

高等学校自主权概念研究

蒋后强

(西南政法大学 高等教育研究所,重庆市 400031)

摘要:高等学校自主权是一个极其复杂的概念,源于西方大学的自治权,就性质而言,有时表现为权力,有时又表现为权利;就内容而言,有的表现为权力,有的表现为权威。在我国的权力语境中,高校自主权就是指高等学校依据法律、法规的规定,以办学目标为基础,以学术自由为主要内容,按照自身特点和内部规律的要求,由其章程所规定,效力只及于内部成员的自主决策、自主实施、自主承担责任的资格和能力。

关键词:高等学校;自主权;大学自治

中图分类号:G640 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2007)04-0117-07

自1977年恢复高校招生以来,高校自主权逐渐成为大学校长办学的难题。难在高校自主权既是办好大学的必要条件,又涉及高等教育体制中的高校领导权、高校与政府的关系等政治敏感问题。在国家农村经济政策开始解冻的时期,大胆地追求真理的几位校长、书记在《人民日报》呼吁“给高等学校一点自主权”^[1]。从此,高校自主权逐渐成为了学者研究的热点问题和国家改革高等教育的重点。然而,20多年过去了,我国高校自主权问题非但没有得到实质性解决,反而引发了世纪之交高校学生状告母校的浪潮。本文试图就高校自主权的内涵作简要探讨。

一、高等学校自主权概念的缘起

(一)大学校长的呼吁

1979年12月6日,《人民日报》发表了复旦大学校长苏步青、同济大学校长李国豪、上海师范大学校长刘佛年、上海交通大学党委书记邓旭初等呼吁给高等学校一点自主权的文章。苏步青校长以题为“应该相信校长能管好大学”发表了自己的意见。他说:“直属教育部的全国重点大学,权力都集中在教育部。学校要请外国学者讲学或派人出国学习,招收多少学生,开设什么专业,等等,统统由教育部规定。这样一来,当校长的只要按照上面的规定办学就是,办出来的学校都一模一样。拿综合

性大学来说,复旦大学与北京大学没有什么区别。各个工科大学也是一个样,外国专家来参观时,每类学校只看一所大学就行了,因为各个大学没有自己的特色。”苏步青先生把高校自主权作为形成办学特色的基础,抓住了高校自主权的本质,也就是各高校应当有不同的自主权。

李国豪校长以题为“制度、政策要有利于出人才”发表了自己的意见。他说:“现在学校没有什么主动权。我作为校长,只知道教师出差坐飞机要我签了才能报销,其他没有什么权。”他还列举了教师聘用、研究生招生、学校建设都必须经上级批准的弊端。说明他提出的高等学校自主权主要是管理自主权,是针对政府管得太多、太死提出来的。

刘佛年校长以题为“教育部门不要只用行政手段管学校”发表了自己的看法,他说:“所谓自主权,包括用人权、财权和教学科研方面的管理权。”他从高校内部行政管理、教学科研管理自主权上论证了高校管理自主权对于办好高等教育的意义。希望政府能将办学权利更多地下放给高校,使高校具有更符合自身实际需要的办学权力。

邓旭初书记以题为“该统的没统、不该统的统得太死”的文章发表了自己的看法。他认为,高校办不好不是校长、书记的事,因为事无巨细都是由上级行政部门定。就“拿教学来说,统一教材,统一大纲,乃至统一习题,要求各校办成一个样”。他还

* 收稿日期:2007-03-17

作者简介:蒋后强(1962-),男,贵州遵义人,西南政法大学高等教育研究所,副研究员,教育学博士,主要研究教育法及高等教育。

就如何给大学自主权提出了方法,即“对大学的规模、专业设置、教职工编制、学生质量的最低要求等,应由国家统一规定”。意味着政府只能管理大学的准入,即大学的设立,其他的权利都应当给学校,不能把大学箍得太死。

这些知名校长、书记的真知灼见,得到了当时高校的积极响应。学者们也开始了高校自主权的研究,政府也开始思考将部分高校管理权下放给高校。但我们必须注意的是,这种以呼吁方式提出的高校自主权概念,在其现实性上一开始就表现为政府的“放权”观念,并且将高校自主权的重点限定在了管理权范围内,其目的只是为了学校能更好地为国家培养人才,还没有将高校自主权的重点完全放到大学自身的独立性问题。其中苏步青校长将高校自主权定位于办学特色的形成,抓住了各高校自主权应当有所差别的本质。

