

文章编号: 1673-1646(2025)01-0012-09

面向2035年高等教育强国建设的法律保障体系建构: 价值意蕴、基本框架与逻辑遵循

张小花¹, 马焕灵^{2*}

(1. 中国人民大学 教育学院, 北京 100872; 2. 广西师范大学 教育学部, 广西 桂林 541004)

摘要: 高等教育法律体系有助于妥善处理高等教育内外部关系、推进高等教育治理现代化以及有效抵御与规避高等教育发展风险。高等教育强国建设的法律保障体系主要由高等教育法律体系的元结构、层级结构和法治结构组成, 以制度—主体—资源、结构—质量—效益、公平—自由—开放等方面为主要保障内容。为此, 我们应坚持以党的领导为法律保障体系建构的政治方向、以人民为中心为法律保障体系建构的根本原则、以人的自由全面发展为法律保障体系建构的价值追求、以支撑引领中国式现代化为法律保障体系建构的根本目标, 综合考量、系统设计, 建成横向、纵向贯通的面向2035年高等教育强国法律保障体系。

关键词: 高等教育强国建设; 法律保障体系; 法治结构

中图分类号: G649 **文献标识码:** A **doi:** 10.62756/xbsk.1673-1646.2025002

引用格式: 张小花, 马焕灵. 面向2035年高等教育强国建设的法律保障体系建构: 价值意蕴、基本框架与逻辑遵循[J]. 中北大学学报(社会科学版), 2025, 41(1): 12-20.

Legal Protection System of the Construction of a Strong Higher Education Nation by 2035: Value, Framework and Logic

ZHANG Xiaohua¹, MA Huanling^{2*}

(1. College of Education, Renmin University of China, Beijing 100872, China;
2. Faculty of Education, Guangxi Normal University, Guilin 541004, China)

Abstract: The legal framework for higher education plays a critical role in effectively managing the internal and external dynamics of higher education, promoting the modernization of governance, and safeguarding against developmental risks. This framework for building a strong higher education system is structured around the meta-structure, hierarchical structure, and rule-of-law principles of the higher education legal system. Key elements focus on institutional-subject-resource relationships, structure-quality-effectiveness considerations, and values of fairness, freedom, and openness. To establish a robust legal framework, it is essential to uphold the leadership of the Party, prioritize a people-centered approach, pursue values of human freedom and holistic development, and align with the broader goal of supporting Chinese-style modernization. A comprehensive, integrated approach is required to create a cohesive legal protection system for higher education, designed to achieve the objectives set for 2035.

Key words: construction of a strong higher education nation; legal protection system; rule of law structure

党的二十大报告生动描绘了2035年教育强国建设的恢宏蓝图, 并对教育、科技、人才一体推进作

收稿日期: 2024-06-09

基金项目: 2023年度教育部人文社会科学研究青年基金项目; 博士生分流退出机制国际比较研究(23YJC880004)

作者简介: 张小花(1991—), 女, 博士后, 从事专业: 高等教育管理。E-mail: 3041037325@qq.com。

* 通信作者: 马焕灵(1973—), 男, 教授, 博士, 博士生导师, 从事专业: 教育政策与法规。E-mail: mahuanling1000@mailbox.gxnu.edu.cn

出了系统性的战略部署。习近平总书记在 2023 年中共中央政治局第五次集体学习时强调:“建设教育强国的龙头是高等教育。”^[1] 这充分彰显了高等教育在实现 2035 年教育强国战略的重要地位。为更好发挥高等教育在面向 2035 年教育强国建设中的战略势能,我们首先必须在 2035 年建成高等教育强国。故而,面向 2035 年建成高等教育强国成为时代之需和战略之需。依据国家政策和学界对高等教育强国建设的研究,高等教育强国是一个多向量的综合性概念,是规模、质量、结构、功能、效益等共同构成的有机体系。高等教育强国必须以“目的论”为统帅,以“目的论”整合“本体论”和“功能论”,实现“本体论”与“功能论”有机统一^[2]。

综上所述,高等教育强国建设是一个完整的体系,涉及高等教育的全过程和所有环节。高等教育强国有两层含义,即高等教育体系在规模、结构、公平、质量、效益等维度达到耦合^[3]或高等教育系统高质量服务社会经济发展,提升国际竞争力。故此,我们对面向 2035 年高等教育强国建设内涵的理解应从系统论出发,即指 2035 年建成一个多元主体参与、制度体系完善、资源配置优化,结构合理、质量高、效益好、公平度与国际化水平高以及能够支撑国家综合国力的强国发展需求的高等教育体系。主体、制度、资源、结构、质量、效益、公平、开放等成为 2035 年高等教育强国建设的构成要素。然而,建成高等教育强国绝非朝夕之功,离不开法律的坚强保障。高等教育法律体系是实现高等教育强国的法制基础,高等教育强国构成要素也成为高等教育法律体系保障的主要内容。法律规范的存在是一种体系的存在。只有通过体系化才能提升教育法的稳定性^[4]。法律体系是由不同法律分类而形成的有机联系的统一整体,部门法是其构成要素^[5]。故此,本研究从系统论视角构设 2035 年高等教育强国建设的法律保障体系,既包含高等教育法律的实体结构,也包括立法、执法、司法、守法等法治全过程。法律的实体结构为高等教育强国建设提供法律基础,而法治全过程将高等教育相关法律运用于高等教育实践活动中,全方位保障高等教育强国发展进程。

