

厚德 博学

求是 创新

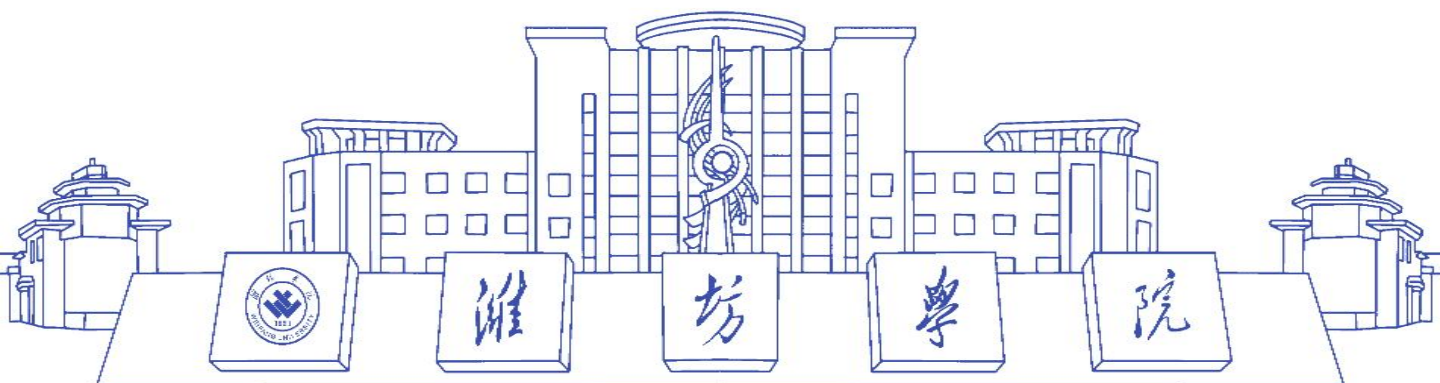
教育信息参考

和衷共济

艰苦奋斗

追求卓越

2025年第6期（总第44期）



目录

教育要闻

- 教育部与中国残联举行工作会商会议
- 教育部部署开展2025届高校毕业生“春季促就业攻坚行动”
- 2025山东省学校体育卫生艺术国防教育工作推进会召开
- 山东省教育厅启动部署深入贯彻中央八项规定精神学习教育

政策速递

- 教育部、国家卫生健康委联合印发《关于加强高等职业教育医养照护与管理专业建设工作的通知》

国际视野

- 英国为45所大学新增4700个科学领域研究生资助名额

院校动态

- “海洋渔业卫星应用研究联合实验室”揭牌仪式举行
- 齐鲁工业大学与省社会科学界联合会签署战略合作协议
- 山东中医药大学与通用技术环球医疗签署战略合作协议
- 济宁医学院举办孔子学堂中医药文化书画展

焦点透视

- 高等教育项目制治理的法律属性与法治化路径

教育要闻

教育要闻



教育部与中国残联举行工作会商会议

近日，教育部与中国残联就特殊教育事业进行深入交流。

教育部部长怀进鹏指出，习近平总书记对残疾人事业高度重视，作出系列重要论述与指示批示，为残疾人工作提供根本遵循。办好特殊教育，关乎残疾人尊严与未来，践行着党的初心使命，夯实了中国式现代化“全体人民共同富裕”的本质要求。长期以来，教育部与中国残联紧密协作，实施三期特殊教育提升计划，推动特殊教育实现跨越式发展。怀进鹏强调，特殊教育是教育强国建设的重要部分，双方应进一步携手合作，以更高站位、更宽视野、更强担当推进特殊教育事业。具体而言，一是筑牢教育公平底线，科学评估确保适龄残疾儿童应随尽随、就近就便入学，健全特殊教育体系；二是促进资源优化配置，推进特殊教育学校标准化建设，畅通残疾人终身学习通道；三是拓展成长成才路径，大力培养康复教育人才强化残疾人职业院校特色专业建设；四是倡导融合发展理念，建立联动长效机制，加强部门沟通，凝聚各方力量。

中国残联主席程凯表示，教育是改变残疾人命运的根本途径。在教育部推动下，三期特殊教育提升计划使残疾人教育工作成效显著。他代表中国残联感谢教育部支持，并建议加快残疾人教育立法，健全工作管理机制，实现残疾人教育现代化。中国残联党组书记、理事长周长奎就落实“十四五”残疾人教育任务目标提出建议，同时对“十五五”残疾人教育发展

重点进行考量，期望完善政策措施，为残疾人事业高质量发展与教育强国建设贡献力量。

来源：教育部

原文链接：

http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/moe_1485/202503/t20250318_1183637.html

教育部部署开展2025届高校毕业生 “春季促就业攻坚行动”

通知要求，各地各高校要加快岗位开拓和招聘进展。推进毕业生就业市场建设。联合地方组织开展“千校万企供需对接会”及线上线下招聘会，依托各分行业就指委开展“千行万业系列招聘活动”等，推进校企供需精准对接。加快组织春季校园招聘。充分发挥校园招聘主渠道作用，千方百计汇聚岗位资源，鼓励二级院系开展小而精、专而优的中小型专场招聘活动。鼓励公共就业服务进校园开展招聘活动。深化高校“访企拓岗”。实施高校书记校长“百城千园访企拓岗”行动，主动对接地方产业需求和“两重”“两新”政策落地，挖掘更多就业机会。加快政策性岗位招录。推动相关部门尽早开展地方公务员、事业单位、国有企业招录及各类职业资格考试，适度扩大招录高校毕业生规模。加力做好“特岗计划”“三支一扶”“西部计划”“大学生乡村医生专项计划”。积极引导高校毕业生参军入伍。实施高校助管助教岗位募集计划。开展“就业政策宣传月”活动，推动各地加力落实扩岗补助、社保补贴、税费减免等促就业支持政策。

