



教师教育优势学科创新平台建设项目
“211工程”[教育学]重点学科建设项目

郝文武 栗洪武 主编

教育科学研究新视野

高等学校法人内部 治理结构研究

祁占勇 著





教师教育优势学科创新平台建设项目
“211工程”[教育学]重点学科建设项目

郝文武 栗洪武 主编

教育科学研究新视野

高等学校法人内部 治理结构研究

祁占勇 著

教育科学出版社
· 北京 ·

出版人 所广一
责任编辑 夏辉映
版式设计 孙欢欢
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

高等学校法人内部治理结构研究/祁占勇著. —北京:
教育科学出版社, 2012. 12
(教育科学研究新视野)
ISBN 978-7-5041-7101-6

I. ①高… II. ①祁… III. ①公立学校—高等学校—
法人治理结构—研究—中国 IV. ①G647.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 263274 号

教育科学研究新视野

高等学校法人内部治理结构研究

GAODENG XUEXIAO FAREN NEIBU ZHILI JIEGOU YANJIU

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号
邮 编 100101
传 真 010-64891796

市场部电话 010-64989009
编辑部电话 010-64989363
网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店
制 作 北京鑫华印前科技有限公司
印 刷 保定市市画美凯印刷有限公司
开 本 169 毫米×239 毫米 16 开
印 张 18.5
字 数 293 千

版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷
定 价 45.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

序 —



教育是亘古的事业，有了人类就有了教育，也就有了人类对教育的认识；教育又是未来的事业，是为未来社会培养人才的实践，所以教育研究既要温故又要知新。陕西师范大学教育学院的年轻学者，在精心耕耘于教坛、收获丰硕成果的同时，深入钻研教育问题，在继承之基础上

不断创新，取得了显著成绩，并作为学校“211工程”重点学科建设项目的成果，以“面向当代教师教育的教育科学研究”“教育科学研究新视野”与“教育科学研究新进展”等系列专著的形式结集出版，以此从一个侧面展示其教育学学科建设、教育学人学术研究承传与发展的风貌，这是一件令人高兴的事情。

我与陕西师范大学的老师有着密切的交往。北师大、陕师大同是教育部直属的师范大学，而且陕师大的不少老师来自北师大，因此我们这两所大学有着天然的兄弟情谊。两校的教育干部培训中心和教师培训中心，都是教育部下属的兄弟单位。我曾经担任过北师大这两个中心的领导，所以无论是开会、讲学，我们都会会聚在一起讨论共同遇到的问题。陕师大教育学院也是我最熟悉的单位之一，那里有我国老一辈的学者如刘泽如、吴元训等先生，有我们同辈的张安民、孙昌识等先生，也有我们的学生辈郝文武等学者。

陕师大也是我到西安的主要立足之地。我第一次到西安，就住在陕师大。那是1980年的事，我来西安参加在陕师大召开的中国教育学会教育史研究会的成立大会。西安这个美丽而朴实的古都，它的文化底蕴，给中华民族带来的文明，给我以极大的震撼。会议之余，我两次跑到碑林去欣赏我国古代书法艺术，半坡村、华清池遗址当然也没有错过。以后我又多次到西安，东西两边的古迹都跑了一个遍。陕师大就坐落在这个文化窝里，你想，她的身

2 高等学校法人内部治理结构研究

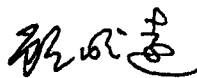
上能不散发着浓郁的文化气息嘛!

在长期的交往中,我对陕师大教育学院有了更多的了解。陕师大教育学院与陕师大一起经历了 60 余年的发展历程。它的前身——陕师大教育系走过了曲折的道路,特别是“文革”期间遭受到严重的破坏,一度停办。改革开放以后开始重建,并且由教育系扩展为教育科学学院。最近教育科学学院又分为教育学院和心理学院。改革开放以来,在学校领导的重视下,经过几代教职员工的不懈努力,陕师大教育学科在人才培养、教师队伍建设、学科建设、科学研究等方面都取得显著成绩。特别是在近几年,学科建设取得了历史性的突破:2002 年,教育学专业被陕西省人民政府命名为“名牌专业”;2003 年,获得教育学原理博士点和基础心理学博士点;2004 年,西北基础教育与教师教育研究中心被陕西省教育厅批准为陕西哲学社会科学重点研究基地;2005 年,获得课程与教学论博士点;2006 年,获得教育学、心理学两个博士后流动站;2008 年,学校又将“面向当代教师教育的教育科学与认知科学研究”列为“211 工程”重点学科建设研究项目。我衷心地祝贺他们所取得的这些成绩,并祝愿他们在新世纪取得更大的成就。

