

# 内地与港澳合作办学高校的办学自主权：运行困境与法治保障

周国平

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 内地与港澳合作办学高校的办学自主权运行存在立法保障体系松散、行政服务机制不善、纠纷解决方式单一等问题, 对内地与港澳高等教育的深度合作有所掣肘。根据法的运行理论, 可从立法、行政、法律救济三个维度提供法治保障。首先, 从完善综合性授权立法制度、制定专门性文件以及推进跨境合作办学的常态化规划等路径健全立法保障体系。其次, 从强化行政支持力度以及建立部门协调机制等方式完善行政管理机制。最后, 综合运用教育申诉、复议、诉讼制度健全法律救济机制。

**关键词:** 内地与港澳; 合作办学; 办学自主权; 高等教育

中图分类号: G649.2

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2022)03-0106-07

## The autonomy of operation of jointly-run institutes between the mainland China and Hong Kong/Macao: Operation dilemma and legal guarantee

ZHOU Guoping

(School of Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** There are some problems in the operation of the university-running authority of universities jointly run by the mainland, Hong Kong and Macao, such as loose legislative guarantee system, poor administrative service mechanism, single dispute resolution and so on, which restricts the in-depth cooperation of higher education between the mainland and Hong Kong and Macao. According to the operation theory of law, the way of guarantee can be constructed from the dimensions of legislation, administration and legal relief. First, improve the legislative guarantee system by improving the comprehensive authorization legislative system, formulating special legislative documents and promoting the normalization planning of cross-border cooperative schools. Secondly, improve the administrative management mechanism by strengthening administrative support and establishing departmental coordination mechanism. Finally, we will comprehensively apply the educational appeal, reconsideration and litigation systems to improve the legal relief mechanism.

**Keywords:** mainland China, Hong Kong and Macao; cooperation in running institute; autonomy in running institute; higher education

内地与港澳合作办学高校是促进港澳融入国家发展大局的重要平台, 历来是中央、内地有关省市及港澳地区重点关注的议题。2008年出台的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》<sup>[1]</sup>与2010年颁布的《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》补充协议七<sup>[2]</sup>均将内地与港澳教育合作列为粤港澳合作的“先行先试”举措, 进一步放宽了内地与港

澳合作办学的权限, 扩大高校办学自主权。2019年出台的《粤港澳大湾区发展规划纲要》亦再次重申“支持粤港澳高校合作办学”<sup>[3]</sup>。内地与港澳合作办学不同于中外合作办学, 是指内地教育机构与香港、澳门教育机构依法以设立教育机构或举办项目的方式主要招收中国公民, 在内地合作开展的教育教学活动。由于历史文化与地缘经济等原因, 内地与港澳合作办学高校目前集中在广东省, 包括北京师范大学—香港浸会大学联合国际学院(2005年设立)、香港中文大学(深圳)(2014年设立)、香港科技大学(广州)(筹)(2019年获批)。香港城市

收稿日期: 2022-01-10

基金项目: 中国国家留学基金资助; 2021年广东省教育规划课题(高等教育专项)(2021GXJK069)

作者简介: 周国平(1974—), 男, 湖南人, 博士研究生, 主要研究方向为宪法学与行政法学、教育法学。

大学（东莞）、香港都会大学（肇庆）已于 2020 年向教育部提出筹设申请，香港大学、香港理工大学、澳门城市大学、澳门科技大学等其他港澳高校亦在积极筹备赴内地办学。总的来说，内地与港澳合作办学高校已初具规模，但办学自主权的运行机制亟需规范化。

