مطالعهٔ ظرفیت‌های قانونی استقلال[1] دانشگاهی در ایران[2]

غلامرضا ذاکرصالحی[3]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۰۸/۲۳
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۱۲/۰۳

چکیده:

از دیرباز مبحث استقلال و خود مختاری دانشگاهی در محافل آکادمیک مطرح بوده و با تأسیس نهاد دانشگاه همزاد است. مسئله اصلی مطالعه حاضر این است که علاوه بر کاستی‌های مدیریتی از نظر حقوقی نیز این موضوع با کاستی‌ها و چالش‌هایی مواجه بوده است. اما تاکنون ترسیم حقوقی دقیقی از این کاستی‌ها صورت نگرفته است. درعین‌حال ظرفیت‌های قانونی موجود نیز ناشناخته مانده است. مطالعه حاضر با بهره‌مندی از روش تحلیل حقوقی» کوشیده است ظرفیت‌های قانونی موجود در ایران برای ایدهٔ استقلال دانشگاهی را بازنمایی و تحلیل کند. یافته‌ها نشان می‌دهد این ظرفیت‌ها در بستر تاریخی خود از زمان تأسیس دارالفنون تاکنون هفت دوره را پشت سر گذاشته است: نظام شورایی و خودمختاری محدود، نهادینه شدن خودمختاری محدود در دانشگاه تهران، اداره هیئت‌امنایی، انحلال هیئت‌های امنا و بازگشت به تمرکزگرایی دولتی، احیای قوانین قدیمی و آغاز فرآیند اعطای اختیارات و درنهایت شتاب بخشی به آن از سال ۱۳۸۳ تاکنون.

یافته‌ها هم‌چنین بیانگر وجود ابهامات و تعارضاتی در قوانین موجود است اما درنهایت با معرفی ظرفیت‌های جدید قانونی چنین نتیجه‌گیری می‌شود که به دلیل وجود موانع ساختاری از همین ظرفیت‌های حداقلی استفاده و بهره لازم به عمل نیامده است.

واژگان کلیدی:

استقلال دانشگاهی، ظرفیت‌های قانونی، هیئت‌های امنا، ایران

---

[1]. در این مقاله، دو واژه استقلال و خود مختاری معادل هم تلقی شده است.

[2]. این مقاله برگرفته از پژوهش‌های آزاد نویسنده است.

[3]. دانشیار مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی Rsalehi514@gmail.com

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

مقدمه وبیان مسئله

استقلال دانشگاهی[۱] پیشینهٔ تاریخی طولانی دارد و اساس شکل‌گیری دانشگاه‌ها خاستگاه غیردولتی داشته است. دانشگاه به دلیل خصیصهٔ التزام به حقیقت، نوآوری، نقادی و پرسشگری خود منبع قدرت و یک‌نهاد مرجع[۲] است. انسان‌ساز، اندیشه‌ساز و دولت ساز است و به دلیل ویژگی‌های حرفه‌ای و تخصصی‌اش از استقلال عمل در قلمروهای علمی برخوردار است. استقلال آکادمیک در فرهنگ اسلام و ایران ظهور و بروز روشنی داشته است. دانشگاه جندی‌شاپور در عهد ساسانیان مرکزی بین‌المللی و مستقل بوده است. این مرکز زمانی که توسط دربار عباسی به خدمت خلفا درآمد و پزشکان و مدرسان حاذق آن به بغداد فراخوانده شدند استقلال خود را از دست داد و به‌تدریج فروپاشید. در حقیقت دربار عباسی جندی‌شاپور را مصرف کرد. اما مراکز علمی در قلمرو ایرانی- اسلامی مجدداً امکان ظهور یافتند و با اتکا به وقف و وجوهات و کمک‌های مردمی و کاهش اتکا به کمک‌های مالی حکومت‌ها به حیات خود استمرار بخشیدند. در این مراکز نظام‌ها و رویه‌های خودگردان در اداره امور دانشجویان و طلاب وجود داشته و دانشجویان در انتخاب محل تحصیل و استاد خود از آزادی عمل برخوردار بوده‌اند. سنت رجوع جاهل به عالم و منزلت بالای اجتماعی علما و اندیشمندان نیز استقلال مراکز علمی را مضاعف می‌نمود.

با تأسیس مدرسه عالی دارالفنون در سال ۱۲۳۰ هجری شمسی تأسیسات مدرن آموزشی در ایران با هدایت مستقیم دولت و با رویکرد جبران عقب‌ماندگی تکنولوژیک فضای جدیدی را رقم زد که در آن استقلال علمی مفهوم چندانی نداشت؛ اما با تأسیس دانشگاه تهران در ۱۳۱۳ و پیش‌بینی قانون تأسیس محکم و آکادمیک برای آن، استقلال هرچند نسبی در این مرکز علمی مورد توجه قرار گرفت. علی رغم آن جدال بر سر نحوه و حدود این استقلال همیشه بین دانشگاهیان و دولتمردان جریان داشته است. رئیس وقت دانشگاه تهران بخشی از این فراز و فرودها را بازنمایی کرده است (بنگرید به: سیاسی،۱۵۷-۱٦۱: ۱۳۸۷) این چالش‌ها و کشمکش‌ها در حقیقت جدال بین متن‌ها (قوانین، سیاستها و مصوبات) و ساختارها

۱. دراین مقاله استقلال و خودمختاری دانشگاهی مترادف هم و معادل واژه academic autonomy درنظرگرفته شده است.

۲. reference

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

(ساختارهای فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، اداری و ...) است. جدال بین اقتضائات محیط علمی و رویه‌های بوروکراتیک و تضاد بین آزادی علمی و تصلّب ساختار اداری است.

این چالش در جهان صنعتی و غرب نیز که قوانین توسعه‌یافته‌ای در خصوص استقلال دانشگاهی دارند نیز کم‌وبیش مشهود است و نشان‌دهندهٔ پیچیدگی مسئله است.

هم‌اکنون فرآیند استقلال دانشگاهی در بستر تاریخی خود در اثر کشورهای جهان با چالش‌های متعدد مواجه است.

در مطالعات طرح تحول علم و فناوری ایران که در سال ۱۳۸۷ به انجام رسیده است، خرده نظام محیط حقوقی آموزش عالی به‌صورت فرا تحلیل ارزیابی شده است. این بررسی نشان می‌دهد بیشتر مؤلفه‌ها ناظر به ضعف‌های متعدد در استقلال دانشگاهی است. ازجمله: شفاف نبودن حیطهٔ پاسخگویی مدیران آموزش عالی، متناسب نبودن قوانین و مقررات با مقتضیات و شرایط حاضر آموزش عالی، نداشتن اختیار کافی هیئت‌امناء و عدم هماهنگی مصوبات قانونی با قانون تشکیل هیئت‌های امناء، شمول مقررات استخدام کشوری به دانشگاه‌ها، نبود سازوکار قانونی لازم جهت حمایت از دانشجویان و اعضای هیئت‌علمی در مراجع قضایی و... (خداداد حسینی و همکاران ۲-٤۱: ۱۳۸۷)

در پژوهشی دیگر چهارده مشکل در مسیر تحقق استقلال دانشگاهی شناسایی‌شده است. (ذاکر صالحی، ۱۵۹:۱۳۸۸)

علی‌رغم وجود این چالش‌ها، فرآیندهای قانونی کسب استقلال دانشگاهی در ایران در مهروموم‌های اخیر به‌ویژه از سال ۱۳۸۳ به بعد به مراحل خوبی رسیده است. نگارنده چالش‌ها و جدال‌های حول این موضوع را نشانه‌ای از رشد (مسائل ناشی از رشد و توسعه) و طی مراحل بلوغ می‌داند. چنانچه ظرفیت‌های قانونی فراهم آمده در اسناد جدید به‌خوبی شناخته و درک شود و ازنظر مدیریتی نیز چالش‌ها به‌خوبی راهبری شوند، امکان توسعه استقلال دانشگاهی و رسیدن آن به نقطه تعادل و ثبات وجود دارد. مسئله اصلی مطالعه حاضر دو نکته است: اولاً ترسیم دقیق چالش‌ها و کاستی‌ها از منظر حقوق آموزش عالی، ثانیاً: معرفی ظرفیت‌های قانونی ناشناخته‌ای که در این زمینه موجود است و امکان بالفعل نمودن آن‌ها وجود دارد. هدف مقاله حاضر این است تا با ترسیم مراحل استقلال دانشگاهی در ایران از

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

منظر حقوقی شناخت نسبتاً جامعی از ظرفیت‌های قانونی موجود به دست داده‌شده و بر این اساس محیط حقوقی جدید تحلیل شود.

روش تحقیق

روش تحقیق در نوشتار حاضر تحلیل حقوقی[۱] است. تحلیل حقوقی دو سطح مفهومی و مصداقی دارد. در این روش که نوعی تحقیق کیفی است اولاً: مدلول و دایره شمول قوانین با توجه به مقصود قانون‌گذار در چارچوب اصول و مبانی نظام حقوقی جامعه بررسی می‌شود. ثانیا–درصورت لزوم اجمال و ابهام قوانین یا نقص و فقدان آن‌ها یا تعارض قوانین به بحث گذاشته می‌شود. در تحلیل حقوقی به قواعد و ضوابط حقوقی، دکترین‌های حقوقی و نظرات حقوقدانان توجه می‌شود. از سویی مسئله سازگار بودن قوانین موردمطالعه با قوانین مادر هم‌چنین کامل و راهگشا بودن آن‌ها و این‌که آیا آن قانون مسئله را حل می‌کند یا خیر، موردعنایت محقق قرارمی گیرد. در این مقاله کلیه قوانین و مقررات خودمختاری دانشگاهی در ایران بازخوانی و دسته‌بندی‌شده‌اند. سپس با تمرکز بر وضعیت فعلی محیط حقوقی، چالش‌ها و کاستی‌های موجود تحلیل‌شده و ظرفیت‌های قانونی ناشناخته معرفی گردیده‌اند.

بدین منظور پژوهشگر گام‌های زیر را طی نموده است:

۱- جستجو و تمام شماری کلیه قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی مرتبط با نحوه اداره دانشگاه‌ها (تمرکز – عدم تمرکز) از تأسیس مجلس اول در سال ۱۲۸۵ شمسی تاکنون به‌ضمیمه سایر مقررات

۲- جستجو و تمام شماری کلیه آئین‌نامه‌ها و مصوبات وزارت علوم و وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی و شورای عالی انقلاب فرهنگی مرتبط با نحوهٔ ادارهٔ دانشگاه‌ها و استخراج مصوبات مربوط به استقلال یا عدم استقلال دانشگاه‌ها

۳- مطالعه و بررسی متن و زمینه (context) تحولات تاریخی مدیریت دانشگاهی و سنخ شناسی typology- مبحث خودمختاری دانشگاهی با توجه به زمینه‌های تاریخی در قالب هفت دورهٔ زمانی. ملاک دوره زمانی توسعه یا تحدید خودمختاری دانشگاهی است که معمولاً توسط دولت اتفاق افتاده است.

---

۱. Legal analysis

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

٤- تحلیل کیفی مجموعه قوانین و مقررات مرتبط و ظرفیت شناسی آن‌ها با دیدگاه تفسیری از طریق کنار هم قرار دادن آن‌ها و بهره‌گیری از نظرات حقوقدانان و خبرگان آموزش عالی و درنهایت نیل به استنباط و شناخت آسیب‌ها ظرفیت‌های موجود

مروری بر آموزه‌های نظری

مبحث خودمختاری دانشگاهی زیرمجموعه مبحث جدید حقوق آموزش عالی»[1] است. ابعاد این موضوع شامل خودمختاری اداری، مالی و موضوع آزادی علمی است هرچند قدمت آن در عرصه عملی از شکل‌گیری شاخه حقوق آموزش عالی بیشتر است.

