

论我国高校的管理特色及其法治化建构

周雄文,姚曙明

(湖南工业大学 法学院,湖南 株洲 412007)

[摘要]我国高等学校经过60多年的发展,在管理体制上形成了自己的特色,这种管理特色在促进我国高等教育发展方面发挥了重要的作用。但由于我国政治、经济、历史和传统文化的影响,高校的这种特色管理还存在诸多问题,制约着我国高等教育跨越式发展。必须在有中国特色的社会主义理论体系的指导下,着力提升高校党委的法治能力,积极推进高校章程建设,努力培育现代大学法治文化,以建构具有中国特色的高校法治制度。

[关键词]高校法治制度;法治特色;法治基础;法治对策;法治文化

[中图分类号]D922.16 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1674-117X(2014)02-0146-07

Management Features and Legalization Construction of China's Colleges and Universities

ZHOU Xiongwen, YAO Shuming

(School of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan 412007 China)

Abstract: After over 60 years of development, China's colleges and universities have formed their own characteristics in the management system; such management features have played an important role in promoting the development of higher education in China. However, due to China's political, economic, historical and traditional culture, there still exist many problems in college management, which restricts the leapfrog development of China's higher education. Therefore we must adhere to the theoretical system of socialism with Chinese characteristics, enhance the rule of law ability of Party committees of colleges and universities, and actively promote the construction of university charter, strive to foster the rule of law culture of modern university, so as to establish a legal system with Chinese characteristics in colleges and universities.

Key words: legal system in colleges and universities; characteristics of rule of law; basis of rule of law; strategies of rule of law; culture of rule of law

高等学校管理制度的法治化就是要求政府依法管理高校和高校在法律赋予的权限内自主办学。大学管理制度的法治化是新形势下推进依法治教、依法治校,深化高教改革,建立现代大学制度的重要内涵。但是,任何一项制度的建构都不能一蹴而就,必须立足现实,我们建构有中国特色的高等学

校法治管理体制,也必须立足于新中国成立以后特别是改革开放30多年来高等教育法制建设的历史经验和教训,深刻认识我国高等学校现行管理体制的特色,认真分析其政治、经济、历史和传统文化基础以及存在的问题,借鉴其他国家依法治校、依法办学的成功经验,探求完善高等学校法治制度的路

收稿日期: 2013-09-20

基金项目: 国家社会科学基金“十二五”规划教育学课题“高等学校依法治校机制研究”(BIA110078);中国高等教育学会专项课题“去行政化视野下的我国现代大学内部自治制度研究”(2011HYZX047)

作者简介: 周雄文(1950-),男,湖南娄底人,湖南工业大学教授,博士,主要从事经济法学与行政法学研究;姚曙明(1975-),男,湖南武冈人,湖南工业大学讲师,硕士,主要从事宪法基础理论研究。

径,创新高等学校内部治理结构,以建立起现代大学制度,促进我国高等教育事业又好又快地发展。

一 我国现行高等学校管理制度制度的主要特色

中国现代大学诞生在19世纪末、20世纪初,我们先学习日本的先进经验,再学习欧洲的办学理念,后来以美国为主要的学习对象,因而带有浓厚的西方大学的特色。但在新中国成立以后,由于受到前苏联大学管理体制的影响,引进其行政管理模式,中国的大学体制相对于民国时期,发生了根本性的变化。改革开放后,我国对这种苏联式的教育管理体制进行了多次变革,在借鉴西方大学管理体制的基础上,不断融入西方元素,形成了一套具有中国特色的高等学校管理制度。

