

构建高等教育公共性的 法律保障机制

劳凯声 ◎ 主 编

余雅风 ◎ 著

GOUJIAN GAODENG JIAOYU GONGGONGXING DE
FALÜ BAOZHANG JIZHI



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

构建高等教育公共性的 法律保障机制

劳凯声 ◎ 主 编

余雅风 ◎ 著

GOUJIAN GAODENG JIAOYU GONGGONGXING DE
FALU BAOZHANG JIZHI



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP) 数据

构建高等教育公共性的法律保障机制/余雅凤著. —北京:
北京师范大学出版社, 2010.10
(京师教育法学论丛)
ISBN 978-7-303-11273-9

I. ①构… II. ①余… III. ①高等教育—教育法—研究—
中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 134653 号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子邮箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn
北京新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印 刷: 北京中印联印务有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 170 mm × 230 mm
印 张: 21
字 数: 313 千字
版 次: 2010 年 10 月第 1 版
印 次: 2010 年 10 月第 1 次印刷
定 价: 34.00 元

策划编辑: 郭兴举 责任编辑: 李洪波
美术编辑: 毛 佳 装帧设计: 毛 佳
责任校对: 李 茵 责任印制: 李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808194

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

● 总 序

“京师教育法学论丛”展示的是近年来教育研究的一个新的问题领域。教育学从其产生以来的很长一段时期，一直被人们看作是一门教什么、如何教以及学什么、如何学的学问，因此微观研究就是教育学的一种基本的研究范式。近几十年来，由于教育在社会经济发展中的作用变得越来越重要，社会的变迁影响了教育的改革与发展，同时又反过来推动着社会的进一步变化，可以说，教育开始对社会进化具有了举足轻重的意义，任何国家都不可能无视教育在现代化进程中的这种巨大推动作用。与教育功能发生重要变化的同时，许多教育问题开始具有一种宏观的性质，由此宏观教育研究逐步发展成为教育学的一种重要的研究范式，这种研究把当代教育问题置于宏观的历史与社会视野中展开论说，这一视野不仅意味着时空意义上的扩大，同时也是社会史观的深入。从这套丛书看，其所关注的问题、使用的话语，还是所要求的学术眼界、研究方法都和传统的教育研究有很大的不同，作为对现代教育发展的一种反思，这种宏观教育研究为我们深刻理解当代教育问题提供了另外一种视角或思维方式。

教育已经成为多学科共同关注和研究的对象，在这种情况下，教育学的学科边界越来越模糊，越来越不确定。教育学在自身发展的过程中不再

追求确定的学科范式，不再主张把学科的方法、知识绝对化。尽管教育学在其发展过程中还会有共同使用的语汇、语境、逻辑和方法，还会有共同认可的原理、原则、理论和学说，因而还会形成相对稳定的学术研究共同体及其共同关注的问题领域，但是教育研究正逐步成为一个边界不断扩大的专门化的研究领域，多学科渗透使教育学的研究范式越来越模糊，因而缓慢地趋向于多元化。这一现象不仅发生在中国，可以说这是一个世界性的现象。尽管不同的国家这种变化的原因和路径不尽相同，但是变化的结果却是非常相似的。

中国教育学的学科知识正在发生深刻的转换，多学科的话语典型地体现了知识体系向开放的和多元的方向发展。为印证这一观点，我们可以对若干典型的教育学话语略作分析。

教育产业。这是一种经济学话语，是一种经济学的教育假设。由于教育兼有公共消费和私人消费的双重特性，作为一种公共消费，教育在许多情况下都是由政府当局免费提供或不以成本价格提供的。鉴于人力素质对社会发展的重要性，世界各国都把一定程度的教育（通常是初等教育和中等教育）当作个人的基本权利，因而政府支出在大多数国家中都是教育投资的主要来源。而作为一种私人消费，教育的价格是由市场决定的。市场正在培育一类新型的消费者，他们的需要和兴趣正在影响着教育，特别是高等教育和职业培训领域。当前中国教育发展中的许多问题，凸现出中国公共教育体制正在遭遇的挑战。这是因为计划经济时代的教育政策主要解决的公共消费问题，而不是私人消费问题，这些具有典型的计划体制色彩的政策，曾经是很有效的政策，但是这些政策在大多数情况下都是从社会需要作为出发点的，一般并不涉及个人对受教育问题的需求。20世纪90年代以来，由于中国社会中的利益格局多元化和市场对教育的介入这两个因素，这些带有计划经济色彩的做法越来越受到人们的质疑，教育的私人消费问题成为当前人们普遍关注的一个热点问题，人们对切身利益的得失

