

学校管理中的 法律问题

XUEXIAO GUANLIZHONG
DE FALÜ WENTI

赵庆典 等编著



北京邮电大学出版社
www.buptpress.com

——国家教育行政学院学术文库——

学校管理中的法律问题

赵庆典 等编著

作者:(按姓氏笔画为序)

乔玉华 刘新丽 严加红 陈丽萍
姜永平 赵庆典 黄永军

北京邮电大学出版社

·北京·

内 容 简 介

本书以学校管理中的法律问题为基本视角,重点抓住学校管理制度建设和管理实践与国家相关法律之间接口的问题,特别注重在教育界、法学界并在全社会普遍引起关注和争议的法律焦点问题,广泛收集精选近年有重大影响的案例进行探讨。通过对学校管理中与法律相关的案例的研究,进一步提出依法建立、健全学校规章制度的问题,学校教师管理中的法律问题,学生事务管理和校园管理中的法律问题,并尝试揭示教师、学生与学校的法律关系,促进学校管理者对国家有关教育法律、法规 and 政策的深入了解,提高依法治校的能力和水平。

图书在版编目(CIP)数据

学校管理中的法律问题/赵庆典等编著. —北京:北京邮电大学出版社,2005

(国家教育行政学院文库)

ISBN 7-5635-1069-9

I. 学... II. 赵... III. 学校管理—法律—研究 IV. D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 036632 号

书 名: 学校管理中的法律问题

编 著: 赵庆典 等

责任编辑: 陈岚岚

出 版 者: 北京邮电大学出版社(北京市海淀区西土城路 10 号)

邮编: 100876 电话: 62282185 62283578

电子信箱: publish @ bupt. edu. cn

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京源海印刷有限责任公司

印 数: 1—3 000 册

开 本: 787 mm×1 092 mm 1/16

印 张: 17.25

字 数: 325 千字

版 次: 2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-5635-1069-9/G·180

定 价: 28.00 元

·如有印装质量问题,请与北京邮电大学出版社发行部联系·

前 言

实行依法治教,把教育管理和办学活动纳入法治轨道,是深化教育改革,推动教育发展的重要内容,也是完成新时期教育历史使命的重要保障。依法治校是推进依法治国基本方略的必然要求,是依法治教的重要组成部分。步入新世纪以来,我国教育法制建设出现了全新的局面,依法治校工作有了一定程度的进展并取得一定的成绩。但是从总体上看,依法治校仍然面临严峻的局面,比如学校的法治观念和依法管理的意识还比较薄弱;依法治校的制度和措施还不健全;依法治校还没有完全成为学校的自觉行为,在学校管理和办学活动中违规甚至违法事件时有发生。因此,我们认为深入开展“学校管理中的法律问题”的研究与探索仍是当前教育领域的一项重大课题。我们感到有机会选择“学校管理中的法律问题”进行研究,是我们作为教育管理研究者的责任和使命。

“学校管理中的法律问题”一书是经过我们一年多的研究、思考的成果。我们通过对学校管理和办学活动中与法律相关的案例的研究,进一步提出依法建立、健全学校规章制度的问题;学校教师管理中的法律问题;学生事务管理和校园管理中的法律问题,并尝试揭示教师、学生与学校的法律关系,促进学校管理者对国家有关教育法律、法规 and 政策的深入了解,提高依法治校的能力和水平。

“学校管理中的法律问题”一书的主体结构和主要思路是:以学校管理中的法律问题为基本视角,重点抓住学校内部管理制度建设和管理实践与国家相关法律之间接口的问题,特别注重在教育界、法学界并在全社会普遍引起关注和争议的法律焦点问题,广泛收集精选近年有重大影响的案例进行研讨。以公开报道的材料为基础滤清基本事实,概括出各方面的主要观点,尔后从研究者的角度进行一定评析,提出相应的对策建议。同时,辅以一定程度质的研究方法,重点选择一定量的当事人和相关专家进行实地追踪走访。