现在,展现在大家面前的这一系列专著,便是陕师大教育学院和心理学院教师近年来在学术研究领域辛勤耕耘所取得的新收获。该系列专著以“三个面向”和科学发展观的战略思想为指导,坚持理论与实践相结合、教育科学与教师教育研究相结合的原则,比较深入地探讨了新世纪教育转型、改革和发展中重要的基本理论与实践问题,这对更新教育观念,推进教育实践发展,培养高水平、应用型基础教育的优秀教师都有积极意义。

追求精品是学术性著作的本性。该系列专著无论是基础理论研究,还是实践领域的应用研究,都能在广泛占有资料的基础上,反映出学科研究的前沿水平,体现创新见解。而且,多数作者为中青年学者,他们思维敏锐,观念新颖,研究方法独特,每本著作都各有特色。同时,为了提高书稿质量,各书还分别邀请相关专家作为特约审稿人,对书稿的质量进行全面把关。

相信该系列专著的出版,将会进一步提升陕师大教育学科的研究水平,为教育科学研究的百花园增色添彩,在西北地区乃至全国发挥良好的作用。承蒙陕师大教育学院不弃,要我写几句话,是为序。



2009 年 4 月

序 二

具有 60 多年历史的陕西师范大学，近十几年来在教学、科研、学科建设等方面发生了历史转折性的巨大变化，2006 年被国家列为“211 工程”重点建设大学，2009 年开始承担国家“教师教育优势学科创新平台建设项目”。为了圆满实现“以教师教育为主要特色的综合性研究型大学”的发展目标，学校坚持优先发展教育科学，把教育学科列入“211 工程”重点建设学科和“教师教育优势学科创新平台建设项目”重点建设学科。在学校领导的大力支持和广大教师的共同努力下，近年来，教育学学科建设快速发展，教学科研和教师队伍建设取得显著成果。

陕西师范大学 2008 年开始启动的国家“211 工程”重点学科建设三期项目，包括“马克思主义发展理论与中国西北经济社会发展研究”、“面向当代教师教育的教育科学与认知科学研究”、“长安文化与中国文学”、“中国古代文明研究”、“表界面化学及其应用”、“动植物的整合生物学”以及“西北地区人类社会与资源环境的协调发展”7 个子项目。当时的教育科学学院承担了“面向当代教师教育的教育科学与认知科学研究”项目。2009 年陕西师范大学开始启动的国家“教师教育优势学科创新平台建设项目”，包括“教师教育学科专业建设”、“教师教育理论创新与研究”、“免费师范生学科专业能力拓展与创新实验中心建设”、“教师专业能力发展中心建设”、“教师教育资源中心建设”、“教师教育创新实验区建设”、“教师教育师资队伍队伍建设”以及“中小学教师专业能力训练和教学技能大赛平台建设”8 个子项目。以教育学院教师为主的教学科研团队承担了“教师教育理论创新与研究”子项目。

“教师教育优势学科创新平台建设项目”和“‘211 工程’[教育学]重点学科建设项目”科学研究的总体内容主要有两个部分，一是实证和实验研究，二是理论研究。实证和实验研究成果主要通过《西部教育报告》反

