

· 教育体制与结构 ·

# 香港地区大学治理的法理根据、冲突及其对策

黄巨臣, 李国强<sup>①</sup>

(厦门大学 高等教育质量建设协同创新中心/教育研究院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 香港地区大学治理模式是在特定历史阶段下形成的特殊产物,其主要法理根据是:源于内部的大学自治与学术自由之理念,来自外在的继承英国大学治理模式之传统和获得国家的宪法之认可。当前,香港地区大学治理存在两大法理冲突:在治理主体层面,多元主体共同治理与国家行政力量缺位的矛盾;在治理方式层面,法治精神彰显与宪法治理疲软的矛盾。对此,需要在“一国两制”大前提下厘清大学内外部治理两个维度的法理根据,以实现政府“创造性介入”和修订新“大学条例”为进路,推进香港地区大学治理之良法善治。

**关键词:** 香港; 大学治理; 法理根据

**中图分类号:** G640 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4203(2018)01-0009-07

## Legal basis, Conflicts and Countermeasures of University Governance in Hongkong

HUANG Ju-chen, LI Guo-qiang

(Collaborative Innovation Center of Higher Education Quality Construction/Institute  
of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** The formation of university governance model in Hongkong is the product of a special era. The main legal basis of governance mainly includes the idea of academic freedom and university autonomy, the inheritance of British university governance model and the recognition of Constitution. At present, there are two legal conflicts in the university governance of Hongkong: on the governance subjects level, the contradiction between coexistence of governance subjects and absence of state administrative power; on the governance methods level, the contradiction between the strong spirit of the rule of law and the weakness of constitution governing. Based on the premise of "one country, two systems", it should clarify the legal basis in the internal and external relationship of university governance, thus promoting good law and ruling of the university governance of Hongkong.

**Key words:** Hongkong; university governance; legal basis

<sup>①</sup> 收稿日期:2017-11-26

基金项目:教育部政策法规司委托课题(ZX2016019);教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(16JZD045)

作者简介:黄巨臣(1990—),男,广西武鸣人,厦门大学高等教育质量建设协同创新中心/教育研究院博士研究生,从事高等教育基本理论研究;李国强(1971—),男,河北石家庄人,厦门大学高等教育质量建设协同创新中心/教育研究院副教授,从事高等教育基本理论研究。

香港回归 20 年来,“一国两制”不但对国家的结构模式产生了深刻的影响,也给香港地区高等教育系统带来了持续的改变与创新之动力。当前我国正处在社会转型和高等教育转型的双重时期,社会各领域也随之出现了不同程度的紧张与冲突。如发生在香港的“占中运动”就引发了社会的高度关注,也引起了人们对香港地区高等教育治理问题的广泛关注。香港地区大学治理因受特殊历史背景、不同意识形态、英国传统文化的影响等而显得格外独特,有其复杂性和特殊性。为使香港地区大学治理模式能够包容不同社会制度、政治意识形态、社会生活方式,融合东西方大学文化传统,从而构建以协调融合为基础的“中国大学治理新体系”,有必要在遵循宪法和法律原则的前提下对香港地区大学治理的法理根据予以厘清和重构,明确香港地区大学治理中所存在的冲突问题,进而结合国内外发展形势提出解决方案。

## 一、香港地区大学治理的法理根据

香港地区大学治理的法理根据,既有作为一般大学组织所具有的普遍性根据,又有区别于世界上其他大学的特殊之处;既有内在的固有理念根据,又有外在的宪法授予根据。其法理根据呈现出传统与现代、保守与创新相交织的状态,而历史事实和法律根据则是最根本的法理根据。考察香港地区大学治理的法理基础,也必然要以历史事实和法律根据为逻辑起点,通过逻辑分析客观、科学地揭示出治理的法理根据。

