

高等教育治理法治化的困境与路径探析

姜林轩¹, 刘沛璋¹, 杨沐雪^{2*}

¹大连海洋大学海洋法律与人文学院, 辽宁 大连

²大连海洋大学信息工程学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2026年3月31日; 录用日期: 2026年5月21日; 发布日期: 2026年5月29日

摘要

在全球高等教育治理范式转型的宏观背景下, 高等教育治理法治化成为深化高等教育领域综合改革、实现高等教育内涵式发展的必然要求。其现行法律基础是一个以宪法为根本、以《教育法》为基本遵循、以《高等教育法》为核心, 涵盖专项法律、行政法规、部门规章及高校章程的多层级规范体系。本研究整合运用文献分析法、比较研究法与案例研究法, 以理论梳理与现状分析为基础, 对高等教育治理法治化的核心概念与理论基础进行系统界定与阐释, 并据此明确其价值目标与基本原则。以期为解决高等教育治理中的实际困境、促进高等教育事业健康发展提供理论支持与实践支撑。

关键词

高等教育治理, 法律基础, 结构性问题, 治理困境与路径探索

On the Dilemmas and Paths of the Rule of Law in Higher Education Governance

Linxuan Jiang¹, Peizhang Liu¹, Muxue Yang^{2*}

¹School of Marine Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

²School of Information Engineering, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

Received: March 31, 2026; accepted: May 21, 2026; published: May 29, 2026

Abstract

Against the macro background of the transformation of the global higher education governance paradigm, the legalization of higher education governance has become an inevitable requirement for

*通讯作者。

deepening the comprehensive reform in the field of higher education and realizing the connotative development of higher education. Its current legal foundation is a multi-level normative system with the Constitution as the fundamental basis, the Education Law as the basic guideline, the Higher Education Law as the core, covering special laws, administrative regulations, departmental rules and university charters. This study integrates the use of literature analysis method, comparative study method and case study method. Based on theoretical combing and current situation analysis, it systematically defines and explains the core concepts and theoretical basis of the legalization of higher education governance, and clarifies its value objectives and basic principles accordingly. It is expected to provide theoretical support and practical support for solving the actual dilemmas in higher education governance and promoting the healthy development of higher education.

Keywords

Higher Education Governance, Legal Basis, Structural Problems, Governance Dilemmas and Path Exploration

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 高等教育法治化基本概念

高等教育法治化,是指以法治思维和法治方式治理高等教育领域各项事务,实现高等教育决策、管理、运行、监督的全过程规范化、程序化与合法化。高等教育法治化的前提与核心在于具备完备、协调、有效的法律基础[1]。所谓“法律基础”,既包括静态的法律规范体系,也包括这些规范得以有效实施的制度条件与法理支撑。

高等教育治理法治化是指将法治理念、原则与制度全面融入高等教育治理体系的过程[2],其核心在于通过法律规范明确各治理主体的权责边界,确保大学章程、内部规章与国家法律协调统一,从而实现从行政主导的管理模式向依法治理的范式转型。这一过程不仅要求外部法律体系为高校办学自主权提供保障,更强调内部治理程序的规范性与透明度,以应对日益复杂的教育法律纠纷。治理法治化的最终目标是构建权责清晰、运行高效、保障有力的现代化高等教育治理格局[3]。本研究聚焦高等教育治理法治化的核心议题,旨在系统剖析其现实困境并探索有效路径。理论层面,通过厘清治理与法治化的内在关联,有助于深化对高等教育现代化建设更深层次的学理认知。实践层面,研究成果可为高校完善内部治理结构、提升依法治校能力提供直接参照,进而为推进高等教育内涵式发展贡献治理智慧。

2. 我国高等教育治理法治化的发展现状

2.1. 我国高等教育治理法治化的发展

我国高等教育治理法治化进程伴随国家法治建设持续推进。以《教育法》《高等教育法》为核心的法规体系初步构建,为治理提供了基础框架(见表1)。与此同时,师生权益保障机制得到发展,申诉与救济渠道有所拓宽,反映了治理中权利本位的提升。在高等教育治理法治化推进过程中,仍存在一些问题,需逐步优化完善,助力治理效能提升。

