

依法治校背景下的高校规章制度体系 建设研究

郭虎 陆菲 白雨 柴晓玲

党的二十大报告指出,坚持全面依法治国,推进法治中国建设,更好地发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。在高等学校全面落实依法治国要求,就是要坚持全面依法治校。为大力推进依法治校,2012年教育部研究制定并印发《全面推进依法治校实施纲要》,经过十几年的推进和发展,依法治校已成为高校办学治校的重要法宝。作为高校依法治校的重要一环,规章制度建设是高校治理有序运行、高效规范的重要保障;是高校日常管理活动中的重要依据和行为准则;是高校各项事业高质量发展的基本要求和重要保障。不断加强规章制度建设,才能使各项工作做到“有法可依、有章可循、有据可查、有规可守”。

本文主要研究在依法治校背景下如何加强和完善我校规章制度体系建设,做好规章制度的顶层设计、法律审查、动态管理,从而推动形成以大学章程

为核心、规范统一、分类科学、层次清晰、运行高效的规章制度体系。

一、高校规章制度的内涵特征及权利溯源

(一) 内涵特征

高等学校规章制度是为了实现办学目标,依据有关法律法规及方针政策,按照一定程序自主制定的,在全校范围内实施的,对学校各部门和师生具有普遍性约束力并可以反复适用的规范性文件的总称,包括章程、规定、办法、细则、意见等。也是高校一切日常工作的重要依据和行为规则。

从以上定义可以看出,高校规章制度的重要作用在于实现办学治校目标、规范各项工作,是高校日常管理活动中最重要的依据和行为准则,高校规章制度建设是学校管理工作中具有基础性、根本性和长期性的工作。

从定义中还可以看出,高校规章制度有两个重要特征,普遍适用性和反复

适用性。普遍适用性是指一项规章制度在全校范围内具有普遍约束力,也就是对不特定的多数管理相对人具有约束力。全校范围内,任何师生员工、职能部门、系所组织,只要进行某项规章制度规定的活动,就要按照该项规章制度的规定规范行为。反复适用性是指在某项规章制度有效期内,对同一事项,都适用此项规定。不具有反复适用性的,不能称之为“规章制度”,如年度工作计划、专项工作方案等。正确理解和把握高校规章制度的内涵特征,是做好高校法治建设工作的坚实一步。

(二)权利溯源

《中华人民共和国教育法》(2021年修正)(以下简称《教育法》)第二十九条规定,学校拥有“按照章程自主管理”等九项权利。《中华人民共和国高等教育法》(2018年修正)(以下简称《高等教育法》)第十一条规定,“高等学校应该面向社会,依法自主办学,实行民主管理。”同时在第四章相关条款中也明确了高校拥有制定招生方案、教学计划、自主确定教学科研、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备等办学自主权,表明了高校在法律上享有为实现其办学宗旨而独立自主地进行教育教学管理、实施教育活动的资格和能力。

因此,为保证上述权利的行使、实施及运作,必然要制定具体的规则和程序加以规范。从这层意义上来看,高校制定规章制度的权利可以理解为高校按章程行使自主管理权力的一项自然延伸权。

其次,高校是一个独立法人组织。《高等教育法》第三十条规定,“高等学校自批准之日起取得法人资格,高等学

校的校长为高等学校的法定代表人”。因此,高校作为事业单位(而非行政机关)和独立法人组织,同其他法人组织一样,无需法律另行授权,可以根据需要制定内部规则(规章制度)对其成员进行管理。

再次,《高等教育法》第四十一条的规定进一步明确了高校校长行使的六项职权,其中第一项职权就是制定具体的规章制度。

二、高校规章制度体系建设的意义

(一)加强高校规章制度体系建设是适应新时期高等教育发展的迫切需要

党的二十大报告中有关教育的重要论述中提到,要“加快建设高质量教育体系,发展素质教育,促进教育公平。”教育部部长怀进鹏在教育系统学习宣传贯彻二十大精神时发表重要文章强调,“加快推进教育高质量发展,加快建设教育强国,办好人民满意的教育,有力强化现代化建设人才支撑,为全面推进中华民族伟大复兴贡献强大教育力量。”

