

高校法治的运行机制 与优化路径研究

姜 波 张蓓蓓 / 著

非外借

 科学出版社

河北省社会科学基金项目



高校法治的运行机制与优化路径研究



姜 波 张蓓蓓 / 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书基于法治的视角,对高校法治运行的权力集群进行研究,以行政权的组织化网络配置为重点,研究法治视阈下行政权运行的实质合理性和程序合法性;以学术权的自治理念为导向,研究学术权在高校中的应然地位、实然状态以及具体的运作模式等;对高校法治的运行机制的研究,主要解析高校法治的内部治理结构、权力配置与运行以及监督制约机制,分析治理层次的分布状况、特点及其存在问题;对高校法治的整体建构与优化路径的研究,主要以行政权与学术权在高校中的定位、地位、运行等为基点,反观我国高校管理体制存在的问题,探索高校法治的整体构想和具体优化路径。

本书可作为有兴趣从事高校法治研究的师生的参考用书,也可供高校管理者阅读与参考。

图书在版编目(CIP)数据

高校法治的运行机制与优化路径研究/姜波,张蓓蓓著. —北京:科学出版社, 2017.11

ISBN 978-7-03-055053-8

I. ①高… II. ①姜… ②张… III. ①高等学校-法治-研究-中国

IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 265873 号

责任编辑:刘英红/责任校对:贾伟娟

责任印制:吴兆东/封面设计:华路天然工作室

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 11 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2017 年 11 月第一次印刷 印张:16 1/4

字数:327 000

定价:85.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

历史实践证明，法治是社会治理的有效途径。党的十八大以来，我国不断深化改革，持续推进中国特色社会主义法治建设，十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步指出：“全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。”以此为指导，高校在深入推进依法治校的同时，亟须进一步完善中国特色现代大学制度，加强高校治理体系和治理能力建设，深化高等教育教学改革，优化高校内部治理结构，构建现代化、法治化的高校治理体系，不断提升办好社会主义大学的能力，源源不断地培养高层次专门人才各类科研成果，推动我国从教育大国向教育强国迈进。

多元主体合作共治是现代治理的基本特征，强调共同规则对于解决利益相关者之间多元分歧及达成理性共识的价值和意义。基于共同规则的构建与运行，由此形成的高校现代化治理即高校法治。高校法治理论是法治的理念、价值、原则、规范及运行机制在高校治理领域的具体运用，是依法治校的理论化和体系化。其目标是将高校治理纳入法治框架内，运用法治的思维和方式推进高校治理的科学化、制度化和规范化。以高校治理的基本规章制度为依据，建立适应现代化、法治化治理需要的高校治理结构是高校法治运行的关键，也是高校法治的重要载体。因此，高校法治的理论建构和治理实践，应立足于法治的基本理论，结合高校治理实际，着眼于高校特色发展，从人才培养、科学研究、服务社会、文化传承等现代大学的基本职能出发，建立健全科学、合理、完备的高校治理体系，将制度转化为现实的治理能力，充分调动广大师生的积极性和创造性，不断提升高校的办学能力、水平和实效。

2015年10月24日，国务院发布了《关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知》，这是继实施“211工程”“985工程”及“优势学科创

新平台”和“特色重点学科项目”建设以来，又一次以高校为核心对高等教育发展的重大调整。2016年12月7~8日在北京召开的全国高校思想政治工作会议上，习近平同志强调，高校思想政治工作关系高校培养什么样的人，如何培养人以及为谁培养人这个根本问题，要坚持把立德树人作为中心环节，把思想政治工作贯穿教育教学全过程，实现全程育人、全方位育人，努力开创我国高等教育事业发展新局面。高校法治建设应当紧紧围绕高等教育和高校现代化治理的核心任务和重点工作，为建设什么样的大学和高校如何育人提供坚实的保障。高校法治既是一种治理模式，也是高校治理的实践状态。高校法治的实现应当以科学合理的治理体系为基础，不断强化和提升高校治理能力，通过各个环节的实践，从而达到法治化的治理目标，促进高校各项事业的发展，为高校争创“双一流”（世界一流大学和一流学科，简称“双一流”）和推进高等教育现代化提供制度保障和实践动力。