### 1. 内在合法性:大学自治与学术自由的理念

大学自治和学术自由的理念是大学治理的内在法理根据,是大学发展的历史产物,也是大学治理所具有的根本属性。大学自诞生之初起,大学自治和学术自由的理念就相伴相随。对这些理念的承认和确立事实上经历了一个历史演变的过程,在这一过程中,大学自治和学术自由的理念被广泛认可和接受,逐渐在大学组织和政府组织中获得合法性地位。这种合法性地位的获得来源于大学自治和学术自由理念所具有的诠释和规范之功能与价值。也就是说,大学自治和学术自由有效地诠释了大学办学现实,彰显了描述性与规定性的功能。所谓描述性,是指大学的办学理想和价值需要以某种合乎法理的方式阐述出来。1088 年博洛尼亚大学的建立标志着

奉行自治原则和理念的第一个学术共同体以正式的组织形态存在于社会<sup>[1]</sup>，“追求真理、探讨学术”等办学理念依靠学术团体和机构得到执行和落实。大学作为一个独立性团体,其自治主要表现为能够以学术团体的代表资格来管理有关大学的一切事务,包括学术领域与非学术领域,而不受政府、教会或其他组织机构、个人的随意干涉。按照伯达尔(Robert O. Berdahl)的观点,大学自治有实质性自治(substantive autonomy)和程序性自治(procedural autonomy)之分。实质性自治指向“学术机构是什么”的问题,即大学具有采用团体形式自主决定自身的目标和各种计划的权力;程序性自治指向“学术机构如何做”的问题,即大学具有采用团体形式自主决定达成这些计划和目标的手段之权力。<sup>[2]</sup>大学自治对于大学办学现实情况的描述,在不同的时代和社会背景之下,其内容虽迥异,但基本要点却相差无几,集中表现为阿什比(Eric Ashby)所概括的六个方面:大学管理中免于非学术的干预;以大学认为合适之方式来分配资金;自由招聘教职员并决定其工作条件;自由选择学生;自由设计和传授课程;自由设计标准和评价方式。<sup>[3]</sup>从以上角度而言,大学自治是保证学术自由的重要方式。而长久以来,学术自由被视为大学自治的具体表现。

所谓规定性,是指大学开展人才培养、科学研究、社会服务等各类活动时,必须遵守相应的伦理规范,它清晰规定大学应该做什么以及如何做,什么行为是值得称赞的以及什么是应该被惩戒的。大学自治和学术自由的理念是大学确立其在社会系统中的治理正当性和意义的基本架构和视野。大学作为组织在整个社会系统中所表现出来的行为及其特征、规范乃至对法律制度形式结构的理解,都不可避免地自身所坚持的“大学自治和学术自由”理念出发,而这种理念经常体现在大学所规定的一般性原则和具体行为特征之中,涵盖了大学各类活动的规范与准则。这些规范和准则直接或间接地支配着大学各个行为主体在参与管理和决策活动时的行为选择,当其以法律条文、章程规章的形式出现时,就表明大学的合法性地位得到承认。

由于大学自治和学术自由的理念具有这些内在的功能和外显的形式,使其不仅能以制度化的法律条文或章程形式引导和支配大学治理的内外部活动,而且奠定了大学治理最初的合法性根据。香港地区大学治理的法理根据同样遵循这一历史逻辑。

2. 外在合法性:继承英国大学治理模式传统以及获得国家宪法认可

与一般大学多沿袭本国传统大学治理模式和创立之初较少受到国家法律干预所不同,香港地区大学治理的外在法理根据是沿袭英国传统大学治理模式以及接受中国的法律规则。英国大学治理模式变迁和中国的法律法规对香港地区大学治理法理根据的形成产生了极大影响。

