

# 以制定大学章程为契机 全面推进依法治校

田承春<sup>a</sup>, 谢云志<sup>b</sup>

(四川师范大学 a.法学院, b.政治教育学院, 成都 610066)

**摘要:**大学自治、学术自由和权益保障是现代大学的三大基本特征。大学章程是大学的“宪法”,是现代大学制度的基石,是依法治校的制度保障。依法治校要求政府及其工作人员树立权力边界意识和执法程序意识,保障大学自治;要求学校实现学术权力与行政权力的相对分离,保障教师和研究生的研究自由、学习自由和学术自由;切实通过教职工代表大会、学生会等组织,保障师生的知情权、参与权、表达权和监督权;健全校内权利救济和纠纷解决机制,运用法治思维和法律手段解决学校与教师、学校与学生的矛盾及纠纷。

**关键词:**大学自治;学术自由;权益保障;大学章程;依法治校

**中图分类号:**DF36 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2015)01-0043-05

我国 1999 年宪法修正案明确规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”作为依法治国重要组成部分的依法治校,便在全国稳步推行。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出:“依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,事关我们党执政兴国,事关人民幸福安康,事关党和国家长治久安。”作为民主法治思想首倡地和试验田的大学,如何以制定章程为契机,全面推进依法治校,是本文所要探讨的问题。

## 一 依法治校是建立现代大学制度的内在要求

### (一) 依法治校是依法治国的必然要求

法治是人类文明的重要成果和现代文明的突出标志,是现代社会稳定与发展的重要基石。人类社会几千年发展的历史规律昭示:法令行,则国治国兴;法令弛,则国乱国衰。“纵然法治不是万能的,它还需要与

德治相结合,与其他一切有效的治理手段相配合,但法治是最基本的、最牢靠的。纵然法律手段不是唯一的,经济手段、行政手段等其他手段也各有各的作用,但任何其他手段都离不开法律的规范、引导和保障。同时,法治和法律手段不具排他性,而具兼容性,它不排斥其他一切有效的治理方式和手段,而能把其他治理方式和手段尽可能地纳入法治的轨道,使其发挥更大的作用”<sup>[1]</sup>。2012 年教育部发布的《全面推进依法治校实施纲要》指出:推进依法治校,是学校适应加快建设社会主义法治国家要求,发挥法治在学校管理中的重要作用,提高学校治理规范化、法治化、科学化水平的客观需要;是深化教育体制改革,推进政校分开、管办评分离,构建政府、学校、社会新型关系,建设现代学校制度的内在要求;是适应教育发展新形势,提高管理水平与效益,实现教育治理体系和治理能力现代化,维护学校、教师、学生各方合法权益,全面提高人才培养质量,实现教育现代化的重要保障。换言之,只有坚持依法

收稿日期:2014-11-12

作者简介:田承春(1965—),男,四川仪陇人,四川师范大学法学院教授、硕士生导师;

谢云志(1965—),女,四川成都人,四川师范大学政治教育学院副教授。

治校,才能落实教育立德树人的根本任务,培养学生成为德智体全面发展的社会主义事业合格建设者和可靠接班人。

## (二) 依法治校是建立现代大学制度的内在要求

高等学校与其他社会的根本区别在于其大学精神,大学精神集中体现于科学精神与人文精神两个方面。科学精神的实质是求真,即求真相、求真实、求真理,鼓励探索、宽容失败,表现为学术自由、教授治学。人文精神的实质是求善,即构建亲善、友善、和善的人文环境,表现为大学自治和权益保障。概言之,大学自治、学术自由和权益保障是现代大学的三大基本特征。大学自治主要是界定大学作为独立法律关系主体与社会尤其是与政府的管理权限,要求减少政府对大学的直接行政干预、赋予大学更多办学自主权。大学自治要求政府对大学的管理变为治理,实现大学外部管理的去行政化。学术自由主要是界定大学内部行政管理与学术自治权限,要求校长治校与教授治学并行,学术事务由教授委员会决定,校长及其行政部门不过多干涉。学术自由要求实现大学内部管理的去行政化。权益保障主要是界定大学内部管理者与被管理者权限,要求大学充分尊重和保障教师的教育教学权、科学研究权、学生品行和学业成绩评定权、获取工资报酬权、享受福利权、民主管理权;充分尊重和保障受教育者参加教育教学活动,利用教育教学设施、设备、图书资料权,奖学金、贷学金、助学金获得权,获得公正评价和相应证书权,申诉和诉讼权。要实现大学自治、学术自由和权益保障,必须建立健全高等教育法律法规,施行依法治校。推进依法治校,健全的高等教育法律法规是前提,严格依照高等教育法律法规办事是关键。

