

《高等教育法》视域下地方高校办学自主权落实困境与法治保障

淡 乐

宁波大学教师教育学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2026年6月4日; 录用日期: 2026年6月18日; 发布日期: 2026年7月22日

摘 要

《高等教育法》确立了地方高校的法人地位与办学自主权, 为地方高校自主发展提供了根本法治遵循。地方高校作为高等教育体系的中坚力量, 其办学自主权的有效落实, 是激发院校办学活力、服务区域发展、推动高等教育内涵式发展的关键。本文立足法治视角, 以《高等教育法》为核心依据, 梳理地方高校办学自主权落实的现实支撑, 剖析当前行政管控固化、校内治理滞后、法治保障不足三大核心困境, 结合高等教育“放管服”改革实践, 提出完善法治体系、厘清政校权责、优化校内治理的三大法治保障路径, 为推动地方高校办学自主权落地见效、完善高等教育治理体系、提升治理能力提供理论参考与实践指引。

关键词

高等教育法, 地方高校, 办学自主权, 法治保障, 放管服改革

Predicaments in the Implementation of School-Running Autonomy of Local Universities and Legal Safeguards from the Perspective of the *Higher Education Law*

Le Dan

College of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: June 4, 2026; accepted: June 18, 2026; published: July 22, 2026

Abstract

The *Higher Education Law* establishes the legal person status and school-running autonomy of local

universities, which serves as the fundamental legal guarantee for their independent development. As a backbone of the higher education system, local universities can boost institutional vitality, serve regional growth and advance connotative development only when school-running autonomy is fully implemented. From the perspective of the rule of law and based on this law, this paper sorts out the practical support for the exercise of autonomy, and analyzes three major problems: rigid administrative control, backward internal governance and insufficient legal protection. Combined with the “streamlining administration, delegating power, improving regulation and optimizing services” reform in higher education, it puts forward three solutions: improving the legal system, clarifying powers and responsibilities between government and universities, and optimizing internal governance. This research provides theoretical reference and practical guidance for implementing school-running autonomy and improving the governance system and capacity of higher education.

Keywords

Higher Education Law, Local Universities, School-Running Autonomy, Legal Safeguards, Reform of Streamlining Administration, Delegating Power, Improving Regulation and Optimizing Services

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. 引言

我国高等教育已迈入普及化深化发展新阶段，经济社会发展已全面转向高质量发展范式，高等教育分类发展与依法治教办学成为新时代高等教育改革发展的核心战略导向。《中华人民共和国高等教育法》(后文简称《高等教育法》)以立法形式明确确立高校法人主体地位，系统界定高校办学自主权的核心范畴与行使边界，第 11 条开宗明义：“高等学校应当面向社会，依法自主办学，实行民主管理。”《高等教育法》作为专门法，为高校自主办学提供了根本法治遵循，是我国高等教育法治化进程中的标志性制度成果，这确立了高校自主办学的基本原则[1]。随着高等教育领域“放管服”改革持续向纵深演进，各级政府逐步下放招生管理、专业设置、经费使用等核心管理权限，为地方高校自主发展拓展了政策空间、赋予了发展动能。但在实践落地过程中，行政管控思维仍未根本破除，政校权责边界界定模糊，致使《高等教育法》赋予的法定办学权限多停留在条文层面，难以有效转化为高校内涵发展的内生动能。高校办学自主权的规范行使与有效落实，离不开法治思维的引领与法律制度的刚性保障。国家在尊重高校自主管理内部事务的同时，要求高校依据章程确保内部治理结构的合理化[2]。近年来，国内关于大学治理、教育问责制与高校“放管服”改革的研究不断增多，主要围绕权力下放、内部治理优化和责任机制建构等议题展开，为本文提供了重要理论参照。但总体来看，现有研究更多从宏观政策或一般性治理层面讨论高校自主办学，针对地方高校这一特定群体的差异化分析，以及《高等教育法》框架下政校关系的制度互动研究仍显不足。基于此，本文以《高等教育法》为根本遵循，系统梳理地方高校办学自主权落实的现实图景，深度剖析实践推进中的阻滞因素，并将既有成果作为重要对话对象，从法理结构、权责关系与类型差异三个层面展开讨论，力求在地方高校分类识别、困境成因阐释与法治保障路径建构方面形成一定的理论补充。