一方面,香港地区的大学办学模式基本上借鉴和移植了英国传统大学办学模式,这一历史事实构成了香港地区大学治理的法理根据。需要注意的是,即便香港科技大学创校伊始是参照美国大学来设计制度框架的<sup>[4]</sup>,也并不能改变香港地区高等教育整体的法理根据。就英国大学治理模式而言,按照大学治理结构和权力密集程度的不同,英国大学形成了多种治理模式,其中最主要的是采取以中介机构(通常反映政府意图)监督为主的复合型模式。<sup>[5]</sup>这种大学治理模式与中国内地大学治理模式的差异直接体现为大学治理过程中政府角色、教职管理和制衡机制的不同;而深层次的区别则在于历史文化传统、哲学基础和价值取向的迥异。具体而言,成立于1168年和1209年的牛津大学和剑桥大学是英国最古老的大学。<sup>[6]</sup>从时间上看,这两所基于教师团体自发聚集而形成的大学,在最初成立的相当长一段时间内,实际上处于完全“学者自治”的状态;20世纪60年代之后,英国“二元制”高等教育格局逐渐形成,以巴斯大学、约克大学和华威大学为代表的12所新大学在办学过程中实行多元主体共同治理;1992年至今建立的英国大学则都设立了董事会和学术委员会,二者成为大学治理权力的核心,形成了“双会制”。<sup>[7]</sup>在英国统治香港时期,英国政府当局将上述各类大学治理模式包括办学理念与办学模式都不同程度地陆续移植到香港地区的大学,香港地区的大学也基本上承袭了英国大学的组织文化、治理结构、管理制度等历史传统和文化制度。时至今日,香港地区的大学或多或少都带有上述各类大学治理模式的痕迹,其中以中介机构来监督大学办学是其显著特征。

另一方面,自1997年香港回归后,香港地区的大学作为中国的大学,接受、认可并施行中国的法律法规便成为无可辩驳的现实法理根据。考察目前香港地区各大学的条例不难发现,《香港大学条例》(第1053章)、《香港理工大学条例》(第1075章)、《香港中文大学条例》(第1109章)、《香港浸会大学条例》(第1126章)、《香港城市大学条例》(第1132章)、《香港中文大学(公布逸夫书院)条例》(第01139章)、《香港科技大学条例》(第1141章)的出台均要

通过香港立法机关的批准,所以香港地区大学条例的正式渊源来自立法。<sup>[8]</sup>而香港立法机关批准通过大学法例的行为在依法治国的范畴之内,已暗含中央政府的许可之意。从法律实证主义角度来看,根源在于作为指导大学的治理活动和治理行为的大学法例选由香港立法机关批准。其所依据的法律条文主要是被称为“宪法性法律”的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称《基本法》)。《基本法》第一百三十六条言明:“香港特别行政区政府在原有教育制度的基础上,自行制定有关教育的发展和改进的政策,包括教育体制和管理、教学语言、经费分配、考试制度、学位制度和承认学历等政策”;第一百三十七条言明:“各类院校均可保留其自主性并享有学术自由,可继续从香港特别行政区以外招聘教职员和选用教材。”需要指明的是,香港地区的大学治理实践是“法治”活动,大学依据《基本法》的原则行事,受法律的保护和制约。而《基本法》是《宪法》的下位法,其内容和形式不能与《宪法》之根本原则和理念相抵触。故而从根本上说,香港地区大学治理的法理依据来源于《宪法》的授予和认可。

## 二、香港地区大学治理的法理冲突

香港地区大学治理的大前提是治理活动不可能超越现有的时代背景和社会结构,更不可能独立于国家之外。香港自回归以来在政治、经济、文化等领域都获得了发展,但在高等教育领域却还存在一些问题,体现在大学治理上就是治理主体排斥国家行政力量的参与以及在治理方式上淡化宪法的权威。在“法治新常态”的背景下,这些问题需要人们正视并及时加以解决。

1. 治理主体层面:多元主体共同治理与国家行政力量缺位的矛盾

学者们在谈及香港高等教育治理时,大多对其赞赏有加,鲜有人提出质疑。事实上,香港地区的大学治理在总体上确实取得了较好效果,但在局部上却还存在一定问题,主要是香港地区的大学一直以来过度强调绝对自治<sup>[9]</sup>,这种追求绝对自治的倾向与国家所欲达成的问责之间产生了不可避免的冲突,在治理主体层面上就表现为强调多元主体共治的同时又过度排斥国家行政力量的参与。实际上,承认大学的特殊性和自主性,并不等于说大学自治是不受限制的绝对的、完全的自治,并不是承认现代