鉴于此，本书以高校法治为具体研究对象，坚持理论与实践相结合的研究方法，对高校法治的运行机制和优化路径展开深入研究，主要内容和观点包括以下几个方面。

一是在理论层面对高校法治及其运行机制展开深入探讨。高校法治是多元主体之间基于权利义务关系的理论，蕴含着正义、平等、公平、民主、程序、效率等价值，具有指引、预测、评价、强制、教育等功能，应坚持规则至上、实体正义、权力规制、权利保障、正当程序等基本原则，不断完善高校的规范体系、治理结构和权力运行机制。建构高校法治主要包括三个层面：其一，建立健全以高校的规范体系、领导体制和治理结构为中心的运行体系，为高校法治运行提供必要的制度和机制支持；其二，立足于高校权力集群，深入分析包括高校办学自主权、学术权、行政管理权等在内的各类权力的属性，优化高校权力配置，解决高校法治实践中面临的突出问题，激活高校法治化的内在动力；其三，以高校法治的运行体系和权力集群为基础，不断完善利益表达、科学决策、执行实施和民主监督机制，理顺高校法治运行的各个环节，建立一体化的高校法治化治理格局。

二是围绕高校治理的核心主体讨论高校法治的具体运行。教师和学生是高校的核心主体，高校法治及其机制的运行主要着眼于这两类主体的行为规范和权利保障，对高校不同层级权力的合理配置和有效规制也是围绕上述主体展开的。其一，针对与高校教师密切相关的人事管理、职称评聘、学术评价、教学管理、薪酬制度等具体领域，分析目前存在的问题并提出改革建议；其二，以高校与学生的法律关系为切入点，分析高校管理权与学生权利的冲突类型及其成因，探讨高校学生管理法治化的思路。广大师生是与高校法治关系最密切的利益相关者，只有从制度到实践各个方面切实协调好师生的利益诉求和各类关系，才能从根本上激发他们的活力，为高校发展带来充满朝气的无限生机。

三是针对高校法治运行的困境提出优化路径。高校法治涉及高校治理的方方面面和各个环节，其显著特征是强调制度规则的价值和作用，最终目标是达到高校的良好法治。目前，高校法治运行面临的突出问题是法治思维与惯性思维的冲突、高校内部层级结构及其权力配置带来的治理困境，以及学术权与行政权之间的博弈，解决的关键是将之纳入法治的框架内，完善机制、调适结构、优化权力结构，实现高校治理各环节的协调运行。终极意义上，高校应立足于发展变革、创新人才培养、提升科研能力的中心环节，从治理体系、治理能力和治理效果入手，培育法治思维，强化规则意识，塑造具有中国特色的高校法治文化，使法治成为高校治理的常态和人们惯用的行为模式。

“全面推进依法治国”的提出，为深化高校法治提供了新的契机。围绕高校法治进行的理论探讨、机制构建和具体实践将朝着更深的层次推进，这将为高校法治的研究提供新的方向和命题，亟待在改革中进一步创新。囿于笔者水平，本书难免存在不足之处，敬请读者批评指正。

作者 谨识

2017年7月

第一章 高校法治理论概述	1
第一节 高校法治的内涵要素	1
第二节 高校法治的基本原则	11
第三节 高校法治的主要功能	19
第四节 高校法治的研究意义	27
第二章 高校法治的运行体系	32
第一节 高校的制度规范	32
第二节 高校的领导体制	41
第三节 高校的治理结构	50
第三章 高校法治的权力集群	62
第一节 高校办学自主权及其界限	62
第二节 高校行政管理权与学术自由权	73
第三节 大学章程视角下的高校内部权力配置	84
第四章 高校法治的实现机制	100
第一节 高校的利益表达机制	100
第二节 高校的科学决策机制	110
第三节 高校的执行实施机制	118
第四节 高校的民主监督机制	127
第五章 高校法治与师资建设	136
第一节 教师的人事管理	136
第二节 教师的职称评聘	142