(一)体制特色:实行中国共产党领导下的校长负责制

党委领导下的校长负责制是我国大学管理的基本领导体制,我国《高等教育法》第39条明确规定:“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”。作为具有中国特色的现代大学管理体制,这一体制是建国60多年来我国高等学校管理体制长期探索和发展的历史选择。在这一体制的保证下,我国高等教育得到了迅速的发展,取得了令人瞩目的成就。既然国家已用法律的形式把高等学校的领导体制确定了下来,上升到国家法律层面,就不存在可选择执行或不执行的问题,而是必须坚持,必须执行,党委领导下的校长负责制是依法治校、依法行政的必然要求。这一管理体制,有利于坚持社会主义的办学方向、有利于科学决策和相互监督、有利于高校教学、科研活动的顺利开展。^[1]坚持高等学校党委领导下的校长负责制,实质上就是坚持党对高等学校的领导,确保社会主义办学方向,培养出一批批合格的社会主义建设者和接班人。高等学校的党委成员和全体共产党员,必须自觉坚持党对学校的领导,自觉接受学校党委和各级党组织的教育与培养,不断提升自己的政治素养和业务能力,创先争优,在教学、科研、管理、服务等各项工作中发挥先锋模范作用,只有这样,才能体现党性原则。党委领导下的校长负责制是实施依法治校、建构有中国特色管理体制、完善中国特色现代大学法治制

度的基本前提。

(二)管理特色:实行中央和地方集权的政府管理

我国《高等教育法》第13条规定,我国高等学校主要由中央和地方政府两级管理,其中主要为全国培养人才的高等学校是由教育部或其他部门管理。其他本科学校和大部分高职高专学校是由省级政府管理,也有少部分高职高专学校,由市、地州政府或企业管理。从本质上讲,由教育部或中央部门管理或由省、市政府管理,其集权的基本性质没变。改革开放30多年来,政府一直是直接管理高校的主体,从专业设置、制定招生计划、主干课程设置、规划教材建设、办学水平评估、学位授予、学生统一毕业时间到校级领导班子配备、教育经费分配、重点学科、专业建设审批验收等等都由学校主管部门审批或决定。实践证明,政府依法直接管理高校,促进了我国高等教育的跨越式发展。这是因为,在改革开放初期,我国高等教育发展面临诸多困难,只有依靠国家力量才能打破各种制约因素,促进高等教育的健康快速发展。这是中国高等教育先期改革发展的根本保障,也是中国特有的管理优势。1998年我国《高等教育法》的颁布实施,第一次以法律形式确认了政府与高等学校之间的权力边界关系,明确了高等学校的法人地位和七个方面的办学自主权。从那以来,我国高等学校与政府之间的权力边界关系日益明显,政府在依法管理学校方面作了很多探讨,高等学校逐渐拥有了更多的办学自主权,依法治校、依法办学有了明显推进,办学质量和学术水平有了较大提高。然而,高等学校改革步入了深水区,政府直接或间接管理高校的模式也迫切需要依法依规进行系统的改革,这样才能适应高等教育不断发展的时代要求。

(三)传统特色:长达数千年的文化传承与影响

我国有长达五千多年的文明发展史,儒学在中国历史上是对法律制度影响最深的思想理论。儒家学派曾是春秋战国时期诸子百家中的一个影响较大的学派,在以后数千年的文化传承中,儒家学派凭借自身的优势,不断吸收其他学术思想的精华,将儒学发展成为一个庞大的思想体系,包括“天道”观念在内的许多中国传统哲学理论均为儒家学派吸收、继承和改造。在汉代中期“罢黜百家,独尊儒术”以后,儒家学说被奉为官方的、惟一能够传播

的思想,在政治、经济、文化、生活中长期居于主导地位,像血液一样存在于中国传统社会的肌体之中,其观念、主张极大地渗透到社会生活的各个层面,对整个中国社会发挥着极大的影响作用。从法律层面看,除战国时代和秦代曾经由法家思想指导法制建设外,其他各朝各代的法律制度,大到立法的基本原则、宏观的法治政策,小到某一项具体的法治规定,都可能受儒家理论和价值观的影响。通常所说的中国古代法的伦理特性,所谓的“礼法结合”,都是与儒家学说密切相关的。除此以外,道家学说和佛教等也有比较深刻的影响,其价值观和思维模式对教育的影响也不可忽视。我国历代知识分子的学术生活、爱国情怀、理想抱负、价值追求、人际沟通交往方式等等,也都不同程度地打上了文化传统的烙印^[2]。我国现代大学在制度建设过程中,也不可避免地受到这些思想的影响,譬如我国大学倡导的“思想自由、兼容并包”的办学理念,“健全人格、修行立身”的人才培养要求都是对我国传统文化的传承。传统文化的侵染与绵延,是我国现代大学制度建构不可或缺的资源,在大学发展的过程中,我们必须正确对待,取其精华,去其糟粕,古为今用,推陈出新。

