

■ 高教治理

DOI:10.15998/j.cnki.issn1673-8012.2024.06.005

高校组织自主权的规范内涵与制度构造



郑磊

(郑州大学 法学院, 郑州 450001)

摘要:组织自主权是《高等教育法》确认的7项高校办学自主权之一,是科学设计高校内部治理结构和组织框架的法理基点。组织自主权是指高校有权自主决定设立哪些组织机构,以及这些组织机构的组成、职权和议事规则。高校组织自主权形成于改革开放后国家对机构编制管理事项的放权实践,具有保障学术自由的规范意义。对高校组织自主权规范内涵与制度构造的阐释,应置于内外部关系的双重视角下。在高校和国家的外部关系中,组织自主权的制度性保障要求限制国家公权力对高校法人治理机构、内部组织机构的设置及职权配置的不当干预。基于党管机构编制原则和学术自由的组织保障义务,党内法规和国家立法仍需适度介入高校组织机构事项。其中,国家立法侧重高校法人治理结构设计的规整,党内法规侧重高校内部组织机构设置和人员配备的调控。两种外部规范构成高校组织自主权行使的法定基准和框架性规定。在高校内部,学校党委和校长作为组织自主权的决定主体,负有通过章程、党委文件和校内规章以及其他适当的组织措施,在“外规内化”和“内规细化”两个维度上完善高校组织自主权内部运行机制的主体责任,以确保组织自主权的行使遵循必要、精简和效能原则。高校组织法的外延大于党内法规和国家法律意义上的机构编制法,不纳入机构编制核定范围的议事协调机构、新型教学科研机构等,应纳入高校党委文件和校内组织规章调整范围。

关键词:高校组织自主权;内部组织机构;党管机构编制;高校章程

[中图分类号]G644;D922.1 [文献标志码]A [文章编号]16738012(2024)06005212

修回日期:20240904

基金项目:河南省高校人文社会科学研究一般项目“国家事权定位下的教材立法问题研究”(2025ZZJH001)

作者简介:郑磊,男,河南济源人,郑州大学法学院副教授,硕士生导师,法学博士,主要从事行政法学和教育法学研究。

引用格式:郑磊.高校组织自主权的规范内涵与制度构造[J].重庆高教研究,2024,12(6):5263.

Citation format: ZHENG Lei. The normative connotation and institutional construction of university organizational autonomy[J]. Chongqing higher education research, 2024, 12(6): 5263.

一、问题提出

扩大办学自主权、完善内部治理结构是推进中国特色现代大学制度建设的重要命题,其中优化高校组织机构设置和职权配置是重中之重。就高校组织机构的类型而言,《高等教育法》第四章标题中的“组织”是一个上位概念,涵盖第三十七条中的“内部组织机构”(如教务处、院系、图书馆)和第三十九至四十三条中的党委会、校长、学术委员会、教职工代表大会(以下简称“三会一长”)两个下位概念。本文将之分别称为“内部组织机构”和“法人治理机构”。对于上述两类机构,《高等教育法》第四章采用“法定”与“自主”相结合的设置模式。一方面,第三十九至四十三条直接规定了“三会一长”的设置和职权;另一方面,第三十七条规定“高校根据实际需要和精简、效能的原则,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;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”,赋予高校组织和人事自主权。囿于主题所限,本文仅探讨高校组织自主权,人事自主权容另文再述。

从我国高校法人治理机构的设置情况来看,除《高等教育法》中的“三会一长”之外,《普通高等学校理事会规程(试行)》还要求设立“理事会”,一些高校章程还自主设置了“监察委员会”“教学委员会”等审议机构。这些合议制审议机构有别于内部组织机构,与“三会一长”的关系也不甚明确。进一步来看,在内部组织机构设置方面,长期以来“组织自主权滥用”和“组织自主权受干涉”问题并存。一方面,部分高校执行机构编制制度不严格,党政管理机构设置“政府化”、教学科研机构设置“膨胀化”等现象突出。例如,有学者对124所样本高校内部管理机构总数变化的统计显示,“由1980年的1259个增长至2016年的5486个,涨幅超过4倍”^[1]。另一方面,一些部门规章、行政规范性文件直接要求高校设置特定的议事协调机构、行政职能部门、学院等内部组织机构,过度干涉高校组织自主权。产生上述问题的一个根本原因是,对高校组织自主权存在认知偏差:要么欠缺尊重高校组织自主权的界限意识,要么缺乏行使组织自主权的自律意识。因此,无论是国家进一步落实和扩大高校组织自主权,还是高校自主优化内部治理结构,实施机构精简、院系合并等改革,都需要以完整、全面、准确理解高校组织自主权为前提。

历史地看,高校组织机构设置不是一个新鲜话题,教育学、法学领域已产出众多研究成果。然而,学术繁荣的背后也存在学科对话不足、中国特色关照不够等局限。一是来自教育学视角的研究,大都聚焦于党政管理机构、教学教辅机构等内部组织机构设置^[2]和法人治理结构优化的政策研究,对高校组织自主权、机构编制管理等问题较少关注。二是来自法学视角的研究,主要集中在大学自治^[3]、高校办学自主权^[4]等宏观法理层面,兼涉对高校法人治理结构基本原则、关键制度^[5]和一般框架的规范分析^[6],尚未在中观和微观视角下展开高校组织自主权的分析与建构。三是在法学学科内部,既有研究多局限于国家法律视角下的考察,缺乏对高校组织自主权运行涉及的党内法规、人民团体规章、校内规章等中国特色多元规范体系的观照,不能清晰揭示高校组织自主权的完整制度构造。