در دهه‌های ۱۹٦۰ و ۱۹۷۰ به دنبال توسعه آموزش عالی در کشورهای اروپایی و آمریکا موج جدید مباحث مربوط به استقلال دانشگاهی به راه افتاد. این مباحث دربرگیرنده ابعاد تئوریک و عملی فراوانی است که امروز برای کشورهای درحال‌توسعه‌ای که در شرایط مشابه آن دهه‌ها قرارگرفته‌اند مفید و درس‌آموز است.

اهمیت موضوع استقلال دانشگاهی به حدی است که وینچ (۲۰۰٤:۲) یادآور می‌شود در فلسفهٔ آموزش دو مسئلهٔ مهم وجود دارد: گسترش استقلال به‌منزلهٔ یک هدف آموزشی و کاربرد قدرت تفکر انتقادی. وی سپس توضیح می‌دهد که این دو ارتباط نزدیکی باهم دارند.

فیسک (۱۹۹٦)، اثرات تمرکززدایی در اداره مراکز آموزشی را بهبود آموزشی، کارایی اداری، کارایی مالی، مشروعیت بخشی به دولت و گسترش دمکراسی و برابری می‌داند.

آلتباخ: (Altbach؛۱۹۹۸) صاحب‌نظر شناخته‌شدهٔ مباحث آموزش عالی و مدیر مرکز بین-المللی آموزش عالی دانشگاه بوستون معتقد است تعارض بین استقلال و مسئولیت‌پذیری یکی از حساس‌ترین مباحث در سال‌های پایانی قرن بیستم بوده است. در همه موارد بدون استثنا استقلال محدود بوده است. در جهان سوم نیز سنّت استقلال بادوام نبوده و درخواست مسئولیت‌پذیری که شامل عناصر سیاسی و اقتصادی می‌شود، مشکل‌آفرین بوده است.

هیرش و وبر (۲۰۳: ۲۰۰۰) متذکر می‌شوند که در بریتانیا، نظارت مداخله‌جویانهٔ دولت بر دانشگاه‌ها تحت عنوان «بازار مدیریت‌شدهٔ» آموزش عالی در حال بازگشت است. به نظر او در این کشور تمام تلاش‌ها در جهت تعریف دوباره ارتباط دانشگاه‌ها و دولت، ناموفق بوده‌اند.

---

۱. Higher education law

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

آن‌ها معتقدند در شرایطی که به دلیل پیچیده‌تر شدن اداره دانشگاه نظام سلسله مراتبی مجدداً در حال شکل‌گیری است، تغییر ساختار دانشگاه‌ها ضروری است.(هیرش و وبر ۲۰۸: ۲۰۰۰)

نشست گلیون که در سال ۱۹۹۸ در شهر گلیون سوئیس با شرکت دست‌اندرکاران آموزش عالی کشورهای اروپای غربی و آمریکای شمالی برگزار شد توصیه کرد در ارتباط با مؤسسات آموزش عالی دولتی باید استقلال گسترده و واقعی به آن‌ها اعطا کرد. به‌علاوه، زمینه‌های این استقلال نه‌تنها در قوانین عمومی باید حفاظت شود بلکه در همهٔ زمینه‌های قانون‌گذاری باید مورداحترام قرار گیرد (وبر، ١٦: ۲۰۰۰)

گزارش بانک جهانی ضعف خودمختاری دانشگاهی در کشورهای درحال‌توسعه را با مدیریت ضعیف این مؤسسات که توان تصمیم‌گیری در مورد مسائل اصلی آموزشی، مالی و استخدامی را کاهش می‌دهد مرتبط دانسته است (بانک جهانی، ٢٦:۲۰۰۰)

این گزارش استقلال کافی از دولت در عین پذیرش نظارت دولت را توصیه کرده است (همان:۸)

در دایره المعارف آموزش عالی ابعاد شش‌گانهٔ استقلال دانشگاهی که مجموعاً تعریف آن را تشکیل می‌دهد به شرح زیر آمده است:

الف- رهایی از مداخلات غیرعلمی در مدیریت مؤسسه

ب – آزادی عمل در تخصیص منابع مالی، به‌نحوی‌که مؤسسه مناسب می‌داند.

ج – آزادی عمل در استخدام و تعیین شرایط کار

د- آزادی عمل در گزینش دانشجویان

هـ – آزادی در طراحی و ارائهٔ مواد درسی

و- آزادی در وضع معیارها و تعیین روش ارزیابی (تایت،۷۰)

بنابراین می‌توان ابعاد و قلمروهای موضوعی استقلال را مدیریت سازمانی، کنترل مالی، تأمین نیروی انسانی، استقلال در انتخاب دانشجو و برنامهٔ درسی و نحوهٔ سنجش و ارزشیابی خلاصه کرد. ترکیب و وزن هر مؤلفه برای هر کشور متفاوت است.

رابرت بردال انواع استقلال دانشگاهی را چنین برشمرده است:

استقلال محتوایی: توانایی یک‌نهاد آموزش عالی در تعیین هدف‌ها، راهبردها و سیاست‌ها و برنامه‌های خود است (انتخاب استادان، برنامه‌های پژوهشی و ...)

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

استقلال شکلی: توانایی هر نهاد آموزش عالی در تعیین راه‌ها و روش‌ها و ابزارهای پیگیری اهداف است؛ مانند روش‌های مصرف بودجهٔ علمی (Berdahl, 1990:۱۶۹-۱۸۰)
وی از استقلال محتوایی به استقلال بنیادی و از استقلال شکلی به استقلال رویه‌ای نیز یادکرده است. (همان: ۲-۱۷۱)
یکی دیگر از محققان اقتدار علمی را در پنج سطح تعریف و سازمان‌دهی کرده است:
سطح اول- دانشکده‌ها و دپارتمان‌ها و آزمایشگاه‌ها. این اقتدار صرفاً بر پایه دانش استوار است و در امر تدریس، انجام تحقیقات، انتقاد، نوآوری و کمک شخصی به پیشرفت علم جریان دارد. در اینجا شناسایی متقابل وجود دارد و اساتید در حوزهٔ تخصص خود از استقلال علمی برخوردارند.
سطح دوم- یعنی سطح مؤسسه‌ای (دانشگاه) است. در این سطح باید بین اقتدار معرفت‌شناختی که به امور روزمرهٔ ساختار علمی مربوط می‌شود و اقتدار مبتنی بر وظیفه یا بوروکراتیک توافق‌های متوازنی برقرار باشد. بروکراسی اداری مؤسسات آموزش عالی درجات متفاوتی دارد که به موقعیت‌های نسبی اقتدار وظیفه مدار و اقتدار معرفت‌شناختی بستگی دارد. در این سطح مؤسسات به سه نوع تقسیم می‌شوند:
دانشگاه‌هایی که از طریق یک‌نهاد ثابت حمایت می‌شوند. دانشگاه‌هایی که در آن‌ها معتمد یا ناظر یا نائب وجود دارد که در پیروی از سنت انگلستان در هاروارد (۱۶۶۲) ایجادشده و درنهایت مؤسساتی که توسط اشخاص، گروه‌های خانوادگی یا گروه‌های شهروندی دایر می‌شوند.
سطح سوم- سطح اقتدار چند دانشگاهی است که به طرح محیط ائتلافی و اجماع دانشگاهی اطلاق می‌شود.
سطح چهارم- به سیاست‌گذاری دولت و حکومت در حوزه آموزش عالی مربوط می‌شود و در هر کشوری به روابط تاریخی میان دولت و آموزش به‌طور اعم و آموزش عالی به‌طور اخص بستگی دارد. این سطح هم‌چنین به مفهوم آموزش به‌عنوان یک خدمت عمومی، به شأن قانونی یک استاد دانشگاه یا مدیر و روش‌های حمایت مالی از دانشگاه بستگی دارد.
سطح پنجم – سطح پیشرفته بین‌المللی و فراملی که توافق‌های بین‌المللی صورت گرفته درباره آموزش عالی را شامل می‌شود مانند برنامه‌های جامعهٔ اروپایی.

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

در هر سطح روش‌های اعمال اقتدار علمی که دارای ثبات است و اقتدار دولتی که اجرایی و دستوری است متنوع است (بوررو کابال: ۱۰۰-۹۵) به نظر می‌رسد هر نظام حقوقی که با عنایت به استقلال دانشگاه‌ها طراحی می‌شود باید به این پنج سطح و الزامات هریک توجه ویژه‌ای معطوف دارد.

این محقق سپس توضیح می‌دهد که گفته می‌شود که دانشگاه نباید از هیچ اصولی پیروی کند زیرا این امر با آزادی‌های آکادمیک در تعارض است اما انسجام داخلی دانشگاه معطوف به مجموعه‌ای از اصول راهنما و قوانین راهبردی است... باید بین آزادی‌های اکادمیک و اصول پیشنهادی برای اداره کردن دانشگاه توازن خاصی برقرار باشد. بدون چنین راهبردهایی، دانشگاه مثل قایق سرگردانی خواهد بود که بر اساس هوس‌های سکان‌دار حرکت می‌کند (همان: ۱۰۵)

در مطالعه روشن (۱۳۹۲) ابعاد خودمختاری دانشگاهی شامل مواردی است چون: آزادی عمل در تصمیم‌گیری و اجرای موارد مربوط به انتخاب نوع حکمرانی و روش اداره امور، تعیین اهداف، مأموریت‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌ها، تصمیم‌گیری و اجرای موارد مربوط به تعیین مدیر و هیئت‌مدیره و موارد مربوط به نیروی انسانی و تأمین و توزیع درآمدها و...

برخی محققان فقط بر بعد مدیریتی تأکید کرده‌اند. به نظرمحمدشریف (۱۳۹۲) منظور از استقلال دانشگاه‌ها استقلال در مدیریت دانشگاه‌هاست به این معنا که دانشگاه‌ها باید از طریق نهاد شوراها مدیریت شوند. این مسئله در اصل ۱۰٤ قانون اساسی ما هم پیش‌بینی‌شده است.

ضیایی بیگدلی (۱۳۹۲) چهار بعد از ابعاد استقلال دانشگاهی را برشمرده است:1-استقلال سازمانی ۲-استقلال مدیریتی ۳- استقلال علمی-آموزشی ٤- استقلال مالی

در مطالعه کریمیان و همکاران (۱۳۹۰) که با روش پیمایش انجام‌شده اعضای هیئت‌علمی نقش دو عامل را مهم‌تر دانسته‌اند. نخست عدم استقلال مالی واداری و پس‌ازآن محدودیت اختیارات دانشگاه در گزینش استاد و دانشجو و مدیران و کارکنان.

گویا و قدکساز (۱۳۸٦:۲۱) انواع عدم تمرکز آموزشی را در سه قلمرو بررسی کرده‌اند: عدم تمرکز مالی، عدم تمرکز مدیریتی و عدم تمرکز در برنامه درسی. آنان از قول هنسون عدم تمرکز را در سه نوع تفویض اختیار[۱]، نمایندگی[۱] و تغییر نوع تمرکز[۲] تقسیم کرده‌اند. در

۱. devolution

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

نمایندگی ممکن است در صورت صلاحدید واحد واگذارکننده، حق تصمیم‌گیری باز پس گرفته شود. در تغییر نوع تمرکز "فقط انجام دادن کارها واگذار می‌شود و حق تصمیم‌گیری برای دولت مرکزی محفوظ است؛ اما در تفویض اختیار قدرت توزیع می‌شود".

