

大学治理与依法治教机制建设

——以大学章程制定和完善为视角

●王永志

摘要 依法治教是高校办学治教的基本方略，是建立现代大学制度的根本途径。经济新常态下高校必须以法治思维和方式推进综合改革，制定和完善大学章程，全面实施依法治教。高校应建立健全宣传教育机制、权利保障机制、协调治理机制、执法监督机制、问责纠错机制，完善内部治理结构，增强治理能力，提高依法治教水平。

关键词 大学章程；依法治教；内部治理；机制建设

作者 王永志，天津城建大学社会科学部讲师、博士（天津 300384）

在依法治国理念指导下，将法治精神和理念贯彻到高校改革发展的全过程，以法治思维来推进综合改革，用法治方式来实施依法治教，是高校义不容辞的责任和任务。“法者，治之端也。”^[1]实践证明，较之其他社会规则，法治更具稳定性，应该成为高校全面深化改革，建立健全规范合理的教育治理体系，增强教育治理能力的突破口。

一、高校推进依法治教的价值旨趣和追求

法国思想家卢梭指出“最重要的法律既不是铭刻在大理石上，也不是铭刻在铜表上，而是铭刻在公民们的内心里。”^[2]因此，只有作为社会规则的法律实现了内化于心，才能充分发挥其强大的规范力。“徒善不足以为政，徒法不能以自行。”^[3]全面依法治国的生命力在于实施。^[4]高校必须认真履行宪法和法律赋予的职责，理顺和协调行政管理部

门之间的关系，组织和督促各部门、单位按照大学章程开展相关工作。

（一）依法用权，规范执教

“不以规矩，不能成方圆。”^[5]依法治教要求高校管理者、教育者应树立正确的权力观，严格按照宪法和法律赋予的权力，慎用权，不越权，用好权，善用权，谨言慎行，一心为公。实际上，依法治教为高校教育法律关系主体规定了权力运用的边界。高校要转变管理方式，提高依法办事能力。各教育主体要敬畏权力，自觉接受监督，时刻提醒自己，不可以权谋私，依法、依规和依章执教，不断增强教育治理能力，提高为师生服务的水平。

（二）按章治理，民主决策

制定大学章程是高校建立现代大学制度的内在要求。由于大学章程规定了高校的职能、使命、理

本文系天津市教育系统 2015 年重点调研课题“关于全面推进依法治教的研究”（编号 ZD201502）、教育部 2013 年人文社会科学研究青年基金项目“市场经济视域下的中国政治价值转型与建构研究”（编号 13YJC710052）的阶段性研究成果。

念和价值等，是高校实施办学、进行管理活动、开展社会合作的总章程，在高校内部具有较强的权威性和普遍的约束力。^[6]截至目前，已经有相当多的高校制定和颁布了各自的章程，一改以往无“章”可循的状况。但是，有一些高校的章程脱离实际，内容空洞，不具可操作性。也有一些高校的章程仅仅是一种形式和摆设，依章治理并没有落实，民主决策仍停留在书面或口头上。

（三）权利保护，合法申诉

我国《宪法》《教育法》和《高等教育法》等都有依法保护师生权利的内容。但是，高校的师生权利保护工作，缺乏有效的操作机制和程序。产生这种情况的主要原因在于，一些高校的教育救济制度尚未建立，申诉仲裁机构不健全，无法有效应对侵害师生权利的突发事件。因此，全面推进依法治教，落实师生权利保护，首要的是建立教育救济制度，健全申诉仲裁机构，在法治的框架内引导师生依法依规申诉，反映合理诉求。

二、高校消极依法治教的现状与表现

（一）有章不依，实施不力，权力关系不顺

作为高校的“小宪法”，大学章程是保障高校实现依法办学、自主管理、民主决策的重要前提和基础。制定大学章程是依法治教的第一步，应赋予大学章程以生命力。

有些高校对大学章程的精神内涵理解不到位，使得大学章程流于形式，无法实现大学治理的法治化、科学化、民主化。此外，由于没有制定相应的实施细则或办法，大学章程在实施过程中缺乏程序保障，极易导致消极实施，极大地危害着大学章程的权威性。一些高校对大学章程的地位、价值和意义认识不清，难以发挥其应有的规范和引导作用。一些高校声称按照大学章程管理学校，组织实施教育教学活动，但实际上并非如此，法治化水平较低。还有一些高校只重其形，不重其实，实际效果并不明显。

当前，我国高校管理体制的计划经济色彩浓厚，行政权力占有很大比重，而且往往一元独大，致使大学章程在实施过程中常常受其干扰，甚至被

行政权力所代替。一些高校的大学章程仅仅规定了党委、校长、纪委、学术委员会、职工代表大会等机构的职能、任务，而对其相互之间的权力关系和结构，没有重点界定和说明，容易导致各机构之间互相扯皮，彼此推诿，以政代法、越权代法的问题将难以避免。

