

## 论高等学校的依法管理

余常德

(重庆工商大学 普法教育办公室,重庆 400067)

[摘要]高等学校的依法管理是依法治校的重要组成部分。依法管理所执行的学校制定的规章制度的体系结构,由学校章程、内部管理体制机制、教学科研人事学生财务管理、民主管理监督、申诉案件办理等五个方面的规章制度组成。在当前高校依法管理工作中,要认真探讨和改进“校内法”与“校外法”相衔接、规章制度制定和废止的权限和正确处理“依法管理”与“以人为本”的关系等三个问题。

[关键词]依法治校;依法管理;体系结构;以人为本

[中图分类号]G40 [文献标识码]A [文章编号]1672-0598(2007)04-0154-04

随着依法治国方略的实施,依法治校在新世纪初初成为各级各类学校管理方式的变革目标。几年来,普通高等学校的依法治校工作已取得积极的成效,但也还存在不少需要认真探索解决的问题。本文拟对高等学校依法治校的重要组成部分——依法管理的几个理论问题和实践问题作一些探讨,以就教于从事依法治校工作的同行们。

### 一、依法管理在依法治校中的重要地位

依法治校是依法治教的重要组成部分。原教育部部长陈至立在全国教育法制工作会议上的指出:“依法治校,就是要在依法理顺政府与学校的关系、落实学校办学自主权的基础上,实现学校管理与运行机制的制度化、规范化,形成政府宏观管理,学校依法按照章程自主办学,依法接受监督的新格局。”<sup>[1]</sup>对于普通高等学校,依法治校的内容和要求,体现为校外、校内两个方面。

高等学校依法治校内容的校外方面,主要是理顺对学校有管理权的上级主管部门——各级政府和教育行政部门的关系,这是学校实施依法治校的外部条件。其基本要求是,各级政府和教育行政部门要切实做到依法行政,按照依法治教和依法治校

的要求,转变不适应新形势需要的行政管理方式、方法,依照国家法律规定的职责、权限与程序对学校进行管理。

各级政府和教育行政部门对高等学校依法治校的内容,可概括为四个主要方面。一是要切实维护 and 保障学校的办学自主权,让学校依法自主决定办学的重大事项。二是建立健全对学校的执法和监督机制,依法监督办学活动,及时发现和纠正学校的违法行为,维护学校教育教学的正常秩序。三是依法建立和规范申诉渠道,及时办理教职工和学生的申诉案件,维护师生员工的合法权益。四是协调有关部门依法开展校园周边环境的治理工作,保护学校的合法权益,为学校的教育教学活动创造良好的环境。<sup>[2]</sup>

高等学校依法治校内容的校内方面,体现为依照法律法规开展各个方面的教育教学活动。这是高校依法治校的主体内容,可概括为五个方面。一是加强法制建设,依法管理学校的教育教学活动。二是加强法制教育,提高师生员工的法律素质。三是推进民主建设,建立和完善民主监督的机制和体系。四是建立申诉渠道,受理教职工和学生的申诉

• [收稿日期]2007-06-21

[作者简介]余常德(1953—),男,汉族,重庆忠县人,重庆工商大学党委宣传部长、普法教育办公室主任,研究员,硕士生导师,研究方向:思想政治教育与管理。

案件,依法公正公平地解决教职工、学生与学校的争议,保障和维护师生员工的合法权益。五是建立和完善保护机制,落实安全防范措施,维护校园正常的教学和生活秩序,保护教职工和学生的人身、财产安全。<sup>[3]</sup>

依法管理在高校依法治校内容的五个组成部分中,处在第一位的重要位置。依法管理是高校依法治校的核心内容,是依法治校其他内容得以实行的前提条件。只有依照国家的法律法规特别是《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国教师法》等教育法规,加强对对学校重大事项、重大活动的管理,只有依照国家的法律法规制定和健全学校的规章制度,并运用这些规章制度加强对学校人事、财务、物资和教学、科研等各个具体方面的管理,才能建立起学校正常运转的机制和体制,才能建立学校正常的教学、科研和生活秩序,才能保障各种教育教学活动的顺利进行。

## 二、依法管理中法律规章的体系结构

依法管理中的“法”,由两个方面的法律规章构成,一个方面是“校外法”,一个方面是“校内法”。

所谓“校外法”,是指学校以外的机构制定的对学校具有约束力的法律法规。这是一个由全国人民代表大会或全国人大常委会审议通过的重要法律、国务院及其教育部和有关部委制定的法律法规、省市人民政府及其教育行政部门制定的法律规章所构成的法规系统。在这个法规系统中,有的是整部法规都是对教育系统或高等学校有关事务的规定,比如《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国高等教育法》、《普通高等学校学生管理规定》、《中华人民共和国学位管理条例》、《普通高等学校辅导员队伍建设规定》等。有的某个法规中的部分条款对教育系统或高等学校有关事务的规定,比如《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国审计法》、《中华人民共和国食品卫生法》等根本法和部门法中的有关条款,对高等学校的相关事务作出了规定。这些法律规章,是高等学校实施管理和开展教育教学活动的法律依据,是依法治校特别是依法管理的准绳,必须认真施行。

