

教育立法推动高等教育改革：国际经验与中国选择

单春艳

(辽宁大学 高等教育研究所,沈阳 110136)

【摘要】 高等教育立法为高等教育改革提供了国家层面的理论框架和行动依据。高等教育的改革进程与高等教育立法进程几乎是同步进行的,高等教育改革的成效建立在高等教育立法基石之上。从世界近现代高等教育改革进程看,高等教育立法在调控教育改革发展方向和进程、促进高等教育大发展、优化权力配置等方面发挥了重要作用。借鉴国外经验,中国应立足国情,改进和完善高等教育立法体系,建立高等教育立法修订机制,从行政思维转向法治思维,推动高等教育法治化进程,为高等教育现代化建设提供制度保障和动力支持。

【关键词】 教育立法;高等教育改革;行政思维;法治思维

【中图分类号】 G647 **【文章编号】** 1003-8418(2021)01-0026-08

【文献标识码】 A **【DOI】** 10.13236/j.cnki.jshe.2021.01.005

【作者简介】 单春艳(1980—),女,辽宁阜新人,辽宁大学高等教育研究所副研究员、博士。

高等教育改革牵一发而动全身,是一项复杂的系统性工程,需在法治轨道上依据法治思维和法治方式进行。高等教育立法为高等教育改革提供了国家层面的理论框架和行动依据,成为加快我国“双一流”大学建设、实现内涵式发展、推进高等教育体制机制变革的重要动力。高等教育改革是一项由诸多因素和环节构成的系统性工程,教育立法在这项系统工程中扮演举足轻重的角色。当前我国由于高等教育专门立法数量过少、立法结构单一,主体责任和权力多集中于规范层面,缺少必要的程序性规定,不利于解决高等教育改革和发展过程中出现的新情况、新问题。深入分析发达国家高等教育法治化经验和成功做法,探讨高等教育立法对高等教育改革的影响,对推进我国高等教育法治化进程和高等教育现代化建设意义重大。

一、教育立法已经成为推进世界高等教育改革的重要动力

高等教育立法是世界各国高等教育改革和发展的重要内容,同时又是高等教育事业发展的

根本保证,更是高等教育与政府和社会活动之间的调节器,促进高等教育部门与社会各部门之间相互合作,使高等教育的培养目标符合社会要求,共同促进高等教育事业的发展^[1]。高等教育立法的重要功能就是将高等教育内外部之间的各种关系定型化、规范化,既有约束与引导的作用,又有国家强制执行的权威性,为此,依法治教在世界高等教育改革中普遍运用。纵观世界各国高等教育改革史我们可以看到,高等教育改革进程与高等教育立法进程几乎是同步进行的,二者间相互作用、互相促进、亦步亦趋。

(一)教育立法确立了高等教育在国家发展中的重要地位及功能,调控着高等教育改革发展的方向和进程

高等教育不仅自身是一个复杂系统,而且与国家社会经济各方面发展紧密联系,在不同国家政治经济历史转变过程中,高等教育立法不仅确立了高等教育在国家发展中的重要地位和作用,而且也确保了高等教育有效地适应和服务于本国政治经济的发展。二战后,日本高等教育之所以迅猛发展,在服务经济及社会发展方面发挥了重

要作用,关键在于注重教育立法,这使高等教育走上了法制化轨道。其在战后颁布的首个教育法规——《教育基本法》,奠定了战后教育改革的原则,阐明了战后日本教育的性质及今后发展方向,规定了日本教育的目的,提出了基本的育人理念及教育改革思想。1957—1969年受苏联卫星上天和军事扩张的影响,美国把高等教育改革看成是对于美国国防及社会的“繁荣与幸福”具有决定性意义的事情,仅在1957—1958年,美国国会就通过了至少80项涉及教育的法案。英国《罗宾斯报告》规划了英国1960—1980年高等教育的发展方向以及高等教育的社会目标及办学方针,改变了以往注重培养传教士、法官、律师和医生的传统,提出所有具备入学能力和资格并希望接受高等教育的青年都有机会获得教育,开创了英国高等教育新时代。1988年教育改革法取消大学拨款委员会(UGC),建立大学经费委员会(UFC)和多技术学院以及其他学院基金委员会,中央政府扩大了高等教育的管理权限,成为英国教育管理体制发展的转折点,也是其高等教育改革的一项重大突破。20世纪70年代,联邦德国各州在高等教育领域有立法和行政管理权,为保证各州高等教育发展能基本协调一致,1975年颁布了《高等教育总纲法》,确定了国家高等教育发展的总体框架,各州也根据该法精神调整自己原有的高等教育法。