2.2. 高等教育法治化法律规范的体系构成

《中华人民共和国宪法》为高等教育法治化提供了最高的法律依据。其中,第19条规定国家发展教

育事业的基本方针¹，第46条确立公民有受教育的权利和义务²。这些条款不仅设定了国家保障教育事业发展的义务，也赋予了公民依法享有平等接受高等教育的权利[4]。2024年通过的《学位法》在第一条立法依据中明确写入“根据宪法，制定本法”³，正是宪法根本法地位在教育立法中的具体体现。宪法中的法治原则、人权保障原则、学术自由的内在要求等，共同构成了高等教育法律体系的逻辑起点。

Table 1. Key achievements in the legalization of higher education

表 1. 高等教育法治化进展主要成效

成效维度	具体表现
法律法规体系	以《教育法》《高等教育法》为核心，配套法规、规章及规范性文件逐步完善，初步形成高等教育治理的法律框架。
政府监管方式	教育行政监管逐步纳入法治轨道，注重程序规范与权力清单，依法行政水平得到提升。
高校内部治理	高校章程建设普遍推进，依法制定内部规章制度、依章程自主管理的意识与实践不断增强。
师生权益保障	师生申诉、复议、诉讼等权利救济渠道在法律上得以明确并逐步拓宽，维权机制得到发展。

《中华人民共和国教育法》作为教育领域的基本法律，对整个教育法律体系起到统领作用⁴。该法于1995年颁布，历经2021年最新修正，规定了教育方针、教育基本制度、学校及其他教育机构的权利义务、教师与学生的法律地位、教育投入保障等。《高等教育法》第1条明确将《教育法》作为立法依据之一，表明《教育法》确立的原则对高等教育具有直接约束力⁵。任何高等教育专项立法或高校内部规章制度，不得与《教育法》相抵触[5]。

1998年颁布、2015年和2018年两次修正的《高等教育法》，是高等教育领域最直接、最核心的法律依据。该法确立了高等教育的性质，明确了高等学校的办学自主权，规定了高等学校内部治理结构[6]，并对教师的聘任、学生的权利与义务、高等教育的投入保障等作了系统规定。

《学位法》取代1980年《学位条例》，系统构建学位授予的条件、程序、质量保障与救济机制[7]⁶。区分学术学位与专业学位，扩大学位授予单位自主权，完善学位争议处理程序。该法的出台弥合了此前《高等教育法》与《学位条例》在学位授予标准、程序规定上的不一致，是高等教育法律体系完善的重要标志[8]。在法律之下，国务院制定的行政法规和教育部制定的部门规章构成了操作性规范。这些规章在学分制管理、学生违纪处分程序、学术不端行为处理、信息公开、教代会运作等方面提供了具体规则，是高校日常管理最直接的法律依据。《高等教育法》第27条规定：“申请设立高等学校的，应当向审批机关提交章程。”教育部《高等学校章程制定暂行办法》进一步明确⁷，章程是高等学校的“基本准则”，校内各项规章制度均须以章程为依据[9]。

¹ 《中华人民共和国宪法》第十九条第二款：“国家举办各种学校，普及初等义务教育，发展中等教育、职业教育和高等教育，并且发展学前教育。” https://baike.sogou.com/m/v54003.htm?addressbar=hide&jump_from=1_21_00_01

² 《中华人民共和国宪法》第四十六条第一款：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”

https://baike.sogou.com/m/v54003.htm?addressbar=hide&jump_from=1_21_00_01

³ 《中华人民共和国学位法》第一条为了规范学位授予工作，保护学位申请人的合法权益，保障学位质量，培养担当民族复兴大任的时代新人，建设教育强国、科技强国、人才强国，服务全面建设社会主义现代化国家，根据宪法，制定本法。 <https://page.quark.cn/baike?id=603f68750f7f46e9880ad151b65c2880>

⁴ 《中华人民共和国教育法》 <https://page.quark.cn/baike?id=5f5d06eaf03147618fdce213f69e1db8>。

