

# 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

黄 硕

(广东省社会科学院 法律与治理现代化研究中心, 广东广州 510635)

**摘要** :作为法国《教育法典》高等教育部分的修正案,《2013年高等教育与研究法》以法律的形式确认和保障了深化大学自治运动的相关改革举措,包括:以定期授权大学颁发文凭的制度取代了此前的文凭颁发委托制度,完善了大学的内部治理结构,赋予了“大学与教育科研机构共同体”以公务法人的地位。根据修改后的《教育法典》,国家用制度落实大学的办学自主权,大学的学术委员会的决议拘束力、组织规范化和议事民主性程度大为加强,行政委员会作为大学发展战略的决定机构的定位更明确,“大学与教育科研机构共同体”把大学治理结构延伸到共同体法人的组织机制中。上述经验对我国加快高等教育治理体系和治理能力现代化建设具有启示意义。

**关键词** :法国《教育法典》;大学治理结构;学术委员会;大学与教育科研机构共同体;高校自主权

DOI:10.13397/j.cnki.fef.2019.03.005

## The Recent Development of French Higher Education Legislation and Its Enlightenment to the Governance of Chinese Universities

HUANG Shuo

(Research Center of Law and Governance Modernization, Guangdong Academy of Social Sciences, Guangzhou 510635, Guangdong, China)

**Abstract:** As an amendment to the higher education section of *French Educational Code, Higher Education and Research Act 2013* confirmed and guaranteed the relevant reform measures to deepen the movement of university autonomy. According to the revised *Educational Code*, the State implements the autonomy of running a university by the system; the academic committees of universities can greatly strengthen the binding force of their resolution and enhance the degree of organizational standardization and deliberative democracy; the orientation of the executive committees of universities, as the departments that decide university development strategies, is much clearer; the "community of universities and institutions" extends the governance structure of universities to the community's organizational mechanism. The French experience may provide references for China's endeavor to modernize the system and capacity of governance in higher education.

**Key words:** *French Educational Code*; Governance Structure of Universities; Academic Committee; Community of Universities and Institutions; Right of Higher Education Institutions to Run Schools Independently

法国《教育法典》<sup>①</sup>是体现出法国教育治理法治化、规范化、教育立法法典化的重要法律文本。近年来,法国以单个规范性法律文件的形式,几次对《教育法典》里高等教育部分的条文进行局部修改,其中最为重要的修改是《2013年7月22日关于高等教育与研究的第2013-660号法律》<sup>②</sup>(LOI n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche,以下简称《2013年高等教育与研究法》)<sup>[15-16]</sup>。由于2013年的修改涉及大学自治权和大学治理机构等重要问题,使得《2013年高等教育与研究法》成为法国高等教育立法新近发展的代表。

基于此,研究围绕大学内部治理结构及其延伸——“大学与教育科研机构共同体”的组织结构这一问题,论述法国《2013年高等教育与研究法》的立法经验及其对我国高校治理的启示。

### 一、《2013年高等教育与研究法》的性质和制定背景

(一)《2013年高等教育与研究法》是《教育法典》的修正案

我国有学者认为,法国教育发展的历史是通过一部部教育法来体现的,法国教育发展史可以说是一部教育立法史<sup>[1]</sup>。法国《教育法典》的修改,主要是通过制定一个个规范性法律文件来实现的。《2013年高等教育与研究法》分8篇,共129条,该法不是自成体系的单行法,而是对法国《教育法典》《研究法典》以及和高等教育与研究相关的一些法律规范的修正案。

关于高等教育的法律问题,《2013年高等教育与研究法》修改和增补了涉及高等教育公务的任务、高等教育的职业培训、大学的职业实习、高等教育机构、大学职员等方面的条文,以法律的形式确认和保障了高等教育领域相关的改革举措。