(二)教育立法以社会现实需求为根基,推动了高等教育的大发展、大改革

高等教育作为社会组织体系中的重要组成部分,随着时代的发展和社会的变迁而处于不断发展和变革中,这就要求高等教育立法要始终以观照高等教育发展现实、解决高等教育现实问题为基础,从而促进高等教育的变革和转型发展。纵观美国高等教育发展历史,其高等教育领域每一次重大发展和变革都是在教育法规的促进、推动下实现的。19世纪中期美国迎来了高等教育的第一个大发展时期,其中对美国高等教育影响最大的法案莫过于1862年颁布的《莫雷尔法案》,该法案借鉴此前颁布的法令,使联邦政府对州政府提供必要的资金建立和拓展公立大学,通过赠地

形式极大促进了赠地学院的发展。而《退伍军人权利法案》和《国防教育法》直接促进了美国高等教育普及化,推动了美国高等教育第二次大发展。《国防教育法》使高等教育与国防紧密结合起来,培养了大批高级专门人才,成为日后十余年国家优先发展的战略重点的起点和标志。60年代被称为是美国高等教育立法的高峰时期,出台了《高等教育设施法》《公民权利法》《经济机会法》《高等教育法》及其在1968年的修正案等^[2]。这不仅促进了高等教育数量规模的迅速发展,也体现了其在高等教育理念、制度、课程教学方式等方面的创新性。战后法国社会各方面都发生了重大变化,现代化和民主化成为社会进步和发展的主流,第一帝国时代建立的“拿破仑式的集权专制的观念已经过时”^[3],1968年以后,法国政府通过多次立法,分别颁布了《高等教育方向指导法》《高等教育法》和《综合大学自由与责任法》等,对高等教育进行改革,有效解决了高等教育集权制、双轨制所面临的危机,特别是《高等教育方向指导法》成为高等教育的指导性法案,奠定了法国现代高等教育的基本模式和基本结构,在法国高等教育发展史上具有里程碑意义。1947年日本颁布的《学校教育法》对大学的目的、大学组织、学习年限等作了规定,其中“大学,作为学术中心,以广泛传授知识研究专门学问,发展人的智力、道德及应用知识能力为目的”,短期大学则“以传授与研究专门学艺,培养职业与实际生活能力为主要目的”^[4],这些规定与战前教育以服从国家需要、培养驯服臣民为根本目的大不相同,对于推动日本高等教育人才培养方式变革具有重要促进作用。英国高等教育转型发展是通过政府的立法和财政力量发展公立高等教育而实现的,从而促进了英国高等教育大众化发展的顺利进行。

(三)教育立法以先进理念为引导,促进了政府与大学间权力的平衡与优化

高等教育作为公共服务领域涉及多元利益主体之间的博弈与平衡,教育制度是改善不同教育利益主体之间关系的重要保障,而高等教育立法具有重要的制度价值,它是高等教育改革中最重要