本书的主要内容包括:第一章,研究分析依法建立、健全合乎现行法律的学

校规章、制度问题,主要探讨依法治校的制度建设问题。其具体内容包括:依法治校的法律依据和实施主体,建立健全学校规章制度是实现学校持续稳定发展的前提与保障,从实际出发制定学校规章制度,在实践中维护和完善学校制度,学校章程是学校管理中的“根本大法”,高校教学质量评估制度是高校质量管理的生命线,高等学校住房制度的改革驶入社会化轨道,完善国家资助家庭经济困难学生的政策和制度。第二章,研究分析学校教师管理中的法律问题,主要探讨学校加强管理、从严治教,教师履行职责、依法维权等问题。其具体内容包括:教师聘任和职务晋升制度改革中的法律问题,教师与学校的法律关系,教师管理中发生争议的问题,教师应当承担的法律责任的情况,教师申诉权和司法救济问题,教师知识产权中的问题,教师工资、待遇中的问题。第三章,研究讨论学校学生事务管理中的法律问题,主要探讨以生为本,依法加强学生事务管理。其具体内容包括:学生的全面发展与学生权利的法律保障,辍学与学生受教育权的保护,收取择校费与学生受教育权的平等问题,考试作弊的治理与学生发展权的保护,本科教育模式与大学生学习自由权的保护,研究生培养模式与研究自由权的保护,保障学生的健康权、身体权、生命权,尊重学生的隐私权、名誉权、婚恋权,维护学生的申诉权、诉讼权。第四章,研究讨论校园伤害事件的相关法律问题,主要探讨学校、学生和社会共同营造和谐、安全校园问题。其具体内容包括:依法治校与校园安全现状,学校与学生的学生监护权纠纷,校园伤害事件的归责原则,校园伤害事件处理的政策制定与执行,校园伤害事件侵权主体分类及案例评析,校园伤害事件责任主体分类及案例评析。本书具有以下几个特点:内容丰富;结构新颖;案例真实;研究思路开阔、深入。

本书由赵庆典(国家教育行政学院教育管理教研部主任、教授)主持编著,具体负责设计本书结构和思路,提出本书编著大纲,主持审稿、统稿和定稿。国家教育行政学院陈丽萍博士(教育管理教研部副主任、副教授)、姜永平(教育管理教研部讲师)负责第一章的撰写,陈丽萍负责该章的统筹;赵庆典、刘新丽(教育管理教研部讲师)负责第二章的撰写,赵庆典负责该章的统筹;黄永军博士(教育管理教研部讲师)负责撰写并统筹第三章;严加红(教育管理教研部讲师)、乔玉华(教育管理教研部讲师)负责撰写第四章。本书可以提供给各级各类学校教育管理干部培训教学使用,可以作为依法治校的教材或重要参考资料。本书也可供学校管理研究者、教师和学生作为管理案例资料使用,也可供教育行政干部作为研究、处理学校管理中的法律问题或制定政策的参考资料。本书中的部分内容已经在国家教育行政学院高校管理者培训项目教学中使用,受到学员的欢迎和好评。本书在撰写过程中参考了大量的文献资料和案例,引用了一些研究者的成果或资料,我们尽力都给予说明和注释。有些参考资料在互联网上没有标

明出处,我们只能标注网址。在这里,我们对本书中所参考使用的各类文献的作者表示我们的谢意。

国家教育行政学院为深入开展依法治校的教学和研究,并以优秀的科研成果迎接学院校庆 50 周年,确定“学校管理中的法律问题”一书为学院 2004 - 2005 年度重点项目。国家教育行政学院的领导非常重视本书(课题)的研究,常务副院长俞家庆教授、副院长李文长教授在研究过程中给予了重要指导。国家教育行政学院学术文库给予本书出版资助。国家教育发展研究中心研究员,中国教育学会常务副会长、中国职业教育学会副会长谈松华,中南财经政法大学法学院院长,齐文远教授,西南师范大学行政学院常务副院长、博士,刘义兵教授,在百忙中对本书进行了审阅,给予充分肯定和很高评价并提出宝贵意见。这对我们写作者是很大鼓励和鞭策。北京邮电大学出版社的领导和编辑为及时出版本书付出了很大努力和贡献。我们在此一并表示衷心的感谢。