1 高等教育强国建设的法律保障体系建构的价值意蕴

高等教育法律体系是高等教育强国建设的制度载体,具有巩固根本、稳定发展预期、促进长远等重大价值。无论是从高等教育强国建设的教育系统自

身要求而言,还是高等教育外部功能而言,高等教育强国建设举足轻重,应通过健全的法律保障体系从根本上解决高等教育发展面临的制度障碍。

1.1 法律保障体系是妥善处理高等教育内外部关系的法律依据

教育法是调整教育体系内外部关系的一种法律条文。教育关系本质上是一种以公民的受教育权益为核心的利益关系^[6]。高等教育法律保障体系也是为了妥善处理高等教育内外部关系,为其提供法律依据。

一是明确高等教育相关主体及其法律责任。高等教育相关主体具有多元性,依据其在高等教育活动中职能和关系的不同,分为四类:1) 作为高等教育发展顶层设计者的教育行政部门及其相关人员,如教育部高教司、教育厅工作人员;2) 作为高等教育实施者的教育机构人员与受教育者,包括高校教师、学生及后勤服务人员;3) 家庭成员,主要是指父母或者其他法定监护人;4) 社会组织与个人。高等教育法设立法律责任专章,明确规范其中各主体的法律资格及权责,实现政治、行政、学术三者权力的分离、制约与促进。

二是厘清高校内部关系。高校内部关系指高校内部主体之间相互依存、相互作用的一种情感、学术、社会等方面的联系,主要包括学校与院系之间的关系、高校与教师之间的关系、教师与学生之间的关系等方面。以上关系相辅相成,共同作用于高校的日常运行与发展。和谐的内部关系是高校培养拔尖创新人才、科技创新、促进社会经济发展、实现教育强国的关键。

三是理顺政府、高校、社会之间的关系。法律体系从法律上明确了现代大学制度,理顺大学相关利益主体之间的关系,依法保障高校、政府和社会的合法权益,达到行政力量、学术力量、市场力量等的三角平衡^[7]。

1.2 法律保障体系是推进高等教育治理现代化的关键工具

高等教育法律体系通过调整治理主客体之间的利益关系,从而规范治理行为,是推进高等教育治理现代化的关键工具,高等教育的各类法权、法权关系,必须从法律上加以规范,并进行宏观的法权建构。高校内外各种权力的配置和权利的归属应有更为清晰的界定^[8]。

一是法律保障体系是高等教育治理的制度保障,具有约束性、规范性。高等教育普及化和数字

化转型与当下高等教育发展的不均衡性之间的矛盾,需要健全的高等教育法律体系予以保障。

二是高等教育治理体系现代化需要以法治为前提。推进中国式高等教育治理制度体系的现代化要以宪法为立法指导,修订不合时宜的法律条文或相关规定,针对高等教育发展的新情况进行立法,逐步完善现行高等教育治理法律法规体系,如高等学校竞争法、学术市场监管法、民族高等教育法等。

三是法律体系调整主体之间的利益关系。一方面,以人工智能、元宇宙、大数据为主的第四代科技革命给高等教育带来新问题,出现新教育形态,需要深化依法治教、依法治校,奋力实现高等学校治理现代化。例如,制定《数字化高等教育资源管理办法》《数字化高等教育学习管理办法》。对网络课程学习进行规范化管理,并纳入高校学分认定系统。教育关系以公民的受教育权益保护作为核心内容,有着多样化、独特化的表现形式。另一方面,法律体系是高等教育内部关系治理的工具。法律法规体系将高等教育治理体系纳入法治轨道,克服传统人治的主观性弊端,促使高等教育治理制度化,保障教师、学生合法权益。

1.3 法律保障体系是抵御与规避高等教育发展风险的有力武器

法律制度作为一种最权威的制度,是面向2035年高等教育强国建设过程中抵御教育发展风险、实现高质量可持续发展的最有力武器。法制手段通过明确高等教育内外部多元主体的权责、理顺相关利益者之间的关系,从根本上保障高等教育应对外部风险和内部矛盾,有效促进高等教育的绿色发展。

一是高等教育高质量发展的风险。普及化带来高等教育超大规模发展,同时也把高等教育置于质量风险之中。这就需要我们具备“超前意识”和“预警意识”^[9]。面向2035年高等教育强国建设也就是面临高等教育普及化纵深发展的现实问题,通过法律体系来防范与抵御高等教育发展风险。

二是高等教育供求不平衡的风险。一方面,高等教育数量上出现供过于求的情况。随着高等教育普及化的深入发展,2035年高等教育毛入学率为75%,在学总规模达到6 681万人,研究生教育规模达到607万人^[10]。而伴随我国经济增长开始放缓,劳动力市场对毕业生的接收能力开始下降,高等教育供过于求。另一方面,高等教育结构上出现供需不平衡的情况。第四代科学革命倒逼拔尖人才培养体系、科技研

