

公办高校法人治理结构的问题识别 与规范路径



刘旭东

(1. 江苏师范大学 法学院, 徐州 221116; 2. 南京师范大学 中国法治现代化研究院, 南京 210097)

摘要:高校法人治理结构的规范化是建设教育强国的重要保障。事业单位法人的定位尽管对高校公法主体与私法主体的属性有所关照,但难以准确界定两种身份下高校分别享有的权力(权利)与承担的责任,也无法彰显高校作为学术主体的身份特征,导致高校法人治理结构的失范。对外具备独立的法律人格,对内实现组织权责架构的清晰性,是作为法人的高校应当具备的固有属性。高校法人的权力来源包括学术权力、国家权力以及社会权力。由此,高校法人治理结构的规范化应以规范高校的三大权力来源为切入点,以巩固高校作为法人应当具备的属性为目标。对外方面,依托“政校分开”和“政资分开”促使政府对高校的管理从直接管理转为间接管理,保障高校作为公法主体的独立性,并将教师界定为拥有较大独立性且掌握专业学术技能的特殊劳动者,明确教师与政府间乃是外部法律关系;防范高校从事与办学宗旨无关的营利性活动,维系其作为私法主体的公益性。对内方面,构建职责明晰的非学术权力组织架构,实现政治权力、行政权力与民主权力的科学划分与有效配合;扭转学术权力的依附性与碎片化,巩固学术委员会最高学术权力机构的地位以及高校学术主体的底色。

关键词:高校;法人治理结构;教育法典;规范路径

[中图分类号]G644;DF0059 [文献标志码]A [文章编号]16738012(2024)06004H1

建成教育强国是党的二十大报告提出的我国发展的总体目标之一,教育治理现代化则是建成教育强国的重要保障^[1]。近年来,我国施行的公办高校(以下简称“高校”)法人治理结构改革是践行教育治理现代化的关键环节。高校法人治理结构改革的目的是健全高校内部的权力配置,夯实高校办学自主权,激发高校学术研究和创新研发活力,并基于平等自由的契约精神与社会展开深度协作,向全社会输送高等教育服务产品,为教育强国的建设发挥支撑引领作用。可见,高校法人治理结构的规范化是实现教育强国不可或缺的制度化保障。

我国高校法人治理结构改革发轫于计划经济向市场经济的转型阶段,与高校办学自主权的扩大相伴而生。目前,高校主要被界定为事业单位法人。然而,事业单位法人相关立法条款并未就高校所

修回日期:20240913

基金项目:国家社会科学基金教育学一般项目“我国教育法典编纂的框架体系研究”(BAA220169)

作者简介:刘旭东,男,江苏徐州人,江苏师范大学法学院副教授,南京师范大学中国法治现代化研究院特邀研究员,法学博士,主要从事教育法学研究。

引用格式:刘旭东. 公办高校法人治理结构的问题识别与规范路径[J]. 重庆高教研究,2024,12(6):4451.

Citation format: LIU Xudong. The problem identification and regulatory path of corporation governance structure in public universities [J]. Chongqing higher education research,2024,12(6):4451.

承担的公法职能和享有的民事权利进行准确界分^[2],而是采取了模糊化的混同处理,导致高校法人呈现公私不分的“双界性”现象,这也是高校法人治理结构改革的核心症结:对外,作为公法主体的独立性和作为私法主体的公益性难获保证,缺乏相对于行政权力的充分自主权,也无法规范开展市场经济行为;对内,无法实现内部组织权力的科学划分与有效配合,尤其是忽视学术自由这一高校的核心制度理念。由此可见,我国高校至今尚未形成规范的法人治理结构。面对这一境况,立法机关应借助教育法典的编纂契机,形塑全新且专门的高校法人类型,在规范高校行为并释放高校能量方面取得成效。本研究旨在为规范高校法人治理结构提供具象化的内外部优化方案,避免高校陷入“一放就乱、一收就死”的改革困境,以期为实现教育强国的目标贡献理论智识。

一、高校法人治理结构的问题识别

尽管事业单位法人的定位对高校兼具公法主体与私法主体的属性有所关照,却没有对两种身份下高校的权力(权利)与承担的责任作出细致规定,同时也忽视了高校固有的学术主体身份。

(一) 高校事业单位法人定位的“双界性”

一方面,在立法层面,1986年颁布的《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)以是否营利为标准,将法人划分为企业法人、机关法人、事业单位法人和社会团体法人。实践中,理论界与实务界普遍将高校界定为事业单位法人^[3]。由于《民法通则》属于私法,故事业单位法人的属性重心在于明确相关单位的民事主体资格。由此,作为事业单位法人的高校自然具备私法主体的身份。《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)也继承了上述规定。同时,《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)第三十二条、《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)第三十条则直接规定了高校具备“法人资格”。由于两部法律主要调整不平等主体间的法律关系,故其隶属于我国行政法体系。换言之,作为法人的高校也就自然“具有行政法上的意义”^[4]。

另一方面,中央政策以及部门规章等规范性法律文件,对高校法人的运作架构进行了更为微观的设计。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》正式提出要“完善学校法人治理”,构建“依法办学、自主管理、民主监督、社会参与”的学校制度。2011年中共中央、国务院出台的《关于分类推进事业单位改革的指导意见》(以下简称《事业单位改革意见》)把高校纳入公益二类事业单位,规定高校在不盈利的基础上,可自主开展相关业务活动并取得收入。2012年教育部《全面推进依法治校实施纲要》提出要按决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的原则,健全和规范高校内部治理结构和权力运行规则。2014年中共中央办公厅《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》及教育部《高等学校学术委员会规程》《普通高等学校理事会规程(试行)》等一系列政策文件,明确了高校政治权力的运行模式,以及高校内部学术委员会、理事会的地位和运行机制。此外,2014年国家教育体制改革领导小组办公室发布的《关于进一步落实和扩大高校办学自主权 完善高校内部治理结构的意见》再次提出“探索建立高校法人治理结构”。

