DAXUE ZHANGCHENG YAOSU DE
GUOJI BIJIAO

大学章程要素的国际比较

马陆亭　范文曜　主编

教育科学出版社
ESPH Educational Science Publishing House

需要全本请访问 www.ertongbook.com

大学章程要素的国际比较

马陆亭　范文曜　主编

教育科学出版社
·北　京·

责任编辑　刘明堂
版式设计　贾艳凤
责任校对　贾静芳
责任印制　曲凤玲

图书在版编目（CIP）数据

大学章程要素的国际比较/马陆亭，范文曜主编
北京：教育科学出版社，2010.10
ISBN 978-7-5041-4887-2

Ⅰ.①大… Ⅱ.①马… ②范… Ⅲ.①高等学校—章程—对比研究—世界 Ⅳ.①G649

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 005570 号

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	市场部电话	010-64989009
邮　　编	100101	编辑部电话	010-64989419
传　　真	010-64891796	网　　址	http://www.esph.com.cn
经　　销	各地新华书店		
制　　作	北京大有图文信息有限公司		
印　　刷	保定市中画美凯印刷有限公司		
开　　本	169 毫米×239 毫米　16 开	版　　次	2010 年 10 月第 1 版
印　　张	25.25	印　　次	2010 年 10 月第 1 次印刷
字　　数	392 千	定　　价	49.50 元

如有印装质量问题，请到所购图书销售部门联系调换。

前 言

大学章程是依法治教的重要组成部分，是现代大学制度建设的重要内涵。成熟的法治国家，需要有“上承国家教育法律法规、下启学校规章制度”的大学章程来规范学校的办学行为，界定学校的运行组织。因此，章程被称为大学发展、建设与管理的“宪法”。目前我国部分高校正开展着制定章程的试点工作。但是，我们在大学章程的理论和实践上还缺乏系统的研究，在操作层面的政策上更缺乏规范性的指导性意见。

本书试图弥补这一缺失，特以英国、法国、德国、美国、日本和中国为国别比较对象，在对各国大学章程的案例、社会与体制背景、所体现的法治精神深入探讨的基础上，着眼于提炼大学章程的本质要素，以期对中国特色大学章程的建设工作有所借鉴。

本书适用于大学章程的制定者，以及高等教育行政管理人员与政策研究人员，大学校长与大学发展规划编制人员，有关高等教育方向的学术研究人员和研究生阅读。

目 录

第一章　以制定章程为契机推动高校依法自主办学 …… 1
第一节　我国推动高等学校面向社会依法自主办学的目标和历程 …… 1
第二节　高等学校自主办学的相对性和层次性 …… 10
第三节　章程在推进高校依法自主办学中的位置和作用 …… 13

第二章　大学章程的要素分析 …… 21
第一节　大学章程的历史回顾 …… 22
第二节　大学章程的外部关系要素 …… 28
第三节　大学使命的彰显 …… 35
第四节　大学章程的内部治理要素 …… 39
第五节　我国大学章程制定所涉及的要素内容探讨 …… 46

第三章　法国大学章程述评 …… 50
第一节　法国大学章程综合研究 …… 50
第二节　巴黎－索邦大学（巴黎第四大学）章程 …… 61

第四章　英国大学章程述评 …… 73
第一节　英国大学章程研究 …… 73
第二节　东安格利亚大学章程 …… 107
第三节　曼彻斯特大学章程 …… 122

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第五章　德国大学章程述评 …… 152
第一节　德国大学章程研究的综合分析 …… 152
第二节　柏林洪堡大学章程案例 …… 162
第三节　波鸿－鲁尔大学章程案例 …… 183
第四节　《联邦德国高等教育总法》 …… 210

第六章　美国大学章程述评 …… 231
第一节　美国大学章程研究的综合分析 …… 231
第二节　美国大学章程案例——康奈尔大学章程 …… 255

第七章　日本大学章程述评 …… 274
第一节　日本大学章程研究的综合分析 …… 274
第二节　国立大学章程案例——东京大学宪章 …… 293
第三节　公立大学章程案例——新大学宪章 …… 300
第四节　私立大学章程案例——立命馆宪章 …… 304

