

# 新时代高等学校依法治校的理论思考与实践探索

陈利根

(南京农业大学, 江苏 南京 210095)

**摘要:** 习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略作为一个科学整体, 是建设法治国家、法治政府、法治社会的根本遵循。推进高校依法治校是实现大学治理体系和治理能力现代化的必然要求。高校应深入落实全国教育法治工作会议精神, 准确把握依法治校的科学内涵和重要意义, 创新法治工作机制, 优化治理结构, 健全管理制度, 防范决策风险, 畅通维权渠道, 不断提升依法治校水平。

**关键词:** 依法治校; 科学内涵; 机制创新; 实践途径

**中图分类号:** G40 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2019) 01-0016-03

全国教育法治工作会议明确了全面推进依法治教的科学内涵和实践要义, 为深化教育法治做出顶层设计, 为高等学校依法治校、依法办学做出全面部署。高校必须始终深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神, 对标新时代党中央和教育部党组关于全面依法治国、依法治教新部署新要求, 牢固树立依法办学理念, 不断提升依法治校水平。

## 一、新时代高校依法治校的科学内涵

“依法治校”实质源于“依法治教”, 二者法律渊源、基本特质和内生逻辑关联紧密、辩证统一。简言之, 高校依法治校是指高校对内部事务的依法治理, 其核心是运用法治思维和法治方式谋划工作、回应关切、处理问题。高校依法治校的内涵主要包括四个层面。

一是坚持党委领导与依法治校统一。习近平总书记强调: 高校党委要履行好管党治党、

办学治校的主体责任。坚持高校党委领导下的校长负责制是高校坚持社会主义办学方向、全面贯彻教育方针的体制保障, 是全面推进依法办学、依法治校的最根本保证。<sup>[1]</sup>

二是牢固树立依法治理理念。法治理念的核心价值在于法律至上、权力制约、权利保障、实现平等。依法治校是高校治理改革的方向, 是一项系统转变管理理念与方式的宏大工程。实现高校治理现代化, 需要高度尊崇法律价值, 将法律、规则作为学校治理的准则与依据, 将民主平等、公平正义的法治精神内化到办学治校的全过程。

三是充分运用法治的治理方式。依法治校突出治理体制改革和治理结构优化, 完善制度体系, 重规则、讲程序, 摒弃以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。“法治的重点在于平衡之治。”<sup>[2]</sup> 依法治校的重要内容之一是制约高校管理权力, 通过对权力的规范和权利的保障, 实现学校各利益主体权利义务的平衡, 促

收稿日期: 2018-12-26

作者简介: 陈利根, 男, 南京农业大学党委书记。

进多元主体共同参与学校治理,形成行政权力与学术权力制衡监督、“法治”与“共治”交互融合、充满办学活力与创新创造活力的大学治理新常态。

四是构建相互依存的治理机制。高校依法治校应当以高等教育法律法规为核心,弘扬社会主义核心价值观,建立并完善高校权力运行协调机制、决策合法性审查机制、内部治理监督机制、风险防范保障机制、激励与责任追究机制等,将法治理念转化为推动高校“双一流”建设的制度保障体系。

任何时代,大学的作用都不可替代。依法治教是全面依法治国的重要组成部分,高校依法治校是依法治教的重要内容和关键维度,是办好人民满意高等教育的应然之举。中国特色社会主义进入新时代,高等教育进入更加注重内涵建设和质量提升的新阶段,高校办学自主权进一步落实和扩大,与之相应的高校内部治理法治化、权力运行规范化必须与新时代新阶段同频共振、相辅相成。

## 二、新时代高校依法治校的机制创新

新时代需要新作为。创新优化高校依法治校的体制机制是全面提高学校治理水平的重要保障,需要切实加强高校法治工作机构和队伍建设,形成全面推进依法治校工作的强大合力。

高校党政主要负责人作为推进法治工作第一责任人,应当认真履行依法治校重要组织者、推动者和实践者的职责,亲自部署、协调、推进。建立或明确高校依法治校专责机构并保障其有效行使职权势在必行。近年来,南京农业大学建立形成了“一个机构”“两组顾问”“三位一体”的法务工作格局。

“一个机构”即专职独立的法治工作机构。从最初的1名专职法务岗位到设立法制科室,再到独立设置正处级的法治机构——法律事务办公室,机构的独立设置与人员的配齐配强,伴随着依法治校的不断推进而逐步得到强化,更折射出学校领导“关键少数”法治理念的不断提升。

“两组顾问”即校内法律顾问团和外聘常年法律顾问。学校在校内法学专家、具有律师执业资格的教师与管理人员中,聘请法律顾问团,充分发挥他们熟悉学校情况、关心学校发展的内在优势,以专题法律论证、咨询等形式,全方位参与学校法治工作。同时,外聘两家律师事务所担任常年法律顾问,主要负责对学校重大决策、重大事项提供法律意见和专家咨询。

“三位一体”即构建专职法务人员统一负责,校内、校外法律顾问协助配合的法务工作格局。现有专职法务工作人员,均具有法律职业资格,能够独立出庭应诉,主要承担合同与规章制度审查、重大事项法律论证、对外诉讼仲裁等职责。针对重大的法律问题或疑难复杂的法律事务,由专职法务人员牵头主办,邀请校内、校外法律顾问提供强大智力支持,从而保证法律服务精准专一、优质高效。

## 三、新时代高校依法治校的实践探索和路径展望

“法与时转则治,治与世宜则有功。”充分发挥教育法治引领性、基础性、规范性、保证性作用,高校必须先行一步,从培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人的高度,大力营造法治文化,培养一代法治新人,在构建法治国家、法治政府、法治社会中发挥基础性、先导性作用。