法治国下还存在着一个“治外法权”。当大学过度强调主体的“完全自治”时,就容易忽略乃至削弱利益相关者的监督和参与作用,使得“多主体共治”难以发挥真正功用。<sup>[10]</sup>时至今日,高等教育已成为国家系统的一个重要组成部分,必然受国家政体和政治权力的影响,具体表现为,大学的生存离不开国家的经费保障和政策支持,大学的活动也要符合国家和社会的需要。

与中国内地大学相比,香港地区的大学治理呈现出一种截然不同的状态,即国家行政力量不但没有过度越位,反而存在缺位的现象。但与其说是缺位,毋宁说是国家行政力量被排斥在外。在内部治理方面,香港地区的大学内部治理组织结构主要由校董会、校务委员会和教务委员会组成,以校务委员会为代表的行政力量是大学内部治理的核心机构,负责学校的经费以及人力资源管理,以校董会为代表的决策力量具有制定、废除和修改条例的权力,以教务委员会为代表的学术力量主要负责与教学、研究有关的学术事务,有时也会就一些教育预算事项向校务委员会提出建议。校董会主席由香港特首任命,董事会成员也需由主席提名,并经特首批准通过。这些成员中,有超过一半是校外的在社会上具有影响力的人,而代表政府行政力量的治理主体因职权受限,并不能有效地发挥应有治理作用。在外部治理方面,香港政府对大学的治理主要是间接的,即通过香港大学教育资助委员会等中介组织对大学施加影响。香港大学教育资助委员会最早是按照英国的高等教育基金委员会模式建立起来的,并一直沿袭英国高等教育基金委员最初设定的职责,基本未作出改变。但英国的高等教育基金委员会在发展过程中进行了多次机构变革和职责调整,更具国家主义的色彩,作为政府的代理机构,对于大学如何使用政府拨款具有合法干预的权力,同时还有向大学建言和提出意见的责任。借助高等教育基金委员会,英国政府取得了对大学内部事务进行干预的合法性,在很大程度上有利于大学应对更多外来的变化和冲击,确保大学能够及时回应政府和社会的需求,也推进了治理主体多元化。与之相比,香港大学教育资助委员会至今仍是不具有法定权力的咨询团体,虽然委员由政府委任,但除了负责监督各高校发展状况及花费需要以及向政府提出建议外并无其他权力,香港地区政府也不能借助其就自身和社会的需要向大学提出要求。

从香港地区大学内外部治理的情况可以发现,政府在大学治理中的参与不够,在经费使用、人力资

源配置、重大事项决策等方面,政府力量被排斥在外,无法统筹协调高等教育整体发展,同时使得大学在区域层面、国家层面乃至国际层面上实现社会服务功能的水平有所降低。此外,大学治理中政府力量的缺乏也使得多元共治的功能发挥受限。

2. 治理方式层面:法治精神彰显与宪法治理疲软的矛盾

香港地区大学治理中出现的将“高度自治”视作“绝对自治”的倾向已经超越了“相对自治”的范畴。<sup>[11]</sup>事实上,大学治理并非是孤立的,而是国家治理的重要组成部分,不能脱离政治逻辑和行政逻辑。香港是一个高度法治化的社会,推崇法律高于一切的原则。<sup>[12]</sup>但当前香港地区大学治理中存在法治精神彰显与宪法治理疲软之间的矛盾,主要表现为“一国两制”下的大学例外治理以及多元价值和多元主义所引发的治理困扰。