## (三) 大学章程是建立现代大学制度的重要基石

W·理查德·斯格特提出:“现代组织要生存和运作,就必须有制度化安排,是制度化的安排使各种行为变得规范和稳定。”<sup>[2]</sup><sup>128</sup> 教育部颁布、2012年1月1日起施行的《高等学校章程制定暂行办法》指出:章程是高等学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。高等学校应当以章程为依据,制定内部管理制度及规范性文件,实施办学和管理活动,开展社会合作。大学章程上承国家宪法、教育法律法规,下启学校规章制度,是推动和规范大学面向社会依法独立履行社会事业法人职责、开展自主办学的基础,是处理学校与政府、学校与社会、学校内部关系的准则,是大学在法律框架下行使自治权利的自我规范,有大学“宪法”之称<sup>[3]</sup>。可见,大学章程是现代大学制度的基石。

## 二 大学依法治校中存在的主要问题

### (一) 依法治校理念的缺失

其一,政府依法行政理念的缺失。政府及其主管部门与公办大学的关系主要表现为行政模式化的纵向管理关系或直线等级式的隶属依附关系而非契约性的法律治理关系。政府及其主管部门不仅直接管理公办大学,而且是公办大学资源唯一或者主要的供给者。公办大学的职责功能、活动范围、管理权限等,由政府及其主管部门直接决定或者规范,其所需要的资源也由政府及其主管部门统一调配。公办大学被纳入国家行政序列,同时被赋予相应的行政级别,公办大学的领导人由政府任命,公办大学天经地义地执行政府的指令、服从政府的管理<sup>[4]</sup>。权力如同资本,有自我拓展和自我膨胀的天性,我国法律及相关制度长期未能明确界定政府及其主管部门管理公办大学的权力边界,行政管理依靠政策、文件和规定侵犯大学办学自主权实为必然。诚如教育部长袁贵仁所说:“政府、学校、社会之间的关系没有理顺,政府缺位、越位、错位的现象时有发生,制约了学校办学的积极性、社会参与的积极性;不同层级政府之间教育权责交叉,上级部门管得过多过细过于简单,制约了基层因地制宜创造性开展工作。”<sup>[5]</sup> 政府“管制行政”观念根深蒂固,“服务行政”理念尚待形成,很难想象政府心甘情愿让大学实现自治。

其二,大学依法治校理念的缺失。一方面,新中国高等教育除“文化大革命”时期的少数几年外一直都在举办,但我国高等教育法1998年8月29日才予颁布,近50年我国大学处于无法可依的状态,依法治校理念不可能形成。另一方面,政府及其主管部门通过红头文件将大学的办学经费、招生指标、师资数量统一管理起来,依红头文件办学、按上级指示办事已成习惯,事实上不需要依法治校,也形不成依法治校理念。“许多高校领导干部对依法治校重要性的认识明显不到位,法制观念还比较淡薄,依法治校的意识亟待提高,远没有形成自觉运用法律手段管理教育、调处纠纷、维护权益的观念与习惯”<sup>[6]</sup>。

其三,大学教师依法执教理念的缺失。新中国照搬前苏联教育模式,在中学教育阶段就过早划分文理科,使较多大学理工科教师缺乏人文熏陶和人文情怀,加之我国传统文化主张“德主刑辅”,弘扬修身养性的自律精神,缺乏法治他律的传统,导致大学教师和其他人一样缺乏法治素养,缺乏法治理念和依法执教的能力。“个别教师由于法制观念不强,在执教过程中仍不