⁵ 《高等教育法》第一条：“为了发展高等教育事业，实施科教兴国战略，促进社会主义物质文明和精神文明建设，根据宪法和教育法，制定本法。” <https://page.quark.cn/baike?id=3b84fbf0b1be4dcd9cc825fbbabd83a7>

⁶ 《中华人民共和国学位法》 <https://page.quark.cn/baike?id=603f68750f7f46e9880ad151b65c2880>。

⁷ 《高等学校章程制定暂行办法》第三条 章程是高等学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。高等学校应当以章程为依据，制定内部管理制度及规范性文件、实施办学和管理活动、开展社会合作。 https://www.gov.cn/zhengce/2012-01/09/content_5713381.htm

3. 推进我国高等教育治理法治化的路径探析

3.1. 完善法治体系，筑牢治理法治根基

推进高等教育治理法治化，需以完善的法治体系为根基。应系统梳理并修订现行法律法规，填补治理规范空白，增强法律规范之间的协调性与可操作性，构建层次分明、内容完备的高等教育法律规范体系。这要求立法工作紧密贴合高校办学自主权、内部权力运行及多元主体责任关系等核心治理议题，确保治理活动于法有据。同时，加强法律规范之间的协调性，梳理不同法律法规、部门规章、地方性法规之间的冲突和衔接问题，建立健全法律规范的协调机制，确保不同层级、不同领域的法律规范相互衔接、形成合力。凡涉及师生权利义务的校内规章制度，包括学生处分规定、学术规范细则、教师聘任与考核办法、学位授予细则等，均须在发布前进行合法性审查与合理性审查，发布后 30 日内报送省级教育行政部门备案。省级教育行政部门设立“高校规章制度审查委员会”，由法学专家、教育管理专家、律师及师生代表组成，负责对备案文件进行审查，审查标准包括：是否与上位法相抵触、是否超越高校法定权限、是否违反法定程序、是否不合理地减损师生权利或增设义务。逾期不改正的，审查委员会可提请省级教育行政部门直接撤销该规范性文件。其次，推行高校内部规章制度年度合法性评估制度^[10]。由高校法律顾问室或法治工作办公室牵头，联合校内工会、学生会、研究生会，每学年结束前对当年度新制定和修订的规章制度进行全面评估，逐条对照上位法进行合法性审查，并梳理师生投诉、诉讼中反映出的制度缺陷，报校长办公会审议后向全校公布。评估发现的问题须在下学期开学前完成修订，未按时整改的，追究相关职能部门负责人的责任。通过“事前审查 + 事后监督”的双重保障，切实解决校规与上位法冲突、制度衔接不足的困境。

3.2. 明晰权责边界，规范多元主体权力运行

明晰权责边界是规范多元主体权力运行的关键。应通过完善法律法规，明确高校、社会等各方在治理中的具体职责与权力范围，避免职能交叉与权力越位。需建立健全权力监督与问责机制，确保各主体依法依规行使权力，形成协同高效的治理格局。厘清高校内部行政权力与学术权力的边界，强化学术委员会的作用，明确学术委员会在学术决策、学术评价、学术规范、学术纠纷处理等方面的职责权限，保障学术自由，实现学术权力与行政权力的良性互动。同时，建立健全多元主体协同治理机制，明确各主体之间的沟通协调、分工协作和责任追究机制，确保各主体协同发力、良性互动。有关部门保留和行使的权力应限定为：核定招生总规模并监督招生公平、对国家控制布点专业进行审批、核定高校编制总额、拨付生均经费并进行审计监督、核准大学章程等；而分专业招生计划、自主招生办法、专业设置与调整、自主招聘与评聘、自主预算与支出、学术评价与学位授予等事项，则应由高校自主决定。将各方主体的权利与义务、权力与监督进行“定分止争”。