办学自主权是调和教育行政部门与合作办学高校内在张力的平衡器。通过法治化的方式保障合作办学高校的办学自主权，有助于厘清教育行政部门与合作办学高校各自的定位与作用，也有助于保障合作办学中合作主体的合法权益。然而，诸多的实践诉求与当前理论资源供给不足之间矛盾凸显。从宏观层面而言，高校办学自主权研究一直是我国高等教育改革领域的热点，涉及到政策变迁<sup>[4]</sup>、运行逻辑<sup>[5]</sup>、与学生权利的紧张关系<sup>[6]</sup>等多维度研究，但研究场域主要局限于内地普通高校。从中观层面而言，近年来，有不少学者陆续从学生管理自主权<sup>[7]</sup>、纠纷解决机制<sup>[8]</sup>、综合性法律规制<sup>[9]</sup>等角度探索中外合作办学机构的办学自主权问题，研究对象主要为中国与外国高校的合作关系，不宜将内地与港澳高校的特殊合作关系混为一谈。关于内地与港澳合作办学的专门性文献较少<sup>[10]</sup>，其办学自主权问题的著述更是鲜见。从同质性的角度而言，宏观和中观层面的理论资源可为内地与港澳合作办学高校运行提供指导，但此类高校在办学实践上既与内地普通高校不同，更与中外合作办学高校存在差异。按照《中外合作办学条例》第 59 条规定，内地与港澳合作办学高校的运作也参照该条例的相关规定执行。然而，将内地与港澳合作办学高校视作规范上的“中外关系”无疑是违宪违法，在教育效果层面也容易造成港澳地区与祖国内地的离心效应，无助于巩固提升港澳教育界的国家认同感，因而有必要为内地与港澳合作高校“量身定做”，探讨构建一套相适应的办学自主权运行机制。

## 一、法治于内地与港澳合作办学高校办学自主权的制度理性

办学自主权涉及公共利益，保障办学自主权不是忽视乃至抛弃政府管理。内地与港澳合作办学高校办学自主权问题的关键是在政府的适度干预与高校自主办学之间寻求平衡，法治是平衡二者关系、保障办学自主权的重要基石。

### 1. 法治是明确合作办学高校办学自主权的制度基础

法治赋权是高校自主办学正式确立的标志，不仅涉及政府对高等教育事业的“去行政化”，还会涉及政府与高校彼此间法律关系的调适问题。内地与港澳合作办学高校办学自主权的核心在于厘清政府与高校的权力边界，法治可在此过程中提供合适的衡量功能。第一，法治为内地与港澳高校合作办学提供制度支持。如果办学自主权依赖政府授权，那么办学自主权具有很大的不确定性，影响合作办学各方主体特别是港澳高校的积极性。通过法律规范明确合作办学高校的权利义务，有助于推动内地与港澳高校积极开展合作办学。第二，法治为内地与港澳合作办学高校的运行提供规范依据。内地与港澳合作办学高校是我国高等教育运行的一种特殊的媒介，既与普通高校存在差异，又与一般性的中外合作办学高校不同，有必要通过法治的方式确立专门的法律规范予以规制，从而有助于合作办学高校的常态化运作。

### 2. 法治是明确政府管理权限的制度依据

法治可以促使政府管理方式的转变，明确内地与港澳合作办学高校办学自主权的范围和政府的管理权限，进而保障合作办学高校依法自主办学。法治要求政府由“内部微观管理”转变为“外部宏观管理”。外部管理的内容应当以法规明确规定的权力为界限，促进高校协调稳定地发展。第一，法治要求政府营造相应的自主办学制度环境。目前，合作办学过程中政府作为重要的参与方，承担着提供办学经费的责任。明确政府提供办学经费的责任，建立多样化的拨款制度，可以防止合作办学项目因投入不足而终止合作。第二，法治要求政府提供有序的外部竞争环境。规范教育市场是高校本身无法解决的，而政府作为公共利益的代表，可以健全与高等教育有关的市场体系，如教师人才市场，保障合作办学高校教师人才队伍稳定。政府有义务为高校发展提供信息、决策咨询等服务。积极组织协调内地与港澳高校之间的联系与合作，可以实现高校的优势互补，既可以实现高校与政府的良性互动，又可以为高校办学自主权营造良好的社会发展环境。第三，法治要求内地与港澳政府部门完善协调机制。内地与港澳地区行政协调机制尚待完善，

而三地教育行政部门共同参加的常态化的教育工作议事机制更是欠缺。畅通法治机制有助于增进内地与港澳政府合作,促进教育管理体制的有效衔接,打破合作办学高校面临的三地之间制度壁垒。

