

加强高校法治工作 提升治理能力水平

——《教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见》

日前,教育部印发《关于进一步加强高等学校法治工作的意见》。

1.高校法治工作的定位。目标定位是:推进高校依法治理,提高高校治理体系和治理能力现代化水平。通过《意见》发布实施,着力纠正把法治工作定位为打官司、审合同等具体法律事务的片面认识,强调把法治作为学校治理的基本理念和基本方式,把法治工作融入学校工作全过程和各环节,以法治思维和法治方式推动学校改革与发展。

2.高校法治工作的五项重点内容。一是构建以章程为核心的规章制度体系,推动形成以章程为核心,规范统一、分类科学、层次清晰、运行高效的学校规章制度体系。二是完善学校法人治理体系,坚持和完善以党委领导下的校长负责制为核心的学校领导体制和治理体系,推进决策、管理的科学化、民主化、法治化。重大决策落实师生参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定的程序要求。三是健全师生权益保护救济机制,建立健全校内权益救济制度,完善教师、学生申诉的规则与程序。四是完善学校法律风险防控体系,健全合同管理制度,积极推进各类涉法事务管理,维护学校合法权益。五是开展以宪法教育为核心的法治教育,把学习宣传宪法摆在普法工作的首要位置,将宪法教育寓于学生培养全过程。

3.重视和发挥高校法治工作机构的作用。高校作为独立法人,面向社会自主办学,涉及面广,内外关系复杂,各主体诉求多样,管理难度大,法律风险多。《意见》强调,充分发挥法治工作机构的作用:一是定位要高,要求高

校把法治工作机构定位为学校重要的管理部门而不仅是咨询部门,法治工作机构要有职有权,重大决策作出前和重要文件发布前要进行合法性审查,法治工作机构的意见要记入拟发布文件的起草说明和决策会议的会议纪要。二是职能独立,要求高校应当有专门机构负责法治工作,统筹行使相应职权,适应学校规模和管理需求,配齐配足工作人员并通过多种方式提升其专业能力,强化法治工作力量。三是技能专业。要求法治工作机构负责人一般应具有法学背景或法律实务工作经验,探索建立高校总法律顾问制度。

4.有效保障高校法治工作。一是领导保障,明确学校党政主要负责人是推进法治工作第一责任人。二是组织保障,要求高校把法治工作纳入学校总体工作计划,解决法治工作边缘化、虚置化问题。三是经费保障,安排法治工作专项经费,保障法治工作人员的工作报酬和待遇。四是监督保障,建立法治工作报告制度和重大案件会商制度。

5.推动《意见》落实的举措。一是加强宣传,营造氛围,各地各高校要通过多种形式将《意见》精神和要求传达到位。二是推动试点,探索经验,汇编和分析各地各高校推动法治工作的好经验,提供具体借鉴和指导。三是健全机制,注重长效,适时开展对各地各高校贯彻落实《意见》情况的调研评估,以高校法治建设的成效,提升高校治理体系和治理能力现代化水平。(摘自教育部网站,2020-07-29发布)

一、“文件治教”与“项目治教”：高等教育治理的政策思维

1. 文件治教的实质是将高等学校视为政府的附属机构乃至下级机关。政府与高等学校之间不是法人之间的平等关系，而是类似于上下级机关之间的“内部行政关系”。这种“特别权力关系”表现在3个方面：一是作为行政主体的教育行政主管部门为高等学校设置了大量“不确定”的义务；二是行政主体对行政相对人具有惩戒权（如撤销学位授权点），并且可以为之设定内部规则；三是作为行政相对人的高等学校，缺乏必要的权利救济与保障渠道。依规范性文件行政而非依法行政，构成我国高等教育治理中政策思维蔓延的典型例证。

2. 我国高等教育治理的政策思维还表现为项目治教与高等教育治理的项目化。政府通过绩效竞争或任务导向的财政经费拨付即项目发包的方式，强化了政府与高等学校之间的资源依赖关系。当前，我国正在推进的“双一流”建设以及此前实施的“985工程”“211工程”和国家重点学科建设工程等，都是高等教育领域项目制实施的重要表现形式。这种高等教育治理的政策思维具有较强的路径依赖特征。在外部效应方面，强化着国家对高校内部事务的管制。当高校的办学质量不能满足国家设定的标准与要求时，其所获得的“项目”及其背后所承载的财政经费、特权、身份乃至符号等，

◆**管理即执法。**我国高校应当依法用好其办学自主权或称“大学自治权”。

尤其是这其中所包含的具有行政权性质的“公权力”，如招生录取、学籍管理、学位授予以及对学生的行政处分等系列管理行为，这也是一种行政执法行为，需要严格遵循“权力法定”的公法逻辑即合法性原则。同时充分保护并服务于学术权力。

