

高校依法治校的路径分析

张景俊,李 涛,赵志强

(沈阳建筑大学党政办公室,辽宁 沈阳 110168)

摘 要:高校依法治校是依法治国方略在高等教育领域的具体体现。概述了高校依法治校的重要意义,阐释了高校依法治校的内涵,明确了高校依法治校工作的任务和目标,提出了高校依法治校的具体路径:明确依法治校的本质要求,贯彻落实党委领导下的校长负责制;明确依法治校理念,完善管理模式;建立大学章程制度体系,落实立德树人根本任务;加强宣传教育,提升师生法治观念和法律意识;推行校务公开,依法保护师生的合法权益;追溯依法治校根源,全面落实依法治校。

关键词:高校;依法治校;依法治国;路径分析

中图分类号:G647

文献标志码:A

我国科教兴国战略与依法治国方略实施过程中,对高校提出了许多相关的政策要求,依法治教已成为党和政府管理教育的基本方针,而依法治校是其中重要的组成部分。依法治校彰显着和谐社会里高等教育办学管理中民主、法治的精神和理念,是推进依法治国基本方略的必然要求,全面推进高校依法治校尤为重要。依法治校方略覆盖了高校各层级、各方面的工作,是一项具有多体量、需要多部门协同的战略部署,高校全部工作必须依法进行^[1]。

一、高校依法治校的重要意义

依法治教是贯彻依法治国基本方略的基础工程之一,是新时期的领导思想、领导方式在教育领域的体现。原教育部部长陈宝生同志在全国教育法治工作会议上强调指出:“全面推进依法治教是加快教育现代化、建设教育强国的迫切要求。教育法治在教育现代化进程中具有引领性、基础性、规范性、保

障性的重要地位和作用。教育要现代化,治理能力和治理体系首先要现代化,治理能力和治理体系的现代化,需要用法治来引领、以法治为保障、靠法治来奠基。”依法治校不仅是一种管理模式,也是依法治国方略在高校管理中的现实体现,是依法治国的重要组成部分^[2-3]。

依法治校与依法治国,两者有着密不可分的关联,是部分和整体的关系。高校在培养社会主义建设者和接班人方面,承担着为人民服务的责任;在党建工作研究方面,承担着为中国共产党治国理政服务的责任;在对大学生进行思想教育的过程中,承担着为巩固和发展中国特色社会主义制度服务的责任;在参与社会科学研究、为社会提供服务的过程中,承担着为改革开放和社会主义现代化建设服务的责任。高校承担着这4项服务的重大责任,而高校的稳定与发展离不开依法治校,推进高校依法治校意义重大^[4-5]。

二、高校依法治校的内涵

高校依法治校是指高校办学和管理的模式,具体是指高校管理者依据与高校有关的法律规范和高校各项规章制度,对高校的各项事务进行全面管理,依法保障师生员工的合法权益,使高校的运行和管理走上制度化、规范化和法治化轨道的治校方略^[6-7]。

1. 依法治校中“法”的内涵和外延

高校依法治校中所依据的“法”,有着外部和内部的区分。从外部来说,所依据的“法”主要指的是国家立法机关及其他有权机关所制定的正在实施的法律^[6]。《民法总则》生效前,我国高校的定位有着浓重的行政属性,经常把高校作为行政主体。《民法总则》中规定的高校非营利法人地位的定性更为合理,该部分条款后来纳入《民法典》总则,高校明确的法律地位为其开展治理活动提供了最基本的法理基础。从内部来说,高校在日常工作实践中依法治校所适用的规则大都是与高等教育相关的法律法规,以大学章程为龙头的一系列规章制度体系是高校依法治校最主要的依据。

除此之外,高校与其他社会组织相比有其特殊性,主要表现在学术理论上的学术法则。一般意义上的法并不能将学术法则纳入治理范围,但治理理论视角下的依法治校则将学术法则很好地纳入“法”中。也只有融入学术法则的依法治校的“法”,才符合高校的实际,才有利于高校学术发展和繁荣。