### 1. 优化机构,依法治理

“人类社会发展的事实证明,依法治理是最可靠、最稳定的治理。”<sup>[1]</sup>依法治校理念鼓励推进高校依据章程自主办学,把工作重点从章程的制定转向章程的实施,切实保障学校学术委员会、教职工代表大会依法履职、民主管理和依法监督。近年来,南京农业大学严格落实教育部颁布的《高等学校学术委员会规程》等文件、规章,完善以学术委员会为核心的学术管理体系与组织架构,校学术委员会主任由没有担任党政领导职务的教授担任,不担任任何党政领导职务的委员占比近70%。学校建立形成了以学术委员会为统领,学位评定委员会、学

术规范委员会等专门委员会分工负责、分类指导的学术治理结构。在学术事务中,充分发挥学术委员会的决策作用,明确校学术委员会是学校学术领域重大事项决策、审议、评定和咨询的最高机构。为充分尊重和保障学术权力,学校单独设立了学术委员会红头文件序列,与学校党委、行政文件并行,独立行使学术权力,营造学术氛围,确保教授治学。通过完善学术治理体系,有力推动一流学科的建设与发展。

### 2. 健全制度,依法管理

法治是规则之治。党的十九大明确提出以良法促进发展、保障善治。高校应当不断提高贯彻执行党委领导下的校长负责制的能力和水平,建立健全以章程为统领的校内规则制度体系,推进教授治学、民主管理,不断完善内部治理结构。应当高度重视党委常委会、校长办公会和学术委员会议事规则等基础性制度的有效实施。按照教育部等五部门联合印发的《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》的要求,全面清理校内规章制度,保证上下统一、左右协调、前后一致,确保教育法治的统一性。对保留文件应当全部进行合法性审查,推进建立规范统一、分类科学、层次清晰、运行高效的内部制度体系。

### 3. 防范风险,依法决策

依法治校的理念核心是运用法治思维和法治方式推进高校内部治理体系和治理能力现代化。法治思维是一种规则思维、合法思维、程序思维、诚信思维、责任思维、民主参与协商共治思维,蕴含着自由平等、公平正义的价值追求。<sup>[4]</sup>高校在做出重大决策前,要全面落实师生参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体研究程序,变“事后补救”为“事前防范”,从源头上防范法律风险,始终坚持实体正

义和程序公正,提高决策质量,提升决策科学化、民主化和法治化水平。引导有序参与,强化协商共治,充分发挥教代会、职代会、团学组织在高校民主决策机制中的功效。

### 4. 畅通渠道,维护权益

法治渠道是多元化纠纷解决机制的重要渠道之一。<sup>[5]</sup>高校要特别注重和发挥基层调解组织、教职工代表大会、学生团体和法治工作机构在处理纠纷中的作用,积极探索建立法治框架下多元矛盾纠纷解决机制。完善师生权利救济制度,充分发挥教职工申诉委员会和学生申诉委员会效能,综合运用信访、调解、申诉等多元化争议解决机制,试点师生处分或申诉听证制度,坚持正当程序原则,保证处理程序公开、公正、公平,充分保障师生员工合法权利。

### 参考文献:

- [1] 马广见. 全面依法治国视阈下的高校依法治理 [J]. 法学杂志, 2017, (9): 1—9.
- [2] 吴俊明. 论现代中国治理模式的选择——以法治与德治并举为分析视角 [J]. 法学杂志, 2017, (5): 28—38.
- [3] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面依法治国论述摘编 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2015. 63.
- [4] 孙霄兵. 新常态下依法治教的思考 [J]. 国家教育行政学院学报, 2015, (7): 19—26.
- [5] 马怀德. 教育法治四十年: 成就、问题与展望 [J]. 国家教育行政学院学报, 2018, (10): 10—15.

(责任编辑 刘红)

(下转第 41 页)

制进行规范。关于评，目前面临的主要问题是第三方市场不成熟的问题，建议从国家层面制定第三方参与教育评价的资质标准，理清审批职责，推动第三方教育机构的成长。

改革在历史上一般称为“变法”，是对法律法规、体制机制的“破”与“立”。我们期待国

家学校治理改革法律体系的健全完善，以此为引领，破解教育治理难题，保障改革实效，以教育治理的现代化保障和推动教育现代化全面的实现。

(责任编辑 刘 红)

## Promoting the Modernization of Regional Educational Governance with the Rule of Law

*Liu Pengzhao*

**Abstract:** Promoting the modernization of the educational governance system and governance capacity is an important task that should be undertaken by the education system. In the context of the reform of the national governance system and governance capacity promoting, the education administrative department should take the rule of law as the guide, and build a new school system with the core of building a new relationship between government, schools and society, so as to promote and realize the modernization of the education governance system and governance capacity.

**Key words:** Rule of law; Modern school system; Modernization of education governance

(上接第 18 页)

## The Theoretical Thoughts and Practice on University Governance by Law in the New Era

*Chen Ligen*

**Abstract:** As a scientific whole, the new concept, thought and strategy of General Secretary Xi Jinping on the comprehensive implementation of the rule of law is the fundamental principle to construct a country, government, and society governed by law. It is thus essential to promote university governance by law towards the modernization of university administration system and capability. Universities ought to implement the spirit of the National Conference on the Rule of Law in Education based on an accurate understanding of the scientific connotation and significance of university governance by law. In order to improve the level of university governance by law constantly, universities should innovate the operation mechanism of the rule of law, optimize the governance structure, improve the management system, prevent the risk of decision-making, and open the channels for legal rights protection.

**Key words:** University governance by law; Scientific connotation; Mechanism innovation; Approach