育法治对于每一次教育制度的变革和创立都发挥了保障和促进作用,而每一次制度变革都伴随着新的制度理念对旧的制度理念的更替。英国大学历来有自治的传统,国家控制相对较弱,20世纪80年代前后,随着市场机制的引入,政府将公司经营理念运用于大学治理中,并于1988年出台《教育改革法》确立了大学经费委员会(UFC)的法律地位,加强了政府通过财政拨款和质量问责等方式对大学的控制。德国高等教育以国家控制和学术自治并驾齐驱为主要特征,最初大学是处于国家全面监控之下。如1976年的《高等教育总纲法》规定了联邦政府在高等教育规划、决策和立法方面的权限,直到20世纪70年代以后,社会民主化运动引发国家控制与民主化之间的矛盾,1998年《高等学校总纲法》第四次修正案和联邦基本法的修正法对联邦政府的管理权限重新进行了划分,取消了之前教授免于受外部评价的规定,为解除国家规制,引导国家管理走向绩效导向和激励引导提供了法律基础^[5]。美国联邦政府和州政府主要通过拨款和问责对大学进行间接控制,其很多高等教育立法基本上都涉及经费资助内容,通过资助促进了其高等学校类型结构的多样化发展,扩大了受教育覆盖面。同时在市场经济的影响下,美国也注重外部利益相关者参与到大学治理中,1980年《拜杜法案》拓展了大学参与市场活动的自由,强化了更多利益相关者参与大学治理的机会。因此,不同时期因社会形势变化,各国都会通过出台相应法律法规来协调政府与大学之间的关系,实现权力配置的最优化。

国内外经验表明,依法治教推进高等教育改革已然成为世界各国高等教育发展的共同趋势。高等教育立法与高等教育改革之间相互促进、相互补充。高等教育改革必须依靠高等教育立法,高等教育立法有助于高等教育改革。在高等教育的改革进程中,凡是带有根本性的、大规模的改革,如果没有高等教育立法的支持,是不可能成功的;高等教育的法制建设,如果不能很好地吸取高等教育改革和教育政策的成果,也难以完善和起到对高等教育发展的保障作用。我国正处于建设法治国家进程中,高等教育立法显得尤为重要,为

了实现高等教育全面深化改革目标,必须将高等教育改革纳入法治化轨道^[6]。

二、教育立法推动高等教育改革的国际经验

高等教育法治化和现代化需要通过教育立法来实现,而教育立法主要表现为制定完善的教育法律法规、建立有效的教育保障机制以及构建协调发展的教育体系,从而促进教育事业的健康发展,培育国家、社会所需要的具有国际视野的专业创新人才。国外高等教育改革进程中,教育立法成为落实政府高等教育管理权和高校办学自主权的有效手段,解决了多元利益表达特别是高校师生利益表达的问题,避免政府教育行政权力过于集中,通过放权、授权、分权等多种途径促进不同利益主体合作管理、共同治理高等教育事务,形成相互制约的高等教育权利制约机制。

(一)不同国家法律体系的差异性构成了高等教育立法的多样化、特色化发展格局

从法律体系分类而言,现在世界上主要有两大法系,即大陆法系和英美法系。大陆法系的主要代表国家是日本、法国、德国;英美法系的主要代表国家是美国、英国。大陆法系即民法法系,强调社会利益,倾向于理性主义^[7]。如法国于1968年颁布的针对全国各级各类教育的《教育方向指导法》指出,教育是国家置于优先地位的事业,教育的内容和方法应适应国家、欧洲和世界的经济、社会和文化的发展,这一规定保证了教育在整个国家社会经济发展中的优先地位。在高等教育方面,为建立高等教育机构和教育部之间的新型关系,规定双方必须签订合作协议。公立高校与政府之间建立起基于绩效责任逻辑的合作伙伴关系,并日益远离“中央计划”(central planning)的传统^[8]。联邦德国于1976年颁布实施的《高等学校总纲法》被定位为一部“框架性”的法律,但其却包括了学生课程和考试行为、大学招生标准和教授任命及任期的基本规则,国家与大学之间形成官僚治理关系。1985年《高等学校总纲法》的第一部修订案启动了第一项旨在放松管制的改革。然而,从改革的成效看仍然是预防性的,而且远没有过去几十年那么剧烈^[9]。因此,大陆法系公立