在事业单位法人的定位下,私法主体与公法主体的双重身份形塑了高校法人属性跨越民商法与行政法的“双界性”特质^[5]。但问题在于,上述立法及规范性法律文件对“事业单位法人”或“法人”的属性描述及其内部构造机制的规定都极其简要、笼统。事业单位法人的身份定位尽管注意到了高校的公、私面向,但没有对高校在公、私领域的权力(权利)和承担的责任作出细致划分,这是导致实践中作为事业单位法人的高校行为失范的重要诱因^[6]。这种行为失范集中表现为外部、内部治理结构的失范性。

(二) 高校法人外部治理结构的失范性

当然,高校作为政府附属机构的身份表征仍较为显著,办学自主权有待加强^[7]。实践中,政府与

高校之间尚未确立现代化的委托代理法律关系,政府更倾向于将高校视为其下属行政机构而非独立法人,并对之采用行政管理手段。这导致高校被赋予显著的行政机关系色彩,其作为法人的自由意志与独立人格受制于政府的行政科层意志,因而无法在公法领域独立行使职能并承担责任。

在政校关系方面,当前政府掌握着高校校长等主要行政领导的任免权^[8],并将政府行政管理的办法同样适用于高校。在这一体制下,高校作为学术机构的自主性无法得到体现,学科与专业设置、招生及培养计划等工作在一定程度上受到行政机关的约束。同时,“政校不分”也间接促成高校教师法律地位的“偏公性”,高校教师通常被等同于一般的事业单位工作人员,甚至被视为“国家公职人员”,导致高校教师作为专业人员的教学自由与研究自由在既有法律框架下无法得到充分保障,甚至高校教师的科研经费活动还需接受《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)、《中华人民共和国监察法》等公法的严格约束。譬如,高校教师的科研经费使用活动频繁被纳入上述公法的规制范畴,但相关学者指出,高校教师并非《刑法》所指的国家工作人员,科研经费的使用也不具备“公务”特征,而更符合“事务性”特征,因而包括高校教师在内的科研人员侵占科研经费的行为不应构成贪污罪^[9]。

在政资关系方面,目前高校作为法人所享有的财产自主权有限。在所有权和经营权相分离的改革措施下,高校大部分财产的所有权都属于国家,高校只享有从国家所有权中延伸出来的占有权、使用权和有限的处分权,即俗称的“两项半权”,高校自身享有的财产所有权较少。由此,高校中的国家所有权被绝对化,高校对其财产的使用以及处分都要严格遵照《国有资产评估管理办法》等行政法规的规定,并接受财政部、教育部等主管部门的严格监管。这在一定程度上压缩了高校财产自主支配的权力空间,导致高校的财产权利被虚置。

由于高校享有的财产自主权较为有限,为弥补这一“财政劣势”,部分高校在对外参与市场经济活动中呈现牟利的倾向。根据《事业单位改革意见》的规定,公益性是高校法人的重要属性。高校的公益性底色决定了高校的市场经济活动应以有助于提供公共教育产品、促进科研发展为导向,但由于上述高校财产所有权受限的事实,实践中诸多高校为“创收”而频繁开展营利性活动。在面对质疑时,由于事业单位法人并未就高校的公、私职能作出明确划分,故高校往往以其具备民事主体资格为由而为其上述行为作合法性辩护。

(三) 高校法人内部治理结构的失范性

高校内部的治理权力包含党委的领导权、校长的行政管理权、以教职工代表大会为代表的民主管理和监督权,以及以学术委员会为核心的学术事项决策审议权,有研究将之归纳为政治权力、行政权力、民主权力和学术权力^[10]。4项权力本应在党委领导下呈现相互支持、互相监督的格局,但事业单位法人立法条款的模糊性致使高校内部组织的权力界限不清晰,具体表现为政治权力与行政权力交互重叠,民主权力零碎弱化,学术权力彰显不力。

首先,高校党委的政治权与以校长为代表的行政管理权之间存在权力交叠现象。《高等教育法》第三十九条规定高校党委拥有“重大事项”决策权,但既有立法并未指出这种“重大事项”与纯粹行政类事项的区分,从而导致党委书记与校长之间存在决策权、职能权、监督权相互重叠,出现以党代政甚至党政不分的局面。

其次,高校内部的民主权利弱化,无法有效将校内外利益相关者纳入,现实体现为辅助决策型理事会与监事会的空缺。一方面,我国高校缺乏辅助决策型理事会。2014年教育部颁布《普通高等学校理事会规程(试行)》后,全国高校开始全面设立理事会,但该规程第二条规定高校理事会仅是“支持学校发展的咨询、协商、审议与监督机构”,不享有任何辅助党委的决策权,也未就理事会成员来源作出明确规定,导致高校在圈定理事会成员方面拥有最终决定权。另一方面,我国高校也普遍缺乏监事会。实践中,教职工代表大会行使监督权的意愿并不强烈,且其监督职能更多的是维护教师权益,而非对高校办学行为展开整体监督;理事会的监督范围通常限于社会筹措资金的使用;教职工代表大