(四)时代特色:从探索走向有序

诚如上文所言,我国现代大学制度移植与脱胎于西方,深受西方高等学校管理制度的影响,新中国成立以后,又深深烙印上前苏联的痕迹。从上个世纪50年代的院系大调整到1985年中共中央颁布《关于教育体制改革的决定》,我国的高等教育一直处于一种探索阶段,并没有形成规范化的管理模式。但随着是从上世纪70年代“文革”的结束,我国的高等教育管理体制才开始逐步走上正轨。1980年2月12日第五届全国人大常委会第十三次会议通过了《中华人民共和国学位条例》,这是新中国成立以来第一部由最高权力机关制定的有关高等教育的法律。1998年第九届全国人大常委会第四次会议终于通过了《中华人民共和国高等教育法》,这标志着我国高等教育立法已经取得重大进展,我国高等教育走向了有章可循、规范有序的发展新阶段,依法治教有了基本法律依据。《高等教育法》涉及面较宽,内容比较丰富,在全面协调各类高等教育关系的同时,抓住了现阶段高等教育改革和发展中的突出问题,作出了有针对性的规定。与此同

时,该法还就高校的领导体制、高校的法人地位、办学自主权和法律责任等重大问题作出了原则性的规定,增强了法律的可操作性,保证了法律的顺利实施。此外,国务院也相继制定了一批有关加强和规范高等教育的规章条例。地方人大和政府也制定了一系列有关高等教育的地方性法规和规章。这些法律、法规的制定和实施,有力地保障了我国高等教育事业的跨越发展。同时,它又是中国特色社会主义法律体系的一个有机组成部分,是与社会主义初级阶段相适应的中国特色的高等教育法治制度。但我们也应该认识到,随着经济全球化、文化多元化和教育国际化,各种深层次矛盾的凸显,深化高等教育改革的任务仍然相当繁重,我国高等教育法治制度还存在一些需要不断发展和完善的理论和实践问题,这需要我们紧密结合高等教育实际,借鉴国外成功的法治经验,与时俱进,创新发展,确保符合我国国情的现代大学法治制度建设得以不断地向前推进。

二 我国现行高等学校法治管理制度存在的缺陷与不足

虽然经过几十年的探索与发展,我国高校形成了一套富有中国特色的管理制度,法治化建设取得了重大的成就,但任何一项制度的建构都离不开其所处的政治、经济、历史和文化基础,诚如美国现代大学研究专家弗莱克斯(Abraham Flexner, 1866 - 1959)所说,“新的时代总是根植于过去”^[3]。我国高等学校的管理体制受制于我国的政治、经济、历史和文化基础,尚存在许多不完全适应现代大学发展要求的地方。

(一)从管理权力结构来看,二元化的权力管理体系导致权限不清

坚持社会主义办学方向、坚持党委领导下的校长负责制,这是《高等教育法》所确定的一项基本法律原则,也是高校体制改革必须坚持的一个基本前提。但我们也应该认识到,经过改革开放30多年的探索,我国党委领导下的校长负责制,在实际运作中存在着诸多需要完善的问题。在这种管理体制下,如何理顺党委和校长的职权、如何正确处理学术权力与行政权力的关系是我们必须研究的课题。大学毕竟不同于一般的组织,在权力结构上,它是一个由行政权力与学术权力、党委与行政

