

高教研究动态

2015 年第 1 期 (总第 期)

内蒙古农业大学高教研究所主办

2015 年 6 月 6 日

主编：李金泉 副主编：丁雪华 米继伟

责任编辑：张红梅

杜玉波：把握新常态下的高教发展

中国教育的综合改革如何走好

北京大学综合改革的探索与实践

高校教学改革需着眼整体抓好配套——以清华大学为例

两校综合改革贵在“自主”

大学章程的生命在于执行力

发挥学科优势 为法治中国建设贡献更大力量

开展“依法治校”工作的五个着力点

依法治校 推进世界一流大学建设

大学内部治理的法治思维

杜玉波：把握新常态下的高教发展

“新常态”是中央执政新理念的关键词。去年年底召开的中央经济工作会议对经济发展新常态作了系统阐释。我国经济发展的新常态有几个主要特点：增长速度正从高速增长转向中高速增长；发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长；经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举的深度调整；发展动力正从要素驱动、投资驱动转向创新驱动，概括地说就是“速度变化、结构优化、动力转化”。对我国经济发展新常态，习近平总书记特别强调，要更加注重加强教育和提升人力资本素质，更加注重科技进步和全面创新。李克强总理特别指出，没有高素质的人才资源，实现转型升级、全面建成小康社会就缺乏根基。刘延东副总理明确提出，认识新常态、适应新常态、引领新常态，是当前和今后一个时期经济发展的主旋律，也是教育工作的大逻辑。落实中央领导同志的这些要求，必须认识到高等教育是科技第一生产力和人力第一资源的重要结合点，也是经济社会发展的智力基础，我们既要适应和引领经济发展的新常态，又要分析高等教育自身发展的新阶段、新特征、新常态。

改革开放30多年来特别是从20世纪末开始，我国高等教育经历了历史性的跨越式发展，高等教育的大众化水平持续稳步提升。同时也要清醒地认识到，“大”不等于“强”，我国是教育大国，但还不是教育强国，也不是高等教育强国，这是一个基本判断。我国高等教育人才培养质量与经济社会发展的不相适应性日益突出，制约高等教育发展和人才培养的深层次矛盾逐渐显露，要看到我国高等教育存在的客观问题和现实差距。从深层次来讲，这些问题和差距都是由于发展理念不够成熟、发展机制不够完善、发展方式不够科学造成的。现在，要解决这些问题、缩小这些差距，无论是理论分析还是实践经验来看，都应当认识到老路是走不通了，必须站在战略和全局的高度加快转变思想观念，适应经济社会发展的新要求，构建高等教育新的发展模式和道路，推动我国高等教育在前些年改革发展的基础上，实现在新常态下更高水平的发展、更可持续的发展。

怎么认识和判断我国高等教育发展的新常态？最重要的有几个特征：一是从发展环境看，随着国家产业转型升级进程的加快，人才市场的供需关系正由高校为主导的供给驱动变为行业企业为主导的需求驱动。这就要求高校必须树立起市场竞争的意识和优胜劣汰的危机感，主动对接行业产业需求，在优化调整人才培养结构、加强创新创业教育和职业引导上主动作为、有所作为。二是从发展定位看，随着创新驱动战略的实施，特别是全社会对先进科技和高素质人才需求日益增加，高等教育正在走向社会的中心，角色定位从过去的支持服务逐步转向服务和引领同步。这就要求高校必须坚持需求导向、合理定位，与国家“五位一体”总体布局和“四化同步”发展的新要求贴紧靠实，通过拓展服务能力和提升贡献力实现与经济社会的深度融合。三是从发展方式看，随着多年来的快速发展，我国高等教育正在从以规模扩张为特征的外延式发展转向以质量提升为核心的内涵式发展。这就要求高校把发展重点从过去的拼规模、拼数量转向在稳定规模的基础上拼质量、拼内涵，提高优质高等教育资源的供给能力和水平，实现由“以量谋大”到“以质图强”的战略转变。四是从发展动力看，随着教育改革进入深水区，越来越涉及复杂的内部关系和利益格局的重大调整，容易改的都改了，剩下的都是硬骨头。这就要求高校不能再依靠零敲碎打、缝缝补补过日子，必须下决心通过深化体制机制综合改革理顺内部关系、释放发展活力、调动各方面积极性。

站在新的历史起点上，面对我国高等教育发展新常态下的新特征、新趋势，高等学校要做到四个“更加注重”：要更加注重内涵发展，要更加注重特色发展，要更加注重创新发展，要更加注重需求导向。

（摘自《光明日报》，教育部党组副书记、副部长 杜玉波）

中国教育的综合改革如何走好

一、引导全社会正确认识教育问题

人们都感到现实的教育不理想，但又不能给予改革必要的支持与空间，不能有足够的耐心和定力去梳理教育的基本问题，制定可行的改革方案。一些屡遭质疑的问题得不到解决和治理，如重点学校、恶性择校、教育腐败等，根上的问题都在于正确的教育理念没有被社会广泛认同，使本来就举步维艰的教育改革缺少正确的舆论和思想支持。