3.3. 强化法治素养，培育高等教育法治文化

法治素养的培育是高等教育治理法治化的深层支撑，需要构建系统化的法治教育体系。应将法治教育全面融入课程教学与校园管理，通过案例研讨与实践参与，使师生在真实情境中理解并运用法治原则。在校园管理方面，将法治理念融入校园管理的各个环节，规范高校的决策程序、管理流程和服务行为，保障师生的合法权益，营造公平公正、依法办事的校园环境。通过案例研讨、法治讲座、法治宣传周等多种形式，开展常态化的法治宣传教育活动，向师生普及教育法治知识、学术规范和维权途径，增强师生的法治意识和规则意识。营造尊法学法用法的校园文化氛围，鼓励批判性思维与规则意识，使法治精神内化为共同价值遵循，为治理实践提供稳固的文化根基。

3.4. 健全监督问责, 强化学术法治保障

健全监督问责机制是强化学术法治保障的关键[11]。需构建多元协同的监督体系,明确高校与社会各自的监督责任与界限。建立健全常态化的监管机制,加强对高校办学行为、法治实施情况的监督检查,加大对违法违规行为的查处力度,确保高校依法办学、规范管理。同时,拓宽社会监督和舆论监督渠道,健全社会监督机制,鼓励社会力量、新闻媒体参与高等教育治理监督,及时曝光违法违规行为,形成有效的社会震慑。此外,完善学术不端行为的调查与处理程序,明确学术不端行为的界定标准、查处程序和责任追究机制[12],确保问责过程公开、公正、透明,形成有效威慑。强化对学术评价、资源分配等核心环节的法治监督,保障学术活动的规范性与公正性,从而为高等教育治理的法治化提供坚实的制度支撑。

4. 结论与展望

通过分析发现,高等教育治理法治化面临多重现实困境,主要体现在制度体系尚不健全、治理主体权责有待明晰、以及法治文化与执行效能相对薄弱等方面。这些结构性障碍制约了治理现代化的深入发展。未来推进路径需着眼于系统性优化,通过完善法规框架、强化多元协同并培育法治信仰,从而构建更具适应性、规范性与活力的治理新格局。未来研究可深化高等教育治理法治化的理论内涵,探索其与高校内部治理能力现代化的内在关联。研究应关注数字技术赋能治理的实践机制,并考察多元主体协同共治的法治保障模式。同时,需结合中国语境,比较分析不同治理范式的效能,为构建中国特色高等教育法治体系提供学理支撑。

参考文献

- [1] 邓志林. 关于我国学校体育法治化管理的研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2008.
- [2] 周娟. 我国高等教育治理法治化研究[D]: [博士学位论文]. 南昌: 南昌大学, 2017.
- [3] 赵鑫. 基于全面风险管理的高校内部控制研究[J]. 时代金融, 2019(29): 141-142.
- [4] 田虎伟. 浅议《高等教育法》的价值重构[J]. 现代教育科学, 2006(7): 38-41.
- [5] 吴晓春, 崔延强. 信任视野下我国政府与大学关系研究[J]. 高等教育研究, 2017, 38(1): 47.
- [6] 王春平, 李丽峰. 略论依法自主办学与高等学校新型管理机制构建[J]. 沈阳农业大学学报(社会科学版), 2000(1): 63-65+79.
- [7] 湛中乐. 我国学位立法的回顾与展望——兼评《学位法草案(征求意见稿)》[J]. 新文科教育研究, 2023(2): 77-89+142-143.
- [8] 席酉民, 张晓军. 数智化时代高等教育的未来: 基于“社会-人才-教育”的分析[J/OL]. 中国教育政策评论, 2026: 1-16. <https://link.cnki.net/urlid/CN.20260521.1555.006>, 2026-05-27.
- [9] 张治国. 高校章程建设的问题、归因与对策[J]. 扬州大学学报(高教研究版), 2020, 24(1): 21-26.
- [10] 王金明. 新时代全面加强高校法治工作的路径研究——以潍坊工程职业学院为例[J]. 潍坊工程职业学院学报, 2024, 37(3): 80-86.
- [11] 黄宇璇. 高校依法治校中的法律制度建设与应用研究[J]. 法制博览, 2025(6): 127-129.
- [12] 窦靖伟. 论学术不端行为的法律规制[J]. 河南财经政法大学学报, 2012, 27(3): 182-186.