

影响高等学校依法治校进程的制约因素*

郑夕春

(重庆工商大学 学报编辑部,重庆 400067)

[摘要] 依法治校作为依法治教的重要组成部分,是成为新时期学校管理的必然选择。但目前高等院校中高校管理者依法治校观念、内部规章制度的建立与完善、正当程序意识等方面地存在的问题已成为制约高等院校依法治校进程的制约因素。

[关键词] 依法治校;制约因素;高等学校;管理

[中图分类号] G647 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)05-0152-05

近年来,随着教育法制建设的逐步完善,高校依法治校工作取得不少成绩,在依法治校方面积累了一定经验和好的做法。但是由于高校依法治校工作起步晚,问题和不足客观地、不可避免地存在。其中高校管理者依法治校观念、内部规章制度的建立与完善、正当程序意识等方面存在的问题已成为影响高等院校依法治校进程的制约因素。

一、管理者依法治校的管理意识比较薄弱,依法治校还没有内化为管理者的自觉行为

依法治校的本质在于法治,实施依法治校,必须对“依法”和“治校”从法治的层面入手研究。所谓“依法”是指依学校管理之法源,包括宪法、法律及其合宪、合法的法规、规章以及有关政策、校规,其中下位法不能违背上位法,宪法具有最高效力;依法的本质是依民主、依规律——法治的内在逻辑。关于“治校”是指管理,而非管制,是管理和服务的统一,具体指在高等学校管理中能动地开展依法育人、依法管理的活动。这里,应特别强调广大师生员工是治校的主体而非被管治对象,这是法治与人治之区别的根本表现。也就是说依法治校不能简单化为守法的代名词,也不能够单纯等同于完善规章制度之行为。

在我国,《教育法》和《高等教育法》中都明确规定,学校应“按照章程自主管理”、“依法自主办学”、“依法接受监督”,这表明学校依法自主权的

行使必须遵守法制原则。然而长期以来,教育领域受特别行政关系理论的影响,高校管理工作主要是着眼于有效地规范和维护正常的学校教育秩序,惯于用政策和行政手段以及道德观念来治理学校,带有明显的“行政本位”色彩和“经验”色彩,对于如何维护管理相对人的合法权益重视不够。而现阶段大学管理中存在的这些问题,从深层的根源上讲,在于管理者教育管理理念的问题,表现为主观随意性较大,法制精神和意识没有内化为管理者自觉行为,依法治校只停留在口号上,没有真正落实。因此在我国,谁最应当和有权提出依法治校,事实上又是谁在推行依法治校,怎么样才算是真正的依法治校这都是高校管理者应该思考的问题。

二、学校内部的规章制度不健全,部分规章制度与现行法律相冲突

高等学校的内部规则是高等学校管理的重要手段,当前,我国高等学校规章制度建设虽然已经进入了正常轨道,但其建设从总体上仍滞后于现代大学管理和建设的需要,无论是静态的对规章制度的制定还是动态的执行等方面都存在着缺陷和问题,主要表现在以下几个方面:

1. 规章体系不完善,甚至出现漏洞

一是缺少统领全局、至关重要的规章制度或指导性文件。从学校管理的宏观层面来讲,学校的章程、制定规章制度的程序规则、各种会议的议事规

* [收稿日期] 2008-06-06

[基金项目] 教育部关工委重点课题“构建社会主义和谐大学校园研究”

[作者简介] 郑夕春(1970-),女,重庆市人,重庆工商大学学报编辑部,副教授,研究方向:法学。

则,以及各职能部门职责的规定,学校各方面工作之间配合、协调等方面的指导性文件等对高等学校管理和发展是必不可少的。但是很多高等学校对此重视程度不够,其中最为严重、最为突出的问题是高等学校章程建设严重滞后,部分大学还尚未制订大学章程或者虽然有章程,但规定太抽象太宏观,没有通过章程将学校重大的基本的问题明确规定下来,从而难以在制度上保障高等学校管理的科学性和规范性。