发模式、产业组织结构等进行颠覆性重构。尤其是以人工智能为代表的新科技,逐渐渗透并重构科技和产业的生产和全领域,借助颠覆性技术和原创性革新产生一系列链式反应,成为经济发展和产业发展的新动能、新态势,引领新一代科技革命和产业革命^[11]。控制高等教育规模,优化高等教育层次结构,这需要上升到国家法律制度层面。

三是高等学校出现空巢现象。人口出生率下降与教育普及化发展速度之间不匹配导致高等学校出现空巢现象。高等教育作为科技、人才、创新三者的结合点,是实现强国建设的基础。原有的高校出现教学设备、师资、校舍等无法容纳高等教育普及化带来的扩大招生的情况,各高校纷纷以向国家申请教育经费或银行贷款的方式多方面筹措资金,大量引进师资、扩大校园规模、新建校区和学生宿舍。同时,受市场竞争机制影响,各类院校力争上层次,专科院校和职业院校争先恐后升本,本科院校争夺学位授权点。然而,我国人口出生率却呈现逐年下降的趋势,在学人数逐年减少。有研究预测到2035年,高等教育规模将出现发展拐点,呈现下降趋势。这意味着高校之间会采取一些手段争取更多生源,部分学校将出现招生计划不达标,个别专业无人报考的情况。这需要通过法律制度优化教育资源的配置和投入引导高校理性扩张、特色发展、高质量发展。

2 高等教育强国建设的法律保障体系的基本框架

现代法理学强调构成法律体系的不同法律规范需具有纵向的等级从属和横向的关联制约关系^[12]。高等教育强国建设的法律保障体系的基本框架由高等教育强国建设的法律保障体系的主要内容和高等教育强国建设的法律保障体系的结构组成。其中,法律保障体系的主要内容是法律保障体系的肉身,是结构的具体实践。法律保障体系的结构是法律保障体系的骨架,是主要内容的载体。

2.1 高等教育强国建设法律保障体系的主要内容

高等教育强国建设是一项系统工程,涉及方方面面。法律保障体系的主要内容既顺应高等教育发展规律,也要具有前瞻性。依据二十大关于教育强国目标,面向2035年高等教育强国建设的法律保障体系涉及面广,主要包括制度与治理、结构与质量、师生与资源投入、科研创新、教育公平、国际交流与合作等方面,形成了一个由制度—主体—资源、结构—质

量—效益、公平—自由—开放三维度组成的有机体系。其中,制度、主体、资源是高等教育强国建设法律保障体系的条件性内容,结构、质量与效益是基础性内容,公平、自由与开放是发展性内容,三个维度的保障内容之间相互影响、相互作用。

2.1.1 条件性保障内容:制度保障、主体保障与资源保障

条件性保障内容是指法律体系要从完善高等教育相关制度体制、下放高等教育权力、赋能多元主体和高效配置资源等内容来保障高等教育强国。即条件性内容保障主要包括制度保障、主体保障和资源保障。

一是高等教育制度保障反映高等教育强国建设的制度供给情况。制度保障关键在于高等教育管理体制保障,完善高校管理体制,建立科学的高等教育评估体系,加强对高等教育质量的监测和评估。二是高等教育主体权益保障即学生权益保障,完善学生奖助贷制度,加强对学生的心理健康教育和支持;完善学生投诉和申诉渠道,及时处理学生权益纠纷,维护学生的合法权益。建立学生权益保障的法律体系,明确学生的权利和义务,确保学生在高等教育过程中的权益得到有效保障,包括学生的招生与录取、奖助学金、实习就业等方面的权益。高等教育主体权益保障还包括师资队伍保障。加强对高等教育教师队伍建设的法律支持,包括规定教师的聘任条件、评价机制、职业发展途径等,提高教师队伍的素质和水平。加强高等教育师资队伍的培养和管理,制定相应的法律法规,确保高等教育教师的素质和水平,提高教学质量。三是高等教育资源配置保障,主要包括经费配置、师资配置、科研设施配置。高等教育是典型的资源依赖型社会实践活动。高等教育发展需要人财物等资源投入。资源配置关乎高等教育强国建设目标进程。高等教育资源配置保障就是要构建符合高等教育发展规律和人才培养规律的科学合理的高等教育资源配置机制^[13]。国家应根据高等教育的发展需求,增加教育预算,提高高校和教育机构的教育经费与科研经费投入,确保高等教育的质量和水平得到保障;加强科研设施配置保障,确保国家基础研究、原研究、高精尖领域取得新突破。

2.1.2 基础性保障内容:结构保障、质量保障与效益保障

从系统论出发,结构、质量和效益等要素是支撑高等教育发展的基础性要素。其中,质量和效益要通过结构来实现。因此,结构保障、质量保障与效益保

障成为高等教育强国建设的法律保障体系的基础性内容。

一是高等教育结构保障。高等教育结构主要包括高等教育层次结构、形式结构、科类结构和布局结构。现阶段,我国高等教育在层次结构、形式结构、科类结构以及区域布局结构等方面还存在一些问题,难以完全适应高等教育强国建设的新要求。高等教育结构保障就是要运用法律法规实现层次结构、学科结构、形式结构和布局结构优化,大力扶持西部地区高等教育洼地,持续激发高等教育结构活力,促进结构要素协调发展。高等教育结构要素系统耦合是激发要素活力的重要保障。二是高等教育质量保障。质量监管和质量保证体系是高等教育质量保障的前提和依据,具体指教师绩效考核机制,课程设置和教学质量评估以及高等教育机构评估与认证制度。三是高等教育效益保障。高等教育承担着人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新、国际交流合作等重要职能。高等教育质量保障要以两方面为重心。一方面,国家通过顶层设计加强对高等教育人才培养的规划和管理,引导高等院校建立健全的人才培养机制,明确培养目标,结合国家发展战略和产业需求,重点培养新时代需要的高精尖人才。另一方面,加强科研创新激励机制与知识产权保护制度,鼓励高校师生及社会企业进行科技创新与成果转化。同时,鼓励高校与产业界开展合作研究,促进科研与产业融合。