高校自治权往往被视为国家行政之外的“剩余产品”,且范围主要是学术领域^[10]。而英美法系即普通法系,在高等教育立法上更为注重实用性、操作性,其法律体系更具灵活性和创新性。如英国有统领所有教育立法的综合性法律——《教育改革法》《继续教育和高等教育法(1992)》,同时基于自治的传统,英国不同大学也有自己的单项法律。美国联邦和州一起制定的大量成文法,与由法官裁判形成的判例共同组成了美国完善的高等教育法律体系,在立法形式上既有规定了高等教育性质、任务、目的等的纲领性法律,也有从微观上具体规定各高校以及各项任务的一般性法律。如大学教师权利始终受到法律、高等教育机构的内部政策(包括合同、校规等)、行业领域规范以及专业惯例等的保护^[11]。

从高等教育法律体系的形成来看,可以分为立法演绎和立法归纳两种类型。日本是先有母法《教育基本法》,它起到了高等教育基本法的作用,然后相继有了高等教育领域的其他子法,属于立法演绎类型,因而形成的法律体系稳定性比较强,结构严谨,各部分有机地结合成有序的体系^[12]。战后日本高等教育改革主要就是依据各种立法而不断深化发展的,为大学的发展奠定了坚实的法律基础。法国于1984年以前颁布了一系列与高等教育相关的法令,直到1984年才真正颁布了高等教育领域的母法——《高等教育法》,因此,法国是先有大量子法,然后才有母法,属于立法归纳类型的立法^[13]。在法国高等教育立法体系的结构中,宪法、法律、政令、部令以及通知、条例构成了一种明确的上下关系,而其广阔的覆盖面,构成了高等教育法律体系的横向结构^[14]。因此,法国教育立法体系较为完备,立法程序严谨且规范。

(二)高等教育立法的传承和延续确保了高等教育改革的系统性和连贯性

英国高校长期接受政府资助,实行低学费或免学费制度,但随着高等教育规模的不断扩大,政府难以承担庞大的教育开支,经费多元化政策应运而生。而为了避免收费制度造成高等教育入学机会不平等,英国政府连续出台了《罗宾斯报告》《高等教育的框架》《继续教育和高等教育法

(1992)》《迪尔英报告》以及《高等教育的未来》等多个报告或法案,满足大众接受高等教育的需求。从效果上看,英国通过连续的立法确保了其经费改革顺利进行和最大程度的教育公平,完成了高等教育从精英到大众化的发展,也为其后来聚焦高等教育改革更加具体的问题奠定了坚实基础^[15]。2017年英国颁布的《高等教育与科研法案》即是其高等教育领域一系列改革的延续和深化。

纵观法国高等教育立法历程,基本上都是围绕大学自治、高等教育质量提升这一主题而展开的。在法国高等教育管理体制由中央集权体制向民主管理转变的改革中,1968年的《高等教育方向指导法》确立了自治、参与和多学科三项原则,奠定了其后以参与和自治为主导思想的高等教育改革方向。1984年颁布的《高等教育法》进一步鼓励大学自治,赋予大学在财务方面的自主权,并通过设立多种监督机构来多渠道保证高等教育质量。2007年颁布的《综合大学自由与责任法》以及2013年的《高等教育与研究法》都对大学自主权给予了最大程度的保障,而《高等教育与研究法》一方面是解决《综合大学自由与责任法》中尚未解决的问题,同时也是对《教育法典》进行有益的补充和修订^[16]。可以说,整个法国高等教育立法的历程就是不断打破中央集权体制种种弊端、保障大学自治和大学质量的过程,这也确保了法国高等教育立法的连贯性和系统性,对其高等教育治理无疑起到了重要的推动作用。

美国高等教育立法基本上都涉及经费资助内容,通过资助促进了其高等学校类型结构的多样化发展,扩大了受教育覆盖面^[17]。《土地法令》规定“每一城镇的第16地段保留下来用来发展公立学校”^[18]。《土地法令》《西北法令》以赠地形式支持大学发展的做法为后来联邦政府以立法形式用土地资助高等教育的发展提供了借鉴。《莫雷尔法案》的出台就主要借鉴这两项法律,并且通过此法案实现了美国从农业社会向工业社会的转变。为了能够在科研水平上赶超苏联,《国防教育法》对各州高等教育实施了大范围、高强度、多方位的资助,从而影响各州的教育发展。《高等教育法》