越来越具有敏感性，并成为对社会现实满意程度的一个主要评价尺度。教育如何借鉴市场机制的问题由此成为一个热点问题。

教育的“上层建筑说”或“生产力说”。这是一种典型的哲学话语。教育的“上层建筑说”所要回答的是教育作为一种特殊社会实践活动的质的规定性，是对教育本质的一种理解，因此它是定义教育的一个核心问题。该问题最早是由苏联教育学者在20世纪50年代初提出并加以讨论的，并且最终认同了“教育上层建筑说”。我国学者曾于同一时期将苏联学者对这一问题的讨论介绍到国内。从20世纪70年代末开始我国教育界就这一问题又一次提出疑问，一直持续到90年代。许多重要的教育学者都参与了这场讨论。这是我国教育学史上的一次重要理论论争，对于我国20世纪最后20年的教育思想清理、教育理论发展和教育改革实践都起到了巨大的影响作用。讨论中由于各自的视野不同、立场不同，出现了各种各样的观点，就其大者而言，有些人仍然坚持“上层建筑说”，更多的人则赞成一些新的观点，如“生产力说”、“多质说”、“本质规定说”等。论争没有最后的结论，但对原有的教育“上层建筑说”而言已有了极大的突破。这一话语的转换反映了近二十年来中国知识分子对意识形态与非意识形态原义的一种新认识，试图从社会转型和一个正在逐步成熟的市场体制出发，从社会经济的实用性角度来看待教育的本质和功能。

教育学本土化。这可以看成是一种文化学或现代化研究的话语。本土化的背后是一个如何看待传统的东西，亦即本土的东西与外来的东西的相互关系问题。在历史上，中国的知识分子对待外来的文化曾有过“西学中用”、“中学西用”和“全盘西化”等不同的观点和做法，当然也有完全拒绝外来文化的封闭的心态和做法。可以这样说，本土化立足于这样一个前提，即在现代社会中，各种文化不可避免地都要遭遇碰撞和交融，对其他民族文化中的优秀的东西一定要很好地吸收。而任何一种外来的理论学说，只有通过本土化，才能被吸收，才能为我所用。在当前信息科技迅速

发展以及世界经济和政治一体化的格局中，东西文化都相继迈入了传统与现代相综合，东方与西方相综合的新时代。对此，中国知识界表现出强烈的惶惑和焦虑。现代社会日益突出的种种弊端迫使中国知识分子重新审视和评价许多外来的观念、范畴、理论和方法，并且重新思考外来文化与本土文化各自的价值，以及外来文化与本土文化整合的必要性及整合途径等。教育学的本土化问题是一个复杂的问题。在中国，教育学是一门引进的学科，最初是从日本照搬德国赫尔巴特的教育学体系，后来又学习苏联的凯洛夫教育学。20 世纪 80 年代以来各种流派的教育学体系又一次蜂拥而入。这一次的西学热潮使中国的学者们有了一次比较鉴别的极好机会，而本土化问题则是西学热潮中的一个理性选择。

素质教育和应试教育。这可以看成是一种中国教育学的独特话语。素质教育和应试教育是最近一段时间中国教育界借以表达思想的一对范畴。尽管许多人对这一表述仍有这样那样的看法，但是这一概念背后的问题是实实在在的，这就是中国基础教育中多年来存在的片面追求升学率，导致学生片面发展的问题。学校教育是一种培养人的社会活动，通过对个体传递社会生产和生活经验，促进个体身心发展，使个体社会化。这是学校区别于其他社会组织的本质特征。在现代社会中，学校的这种本质是通过两种不同取向的功能而实现的：学校对个人发展的促进功能，是指学校根据社会对每一个人的基本素质要求和个人身心发展的基本规律以及不同的个性特征对受教育者所施加的影响；学校的选拔功能，是指学校根据一定社会的价值标准和判断、评价其成员的模式对受教育者所作的鉴别。在现代社会中，学校的这两种功能是缺一不可的。社会发展的不同时期对学校功能的发挥提出的要求不是要哪一个不要哪一个的问题，而是如何在两种功能之间取得一种适度平衡，使教育的作用可以得到最大的发挥。因此学校的这两种功能是不能相互取代的。中国教育学界所讨论的素质教育与应试教育问题其本质就是教育的这两种功能在当前情况下的相互关系问题。当