2. 地方高校办学自主权落实的现实基础

地方高校落实办学自主权，是新时代我国高等教育改革纵深推进、赋能区域社会高质量发展的必然

选择。这项改革并非单一维度的政策调整，而是依托国家系列教育治理体系改革顶层设计、地方高校内涵式转型发展内在需求、区域特色产业迭代升级人才供给诉求等多重现实条件交织作用形成的综合实践产物，政策支撑、办学需求、产业需求三方同向发力，使其具备扎实深厚的实践基础与现实可行性。下放办学管理权限能够打破行政束缚，让院校依据本地资源、行业需求自主调整专业布局、创新人才培养模式，进一步打通教育服务地方发展的通道。

（一）政策支撑：教育行政改革深化，优化制度发展环境

近些年，我国高等教育管理体制深化改革持续深化，政府对高校的管理模式逐步从集中管控向简政放权转变，成为教育治理改革的重要方向。教育主管部门相继出台多项放权赋能政策，完善高校内部治理结构，理顺行政权力与学术权力的关系，加大高校内部的放管服改革，如科研经费管理改革、财务制度改革、人事制度改革等内容[3]。这些改革举措有效打破了传统教育管理模式的体制局限，构建出更为灵活、规范的办学管理环境，既为地方高校自主开展办学工作提供了扎实的政策保障，也为相关教育法律制度落地、转化为实际办学成效夯实了制度基础。同步更新监管思路与管理手段，守住办学底线的同时，充分释放高校自主发展的空间与活力。助力高校深耕办学特色，不断增强人才培养与社会服务的综合实力。

（二）内生动力：院校转型诉求迫切，助推特色提质发展

现阶段，国内多数地方本科院校已全面开启应用型转型建设，逐步摒弃传统综合性、研究型办学思路，聚焦区域应用型人才培养、产业技术服务与地方社会发展开展办学建设。在办学实践中，院校办学定位精准校准、人才培养体系迭代更新、特色优势学科集群建设、校企深度协同育人机制搭建、应用型师资队伍培育等核心转型工作，均具备极强的地域性与差异化特征，无法套用统一标准推进，亟需充足的自主调整、自主决策与自主改革空间。传统的管理范式，办学实践地方根植性不强，难以适配各院校个性化、特色化的转型发展路径，极大制约了应用型转型的推进效率与建设质量[4]。这也让落实高校办学自主权变得更为迫切，唯有松绑赋能，才能推动院校立足地域优势打造专属办学特色。

（三）外部诉求：区域产业迭代升级，适配地方发展需求

在区域经济不断转型升级的背景下，各类新兴产业持续发展，地方市场对人才的需求结构也发生了明显变化，更加需要适配地方发展的实用型、复合型本土人才。作为区域人才培养、技术服务与智力支撑的核心阵地，地方高校必须贴合产业发展动态调整办学布局和人才培养模式。办学自主权的有效落实，能够让高校摆脱僵化的管理束缚，根据区域产业发展态势及时调整专业设置、优化培养方案、对接行业前沿需求，实现人才培养与地方岗位需求的精准匹配，切实发挥地方高校服务区域经济社会高质量发展的核心作用。产教融合视域下，地方高校唯有依托办学自主权灵活调整育人体系，才能精准对接区域产业迭代需求，有效破解人才供给与产业需求脱节的现实问题。以此深化校企协同联动，打通育人、研发与产业应用的衔接通道，夯实校地共生发展的坚实基础。

3. 《高等教育法》视域下地方高校办学自主权的落实困境

对照《高等教育法》划定的七项法定办学自主权，结合地方高校办学实践来看，目前权力落地过程中内部短板、法治缺位、监管失衡三类困境尤为突出，直接导致法定办学权限难以落到实处，高校办学活力受到明显压制。从制度运行机制看，这一问题区别于简单的授权，是典型的委托-代理链条和网络治理结构相互交织的结果：地方政府和教育主管部门在授权、监管与问责之间承担双重角色，高校则处于政策执行与自主运作的交汇点上，任何一环的权责失衡都可能放大执行偏差。与此同时，地方高校按行政层级可区分为省属、市属高校，按办学定位又可分为研究应用并重型、应用型本科高校等类型。不同类型高校在资源禀赋、治理基础和转型任务上的差异，使其落实办学自主权所面临的障碍和需求并不一致，因此有必要在分类识别的基础上展开具体分析。