2.1.3 发展性保障内容:公平保障、自由保障与开放保障

高等教育强国建设不仅涉及结构、质量、效益等内容要素,更强调公平、自由和开放等发展性内容。发展性保障内容是一个国家对高等教育发展理想的价值追求,能够体现出一个国家高等教育强国建设水平,其主要包括公平保障、自由保障与开放保障。

一是高等教育公平保障。教育公平是教育全过程的公平,是高等教育强国的重要内涵。政府应建立健全招生考试、奖学金和资助等制度,制定特殊群体与弱势群体补偿制度,确保贫困、残疾、少数民族和其他弱势群体能够平等参与高等教育。二是高等教育学术自由保障。学术自由基本权利要求国家履行促进学术繁荣的给付义务,不得干预和限制学术自由^[14]。国家法律保障高等学校师生的学术自由,鼓励学术研究和学术创新,保护学术成果和知识产权,提供公平的学术竞争环境。个体在高等教育中产生的研究成果和知识应该得到充分的保护和尊重,以激励个体的创造力和学术发展。三是高等教育开放保障。

教育开放保障指国际交流与合作方面的保障。目前,我国与欧美国家在与企业合作、知识转移、成果转化等方面仍然存在很大差距,校企合作、产教融合等开放办学机制尚需推进^[15]。面向2035年,我国高等教育需要向更深领域开放,积极参与全球教育治理和人类命运共同体建构,不断提高我国在国际社会上的话语权,吸引更多更优来华留学生。高等教育强国建设的法律保障体系建构应以此为重点,通过制定相关法律法规,鼓励高校与国际教育机构和高水平大学开展

合作与交流,确保国际交流的合法性、规范性。

2.2 高等教育强国建设的法律保障体系结构

高等教育强国建设的法律保障体系结构是以宪法为根本,以教育法典为统领,由高等教育立法、地方高等教育法律法规、高校规章制度以及相关政策组成的完整的法律保障体系,主要由高等教育法律体系的元结构、层级结构、类别结构和法治结构组成,如图1所示。