（二）权利救济方式单一，制度缺失，途径不畅

大学章程中对师生权利的规定，在一定程度上为师生维护自身利益提供了法理依据。但是，由于一些师生对自身权利缺乏保护意识，或者对相关条款不甚清楚，能够主动站出来维护自身权利的师生为数并不多。即使个别师生希望通过申诉途径解决纠纷，维护自身权利，学校也会优先考虑自身利益，做出对师生不利的决定，这无疑在一定程度上限制着师生权利的救济。

建立健全师生权利救济制度，是维护师生利益的根本保障。然而，还有相当多的高校尚未建立健全师生权利救济制度，对师生权利救济的重要性缺乏正确的认识。一些学校没有专门处理师生权利纠纷的机构，导致无法申诉或申诉不畅；还有一些高校虽然建立了相关机构，但是其组织架构、职责任务、申诉程序等极不规范，需要进一步健全。

为权利受到损害的师生提供法律救济，是矫正和补救侵权行为的重要途径。事实上，一些高校的师生权利救济途径并不畅通，有的大学章程对师生相关权利的规定比较笼统，不具体；有的权利救济缺乏一定的事实基础和明确的法律依据，对师生的合理诉求不闻不问；有的在师生进行权利申诉过程中设置诸多障碍，有意限制或减损申诉人的权利，片面强调或扩大其义务；有的申诉程序繁琐，难以操作，受理条件苛刻，处理周期过长，听证制度不完善，难以保证处理结果的公平和公正。

（三）执法监督机构缺位，主体责任不落实，监督程序不完善

对于高校而言，要保证依法治教的顺利实施，开展教育执法监督势在必行。然而，目前大多数高校并未设立相关机构，其职能主要由教务处、科研

处、人事处等相关职能部门承担，这就造成了执法监督职能的分散、交叉，多头执法，浪费资源，阻碍着依法治教的全面推进。此外，高校常由多个管理部门共同承担监督职能，存在难以有效应对各种棘手问题的现象。在教育执法监督机构缺位的情况下，当发生违反大学章程或校内规章制度的事件时，一些管理部门只能被动应付，依靠行政手段进行处理，无法按照既定程序进行审查。

全面推进依法治教，必须确立第一责任人，明确其监督职责。对依法治教的执行情况进行监督，保证其顺利实施，是第一责任人的重要职责。当前，高校消极依法治教现象的出现与第一责任人不认真履行监督职责，不积极落实主体责任有很大关系。同时，监督程序不完善，监督行为不能依法保障，制度化监督无法执行，监督无力、无效，不能有效进行问责、追责等问题，也在一定程度上阻碍着依法治教的正常有序运行。

三、大学治理背景下的依法治教机制建设

全面推进依法治教是事关高校综合改革，建立现代大学制度的一项全局性、战略性的重大任务。对此，必须立足经济社会发展的要求，从学校的实际出发，以制定和完善大学章程为契机，积极落实依法治教，建立健全长效机制，完善高校内部治理结构，提高治理能力。

（一）宣传教育机制

全面推进依法治教，法治宣传教育要先行。高校宣传部门人员要增强法治观念，按照学校推进依法治教的工作安排，指导和协调学校各职能部门、院系部的宣传教育工作，制定工作实施方案和细则，明确宣传人员工作职责，采取多种宣传教育方式和手段，切实提高宣传教育工作的质量和水平。有条件的高校要结合大学章程的相关规定，依法依规设立法治副校长、副院长等相关岗位，积极发挥其在依法治教宣传和教育等方面的引导作用。建立健全法治联席会议制度，定期召开依法治教工作会议，及时解决依法治教过程中出现的各种问题。

此外，高校要开设相关法律课程，强化学生的法律认知，增强其法律意识。要以法律专业院系为

依托，积极开展法治宣传教育活动。加强法律专业师资队伍建设，积极发挥其专业特长，为师生提供法律咨询和帮助，解答各种法律问题。积极弘扬法治精神，培育法治价值观，推进校园法治文化建设。高校领导要不断提高法治素养，以法治思维推进学校综合改革，以法治方式引领学校教育活动，以法治程序规范学校管理活动。高校教师要将法治内化于心，增强厉行法治的积极性，自觉将法治思想融入课堂教学，引导学生尊重法律、敬畏法律，理性表达诉求。

（二）权利保障机制

正确认识师生的法律地位，明确其应该享有的一切权利，不断完善保护师生权利的相关制度规定，畅通师生权利诉求渠道。高校必须转变传统的以“管控”为核心的教育管理思想，树立以人为本的理念，尊重师生的主体地位。畅通师生权利诉求渠道，建立健全校长与师生对话沟通机制，积极收集、整理师生的意见和建议，对相关问题及时汇总和反馈，为民主决策提供参考依据。