(二)《2013年高等教育与研究法》与法国大学自治运动的深化

法国大学自治运动始于1968年。随着国际竞争激烈化和高等教育入学大众化等潮流,大学自治运动在法国不断深化。《教育法典》制定以后,《2007年大学自由与责任法》<sup>③</sup>与《2013年高等教育与研究法》是将大学自治运动的改革措施予以法制化的两部立法。《2007年大学自由与责任法》规定了大学“扩大化的责任与权限”(Responsabilités et compétences élargies,简称RCE),然而这一改革并非一帆风顺。

在《2013年高等教育与研究法》获得法国参众两院通过的4个月前,法国参议院发布了对《2007年大

学自由与责任法》生效5年来实施情况的监督报告。该报告在结论部分指出,在《2007年大学自由与责任法》实施的5年当中,存在的不足包括:在RCE过渡期间,对转移给大学的费用和资产缺乏真实的评估,这种评估缺陷导致了一些大学出现不能克服的困难;在国家与大学的关系方面,《2007年大学自由与责任法》实施状况表明,明确国家和作为自治机构的大学之间的关系是必要的,在大学穷尽其合理条件(即使不是最佳条件)时仍无力承担其新增责任的情况下,则国家具有一部分明显的责任;而在各个大学的内部管理方面,大学如何履行其新增责任及支配相应的资产,这客观上要求大学提高管理水平,不能过度依赖国家财政<sup>[3][121-122]</sup>。通过上述论断,笔者认为,《2007年大学自由与责任法》的实施过程中提出了在大学自治权限扩大后如何处理国家与大学的关系,大学如何完善其管理机制,以及大学如何制定战略融入地区、国家甚至欧洲的发展等问题。这些有待后来的教育立法所解决的问题,构成了《2013年高等教育与研究法》关于大学治理结构相关条文的背景。而法国学者对《教育法典》修改历史的评论也表明,重新审视大学治理机构,重新定义合作与组合体的结构,正是2013年《教育法典》修改的两项重要内容<sup>[115]</sup>。

(三)关于高等教育公务目的之新增规定,为大学治理机制的完善指明价值取向

《2013年高等教育与研究法》第一篇第一章在《教育法典》已规定的高等教育的目的基础上,增补了若干项规定,使高等教育作为一项公共服务,包含了更丰富的价值。本次修法所强调的高等教育的目的和价值,可以概括为4方面:平等、包容、多样性、社会团结、文化传播、理论与社会互动。其中,加强社会团结和促进理论与社会互动这两项目的之提出,顺应了法国当下大学自治运动发展的趋势,是对法国大学过度重视优秀的科学研究、轻视社会需求和社会职业环境融入这一传统的反思。上述目的之实现,需要《2013年高等教育与研究法》新规定的大学治理机制,尤其是大学与教育科研机构间合作的组织机制予以具体落实。

### 二、改革学位文凭制度,推动大学自治权扩大

中央集权下的大学自治制度以及体系繁杂、学科界限划分过细的学位文凭制度,可谓法国高等教育的特色制度<sup>[4]</sup>。21世纪以来,法国学位文凭的授予程序遭到强烈批判,被认为过于复杂,且不利于学生毕业后的就业。

在2013年改革前,法国学位文凭的授予采用政府委托(habilitation)的程序。根据这一程序,研究与高等教育评估局(L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur)对每一个专业的培养结果(formation)先作出评估意见,高等教育与职业融入总局(La Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle)在考虑上述评估意见的同时,根据总局自身的指南加入其分析意见,并综合上述两个局的分析意见,交国家高等教育与研究委员会(Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche)作咨询,参照咨询意见,高等教育与职业融入总局再将其决定通知各大学,该决定中确定了文凭名单,由各大学受委托在合同期限内向学生颁发文凭<sup>[1]849</sup>。在这一程序中,大学的法律地位仅仅是受委托人,不具有根据自己的意思表示作出决定的权力。

而《2013年高等教育与研究法》第37条修订了《教育法典》第L613-1条,修改后高等教育文凭颁发的性质由政府“委托”(habilitation)改为政府“授权”(accréditation)<sup>[1]849 [5]</sup>。修改后的《教育法典》第L613-1条:

——重申国家具有大学学位和称号的垄断授予权。

——由大学颁发的国家文凭,是授予大学学位或称号两者之一的文凭,学位和称号的目录,经咨询国家高等教育与研究委员会后,以命令(décret)确定。除了第L613-3条和第L613-4条的保留情形外,国家文凭仅可鉴于大学所认可的知识和水平的考核结果而被授予。主管高等教育的部长在咨询国家高等教育与研究委员会后,授权教育机构产生上述效果。

——颁发文凭的大学的授权内容和模式,由主管高等教育的部长在咨询国家高等教育与研究委员会的意见后,通过规定(arrêté 相当于部门规章)予以确定。这一授权在内容和模式上,应考虑到的因素包括:教育机构内部教育与研究之间的联系,教学质量,专业的地方分布,学生就业时职业融入(insertion professionnelle)的目标,以及教学团队与各专业相关的职业代表人(les représentants des professions)之间的联系等。

——一所大学应当在跟国家签订的多年合同的期限内获得授权<sup>[6]</sup>。

作为文凭颁发“委托”改“授权”的配套机制,2014年法国高等教育部制定的《2014年1月22日规定》中规定,大学应当建立一个卷宗,用于显示本机构在实施专业培养上的供给能力,包括呈现本大学的专业培养战略及其相联系的政策方针,这些政策方针包括科学、博士学位、人力资源、学生生活、国际关系、数字

化、终生教育等方面。在大学所呈报的卷宗的基础上,主管高等教育的部长在咨询国家高等教育与研究委员会后,作出一个授权的规定。

法国2013年通过立法确认的这种简政放权式的改革,合乎2007年以来扩大大学权限与责任的发展趋势——大学的自治权尤其是教学自治(l'autonomie pédagogique)权限扩大,国家在其与大学的关系上,由一个事前审批者的角色一定程度上转变为事后评估者的角色。尽管这一改革并未改变法国高等教育行政管理体制的中央集权特色<sup>[6]</sup>,但国家通过与大学签订多年合同的方式实施目标管理,可谓是一种别具特色的分权措施,是行政合同逐渐广泛运用于高等教育公务的又一体现,大学不再是行政的客体,而是“行政的共同形成者”<sup>[7]</sup>。在过去的政府委托程序中,政府主要考察大学的专业培养内容,而在政府授权程序中,政府是否授权须考虑大学的教育质量、内在环境、外在环境等因素<sup>[1]850</sup>,即大学是否有独立作出授予学位的行政决定的能力和责任承担能力。因此,这必然相应地要求大学完善其治理结构,以适应国家对其扩大化的权力下放。

曾有学者认为,21世纪以来法国大学治理模式存在两种力量抗衡:大学行政权力集中化模式与教授治校的学院治理模式,前者重效率,后者重民主<sup>[8]</sup>。而关于法国2013年新近一轮大学自治权扩大化改革对大学治理结构的影响,笔者的判断是,它同时具有促进治理民主和治理效率的作用,这两种具有张力的作用之所以可以并行不悖,原因在于大学管理事务的多样化和大学发展战略的多维化。正如下文将展开论述的,2013年《教育法典》的修改赋予了各大学的学术委员会更强的权力,学术委员会的组织规范化和议事民主性程度都大为加强,而这并不影响在学术事务以外的其他事务管理(例如财务管理、学生实习和就业、高校与企业合作等)中,行政委员会的权力有所增强。

### 三、完善大学内部治理结构

《2013年高等教育与研究法》分别修订了关于学术委员会、行政委员会、大学校长的组织规范。其中,关于大学内部治理结构,2013年《教育法典》的修改最重要之处是明确了学术委员会(le conseil académique)在大学治理结构中的法律地位,并要求各大学建立符合法定形式的学术委员会。

#### (一)立法确认和推动学术委员会的改革

在2013年修法前,大学内设科学委员会(le con-

seil scientifique) 和学习与大学生生活委员会 (le conseil des études et de la vie universitaire), 这两个委员会只能对大学治理发表意见, 修法后, 由学术委员会取代和统一科学委员会、学习与大学生生活委员会两者的职权, 而且有权通过具有拘束力的决议。