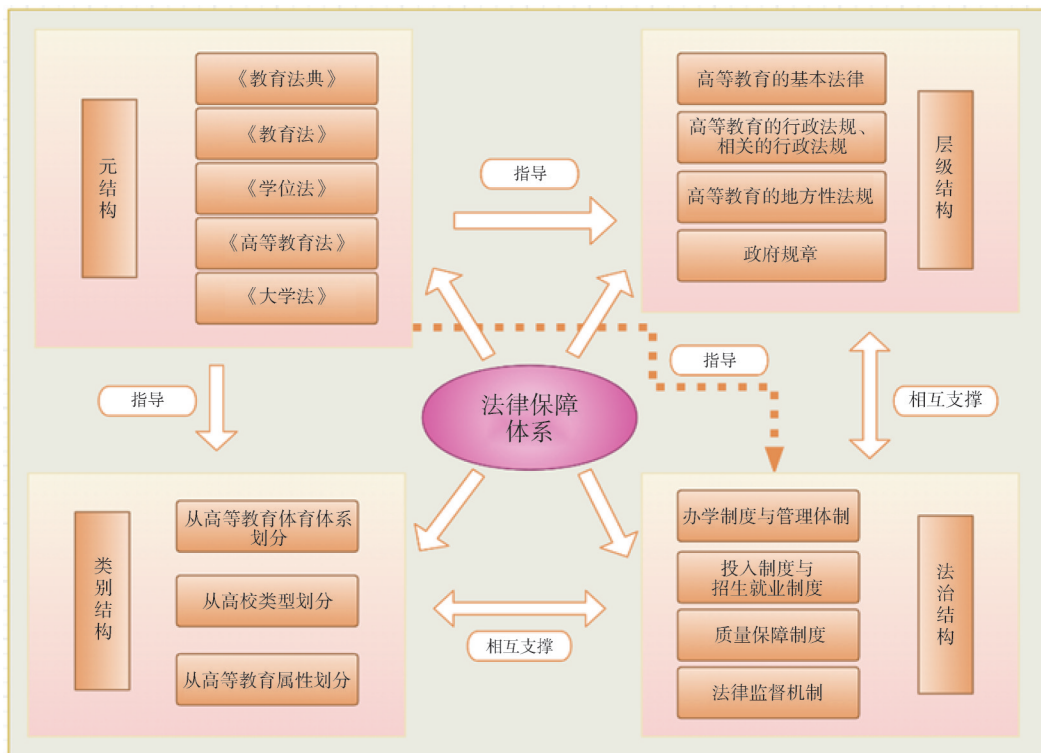


图1 高等教育强国建设的法律保障体系结构

2.2.1 以宪法为根本,建立高等教育法律体系元结构

我国高等教育法律体系的元结构指在我国高等教育法律体系顶层结构中关于高等教育的专门法律的结构设置^[16]。为有效保障2035年高等教育强国建设战略目标的实现,国家应加快编纂《中华人民共和国教育法典》(简称《教育法典》),建立以《教育法典》为统领的,由《教育法典》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国学位法》《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)、《中华人民共和国大学法》(以下简称《大学法》)组成的高等教育法律元结构,为高等教育发展提供高位法制保障。当前,我国高等教育领域主要包括办学体制、管理体制、投资体制、招生体制、毕业生就业体制、高校内部管理体制和教育教学体制等七种体制。高等教育法律元结构能够进一步厘清高等教

育中相关利益主体的权责,理顺高等教育内外部关系,为高校打造优良的高校自主办学制度环境。

2.2.2 以高等教育元法律为核心,建立高等教育法律体系层级结构

高等教育法律体系的层级结构指中央层面与省级的高等教育法律体系结构。面向未来,还需要构建和完善相关的配套制度,如制定《中华人民共和国学生法》《中华人民共和国教育程序法》《大学法》等,加强相关的行政规章、地方性法规等的完善工作,力争使我国高等教育的法律体系早日健全,使之形成一整套内容详实、上下衔接、结构严谨的制度体系,助力2035年高等教育强国建设。

一是涉及高等教育的相关法律。这类教育法是由全国人大及其委员通过广泛征集民意,修订完成的,既有单行法也有部门法,包括《中华人民共和国数字

化高等教育法》《中华人民共和国继续教育法》《中华人民共和国民族高等教育法》《研究生教育法》。二是高等教育的行政法规与相关的行政法规。健全与《高等教育法》相配套的一系列法律法规,推动高等教育质量法和教育程序法、探索成立高校退出法、出台高校竞争法等相关单行法律条例的制定,规范教育执法自由裁量权,强化科学研究经费使用、分配领域的指导性法律,做到下位法与上位法的统一,为政府管理高校以及高校校级机构决策提供法律支撑。例如,进一步修订完善《高等教育自学考试暂行条例》《普通高等学校设置暂行条例》《高等学校学术委员会规程》等规章,建立《全面推进依法治校实施纲要(2023—2035年)》。此外,还应进一步制定高等教育对外开放、国际化发展的一系列规章制度,为建立开放包容的高等教育生态体系提供制度支持。例如,根据当前对外办学和留学生管理中存在的问题,结合高等教育国际化发展的现实需求,制定《高等教育中外合作办学实行办法》《留学生管理制度》《国家资历框架》等规章制度。三是地方人大制定的有关高等教育的地方性法规。如专门实施《高等教育法》的相关办法和地方人大制定的有关高等教育的地方性法规。

2.2.3 以《教育法典》为指南,建立高等教育法律体系类别结构

我国高等教育的类别结构指从不同维度对高等教育进行分类,主要从高等教育体系、高校类型、高校属性等进行划分,并以教育法典为指南,建立对应的高等教育法律体系的类别结构,避免高校同质化发展与过度竞争,形成百家争鸣的高等教育盛况,如表 1 所示。

表 1 高等教育强国建设的法律保障体系类别结构

类别	法律名称
从高等教育体系划分	《高等教育法》《职业教育法》《民办教育促进法》
从高校类型划分	《应用型高校教育法》《教学型高校教育法》《研究型高校教育法》《应用型高校联盟管理实施办法》《产教融合实施办法》《科研成果转化与认定实施办法》
从高校属性划分	《师范类高校暂行管理办法》《理工类高校暂行管理办法》《农林类高校暂行管理办法》等

目前,高等教育普及化带来高校数量庞大,在校大学生人数呈现超大规模等现象。据 2022 年全国教育事业数据,全国共有高等学校 3 013 所,在学总规模高达 4 655 万人,比上年增加 225 万人^[17]。面对庞大的高等学校数量、在校规模以及所有高校追赶“双一流”发展的时代需求,我国高等教育的突出

问题是分类发展问题。《高等教育法》第七条规定:“国家按照社会主义现代化建设和发展社会主义市场经济的需要,根据不同类型、不同层次高等学校的实际,推进高等教育体制改革和高等教育教学改革,优化高等教育结构和资源配置,提高高等教育的质量和效益。”^[18]专门人才和类型发展,就成为高等教育、高等学校设置和发展最为前沿、最为核心的命题。高等学校所有问题的出现和解决,都与此相关。面对这一影响我国高校发展道路、模式的重大问题,需要通过立法修法进一步加以充实和明确,确定高等学校的分类发展和评价方式,使我国高等教育法律法规体系围绕实际需求展开。

一是依据《教育法典》,修订现有相关高等教育法。将法律中与《教育法典》相互矛盾或法律条文规定不清晰的地方予以修正,并增加教育纠纷救济等部分,详细规定教育纠纷处理程序和相关主体的法律责任,使得高校或教育行政部门在面对学生、教师合理权利受到侵犯时,能够有所作为。通过拓宽我国高等教育立法渠道,推行以立法机关和行政委托立法相结合的立法模式,坚持“多元交流的互动决策”,不断提高政府决策的透明、稳定和可预期程度以及可问责和法治化程度,提高立法质量。二是制定相关高等教育分类发展法,引导高校合理定位、分类建设。一方面,制定新四科高校管理的规章制度,深化文科、医科、工科和农科类高校改革。另一方面,制定高等学校类型专项发展法律,实行分类管理、分类发展。