所谓“校内法”,是指学校根据国家、政府及其教育行政部门颁布的法律法规和有关政策而制定的对于学校各种事务实施管理的规章制度。国家、政府及其教育行政部门颁布的法律法规,具有全面

性和宏观性,其规定比较原则,而学校的各种事务是微观的、具体的,必须把这些法律法规具体化,才能有效地实施对学校事务的管理。因此,学校制定的规章制度,是国家、政府及其教育行政部门法律法规的延伸和具体化。有的人认为,依法治校、依法管理中的“法”,只是指国家、政府及其教育行政部门颁布的法律法规,不包括学校制定的规章制度,这种认识是不对的。实际上,在高等学校的管理中,能直接运用国家、政府及其教育行政部门颁布的法律法规的只占很小部分,而绝大部分是执行学校根据这些法律法规制定的规章制度。学校制定的规章制度,是依法治校、依法管理的“法”的有机组成部分,如果去掉了这一重要部分,依法治校、依法管理就只是空谈,在实际工作中难以施行。

高等学校依法管理中法律规章的体系结构,也相应的分为两个系统。对于“校外法”中有关学校事务管理的法律法规的体系结构,比较庞杂,难以准确划分,只能从宏观上去把握;即使勉强作出某种划分,其对于依法管理的实际工作并无多大意义。因为学校的师生员工都是公民,其权利、义务都受国家关于公民的权利、义务的法规的约束和保护,学校的各种事务,也是所属地区社会事务的组成部分,同时又对应于(或隶属于)各种行业体系,都要实施所在地区和所属行业的法律法规。可以这样说,“校外法”中对于高等学校的各种事务具有“法”的约束作用的法律规章,除教育部颁发的专门性教育法规外,其大多数散见于名目众多的法律规章之中,因而要划分其结构是困难的。还因为,这些“校外法”的法治精神和原则规定,已经具体化为学校的规章制度,再对其细分结构已无必要,而只要对学校制定的规章制度的体系结构作出合理的科学的划分就可以了。对其“校内法”即学校的规章制度的体系结构作出划分,其目的是为了便于宏观把握和在实践中施行。

根据高等学校几十年来的办学经验和近几年依法治校、依法管理的实践情况,可以对“校内法”即学校制定的规章制度的体系结构作如下的划分。

第一,是学校章程。学校章程是学校依法制定的全面规范学校办学宗旨、内部管理体制及教育、教学、科研、人事、财务、学生、物资等管理的纲领性文件,是学校自主办学权利、义务的总表达,是依法管理的总规章。学校章程处于学校规章制度的顶层,对各种具体的规章制度具有统率和约束的作用。

第二,是学校内部管理体制、机制的规章制度。包括机构设置、岗位职责、干部聘任、考评奖惩等方面的规章制度。

第三,是关于教学、科研、后勤、人事、学生、财务、物资、安全等各个方面的具体管理制度。这些具体管理制度都各自相对独立地构成一个小系统。

第四,是关于民主管理和监督的规章制度。这是一个覆盖全校各种办学事项的具有横向性的规章制度,主要包括对于民主决策科学决策的权限及其程序的规定、校务公开的规定、畅通民意渠道的规定等。

第五,是关于申诉案件办理的规章制度。这是具有救助和维权性质的规章制度,主要包括申诉机构设置、申诉案件办理、裁决结果执行等方面的规定。

### 三、当前高校依法管理中需要探讨改进的几个问题

自 2003 年教育部颁发关于加强依法治校工作若干意见以来,高等学校的依法管理工作取得了长足的进展,但存在的问题也是不容忽视的。当前,值得深入探讨和加以改进的主要问题有以下三个。

#### 一是“校内法”与“校外法”相违背的问题

近几年来,由于师生员工特别是学生法律素质大大提高,维权意识大大增强,状告学校的官司不断增多。在一些高校学生状告学校、毕业生状告母校的案件中,往往是学校在法庭上得不到法律的支持而输了官司。究其原因,一是高校的管理者在制定规章制度时对所依据的法律规章条文的理解不全面不准确,制定了与“上位法”相违背的规定;二是有少数管理者轻视法律的尊严,片面强调维护学校的利益,制定了过严的有损师生员工利益的规章条款。这两种情况都是应该避免和纠正的。讲依法治校和依法管理,就要做到“法”应合法,即学校制定的规章制度应是国家、政府及其教育行政部门法律法规的正确体现和具体化,而不能与之相矛盾、相违背。只有这样,“校内法”才具有权威性,才能得到师生员工的认同和遵守。

#### 二是规章制度制定和废止的权限问题

按照《中华人民共和国高等教育法》的规定,高等学校的基本管理制度的制定权属于学校党委会,具体规章制度的制定权属于校长。<sup>[4]</sup>这些基本管理制度和具体规章制度的调研、草拟、讨论、修改等具体工作,是由学校的有关部、处、室等职能部门完成的,但一定要提交相应的党委会、校长办公会或校