作者

2005 年 3 月 25 日

目 录

第一章 依法建立和完善学校规章制度	(1)
一、依法治校的法律依据和实施主体	(2)
二、建立健全学校规章制度是实现学校持续稳定发展的前提与保障 ..	(8)
三、从实际出发制定学校规章制度.....	(13)
四、在实践中维护和完善学校制度.....	(23)
五、学校章程是学校管理中的“根本大法”.....	(30)
六、高校教学质量评估制度是高校质量管理的生命线.....	(36)
七、高等学校住房制度的改革驶入社会化轨道.....	(45)
八、完善国家资助家庭经济困难学生的政策和制度.....	(53)
第二章 学校教师管理中的法律问题	(64)
一、教师聘任和职务晋升制度改革中法律问题.....	(65)
二、教师与学校的法律关系.....	(78)
三、教师管理中发生争议的问题.....	(82)
四、教师应当承担的法律责任的情况.....	(94)
五、教师申诉权和司法救济问题.....	(99)
六、教师知识产权中的问题	(104)
七、教师工资、待遇中的问题.....	(114)
第三章 学校学生事务管理中的法律问题	(122)
一、学生的全面发展与学生权利的法律保障	(122)
二、辍学与学生受教育权的保护	(127)
三、收取择校费与学生受教育权的平等问题	(134)
四、考试作弊的治理与学生发展权的保护	(143)
五、本科教育模式与大学生学习自由权的保护	(153)

六、研究生培养模式与研究自由权的保护	(159)
七、保障学生的健康权、身体权、生命权	(166)
八、尊重学生的隐私权、名誉权、婚恋权	(183)
九、维护学生的申诉权、诉讼权	(188)
第四章 依法治理校园伤害事件	(198)
一、依法治校与校园安全现状	(198)
二、学校与家长的学生监护权纠纷	(200)
三、校园伤害事件的归责原则	(204)
四、校园伤害事件处理的政策制定与执行	(208)
五、校园伤害事件侵权主体分类及案例评析	(222)
六、校园伤害事件责任主体分类及案例评析	(243)
参考文献	(265)

依法建立和完善学校 规章制度

党的十六大指出,发展社会主义民主,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。实现全面建设小康社会的奋斗目标必须加强社会主义法制建设、实行依法治国,这是党领导人民治理国家的基本方略。依法治国在教育领域的体现就是依法治教。实行依法治教,将教育与学校办学行为纳入到法治轨道,是深化教育改革、推动教育发展的重要内容,也是完成新时期教育工作历史使命的重要保障。依法治校是依法治教的重要组成部分,它是指国家机关及有关机构依照有关学校的法律规定,在其职权范围内从事的治理学校的活动,以及各级各类学校依照有关学校的法律规定从事的办学活动、教育教学活动及其他有关教育的活动,包括依法举办学校和依法管理学校。^①

为贯彻落实十六大精神,实施依法治国方略,全面推进依法治教工作,教育部于2003年7月印发了《关于依法治校工作的若干意见》,这是建国以来,教育部首次发布的关于依法治校工作的重要文件。该《意见》提出了依法治校的重要性与必要性,指出“实行依法治校,就是要全面贯彻教育方针,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。实行依法治校,就是要严格按照教育法律的原则与规定,开展教育教学活动,尊重学生人格,维护学生合法权益,形成符合法治精神的育人环境,不断提高学校管理者、教师的法律素质,提高学校依法处理各种关系的能力。实行依法治校,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,完善学校各项民主管理制度,实现学校管理与运行的制

^① 张丽、董玉明:《两例高校管理法律纠纷案对依法治校的启示》,《山西政法管理干部学院学报》,2002年第1期。

度化、规范化、程序化,依法保障学校、举办者、教师、学生的合法权益,形成教育行政部门依法行政,学校依法自主办学、依法接受监督的格局。”

2004年教育部发布了《2003~2007年教育振兴行动计划》,把加强制度创新和依法治校作为今后几年教育振兴行动的重要举措之一。教育部《关于依法治校工作的若干意见》和《2003~2007年教育振兴行动计划》出台以后,依法治校一时间成为各级教育行政部门和学校的工作重点,各地各学校纷纷成立依法治校领导机构,制定实施依法治校工作的方案,有一些地方开展了依法治校示范学校创建活动,依法治校行动在各地普遍展开。