### 3. 法治是强化合作办学高校办学自主权的制度保障

法治可以推进制度创新,有效提高高校行使办学自主权的积极性。受到现行管理体制的影响,高校并不愿与政府发生冲突,因此在办学自主权受到侵害时不会积极寻求救济。而法治可以建立相应的保障机制,强化高校办学自主权。第一,增强政府的依法治教理念。法治可以明确高校是独立的办学主体,而不是政府的内部机构,高校内部的事项由高校自主处理。第二,明确高校办学自主权的实施保障细则。由于内地与港澳合作办学高校的特殊性,除了适用《高等教育法》等规定外,还应当进一步完善实施细则,保障高校的办学自主权。第三,改变高校现有的权利救济模式。明确侵犯高校办学自主权的行为要予以法律制裁,完善国家的救济手段和救济方式,促进高校主动寻求救济。高校可以通过行政复议、行政诉讼等各种法定途径维护自身的合法权益。

## 二、内地与港澳合作办学高校办学自主权的运行困境

近年来,笔者对已经建成办学的内地与港澳合作办学(包括香港中文大学(深圳)、北京师范大学—香港浸会大学联合国际学院)进行了大量的实地调研,对已进入行政许可程序的香港科技大学(广州)(筹)、香港城市大学(东莞)(筹)和香港都会大学(肇庆)所依据的法律规范、订立的合作办学协议和章程(草案)也进行了案例分析。上文业已论证法治对高校办学自主权的重要价值。法治是一个从创制、实施到实现的过程。这个过程主要包括法律制定、法律遵守、法律执行等环节,亦即立法、守法、执法<sup>[1]</sup>。本文主要按照法的运行理论框架,对内地与港澳合作办学高校办学自主权的运行困境进行分析。

### 1. 立法保障体系松散

(1) 高校办学自主权的上位法仍不完善。《教

育法》《高等教育法》规定了高校办学自主权的主要内容,可为普通高校的办学自主权提供坚实的法律依据,然而,其过于笼统且缺乏具体的解释;现有法律法规在高校办学自主权方面针对性和可操作性不强,没有考虑合作办学高校与其他不同类型高校之间的差异;目前我国高等教育以出台政策代替立法的现象还比较普遍,很多稳定性的政策规定未上升到法律层面。(2) 中外合作办学的专门法律规范体系仍待健全。为了规范调整中外合作办学高校的办学活动,国家出台了《中外合作办学条例》《中外合作办学条例实施办法》(以下简称“《中外合作办学条例》及其实施办法”)等行政法规、部门规章和规范性文件,形成中外合作办学的法律体系。然而,这一法律体系存在着诸多问题:一是合作办学高校的“一国性”与法律规范的“国别性”相矛盾。内地与港澳合作办学高校的运行主要参照适用《中外合作办学条例》及其实施办法,但这两个法律文件的立法目的在于规制外国学校来华合作事宜,而港澳地区同属中国,故其不能成为内地与港澳合作办学的法律依据,其合法性、持续性均受影响。二是相关法律文件分散且位阶较低。规制合作办学的法律文件的最高位阶仅为行政法规(即《中外合作办学条例》),尚无全国人大及其常委会制订的法律对合作办学予以规制。三是合作办学高校办学自主权的规定缺失或不具体。《中外合作办学条例》依照上位法对合作办学的举办、办学、管理作出相关规定。总体来看,科研自主权、社会服务自主权和对外交流权未得到确认,其他相关自主权需要进一步界定。(3) 内地与港澳合作办学的政策法规缺位。合作办学实践中,港澳高校影响甚至主导在内地的合作办学高校的设立、运营,然而在港澳地区作为其法律依据的港澳教育法规却不能在内地适用,与现实办学需要不相适应,进而影响到内地与港澳合作办学机制本身的实效性及其可操作性。此外,内地与港澳合作办学在地域和学科、专业上的总体布局的宏观调控有待加强,各级政府整体规划性文件针对性和可操作性不够。