务委员会、教职工代表大会等会议审议通过,并以学校党委会或校长的名义以正式文件的形式发布。这样做,可以使制定的规章制度尽可能减少主观性,克服片面性,增强权威性。在实际工作中,存在着形成规章制度文稿后不上会审议由领导签发和以职能部门的名义发文的现象。从表面上看是为了图省事,从实质上看是违反了规章制度制定的程序和超越了规章制度制定的权限。关于学校的职能部门和院系是否有权制定在其所属的系统或范围的规章制度,目前的认识尚有分歧。笔者认为,高等学校是一个基层单位,作为具有“校内法”的规章制度只有学校才有权制定,这一点法律已有明确的规定。职能部门是学校的办事机构,院系是组织实施教育教学活动的单元划分,主要是执行学校的规章制度。为便于实施学校的规章制度和所辖业务工作的开展,职能部门可以制定相关的实施细则或某些规定,但这些细则或规定不具有“校内法”的性质。

学校规章制度废止的权限,与其制定的权限相同。在实际工作中,存在着这样几个值得探讨和改进的问题。一是某个方面的新的规章制度出台时,不明确宣布旧的规章制度废止,而认为新的规章制度可以自然而然地代替旧的规章制度。这种认识和做法,不仅于法理和逻辑不符,而且在实践中有害。当有的人不明确新规而执行了旧规或为了有利于自己而执行旧规且产生了相应的后果时,就会因其规章制度的“时效”问题而与学校发生争议。二是对于某个规章制度中有这样那样问题的条款,不是提出修订或废止的方案提交相应会议审议,而是由学校某位负责人甚至职能部门负责人就决定废止了。这是极不严肃的,也有可能产生“时效”问题的争议。三是对规章制度制定的调研不够,轻率出台,在实施中问题凸现,便又频繁修订或废止重订。这种朝令夕改的做法,于依法治校和依法管理是极为不利的。这三种情况,都应引起高校管理者的高度重视,并在工作中尽量避免或及时纠正。

#### 三是正确处理“依法管理”与“以人为本”的关系问题

学校制定的各种规章制度,有的是“管人”的,有的是“管事”的。有了规章制度,就要正确地坚决地贯彻实施。对学校的各种人员要依法管理,对各种事务要依法办理,这是依法治校的题中应有之义。各种事务都是人去办理的,事务中往往涉及不同人员的权利与义务,对事务的管理实质上也是对

人的管理。规章制度是刚性的,是无情的;规章制度的执行是有弹性的,是有情的。以人为本是科学发展观的核心,也是一种先进的管理理念。坚持以人为本,就是要尽可能地关心人、帮助人,尊重人的人格尊严,维护人的正当权利。在依法治校中怎样正确处理依法管理与以人为本的关系问题,是一个正在探索的重要课题。

坚持依法管理与坚持以人为本,在实质上是辩证统一的。学校依法制定和执行规章制度,是为了使学校的管理规范化、科学化和有序化,维护的是绝大多数师生员工的利益,体现的正是以人为本的基本思想。如果没有依法管理,学校的教育教学活动难以正常进行,师生员工的合法权益得不到有效维护,学校的改革、发展将受到影响和制约,其损害的正是广大师生员工的根本利益。那种认为推进依法管理就是限制人甚至整人的观点是片面的。强调依法管理,减少人为因素,克服随意性,正是要体现公平性,防止整人整人的现象发生。有的人法纪观念淡薄,违反法纪规章而受到相应的处罚,这

是理所当然的,其目的是为了教育本人又警示他人,同样也体现了以人为本的思想。在推进依法治校的整个工作中,我们都要坚持依法管理与以人为本的辩证统一,把以人为本的理念贯穿在学校规章制度的制定和实施的全过程。既要坚持依法管理,又要充分体现人文关怀,切实维护师生员工的人格尊严与合法权益。要坚持依法管理与思想政治教育相结合,充分调动师生员工的积极性和创造性,共促改革发展,共建和谐校园。

#### 【参考文献】

- [1]陈至立.全面推进依法治教,开创 21 世纪教育振兴的新局面 [N]. 中国教育报,1999,12-25.  
 [2][3]教育部关于加强依法治校工作的若干意见,2003 年 7 月 17 日发布,教政法[2003]3 号文。  
 [4]中华人民共和国高等教育法[M].北京:法律出版社,1998,13.

(责任编辑:朱德东)

## Brief discussion on managing higher learning institutions according to laws and regulations

YU Chang-de

(Lawful Propaganda and Education Office, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** Managing higher learning institutions according to laws and regulations is an important part for managing colleges and universities by laws and regulations. The laws and regulations, which are implemented by the colleges and universities, are composed of laws and regulations in five aspects such as constitution, inner management system and mechanism, management of teaching and scientific research personnel affairs, human resources, student affairs and financial affairs, democratic management and supervision, and management of appeal cases. In the process of current management of higher learning institutions according to laws and regulations, three relations should be carefully discussed and improved such as the relationship between laws and regulations inside schools and laws and regulations outside schools, relationship between the rights for making laws and regulations and the rights for abolishing laws and regulations, and the relationship between management by laws and regulations and management based on people.

**Keywords:** managing colleges and universities by laws and regulations; management by laws and regulations; systematic structure; human-based management