

探究全面依法治校背景下民办高校深化治理体系建设

孙思婧

西安思源学院基础教育学院

摘要：民办高校是高校的重要组成部分，其有效增强了我国高等教育的活力。而提高民办高校的治理能力，并实现高校治理体系的建设和深化，是构建高校高质量教育体系的重要条件。因此，在高等教育进入高质量发展阶段的当下，如何以依法治校为核心，深化民办高校治理体系建设尤为重要。基于此，本文以全面依法治校为基础，对民办高校深化治理体系建设进行探讨，以期能够为推动教育强国的奋斗目标提供理论参考。

关键词：全面依法治校；民办高校；治理体系

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2024.01.146

引言

“全面依法治国”的奋斗目标最初是在党的十八届四中全会所提出的，近些年来国家也始终以此为发展核心。十九大、二十大报告中，也多次提及“法治”“依法治国”等关键词，为实现建设社会主义法治国家指明的方向。其中依法治校是依法治国理念在高校中落实和实施的重要表现，《国家中长期教育改革和发展纲要》《中国教育现代化2035》等相关法律法规中都明确要依法治校的重要地位。依法治校是推动师生自由全面发展、维护校园和谐稳定的重要途径。因此在全面依法治校背景下，民办高校也需要顺应时代和社会发展的要求，严格遵循合法、合规、民主等原则，不断优化学校治理体系和能力，贯彻落实依法治国的基本精神，引领、推动、保障学校的改革和发展。

一、相关概念概述

（一）民办高校

以办学性质划分，我国大学分为公办大学和民办大学两种，民办大学和公办大学的招生模式一致，其主要差异是管控主体不同。民办大学是由企事业单位、社会团体等利用非国家财政教育经费，面向社会举办的学校及教育机构等，其自负盈亏且国家赞助少。而公办大学则是指由教育局或教育部门所主管的实行高等教育的学校。基于办学体制机制，民办高校的学费也相对较高。但民办高校在教育方面也具有突出的优势，民办高校所聘用的老师主要采用的是合同制，在考核模式的影响下，教师也更加负责。而且为了进一步提升教育效果，民办高校还会出高薪聘请专家、教授任教，体制灵活，能者上不能者下，因此国家也十分支持社会力量进入教育。但为了提高民办高校的质量，国家也制定了严格的审批程序与权限，落实办证许可制，通过规范的操作实现对社会力量的筛选。民办大学教育范围包括全日制和非学历教学，全日制与普通高校相一致，享受公办学校学生的一切权利，而非学历教学则没有学历证明。

（二）依法治校

依法治校是依法治国战略与科教兴国战略的重要体现，其本身强调了教育与法律的关系，不同的主体和客体构成了不同的依法治校理念。随着民办高校数量的不断增加，其相关法律也日臻完善，在《高等教育法》《民办教育促进法》等法律法规约束下，民办高校的依法治校也取得了明显效果。但由于民办高校和公立学校管理主体的差异，因此其在运作机制、内部结构等方面存在明显差异性。从主体差异方面来看，由于主客体对象不同，依法治校可以理解为各级政府对学校各方面的依法管理，以及学校管理者对内部事务的安排等，从而达到依法治校的目的。不同的主客体也代表了依法治校不同的理念，各级政府代表了依法治校的广义层面，其是指通过提高高校的管理水平，从而推动教育进入鼎盛时期，充分发挥教育的作用。而学校管理者的主体则代表了依法治校的狭义层面，其是指学校管理者通过规范办学行为，维护师生的合法权益。本文主要是从狭义的角度对问题进行剖析和研究^[1]。

二、依法治校背景下民办高校深化治理体系建设的意义

（一）符合我国法治建设的客观要求

教育是国之大计、国之根本，因此自十八大提出全面依法治国以来，党中央也颁布了一系列法律法规，并组建了依法治国委员会。依法治校是实现教育强国的具体体现，也是依法治国在教育领域中的横向扩展体现，对于提升民办高校的治校水平等方面有着重要的作用。全面依法治校的全面也涵盖了民办高校，在民办高校中深化治理体系建设，能够有效推动教育事业的改革，规范校园管理，构建和谐的校园环境，为统筹推进全面依法治校保驾护航。

（二）是推动民办高校自身发展的内在需求

受我国基本国情等因素的影响，在我国“科教兴国”战略提出初始，公办教育压力较大，这为民办高校

提供了发展的机遇，而且随着近些年来经济的发展，民办教育迎来了高速发展的环境，因此民办教育取得了不错的成绩。而结合民办高校的实际情况来看，其虽然完成了社会主义办学初创，但其教育整体水平仍有待提升。究其根本，其问题不在资金筹集、扩大招生等“硬实力”方面，而是在大学精神、人才引进、学习氛围等“软实力”方面。在全面依法治校背景下深化治理体系构建，能使民办高校的管理、教育等向更高层次发展，实现教育制度化、法制化的同时，也符合当前社会的发展要求，并提升了民办高校的“软实力”，为民办高校的生存和发展提供保障。