二、法治建设需要有效和融通

作为社会发展和法律整体建设的一部分，教育类法规的建设，不能忽略与其他相关法规的关联。如《中华人民共和国职业教育法》不能忽略与企业、财政、税务、人力资源市场、产业发展、劳动保障、技术创新、城乡建设、终身学习、技术标准等方面的关联。若相关的法条只涉及职业学校，则难以对职业教育的发展提供真实有力的支持。

三、兼顾顶层设计与底层关怀

任何重要的教育改革都需要合理合法的顶层设计和宏观思维，但也不能沉醉于空中楼阁，不接地气，使一线的教师和广大民众摸不着头脑。应该强调，教育的改革和发展需要顶层的整体设计和宏观把握，不能使教育系统的常规管理长期处于“救火队”的状态。关键问题是，我们的顶层设计、宏观管理如何把握最基本的原则，如何使正确的设计和决定有效地、全方位地落地。

四、教育改革要遵循教育规律

人的教育是复杂和有差异的，方法不当或错过时机都会影响教育的效果，所以，不同层面的教育教学改革都须慎重，既应顾及受教育者的全面和终身发展，也应通过认真的调查和各种适应性的实验确保其科学性、可行性和适应性。近些年来，由于片面的行政导向和市场影响，不少延续了几十年、很有价值的教育教学实验被终止，而一些急功近利、不负责任且缺少科学验证的低劣教材、读本、教育产品却流行于学校和社会，其危害性不容忽视和低估。

（摘自《高教领导参考》，程方平，中国人民大学教育学院教授）

北京大学综合改革的探索与实践

北京大学是首批综合教育改革试点单位之一，该校通过系统、全面、深入的改革，解决发展中遇到的深层次矛盾和问题，破解瓶颈和难题，从而逐步建成中国特色现代大学制度和治理体系，更快地向世界一流大学迈进。

一、学术委员会为“最高学术机构”，倡导“师生治学”

在学校治理结构方面，北大已按照《北京大学章程》对各类规章制度进行了合章性审查，并筹备成立章程委员会、监察委员会并重组校务委员会；颁布实行新版《北京大学学术委员会章程》，推进学术委员会改革，确立学术委员会为学校“最高学术机构”，并设立专门的工作委员会和独立的办事机构，健全学术治理体系和组织架构。同时，倡导“师生治学”理念，建立委员选举制度和自动更替制度。

北大已启动对学科规划委员会的调整工作，更名为“北京大学学科建设委员会”，作为校学术委员会与校行政共同设立的专门委员会，开展相关工作。

二、本科“小班教学”，硕士“重在应用”，博士“加强学术”

在人才培养模式方面，北大正在探索建立以学生为中心的学生事务联动机制，新创建了教授茶座项目和海南三沙等多个学生社会实践基地，研究建立学生的学习支持体系。本科生教育坚持通识教育与专业教育相结合，在“本科生素质教育通选课”基础上积极建设本科生“通识教育核心课程”；在元培学院建设“整合科学”“数据科学”等跨学科专业；不断总结经验并继续推广本科基础课程的“大班讲授、小班研讨”模式；继续实施和完善“本科生研究性学习”；利用现代网络信息技术已建设 30 余门“慕课”，推进“翻转课堂与混合式学习”；积极建设实体性质的“教师教学发展中心”，促进教师教学发展，提高教育质量。

在研究生培养上，博士生招生“申请-审核制”已经由 5 个试点学院扩大到 25 个招生单位，生源质量明显提高；实行了部分博士招生的 10%弹性计划；着力加强学术型博士人才的培养和专业硕士应用人才的培养，部分院系已经完全取消了学术硕士。

三、试点“国际同行评议”

在科研体制机制方面，在 11 个院系试点开展国际同行评议，以评估促进学科健康发展；设立了基础学科与临床医学结合的研究项目，探索建立了理工医结合的创新研究机制，启动了“分子科学协同创新中心”“国际战略研究协同创新中心”等中心的建设工作；开始筹建机器人研究机构，申报“下一代智慧机器人”立项；面向医疗、金融、交通、教育开展大数据研究；开始建设北京大学新农村发展研究院；成立了“北京大学人文社会科学研究院”和“北京高校协同创新研究院”。

四、教学科研人员分系列管理，新进人员纳入“预聘-长聘”制度

在师资人事制度方面，逐步推开教学科研人员分系列管理改革。“985”工程实施以来师资人事制度改革一直是学校改革的主线。分系列管理制度在全校逐步推开，新进教研系列人员全部纳入“预聘-长聘”管理制度框架。这项制度不但引进了一批具有巨大发展潜力的优秀青年人才，而且通过高标准严格评估真正实现了人员遴选择优和分流流动，有助于师资人才个人职业发展预期与学校整体发展目标的有效契合。

五、院长系主任试点公开选聘，扩大院系治理自主权

在管理服务体制方面，逐步建立以发展为导向配班子、以职责为中心管干部的工作模式，并开展院长（系主任）公开选聘试点工作；开始建立院系发展评估制度，研究提出《北京大学实施院系领导班子任期目标责任制指导意见（草案）》，扩大院系治理自主权；逐渐探索建立由服务对象（院系）满意度测评、校领导测评和内部测评共同组成的管理服务评估机制，巩固群众路线教育实践活动成果。