一方面,“一国两制”下的大学例外治理本质是香港地区大学处在高度自治地方中的自我治理。有学者认为,对“例外状态”的判断和宣告本身就是具有完整主权国家的象征之一。<sup>[13]</sup>然而,在强调国家主权和国家整合的中国语境下,大学的“例外治理”也意味着在法律层面要对关乎大学治理的某些主体之行为、权责等做出不同的认定。《宪法》作为国家的根本大法,决定了其必须要约束国土范围内所有的不同力量。但香港地区由政府资助的大学,其治理的直接依据来自各校条例<sup>[14]</sup>,条例的直接法源是《基本法》而非《宪法》,在具体执行过程中如出现教育纠纷事件时往往依据条例和《基本法》来调适和解决,从而容易出现忽视《宪法》功能发挥的问题。

另一方面,多元价值和多元主义引发治理困扰。香港因其特殊的历史传统和特殊的地理位置,一直以来便是中西文化与思想汇聚之场所,而大学更是不同文化与思想交流碰撞之主要场域。时至今日,民主、自由、平等、法治等价值观念于发展中不断延展其内涵和外延,渗透到了社会治理和大学治理的各个领域和层面,成为不同利益相关者参与治理活动的指导思想。事实上,这些价值看似相互独立,实则联系紧密,既可构成完整的价值体系,又经常“分而治之”——在不同的时期和不同的具体情境下,其中某个价值会占据主导地位甚至出现各自的“价值之争”,它们在相互融合与冲突中形塑着香港地区的治理秩序。这些价值观念丰富了香港地区大学治理的理论来源,却也增加了治理过程中的复杂性和不确定性,特别是其中还掺杂着自我中心主义、无政府主义等一些明显带有西方中心主义的思想观念,降

低了香港民众对国家的认同感,弱化了《宪法》的权威。与此同时,大学治理中的多元主义推进了多主体和多手段共同参与治理的进程。治理中的多元主体和多样手段,在维持和保证香港地区大学的多样性、独立性和自治性的同时,也削弱了政府的权威及其整体治理能力。这是因为,不同的部门机构、组织团体以及个人在参与治理的过程中,常会根据自己的利益诉求引入不同的治理规范,既有地方的《基本法》、法规、大学章程或条例等正式规则,也有道德信念、组织倾向、个人标准等非正式规则。这些规范和规则,既有来自政府的,也有来自社会的,既包括硬法,也有软法,在无形之中会对政府所制定的要求标准产生冲击,使得政府在治理中难以做到“全面掌控”,而这势必会削弱政府权威。此外,这些混乱无序的多种治理规则与《宪法》所要求的秩序之协调统一也产生了冲突。

### 三、香港地区大学治理冲突的解决策略

“一国两制”下的“高度自治”为香港地区大学治理实践创建了一个开放多元、民主自由的局面,但在治理主体层面和治理方式层面上仍存在矛盾,并加剧了政府与大学、中央与香港地方政府之间的利益分歧和观念冲突。基于此,在世界范围内的大学都在进行治理革新的时候<sup>[15]</sup>,在对香港地区大学治理做出安排时存在两种有效路径:一是实现基于共同治理理念的政府“创造性介入”;二是聚焦于根据《宪法》精神和原则修订新的大学条例和章程。

#### 1. 实现基于共同治理理念的政府“创造性介入”

香港地区大学治理之利益博弈结构和过程极为复杂,涉及国际与区域、国家和地方等多个层面,特别是治理主体中国家行政力量的缺位给香港地区大学的发展带来更多的不稳定性 and 不确定性。因此,实现基于合作与协商理念下的政府“创造性介入”,是应对大学治理风险与挑战的重要选择。“‘创造性介入’讲的不是政治哲学,而是某种方法论。”<sup>[16]</sup>换言之,“创造性介入”绝非国际政治外交的专利,同样可以运用于解决国内的特殊问题。所谓的政府“创造性介入”,是指基于当前中国的具体国情和香港地区大学治理的现状,为了更好地处理大学治理问题,政府从被动应付变为主动参与大学治理,并倡导运用创造性的思维方式来提供解决问题的一种思想方案。相对于直接干预而言,“创造性介入”是“最小限