同程度地存在着歧视、讽刺、侮辱、变相体罚甚至殴打学生的现象,而造成一些不应有的现象和悲剧的发生。有的侵犯了学生的身心健康和合法权益,损害了教师的群体形象,当事教师也因此构成违法甚至犯罪而受到法律的制裁。有的教师则是侵犯了学生的财产权、通信自由权和隐私权,给学生身心和名誉造成损害,并导致师生关系的对立甚至恶化,因而起不到应有的教育和管理效果”<sup>[7]</sup>。

其四,大学生依法求学理念的缺失。在应试教育体制下,学校、家长、学生重视学生学业成绩的提高、轻视学生规则意识的培养和健全人格的塑造。进大学前只在初中政治课中学习一学期的法律常识课,进大学后只在公共政治课中学习半学期的法律基础知识课,一些大学生未能获得全面的法律知识,依法求学、依法维权的理念还远未养成。相当一部分大学生的权利意识不成熟,存在两种偏差。表现为:“其一,隐忍型,这类学生权益受到侵害后,虽然不满,但出于‘权大于法’的认识,他们采取了‘认命’的态度,而不是借助法律、学校规章制度去积极维护其合法权益;其二,过度膨胀型,这类学生时时处处以个人利益为转移,为维护其所谓个人权利而不惜侵害集体或他人的合法权益。”<sup>[8]</sup>

### (二) 依法治校制度的缺失

现代大学制度——大学自治、学术自由和权益保障,在中国还远未成为现实,重要的原因就是缺乏法制保障。从国家层面看,国家针对大学虽然已经制定了《教育法》、《教师法》、《高等教育法》和《学位条例》,但是尚未出台最重要的规定大学法人主体地位和权利义务的《学校法》;而且上述几部法律科学性、系统性、可操作性存在缺陷。从学校层面看,一方面,管理制度缺失。我国绝大多数大学尚未制订大学章程,有大学章程的学校也没有根据国家法律和学校章程制定出符合学校实际、操作性强并覆盖学校教学、科研、管理活动的系统性学校管理制度。另一方面,一些大学出于良好愿望,出台了一些加强学籍管理、严肃纪律的处分规定。有些规定的设置不仅超出教育部颁布的《普通高等学校学生管理规定》,甚至直接与上位法相抵触,尤其是有关学籍管理中对考试舞弊等行为者按退学处理,奖惩管理中对参与赌博、打架斗殴、留宿异性(不当性行为)者开除学籍,未通过全国英语四级统考、计算机等级考试不合格者不予发放毕业文凭或者不授予学位证书等方面,直接剥夺大学生的受教育权、学历证书或学位证书的获取权<sup>[9]</sup>。

### (三) 依法治校执行力的缺失

一方面,大学制定出的学校管理制度不太符合学校的实际、可操作性不强,规章制度形同虚设。另一方面,大学依红头文件办学、按上级指示办事已成习惯,反而不习惯按学校规章制度办事,大学有章不循、有规不依也就不足为怪。一些大学的管理干部长期形成办事依文件,遇事找熟人,解决问题用关系,化解矛盾靠态度,就是不想、不用、不碰学校规章制度;一些大学存在重制度建设、轻制度执行的状况,相关制度制定出台后,由于没有认真组织学习和宣传,或者学习和宣传不到位,造成师生员工不能完全领会制度的精神实质和具体操作程序,导致制定出台的制度很少有人问津,更不可能引起足够的重视;有的大学在抓执行、求实效上没有下真工夫,一些制度便成为“挂在墙上”的摆设,或者成为应付上级有关部门检查和考核的门面装饰<sup>[10]</sup>。