在资源配置方式方面，北大在预算制定中加入教代会、工会以及相关部门对机关预算进行论证环节；建立二级单位车辆档案，严控“三公经费”支出；顺应学校后勤改革需求，成立了后勤核算中心；不断推进公用房管理改革，建立院系用房自我约束机制和“科研用房”管理模式；启动了平房区搬迁工作和“燕园环境综合整治”工作。

（摘自《光明日报》）

高校教学改革需着眼整体抓好配套

——以清华大学为例

清华大学在教育教学方面启动重大改革，包括试点开设 2 年期的通识课程，减少必修专业课数量，提高学生转专业自由度，课程成绩从百分制改为等级制，争取国家支持试点自主设置本科专业等。与学生培养改革相呼应的，本科招生也要改革机制，改变过分依赖知识考

试的招生录取模式。清华大学此次的教改设想颇具亮点，其核心在于扩大学生的选择权，包括课程选择权、专业选择权，推行通识教育。清华这次提到的减少必修课，扩大学生选课自由度的改革，其实就是完全学分制的内容。要落实教育改革设想，必须配套一系列改革，包括教育事务决策机制改革、教师管理评价改革、学位授予改革，等等。

第一，推行通识教育，是清华这类实行精英教育的高校的本来定位。而开展好通识教育，需要发挥全体教授的作用，包括专业设置、课程设置，应该由教授委员会讨论、审议、决策，而不能由学校行政部门说了算。这需要政府部门把办学自主权落实给高校。

清华在改革意见中提到，“将争取国家支持，由学校试点，自主增列学位授权点，自主设置本科专业、第二学位、双学位等培养项目，自行审批学位、设计印制学位证书。”这些都属于落实学校办学自主权的改革，如果高校能自行审批学位，将是对目前的学位授予制度的重要突破。学校的争取很重要，而政府部门积极落实和扩大学校自主权更重要。

第二，学校内部应实行行政权和教育权、学术权分离，把教育事务和学术事务的管理、决策交给全体教授，而不再由行政来主导。像专业设置、课程设置就属于教育和学术事务，应该由教授委员会负责。清华在改革意见中专门提到，要设立学生课程咨询委员会，建立学生对课程和培养方案的反馈机制。这对发挥学生参与课程建设、教学改革的作用有积极意义。但必须意识到，教授委员会对课程建设的总体规划、推进才最重要。

清华大学章程明确规定要“尊重学术自由，保障教授治学”，并提到“学校设教学委员会，负责审议本校教学计划方案，评定教学成果、教学质量，检查、指导教学管理和教学队伍建设等重要事项”。但有一点不足的是，章程在赋予教学委员会审议权的同时，对教学委员会的职能定位只是“对教育教学改革和人才培养工作提出咨询建议”，最终的决策权并不在教学委员会。这需要学校在改革过程中，进一步协调行政和各委员会的关系。

第三，教师的管理和评价对教育改革的推进也至关重要。大学在考核教师时，把学术研究（包括论文、课题、经费、专利等）作为最重要的指标，教育教学只是工作量的要求，结果导致教师普遍重视学术研究。

（摘自《高教领导参考》，熊丙奇，21世纪教育研究院副院长）

两校综合改革贵在“自主”

清华大学、北京大学综合改革方案先后获得批准，标志着新一轮高校改革的大幕正式拉开。两校综合改革试点是国家全面深化教育领域综合改革的战略举措，因为高等教育的改革已进入攻坚阶段，事关全局，错综复杂，不可不慎。两校作为尖兵，探路试水，任务艰巨，使命重大。

深化高校综合改革的根本目的在于促进大学治理能力的现代化，激发大学自主办学的活力，全面提高教育质量。新一轮改革与以往改革最大的不同，是着眼于大学自主办学的制度性建构。自主办学是大学活力之所在，多年来，高等教育改革就没有离开过自主办学的主题。从复旦大学校长苏步青等在《人民日报》发表文章呼吁给高校一点儿自主权，高校办学自主权问题始终是最重要的教育政策议题，“放权”也是每次改革都少不了的举措。

然而，以往改革的主要方式往往是政府权力的让渡，虽然高校自主办学的空间在逐步扩大，但并没有从根本上解除行政过度干预的束缚。原因之一，就是教育行政部门对大学自主办学权利行使存在担忧。这种担忧不无道理，因为大学制度短缺、制度失范客观存在。在这种背景下，高校改革是从属的、被动的。而这一轮改革是在尊重高校主体性基础上的改革，建设现代大学制度、推动大学治理能力现代化是基本内容，让高校根据本校的实际情况自主改革，形成适合本校的治理结构、治理体系，健全自我约束和监督机制，使自主办学具有可

靠的制度保障。这种改革方式致力于从高校内部驱动，将有力地调动高校办学的主体性，使之焕发出活力。政府充分尊重高校改革的主体地位和创造性，体现出崭新的依法执政的法治精神。