会是党委领导下的群众性机构,不具备实质性的监督权力。可见,我国高校法人治理结构中缺乏监督机制,无形中导致其他权力的滥用。

最后,高校学术权力缺乏充分的自主性。当前,高校学术权力呈现依附性与碎片化特征。以学术委员会为例,《高等教育法》将学术委员会列为高校内部的最高学术权力机构,但实践中在学术单位的设置和调整、人才建设规划、学术资源的配置等问题上,学术委员会的决策权往往被行政部门架空,其更像是依附于行政部门的内部研究机构,而非独立的决策部门。同时,学术委员会的诸多职权也被其他学术部门或兼备行政、学术权力的复合型部门(如学位评定委员会)分散。譬如,在学位授予问题上,学位评定委员会与学术委员会形成了一定程度的抗衡^[11],甚至根据《中华人民共和国学位法》(以下简称《学位法》)、《高等教育法》《高等学校学术委员会规程》的相关规定,学位评定委员会才拥有授予或撤销学位的决定权。

二、高校法人治理结构规范路径的理论基础

事实上,只要“以政府投入为主,多种渠道筹措办学经费”的高等教育经济投入机制不变,那么,未来高校必将长期横跨公、私领域,同时兼备公、私主体的身份。所以,上述高校法人治理结构存在的问题并不意味着应当通过立法废止高校法人的“双界性”属性,而应着重对高校法人的内外部治理结构进行规范,从而明确高校在公、私领域的权力(权利)及应当承担的责任。在具体的路径方面,高校法人治理结构的完善须在澄清高校法人的固有属性及权力来源的基础上予以探讨,即应以规范高校的权力来源为切入点,以巩固高校法人的固有属性为目标,根据高校法人内外部治理结构的失范性而将规范措施系统整合为外部及内部两类规范路径。

(一) 高校法人的固有属性

首先,对外具备独立的法律人格是法人制度最基础的属性表征。独立性意味着法人以独立的财产为基础,能够在社会交往中展开独立的意思表示并独立承担民事责任。没有独立的法律人格,规范意义上的法人治理结构就无从谈起^[12]。可见,独立的财产对法人独立具有决定性意义,倘若缺乏独立财产,法人将丧失独立承担民事责任的物质基础。高校也应当满足独立性这一法人的必要属性,所以独立的财产制度将是未来完善高校法人治理结构的关键。

其次,对外活动的公益性是高校法人无法褪去的底色。高校肩负的教学与科研职能以服务大众为目标指向,高校法人的学术性不可避免地会延伸出公益性的追求。同时,法律人格由法律赋予,按照社会功能的不同,《事业单位改革意见》将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务3个类别,同时,对从事公益服务的单位,继续将其保留在事业单位序列,强化其公益属性。

最后,实现内部组织权责架构的清晰性是确保法人内部各权力协调有序的关键。公司的组织架构无疑是最为典型的法人内部治理结构,公司内部的股东(大)会、董事会、监事会和经理,分别代表着公司的所有者、决策机构、监督机构以及执行机构,这种结构充分体现了权力制衡的法治理念,在防止公司权力滥用的同时,也实现了公司的有效运转,维护了公司法律人格的独立^[13],从而实现公司的价值追求目标。换言之,除抽象的所有者以外,决策、监督与执行机构是法人必不可少的内部机构。高校作为学术组织,学术权力是高校独有的特殊权力类型,在此基础上,法人治理结构下的高校必须为决策权力(政治权力)、学术权力、行政权力以及监督权力(民主权利)设定实体的内部组织,以实现各类权力的有效配合与制约。

(二) 高校法人的权力来源

学术自由是高校法人的首要权力来源。现代大学制度就是以知识探索为核心指向的制度设计,这要求现代大学必须确保其制度安排及资源配置能够切实起到推动知识探索、激发学术创新的效果。

显然,这一目标的达成必须以学术自由为前提。

国家权力(尤以行政权力为代表)是高校法人的另一重要权力来源。近代以来,随着生产力的飞速发展,人类社会对高层次人才的需求愈发强烈,高等教育质量保障就成为政府即国家的重要职责,教育权遂经各国宪法、法律的规定而成为公民的基本权利。特别是在当下,高等教育之于经济社会发展的功能愈发显著,高等教育的发展水平直接决定了教育强国的建设水准^[14]。由此,政府需要通过公权力的介入规范高等教育的运行,维系高等教育的质量。实践中,高校经由国家(立法)授权而制定学位授予标准,进而对学生展开行政管理,就是一个典型例证^[15]。另外,学术自由并不意味着高校获得了完全自治的权利。学术自由意在维护高校在学术方面自由探索的权利,高校不得以自治的名义侵犯内部成员如学生的权益。在非学术领域,政府也肩负着兜底保障校内成员法定权利的职责。

社会权力是高校法人的第三项权力来源。当前,全社会对于教育的需求呈现多样化与复杂性的样态,这种需求的满足难以单纯依靠国家包办高等教育活动来实现,而必须有社会力量参与高等教育的运行过程,如社会向高校提供特定的经费支持,从而获得高校提供的以学术资源为基础的技术转让或有偿服务。多元化的经费来源助益高校教育活动的顺利开展,为高校法人治理结构规范化提供了重要保障^[16]。由此,也就决定了社会权力必然深刻嵌入高校法人治理结构。同时,在市场经济中,高校的这种经济服务还须遵循等价有偿、意思自治等契约理念,并通过市场这一中介予以完成。上述事实决定了高校办学活动必然受市场供求关系的调节,并承担相应的市场风险,也就证明了高校又具备私法主体的身份属性。

当然,上述学术权力、国家权力以及社会权力的划分有可能面临分类标准不统一,抑或分类标准不处于同一层面的问题。实际上,在既有法律体系中,学术权力与国家权力很难准确界分,如规范学术委员会权力等事务的相关条款或立法文件,其实都属于行政立法的范畴,故高校所行使的学术权力也可视为行政权力。但是,学术权力的独立运行对于高校而言又十分重要,高校毕竟不是一般的事业单位,学术性是高校安身立命之本。因此,在现有法律体系下,尽管学术权力本身也有行政权力的意蕴,但其应该获得相对独立的对待与特殊地位,故通过将学术权力与国家权力、社会权力予以并列,可以有效彰显学术自由之于高校的重要意义。正如学者所指出:“学术权力应该相对独立地行使,这是大学教育与科学研究健康发展的基本要求,也是现代各国高校治理的普遍做法。”^[17]