2. 依法治校中“治”的内涵和外延

高校依法治校中的“治”非“统治、控制”之意,其更强调“治理”之意。就治理主体而言,高校内部的各类人员,包括高校领导、各级管理人员、教职人员、工勤人员以及学生,都是高校内部的“利益相关者”,都是地位平等的治理主体,其个人与高校的发展之间有着紧密的联系。在治理手段和方式上,高校的治理更强调权力的制约和平衡,也更重视对师生核心权益的保障,从某种程度上来说,治理本身也是提供服务。

三、高校依法治校工作的任务和目标

我国现阶段的教育体系中,广义的高校教育包括以高校为载体的高校育人、以家庭为核心的家庭育人以及社会各界协助的社会育人。其中,高校育人是高校教育最关键的一个环节,也是高校依法开展各项教育工作的重要载体。高校是依法治校、依法治教的主要对象之一。高校领导及全体教职员工必须站在政治高度与法律高度,明确教育管理工作的内核,从教育4个服务的高度开展研究。高校推进依法治国,必须明确“以何育人、培养何人、为何育人”这一基本研究问题,以全面推进依法治国为政治引领,以建设法治国度为最高目标,高效率、科学地推进依法治校、依法治国。这是各大高校均需面对的重要问题,也是依法治教的基础。加强依法治校研究,确保高校内部稳定与发展,是高校未来很长一段时间的发展重心^[8-9]。

四、高校依法治校的具体路径

1. 明确依法治校的本质要求,贯彻落实党委领导下的校长负责制

坚持党的全面领导是高校依法治校的本质特征,坚持党对高校工作的全面领导,是新时代高校依法治校的本质要求。现阶段,我国高校实行党委领导下的校长负责制,这是中国特色现代大学制度的核心内容,是中国共产党对高校领导的根本制度。高校要明确办学方向,在中国共产党的领导下坚持社会主义办学方向。高校应该秉承法治精神,在党委的统一领导下依法治校,严格依照法律、根据相关法律法规要求开展各项工作、行使高校权利、履行高校义务,坚持社会主义办学方向,代表广大师生员工根本利益。

党委领导下的校长负责制,校长作为党委决策的重要参与者和党委决定的执行者,要在依法治校的过程中发挥带头作用,发挥校长的行政领导作用。《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》中,进一步明确了高校在高校党委的

领导下实施校长负责制的方式方法。高校要认真学习贯彻文件精神,明确党委与校长各方面权责的关系,坚决执行党委领导下的校长负责制,使党委决策与行政运行机制更加民主化、科学化、制度化、标准化,将依法治校理念融入高校各项工作的各个环节和领域,完善高校治理体系,提高高校治理能力。高校领导要以依法治校为工作准则,基层单位要主动适应并服务高校发展目标,将基层落实作为重点,不断提高工作效率。

2. 明确依法治校理念,完善管理模式

有的高校管理人员的法律意识较为淡薄,工作开展主要通过行政手段,这不符合当前高校的实际需要,不利于高校不断发展壮大。进入21世纪后,我国市场经济腾飞式发展,既促进了高校各方面的提升与发展,也促使高校与校外各界的交流愈发丰富。交流合作过程中,法律风险与纠纷也随之而来,高校要适应当前的发展趋势,大力推进依法治校。

依法治校这一战略实施过程中,高校管理人员首先应该树立依法治校理念,明确依法治校不仅是一项工作,也是依法治国基本方略在高校的具体体现,并从高校传统管理模式改革入手,全方位落实依法治校、依法治教。要逐渐淘汰落后的“家长式”管理模式,引入遵循法律、规章制度的科学治校模式。在此基础上,高校还要结合实际情况,不断完善管理制度,使之成为书面化的、有法可依的、有据可循的管理规则,进而确保其可行性和权威性。

3. 建立大学章程制度体系,落实立德树人根本任务

在依法治校的总体环境下,高校治理者依照现行的法律建立健全高校的制度体系。2012年1月1日起施行的《高等学校章程制定暂行办法》要求所有公立高校都要建立大学章程。因此,高校的大学章程具有法的属性,是在法律规定的前提下运用民主的方式制定的规范性文件。大学章程的建立与健全使高校的每项事务都能够按照规章制度来办理和处理,正确配置行政权力和学术权力,通