所构成的一个多维的权力系统。尽管《高等教育法》对各个权力主体的职责作了划分,但这种划分是粗线条的,缺乏可操作性,因而在实际运行中,存在权责不分、关系不顺的情况。

(二)从经济基础上看,教育投入渠道的单一与不足,制约着大学管理体制的革新

新中国成立 60 多年来特别是改革开放 30 多年来,我国经济建设和社会发展取得了举世瞩目的伟大成就,但经济发展整体上还很不平衡,人均收入水平还比较低,经费投入不足与高等教育事业改革发展需求之间的矛盾仍然比较突出。按照我国现行高等教育体制,我国高等教育投入分为中央财政拨款与地方财政拨款两种主要方式,部属高校由中央财政拨款,地方院校由地方财政负担,教育投入渠道非常单一,没有建立起科学、合理的成本分担机制和经费分配机制,法律规定的教育投入目标和增长要求还没有完全落实到位,管理制度不够健全,教育经费效益有待提高,教育资源与教育大国还很不相匹配,“穷国办大教育”的现状还会维持一段很长时间。这种单一渠道带来的“瓶颈”影响凸显。在这种情况下,制定《教育投入法》,国家依法依规逐步加大对高等教育的投入,不断调整财政支出结构,扩大教育投资渠道,将教育特别是高等教育作为财政支出优先保障领域,不断提高财政教育拨款占财政支出的比例,使我国财政性教育经费占 GDP 的比例,随着财政收入增长和财政预算体系的不断完善而逐步提高,既是建设创新型国家、提高国际竞争力的需要,也是确保教育优先发展的内在要求。

(三)从新中国历史上看,高等教育立法存在诸多不足,尚待完善

新中国成立以后,我国高等教育立法经过 60 年多年的探索,制定了诸多法律法规,尤其党的十一届三中全会以后,我国加快了高等教育立法进程。1978 年,教育部重新颁布了《高教六十条》^[4],这对恢复高等学校正常教育、教学秩序,使教育工作走上制度化、规范化的轨道起到了重要作用。1980 年 2 月全国人大常委会通过的《学位条例》明确规定了我国学位的种类、等级、授予学位的标准及办法。1999 年 1 月 1 日开始施行的《高等教育法》,它是高等教育的根本大法,为我国高等教育的改革和发展提供了重要的法律依据。此外,国务院

还相继发布或批准了《普通高等学校设置暂行条例》《高等教育自学考试暂行条例》《教学成果奖条例》《社会力量办学条例》等教育行政法规和一些规范性文件,初步形成了高等教育法律体系,使我国高等教育逐步走上了依法治教的轨道。但我国的高等教育立法,正好处在我国政治、经济、文化进行大改革时期,由于立法经验不足,高等教育立法存在诸多问题。这主要体现在以下几个方面:从法律体系来看,当前的教育法规主要表现为行政法规、政府规章以及地方性法规,许多领域尚缺乏上位法;同时许多上位法缺乏相配套的下位法,使得整个法律体系的科学性受到影响。从立法技术来看,我国现行的高等教育立法,原则性过强,操作性很弱,导致在教育管理中不好操作。从执法角度而言,教育行政执法有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生,教育救济手段、救济程序非常不完善。

(四)从文化传统上看,缺乏教育法治化的精神品格

我国是一个以文化悠久著称于世的文明古国。在漫长的历史发展进程中,历朝历代中都有着重视教育、重视培养和选拔法律人才的传统。但从根本上讲,中国是一个缺乏法制传统的国度,中国的传统法治乃是一个以宗法为本位的熔法律与道德于一炉的伦理法律价值体系,伦理凌驾于法律之上,这种法律认知深刻影响着历代中国人的法律心理与行为,制约着人们的法治态度及其对法律的认同感。这种法律认知,也是我国教育法律体系建构中的瓶颈,其不利于我国的教育立法与执法。

三 切实推进我国高等学校法治制度建设的对策探讨

制度文明是社会文明与进步的标志。恩格斯说得好:“我们的理论不是教条,而是对包含着一连串互相衔接的阶段的发展过程的阐明”。^[5]要在新时期加快我国大学发展速度,拉近我国大学与国外先进大学的距离,我们必须完善我国的大学管理体制,使我国的高等教育管理法治化,必须构建一套具有中国特色的高等学校法治管理体制,确保高等学校在我国的“土壤”中焕发出旺盛的法治生命力^[6]。建构有中国特色的大学法治化管理体制,结合我国高等学校实际,目前要着重抓好以下几方面的工作。