第八章　中国大学章程历史回顾 …… 307
第一节　书院的学规及晚清大学堂章程 …… 307
第二节　民国时期的大学章程 …… 312
第三节　新中国成立后的大学章程 …… 319

附录一　西班牙马德里自治大学章程 …… 340

附录二　中国香港科技大学条例 …… 386

后　记 …… 396

第一章　以制定章程为契机推动高校依法自主办学

改革开放特别是20世纪90年代以来，我国高等教育管理体制改革经过积极的探索，于世纪之交取得“突破性进展”①。改革的长远目标是建立“中央和省两级管理、以省级政府为主”、“政府办学为主、多元化办学格局”和“高等学校面向社会依法自主办学”的管理体制。1993年2月13日由中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》是这样阐述的，“进行高等教育体制改革，主要是解决政府与高等学校、中央与地方、国家教委与中央各业务部委之间的关系，逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制”。进一步地分析，就是为了适应“改革开放”所带来的社会全方位变化与发展的需要，有效地激发和释放体制的活力。对于普通高校而言，就是建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制。学校章程是推动和规范高校自主办学的基础，是处理学校与政府、社会及内部关系的准则。本章对30年来我国扩大高等学校办学自主权的历史脉络进行了回顾，对有关理论问题进行了分析，对章程在推进高校依法自主办学中的作用进行了描述，以期对高等学校面向社会依法自主办学有一个全面的把握。

第一节　我国推动高等学校面向社会依法自主办学的目标和历程

目标首先是改善和加强中央政府对教育事业的宏观管理。要转变政府职能，由对学校的直接行政管理转变为运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段，进行宏观管理。《中国教育改革和发展纲要》进一步指出：要重视和加强决策研究工作，建立有教

① 21世纪初，我国高等教育“事业取得了跨越式的发展、改革实现了突破性的进展”，成为描述高等教育成就的经典用语。

育和社会各界专家参加的咨询、审议、评估等机构，对高等教育的方针政策、发展战略和规划等提出咨询建议，形成民主、科学的决策程序；其次是增强高等学校的办学活力。在政府与学校的关系上，要按照政事分开的原则，通过立法，明确高等学校的权利和义务，使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。学校要善于行使自己的权力，承担应负的责任，建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制。①

一、扩大高等学校办学自主权的历史脉络

1978 年 12 月 18 日至 22 日，党的十一届三中全会在北京举行，提出了有重大历史意义的改革开放思想和国策。从农村到城市，开始改革高度集中计划经济体制，上级开始给下级及个人更多更大的自主权和选择权。“自主权”是当时改革大一统的计划经济体制的突破口，从更深层次意义上讲，也是后来发展市场经济的核心问题。②

在这股以扩大自主权为核心的经济体制改革的春风吹拂下，1979 年 12 月 6 日，复旦大学苏步青校长、同济大学李国豪校长、华东师范大学刘佛年校长、上海交通大学邓旭初书记，联名在《人民日报》上发表题为《给高等学校一点自主权》的文章，呼吁政府给高等学校一点自主权，促进高等教育的发展。③《人民日报》还为此加编者按指出：学校应不应该有点自主权，应该有哪些自主权，教育体制如何改革，才能更好地适应工作重点的转移，这是值得认真探讨的问题，希望全社会就此提出建设性意见。一石激起千层浪，从教育主管部门到高等学校，都开始热烈讨论这个问题，并逐步开展研究。从此，一个以扩大高等学校办学自主权为突破口的高等教育体制改革的热潮，逐步在全国展开。上海交通大学率先进行学校内部管理体制改革，教育部于 1983 年 6 月 9 日发文同意上海交大扩大管理权限，增强学校办学活力。1983 年 2 月，浙江省就高等教育管理体制改革、扩大学校办学自主权作出 5 条规定；1984 年 6 月，湖北省作出 6 条规定；同年 7 月，

① 中共中央，国务院．中国教育改革和发展纲要［R］//国家教育委员会编．新的里程碑——全国教育工作会议文件汇编．北京：教育科学出版社，1994：74.

② 蔡克勇．20 世纪的中国高等教育·体制卷［M］．北京：高等教育出版社，2003：74.