对高校的资助涉及大量的奖学金、助学金和学习贷金,包括对建设中的学院和社区学院的资助,为美国的高等教育普及化奠定了基础。通过这一系列法律的出台和实施也进一步明确了联邦政府在资助教育上的权威性和连续性。

(三)高等教育立法的引导性和规范性有力促进了高等教育改革的创新发展

高等教育改革实践中出现的一些新问题、新情况,需要通过立法的形式进行引导和规范,通过立法制定重要的大学改革政策,也是许多国家政府经常采用的方式。高等教育立法具有权威性、引导性、激励性的作用,在程序上具有公开、透明、民主的特点,可以很好地规避政策失误的风险,从而确保高等教育事业朝着科学和良性的方向发展。

日本国立大学法人化是在市场化经济改革的不断推进和高等教育大众化不断发展的背景下而采取的一项改革举措。20世纪90年代,日本开始探索高等教育市场化改革,使得政府对大学的调控能力逐步被削弱,高等教育规模的扩张也使政府对大学的财政支持能力减弱,因此,需要高校建立起与市场运行规律相适应的发展模式,才能确保其在激烈的市场竞争中立于不败之地。1997年,日本发布了《关于21世纪的大学以及今后改革的策略》,该报告明确提出以市场化和自由竞争作为高等教育改革的方向和重点。2003年7月,日本国会通过了《国立大学法人法》,实施国立大学法人化改革,通过改革明确了大学的经营责任,强化了国立大学对社会的责任。这一系列举措为日本高等教育市场化改革提供了重要的法律支持^[19]。通过国立大学法人化改革可见,政府通过制定法律法规明确了大学改革的方向和重点,对其高等教育的转型发展起到了重要的推动作用,在这一改革中提出的很多新理念和举措都在立法中得以体现,从而使日本高等教育进入了面向社会、自主运营发展的新时代。

1999年7月12日,法国颁布了《创新与研究法》,其目的是为了鼓励科技创新,打破扼杀创造性的枷锁,充分发挥科技人员的潜能,促进科技成果的迅速转化,使国家从研究成果中获得最大利

益。这是法国首次颁布类似的国家法律,充分表达了国家支持科技创新和知识创新的愿望和意志。为保证上述目的的实现,该法鼓励大学教师和科技人员利用科技成果开办创新型企业。大学教授、科研机构研究人员以及青年博士可以用合作者或经理身份创办企业,实现科研成果价值。2007年法国议会通过的《综合大学自由与责任法》,内容涉及了高等教育公共服务的使命、大学治理、大学责任等,成为法国政府21世纪高等教育改革的纲领性文件,法国政府希望通过这部法律的实施,推进综合大学的现代化改革,确保大学自主权得到最大程度的发挥,并在具体实施细节上规定:各综合大学必须在一年内采取新的治理结构,最多在五年内接受行使新的权限^[20]。在该法案的推动下,法国高等教育治理模式在法律程序上、资金及人事上均实现了向市场模式的转型。

联邦德国于20世纪60—70年代构想并实施了一系列高等教育改革,包括加强联邦政府对高等教育的管理权,改革中等教育制度以扩大高校生源,改建和新建各类高校,特别是专科类技术高校改革高校课程和专业设置等。1969年联邦议会通过修改立法使得高等教育不再只是州政府的责任,教育和科研不再仅是中央和地方政府的共同责任。1976年颁布的《高等教育总法》以法律的形式肯定了60年代以来的改革成果,并规定了未来的办学方针,其基本原则至今仍是德国高等教育政策的主要依据^[21]。

三、国外高等教育立法建设对我国的启示

我国教育立法起步较晚,在高等教育改革过程中主要起着确认和服务的作用。我国主要通过国家颁布政策,中央和地方教育行政主管部门制定实施方案,高校进行试点探索来实现高等教育的改革,最后在总结经验的基础上予以立法确认。纵观国外高等教育立法历程及经验可见,教育立法不仅是高等教育改革的重要内容,而且在高等教育改革过程中还发挥着引领和推动的作用,鉴于此,我们应在立足国情的基础上,借鉴国外高等教育立法的经验,使高等教育立法与高等教育改革相互促进、相得益彰。