◆**管理即服务。**建立“服务与合作”的相互信任关系。而且这种服务是公共服务，必须是公平、公开、无偿，且在相对人参与下的服务，应当严格遵循平等、比例与信赖保护等合理性原则。

◆**法即程序。**强调程序正义，这是法的根本价值。任何公权力的行使都必须严格受制于程序正义，严格遵循程序的正当性原则。其核心要求是“公平听证”，即在做出对师生不利的处理决定时，应当充分听取其意见。（摘自法制网，2019-04-10 发布，文章原题为《努力深化新时代高等教育法治实践》，作者：周佑勇）

都将遭到削减或剥夺。在内部效应方面，“文件化”与“项目化”使高等学校无法形成自我约束、自我发展的规制理念与治理体系，直接影响内部治理结构的优化与调整，最终导致师生的“权利危机”。有时教师与高校之间的法律关系被界定为纯粹的民事法律关系，忽视了教师学术自由权利以及劳动权利的法律保障。

二、从政策思维走向法治思维：高等教育治理范式转型的关键

1. 对良法善治的孜孜追求以及对法治的敬畏，应该成为破除高等教育治理“政策思维”的前提。法治思维的培育与生长，并不是通过几部法律的出台或修订就能解决的，也不是通过几个案件的审理就能获得实质性的进展。但是，这些工作显然是不可或缺的。

2. 从长远来看，高等教育治理中法治思维的嵌入，受到国家与社会关系变革的深层次影响。当社会的自主空间持续扩大而国家的权力触角开始停止其无边界的延伸时，一种新型的国家与社会互动关系开始出现。此时，高等学校办学自主权开始成为社会公权力的重要组成部分，并开始形成基于法治的自治与自律机制。据此，国家监督、大学自主与师生权利之间便开始形成良性的互动关系，高等教育治理中的结构性矛盾与困局也将逐渐被化解和破除。（摘自2019年第3期《重庆高教研究》，作者：姚荣）

高等教育领域的法治思维

高校内部法建设

法治视角下高校内部制度建设

1.建立与完善以大学章程及相关制度为高校“根本法”的制度。高校制度建设就是要建设一个以章程为统领的制度体系,确定高校的根本制度。一是要推动大学章程的落地落实。大学章程是办学治校的根本纲领和制定制度的基本依据,是学校内部制度体系的“母法”。二是要制定党委领导下的校长负责制实施意见。党政分工合作,协调运行。三是要制定学校的“立法法”。我国有《中华人民共和国立法法》,当前,面对高校制度建设中主体不明确、内容不合理、程序不规范、执行不到位等问题,亟须出台规范制度制定的制度。清华大学于2016年最终修订了《清华大学规章制度建设管理规定》。

2.建立与完善以“四种权力”为高校“基本法”。我国高校内部权力体系包括政治权力、行政权力、学术权力和民主权力。一是政治权力,高校要确保办学的社会主义方向,推进全面从严治党。二是行政权力,高校要制定综合改革方案,对学校的内部治理、人才培养、教学科研、人事制度、后勤保障等进行顶层设计。三是学术权力,学术委员会是校内最高学术机构,统筹行使学术事务的决策、审议、评定和

咨询等职权。四是民主权力,要明确教职工代表大会、学生代表大会、高校理事会在学校治理结构中的作用和职能。

3.建立与完善高校“普通法”具体制度。涵盖政治、行政、学术、民主四个范畴。政治范畴,包括全面从严治党、党风廉政建设、意识形态、统战群团、干部管理、安全稳定等;行政范畴,包括教学科研、行政管理、后勤服务保障、基础设施建设等;学术范畴,应制定学术管理、学风建设等方面的具体制度;民主范畴,应在教代会、学代会、理事会章程下,制定师生申诉办法等具体制度。

4.明确制度建设的实体与程序。制度建设必须依托实体机构来进行统筹管理。高校可以设立诸如政策法规等机构对制度进行研究和规划,也可以通过学校“立法法”明确制度建设的归口管理部门。除此之外,还应通过购买法律服务的方式,对制度进行合法性审查。教育行政机关和高校在处理师生权益时,必须遵循正当程序原则,并为师生提供相应的救济途径。同时,高校也应完善机构的议事规则,明确制度建设边界。(摘自2019年第1期《高等教育研究》,作者:杨胜才 胡亚军)

美国大学教授联合会(AAUP)的学术正当程序

AAUP建议的正当程序包含8个步骤:

▲初步调查程序。当教师被质疑能否胜任教职后,主管者可先与涉事教师磋商。如果未达成共识,那么由教师选举的委员会介入非正式调查,提出整改建议。如果失败,教师委员会可以决定是否启动正式程序。**▲启动正式程序。**校长知会涉事教师将要发布的声明,也告知教师:教师有权要求教师委员会在适当的时间和地点举行听证会。**▲涉事教师停职。**在正式调查期间,当事人一般不予停职。如果涉事教师继续任职存在隐患,可以将其停职。停职期间,工资照发。**▲听证会。**听证会由教师委员会或校长授权成立的专门委员会负责。听证会的成员必须客观、胜任。教师委员会与校长和涉事教师沟通,以决定听证会是否公开。**▲调查程序。**教师委员会要对校方提出的解聘理由,以及涉事教师的书面回应进行评议。涉事教师有权与所有做反证的证人进行对质。证人的身份、证言,必须提供给涉事教师。所有的证据都要登记在案。**▲听证委员会的决议。**听证委员会给出决议。决议要对每一条解聘理由进行澄清。听证委员会的决议要经过大学行政管理层同意,才能公诸于众。**▲学校最高权力机构的决议。**听证会的报告递交给学校最高权力机构,该机构一般会接受听证委员会的决议,也可以提出异议。**▲公诸于众。**程序没有走完,涉事教师和管理者都应避免向外界发布声明。公诸于众的最终决议要有听证委员会的声明。(摘自2019年第6期《比较教育研究》,文章原标题为《美国大学教师解聘的“正当程序”》,作者:林杰)

他山之石

教育部：2020年秋季学期全面恢复教育教学秩序

近日，教育部印发通知，要求各个学校按照“错区域、错层次、错时、错峰”“属地统筹”等原则，周密安排2020年秋季学期开学工作，全面恢复正常教育教学秩序，同时，科学精准做好校园疫情防控，提升应急处置能力。（摘自教育部网站，2020-08-18发布）

教育部：印发《高等学校命名暂行办法》

日前，教育部印发了《高等学校命名暂行办法》，对高等学校名称中使用地域字段、学科或行业字段、英文译名等提出明确规范，适用于发布之后的全日制大学、独立设置的学院、高等职业学校（含本科、专科层次职业学校）以及高等专科学校的命名事项。《暂行办法》强调，高校命名，不得冠以“中华”“中国”“国家”“国际”、“华北”“华东”“东北”“西南”等字样；不得冠以学校所在城市以外的地域名；农林、师范院校在合并、调整时，原则上继续保留农林、师范名称；原则上不得以个人姓名命名；未经授权，不得使用其他高等学校曾使用过的名称；由独立学院转设的独立设置的学校，名称中不得包含原举办学校名称及简称；原则上同层次更名间隔期至少10年。（摘自教育部网站，2020-08-31发布）

国务院常务会议：教育类硕士及以上学历毕业生 公费师范生免试认定教师资格

国务院常务会议8月17日召开，会议决定建立教师教育院校对师范生教学能力进行考核的制度，加快推进允许教育类硕士及以上学历毕业生、公费师范生免试认定教师资格。专家认为，师范毕业生免试认定教师资格改革，并不会降低教师准入门槛和质量，反而会促进教师教育院校重视提高人才培养质量。（摘自央视网，2020-08-18发布）

教育部 工信部：启动现代产业学院建设

近日，教育部、工信部联合发布《现代产业学院建设指南（试行）》，以区域产业发展急需为牵引，面向行业特色鲜明、与产业联系紧密的高校，建设若干高校与地方政府、行业企业等多主体共建共管共享的现代产业学院。现代产业学院要聚焦创新人才培养模式、提升专业建设质量、开发校企合作课程、打造实习实训基地、建设高水平教师队伍、搭建产学研服务平台、完善管理体制机制等七大建设任务。（摘自教育部网站，2020-08-28发布）

教育部：加快发展本科层次职业教育

8月17日，教育部就“关于加快发展本科层次职业教育”等人大建议做了集中公开答复。目前，我国已有22所高职院校开展本科层次职业教育试点。当前正在推进的工作主要有：教育部与山东省人民政府共同推进职业教育创新发展高地建设；扎实做好本科层次职业教育试点学校指导；研制《本科层次职业教育试点专业目录（试行）》《本科层次职业教育专业设置管理办法（试行）》。（摘自麦可思研究微信公众号，2020-08-18发布）

浙江省：支持高校科研人员到省级新型研发机构兼职

浙江省人民政府近日印发《关于加快建设高水平新型研发机构的若干意见》。到2025年将建设新型研发机构500家。《意见》赋予符合条件的省级新型研发机构相应级别职称评审权。支持高校、科研机构科研人员到省级新型研发机构兼职。按规定带项目或成果离岗到省级新型研发机构工作，返回原单位时工龄连续计算，待遇和聘任岗位等级不降低。（摘自浙江省人民政府网站，2020-07-23发布）

编辑部人员：王希普 刘里立 邵雪 武航

电话：(0531) 82765782

责任编辑：刘里立

网址：<http://ihe.ujn.edu.cn>