二是部分规定只有原则性的描述,没有具体实施细则或办法,无法操作和落实。2004年,引起全社会震惊马加爵杀人案的发生把大学生心理健康教育推到了学校教育的重要地位,鉴于此,很多学校提出要开展学生心理健康教育的大方向和原则,但由于没有切实可行的心理辅导的制度设计和具体的实施细则,时过境迁,在此期间设立起来心理咨询机构和配置的心理辅导员成了摆设高等学校学生心理健康教育工作并没能很好地开展起来。

三是规章制度的体系缺乏系统性、整体性和严谨性。由于规章制度“政出多门”,导致条款相互“打架”,甚至对于同一类事情,不同人员引用不同的规章制度条款办理,或者出现同一件事情在同一所高校的不同规章制度中,作出不同规定。如某高等学校关于助教博士生制度,先后由研究生院、人事处分别或联合制定了 6 个规章制度。

2 学校规章制度不健全,部分规章制度与现行法律相冲突

主要表现为:第一,规章制度与国家现行的有关法律法规相抵触。从法理上讲,国家的法律、法规与学校的校规之间的关系属于“上位法”与“下位法”的关系,“下位法”的规定一般不能背离“上位法”。然而,学校在将相关的国家法律法规进行细化和延伸以作为内部管理的基本依据时,未充分考虑其内容是否违反了国家法律的有关规定,因而在内容上不适当地扩大了校规的适用范围,不适当地增加了校规的调整手段,从而导致在学生的纪律处分、教师职称评审以及校园管理的规章制度中的违法性问题表现得尤为突出。

例如,我国不少高校制订了这样的管理规定:凡是学生在校期间受到处分,一律不授予其学位证书,尤其是学生考试作弊、考试不及格、英语未过四级被取消学位证等现象突出。暨南大学学生武某因考试作弊被学校取消学位证而状告母校一案,法

院在终审判决中认为,学校的校规关于考试作弊的处理规定明显重于《普通高等学校学生管理规定》等规章的规定,应属无效。类似的案件,还有如 2003 年姚某诉浙江师范大学不授予其学士学位案,2003 年樊某诉郑州航空工业管理学院不授予其学士学位案,2003 年董某诉郑州大学侵犯其受教育权案,2003 年广州大学两名学生诉母校注销其毕业证案等等。另外有部分高校为了抓教学质量,强行规定本科生必须通过国家英语四级考试和计算机等级考试,才能授予学士学位等等。

第二,校规条文中权利与义务非均衡配置,义务规范多而缺少权利规范。如有的规章制度在规定教师和学生必须履行的义务的同时,缺乏必要的权利条款,或者即使作了规定,也缺少保障权利行使或者实现的途径以及相应的维权程序机制,这与“权利与义务相一致”法制原则不符。另外有的学校的规章制度,通常只注重具体行政职权的内容,而缺乏对行使职权的主体、条件、应当遵循什么程序,以及违背规定行使职权所应当承担的责任等等的规定,使高等学校行使职权缺乏制度上的监督保障。

第三,校规内容没有充分考虑其现实可行性,缺乏应有的人文关怀。当前,一些高校的学生管理条例,不仅在学理上缺乏法律依据,经不起宪法、基本法和一般法律法规的检验,而且在实施过程中经不起实践检验,与以人为本的教育原则和发展理念不符,既没有尊重学生的需要,也没有尊重社会观念的变化,从而缺少现实可行性。最典型的如学生依法享有的奖学金、贷学金、助学金等获得权及选择住宿条件的自主权与学校相关“校规”发生冲突。根据《楚天都市报》2003 年 10 月 29 日第 24 版报道,湖北某学院多名学生向有关报社咨询:交不齐学费,就不能拿奖学金,这条规定是否合理?该校一位同学说,学校上学期的奖学金刚刚评下来,他的功课排名年级前几名,却没有拿到奖学金,校方原来有言在先,交不齐学费的学生,一律取消评选奖学金的资格。