(二)政府的回应

在著名高校校长呼吁给高校一点自主权后,政府并未作出积极回应。直到1985年,在国家经济体制改革的推动下,《中国中央关于教育体制改革的决定》第一次提出了“扩大高等学校的办学自主权”。其出发点是:“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高等学校统得过死,使学校缺乏应有的活力;而政府应该加以管理的事情,又没有很好地管理起来。”其目标是:“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,加强高等学校同生产、科研和社会其他各方面的联系,使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力。”

由于扩大高等学校的办学自主权的方法是“在国家统一的教育方针和计划的指导下”进行,经过几年的实践,绝大多数高校认为扩大自主权的政策没有得到落实。1992年,原国家教委提出了进一步转变政府职能,确定了通过“理顺政府与学校的关系,逐步确立高校的法人地位,进一步明确学校的权利、义务、利益和责任”^[2]的方法来落实高等学校自主权,说明落实高校自主权的方法已从“政府的计划”放权转向了通过“法律的方法”确认高校的权利,也就是通过立法方法对政府与高校的高等教育管理权进行界分。1993年,中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》肯定了这一思想,并明确规定:“在政府与学校的关系上,要按照政事分开原则,通过立法,明确高等学校的权利义务,使高等学校真正成为面向社会办学的实体……学校要善于行使自己的权利,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。”这一明确规定,不仅是国家在确认高校自主权方法上的变化,同时也说明国家已经将“高等学校自主权”从方向性的“扩大”推进到了现实性的“落实”环节。

1995年,《教育法》第28条明确规定了学校及其他教育机构的9项权利,第31条确立了高校“自批准设立或者登记注册之日起取得法人资格”。1998年,《高等教育法》第30条进一步确定了“高等学校的校长为高等学校的法定代表人”。同时还具体规定了高等学校享有7个方面的权利。至此,我国高等学校拥有了自主权的载体——法人地位,有了自主权的法定代表人和法律依据。但我国高校自主权就是高校法律权利吗?这仍是一个有待深入探讨和研究的课题。

二、高校自主权与大学自治权

(一)高等学校自主权与西方大学自治权

虽说高校自主权是典型的中国话语,但大学自有其内在发展逻辑。毕竟现代大学制度起源于西方,而与高等学校自主权(self-regulation or decision-making power)最接近的西方学术概念只有与现代大学制度一并产生的大学自治或大学自治权(autonomy)。中世纪大学自治“是指大学作为一个法人团体享有不受国家、教会及其他官方或非官方法人团体和任何个人,如统治者、政治家、政府官员、宣传人员或企业主干预的自由,它是大学成员的自由。这些成员以代表的资格而非作为个人来决定大学自身的管理”^[3]。中世纪大学自治可以在三种意义上理解:作为办学理念的大学自治,强调大学机构办学的独立性,办学不受国家、教会及其他官方或非官方法人团体和任何个人的干涉;作为一种制度的大学自治,强调其制度意义上的工具性价值,目的是对学术自由的保护;作为一种权利的大学自治,强调大学本身的管理权和教师的教学权、研究权,以及学生的学习权。中世纪大学的自治权主要是:“法权自治——在教会的某些地区性限制范围内有向教皇上诉的权力;罢课和分离独立的权力;独揽大学学位授予的权力。”^[4]

民族国家的形成,世俗政权集立法、行政、司法于一身,对社会生活实行全面干预。政府成了全能的政府,主宰着整个社会的发展。在大学自身的发展上,由于科学技术研究日益复杂,大学对物质的依赖程度越来越高。大学也不得不自愿地或者违心地根据市场的需求开设课程,研究能够提供经费

的科研课题,为企业或国家服务以获取支持。正是大学对政府依赖性的增强,政府控制大学的方式开始从粗暴、专制的管理方式向通过法律明确两者的责任和义务转变,倾向于同大学保持一种更为平等的合作关系,将大学的自治权逐渐纳入了国家法律体系。大学自治的核心思想也转化为“学术自由”概念逐步得到确立。“盖有关学术自由之保障最早系出现于 1849 年的法兰克福宪法,因此学术自由之概念可以说是产生于 19 世纪的德国。”^[5]后来才流传至包括美国在内的其他国家,经过学者们的大力倡导和理论推演,最后通过法官的判决,作为法权的学术自由权最终得到了美国法院判例的认可^[6]。随着 20 世纪民族国家的独立,学术自由作为一种法律权利已经得到世界大多数国家的认可。大学自治权从直接的特许状变成了以法律权利为基础的章程自治。具有普适性的大学法律权利便成为了大学自主权的合法性依据,而大学章程则成为了大学自治权的保障书。实现了大学自治权从特权向法律权利的转变。