基于上述问题意识,本文以公办普通本科高校为研究对象,回到高校组织机构问题的法理基点——高校组织自主权,从《宪法》《高等教育法》《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》等文本出发,分析和确定高校组织自主权的规范内涵和制度构造,旨在尝试建立一套基于我国党内法规、国家法律、校内规章的高校组织自主权解读框架,以期在技术层面为完善高校内部治理结构提供规范指引。

二、高校组织自主权的规范内涵

作为一个公法学概念,组织权是指行政主体“依法设置行政机关,决定行政机关内部机构主管事

项、职能的调整,批准法人的成立、合并和撤销等”权力的总称^[7]。一般来说,法人具有自我组织权,设置组织机构处理自身事务属于法人的固有权利。然而,在高校法人化之前,无论是德国、日本还是中国,公办高校在组织法上的地位只是教育行政机关下属的一个公营造物,其组织权极为有限,于是在落实大学自治(自主办学)过程中,又发展出组织自主权(自治组织权、自主组织权)的概念。

(一)高校组织自主权的规范依据

关于高校组织自主权的规范依据,来自比较法上的经典解释基本遵循“学术自由—大学自治—组织自主权”的推导方法。例如,德国《基本法》第五条第三款规定了学术自由,在公立高校,大学自治被视为学术自由保障的最佳组织形式。也正因为该自治权具有基本权利的性质,大学的组织自主权,例如大学内部机构设置,才予以宪法上的确认和保障^[8]。在德国,高等教育事务的管理权属于各州,各州高等教育法通常只规定高校的核心治理机构,其他治理机构和内部组织机构由高校自主设置。例如,《巴伐利亚州高等教育创新法》第二十九条规定,除校长委员会、大学评议会、大学理事会外,高校章程可以自主设置不受本法管制的委员会,自主决定教学、科研等内部组织机构的设置。有学者进一步总结道:“为健全大学组织,国家应赋予大学有内部组织的自决权,纵然为立法机关,亦不得任意以法律强制大学设置特定之单位,致侵害大学之内部组织自主权。”^[9]

我国《宪法》第四十七条规定了学术自由,通过宪法解释不难推导出大学自治。纵然《高等教育法》第十一条使用“自主办学”一词,“但这种术语表达的不同,不妨碍背后原理的一致性——科研自由的宪法权利实现需要高校自主办学的制度性保障,而保障自主办学的最终目的当然是繁荣基于真理认识的我国社会主义科研事业”^[10]。不同于从学术自由到大学自治再到组织自主权的法理叙事,我国高校组织自主权的生成,一开始并非源于对学术自由的制度性保障,而是一种从“国家直接管理”到“高校自主设置内部组织机构”的历史叙事。而且,1998年《高等教育法》的颁布,标志着高校组织自主权实现了历史逻辑和法理逻辑的统一。

在1961年“高教六十条”和1978年“新高教六十条”中,没有关于高校组织自主权的规定。1979年底,《人民日报》刊发苏步青等关于《给高等学校一点自主权》的呼吁后^[11],扩大高校组织自主权开始纳入国家改革议程。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)指明,改革的背景是在国家集中计划和政府直接管理的办学体制下,“政府对高校统得过死,高校缺乏办学活力”,提出的改革目标是“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”。这正是后来《高等教育法》第十一条规定高校应当“面向社会”依法自主办学的由来。不过,《决定》只提到了高校人事自主权,组织自主权则隐含于“国家还可以根据情况,赋予其他的权力”的表述之中。此后,根据《决定》精神,国务院、原国家教育委员会(以下简称国家教委)和其他高校主管部门开始对高校内部组织机构设置放权。例如,在党政管理机构限额内增设或调整机构、在核定的编制总量内设置专职科研机构等,交由高校自主决定^①。1992年,国家教委《关于国家教委直属高校内部管理体制改革的若干意见》转而采用“法定清单”管理模式,明确规定“除中央和国务院明确规定学校必设的机构外,学校有权根据实际需要确定校内机构的设置及其人员的配备”。党的十四大之后,《中国教育改革和发展纲要》明确提出“要在……机构设置、干部任免……等方面,分别不同情况,进一步扩大高等学校的办学自主权”。至此,高校组织自主权的政策塑造基本完成。

① 例如,《高等教育管理职责暂行规定》第四条第七项规定:“在不需主管部门增加基建投资、事业经费和人员编制的情况下,可以自行决定单独设立或与其他单位合办科学研究机构或教学、科学研究、生产的联合体。”《司法部关于部属普通高等学校机构设置的意见》第四条规定:“在限额以内增设或调整机构,各单位可不再报部批准。由高校根据各校情况自行决定并报部备案。”

从立法史料看,《高等教育法》第三十七条确立的高校组织自主权,是在“国家对高等教育的宏观管理”和“高校的办学自主权”相分离的政事分开原则下设计的^[12],旨在坚持国家宏观管理的前提下,改革政府直接审批高校内部组织机构设置的原有模式,赋予高校组织自主权。纵观1979—1998年这段高校组织自主权的演进史,学术自由的法理叙事在改革和立法决策中几无踪影。那么,能否就此否认学术自由作为高校组织自主权的规范依据地位?答案显然是否定的。因为正是学术自由在深层结构上将作为事业单位的公办高校和中小学以及其他事业单位区分开来,才为高校组织自主权的析出和扩大提供了持久的正当理由。

(二) 高校组织自主权的基本内涵

所谓高校组织自主权,是指“对包括高校的意思决定方式在内的组织构成由自己来决定的权能”^[13],即高校有权决定设立哪些组织机构,以及这些组织机构的组成、职权和议事规则。作为7项办学自主权之一,基于《高等教育法》第三十七条及关联法条的规范分析,高校组织自主权的规范内涵至少包括以下5个方面。