(一)认清我国高等教育立法的不足,依据我国高等教育改革实践,改进和完善我国高等教育立法体系

不同国家因为体制不同对高等教育改革起驱动作用的因素各不相同,如美国因其政府对教育的权限仅限于财政支持,其高等教育改革主要推动力是市场,而欧洲国家由于其自治传统主要靠大学的内在逻辑。从我国高等教育改革发展历程来看,受计划经济体制影响以及中央集权性的统一管理体制制约,我国高等教育改革很大程度上是在政策驱动下展开的,宪法和高等教育法明确规定了政府管理高等教育的权限,政府是高等教育改革的主要发起者和推动者。

从改革方式来看,我国高等教育改革缺乏系统性和规划性。改革开放以后,为恢复高等教育秩序,通过恢复高考制度、大规模院系调整等一系列改革完成了高等教育布局,我国高等教育系统得以重新建立。1985年我国出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)中提出,通过简政放权加强高校办学自主权,实行中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学管理体制,对我国高等教育改革进行了阶段性的整体规划和设计。但是,随着改革的复杂化,《决定》里的一些内容并没有得到有效的实施,而是按照解决局部问题的政策导向开展改革,使高等教育改革进入了“打补丁”式的发展阶段^[22]。一般通过发布系列教育文件或推进一些重大项目的形式来进行高等教育领域的一些重大变革,在缺少法律约束的情况下,使得我国高等教育改革进程中往往出现政府与高校、高校与师生、高校与社会之间的矛盾或纠纷,高等学校对教育改革缺乏积极性和主动性。

高等教育改革需要接受法律的问责和社会问责才能确保其合法性,减少主观性和随意性,进而才能确保改革取得成效。当前我国正处于建设法治国家进程中,高等教育立法显得尤为重要,它可以为高等教育改革提供一种工具理性,保持国家构建与立法实施之间的张力。因此,应该以给予高校、教师和学生更大的办学自主权和价值关怀作为高等教育立法的逻辑起点,以“善治”作为高

等教育立法的价值取向,“共治”作为高等教育立法的运行机制。高等教育立法应当在法治主义的指引下坚持科学立法、民主立法,国家与社会的合作、政府与非政府机构的合作、公共部门与私人部门的合作、强制力与主动性的合作、正式制度与非正式的合作是高等教育立法的实现途径。具体而言:其一,立法机关可以通过委托第三方专业机构(如具备法学与教育学双重背景的科研团队)的方式进行初步法律条文的起草。其二,在草案提交审议之前,应当举办具有实质意义的专家论证会、征求意见会等。其三,在高等教育立法颁行实施后,应当定期进行立法后评估工作,确保制定的高等教育法始终与我国的高等教育事业的发展步伐保持一致。

(二)总结和汲取高等教育改革有益成果及经验,补充、完善高等教育立法体系,推动我国高等教育改革向纵深发展

十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出:“实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的,要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规,要及时修改和废止。”当前我国正集中破解相关高等教育法律修改问题、高等教育立法与国家司法的适应问题和现在高等教育立法过“软”的问题,为此,应将我国以往教育政策经验(文件)和发达国家立法经验融入教育立法设计和修订之中,从而确保高等教育立法的质量,提高高等教育法律的有效性。

借鉴发达国家经验建立常规的高等教育立法修订机制,使高等教育立法在高等教育改革中发挥引领和推动的作用。一方面,对于反映我国高等教育事业发展规律的改革经验,如经过长期实践证明有效的方针政策以及成熟的教育试点等,通过民主化、科学化和法治化的立法予以规范化发展,确保真正成熟的高等教育改革经验及时依法转化为可复制、可推广的制度模式。要不断推进教育法律与其他法律之间的良性互动,实现中央立法与地方立法的有效衔接和相互补充。通过