## 三 以制定大学章程为契机,推进依法治校

### (一) 培育依法治校理念

法治理念包括平等理念、民主理念、程序理念、诚信理念。大学管理者要带头增强法治意识,养成民主决策、按章办事的习惯。学校的重大决策应当按照“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”的法定程序进行。学校与师生的纠纷,要化解在阳光程序处理的过程之中。大学教师应当树立平等理念,平等对待每一位大学生,以自己扎实的知识功底、过硬的教学能力、勤勉的教学态度、科学的教学方法开启学生智慧,以自己高尚的道德情操浸润学生灵魂,“学为人师、行为世范”。大学生要树立规则意识、诚信理念,要加强和改善大学生法制教育,开展好“法律进课堂”活动,把法治文化作为大学校园文化建设的重要内容,让法治意识“入耳、入脑、入心”。通过法律专题讲座、法治论坛、法律知识竞赛、法治演讲、法律救济、法律援助、法制文艺演出、庭审旁听、模拟法庭、送法律下乡以及校园说法、普法宣传周、身边法律人与事、疑案剖析、大案要案讲解、社区法律咨询等多层次、多内容、多视角、多方面的法治文化实践活动,逐渐增强大学师生的主体意识、人权意识、责任意识、契约意识、规则意识、守法意识、监督意识,不断提高参与依法治校的自觉性和积极性<sup>[11]</sup>,最终形成大学师生对法制的信赖、尊重、爱戴、推崇、敬慕的稳定心理状态和行为方式。

### (二) 完善依法治校制度

完善依法治校制度,首先应从国家层面建立健全

教育法律法规。其一,尽快出台学校法,通过学校法明确大学法人主体地位,赋予大学民事法人主体资格,依法享有民事权利,独立承担法律责任。界定学校与政府及其他举办者的法律关系以及学校的权利和义务,确保大学自治的实现。其二,按照中共十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中有关教育体制改革的精神,一揽子修订教育法、教师法、高等教育法和学位条例,使其形成有机统一的教育法律整体。其三,国务院出台教育法、教师法、学校法、高等教育法和学位条例实施细则,加大教育法律法规的针对性和可操作性。

其次,应以制定大学章程为契机,建立健全学校规章制度。其一,尽快制定大学章程。按照教育部颁行的《高等学校章程制定暂行办法》,制定大学章程是高等学校的紧迫任务。大学章程要明确大学定位,明确大学与政府及其主管部门的法律关系,明确大学内部行政权力、学术权力、民主权力边界及其运行机制,明确社会组织及其个人参与学校事务、监督学校行为的权利义务。在大学内部行政权力中,处理好“党委领导与校长负责”的关系是关键,必须按照中共中央办公厅印发的《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制实施意见》精神,正确处理高等学校党委的领导核心和校长履行学校法定代表人职责的关系。其二,按照大学章程精神对学校规章制度进行全面彻底的清理、修订与汇编。一方面,建立校内规范性文件审查与清理机制,由专门机构依据法律和学校章程对校内规章制度进行审查,定期进行清理、作出修订,尤其对妨碍学校民主管理、阻碍学术自由、侵犯师生权益的规定进行重点清除和彻底修订,保证学校制度体系的合法适当。另一方面,对学校规章制度进行汇编,使大学章程与学校其他规章制度形成有机统一的整体,避免相互抵触或冲突的规定出现,保证学校制度体系的协调统一。

### (三) 落实依法治校职责

法律的生命力在于适用与遵守,如果“有法不依”,再完美的法律制度也只能是装点门面的摆设。增强法律及规章制度的执行力,首先要求政府及其工作人员树立两个方面的意识。一方面是权力边界意识,把权力关进制度的笼子,政府执法的边界止于法律授权,凡是法律没有明文授权的,都是不可为的。政府应当不介入法律赋予学校办学自主权的事项,切实转变对学校的行政管理方式,强调依法监管、提供服务,减少过多、过细的直接管理,最终实现大学自治。另一方

面是执法程序意识,尤其应增强执法人员的告知意识、回避意识、听证意识、时限意识。政府及其行政部门应提高执法能力,依法纠正学校的违法、违规行为,要建立对公办学校及其负责人的问责机制,健全对违法办学活动的投诉机制,改革和完善行政监管机制,实现对学校的依法管理。

