



高校依法治校的内涵及其实施路径

——基于治理理论的视角

高山

(浙江理工大学党委办公室、校长办公室, 杭州 310018)

摘要: 依法治校是全面依法治国方略和国家治理能力现代化在高等教育领域的具体要求,其落脚点是健全和完善现代大学制度。在治理理论视角下,高校依法治校“法”的内涵和外延进一步深化,“治”的主体、路径和基本原则进一步明晰;高校要从治理结构、治理工具、治理能力三个层面构建依法治校实施路径。在治理结构方面,要处理好政治权力与行政权力、行政权力与学术权力、教师权力与学生权力、学校权力与学院权力的关系;在治理工具方面,要健全以学校章程为核心的法治体系,科学设置依法治校机构,健全民主管理和监督机制、追责问责机制;在治理能力方面,要加强法治理论教育和实践教育,培育校园法治文化。

关键词: 依法治校;内涵;治理理论;实施路径

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1673-3851(2020)04-0215-06

The connotation and implementation path of university governance by law: Based on the perspective of governance theory

GAO Shan

(President Office Party Committee Office, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018)

Abstract: University governance by law is the specific requirement for the strategy of governing the country by law and the modernization of national governance capability in the field of higher education, and its foothold is to improve and complete the modern university system. From the perspective of governance theory, the connotation and extension of "law" in administering universities by law are further enriched and deepened, and the subject, path and basic principles of "governance" are further clarified. The "law" of administering universities includes not only laws, regulations, internal systems, but also the laws governing the development of higher education and the rules of academic production. "Governance" should be the unity of management and service. Colleges and universities must construct the implementation path of administering universities by law from three aspects: governance structure, governance tools, and governance capabilities. Firstly, it is necessary to balance the power relationship between politics and administrations, administrations and academics, teachers and students, schools and colleges. Secondly, it is ought to improve the rule of law system with the school charter as the core, scientifically set up school management institutions according to law, and improve democratic management and supervision mechanisms and accountability mechanisms. At last, strengthening theoretical, practical education as well as cultivating a culture in the rule of law on campus are in need.

Key words: university governance by law; connotation; governance theory; implementation path

收稿日期: 2019-06-01 网络出版日期: 2020-03-26

基金项目: 浙江省教育厅一般科研项目(Y201534601)

作者简介: 高山(1982—),男,山东滕州人,讲师,硕士,主要从事教育管理方面的研究。

坚持全面依法治国是“四个全面”战略布局的重要组成部分,是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出:“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,把我国制度优势更好转化为国家治理效能。”^[1] 依法治校既是全面依法治国方略和国家治理能力现代化要求在高等教育领域的具体体现,也是高校推进“双一流”建设、提升高等教育竞争力的内在需求。依法治校“既是政府治理学校的基本方式,也是学校内部办学的基本遵循”^[2]。从政府举办和管理高等教育的维度看,依法治校是指政府对高等学校的治理范式,政府宏观管理、市场适度调节、社会广泛参与、学校依法自主办学;从高等学校内部治理的维度看,依法治校是指高校内部的治理范式,党委领导、校长负责、教授治学、民主管理。

目前关于高校依法治校的研究比较丰富。关保英^[3]从政府与高校的关系层面分析了依法治校的价值、内容与实现路径,他认为依法治校的内涵包括学校具有法律地位、法治思维、法律人格和法律行为,其实现路径包括依法定位、治理、评估和助益学校。周佑勇等^[4]提出,全面推进依法治校,必须树立“管理即执法、公共服务、程序正义、师生为本”的理念,要以大学章程为核心,进一步建立健全现代大学制度,建立一套多元化的纠纷化解机制。张开发等^[5]应用治理理论分析了高校治理结构变革问题,建议高校应提升多元主体参与决策的水平,塑造学术民主管理的制度环境,深化内部管理体制变革,构建一种参与治理。但是,当前的研究还存在对治理理论的关注不够、对高校依法治校具体实践研究不足、对学校管理者之外的其他治理主体重视不够等问题,与当前推进国家治理体系和治理能力现代化的要求、高等教育改革发展的形势相比,还需要进一步系统化、体系化。本文基于治理理论的分析框架研究公办高校内部的依法治理问题,从治理结构、治理工具和治理能力三个层面来设计治理主体行使权力的保障机制,有助于进一步丰富高校依法治校的理论,完善高校内部治理体系,提高依法治校工作水平。