در مورد سیاست کاهش تمرکز از فرآیند برنامه‌ریزی درسی در ایران و تفویض اختیار به دانشگاه‌ها، مهر محمدی (۱۳۸۷:۱۷) معتقد است گرچه این سیاست به معنای دست کشیدن وزارت علوم از سیاست قیمومیتی است اما صرف وضع سیاست‌های مترقی، تضمین‌کنندهٔ وقوع اتفاقاتی که موجب ترقی و تعالی آموزش عالی کشور شود نیست و باید به‌موازات آن درصدد تدارک لوازم این امر خطیر نیز بود.

به نظر سایر پژوهشگران، فرآیند تغییر به سمت تمرکززدایی در نگاهی نو، تحولی تدریجی است و نه خطی و یک فرآیند است نه یک اتفاق. به این سبب آشکار است که اصلاحات از نوع آزادسازی، تمرکززدایی و ایجاد انعطاف نامحدود نیست و با موانع و محدودیت‌هایی روبروست (سلسبیلی ۱۳۸٦:٤۹)

در مطالعه‌ای دیگر که با روش فرا تحلیل، مقررات تفویض اختیار برنامه‌ریزی درسی به دانشگاه‌ها بررسی‌شده است مشخص شد که میانگین وزنی تمرکززدایی معادل ۱٫۸ است که واگذاری اختیارات را در حد نزدیک متوسط برآورد می‌کند (نیلی احمدآبادی ۱۳۸۸:۱۵). این شرایط در حالی است که اختیاراتی که از طریق آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۷۹ داده‌شده بود، به‌تدریج در طی سال‌های ۸٤ تا ۹٤ باز پس گرفته‌شده و وضعیت از متوسط پایین‌تر آمده است.

استقلال در قبال قوهٔ مجریه

در نظام‌های آموزش عالی اروپایی که نخستین دانشگاه‌های آن در انقیاد الهیات مسیحی و کلیساها قرار داشت ابتدا مسیر استقلال از کلیسا طی شد. سپس ایده استقلال از دولت تحقق یافت و اکنون پدیدهٔ استقلال از بازار و عدم ادغام در نظام بازار مطرح است.

علاوه بر این‌یکی از مسائل این دانشگاه‌ها پس از عبور از چالش با دولت استقلال در تقابل بین حرفه‌ای گرایی[۳] و اتحادیه‌گرایی[۱] است (Harrison, 1983:57) بنابراین تا حدود زیادی در

۱. delegation

۲. DE concentration

۳. professionalism

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

کشورهای بزرگ صنعتی که نظام‌های آموزش عالی قدیمی و جاافتاده‌ای دارند مسئلهٔ استقلال از قوهٔ مجریه (دولت) حل‌شده است. آن بخش از موضوع که لاینحل باقی‌مانده است. ناشی از مداخلهٔ دولت در امور دانشگاه از طریق اعطای یارانه و کمک است. دولت اغلب در مقابل اعطای یارانه برای آموزش دانشگاه به مشروط سازی شرایط اعطای چنین یارانه‌هایی می‌پردازد؛ و برای این کار از روش‌ها و شگردهای مختلفی سود می‌جوید. به‌منظور پیشگیری از مداخله افراطی دولت‌های اقتدارگرا در افریقای جنوبی حمایت صریح از استقلال دانشگاه‌ها در قانون اساسی این کشور درج‌شده است. گرچه حفاظت از آزادی دانشگاه‌ها در قانون اساسی، امنیتی مافوق تصور برای آن فراهم نمی‌سازد اما نقض و رعایت نکردن آن از جانب دولت را دشوار می‌سازد (Dlamini, 1997:2)

به‌استثنای دانشگاه‌های خصوصی در کشورهای عمدتاً غربی که از استقلال عمل بالایی برخوردارند میزان استقلال در قبال قوهٔ مجریه را می‌توان به دو سنخ (Type) تقسیم کرد. این دو سنخ که عمدتاً در کشورهای آسیایی و شبه‌قاره مشاهده می‌شوند عبارت‌اند از: الگوی کنترل دولت و الگوی نظارت دولت. (رحمانی میاندهی و نصرآبادی، ۱۳۸۰:۷۸) در سنخ اول فرآیندهای دانشگاهی کنترل می‌شوند و در سنخ دوم محصولات و خروجی ارزیابی می‌شود. جدول شماره (۱) دورنمای کلی این تیپولوژی را بازنمایی می‌کند.

جدول شماره (۱) تیپولوژی استقلال دانشگاهی در آسیا و شبه‌قاره

الگو	مزایا	معایب	نمونه	
کنترل دولت	انسجام، ثبات، امکانات برنامه‌ریزی، کوتاهی روند تصمیم‌گیری	فقدان خلاقیت، کارایی کم، آموزش تکراری، مقررات اداری دست و پاگیر، افزایش هزینه‌ها، انعطاف‌ناپذیری، بی‌علاقگی افراد ذی‌نفع، نبود گرایش به نوآوری	سنگاپور	– تأمین ۷۰٪ بودجه دانشگاه‌ها توسط دولت – مدیریت ملی از بالا کار مدیریت بر عهده مدیران و امور آموزشی و تحقیقاتی به دانشگاهیان واگذارشده است – رنجش دانشگاهیان از دیوان‌سالاری دولتی
			فیلیپین	– ۸۵٪ دانشگاه‌ها خصوصی است اما دولت هزینه‌ها و شهریه‌ها و مواد و موضوعات درسی را تعیین می‌کند. – کنترل دولت بر دانشگاه‌های دولتی کمتر است
نظارت دولت	افزایش انعطاف‌پذیری، استقبال از نوآوری، مسئولیت‌پذیری، افزایش کارایی درونی و بیرونی، تعیین هدف‌های کلی توسط واحدهای علمی و رده‌های پایین‌تر، تدوین سیاست‌های کلان و هماهنگی کلی توسط سازمان‌های دولتی	کاهش یکپارچگی و انسجام	هندوستان	– عدم دخالت قوه مجریه در امور دانشگاه‌ها – حرکت در چارچوب قوانین و مقررات – اتکا به بودجه دولتی اما اعطای آن از سوی نهادی بی‌طرف (کمیسیون اعطای کمک به دانشگاه‌ها)
			چین	– تغییر الگوی متمرکز پس از اصلاحات اقتصادی – استقلال دانشگاه‌ها در گزینش دانشجو، مدیریت مالی و ایجاد درآمد، مدیریت کارکنان، گسترش هیئت‌علمی و مبادلات بین‌المللی

۱ .unionism

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

استقلال در قبال قوهٔ قضائیه

مسئله استقلال دانشگاه‌ها در مقابل مداخلات نظام قضایی همواره در دانشگاه‌ها مطرح بوده است. این موضوع اختصاص به کشورهای جهان سوم ندارد.

دیکنسون پایان‌نامه خود را به مبحث نفوذ قانون در فرآیند تصمیم‌گیری دانشگاهی در دانشگاه‌های کانادا اختصاص داده است. وی نتیجه گرفته است که: قانون، نفوذ بیش‌ازحدی در امور دانشگاه ندارد. در بافت و زمینه‌ی قانون اداری، قوه قضائیه خودمختاری و استقلال زیادی به دانشگاه‌ها جهت حل مشکلات و اختلافات دانشگاهی داده است. درواقع، دانشگاه‌ها اغلب دارای قوانین و رویه‌های پیچیده و قانونی فراتر از حد نیاز هستند. از این گذشته، دادگاه‌ها از گسترش حوزه‌ی کاری خود به مسائل دانشگاهی خودداری می‌ورزند چراکه باید قانون آزادی‌ها و حقوق کانادا را به کار بگیرند که در مورد دانشگاه‌ها فاقد کاربرد است. درواقع نظارت رویه‌ای محدود و سنتی دادگاه‌ها بر تصمیمات دانشگاه به حفظ خودمختاری و استقلال اصلی دانشگاه‌ها خدمت می‌کند چراکه نیاز به فرآیندهای قابل‌تحمل و عادلانه دارد. (Dickinson, 2005:2)

در دادگاه‌های آمریکایی معمولاً قضات از عبارت‌هایی مترادف «عدم صلاحیت قانونی» منطبق بر نظریهٔ انصراف و امتناع[۱] جهت بیان و ادای احترام تاریخی قضایی نسبت به دانش و تخصص ویژهٔ مقامات دانشگاهی استفاده می‌کنند. آن‌ها معتقدند مادامی‌که دانشگاهیان امور خود را بدون اعتقاد نادرست، تبعیض غیرمجاز یا سوءاستفاده از قدرت انجام دهند قوهٔ قضائیه به‌حق قضاوت شخصی و تخصصی خاص آن‌ها احترام خواهد گذاشت (Leas, 1989:322).

درعین‌حال برخی محققان هشدار می‌دهند که در رویهٔ قضایی شاهد افزایش شمار دادخواست‌های ارائه‌شده از جانب اعضای هیئت‌علمی و دانشجویان در مورد نقض مفاد قوانین اساسی و قانونی هستیم. احکام قضایی در این موارد اثر مهمی بر مدیریت دانشگاه و سیاست-گذاری آن دارند. ازجمله پرونده‌های معمول می‌توان به تبعیض نژادی، قومی، مذهبی، جنسی، معلولیت، سن، آزار جنسی، آزادی دانشگاهی، استخدام و حتی دادن رتبه و مدرک اشاره کرد (Jenkins, 2003).