③ 林荣日．中外政府与高校权力博弈模式比较研究［J］．高等教育人大复印报刊资料，2007（4）.

黑龙江省作出《关于扩大全日制高校自主权的若干规定》。①

1985年5月27日颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》以下简称《决定》对“自主权”问题进行了十分深刻的论述，指出“在教育事业管理权限的划分上，政府有关部门对学校主要是对高等学校统得过死，使学校缺乏应有的活力”，“当前高等教育体制改革的关键，就是改变政府对高等学校统得过多的管理体制，在国家统一的教育方针和计划的指导下，扩大高等学校的办学自主权”。《决定》还对高等学校办学自主权作了进一步明确的规定，即在执行国家的政策、法令、计划的前提下，高等学校“有权在计划外接受委托培养学生和招收自费生；有权调整专业的服务方向，制订教学计划和大纲，编写和选用教材；有权接受委托或与外单位合作，进行科学研究和技术开发，建立教学、科研、生产联合体；有权提名任免副校长和任免其他各级干部；有权具体安排国家拨发的基建投资和经费；有权利用自筹资金，开展国际的教育和学术交流”等，同时提出，“对不同的高等学校，国家还可以根据情况，赋予其他的权力”。为了加强和改进高等教育的宏观指导和管理，扩大高等学校的自主办学权限，1986年3月12日，国务院又颁布了《高等教育管理职责暂行规定》以下简称《暂行规定》，用法规的形式从八个方面扩大了高等学校自主办学的权限。

进入20世纪90年代后，原国家教委又采取了许多措施，进一步扩大高等学校的办学自主权。1992年8月24日颁发《关于国家教委直属高校深化改革、扩大办学自主权的若干意见》，根据国务院发布的《暂行规定》中确定的学校管理权限，结合当时委属高校的实际，提出在专业设置、招生计划、机构设置、经费使用、人事管理等16个方面扩大高等学校的办学自主权。中央各部委和省、市、自治区也都参照执行。到了1993年2月，中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》，对政府和学校的关系作了规范性的概括，指出要逐步建立政府宏观管理、学校自主办学的体制，提出“要在招生、专业调整、机构设置、干部任免、经费使用、职称评定、工资分配和国际合作交流等方面，分别不同情况，进一步扩大高等学校的办学自主权”。1994年发布的《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》再次进一步明确了建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的具体内

① 蔡克勇．20世纪的中国高等教育·体制卷［M］．北京：高等教育出版社，2003：75.

容，重申学校在政府的宏观管理下，有权自主组织实施教学、科研工作及相应的人、财、物配置，包括年度招生方案、自主调节系科招生比例、调整或扩大专业范围、确定学校内部机构设置、决定教职工聘任与奖惩、经费筹集和使用、津贴发放以及国际交流等。1997 年，国家教委又印发了《关于转变职能，加强宏观管理，扩大直属学校办学自主权的若干意见》，在原来 16 个方面的基础上，又对国家教委转变职能，进一步扩大学校自主权作出新的规定。

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的《中华人民共和国高等教育法》，规定“高等学校应当面向社会，依法自主办学”。以法律形式规范的高等学校的办学自主权主要有：根据国家核定的办学规模，制订招生方案，自主调节系科招生比例；依法自主设置和调整学科、专业；自主制订教学计划、选编教材、组织实施教学活动；自主开展科学研究、技术开发和社会服务；可按国家有关规定，自主开展与境外高等学校之间的科学技术文化交流与合作；自主确定教学、科学研究、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备；可按照国家有关规定，评聘教师和其他专业技术人员的职务，调整津贴及工资分配；依法自主管理和使用举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产等。

世纪之交及进入 21 世纪后，高等教育规模快速扩张。这种跨越式发展是在国家人均 GDP 1 000 多美元、对教育投入不足的情况下实现的，因此许多高等学校都面临着保持和改善办学条件的经费压力，也暴露出了一些资金信贷危机、资本运作失范等管理上的漏洞。此外，还有少量高校因逐利而违规办学，招生宣传不诚信，严重干扰了高等教育健康发展的正常秩序。高等学校存在的管理不严及风险隐患使得人们开始重视高校的自我约束机制问题，以及哪些权力该有、哪些权力不该有的问题。需要通过加强建章立制和规范管理工作，巩固高等教育的改革和发展成果，2007 年因此被称作“管理年”。