(三)高校法人治理结构的应然规范路径

面对高校法人治理结构的失范性,学术界提出重塑高校法人地位,形成“公务法人”^[18]和“私法人”^[19]两种学说。然而,两种主张都过于片面以至于无法完整准确地阐释高校法人的多元属性,难以整合高校多元的价值诉求^[20]。正如上文所述,高校不可避免地要同时涉足公、私领域,因而兼具公法主体与私法主体的双重身份。故相较于“公务法人”或“私法人”,事业单位法人因其“双界性”反而更贴合高校法人的本质属性。问题的关键在于,立法必须在承认高校法人兼备公、私属性的基础上,细致界分其公法职能与私法权利的范畴,并为其学术自由构筑保障机制,从而形成明晰的治理机制和制度规范。换言之,高校法人治理结构的优化必须促使高校符合法人的一般属性要求,实现高校法人“双界性”的规范化与明晰化。同时,基于约束权力的现代法治理念,上述高校三大权力来源也需获得良性制约。由此,以规范高校权力来源为切入点,以巩固高校的固有属性为目标,高校法人治理结构的应然路径一目了然。对外方面,通过权力清单将政府对高校的直接干预转化为常态化间接监督管理^[21],确立高校法人财产所有权,保障公法语境下高校法人作为公法主体的独立性。同时,还要为高校的科技成果转化活动提供宽松自由的空间,控制高校作为“经济人”的牟利行为,维系私法语境下高校法人作为私法主体的公益性。对内方面,促进高校内部诸项权力的有效分工与配合,特别是要充分保障高校的学术自由,彰显高校学术主体的身份底色,明晰高校法人内部组织的权责架构(如图1)。

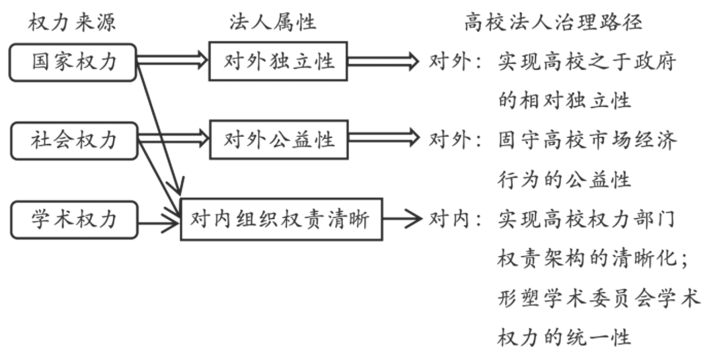


图1 高校法人治理结构的规范路径

面对上述结构优化任务,事业单位法人的属性定位显然难以完成。鉴于高校身份属性的多重化,立法应超越公私二分的高校法人划分传统,赋予高校以全新的特殊法人类型,该种法人类型得以涵摄高校公法主体、私法主体及学术主体的身份属性,实现国家权力、社会权力与学术权力的良性调适。在这一方面,日本2003年《国立大学法人法》设立独立类型的“高等学校法人”的成功经验值得借鉴。另起炉灶设立独立的“高等学校法人”,可以充分就高校同时作为上述3类主体所肩负的职责和享有的权利分别作出专门规定,为高校构建完整的法人治理结构提供立法保障。

2021年4月,全国人大常委会将编纂教育法典纳入年度立法工作计划,教育法典的编纂工作正式开启。由此,对“高等学校法人”展开专门规定立法的正是教育法典。一方面,“高等学校法人”同时兼具公法要素与私法要素,作为私法的《民法典》自然无力承担这一任务,而《教育法》《高等教育法》的内容又偏向于公法,因而也难以展开综合界定。教育法典则不同,其将全面统筹教育领域的民事、行政以及刑事法律责任,因而在属性上并非传统的部门法典,而是横跨公私领域的领域法典^[22],故由其规定“高等学校法人”最为合适。另一方面,目前涉及高校法人定位的规范既包括正式立法,也包括中央政策、部门规章等规范性法律文件,呈现显著的碎片化特征。同时,上述内容也存有重复立法现象,如《教育法》第三十二条与《高等教育法》第三十条的内容就有部分重复。作为一部体系型法典,教育法典必然需要克服既有单行法及其他规范性法律文件的碎片化、重复化特征,提升法典的科学性与简约性。由教育法典统一规定“高等学校法人”可规避上述立法的一些现象,促进“高等学校法人”立法条款的集约化。

在此基础上,未来教育法典分则“高等教育编”第一章“通则”可明确赋予高校“高等学校法人”的属性定位:“国家设立高等学校法人,高等学校法人依据本法的规定进行组织与活动。”需要澄清的是,作为法律的教育法典不可能对高校法人治理结构的方方面面乃至细枝末节都作出详细规定,教育法典必须保持一定的原则性,以此确保自身能以灵活的方式应对新兴问题。因此,在教育法典作出统筹安排的基础上,相关行政法规、部门规章、司法解释等规范性法律文件,乃至高校的章程,都需要进一步细化。同时,相关党内法规也需对高校法人治理结构中党委的权力布局作出妥善处理。总之,在规范高校法人治理结构的问题上,教育法典的主导地位不等于否认其他规范性法律文件的作用,实际上,发挥多样化、多層级的法律文件的积极功用,本就是现代法治的应然面貌。