随着学术委员会的地位增强, 修改后的《教育法典》第 L712-1 条规定的大学治理结构是: “大学校长通过其决定, 行政委员会通过其决议, 学术委员会通过其决议和意见, 共同保障大学的行政管理。”有学者认为, 以前法国大学内部治理的问题是, 大学一级的权力逐步增加, 基层教师的权力越来越小, 表现为一种“宏观上的教育民主化, 微观上的教育集权化”的格局<sup>[9]</sup>。而 2013 年以后, 鉴于学术委员会的成员主要是教学科研人员, 这一改革显然在规范层面有助于推动“教授治校”理念在管理机制上的落实。

在具体规定上, 《2013 年高等教育与研究法》在两方面要求各大学的学术委员会加强组织规范化建设:

#### 1. 规定学术委员会的构成规则

学术委员会内设研究委员会 (la commission de la recherche)、教学与大学生生活委员会 (la commission de la formation et de la vie universitaire)<sup>⑧</sup>, 前者基本上替代了原“科学委员会”, 后者基本上替代了原“学习与大学生生活委员会”, 即由学术委员会统一行使原本在大学治理结构中两个相互独立的委员会的职权。

学术委员会本身的构成规则, 可概括为以下几点: 学术委员会召集研究委员会成员及教学与大学生生活委员会成员; 在学术委员会内部设立纪律小组, 以及主管关于大学教学科研人员录用、职务分配和职业生涯等方面个人问题审核的小组; 大学章程应规定学术委员会主席、学生副主席的选任模式, 学术委员会主席可以是大学行政委员会的主席; 在教学与大学生生活委员会内部和研究委员会内部, 在大学中授课的相关重要学科(法学、经济学与管理学、文学与人文社会科学、科学与技术, 以及健康卫生学)在学术委员会中的代表权都可得到保障。

由于学术委员会内设纪律小组, 对教学科研人员、对公务使用者的纪律惩戒权的行使主体由行政委员会改为学术委员会。

#### 2. 增加规定学术委员会各个内设机构的职权

教学与大学生生活委员会在大学的组成单位(院系、实验室、研究中心等)的教育纲领方面接受咨询。教学与大学生生活委员会的职权包括通过以下规定或采取相关措施: 用于教育的财产专款的分配规则; 关

于考试的规则; 教育评估的规则; 以样本数较大的学生为对象, 研究他们如何成功的措施; 能够让学生的职业定位和知识的有效性得以实现的措施; 能够让大学生更容易地进入职业生涯的措施; 能够促进面向学生提供的文化、体育、社会或社团活动的措施; 能够改进生活与工作条件的措施; 针对推动和促进科学与社会之间交流活动的措施; 依法促进患有残疾或不可逆疾病的学生被容纳和取得成就的必要措施。

研究委员会的主要职权则是: 分配用于研究的财产专款; 制定实验室运行的规则, 在跟其他研究组织之间的协议问题上接受咨询; 为了能够让科学文化、技术文化和工业文化的传播活动在学生中得到扩展, 采取相关措施。

#### (二) 完善行政委员会的构成规则和职权规定

在行政委员会的构成规则上, 《2013 年高等教育与研究法》修改了行政委员会包含组成人员的总数目以及各类别组成人员的数目。《教育法典》第 L712-3 条规定, 各大学行政委员会包含 24~36 名委员(具体委员数目由大学章程在该数目范围内确定), 这些委员在人员构成上须包括来自 4 种不同界别的代表: 在职教学科研人员、校外知名人士、在读学生与高等教育公务利用人、在职工程人员、行政人员、技术人员、图书管理员等。2013 年的修法着重完善了关于教学科研人员代表和校外知名人士代表的规定。

关于行政委员会中的教学科研人员代表, 《2013 年高等教育与研究法》增加规定对教学科研人员代表的“候选人团体”组建的要求。修改后的《教育法典》第 L719-1 条规定, “候选人团体”须具有一定的学科代表广泛性。在传统中, 学科在大学中具有重要地位, 是高等教育资源分配的基础, 有学者将法国大学自治制度的特色概括为“国家—大学—学科的动态平衡”的格局<sup>[4]</sup>。而新近的改革仍然较大幅度地保留了这种传统, 在大学治理结构中, 要求行政委员会内部须有不同学科教学科研人员的代表, 保证大学在制定发展战略时各个重大学科均具有话语权。