2.2.4 以完善体制机制为制度基础,建立高等教育法律体系法治结构

高等教育强国建设除了需要健全的高等教育法律法规,也需要体制机制的完善,形成行之有效的高等教育法治结构,实现从“教育法制”到“教育法治”的实质性转变^[19]。面向 2035 年高等教育强国建设,应突破以往局部性教育改革传统思路,统筹全局性教育改革。

一是建立现代化高等教育管理体制。例如:完善公务法人制度,理顺高校与国家、政府、社会之间的关系,实现法律规范下的管办分开、政校分开,政府依法行政,高校依法办学;完善章程,健全高等学校规则、制度体系。高校要根据高等教育发展新背景、新问题,修订大学章程,提高学校治理水平。此外,细化教职工代表大会、学生代表大会等工作制度,实现多元主体有效地参与高校各项工作^[20]。

二是建立灵活多样的办学体制。明晰高校的产权问题,盘活高等教育资源,促进高校争创一流,实

现高质量发展,满足人民日益增长的优质高等教育需求;进一步简政放权引导社会力量积极办学,激发民间教育机构的活力和对社会的贡献力。

三是设立多元化的教育投入体制。建立外来高等教育资源分类准入管理制度,完善教育经费预算、审计制度;建立高等学校师资管理规章制度。国家应尽快修订《中华人民共和国教师法》并制定配套的人才管理办法,为教师专业身份、社会身份、经济身份提供制度保障。

四是完善招生就业制度。一方面,根据社会需求和产业结构升级,明确各专业人才培养规则和要求,并建立动态调整专业机制,统筹规划全国各学科学位授权点,从而建立全国高考招生制度。另一方面,根据全国高等教育发展水平与区域经济发展状况的协调耦合度,将全国划分为高水平协调、较为协调、基本协调、不协调以及高度不协调等五个级别,建立分级就业制度。

五是质量保障制度。法律的生命力在于执行。在一系列推动高等教育强国建设的法律体系供给完成后,如何保障执行、强化监督就成为重要路径。加强对高等教育执法和司法的监督,建立健全法律监督机制。

3 高等教育强国建设的法律保障体系建构的逻辑遵循

高等教育强国建设的法律保障体系应修补并超越高等教育法律制度历史。为有效保障2035年高等教育强国建设的政策目标的实现,高等教育法律保障体系建构离不开正确的政治方向的指引、原则的规范、价值的导向和目标的激励。换言之,高等教育强国建设的法律保障体系建构应始终坚持党的领导为政治方向、以人民为中心为根本原则、以人的自由全面发展为价值追求、以支撑引领中国式高等教育现代化为根本目标,综合考量、系统设计、整体推进高等教育法律体系的建构。

3.1 坚持以党的领导为法律保障体系建构的政治方向

面向2035年建成高等教育强国的法律保障体系建构要坚持党的领导,增强社会各界对高等教育的责任感。党的领导作为最大政治优势,为高等教育法律体系保障建构指明了正确的政治方向,确保高等教育法律体系保持正确航向。

一是把党的领导贯彻到立法的全过程,明确将

“坚持党的全面领导”这一思想写入高等教育法律法规之中。教育是党领导人民走向社会主义现代化的有机组成部分,要充分发挥党协调各方的作用,推动高等教育法律法规的价值转型,凝聚高等教育强国共识。故而要把党的领导深入贯彻到高等教育立法的全过程,充分发挥党的思想政治引领作用,整合资源,协调高等教育多元利益体系,保障强国建设。

二是坚持社会主义办学方向。高等教育应以人才培养为核心,把加强党对高等教育的全面领导贯彻到依法行政、依法治教、依法治校与人才培养全过程。目前,我国已制定了一系列关于促进高等教育发展的政策,例如高等教育扶贫、高校师德师风建设、高等教育公平、高等教育国际化等政策,国家通过制定以上政策旨在解决高等教育发展不平衡不充分的局面,实现由高等教育大国转变为高等教育强国,这就需要以上教育政策上升为法律法规,增强高等教育强国建设的制度性资源供给。

三是坚持党委领导下的校长负责制。高等学校基层委员会领导下的校长负责制明确了高校党委和校长在高校内部组织机构的设置与负责人任免,院校改革等事务方面权限^[21]。同时,法律体系(如高等学校教育法)做好对高校高层、中层的工作的监督,助力破解高校发展难题,确保高校教学有序运行,为建设世界一流大学走在前列保驾护航。

3.2 坚持以人民为中心为法律保障体系建构的根本原则

高等教育强国以办人民满意的高等教育为己任,坚持高等教育为了人民、造福人民。这就说明人民为中心必然成为面向2035年高等教育强国建设的法律保障体系建构的根本原则,切切实实通过明确的法律条文将人民性贯彻到底,着力解决人民群众急难愁盼问题,发展为为人民服务的高等教育体系。