第一,高校组织自主权的法律属性应置于国家与高校的关系视野下来理解。上文的历史梳理表明,高校组织自主权是国家对高校放权的产物,它是一项针对国家的权利。高校组织自主权的确立需要满足“法人资格”和“自主办学”两项要件。法人资格要件意味着高校作为一个独立法人,得向另一个公法人(国家)主张权利。自主办学要件意味着在政事分开原则下,高校依法自我管理、自我约束。《高等教育法》第十一条和第三十条正是这两项要件的法律基础。因此,在理解高校组织自主权的法律属性与结构时,应当区分内外部关系。对内,它是自主设置组织机构并为其分配职责的管理权力;对外,它是免于国家干涉高校组织自主事项的法律权利。

第二,国家介入高校组织自主事务领域应当具有法律授权。《高等教育法》第三十七条在确认高校组织自主权时,并未如该条中的人事自主权那样附加“按照国家有关规定”的限制。这并非立法者的率性而为,而是经过深思熟虑的结果。在立法过程中,对7项办学自主权条款,哪一项附加“按照国家有关规定”,哪一项不加,曾有过认真讨论。“根据有的常委会委员、教科文卫委员会和地方的意见,法律委员会最终建议删去草案修改稿中部分条款中的‘按照国家有关规定’。”^[14]时任全国人大常委会副委员长彭珮云在学习宣传贯彻实施《高等教育法》座谈会上解释道,如此规定的主要考虑是“为了防止高等学校仅仅考虑自身的发展而忽视国家整体利益,《高等教育法》在一些条款中要求高等学校的活动要‘依据国家规定’”^[15]。由此可见,除非同位阶的特别法另有规定,国家不可以用法规、规章这些层级的法律规范去干预高校内部组织机构的设置和人员配备^[16]。例如,《高等教育管理职责暂行规定》第一条第二项、《研究生院设置暂行规定》第五条规定,研究生院的设置由国家教委审批。《高等教育法》施行后,上述规定已构成与上位法相抵触。

第三,高校组织自主权不仅涉及内部组织机构的设置和人员配备,而且涉及法人治理机构的设置。从历史解释和文义解释看,《高等教育法》第三十七条中的“内部组织机构”是指纳入机构编制核定范围的实体性内设机构,如党政管理机构、院系。由此引发的疑问是,高校可否自主设置法人治理机构?实践中,《北京大学章程》第三十条自主设置“监察委员会”,并在官网上将其和学术委员会、校务委员会等一同列入“治理机构”名录。笔者认为,高校组织自主权涉及法人治理机构的设置。《高等教育法》第三十九至四十三条对“三会一长”采取强制设置模式,高校无自主选择权。但在“三会一长”以外,法律并不禁止高校自主设置其他法人治理机构。《高等教育法》第三十七条将高校内部组织机构的设置和人员配备确认为自主事项,是相对于国家的机构编制管理权而言的。至于高校法人治理机构的设置,不涉及机构编制管理事项,原本就属于法人的固有权。因此,应将“三会一长”看

作高校法人治理机构设置的法定基准而非高线。只要不涉及机构编制事项,高校可以通过章程自主设置其他法人治理机构。如此一来,不仅为部分高校探索不同的内部治理结构提供了自主空间,也为日后修法完善高校内部治理结构积累经验。对于不纳入机构编制核定范围的议事协调机构、校内申诉机构、科研机构的设置,则由高校自行决定。

第四,高校组织自主权在“行政职能部门”和“教学、科学研究”两类内部组织机构设置上有差别。与教学研究相关之事项属于学术自由的保障范围,同时也构成高校办学自主权的边界。尽管《高等教育法》第三十七条并未区分高校在自主确定“行政职能部门”和“教学科研机构”两类内部组织机构上自主权的差异,法规、规章也不得干涉高校行政职能部门的设置,但在党内法规意义上两者却存在差异。例如,《广西壮族自治区高等学校机构编制管理办法》第九条规定,高校党政管理机构的设置实行限额管理,对教学科研机构设置却无此要求。在这里,需要区别对待具有法理正当性与现实合理性。在法理上,以是否直接和教学科研事务相关为标准,针对承担不同高校任务的内部组织机构予以差异化管理,不违反大学自治和平等原则。在现实上,正是为了使学术自由在高校内部扎根,并且为了高校去行政化和官僚化,才要求党政管理机构实行限额管理。从现实状况看,这不是违反组织自主权的制度,而是对学术自由的保障。

第五,高校组织自主权的行使应遵循必要、精简和效能原则。自主不是恣意,高校在行使组织自主权,设立、变更、撤销各类组织机构时,仍应受党内法规、国家法律和一般法律原则的拘束。为此,《高等教育法》第三十七条预置了实际需要、精简和效能3项原则。实际需要原则也可称必要性原则,是一个不言而喻的管理学和组织法原则。它要求高校基于人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新和国际交流合作等五大任务,按照任务导向设置组织机构和配备人员,合理分配内设机构的职责权限。实际需要是前提,在此基础上还要遵循组织法上的精简和效能原则。它一方面要求在机构设置上的“精简”,控制机构编制规模;另一方面要求在业务规程和程序设计上的“高效”,实现管理和服务的效益最大化^[17]。具体来说,需要考量是否属于履行高校任务所需,是否体现办学特色和学科优势,现有组织机构是否可以满足需要,是否可以通过合并设置、增挂牌子等其他方式替代解决,是否厘清了与业务相近机构职责的划分等因素。