(二) 高校自主权与中国的大学自治权

我国现代意义上的大学是 19 世纪末在民族救亡过程中从西方引进的,中国第一所现代大学“北洋公学”(天津大学前身)创建于 1895 年。但 1898 年建立的京师大学堂(即现在的北京大学)当时在整个教育体制中占据最高统治地位,它实际扮演着教育部的角色。这所大学与其说是一所具有自治权的高等学校,不如说是一个同以前的翰林院和国子监类似的教育行政机构^[7]。其办学宗旨也可以从孙家鼐的《议复开京师大学堂折》中看出极强的功利性:“今中国创立京师大学堂,自应以中学为主,西学为辅;中学为体,西学为用。”虽然中国现代大学在创建方式和目的上都具有极强的政治目的,但中国现代大学毕竟是从西方引进的组织,创办大学的先行者也都具有西方大学学习的历史背景,当然作为西方大学存在基础的大学自治制度也得到了中国大学办学者的认可。而且中国的近代大学建立后,中国社会实际处于清王朝名存实亡、军阀割据、国共对峙和外敌入侵的政治局面,国家缺乏强有力的中央政权,对意识形态的管制较松,使得各种教育观念和教育方案在高等学校内找到了试验场。其中,曾多年留学欧洲,深受法国和德国教

育思想影响的蔡元培,在北大主张教育应超然于政府和教会、建立效仿欧洲的大学制度的改革,促进了西方学术自由、教授治校等大学自治精神在中国的传播和实践,并取得了一定的效果。西南联大取得的办学成就正是这一时期大学自治思想在中国大学得到传播和实践的明证。

新中国建立初期,国家按战时管理经验,借鉴苏联的国家制度,建立了与计划经济相适应的集权政治体制,单位制度成了社会的基本细胞,所有单位都被纳入国家行政序列,都有自己的行政隶属关系和相应的行政级别,都必须无条件地服从国家及上级单位的管理,执行上级单位的指令。单位领导由上级单位任命,单位人员编制由上级单位统一调配,单位实际上是国家行政组织的延伸和附属。大学自治权作为资产阶级的法权观失去了存在的政治基础。单位制度下的高校在组织结构上与政府极其相似,接受政府主管部门的直接管理。大学作为单位组织不仅具有专业功能,而且还具有经济、政治、社会等多方面的职能。大学要花费巨大的人力、物力用于非学术性事务,大量资源消耗于行政或准行政行为。大学成了政府的附属物,失去了大学自治权存在的社会基础。在强大的政治压力面前,资产阶级的大学自治权逐渐成为了社会主义的“高校自主权”。直到改革开放前,新中国的高等学校几乎没有任何自主权。虽然其间有过政府的放权过程^①,但那也只是中央与地方政府在管理高等教育事业上的分权,根本没有涉及高等学校自主权。“文革”结束后,经过教育上的拨乱反正,随着农村土地政策改革,高校自主权作为与西方大学自治权的对应话语在上海 4 所大学校长、书记的呼唤声中产生了,并逐步受到了学者研究的重视和国家政策的认可。

三、几种代表性的高等学校自主权概念分析

(一) 语义学视角上的高校自主权

从语义来说,“自主”是高等学校自主权性质的关键,“自”者虽然含义很多,但此处只能作自我、自己理解;“主”者,主持,掌管。自主就是自我决定、自我主持。符合现代汉语中“自主”为“独立地管理自己事务”的意思^{[8]948}。权,也有多种意思,此处可

^① 在 1958 年至 1963 年间,国家鉴于集中管理高等教育的弊端,权力集中于中央,不利于调动地方的积极性,强调对高等学校的管理的政策有所松动,中央开始向地方政府下放部分高等教育管理权。中央除了保留对少数综合性大学和某些专业学院的直接领导外,绝大部分高校都下放给省、市、自治区来领导。