第三节 教师的学术评价	149
第四节 教师的教学管理	155
第五节 教师的薪酬制度	161
第六章 高校法治与学生管理	167
第一节 高校学生管理的法律基础	167
第二节 高校学生管理权与学生权利	173
第三节 高校学生管理法治化	191
第七章 高校法治的运行困境	201
第一节 法治与惯性思维的冲突	201
第二节 高校内部层级治理的困境	208
第三节 学术权与行政权的博弈	216
第八章 高校法治的优化路径	225
第一节 高校法治的指引目标	225
第二节 高校法治的运行实践	235
第三节 高校法治的文化塑造	243
后记	251

第一章

高校法治理论概述

“法治”是人类政治文明的重要成果，是现代社会的一个基本框架。中国古代即有关于“法治”的记载和表述，如《晏子春秋·谏上九》“昔者先君桓公之地狭于今，修法治，广政教，以霸诸侯”；《淮南子·汜论训》“知法治所由生，则应时而变；不知法治之源，虽循古终乱”。由此可见，作为社会治理的一种重要方式，法治具有维系社会秩序和促进社会发展的功能。近现代以来，随着人类社会的发展，社会关系变得日益复杂，法治的社会调控功能日益受到重视，依法治理逐渐成为社会共识，并被作为治国理政的基本方略，贯穿于社会生活的各个领域，由此也产生了“高校法治”这一重大命题。十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，以此为指导，构建中国特色现代大学制度，推进高校治理体系和治理能力现代化，需要深刻领悟和始终坚持高校治理的法治理念和原则，在法治框架内推进高等教育改革，完善和落实以大学章程为核心的高校制度体系，推进“双一流”建设，推动我国从教育大国向教育强国迈进，为社会源源不断地培养优质的高层次专门人才，以此助推中华民族伟大复兴中国梦的早日实现。

第一节 高校法治的内涵要素

高校法治是法治的理念、价值、原则、规范及运行机制在高校治理领域的具体运用，是“依法治校”的理论化和体系化。“依法治校主要有两个层面的含义：一是宏观层面，指各级政府和教育行政部门对高校办学的依法治理，主要通过有关高等教育法律法规的颁布、高等教育决策的出台、高等教育工作指示、高等教育评估管理等途径实施；二是微观层面，是指各类高校在民主法治精神指导下，

依照宪法和法律的规定,遵循高等教育法律法规以及高校内部各项规章制度,科学规范地进行高校治理,涉及科学、民主的高校内部治理模式构建,高校内部组织体制的科学设置,高校内部治理各参与主体的充分参与、依法治理,高校法治文化形成等方面。”^①因此,高校法治是与“依法治校”紧密联系的一个概念,表征了现代法治语境下高校的一般治理模式。

一、高校法治的基本内涵

古希腊哲学家亚里士多德指出,“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律”^②,此即揭示了“法治”是形式意义上的法律之治与实质意义上的良法运行的统一,是一种良法善治的状态。高校法治是以高校为直接对象,通过制度规范协调高校内外部各种关系,以此实现高校治理的制度化 and 规范化,也是运用法治思维和法治方式对高校进行治理的理论概括。总体来讲,高校法治包括高校治理所依之“法”,以及由此而“治”两个层面。当前,学者对“高校法治”尚未形成较为确定的概念,但作为高校治理的一种方略、模式和状态,高校法治必然蕴含法治的理念、价值、原则等内核,并以此建立高校治理的制度规范体系,进而通过严格落实各项规章制度实现对高校的科学、规范、有序地治理,包括治理主体、客体和内容等。需要指出的是,高校法治所依据的“法”并不限于法律法规,而是取其广义,是指高校治理的一切制度规范,包括以宪法为核心的国家法律法规、高等教育发展的有关规划和政策,以及高校内部的各项规章制度。