2 高等学校法人内部治理结构研究

映，理论研究的成果主要通过系列专著反映。《西部教育报告》将全面反映西部教育学人及国内外专家学者对西部教育的实证和实验研究成果，经过近三年的努力，2011年卷已经出版；系列专著则主要反映陕西师范大学学者对教师教育和教师发展、教育基本理论、各级各类教育教学改革和发展的研究成果。在“‘211工程’重点学科建设项目”支持下，2009年由中国社会科学出版社和教育科学出版社出版的“陕西师范大学‘211工程’重点学科建设项目面向当代教师的教育科学研究”系列专著和“教育科学研究新视野”、“教育科学研究新进展”等系列专著（共17部），在全国教育界产生了良好反响。从2011年开始，实施“教师教育优势学科创新平台建设项目”和“‘211工程’[教育学]重点学科建设项目”系列专著出版计划。以后出版的“陕西师范大学‘211工程’重点学科建设项目面向当代教师的教育科学研究”系列专著和“教育科学研究新视野”、“教育科学研究新进展”等系列专著，都是这个计划的组成部分。

在此我们要感谢学校领导和各职能部门对教育学科的大力支持，感谢各位专家学者坚持不懈追求真理、从事科研的辛勤劳动，感谢教育科学出版社求真务实的认真态度。特别要感谢著名教育家顾明远先生对我们的关心和厚爱，老先生不辞辛苦欣然为本系列专著作序，使后学晚辈倍感荣幸和深受鼓舞。

我们期盼本系列专著能对我国教育理论与实践的发展产生积极影响，并诚恳欢迎专家、学者对存在的问题提出宝贵意见。

编委会
2011年3月

目 录

第一章 导 言

- 一、大学改革的迫切任务：建立现代大学制度 2
- 二、走向法治化的现代大学制度正遭遇着体制性障碍 5
- 三、完善现代大学法人制度是建构现代大学制度的根本 10
- 四、高校法人内部治理结构的完善与建立是建设现代
大学制度的基础 17

第二章 高等学校与教师的法律关系及其权利配置与保障 23

- 第一节 高等学校与教师法律关系的历史演进与现状 24
 - 一、中国大学与教师法律关系的历史演进 24
 - 二、大学与教师法律关系的现状 27
 - 三、高等学校教师学术职业的生存困境与生态场域 29
- 第二节 双重维度下高等学校与教师法律关系研究 44
 - 一、代表教师群体利益组织维度下的大学与教师法律
关系分析 44
 - 二、教师个体利益维度下的大学与教师法律关系分析 61
- 第三节 高等学校与教师关系的法律治理机制 96
 - 一、大学教师的权利配置 96
 - 二、大学教师权利的法律救济 98

第三章 高等学校与学生的法律关系及其权利配置与保障 122

- 第一节 高等学校与学生法律关系的历史演进与现状 123

2 高等学校法人内部治理结构研究

一、中国大学与学生法律关系的历史演进	123
二、大学与学生法律关系的现状	124
第二节 高等学校与学生的法律关系研究	130
一、大学生在入学阶段与高校构成的法律关系	130
二、大学生在注册阶段与高校构成的法律关系	132
三、大学生在在学阶段与高校构成的法律关系	133
四、作为学生群体利益代表的高校学生会的法律地位	144
第三节 高等学校与学生关系的法律治理机制	151
一、赋予高等学校学生自治权是高等学校法治化进程 中的必然选择	152
二、大学生的权利配置	156
三、大学生权利的法律救济	162
 第四章 高等学校法人内部治理结构的目的与价值取向	171
第一节 高等学校法人内部治理结构的依据	172
一、以法律规定性为准绳	172
二、以大学章程为参照	180
三、以高校内部规则为底线	190
第二节 高等学校法人内部治理结构的目的	210
一、高校自由裁量权的滥用与规制	210
二、建立以维权为核心平衡机制的高校法人内部 治理结构的目的	219
三、完善高校内部管理体制为主的高校法人内部 治理结构的目标	220
第三节 高等学校法人内部治理结构的法理价值取向	227
一、学术自由的内涵与特征	227
二、学术自由与大学自治的关系	231
三、学术自由的价值分析	233
四、学术自由的限度与实现	236