明确依法治校的法律依据,探讨依法治校的责任主体,反思依法治校工作中的缺点与不足,对学校管理者明确依法治校的权利与义务,抓住依法治校的突破点,制定实施依法治校的各项制度措施具有重要的意义。本章正是从依法治校的角度入手,通过分析依法治校工作中的一些值得关注的现实问题,从依法治校的高度提出建立学校规章制度的必要性,并在此基础上试图建立关于学校规章制度从制定到运行的简要框架。本章对学校管理中某些具体的规章制度建设给予了一定的关注,并尽量从法律的角度进行分析,这些领域包括:学校章程、教学质量评估制度、住房制度、贫困学生资助制度等。

一、依法治校的法律依据和实施主体

(一) 依法治校的依据

第一,宪法。宪法是由全国人民代表大会制定的我国的根本大法,在我国法律体系中处于母法的地位,任何单位和个人都必须遵守。学校管理当然也不例外。

第二,教育法律法规。教育法律是由全国人民代表大会及其常委会制定的有关教育的法律规范。其涉及教育中的不同领域。目前,我国已经制定的教育法律有:1980年2月12日全国人大常委会通过的《中华人民共和国学位条例》;1986年4月12日通过的《中华人民共和国义务教育法》;1993年10月31日通过的《中华人民共和国教师法》;1995年3月18日通过的《中华人民共和国教育法》;1996年5月15日通过的《中华人民共和国职业教育法》;1998年8月29日通过的《中华人民共和国高等教育法》;2002年12月28日通过的《中华人民共和国民办教育促进法》。教育法规是由国务院根据宪法与法律,就教育的某一领域、某一方面或某一环节所制定的较为具体的规范性文件。其效力低于宪法与

法律。我国已经制定的教育行政法规主要有:《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国教师法〉若干问题的通知》、《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》、《中华人民共和国中外合作办学条例》、《教师资格条例》、《残疾人教育条例》、《教学成果奖励条例》、《中华人民共和国义务教育法实施细则》、《学校卫生工作条例》、《学校体育工作条例》、《幼儿园管理条例》、《高等教育自学考试暂行条例》、《扫除文盲工作条例》、《普通高等学校设置暂行条例》、《中华人民共和国学位条例实施办法》。相对于宪法,教育法律与法规是依法治校经常性的依据,而相对于其他法律、法规与规章,教育法律法规又是依法治校的主体性依据。

第三,教育部门规章与地方性教育法规。教育部门规章是由国家教育行政机关以及地方教育的主管部门依据宪法与法律所制定的具体的、可操作的规范性文件。地方性教育法规是地方各级人民代表大会根据当地教育发展的实际情况与发展需要,依据宪法、法律、法规制定的带有地方性质的有关教育的规范性文件。

第四,其他法律法规与规章。教育法律、法规、规章以外的法律法规规章,虽不是依法治校的直接依据,但其所涉及的法律关系具有普遍的法律效力。学校管理活动以及学校有关人员的行为自然应该受其调整。学校管理活动遵守其他法律法规,接受其调整本身也是依法治校的要求。如《中华人民共和国刑法》规定,凡是实施了危害社会的行为,依照刑法应受刑罚处罚的行为都构成犯罪,那么在学校管理中,如果发生了该类行为,则学校有责任及时向公安机关报告并积极配合公安机关的侦察活动。^①

第五,学校的规章制度。学校的规章制度是学校依据法律法规的原则与要求,根据教育方针、目的,结合本校实际所制定的规范学校各项工作、调整学校各部门及其成员关系的规范性文件。学校的规章制度不属于我国法律体系的组成部分,但是从合法性的角度分析可以认为其是法律法规的延伸和补充,是学校管理中最直接的依据。

(二) 依法治校实施的主体

教育部《关于依法治校工作的若干意见》中指出,实行依法治校“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,完善学校各项民主管理制度”、“依法保障学校”的合法权益,“形成教育行政部门依法行政”的格局。理顺政府与学校的关系需要政府与学校双方的作为,而其主导权则在于政府;落实学校的办学自主权的前提是学校必须享有办学自主权,而这种办学自主权除