一、治理理论与高校依法治校

(一)治理理论概述

治理(governance)一词源于拉丁语,原意为控制、引导和操纵。治理理论的创始人之一詹姆斯·罗西瑙^[6]在《没有政府的治理》一书中将其定义为“一系列活动领域里的管理机制……与统治不同,治理是一种由共同目标支持的活动”。盛冰^[7]提出,“治理实际上是国家的权力向社会的回归,治理的过程也就是还政于民的过程。”可见,治理就是组织内部各利益相关者(治理主体),主要通过谈判、协商的方式,确定合作伙伴关系,确立共同的组织目标,进而共同实施对公共事务的管理;是治理主体之间相互影响、相互协调、相互信任并相互监督的过程,是持续地谈判、协商,而不是统治或控制;其实质在于“权力制约”和“权利保障”。

龙献忠^[8]认为,“治理作为一个复合性概念,包含着治理结构、治理工具和治理能力三个层次”。治理结构,即各治理主体之间的权责分配及相互关系,是各治理主体共同认可和遵守的“游戏规则”,它是治理的制度基础和客观前提。治理工具,即治理主体选择的治理方式和手段,它是将治理理念转化为办学治校实践的关键。治理能力,即各治理主体采取正确行动的能力素质,包括遵守规则的意愿、了解规则的程度、运用规则的能力等,这是依法治校的主观前提。本文在此基础上,从治理结构、治理工具和治理能力三个层面来设计高校依法治校的实施路径。

(二)高校依法治校

高校依法治校是“依法治国在教育领域的具体体现,全面推进依法治校和治理体系现代化,就是要发挥法治在高校管理中的重要作用,从而让高校的一切管理活动都在法治化轨道上运行”^[9]。当前,随着教育法制建设的逐步完善,高校内部的依法治校水平有了整体提升,但还存在不均衡、不充分的问题。华起^[10]认为,传统的高校内部治理体系呈现出明显的“碎片化”特征,面对日益复杂的治理事务和新时代教育发展的新要求表现出明显的失灵窘境,表现为:治理理念的时代背离,治理主体、结构与功能的时代裂变,治理手段目标支撑能力严重不足。李靖等^[11]认为,当前高校在推动依法治校中遇到诸多困境,如依法治校理念不强、缺乏相应法制监督与约束机制、救济渠道与救济制度不完善等。

随着经济社会快速发展以及网络信息技术的应

用,治理理论的内涵愈加丰富、适用范围更加宽广,治理能力、治理体系在大学治理过程中越来越受到关注。高等教育是重要的社会公共事业,高等学校是重要的公共组织,也是由多元利益相关者共同参与治理的“命运共同体”。应用治理理论办学治校,推动高校治理体系创新,就是要推动高校管理体制的改革,推进高校内部治理体系和治理能力现代化;要激发校内各治理主体的主人翁意识,提升他们参与学校事务的积极性、主动性,凝聚起全体师生的办学力量;要培养学生具有良好的法治意识和参与公共事务的能力,养成良好的思想道德和职业伦理,进一步提升人才培养质量;还要培育良好的校园法治文化。

二、治理理论视角下依法治校的新内涵

一般意义上,从高校内部来看,依法治校就是高校在党的领导下,依照宪法、法律法规及其精神,通过各种途径和手段管理学校事务的意识、状态和过程。但是,应用治理理论的分析框架研究高校依法治校,进一步丰富了依法治校的内涵。

