

# 对我国依法治校建设之思考

●周虹

**摘要** 依法治校是依法治教的重要组成部分，是我国当前教育改革深化的必然要求，也是完成新时期教育工作历史使命的重要保障。在全面推进依法治国建设的今天，依法治校的地位日益重要，对其研究亦成为高校理论与实践界的一个重要命题。本文从依法治校之发展历程、实践难点、完善建议三方面进行探讨，以期对我国依法治校建设有所助益。

**关键词** 依法治校；行政化；法治

**作者** 周虹，莆田学院马克思主义学院讲师（福建莆田 351100）

党的十九大报告强调，要全面推进依法治国，尤其要重视深化依法治国的实践，并于2018年3月组建了中国共产党中央全面依法治国委员会，统筹协调全面依法治国工作。要真正实现法治，既是法治之主体亦是法治之对象的民众的重要性不言而喻。民众需要法治教育，而作为教育领域之重要部分的高校，便成为法治建设的一个重点。随着社会发展带来的对国民法律素质的更高要求，依法治校的重要性亦日益提升。

## 一、我国依法治校发展之历程

依法治校的含义从字面上理解，即依照法律来对学校进行治理，是依法治教的重要组成部分。党的十六大就提出实行依法治教的理念，强调将教育管理和办学活动纳入法治的轨道。教育部一系列与教育相关的法律法规也早已为依法治校提供了有力的法律支持，如1993年颁布的《教师法》、1995年颁布的《教育法》、1998年颁布的《高等教育法》等，1999年12月教育部印发的《关于加强教育法制建设的意见》更是在国家层面推进高校依法治理的重要举措。十六大之后，教育部于2003年7月

17日发布了《关于加强依法治校工作的若干意见》，强调依法治校的重要性和必要性，明确了具体的工作目标，并从行政职能、制度建设、民主监督、法制教育、教师管理、学校保护等多个方面提出相应的指导意见。这一意见的出台反映了我国教育改革逐步深化的客观要求，也推动了各高校依法治校工作的实施开展。

2010年7月，在总结教育改革和发展经验的基础上，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《纲要》）在第二十章将“大力推进依法治校”单列为一点进行强调，并提出学校要加强章程和制度建设，因而带来了学界对大学章程制度的研究热潮。为了进一步推进《纲要》的实施，教育部还于2012年11月印发了《全面推进依法治校实施纲要》，对全面推进依法治校的重要性与紧迫性、指导思想和总体要求、具体实施措施与协助等方面都做出了详细说明，并强调要注重培养师生的法治意识，创设学校的法治文化氛围。为有效推进依法治校相应工作的开展，其后相继出台了一系列的规章制度，如《高等学校章程

制定暂行办法》《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》《学校教职工代表大会规定》《高等学校学术委员会规程》《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》等。

2016年1月,为贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,进一步落实《纲要》提出的工作任务,落实《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》要求,全面推进依法治教,教育部印发了《依法治教实施纲要(2016—2020年)》,不仅对依法治教的总体要求进行了系统阐述,而且在第五点“深入推进各级各类学校依法治校”中对学校章程建设、现代学校制度、师生权益保护、示范校创建活动四个方面进行了重点论述,为新时代依法治校建设提供了有力的理论指导和可行的措施引导。与之配套,国务院下发了《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》《高等学校预防与处理学术不端行为办法》《普通高等学校学生管理规定》等具体意见和规定,为高校依法治校工作的深入开展提供了制度支持。

## 二、我国依法治校实践之难点

一是内部治理体系。我国高校管理机制的特殊性,使其侧重于行政化管理。在公立高校,这一特征尤为明显,高校的投资渠道与财政以政府出资为主,这种在经济上的依赖性自然决定了行政上的服从性,削弱了高校本身的自治性。长期处于这种被动的管理状态下,高校的自我管理、自我发展、自我约束和自我监督能力严重不足。当政府本身不履行应尽的职责时,高校既没有督促政府的有效手段,亦没有自我解决的有效措施。上令下行的行政管理方式,事事请示、层层审批,带来了形式主义与官僚主义,导致行政权力泛化、学术权力弱化的现状。此外,过于集中的权力成了高等教育系统运转过程中的最大危险。一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。<sup>[1]</sup>官本位思想导致的错误自我定位与手中掌握的行政权力相结合,就成了腐败滋生的“乐土”。

二是教育相关立法。尽管我国已经颁布了一系列的教育相关法律法规,如《教师法》《教育法》

《高等教育法》等,但以法律形式存在的高等教育法尚未形成健全的法律体系,在一些领域还存在空白。现有的部分管理条例也缺乏权威性和可操作性,不足以应对高校在依法治理实践中面临的诸多情况与问题。此外,各地的依法治校实践具有地方性特点,需要根据现实情况因地制宜地展开,而地方虽有教育立法权,却往往因畏于承担相应的立法及后续责任,或担心产生与中央立法及政策的冲突而怠于行使,导致地方教育立法的滞后。