以作为权力或权利解,权力对应职责,权利对应义务。因此,自主权实际上是指自我主持的权力或自我主张的权利。现代汉语中,自主权是“对自己的事务在职责范围内独立自主地进行支配”^[8]¹⁵³⁸。“自主”对应于“他律”,任何“自主”都是有条件的、相对的,是在他律制约下的自主,并且,他律是一个更强大的力量。自主体现了认识或行动的能动性、主动性。“因此,任何自主行为,必须满足以下三个条件:(1)它是行为的决定者,是行为的发动者;(2)它是行为实施过程中的调节者;(3)它对行为之结果负责,对所实施行为承担着义务和责任。”^[9]此概念强调了高校自主权自主(行为的决策和实施)、自律(行为的责任)和他律(行为受一个或多个更强大的力量制约)的统一。

(二)权力(权利)产生视角上的高校自主权

权力是现代社会的核心要素,权力理论丰富多彩,自然法学派权力理论是构建法治社会的基础。自然法学派代表卢梭认为,国家权力的产生在于全体社会成员的合意(契约),即全体社会成员赋予了国家管理社会的权力;没有全体社会成员的授权就没有国家权力的存在。社会成员的权利是本源的、第一位的,而国家(机关)的权力则是派生的,第二位的。公民权利作为天赋人权是不证自明的公理,因为它直接发端于作为个体的人实现自我价值的需要。为了实现自我,人们不得不授予国家一部分权利以维护人与人之间的关系,从而达到全体社会成员的和谐发展。但是,社会成员并没有将个人所有的权利完全出让给国家,其出让的范围仅限于法律明确规定之事项。因而,社会成员仍保留着通过其他形式实现自我价值的权利,这一权利就包括了组建特定形式的社会自治组织以满足自我管理、自我需要的活动^[10]。从某种意义上说,社会个体组建社会自治组织更好地体现了不同种类的社会个体在社会中扮演的不同角色。高校的自主,就是让高校自主发展,办出特色。由此看来,社会自治组织的自治权并非来源于国家,而是直接来源于各类社会成员因维护共同的群体利益而达成的合意。相对于国家法律的“大合意”,这可以称之为部分社会成员的“小合意”。但是,为了确保全体社会成员

的利益,国家的“大合意”在效力上应高于社会自治组织的“小合意”。也就是说,国家法律通常具有高于社会自治组织作出的“合意”的效力。自治组织也应该在更高的程度上服从国家的“大合意”,即国家法律。“小合意”就是独立处理自己内部事务的权力,“大合意”就是法律规定的权力。虽然“小合意”应该在国家法律的范围之内,但它并不是国家权力的附庸或延伸,更非国家权力的组成部分,这就是自主的本质。在这一意义上,高等学校自主权是“指高等学校独立处理自己内部事务的权力,如教什么、怎样教的权力、制定研究计划的权力、法律规定的权力等等。它是进行创造性研究和教学活动的必要条件,是分析高等学校与政府和社会之间关系的关键点,它反映了政府和社会对学校活动支持与干预的程度”^[11]。这一概念包含了独立处理自己内部事务的权力和遵守法律的义务。此概念强调了高校自主权独立处理自己事务的性质,但没有将法律权利和自主权分开。

(三)法律视角上的高校自主权

从法律上说,高等学校是一个法人,法律赋予了各高等学校同样的权利能力,而行为能力是否一致则是学校行为能力的大小问题。法律规定的高校自主权是否能真正实现,与各高等学校自身的行为能力有关,有的高校只有教学职能,有的高校则教学、科研、社会服务能力都很强,这就是我们通常所说的高校的目标或定位。在法律视角上,“高等学校自主权是高等学校依据教育法的规定而享有的法定权利,在性质上是一种公权力,不同于高等学校参与民事活动时所享有的民事权利”^[12]。此概念强调了高校自主权的法律规定性^①,但忽视了高校活动的特殊性和自主性。

(四)教育视角上的高校自主权

教育视角强调了高等学校作为一个组织体,具有自己特殊的任务和内在规律性。“因为自治的概念,为了不致失去任何明确性,是与一个根据其特征以某种方式可以划定界线的人员圈子的存在相关联的,哪怕是特征会有所变化,这个人员圈子依据默契或者章程,服从一项原则上可由它独立自主制订的特别法。”“依据默契或者制订成章程的制