^① 史华楠:《高校依法治校探微》,《扬州大学学报(高教研究版)》,2002年第1期。

了依法取得外,政府还有依法授权、积极配合的责任;同时“依法保障学校的合法权益”也不能由学校负责,而只能是政府和其他有关部门。正因为如此,《意见》中规定,“各级教育行政部门要按照依法治教和依法治校的要求,切实转变不适应形势需要的行政管理方式、方法,依据法律规定的职责、权限与程序对学校进行管理,切实维护学校的办学自主权”。在教育部新一轮教育振兴行动计划中,也明确要求各级教育行政部门“切实转变政府职能,强化依法行政,促进决策与管理的科学化和民主化”,“贯彻《行政许可法》,加快政府职能转变,改革教育行政审批制度,清理教育行政许可项目,建设相关配套制度,建立公共教育管理与服务体系。规范教育行政部门在政策制定、宏观调控和监督指导方面的职能,依法保障地方教育行政部门的教育统筹权和学校办学自主权”。可见依法治校,政府理所当然是其主体,作为政府主体,其在依法治校中的责任就是要改变对学校管理主要依靠行政命令直接管理的方式,在法律法规的框架下通过经济手段、评估手段以及适当的宏观调控手段对学校进行间接管理,既不失职,也不越权,以充分保障学校应该享有的一切权利,保证学校的有序运行。简言之,政府的责任一是依法放权,给学校更多的自主权;二是转变管理方式,由行政命令式的管理变为依法管理。由于政府主体掌握着巨大的行政资源,其能否依法对学校进行管理直接影响着依法治校的成败,是依法治校的前提和保证。

依法治校,学校既是“治”的对象,同时,学校在实行依法治校过程中也不是无所作为。教育部的《意见》中指出“实行依法治校,就是要严格按照教育法律的原则与规定,开展教育教学活动”,能够开展教育教学活动的自然是学校,“完善学校各项民主管理制度,实现学校管理与运行的制度化、规范化、程序化”也离不开学校的主动性的发挥,有赖于学校的参与。同时《意见》还明确提出“学校依法自主办学”,因而学校作为依法治校的主体是毫无疑问的。学校作为依法治校的主体之一,其在依法治校工作中的责任也可概括为两点:一是依法争取权利,二是依法用好权力。

实行依法治校还需要一定的社会环境。学校处于一定社会关系中,学校除与政府之间发生关系外,还会与其他学校、与相关部门发生业务关系,与社会其他组织发生工作上的协调关系,与学生家长发生关系。社会环境中各要素虽不直接参与学校的管理工作,但其法律素养与学校依法治校工作也有密切联系,是依法治校得以顺利进行的必要条件。^①

〔案例〕 村民冲击学校,扰乱学校秩序

1997年11月5日,湖南省耒阳市某村3组社员谭某,在学校教学楼背后稻

^① 徐新启、康仲德:《教育法实例说》,湖南人民出版社2000年,第208页。

田耕地,发现田里有石头,谭某拾起石块就往教室窗户上扔,结果打破玻璃两块。正在上课的陈仁成老师立即组织老师把谭某叫来学校讲理,要求谭某赔偿玻璃,谈了1个多小时,谭某坚决不答应。其亲属知道后,很快冲进学校闹事,学校领导教师进行劝阻,谭某等亲属不但不听,反而讲学校抓人等,并从3组喊来40多名农民围攻学校老师,蛮不讲理,见人就打。几个青年教师被打成重伤,当晚还不敢进自己的住房。学校被迫停课一天,第二天师生自发组织游行,要求乡政府严惩凶手。事情发生后,区政府、乡政府、派出所、市教委领导亲自到学校调查,调解处理,才使学校恢复正常的教育教学秩序。

依据《教育法》第72条,“结伙斗殴、寻衅滋事,扰乱学校及其他教育机构教学秩序或者破坏校舍、场地及其他财产的,依法追究刑事责任。”《中华人民共和国刑法》第275条规定:“故意毁坏公私财物,数额较大或者有其他特别严重情节的,处3年以上7年以下有期徒刑。”在本案例中,谭某等煽动群众闹事,损坏学校财产,殴打学校教师至重伤,严重扰乱了学校的正常教学秩序,造成了极为恶劣的影响。理应受到刑罚的处罚,同时对学校造成的经济损失有附带赔偿的民事责任。从另一个角度分析这个案例,其实际上反映出在实行依法治校时各方面的地位责任。首先,政府作为依法治校的最重要主体,其不仅有责任对学校依法进行管理,同时,政府还有依法维护学校正常的教学秩序的职责。因而当出现扰乱学校教学秩序的不法行为时,政府应当能及时处理,制止不法行为,主张正义,维护学校利益。其次,作为学校,其不仅在内部管理中应依照法律法规,做到有章可循,同时当其受到外部非法干扰时,能够无所畏惧,进行有理有据的合理抗争,通过正当程序乃至运用法律手段维护自身的合法权益。但是其在未先行申请的情况下以游行方式抗争则是过于冲动的违法行为。再次,学校附近的村民代表了依法治校中的社会环境。由案例可知,村民的法律意识极其淡薄,学校处于这样的社会环境之中,正常的教学秩序很容易受到冲击。实行依法治校,提高社会整体的法律意识、守法观念,也是其重要环节。