(一) 主体

法律关系是法学研究的重要概念之一,表达的是法律主体之间的权利义务关系。按照高校法治所表征的范围,可将之分为广义和狭义。广义的高校法治指的是国家及教育行政主管部门对高校的依法管理,涉及的主体主要是国家及教育行政主管部门;而狭义的高校法治则指的是高校内部各项事务的依法治理,涉及的主体主要是高校、教师及学生等。随着高校治理的市场化改革,以及高校职能从人才培养、科学研究、文化传承向社会服务的转化,以高校为中心的法律关系逐渐多元化,由此涉及的主体更加多元、复杂,高校治理从传统的单向管理迈向多元主体的合作共治。这些多元主体既包括高校的举办者、办学者,也包括高校民事活动的相对方,如校友、学生家长等。概括地讲,与高校治理有关的各类主体,无论是否具有独立的法人资格或民事行为能力,均是高校法治的主体,但由于高

① 杨岭,毕宪顺. 2017. 依法治校视野下教授治学学术治理模式的构建[J]. 黑龙江高教研究, 6: 38.

② [古希腊]亚里士多德. 1965. 政治学[M]. 吴寿彭译. 北京: 商务印书馆: 199.

校治理的重点是高校与国家及教育行政主管部门的外部关系,以及高校与师生的内部关系,因此这是高校法治的主要主体。关于高校法治的一系列问题均是围绕这两类主要主体而展开。

(二) 客体

法律关系客体是指权利和义务指向的对象,它是有关主体之间发生权利义务的媒介。高校法治的客体涵盖教学、科研、管理、服务等一切与高校治理有关的事务。计划经济体制下的高校被看作一个“单位”,无论是外部还是内部关系均具有单向性,尽管高校教学科研等各项事务都较为复杂,但由于主体及相互间的权利义务较为单一,因此各项事务均处于被“管理”的地位,而且这些客体基本上限于高校与教育行政主管部门或师生之间。与此相比,市场经济体制下的高校治理客体的范围逐渐扩大,且日益复杂化。以教学为例,弹性学籍管理与学分制背景下的教学管理不再是高校单方面的管理,而是赋予学生一定的自主权,学生可在最长学制年限内选择休学创业,也可在完成必修课的基础上自主地选修某些课程,为了最大限度地满足学生的需求,高校教学管理不再是“一刀切”,这种多元化的教学方式要求高校的教学安排更为精细、灵活、人性化,更注重因材施教,同时这也对教学管理带来了新的挑战。如何适应此种教学模式,既能更好地服务于学生,又能够督促学生按要求完成学业,是对高校教育教学及学生管理的考验。再如,餐饮等高校的某些服务功能逐渐市场化,高校师生就餐的安全保障必然涉及第三方提供者,如何对其进行监管,不断提升高校的服务质量,以及妥当协调校外餐饮进校、杜绝饮食安全隐患等,需要充分地考虑师生的餐饮需求及当前社会服务市场化的发展趋势。因此,就高校治理客体的范围而言,尽管不同时期未发生较大的变化,但这些客体涉及的主体及权利义务关系发生了重大变化,由此必然会引起治理方式的调整和变革。

(三) 内容

法律关系主体之间的权利和义务构成了法律关系的内容。高校法治涉及的多元主体之间的权利义务关系即高校法治的内容。高校法治的实质是将高校治理纳入法治框架内,以主体间的权利义务关系为基准,确定各自的权利(权力)限度,进而形成制度化的、相对稳定的高校治理模式。总体来看,高校法治的内容主要包括以下几个方面。

一是高校独立法人资格的法律赋予,使高校成为独立的法律主体,能够独立地从事各项活动并独立地享有权利和承担义务。

二是高校与国家及教育行政主管部门之间的行政管理关系。无论是公办高校还是民办高校,它们均是依法承担高等教育职能的机构,应当严格按照《高等教

育法》等法律法规依法办学，必须贯彻国家的教育方针，按照国家制定的高等教育发展规划及有关规定设置学科专业、确定招生规模等，确保高校必须坚持社会主义办学方向，为社会培养德智体美等全面发展的，具有社会责任感、创新精神和实践能力的高级专门人才；同时，《高等教育法》等法律法规也确定了高校办学自主权的范围，特别是2011年11月28日教育部发布的《高等学校章程制定暂行办法》，标志着高校治理迈入了“立宪时代”，大学章程成为上承国家法律法规、下启高校规章制度的重要文件，被誉为高校的“宪法”，对于法律法规赋予的自主办学事项均由以大学章程为统领的高校规章制度予以规定，这进一步明晰了高校外部行政管理的范围。在某种意义上，高校外部关系的核心是高校办学自主权的权限范围问题，避免高校成为国家或教育行政主管部门的附属机构。