前学校功能的发挥发生了极大的偏差，人们过分强调学校的选拔功能，学校因此成了社会对个人进行鉴别和选拔的一个筛选器。每一个人都被迫通过这样一个机制来证明自己的能力，实现自己的价值。学校选拔功能的过分强化使学校在促进个人发展方面的功能难以发挥，在激烈竞争的环境下，学生的人格遭受扭曲，极大地阻碍了人的身心健康发展，这是当前学校教育普遍存在的问题。同时，严格的等级制度、机械的记诵之学、不当的教学方法导致了种种极其荒谬的结果，一次考试就能决定一个人的终身，一个偶然的失误就能断送一个人的前途，这是不公平的。学校功能发挥的偏向使许多学校和教师不再关注学生的个性发展，不再培植和保护学生的好奇心和原创力，只是努力去训练他们成为应试的高手。

以上列举的几种研究话语说明，教育研究正在发生某种缓慢的变化，我无意对这种变化作评价或预言，但教育学的学科知识正由此发生质变化。不同的人从不同的学科视角出发，用不同的话语来分析教育现象背后的问题，来讲述对教育问题的不同理解。教育学的发展由此正在呈现出某种多元化的特点。20世纪80年代以来，从教育学与其他一些学科的边缘交接之处，正在发展出一系列新的交叉领域和学科，如教育经济学、教育社会学、教育政治学、教育法学、教育人类学、教育文化学等，可以看成是上述变化的一种反映。

教育政策与法律研究的问题都来自于现实的社会生活，对于现实的教育问题人们并不陌生，都会发表自己的观点。但是这种观点只是感性的、非专业性的，其表达形式是随意的、不规范的。而专业性的教育政策研究则是以学理的形式来描述和解决问题的，因此学理就是专业研究者对现实社会问题的独有的表达方式。在我看来，这种学理研究尽管是开放的、多学科的和多元化的，但也会形成自己的一套常态要素，比如公认的概念范畴、理论逻辑，以及共同的世界观、人生观、价值观等。这些要素对学术共同体成员的学术工作起着一种定向和规范的作用，区别出内行和外行、

专业和非专业。就此而言，教育政策与法律研究还应在学理上进一步深化研究的方法。出版这套丛书，与其说是一次检阅，不如说是向社会交出的一份尚不成熟、亟盼社会各界评头论足的作业。真心希望本丛书的出版能促进这一研究领域的进一步发展。

劳凯声

序于上海浦东汤臣

• 目 录

绪 论/1

- 一、问题的提出 1
- 二、研究现状及主要观点 13
- 三、研究思路与内容 21

第一章 公共性与高等教育法制现代化/28

- 一、何谓教育的公共性 28
- 二、公共性：现代教育的基本属性 33
- 三、高等教育公共性理念的变化 35
- 四、公共性视野中的市场化公益行为及其必要限度 38
- 五、保障公共性：高等教育法制现代化的价值追求 43
- 六、重构中国高等教育公共性的法律保障机制 51

第二章 美、德、日三国法制对高等教育公共性之规范/57

- 一、公共性与美国高等教育法制 57
- 二、公共性与德国高等教育法制 93
- 三、公共性与日本高等教育法制 112
- 四、本章小结 129

第三章 中国高等教育法律变迁与公共性实现/134

- 一、中国高等教育法律变迁 135
- 二、教育民营化的法律环境 146

第四章 高等教育法制的价值选择/176

- 一、立法价值研究之于高等教育法制现代化 176
- 二、公共性：高等教育法律之正义 184
- 三、高等教育法制现代化的价值体系 195

第五章 高等教育法制的规范重构/208

- 一、高等教育机会平等 208
- 二、公共经费与政府对高等教育的介入 222
- 三、教育质量与社会服务 232
- 四、教师的权利及其限制 242
- 五、教育的宗教中立 255