关于校外知名人士代表, 2013 年修订后的《教育法典》非常细致地规定了作为行政委员会组成人员的“校外知名人士”的数量、任命方式和这些知名人士的内部构成方式, 要求知名人士分别来自地方政府、研究组织、企业领导、劳工机构、中学等不同利益团体的代表, 且要求知名人士中应包含数量相等的男女成员, 应包含至少一名该大学的校友。这一精细的制度, 既保障了行政委员会成员的利益代表广泛性, 又反映

出《2007年大学自由与责任法》实施以来,大学与职业界的合作日渐密切的趋势。

在行政委员会的职权规定上,就行政委员会关于大学机构的政策的决定权方面,《2013年高等教育与研究法》修改了两项职权、新增了三项职权<sup>⑦</sup>。经过这一调整,行政委员会作为大学发展战略的决定机构的定位更明确,其职权集中在:批准大学及其校长对外签订的合同,表决预算、贷款、资产分配等,批准大学内部规章,确定职位分配等。在校长与行政委员会的关系上,明确了校长对行政委员会负责,对行政委员会报告工作。在学术委员会与行政委员会的关系上,对于某些规定的事项,由学术委员会先提出建议,再由行政委员会审议决定。

#### 四、明确高等教育机构合作组织的法律地位

法国的大学作为一种行政主体,与其他行政主体(国家、地方公共团体)<sup>⑧⑩</sup>加强合作、建立各种合同关系,是在大学自治运动深化的背景下展开的。随着大学自治带来的大学战略空间扩大,不少大学加快向职业界开放的步伐,增强将自身融入到区域的社会职业环境意识和大学培养职业化(professionnalisation des formations universitaires)意识,并基于为学生的职业生涯考虑,在就业指导、职业融入、继续教育等方面,跟国家、地方公共团体、企业等开展战略合作。法国参议院2013年的报告指出,为了让大学促使自身成为一个在教学培训、研究和革新三者之间的典型交汇点,大学自治要获得成功的一个决定性条件是顺应时机扩大改革,“组成共同体来共同拟订教育机构的战略性项目,这样一个愿望已确实存在。”<sup>⑪⑫</sup>报告还指出,截至2013年,大学与教育机构等的各种协商机构已经设立,他们或者在大学章程所形成的框架内设立,或者在一切条例的规定之外另行设立,而相应的治理机制也产生了。

可以说,《2013年高等教育与研究法》的相关规定是对上述新出现的高等教育机构合作现象的回应和规制。该法第62条规定,在《教育法典》第三部分第七卷第一篇中增加一章“第八副章 机构的合作与组合体”,并增加了15款条文(第L718-2条至第L718-16条)。这新增的15款条文专门规定了高等教育在共享计划基础上的“区域协调”问题。所谓“区域协调”(co-ordination territoriale),是指在一个学区内部或跨学区的既定领土区域,在共享计划的基础上,由主管高等教育的部长主持,高等教育机构和研究机构之间以合

并、共同体或联合的方式,开展研究协作、技术转让。根据规定,区域协调有3种模式,即机构合并、大学与教育科研机构共同体、缔结协议的联合。无论采取哪种模式,在共享计划的基础上,主管高等教育的部长应和隶属于其监管并经过组合的高等教育机构之间签订一份多年合同。这份多年合同包括约束共同体全体成员的共同条款,亦包括参加共同体的每所大学(或教育科研机构)提出的专有条款,还包括促使大区、市镇等地方政府及促使各种研究组织参加到该领域协调的内容。

在上述3种模式中,“大学与教育科研机构共同体”(communauté d'universités et établissements)的模式在组织结构上最具有大学治理机制之延伸的典型意义。《2013年高等教育与研究法》关于它的组织结构有详细的规定。