(一)深化了“法”的内涵和外延

在高校外部,依法治校的“法”包括宪法、各类法律法规特别是高等教育法律法规。在高校内部,依法治校的“法”是指宪法、高等教育法律法规及其精神在学校内部的体现,包括大学章程、校内规章制度体系等。根据治理理论,依法治校的“法”是多元利益相关者意志、利益的最大公约数,是所有治理主体共同遵守的“游戏规则”,所以“法”的产生必须坚持所有治理主体共同参与、提供意见、贡献智慧,这样的“法”才能得到所有治理主体的尊崇和敬畏,才是真正的“良法”、“善法”。此外,与其他社会组织不同的是,高等学校是学术生产共同体、立德树人的主阵地,高校的办学实践还应自觉遵循高等教育的发展规律和学术生产法则,并将这个规律和法则融入到依法治校“法”中,这样的“法”才符合高校的实际,才能推动高校的学术发展和繁荣。

(二)明晰了“治”的主体和路径

依据治理理论,依法治校的“治”应该是“治理”,而不是“统治”或“管理”。因此,“治”的关键是“谁来治、怎么治”。“谁来治”即谁是治理主体,高校内部各类人员,包括党政领导、专任教师、行政管理人员、工勤人员、学生等是高校内部的“利益相关者”,是推动学校事业发展的重要力量,都有分享学校发展成果的权利,是地位平等的治理主体。“怎么治”即如

何开展治理,高校依法治校主要体现在对学校公权力的制约和平衡,对师生合法权益的尊重和保障;所以说,依法治校是治理和服务的统一,各治理主体通过沟通协调、协商合作的方式共同治理学校事务,制定科学完备的政策制度,设立相关的组织机构、工作机制,明确各治理主体的权责配置,规范相关组织机构的运行机制,有效减少制度成本和摩擦成本,从而最大化地实现和维护共同的利益。

(三)明确了“治”的基本原则

根据治理理论的基本理念,高校依法治校应坚持如下基本原则:一是民主管理原则。广大师生员工是平等的治理主体,而不仅仅是统治的客体、管理的对象,依法治校需要所有治理主体的共同参与,要充分发挥各治理主体的主动性、积极性和创造性,依靠广大师生办学治校,这是依法治校的核心所在。二是权力多元原则。治理主体的多元化决定了治理权力的分散性,校内的政治权力、行政权力和学术权力、民主管理权力等分别掌握在不同的治理主体手中,并通过各种治理工具、在治理过程的不同环节发挥作用。三是重心下移原则。师生是办学的主体力量,学院是办学的活力源泉,要变“校办院”为“院办校”,将办学重心下移到学院,充分激发基层院系和师生的办学治校活力。四是师生为本原则,师生是教育发展的主体,保障师生员工的合法权益是依法治校的要义所在,要设计好师生权益保障机制,拓宽师生权益救济渠道。

三、高校依法治校的实施路径

作为各治理主体的“命运共同体”、利益相关者组织,高校依法治校的关键是遵守相关法律法规和校内规章、遵循学术生产规律,通过科学的制度设计和组织机制,在各治理主体之间合理分配权力和资源,保证组织价值目标的实现。

(一)深化治理结构改革

构建科学合理的高校内部治理结构,是现代大学制度的核心内容。高校内部治理结构改革是体制机制性改革,涉及到各治理主体的利益重组与再分配;从高校办学治校的实际来看,要“处理好学校政治权力、行政权力、学术权力与民主权力的关系,处理好决策权、执行权与监督权的关系,处理好提议权、审议权与定义权的关系”^[12],具体而言,就是要处理好以下四对关系:

1.处理好政治权力与行政权力的关系

党委领导下的校长负责制是我国普通高校的领

导体制,是处理好政治权力与行政权力关系的关键。党委领导是指党委是学校的领导核心、政治核心,坚持学校党委对学校工作的全面领导,履行管党治党、办学治校的主体责任;校长负责是指校长是学校的法定代表人,要在学校党委领导下,依法独立地行使高等教育职权职责,全面负责学校的教学科研和行政管理事务。要坚持民主集中制原则,处理好党委领导与校长负责、集体领导与分工负责、党委书记与校长的关系,健全党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制;进一步改革完善党委与行政的议事决策制度,根据权责分工,制定和修订党委常委会(党委会)、校长办公会的议事规则,明确规定各自的职能定位、决策范围、表决方式。^[13]