第六章 完善高等教育公共性的法律保障机制/260

- 一、立法 260
- 二、教育行政执法 279
- 三、司法 286

参考文献 /315

• 绪 论

教育的公共性是一个恒久的话题。从希腊亚里士多德提出的“公民应被规范以适应他所生息的政体……凡属共同利益上的训练，应全民一律，因而教育青年是国家的责任”，到托马斯·杰弗逊于1819年建立弗吉尼亚大学时提出的“为国家功用而建立的机构必须满足公共需求”，都不同程度反映了教育的公共性理念。高等教育肩负着促进社会发展和社会民主、维护社会公平的重任。教育的特殊性要求市场机制对该公益行为的介入必须有一定的限度。变迁社会背景下，摆在人们面前一个十分严肃、重要的问题，是高等教育如何能够最大限度地满足社会公益，同时又保障公民的受教育权利，实现教育的公共性。

一、问题的提出

当前中国的教育改革是在中国现代史上最为波澜壮阔的社会大变革的复杂背景下发生的。在当前变迁社会，高等教育正面临新的现实，高等教育法制也面临不断完善和制度创新的挑战。

当今国际社会变化中的核心因素是知识创造和传播的加速，由此带来了一个更加富有竞争性和更加相互依赖的世界，知识成为衡量一个国家生产力的主要因素，也是创造财富的主要资本。世界银行对100多个国家经济增长和发展实绩进行系统研究后，提出了“以知识促发展”的新战略，知识革命正带来迅速的变革，知识的重要性凸显。然而绝大多数发展中国家的知识创新能力、吸收和利用能力远远落后于发达国家，这意味着那些

难以跟上全球知识体系迅速发展的国家将处于越来越不利的地位。如何改革和发展高等教育，提高吸收和创新知识的能力，是中国必须要面对的、极其重要的问题。

由于优质人力资本能够在知识经济社会中迅速积聚大量物质资本，知识和技能对个人和国家的命运具有前所未有的重要决定作用，因而世界各国都把人力资源开发作为主要施政内容予以规划并加以落实。尽管中国物质资源、资金都相对缺乏，但人力资源数量丰富。不论从长期角度还是从当前的发展选择角度看，都只能采取开发利用人力资源的道路，靠提高人的素质和提高社会生产率，弥补物质资源和资金的不足。与发达国家相比，中国的知识发展水平依然较低，如何培养、开发和合理利用数量丰富的人力资源就成为中国高等教育必须应对的问题。

教育国际化的发展增强了教育信息的全球共享和教育行业的优胜劣汰，尽管中国在加入世贸组织的承诺中对于教育服务的承诺是部分承诺，但在高等教育和成人教育及其他教育上的开放承诺，都会对中国高等教育产生深远的影响，会对教育内容、手段、方式、师资、管理和课程设置等方面产生全方位的挑战。而在充分利用国际教育资源、分享国际教育经验的同时，抵制外来不良文化影响，捍卫国家主权，充分利用全球化带来的发展机遇，把中国优秀文化、特色学科的知识作为我国的教育资源输出，都是教育国际化带来的新问题。

联合国教科文组织终身教育局局长保罗·郎格朗在《何谓终身教育》一文中指出终身教育的含义主要是：第一，每个人都要实现自己的抱负，发展自己的可能性，也都要适应社会不断投向他们的课题，因而，未来的教育不再是由“任何一个学校毕业之后就算完结了，而应该是通过人的一生持续进行”；第二，现行的教育是“以学校为中心的”，而且是“闭锁的、僵硬的”，未来的教育则将对社会整个教育和训练的全部机构和渠道加以统合，从而使人们“在其生存的所有部门，都能根据需要而方便地获得接受教育的机会”^①。终身学习已经成为世界各国的一个目标，中国高等教育也面临从学校和教育计划向学习者和学习的彻底转变。

OECD 所有成员国在第三级教育（tertiary education）方面通过扩招，增加入学机会，以及在教学方式和财政资助方式上迎合不同群体的需求，

^① 保罗·郎格朗：《终身教育导论》，北京：华夏出版社，1988。

大大提高了社会和个人的参与量。目前,年龄较大的成人参与第三级教育不断增多,在1985~1996年之间可用于比较的成员国资料中,18~24岁成人的第三级教育参与率增加了70%,同期超过传统大学年龄的成人团体,25~29岁成人的参与率增加了50%。^①一些国家的第三级教育已经承担了大部分对符合资格的成人进行教育与培训的工作。中国高等教育也应承担起第三级教育的职能,对所有符合条件的成人进行教育与培训,从而推动终身教育的发展。