(一)要坚持中国特色社会主义理论体系的指导地位

坚持有中国特色的社会主义理论体系,是我国建立现代大学体制必须坚持的前提。我国社会主义民主与法制建设的发展实践,高等教育领域步入依法治教的轨道与实践,都验证了这一理论体系的科学性和强大生命力。坚持和完善中国特色的现代大学法治制度,符合中国特色社会主义理论体系要求。我们要认真学习和运用这一理论体系来认识、研究和解决中国特色现代大学法治制度建设中所面临的一系列重要而又非常紧迫的问题:一是现代大学法治制度与现代大学制度有何关系,为什么说建立现代大学法治制度是实现我国高等教育现代化、法治化的迫切要求;二是国外的大学制度不适合我国国情?西方大学学术制度中的“学术自由”的内涵是什么?“自由”的限度究竟有多大?什么才是真正的“学术自由”?三是如何以改革创新为动力,坚定不移地推进现代大学法治制度建设,使这种制度立足我国国情和学校实际,顺应时代要求。诸如此类问题,只有始终坚持中国特色社会主义理论体系的指导,才能回答什么是中国特色现代大学法治制度,怎样推进这种法治制度建设等理论与实际问题,才能确保依法治教、依法治校工作在依法治国、建设社会主义法治国家的进程中发挥应有的引领、示范作用。

(二)要着力提升高校党委的法治能力

高校党委在高等学校法治制度建设中的地位或作用是探讨高等学校依法治校不可回避的重大问题。依法治国、建设社会主义法治国家需要在党的领导下有步骤地加快推进,作为依法治国有机组成部分的高等学校依法治校,同样需要在党的领导下有步骤地加快进行。因为“执政党的领导与法治原则并不矛盾”^[7]。依据《高等教育法》的规定,高校党委对高校重大事项负有领导职责。作为标志着现代大学制度建设的依法治校、依法办学当然是高校党委领导职责范围内的事,离开党委的领导搞“依法治校”其本身就是不依法。因此,高校党委在领导高等学校依法治校的活动中必须不断提升法治能力。一是依法依规为高等学校作好法治的思想领导、政治领导、组织领导和学校重大事项领导等方面的工作,不断增强法治理念,强化法治意识,增强依法治校的自觉性;二是依法支持保证和监督

赋予校长职权的正确行使,尊重校行政在依法治校工作中的相对独立地位,充分发挥行政权力的职能作用,克服“领导的不负责,负责的不领导”现象;三是依法创新决策机制、管理机制、执行机制和民主监督机制,充分发挥党委会、校务会、党政联席会、教代会、学术委员会、学位委员会、职称评审委员会、教授委员会、团代会、学代会等会议和学术组织的作用;四是切实加强高校的法治教育工作,不断提高全校师生员工的法律素质,把法律素养作为考核选拔和推荐领导干部的重要标准;五是模范地遵守法律法规,严格执法,依法治校,依法治教,积极支持校内教师、学生的依法维权活动。

(三)要坚决落实高校的章程建设

大学章程是现代大学法治的“宪章”,是大学治理法治化的集中体现,也是大学精神制度化的重要载体。2011年11月28日,教育部以第31号令的形式颁布了《高等学校章程制定暂行办法》(以下简称《办法》),并于2012年1月1日起施行。为推动《办法》的贯彻实施工作,教育部办公厅下发通知,要求全面部署高等学校章程建设工作,推动全国所有高校要尽快全面启动章程制定或修订工作,并明确了“章程建设在完善现代大学制度,推动高等学校依法治校、科学发展中的基础性地位和重要作用”。这是我国高等教育发展史上具有里程碑意义的重要事件,它将结束高等学校长期以来无章办学的历史。上世纪90年代以来,国家法律、法规和有关政策性文件都明确规定和强调了制定高校章程的重要性和紧迫性。《教育规划纲要》在“完善中国特色现代大学制度”中明确提出了“加强章程建设”的具体要求。目前,教育部又开展以推动《办法》贯彻实施为主要内容的高校章程制定全面启动工作,预示着高校法治制度建设进入实质性的创新、完善阶段。因此,我国高校章程建设必须按照《办法》规定,切实予以积极推进。教育主管部门、高等学校及社会相关组织应相互配合,就高校章程制定的原则、内容、程序及章程的核准与执行机制等方面,认真贯彻实施《办法》,积极探索现实可行路径:一是抓紧组织学习宣传《办法》。要进一步统一认识,统一思想,明确章程建设的重要作用,提高参与章程建设的积极性、自觉性,真正明确章程建设与学校发展的重要关系。二是积极启动章程的建设工作。要在深入分析目前在章程建设方