第五章 高等学校法人内部治理结构中的权利冲突与治理	241
第一节 高等学校法人内部治理结构中的权利冲突	242
一、权力结构：我国高校法人内部治理结构中的权利样态	242
二、二元对立：现实中高校法人治理内部权力运作的 表征及问题	243
三、失衡：我国高校法人治理内部权力结构的时空分析	245
第二节 高校学术权力本位内部治理结构的制度安排与 逻辑路向	248
一、高等学校法人内部治理结构的完善与大学精神的追求	249
二、行政权力主导：我国高等学校法人内部治理 结构的现实困境	251
三、学术权力本位：西方高等学校法人内部治理结构的 动态形成机制	254
四、路径选择：高等学校学术权力本位治理结构的重构	257
第六章 结 语	263
一、走向共治：高校法人内部治理结构的终极关怀	263
二、自主办学：高校法人内部治理结构的必然选择	267
三、关系重构：高校法人内部治理结构的权利保障	270
参考文献	272
后 记	285

第一章

导 言

健全高校法人内部治理结构是现代大学制度建设的关键之举。建设适合中国国情的、有中国特色的现代大学制度，是当前我国高等教育面临的重要制度创新，是现代大学制度的再造，也是高等教育领域内的重建运动。现代大学制度的建设是一个长期的、复杂的、动态的、持续的，甚至会有反复的系统工程，是作为学术组织的大学的共同追求，是办好大学的一种必然的制度选择和制度设计，是对高等教育领域内权力利益再分割与权利资源再确认的解构与建构。

2010年7月29日中共中央、国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》第四十条明确指出要“完善中国特色现代大学制度”，并进一步指出要“完善治理结构。公办高等学校要坚持和完善党委领导下的校长负责制。健全议事规则与决策程序，依法落实党委、校长职权。完善大学校长选拔任用办法。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。探索教授治学的有效途径，充分发挥教授在教

学、学术研究和学校管理中的作用。加强教职工代表大会、学生代表大会建设,发挥群众团体的作用。加强章程建设。各类高校应依法制定章程,依照章程规定管理学校。尊重学术自由,营造宽松的学术环境。全面实行聘任制度和岗位管理制度。确立科学的考核评价和激励机制。”在第六十四条指出:要“大力推进依法治校。学校要建立完善符合法律规定、体现自身特色的学校章程和制度,依法办学,从严治校,认真履行教育教学和管理职责。尊重教师权利,加强教师管理。保障学生的受教育权,对学生实施的奖励与处分要符合公平、公正原则。健全符合法治原则的教育救济制度。”同时,在第六十七条中将“现代大学制度改革试点”作为“组织开展改革试点”中的一项,可见国家层面对中国特色现代大学制度建构的重视程度和盈盈关切。但是,在当前现代大学制度研究中,基于理性指导、制度重构与法规制约等的多重标准,无论是理论界还是实践界都对现代大学制度法人内部治理结构等问题缺乏共性与共识的研究,在此背景下,对现代大学制度法人内部治理结构进行探讨,既是实践的客观要求也是研究者的理性选择。

一、大学改革的迫切任务:建立现代大学制度

大学是以学术为本质生命力的有机体,一个国家的发展需要强有力的智力资本。智力资本的获取、培育与长久发展需要强大的高等教育作后盾。因此,高等教育的发展规模、速度、质量、结构等问题直接决定着其提供的智力资本的数量与质量。

依据马丁·特罗的高等教育发展阶段理论,当一个国家的高等教育毛入学率低于15%时,其高等教育的发展依然处于精英化高等教育阶段;当一个国家的高等教育毛入学率在15%—50%时,其高等教育的发展处于大众化高等教育阶段;当一个国家的高等教育毛入学率高于50%时,其高等教育的发展就进入了普及化高等教育阶段。从我国高等教育的发展规模与速度来看,以1999年高等学校大幅度扩招为起点,走超常规、跨越式的发展道路,到2002年高等教育毛入学率已超过15%,进入了高等教育大众化阶段。从高等教育在学人数来看,2006年中国高等教育在学人数为2500万人,比1993年翻了5番,2010年,中国高等教育在校学生总规模达到3105万人,高等教育毛入学率达到26.5%(教育部,2012),到2020年,我国