度的干预”<sup>[17]</sup>,具有极大的灵活性,在“高度自治,港人治港”的既定事实下开创性地打开了一个有效介入的窗口,在维护中央和地方共同利益的基础上,实现治理中的良性互动。

从介入主体(政府,特别是中央政府)与介入客体(香港地区的大学)的关系视角来看,当前在香港地区大学治理中实施“创造性介入”,有以下几个重要的支撑因素:一是香港地区大学对于中央政府而言,存在重要政治战略意义和价值;二是香港地区大学治理中因法理冲突而导致的治理主体缺失和治理方式疲软为中央政府的介入提供了空间;三是中央政府拥有介入的能力和意愿。<sup>[18]</sup>为推进多方主体互信,实现治理主体间的协商与合作,完成中央政府对大学治理过程的“创造性介入”,应着重从以下几个方面进行建设。

第一,在观念层面强化国家认同、民族认同及文化认同,其中,国家认同是关键。国家认同、民族认同及文化认同是国家治理合法性及其构建的重要前提之一,也是大学治理活动得以顺利进行的必要前提。<sup>[19]</sup>而学校教育是增进香港地区公民个体认同感、塑造国民身份意识的主要途径。具体而言,一方面要加强《宪法》和《基本法》教育,提高香港民众对《宪法》与《基本法》的进一步理解与认同。香港民众特别是青年群体的国家认同观念程度的高低关乎香港地区社会的稳定,大学作为思想文化传播的主要阵地,自然成为关注的重点。因此,要将爱国主义教育活动置于日常课程内容之中,以潜移默化的渗透型教育方式来进行,使人们树立对国家历史文化和价值观念的认同;另一方面,要注意引导受教育者在进行制度选择、利益选择以及文化选择时的价值认同,将公民权利与义务的教育、国民精神的教育合而为一,从而加深国家认同、民族认同和文化认同。

二是在组织层面成立专门负责监管香港地区大学治理事务的官方组织,使治理从“冲突”走向“融合”。正如亨廷顿(Samuel P. Huntington)所认为的,从文化和权力的视角来看,随着国家综合国力的提升,相关的治理组织机构也应展现出与之相符的刚性治理一面。<sup>[20]</sup>设立组织的首要目的并不是要取代现有的大学治理机制,而是在现有基础上强化治理机制的规范、准则与制度,其与香港大学教育资助委员会的关系是“互补”的。立足于国家利益和地方利益相统一的这一组织,实则是对国家和地方在大学共同治理中发挥作用的有益补充和完善,因为要实现善治这一目标,就需要通过正当的程序和合理的手段来推进治理工作,同时这往往也能降低治理

风险和成本并提高治理效率与效益。

三是在制度层面实现共同治理体系的制度化,改变以往单纯依靠大学主体的自律约束,进而发挥制度规则的作用,保证治理体系功能的发挥<sup>[21]</sup>,填补治理中政府力量的空缺。作为一项高度统合性的制度安排,共同治理体系的制度化从制度设计到实施再到完善,也是一个不断提升治理水平和能力的过程。要实现这一目标,必须以系统观点来指导和统筹,将大学自治与学术自由、国家法治与权威管控、适度行政与服务行政、效率与效益这四对理念融入制度创制的全过程,使治理体系形成高度整合力。同时,制度中一系列具有普遍法理效力的原则、规则和规范,要能对治理目标、治理主体、治理方式以及治理内容等要素起到明示、引导和规约的作用,从而增强治理行为的科学性和治理效果的有效性。

## 2. 根据《宪法》精神和原则修订大学条例

当前,香港地区大学在治理方式层面上的问题造成了治理结构内部紧张以及价值观失序。因此,高校、政府、社会等各方要对大学治理活动形成共识并制定相应的规则。而这最终要回归到《宪法》上来,即参照《宪法》的改革精神和法治原则修订大学条例,根据新条例进行治理。也就是说,要以《宪法》作为依据,遵循高等教育发展规律,协调大学内外部治理关系,形成约束和规制各个利益相关者行为的规范性文本。