2. 处理好行政权力与学术权力的关系

学术性是高校最基本的组织属性和价值取向,教授是学术生产的主力军,保障学术自由和学术民主是现代大学制度建设的重要内容。高校要充分重视学术权力在日常管理和科学决策中的重要作用,积极构建以保障学术发展为核心的权力系统,协调平衡好行政权力与学术权力的关系。要通过大学章程、学术委员会章程等,科学厘清行政权力与学术权力的范围和边界,保障教授参与治理学术事务的权力;要建立以学术委员会为核心的校院两级学术组织架构和管理体系,发挥学术委员会在学科建设、专业建设、学风建设和学术评价等方面的作用;还要设立学位委员会、职称评审委员会等学术组织,鼓励和引导教授群体参与学校治理,提升学术权力的话语权和影响力。

3. 处理好教师权力与学生权力的关系

在高校内部,学生虽然是最直接的利益相关者,是数量最多的治理主体,但是由于信息不对称、组织较为分散等原因,学生群体处于相对弱势地位,缺少有效的制度化、组织化工具参与学校治理。依法治校要求尊重和保障各治理主体的权力,一方面要依法规范教师权力的运行边界和程序;另一方面要保障学生参与学校治理的主体地位,健全学生参与学校治理的制度设计和工具设计,完善学生参与大学治理的体制机制,包括学生权力运行机制、学生权力与其他权力的互动机制、学生权利救济机制等,激发学生的参与意识、提升治理能力。

4. 处理好学校权力与学院权力的关系

从一定意义上而言,学校权力与学院权力的关系是行政权力与学术权力关系的另一种表现形式。高校推行的校院两级管理体制,其目标就是建

立起自主定向、自我发展、自我约束的两级办学体制和运行机制;“应当加强综合改革,明确校院系的职责权力范围,构建校院系共同治理体制,充分调动院系办学的积极性。”^[14]学校要逐步实现从“校办院”向“院办校”的转变,变“直接管理”为“目标管理”,根据责权利相统一的原则,下放给学院配置资源的权力,落实学院的办学自主权;学院要理顺权责关系,完善内部治理结构,提升办学水平,接受学校的监督和评议。

(二) 完善治理工具设计

治理工具是指各治理主体为实现治理目标而选择的治理方式和手段,高校内部的治理工具主要是各类规章制度和各级组织机构。规章制度是各治理主体之间权责分配的规则,为各治理主体的权力确定合理边界和运行规则;组织机构是制定、解释、执行和监督规章制度的主体,为各治理主体的权责实现提供组织保障。

1. 健全以学校章程为核心的“法治”体系

“良法”是“善治”的前提,推进依法治校,首先要建立以大学章程为核心的,科学完备、规范统一、权责明确、运行高效的“法治”体系。在大学章程、规章制度制定时,要争取相关治理主体的积极参与,提升规章制度的合理性和协调性,使其能够体现大多数治理主体的意志、融入他们的工作和生活中,“让制度充满正面双向的激励力量……既高瞻远瞩又符合实际,充满亲和力、吸引力和凝聚力。”^[15]“章程的生命力在于实施,章程的尊严也在于实施”^[16],在实施阶段,要加强对大学章程的宣传、学习和落实,努力维护章程的权威;要通过实施章程,不断健全完善规章制度体系,努力营造校园法治文化,不断提升管理和服务水平;要注重加强对大学章程执行情况的检查和监督,并依据教育法律法规和大学章程,及时开展校内规章制度的废改立工作。

2. 科学设置高校依法治校机构

高校依法治校要充分体现法治精神,用法治的方式办学治校。要成立多元法治建设机构,组织落实、监督和改进依法治校工作。成立学校依法治校工作领导小组,统筹部署全校法治工作规划、普法教育规划,以及法治制度体系和工作机构建设;成立编制管理机构,根据分权原则,科学制定学校党政管理机构、学术管理机构等组织机构的“三定”方案,明确并公开各组织机构的权力清单、服务清单、负面清单和 workflows;设立学校法律事务工作机构,建设专业化的法律工作队伍,组织落实大学章程和校内规章