三、高校组织自主权的外部规范框架

《高等教育法》第十一条和第四章中使用了“依法”“按照国家有关规定”“按照中国共产党章程和有关规定”等多样化表述。这里的“法”是指法律、法规、规章,“有关规定”包括党内法规和规范性文件。在我国,机构编制法定化包括机构编制国家立法,也包括机构编制党内法规制度建设^[18]。因此,高校组织自主权应当置于党内法规与国家法律的双重视角下来分析。大体来说,国家法律侧重法人治理机构的规整,党内法规侧重内部组织机构设置和人员配备的调控。

(一) 法人治理机构设置的国家法律规制

与内部组织机构不同,法人治理机构是根据法律或高校章程设立的,能够形成、表示和实现法人意志的机构,如公司的股东会、董事会和监事会。同《公司法》要规定公司法人治理结构的基准模式一样,高校作为依法自主办学的法人实体,《高等教育法》也要对高校的法人治理机构及其职权配置作出框架性规定。无论是日本《国立大学法人法》设置的校长、役員会、经营协议会和教育研究评议会,还是德国《巴伐利亚州高等教育创新法》中的校长、校长委员会、大学评议会和大学理事会,莫不如此。对高校内部治理结构合理化的国家立法介入基于两个方面的理由:一是作为功能性自治行政主体,高校是“国家实施公务分权的产物”^[19]。虽然高校因其公法人地位而享有组织自主权,但不能

拒斥国家的法律监督,如通过预先设计高校内部治理结构的基准规范来确保其胜任公共任务。二是基本权利作为客观价值秩序,要求国家应当设法以组织上适当的措施,为学术自由的实现提供组织保障^[20]。在我国,国家对高校法人治理机构设置的法律规制,主要通过立法强制设置和高校章程核准来实现。

1. 中国特色的“一核多元”高校内部治理结构

与西方高校的内部治理结构不同,中国特色现代大学内部治理结构是“三会一长+N”模式,由党委会、校长、学术委员会、教代会等法人治理机构构成,其中党委会是核心。中国特色现代大学制度,“特”就特在把党的领导融入高校治理各方面,把高校党委内嵌于国家法律和高校章程,明确党委会在高校内部治理结构中的法定地位。这一结构中“三会一长”的设置和职权,通过《高等教育法》《高等学校学术委员会规程》《学校教职工代表大会规定》予以法定化,并通过《中国共产党章程》第三十三条第五款、《高等教育法》第三十九条“党委领导下的校长负责制”和《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》第十条“党委领导学校群团组织、学术组织和教职工代表大会”两个组织原则实现党对高校工作的统一领导。

除此之外,“N”由特别法规定或高校章程自主设置。例如,《学位法》中的“学位评定委员会”、《普通高等学校理事会规程(试行)》中的“理事会”、《职称评审管理暂行规定》中的“职称评审委员会”、《科技伦理审查办法(试行)》中的“科技伦理(审查)委员会”、《清华大学章程》中的“教学委员会”等。其中,《学位法》和《高等教育法》属同位阶法律,设置学位评定委员会,不生侵害高校组织自主权之虞。高校自主设置“教学委员会”等学术治理组织,本身即包含在组织自主权的规范内涵之中,更谈不上干涉。法规、规章要求高校设置某一治理机构,是否违反法律保留,构成对高校组织自主权的不当干涉,需要具体问题具体分析。以科技伦理(审查)委员会为例,由于生命科学、医学、人工智能等尖端科学技术研究动摇了人类尊严的根基,对此仅依赖研究者和研究机构本身的自制是不够的,为了保护那些与研究的自由相对立的人权以及重要的法的利益(隐私权以及生命、健康权等),通过法律科以必要且最小限度的规制,也是被容许的^[21]。《高等教育法》第二十条规定高校设立学术委员会,履行“调查、认定学术不端行为”职责。违背科技伦理是学术不端行为的类型之一,而科技伦理(审查)委员会只是学术委员会的一种具体组织形式,难言违法。再如,职称评审委员会,《高等教育法》第三十七条规定,高校“按照国家有关规定,评聘教师和其他专业技术人员的职务”,这里的“国家有关规定”包括部门规章。至于理事会,因其属于《教育法》第四十七条第二款和《高等教育法》第十一条中社会参与高校治理的组织形式^[22],且理事会参与的事项在依法自主办学中“法”的授权范围之内,也不构成对高校组织自主权的不当干涉。

2. 核准高校章程

《高等教育法》第二十九条根据管理权限分别授予教育部、省级教育行政部门高校章程核准权。根据《高等学校章程制定暂行办法》第二十五条、第二十六条的规定,对章程核准的审查包括合法性、适当性和规范性等。“三会一长”作为法定基准,高校无自主空间,不设即属违法。但对于高校自主设置的其他法人治理机构,教育行政部门的适当性审查强度如何把握,却是一个值得探讨的问题。以学术委员会为例,《高等学校学术委员会规程》第二条将其定位为校内最高学术机构,旨在统一高校的学术管理体系。教育部曾建议高校将教师聘任、教学指导等委员会整合为学术委员会的专门委员会,或保留独立地位但明确接受学术委员会的指导与监督,同时明确学术委员会对学位授予标准及细则的审议权。据此,《上海交通大学章程》第十九条第四款规定,“学术委员会下设学位评定委员会、教学委员会、科技伦理委员会、专业技术职务聘任委员会等专门委员会”,对学术治理机构予以整合。

但也有高校章程没有这样做,如《清华大学章程》第二十八条设立教学委员会,但没有明确其与学术委员会的关系。实践中,教育部在核准章程时通常尊重高校组织自主权。未来教育部可制定高校章程核准规范指引,引导高校简化学术治理结构,从而实现《高等学校章程制定暂行办法》第十条“科学设计学校的内部治理结构和组织框架”的规范目标。