三是高校与举办者之间的法律关系。一般而言，高校的举办者即投资者，是高校运行的主要经费来源。公办高校的举办者是政府，同时政府也是管理者。尽管存在身份混同，但政府作为举办者对高校的经费投入，以及管理或考核，侧重于高校办学的效益性；而作为管理者，政府的权力则具有行政性。这在民办高校中体现得尤为突出。《高等教育法》第六十条第三款规定：“国家鼓励企业事业组织、社会团体及其他社会组织和个人向高等教育投入。”民办高校经费的主要来源是民间资本，举办者与高校之间形成的是投资关系，由此产生的收益分配及高校运行中的权力配置等，应在法律规定的范围内充分考虑举办者的权利。

四是高校与教师之间的人事关系。教师是高校内从事教学科研等活动的主体，与高校之间形成的人事关系本质上是一种劳动关系，高校教师应承担相应的教学科研任务并服从高校管理，而涉及教师切身利益的事项，诸如职称评定、职务晋升、学术评价、职业培训、工资保险待遇等，应坚持公开、公平、公正的原则，充分反映广大教师的职业特点及利益诉求。

五是高校与学生之间的教育管理关系。作为受教育者，学生享有接受高等教育的权利；同时，学生应按照教学计划完成学业，并遵守高校的各项规章制度，自觉维护良好的校园环境。近年来，高校与学生之间的矛盾纠纷多发，体现在招生、评优评奖、纪律处分、学位授予及各类突发事件等方方面面，不同类型的纠纷所折射的法律关系不尽相同，大体上可分为高校与学生的管理型纠纷，以及平等主体间的民事纠纷。

六是高校与学生家长、校友之间的关系。大学生的成长成才既需要高校的精心培育，也离不开家长的家庭教育和大力支持，建立高校与学生家长之间的双向沟通联动机制，协调好二者的关系，有助于形成“校一家”联动的合力。因此，高校普遍高度重视与学生家长的常态化联系，及时向家长反馈学生在校期间的表现，保障家长的知情权。此外，校友既是高校精心培育的硕果，也是高校的宝贵资源，高校密切关注着海内外校友的发展，期待校友为国家和社会作出更大的贡献。

献；一些校友也积极回馈母校，通过捐赠、设立奖学金等支持母校的建设和发展，主动为母校发展献计献策，这种密切的联系也体现在高校的具体治理之中，如《高等学校章程制定暂行办法》第十二条第二款规定“对学校根据发展需要自主设置的各类组织机构，如校务委员会、教授委员会、校友会等，章程中应明确其地位、宗旨以及基本的组织与议事规则”，第十六条第二款进一步规定“章程起草组织应当由学校党政领导、学术组织负责人、教师代表、学生代表、相关专家，以及学校举办者或者主管部门的代表组成，可以邀请社会相关方面的代表、社会知名人士、退休教职工代表、校友代表等参加”，各高校设立专门的校友联络部门，以多种方式联系和服务校友，为其提供继续教育等各项服务，定期通报学校发展情况，听取校友的意见和建议。

七是高校与其他主体之间的民事法律关系。诸如基础设施建设、设备材料采购、知识产权转让等，均属于平等主体之间的民事合同关系，适用于《合同法》等民事法律法规及合同约定。