一系列数据表明,中国的多项发展指标均处于国际竞争力后列,与经济转型和产业结构升级相关的人力资源水平极不理想,教育的人才培养数量、规格、层次、类型以及质量都不能满足社会经济发展的需要。作为发展中国家,中国面临着产业结构调整、城镇化等重大战略性发展问题,要实现这些宏伟目标,就必须使劳动力水平适应小康社会的目标要求,使劳动力受教育年限达到OECD国家20世纪末、美国20世纪60年代末的水平。这就是说,中国必须在20年内完成美国大约50年时间人力资源开发的历程。^②中国全面建设小康社会的奋斗目标,赋予高等教育以重任。

重视高等教育的改革与发展,是20世纪80年代以来各国的一致要求。美国联邦教育部于1983年提出了《国家在危机中——迫切需要教育改革》的报告;法国于1984年公布了新的《高等教育法》以通过法律促进高等教育的发展;德国也于同年提出高等教育改革建议书;日本于1985年由新成立的临时教育审议会,综合各方提出的教育改革建议,提出大学教育改进事项。如何采取适宜的发展战略迎接信息社会的一系列重大挑战,是中国高等教育面临的重大发展主题。中国高等教育法制也应放在这一发展主题中加以考量,以促进高等教育的改革和发展。

(一) 问题重重的高等教育法制

目前,中国正面临艰巨的任务,即在资金短缺的情况下,既要扩大高等教育规模以满足学习型社会的需要,又要在高等教育大众化要求下保证和提高教育质量。随着高等教育系统的扩充,高等教育问题凸显。公共和私营部门为满足人们对高等教育不断增加的需求,纷纷建立新的院校,其结果往往造成混乱无序的高等教育规模迅速扩充。公立院校往往缺乏资

① OECD教育政策分析译丛:《教育政策分析1999》,北京:教育科学出版社,2002。

② USA: *The Conditions Education 1996 & State Indicators in Education*, 1997.

金，私营性院校为实现利润又常常采取短期行为，办学质量难以保证。学习者由于信息不对称，常常误入质量低劣或者不适合自己的院校。自1980年颁布《中华人民共和国学位条例》（以下简称《学位条例》）以来，中国已经先后颁布了7部教育法律，十多部教育行政法规，大量的地方性法规及教育行政规章。尽管教育法律体系已初具规模，但并不能有效解决实践中出现的各类问题。

1. 教育行政

2002年8月，教育部颁布了《学生伤害事故处理办法》，规定了学生伤害事故发生后学校承担责任及不承担责任的具体情况。本办法体现教育行政部门权力界限的划分是否妥当的问题。《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）第五十二条规定：“人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规为依据。”第五十三条规定：“人民法院审理行政案件，参照国务院部、委根据法律和国务院的行政法规、决定、命令制定、发布的规章。”依据和参照分量是不同的。《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）第七十一条规定：国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定规章。显然，部门规章规定的事项属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。那么，教育部作为行政机关规定谁承担民事责任、谁不承担民事责任的行为是否合适？部门规章可以用来约束下级，但不应该对公民有效，对于公民的约束及民事责任认定应该由法律来规定，教育部用行政管理的形式颁布约束司法的部门规章，使行政机关的权力无限扩大，这种既当运动员又当裁判员的做法有越权之虞。随着《中华人民共和国侵权责任法》于2010年7月1日的正式实施，教育部的《学生伤害事故处理办法》中相冲突的规定，理应得到修正。

由于高等学校学位点授予和评审中的评审信息、评估标准以及程序问题，导致期间腐败行为丛生，出现每年学位点申报评审期间诸高等学校院长、校长率领众专家和攻关人员争相游走于官方机构和关系院校之间拉关系，而为民航、宾馆酒店业带来火爆生意的奇特场面。那么，以教育行政部门为中心导向的评价体制是否合理？谁有资格来评价一所高等学校或研究机构是否具备硕士、博士授权资格及其行业水准？当高等学校具有越来越多的自主办学空间时，如何避免高等学校向政府行贿，来购买由政府控制的这种资源？政府的评价如何纳入依法行政的轨道？是否应该出台科