^① 法律的规定性与合法性并非同一概念。关于合法性的原则,不同的法律有不同的规定。就行政法来说,为了严格控制行政权对公民个人权利和社会组织权利的侵犯,从权力的侵略性本质出发,只要没有法律的明确规定,行政权也就不存在,只有法律规定的行政权,才是行政机构拥有的权力,即“法无规定即禁止”。而对于以合意为基础的民法来说,为了保护公民、社会组织权利,充分尊重公民个人或社会组织的权利,民法奉行的是“法不禁止即自由的原则”。

度,赋予一个人员圈子的自治,在本质上也不同于纯粹的缔约自由。”^[13]这里的“人员圈子”就是团体,即社会组织。因此,高等学校办学自主权是“指高等学校针对其面临的任务和特点,为保障办学活动能够依据其自身的特点和内部客观规律的要求,充分发挥其功能所必须的自主决策权、自主执行权、自主监督权等”^[14]。此概念强调了高等学校行为的自主性(自主决策、自主执行)和自律性(自我控制和自主监督),但忽视了自主权的其他律性(一个或多个比自主行为更强大的限制力量)。

四、高等学校自主权研究中的几个误区

(一)认为政府下放给高校的权力就是办学自主权

有学者认为,所谓高等学校办学自主权,是在有限的范围内,政府让渡给高等学校的一部分教育行政管理权,它是“下放”的权力,而非高校所应有的权利,政府可以随时把“下放”给高校的权力收回^[15]。哪些能下放,下放多少,全在于行政部门的长官意志。历史地分析,这一说法是有根据的,因为在改革开放以前,新中国的高校完全由政府举办,政府集举办者、管理者、办学者于一身,高校完全是政府的附属物^①。这种思路从此来自于对新中国高等教育发展历程中的经验总结,是政府主宰高校观点的延续。实际上,政府下放给高校的权力是政府对高校的权力委托。高校行使政府委托的权力是一种典型的行政管理权力,因高校行使政府委托的权力进行管理,形成的法律关系是一种行政法律关系,其权利义务归政府承担。这种委托性权力,政府可以回收,比如,学位授予权就是国务院学位办委托给高校的行政权,但法律上规定的高校权利政府无权剥夺。所以,在这一意义上强调高校自主权的合法性,对于排除政府对高校自主权的干扰,落实高校自主权具有重大现实意义。

(二)认为国家在相关教育法中规定的高等学校权利就是高校自主权

目前,大多数人认为,我国高校自主权就是《教育法》、《高等教育法》规定的高校权利,更多的人认

为高校自主权就是《高等教育法》规定的7种权利。实际上,《教育法》、《高等教育法》规定的高校权利是国家立法机关作为一个高于政府和高校的国家机构对政府和高校在管理高等教育事业上的权限划分,是国家根据高校活动的特点对国家高等教育权配置的结果。对高校法律权利的规定既保证了政府对高等教育的必要干预,也保证了高校办学有不受政府干涉的权利。高等学校的法律权利只是高校自主权形成的依据,只有通过内部章程才能使高校的法律权利内化为高校自主权。在这一意义上,高校自主权是由高校组织体(共同体)成员共同制定的、或举办者制定的、符合国家法律的组织体内部的权力。自主权只对其内部成员具有规则效力,自主权不具有普适性,只针对特定的学校^②。事实上,除1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出了“扩大高等学校的办学自主权”以外,在法律、法规层次的规范性文件中,根本就没有“高等学校自主权”的概念。即使我们津津乐道的《高等教育法》中的7项自主权也不是严格意义上的高等学校自主权,而是高等学校的权利。如果对我国法律稍微作更宽一点的考察,我们会发现,中国法律是不认可“自主权”的,除“婚姻自主权”和“经营自主权”以外,再没有别的自主权了。将高校的法律权利与高校自主权混为一谈,破坏了高校自主权的个性,使高校自主权无法与高校自身的学术能力相契合,进而使高校自主权个性化,在实践上阻碍了高校特色的形成。如果把《高等教育法》规定的高校权利作为高校自主权,则会出现自主权的主体中没有教授、也没有学生。高校办学自主权主体的表述在《中华人民共和国教育法》中是“大学及其他教育机构”,在《中华人民共和国高等教育法》有关条文中是“高等学校”和“学校校长”。可见,这些自主权并没有赋予给教授和学生。从而影响了以学术权为核心的高校自主权主体的缺失和高校自主权的落实。