来源：教育部

原文链接：

http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202503/t20250314_1182817.html

2025山东省学校体育卫生艺术国防教育工作推进会召开

会议强调，要锚定目标，扎实推进全年重点工作任务落地见效。一**要**着力提升学生体质健康水平。增加学生锻炼时长、推进体育教学改革、发挥体育赛事作用，强化学生体质监测、保障师资场地。二**要**大力推进校园足球改革发展。抓好全国青少年校园足球特色学校建设，抓实各项改革试点，提高普及推广水平。办好“省长杯”校园足球联赛，完善市、县（区）、校三级足球赛事体系。三**要**切实筑牢学校卫生防控体系。大力推进近视综合防控省级改革示范区建设，有效降低近视率，强化学校常见传染病防控，开展学生应急救护知识技能普及。四**要**全面实施学校美育浸润行动。推进美育教学改革，普及美育实践活动，加强美育师资队伍建设，办好第二届全省中小学音乐教师基本功展示活动。五**要**持续推进“校园餐”专项整治。夯实责任体系，狠抓排查整改和制度落实，提升智慧化监管水平，加强人员培训，推进学校食育文化建设。六**要**协同激活国防教育育人动能。拓宽国防教育形式，进一步规范学生军训，丰富学校国防教育实践活动，打造富有地域特色的国防教育品牌。

来源：山东省教育厅

原文链接：

http://edu.shandong.gov.cn/art/2025/3/14/art_11969_10337212.html

山东省教育厅启动部署深入贯彻 中央八项规定精神学习教育

会议要求，要准确把握党中央部署和省委要求，一体推进学查改，融入日常、抓在经常。围绕学习研讨，深学细悟习近

平总书记关于加强党的作风建设的重要论述，逐条学习中央八项规定及其实施细则精神，准确领会核心要义、实践要求。围绕查摆问题，逐条对照中央八项规定及其实施细则精神，切实把问题找准找透。围绕集中整治，针对查摆出的突出问题，列出清单、拿出措施，立查立改、逐一解决。围绕开门教育，综合运用“四下基层”、“以下看上”等方式，深入群众、深入师生，用心用情用力办实事、解难题，确保群众可感可及。

会议强调，这次学习教育，要坚持自上而下示范引领，逐级逐层认真履责。厅党组要扛牢主体责任，各级党组织书记和班子成员要主动靠上、全程负责，把各环节工作任务落实到具体处室、具体人头，做到全覆盖、无遗漏。坚持以学促干，紧密结合中心工作，以学习教育实效助推教育高质量发展，为加快建设教育强省提供有力保障。坚持抓机关带系统，主动落实“管行业必须管行风”责任，扎实做好省属本科高校学习教育指导工作。坚决反对形式主义，坚决不搞“花架子”，确保学习教育取得实实在在成效。