二、促进高等学校面向社会依法自主办学，需要转变政府职能、加强宏观管理

高等教育事业的发展，涉及高等教育的指导方针、高等教育的合理结构和整体布局、教育经费的合理分担、学校办学条件的基本规格标准和必要的评估制度等。这些都需要由政府从教育和社会发展的全

局进行研究和制定，并通过立法的、经济的和必要的行政手段，进行宏观领导和管理。这不仅是我国高等教育事业健康发展的客观要求，也是使学校切实享有办学自主权的保证。

1. 立法工作是政府对高等教育进行宏观管理的基础

在由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨时期，国家教育的主管部门如何转变职能、加强和改善对教育事业的宏观管理，是改革开放后高等教育管理体制改革的一个重大问题。在相当长时期内，政府在管理高等教育时将宏观管理和学校微观管理的许多权力集于一身，存在着政校不分的状况。新中国成立后我国高等学校领导关系的几次改变，往往停留在简单的“下放”和“上收”上，没有狠抓政府管理职能的转变，因此存在着“一放就乱、一乱就收”的现象。

一般而言，教育事业宏观管理的目标可以归纳为速度和规模、结构和布局、质量和效益，以及教育投入。国家管理教育事业的手段主要包括行政、财政、立法、评估、政策指导等。体制的转轨需要行政手段抓大放小，其他手段逐步强化。特别是立法工作，是政府对高等教育进行宏观管理的基础。

纵观世界各国，立法都是宏观管理的重要手段，但是用法律和法规来管理的内容则很不一样。一般用法律形式在以下几个方面的问题作出规定：规定各级各类学校设置标准，规定各级学位标准及其管理，规定各级各类学校教师的任职资格、教师的权利和责任，规定各级各类教育的办学、管理和投资体制。

改革开放以来，我国教育立法工作取得了很大成绩，逐步走上了依法治教的轨道。改革开放初期，教育立法工作比起经济立法工作差距很大，随着国家法制建设的恢复加强和教育体制改革的展开，教育法制建设作为教育体制改革和政府对教育实行宏观管理的一个重要方面，受到中共中央、全国人民代表大会和国务院的重视。1980 年第五届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议审议并通过了《中华人民共和国学位条例》，这是新中国成立以来由国家最高权力机关制定的第一部教育条例。1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出：“在简政放权的同时，必须加强教育立法工作。”根据这一精神，全国人大常委会、国务院及国家教育委员会，加快了教育立法的步伐。由于要简政放权，加强教育立法即成为国家从宏观上对全国教育工作进行管理与指导的一个重要手段。只放权不立法，就可能在某些问题

需要全本请访问 www.ertongbook.com

上失控，造成混乱与损失。1985 年国家教委成立后的当年即开始《中华人民共和国教育法》的起草工作。国家教委组织力量进行了广泛、深入的调查研究，召开了一系列会议，征求了国务院各部门和各省、市、自治区教育部门的意见，先后 11 次易稿。在吸取了各方面意见的基础上，于 1994 年全国教育工作会议上提交讨论了《中华人民共和国教育法（草案）》。该法是教育法规体系中的母法，是国家有关教育的根本大法。它就涉及教育的全局性重大问题作出原则的规定，为制定其他的教育法规、法律提供法律依据。该法由 1995 年 3 月 18 日第八届全国人民代表大会第三次会议审议通过。1993 年 10 月第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过《中华人民共和国教师法》；1996 年 5 月 15 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过《中华人民共和国职业教育法》；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《中华人民共和国高等教育法》。初步形成了较完备的教育法律、法规体系的框架，使我国逐步走上依法治教的轨道。

教育法律规范的建立，有力促进了各级政府、教育行政部门和政府有关部门转变观念，树立法律意识，对教育的管理由主要运用行政手段、向以法律法规为基础的方向转变，对建立与社会主义市场经济体制相适应的教育新体制有很重要的意义。