### 2. 行政服务机制不善

政府行政部门难以摆脱传统的高校管理模式,要么过度渗入行政因素,要么难以发挥正常的监管权能,制约合作办学高校的办学自主权,具体问题

包括：（1）政府的教育支持力度仍有待提高。一方面表现为合作办学高校的发展建设经费紧缺。目前若干合作办学项目因为庞大的办学投入陷入僵局。另一方面表现为港澳高校在粤办学需缴纳高昂的税费。在调研过程中，多个合作办学高校的管理人员反映：根据现行办学规定和法律制度，合作大学作为“民办非企业单位”，执行的所得税政策与“内资企业”相似，需要交纳25%企业所得税等，学校发展过程中税收负担沉重。（2）教育主管部门对内地与港澳合作办学的管理处于摸索阶段，实践中重文件审批而轻后续管理，配套政策跟进滞后，系统、完善的质量评价与监管体系尚未形成。内地与港澳合作办学的参与各方的职责在合作办学协议、章程中合作办学协议内容过于宽泛，可操作性往往不强。政府按照相关政策法规强调的教育和管理要求，如高校党建工作和思想政治教育等，在目前已正式开办的两所学校的协议及章程中体现不够，几无相关规定。（3）中央和地方之间、地区之间和各部门之间缺乏有效的协调沟通，亟需建立顺畅贯通的工作机制。内地与港澳合作办学存在制度壁垒，行政部门协调机制未能有效建立。

### 3. 纠纷解决方式单一

要完善办学自主权的保障体系，建立健全纠纷解决机制是权利实现的最后一道屏障。从我国目前的教育实践来看，侵害办学自主权的行为很大程度上来自政府行政部门。依据权利救济概念，高校可以采取一定的救济方式，但这种主动救济的状况并不理想，缺乏保障机制。高校为了避免引发更多的不利影响，并不愿与作为领导机构的教育行政部门发生冲突。内地与港澳合作办学高校在办学过程中同样面临类似的问题。在实践中，合作办学高校涉及的行政纠纷鲜有通过行政复议的方式解决。受“民不与官斗”思想的影响，高校担心通过行政复议解决行政纠纷会引发教育行政部门后续的消极行为，进而影响了维权质量，风险太大。与此同时，教育行政部门与合作办学高校的内部互动也存在一定的张力。据调研，某省教育行政部门曾针对合作办学高校制订了内部管理规定，但是该规定并非依照现行法规制定的规范性文件，合作办学高校可能因此而提出行政复议甚至行政诉讼，导致该内部管理规定难以实施。

## 三、内地与港澳合作办学高校办学自主权的法治保障

### 1. 健全合作办学的立法保障体系

内地与港澳合作办学高校已经触发立法供给需求，而立法供给的精准回应更要契合现代法治，即立良法。

（1）完善综合性授权立法的制度。从本文的语境而言，综合性授权立法制度是指在全国人大或其常委会依照宪法、基本法等宪制性文件规定，通过综合授权事项清单的方式授予地方立法机关依法制定内地与港澳合作办学事项的立法文件的授权立法制度。在大湾区建设背景下，中央可授权广东省在珠三角九市先行试点改革，而后在其实践成功的基础上，放宽对其他地方的综合性授权立法。内地与港澳合作办学关涉三地政府的合作问题，授权立法的主体应为全国人大或其常委会。一方面，授权区域立法协作有其直接的规范依据，另一方面，全国人大或其常委会的既往实践经验可提供示范，如《全国人民代表大会常务委员会关于授权香港特别行政区对深圳湾口岸港方口岸区实施管辖的决定》。通过全国人大及其常委会授予三地可就合作办学事宜进行立法的决定，能够推动区域事务合作，为内地与港澳之间的合作提供法律基础，化解法律适用难题<sup>[12]</sup>。授权立法的具体内容应围绕放宽港澳高校在广东省内合作办学的条件，赋予有意愿合作办学的港澳高校更多的自主权、决策权。主要包括：第一，大湾区范围内的内地与港澳合作办学高校在遵从现有法律法规的基础上，应被赋予先行先试的权利。在《高等教育法》规定的七项办学自主权基础上，进一步明确并增加高校办学自主权<sup>[13]</sup>，如明确招生自主权、专业及学科设置自主权、教学及科研自主权等的范围和标准；为推动港澳赴内地办学，扩大办学主体范围，特别是明确“政府+”的办学模式。第二，扩大对广东省政府的教育行政立法权。广东省政府的高等教育管理权范围十分有限，影响内地与港澳高校合作办学进入实质发展阶段。第三，全国人大或其常委会可依据大湾区国际教育示范区发展的需要，授予香港、澳门以及广东省包括珠三角九市在内的地方政府相应的立法协作权力，建立健全三地高校合作办学的协调实施机制。