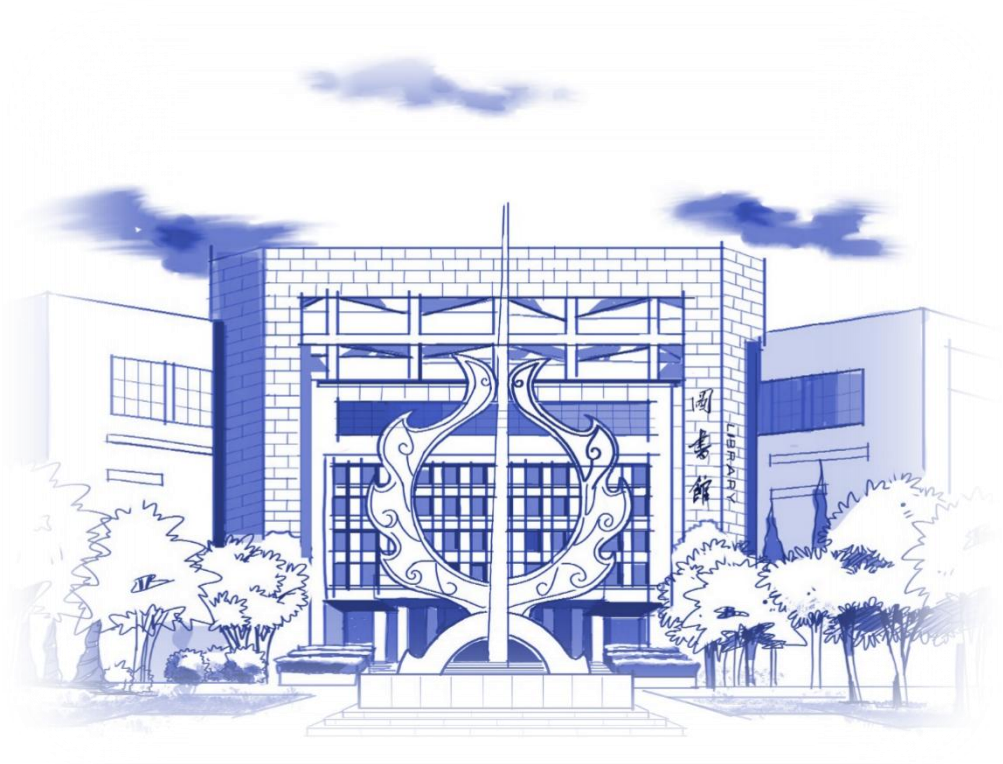
来源：山东省教育厅

原文链接：

http://edu.shandong.gov.cn/art/2025/3/19/art_11969_10337334.html

政策速递

政策速递



教育部、国家卫生健康委联合印发《关于加强高等职业教育医养照护与管理专业建设工作的通知》

近日，教育部、国家卫生健康委联合印发《关于加强高等职业教育医养照护与管理专业建设工作的通知》（简称“《通知》”），部署加强医养照护与管理专业建设，加快培养医养结合专业人才，更好满足老年人多层次、多样化健康养老需求。

《通知》强调，要加强专业设置管理，支持专业梯次设置，鼓励有条件的学校探索医养照护与管理专业中高本贯通培养模式，鼓励普通本科高校与高等职业学校建立专业帮扶机制，促进相关专业共建共享。

《通知》明确，各地要深化专业内涵建设，优化人才培养方案，开发一批核心课程，建设一批优质教材，培育优秀教师团队，推进订单培养等人才培养模式改革，促进产教融合、医教协同、校企合作。

《通知》要求，各地教育、卫生健康行政部门要做好组织实施，协同推进，鼓励有条件的地方对新增布点的学校、医养照护与管理专业学生等给予支持，支持各地畅通就业渠道，为毕业生提供良好的职业发展机会。

来源：教育部

原文链接：

http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202503/t20250319_1183667.html

国际视野

国际视野



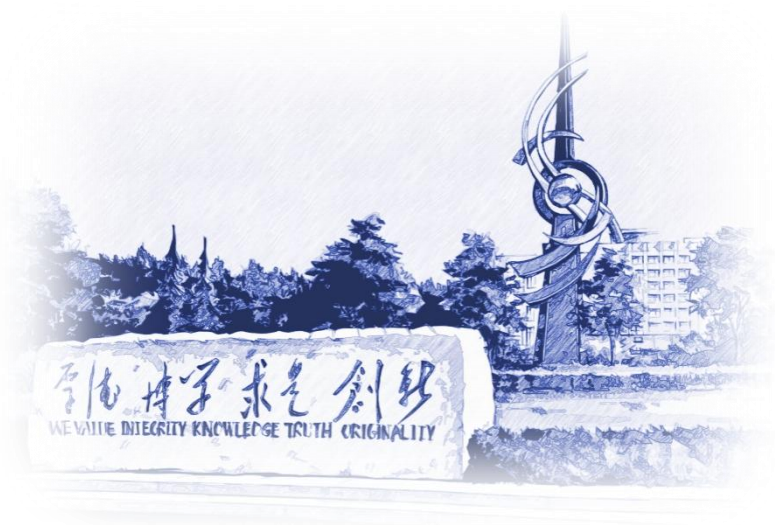
英国为45所大学新增4700个科学领域研究生资助名额

近日，英国科学大臣彼得·凯尔宣布，政府将向国内45所世界一流大学提供5.64亿英镑（约合51.65亿元人民币），支持在各自擅长的研究领域新增4700名研究生名额，开启下一代变革性发现。5.64亿英镑的资金将通过英国国家科研与创新署（UKRI）的3个研究理事会进行分配：生物技术和生物科学研究理事会（BBSRC）和自然环境研究理事会（NERC）的博士奖学金将共同投资2.93亿英镑，资助5个组别的2300多名学生；工程和物理科学研究理事会（EPSRC）将投资2.79亿英镑设立博士奖学金，资助40所大学的2400名学生；自然环境研究理事会将再投资1140万英镑，通过4个重点奖学金资助约90名学生。这笔资金的目的是支持下一代研究人员在各领域开展进一步的突破性工作，推动健康、物理、工程等领域的发展，促进经济增长。

来源：[英国政府官网](#)

院校动态

2023-2024 学年



“海洋渔业卫星应用研究联合实验室”揭牌仪式举行

日前，中国海洋大学与椭圆时空科技有限公司合作共建的“海洋渔业卫星应用研究联合实验室”举行揭牌仪式。

双方将围绕空天大数据与海洋养殖场景融合开展产学研合作，推动海洋渔业与卫星技术深度融合，构建空天监测 - 海洋建模 - 产业应用全链条创新体系，赋能“蓝色粮仓”建设。学校方将以此此次校企合作为契机，发挥海洋科学、水产和信息等学科优势，与椭圆时空通导遥一体化技术深度耦合，打造产学研用贯通的创新生态，为全球渔业资源可持续开发提供中国方案。公方将以星池计划星座系统为支撑，携手中国海洋大学从东海渔场资源评估到极地监测等多元场景，为下游渔业用户提供即时广域综合感知与多维时空信息综合应用服务，为海洋强国建设贡献力量。