一是以人民为中心是高等教育立法的出发点和落脚点。我国历来有尊重、支持和发展教育的优秀文化传统。新时代,建设高等教育强国的条件基础、外部环境和愿景目标等都发生了深刻变化,但教育发展的“人民性”不可动摇,我们仍然要依靠人民、发挥人民创造力,加强教育法制建设。高等教育立法紧紧围绕“为党育才,为国育人”这一问题,制定符合教育规律、适应时代要求、反映人民意愿、保障人民利益,广泛听取学生、教师、家长、学校的意见,促进社会各界对教育事业的共识和支持。

二是保障人民平等的高质量受教育权。质量平等是高等教育未来发展的主流,保障弱势群体平等地享有社会教育资源是关键。国家已先后出台了中西部高校对口支援,少数民族骨干培养、定向招生、少数民族高考加分等高等教育帮扶政策,这些政策在缩短东中西部高等教育发展差距和促进民族地区高等教育发展水平等方向取得显著成效。然而,我国高等教育仍然存在区域发展不平衡不充分等问题。这也是高等教育强国建设面临的重要问题。面向 2035 年高等教育强国建设,高等教育体系将更加多元、开放,确保高等教育资源在各类群体之间合理分配,出台相关的配套法律法规和规章。其一,优化高等教育区域布局结构,加强中西部高等教育振兴与民族地区高等教育优先发展需要迫切将已有的教育政策上升为教育法律法规,充分发挥硬法与软法的合力作用。其二,深化放管服,完善学位委员会制度与学术委员会制度。高校学位委员与学术委员作为高校保障高质量教学、科研,实现高质量发展的组织机构。面向 2035 年高等教育强国提出的高质量高等教育体系的宏伟目标,政府应深化“放管服”改革,向高校进一步放权,提高高校办学自由权,使得高校能够根据自身实际,走出一条特色发展道路。高校作为办学主体,应充分利用高校学位委员制度与学术委员制度优势,做好学术、教学监督工作。

3.3 坚持以人的自由全面发展为法律保障体系建构的价值追求

高等教育的根本价值在于促进学生的自由全面发展。无论是美国高等教育学家约翰·S·布鲁贝克,还是中国高等教育学家张楚廷先生等均强调高等教育的本体价值,即育人。教育高等教育强国建设作为一项系统功能,是高等教育内外部要素的高度耦合,更要以实现高等教育的本体价值为中心,即培养国家所需的高层次人才。作为高等教育强国建设的法律保障,高等教育法律体系的建构也应以人为本的全面发展为价值追求,具体做到以下四点。

一是加大高校学生资助力度,建立完备的资助体系。国家定期对《高等教育法》进行修订和调整,使其对资助的对象、类型及主体的规定更加合理、成熟,并出台一系列弱势群体补偿教育法律法规,正式形成高校学生资助立法体系。

二是加强高校分类分层发展制度,为学生提供优质适宜的高等教育服务。新时代,高等教育生源多元

化、教育需求存在很大差异。高等学校的分类定位不仅有助于满足现代化社会发展中不同领域、不同岗位的职业发展需要,也有助于满足不同群体的高等教育受教育群体的多样化需求,差异化发展,实现人的自由全面发展。例如,建立《终身教育法》《继续教育法》为在职群体提供职后高等教育服务,增强岗位专业知识,满足人工智能、数字化等现代科技给社会带来的需求和挑战。

三是深化改革评价制度,坚决落实破“五唯”的具体实践举措。高等教育评价是诊断、评判与改进高等教育活动的重要方式和导向,是实现高等教育强国的质量保障。通过国家法规引导高校、社会、市场等多元主体树立科学的大学评价制度,逐渐消除现有的大学排名的固有思想,促进高校多元、特色、分层发展,实现各美其美、美美与共,建立包容开放的高等教育生态体系。高校应确立以学生为中心的质量保障理念,重视学生学习主体和评估主体地位,关注教学、科研活动对学生学习成果的体验,关注学生的成长空间和教师的教学进步空间。

四是构建投资政策体系形成合力。教育投入事关高等教育发展质量,高等教育强国建设进程。我国应构建教育投入法律和地方法规,形成资助政策、科技政策、税收政策等为主的全方位教育投资政策体系,形成制度合力。例如,对残障学生进行教育资助,为其提供享受高等教育的机会,包括研究生教育。

3.4 坚持以支撑引领中国式高等教育现代化为法律保障体系建构的根本目标

中国式高等教育现代化是实现高等教育强国的必然选择与时代命题。法律保障体系建构以支撑引领中国式高等教育现代化为目标旨归。

一是扎根中国大地办教育,建立一套彰显中国特色的高等教育学科体系。加强高校思想政治教育,建立融入中华优秀传统文化与红色文化基因的高等教育教材体系,注重学生的修身立德;做好顶层设计,加强理论研究,不断完善高等教育法律法规,解决高等教育发展难点、堵点,为形成具有中国特色、彰显中国气派的高等教育体系提供制度支持。

二是建立有组织科研。高等教育强国面临的是大科学时代,我们需要庞大的科学家团队协同合作,建立完善的科研制度,进行有组织科研。科学团体冲破了学校和学科界限,在更广的范围内实现了结合,才能在基础研究和原始创新上有所新突破。