۱. abstention

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

موارد شکایت دانشجویان از دانشگاه‌ها نیز عمدتاً نسبت به رتبه‌ها درجات علمی، اعتبارها، مدارک و مسئله اخراج از دانشگاه به دلیل بی‌کفایتی علمی است که مورد تجزیه‌وتحلیل حقوقدانان قرارگرفته و توصیه‌شده است تا در درون دانشگاه‌ها با رفتار منطقی و عادلانه حل‌وفصل شوند. (Stoll. N. C, 1980:163)

مواردی چون آزادی بیان در سطح دانشگاه‌ها نیز مورد مناقشه بوده است. هنگامی‌که پروفسور، مایکل لوین و پروفسور لئونارد جفریز اعضای رسمی کالج سیتی نیویورک اقدام به ایراد سخنان و نوشتن مطالبی کردند که از جانب افرادی در داخل و خارج این کالج شرم‌آور و نادرست تلقی شد، کالج نیز دست به اقدام زد و به حمایت از آزادی بیان مصرح در قانون اساسی به‌منظور دفاع به قانون اساسی متوسل شد. کالج ضمن تأکید بر یکپارچگی زندگی دانشگاهی اعلام می‌داشت که آزادی بیان در دانشگاه‌ها به دادگاه‌های فدرال، قضات و قوانین ارتباط پیدا نمی‌کند (Glazar,1995:14)

محقق دیگر معتقد است: حل اختلافات دانشگاهی از طریق اقامهٔ دعوی می‌تواند موجب بروز مشکلات جدی شود. جامعه دانشگاهی بر اساس آنچه وی قانون و حقوق عرفی دانشگاهی می‌نامد یعنی اصول و سنت‌های کدبندی‌شده و نانوشتهٔ حاکم بر آموزش عالی عمل می‌کند. متأسفانه قضات و یا اعضای هیئت‌منصفه همواره این اصول را درک نمی‌کنند و با آن هماهنگ نیستند. درنتیجه گاهی اوقات تصمیمات آن‌ها ارزش‌های دانشگاهی را نادیده می‌گیرد. البته وی از سویی یادآور می‌شود که احکام قانونی می‌توانند دانشگاه‌ها را وادار به انجام ارزیابی‌های منصفانه‌تر و مؤثر کنند. در پایان می‌نویسد تحت هر شرایطی همان‌گونه که «فی تباکاپا» در جلسهٔ انجمن استادان آمریکا در ژوئن ۲۰۰۱ خاطرنشان ساخته، ارزش‌های آموزش آزاد و همچنین استقلال و خودمختاری و آزادی فکری حرفه و مشاغل دانشگاهی باید حفظ شوند. (Schrecker, 2001:3)

به‌هرحال هم‌اکنون شاهد تغییر الگوهای مدیریتی و حقوقی دانشگاهی از نظام‌های کنترلی به نظام‌های وظیفه محور و یا تسهیل‌کننده هستیم. محققان یادآور می‌شوند که عصر «دانشگاه به‌مثابه والدین» سپری‌شده است. در این الگو، زندگی دانشگاهی مانند فیلم قلعهٔ حیوانات حالت شبه‌نظامی داشت. این الگوی قانونی و حقوقی قدرت نامحدود یا حداقل تصریح‌شدهٔ دانشگاه نسبت به دانشگاهیان را ترسیم می‌کند. آنگاه در دهه‌های ۱۹٦۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

قانون وارد دانشگاه‌ها شد. درنتیجهٔ سقوط و فروپاشی سریع اختیارات دانشگاه، آزادی دانشجویان بر اختیارات و کنترل دانشگاه غلبه یافت. دانشگاه دیگر خارج از قلمرو و حیطهٔ قانون قرار نداشت... در دههٔ هفتاد تا اواسط دهه ۱۹۸۰ دادگاه‌های آمریکا شروع به استماع دعاوی مطرح‌شده از جانب دانشجویان کردند... تمرکز بر پرونده‌های حقوقی مدنی دانشجویان جنبهٔ مثبت آزادی دانشجویان از قیدوبند کنترل مستبدانهٔ دانشگاه بود.

. نویسندگان مقاله درنهایت تصویردوره سوّمی ارائه می‌دهند و نام آن را تصویر «دانشگاه به‌مثابه تسهیل‌کننده» می‌گذارند تا بتوان بین اقتدار و کنترل دانشگاه و آزادی دانشگاهیان یک توازن و تعادل برقرار کرد.(Bickel& Lake, 1998:2)

مراحل تحول قوانین خودمختاری دانشگاهی در ایران

این مراحل رامی توان در هفت دوره زیر سازمان‌دهی کرد :

الف- نظام شورایی و خودمختاری محدود

در دارالفنون (تأسیس ۱۲۳۰ شمسی) نظام دولتی متمرکز حاکم بود اما با تأسیس دارالمعلمین عالی کم‌کم هنجارهای جامعه علمی به تقلید از نظام آموزشی فرانسه و بلژیک رواج یافت. بدین ترتیب در دارالمعلمین نظام شورایی حاکم شد. مطابق نظام‌نامه آن مصوب چهل و پنجمین جلسهٔ شورای عالی معارف (۱۳۰۲) اداره این مرکز علمی از طریق سه هیئت زیر صورت می‌گرفت:

۱. هیئت اداری برای هماهنگی امور اداری
۲. هیئت تعلیمیه مرکب از معلمین دورهٔ عالی و دورهٔ تهیه
۳. هیئت شوروی که طبق مادهٔ ۸ مسئول حقیقی تمام اساسیات و کلیات امور دارالمعلمین و حافظ مصالح و منافع آن بود. (وزارت فرهنگ آموزش عالی،۱۳۶۱:٤)

هم‌چنین به‌منظور حفظ استقلال بیشتر این مرکز در مادهٔ نهم نظام‌نامه، تفتیش (بازرسی) آن صرفاً می‌بایست توسط نمایندهٔ شورای عالی معارف و رئیس معارف و رئیس تفتیش و مفتشینی که دارای رتبهٔ معلمی در مدارس عالیه باشند. صورت گیرد. پس از دارالمعلمین قدیمی‌ترین و مهم‌ترین مرکز آموزش عالی کشور مدرسهٔ عالی حقوق و علوم سیاسی و مدارس عالی مشابه مانند مدرسه فلاحت و مدرسه طب است.

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

در ماده ٦ اساسنامهٔ مدرسه عالی حقوق و علوم سیاسی (مصوب ۱۳۰۷) "شورای معلمین" به‌منظور پیشرفت امور مدرسه و تنظیم برنامه‌ها و جرح‌وتعدیل اساسنامه پیش‌بینی‌شده است. (وزارت فرهنگ آموزش عالی،٦٠:١٣٦١)

سنت ادارهٔ شورایی مراکز علمی تا تأسیس دانشگاه تهران و پس‌ازآن استمرار داشته است. ازآنجاکه در نظام شورایی، اختیارات تصمیم‌گیری بین اعضای مختلف توزیع می‌شود می‌توان این نظام را نظامی مشارکتی و تا حدودی بهره‌مند از ایدهٔ استقلال دانشگاهی دانست. ناگفته نماند در دورهٔ قاجار و پهلوی اول هیچ‌یک از نهادهای دولتی به‌صورت شورایی اداره نمی‌شدند و در آن مقطع زمانی این تحول حقوقی ایده‌ای مترقیانه همراه با حسن اعتماد نسبت به مراکز علمی تلقی می‌شده است.

ب- قوانین دانشگاه تهران و نهادینه شدن خودمختاری محدود

در تاریخ هشتم خرداد ۱۳۱۳ قانون اجازه تأسیس دانشگاه تهران به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در این قانون که در ۲۱ ماده تنظیم شده است. نظام شورایی نه تنها استمرار یافته است. بلکه علاوه بر پیش‌بینی شورای دانشگاه برای هر دانشکده نیز شورایی در نظر گرفته شد (مادهٔ ٤-٥-٦)

هم‌چنین در مادهٔ هفتم تصریح‌شده است که : «دانشگاه دارای شخصیت حقوقی می‌باشد و نمایندگی آن به عهدهٔ رئیس است و ازلحاظ اداری و مالی دانشگاه مستقل و تحت مسئولیت مستقیم وزیر معارف خواهد بود».

در مادهٔ هشتم نیز پیش‌بینی‌شده که درآمدها و عایدات دانشگاه به‌حساب جداگانه واریز و تحت نظر رئیس دانشگاه جمع‌آوری و با تصویب وزیر معارف به مصارفی که در شورای دانشگاه پیشنهاد می‌شود خواهد رسید. با عنایت به اینکه در آن مقطع تاریخی، نظام سیاسی و اداری کشور به‌شدت متمرکز و دولتی بوده است اعطای استقلال نسبی اداری در موارد یادشده بسیار مهم تلقی شده و موجب رنجش خاطر دولتمردان شده است. (نگاه کنید به: سیاسی، ١٥٧-١٦١)

از دیگر جلوه‌های استقلال دانشگاهی در این قانون انتخاب رئیس دانشگاه به پیشنهاد شورای دانشگاه و موافقت وزیر معارف و مدت‌دار بودن خدمت او (به مدت سه سال) است.

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

هم‌چنین از مظاهر استقلال اداری دانشگاه در این قانون (مطابق ماده هفدهم) ترتیب محاکمه اداری اعضای دانشگاه بر اساس نظام نامهٔ خاصی است که از طرف شورای دانشگاه تنظیم می-شود و به تصویب هیئت وزرا می‌رسد. این موضوع به معنای استثناء شدن از برخی مفاد قانون استخدام کشوری است. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، لوح قانون)

دانشگاه تهران در مسیر تکاملی و تدریجی نیل به خودمختاری موفق شد در تاریخ ۱۳۳۸/۱۱/۱٦ « قانون راجع به امور دانشگاه تهران» را به تصویب مجلس سنا برساند.

بر اساس ماده ۱۱ و ۱۲ این قانون نظارت‌های مالی دانشگاه در کمیسیون مالی (مرکب از رئیس دانشگاه یا معاون او که نمایندگی وزیر فرهنگ را هم خواهد داشت و معاون وزارت دارایی و رؤسای دانشکده‌ها یا معاونین آن‌ها و یک نفر از استادان دانشکدهٔ پزشکی و رئیس حسابداری دانشگاه و رئیس دانشکده پزشکی) متمرکز و سازمان‌دهی شد. دانشگاه می‌تواند احتیاجات خود را با تصویب و نظارت این کمیسیون به مصرف توسعه و تکمیل دانشگاه برساند.

در ماده ۱۵ این قانون تصریح شد که دانشگاه‌های شهرستان‌ها نیز مشمول مقررات مالی منظور در این قانون خواهند بود. بدین ترتیب راه برای کسب استقلال مالی دانشگاه‌ها و کاهش نظارت مستقیم وزارت دارایی هموار گردید. (همان مأخذ)

ملاحظه برخی مصوبات پس‌ازاین تاریخ نشان می‌دهد در قلمرو مسائل مالی این استقلال به رسمیت شناخته‌شده بود. برای مثال در ماده ٦۲ قانون محاسبات عمومی مصوب دی‌ماه ۱۳٤۹ مقررشده بود: « مؤسسات دولتی که تمام یا قسمتی از اعتبار بودجه آن به‌عنوان کمک در بودجه کل کشور منظور می‌شود، درصورتی‌که دارای مقررات قانونی خاص برای مصرف اعتبارات خود نباشند، مشمول مقررات این قانون خواهند بود (نقل از: باباخانی، ۱۳۸۳) مفهوم این عبارت با توجه به قانون مصوب ۱۳٤٦ بیانگر این است که دانشگاه‌ها می‌توانسته‌اند مانند شهرداری‌ها مؤسسات دارای مقررات خاص تلقی شوند و مشمول قانون محاسبات عمومی نباشند.

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

ج- ادارهٔ هیئت‌امنایی

هیئت‌های امنا[۱] یا هیئت‌های اداره‌کننده[۲] در آمریکا و به میزان کمتری در برخی از دیگر کشورها، مالکان حقوقی (رسمی) دانشگاه‌ها یا مدارس عالی را تشکیل می‌دهند. در انگلستان و کشورهای مشترک‌المنافع، هیئت اداره‌کننده که اکثر اعضای آن را نمایندگان غیرمتخصص تشکیل می‌دهند معمولاً به نام شورا[۳]، شورای عالی دانشگاه[٤] یا هیئت اداره‌کنندگان[٥] شناخته می‌شود و بر اساس امتیازنامه[٦] یا مفاد قانون درزمینهٔ وضع سیاست‌ها و ادارهٔ مؤسسهٔ آموزش عالی در برابر دولت مسئول شناخته می‌شود.