将努力实现高等教育毛入学率40%的目标(李喆,2005)。而且在中共中央、国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》第三条明确提出“到2020年,高等教育大众化水平进一步提高,毛入学率达到40%”的战略目标。

然而,我们必须清醒地认识到,中国只是高等教育大国而非高等教育强国,中国高等教育与世界发达国家的高等教育之间还有相当大的距离与鸿沟,实现我国高等教育从大国向强国转变将是未来很长一段时间内中国高等教育的重要任务与必然要求,高等教育强国建设的重大战略决策是中华民族伟大复兴赋予高等教育发展的历史使命与重大责任。中国高等教育要成功地实现从大国向强国转变,迫切需要改革承担高等教育主体职能任务的大学。

一直以来,大学的改革都是社会关注的焦点,大学改革该何去何从,也是人们谈论的焦点。从大学改革的动因来看,一方面是为了适应国家政治、经济、文化、社会四位一体的需要,另一方面是为了使高校自身能够以相对独立的地位与身份保持健康的运行与发展。前者更多地表征为大学对政治、经济、文化、社会体制的适应以及为国家的发展提供更优质的人力资源。后者表征为大学如何按照自身的发展逻辑来得以和谐地行进以及少受外在力量的干预与控制。

大学改革不仅要适应政治、经济、文化、社会的体制,而且要照顾到大学自身内在发展的逻辑结构与游戏规则,忽视任何一方的需要,大学改革都最终会走入歧途与迷雾。要顾及两方面的力量,就必须加强制度建设,使大学改革不因人的意志而半途而废或朝令夕改,这就需要建立现代大学制度。

现代大学制度的建设,不仅是高等教育内在发展的必然要求,也是国家宏观教育政策的必然选择,更是高等学校进行人才培养、从事科学研究、服务社会等职能的转移结果,而且是国家宏观政治、经济、文化、社会体制改革过程中的相随产物。我国要建立的现代大学制度,不仅要学习西方有关大学制度改革方面的优点,同时也要符合中国的国情,建立有中国特色的现代大学制度。

按照制度经济学的观点,制度有正式制度与非正式制度之别。非正式制度是各式各样的道德、习俗、习惯、传统、惯例等的集合体,表现为高等学

校的软文化建设。正式制度是各式各样的规章、公约、政策、法令等的集合体,表现为高等学校的硬文化建设。一般意义上来讲,软文化是附着于硬文化之上的,是难以把握的、捉摸不透的。而硬文化是可以改造的、建设的,这也是我们建设现代大学制度的重中之重。所谓现代大学制度,是指在特定的时代背景(知识经济初见端倪、全面建设小康社会、从人口大国到人力资源大国、建设社会主义新农村、构建国民教育体系、建设学习型社会)下,构建能够规范现代大学各个主体行为并调整现代大学内外部关系行为,以促进与维护现代大学按照自身内在逻辑结构良性运转并实现可持续发展的规则体系。

显然,现代大学制度具有丰富的内涵:一是要适应特定的竞争日趋激烈的时代环境并服务于特定的社会背景;二是构建的现代大学制度应能起到规范与调节现代大学的内外部关系,比如,大学与政府、社会、市场的关系,大学与大学的关系,大学与教师、学生的关系,这些关系的和谐调整有利于大学的可持续发展;三是建立的现代大学制度是按照自身内部逻辑结构良性运转的规则体系,如要能够推动学校形成较为清晰的产权制度、要完善大学的法人治理结构即大学的法人制度、要形成大学内部权力结构的合理调配与运行的办学与管理制度、要形成保障各个权益主体利益的激励与追究、问责制度等,实现大学自主发展。

同时,参照斯格特“制度的三个概念”,即制度是由认知的、规范的、管理的三种要素构成,我们对现代大学制度内涵的揭示,不仅有规范、管理层面的,更应该侧重于认知层面的,因为“制度就是关于博弈如何进行的共有信念的一个自我维系系统。制度的本质是对均衡博弈路径显著和固定特征的一种浓缩表征,该表征被相关领域几乎所有参与人所感知,认为是与他们策略决策相关的。这样,制度就以一种自我实施的方式制约着参与人的策略互动,并反过来又被他们在连续变化的环境下的实际决策不断在生产出来。”(青木昌彦,2002)²⁸