来源：中国海洋大学官网

原文链接：

<https://news.ouc.edu.cn/2025/0317/c550a118818/page.htm>

齐鲁工业大学与省社会科学界联合会签署战略合作协议

日前，齐鲁工业大学与山东省社会科学界联合会签署战略合作协议。

下一步双方将聚焦三个方向：一是聚焦赋能创新，持续提升理论研究水平。拓展数字技术赋能人文社科研究新场景新模式，培育更多特色研究方向和优势学术团队，承担更多标志性科研项目、产出更多高水平学术成果，助力我省人文社会学科提质增效。二是聚焦共建共享，加快推进实验室高质发展。围

绕黄河文化研究阐释、资源数智化转化利用、遗产保护研究等领域，全面推进实验室共建单位互学互鉴、协同创新，真正实现科研共创、资源共享、成果共育，共同推动黄河文化创造性转化、创新性发展。三是聚焦建言献策，全面推动新型智库建设。

来源：齐鲁工业大学官网

原文链接：

<https://www.qilu.edu.cn/2025/0319/c8559a253437/page.htm>

山东中医药大学与通用技术环球医疗签署战略合作协议

日前，山东中医药大学与通用技术环球医疗举行战略合作签约仪式。

双方以此次签约为契机，充分整合教育教学、科学研究、中医药文化、医疗服务等优势资源，并将这些优势转化为推动健康产业创新发展的强大动力，助力通用环球医疗集团更好地融入和服务新发展格局，提升其在医疗健康领域的核心竞争力，同时进一步增强学校服务经济社会发展能力，为中医药事业的传承创新发展和健康中国建设注入新的活力。双方还将充分发挥央企资源优势 and 山东中医药大学专业优势，共同探索中医药高质量发展和中西医结合新路径，为健康中国建设作出新的更大贡献。

来源：山东中医药大学官网

原文链接：

<https://www.sdutcm.edu.cn/info/1002/15816.htm>

焦点透视

陈鹤良 著



项目制形成于我国高等教育重点建设的长期实践，兼具国家目的性和开放竞争性的优势，有力地促进了20世纪90年代以来我国高等教育事业的跨越式发展。从法律视角分析，高等教育项目制治理源于公共行政中的契约理念，具有行政契约的法律属性。基于这一定位，高等教育项目制治理的法治化路径有二：其一是基于行政契约属性规范行政机关与高校/教师的权利义务关系，即行政机关具有行政优益权，同时负有保障高校和教师合法预期利益的义务；其二要遵循行政法治的基本原则，包括依法行政原则和程序正当原则。

高等教育项目制治理的法律属性与法治化路径

项目制治理是我国近40年来社会治理中的一种重要现象，国家权力和财政资金在涉及几乎所有社会领域的各个项目中有有机融合，催生出了一一种高效的资源配置形式，进而形成了一种新的国家治理模式。高校作为资源依赖型组织，高等教育作为事关国家发展和民族未来的公共事业，便顺理成章地融入项目制治理之中，形成了“项目治学”“项目治教”等概念。学界虽已普遍关注到项目制治理在高等教育尤其是高校学术生态治理中的不足，但既有研究大都从社会学和管理学的视角进行，缺乏法学角度的深入探讨，关注治理技术多于治理价值，关注制度效率多于稳定且自主的制度环境，而包含着后者的法治理念正是我国高等教育项目制治理所不可或缺的。基于此，本研究希望从法学角度为高等教育项目制治理的研究提供新的视角。

一、高等教育项目制的发展演变

高等教育项目制尽管是社会学概念在教育领域的延伸，但其形成和发展却遵循着自身的内在逻辑。事实上，循着高等教育重点建设这条逻辑主线，我国高等教育项目制在不同的历史阶段呈现出不同的特点。

（一）20世纪80至90年代初：项目制建设的早期阶段

高等教育项目制最初发端于改革开放背景下我国高等教育的重点建设。在中华人民共和国成立之后到改革开放之前，我国的高等教育管理体制主要是单位制，高校由政府直接管理，高等教育拨款遵循统一的“基数加发展”模式，平均主义成为这种制度的必然。改革开放以后，高等教育国际竞争日益激烈，我国重点高校建设的要求愈发迫切，而单位制下封闭僵化的平均主义却不利于培优，加之“基数加发展”的拨款模式存在肯定高校既往办学不足的弊端，因此高等教育拨款开始转向“综合定额加专项补助”模式，具有了专项逻辑和事本主义逻辑的特点。

具体而言，在重点高校建设上，国务院于1985年和1990年分别启动了国家“七五”和“八五”重点建设项目，将北京大学、清华大学、中国人民大学等11所高校列入其中，所需经费由国家直接补助。在重点学科建设上，原国家教委1987年发布了《关于评选高等学校重点学科的暂行规定》和《关于高等学校重点学科评选工作的几点意见》，在全国高校“教学科研基础好、对四化建设和科技、社会发展具有重要意义”的学科中择

优评选出了416个重点学科点，由国家扶植建设。正是在这一阶段，高等教育领域的项目制开始形成。但此时的项目制受计划体制主导，国家指定的色彩较重：不仅重点建设高校主要由国家选定，重点学科评选中的学校申报也需要经过主管部门的推荐才能报国家教委审核，缺少开放竞争的要素。并且，此时项目制的应用规模有限，未广泛推行。