由此可见，高校法治是以高校为核心，围绕高校教学、科研、管理、服务等事务，通过有关主体之间的权利义务关系分配所建立的法律关系体系，以此为有关主体的行为确定明确的法律界限，进而形成规范、协调的治理结构。高校法治的治理结构作为一个系统，“要素”则是该系统中必不可少的因素，也是组成系统的基本单元。法律的基本要素包括规则、原则和概念，而法律关系的构成要素则包括主体、客体和内容。但法治与法律、法律关系均不同，它是一种以严格遵循法律为核心、以制约权力和保障权利为目的的社会治理方式和社会秩序状态。关于法治的要素众说纷纭，如“法治具有主体、客体、依据和标准四个基本要素”^①；“法治的三项标准就是良法、法的支配、有公信力的司法，九个要素就是正义、民主、规律、至上、平等、善治、公正、效率、权威”^②；中国法治具有六个要素，“依法治国是中国法治的本质要求，党的领导是中国法治的根本保证，人民主权是中国法治的根本特征，公平正义是中国法治的核心要义，人人平等是中国法治的基本属性，良法善治是中国法治的价值落点”^③；法治的两大基本要素分别为良法和守法^④；高效法治实施体系包括十个基本要素：宪法权威的神圣性、法律体系的严谨性、执行程序的法定性、违法后果的必定性、执法过程的透明性、救济渠道的畅通性、监督机制的有效性、法治队伍的可靠性、普法教育的全面性以及考核评价的激励性。^⑤上述对法治要素的理解，既包括价值要素，也包括法治运行的相

① 李长健. 2005. 论法治概念与法治判断的要素[J]. 黑龙江社会科学, 4: 122.

② 甘藏春. 2015-05-16. 现代法治的基本标准和要素[N]. 法制日报, (007).

③ 王松苗. 2015. 准确把握中国法治的六个要素[J]. 中国检察官, 7: 3.

④ 吴玲. 2014. 法治基本要素与依法治国[N]. 人民论坛, 7: 122-124.

⑤ 卢乐云. 2014-11-05. 高效法治实施体系的十个基本要素[J]. 检察日报, (003).

关因素, 无论是否将其纳入“法治要素”之内, 抑或采取其他分类方式, 它们均是高校法治运行不可或缺的重要因素。就高校法治而言, 其构成要素总体上可分为价值要素和结构要素。

二、高校法治的价值要素

价值分析是法学研究的基本方法, 历史法学派坚持自然法思想, 高度强调法的正义性。高校法治的基本价值包括正义、平等、公平、民主、程序、效率等, 它们贯穿于高校法治运行的全过程, 回答的是“高校法治的终极目的是什么”的问题。

(一) 正义

正义是一个极具抽象性的概念, 美国法理学家博登海默曾指出: “正义有着一张普洛透斯似的脸, 变幻无常、随时可呈不同形状并具有极不相同的面貌。”^①马克思在论述资本占有剩余价值时提出三种正义概念, 即“①把正义问题限定在既存的生产方式之内, 强调只要是符合价值规律的就是正义的; ②以重建个人所有制、按需分配和人的自由或自我实现为规范性原则的正义概念, 这种正义概念具有一种跨越历史的一般性价值; ③以一种生产方式在多大程度上推动了生产力发展来判定生产方式的正义性”^②。罗尔斯提出的普遍正义原则则是以自由和平等原则为基础, 认为制度的正义性在于保障人的自由和平等。事实上, “正义”是一个道德性极强的哲学概念, 与它相对的“不义”则是指不被人类所认可的、违背道德性的一切存在。高校法治的确立和运行, 应以保障高校各项事业的发展及各主体的权利为终极目的, 是否具有正义性既决定了高校法治的终极存在价值, 也决定了高校自身的价值性。如果一所高校不以推动人类文明为目的, 而是以分析法学派所固守的“法律是主权者的命令”被动地从事一些违背道德性的活动, 尽管它所推行的亦是所谓的“法治”, 但因属于“恶法之治”, 与现代法治所要求的良法善治相悖, 自然不能称为是正义的。因此, 尽管正义的概念很难界定, 但人们总体上也可对高校法治是否符合正义标准作出常识判断。

(二) 平等

平等价值所体现的是主体法律地位的对等性, 即法律面前人人平等。高校法治是制度之治, 任何主体均不具有超越制度的特权, 也不具有有别于其他主体的特殊性, 在高校治理所依据的任何制度面前均是平等的。平等是一个相对概念,

① [美]博登海默. 2004. 法理学: 法律哲学与法律方法[M]. 邓正来译. 北京: 中国政法大学出版社: 261.