(二)“党管机构编制”与内部组织机构设置和人员配备

在高校组织自主权的外部约束上,《高等教育法》第四章区分了“有关规定”(第三十九条)和“国家有关规定”(第三十七条)。根据该法第三十七条,高校设置内部组织机构属于法律保留事项,非经法律授权,下位法不得干预高校组织自主权。但法律保留原则是一个国家法意义上的基本原则,并不能直接适用于党内法规。与法人治理机构不同,内部组织机构涉及机构编制事项。在《中国共产党机构编制工作条例》第三条“党管机构编制”和《教育法》第三条“党的领导”总原则下,党内法规和规范性文件对高校内部组织机构的设置(机构设置管理)和人员配备(编制管理)的调控手段主要包括以下3个方面。

1. 支持高校行使组织自主权

作为事业单位,公立高校内部组织机构设置和人员配备属于机构编制事项,必须遵守《中国共产党机构编制工作条例》和有关机构编制管理的党内规范性文件。高校组织自主权的形成史表明,授权高校自主设置内设机构是党中央的政治决断和国家立法选择。因此,坚持党管机构编制原则,首先要坚持党管机构编制与党支持高校行使组织自主权相统一。《中国共产党机构编制工作条例》第二十七条规定:“坚决制止和整治通过项目资金分配、督查考核、评比表彰、达标验收等方式干预机构设置、职能配置和编制配备的行为。部门规章和规范性文件不得就机构编制事项作出具体规定,不得作为审批机构编制的依据。”中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步加强和完善机构编制管理严格控制机构编制的通知》明确要求:“除专项机构编制法律法规外,各地区各部门拟订法规或法律草案不得就机构编制事项作出具体规定。”由此观之,《新时代高等学校思想政治理论课教师队伍建设规定》第十二条规定,高校应当设置特定的教学科研二级机构就可能存有争议。又如,《示范性特色学院建设管理办法》以专门扶持政策引导高校自主设置的未来技术学院、现代产业学院、专业特色学院等服务国家重大战略需要的二级学院,宜定位为功能性学院而非学科性学院,且应以高校自主设置为前提。

2. 事前标准设定和总量控制

高校虽有组织自主权,但也不得滥用。以机构编制类党内法规和规范性文件对高校内部组织机构的设置和人员配备作出规定,其目的在于根据隶属关系设定一致性基准,以免各高校自行其是,造成组织臃肿、人员膨胀,转而增加公共财政负担。例如,日本在大学法人化改革之前,大学教职员属于文部科学省的公务员,编制管理适用日本《总定员法》。2004年大学公法人化后,教职员已不具公务员身份,不再有国家公务员员额的管制^[23]。我国公立高校虽为独立法人,但公立高校经费主要来源于财政资助,教师、职员主要使用事业编制,和日本高校情况迥异,因此对机构编制事项事前设定标准和实行总量控制,系维持高校组织自主权的适当行使所必须。实践中,执行的主要依据是1999年《普通高等学校编制管理规程(草案)》及各省市的高校机构编制规范性文件,如《广东省普通高等学校机构编制标准》。这些标准一般由机构编制、教育和财政等部门根据在校学生规模核定。当前面临的问题是,进入21世纪以后高校招生规模急剧扩张,部分高校机构编制管理的党内法规和规范性文件已经与现时状况不相适应,亟待修订完善。未来应在坚持机构编制法定化与尊重高校组织自主权相结合的基础上,完善高校内部组织机构编制的分级、分类管理,实行机构限额和人员总量控制,并进行

及时动态调整。

3. 事后备案

机构编制管理的本质是一种资源配置,需要与特定组织的任务相适应。以教学、科学研究等学术事务为中心任务,这是高校区别于其他事业单位的根本特征。知识生产的不确定性、科学技术发展的瞬变性,导致难以事前精准配置编制资源。这是高校机构编制管理从事前审批改为事后备案,赋予高校组织自主权的根本缘由。实务中,以是否纳入机构编制核定范围为标准,我国高校内部组织机构分为两类:一是党政管理机构、教学科研机构;二是不纳入机构编制核定范围的其他机构。对于前者,可在坚持机构编制统一管理和尊重高校组织自主权的基础上,实行自主设置、事后备案管理模式。其中,高校基层单位党组织、纪检监察、群团组织等按照《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》《监察法》以及有关人民团体规章设置,不纳入核定的内设党政管理机构限额。对于后者,因不属于机构编制管理事项,可完全由高校自主决定,无须向机构编制部门备案。

四、高校组织自主权的内部规范构造

“三会一长”的高校内部治理结构法定基准和党管机构编制原则在确立高校组织自主权外部规范框架的同时,也对高校组织自主权的自我约束机制提出要求。高校组织自主权能否放得下、接得住、管得好,关键在于校内规范的接力续造,而高校章程是关键的一环。

(一) 高校章程对内部治理结构的规范续造

从本质上看,高校章程首先是组织法,是调整高校内部治理结构和运行机制的组织规则。在世界范围内,高校章程的内容大都是关于法人治理机构和内部组织机构的设置、组成、职权、议事规则等方面的规定。我国台湾地区的高校章程,更是直接称之为“组织规程”^[24]。《高等学校章程制定暂行办法》第十至十三条对高校章程组织法条款的设计也作出了明确要求。因此,作为内外部规范的连接点,章程应在“外规内化”和“内规细化”两个方面进行规范续造,以使其真正成为高校规范组织自主权的校内“最高法”。

