与教师间的教育法律关系,是有效使用高校教育资源与提高学校办学质量的重

要举措。与此同时,高校与学生间的关系,也在逐渐从高校与学生间的完整的行政法律关系中,增加基于平等身份的民事契约关系。高校与学生间民事契约关系的增加,不仅提高高校对学生日常管理的合法性,增加学生在高校求学过程中的社会选择能力;更重要的是,在明确高校与学生间民事契约关系的领域,高校与高校教师有可能更专注于提高自己的专业品质,既提高学生对高校教育服务的满意度,又促进高校与高校教师的专业能力。

我国高等教育法制建设的历史还是比较短暂的,但她的建设历程却是曲折的,建设内容也是丰富的。尤其是改革开放以来的30年里,高等教育法制建设在吸取历史教训,借鉴高等教育法制发达国家经验的基础上,建构起了相对完善的高等教育法制体系,解决了许多前所未有的问题,推动高等教育中复杂的社会关系逐步进入了法律关系的轨道。当我们用系统的、历史的眼光来审视当前的高等教育法制建设时,深感探索高等教育法制建设规律之艰辛,也深知完善高等教育法制结构的重要性。在经历了近30年波澜壮阔的改革开放伟大实践基础上,胡锦涛在中共十七大报告中明确指出,要“深刻把握我国发展面临的新课题新矛盾,更加自觉地走科学发展道路,奋力开拓中国特色社会主义更为广阔的发展前景”^①,为我们梳理中国高等教育法制建设的历史轨迹,认识变革过程的丰富内涵,分析高等教育法制建设与经济社会发展进程的关系,把握高等教育法制发展的内在机理,提供了极好的历史契机与科学指导。我们有理由期待,在新的历史发展时期,中国高等教育法制化进程将得到更好更快的发展。

^① 《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2007年版,第14页。

目 录

序

导 言 高等教育法制的结构性审视

第一章 中国高等教育法制建设的基本历程	1
第一节 中国高等教育法制建设的初步探索	2
一、初步建立高等教育法制(1949—1956)	2
二、高等教育法制出现摇摆(1957—1965)	12
三、高等教育法制遭受严重破坏(1966—1976)	18
第二节 中国高等教育法制建设的新时期	20
一、高等教育法制的复苏(1977—1984)	20
二、高等教育法制建设全面启动(1985—1991)	26
三、高等教育法制建设全面展开(1992—1996)	35
四、高等教育法制建设深入推进(1997—2007)	45
第二章 中国高等教育法律体系结构变迁	55
第一节 中国高等教育法律体系的基本结构	56
一、高等教育法的立法依据	57
二、《高等教育法》和高等教育相关法律	59
三、高等教育行政法规和规章	61

四、地方高等教育法规与规章	65
第二节 中国高等教育法律体系结构的变迁	66
一、高等教育立法依据的确立与发展	67
二、高等教育法律体系结构的逐步形成	69
三、高等教育法律体系结构的确立和发展	79
第三节 高等学校章程的地位结构及其变迁	89
一、高等学校章程的法律地位	89
二、高等学校章程的内容和结构	91
三、高等学校章程的传统及其变迁	97
 第三章 高校与政府的法律关系的变迁	103
第一节 计划体制下的高校与政府关系的变迁	104
一、高度集中的管理体制的确立	104
二、集权体制下的高校与政府关系的特点	110
第二节 改革开放与高校法人地位的逐步确立	112
一、扩大高校办学自主权的提出	114
二、高校办学自主权的扩大	118
三、高校与政府关系的法律化	123
第三节 高校与政府法律关系的构建	126
一、确定高校与政府的法律主体地位	127
二、明确高校自治的边界	130
三、规定政府职能的范围	136
 第四章 高校与社会法律关系的变迁	145
第一节 高校办学主体的变迁与法制建设	146
一、高等教育办学主体多元化	147
二、高等教育投资多元化	150
第二节 高校专业设置制度的变迁与法制建设	155
一、建立政府高度集中行使专业设置权的制度	156