不同的权利主体对应着不同的权利客体和权利内容。如果对权利主体定义不清,认识不明,就会产生权利义务的混淆。例如有人将依法治校定义为“各级各类学校依照有关的法律法规组织实施教育教学及其他活动”,该表述将依法治校的主体认定为“各级各类学校”,很显然没有将依法治校的全部主体包括进来,是不完整的,在实行过程中,只能使其他主体逃避义务,推托职责。由于对依法治校的主体不清,在实际工作中责权不清、任务不清、目标不明、做法盲目,工作无法落实的情况非常普遍。教育部的《意见》出台以后,各地方、各学校都非常重视,并制定了各自的实施依法治校的方案。但是,由于对依法治校的意义认识不到位,对依法治校的主体认识不清,以及许多教育管理者仍局限于传统的管理观

念与管理手段,在进行依法治校工作中存在不少问题。主要表现在:

第一,把依法治校工作当作一项活动。依法治校是学校管理的一种趋势,而不是一时的赶时髦,不是一阵风。依法治校是一项系统工程。依法治校的过程是一个法律体系不断完善的过程,是一个学校规章制度不断健全的过程,是一个管理者与被管理者的法律观念、规章制度意识不断增强的过程。所以,不能把依法治校当成一时的活动。当然,其作为某一阶段的工作重点,着力解决好实施依法治校过程中遇到的一些突出问题也是必要的。但依法治校的阶段性工作是为形成依法治校的长效机制服务的,因而在阶段性工作中解决了的问题应该运用相对稳定的制度安排加以巩固,比如学校的制度建设问题。如果在开展所谓的依法治校的活动过程中为应付检查、评比而突击制定制度,这种制度必然漏洞百出,纵然很全,却不过是一纸空文,没有任何约束力。例如,某小学为落实其所在县教育局《关于开展依法治校示范学校创建工作的通知》,在其制定的依法治校的实施方案(草案)中提出建立依法治校领导小组,下设三个工作小组:法制教育工作小组、师生校内申诉处理小组、学生伤害事故调节小组。学校成立的领导小组显然是一个临时性机构,而作为临时性机构,其职责必然是临时的。其下属的三个小组也不是常设机构。当这些小组解散以后,其所承担的诸如对校内师生申诉的处理、对学生伤害事故的处理等具体职责应由谁承担就会不了了之。当然,万事总会有个开头与过渡,学校实行依法治校之始的确可以成立一个小组,但小组应该是学校依法治校的启动器,而不必承担具体的日常管理责任。比如,小组可以制定一个学生申诉的处理办法,明确学校一个常设的具体部门负责处理学生申诉工作,规定其申诉及处理程序。这样就建立了学生申诉处理的启动机制,当小组解散以后,该机制的工作不会受到任何影响。

第二,把依法治校工作当成了学校的内部事务。教育部《关于依法治校的若干意见》下发以后,各地响应都很积极,纷纷制定了各自地方实施依法治校的具体办法,轰轰烈烈地开展了依法治校工作。但是,纵观这些地方的办法充斥其中的都是要求学校应该如何做,而没有教育行政机关应该如何落实依法治校的规定,缺少教育行政机关依法行政的相关内容。这体现出我们的一些教育管理机构一贯的思维模式与管理作风。作为地方的教育行政主管部门应该把推进学校的依法治校纳入到其常规工作之中,应该作为对其所属学校的一以贯之的管理要求。学校实现依法治校不是孤立的,需要一定的法律资源、制度资源、政策资源。就依法治校的主体来说,政府尤其是直接的主管部门是其保证因素,其直接影响到依法治校的学校主体的主体权利的落实。因而,开展依法治校绝不单是学校的事,更重要的是政府的责任。没有代表政府的教育行政部门的实质性推动工作、示范工作,要求学校开展依法治校工作是一种本末倒置的做法,极易导