باآنکه هیئت‌امنا متداول‌ترین اصطلاحی است که در آمریکا به کار می‌رود در پاره‌ای از دانشگاه‌ها (مانند دانشگاه کالیفرنیا)، گروه حکمرانان[۷] هیئت مزبور را تشکیل می‌دهند. سایر مؤسسات (مانند مؤسسات دولتی در ویرجینیا)

هیاتی مرکب از بازرسان[۸] دارند. معدودی اصطلاحات دیگری مانند مدیران[۹] یا سرپرستان[۱۰] را به کار می‌برند (گید، ۷-٦۹٦:۱۹۹۰)

هیئت‌امنا دو نقش پل ارتباطی[۱۱] با جامعه بزرگ‌تر و سپر محافظتی[۱۲] در برابر آن را بر عهده دارد. وظایف اصلی این هیئت‌ها عبارت‌اند از: روشن کردن رسالت مؤسسه، انتصاب، حمایت و ارزشیابی رئیس، تضمین برنامه‌ریزی درازمدت. (گید، ۷۱۱- ۷۰۷:۱۹۹۰)

---

۱. Boards of trustees
۲. Governing board
۳. Concil
٤. senate
٥. Board of governors
٦. Charter
۷. regents
۸. visitors
۹. managers
۱۰. Curators
۱۱. Bridge
۱۲. Buffer

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

اولین دانشگاه ایرانی که نظام هیئت‌امنایی در آن پیاده شد دانشگاه ملی ایران (شهید بهشتی فعلی) بود. در اساسنامه مصوب ۱۳۳۹ این دانشگاه این تعبیر به کار رفت و تدوین وظایف آن به آیین‌نامه مستقلی موکول گردید.

در ایران کامل‌ترین سند در این مورد قانون تشکیل و اختیارات هیئت‌امناء دانشگاه تهران است که در تاریخ ۱۳٤٦/٤/۱۱ در یازده ماده و شش تبصره به تصویب مجلس شورای ملی رسید. (مرکز پژوهش‌های مجلس، لوح قانون) این قانون حاوی ایده‌های بلندی در قلمرو خودمختاری دانشگاهی است که تا قبل از آن سابقه نداشته است.

مطابق ماده ۲ این قانون ترکیب هیئت‌امنای دانشگاه تهران عبارت است از: نخست‌وزیر، وزیر دربار، وزیر آموزش‌وپرورش، وزیر دارایی، مدیرعامل شرکت ملی نفت ایران، رئیس دانشگاه تهران، مدیرعامل سازمان برنامه، دبیر کل سازمان امور استخدامی و ۷ تا ۹ نفر از شخصیت‌های فرهنگی و اقتصادی کشور به پیشنهاد وزیر آموزش‌وپرورش و تصویب هیئت دولت. ریاست هیئت‌امنا با نخست‌وزیر بوده و وظایف آن به‌اختصار عبارت‌اند از: پیشنهاد انتصاب رئیس و معاونان دانشگاه و رؤسای دانشکده‌ها، تصویب سازمان اداری و علمی و فنی دانشگاه و مقررات استخدامی آن، رسیدگی و تصویب بودجه دانشگاه و اظهارنظر نسبت به تلفیق فعالیت‌های دانشگاهی با نیازمندی‌های نیروی انسانی و برنامه‌های عمرانی کشور.

مطابق مادهٔ ٤ این قانون معاملات دانشگاه مشمول معاملات دولتی و قانون محاسبات عمومی نبوده و طبق آیین‌نامه‌ای است که به تصویب هیئت‌امنا می‌رسد. بر اساس مادهٔ ۵ بودجه دانشگاه تهران همه‌ساله به‌عنوان کمک در بودجه کل کشور منظور خواهد شد؛ بنابراین دانشگاه به‌غیراز حضور ذی‌حسابی درزمینه تصمیم‌گیری‌های مالی از استقلال خوبی برخوردار شد.

بر اساس ماده ۹ نیز مقرر گردید دولت بتواند در صورت اقتضاء این قانون را به سایر دانشگاه‌های کشور تعمیم دهد. به دنبال این دستاورد قانونی سایر دانشگاه‌های شهرستان‌ها که عمدتاً تازه تأسیس بودند نسبت به تأسیس هیئت‌های امناء اقدام نمودند. بدین ترتیب در عصر حاکمیت بروکراسی یکپارچه و تمام‌عیار دولتی، مراکز علمی کشور از استقلال نسبی و محدود برخوردار شدند.

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

د- انحلال هیئت‌های امناء و بازگشت به تمرکزگرایی دولتی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۷/۱۲/۱۳ ماده‌واحده‌ای را تصویب کرد که به‌موجب آن هیئت‌های امنای کلیه دانشگاه‌های دولتی و خصوصی منحل و وظایف شورای مرکزی دانشگاه‌ها و دبیر کل آن موقتاً به هیأتی مرکب از وزیر علوم و فرهنگ و هنر و وزرای مشاور در سازمان برنامه و شورای انقلاب واگذار شد. این هیئت بعدها به هیئت سه‌نفری جانشین هیئت‌امنا معروف و مشهور شد و در کلیهٔ امور مدیریتی دانشگاه‌ها دوره تمرکزگرای دولتی آغاز گردید.

با تشکیل ستاد انقلاب فرهنگی و پس‌ازآن شورای عالی انقلاب فرهنگی اولاً- یک‌نهاد مرکزی با اختیارات وسیع به وضع مقررات در قلمرو آموزش عالی پرداخت. ثانیاً – این نهاد عالی اقدامات مهمی را در جهت سلب استقلال و اختیارات دانشگاه‌ها به انجام رساند. ازجمله: تأسیس شورای عالی برنامه‌ریزی و هیات مرکزی گزینش دانشجو و بازنگری در کتب درسی و انتخاب روسای دانشگاه‌ها.

ده‌ها مصوبه در مقطع زمانی ٦٧-٦٣ به تصویب این شورا رسیده است که همگی آن‌ها علاوه بر کاهش استقلال آموزشی و علمی و اداری دانشگاه‌ها نوعی کنترل دولتی از بالا به پایین را اعمال و تجویز می‌کرد. یکی از مصوباتی که نظام آموزش عالی کشور را با چالش مواجه کرده و فلسفه وجودی آن را زیر سؤال برد اعطای مجوز تأسیس مؤسسات آموزش عالی به دستگاه‌های اجرایی دولتی بود (مصوب ١٣٦٤/٤/٤). این مصوبه هم طیف جدیدی از نظام آموزش عالی دولتی را خلق نمود و هم اعتبار و استقلال دانشگاه‌های قدیمی را کاهش داد زیرا مشتریان اصلی خدمات آموزشی دانشگاه‌ها را به‌تدریج از نهادهای مستقل دانشگاهی بی‌نیاز کرد.

یادآور می‌شود تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی نهاد شورای مرکزی دانشگاه‌ها که متشکل از رؤسای دانشگاه‌هاست فعال بود. این نهاد نقش تعیین‌کننده‌ای در تعمیق خودمختاری دانشگاهی در ایران داشت که پیرو مصوبه سال ۵۷ شورای انقلاب فعالیت این نهاد متوقف شد.

البته تعلیق فعالیت این شورا به معنی غیرقانونی شدن آن نیست و هم‌اکنون با سپری شدن شرایط انقلابی سال‌های اوایل پیروزی انقلاب، امکان تجدید حیات این نهاد وجود دارد.

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

ه- احیای قوانین قدیمی و آغاز فرآیند اعطای اختیارات

از سال ۱۳۶۷ تاکنون فرآیند احیای مجدد هیئت‌های امنا و بازگشت تدریجی اختیارات دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی آغازشده است. این فرآیند با افت‌وخیزها و تردیدهای مختلف و مقاومت از سوی دیوان‌سالاری متمرکز دولتی مواجه بوده است. در این دوره با دو گونه قوانین و مقررات مواجهیم. دسته‌ای از آن‌ها در جهت اعطای اختیارات و استقلال عمل بیشتر به دانشگاه‌ها بوده و دسته‌ای دیگر استمراردهندهٔ تمرکز و کنترل مستقیم دولت هستند. محتوای این دو گونه مقررات در موارد متعددی با تعارض و اجمال همراه بوده و منبعث از دیدگاه‌ها و سلایق مدیران در هر دورهٔ مدیریتی هستند. آنچه از این دوره به میراث مانده است پیچیدگی‌های حقوقی را ایجاد نموده و بعضاً مدیران دانشگاهی را با سرگردانی ناشی از عدم تنقیح یا تداخل قوانین مواجه ساخته است.

نخستین اقدام در جهت احیای استقلال دانشگاهی مصوبه تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مورخ ۹ و ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی است.

در این مصوبه ترکیب هیئت‌امنای هر مؤسسه عبارت است از: وزیر مربوطه، رئیس مؤسسه، وزیر یا نماینده وزیر برنامه‌وبودجه و چهارتا شش تن از شخصیت‌های علمی و فرهنگی و یا اجتماعی محلی و کشوری (حداقل دو نفر از آن‌ها باید از اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها باشند)

ریاست هیئت‌امنا نیز برحسب مورد بر عهدهٔ وزیر فرهنگ و آموزش عالی یا بهداشت، درمان و آموزش پزشکی خواهد بود؛ بنابراین برخلاف قانون مصوب ۱۳۴۶ ترکیب جدید به‌گونه‌ای است که بخش ذی‌نفوذ اعضای آن از دولتمردان و صاحب‌منصبان تشکیل می‌شود.

در این مصوبه درعین‌حال که بر اساس ماده (۸) اکثر وظایف این هیئت‌ها از جنس مالی و اداری است اما کماکان ذی‌حسابی موضوع مادهٔ ۳۱ قانون محاسبات عمومی حفظ شده است.

هرچند در ماده ۹ این مصوبه دانشگاه‌ها از آیین‌نامه معاملات دولتی و سایر قوانین مربوط به مؤسسات دولتی مستثنا شدند اما در عمل این اتفاق نیفتاد و از طریق ذی‌حساب منصوب وزارت اقتصاد و دارایی، کلیهٔ عملیات مالی دانشگاه‌ها کنترل می‌شد.(اداره کل قوانین و مقررات کشور، جلد اول،۲۹۹)

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

پس‌ازآنکه در سال ۱۳۷٤ مشاهده شد که هیئت‌های امنا جنبه تشریفاتی پیداکرده‌اند طی مصوبه ۷٤/۱/۱۵ کمیسیون دائمی هیئت‌های امنا فعال شد. جالب اینکه طبق تبصرهٔ این مصوبه رئیس این کمیسیون نیز توسط وزیر فرهنگ و آموزش عالی منصوب می‌شود؛ اما تشکیل این کمیسیون نیز نتوانست مشکلات ساختاری و رفتاری موجود را حل نماید؛ زیرا هیئت‌های امنا مرکب از افراد پرمشغله بودند که تشکیل جلسات آن تنها سالی یک‌بار مقدور می‌شد و کمیسیون دائمی نیز برای همین نشست سالانه دستور کار تهیه می‌کند. نهادی که در عمل نمی‌تواند در حوزهٔ سیاست‌گذاری و یا نظارت و هدایت مؤسسه فعالیت مؤثری انجام دهد. مطالعه آذرگشب و آراسته (۱۳۸٦) که صورت‌جلسات هیئت‌های امنا درطی سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۵ را بررسی و تحلیل کرده‌اند نشان می‌دهد تنها چهارده درصد مصوبات آن‌ها در ارتباط باسیاست گذاری بوده است.

در سال ۱۳۷۷ با تصویب آیین‌نامه تشکیل شورای هماهنگی هیئت‌های امنا توسط وزیر فرهنگ و آموزش عالی، فعالیت کلیه هیئت‌های امناء سراسر کشور و بررسی مصوبات آن‌ها قبل از ابلاغ در اختیار وزیر علوم و مدیرکل دفتر هیئت‌های امناء قرار گرفت. (نگاه کنید به: حقوق پژوهش، ۱۰۱) بدین ترتیب ماهیت تشریفاتی هیئت‌های امنا دانشگاهی مضاعف شد.