2. 政府职能转变是实现高等学校面向社会自主办学的前提

从传统的计划经济体制转到社会主义市场经济体制，是一次革命性的变革，必须要求政府转变职能，由直接管理为主转向间接管理为主，由微观管理为主转向宏观管理为主，由以审批项目、分配资源为主转向以搞好规划、协调、监督和服务为主。在这种情况下，转变政府职能，改变政府集中过多、统得过死的体制，给学校办学自主权，充分调动学校办学的积极性，有助于高等学校按教育自身的发展规律办事。

实现政府职能的转变，首先体现在中央教育主管部门的职责变化上。1982 年 9 月 10 日，国务院办公厅印发的《国务院各部门的主要任务和职责》，规定教育部对高等教育的管理十分具体、微观和直接。例如：制定高等教育具体政策、法令和重要规章制度；制订高等教育长远规划和年度计划；审批高等学校的设置、停办、调整和开始招生的时间，及其发展规模、修业年限、专业设置和人员编制；确定制订教

学计划、教学大纲的原则，组织制订参考性教学计划和教学大纲，统一规划、组织高等学校教材的编选、审查和出版工作；制订高等学校干部和教师管理的方针、原则、办法、培训计划和实施计划，制定评定和提升教师职称的标准，审批提升教授职称的名单；指导高等学校的思想政治工作、教学工作、科研工作等；组织落实部属高等学校重点学科的建设和重大科研项目的实现；统一领导和组织全国高等学校的招生工作；审定全国招收研究生的单位、专业名单，统一管理全国研究生招生和培养工作；领导高等学校学位授予工作；直接管理教育部部属高等院校的工作；协助国家计委制订留学生、研究生、高等学校毕业生分配计划，负责制订具体调配计划，等等。1985 年 6 月 18 日，全国人民代表大会第六届常务委员会第十一次会议决定：设立国家教育委员会，撤销教育部。而国家教委的职能，主要是加强对教育的宏观指导和管理，而减少对高等学校的微观管理和直接管理。这一趋势，在以后国务院历次的机构改革中都得到了加强。在 1998 年 3 月将国家教委更名为教育部的机构改革中更明确规定其改革目标是：逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的政府行政管理体制。

为使教育能够适应社会主义市场经济体制下政府职能的转变和经济、科技体制改革进一步深化的需要。1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，必须“在加强宏观管理的同时，坚决实行简政放权，扩大学校的办学自主权”。《决定》将当时能够下放的有关教学和人才培养的权力尽可能地放给了学校，同时也强调了国家及其教育管理部门要加强宏观管理和指导，要定期对高等学校的办学水平进行评估，办得好的给予支持，办得不好的要整顿以至停办。在《决定》颁布以后的几年里，教育行政部门在教育的管理工作上，面临着由着重进行过程管理转向着重进行目标管理；由主要依靠行政手段进行管理转向重点运用立法、拨款、信息和政策指导等手段进行管理；由对学校内部事务干预过多的状况，转向主要拟定法规、规划、政策和为基层服务的宏观调控和管理。在学校自身运转上，由过去主要根据上级的指令、指示办学，转变为在国家大政方针指导下，学校依法办学和面向社会自主办学。就改革的深度和广度而言，是前所未有的，难度也是最大的。

1993 年国务院发布的《中国教育和改革纲要》再次强调，“政府要转变职能，由对学校的直接行政管理，转变为运用立法、拨款、信

息服务、政策指导和必要的行政手段，进行宏观管理”，“要按照政事分开的原则，通过立法，明确高等学校的权利和义务，使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体”。1994 年发布的《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》再次进一步明确了建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的具体内容。规定了政府的主要职能是，制定教育的方针、政策和法规；制定各类高等学校设置标准和学位标准；制订教育事业发展规划和审批年度招生计划；提出教育经费预算并统筹安排和管理以及通过建立基金制等方式，发挥拨款机制的宏观调控作用；逐步建立支持教育改革和发展的服务体系；组织对各类学校教育质量的检查和评估等，对学校进行宏观管理。