(一) 校内治理体系滞后, 高校承接运用权力能力不足

相较于上级政府放权速度, 多数地方高校内部治理体系建设相对滞后, 普遍出现“有权不会用、有权不敢用”的现实问题。一方面, 校内行政权力占据主导地位, 学术委员会、教代会等学术治理机构职能虚化, 在学科建设、教学改革、学术评价等专业性事务中话语权较弱, 违背办学自主权服务学术发展的核心初衷; 另一方面, 部分地方高校管理制度不完善, 缺少契合本校实际、贴合法律要求的校内决策制度、议事规则与风险防控制度, 在行使招生自主、经费自主、对外合作自主等权限时, 存在决策流程不规范、管理运行不透明等问题。校内权力边界界定模糊、监督制衡机制缺位, 让权力行使缺乏明确指引。师生参与监督的渠道不畅, 也使得自主办学的各项权限难以规范、有序地落地运行。对于省属高校而言, 问题更多表现为内部层级多、决策链条长, 导致权力承接和执行效率偏低; 对于市属高校和应用型高校而言, 则更容易受到资源约束与制度供给不足的影响, 进而加剧治理能力短板。诸多治理短板相互交织, 不断消解简政放权带来的改革实效。

(二) 高等教育法治体系不完善, 权力行使缺乏细化依据

当前我国高等教育法治建设仍存在顶层原则性条款居多、配套细化规则不足的问题。《高等教育法》仅对办学自主权作出框架性、原则性规定, 并未清晰界定各级行政机关干预高校办学的禁止性条款, 也未明确自主权行使的具体流程、范围边界与违规处置方式。针对地方高校办学特点的地方性高等教育法规、实施细则数量偏少, 省级层面缺少适配区域高校发展的放权细则与权责划分文件, 导致政校之间权力边界模糊。政策文件时常替代法律条文成为办学管理主要依据, 法治化约束力度不足, 一旦出现办学权限纠纷、政校权责争议, 缺少明确的法律裁决依据。这使得各地行政裁量标准不一, 管控尺度难以把握, 既容易出现越位干预现象, 也滋生权力运行失范隐患, 持续制约法治化办学秩序的构建, 也让高校合法的办学自主权难以得到稳定、长效的法治保障。

(三) 监管与权利救济机制缺位, 权责运行缺乏双向保障

作为一场政府公权力的自我革命, 我国高等教育领域“放管服”改革的推进, 整体上延续了行政性分权的思路。在行政国家的语境下, 我国高校自主权的扩大与落实, 呈现出政策限定性、缺乏可预期性、有选择性、弱法治化等多重特征。当前, 我国高校自主权与政府监管权的行使, 都未能完全纳入法治的框架内予以检视, 而这严重制约了高校依法自主办学法律制度的实施和运行。在实践中, 政府监管职责履行不充分与过度干预高校自主权的问题并存, 而高校自主权保障不足和违法行使的情形亦普遍存在。借由外部法治约束与内部自我约束的统一, 破解政府“放不下”与高校“接不住”的两难困境, 促进政府依法有效监管能力与高校依法有效治理能力的双向提升^[5]。逐步厘清府校权力边界, 构建权责对等、运转有序的治理格局, 为高等教育高质量发展筑牢法治根基。与此同时, 不同类型地方高校在监管需求上亦存在差异。省属高校更需要明确省级层面的授权边界和监督责任, 市属高校更需要财政、编制与事务性权限的同步下沉, 应用型高校则更需要专业调整、校企合作和人才引进方面获得更加灵活的制度空间。

4. 地方高校办学自主权落实的法治保障路径

立足《高等教育法》立法宗旨, 直面办学自主权落地的现实困境, 从权责划分、校内治理、制度保障三大维度构建法治化保障体系, 推动高校法定办学权限落到实处。清晰划定政校权责边界, 完善内部治理规则, 健全监管与权益救济机制, 为高校自主办学行稳致远筑牢坚实法治根基。鉴于地方高校类型差异明显, 相关保障路径也应坚持分类施策: 对省属高校, 重点理顺省级教育主管部门与学校之间的授权边界; 对市属高校, 强化资源、编制与政策支持的同时下沉; 对应用型高校, 则适度扩大专业设置、产教合作和人才引进等方面的自主空间。

（一）厘清政校权责边界，持续深化高等教育放管服改革

各级地方政府严格恪守《高等教育法》权责划分要求，彻底转变行政管理职能，落实宏观管理、微观放权的治理原则。聚焦区域高等教育整体规划和公共教育服务供给等宏观职能，做好政策引导与兜底保障工作。全面落实高等教育放管服改革相关政策文件，推行政校权责清单公示制度，以清单形式明确政府管理权限与高校自主办学权限，做到法无授权不可为、法定职责必须为，从体制层面破除行政管控惯性。同时，在尊重高校办学自主权、保障公民受教育权等多重目的下，高校行政应在自治和规制中寻求平衡，通过行政复议施以监督[6]。行政复议需进一步畅通渠道、规范流程，切实发挥监督纠错与权益救济作用。对不同类型高校而言，权责清单也应体现差异化安排：省属高校侧重清晰界定省级教育行政部门与学校之间的边界，市属高校侧重增强地方教育治理弹性，应用型高校则应在专业设置和合作办学方面获得更具针对性的授权。构建多元协同监督体系，结合权责清单动态调整机制，做到放权不放任。各教育主体以法治为准绳平衡自治与规制，持续推动区域高等教育治理规范化、高效化发展。