共识体现在三个层面:第一,宪法是化解治理理论与实践冲突的基础。《宪法》序言明确“本宪法……具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责”。故而,香港地区大学的“例外治理”同样需要遵守这一原则并受法律约束;第二,宪法解释是解决价值冲突的根据。自由、平等、民主等价值理念香港地区大学治理活动中存在着内在的紧张与冲突,遵循实践哲学的进路,可借助《宪法》解释来解决这种冲突,即依据美国著名法学家罗纳德·德沃金(Ronald Dworkin)所提倡的运用文本规范释义特定价值于具体情境中的涵义、内容和目的等<sup>[22]</sup>,使不同的价值理念相互调和;第三,宪法监督是应对香港地区大学治理活动中多元主义挑战的根本。2014年发布的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“一切违反宪法的行为都必须以追究和纠正”,这意味着香港地区大学治理中的“治理主体、治理依据以及治理方式的多元均可置于宪法的框架之下来审查与监

督”。<sup>[23]</sup>同时,要通过宪法的法治原则和分权原则之规范功能和制衡功能来达成对多元主义的有效规制。<sup>[24]</sup>

根据《宪法》改革精神和法治原则修订大学条例则应注意以下几点。

第一,以《宪法》为最高指导和根本依据。香港地区大学条例的再修订应摆脱港英时期遗留的传统治理思维,转向采用现代中国的治理思维。<sup>[25]</sup>一方面,在修订过程要坚持三大原则:法治原则,即以宪法、法律法规为基本依据,遵循法治理念,结合国家需求和社会需求来修订条例;改革原则,即要突破原有的治理思维,引入新的办学思想;民主原则,即不仅要征求校内师生的意见,还应征询香港地方政府和中央政府的建议。另一方面,要凸显《宪法》的精神和原则以及国家的方针政策,即不论是具体的内容抑或是基本规则,条例的再修订都应当与《宪法》的法治框架相适应。

第二,在尊重《基本法》和有关法条规定的基础上,香港地区大学条例的再修订还要注重发挥《宪法》作为根本法的整体功能。以往香港地区大学条例的制定或修订都遵照上位法即《基本法》的直接要求,但在实际操作中可能出现偏离《宪法》精神与原则的行为,这反映了大学条例制定的程序安排可能存在不足。因此,具体到条例的制定准备→条例草案审议→条例草案的表决和通过→条例的审核→条例的公布等各个环节,应在审议阶段就将主要的利益相关者尤其是中央政府及其代表人纳入审查、讨论和修改活动中,以审议条例草案中条款与宪法规定的一致性、条例条文和结构与宪法法治逻辑的一致性、条例内容与宪法基本原则的一致性等。最终目的就是要发挥《宪法》在条例再修订过程中的整体性功能和整合性作用,使社会价值、法律价值与国家价值在条例中得到统一。

第三,引入宪法监督机制。从目前香港地区大学的治理实践不难看出,“宪法至上”的观念并未得到真正的树立和认可,重治理传统、轻宪法权威的现象仍然存在。基于此,在循序推进香港地区大学治理建设的同时,应着眼于将宪法监督引入并落实于大学治理领域,通过启动全国人大及其常委会监督宪法职能,以宪法监督的方式加强国家行政力量在治理中的实际权威,将治理过程中各主体的行为和活动依据纳入宪法的监督范围,以保证大学治理中的宪法权威和效力。

对于香港地区大学治理问题的探讨,有两点应

予以澄清和重视:一是香港地区大学治理的法理根据及其功能并非一成不变,而是随着内外部环境的改变而相应改变。法学领域和教育学领域的研究长期缺乏对其治理法理根据的连续性研究和跨学科研究,忽视了不同时代和社会背景下法理基础的动态性与差异性;二是在完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系格局基本形成的背景下,对香港地区大学治理问题价值的认识应有新的视角和方法。即以国家对当前所处历史阶段的判断和社会格局的定位为指引,着重研究在现有中国法律制度框架之内香港地区大学治理所关涉的各类关系、事实以及其他要素。可以说,人们对于香港地区大学治理问题的理解程度将随着研究的深入而不断提升,但问题的彻底解决仍任重而道远,需要各方的共同参与和努力。