درعین‌حال به دلیل فشارها و تقاضای دانشگاه‌ها اندک‌اندک اختیارات محدودی نیز به دانشگاه‌ها تفویض می‌شد. ازجمله دستورالعمل مصوب ۱۳۸۰/۸/۱۵ وزیر علوم را می‌توان نام برد که بر اساس آن اعطای پایه‌های اعضای هیئت‌علمی توسط دانشگاه‌های فاقد هیئت ممیزه میسر گردید.

در این مقطع تا سال ۱۳۸۳ اختیارات دیگری درزمینهٔ برنامه‌ریزی درسی و آموزشی و ارتقای اعضای هیئت‌علمی به دانشگاه‌ها تفویض شد. جالب اینجاست که برخی دانشگاه‌های درحال‌توسعه شهرستان‌ها که به سیستم متمرکز دولتی عادت کرده بودند نسبت به اعطای این اختیارات معترض بودند و معتقد بودند نمی‌توانند در مقابل استادان و دانشجویان خود پاسخگو باشند و مایل‌اند همهٔ مصوبات از مرکز دیکته شود و چنانچه اعتراض یا شکایتی صورت گیرد ستاد وزارت علوم خود پاسخگو باشد.

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

و- تحولات خودمختاری دانشگاه‌ها در سال‌های ۸۴-۱۳۸۳

هم‌اکنون علاوه بر نافذ و مجری بودن بخشی از قوانین و مقررات قبلی مانند مصوبه تشکیل هیئت‌های امنا (۱۳۶۷) و آیین‌نامه مدیریت دانشگاه‌ها (مصوب ۱۳۷۰) دو ماده‌قانونی صریح و درخشان در اختیارداریم که صراحت و کارایی بیشتری نسبت به مصوبات قبلی دارند. این دو مصوبه را عیناً درج می‌کنیم.

یکم- ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری:

*دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تصویب هیئت‌امنا و تأیید وزیر می‌رسد اداره می‌شوند. اختیارات وزارت در امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و حدود تعیین سیاست‌های عمومی ادارهٔ آن‌ها، ارزیابی، نظارت و حمایت و پشتیبانی آن‌ها در چارچوب این قانون و مصوبات مراجع ذی‌صلاح خواهد بود.

***تبصره:** به‌منظور تحقق تمرکززدایی در فعالیت‌های اجرایی بخش آموزش عالی و پژوهشی افزایش اختیارات هیئت‌امنا، شوراهای علمی و مدیریت اجرایی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی، تنظیم حدود اختیارات حوزه‌های ستادی وزارتخانه در امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی، تقویت ترکیب اعضای هیئت‌های امنا، تعریف و تعیین مسئولیت‌های متقابل دولت و هیئت‌های امنا و نحوهٔ نظارت بر فعالیت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، لوایح، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و اصلاحیه‌های لازم توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تنظیم و برای طی مراحل قانونی به مراجع ذی‌صلاح ارائه خواهد شد.

این ماده‌قانونی دو نکته مثبت دارد. نخست پذیرش شخصیت حقوقی مستقل دانشگاه‌ها و سپس مکلف نمودن وزارت علوم به تمرکززدایی؛ اما نکته ضعف این مصوبه طرح اختیارات وزارت علوم در امور دانشگاه‌ها در شرایطی است که ماهیت و حدودوثغور این اختیارات را کاملاً مبهم و مسکوت گذاشته است.

دوم- بند الف ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه. این بند اشعارمی دارد:

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

«دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و همچنین فرهنگستان‌های تخصصی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی و وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، صرفاً بر اساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص، مصوب هیئت‌های امنای مربوط که به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد می‌رسد، بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی اداره خواهند شد و تا زمانی که آیین‌نامه و مقررات موردنیاز به تصویب هیئت‌امنا نرسیده است طبق مقررات سابق عمل خواهد شد.» (قانون برنامه چهارم توسعه،۱۳۷۳)

نکته قوت این مصوبه این است که به‌صراحت دانشگاه‌ها را از شمول قوانین رایج اداری و مالی مستثنا کرده و نمونه‌هایی از آن‌ها را نام‌برده است. از سویی کمک تلقی کردن بودجه دانشگاه‌ها موجب می‌شود انواع نظارت‌های فرآیندی در امور مالی دانشگاه‌ها بلا موضوع شود زیرا وقتی بودجه به هزینهٔ قطعی منظور می‌شود نظارت بر نحوهٔ هزینه کرد آن بی‌معناست. نکته ضعف این مصوبه مبهم باقی گذاشتن نحوهٔ نظارت دستگاه‌های نظارتی چون دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور و ستاد وزارت علوم است. برای مثال دیوان محاسبات بر اساس اصل ۵۵ قانون اساسی مکلف است بر نحوه هزینه کرد بودجه کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه‌های دولتی استفاده می‌کنند نظارت کند. حال با توجه به مصوبه یادشده این نظارت چگونه و با چه سازوکاری باید انجام شود؟

ز-تحولات چهار سال اخیر (۱۳۹۰-۱۳۸٦)

این تحولات را به ترتیب زمانی مطرح و بررسی می‌کنیم:

قانون مدیریت خدمات کشوری و استقلال دانشگاه‌ها

قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸٦/۷/۸ اولاً آموزش عالی را در زمره تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی تلقی نموده است. سپس در ماده ۱۳ این قانون مقرر داشته که این‌گونه تصدی‌ها باید از طریق واگذاری و توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و با نظارت و حمایت دولت به انجام رسند. بنابراین پیکره آموزش عالی می‌بایست به‌تدریج از حالت دولتی محض فاصله بگیرد. از سویی در فصل پانزدهم همین

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

قانون در ماده ۱۱۷ اعضای هیئت‌علمی از شمول مقررات این قانون مستثنا شده‌اند. این استثناء هرچند ازنظر استقلال اداری و استخدامی یک دستاورد محسوب می‌شود اما به دلیل محروم شدن اعضای هیئت‌علمی از برخی امتیازات خوبی که در این قانون درج‌شده است در صورت فقدان یک قانون جامع و روزآمد مشابه که به تصویب هیئت‌امنای خود دانشگاه‌ها رسیده باشد، در برخی زمینه‌ها متضرر شده یا با سردرگمی و نقص قانون مواجه‌اند.

منع مداخله دیوان عدالت اداری در امور آموزشی و پژوهشی

در دهه اخیر موضوع مداخله دیوان عدالت اداری مورد کشمکش بین قوه قضائیه و دانشگاه‌ها بوده است که جهت اختصار از ذکر مصادیق آن خودداری می‌کنیم. درنهایت شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۶۳۰ مورخ ۸۷/۶/۱۲، بنا به پیشنهاد مورخ ۸۷/۵/۱۲ معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه و دیوان عدالت اداری، ماده‌واحده «خروج تصمیمات صادره از هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی از شمول صلاحیت دیوان اداری و سایر مراجع قضایی» را به شرح ذیل تصویب نمود:

ماده‌واحده – آن دسته از تصمیمات و آراء نهایی و قطعی صادره در هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی فعال در وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آمورش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی مصوب ازجمله: تصمیمات و آراء نهائی هیئت‌های امنا، ممیزه و انتظامی اساتید و کمیته انضباطی دانشجویان و همچنین تصمیمات و آراء نهایی در خصوص بازنشستگی، ارتقاء، ارزیابی و پذیرش علمی، بورس دانشجویان و فرصت مطالعاتی که صرفاً در رابطه با امور و شئون تخصصی علمی، آموزشی و پژوهشی صادرشده باشد، قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی نخواهد بود.

تبصره – در هر یک از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی هیاتی به عنوان مرجع نهایی یه منظور تجدید نظر و رسیدگی به شکایات اساتید و دانشجویان از آراء و تصمیمات هیئت‌ها و کمیته های مذکور در ماده واحده فوق که در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده و همچنین به منظور نظارت بر نحوه رسیدگی در

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

این هیئت ها و کمیته ها تشکیل می‌شود. ترکیب اعضاء و وظایف و اختیارات هیئت موضوع این تبصره، به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد رسید.

پس از تصویب این ماده واحده دیوان عدالت اداری به این مصوبه اعتراض نمود. در نهایت توافق شد جمعی از اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی و قوه قضائیه راه حل میانه و مرضی‌الطرفین برای اجرای این مصوبه پیدا کنند. این راه‌حل هم‌اکنون تهیه‌شده و در نوبت تصویب در شورای عالی قرار دارد و تا زمان نگارش این مقاله در صحن شورا مطرح نشده است.

به نظر نگارنده این مصوبه نباید به‌گونه‌ای تفسیر یا اجرا شود که ناقض وظایف ذاتی و قانونی دیوان عدالت اداری باشد. اصل ۱۷۳ قانون اساسی استثناء بردار نیست مگر اینکه اثبات شود این کمیته‌های تخصصی جدای از وزارتخانه‌ها هستند و مجموعه‌هایی صرفاً علمی و صنفی و غیردولتی‌اند. از سویی چنانچه دست دیوان از نظارت در این عرصه‌ها کوتاه شود، دانشجویان و استادانی که در معرض اجحاف یا تبعیض قرار می‌گیرند باید امکان درخواست تجدیدنظر و دادخواهی در مراجع بالاتر و بی‌طرف برای آن‌ها پیش‌بینی شود. در جامعه ایران که یک جامعه گرم تلقی شده و در آن روابط دوستی و خویشاوندی حاکم است امکان اعمال‌نفوذ در این کمیته‌ها وجود دارد. در این صورت تمهیدات قانونی روشن و مستحکمی باید برای حمایت از افراد متضرر وجود داشته باشد که به‌گونه‌ای اطمینان‌بخش باشند تا جایگزین نظارت دیوان عدالت باشند.

خودمختاری دانشگاهی در قانون برنامه پنجم توسعه ۹۴-۱۳۹۰

در این قانون که در سال ۱۳۸۹ برای اجرا در دوره ۹۴-۱۳۹۰ تصویب‌شده است بند الف و ب ماده ٤٩ قانون برنامه چهارم توسعه با افزودن کلمات و عباراتی مجدداً تکرار شد و بدین‌وسیله برخی از ابهامات قبلی برطرف گردید. ازجمله آن‌ها: مستثنا شدن دانشگاه‌ها از قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برگزاری مناقصات، همچنین شمول این مصوبه بر اعضای هیئت‌علمی حوزه ستادی وزارت علوم و وزارت بهداشت است. (بند ب ماده ۲۰)

متأسفانه ابهام اصلی موجود که بسیار چالش‌برانگیز بوده است یعنی نحوه نظارت دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل و سایر نهادهای نظارتی بر امور دانشگاه‌ها همچنان

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

تداوم‌یافته است. مقنن می‌توانست با ذکر این عبارت که این‌گونه نظارت‌ها در چارچوب مصوبات هیئت‌های امنا صورت خواهد گرفت تا حدودی به حل این ابهام کمک نماید..

تحلیل حقوقی

قانون مدیریت خدمات کشوری پنج نوع سازمان را ذکر و احصا کرده است. وزارتخانه – مؤسسه دولتی – مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی – شرکت دولتی – دستگاه اجرایی.