高校综合改革是全面的、系统的、纵深的改革，涉及方方面面的制度和机制，触及各个主体的切身利益，如何有效关联、衔接、把握、平衡，非常考验高校改革设计者和实施者的智慧。以人事制度改革为例，它牵涉到学术治理体系的架构、学术权力的正确行使、学术评价标准的科学制订、学科发展的规划和队伍的建设、教学和科研人力资源的合理配置、薪酬待遇制度的整体设计、教师专业发展的促进、不同时期人事制度和政策的衔接等，可以说牵一发而动全身。而大学是“有组织的无序”，利益多元，目标多样，学科之间差别明显，评价方法难以划一。解决好人的问题，需要更民主的协商、周密的考虑、周全的举措。只有这样，才能实现人际和谐的改革，真正激发出主体的正能量，促进大学的快速发展。从一定意义上说，综合改革要对改革本身进行改革，摈弃那些粗放的、单兵突进的、唯上意志的、短期功利式的改革。唯其如此，改革才有望获得更广层面的成功。

（摘自《高教领导参考》，熊庆年，复旦大学高等教育研究所所长）

大学章程的生命在于执行力

目前，教育部直属高校以及许多地方高校已经完成了学校章程的修订或制定工作。章程能否真正成为高校的根本大法，不仅取决于正确的认识和态度，也不仅在于是否在章程中做出了如此规定，而且关键在于执行。大学章程的生命在于它们的执行力，而执行力至少涉及以下方面：

首先是大学章程执行程序的法定化。在已公布的绝大多数大学章程中，普遍规定了解释权与修改权。其实，更重要的是应当规定执行程序。一是要规定章程的执行主体，即谁被要求并被赋予权力来执行整部章程，谁被要求并被赋予权力来执行章程的各项条款。显然，执行责任及执行权与章程的制定、解释、修改的责任及权力是不同的。二是要规定章程的执行环节，即针对章程各条款适用的主要对象，规定学校各层面、各院系（所）、各部门在章程执行中的相互关系，规定章程执行的层次和步骤。只有规定了执行程序，章程才能进入执行过程，才能从文本进入实施。

其次是大学章程条款的操作化。已公布的绝大多数大学章程，在条款及其内容上基本属于简约型，规定了大学主要事务应当遵循的原则或原则性规范。这是很重要的。更重要的是通过后续制定章程的总体实施办法或按领域、按事务制定专门实施意见，或对重要条款进行解释，明确章程条款的具体要求和操作办法。经此，需要将往时的制度政策进行梳理，该修改的要修改，该补充细化的要补充细化，该废止的要废止。通过立改废释并举，进一步明确学校发展方向和改革思路，增强章程及实施办法的及时性、系统性、针对性和有效性。只有将大学章程条款操作化，章程才能被有效遵循和执行。

再次是大学章程执行的监督与问责。在高校内部的法治体系中，制定、修订及解释大学章程是高校的“立法”环节，遵循和执行大学章程是高校“法”的实施环节。同时，需要建立和完善大学章程实施的监督与问责环节。要明确规定监督主体及其职权或权利。从法理的角度，当章程的制定和批准主体是同一主体时，该主体应当同时也是最高权威的监督主体，拥有并行使问责与查处的职权。根据建设现代治理体系的要求，还应规定其他的监督主体及其权利，这其中涉及高校内外部较为复杂的利益相关方之间的关系。此外，要明确规定监督程序和问责机制，不同监督主体的监督程序、问责机制以及职权或权利是不同的，应当在程序上设立便捷的途径，依法依规切实保障高校师生员工对章程执行的监督，并为高校内部学

术组织、群众组织提供问责顺畅的通道。只有建立和完善监督与问责制度，章程才能被严格遵循和有力执行。

（摘自《中国高等教育》，文新华，华东师范大学教育管理学会）

发挥学科优势 为法治中国建设贡献更大力量

中国人民大学作为新中国创办的第一所新型正规大学，一直是我国法治建设的一支重要力量。2013年11月，学校正式发布了章程，是全国首批发布章程的六所高校之一。在新形势下，中国人民大学将立足学校实际，继续面向国家和社会主义建设的重大需求，发挥优势，为全面推进依法治国、法治中国建设不懈努力。

1. 发挥人文社会科学学科的综合优势，在努力提高法律专门人才培养质量的同时，深入开展法治领域重大问题的研究、为建设中国特色社会主义法治体系提供智力支持。以“厚重”为灵魂，提高法律专门人才培养质量。近年来，学校提出了要以“厚重”为灵魂培养杰出人才。所谓“厚重”，有四个方面的内涵：第一，要有深厚的人文底蕴，要有科学精神。要有跨文化的沟通能力；第二，要有哲学功力和建设性思维；第三，要有政治上的追求和理想的坚持能力；第四，要有体育精神，坚强的意志品质和团结合作的能力。高素质的法律专门人才，同样要以“厚重”为灵魂，既要掌握丰富、精深的法律知识，更要拥有上面所讲的四个方面的素质和能力。