（二）优化校内法人治理结构，提升高校依法用权综合能力

地方高校主动补齐内部治理短板，夯实承接办学自主权的内生基础。其一，强化学术权力地位，做实做强学术委员会，将学科建设规划、教学方案制定、学术成果评定等专业性事务交由学术机构主导，平衡校内行政权力与学术权力的关系；其二，完善校内民主管理机制，畅通教职工、学生参与学校办学管理的渠道，健全重大办学事项集体议事决策制度，保障办学决策科学透明；其三，强化全校师生法治教育培训，常态化开展《高等教育法》《中华人民共和国教育法》等法律法规学习，提升管理层依法治校决策能力与教职工依法从教履职能力；其四，推动管理重心下移，适度向二级学院下放办学管理权限，激活基层教学单位办学活力，层层落实自主办学职能。对于应用型高校而言，还应进一步增强学院和专业群层面的自主配置能力，使治理重心更贴近人才培养与产业需求。各项举措协同发力，不断优化校内运行体系，持续提升高校治理效能与综合办学实力。

（三）完善多元监管与法治救济机制，实现放权与约束协同统一

构建多元协同的法治化监管体系，同时搭建畅通高效的权益救济渠道，实现放而不乱、管而不死。在监管层面，整合政府教育督导、第三方教育评估机构、行业企业、社会公众多方监督力量，建立以办学质量、人才培养成效、社会服务能力为核心的综合评价监管体系，弱化行政指令式管控，强化法治化质量监管；在救济层面，打通高校办学权益行政救济渠道，将政校办学权限争议纳入行政复议、行政诉讼受理范围，为高校维护法定办学自主权提供法律支撑[7]。同时健全校内师生申诉仲裁机制，规范处分处理、权益纠纷调解流程，保障师生合法权益，构建起外部监管约束、内部权益保障的完整制度闭环。在评价方式上，也应避免以单一指标衡量不同类型地方高校的治理成效，而应根据省属、市属与应用型高校的现实差异，分别设置更具针对性的监管标准和救济通道。持续细化执行细则，强化制度落地成效，依托常态化运行机制，全方位推动高等教育事业稳健发展。

办学自主权是《高等教育法》赋予地方高校最核心、最基础的法定办学权限，更是地方高校突破发展瓶颈、彰显办学特色、服务区域发展的核心动力。当前地方高校办学自主权落实过程中出现的行政干预过多、内部治理薄弱、法治细则缺失、救济渠道不畅等各类问题，本质上都是高等教育法治化建设推进不均衡、政校治理关系不协调所引发的现实矛盾。迈入高等教育高质量发展新阶段，落实地方高校办学自主权必须牢牢坚守法治底线，始终以《高等教育法》为根本遵循，通过完善顶层法律制度、理顺政府与高校治理关系、优化校内法人治理模式、健全监管与救济配套机制，全方位打通法定权力落地堵点。总体而言，地方高校办学自主权的落实并非单纯的权限下放问题，而是法治规范、权责配置与治理能力协同推进的系统工程。唯有在《高等教育法》框架下持续完善法律制度、优化政校关系、强化校内治理并实施分类施策，才能真正把制度优势转化为地方高校高质量发展的现实效能。

参考文献

- [1] 孙霄兵. 《高等教育法》实施与高校办学自主权落实[J]. 中国高教研究, 2019(2): 11-16.
- [2] 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): 94-109.
- [3] 张意忠, 肖武平. 政府简政放权后地方高校承接权力面临的困境与出路[J]. 中国人民大学教育学报, 2023(5): 107-123.
- [4] 陈光亭, 周良奎. 地方一流应用型大学建设路径研究[J]. 高等工程教育研究, 2020(4): 124-130.
- [5] 姚荣. 高校自主办学与行政监管的双重约束[J]. 清华大学教育研究, 2023, 44(4): 64-72, 79.
- [6] 王青斌. 行政复议引入高校行政纠纷的理论逻辑与实践进路[J]. 华东政法大学学报, 2026, 29(2): 103-118.
- [7] 高等学校章程制定暂行办法[EB/OL].
http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk/zhengce/guizhang/202112/P020211208559933423954.pdf, 2026-06-23.