换言之,我们所建设的现代大学制度,不仅要适应特定的竞争日趋激烈的时代环境并服务于特定的社会背景,也要能起到规范与调节现代大学的内外部关系,更要使建立的现代大学制度是按照自身内部逻辑结构良性运转的规则体系,最终实现大学健康、快速、可持续地发展。

二、走向法治化的现代大学制度正遭遇着体制性障碍

新中国成立以来,我国有关教育方面的改革一直未间断过,而高等教育真正进入实质性改革,则源自于20世纪70年代末的改革开放政策的大力发展、实施与推进。

但是,时至今日,现代大学在不断发展、改革、变革过程中,不仅遭遇了空前的困惑与困境,不同的利益主体有着不同的利益诉求,作为理性和价值中立的学者共同体陷入了多种目标的相互冲突之中;而且先前所探讨的问题“并不意味着相关的过去争论不休的理论与实践问题都已得到解决”(李泽戡,2001),大学作为现代社会中一个具有建制特征、专业利益、资本分配和转换机制的场域,是相对独立于政治、经济和社会权力的场域。然而,大学在发展中的主导资本依然是政治资本、经济资本横流,文化资本、学术资本并没有得到很大程度上的发挥;大学的办学自主权并未得到真正的落实与扩大,大学的法人地位并未真正的落到实处;办学目标的过于功利化、学术管理的官僚化、校园文化的泛政治化等,使大学的功能日趋萎缩与退化;大学传承学术和发展学术的功能不断弱化;大学作为高深学问的权威机构则因文科研究充任现行政策的注释员,理工科重实用技术轻基础理论而变得名不副实(肖雪慧,2000)。“高等学校由政府包办的传统思想观念仍然存在,计划经济体制下形成的管理制度也依然起作用,政府转变职能进展缓慢,高等学校对政府的依赖意识和等、靠、要思想没有从根本上改变,已经规定的办学自主权实际尚未到位,没有得到根本落实,改革的效果不能令人满意。”大学组织结构的内在秩序日益走向失范,对物质资源的追逐导致大学精神理想、教育价值、学术规范正在遗失(周远清,2001)⁸⁵,大学正遭遇着“本体危机”的尴尬!其实,这种本体危机正好映衬了大学生存空间中制度的缺失,制度障碍成为阻碍大学发展的瓶颈,使得大学在处理学术自由、大学自治与政府、社会干预间的关系时,处于二者的“夹缝”中。大学同时承受了政府、社会、市场等多重压力,其自主性依然处于缺失状态,大学脱离了其良性运转的轨迹,大学对不同利益主体的利益诉求与表达存在着失衡,“在中国,权力干预学术自由的时代还没有完全过去,我们又将迎

来一个金钱主宰学术方向的时代。”(甘阳,李猛,2004)²¹⁴

面临问题重重的高等教育,阻碍我国高等教育改革与发展的障碍到底是什么?事实上,正如有学者所言:“现在教育发展中遇到的很多问题都是制度性障碍,不克服这些制度性障碍,教育就不可能有大的发展。比如说,推动学校自主办学,搞了多年,效果并不理想,问题在于现在主要靠的是政策性放权,而不是制度性建设。学校能不能作为一个法人独立办学,关键在于有没有制度保障。只给政策而不革新制度,是难以取得实质性进展的。不久前教育部公布的《从人口大国迈向人力资源大国》的报告提出建立现代大学制度,完善学校法人制度,都是着眼于克服制度性障碍,抓住了根本。”(熊庆年,2003)大学正在遭遇着制度性障碍,如何建构适合中国国情的现代大学制度?政府如何管理大学?大学如何有效运作?大学如何进行制度性变革?“人类社会发展到今天,已形成庞大而复杂的制度协调,即分领域、有层次、多形式的‘制度之网’,不同领域、不同层次、不同形式的制度之间相互作用,共同向导与规范着人们的政治行为、经济行为和文化行为。”(王军,1997)¹⁵²一部大学发展史,就是一部大学制度创新史。实践中我国高等教育发展所面临的体制性障碍可以概括为以下四个方面。