(三)自主权是法律法规的授权

有人认为,高校基于法律法规的授权而享有自主权。因为《教育法》第21条规定:“国家实行学

^① 也有学者认为,高校办学自主权是大学与学生俱来的权利,是大学存在的先决条件,只要是大学,就应该有自主权。因为中国近代高等学校引至西方,对高等学校办学自主权的研究也只能从西方的大学制度中寻找依据。参见姚启和:《自主办学:高等学校自身发展规律的要求》,《高等教育研究》,1999年第5期,31—35页。

^② 高校章程规定的高校自主权之所以要求政府也必须遵守,是因为章程是高校成立的基本条件之一。而章程是经过政府审查过的法律文件,正如同合同一般,政府认可的法律文件,当然政府应当遵守,在一定意义上也可以将章程视为政府合同。

证书制度。经国家批准设立或者认可的学校及其他教育机构按照国家有关规定,颁发学历证书或者其他学业证书。”第22条规定:“国家实行学位制度。学位授予单位依法对达到一定学术或者专业技术水平的人员授予相应的学位,颁发学位证书。”第28条规定:“学校及其他教育机构行使下列职权:……(四)对受教育者进行学籍管理,实施奖励或处分;(五)对受教育者颁发相应的学业证书;……”《学位条例》第8条规定:“学士、硕士、博士学位,由国务院授权的高等学校或科研院所授予。”“可见,高校自主权是政府下放给高校并由高校在法律规范范围内独立行使的行政权,这是一种必须根据公认的合理性原则行使的公权力。”^[16]实际上,法律规定的权利是国家授权给高校的高等教育管理权,是一种法律权利。法规规定的权利是政府委托给高校的权利。这两种权利都不是高校的自主权。

五、高等学校自主权的内涵

由于我国高校自主权的政策出发点是:“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高等学校统得过死,使学校缺乏应有的活力;而政府应该加以管理的事情,又没有很好地管理起来。”其目标是:“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。”不难看出,我国扩大高等学校自主权的动因是政府“该管的没有管好”,如果政府能管好的话,是可以不扩大的,说明“扩大高等学校的办学自主权”是国家的无奈之举。扩大高等学校的办学自主权的目的是“加强高等学校同生产、科研和社会其他各方面的联系,使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力”。说明政府扩大高等学校自主权的目的是功利性的。因而,扩大高校的办学自主权的政策选择理念从来就与西方大学自治中的“学术自由”无关。这一选择是救亡图存办学理想在国家建设时期的历史延续,是政府与高校在管理高等教育事业上的权力重新分配。其根本目的是要学校面向社会拓展办学项目以获取资源,使高校能为社会培养更多更好的人才,通过为社会提供科技服务增加学校的经济收入,以克服政府在高等教育投入上的不足^[17]。因此,根据高等教育发展的逻辑、自主权的性质和我国高校自主权的实际,我们认为,高等学校自主权有以下特点:

(一)高校自主权以学术性为基础

高等学校是从事学术活动的组织体,其教学、

科研、社会服务职能的实现都以知识为基础。而这种知识还不是一般知识,而是高深的知识。高深知识具有探究性的特点,它需要知识活动的主体进行创造性活动,其活动过程充分体现着活动主体的个性,即自主性。正是知识的特殊性才使高等学校需要自主权。《教育法》、《高等教育法》、《学位条例》、《民办教育促进法》等教育类法律规定的高校权利,有的是法律对高校的授权,有的属于行政部门对高校的委托,但这些权利都是法律权利,法律权利本身不是自主权。法律规定的高校权利是概括性的,具有一般性,也就是普适性。而高校自主权只能通过章程或内部规则得到体现。章程是高校自主权的基础性文件,高校自主权只能由高校章程和根据章程制定的校内规则来规定。章程的形成过程是高校对自身法律权利选择的结果。同时,高校自主权决定于高校的目的。高校职能是其目的的具体表现,只要高校的职能发挥了作用,高校的目的也就得到了实现。法律规定的高校权利,就是将高校抽象的职能表达为法律上的权利,通过法律保证高校职能的实现。高校的法律权利既是高校自主权形成的基础,又是高校自主权的界限。在这两个条件下形成的高校自主权充分体现了各高校的特点。