#### 参考文献:

- [1] 海斯汀·拉斯达尔. 中世纪的欧洲大学:大学的起源(第1卷)[M]. 崔延强,邓磊,译. 重庆:重庆大学出版社,2011:1-11.
- [2] BERDAHL R. Co-ordinating Structures; The UGC and US State Co-ordinating Agencies [C]//SHATTOCK M C. The Structure and Governance of Higher Education. London: Society for Research into Higher Education,1983:69.
- [3] ASHBY A. Universities; British, Indian, African: A Study in the Ecology of Higher Education[M]. London: Weidenfeld & Nicolson,1966:296.
- [4] 尹建锋. 香港地区大学章程及其对大学组织文化的影响[D]. 重庆:西南大学,2012:90.
- [5] 甘永涛. 大学治理结构的三种国际模式[J]. 高等工程教育研究,2007,(2):72-76.
- [6] COBBAN A B. The Medieval English Universities; Oxford and Cambridge to c. 1500[M]. Berkeley: University of California Press,1988:1.
- [7] 甘永涛. 英国大学治理结构的演变[J]. 高等教育研究,2007,(9):88-92.
- [8] 博登海默. 法理学:法律哲学与法律方法[M]. 邓正来,译. 北京:中国政法大学出版社,1998:416.
- [9] 顾敏康. 香港高校自治的优劣看点[N]. 法制日报周末版,2011-03-18(01).
- [10] 李福华. 大学治理的理论基础与组织架构[M]. 北京:教育科学出版社,2008:242.
- [11] 尹世昌. 香港人士赞同白皮书:高度自治不是绝对自治[N]. 人民日报海外版,2014-06-12(3).
- [12] 刘曼容. 港英政府政治制度论[M]. 北京:社会科学文献出版社,2001:475.
- [13] 卡尔·施密特. 政治的概念[M]. 刘宗坤等,译. 上海:上海人民出版社,2004:21.
- [14] 李建超. 香港高等教育和高校内部管理体制的特点与启示[J]. 中山大学学报(社会科学版),2006,(1):119.
- [15] 钱乘旦,陈晓律. 在传统和变革之间:英国文化模式溯源[M]. 香港:香港中和出版有限公司,2013:260-277.
- [16] 王逸舟. 创造性介入:中国之全球角色的生成[M]. 北京:北京大学出版社,2013:3.
- [17] 诺曼·J·迈因纳斯. 香港的政府与政治[M]. 伍秀珊,罗绍熙,译. 上海:上海翻译出版公司,1986:72.
- [18] 何光强,宋秀琚. 创造性介入:中国参与北极地区事务的条件与路径探索[J]. 太平洋学报,2013,(3):52.
- [19] 王卓君,何华玲. 全球化时代的国家认同:危机与重构[J]. 中国社会科学,2013,(9):16.
- [20] 塞缪尔·亨廷顿. 文明的冲突与世界秩序的重建[M]. 周琪等,译. 北京:新华出版社,2002:254.
- [21] 李相佑,冯朝军,郝建新. 中国大学制度变迁机制与共同治理研究[M]. 北京:北京理工大学出版社,2013:211-216.
- [22] DWORKIN R. Justice in Robes[M]. Cambridge: Harvard University Press,2006:167-169.
- [23] 王旭. 法治中国命题的理论逻辑及其展开[J]. 中国法学,2016,(1):101-103.
- [24] 朱福惠. 宪法学原理[M]. 厦门:厦门大学出版社,2011:114-119.
- [25] 方骏,熊贤君. 香港教育史[M]. 长沙:湖南人民出版社,2010:11.

(本文责任编辑 童志勇)