致学校对自己在依法治校工作中的地位与职责认识不清。比如,在上面提到的某小学在其实施方案的目标中规定,“维护学生、教师、学校的合法权益”。学校的合法权益的维护已经部分超出了学校的责任范围,必须有一个更权威的责任主体承担。又如,在教师权利中有“工资足额及时,福利适度递进”,事实上,根据我国的工资管理制度,对一个公办小学而言,其并没有工资发放的自主权,工资是否足额及时发放并不是学校实行或不实行依法治校所能解决的。

第三,依法治校制度落实不够具体。上述小学实施依法治校具体工作部分分四点:(一)“学校实行党支部领导下的校长负责制,工会民主监督管理模式”;(二)“学校实行教代会制度”;(三)“学校按教育的不同学科健全、完善学术组织,研究氛围浓厚”;(四)“办学活动以道德教育为先,坚持素质教育,有良好的校风”。对该小学制定的依法治校的具体工作用一句话概括就是“具体工作不具体”。首先,其具体工作的第一和第二项所规定的领导体制及教职工代表大会制度应该由学校的章程加以原则性规定。为了使其得以落实,还应分别制定具体的制度,如可制定校长工作职责,对其权利义务进行详细的规范;制定学校教职工代表大会制度,明确其代表名额、代表的产生方式,会议制度、工作程序、权利、议案征集与提交方式等,以增强其可操作性,并利于形成制度。其次,其第三和第四条实际上只是对学校的科研和教学工作的原则性要求,不仅与依法治校无关,而且也与具体工作所应规定的内容相去甚远。

第四,把依法治校当作了学校的份外工作。学校工作的主体是教学,围绕着教学还有教职工管理、校园建设、后勤服务等保障工作。依法治校就是要在学校的管理工作中摒弃那种家长式作风、拍脑袋式决策、经验式管理,而代之以依照健全的法律规章制度进行。然而,由于对依法治校的认识不到位,由于许多管理者还非常留恋旧的管理方式,由于一些管理者对不受法律和制度约束的绝对权利的迷恋,依法治校工作在实践中被变形走样是非常普遍的。其中之一就是将依法治校当成上级主管机关指派下来的一项任务,作为一项额外的工作。正是在这种思维模式的指导下,学校另起班子,在其日常工作内容之外,加上一项依法治校的工作,将学校的日常工作与依法治校割裂开来,形成了学校的日常管理和依法治校工作两张皮的现象。等到验收一过,机构一撤,工作也就会随之结束。这样的依法治校浪费了资源,没有实效,相反会践踏人们的法律意识。学校及教育主管部门应该明确,依法治校不是附加在学校的教育教学与管理工作中以及教育管理工作之外的一项新的工作,而是在教育教学与管理过程中的一种价值追求,是现代学校管理活动中的一种管理取向。

二、建立健全学校规章制度是实现学校持续稳定发展的前提与保障

在落实依法治校的过程中出现种种问题,原因很多,而从学校的角度来看,其最主要的原因还是在于依法治校的制度建设落后,制度落实不力,学校管理者依制度管理学校的意识不强,认识不到位。

依法治校不仅是一种管理理念,同时也是一种管理实践。有一种误解,认为依法治校就是以法治校,认为学校的一切管理行为以及针对学校的一切管理行为都必须有法律的明确规定,当某种行为不符合法律规定时,就应该受到相应的法律的处罚,也就是说,将一切行为都上升到法律的高度认识,一切的管理尺度必须有明确的法律规范。这种理解将依法治校的做法简单化、僵化、庸俗化,其结果将导致法律至上主义的滥讼。而滥讼本身并不是法制社会的标志,相反却是法律不健全的表现。依法治校当然首先体现为以法治校,但以法治校并不是依法治校的全部,再健全的教育法律体系也不可能解决学校管理中的全部问题。依法治校是一个体系,它包括三大系统,一是制度系统,一是观念系统,一是执行系统。制度系统是基础和外在表现,执行系统是关键,而观念系统则是其灵魂。所谓的观念系统包括依法治校的意识、依法治校的态度,同时还包括法律法规的原则与精神。从观念系统理解依法治校可以将其扩大一层理解,那就是一种按规矩办事、照章办事的精神。所以依法治校应该是以法治校与照章办事的统一,依法治校是有关学校的法律规章建设与民主法制精神建设的统一。从这个意义来说,依法治校之“法”既是指国家之法,也是指学校之法。