学、公开、公正的学位授予和评价制度？学科专业的行业性评价在其中究竟处于什么样的角色？

高等教育的投入问题是在教育和科技立法中多次提出、研究过的问题。《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）第五十五条规定，各级政府按照事权与财权相统一的原则，将教育经费支出在财政预算中单独列项；教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长；在校学生人均教育费用和人均公用经费逐步增长。然而，高等教育学生人数增加了，实际拨款却没有相应增加，这迫使许多院校一方面削减预算、缩砍课程、放慢基础设施现代化建设的步子、少订图书、减少国际合作、甚至裁减教师和研究人员；另一方面则是想方设法搞创收，忽视学术研究和教学水平提高，导致学生质量和科研、学术水平下降。一些院校为了利益而忽视学生实践环节的需要和要求，出卖、出租原有实习农场、工厂、林场，一些院校为应付教育行政部门的检查，临时租赁、设置、修缮实习场所的现象也随之出现。一些老教授坦言，这样教出来的学生难免成为新的“指稻为韭”，“指鹿为马”的一代。

2. 高等学校^①的地位与权力

高等教育的大众化、市场机制的介入、政府放权以及高等学校权利的扩张都给高等教育质量带来前所未有的冲击。仅从《教育法》和《中华人民共和国高等教育法》（以下简称《高等教育法》）的规定来看，高等学校享有招生权、教学权、科研开发和社会服务权、机构设置与人事权、教师管理权、学生管理、经费使用、财产管理使用权和法人的各项民事权利。从权利设置的内容来看，中国关于高等学校自主权的法律规定尚为充分，但有专家学者专门就落实高等学校办学自主权进行调研，被调查的高等学校普遍认为，在招生自主权、专业设置权、教学管理权、文凭发放权、财务自主权、国际学术交流权等方面不能令人满意。^② 高等学校的权利应如何设置？如何在赋予其权利的同时限制违法行为的发生？市场机制在高等教育领域的介入，是否就应削减政府的监督职能？高等学校的公共服务职能是否应忽视而仅仅由市场或利润衡量？高等教育法制如何杜绝高

① 本书所谓高等学校，特指实施高中后教育的高等教育机构。根据《高等教育法》第十八条的规定，高等学校主要包括实施本科及本科以上教育的高等学校及独立设置的学院，还有专科学校。本书以实施本科及以上教育的高等学校为重点。

② 姚启和等：《落实和扩大高等学校的办学自主权》，载《高等教育研究》，1999（5）。

等学校招生、学生管理过程中出现的乱收费^①以及高等教育经费使用中出现的的大量犯罪行为？如何有效规范高等学校的教育教学活动以保证高等教育质量？

2005年1月5日，武汉市中级人民法院审理了湖北大学原副校长李金和涉嫌受贿一案。此前，湖北省纪委通报了近三年来包括李金和在內10名高校贪官的典型案例。高等学校领导干部经济犯罪的问题由此凸显。除这类主要涉及基建和后勤经费管理中腐败问题的案例之外，高校招生和学生管理中的乱收费问题、高校科研经费的使用问题，都已引发广泛的社会关注。在当前市场机制介入高等教育领域的过程中，赋予高等学校自主权，是否就是放松对高等学校的管理和监督？是否就是削减政府对高等学校的监督管理职责？从目前来看，强化对高等学校经费收支的管理和监督，已是刻不容缓之事。

3. 教师的地位与权利

依照《中华人民共和国教师法》（以下简称《教师法》）第三条、第二十五条和第七条的规定，教师是履行教育教学职责的专业人员，不具有公务员身份。教师的法律地位并不清楚：教师不是国家公务员，不能适用《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）的相关规定，同时，教师又似乎与一般的劳动者不同，教师与学校之间的聘任合同纠纷不能适用《劳动法》。北京某高校青年教师韩某发现其所属教研室主任瞒着她，经所谓的“领导同意”，将她批改的一名学生的审计科目毕业考试成绩由不及格改为及格，遂向学校举报。学校经研究认为，“改分是合理的”，理由是“原评分数过严”。随后年终考核时，这位在学生测评中获85分的教师，被学校以“缺乏敬业精神、不适合当教师”为由，考核评定为“不合格”，同时学校还决定将其解聘，限其三个月内调离学校，并支付服务期未满而终止合同的违约金。^②学术自由是高等学校首推的重要理念，如果教师与学校的法律关系不清、教师权利与义务不明确，学术自由就只能停留于理念层面，高等教育应有的职能就难以实现，并对整个社会产生不利影响。

① 国家发展和改革委员会2006年2月19日曝光了8所学校教育乱收费的消息，其中就包括四所高等院校。2006-02-21，23：54：27，来源：新华网。

② 王文鸾：《学校拒聘教师引发的纠》，http://www.ycedu.net/chemedu/Article_Show.asp?ArticleID=933，2003-07-10。