(2) 制定内地与港澳合作办学的专门性法律文件。内地与港澳合作办学区别于中外合作办学,因此应当制定专门性法律文件,为合作办学提供法律依据。第一,修订《中外合作办学条例》及其实施办法和其他有关法规。由于《中外合作办学条例》及其实施办法和其他有关法规直接影响内地与港澳合作办学的常态化规划,因此应当对其修订进而为内地与港澳合作办学提供规范依据。首先,不再参照适用“外国教育机构”的相关规定,而是修改第一条立法目的条款为“规范中外及其他合作办学活动”,使得内地与港澳合作办学可以直接适用条例相关条款。其次,将第二章“设立”的现有条款进行分节,增加专门一节,规定内地与港澳合作办学高校的设立,对其申请设立的前置条件、申请主体、审批机关等进行细致规定,与其他中外合作办学高校的设立相区分。再次,在其他各章相应地增加内地与港澳合作办学的相关规定,特别需要增加有关内地与港澳合作办学高校的办学层次、办学主体、办学规模等具体规定。最后,《教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》等重要立法做出相应立法规划,增设关于内地与港澳合作办学的原则性规定。第二,制定《内地与港澳台合作办学管理条例》。为保障内地与港澳合作办学高校的办学自主权,需制定统一的内地与港澳合作办学高校立法文件。面对“一国两制三法域”的特殊法制环境,建议教育部以部门规章的效力位阶在《中外合作办学条例》基础上制定《内地与港澳合作办学管理办法》,待到该实施办法形成一定的立法实践后,制定《内地与港澳合作办学管理条例》。

(3) 推进内地与港澳合作办学的常态化规划。目前并无法律法规明确内地与港澳合作办学形式,因此对其适用业界通称的软法治理方式,即诉诸规划、纲要和协议等软法载体保障当前内地与港澳的合作办学。第一,从国家层面规划看,建议以《推进粤港澳大湾区高等教育合作发展规划》为基础,把内地与港澳高校合作办学作为推动我国高等教育范式改革、促进合作办学繁荣发展的战略举措,整体纳入国家教育发展规划,从而形成具有中国特色的合作办学新模式。第二,从地方层面规划看,内地与港澳相关规划的制度设计应进一步细化落实方案。内地以广东省为例,省政府应紧紧围绕建

设粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区的背景,突出教育综合改革试点省的先行优势,根据各地实际,综合研判拟引进教育资源的优质性和契合性、教育资源承受力等相关因素,分类施策引导各地、各高校举办合作办学活动,有序推进落实相关规划。香港澳门特区政府应当针对各自高校的发展前景,并结合横琴粤澳深度合作区、前海深港现代服务业合作区建设的政策规划,推进港澳高校与内地高校合作办学,推动各地区高校高质量发展,实现合作双赢。第三,从专门的配套性规划而言,探索设置内地与港澳合作办学的监管制度设计,尤其是质量评估机制;同时,设计内地与港澳合作办学的执法和处罚机制,为地方立法提供标准参考和适用,加强与前述立法的适配性。

## 2. 完善合作办学的行政管理机制

法律执行是法律实施和实现的重要环节,在我国执行主体是狭义上的政府行政机关。内地与港澳三地行政机关的行政级别不一,若没有统一的行政管理体制进行协调和监督,必然影响内地与港澳合作办学的推进落实效率和质量,难以扩大和落实内地与港澳合作办学高校的办学自主权,因此,完善行政管理机制势在必行。

(1) 强化行政支持力度。强化行政支持力度侧重强调政府应当鼓励并支持内地与港澳合作办学,从性质上看可归属于行政指导,而非强调公权力介入的行政管理。第一,创造良好的办学环境,发挥服务型政府的作用。首先,政府积极为内地与港澳合作办学高校提供办学信息、招生建议、政策咨询等服务,使高校更好地面向社会发展进行自主办学。其次,政府应是高校与社会的“联络者”。内地与港澳合作办学高校在积极融入市场的发展过程中,政府为高校提供与社会联结的途径,例如推动高校与企业合作、与行业协会交流等。最后,政府应采取有效措施主动规制不利于内地与港澳合作办学高校的市场竞争活动。第二,尊重高校自主。政府尊重内地与港澳合作办学高校办学自主权也是加大行政支持力度的举措之一。首先,尊重高校章程的法律地位。行政机关负有维护高校章程地位的职责,政府应当肯定其法律效力,并据以保障内地与港澳合作办学高校自主管理内部事务。其次,以间接性行政手段扩大对高校自主的支持力