1. 优化法人治理机构设置及职权配置

作为高校内部最高效力的组织法,章程的首要任务不是创设新的法人治理机构,而是在横向和纵向上科学配置“三会一长”和校院两级的职责权限。从文本上看,《高等教育法》第四十一条第六项中的“章程规定的其他职权”、《普通高等学校理事会规程(试行)》第九条第七项中的“学校章程规定或者学校委托的其他职能”、《高等学校学术委员会规程》第十三条第一款第五项中的“学校章程或者学术委员会章程规定的其他权利”以及《学校教职工代表大会规定》第七条第一款第八项中的“学校与学校工会商定的其他事项”,对校长、理事会、学术委员会、教代会的职权采取开放式授权结构,为高校组织自主权的行使留足选择空间。高校应当在党委的统一领导下,通过章程明晰不同法人治理机构的职责分工和“院办校”管理体制,实现共同治理、分级治理。

在“三会一长”之外,在高校内部治理结构中嵌入“理事会”的初衷是解决高校“面向社会”不足的问题。传统上,由于公办高校对社会脉动的灵敏性、应变力不强,故另设由校外多元人士组成的理事会——除了对校务提供咨询外,也可适度参与校务的决定,以此组织形式回应社会对高校的期待,并作为高校与社会的沟通桥梁。然而,从运行现状看,有些高校章程虽然规定设立理事会,但并未实际组建;有些高校自主调整理事会的职权配置,另设其他替代性的咨询机构。例如,《上海交通大学章程》第二十二条第一款设立的校务委员会,并未严格依照《普通高等学校理事会规程(试行)》第五条的要求来组建,而是在第二款另设战略咨询会、校董会、国际咨询委员会等咨询机构履行理事会的

部分职责。究其原因,公办高校理事会和民办高校理事会在法律地位上存在本质差异。公办高校实行的党委领导下的校长负责制决定了“理事会不具有决策职能”,只是“咨询、协商、议事与监督机构”^[25],它在外部的关系上不能代替教育行政部门的监督,内部关系上又不享有决策权,也不具有学术委员会的专业优势,具有很强的可替代性^[26]。鉴于理事会规程只是一个试行规程,未来是否设立理事会、采用什么样的组织形式以及如何确定其职权,应尊重高校组织自主权,改必设模式为选设模式。

1978年“新高教六十条”在第九章“领导体制和行政组织”之下设立学术委员会的初衷是区分高校内部的行政事务和学术事务,赋予教师群体学术治理参与权。1998年《高等教育法》第四十二条正式将学术委员会确立为法人治理机构,并经2015年修法进一步扩权。需要澄清的是,不应将学术委员会理解为单个以“学术委员会”为名称的组织,而是指称为了审议教学研究等学术事务所设立的、以教师为中心所组成的各种合议制学术治理机构^[27]。以美国公立高校加州大学为例,学术委员会是该校三大法人治理机构之一。它代表教师参与重要学术事务的共同治理,下设学术自由、学术人事、教育政策、规划和预算等10多个分委员会。换言之,学术委员会是属概念,无论是审议教师聘用、薪酬和晋升的学术人事分委员会,还是审议课程、院系、科研机构设置的教育政策分委员会,只要审议和监督的是学术自由保障的核心事项,该委员会都属于学术委员会下的种概念^[28]。因此,高校章程应将各种学术组织整合起来,统一归入《高等教育法》第四十二条的“学术委员会”范畴,唯有如此才能做实学术委员会在学术事务上的统筹权,真正形成高校学术权力和行政权力的并行格局。

2. 细化法人治理机构的组成与议事规则

优化法人治理机构设置及职权配置只是第一步,在微观层面上精心设计法人治理机构的组成与议事规则同等重要。这里仅以学生能否成为学术委员会委员为例进行简要说明。《高等学校学术委员会规程》第六条第一款规定,学术委员会一般应当由教师或专业技术人员组成。实践中,一些高校严格遵循上述标准,如《清华大学章程》第二十七条第二款规定,“学术委员会由学校教授代表组成”。一些高校则自主调整成员构成,引入学生委员,如《北京大学章程》第二十七条第二款规定,学术委员会组成人员包括学生委员。对此,有观点认为:“缺乏专业资格和专业能力的学生进入学术委员会,表面上看是给予学生以民主权利,是一种‘共治’,但这从组织上使得非学术人员参与到了学术事务的决定中,可能导致对学术事务的非学术判断,最终损害学术自由。”^[29]

这仍然是将学术委员会理解为某个以“学术委员会”为名称的组织,而没有考虑学术委员会下设的专门委员会。仍以加州大学为例,《加州大学学术委员会章程》第一百七十条规定,教育政策分委员会应包括1名本科生委员和1名研究生委员。不过,根据该章程第一百二十八条,这两名学生委员没有决策投票权。换言之,学生委员可以进入学术委员会的专门委员会,参与讨论并发表意见,但是否赋予其表决权则另当别论。如此精致的议事规则设计,值得我们借鉴。从法理上讲,学术自由包括研究自由、教学自由和学习自由。学生享有学习自由,也同时享有研究自由^[30]。随着“组群大学”代替“教授大学”,“以单纯的保障学术自由为目标的大学教授决定一切的模式,无法适应大学中学生增加、非教授人员增加的客观情况,造成了大学结构与组织上的危机”^[31]。因此,应区分不同的学术事务,在学术委员会下设的如教学委员会、学风与学术道德委员会等专门委员会中引入学生委员,赋予其参与共同治理甚至表决权就谈不上是对学术自由的损害。

(二) 内部组织机构设置和人员配备的规范化

自主和责任犹如一枚硬币的两面,更多的组织自主权意味着高校也应承担更多责任^[32]。尤其在涉及机构编制事项的内部组织机构设置和人员配备问题上,高校负有通过党委文件和校内规章以及其他适当的组织措施,完善高校组织自主权自我约束规范的主体责任。