《教育法典》第L718-7条明确规定,“大学与教育科研机构共同体是一个具有科学、文化和职业性质的公务法人。”因此,大学与教育科研机构共同体(下文简称“共同体法人”)原则上适用《教育法典》关于“具有科学、文化和职业性质的公务法人”的一般性规定,同时,根据特别法优于一般法的原则,优先适用第L718-8条至第L718-15条的特别规定。根据这些规定,共同体法人应设主席、副主席、行政委员会、学术委员会、成员委员会等内部机构。

共同体法人的权限,来自参加共同体的各个大学、教育科研机构的权限让渡。这种权限授予的基本规范性文件,即共同体法人的章程。根据《教育法典》第L718-8条,共同体法人的名称和章程,由决定参加该共同体的每个法人和组织通过。章程规定每个法人向共同体法人所转移的相关权限,以及第L718-9条所提及的、本节未规定的决策机构的权限。章程一旦获得通过,它由共同体法人的行政委员会在取得成员委员会2/3多数的赞成意见后,以决议修改,该修改由命令批准。

共同体法人的组织结构,其特别规定概括如下:

1.行政委员会。共同体法人“由一个行政委员会管理,该行政委员会决定共同体法人的政策、数字问题和数字资源,批准共同体法人的预算并监督预算的执行。该行政委员会由一个学术委员会和一个成员委员会予以协助。”共同体法人的行政委员会应包括作为成员单位的高等教育法人的代表与科研组织的代表,具有突出能力的知名人士,企业代表,地方公共团体(即地方政府)代表,教育科研人员、教师和科研人员

的代表,教学科研以外的其他职员的代表,共同体法人的使用者(例如学生)的代表等。这些代表根据各自性质,分别由委派或选举的方式产生。

2.学术委员会。共同体法人的学术委员会中,应有至少70%的代表属于教育科研人员、教师和科研人员的代表,教学科研以外的其他职员的代表,共同体法人的使用者的代表这3个种类,其中至少60%的代表属于教育科研人员、教师和科研人员的代表这一种类。学术委员会同样包括来自成员机构和组织的代表,外部知名人士的代表。学术委员会的组成由章程确定。共同体法人的学术委员会的职责是根据各成员单位所让渡的权利,执行各大学学术委员会的咨询职责。同时,就《教育法典》所规定的共享计划和合同,提供其咨询意见。

3.成员委员会。成员委员会由共同体法人每个成员各派一名代表组成。该委员会的职权包括参与、接受咨询和多年合同共同条款的批准。

综上所述,法国的高等教育机构合作组织,主要是大学自治运动深化的产物。大学自治需要完善的治理机构作为其机制保障,而法国的高等教育机构合作组织,尤其是“大学与教育科研机构共同体”,则把大学治理结构中关于学术委员会、行政委员会等组织规范运用到共同体法人当中,使共同体的治理机制成为大学内部治理结构的延伸。

## 五、对中国高校治理的启示

2015年以来,我国实施建设世界一流大学和一流学科的重大战略决策,加快高等教育治理体系和治理能力现代化,其中重要的改革任务包括加快中国特色现代大学制度建设,完善高校内部治理结构,构建社会支持和监督高校发展的参与机制<sup>⑨</sup>。总结法国高等教育立法的上述经验,笔者认为,在以下几方面对我国高校治理的制度建设具有启示意义:

第一,进一步明确改革后国家与大学的关系,用制度落实大学的办学自主权。《2013年高等教育与研究法》在大学文凭颁发制度上的改革及相关配套机制的建立,是法国大学自治运动深化、大学自治权限扩大的一种表现。从法国的改革趋势看,关于国家与大学的关系,一方面,国家以立法赋予大学更大的权限,通过改革机制使大学在最有利的制度环境中实现自治,引导大学在财务管理、人力资源管理等方面成长起来逐渐减少其对国家的依赖。另一方面,自治并非意味着国家放任不管,在大学穷尽其条件仍不能承担