度。间接性行政要求弱化行政管理职能，尤其是教育主管部门应当在宏观调控的基础上放权，落实“放管服”，可考虑采取税收、签证、奖学金、就业等方面的政策和制度<sup>[14]</sup>。最后，政府应当为合作办学高校提供评估指导，推动建立起一套评价指标体系，并借此对内地与港澳合作办学的质量进行指导和监管。

(2) 建立部门协调机制。跨境高等教育的合作办学离不开不同地区、部门之间的协作。成立兼具权威性和专业性的内地与港澳合作办学协调委员会作为三地高等教育合作的常设机构。内地与港澳合作办学协调委员会主要职责为统筹负责内地与港澳合作办学事宜。具体成员配置建议由教育部牵头，会同港澳特别行政区的教育主管部门组成，并在内地设立常设机构及专门办公地点，港澳特区教育行政部门分别派驻行政人员专职负责具体合作事宜。

### 3. 健全多渠道法律救济机制

办学自主权既表现出权力的特征，也有权利的性质。从法学权利视角出发，权利始终存在被侵犯的可能，在“无救济则无权利”下，在法律适用环节建立完善多渠道法律救济机制，及时制止权利侵害，回应办学自主权的本原面貌很有必要。在我国内地，教育领域法律救济制度主要包括教育申诉、复议、仲裁和诉讼制度。

(1) 完善教育申诉制度。《教育法》第二十八条第八款规定，高校有权拒绝任何组织和个人对教育教学活动的非法干涉。建立高校办学自主权的教育申诉机制，必须解决好以下几个问题：第一，明确教育申诉的对象。法律层面的教育申诉对象为原处理机关或法定的其他专门机关。合作办学高校的有效管理涉及教育、科技、公安、外事、工商、税务、海关等多个部门的协调和配合，然而有关部门协同的制度规定尚不够完善，政策法规的执行不到位，往往使合作办学高校办学自主权落实受阻。鉴于我国现行办学自主权的规定有待完善，向原处理机关提出申诉仍为实际可行途径。为确保教育申诉的公正有效性，建议组成包括教育专家、教育行政部门人员和社会专业人士在内的申诉临时处理小组，专门负责处理高校办学自主权方面的相关申诉。第二，厘清教育申诉的范围。受到侵害的办学自主

权理应是我国《教育法》《高等教育法》和合作办学专门法规等赋予的权能，但鉴于我国目前高等教育改革不断深化，高校办学自主权得以不断扩大和落实，一些权能在下放过程中可能尚未被立法所涵盖，在遵循权利法定的原则下，基于保护高校办学自主权的目的出发，应当将内地与港澳高校办学自主权的申诉范围作一定程度的扩大理解、处理<sup>[15]</sup>。第三，规定申诉的处理时间。参照我国行政复议的处理时间，并根据案件复杂程度予以适当调整。第四，教育申诉的审理与决定。专门的申诉机关对申诉案件按照正当的程序进行审理，在审理中可以适当引进听证制度。

(2) 完善教育复议制度。教育复议作为行政系统内部的监督、纠错和救济的非诉讼性质手段，在制度建设上相较于教育申诉要完善很多，且行政复议成本低、灵活性高，是一种行之有效的法律救济渠道。就办学自主权保障而言，政府干预自主权的行为既有具体行政行为，又有抽象行政行为。如教育行政机关违法出台政策、通知乃至内部规定，侵犯高校在教学、科研上的自主权，高校可以就此提出行政复议，要求受理申请的机关就该规定一并审查，最大限度纠正错误。建立合作办学高校办学自主权的教育复议机制，要明确以下问题：第一，教育行政复议以解决高校办学自主权争议为对象。引发复议的前提是在教育行政管理过程中，高校基于自身对行政行为合法性、适当性的理解，认为政府逾越权力边界干涉自主权，因而申请对此行为进行否定性评价。第二，复议是一种依申请启动的行政行为。高校必须向法定机关提起复议，而作为管理者的政府部门拥有单方、强制性的行政处理权，无须借助复议手段。第三，教育复议同时也是对教育申诉的救济。教育申诉和教育复议是相互衔接的救济途径，教育申诉未得到妥善处理的情况下，高校还可以申请启动教育行政复议。第四，教育行政复议大多数情况下并不终局。我国现行合作办学本科高校按照“谁审批、谁主管”的原则属教育部主管，按照属地管理原则也由省级、市级教育行政部门进行日常管理。此类高校的教育行政复议决定并非终局裁决，还可以提起教育行政诉讼。