过办学自主权的法律化彰显大学的本质和理念,达到突出高校办学特色、提高高校的办学效益和核心竞争力、建立现代大学制度、促进高校不断发展壮大的目标。

为实现这一目标,高校应当依据大学章程构建完善的规章制度体系,在依法治校前提下,正确履行权利和义务。以高校章程为核心的规章制度体系能使高校各方面的工作和职责处于统一、规范的约束机制之中,做到“有法可依、有法必依”,要不断完善制度,确保在高校治理过程中具有明确的责任制,强化科学治理。要依据高校章程进一步细化规章制度,对高校的办学性质、办学宗旨、培养目标、发展目标、高校内部管理体制及运行机制、校内申诉与调解、高校决策机制等重大问题作出全面规范。制定和完善相关制度时,应遵循以人为本的原则,建立健全制度时应主动调查师生的意愿,充分考虑师生利益诉求,明确相关主体的权利与义务,合理划分内部机构权限与职责,做到权责统一,相互配合,依法办事。要做到制度面前人人平等、执行制度没有例外,制定制度时不留“暗门”、制度执行时不开“天窗”,坚决维护制度的严肃性和权威性,及时纠正有令不行、有禁不止等问题,使制度成为硬约束而不是“橡皮筋”。推进依法治校的进程中,要保证制度的规范性,使其充分发挥作用,同时,适时做好高校管理制度的立、改、废工作,使制度跟上形势发展的需要。

制度体系的建立与完善是为了更好地服务育人。制度的生命力在于执行,一个好的制度,如果执行不下去,就等于零,只有严格遵守、执行各项制度,才能使制度发挥现实作用,实现制度效能,制度的存在才有意义。人无德不立,育人的根本在于立德。高校立身之本在于立德树人,党的十九大报告明确指出要全面贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务。要深化办学体制和教育管理改革,充分发挥高校全员、全过程、全方位育人的“三全育人”功能,健全立德树人落实机制^[10]。

4. 加强宣传教育,提升师生法治观念和法律知识

高校要将依法治校工作落实下去,只在领导层面下功夫是远远不够的,必须要提升全体师生的法治观念和法律知识,让中层领导干部、师生党员都能自觉成为法治观念和法律意识的践行者和宣传者。实际工作中,加强法治教育是提升高校师生法律意识、培养法治观念的有效途径,因此,要全面落实法治教育,积极动员高校各级领导干部、行政人员、全体师生自觉、主动地知法、学法、用法、守法。

高校要建立并完善教师法治宣传教育机制,严格落实违法责任制,积极规范教师行为,提高教师素养,引导教师预防和杜绝违法行为。教师不仅要懂法、守法,还要遵法、用法,懂得用法律武器来保护自身的根本利益,避免自己的合法权益受到侵害。高校要保护学生的受教育权,对学生的处分应当做到有理有据、依据合法、符合规定程序。为公平妥善地解决问题,实行学生申诉制度,依法妥善处理相关事件。高校要认真贯彻落实国家和教育系统普法计划,将法治教育纳入高校工作的重点计划,使高校管理进一步完善化、法治化。

5. 推行校务公开,依法保护师生的合法权益

教代会是高校师生员工行使民主管理权力的机构,是高校决策科学化、民主化的重要渠道,而教代会、学代会、团代会是高校实行民主管理的基本制度和基本形式,高校以此实现规范化、法治化、民主化管理,进一步开展教学、科研、管理、服务等各项工作^[1]。

高校管理者在实行自主管理时应加强民主管理和民主监督,遵照教育部令第29号《高等学校信息公开办法》及教办函〔2014〕23号《高等学校信息公开事项清单》的要求,制定校务公开制度,通过网络、教代会等形式,推行校务公开,提升透明度,加强社会监督,预防腐败,进一步推动依法治校。

高校要完善依法治校的领导管理机制,高度重视依法治校的组织领导,建立工作体

制,构建依法治校工作领导小组集中领导协调、各职能部门共同管理的工作体系。要建设高校内部的法律事务室,明确高校法律顾问和专职人员的责任,并明确法律顾问的工作任务、工作重心和工作要求,依法保护师生的合法权益。