3 学校规章制度中存在的其他问题

一是规章制度的宣言性条款多,语言笼统、粗糙,不够严谨,可诉性弱。目前学校的规定大多数不是以规范性法律文件的形式出台,而通常是以“通知”、“决定”、“意见”等形式出现,语言不严谨,教师、学生的被告知权、申辩权、申诉权得不到充分保障。二是校规缺乏规范的法律用语,多以道德评价取代对大学生的法律评价,具有明显的教育

道德化倾向。如有某些高校为规范学生的恋爱行为,规定如有学生情侣当众拥抱、接吻将被作为道德不良行为记入学生档案,情况严重的相关学生还可能面临无法毕业的危险;有些学校将“不准当众接吻”、“不准当众在食堂喂饭”等等规定为学生在校园必须遵守的行为规则;还有些高校制定了“禁止大学生在校内牵手、搂腰、拥抱、接吻以及女生穿低胸露背装”等管理规定,情节严重者将被开除学籍或勒令退学。2002年11月重庆某高校两名学生因谈恋爱发生性行为而被学校以“道德败坏”为由勒令退学,更是将人们对有关校规的合法性与合理性问题的争议推向了高潮。

三、高校师生法律观念存在误区

目前高校师生的民主法制观念普遍提高,法治思想已深入人心,维权意识已经觉醒,但仍存在着法律知识贫乏,维权意识和维权能力较弱等问题。特别是由于不重视法律知识的学习,法律观念中存在误区,没有养成知法、守法、用法的良好习惯,学生普遍对违法违纪行为和现象反应淡漠,很多学生在违法违纪行为发生后,还浑然不知。例如:在签订就业协议的过程中,许多大学生并不了解劳动就业方面的法律、法规,认识不到违约或同时与几家用人单位签约已属违法行为,结果就有可能引起法律纠纷。

四、正当程序意识淡漠

正当程序原则是指行政主体在做出影响相对人权益的行政行为时,在步骤、方式、顺序和时限、救济途径等方面必须遵循的正当法律程序,以保证所做出的决定公开、公正、公平。但正当程序在我国高校行政管理活动中往往被管理者忽视,主要表现为:

1. 制订规则的程序不规范

目前为数不少的高等学校制定规章制度,大多是职能部门出于工作需要,提出并组织相关人员起草相应的规章制度,在一定范围内讨论和征求意见并修改,经校长签字即可或经有关会议审议后由该职能部门颁布实施和通过。这种状况往往使得教代会不能真正行使职权,结果是某些部门或个别领导闭门造车后,将自己制定的规章制度贴上教代会的标签。因此规章制度制定程序不规范成为影响规章制度质量提高的“瓶颈”,其弊端通常表现为规则制定的随意性、临时性和应急性,对拟制定的规章制度缺乏必要性和可行性的调查研究,没有统

一规划,个人意志和部门意志体现充分,缺乏民主机制的支撑等等问题。

2. 规章制度中普遍缺乏关于正当程序的规定,而且高等教育法律救济制度欠完善

当前,现有的高等教育法律救济制度属学理和文本上的制度居多,实际操作性不强,或即使有程序性规定,措辞也较为原则、概括和模糊,操作性差,而且教育法律救济渠道不完备。尤其是有关学生纪律处分的规章制度,缺乏救济途径的内容,如校内调解制度、教育仲裁制度,学校的纪律处分成了“终极判决”,没有规定学生的申辩和申诉权,或即使有流于形式的规定,也没有具体地规定接受申诉的机构、时间期限以及与诉讼之间的关系等基础性的问题,使得学生的合法权益难以得到保障。有关职能部门依据这些规章制度对学生实施处罚或者给予纪律处分,难免不与相对方发生争议,特别是在对学生做出的影响其教育基本权的决定或处分后,没有听取当事人的申辩意见,保障当事人为自己行为做出辩解的权利,从而极易导致学校被诉,进而使学校在诉讼中处于不利地位。如在刘燕文诉北京大学一案中,因学校学位委员会在作出不授予刘燕文博士学位的决定前未告知本人,没有听取对方的申辩意见;在作出决定之后,也未将决定向刘燕文实际送达,影响了刘燕文向有关部门提出申诉或提起诉讼权利的行使,故法院判决:撤销北京大学学位评定委员会决议,要求委员会依法定程序审查后重新作出决定。