در شرایط فعلی دانشگاه‌های دولتی را ذیل هیچ‌یک از این گروه‌ها نمی‌توان قرارداد. درگذشته به‌ویژه در مقطع ۱۳۶۷ – ۱۳۵۸ دانشگاه‌های دولتی را می‌توانستیم مؤسسه دولتی محسوب کنیم اما به‌ویژه از سال ۱۳۸۳ به بعد با عطف توجه به استقلال اعطایی در قوانین جدید این مراکز به مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی نزدیک شده‌اند بااین‌وجود نمی‌توان آن‌ها را غیردولتی تلقی کرد زیرا این مراکز هنوز نتوانسته‌اند بیش از ۵۰٪ بودجه سالانه خود را از محل منابع غیردولتی تأمین کنند. از سویی شرط قرارگرفته ذیل این تعریف تصویب تأسیس آن‌ها توسط مجلس شورای اسلامی است. (ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری) با توجه به ادبیات حقوق اداری در شرایط فعلی دانشگاه‌ها را می‌توان مؤسسه عمومی مستقل نامید. در قوانین ایران از مؤسسه عمومی مستقل (دولتی) تعریفی روشن با ذکر مصادیق ارائه نشده است. اما در ماده ۲ قانون خدمات کشوری مؤسسه دولتی و در ماده ۳ آن مؤسسه عمومی غیردولتی تعریف‌شده است.

از نگاه حقوق اداری، شاخص مؤسسه عمومی در وجود شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت و یا شوراهای محلی است که آن مؤسسه مستقل را تأسیس می‌کنند زیرا فقط شناسایی شخصیت حقوقی برای مؤسسه، موجب استقلال ازلحاظ سازمانی و اداری و مالی است. باوجوداین گاهی ممکن است با تکنیکهای بودجه‌ای و محاسباتی، نوعی استقلال مالی و محاسباتی برای مؤسسه فراهم آورد و آن را عملاً مستقل ساخت (طباطبایی مؤتمنی، ۱۲۵) هم‌اکنون وضعیت حقوقی دانشگاه‌ها با تعریف طباطبایی موتمنی از مؤسسه عمومی مستقل تطابق و سازگاری دارد.

مؤسسات عمومی مستقل واحدهایی هستند که از تابعیت مستقیم وزارتخانه‌ها خارج‌شده و شخصیت حقوقی مجزا و متمایز از شخصیت حقوقی دولت پیداکرده‌اند. مؤسسات مزبور، امور اداری و مالی خود را مستقلاً بدون دخالت دولت اداره می‌کنند و از این حیث دارای اموال،

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

بودجه و حقوق و تکالیف مشخص هستند و می‌توانند برای دفاع از حقوق و منافع خود علیه اشخاص، حتی خود دولت در دادگستری اقامه دعوی و یا از دعاوی مطروحه دفاع کنند. (طباطبائی مؤتمنی،٢٦٦)

به تعبیری دیگر نیز می‌توان این استقلال را بیان کرد. شخص حقوقی وقتی مستقل است که خود بتواند ارکان خود و حدود اختیارات آن‌ها را تعیین کند؛ مانند دولت، سندیکا و شرکت که ارگان آن‌ها به‌موجب قانون اساسی و یا اساسنامه از طرف مؤسسین معین می‌شود، اما اشخاص حقوقی غیرمستقل آن‌هایی هستند که سازمانشان از طرف قانون‌گذار تعیین و به آن‌ها تحمیل شود مانند شهرداری، مؤسسات مستقل وابسته به دولت و ... (همان:٢٦٠)

ازآنجاکه به‌موجب بند الف ماده ٤٩ قانون برنامه چهارم توسعه و بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه دانشگاه‌ها ازنظر اداری و مالی و استخدامی استقلال دارند مشمول صدر این تعریف هستند. از سویی با توجه به اینکه ارگان دانشگاه و حدود اختیارات آن‌ها را هیئت‌امنای هر دانشگاه رأساً تعیین می‌کند این مراکز مشمول تعریف دوم می‌شوند و شخصیت حقوقی مستقل دارند.

ناگفته نماند که می‌توان دانشگاه‌ها را از سویی «سازمان‌های دارای مقررات خاص» نیز تلقی کرد که این عنوان با مؤسسه عمومی مستقل منافات ندارد و قابل‌جمع است. از طرف دیگر با تقویت اداره هیئت‌امنایی، در تطابق دانشگاه‌ها با سازمان‌های مشمول مقررات خاص تردیدی نیست.

سازمان‌های مشمول مقررات خاص قبل از پیروزی انقلاب اسلامی غالباً اهرم‌های اصلی و مواضع حساس و استراتژیک اقتصادی کشور را در دست داشتند اما پس از انقلاب اسلامی کلیه اختیارات ویژه این سازمان‌ها تحت کنترل قرار گرفت و امتیازات مالی، پرسنلی، اجرایی و ... آن‌ها متوقف و یا تعدیل گردید و طی مقررات و مصوبه‌های مختلف ازنظر سازمانی و استخدامی فاصله آن‌ها با سایر سازمان‌ها و گروه‌های کارکنان دولت در دیگر بخش‌ها لغو و یا به حداقل رسید (فخیمی، ۱۲۵)

روند یادشده در مورد کاهش اختیارات اعطایی در ٤-۳ سال گذشته در قلمرو آموزش عالی نیز تجربه‌شده است. در تبصره‌های بودجه سالانه و سایر مصوبات دولت برخورد یکسانی با

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

دانشگاه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی شده است که نگرانی برخی دانشگاهیان نسبت به لغو تدریجی اختیارات اعطاشده قبلی را به دنبال داشته است.

هم‌اکنون هیئت‌های امنا مقام صلاحیت‌دار اداری برای رهبری و مدیریت دانشگاه‌ها هستند به‌شرط آنکه در همان حیطه صلاحیت خود مقررات وضع کنند و در صدور تصمیمات، شرایط و مقررات قانونی کشور را کاملاً رعایت کنند. آیین‌نامه‌های مصوب آن‌ها نیز در حکم قانون است. زیرا آیین‌نامه جنبه آمریت و کلیت دارد و تمامی افرادی که در شرایط و وضع مشابه باشند مشمول آن می‌شوند. آیین‌نامه نیز مانند قانون، قاعدهٔ کلی و لازم‌الاجرا وضع می‌کند و تنها تفاوت آن با قانون در این است که منشأ آن قوه مجریه است نه مقننه. بنابراین مصوبات این هیئت‌ها در امور دانشگاه دارای ضمانت اجراست. ازاین‌رو شایسته است دانشگاه‌ها از این ظرفیت قانونی بهره لازم را برده و خلاهای ناشی از خروج از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری و قوانین دیگر را پرکنند.

نتیجه‌گیری

مروری بر نوشته حاضر نکات زیر را نشان می‌دهد:

۱- مسئله خودمختاری دانشگاهی در ایران روندی پیچیده و پرفرازونشیب داشته است و بجای یک سیر منظم تکاملی با افت‌وخیز همراه بوده است؛ بنابراین قوانین و مقررات آن به‌صورت منسجم و سیستمی تدوین‌نشده است. در هر مقطع زمانی به فراخور نیاز مصوبه‌ای اخذشده است که یا در جهت گسترش یا محدود کردن اختیارات دانشگاه‌ها و مراکز علمی کشور بوده است. هفت دوره فراز و نشیبی که در این مطالعه ترسیم شد بیانگر این خصیصه است.

۲- بیشتر مشکلات و مسائل خودمختاری دانشگاهی در ایران در قبال قوه مجریه است و در مورد مداخلات قضایی مسائل کمتری وجود داشته است. در مورد اخیر مقررات کمتری نیز وضع‌شده است. در هفت دوره یادشده کمتر با آرای قضایی مهم مواجهیم.

۳-سیر تحول قوانین نشان داد که عمده قوانین و مقررات موجود درزمینهٔ خودمختاری اداری و مالی است و درزمینهٔ استقلال محتوایی (آزادی علمی، استقلال در برنامه درسی و...) تمهیدات کمتری وضع‌شده است. این یافته با رهیافت‌ها و توصیه‌های مهرمحمدی (۱۳۸۷) ونیلی احمدآبادی (۱۳۸۸) و سلسبیلی (۱۳۸٦) و ضیایی بیگدلی (۱۳۹۲) همسوست.

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

۳- به دلیل تصلب ساختارهای اداری و مالی از همین اختیارات و قوانین و مقررات موجود و ظرفیت‌های قانونی بهره لازم برده نشده است. مانند استفاده از اصل ۱۰٤ قانون اساسی در مورد اداره شورایی کلیه سازمان‌ها (شریف،۱۳۹۲) استفاده بهتر از ماده ٤۹ برنامه چهارم و بند ب ماده ۲۰ برنامه پنجم توسعه (ذاکر صالحی،۱۳۸۸) توجه به ابعاد گسترده نه‌گانه استقلال دانشگاهی (روشن،۱۳۹۲) و یا ابعاد شش‌گانه آن (تایت، ۱۹۹۲) همچنین توجه به ابعاد گسترده آن در قوانین عمومی و قوانین خاص (وبر،۲۰۰۰) و توجه به قواعد حقوقی حاکم بر مؤسسات عمومی مستقل (ذاکر صالحی،۱۳۸۸) بخشی از مشکلات به محیط اجرای قوانین مربوط است. لذا همان‌گونه که ساختارهای مستقل علمی را خواهانیم باید ارزش‌ها و نهادها و هنجارهای آن را نیز ایجاد کنیم. در غیر این صورت برای مدّت‌های طولانی جنگ بین متن‌ها (قوانین و مقررات) و ساختارها ادامه خواهد یافت. پیچیدگی و ظرافت موضوع را برخی از نویسندگان مورداشاره در مقاله اشاره‌کرده‌اند. مانند: هیرش ووبر (۲۰۰۰) وآلتباخ (۲۰۰۰).

۱- باید بین ریشه‌های حقوقی استقلال دانشگاه، نتایج ضروری آن و استقلال تحقق‌یافته در عمل تمایز قائل شد. در این صورت ایده‌آل‌ها به واقعیت نزدیک می‌شوند. نظم حقوقی جدید در مورد دانشگاه‌ها باید به خوبی درک شود.

۲- مروری که نگارنده در نوشتار حاضر بر روند تاریخی خودمختاری دانشگاهی در ایران داشت نشان داد در این مورد هم دانش مفهومی ضعیفی موجود است و هم دانش رویه‌ای (ابزاری و کاربردی) لازم وجود ندارد. هم در سطح تئوریک مفاهیم بومی تولید نشده وهم بسیاری از قوانین نیازمند رویه‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی شفافی است که تدوین‌نشده‌اند. برای مثال ابتدا از سوی برخی مدیران و کارشناسان تصورمی شد ماده ٤۹ به معنای استقلال سیاسی و جدایی کامل از دولت است.(فقدان دانش مفهومی). از سویی به دلیل ضعف دانش رویه‌ای تا مدت دو سال به دلیل عدم تدوین آیین‌نامه استخدامی و آیین‌نامه مالی-معاملاتی جدید و منسجم اجرای آن در عمل معوق ماند.

برای غنی کردن این عرصهٔ حقوقی می‌بایست علاوه بر تکیه به قوانین و مقرراتی که دولت وضع می‌کند به سایر منابع حقوق آموزش عالی نیز مراجعه کرد مانند مقررات حرفه‌ای و صنفی دانشگاهیان، عادات و رسوم دانشگاهی، رویه‌های قضایی و قوانین بین‌المللی در مورد امور دانشگاهی. در این صورت مبانی و مباحث این حوزه غنی و فربه خواهد شد.