（二）20世纪90年代中后期至21世纪初：项目制的迅速发展

面对世纪之交我国高等教育在人才培养和科研水平等方面综合竞争力不足的形势，项目制得到了进一步发展并发挥了关键作用。1997年党的十五大报告就高等教育问题提出要“合理配置教育资源，提高教学质量和办学效益”。这一阶段，我国加强了对高等教育专项资金的投入，开始运用项目建设中招标投标的竞争思维，并通过对项目的全生命周期管理，有效实现了专项资金的效益目标。“211工程”“985工程”即是该阶段的代表性成果。以“211工程”为例，2003年发布的《“211工程”建设实施管理办法》规定“211工程”建设项目实行项目法人制、招标投标制和工程监理制，并就项目的组织实施、管理职责、建设资金、检查验收、项目评价等作了要求。在财政预算体制方面，教育部从2002年开始试行实施“基本支出预算+项目支出预算”的预算模式，在基本支出预算之外编制年度项目支出计划。此外，《全国教育事业第十个五年计划》《2003—2007年教育振兴行动计划》等一系列国家重要政策文件也都明确提出强化项目管理，进一步落实和细化了项目制。

（三）21世纪初至今：项目制的持续完善

进入21世纪以来，项目制在我国高等教育建设中全面铺开，持续完善。2015年，国务院发布《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，启动“双一流”建设，推动我国从高等教育大国向高等教育强国发展。“双一流”建设充分运用项目治理手段，对具备一定实力以及满足国家战略需要和经济社会发展需求的学科和高校进行资源倾斜性投入与重点支持，并引入绩效评价和动态支持制度，即采用第三方评价，根据综合评价结果调整支持力度，保证项目建设的有效性。

以“双一流”建设项目为代表，项目制日益成为高等教育领域政府部署工作的重要机制。数量众多的平台项目、科研项目和人才项目覆盖了高等教育一流建设的各个领域，体现出我国高等教育治理中浓厚的项目制色彩。根据教育部发布的统计数据，2022年教育部75所直属高校总收入约3379亿元，其中中央财政拨款约1068亿元，中央财政拨款项目支出约376亿元，项目资金占高校总收入的比例约为11%，占高校中央财政拨款的35%。考虑到项目资金的灵活性和调控效用，可以说，在我国一流高校中，项目制深刻决定着国家、高校以及教师的决策和行动逻辑，国家通过设立和管理项目来贯彻治理意志，高校和教师通过参与项目获得发展机会。

因此，发展到今天的高等教育项目制既具有国家目的性，能够集中力量办大事；也具有开放竞争性，能够充分发挥效率优势。只具有国家目的性，项目制就会滑向计划体制，影响学

术竞争；只具有开放竞争性，则会沦为无序竞争，不利于国家目的的实现，两者兼融才构成其本质特征。

二、高等教育项目制治理的法律属性

一般认为，高等教育项目制治理是指政府在项目制下通过绩效竞争或任务导向的财政经费拨付即项目发包的方式来配置教育资源并实现教育治理目的的活动。究其法律属性，乃表现为一种现代政府柔性治理方式中的行政契约，强调行政权行使的非强制性和多元主体的行政参与。

（一）公共行政中契约理念的兴起

随着20世纪以来社会治理方式的转变，传统的高权行政无法满足国家治理需求，市场经济理念，尤其是契约理念向公共行政领域渗透，行政契约作为一种重要的非强制行政手段得到了广泛的关注。一般认为，行政法上的行政契约是指行政机关作为契约主体的一方，为了实现公共利益或行政管理目标，在法定职责范围内，与公民、法人或者其他组织协商订立的以行政法上权利义务为内容的协议。在我国，行政契约的推广运用最早可见于改革开放之初安徽凤阳农村的土地承包制，此后部分行政立法和政策也涉及了行政契约，如2008年《湖南省行政程序规定》第五章第一节对行政合同（即行政契约，本研究对此不作区分）的定义、范围、形式以及竞争和公开的订立原则、公开招标和拍卖的订立方式等进行了规定。通过行政契约的方式进行社会治理也是近几十年来欧洲国家的普遍做法，其被广泛应用于具有公益性、持续性、平等性的公共服务。

行政契约之所以受到青睐，主要原因在于其在权力性的行政行为之外引入了民法上的契约合意因素，由此具备了新的功能。一方面，契约的订立、生效、履行有赖于契约主体的协商一致，行政相对人因此被定位为治理主体而非治理对象，这有助于推动行政相对人从对国家意志的单向度接受和被动服从，转向基于参与、理解而达到的认同和自愿遵从，进而扩大行政参与，提升政府履行公共职能的水平；另一方面，契约形成的权利义务关系是契约主体自主创设的“法”，相较规定一般权利义务关系的法律法规更具针对性、灵活性、可行性，对于新兴的、立法滞后或立法存在不足的行政领域，行政契约能够弥补立法不足，发挥替代性规制的重要作用。

高等教育就是一个适宜通过行政契约调整的领域。20世纪90年代以来，我国高校获得法人地位，逐步脱离行政化管理模式，但高等教育离不开国家的支持和引导。同时，行政权力对高校的介入不能再是单方面的命令和强制，而应当符合平等共治理念，需要高校和教师作为治理主体主动参与。行政契约大体上能实现这种高等教育治理的现实需要。体现在规范性文件中，除了前述《“211工程”建设实施管理办法》规定的项目法人制、招投标制和工程监理制，《湖南省行政程序规定》第九十三条也明确将“行政机关委托的科研”纳入行政合同的主要事项。在国外，英国自二战以来就开始根据绩效决定高校的拨款，行政契约是行之有效的方式。政府代表社会以契约的形式向高校购买公共产品，高校通过签订项目契约并完成绩效来获取经