广义的依法治校其实包括依照学校的规章制度治校。这是因为,首先,制定规章制度是依法治校的组成部分,依据规章制度管理学校本身就是落实依法治校的具体表现。其次,法律与学校规章有许多共同之处,它们都是对人们行为方式及其后果的先行设定,都是对人们行为及各种关系的规范,都规定了人们该做什么,不该做什么,以及如何做;二者都体现了对行为及其结果的预见性。学校的规章制度是法律法规的原则要求与学校管理具体需要相结合的产物,其与法律法规之间有着密切的关系,表现为如下几方面:第一,学校规章制度是法律法规条文的细化;第二,学校的规章制度是对法律法规的补充;第三,学校规章制度是法律法规原则的具体运用;第四,学校规章制度是应法律法规要求制定。

但是,并不是说,只要实现了以制度治校就达到了依法治校的目的,实现了依法治校的要求。前面说过,依法治校的主体既包括学校,同时也包括政府与社会。学校的规章制度的效力一般止于学校内部,一般没有对外的约束力,因而,

作为政府主体和社会主体,其依法治校的体现则更多地在于以法治校。同时,在学校内部,存在着众多的法律关系:民事法律关系、刑事法律关系、行政法律关系、特别法律关系等。所有这些法律关系也都必须由相关的法律进行调节。学校的规章制度所调节的学校内部各种关系是那些尚不足以上升到法律关系的各种具体的管理行为。

(一) 学校规章制度的意义

1. 学校制定规章制度是学校落实依法治校的具体体现,也是学校实现依法治校的前提。学校规章制度是依法治校的组成部分。在教育部《关于加强依法治校工作的若干意见》中明确要求加强制度建设,依法加强管理。2004年教育部《2003~2007年教育振兴行动计划》也明确要求,学校内部“遵循‘从严治教,规范管理’的原则,加强学校制度建设”,逐步形成“自主管理、自主发展、自我约束、社会监督”的机制。建设“精简、高效”的学校管理机构,完善校务公开制度,深化人事制度和分配制度改革。学校制定规章制度还是学校实现依法治校的重要前提。依法治校工作所依各“法”最终都将落实、体现于学校的管理中,而制定规章制度则是学校落实各项规章制度的首要环节,学校规章制度将法律法规的原则规定具体化为学校管理中可操作的条文,将法律法规的原则与精神转化为其管理的具体标准,这就将法律法规的条文落实到学校管理的具体规定之中,从而使得学校的具体管理过程有章可循,有法可依,有据可查。

2. 学校制定规章制度是建立现代学校制度的重要一环。教育部《2003~2007年教育振兴行动计划》中提出,“深化学校内部管理体制,探索建立现代学校制度”。在我国,现代学校制度指的是在知识社会初见端倪和全面建设小康社会的大的社会背景下,能够适应市场经济和建设学习型社会的基本要求,以完善的学校法人制度为基础,学校依法自主管理、自我约束,保证学校可持续发展的一套完整的制度体系。^①按照现代学校制度作用的领域和范围可以划分为:现代学校行政制度、资本结构和资产管理制度、人事(人力资源管理)制度、财务制度(包括预算、决算和财务公开制度)、教学管理制度、教研和科研管理制度、学生管理制度、文化建设制度等。黄兆龙认为,现代学校制度指的是一种适应社会化大教育和社会主义市场经济体制、政治制度、科技体制改革的内在要求,以学校潜制度为主体,以有限责任制度为核心,以教育管理专家经营为表征,以学校组织制度和管理制度以及新型的政校关系为主要内容的现代学校体制。“基础

^① 李继星:《关于现代学校制度几个理论问题的探讨》,[DB/OL]<http://www.pep.com.cn/200406/ca412762.htm>。