2. 在贯彻落实党和国家高等教育法律法规的同时，认真落实学校章程，加强学校管理制度建设，全面推进依法治校。

《中国人民大学章程》的制定为我们全面推进依法治校奠定了良好的制度基础。章程体现了党和国家高等教育法律法规，同时充分反映学校的实际和特色，对于坚持“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的原则，更好地贯彻党委领导下的校长负责制，推进学校内部治理结构的改革；更好地加强学术组织的建设，让教授们通过这些学术组织来更好地行使学术权力；更好地拓展民主管理的渠道，让更多的师生员工参与到学校管理中来，都具有重要意义。为确保章程建设落实到推动学校事业科学发展上面，学校当前重点抓好两个环节，一是以章程为指导，进一步清理全校各类规章制度，健全以学校章程为核心的规章制度体系；二是推进规章制度体系的执行和实施，狠抓落实，推动学校内部治理结构和管理体制的改革。最终推动各项工作的开展和各项事业的科学发展。

3. 运用法治思维和法治方式深入推进学校综合改革

高等教育综合改革是以提高人才培养质量为核心的深层次、全局性的改革。深化教育领域综合改革为中国高等教育改革发展也为中国人民大学迎来重大战略机遇。运用法治思维和法治方式深入推进学校的综合改革，必须解决好以下几个方面的问题。

鼓励和支持广大师生广泛参与。这既是高校民主办学的要求，也是全面推进依法治国的要求。广大师生是依法治校的重要主体，是高等教育综合改革的利益相关者，推进高等教育综合改革，必须充分尊重他们的权利，认真听取他们的意见和建议，这也是激发他们的积极性和创造性，保证决策的科学化、民主化，减少失误的基本要求。要积极创造条件，运用多种形式，吸引广大师生广泛参与改革过程。

确保改革方案形成的规范化、程序化，积极、稳妥地推进改革步伐。在讨论和决策程序上，要充分吸收各依法治校主体、学校有关职能部门的广泛参与，同时要坚持规范化、程序化的操作，稳妥推进，切忌急于求成。要处理好综合改革方案与原有制度、规划的关系，做到一脉相承又创新发展。同时，要确保改革的方案，符合国家有关法律和大学章程的要求。

及时加强制度建设，落实和巩固改革成果。高等教育综合改革是一场涉及高校发展的深层次、全局性的改革，内容十分丰富，必须及时加强制度建设。一方面，根据改革的内容，及时修改、补充、增加学校原有的相关规章制度，并以此为基础构建新的完善的制度规章体系；另一方面，加大宣传力度，让广大师生充分了解、自觉遵守这些制度。只有这样，才能保证改革成果切实落到实处。

（摘自《中国高等教育》，陈雨露，中国人民大学校长）

开展“依法治校”工作的五个着力点

在全面推进依法治国背景下，高校惟有秉承法治精神。在新的起点上扎实开展“依法治校”，才能有效推进大学治理体系和治理能力现代化和不断提升办学质量与水平。

“依法治校”是高校管理变革的必然趋势，是高校管理走向科学化、民主化的必由之路。但是“依法治校”不是“以法治校”、“以罚治校”，按照教育部《关于加强依法治校工作的若干意见》，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。”全面推进依法治国背景下，扎实开展“依法治校”是高校深入贯彻党的十八届四中全会精神、落实依法治国基本方略的必然要求；是深化高等教育体制机制改革，推进政校分开、管办分离，构建政府、学校、社会之间新型关系的内在要求；是全面推进治理体系和治理能力现代化、建设现代大学制度的客观需要；是适应教育发展新形势，提高管理水平与效益，维护学校、教师、学生各方合法权益，全面提高人才培养质量、实现教育现代化的重要保障。面对新形势、新任务、新要求，高校应按照党的十八届四中全会精神，自觉承担起落实“依法治国”基本方略的使命，锐意进取、攻坚克难，扎实开展“依法治校工作”，为全面推进高等教育治理体系和治理能力现代化和持续提升高等教育质量，作出新的更大贡献。

全面推进依法治国背景下，扎实开展“依法治校”工作的要义在于努力做好以下五个方面的工作。

一、理顺各类关系

高校管理既离不开国家法律、法规、规章与政策，也离不开高校自身规章制度。理顺各利益相关者间关系是高校扎实开展“依法治校”工作的基本前提。“依法治校”要求高校采取切实措施，处理好学校与政府、社会的关系，处理好学校政治权力、行政权力、学术权力与民主权力的关系，处理好决策权、执行权和监督权的关系，处理好提议权、审议权与定义权的关系。具体而言，依法理顺各类关系，落实和扩大高校办学自主权，寻求举办者和高校间权力平衡：坚持和完善党委领导下的校长负责制，建立健全党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制；健全以学术委员会为核心的学术管理体系与组织架构，制定和实施学术组织章程，推进行政权力与学术权力的互补与协同等。总之，“依法治校”应以依法理顺各类关系为基本前提，科学处理国家法律、法规、规章和政策与内部规章制度之间关系，积极建构能合理规范高校政治权力、行政权力、学术权力与民主权力的关系的治理结构和治理体系，为扎实开展“依法治校”奠定坚实基础。