费。这一拨款方式有助于提高国家经费的使用效率。

（二）项目制治理中的行政权力与契约合意

由于行政契约是存在于具体行政行为 and 民事合同之间的一种特殊形态，因此其既包含行政行为固有的权力因素，也包含来自民事合同的合意因素。而项目制的治理活动本身兼具行政权力与契约合意的双重特征。

1. 项目制治理的国家目的性依靠行政权力。我国《宪法》第十九条规定“国家发展社会主义的教育事业”，第二十条规定“国家发展自然科学和社会科学事业”，因此项目制治理的目的应当是发展国家教育事业和科学事业，并以国家权力尤其是行政权力为后盾。具体而言，项目制中的项目是一种事本主义的动员或组织方式，是从事务本身的内在逻辑出发，在限定时间和限定资源的约束条件下，利用特定的组织形式来完成一种具有明确预期目标的一次性任务，这个过程符合行政契约的“行政主体以实现行政管理职能或公共利益为目的”的特征。不同于民事合同，行政机关在契约中处于主导地位，拥有被称为“主导性权利”或“特权”的行政优益权。当然，项目制治理应当服务于高等教育治理的国家目的或者说公益目的，而不是个别行政机关的控制目的，后者只是强化了个别行政机关的教育权力，实则削弱了国家治理高等教育的能力。

2. 项目制治理的开放竞争性包含契约合意。在高等教育建设的逻辑中，政府与高校和教师签订的行政契约必须关注产出效益和竞争效果，项目制治理因此具有开放竞争性的特点，旨在发挥市场在资源配置中的决定性作用。契约本质上是一种市

场经济主导的意思自治的交换，它既可能是经济利益的交换，也可能是政治、社会或公共利益的交换，既可能由私法调整，也可能被公法调整。在公法中，通过合意形成社会秩序的方式就是行政契约。尽管表面上作为契约一方的高校和教师往往必须接受具有权力因素的强制性条款，但签订契约能够带来的可观的利益仍然会使其同意这样的“对价”，契约中的政府与高校、教师的法律关系是出于双方合意而非纯粹的单方意志。

总体上，作为不同于传统高权行政的非强制性的行政手段，行政契约通过明确规定“行政法上的权利义务”，有利于避免行政权力过度介入、补充单方行为、扩大行政参与、提高行政效率，这也是高等教育项目制治理本身所追求的目标。

三、基于行政契约属性规范行政机关与高校/教师的权利义务关系

行政契约以行政法上的权利义务关系为内容，行政机关与作为相对人的高校和教师之间的地位并不必然平等；但由于行政契约吸收了民事契约中合意的因素，其中的权利义务关系也就不同于传统高权行政下的基于决定、处罚与强制的命令与服从关系，而是基于协议的互动关系。概括而言，行政机关具有行政优益权，同时负有保护高校和教师合法预期的义务。高等教育项目制治理，应以此为原则规范行政机关与高校和教师的权利义务关系。

（一）行政机关的行政优益权

通常认为，行政机关在行政契约的法律关系中居于主导性地位，具有超越民事合同规则的“特权”，即行政优益权。这也

与我国高等教育治理的历史传统、改革历程相契合。相较于英美国家政府与高等教育相对独立的治理范式，我国高等教育事业的发展更多是在行政权力的引导乃至主导下进行的。加之现代高等教育必须依靠国家支持，且我国现阶段市场配置创新资源的功能尚不成熟，因此在高等教育项目制治理中行政机关具有以实现公益为目的的行政优益权是必要的。

1. 对项目契约履行的指导与监督权。行政机关的指导与监督权能够保证项目契约的履行符合行政机关所预期的方向，是实现项目制治理的国家目的之主要手段。指导与监督权行使的方式既包括项目契约执行过程中行政机关具体的指导与监督，也包括行政机关事前制定的一般性管理制度。如2021年发布的《国家自然科学基金资助项目资金管理办法》《国家社会科学基金项目资金管理办法》对项目资金的开支范围、项目资金的申请与审批、预算执行与决算、绩效管理与监督等事项作了规定，相关行政部门应当根据上述办法规定的权限和要求对项目契约的履行实施指导和监督。

当然，行政机关的指导与监督权不应超出“组织者”权限的范畴。一方面，其应当以程序性的指导和监督为主，主要集中在资金管理和使用等非专业性的环节上；另一方面，在契约治理模式中，科学共同体所具有的专业知识与背景是项目治理权威的重要基础。因此对于涉及专业领域的事项如项目指南的编制、项目申请的评审、项目结果及阶段性成果的考核等，则应当根据不同的项目类型（如基础项目、前沿项目、市场导向项

目等），充分征求高校、科研机构、有关国家机关、协会、学会、企业等的意见，建立规范可行的意见征求制度，通过与多方主体合作的方式行使指导和监督权。

2. 采取解除契约等制裁措施的权利。在契约相对一方出现违约行为，难以实现契约目的的情形下，为了保护契约所承载的公共利益不被侵害，行政机关具有采取解除契约等制裁措施的权利，但这一权利的行使应当尊重学术活动的自身的特点和规律。根据我国行政法理论的通说，为了有效监管行政契约，行政机关除了解除契约（包括追回拨付资金），还有权对违约相对人采取行政制裁措施。这种责任并非基于契约合意，而是法律为保证契约义务的履行而向相对人施加的责任。如2014年《国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》就违规行为的处理规定了“通报批评”“取消项目申报资格”“移交司法机关处理”等措施；《国家自然科学基金条例》还设置了一定时期内“不得晋升专业技术职务（职称）”的处罚。在此，为了避免行政权的过度介入，避免处罚过重对学术活动的溢出效应，需要遵循审慎包容的原则，以社会危害性为判断标准，以过罚相当、损害填平为准则，避免科研责任的过度化。