增加权利义务条款、法律责任条款以强化高等教育立法文本的可操作性和可实施性。另一方面,教育立法在对高等教育实践的被动回应之余,更应当对高等教育改革进程进行主动谋划、前瞻规划和全面推进,切实做到“重大改革于法有据”。一言以蔽之,在将高等教育改革转化为制定法的过程中,应当坚持法治优位于改革,改革孕育于法治中,进而实现教育立法引导和推动高等教育改革。

(三)建立健全高等教育立法体系,从行政思维转向法治思维,确保高等教育改革沿法治道路发展

放眼域外,高等教育的改革与发展形成了一条共识性的路径选择,即在法治的框架内,遵循着“自上而下”与“自下而上”两种改革路径,且强调两者的协同配合。如日本的国立大学法人化改革,顶层设计上以立法引领改革,通过制定《国立大学法人化法令》自上而下推进改革,国立大学基于该法令的授权获得更大的自主管理权进行自我革新,是为自下而上的高等教育改革。再如法国的公立综合性大学自治改革,其以《综合大学的自由与责任》的颁布及实施拉开了改革的帷幕,具体改革进程以政府与公立高校签订的契约协议为准,分批实施、试点先行、稳步推进。

纵观我国的高等教育改革实践,也遵循着上述两种推进思路,但是,两种路径未形成良性的协同配合机制。更进一步说,我国的高等教育改革本质上遵循的是一种“自上而下”式的路径,而“自下而上”式的改革路径实际扮演的是一种辅助性的角色。高等教育改革在缺乏法治规范和约束的情况下,将很难协调好政府与大学之间的权责分界,在一定程度上会削弱高校的自主权以及高校对改革的主动性,形成高校对政府主导改革的依赖,而且容易忽视市场机制和社会参与的作用。因此,应该以法治的思维来审视已经进行的高等教育改革、现在的改革以及将要进行的改革,进一步理顺政府(教育行政主管部门)与高等院校(主要指公立高等院校)之间的关系,包括以立法引领取代政策推进,以框架性指导取代全能型掌控,以契约合作取代高权行政(行政命令),以事中、事后

的评估与监督取代全方位的监管等,改变我国高等教育改革外部驱动主导的状况,从而在法律框架内建立新型的政府与大学的关系,构建具有法律性质的高等教育制度和现代大学制度。

大学的发展需要稳定的环境和战略性的目标追求,不能短视化,更不能朝令夕改^[23]。将高等教育改革纳入法治化轨道最重要的方面就是确立高等学校作为高等教育改革主体的法律地位。在自下而上的改革中要明确高等院校的法律属性及地位,借鉴日本国立大学法人化改革的经验,使高校成为面向社会依法自主办学的法人实体,使高校在人、财、物、事等方面具有支配权并受法律保护。当政府在法律规定的权限内行使相应权利,而高校形成基于法律基础上的自治和自律机制,才会构建一种新型的政府、大学及其他利益相关者的良性互动机制,高等教育改革过程中所出现的各种矛盾和问题也必将迎刃而解。

我国教育立法实现了从无到有、从单一到基本覆盖的跨越,成为高等教育改革进程中一道亮丽的风景线。1977—2009年间,我国出台各类高等教育法规政策总计331项^[24]。20世纪90年代以来,《教育法》《高等教育法》等关涉高等教育的法律法规相继颁布实施,标志着教育立法正式成为高等教育改革的内容。与西方以法治为主导的政策制定过程相比,中国的政策制定方法有更多的不确定性和不可预见性^[25],但是如试点改革、中长期规划等举措在整个高等教育改革历程中发挥了重要的推动作用。因此,对他国高等教育立法经验的借鉴需要结合中国高等教育独特的发展历程和制度特点,适应国际国内发展形势需要,遵循高等教育改革和发展规律,形成独特的高等教育治理模式,实现高等教育治理体系和治理能力的现代化。

【参考文献】

- [1]黄宇智.当代中国高等教育论要[M].汕头:汕头大学出版社,1994:78.
- [2]黄福涛.外国高等教育史[M].上海:上海教育出版社,2003:271.
- [3]沈炼之.法国通史简编[M].北京:人民出版社,1994:64—98.
- [4](日)田烟茂二郎.後歷史上基本法規[M].东京:有信堂,1970:186—188.