三、高校法人治理结构的双重规范路径

在专门的“高等学校法人”统摄下,高校法人治理结构的规范路径是对外落实高校作为独立法人的主体地位,对内实现组织权责架构的清晰性。

(一) 高校法人治理结构的外部规范路径

高校法人治理结构的外部规范路径重在实现政府与高校的“政校分开”与“政资分开”,并在此基础上规范其市场经济行为,以保障高校作为公法主体的独立性及私法主体的公益性,实现高校自主办

学的改革目标。当前,《高等教育法》“高等学校的组织和活动”一章偏重规范高校的内部架构及活动,故未来教育法典分则“高等教育编”应开辟专章“高等学校法人的办学自主权”来具体落实“政校分开”与“政资分开”的内容,并坚守高校市场经济行为的公益性。

1. 实现高校之于政府的相对独立性

《事业单位改革意见》明确指出,“行政主管部门要加快职能转变,创新管理方式,减少对事业单位的微观管理和直接管理”。教育法典应落实《事业单位改革意见》关于事业单位分类改革的要求或精神,实现“政校分开”,推动高校与政府间的关系迈向实质性的外部法律关系,促进政府在高校治理进程中的角色转换。具言之,政府不能将行政管理的办法直接套用于高校,而应从直接管理转为间接管理,从具体管理转为宏观管理,主要担负高校指导与服务责任;高校则由依附型办学向法人独立办学转变,实现内部人员任免与机构设置的相对自主性。当然,这并不意味着高校与政府的完全切割,高校的所有权仍属于国家,只是在“政校分离”的架构下,政府更多地扮演投资者和监管者的角色,依据立法监督高校是否依法依规办学,并对违法违规的高校进行批评或整顿,而不直接处理高校内部各项事务。“高等教育编”的“高等学校法人的办学自主权”一章可直接规定:“高等学校法人的办学自主权依法受到权力清单的保障。不属于权力清单的事务,由高等学校法人自主管理,政府不得干预。政府擅自干预的,相关责任人员依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》的有关规定处理。”

伴随“政校分开”而发生转变的还包括高校教师的法律地位。在公私法益交融的“高等学校法人”的运行场域,政府不再作为高校的上级部门对教师展开“家长式处分”,而作为外部的执法机关对教师这一“外部成员”进行监督或处罚。有学者对此指出,理论上教师之所以要担负责任,是因为其拥有可以自主决定之自由^[23]。这表明,教师承担责任的逻辑前提是其身份不同于国家公职人员,因为后者在其隶属的科层体制中要受到更多的行为约束。由此,高校教师应当被界定为拥有较大独立性且掌握专业学术技能的特殊劳动者,其与政府间是外部法律关系。对于上文提及的科研经费使用等问题,司法实践应更多关注高校教师作为特殊劳动者的“知识贡献”,并在套取科研经费是否构成贪污罪,或高校与教师之间科研成果所有权争议等问题的讨论上均作有利于科研人员的“教师例外”或“学术例外”解释,以保障高校教师作为专业人员所享有的学术自由权^[24],巩固高校教师在科研经费使用及知识产权方面的自主性,进而提升高校科技成果转化的效益。当然,这部分内容应由教育法典分则的“教师编”予以统筹厘定,推动高校教师与政府的关系向外部行政法律关系转变,尤其是通过健全的程序救济渠道来赋予教师更多的对抗性权利^[25]。借鉴相关学者提出的“公务派遣”制度^[26],教育法典“教师编”可针对高校教师法律地位作如下规定:“高等学校教师为公务派遣人员。政府、学校通过聘用合同对教师进行人事管理,双方产生矛盾的,教师可直接依据《中华人民共和国行政诉讼法》提起行政诉讼。”

教育法典还需推动“政资分开”,确立高校法人所有权,促使高校独立承担民事责任。诚然,国家(主要指政府)资助是高校财产的主要来源,这种资助除了直接的经济资助外,还包括低息贷款、税收优惠等,高校应按照国家的相关要求合理分配这些财产。然而,从目的视角看,国家机关不是营利机构,国家展开资助的目的不是为了获取经济收益,也不是牢牢控制高校财产,而是为了通过推动高校履行人才培养、科学研究的职能来促进社会公共事业的繁荣发展,这更类似于一种“交易”,属于典型的“经济行政行为”^[27]。因此,尽管高校财产主要源自国家,但这并不意味着后者就永续掌握着高校财产的所有权。

根据上述逻辑,“高等教育编”的“高等学校法人的办学自主权”一章应进一步确立高校法人所有权,构建现代高校产权制度。合适的路径是,推动国家所有权相对化,促使国家所有权向高校法人所有权让渡,实现高校法人所有权和经营权的统一,即实现高校对其财产享有完全的支配权。国家所有权可以限制在高校的股权范围内,从而规避国家对高校事无巨细的直接干预。当然,确立高校法人所有权必然会在理论及实践中遭受“否定国家所有权”“国有资产私有化”等问题。对此,支持高校法人

所有权的论者指出:(1)该制度下高校法人财产并非私人财产,而是属于共有财产,高校法人财产的制度指向仍在于公共利益;(2)国家所有权向高校法人所有权的让渡,并不意味着国家所有权的消灭,在高校法人财产所有权架构下,国家所有权演化为高校内部的股权,国家(尤指政府)后续将通过参与高校法人共同治理来监督规范高校的财产所有权;(3)作为原始出资者,国家在高校被撤销或解散后仍然享有对高校剩余财产的完全支配权^[28]。