三是借鉴国际经验,建立高等教育国际认证体系。

中国式高等教育现代化要做好“走出去”与“引进来”两大文章。通过建立中国高等教育国际认证体系实现高等教育宽领域、深层次、制度化对外开放,中国式高等教育现代化得到国际社会的认可。高等教育国际认证体系主要包括国外办学、合作办学的国际准则制定、高等教育质量认证体系以及专业认证体系。随着数智化时代的到来,国际社会就业市场结构发生颠覆性变化,出现了新型岗位。如何培养出通晓国际规则、精通多国语言与文化的高层次人才成为我国高等教育必须解决的重大课题。借鉴国际经验,建立中国高等教育国际认证体系,加强中国教育与全球教育之间的内外联动。通过中外合作办学标准、高等教育质量认证、专业认证等保障高等教育发展水平,达到世界一流高校水准,使中国成为世界留学生的向往之地与国际学者汇集之地,进而成为对世界文明做出重大贡献的国家,从而成为真正的高等教育强国。

四是建构多元协同的现代化治理体系。新时代建设教育强国,必须超越原先的穷国办大教育、弱国办“国家”教育的思维局限,立足于社会主义强国办高质量教育的新发展观。通过法律制度明确多元主体责任,促进多元协同高等教育治理范式的形成。

4 结 语

高等教育是教育强国建设的龙头。面向2035年高等教育强国建设既是教育强国建设的重要支撑,也是教育强国建设的必然要求。然而,高等教育强国建设是一项复杂的系统工程,必须建立健全高等教育法律体系,妥善处理高等教育内外部关系、推进高等教育治理现代化、抵御与规避高等教育在普及化阶段发展所面临的风险。高等教育强国建设法律保障体系的建构需要从元结构、层级结构和法治结构三个维度完善高等教育法律体系,对高等教育强国建设予以条件性、基础性和发展性保障。需要强调的是,法律保障体系建构应着眼于把握好政治方向、确立好以人民为中心原则和以人的自由全面发展为价值追求,树立以支撑引领中国式高等教育现代化为根本目标,综合考量、系统设计,从而整体推进。

参 考 文 献

[1] 习近平主持中央政治局第五次集体学习并发表重要讲话[EB/OL]. 2023-05-29[2023-10-18]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202305/content_6883632.htm.

[2] 张应强. 关于教育强国时代内涵的思考[J]. 江苏高

教, 2024(7): 1-8.

[3] 马陆亭. 高等教育强国的政策路径选择[J]. 探索与争鸣, 2016(7): 21-23.

[4] 马焕灵. 党的十八大以来中国教育法治新样态: 理念、制度与行动[J]. 现代教育管理, 2022(10): 22-32.

[5] 王夏昊. 法律体系概念的反思和重构[J]. 江海学刊, 2023(6): 151-161.

[6] 李晓燕, 巫志刚. 教育法规地位再探[J]. 教育研究, 2014, 35(5): 80-88.

[7] 苏春景, 张济洲. 《高等教育法》修改亮点和大学治理法治化[J]. 中国高等教育, 2017(21): 51-53.

[8] 潘懋元, 左崇良. 高等教育治理的衡平法则与路径探索: 基于我国高教权责失衡的思考[J]. 清华大学教育研究, 2016, 37(4): 9-16.

[9] 邬大光. 成就与预警: 我国高等教育普及化进程的思考[J]. 中国高教研究, 2023(4): 8-18.

[10] 王传毅, 辜刘建, 俞寅威. “三孩”政策对教育规模的影响: 面向2035的预测[J]. 教育研究, 2022, 43(11): 124-135.

[11] 史秋衡, 常静艳. 人工智能赋能高质量高等教育的战略特征与制度建构[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2024, 44(3): 1-10.

[12] 霍庆生. 高质量发展视域下高校应急管理体系构建[J]. 国家教育行政学院学报, 2021(1): 59-65.

[13] 李立国, 李建龙. 优化资源布局与高等教育强国建设[J]. 大学教育科学, 2024(1): 14-20.

[14] 姚荣. 高等教育支撑引领强国建设的法治保障: 国际经验与中国道路[J]. 重庆高教研究, 2024, 12(4): 42-54.

[15] 赵婷婷. 对标高等教育强国: 我国高等教育系统关键指标的国际对比分析[J]. 国家教育行政学院学报, 2024(3): 18-28.

[16] 汪华, 孙霄兵. 中国高等教育法律体系的逻辑结构与立法完善[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2021, 39(6): 82-87.

[17] 2022年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. 2023-07-05[2024-07-26]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202307/t20230705_1067278.html.

[18] 中华人民共和国高等教育法(2018修正)[EB/OL]. 2022-04-21[2024-07-26]. http://www.moe.gov.cn/jyb-sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyfl/2022/t20220421_620257.html.

[19] 杨润勇, 马雷军, 鄯芳, 等. 坚持依法治教: 习近平总书记关于教育的重要论述学习研究之十一[J]. 教育研究, 2022, 43(11): 4-17.

[20] 包万平, 李金波. 《高等教育法》的制定、完善及未来面向[J]. 中国高教研究, 2016(8): 35-41.

[21] 管培俊. 关于坚持与完善高校党委领导下校长负责制