制度,开展校内规章制度的合法性、合规性审查和集中清理工作,确保各项规章制度的权威、严肃、统一;聘用法律顾问,有效防控法律风险,切实维护学校合法权益。

3. 健全建立学校民主管理和监督机制

在治理实践中,要充分听取师生的意见建议,依法保障师生的知情权、参与权、表达权和监督权。一要加强对学校公权力的制约和平衡,依法明确、合理分配学校内部事务的决策权,规范权力运行的边界、规则、程序等;营造公开透明的领导与决策机制,并通过旁听、列席会议等形式,加强对决策过程的监督;发挥各治理主体、群团组织、党代会、教代会的民主管理和民主监督作用;要健全校务公开、党务公开和信息公开机制,公开权力清单、负面清单,以及办事指南和办事程序等。二要加强师生合法权益的尊重和保障,加强教代会建设,保障教职工的继续教育、岗位聘用、职称评聘等方面的合法权利;充分发挥学代会作用,完善各类学生管理制度,充分尊重和保护学生的尊严与权利;健全信访渠道、校内申诉以及校内纠纷化解机制,完善师生权利救济机制。

4. 建立追责问责机制

追责问责机制本质上就是“谁来问责、向谁负责”的问题。根据委托代理理论,高校的政治权力和行政权力来自于全体师生、上级党政机关的授权与分权,因此其治理行为就要对全体师生和上级党政机关负责。法治理念必须与问责理念结合起来才能实现依法治校的预期目标^[17]。要建立听证制度,在决策出台前就广泛征求各治理主体的意见建议;建立督促检查制度,自上而下督查各单位落实学校决策部署的情况,及时整改发现的问题;建立满意度评价机制,广泛搜集基层单位对学校管理、决策的意见建议,师生群众对学校工作的满意度和获得感,师生的评价应作为对相关单位年度考核的重要指标;建立追责问责机制,坚持权责对应、公开透明的原则,对违反“游戏规则”的决策事项,对损害学校利益、侵害师生利益的管理行为,对庸懒散的工作作风,追究相关单位或个人的责任,给予相应的处理和惩罚。

(三) 推进治理能力提升

高校依法治校是一个实践性命题,其目标需要各治理主体在办学治校的实践中来实现。实践中的法治,除了形式上的内容,还包括各治理主体对法律制度的信仰、实际应用法律制度的治理能力;归根结底,依法治校的效果如何,是由各治理主体的法治思维、参与意愿和治理能力等所决定。

一是加强法治理论的教育。法治思维是依法治校的思想基础,“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”^[18]。要建立常态化、专业化的普法宣传教育机制,提升各治理主体的法治观念和法律素养。加强对国家法律、法规的普法教育,提升各治理主体的“尚法”意识、公民意识;加强对校内规章制度的宣传教育,提升各治理主体的规则意识、程序意识;加强思想政治教育和思想道德教育,提升各治理主体的思想境界和道德水准。从而使各治理主体养成尊崇法律、信仰法治的习惯,养成法治的生活方式。

二是加强法治实践的教育。高校依法治校的具体实践,是提升各治理主体治理能力的重要途径。要丰富校内依法治校实践,强化管理育人、服务育人、文化育人,将依法治校融入各治理主体的工作、学习、生活中。高校领导干部运用法治思维和法治方式的能力是高校依法治理的核心能力^[19],领导干部要以身作则,带头依法履职办事,用法治思维推动学校综合改革,自觉将自己置于规章制度的监督之下,做到凭制度决策、用制度管权、按制度办事、依制度用人,不能将个人凌驾于规章制度之上^[20]。行政管理人员是教育、管理工作的主体,要了解法律、尊重制度,熟练运用法律法规和学校制度为广大师生服务,自觉将法治、公平、正义等理念贯彻到学校日常工作中。广大师生也要合理运用学校的治理平台和维权渠道,自觉参与规章制度的制定和实施过程,积极表达观点、维护自身权益,养成法治的生活方式。