某些责任时,国家依法要承担资金、政策等方面的支持责任。这就涉及到国家对大学的资源配置的时机和选择性问题上,中央政府须相应地转变职能,从重视事前审批到注重建立健全事后评估、监督机制。2013年改革后,作为一个独立、中立、专业、代表人员平衡的行政机关,法国研究与高等教育评估高级委员会设立,统领全国的高等教育评估体系,是与政府这种职能转变相适应的。

第二,完善大学治理结构,包括增强学术委员会的权力和进一步明确行政委员会在治理结构中的战略定位,有利于提升大学治理能力,提高大学管理效率。

法国的学术委员会规模较大(24~36名委员),而且在组成规则上注重贯彻落实多学科参与、男女平等的原则。法律赋予了学术委员会及其下属委员会更多的职权,尤其是把对教师和学生的纪律惩戒权由行政委员会转移到学术委员会。《2013年高等教育与研究法》完善了行政委员会的选举规则,教学科研人员按规定选举其代表进入行政委员会,且席位有最低保障。上述关于大学治理结构的组织规范由国家立法予以规定,较为严格限制了大学章程自行规定的裁量空间,可以认为,是法国对于大学内部过于集权化现象的纠正,保障基层教师的参与权。

在法国新近一轮高等教育改革中,一方面,大学普遍存在增加资金支持的客观要求,这样可以让大学在更有利的条件下实施自治<sup>[17-8]</sup>;另一方面,参议院报告显示,大学仍然过于依赖公共财政,大学的财务运用空间仍然很有限<sup>[17-8]</sup>。因此,大学不再是只负责教学科研的机构,加强其经营管理能力具有紧迫性。法国《2013年高等教育与研究法》理清了学术委员会与行政委员会的关系,行政委员会作为决定大学发展战略的内部机构这一定位更加清晰,这将有利于改善大学的财务自治状况,提高大学的经营管理水平。与学术委员会相比,行政委员会的构成更突出各种利益代表的广泛性,教学科研人员、学生、行政与技术人员、政府、企业、劳工组织、中学、校友等均按不同比例参与到大学的战略决策中,国家立法甚至细致地规定了不同类型人员在行政委员会中的数量范围,旨在让大学的重大决策兼顾效率性和公平性。

第三,将大学治理结构延伸到大学与教育科研机构共同体的组织机制当中,促进大学之间及其与教育科研机构、企业、地方政府之间的紧密合作,有利于区域内的各个大学资源共享,推动大学积极融入地区的经济社会发展。法国“大学与教育科研机构共同体”的治

理机构吸纳企业、地方政府的代表加入其中,企业、地方政府直接参与到共同体的决策形成过程中。在大学与企业合作的模式选择上,有一种模式是大学通过建立一个吸收地方政府代表、企业代表、社会知名人士等参加的咨询议事机构(例如理事会),来实现大学与校外单位的协商合作。不过,这种模式当中,咨询议事机构是一所大学的内设机构,是“单一中心”的产物,而且咨询议事机构通常不能作出具有拘束力的决定。而法国的大学与教育科研机构共同体是多个大学(机构)组成的组合体,是“多个中心”的产物,共同体产生新的法人,在法律上具有特殊的法人地位,共同体内部治理结构严密、程序规范、议事民主,共同体的决定对成员单位具有约束力,这种模式是具有借鉴意义的。