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

٦-هیئت‌های امنا رکن خودمختاری دانشگاهی را تشکیل می‌دهند اما با توجه به مطالبی که بیان شد این هیئت‌ها، هیئت‌امنا نیستند بلکه در خوش‌بینانه‌ترین حالت هیئت‌های هماهنگی[۱] دولتی هستند که برای اعمال برخی نظارت‌های دولتی یا شبه‌دولتی پیش‌بینی می‌شوند و در برخی کشورهای پیشرفته گاهی در کنار هیئت‌امنا تشکیل می‌شوند تا بر نحوه هزینه کرد اعتبارات دولتی نظارت کنند. این وضعیت با آنچه گید (۱۹۹۰) از عرصه مأموریت هیئت‌امنا می‌کند پرتعارض است.

۷- قوانین متمرکز دولتی برای حل‌وفصل امور دانشگاهی کارایی و اثربخشی لازم را ندارد؛ زیرا اولاً فعالیت آکادمیک آزادی عمل نسبی استادان و پژوهشگران را طلب می‌کند- ثانیاً دیگر دولت تنها ذی‌نفع و سهامدار دانشگاه نیست. بلکه خانواده‌ها، دانشجویان و بنگاه‌های صنعتی و خدماتی نیز از سهامداران و ذی‌نفعان اصلی خدمات علمی و آموزشی هستند؛ بنابراین به نظر می‌رسد ماهیت مقررات دانشگاهی می‌بایست به‌سوی قوانین و مقررات برخاسته از حاکمیت شرکتی[۲] یا مؤسسات عمومی مستقل سوق پیدا کند. در قوانین حاکمیت شرکتی منافع همه سهامداران تلفیق می‌شود. به نظرمی رسد مطابق مطالعه بانک جهانی (۲۰۰۰) و رحمانی و نصرآبادی (۱۳۸۰) باید از الگوی کنترل دولتی به‌سوی الگوی نظارت دولتی حرکت کرد. آنچه در مطالعه Bickel & Lake(1998) تغییر الگو از نظامهای کنترلی به نظامهای وظیفه محور و تسهیل کننده یادشده است.

۳- ابهاماتی در قوانین و مقررات موجود وجود دارد که باید مرتفع شود. از جمله:

- تعارض بین خودمختاری دانشگاه‌ها با پاسخگویی وزیر در برابر مجلس شورای اسلامی
- تعارض بین پاسخگویی رئیس دانشگاه در قبال هیئت‌امنا و پاسخگویی در قبال وزیر و سایر مراجع مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی
- تعارض بین اصل ۵۵ قانون اساسی و بند الف ماده ٤۹ قانون برنامه چهارم و بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم

۱. Coordinating board

۲. Corporate governance

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

- روشن نبودن نحوهٔ نظارت سازمان‌های نظارتی کشور بر امور دانشگاه‌ها و نحوهٔ سازگار نمودن خودمختاری دانشگاهی با نظارت‌های یکپارچه و سنتی نهادهایی چون سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، کمیسیون نظارت و ارزیابی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی و ستاد وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.
- تعارض بین مصوبات مربوط به خودمختاری دانشگاهی و مصوبات بعدی به‌ویژه در قوانین بودجه سالانه که با آن منافات دارد و عدم تنقیح قوانین و مقررات موجود. بخشی از این نواقص و ابهامات در طرح تحول علم و فناوری (خداداد حسینی،۱۳۸۷) نیز مورد تاکید قرارگرفته است.

به نظر می‌رسد شایسته است ابهامات یاد شده در قالب ماده واحده‌ای مرتفع و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. رفع این ابهامات در قالب قانون برنامه پنجم توسعه این شائبه را ایجاد می‌کند که اعتبار زمانی آن پنج سال است اما مادهٔ واحده این محدودیت زمانی را نیز از میان بر خواهد داشت.

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

فهرست منابع:

- آذرگشب، اذن الله و آراسته، حمیدرضا (۱۳۸٦). کارکردهای *هیئت‌های امنای دانشگاه‌های دولتی درطی سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۵*، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، شماره ٤٦
- اداره کل قوانین و مقررات کشور، *مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی*، جلد اول و دوم- ۱۳۷۲ و ۱۳۷۳
- باباجانی، جعفر (۱۳۸۳) *استقلال اعطایی به دانشگاه‌ها: تهدید یا فرصت*، فصلنامه مطالعات حسابداری دانشگاهی علامه طباطبایی، زمستان ۸۳
- *بانک جهانی، آموزش عالی در کشورهای درحال‌توسعه: بیم و امید*، ترجمه فاطمه باقریان و عصمت فاضلی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۷
- بورروکابال، آلفونسو (۱۹۹۵) *دانشگاه سازمانی امروزین*- ترجمه غلام عباس توسلی و رضا فاضلی، نشر علم، ۱۳۸۷
- تایت. م (۱۹۹۲) *استقلال سازمانی*، ترجمه قاسم جابری پور، گزیده مقالات دایره المعارف آموزش عالی جلد اول، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، ۱۳۷٦
- حقوق پژوهش: *مجموعه قوانین و مقررات پژوهشی کشور* (۱۳۸۸) مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور
- خداداد حسینی و همکاران (۱۳۸۷) *طرح تحول نظام علم و فن‌آوری: بخش بررسی وضع موجود آموزش عالی کشور*، مرکز مطالعات مدیریت و بهره‌وری ایران
- ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۸۸) *بررسی ابعاد حقوقی و مدیریتی استقلال دانشگاه‌ها در ایران (موضوع مادهٔ ٤۹ قانون برنامه چهارم توسعه)*، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، شماره ۵۳- سال پانزدهم- شماره سوم
- رحمانی میاندهی، غلامرضا و نصرآبادی لواسانی، زهرا (۱۳۸۰) *استقلال دانشگاه در آینده*، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، شماره ۲۰، سال هفتم، شمارهٔ دوم
- روشن، احمدرضا (۱۳۹۲) *استقلال مالی یا استقلال سازمانی دانشگاه‌ها*، دنیای اقتصاد، شماره ۲۹۲۸
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳) *قانون برنامه چهارم توسعه*
- سلسبیلی، نادر (۱۳۸٦) *گذار نظام برنامه‌ریزی درسی ایران به سمت عدم تمرکز در طراحی و تدوین برنامهٔ درسی*، فصلنامه مطالعات برنامه درسی، بهار ۸٦
- سیاسی، علی‌اکبر (۱۳۸۷) *گزارش یک زندگی*، اختران

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

- شریف، محمد، *استقلال نهاد دانشگاه*، مصاحبه با روزنامه اعتماد،۲٦ /۹۲/۸
- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۹۲) *استقلال دانشگاه؛ سرفصل توسعه کشور*، نشست استقلال دانشگاهی در نظام حقوقی سیاسی جمهوری اسلامی ایران، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، سمت، چاپ دهم،۱۳۸٤
- فخیمی، فرزاد، *تحولات سازمان‌های دولتی ایران از مشروطیت تا امروز*، انتشارات فرهنگی زند،۱۳۷۳
- فیسک، ادوارد. بی (۱۹۹٦) *تمرکززدایی در آموزش‌وپرورش*، ترجمه مجید سلیمی دانشگر، دانشگاه امام حسین (ع) ۱۳۸٤
- کریمیان، زهرا و همکاران (۱۳۹۰) *مدیریت دانشگاهی و پاسخگویی*، مجله ایرانی آموزش در علوم پزشکی، اسفند ۱۳۹۰، ۱۱(۸)
- گویا، زهرا و قدکساز خسروشاهی، لیلا (۱۳۸٦) *تبیین جدیدی برای تمرکز و عدم تمرکز در ایران*، فصلنامه مطالعات برنامه درسی، شماره ٤، بهار ۸٦
- گید. ام. ال.(۱۹۹۰) *هیئت‌های امنا*، ترجمه عبدالحسین نفیسی، در دایره المعارف آموزش عالی، جلد اول مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، ۱۳۷٦
- معاونت برنامه‌ریزی راهبردی (۱۳۸۹) *قانون برنامه پنجم توسعه*
- مهرمحمدی، محمود (۱۳۸۷) *تحلیلی بر سیاست کاهش تمرکز از برنامه‌ریزی درسی در آموزش عالی ایران: ضرورت‌ها و فرصت‌ها*، مجله آموزش عالی ایران، سال اول، شماره سوم، زمستان ۸۷
- نسخه الکترونیکی *لوح قانون* (۱۳۸٦) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- نیلی، احمدآبادی، محمدرضا (۱۳۸۸) *تحلیلی بر سیاست تمرکززدایی در دو وزارت خانه علوم و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با تأکید بر آیین‌نامه تفویض اختیار برنامه‌های درسی به دانشگاه‌ها*، مجله راهبردهای آموزش، دورهٔ ۲، شمارهٔ ۲
- وبر، لوک. ای و همکاران (۲۰۰۰) *دانشگاه، رسالت‌ها و ارزش‌ها*، دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی فرهنگی و اجتماعی وزارت علوم، ۱۳۸۰
- وزارت فرهنگ و آموزش عالی (۱۳٦۱) *سیر تحول تاریخی مؤسسات آموزش عالی در ایران*
- وینچ، کریستوفر (۲۰۰٦) *استقلال، آموزش، تفکر انتقادی*، ترجمه افشار امیری، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی، ۱۳۸٦
- هیرش و وبر (۲۰۰۰) *چالش‌های فراروی آموزش عالی در هزارهٔ سوم*، ترجمه رضا یوسفیان، دانشگاه امام حسین (ع) ۱۳۸۱

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]

- Altbach, Philip C & Berdahl, Robert O. & Gum port, particia, J. (1998) *American Higher Education in the Twenty First century: social, political and Economic challenges*, Johns Hopkings University Prss.
- Berdahl. R. (1990) *Academic Freedom, autonomy and accountability in British universities*. Studies in Higher Education. Vol. 15 (2) 1990. Pp:169-180
- Dickinson, G.M. (2005) *Academic autonomy and legal prescription: An investigation of the intrusion of law in to decision- making within universities.*
- Dlamini, Charles Robinson. (1997) *university autonomy and academic freedom in South Africa*. University of South Africa. AAT: 0598801
- Glazar, Nathan (1995) *Jeffries and the Fate of academic autonomy*, Public Interest. Washington: Summer 1995. lss. 120. P: 14
- Harrison. M & Tabory, Ephraim. (1983) *professionalism and unionism: The case of faculty unions in Israeli universities.* Joural of collective Negotiations in the public Sector. Vol. 12 lss. 1, P: 57
- Jenkins, charles (2003**)** *selected legal aspects of academic administrative leadership:An orientation for new academic administrators*, New directions for higher education, no: 124, winter 2003.
- Leas, Terrence (1989) Evolution *of the doctrine of academic abstention in American Jurisprudence.* The Florida State University, 322 pages. AAT 901292
- Schrecker, Ellen (2001) *Universities and the law*, Academe, Washington: Nov/Dec 2001. Vol 87, lss 6.
- Stoll. Ned Charles (1980) *Policy guidelines developed from an analysis of emerging legal challenges to the academic autonomy of public institutions of higher education.* University of Utah. 163 pages, AAT 8022643

[Downloaded from ihej.ir on 2026-11-07]