完善大学章程，将师生权利作为核心内容进行增补，为其权利的行使、变更、撤销和实现提供必要的法律依据。高校要尊重教师的劳动，不以行政权力干扰和破坏学术权力。对学生，要充分尊重其受教育的权利，依法惩处侵害学生权利的行为，鼓励学生参与学校管理、评议和监督，回应和解决学生的合理利益诉求。

建立健全师生权利救济机构，明确其权力、职能、对象和范围，理顺内部运行机制，完善相关保障制度。^[7]高校要制定和完善师生权利救济程序，依法依规开展相关救济活动，避免权利救济的盲目性、无序性。对师生的申诉，学校申诉受理机构要认真对待，及时了解情况，为其提供必要的法律援助，并综合运用申诉、复议、仲裁和诉讼等多种救济方式，寻求合理的解决途径。

（三）协调治理机制

高校要在大学章程中对党委、校长、纪检委、学术委员会、职工代表大会等职能部门的权力关系和结构进行明确，规范其所享有的政治权力、行政

权力、学术权力、监督权力。科学配置各种权力，构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系。^[8]实现权责统一，避免职权重叠交叉，防止职权滥用、政出多门，应形成科学有效的权力制约和协调机制。

学校各职能部门要相互协调和配合，推进政校分开，管办分离，共同构建校内外各种力量共同协商的治理结构。学校党委处于领导核心地位；校长是学校的法定代表人，依法行使行政职权；纪检委是学校的党内监督机构，检查监督学校重大决策的执行情况；学术委员会是校内最高学术机构，统筹行使涉及学术事务的相关职权；教职工代表大会是学校教职工依法参与学校管理和监督的基本形式，依法保障教职工的民主权利。

高校内部的协调治理必须建立在民主参与、民主决策、民主协商和民主监督的基础之上。学校各职能部门要充分倾听广大教职员工的诉求，避免关门决策、独断专行、滥用职权。学校的重大事项在制定和实施过程中，要广泛征求广大师生的意见和建议，拓展师生民主参与渠道，依法依规保障师生的知情权、决策权和监督权。

(四) 执法监督机制

高校要在大学章程中对相关教育执法监督机构予以明确，详细规定其职能范围、工作程序、人员组成，做到机构不缺位。同时，依照大学章程的相关规定，认真履行职责，有效开展教育执法监督，做到职能不越位。

执法监督人员要严格遵守大学章程，依法依规进行监督，提高监督的法治化水平，建立健全监督制度，避免监督无力。学校党委要落实主体责任。学校纪委要落实监督责任，分清和处理好党委监督和其他监督的关系，不以党委监督取代或包揽其他监督，有效避免党政不分，以党代政的现象。

高校要规范和完善监督程序，严格按照科学、规范和有效的原则，对学校各种教育活动或重大事项实施全程监督，防止监督走样。要实现监督主体的多元化，学校党委、纪委与依章设立的监督主体要协同配合，齐抓共管，形成多元监督格局。各权

力主体要增强自我净化、自我教育、自我管理和自我监督能力，坚守法治底线，常怀敬畏之心，依法办事、依规办事、依章办事。要创新网络、舆论、听证等多种监督方式，保障监督人权利，解除其后顾之忧。

(五) 问责纠错机制

修改《高等教育法》，增加法律责任制度，进一步完善大学章程，补充问责和纠错条款，建立健全问责纠错机构，明确其与学校纪检部门之间的关系，对其相关职能、任务、人员、工作方式、问责程序、纠错制度、实施标准等进行规定。

学校要对违反大学章程的范围、行为和程度进行界定，区分不同情况，制定处罚实施细则；要建立健全问责纠错程序，严格按照法定程序，依法依规进行问责纠错；要坚持公开透明的原则，最广泛地掌握材料，实事求是地开展相关工作；要实现问责纠错的常态化，避免职责缺位；要实现问责纠错的制度化，防止人为因素的干扰，确保权力在规定的范围内行使，提高问责纠错的公正性；要增强问责纠错的科学化，及时问责纠错，避免出现滞后现象；要避免盲目问责，实现问责到位，纠错彻底，避免留下后遗症。

参考文献:

- [1]王先谦. 荀子集解[M]. 北京: 中华书局, 1988: 230.
- [2]卢梭. 社会契约论[M]. 北京: 商务印书馆, 2008: 70.
- [3][5]万丽华, 蓝旭, 译注. 孟子[M]. 北京: 中华书局, 2006: 145、123.
- [4]中共中央. 关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2014-10-29.
- [6]教育部. 高等学校章程制定暂行办法[R]. 中华人民共和国国务院公报, 2012(17): 19-23.
- [7]孙霄兵. 依法治教全面推进的十年[J]. 人民教育, 2012(17): 2-5.
- [8]杨克瑞. 中国高校的权力结构与监督模式[J]. 清华大学教育研究, 2010(2): 84-87.