三、民办高校深化治理体系建设存在的问题

（一）民办高校依据准绳有待健全

完善的法律法规是深化民办高校治理体系建设的重要指向标，也是实现全面依法治校的重要准绳。当下随着《高等教育法》等相关法律法规的不断完善和成熟，其强制性执行的要求，使得民办高校必须遵循规而行。而在实际执行过程中，在操作层面的规章制度方面相关规定尚不详细，细节方面的问题影响了治理体系的效果。例如监督是民办学校风险防控的重要依靠，通过有效的监督，对构建中国特色教育有着重要的作用。在公立高校教育系统中，其形成的监督体系更为完善，除了政府层面的监督之外，还需要接受党内监督、人大监督、舆论监督等一系列监督。但民办高校的监督体系范围更为狭窄，其除了要接受隶属关系上教育主管单位的监督之外，社会监督反而成为民办高校监督的重要内容。2016版的《民办教育促进法》中明确了社会监督的重要性，但其只明确了具体的操作方式，但没有对操作进行详细的规定。国家政策导向不明确，使得该政策执行至今也并未得到有效的落实^[2]。

（二）民办高校实施标准有待完善

1、决策及监督机构有待完善

民办高校是由社会组织所出资建设而成，所以其内部各利益者之间的博弈、平衡，也直接造成其内部治理结构不健全的问题。而管理、决策、监督机构是内部治理结构的重要组成部分，在外界环境的干扰下，使得其管理、决策以及监督机构问题丛生，越位、缺位等问题时有发生。例如董事会是民办高校重要的决策机构，通过对董事会决策的有效监督，能够有效避免专权的问题，减少民办高校发展过程中的风险。但其监督机构建设却并无统一的标准，甚至有许多高校并没有成立监事会，造成独断专权的同时，也引发了诸多问题。而且由于缺少了监事会的制约，内部师生的监督、社会监督的效果也明显下降，不利于民办高校的转型和改革。除此之外，虽然《民促法》相关规定中对民办高校的决策机

构有明确的要求，但是对于决策的过程中人员要求、救济途径等内容并没有详细的规定。而当下一些民办高校由于决策体制机制不太健全，必然影响其决策的科学性。

2、管理平衡制约机制有待完善

遵循法律法规是学校的基本义务。虽然民办高校也结合当前我国法律的规定，制定了教育教学管理制度、学生管理制度、财务管理制度等一系列内容，但实际上“法律”的作用和地位在民办高校的价值并未充分显露出来。部分民办高校只是为了完成任务而完成，表面工作严重，甚至部分管理体系中存在严重的文字拼接乃至语句错乱等问题。既无法凸显教育的作用，也无法展现高校的文化底蕴，严重影响了科教兴国政策的落实。除此之外，相较于公立高校来说，民办高校“人治”现象依然存在，部分民办高校在制定管理体系的过程中，只是借鉴同类高校的做法，这种方式使得民办高校的制度同类化严重的同时，许多制度还过于理想化，致使在落实的过程中整体满意度低，执行不到位，也影响了法律法规的公信力^[3]。

3、管理标准体系构架有待完善

在全面依法治校背景下，深化民办高校治理体系建设，需要具有完善的管理标准体系架构作为指导，这同样是保证治理体系建设顺利运行的基础和关键。在全面依法治校法律法规不断完善的当下，民办高校对法治建设的重视程度相对较高，但在组织机构建设方面还有待欠缺。虽然部分高校聘请了专门的法律顾问，但其只是负责党办或校办的法律顾问，并未发挥其在管理标准体系架构规划方面的作用。

（三）民办高校法治意识有待强化

民办高校依然存在追求更多的经济效益和权力控制的现象，但国家法律法规中明确规定，民办高校是具有公益性的特点，所以在内部需求和外部规定差异性的影响下，造成民办教育公益属性模糊，甚至有部分民办高校侧重经济效益所构建而成，在各方利益的影响下，很难实现价值方面的认同，实现依法治校的基础政策条件还有待加强。除此之外，在国家的大力推动下，各大高校、教师以及学生对全面依法治校的宏观理念有一定的了解，但将依法治校理念应用于治理体系建设中的具体章程和实践路径了解不清晰，造成依法治校的宏观理念在民办高校中未能深化，各类章程的执行机制相对较弱。