### 注释

- ① 法国《教育法典》分为四部分、九卷,其中第三部分“高等教育”(第六卷“高等教育的组织”、第七卷“高等教育的机构”和第八卷“大学生活”)是法国实施高等教育法治的基本法律依据。文中引用的《教育法典》、《2013年高等教育与研究法》的条文,全部是由笔者从法文文本翻译而来。
- ② 2011年以来,法国《教育法典》关于高等教育的条文的另两次修改分别是《2014年7月17日第2014-807号法令》和《2016年10月7日关于数字化共和国的第2016-1321号法律》。这两次修改仅限于具体的、技术性的规定。
- ③ 全称《2007年8月10日关于大学自由与责任的第2007-1199号法律》(loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités)。
- ④ 结合中国行政法学通常的术语,大学以自己名义行使法律所授职能并由其本身就行使所授职能的行为对外承担法律责任的,称为“授权”,大学以委托行政机关的名义行使行政职能且由委托行政机关对其行为向外部承担法律责任的,称为“委托”。从法国2013年高等教育改革的内容来看,文中将 accréditation 译作“授权”,将 habilitation 译作“委托”。法国法律中, accréditation 在文义上是指使对方变得可信或在承认对对方的信任的意义上为对方授予信用。
- ⑤ 大学与国家签订的多年合同的期限是5年,因此国家授权大学颁发文凭的许可期限也是5年。根据《2013年高等教育与研究法》第90条(亦即修改后的《研究法典》第L114-3-1条),大学的授权得以续期须经过一项国家评估,这一先决评估准许研究与高等教育评估高级委员会(Le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur)在尊重教育科研人员的独立性和尊重大学自治的条件下,确保大学的培养和国家的培养框架相一致,确保学生参与到教育评估中的参与与有效性。
- ⑥ 关于这两个内设的委员会的名称,我国王晓辉教授等分别译作科学委员会、培训与大学生活委员会。
- ⑦ 根据《2013年高等教育与研究法》第47条,修改的两项职权是:

“行政委员会批准由校长提出的年度报告”;“行政委员会会根据学术委员会表达的意见和建议,对校长向其提交的所有问题作出审议,适用《教育法典》第L712-6-1条第V项,批准学术委员会具有财政影响的决定”。新增的3项职权,最重要的是:“行政委员会批准校长每年提交的社会总结”。

- ⑧ 在法国,行政主体有3种类型:国家、地方公共团体、公务法人。大学属于公务法人。
- ⑨ 参见国务院2015年10月24日印发的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》。

### 参考文献

- [1] Marc Debène, Françoise Marillia, Christelle De Gaudemont. Code de l'éducation: Annoté et commenté [Z]. Paris: Dalloz, 2017.  
马克·德本内, 弗朗索瓦兹·马利利亚, 克里斯泰勒·德·戈德蒙. 教育法典: 注释与评论(第12版)[Z]. 巴黎: 达洛兹出版社, 2017.
- [2] 高如峰. 简论法国的教育法制[J]. 教育研究, 1996(12): 53-57.
- [3] L'autonomie des universités depuis la loi LRU: le big-bang à l'heure du bilan [R]. La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, 2013-03-26.  
关于《大学自由与责任法》实施以来的大学自治的报告: 在总结之际的大震荡[R]. 参议院法律适用监督委员会, 2013-03-26.
- [4] 庞青山. 法国高等教育特色制度的演进 [J]. 比较教育研究, 2011(3): 37-41.
- [5] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 6版. 北京: 北京大学出版社, 2015: 116-117, 121-122.
- [6] 王一杰. 法国教育行政体制对我国的启示——基于教育行政权边界守护的视角[J]. 教育评论, 2017(4): 145-149.
- [7] 南博方. 行政法[M]. 6版. 杨建顺, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 80.
- [8] 王晓辉. 法国大学治理与大学章程 [J]. 现代大学教育, 2015(4): 19-25, 112.
- [9] 汪明芳. 法国高等教育中央集权与大学自主权的冲突与协调[J]. 教育发展与研究, 1994(2): 96-99.
- [10] 王名扬. 法国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1988: 41.
- [11] Le bilan de l'autonomie financière des universités [R]. La commission des finances, 2015-09-30.  
关于大学财务自治的报告[R]. 参议院财政委员会, 2015-09-30.

收稿日期 2019-03-24

基金项目: 国家社会科学基金“十三五”规划2018年度教育学一般课题“高等教育法治的国际比较与最新发展”(BFA180071), 项目负责人为申素平教授)

作者简介: 黄硕, 1982年生, 男, 广东广州人, 广东省社会科学院法律与治理现代化研究中心助理研究员, 中国人民大学比较行政法研究所兼职研究员, 法学博士, 主要研究方向为教育行政法、比较行政法、行政诉讼法。