二、完善制度体系

党的十八大报告明确指出“要把制度建设摆在突出位置”。建立与法律法规规章、经济社会发展、学校自身发展特点相适应的制度体系，是高校扎实开展“依法治校”工作的基础性工作。目前，高校虽然基本建立起从大学章程到管理体制机制等相对完备的制度体系，但是制度如何产生，不同层级制度如何协调，制度如何融入师生员工生活，依然是高校亟需解决的难题。高校制度的制订者、执行者和解释者往往为一体，大多制度是出于“规范管理”需要而制订、执行与解释，这极易使制度沦为管理的“工具”。习近平总书记指出：“不管建立和完善什么制度，都要本着于法周延、于事简便的原则，注重实体性规范和保障性规范的结合和配套，确保针对性、操作性、指导性强。”因此，为使“依法治校”落到实处，高校应按照合法性、严肃性、稳定性、程序性、实时性及实事求是的原则，运用法治思维和法治方式审视各类制度以及制度制定原则与程序，形成既与高等教育改革相配套衔接、又与学校内部管理协调一致的规则体系，确保制度在合理、合法基础上制定，在严格、公正的平台上运作，使学校所有办学行为都有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

三、健全科学决策与民主管理机制

加强民主管理，强化民主监督，构建自我约束、自我管理的管理体制和运行机制，是高校扎实开展“依法治校”工作的核心内容。健全科学民主决策机制，依法明确、合理界定学校内部事务的决策权，健全党委、校长、党委会、校长办公会、学术委员会、学位委员会、教学委员会等机构的职责权限和议事规则，规范和优化重大事项决策程序，推进决策科学化、民主化与法治化；完善决策执行、审查与监督机制，努力建构决策权、执行权与监督权既彼此制约又相互协调的内部治理结构，保障决策执行的科学、规范、廉洁、高效；健全民主管理和监督机制，发挥教职工代表大会、学生代表大会、共青团等群众团体及专家、学者、教授、师生员工的民主管理与民主监督作用，保证在涉及学校发展重大问题和重要事项，特别是关涉师生员工切身利益的重大事项决策时，能够发挥师生员工源头参与作用；进一步健全校务公开机制，坚持以公开为常态、不公开为例外原则，围绕程序公开、决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开等关键环节，把师生最为关心、社会最为敏感，容易引发矛盾、发生问题的环节和领域作为公开重点，形成完善的校务公开工作体系，提高校务公开质量。

四、尊重和保障师生员工合法权益

尊重和保障师生员工合法权益，是衡量“依法治校”工作成效的标杆，是高校扎实开展“依法治校”工作的重要目的。完善岗位聘用、职务评聘、奖惩考核等方面规章制度与运作程序，依法聘用、评聘、考核教职工，保障教职工享有各项合法权益和待遇；完善教职工继续教育与培训制度，不断提高教职工的业务水平；健全教职工违法、违纪行为的防范、警示和责任追究制度，提高教职工遵纪守法和规范自身行为的自觉性。完善充分彰显公平公正和立德树人价值理念的学生管理制度，尊重和保护学生的尊严与权利，保证学生受到公平、公正对待。健全校内纠纷解决机制，建立并综合运用信访、调解、申诉、仲裁等各种争议解决机制，以法治思维和法治方式公平、公正地解决校内矛盾和冲突，以妥善、便捷地处理学校内部各种利益纠纷，提高解决纠纷的效率和效果，保障师生员工合法权益不受侵害。完善师生权利救济制度，健全听证、调节、仲裁等校内申诉制度，畅通申诉渠道，保障师生申诉的法定权利。

五、加强法治宣传教育

法律权威源自人们的内心拥护与真诚信仰。切实加强法治宣传教育，全面提高师生员工法律意识、法制观念、法律素养、法治思维等。是高校扎实开展“依法治校”工作的重要保障。加强法治宣传教育，开展多渠道、多方式、多形式法治宣传教育活动，用法律意识、法制观念、法治思维形塑师生员工头脑，增强师生员工乃至学生家长的学法、知法、守法、用法和护法能力，使尚法、信法、遵法、依法内化为自觉、自主行为与习惯。同时，高校还应

把法治宣传教育纳入校园文化建设，营造良好的法制教育环境，努力形成奋发向上、积极进取的和谐校园氛围和依法办事、富有法治精神的校园文化，协调好各方利益、处理好各种矛盾、维系好和谐氛围；坚持立德树人，以行之有效的方式加强师生法治教育、道德教育和思想政治教育。不断提升师生员工的法律素养、诚信度与道德水准，使师生员工以法治思维和法治方式参与管理和从事教育教学活动；倡导党员干部特别是领导干部应该带头学法、知法，增强法治观念，依法履职；切实把具有较高的法律素养和落实教育法律法规的情况作为个人考核的重要内容。

（摘自《中国高等教育》，郜正荣，浙江理工大学副校长）

依法治校 推进世界一流大学建设

上海交通大学是我国最早制定大学章程的高校之一。新修订的《上海交通大学章程》凝练了学校的办学传统、精神品格和大学使命；优化了治理结构，划分了举办者和学校的权利和义务，界定了校院两级管理体系下学校与学院的关系，加强了以学术委员会为核心的学术体系建设，为学校依法办学、自主管理提供了基本依据。