一是政校关系边界不清与高校办学自主权的式微。从20世纪80年代中期开始,高校自主权的落实与扩张遭遇瓶颈,即政府和社会为大学提供的资源和制度空间很小,大学陷入了“本体危机”的边缘。主要是因为高等教育行政管理体制障碍所致。从制度分析的角度来看,制度环境建设的核心是完善大学办学自主权。1998年,联合国教科文组织通过了《世界高等教育大会宣言》,呼吁世界各国政府不要过于干预大学,要维护大学的办学自主权和独立的法人地位。2000年,国际大学协会也发表了《学术自由、大学自主和社会责任》的声明,并准备起草一份维护大学办学自主权的国际公约。

高等教育行政管理体制,即我们通常所说的政校关系问题,从体制的角度来看,政校关系的核心是权力分配问题,即政府和学校之间职权、职责的界定问题。政校关系理不顺,政府该管的没有管,形成权力缺位;不该管的,自然也管不好,形成权力错位。政府职能的缺位和错位就会导致高等教育改革的梗阻,影响整个高等教育事业的发展。但我国大学长期运行于行政权力主导的环境中,政府高度统一管理、行政权力高度泛化与强化导致权力

的结构性失衡。其实，这与我国教育法的价值取向有着密切的关联，我国教育立法侧重从工具价值确定教育立法的宗旨，更多意义上彰显高校服务于政治的目的，受“国家利益”思维定势的影响，政府对高校进行无所不能、无所不包、无孔不入的全面管制与调控，高校具有明显的外部行政化特征，从而导致政府权限极度扩张。（祁占勇，2011）

显然，大学办学自主权的落实与扩张正在遭遇着制度性障碍，主要是因为政府和社会为大学发展提供的资源很少和制度发挥的空间很小，从而使高校陷入了对外缺乏自治权与对内滥用自治权并存的境地。

二是高等学校内部官僚化运作模式与大学本真的丧失。高校内部治理走向泛行政化，即大学自身制度整合办学资源以及把握发展机遇能力有限，大学成为了行政机关的一个缩影与再现，这主要是因为高等学校内部组织体制障碍所致。高校作为一个特殊的社会组织，是以学术自由为真谛的，大学的生命力在于学术本性。我国已在法律体系中确立了学术自由的原则，但是在具体实践中没有相应的制度作保障。如何将学术自由的原则具体化，最主要的是确立大学自治的制度。但我国现有的高等学校管理体制是与计划经济相适应的，高等学校习惯于依赖政府，成为政府的一个层级。而且，基于工具价值取向的教育立法、政府与高校行政法律关系的不平衡以及政府行政权力的扩张，致使高校内部权力结构的运行与权力配置在很大程度上按照典型的“科层制模式”进行制度安排，高校逐渐走向行政化，高校实际上充当着“代管人”的角色，高校的学术权力不断萎缩。因此，大学自治的实现，不仅要改变高等学校依附于教育行政主管部门的状况，使其成为真正意义上的法人，将高校与政府之间的关系框定在法治的范围之内，意味着大学对于国家和社会的相对独立性，而且有待于微观自治的实行，即大学的有效治理。而大学的有效治理不仅仅在于大学内部权力的有效运行，还要注重保障大学成员尤其是教师和学生的权利。

但在现实中，高校内部治理在不断地挤压学术权力，通过行政权力的模式来维持高校的发展，造成了大量的学术失范。高校自身把握机遇能力有限，习惯于按照行政命令、指导的方式行使，其自主性、主体性没有得到发挥。大学组织结构的内在秩序日益走向失范，对物质资源的追逐导致大学精神理想、教育价值、学术规范正在遗失。

三是高校法人治理模式的简单移植与大学法人地位模糊化。高校法人治