三是培育校园法治文化。依法治校不仅仅是一种制度模式、行为规范,更是一种办学理念、文化意识。高校要把依法治校作为重要办学理念之一,将法治文化、制度文化建设纳入教育教学体系和校园文化建设纲要,培育良好的法治教育环境和制度环境,营造尊法知法、守法用法的校园文化氛围。法治文化是高校文化软实力的一部分,要充分发挥法治文化的育人功能,当法治成为各治理主体的思维方式、生活习惯,形成一种文化,才能实现真正的“善治”。

四、结 语

本文基于治理理论的分析框架,从治理结构、治理工具和治理能力三个方面研究依法治校问题。在高校办学治校实践中,党政领导、专任教师、行政管

理人员、学生等是平等的治理主体,要充分保障他们平等参与学校治理的权力;要进一步深化两级管理体制,推进行政管理部门改革,发布“责任清单”,形成两级管理、分工明晰、权力制约、互相监督的治理结构;科学设计治理工具,建议成立学校依法治校机构(大学章程实施机构),统筹全校规章制度的规划、法治教育的实施、民主管理和监督机制的运行等工作,确保大学章程真正落地;有效提升各治理主体的法治思维、参与意愿和治理能力,加强理论和实践两方面的教育,培育校园法治文化。总之,就是要基于治理理论探索完善具有中国特色、学校特点的内部治理模式,不断提高学校治理体系和治理能力现代化水平,推动学校内涵发展、质量提升,使各项事业不断进步。

参考文献:

- [1] 新华社.中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL].(2019-11-05)[2019-12-25].http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm.
- [2] 景李虎.新时代全面推进依法治校的思考与实践[J].国家教育行政学院学报,2019(1):30-34.
- [3] 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(2):38-46.
- [4] 周佑勇,曹萍,孙海.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.
- [5] 张开发,王永芳.高校内部组织结构的变革:基于治理理论视角[J].苏州科技大学学报:社会科学版,2017(4):102-106.
- [6] 詹姆斯·罗西瑙.没有政府的治理:世界政治中的秩序与变革[M].张胜军,刘小林,译.南昌:江西人民出版社,2001.
- [7] 盛冰.高等教育的治理:重构政府、高校、社会之间的关系[J].高等教育研究,2003,24(2):47-51.
- [8] 龙献忠.从统治到治理:治理理论视野中的政府与大学关系研究[D].武汉:华中科技大学,2005:43.
- [9] 郭松芑,张建军.试论高校依法治校和治理体系现代化[J].大学教育,2019(6):179-181.
- [10] 华起.新时代高校内部治理体系现代化重构:基于“整体性治理”理论的视角[J].高教学刊,2018(18):10-13.
- [11] 李靖,陈兵.高校依法治校的困境与路径选择[J].黑龙江教育(高教研究与评估),2018(2):22-24.
- [12] 郜正荣.开展“依法治校”工作的五个着力点[J].中国高等教育,2015(6):11-13.
- [13] 江茂森,张国镛.新时代坚持和完善高校领导体制和运行机制探析:基于党委领导下的校长负责制视角[J].思想理论教育,2019(10):76-80.
- [14] 别敦荣.我国高等教育发展面临的形势和体制改革的主要任务[J].济南大学学报(社会科学版),2017(5):135-141.
- [15] 张杰.推进以人为本的制度激励 构建现代大学治理体系[J].中国高等教育,2014(22):4-7.
- [16] 孙霄兵.推进大学章程实施 提高高校治理水平[J].中国高等教育,2016(19):5-7.
- [17] 时名早.社会问责机制下高校的依法治校体系构建研究[J].教育观察,2019(7):54-57.
- [18] 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.
- [19] 马广见.全面依法治国视域下的高校依法治理[J].法学杂志,2017(9):1-9.
- [20] 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(12):56-58.

(责任编辑:陈丽琼)