面存在困难与问题的同时,着手制订章程建设的实施方案与工作目标,创造条件,尽快启动章程制定或修订工作。三是切实做好章程制定的分类指导与试点工作。要按照教育部办公厅的通知规定,各地在贯彻实施《办法》时,应按照分类指导、试点推动、突出特色的原则,研究制定分类指导的方案与实施意见,根据实际确定若干所有代表性的高校,作为章程建设的试点学校,以尽快形成具有示范性和推广意义的成果。四是以制定章程为契机推动高校依法自主办学的深入落实。章程是现代大学制度建设成果的集中体现。现代大学制度“是现代大学发展的重要标志”^[8]。章程制定必须以现代大学制度建设为前提,按照《教育规划纲要》要求,推进政校分开、管办分离、落实和扩大高校依法办学的自主权。五是进一步推动高校的依法治校工作。要将《实施纲要》和组织开展章程建设作为依法治校的一项重点工作,对照要求,认真清理和修改校内的各项规章制度,完善校内治理结构,创新法治机制,开创依法治校良好局面。

(四)要全面明确现代大学法治制度的主要内容

高等学校要围绕《教育规划纲要》和《实施纲要》提出的建设现代大学制度、推进依法治校的要求,针对自身特点和师生员工的需要,在系统学习宪法、教育法、教师法、高等教育法等法律、法规的基础上,使学校各级领导和全体师生员工完整、准确地理解和掌握教育法律、法规确定的法治原则、基本制度及重要规定、行为规则,增强参与建设完善现代大学法治制度的积极性与自觉性。国内外的学者普遍认为,一流大学是法治制度文明的产物。一流大学之所以一流,是因为其已建立起完善的法治制度和运行机制,使学校的办学理念与精神元素能够得到真正的贯彻与执行,并内化为全体师生员工的自觉行动。在我国,现代大学法治制度建设应重点围绕大学的管理体制与运行机制来进行,其主要内容包括:一是依法建立起分工合理、职责明确的内部治理组织机构,并形成精干高效的教学、科研、社会服务、管理、执行和校内服务团队。二是有一整套健全、完善、管用、充满活力的制度保障体系,且能不断革新、完善、与时俱进。三是依法依规合理配置和平衡学术权力与行政权力,保障教师、学生的学术自由,使基层学术组织充满活力,在

学术性事务、学术性评价、考核、晋升等方面真正发挥了“教授治学”的作用,体现了学术自治、创新和学术至上的原则。四是有较为完善的激励制度和评价机制,保证教师专心从事教学科研,培养人才,创造成果。保证学生勤奋学习,发展个性,全面提升素质。五是合理界定自己的办学使命和特色,并通过规章制度使其稳定和规范,不断促进内涵发展,提升办学理念,创新办学思想,面向经济与社会依法自主办学的绩效得到校内外的广泛认可。六是校园文化厚重,民主和谐,秩序井然,校风优良,学风严谨,人文法治环境优雅。师生员工权利保障与救济机制比较健全,民主监督制度比较完善,广大教职工具有参与学校建设、管理的积极性和自觉性。

(五)要正确认识现代大学法治制度的属性关系

教育是最基本的公共产品,教育事业是最大的公益事业。它关联千家万户,惠及子孙后代。百年大计,教育为本。教育事业不同于其他事业的一个显著特点是具有优先发展的战略性和服务国家与社会的公益性。坚持教育优先发展,保障人人享受教育权益,促进教育公平公正,这是我国教育的基本国策。考虑到教育事业的特点,我们在完善高校法治制度建设中需要特别注意其内涵关系:一是认识思想教育与行为约束的关系。高等教育和高校活动涉及思想教育、品德陶冶、信仰追求、理论研究、艺术创作、社会服务等思想、精神和实际层面的活动,而法律、法规、校规、校纪则是调整高校师生员工行为的规范。师生员工活动中的行为问题,既要注重法律、法规、校规、校纪规范,又要注重发挥其在解决师生员工头脑中思想问题中的作用。二是认识法律规范与道德约束的关系。法治以其权威性和强制性规范、引领高校师生员工的行为,德治以其说服力和劝导力提高师生员工的思想认识和道德觉悟。对于思想道德方面的问题,既要发挥法律、法规、校规、校纪的引导性、倡导性、启迪性和鼓励性的规范作用,又要发挥德治的说服力、劝导力。三是认识法律手续与政策手段的关系。教育法制与教育政策是贯彻实施《教育规划纲要》,建设现代大学法治制度的两大主题,在实践过程中,涉及大学理念、大学精神、学术自由、自治创新等意识形态属性较强的方面,更需要综合运用法律手段和