（二）对高校和教师合法预期利益的保护义务

在行政机关具有行政优益权，保证公共利益目的优先实现的同时，契约相对方也具有实现预期利益的权利，保护相对方合法预期利益的实现构成行政契约法律关系中行政机关的义务。这一义务的法律基础是行政法的合法预期保护原则，根据该原

则，行政机关作出的先前行为如制定政策、发布通知、作出承诺等，使相对人产生了对行政机关将来行为的预期，并可以要求行政机关在将来满足该预期。合法预期保护原则是对行政机关自由裁量权的限制，在行政契约中可具体为对行政优益权的限制，其旨在保证法的确定性和可预测性，要求行政机关信守契约承诺，避免不当运用行政优益权从而损害相对人的合法预期利益。

在高等教育项目制治理中，由于作为契约相对方的高校和教师的合法预期利益主要表现为办学自主权，因此行政机关的保护义务主要体现在以下两个方面。

1. 尊重和保障高校和教师的自主权。高等教育发展的内生动力来源于高校和教师的积极性和创新创造活力，这在法律规范上就体现为自主权。在高校层面，应主要保障“发展路线决策权”和“财务自主权”。如2015年发布的《统筹推进世界一流高校和一流学科建设总体方案的通知》就提出“鼓励和支持不同类型的高水平高校和学科差别化发展”，强调“进一步增强高校财务自主权和统筹安排经费的能力”；国务院《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》《关于抓好赋予科研机构 and 人员更大自主权有关文件贯彻落实工作的通知》提出赋予科研单位“项目经费管理使用自主权”，具体包括下放预算调剂权、仪器采购管理权、项目过程管理权等措施。在教师层面，应主要保护“技术路线决策权”，对此，国务院《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》《关于抓好赋予科研机构

和人员更大自主权有关文件贯彻落实工作的通知》均要求“赋予科研人员更大技术路线决策权”，即科研人员具有自主选择和调整技术路线的权利，科研项目负责人具有自主组建科研团队的权利等。以上对高校和教师自主权的保障有利于激发高等教育高质量发展、特色发展的动力和活力。

2. 审慎对待项目契约中的违约行为。在项目制治理中，一般存在“未完成契约任务”和“违法违规”两种违约行为类型。对于未完成契约任务的相对方，应当区分因不确定性未能完成项目目标和因态度不端导致项目失败的不同情形，为营造鼓励创新、宽容失败的学术氛围，应秉持包容审慎原则，审查的重点在于相对人是否履行了“勤勉尽责”的义务。这在我国近年来的立法和规范性文件中已基本形成了共识，如2021年修订的《科学技术进步法》第六十八条规定“科学技术人员已经履行了勤勉尽责义务仍不能完成该项目的，予以免责”；2021年《国务院办公厅关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》也强调“对尽职无过错科研人员免于问责”。违法违规行为主要集中在经费管理使用等环节，由于我国学术科研经费管理制度尚在探索中，实践中不乏为完成科研活动而突破现有经费管理政策的经费使用行为，因此需要合理区分有利于实现创新预期成果的行为和以学术科研为名骗取、套取、挥霍项目经费的行为，对前者免责或减责，而对后者依法惩处。

总之，在高等教育项目制治理的法律关系中，教育行政机关具有行政优益权，同时负有保护高校和教师合法预期利益的

义务，这种权利义务关系以高等教育事业发展这一公共利益为最终目的，直接关系到高校和教师的自主权，应当在总结政策实施经验的基础上不断规范化。

四、遵循行政法治基本原则完善高等教育项目制治理

在当下高等教育“双一流”建设和依法治教的双重逻辑上，行政机关要确保项目制能够服务于公益目的并强化竞争意识，还应当在治理过程中遵循行政法治的基本原则。

（一）遵循依法行政原则

行政契约既遵循契约自由原则，是较为灵活的行政方式，也要遵守依法行政原则，避免行政主体通过契约手段绕开法律的约束和监督。质言之，只有在依法行政原则下，行政权力的行使具有法律依据，行政契约才能有效实现。从依法行政原则的内容来看，其构成主要有二：一是法律优位原则；二是法律保留原则。

首先，高等教育的项目制治理应当遵循法律优位原则。法律优位原则要求一切行政权的行使均应受到现行有效之法律的约束，不得违反法律。尽管行政契约在实践中长期客观和普遍存在，实践中却尚未构建起行政契约法律制度，学界也未对行政契约的研究达成共识。项目制中的行政契约只能从宪法和《高等教育法》关于高校办学自主权的相关规定中寻找权力规制依据。我国《宪法》第四十七条规定了科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由，学界一般将其视为学术自由的保

障条款，而学术自由是高校办学自主权的重要理论基础。《高等教育法》第三十二条至第三十八条列举了高校在招生、学科专业设置、教学、教材、科学研究、技术开发、交流合作、机构设置、财产管理和使用等方面的自主权。由此出发，行政机关在设立项目和管理项目，包括制定项目有关的规范性文件的过程中，应当遵循宪法和法律保障高校办学自主权的精神，积极转变行政行为的方式，对高校减少直接的干预和管理，最大限度地保障高校的办学自主权。