② 孟捷. 2013. 论马克思的三种正义概念——也谈资本占有剩余价值在什么意义上是不符合(或符合)正义的[J]. 中国人民大学学报, 1: 15-26.

并非指任何主体在任何事项中均处于同等地位,如基于人道主义原则对于老、弱、病、残等弱势群体的帮扶等,不仅不违背平等原则,而且恰恰是平等原则的一种体现。平等原则的确立旨在抑制和反对强权,该原则将人类从弱肉强食的“丛林法则”中解放出来,推动人类走向平等关爱的文明社会。平等原则亦是合作的基础,特别是市场经济条件下的多元合作共治更应遵循平等原则。尽管不同主体因个体自然属性、社会分工、发展水平等原因存在差异,但合作共处中应充分地尊重对方,不应存在任何歧视。高校治理中存在着外部与内部的管理型关系,但这种管理本质上是一种服务,是对受管理方的外在约束,目的是更好地促进其发展,而不是基于所处地位不同给予对方压制,各方主体均是法律所规定的平等主体,具有独立的人格,可以自主地从事各项活动并独立地承担责任。

(三) 公平

公平即公正而不偏袒。高校治理面临的事务非常复杂,涉及的主体较为广泛。当涉及众多主体时,就存在着是否公平、公正的问题。中国古语“不患寡而患不均”,如果不能公平、公正地对待各方主体,则容易产生不公平感、被剥夺感的不良心理反应和公众评价,甚至引发矛盾纠纷。亚里士多德将正义分为分配正义、校正正义和回报正义,公平所体现的正是分配正义,即涉及财富、荣誉、资源等的分配,应当给予相同的人相同的对待,让每个人得其所应得。以高校内部治理为例,最常见的是涉及师生的一些利益分配,如教师的工资待遇应当根据岗位分类和定岗定级情况,对于符合同一标准的人员采取相同的标准;教师年度考核、评优评先、职称评定等均应按照统一的标准择优遴选。涉及学生的事项亦是如此,学生各类奖助学金评定、推优入党及日常管理中的各类事务均应“一碗水端平”,只有公平、公正对待,才能让各相对方心服口服,才能赢得公众的信任,才符合高校法治的价值要求。高校法治的公平性主要体现在两个层面:一是制度的公平性,如果制度本身违背公平价值,则不符合“良法”的要求,分配正义便失去了根基;二是制度执行的公平性,同一事项不偏袒、不因人而异、不夹杂超越制度本身的其他因素。

(四) 民主

民主原指与独裁专制相对的、采取“少数服从多数原则”进行决策的一种方式,后来引申为包括民主选举、民主决策、民主管理、民主监督、民主评议等在内的各项制度,简而言之即坚决杜绝“一言堂”,应当是“众人说了算”。党委领导下的校长负责制是党对国家举办的普通高校领导的根本制度,是高校坚持社会主义办学方向的重要保证,中共中央办公厅印发的《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》明确规定:“党委实行集体领导与个人分

工负责相结合,坚持民主集中制,集体讨论决定学校重大问题和重要事项,领导班子成员按照分工履行职责。”我国高校内部治理应牢固坚持党委领导下的校长负责制这一根本制度,以大学章程为统领,建立健全校党委民主决策机制、校长办公会决策机制、教职工代表大会(简称教代会)制度、学术委员会制度,以及学生、家长、校友参与学校治理的各项制度和机制,广开言路,广泛听取各方面的意见和建议,实行民主管理和民主决策,寻求各方诉求的“最大公约数”,共同致力于高校的稳健发展。

(五) 程序

程序是法治与恣意而治的分水岭,“如果将‘实体’简单地描述为‘是什么’的话,‘程序’则解决的是‘怎么做、如何做’的问题”^①。法治的运行具有一套科学、合理的程序,即程序正义,它“不仅具有实现实体法的工具价值,而且还有公开、理性、程序自治等不依赖实体内容,其自身特有的体现人的主体地位的价值,因而为现代法治国家所普遍接受,并成为现代法治的核心内容”^②。近年来发生过多起学生诉高校的案件,其提出的诉讼理由之一是高校的有关处理决定程序不合法,足见高校治理程序的重要性。随着高校治理的法治意识不断增强,程序价值日益受到重视,特别是涉及师生处理的有关事项,大部分高校已逐步健全了有关程序并严格按照程序予以告知、进行听证、允许答辩并可申请复议或申诉等,但从高校的规章制度来看,仍存在着“重实体、轻程序”的倾向,制度文本中更偏重于实体性规定,导致操作性不强,甚至出现有些条文“沉睡”或者无法适用的情况。因此,高校在制度文本中应注重程序性要求,并在具体落实中严格予以执行。