四、民办高校深化治理体系建设路径

（一）健全民办高校依法治校的法律法规

想要深化民办高校治理体系建设，完善的法律法规是必不可少的。民办高校需要以法律为准绳，确保办学

和教育过程中能够做到有法可依。所以针对当前法律法规在细节化规定尚不完善的问题,在制定法律方面,需要对《民办教育促进法》《学校法》进行修订和完善,并明确民办高校的行政主体地位。从而处理好民办高校和政府之间的关系,使民办高校能够正确的使用办学自主权,以法律为依托,从根本上解决当前民办高校教育方面的问题,为落实科教兴国发展理念、促进教育行业健康发展提供保障。与此同时,为了强化政府对民办高校的监督,教育主管单部门需要定期对民办高校进行全面评估,通过对其办学资质、办学能力、办学条件等方面进行科学判断,并向社会公布评估结果,不断强化法律法规对民办高校的约束力^[4]。

(二) 完善民办高校依法治校的实施标准

1、建设决策监督机构

从法律角度来看,民办高校属于民办非企业,所以依据《公司法》进行高校管理,其适用性相对较差。但从投资角度来看,民办高校是由公司投资,所以许多投资者会将高校当作自己资产的一部分,通常采用公司的管理机制进行运营。因此民办高校虽然有自己的决策机构,但并未完全按照相关法律进行,随意性强。民办高校大多都是由企业家出资建设,其在教学方面的专业性较差,无法进入学术委员会等学术决策机构,造成许多决策与政策脱节。所以为了实现决策监督机构的自主化管理,就需要优化民办高校校级领导层的组织架构,按照《国家中长期教育改革和发展规划纲要》文件中的内容,进一步完善董事长、校长以及监事会等民办高校顶层组织的结构,明确董事会、党委会等机构的权、利、责关系,确保校长要进入到董事会中,并规范董事会决策过程的成员的构成、运行程序等内容,全面推进依法办学。除此之外,民办高校还需要建立监督机制,通过设立监事会机构,从而建立起以学术反腐、经济审查、行政监察为职能的内部监督系统,发挥民办高校的监督作用,利用多元化的监督,实现对校长、董事、职能部门负责人等管理人员的监督,为提升决策的民主化、科学化和规范化提供保障。而为了做到规范化管理,民办高校还需要凸显党组织在高校中的作用,通过对党在民办高校的定位再定位,进而更好地处理好党组织、学校及董事会三方的关系。

2、建设平衡制约机制

针对当前民办高校管理制度同类化严重且管理效果差的问题,民办高校需要严格落实全面依法治校理念,优化学校章程,实现依法管理,从而提升制约机制的权威性。民办高校需要以法律和自身特点为中心,改变

传统抄袭、模仿然后管理模式,坚持突出学校的质量文化,在遵循国家法律法规的基础上,将学校的精神、传统与管理体制相结合,突出“法律”属性,并制定规范化的管理文件。例如在教师管理方面,学校需要以《教师资格条例》《教育法》等法律法规的内容,尊重教师权利的同时,也需要主动改善教师的工作环境,提高教师综合素养。在民办高校内部管理体系中,突出体现“法律”的重要性,严格依法办校、依法治校。

(三) 强化民办高校依法治校主观意识

知法懂法才能够用法和守法。提高领导、教师、学生的法律意识,不仅有助于深化治理体系建设,而且对于提升国民综合素养有着重要的作用。所以法律知识宣传也是民办高校的重要组成部分,知法、懂法、守法也已经成为治理学校的重要手段。因此民办高校需要加大对法律的宣传力度,充分发挥校领导的领导作用,利用多元化的形式,让教师及学生学习法律法规,从而提升其对学校治理体系的支持和精神认同^[5]。

结语

综上所述,在全面依法治校背景下,深化民办高校治理体系建设是顺应时代和社会发展的必然选择,也是依法治国在教育领域落实的重要举措。因此民办高校也需要明确依法治校的重要性,从法治的角度,不断对现有管理体系进行优化和调整,构建内容科学、配套完善、严遵法律的民办高校治理体系,为推动高等教育的快速发展提供保障。

参考文献

- [1] 朱瑞庭. 党建引领民办高校治理体系建设研究[J]. 浙江树人大学学报, 2023, 23(05): 20-27.
- [2] 张建营. 治理视域下民办高校制度体系建设路径探析[J]. 黄河科技学院学报, 2023, 25(01): 25-29.
- [3] 吴莎. 依法治校视野下民办高校治理能力现代化的实现路径探讨——以广西外国语学院为例[J]. 广西教育, 2021, (43): 89-90+95.
- [4] 季永生. 民办高校依法治校过程中的问题及对策研究[J]. 法制与社会, 2021, (16): 164-165.
- [5] 刘影. 全面依法治校背景下民办高校深化治理体系建设的途径研究[J]. 大学, 2020, (27): 69-71.

作者简介: 孙思婧(1984.10-), 女, 陕西西安人, 讲师, 硕士研究生, 主要教学与研究方向为高教管理, 教育学, 人力资源管理。

基金项目: 西安思源学院校级重点研究项目, “治校理念与治理一体化研究”研究成果, (SYXK-2302)。