完成章程的制定只是依法治校的第一步，大学章程实施的核心是法治思维的养成。大学章程只有得到认真遵循和真正落实，才不会流为一纸文件。因此，需要整个社会、政府和大学全体师生自身认真地对待大学章程，需要营造尊重章程的信念和意识，需要通过多种方式大力宣传章程的理念、精神和价值，明确章程的“宪章”地位，以获得广泛的认同、接受、尊崇和信奉。同时，更根本的是养成法治理念和法律规则意识，做到心中有法、办合法事、合法办事、权之以法。具体到学校的事务处理上，重点要考虑是否坚持了几个判断标准：第一是行政权力和学术权力的运用是否合法；第二是规范性文件的制定是否符合法律精神；第三是在行政和学术决策时是否体现了民主参与、是否进行了必要的合法性审查；第四是能否真正做到有法必依、执法必严，在学校行政和学术权力执行的时候是否体现了法律平等的精神、是否体现了平等的规则。大学章程要真正成为大学治理的根本大法，必须要落实到大学治理实践，需要以制度激励为核心，进行制度体系建设。

大学要形成持续激发师生创新活力的环境和文化，以服务国家创新驱动发展和人类美好生活的愿望；大学要有系统的制度设计保障学术自由和学术自律。制度激励就是让制度实现对组织成员的方向引导、行为动机激发与行为强化，调动人的积极性的一种内生动力机制。

大学是一种特殊的社会组织，有着自身独特的学术价值追求、道德准则和行为规范。因此，通过大学章程的全面推进和施行，形成有序的管理体制，保障自由、平等的学术氛围，是现阶段依法治校的重要使命，更是大学章程的价值目标。大学章程的实施应主要依靠全校师生员工的自觉遵循，而师生员工的自觉遵循还依赖于他们对大学章程价值的认同，这种价值认同源于全体师生员工共同的对科学精神和人文情怀的追求。

人文情怀是一所大学的灵魂所在，它不仅为科学精神的传承和弘扬提供不竭的动力，更为重要的是，为知识的传播和应用提供正确的价值导向。人文情怀的内涵在于以人为本的终极关怀，价值追求中的理性回归和对信仰的坚守与执着。科学精神是大学实现其知识创新、积累和传播功能的巨大动力，但唯有人文情怀的引导，科学精神才能摆脱功利主义的藩篱，否则，其求真的冲动也会为功利所摆布，也很难出现影响时代与社会发展的大成果。

因此，大学章程要在兼顾合法性与合理性的同时，秉承科学精神和人文情怀，将大学章程的价值目标紧密结合全体师生员工的价值追求，以大学章程的施行促进依法治校的全面推进，形成法治氛围下的学术共同体和价值共同体，才能在依法治校的进程中实现创建一流大

学的愿景。

（摘自《高教领导参考》，张杰，上海交通大学校长）

大学内部治理的法治思维

我国公立大学内部治理的基本制度包括：党委领导下的校长负责制、教职工代表大会制、大学章程、学术委员会等。在法治国家、法治社会建设的宏观背景下，在依法办学、依法治校社会共识的助推下，矫正治理理念，弥补法治缺失，运用法治思维建设中国特色现代大学制度、规范大学内部治理结构，就成为一个必须认真思考和解决的重要现实问题。

一、遵循法治思维是大学内部治理的必然选择

一是落实依法治校的需要。落实依法治校，一要树立法治理念，弘扬法治精神，竭力营造并形成忠于、遵守、维护、运用法律法规的良好氛围；二要提升法治能力，专注法治运用，形成深化教育改革找法、推动科学发展靠法、维护校园稳定依法、化解内部矛盾用法的能力体系；三要健全治理结构，强化制度约束，建立大学法人治理结构，形成大学自我发展、自我管理、自我约束的制度保障，避免和杜绝以行政制度代法、以行政权力压法、以个人好恶枉法的行为和现象。

二是强化自主办学的需要。《中华人民共和国高等教育法》赋予大学在教学、科学研究、内部组织机构设置、专业技术职务评聘、津贴调整及工资分配等方面自主权。使这些自主权落地，需要用法治思维和法治方式从认识和实践层面加以强化。大学也逐步回归其学术自由和大学自治的本质，体现学术性、自治性和社会性特征。

三是完善治理结构的需要。大学内部治理的法治思维，体现了党的领导、教职工民主权利、遵循教育规律的有机统一。完善大学内部治理结构，就是要通过深化教育教学综合改革，坚持并不断完善党委领导下的校长负责制，加强大学章程建设，促进大学内部行政权力与学术权力适当分离，推进民主管理。调整大学内部关系，形成有利于大学自身发展的体制机制，需要一种与大学精神和大学自身境界相匹配的法治思维。

四是提升治理能力的需要。大学内部治理能力，就是运用大学内部体制机制管理学校各项事务的能力，即制度执行力。这种能力体现在教学科研、党建思政、行政管理、后勤服务等各个方面。提升大学治理能力关键是以法治思维为指南，运用法治方式治校理校，这样才能建设适应中国特色现代大学制度要求的现代化大学治理体系。