(3) 完善教育诉讼制度。区别于申诉和复议，教育诉讼是借助司法机关的力量纠正政府对办学

自主权的不当干涉,是教育司法保障的体现。我国教育法律法规中对于教育诉讼的相关规定与教育行政复议大体一致。不同的是,教育行政复议是行政机关内部的一种纠错行为,兼具合法性与合理性审查,而进入诉讼,则只涉及法院对教育行政行为“合法性”的审查,即司法对行政的合法合规审查。司法审查是当事人请求法院对行政机关作出的事实行为或法律适用裁决是否符合现行法律规定进行审查的一类诉讼活动。在司法审查中,合法性审查原则是我国行政诉讼制度的基石,在明晰司法权与行政权力边界上具有重要意义,贯穿于立案、审理、裁判、执行全过程,应当长期坚持<sup>[16]</sup>。解决办学自主权纠纷,人民法院要按照法定程序,对涉及办学自主权的被诉具体行为进行合法性审查并作出裁决。

#### 参考文献:

- [1] 国务院新闻办公室. 珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020)[EB/OL]. <http://www.scio.gov.cn/ztk/xwfb/52/9/Document/1057059/1057059.htm>, 2021-11-10.
- [2] 商务部台港澳司. 《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》补充协议七 [EB/OL]. [http://tga.mofcom.gov.cn/article/zt\\_cepanew/gbcxyseven/201005/20100506936042.shtml](http://tga.mofcom.gov.cn/article/zt_cepanew/gbcxyseven/201005/20100506936042.shtml), 2021-11-10.
- [3] 中共中央 国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》[N]. 人民日报, 2019-02-19(01).
- [4] 周光礼. 中国大学办学自主权(1952—2012):政策变迁的制度解释[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2012(3): 78-86.
- [5] 王平, 郑成良. 我国高校办学自主权运行逻辑与未来展望[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2021(4): 53-62.
- [6] 王春业. 高校办学自主权与学生学位获得权的冲突与平衡——以博士学位授予需发表论文为视角[J]. 东方法学, 2022(1): 174-184.
- [7] 徐娜娜. 中外合作办学模式下学生管理的困境与突破[J]. 无锡职业技术学院学报, 2020(5): 10-13.
- [8] 李沐子. 中外合作办学协议争端解决机制的合理化构建——以仲裁为中心展开[J]. 西南政法大学学报, 2020(6): 45-59.
- [9] 李威. 中外合作办学机构的办学自主权及其法律规制[J]. 法学教育研究, 2021(3): 246-264.
- [10] 陈汉荣, 陈振应. 浅议内地与港澳合作办学的若干问题[J]. 高教探索, 1995(1): 73-75.
- [11] 张文显. 法理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2018: 225-252.
- [12] 朱孔武. 粤港澳大湾区跨域治理的法治实践[J]. 地方立法研究, 2018(4): 2-10.
- [13] 俞德鹏, 侯强. 高校自主办学与法律变革[M]. 济南: 山东人民出版社, 2011: 92-93.
- [14] 薛卫洋. 跨境高等教育活动中的政府、市场及国际组织[C]//林金辉. 新时代的中外合作办学. 厦门: 厦门大学出版社, 2019: 463.
- [15] 张照国, 孙东平. 受教育权行政法救济的基本手段[EB/OL]. (2021-12-16)<https://www.chinacourt.org/article/detail/2006/10/id/221947.shtml>.
- [16] 程琥. 行政诉讼合法性审查原则新探[J]. 法律适用, 2019(19): 75-87.

责任编辑: 黄燕妮