6. 追溯依法治校根源,全面落实依法治校

积极推进高校依法治校,其首要任务是明确依法治校的根源。依法治校是现代大学制度的基本要求,是依法治国这一方略在高校的具体体现,也是高校改革的政策支持。高校应明确依法治校的本质特征,坚持党对高校工作的全面领导,在各项工作中落实依法治校措施,依法约束管理人员的权力、保障师生的权益。高校管理者开展工作时,应当以法律为准绳,确保每个人的合法权益不受侵害。从另一个角度而言,依法治校应该是每个人的理念及行为准则,高校依法治校的本质就是使每个个体在各项工作开展过程中,能够明确其所肩负的社会责任与所拥有的权利,同时,自觉完成其所担负的任务与所承担的义务,并利用法律对其行为进行约束,从而确保各方权益不受侵害。

为全面推进依法治教、依法办学、依法治校,加强高校法治工作,推动高校提高治理体系和治理能力现代化水平,教育部办公厅印发了《高等学校法治工作测评指标》。高校要认真对照,通过测评查漏补缺,以评促建,提高高校法治工作规范化、科学化水平,服务高校高质量发展。

五、结 语

从长远来看,高校依法治校任重而道远,高校要认真对照《高等学校法治工作测评指标》,落实全面推进依法治教、依法治校的新要求,深入开展实际工作,严格按照依法治校的相关要求,探索高校党委领导下的依法治校模式,促进高校真正按照规律办学,全面推进依法治校,加强法治工作,提高治理体系和治理能力现代化水平,为依法治国提供更大的智力支持。

参考文献:

- [1] 陆云卿. 加强高等院校依法治校的路径思考[J]. 法制博览, 2014(21): 167.
- [2] 王栓. 浅谈依法治校[J]. 科教导刊(电子版), 2019(3): 57.
- [3] 黄继春. 新时期高校依法治校的路径选择[J]. 学校党建与思想教育, 2016(23): 19.
- [4] 何奕洋. 浅析全面依法治校的实现路径[J]. 山西青年, 2018(15): 214.
- [5] 刘爽. 依法治国视域下民办高校依法治校路径选择研究[J]. 新校园, 2015(8): 147.
- [6] 樊子斐. 试论高校依法治校的现状 & 路径探索[J]. 青年与社会, 2013(9): 97.
- [7] 周佑勇, 曹萍, 孙海, 等. 依法治校与现代大学制度建设[J]. 国家教育行政学院学报, 2017(10): 8-13.
- [8] 熊振婷, 韩萍. 新形势下推进高职院校依法治校的几点思考[J]. 法制与经济, 2018(12): 55.
- [9] 马钦荣. 中国特色现代大学制度探索与实践[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2012.
- [10] 闵辉, 夏雅敏, 邓叶芬. 高校依法治校的理论思考和路径选择[J]. 中国高等教育, 2020(9): 16-18.
- [11] 关保英. 依法治校: 价值、内容与实现路径[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2018, 36(2): 38-45.

Analysis on the Paths of Running a College According to Law for Colleges and Universities

ZHANG Jingjun, LI Tao, ZHAO Zhiqiang

(Party and Government Office, Shenyang Jianzhu University, Shenyang 110168, China)

Abstract: Running a college according to law is the embodiment of the strategy of rule of law in the field of higher education. This paper summarizes the significance of the rule of law in colleges and universities, analyzes the connotation of the rule of law in colleges and universities, clarifies the tasks and targets of the rule of law in colleges and universities, and puts forward the specific paths of the rule of law in colleges and universities. They are: clarifying the essential requirements of the rule of law; implementing the principal responsibility system under the leadership of the Party committee; making the concept of the rule of law clear; improving the management mode; establishing the system of university statutes; implementing the fundamental task of moral education; strengthening publicity and education; improving the legal concept and consciousness of teachers and students; promoting the openness of school affairs; protecting the legitimate rights and interests of teachers and students; tracing the root causes of the rule of law; and comprehensively implementing the rule of law in colleges and universities.

Key words: college and universities; running a college according to law; rule of law; path analysis
(责任编辑: 郝雪 英文审校: 林昊)