国家教委为了改善对直属学校的管理，于 1992 年发布《关于国家教委直属高校深化改革，扩大办学自主权的若干意见》（以下简称“16 条”），对于促进国家教委简政放权，推动国家教委直属高等学校转换运行机制、增强自主办学活力，起了积极作用，但是其中有些条款并未得到贯彻落实。随着社会主义市场经济体制的逐步建立、社会主义现代化事业不断发展和高等教育改革的深化，其中有些条款需要修订。1996 年 12 月，国家教委在杭州召开的直属高校工作咨询委员会上，提交了国家教委关于“16 条”的修订意见。与会同志十分关心的一个问题是，国家教委关于转变职能，加强宏观管理，扩大直属高校办学自主权的意见能否真正贯彻执行。代表们希望这个“意见”正式下发后，能够得到真正认真地执行，并能得到有效的监督①。会后，1997 年 1 月《国家教委关于转变职能，加强宏观管理，扩大直属高校办学自主权的若干意见》（即“16 条”的修订意见）正式下发执行。《意见》指出，随着社会主义现代化事业不断发展和高等教育改革的逐步深化，为适应新形势的要求，须进一步理顺国家教委和直属高校之间的关系，明确双方的职责、权利和义务，逐步建立政府宏观管理、社会积极参与、学校自主办学相结合的运行机制。

《高等教育法》更是以法律形式规定了高等学校的“法人”地位（第三十条），明确“高等学校应当面向社会，依法自主办学，实行民主管理”（第十一条），并具体规定了多项高等学校的“自主”权利（第三十二条至第三十八条）。可以说，经过不断的改革与发展，高等

① 郝克明．中国教育体制改革 20 年［M］．郑州：中州古籍出版社，1998：78－79.

学校面向社会依法自主办学的内部和外部大的环境已基本形成。

三、高校面向社会自主办学需要建立相应的自我约束机制

管理既是一项日常工作，又是一项制度建设。落实科学发展观需要高等教育宏观有序发展与高等学校微观搞活办学的有机结合，而这一切需要规范的制度保证。担任过十多年斯坦福大学校长职务的肯尼迪曾经引用美国公众领袖的一句话，“自由与责任、权利与义务是一种约定，缺一不可”。① 如果高等学校脱离社会需要，缺乏自我约束，给予它的权力越大，副作用也可能就越大。只有当高等学校既有自我发展的自主权，又有适当的自我约束机制，并能适应和推动社会的发展时，其正向作用才会加强。因此，离开社会的需要和有效的自我约束，高等学校的办学自主权将只是空中楼阁。

我国目前处于社会转型期、改革攻坚期和矛盾凸显期，利益主体多样，利益驱动比较明显。制度设计不健全，管理不规范，就容易出现漏洞，产生问题，引发事端。因此开始重视标准、制度、程序的建立和完善，努力做到公平、公正、科学、规范；加强学校办学行为的管理，保障正常的办学秩序；推动学校增强管理意识，健全各方面的管理规章制度，完善各项管理措施，健全自我约束机制，依法管理。

政府教育主管部门要进一步转变职能，加强宏观管理，改进管理方式。要抓大放小，突出工作重点，管好该管的事。如要维护好高等教育健康发展的政策环境，保证政策、法规、制度的严肃性；完善公办高校党委领导下的校长负责制，加强对民办高校的督导制度；进一步健全对高等学校的审计、监督、巡视制度等。要充分尊重高校办学自主权，规范政府管理高校的行为，注重发挥社会中间机构的作用。

高等学校要建设好自主办学和自我约束相统一的机制，加强内部管理工作。加强学籍、学历、学位管理，加强高等学校的财务管理，加强高校产业管理，加强学校公信力建设，加强教学、科研的日常管理，严格执行各项规章制度，保证学校的正常运转。高度重视高校在招生诚信、资金安全、校办产业等方面出现的问题，解决好涉及社会稳定的问题隐患，建立健全解决突发事件的应急体系。