3. 履行规则的程序不规范

如有些学校对一些涉及被管理者利益的重大事项仍沿袭传统做法,采取由院(系)传达、教务人员转达或下发文件等方式,根本无法保证充分履行告知义务;对学生的处分也通常是先由学院(系)里给出一个情况说明上报给教务处或者学工部,再上报给有关领导和校长办公会,最后出台一个处罚决定,期间很少有学生参与“听证”的机会。例如,1998年田永诉北京科技大学一案,学校败诉的原因之一就是违反了法定程序。当北京科技大学给予了对田永按退学处理决定后,没有直接向田永宣布处分决定和送达变更学籍通知,也未给田永办理退学手续。田永继续在该校以在校大学生的身份参加正常学习及学校组织的活动。其后,学校在田永临近毕业时才告知其因不具备学籍,拒绝给他颁发毕业证、学位证和办理毕业派遣手续。田永遂向法院提起诉讼。法院经审理认为,学校虽然对田永

作出退学的处分,取消了田永的学籍,但是没有以书面形式告知他,更没有给他申辩和申诉以实现救济的权利和机会,这其实已构成了对学生程序性权利的侵害,忽视当事人的申辩权利,故判决学校作出的行政管理行为不具有合法性。闻名于高等教育界的“田永案”会发展到后来对簿公堂,主要就是由于学校管理不完善引起的,充分暴露了高等学校规章制度执行程序漏洞,也反证了程序瑕疵的危害。

五、高校民主管理有待进一步加强

高校民主管理实施的好坏,还不能象计划生育、综合治理等工作那样实行一票否决制,无论是单位或个人,谁违反了谁就将会受到处罚,而且对民主管理制度的落实情况缺少相应的监督机制。目前,高校民主管理存在以下方面的问题:

1. 内部监督机制缺乏,高校腐败案件日渐增多

第一,物资采购,吃“回扣”现象。近年来,随着高校扩招及加大教学设备的投入与建设力度,学校的大宗物资采购活动,包括大型仪器设备、图书资料、各类教材、基建维修材料、取暖用煤、学生食堂的膳食、校医院所需药品药材的采购等非常频繁,标的金额较大,个别当事人在大宗物资采购过程中利用职权收受贿赂、拿“回扣”等违法犯罪现象多。

第二,基建工程“暗箱”操作。随着高校教育体制的不断改革,高校办学规模的不断扩大,对高校硬件建设提出了更高的要求,基本建设是近年来高校经费支出最大的项目,不少高校年年都有多个基建工程项目(包括新建、改建、扩建工程和维修工程等)开工上马。在基建工程招投标、承包和验收过程中常常会产生个别干部或工作人员利用职务之便收受、索要贿赂,为自己或亲朋好友谋取私利的腐败问题。在某些高校,基建部门已成为干部违纪的多发点和纪检监察工作最棘手最艰难的监督范围。

第三,招生工作中存在的腐败现象。某些高校个别招生工作人员在招生工作中存在滥用职权、违规招生、收受贿赂(现金、礼品等)甚至索贿和借机敲诈勒索、接受可能妨害招生公正性和规范性的宴请、徇私舞弊等种种不正之风和违法乱纪行为。而由于这方面的违法违纪行为带有较强的交易隐蔽性,难以及时发现和查处,成为高校腐败问题的一大难点。

第四,贪污挪用各类费用。少数领导干部和教职员工借筹资办学、办班创收、引入科研经费等工作之便,私设“小金库”,贪污、挪用公款、转移支付致使公款外逃、公款私存侵吞利息、集体截留私分、购买物资占为己有、私订合同逃避财务监督等等。

第五,学术腐败突显。知识与权力联姻,容易产生“学术腐败”。知识给这些人带来独具的能力和稀缺的权力,但当能力没有得到正确定位,权力没有得到有效约束时,知识和权力就容易扭曲联姻并寻租。