(二)高等学校自主权以法律权利为依据

现代社会是权利的社会,一切权利都是法律上的权利,只有法律上的权利才能得到社会的认可。权利是权力的基础,权力是权利保障的规范化形式。高校自主权相对于政府行政管理权力是权利,相对教师劳动权和学生受教育权是一种权力。但无论高校自主权表现为权力还是权利,都必须具有合法性。由于学术活动的自主性、创造性和非重复性,高校法律权利只能是原则性的,具有尽可能大的自主空间,这个自主空间,为高校自主权的形成奠定了基础。高校自主权就是各高校依据法律权利、根据自身办学特点、目标定位,由组织体内部成员共同约定或由举办者规定的权力。高校法律权利是高校自主权合法性的界限。

(三)高等学校自主权以章程为表现形式

高校章程伴随着中世纪大学而产生。当时国王或教皇给大学颁发允许其开设课程、聘请教师、制定学术标准等特许状,从而使大学在学术和管理方面的自治权力合法化。这些特许状或章程在形式和内容上构成了大学章程的雏形。而民族国家的高校章程来自于政府的审批。高校章程是高校法人成立的基础性条件,具有高于大学本身的法律效力;它上承国家法律法规,下启大学内部管理体制

度,是连接大学内外制度的纽带。虽然高校章程只对高校内部成员具有约束力,但高校章程的合法性是经过政府审批的,所以,政府也应当遵守高校章程。章程的意义在于将高校的法律权利与高校自主权融为一体,具有高校内外制度纽带的作用。

因此,高校自主权就是指高等学校依据法律、法规的规定,根据自身的目标定位和办学特点,以学术自由为主要内容,由其章程所规定、效力只及于内部成员的自主决策、自主实施、自主承担责任的资格和能力。

参考文献:

- [1] 上海四位大学负责人呼吁:给高等学校一点自主权[N]. 人民日报,1979-12-06.
- [2] 国家教委进一步转变职能,扩大直属高校办学自主权[N]. 中国教育报,1992-08-22.
- [3] Cite from: Marginson, S(1996) University organization in an of perpetual motion, Journal of Higher Education Policy and Management, 18. 高晓清. 自由,大学理念的回归与重构[D]. 19.
- [4] (法)雅克·勒戈夫. 中世纪的知识分子[M]. 张弘译. 北京:商务印书馆,1996:68.
- [5] 周志宏. 学术自由与大学法[M]. 台北:蔚理法律出版社,1989:8.

- [6] 申素平. 公立高等学校与政府的分权理论[J]. 比较教育研究,2003(8):1-4.
- [7] 许美德. 中国大学 1895——1995 一个文化冲突的世纪[M]. 北京:教育科学出版社,2000:64.
- [8] 现代汉语词典[M]. 北京:商务印书馆,1993.
- [9] 方展画. 高校办学自主权刍议[J]. 辽宁高等教育研究,1997(6):15-19.
- [10] (法)卢梭. 社会契约论[M]. 北京:商务印书馆,1962:20-23.
- [11] 朱久思,姚启和. 高等教育辞典[M]. 武汉:湖北教育出版社,1993:86-87.
- [12] 申素平. 重新审视高等学校的自主权[N]. 中国教育报,2003-01-04.
- [13] (德)马克斯·韦伯. 经济与社会(上卷)[M]. 北京:商务印书馆,1997:56.
- [14] 林正范,吴跃文. 论高校办学自主权的含义、依据与范畴[J]. 上海高教研究,1994(2):51-54.
- [15] 秦惠民. 高校管理法治化趋向中的观念碰撞和权利冲突——当前讼案引发的思考[J]. 现代大学教育,2002(1):69-74.
- [16] 周雄文. 论高等学校自主权的法权范畴[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2005(3):140-144.
- [17] 熊庆年. 对落实高等学校办学自主权的再认识[J]. 复旦教育论坛,2004(1):65-68.

责任编辑 曹莉

On the Concept of the Autonomous Rights of Colleges

JIANG Hou-qiang

(Research Institute of Higher Education, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 400031, China)

Abstract: The concept of autonomous rights of higher education has its origin from the Western universities. It represents itself either in the form of power as far as its nature is concerned or in the form of authority as far as its content is concerned. In the Chinese power context, autonomous rights of higher education refers to the qualification as well as capability of the higher educational institutions' independent decision making and implementation and liabilities assuming in strict accordance with China's laws and regulation, and constitutions on the basis of their own aims and with academic freedom as their main content, which are stipulated by their internal constitutions, follow the requirements of their own characteristics and internal law and only involve their own staff members.

Key words: institute of higher education; autonomous rights; autonomous management of universities