(六) 效率

高校法治化治理应坚持效率原则,即以最少的资源投入获得最大的收益。法治的优势在于通过制度化治理最大限度地抑制人为因素,使社会治理在制度所设定的轨道上运行,以减少不必要的资源消耗。长期以来,我国是一个人情社会,正如费孝通先生所言,人际交往主要看对方是谁,与自己的关系距离如何,这就导致遇到事情需要找关系、找熟人,这既违背了公平正义原则,又严重影响了社会发展的效率。梅因提出人类社会从身份到契约的转变,意味着从以家庭为主的自然经济迈向以交换为目的的商品经济的过程也是从“人治”迈向“法治”的过程,个体自由基础上的合作应以契约为前提,从而为社会合作提供新的工具。作

^① 梁平,陈焘. 2014. 论实体法与程序法的关系?——兼谈“重实体轻程序”问题[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),27(6): 1074.

^② 周湖勇. 2015. 大学治理中的程序正义[J]. 高等教育研究,36(1): 12.

为公共契约,制度的产生又进一步降低了个体订立契约的成本,使整个社会以“格式化”的模式运行,进一步提高了效率。高校治理所依据的各项规章制度是促进治理效率的必要保障,应充分体现效率原则,避免无休止的内耗或拖延,为高校治理扫清低层次、低效率的障碍。

高校法治所坚持的正义、平等、公平、民主、程序、效率等价值虽各有侧重,同时它们也存在着密不可分的联系,共同构成了高校法治的价值要素,是确定有关主体权利义务及衡量高校治理各项制度是否属于良法、是否达到良法善治的价值标准。

三、高校法治的结构要素

从结构层面来讲,高校法治主要包括三个层面:一是健全的法律法规和规章制度体系,是法治的必要前提;二是高校治理结构,是法治运行的载体;三是高校治理中的权力运行是否符合法治要求,以及是否达致良法善治的效果。前两者属于高校法治的静态性结构要素,后者则属于动态性结构要素。

(一) 规范体系

高校法治的中心目的是将高校治理纳入法治框架内,运用法治的思维和方式推进高校治理的科学化、制度化和规范化。因此,高校法治化治理的首要要素是具有科学、健全的制度规范体系,以此解决“有法可依”的前提问题。改革开放以来,我国法治建设的重心逐渐转移到立法上来,确立了“立法先行”的法治进路,一大批基本法律制度得以确立,2011年中国特色社会主义法律体系已经形成。党的十八大以来,我国法治建设从“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”原“16字方针”转向“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的新“16字方针”,法治的重心逐渐从立法迈向法律实施,同时法律制度的立改废,以及精细化立法依然有条不紊地进行。高等教育体制改革作为其中的一个重要领域,在国家法治建设的总征程中也在不断地迈向法治化,特别是《教育法》《高等教育法》等基本法律的出台,明确了公办高校的独立法人地位,为进一步完善高等教育及高校治理的规范体系确立了基本框架。随着市场经济体制的确立和深入发展,就高校治理的外部关系而言,如何理顺高校与政府、市场的关系,进一步推进高校治理的“去行政化”,依法推进教授治校,建立与高校独立法人地位相匹配的新型制度规范体系成为长期以来的热点和难点问题。为此,我国进一步推进政校分开、管办分离,建立权力清单和负面清单制度,确定政府与高校的权力界限,切实落实和扩大高校的办学自主权,目前已形成较为完善的规章制度体系。就高校内部治理而言,建立以大学章程为统领的多层级规章制度体系是高校法治化治理的重心。无论是涉及师生利益的各类事务还是高校招生、财务、后勤、基建、审计、