- [5]王思懿.从“三角协调”到“治理均衡器”:西方国家高等教育治理模式的现代转向[J].现代教育管理,2018(7):113-114.
- [6]张应强.关于将高等教育改革纳入法治化轨道的思考[J].江苏高教,2015(6):1.
- [7][13]王勇.法国、日本高等教育立法历史沿革的比较研究及对我国的启示[J].机械工业高教研究,2001(4):88,89.
- [8]Chevaillier T. Moving Away from Central Planning: Using Contracts to Steer Higher Education in France[J].European Journal of Education,1998,33(1):65-76.
- [9]Markus Reihlen ,Ferdinand Wenzlaff . Institutional Change of the German Higher Education System: From Professional Dominance to Managed Education[EB/OL].[2020-02-10].
https://www.researchgate.net/publication/256454481.
- [10]朱家德,周湖勇.大学有效治理研究[M].北京:中国社会科学出版社,2017:125.
- [11]PHILIP L. Academic freedom at American Universities: Constitutional Rights, Professional Norms, and Contractual Duties [M].New York: Lexington Books, 2015:121-144.
- [12]满松江,白秀华,满达人.现代日本教育法和大学教育立法的特点[J].兰州大学学报(社会科学版),2001(2):100.
- [14]伊鑫.国外高等教育法制建设经验及其启示[J].当代教育科学,2012(23):42.
- [15]刘强,刘浩.当前英国高等教育改革的路径与发展方向——基于《高等教育与科研法案》[J].比较教育研究,2018(8):80.
- [16]黄硕.法国高等教育立法的新近发展及其对中国高校治理的启示[J].复旦教育论坛,2019(3):25.
- [17]姚云.美国高等教育立法的效力及作用[J].高等师范教育研究,2003(5):75-76.
- [18] Alexander, Kern, Alexander, M. David. American Public School Law[M].MN:West Publishing Company,1992:49-50.
- [19]田凤.日本国立大学法人化改革及其启示[J].教育研究,2018(8):150-154.
- [20]杨治国.试论法国的高等教育治理模式变革——历史制度主义和制度同构理论的双重审视[J].当代教育科学,2018(2):77.
- [21]刘海峰,史静寰.高等教育史[M].北京:高等教育出版社,2010:465.
- [22]张应强.我国高等教育改革的反思和再出发[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2016(1):144.
- [23]刘国瑞.我国高等教育发展动力系统的演进与优化[J].高等教育研究,2018(12):8.
- [24]李均.中国高等教育政策史(1949-2019)[M].广州:广东高等教育出版社,2014:7.
- [25](德)韩博天.红天鹅——中国独特的治理和制度创新[M].北京:中信出版集团,2018:11.
- 基金项目:中国高等教育学会2019年度委托立项重点课题“高等教育改革的动力机制研究”(2019ZXZD003)。

Education Legislation Promotes Higher Education Reform: International Experience and China's Choice

Shan Chunyan

Abstract: Higher education legislation provides a theoretical framework and action basis for higher education reform at the national level. The reform process of higher education is almost in parallel with the legislative process of higher education. The effectiveness of higher education reform rests on the cornerstone of higher education legislation. Viewing the modern higher education reform process in the world, higher education legislation has played an important role in regulating the direction and process of education reform, promoting the development of higher education, and optimizing power allocation. Drawing on foreign experience, China should improve and perfect China's higher education legislative system based on its national conditions, establish a legislative revision mechanism for higher education, change from administrative thinking to rule of law thinking, promote the legalization of higher education in China, and provide institutional guarantees and impetus for the modernization of higher education.

Key words: education legislation; higher education reform; administrative thinking; rule of law thinking

(责任编辑 肖地生 刘梦青)