其次,要求大学管理者牢固树立依法办学思想,严格按照实体法、程序法和学校章程及其他规章制度管理学校,正确处理党的领导、校长治校、教授治学、民主管理的关系。其一,大学内部要健全科学民主的决策机制,形成决策权、执行权与监督权既相互制约又相互协调的治理结构,实现决策的科学化、民主化和法治化。其二,应当以教学科研为核心,探索完善管理体制,克服实际存在的行政化倾向,实现学术权力与行政权力的相对分离,保障教师和研究自由、学习自由和学术自由,保障学术权力按照学术规律相对独立行使;同时应加强对违反学术规范、学术道德行为的认定与惩戒,保障学术权力按照国家法律和学术规范依法依规行使。其三,要完善学校的民主管理和监督机制。学校要扩大有序参与,加强议事协商,完善基层民主制度,切实通过教职工代表大会、学生会等组织,保障师生的知情权、参与权、表达权和监督权。凡制定章程和关系师生权益的重要规章制度,以及处理涉及师生现实利益问题,都要遵循民主公开的程序,健全师生参与的渠道,征求利益相关方意见。全面加强学校的信息公开和办事公开,建立便捷有效的信息沟通渠道,公开师生关注的信息,使师生对学校的意见能够及时得到反馈。其四,学校应健全校内权利救济和纠纷解决机制,切实增强运用法治思维和法律手段解决学校改革发展矛盾、纠纷的能力。学校应依法建立和畅通纠纷解决渠道,特别是要建立校内教师申诉或者调解制度,规范学生申诉制度,落实正当程序原则,积极运用听证等方式,保证处理程序的公开公正。坚持公平正义与合法合理原则妥善处理违规违纪案件,同样情形处理结果的轻重幅度必须相当,克服执规执纪的随意性,保证处理结果的公正合理。

总之,大学章程是大学的“宪法”,是现代大学制度的基石,是依法治校的制度保障。依法治校要求政府及其工作人员树立权力边界意识和执法程序意识,保障大学自治。依法治校要求学校实现学术权力与行政权力的相对分离,保障教师和研究自由、学习自由和学术自由;切实通过教职工代表大会、学生会等组织,保障师生的知情权、参与权、表达权和监督权;健

全校内权利救济和纠纷解决机制,运用法治思维和法律手段解决学校与教师、学校与学生的矛盾及纠纷。

#### 参考文献:

- [1] 孟晓.坚决走依法治国之路[N].人民日报,2005-03-16.
- [2] W·理查德·斯格特.组织理论:理性、自然和开放系统[M].北京:华夏出版社,2002.
- [3] 马陆亭,范文曜.我国现代大学制度的建设框架[J].国家教育行政学院学报,2009,(5).
- [4] 杨天平.中国特色的现代大学制度建设:问题与思考[J].现代大学教育,2010,(2).
- [5] 袁贵仁.深化教育领域综合改革 加快推进教育治理体系和治理能力现代化——在2014年全国教育工作会议上的讲话[N].中国教育报,2014-02-13.
- [6] 鲍丙刚.依法治校:高校领导干部的必备素质[J].淮南师范学院学报,2006,(4).
- [7] 刘明山.如何认识法制社会中教师依法执教的必要性[J].湘潮(下半月),2011,(5).
- [8] 魏丽婷.大学生法治意识及教育途径探析[J].思想政治教育研究,2010,(2).
- [9] 付红梅.大学生受教育权及其保障[J].南华大学学报(社会科学版),2003,(4).
- [10] 周勇,田甜.制度执行:高校依法治校的关键[J].科教文汇(中旬刊),2012,(1).
- [11] 周雄文,吴四江.论高等学校的依法治校[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2013,(2).

## Making the University Charter to Promote Running School by Law

TIAN Cheng-chun<sup>a</sup>, XIE Yun-zhi<sup>b</sup>

(a. Law School, b. College of Political Education, Sichuan Normal University, Chengdeu, Sichuan 610066, China)

**Abstract:** University autonomy, academic freedom and right protection are the three main features of modern university. As the constitution of university, university charter is the corner stone for modern education system and the institutional guarantee for running school by law. Running school by law asks for the governments and their staff to set up consciousness of boundaries and enforcement proledures; the separation of academic rights from administrative rights so as to protect the teachers' and students' freedom of research, learn and academic; the setting up of faculty congress and students' union to protect teachers' and students' rights to know, to participate, to express and to supervise; the sound mechanism of right relief and dispute resolution so as to settle the disputes between university and teachers, university and students with law thinking and measures.

**Key words:** university autonomy; academic freedom; right protection; university charter; running school by law

[责任编辑:苏雪梅]