政策手段进行规范和引导,法律、法规、校规、校纪不能完全代替政策,适时的政策制定与调整,有利于促进高校法治制度建设、推进依法治校。

(六)要努力培育现代大学的法治文化

党的十八届六中全会作出了推动社会主义文化大发展大繁荣的决定,党的十八大又提出了新的战略要求,为培育法治文化指明了方向。因为文化是民族的血脉和灵魂,法治文化是社会主义文化的重要内涵。高等学校师生员工的法治意识、法治理念、法治精神、法治实践正是法治文化在学校的具体体现,是完善高等学校法治制度的重要基础。我们一定要认真贯彻十八大精神,深入开展普法教育,突出普法重点,坚持分类指导,拓展普法途径,创新普法方式,切实增强高校法制教育的针对性和实效性。尽管高等学校是培养人才和传承文化的主阵地,始终引领我国先进文化的前进方向,但就目前法治文化建设现状、教职员特别是各级管理人员的法治意识和规则意识看,还难以适应现代大学法治制度建设的要求。尽管高等学校自上个世纪80年代以来进行了广泛的普法教育,但法治文化的培育与普法教育效果并不平衡。根据党中央国务院和“六五”普法规划要求,一要坚持法治教育与法治文化建设相结合。高校是一个特定的组织,是一个知识密集型人员组成的组织,具有某种松散的特性,很难仅仅凭刚性的制度来加以约束。因此,高校法治教育要把法治文化渗透并融入到立章、守规、管理、民主、监督的各个环节,努力使法治制度成为一种柔性的文化——即不是强迫规定的,但却能为广大师生员工共同认可的价值观。并使得刚性的法治制度“内化成为一种环境,成为一种风气、成为一种文化”^[9],使得师生员工自觉地感受它、理解它、支持它、受益于它。二要坚持法治教育与社会主义核心价值体系建设相结合。社会主义核心价值体系是高校法治制度建设的内在精神之魂,在高校法治文化培育中,既要发挥法律、法规、校规、校纪对师生员工的规范、引领使用,又要发挥理想信念和道德风尚对大家的教育、激励作用,在大学校园形成学习法律、遵守法律、崇尚法律、维护

法治权威的氛围,构建“以人为本,全面发展,勇于创新,充满活力,诚信友爱,人际和谐,文明高尚、安定有序”的和谐校园。三要坚持法治教育与法治实践相结合。法治实践是法治文化在高校法治制度建设即依法治教、依法治校、依法办学等各个方面、各个层次、各个环节上的具体体现,通过采取法律讲座、法治论坛、法律知识竞赛、校园说法、普法宣传周、身边法律问题探讨、社区法律咨询、法律援助、法制文艺演出、庭审旁听、模拟法庭、送法律下乡等多层次、多方面的法律实践活动,让师生员工广泛参与法治实践,增强法治体验,增强公民的主体意识,不断提高学法、守法、用法、护法的自觉性,为培育我国现代大学的法治制度文化作出自己的努力。

参考文献:

- [1] 胡四能.论党委领导下的校长负责制集体管理体制与制度建设[J].高教探索,2008(2):21-24.
- [2] 曾宪义.中国法制史[M].北京:北京大学出版社,高等教育出版社,2000:16.
- [3] 华长慧,徐亚芳,沈伟其,喻立森.一所国际化新型大学在成长——谈宁波诺丁汉大学的办学特色[J].中国高等教育,2009(5):35-38.
- [4] 张乐天.教育政策法规的理论与实践[M].上海:华东师范大学出版社,2009:168-169.
- [5] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995:680.
- [6] 钟秉林,赵应生,洪煜.中国特色现代大学制度建设[J].北京师范大学学报:社会科学版,2011(4):5-11.
- [7] 谢运策.把握六个构成要素,推进依法治校[J].中国高等教育,2000(21):13-14.
- [8] 《教育规划纲要》工作小组办公室.教育规划纲要学习辅导百问[M].北京:教育科学出版社,2010:147.
- [9] 易红.构建现代大学制度,加快高水平大学建设进程[J].中国高等教育,2009(5):33-35.

责任编辑:黄声波