2. 固守高校市场经济行为的公益性

防范高校从事与办学宗旨毫无关联的营利性活动^[29],维系高校作为私法主体的公益性,是高校法人外部治理结构规范化的另一制度化路径。公益性是高校法人的固有属性,意味着高校所从事的市场经济活动必须直接或间接为社会提供高等教育服务,在纯粹的营利性经济活动中,高校将不具备独立的法人人格,这也是《事业单位改革意见》的政策理念及要求。“高等教育编”的“高等学校法人的办学自主权”一章应为确保高校法人市场经济活动的公益性作出制度性设计,明确高校法人财产主要用于教育、科研等公益事业的制度初衷,并对高校相关营利性经济活动的投资领域、资金流向作出具体的限制性规定,避免高校从事投资风险高或与教育公益毫无关联的市场行为。“高等教育编”的“高等学校法人的办学自主权”一章可作出以下规定:“高等学校开展校企合作办学要立足于创新人才培养模式、提高人才培养质量。不得以创收(营利)为目的开展校企合作办学。不得在合作企业生产经营主业之外的领域开展合作办学。”

(二) 高校法人治理结构的内部规范路径

高校法人治理结构内部规范路径的重心是实现高校内部组织权责架构的清晰性,包括两方面的制度建设:一是实现高校非学术权力的科学划分与有效配合,形成科学的内部权力架构;二是保障掌握学术权力的学术委员会在高校法人治理结构中的学术决策权,维系高校法人作为学术主体的本质属性。这需要教育法典则“高等教育编”的“高等学校法人的组织和活动”一章作具体规定。

1. 形成职责明晰的非学术权力组织架构

高校法人内部非学术权力规范化的逻辑进路是通过权力清单制度实现党委领导下政治权力、行政权力、民主权力(理事会、监事会)的科学划分与有效配合,以提升高校自我管理的效益。

首先,高校法人治理必须坚持党委领导。习近平总书记强调:“我们要建设的教育强国,是中国特色社会主义教育强国,必须以坚持党对教育事业的全面领导为根本保证。”^[30]高校党委领导是对上述要求的具体贯彻落实,故高校法人内部各项权力之间的配合或制约须在党委领导的框架下进行。高校党委领导权主要包括政治方向的把握权、内部组织机构的设定权以及高校重大事项的决策权。在未来赋予理事会以辅助决策权并增设监事会后,高校党委的权力还应包括产生理事会和监事会,听取它们的报告并对它们的违法、违规、违纪行为进行问责。

其次,赋予高校理事会以实质性辅助决策权。作为典型的利益相关者组织,高校法人的意志应具备广泛的代表性,不仅要反映校内人员的意志,还应充分反映校外社会人士及政府监管人员的共同意志。高校应确保上述意志能够通过实质性辅助党委决策的方式来参与高校运转,而凝结这种意志的最佳平台显然就是高校理事会。为此,“高等教育编”的“高等学校法人的组织和活动”一章可作出以下规定:“高等学校法人应设立理事会,辅助党委决策。理事会成员应包括内外部理事,内部理事应包括党政领导、教职工以及学生等,外部理事应包括政府工作人员、行业专家、企业代表、社会捐助者、产学研合作方及其他社会组织成员等。”

再次,成立专门的监事会。高校的监督问题是建立现代大学制度不可回避的理论问题^[31]。与发达国家高校相比,我国高校的监督机制相对匮乏,除高校内部既有各类组织部门的监督力度有待加强外,还需成立专门的监事会来完善高校法人内部治理结构的监督体系。在组织运行方面,监事会的主要职责是针对理事会、校长等主体,以及高校的日常运作、财务状况和师生权益保障等事宜,展开常态化、专业化与独立化监督,例如,针对理事展开质询、要求纠正高校违法违规行为、提议理事会要求任

免机关罢免校长等,从而实现党委领导下民主权力与行政权力的制衡,以及民主权力内部的相互制约。在人员构成方面,“高等教育编”的“高等学校法人的组织和活动”一章可规定:“高等学校法人应设立监事会,监事会可采用理事会的组建方式聘用相关人员,但理事会成员不得兼任监事会成员。”

最后,厘定以校长为代表的行政权力的范围及运行机制。在权力范围上,党委书记与校长的权力交织问题一直是高校法人治理结构的难点,党内法规与教育法典应通过权力清单,对高校党委书记和校长的职权分别进行明确规定,明晰二者权力范围的界限,消除既有立法中将同一事项分别纳入二者权力范围的现象,从根本上解决党委书记与校长权责不清问题。同时,就行政权而言,高校也须对行政职能部门与二级学院(包括其他科研部门)之间的权力关系作出明确界定,给予二级学院在学科发展、教学科研、人事管理等方面的自主权,明确行政职能部门的工作重点在于战略规划、资源调配、学术服务、后勤保障等事项。针对上述问题,“高等教育编”的“高等学校法人的组织和活动”一章可作出以下规定:“以下事项由校长办公会决定……”“以下事项由各二级学院(系)自主决定……。”在运行问题上,校长需要执行经党委及理事会通过的决策,并向党委与理事会负责。其中,校长对理事会仅限于决策方面的负责,并承担理事会提议任免机关罢免校长的法律后果;校长对党委全面负责,即对党委决策及政治路线、思想政治教育等各项事务负责,并承担党委要求理事会提议任免机关罢免校长的法律后果。

2. 确保学术委员会学术权力的统一性

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出,“允许科研类事业单位实行比一般事业单位更灵活的管理制度,探索实行企业化管理”。所谓企业化管理,实际上就是要求“完善企业内部治理结构,推动企业建立健全产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的中国特色现代企业制度”^[32]。因此,法人治理结构改革要求科研类事业单位明确内部各部门尤其是学术部门的权责关系,进而实现学术治理的科学性。从这个角度而言,科研类事业单位的学术治理是法人治理的必然构成部分。尽管高校并非传统意义上的科研类事业单位,但高校因其内含显著的学术要素,故高校法人治理必然涉及学术治理,企业化管理的方式依然值得高校借鉴。