1. 谁是高校组织自主权的决定主体

国内外高校组织自主权的决定主体存在很大差异。在日本,《国立大学法人法》第十一条第三款第四项规定,有关国立大学、学部、研究科及其他重要组织的设立或撤销事项,必须通过由校长和副校长等组成的役員会来决定。在我国澳门特别行政区,高校组织自主权由不同主体行使。例如,《澳门大学章程》第十九条第一款第十九项规定,新设二级学术单位由校董会决定;第三十六条第一款第三项、第四项规定,已有二级学术单位的合并、变更或撤销,由教务委员会决定。从《高等教育法》第三十七条、第三十九条以及有关规定看,我国高校组织自主权的决定主体有二:一是高校党委。对于内部组织机构的设置,《高等教育法》第三十九条授权高校党委讨论决定学校内部组织机构的设置,这是党管机构编制原则的校内延伸。具体来说,党委常委会行使决定权,校长根据《高等教育法》第四十一条第一款第三项行使拟定权(不含党委工作部门),学术委员会根据《高等学校学术委员会规程》第十五条第三项行使“教学、科学研究”类内部组织机构设置的审议权。对于法人治理机构,《高等学校章程制定暂行办法》第二十二条规定,高校章程由学校党委会讨论审定。在此之前,理事会、教代会、校长办公会议享有审议权。对于教育行政部门,其核准的是章程而不是法人治理机构设置,因而其不是高校组织权的主体。因此,高校党委是高校组织自主权最主要的决定主体。二是校长。对于不纳入学校机构编制核定范围的内部组织机构,如行政议事协调机构、校内申诉机构、科研机构等,法律并未限制校长的决定权。以科研机构为例,它可以涵摄在“学科建设”事项之下,而校长办公会议对学科建设事项具有讨论决定权。例如,《浙江大学校设法人研究机构管理办法(试行)》第十三条第六项规定,校级法人研究机构的设置由学校校务会议或党委常委会议研究决定,肯认校长通过校务会议设立不纳入机构编制核定范围的科研机构的决定权。

2. 高校组织法外延宽于机构编制法

作为高校组织自主权的决定主体,高校党委负有构建与党内机构编制规范相匹配的校内组织法体系的首要责任。以二级教学单位设置为例,世界知名高校如哈佛大学设有13个学院(college/school),斯坦福大学设有8个学院,香港大学设有11个学院,台湾大学设有16个学院。其中,我国台湾地区的台湾大学制定了《教学研究单位之增设、变更、合并、停办审核标准及作业办法》《校级功能性学院设置准则》《专业学院设置要点》等校内规章来规范二级教学单位的设置与调整。相较之下,我国大陆一些高校动辄设置30-40个学院,其科学性值得反思。特别是随着学科交叉深度融合,学科专业划分过细、学院设置过多实际上不利于学校发展。教学科研机构虽不实行限额管理,高校也应根据办学定位和社会需求,合理控制教学科研机构规模。因此,在内部组织机构和人员编制管理上,高校党委应依据《中国共产党机构编制工作条例》《“三定”规定制定和实施办法》等党规国法,建立健全党政管理机构、教学科研机构等内部组织机构编制管理办法,为每一个党政管理机构制定“三定”规定,确保高校组织自主权的行使符合党管机构编制、必要和精简效能原则的要求。在这方面,《上海交通大学机构编制管理办法(试行)》《复旦大学机构编制管理办法(试行)》等均已做了探索。

还需指出的是,高校组织法的外延要大于党内法规和国家立法意义上的机构编制法。高校组织法体系既包括党内法规和国家法律中涉及高校组织机构事项的条款,还包括高校党委文件和校内规章。因此,除了前述高校党委制定的机构编制管理文件外,高校还应积极行使规章制定自主权,完善不纳入机构编制核定范围的其他机构组织法。以学生申诉委员会为例,《普通高等学校学生管理规定》第五十九条第三款规定,高校应健全学生申诉处理委员会的组成与工作规则。《学位法》《高等学校预防与处理学术不端行为办法》《学位论文作假行为处理办法》等法律、法规、规章还规定有其他类型的复核、申诉。面对各种学生申诉,高校应区分学术申诉和非学术申诉,按照组织整合、程序分立原

则,通盘考虑校内学生申诉机构的设置。随着各种新型教学组织和研发机构的出现,高校也需要与时俱进,完善功能性学院、校地校企联合科研机构等内部组织机构的设置、组成、职责和议事规则。

行文至此,我们已大致勾勒了高校组织自主权的规范内涵和制度架构。以此观之,我国高校组织自主制度的完善仍有很大空间。在党内法规和国家法律层面,需要考虑如何创设更富弹性化、更具适应性的高校内部治理结构法定基准,如何推进高校机构编制管理法治化、灵活化。同时,高校也需要思考如何面向社会、面向市场用好用足组织自主权,完善自我约束机制。

参考文献:

- [1] 刘继安,康宁,高众,等. 改革开放以来我国高校内部管理机构设置变迁及制度逻辑[J]. 北京大学教育评论, 2019,17(4):124137,188.
- [2] 高桂娟,刘地. 大学内部管理机构设置的实证分析与问题探讨:以“985工程”大学为例[J]. 高校教育管理, 2013,7(5):6268.
- [3] 湛中乐,尹婷. 论大学自治:兼析《高等教育法》中的“自主办学”[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2018,47(1):145153.
- [4] 范奇. 论高校“办学自主权”的双面法治逻辑及统合[J]. 交大法学,2019(3):5676.
- [5] 湛中乐,苏宇. 中国高等学校内部治理结构:基本原则与关键制度[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011,50(5):143148.
- [6] 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.
- [7] 应松年,薛刚凌. 行政组织法研究[M]. 北京:法律出版社,2002:147.
- [8] 汉斯·J. 沃尔夫,奥托·巴霍夫,罗尔夫·施托贝尔. 行政法:第3卷[M]. 高家伟,译. 北京:商务印书馆,2007:109.
- [9] 许育典. 大学法制与高教行政[M]. 台北:元照出版有限公司,2014:24.
- [10] 湛中乐,黄宇骁. 高校自主办学法解释论[J]. 华东政法大学学报,2020,23(3):94109.
- [11] 肖关根. 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,19791206(03).
- [12] 朱开轩. 关于《中华人民共和国高等教育法(草案)》的说明——1997年6月27日在第八届全国人民代表大会常务委员第二十六次会议上[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报,1998(4):325328.
- [13] 盐野宏. 行政组织法[M]. 杨建顺,译. 北京:北京大学出版社,2008:118.
- [14] 乔晓阳. 全国人大法律委员会关于《中华人民共和国高等教育法(草案修改稿)》修改意见的汇报——1998年4月26日在第九届全国人民代表大会常务委员第二次会议上[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报,1998(4):334333.
- [15] 彭佩云. 我国高等教育史和教育法制史上的大事:在学习宣传贯彻实施《高等教育法》座谈会上的讲话[J]. 中国高教研究,1999(1):35.
- [16] 黄宇骁. 自主办学制度的历史、现状与展望:基于《高等教育法》的分析[J]. 湖南师范大学教育科学学报,2018,17(4):3845.
- [17] 沈岿. 论行政法上的效能原则[J]. 清华法学,2019,13(4):525.
- [18] 秦奥蕾. 党内法规与国家立法关系中的机构编制法定化[J]. 法学论坛,2021,36(6):4450.
- [19] 应松年. 英美法德日五国行政法[M]. 北京:中国政法大学出版社,2015:128.
- [20] 张翔. 大学章程、大学组织与基本权利保障[J]. 浙江社会科学,2014(12):6572,93.
- [21] 芦部信喜. 宪法[M]. 6版. 林来梵,译. 北京:清华大学出版社,2018:133.
- [22] 国家教委政策法规司. 《中华人民共和国教育法》释义[M]. 北京:科学普及出版社,1995:157158.
- [23] 杨思伟. 日本国立大学法人化政策之研究[J]. 教育研究集刊. 2005,52(2):430.
- [24] 湛中乐. 大学章程精选[M]. 北京:中国法制出版社,2010:315354.
- [25] 宗珂. 使高校进一步健全社会参与机制:教育部政策法规司负责人就《普通高等学校理事会规程(试行)》答记者问[N]. 中国教育报,20140816(02).
- [26] 湛中乐,苏宇. 对中国大学引入董事会制度的反思[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2011,40(5):157164.
- [27] 李仁森. 教育法与教育人权[M]. 台北:元照出版有限公司,2017:329.
- [28] Academic Senate[EB/OL]. [20240612]. <https://senate.universityofcalifornia.edu/committees/index.html>.

- [29] 张翔. 基本权利的规范建构[M]. 3版, 北京: 法律出版社, 2023: 233.
- [30] 李惠宗. 教育行政法要义[M]. 2版, 台北: 元照出版有限公司, 2014: 278.
- [31] 张翔. 德国宪法案例选释: 第1辑[M]. 北京: 法律出版社, 2012: 122.
- [32] 郑磊. 高校科研诚信建设主体责任的法治建构[J]. 高校教育管理, 2020, 14(5): 5867.

(责任编辑: 杨慷慨 校对: 张海生)

The Normative Connotation and Institutional Construction of University Organizational Autonomy

ZHENG Lei

(School of Law, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, China)

Abstract: Organizational autonomy is one of the seven recognized autonomy rights of higher education institutions in the Higher Education Law, and it is the legal basis for scientifically designing the internal governance structure and organizational framework of universities. Organizational autonomy refers to the right of universities to independently decide which organizational structures to establish, as well as the composition, powers, and rules of procedure of these organizational structures. In China, the autonomy of university organizations was formed through the practice of delegating power to institutional staffing management matters after the reform and opening up, and it has normative significance in safeguarding academic freedom. The interpretation of the normative connotation and institutional structure of organizational autonomy in universities should be analyzed from the dual perspectives of internal and external relationships. In the external relationship between universities and the state, the institutional guarantee of organizational autonomy requires limiting the improper intervention of state public power in the establishment and power allocation of corporate governance institutions and internal organizational structures in universities. Based on the principle of Party being in charge of organizational structure and the obligation to ensure academic freedom, Party regulations and national legislation still need to be moderately involved in university organizational matters. Among them, national legislation focuses on the standardization of corporate governance structure design in universities, while Party regulations focus on the regulation of internal organizational structure and personnel allocation in universities. Two external norms constitute the legal benchmarks and framework regulations for the exercise of organizational autonomy in universities. Within universities, the school Party committee and president, as the decision-making bodies of organizational autonomy, have the main responsibility to improve the internal operation mechanism of university organizational autonomy in the dimensions of “internalization of external regulations” and “refinement of internal regulations” through articles of association, Party committee documents, internal rules, and other appropriate organizational measures, in order to ensure that the exercise of organizational autonomy follows the principles of necessity, simplification, and effectiveness. The extension of the organizational law of higher education institutions is greater than the organization law in the sense of Party regulations and national laws. Deliberation and coordination institutions, new teaching and research institutions, etc. which are not included in the scope of organization approval, should still be included in the adjustment scope of the Party committee documents and internal organizational rules of higher education institutions.

Key words: university organizational autonomy; internal organ; Party-managed organ; university charter