---

① 李延保．注重学习，掌握规律，做一名可敬、可信、可爱的纪检干部［J］．教育纪检监察，2007（5）．

第二节　高等学校自主办学的相对性和层次性

我国高等教育的管理体制改革，是要建立“政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制”和“中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主的高等教育管理体制”。由此可看出，高等学校的自主办学不完全在同一个层面上，而存在着多层次性。例如，在我们的改革实施进程中，也曾经遇到过各高校对面向社会自主办学的不同认识，“一些高水平学校真诚地希望实现面向社会自主办学，一些工业学校希望维持现行体制，一些文科院校提出不需要自主权，而一些无特色学校则害怕自主办学”。① 由于各高等学校的具体情况不同，政府对其管理政策也应有所不同。

一、法定自主权的形式性

世界上无论实行何种高等教育管理模式的国家，在形式上都承认高等学校的办学自主权。②

美国：在法律原则上，各州拥有领导和管理高等教育的职权。州政府对公立大学除在经费方面予以应有的支持，在办学的方针、政策方面予以必要的指导外，一般不干涉学校的内部事务。高等学校基本上都是自治机构，拥有充分的自主权。英国：从早期历史来看，英国大学在法律上是私立的，或者靠有名的信托财产而生存，或者靠皇室授予的大学特许状而生存。因此，它们享有合法的自主权，在发展过程中也一直有着在国家制定的主要方针范围内实施自身计划的自由。日本：第二次世界大战以后，日本改革了高度集权的教育体制，在《学校教育法》中明确规定了大学的“学术中心”地位，为高等教育提供了学术自由的法律保证。这样，高等教育的行政管理也随之围绕以学术为中心的思想，成为较为自由的、保持各校特色的“自治型”，近年来的“大学法人化”改革进一步促进了这种自治作用。德国：根据法律规定，德国的高等学校有权实行自我管理，但同时各州主管部

① 马陆亭．高等学校的分层与管理［M］．广州：广东教育出版社，2004：281.

② 马陆亭．高等学校的分层与管理［M］．广州：广东教育出版社，2004：281－282.

门对其又有监督权。高等学校的自我管理主要表现为教授治校。法国：法国是实行中央集权制的国家，但根据1968年公布的《高等教育方向法》，大学是享有教学、行政和财政自治的国家机构；1984年正式生效的新的《高教指导法》，承认公立大学是科学、文化、职业的独立实体，具有教学科研、行政和财务的自主权。

但是，在实际上，各国对高等教育的管理体制却存有相当大的差异，如美国、德国为分权制，法国为集权制，英国由中介组织参与管理，日本实行的是等级制，其高等学校的办学自主权也大不一样。可见，官方文件规定的大学的法定自主权主要为一形式，在表面上大致相同的法律地位后面掩盖着许多实质性的不同。欧洲教育与政治社会研究所的盖·尼夫曾指出："法律条款的一致性等于条件的相同，也许并没有什么根据。可以说，形式自主权所主要具备的不是其功能性意义，而是其象征性意义，但它是教学科研人员学术自由的屏障和稳定剂。"①

二、办学自主权的层次性

在每个国家高等教育内部，也存在着各高等学校间办学自主权的层次差异。如美国的公立大学分为宪法上独立法人的州立大学（constitutionally independent corporation）、公法人的州立大学（public corporation）和州政府机关的州立大学（agencies or instrumentalities）三类②；英国有关高等学校的判例，"对有的高等学校，法院要求它严格遵循自然正义原则，而对有的高等学校，法院却不要求其遵循自然正义原则"③。当然，这种差异更多地表现为与各高等学校历史形成的水平层次相关，即学校水平的层次性制约着办学自主权的层次性，不同层次的学校面向社会自主办学的能力不同。高等学校"面向社会自主办学"是一个相对的概念。

客观上，高等学校之间存在着层次差异。无论这种差异是以各个院校相互竞争为基础，还是以政府分配给各院校的职能、权力及资源为基础，它一经产生，便有着相对稳定的状态。组织理论认为：学科

① 迈克尔·夏托克．高等教育的结构和管理［M］．上海：华东师范大学出版社，1987：164.

② 施雨丹．论美、德、日三国公立大学的法律地位［J］．高等教育人大复印报刊资料，2007（4）.

③ 申素平．试析英美高等学校的法律地位［J］．比较教育研究，2002（5）.

需要全本请访问 www.ertongbook.com