二、大学内部治理法治思维的基本要求

在法治思维下理解和考量大学内部治理，应该包括下述几个主要方面：

一是弘扬理性精神。从一定意义上讲，理性思维、理性精神是法治思维的核心要素，理性与法治都属于明辨是非、定分止争的标尺。这种实践理性正是大学传承文明、传播文化、示范人生、影响社会所需要的。理性精神当然也必然体现和渗透到大学章程建设之中。

二是树立程序意识。法治意义上的程序明示：非经法律规定的实现路径，在法律上不予认可和认定。程序同样意味着规矩、规范和规则。大学教育教学规律、人才培养规律、学科建设规律等与法治意义上的程序是同等程度的范畴。办学方向、发展规划、资源利用、制度保障、师资队伍、学科专业、学术学生等办学要素，必须依赖相应的体制机制来协调和保障。显然，这又是完善大学领导体制、加强内部治理的应有之义。

三是增强民主观念。在法治思维内考量民主，民主是法治的基础、法治的灵魂，是国家治理制度。大学内部民主的法治思维，首要的就是坚持并健全以教职工代表大会为基本形式的民主管理制度。保障教职工参与管理和监督的民主权利，实现党委领导、校长负责、教授

治学、民主管理的有机结合。

四是保障主体权利。主体的可为或不可为的自由构成了法治意义上的权利。教师权、学生权以及权利思维，是大学决策层和领导层法治思维的重要体现。现代大学制度下的学术权利在大学内部具有优先性，学术权利不但彰显大学的境界与品格，更体现大学的本质。在法治思维基本要求下选择大学内部治理路径，标志着大学内部治理迈上了科学发展轨道。

三、大学内部治理法治思维的实践路径

第一，依法治思维完善领导体制。依法完善公办大学内部治理结构的核心要素之一，即用法治思维保障和维护大学领导体制——党委领导下的校长负责制。必须做到坚持党委领导核心地位。唯有党委领导核心的地位和功能，才能确保大学坚定正确的政治立场和办学方向，这是法律赋予大学的神圣使命。强化校长法人代表地位。意味着大学必须完善法人治理结构，必须实现依法办学、依法治校，政府必须落实依法赋予大学的办学自主权。健全科学决策体制。程序意识、程序方法是法治思维的基本要求，也是科学决策的基本保证。

第二，依法治思维实施民主管理。大学民主管理的内容和形式极为丰富，其中，教职工代表大会（以下简称“教代会”）是其主要载体和重要平台。一是明确“教代会”定位和性质。教职工代表大会是教职工依法参与学校民主管理和监督的基本形式。“教代会”在党委领导下开展工作，其组织原则是民主集中制。二是保障“教代会”民主权利。国家教育部颁布的《学校教职工代表大会规定》明确了“教代会”的八项职权。其内容可概括为三种类型的权利：听取讨论权、讨论审议权、审议通过权。为切实保障“教代会”职权的落实，学校应当建立健全沟通机制，全面听取“教代会”提出的意见和建议，并合理吸收采纳；不能吸收采纳的，应当做出说明。教职工代表大会的意见和建议，以会议决议的方式做出。对“教代会”八项职权的保障，其实质是对民主权利的保障、对民主管理的落实、对依法治校的实施，更是践行内部治理的法治思维和法治方式。三是严格“教代会”规则和程序。制度化、规范化、程序化本身即是法治化的表现。《学校教职工代表大会规定》从总则到职权、从代表产生到组织规则，规范具体、程序科学，具有规则的必须依赖性和很强的可操作性。建立和完善教职工代表大会制度，使之经常化、规范化，牢固树立“教代会”制度的民主观念、权利观念、程序意识、维权意识，才是对法治思维的最佳回应。

第三，依法治思维保障学术权力。在现代大学制度下，学术自由是学术权力的基础，学术权力是学术自由的保障。基于两者的内在关系，学术权力直接体现大学的本质特征，是大学内部治理结构的重要组成部分，是大学区别于其他社会组织的典型特征，也是学术自由和学术权力本身体现的法治意蕴。学术权力与领导体制、民主管理、大学章程等要素，共同构成大学内部治理结构的基本框架。就大学本身而言，保障大学学术权力的着力点在于建设学术权力平台、发挥教授治学作用、行政权力服务学术。按照教育部《高等学校学术委员会规程》，制定大学学术委员会章程，建立以学术委员会为核心的学术管理体系和相应的组织架构，落实学术委员会职权职责以及在大学内部治理体系中的地位。教授参与大学内部学术决策的主要渠道是学术委员会，按照法规规章确保教授在学术委员会中的主体主导作用，发挥教授在教书育人、立德树人、科学研究、参与学术事务决策中的骨干作用。廓清学术权力与行政权力的界限，摆脱学术权力对行政权力的绝对依附，是彰显大学内部治理法治思维的重要标志。行政权力为学术权力提供必需的物质条件和制度条件保障，着力营造遵循学术规章、尊重学术自由、鼓励学术创新、促进学术进步、提高学术质量的良好环境和舆论氛围，以学术进步和学术创新带动大学健康持续快速发展。

（摘自《高教领导参考》，马书臣，河南财经政法大学党委副书记）