其次，高等教育项目制治理还应当遵循法律保留原则。该原则要求与基本权利关系密切的行政活动只能在法律有授权的情形下进行，行政机关在实施特定行为时应积极寻找相应的法律规范。针对当前项目制治理因事而设、因事而变的特点，根据法律保留原则的要求，可以在立法中设立基本规定，并授权相应的行政机关对重大项目的规划、执行、监督的规则和程序制定行政规范，包括对项目设立的规范性进行评估，对项目审批制度加以完善，避免项目制治理过程中的随意性。在项目运行过程中，也需要通过行政规范落实稳定的绩效评价和动态支持制度，如《统筹推进世界一流高校和一流学科建设总体方案》虽然提出对建设成效明显的高校及学科加大支持力度，对缺乏建设实效的高校及学科减少支持力度，但据以衡量项目进程的科学的建设标准和指标体系为何，还需要明确的制度保障。在立法路径上，可以将高等教育项目制治理的实施体系、监督体系、保障体系内嵌于高等教育治理法律规范体系之中，并通过

《教育法典》的编纂统筹推进高等教育项目制治理的法治化。

（二）遵循程序正当原则

程序正当是法律对行政行为的基本要求。对于项目制治理这样一种灵活的、赋予行政权力较大裁量空间的行政行为，只有通过正当程序才能进行合理规范。

首先，项目制运作过程中的相关信息应当公开。项目制治理中的一些弊端本质上是对项目制开放竞争性内涵的认识不足，主要表现为信息不公开、程序不透明。当项目制能够实现开放竞争，法治理念缺位的问题就会迎刃而解。信息公开应当覆盖项目运行的全过程，不仅要重视申报审批环节，也要关注后续的评估监督环节。如德国高等教育改革就是在其《基本法》

《高等教育总纲法》《高等教育基本建设促进法》等一系列法律框架内实施的，对高等学校科研经费拨款途径及经费使用去向都有明确规定，保证了联邦政府教育经费的有效利用。另外，建立教育项目信息管理和共享平台是优化项目管理的有效手段，一方面可以对各级各类项目信息进行汇总，另一方面也可以对项目承包方的基本情况进行备案，以便相关组织和个人对项目承担和完成情况进行查询与跟踪。

其次，项目制运行应当通过引入专家参与制度控制行政化倾向。当强势高校通过平等竞争以外的方式垄断项目资源，就会导致其他高校合法预期利益得不到保护。因此在项目规划、审批、经费预算、设备采购评估以及项目成果的评审中，都需要多领域专家的实质参与，实行决策、执行和监督分离，将一

部分项目管理和评定的专业性和技术性工作转移到第三方专业评估机构，在行政机关和高校之间建立起缓冲。

最后，项目制的运行应当以监督为主、救济为辅。项目制治理并非一般意义上行政机关与相对人签订契约，其救济制度具有一定的特殊性。公立高校在我国法律体系中是事业单位法人，实际上具有法律、法规授权组织的地位，不同于一般的私主体。因此项目制是在高等教育这一特定领域内进行的，关注高等教育事业发展的公共利益，不存在一般意义上公权力对私权利的侵害问题。即使如此，为了实现高等教育治理的良好目标，仍然需要对行政权力进行规范。但此种规范应主要遵循行政法治基本原则进行事前和事中监督，而非司法救济。一方面，行政契约主体的法律地位并非必然平等，为了行政公共利益的实现，行政机关具有单方面指导、监督、解除契约的行政优益权，司法救济对保护办学自主权的效果有限；另一方面，行政机关与契约相对方之间是长期合作的关系，维系良好关系的愿望也会排斥诉讼的救济方式。当然，随着行政契约法律制度的完善，对于影响高校和教师重要权益的项目，也应允许通过司法外的途径（如协商、行政机关的内部裁决等）寻求救济。

四、结语

项目制治理是我国高等教育治理中的一种重要现象，其发端于改革开放背景下高等教育的重点建设，将国家意志与开放竞争相结合，促进了我国高等教育事业的跨越式发展。因其兼具国家权力与契约合意因素，故在法律上表现为现代政府柔性

治理中的行政契约，既要求约束行政权的随意性又保持行政权的灵活性。随着各国公共行政中契约理念的兴起和发展，这一定位十分契合以增进知识传递和学术发展为目的高等教育的自主品格，能够胜任高等教育治理的任务。我国高等教育的项目制治理要实现法治化，首先须基于行政契约属性合理确定行政机关与高校/教师的权利义务关系，继而在项目制运行的过程中遵循行政法治的基本原则，确保政府充分发挥权力的协调作用，扮演好组织者、裁判者的角色。而如何把高等教育项目制治理纳入法治化轨道，保持存量，发展增量，是一个需要长期探索的问题。

作者申素平系中国人民大学教育学院教授、中国人民大学教育立法研究基地主任；赵赫栋系中国人民大学教育学院博士研究生。

原文献：申素平,赵赫栋.(2025).高等教育项目制治理的法律属性与法治化路径. *中国高教研究*, (3), 17-23.

编辑：高超、徐秀华

审核：郭治平

潍坊学院教育发展研究院