2 教代会问题

近年来,在依法行政、依法治校的大环境中,各地高校逐步将教代会建设提上议事日程并取得一定成效,但不可避免地存在一些问题。如教代会制度的法规有待完善。为坚持和完善教代会制度,《教育法》《教师法》和《高等教育法》都对教代会作了规定,但迫切需要制定一部保证和规范高校教代会的法规或条例,使教代会的具体实施有法律和政策依据;二是教代会工作的职责不够明确。教代会工作是学校党政工的共同责任,学校工会只是教代会的具体工作机构。但实际操作上往往把教代会和工会等同起来,认为教代会工作只是工会的事情,使教代会建设的力度受到影响;三是教代会“四项”职权落实不够。审议建议权、审议通过权、审议决定权和评议监督权是教代会的四项职权,从实际来看,前三项职权普遍落实较好,而评议监督权在大多数高校尚未落实;四是教代会体制问题。目前许多学校的教代会和工会实行的是两块牌子一套班子,即教代会的领导班子由工会班子兼任。双重角色由一个部门承担,难免会让人产生误解,影响作用的发挥。

3 教职工积极参与高校民主管理的意识有待进一步强化

随着高等教育改革的深入和与国际接轨,办学规模的扩大和内部事务的日益增多,今天的大学尤其是综合型、研究型大学管理的复杂程度大大提高。而学校外部环境和内部环境的变化,使教职工主动关心学校,积极参与学校管理决策的势头相对弱化。比如,随着科研工作的产业化和政策倾斜,学分制和导师制的实施,越来越多的有学术专长的学者、教授更愿意全身心地时间和精力集中在学术工作和教学上,对学校的管理、决策只要和自己不直接相关,就显得不太关注;一些教师特别是青年教师,对教学、科研及自身职称的晋升比较关注,

而对参与学校民主管理不感兴趣,认为只是形式主义,走走过场,没有实质的意义,不愿花精力去履行代表的权利和义务,这一切都会影响民主管理的效果。

总之,大学依法治校是大学提高自身管理水平的重要方法途径,在我国当前有着鲜明的时代背景和重要的现实针对性,依法治校势在必行,同时也完全具有可行性。与此同时,依法治校应当围绕理顺关系、优化资源配置、加强规章制度建设、规范和制约权力、保障合法权利等问题,不断推进校务管理的民主化、法制化、科学化进程,以更好实现大学教书育人、传承文明和探索真理之使命。

[参考文献]

- [1] 刘群. 从依法治教到依法治校 - 2005 年教育法治综述 [J]. 人民教育, 2005, (23).

- [2] 沈岍. 扩张中的行政法适用空间及其界限问题 - 田永诉北京科技大学案引发的初步思考 [A]. 罗豪才主编. 行政法论丛 [C]. 第三卷.
- [3] 余常德. 论高等学校的依法管理 [J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2007, (4).
- [4] 刘标. 高等学校规章制度的行政法学分析 [J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2004, (4).
- [5] 李功强, 孙宏芳. 高等学校规章制度: 问题、分析与建议 [J]. 清华大学教育研究, 26(5).
- [6] 于丽娟, 张卫良. 我国大学章程的现状为建设 [J]. 江苏高教, 2005, (6).
- [7] 钱忠坤, 李仁荣. 论依法治校 [J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2002, (5): 67 - 69.
- [8] 朱伯兰. 积极推进高校依法治校的思考 [J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2001, (5): 114 - 116.

(责任编辑: 杨睿)

Restrictive factors influencing progress in governing higher learning institutions by laws

ZHENG Xi - chun

(Editorial Office, Journal of Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: Governing higher learning institutions by laws, as an important component of governing education by laws, is the necessary choice for school management in the new era. However, the existent problems such as weak ideas of governing school by laws, incomplete internal laws, and regulations and weak processing ideas have become the restrictive factors to hamper the development of governing higher learning institutions by laws.

Keywords: governing higher learning institutions by laws; restrictive factor; administration