三是学校自身规章。大学规章建设是实现依法治校的一个重点,但是在实践中呈现出两种极端化的发展趋势。其一,由于部分区域欠缺自主权,故而将其束之高阁,流于形式,一味以行政命令进行相关管理,以人治替代法治。其二,在自身有权管理的领域奉行实用主义,只着眼解决当前问题,欠缺系统的规划,有时甚至规避法律或与法律冲突。很多学校的规章建设重实体轻程序,立改修废均无规范化的程序,使其容易偏离科学性和民主性的准则。此外,实施规章的监督制度也有所缺失,易导致执行不到位或权利滥用的恶果。

四是依法治校意识。大部分学校的法治文化氛围不强,整体未形成依法治校的意识。一方面,校领导对依法治校重视不足,注重人治的思想仍然占主导地位,高校行政管理人员依法办事的意识有待加强。另一方面,广大师生尚未形成系统的法治意识,尽管对日常的法律知识了解不少,但是困于书面意义上的知识,并未将其转化为现实中可用的法律手段,即未形成法治之信仰。法律必须被信仰,否则将形同虚设。<sup>[2]</sup>法治信仰的缺失导致学生在大多数时候处于被动守法状态,或无法律意识,根本不知道自己的权利被侵犯,或无法律行动,即使知道权利受侵犯后仍听之任之,而不会主动行使自己的合法权利。

## 三、对我国依法治校完善措施的思考

### (一) 以意识培养为基础

高校必须加强对全体人员,包括各级领导、行政人员及广大师生的法治意识培养,使其充分意识到依法治校的重要性与必要性。一要通过建立常态

化、专业化的普法教育制度，定期对师生进行普法教育；通过逐步深入的教育方式，引导其正确理解法治精神之内涵，尤其要注重结合我国当前立法的最新成果与现实生活中的法律实践案例，培养其真正用法律思考与解决问题的能力，形成法治信仰，主动用法。二要在校园塑造浓郁的法治文化氛围，用法治文化软实力铺就法治建设硬基石。<sup>[3]</sup>此外，可从办学治校等日常管理过程中的各个环节入手，以严格守法、公正执法的行为与态度，将依法治校由一种制度模式、行为规范变为一种管理理念与文化意识，让它在学校的各个方面渗透和扎根，让师生真正认同依法管理理念，培育塑造出可传承发展的法治文化和传统，让法治真正融入校园生活。

### （二）以高校自治为导向

要真正实现依法治校必须充分发挥高校作为法治主体的主动性，要理顺政府与高校之间的关系，分清二者之间的责、权、利，真正实行政府与学校的分离，让学校掌握事务的自主权。政府应由高校管理者的角色转化为指导者、监督者和服务者，行政职能部门的首要目标应当是给教师的教学提供服务及支持，并创造条件与机会，帮助学术更深一步的发展。高校要树立为学生服务的观念，将学生的合理需求作为行为指向，促进高校各项资源的合理分配与各个机构的高效运转，推动学校的依法治理。只有给大学以自治的权力和空间，让师生能自由参与教学、科研和行政管理，才能有效实现高校人才培养、科学研究和社会服务的基本职能。

高校的自治并不意味着无限制的自由。一方面，高校要完善民主决策机制，根据具体的人员素质、高校发展规模、管理复杂程度明晰各部分成员的职权范围，实现自我约束；要充分尊重以教师为主体的学术权利及以学生为主体的学生自治权利，重视师生对管理事务的广泛参与权。只有内部行政权利与教师学术权利、学生自治权利协调发展，才能真正实现依法治校的美好愿景。<sup>[4]</sup>另一方面，要健全权力监督体系，充分运用审计监督、群众监督和社会监督，形成强大的立体化监督制约体系，避

免自治权力的滥用。

### （三）以法制建设为保障

首先，要加强教育领域的相关立法，在理清现行的教育法规和部门规章的基础上，出台新的教育法律，填补社会发展所导致的法律空白领域，并出台配套的行政法规及部门行政规章，制定具体的相关实施细则或司法解释，提高法律的可操作性；要督促地方充分行使立法权，根据各地高校的特点，在有针对性制定地方法律、规章的同时注重保持与中央整体规定的一致性，构建系统化的教育法律法规，为依法治校提供有力的法律条文支持。

其次，要加强高校自身的规章建设，适当强化大学规章的法律效力，使其能作为教育部及各地教育主管部门进行管理与评价的规范依据。大学章程地位的提升，自然会使各高校加强对自身规章建设的重视。对规章的制定应规定科学规范的程序，执行严格的立、修、废、改制度，还要充分借鉴立法技术，避免形式和结构方面的硬伤；要以相关的法律规定为基础，进行系统化、长远化的规划，并做好相应的归档管理工作。

最后，要真正实现全面的依法治校，还要将理论与现实应用更加紧密结合，结合实践中反馈的具体情况和问题不断改进，提出更具可操作性的意见和建议。

---

#### 参考文献：

- [1][美]哈罗德·J. 伯尔曼. 法律与宗教[M]. 梁治平,译. 北京:中国政法大学出版社,2003:3.
- [2][法]孟德斯鸠. 论法的精神(上)[M]. 张雁深,译. 北京:商务印书馆,1961:154.
- [3]刘树船. 依法治校的理想图景与现实进路——评《高校法治的运行机制与优化路径研究》[J]. 社会科学论坛,2018(03):252.
- [4]胡旭阳,黄云平. 依法治校的图景与进路[N]. 光明日报,2017-02-14(13).