学术委员会是高校学术权力集中行使的主体^[33]。作为高校内部的最高学术权力机构,目前学术委员会的运行仍面临两重困境:一是学术委员会对行政权力的依附状态较为显著,二者间的权力界限十分模糊;二是学术委员会的权力被其他诸多组织分散甚至“架空”,难以真正发挥学术决策功能。由此,“高等教育编”的“高等学校法人的组织和活动”一章应确保学术委员会学术权力的统一性,即在实现学术委员会相对独立的同时,也确保其得以整合校内各项学术权力。

实质性学术决策权是学术委员会的存在根基^[34]。教育法典可借鉴企业管理权责明确的经验,通过学术事务清单机制,罗列基本的纯粹学术事务,明确学术委员会的权力范畴,将教学科研、课程设置、学科建设、师资培养、学位授予、学术争议解决等学术权力明确交予学术委员会,确保其统筹有关学术事务的决策权、审议权与执行权。当然,教育法典关于学术事务的列举仅是初步列举,更为细致的划分工作宜由各高校的党委通过学校章程予以完成,以此体现党委的政治领导。需要澄清的是,学术事务与行政事务不是绝对分离的,很多事务都同时涉及学术判断与行政判断,即需要学术委员会与行政职能部门共同处理。应对这种问题,可借鉴“首责优先”原则^[35],即先判断哪一部门处理该事务更具专业优势,然后再决定何种部门应当具备优先决策权。

学术委员会应全面行使高校学术权力,实现权力掌握的整合性。(1)除学术委员会外,高校同时设立其他学术部门是普遍现象,如教学工作委员会、学科建设委员会、职称评审委员会、学位评定委员会等,导致学术权力行使的“高度碎片化”^[36]，“架空”了学术委员会最高学术权力机构的地位,如《学位法》第九条明确了学位评定委员会审议本单位学位授予的实施办法、研究处理学位授予争议的权力^[37]。对此,教育法典应维护学术委员会作为高校学术管理体系的核心地位,将包括学位评定委员会在内的相关组织统一纳入学术委员会,作为学术委员会下设的专门委员会^[38],并接受其监督与指

导。各专门委员会作出的决定等同于学术委员会作出的决定,但后者拥有否决权与最终决定权。(2)在领导机制问题上,我国高校历来缺乏教授治校的传统,若学术委员会完全得不到行政支持,其运行势必会遭遇诸多阻力,故由校长担任学术委员会主席未尝不可,而学术委员会内部多数表决制的存在则可避免学术委员会对行政权力的依附。(3)在运行机制上,学术委员会的决策还需要执行组织予以贯彻,学术委员会及其下设组织也需要与行政职能部门对接,故教育法典可对教务处、人事处等部门加以调整,将其同时作为学术委员会相关专门委员会的秘书处^[39],具体处理上述事宜。(4)学术委员会的运行经费应纳入高校的预算安排,确保其拥有较为独立的经费支持,避免因经费不充足而对其他部门产生依赖。

针对学术委员会权力的统一性,“高等教育编”的“高等学校法人的组织和活动”一章可初步作出如下规定:“高等学校的学术委员会是高等学校最高学术权力机构,行使学术事务的决策权、审议权与执行权,负责教学科研、课程设置、学科建设、师资培养、学位授予、学术资源配置、学术争议解决等事项。高等学校可设立学科建设委员会、职称评审委员会、学位评定委员会等专门委员会,但其仅能作为学术委员会的下设部门,接受其监督指导。高等学校各职能部门可作为学术委员会下设专门委员会的秘书处,负责执行学术委员会的相关决策。”需要指出的是,既往研究更多地强调高校学术权力的独立性和合议性特征,鲜有提及学术权力的“统一性”概念。事实上,学术权力的统一性是学术权力独立性与合议性特征的前提。一方面,学术权力的独立性是指高校内部作为一个整体的学术力量(学术共同体)的独立性,而非每个学术个体的完全独立自主,这种学术力量整体意义上的独立性必须以特定且统一的学术组织为载体,否则高校内部分散化的学术主体必然无法凝聚足够的力量与其他权力抗衡,更遑论实现自治了。另一方面,在本文所主张的体制下,学术委员会决策层依然采用多数表决制,这在确保学术委员会权威性的基础上维护了学术权力的合议性特征。

参考文献:

- [1] 张志勇,赵新亮.面向教育强国建设的教育治理现代化变革[J].教育研究,2024,45(1):112120.
- [2] 金家新,张力.论公立高校法人制度的双界性及其契约不完全性[J].清华大学教育研究,2015,36(4):1723.
- [3] 王利明.论建立高等学校法人制度[M].北京:中国人民大学出版社,1999:89.
- [4] 龙宗智.大学法人制度与财产权益界定[J].中国高等教育,2005(18):1820.
- [5] 金家新,张力.公立高校法人制度的双界性:法源、问题与治理[J].复旦教育论坛,2015,13(1):511.
- [6] 龚怡祖.高校法人滥权问题的制度回应方向[J].公共管理学报,2008(1):106110,127.
- [7] 刘晖,廖勇.地方大学与政府关系探究:基于Z大学2009—2019年政策性文件的分析[J].高等教育研究,2021,42(1):2532.
- [8] 湛中乐.大学治理的重要保障:兼评《中华人民共和国高等教育法》的修改与完善[J].中国高教研究,2016(6):31-36.
- [9] 孙连刚.科研人员违规套取科研经费行为的司法认定:从法益保护视角切入[J].北方法学,2021,15(4):99102.
- [10] 林群.大学章程应有效推动高校内部治理结构调整[J].教育研究,2013,34(9):5952.
- [11] 徐靖.高等学校学术委员会与学位评定委员会的法律关系[J].高等教育研究,2019,40(2):4754.
- [12] 彭宇文.高校法人治理结构的构建[J].教育研究,2005(3):4750,71.
- [13] 屈茂辉,王骏.公办高校法人决策机关的理论逻辑和制度构造[J].大学教育科学,2017(1):3341,54.
- [14] 褚宏启.教育强国建设的底层逻辑与顶层设计:教育如何助推中国成为世界强国[J].教育研究,2024,45(1):4-15.
- [15] 周佑勇.法治视野下学位授予权的性质界定及其制度完善:兼述《学位条例》修订[J].学位与研究生教育,2018(11):49.
- [16] 曹汉斌.西方大学法人地位的演变[J].高等教育研究,2005(10):106111.
- [17] 封安波.论高校法人治理结构:以《高等教育法》为中心的规范分析[J].中国法律评论,2022(5):207215.
- [18] 马怀德.公务法人问题研究[J].中国法学,2000(4):4448.
- [19] 覃壮才.中国公立高等学校法人治理结构研究[M].北京:北京师范大学出版社,2010:30.
- [20] 罗爽.论高等学校法人制度的根本性质及其意义[J].高等教育研究,2014,35(3):1524.
- [21] 张东,张绍荣.“放管服”背景下大学外部治理路径选择[J].现代教育管理,2018(4):712.
- [22] 刘旭东.我国教育法典法律责任编纂[J].教育研究,2024,45(7):3949.
- [23] 程明修.行政法之行为与法律关系理论[M].台北:新学林出版股份有限公司,2005:222.

- [24] 姚荣. 高等教育支撑引领强国建设的法治保障: 国际经验与中国道路[J]. 重庆高教研究, 2024, 12(4): 4254.
- [25] 周佑勇. 行政法原论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2018: 44.
- [26] 管华, 朱成杰. 教师法修改应建立公职教师与教育行政机关的“公务派遣”制度[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2023, 22(2): 4046.
- [27] 黄少安. 关于产权理论与产权制度改革的几个问题[J]. 学术月刊, 1997(6): 4551.
- [28] 刘强. 共同治理视角下我国高校法人所有权及其治理机制的构建[J]. 复旦教育论坛, 2017, 15(6): 2632.
- [29] 姚荣. 中国式教育治理现代化的法治逻辑[J]. 重庆高教研究, 2023, 11(2): 3642.
- [30] 习近平在中共中央政治局第五次集体学习时强调 加快建设教育强国 为中华民族伟大复兴提供有力支撑[N]. 人民日报, 20230530(01).
- [31] 陈鹏, 刘献君. 我国公立高等学校法人治理结构的缺陷与完善[J]. 教育研究, 2006(12): 4550.
- [32] 孙福全. 深化科技体制改革, 提升国家创新体系整体效能[N]. 中国经济时报, 20240828(07).
- [33] 徐靖, 徐纪元. 我国学院学术委员会权力: 内容构成、逻辑定位与运行机制[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2020, 19(2): 2836.
- [34] 叶桂方, 黄云平. 论高校学术委员会运行的逻辑路向与机制创新[J]. 国家教育行政学院学报, 2019(8): 2430.
- [35] 刘献君. 在完善高校内部治理结构中加强学术委员会建设[J]. 江苏高教, 2016(2): 14.
- [36] 熊庆年. 清华、北大学术委员会章程建设的治理意蕴[J]. 清华大学教育研究, 2018, 39(2): 2531.
- [37] 董储超. 《学位法》学术复核制度独立性的理论阐释与实践进路[J]. 中国高教研究, 2024(8): 6471.
- [38] 蔡国春. 论高校学术委员会制度的建构与重构: 基于学术权力独立性与统整性的考量[J]. 高等教育研究, 2019, 40(1): 2227, 36.
- [39] 王文杰, 阮琳燕. 高校学术委员会参与治理的制度理想与现实困境: 组织新制度主义的视角[J]. 复旦教育论坛, 2022, 20(3): 3543.

(责任编辑: 杨慷慨 校对: 张海生)

The Problem Identification and Regulatory Path of Corporation Governance Structure in Public Universities

LIU Xudong

(1. Law School, Jiangsu Normal University, Xuzhou 221116, China;

2. Institute for Chinese Legal Modernization Studies, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China)

Abstract: The standardization of corporate governance structure in universities is a key path to building an educational powerhouse. Although the attention is paid to the attributes of public law and private law entities of universities, the positioning of public institution is difficult to accurately define the power (rights) and responsibilities that universities respectively enjoy, nor can it highlight the identity of academic entities of universities, resulting in the anomie of the corporation governance structure in universities. Having independent legal personality externally, and the clarity of internal organizational power and responsibility structure internally are inherent attributes that university should possess. The sources of power in universities include academic power, state power, and social power. The standardization of corporate governance structure in universities should start from regulating the three major sources of power in universities, with the goal of consolidating the inherent attributes of university corporation. Externally, relying on the “separation of government and school” and “separation of government and capital” promotes the government’s management of universities from direct management to indirect management, ensuring the independence of universities as public law subjects, and defining teachers as special laborers with greater independence and professional academic skills, clarifying that the relationship between teachers and the government is an external legal relationship; preventing universities from engaging in for-profit activities unrelated to their educational objectives, their public welfare as private law entities is maintained. Internally, establishing a non-academic power organizational structure with clear responsibilities, the scientific division and effective coordination of political power, administrative power, and democratic power are achieved; by reversing the dependence and fragmentation of academic power, the position of the academic committee is consolidated as the highest academic authority and the foundation of academic subjects in universities.

Key words: universities; corporate governance structure; education code; regulatory path