推进高等教育高质量发展,加快建设高质量教育体系,高校规章制度建设是基础,同时也是助推器,各级各类学校都要严格遵守国家的法律法规,依法治校、依法决策、依法管理,面向社会依法自主办学。因此建立以章程为核心的高校规章制度体系才能更好地依法办学治校,才能适应新时期高等教育发展的迫切需要。

(二)加强高校规章制度体系建设是规范管理工作和提高工作效率的重要保障

完善的高校规章制度体系可以使

各部门分工明确、职责清楚、相互协作；可以使各项工作制度化、规范化、科学化，调动师生员工尤其是管理人员工作的主动性积极性，做到有章可循，充分发挥以规矩促和谐、以制度促发展，进一步规范和加强高校内部管理工作，全面构建社会主义和谐校园。

（三）加强高校规章制度体系建设是建立现代大学制度的必然要求

当前，我国高等教育事业正处在一个大发展时期，大学制度是大学管理与运行的基本规则体系。建设和完善中国特色现代大学制度，完善大学治理结构是《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》确立的一项重要战略任务。2019年中共中央、国务院印发的《中国教育现代化2035》也提出要“大力推进教育理念、体系、制度、内容、方法和治理现代化，着力提高教育质量，促进教育公平”。对教育制度现代化作出了明确强调，高校规章制度体系作为现代大学制度不可或缺的重要组成部分，加强高校规章制度建设既是建立现代大学制度的基础也是建立和完善现代大学制度的必然要求。

三、高校规章制度体系的基本内容

（一）高校规章制度体系分类

高校规章制度体系建设是在大学章程的总领下，构建一系列内部管理体系，主要包括党务工作制度、行政性规章制度、学术管理规章制度和服务保障规章制度等四大制度体系。

1. 党务工作制度体系。《高等教育法》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。”党的基层委员会是高

校内部的重要组织，党委主要负责统一领导学校工作，支持校长独立负责地行使职权。其领导职责主要是：执行中国共产党的路线、方针、政策，坚持社会主义办学方向，领导学校的思想政治工作和德育工作，讨论决定学校内部组织机构的设置和内部组织机构负责人的人选，讨论决定学校的改革、发展和基本管理制度等重大事项，保证以培养人才为中心的各项任务的完成。因此，作为高校规章制度体系重要组成部分的党务工作制度体系主要包括以下规章制度：思想政治教育制度；党的组织制度；党员干部选拔、任用及管理制度；民主科学决策制度；党风廉政建设制度等。

2. 行政管理规章制度体系。高校作为一个组织机构，行政系统是其内部管理不可或缺的组织体系。高校行政管理就是通过计划、组织和实施等行为，使学校人、财、物发挥最大效益，保障学校中心工作的开展。离开行政管理制度，高校将不能正常运行。行政管理规章制度体系主要包括规划管理、教育教学管理制度（教学计划与运行管理、教学质量管理与评价、教学基本建设管理、教学组织与教育研究）、人事管理制度、岗位聘任与管理制度、财务管理制度、收入分配制度、学位与研究生教育管理制度、资产设备管理制度、后勤保障与管理制度、产学研合作制度、校内安全保卫等各方面的规章制度。

3. 学术管理规章制度体系。高校是知识传播、科技创新的场所，追求学术自由是高校永恒的主题。大学学术管理是指对大学学术活动和学术事务的管理，学术管理的目的在于求得学科发展、创造学术自由的氛围、提高大学的

学术水平。这类规章制度涉及学术权利、学术资源分配以及学术规范等方面内容。学术管理规章制度体系包括学位授予制度、学科评议制度、专业技术职务评审制度、学术道德规范制度、学术奖励制度等。

4. 服务保障规章制度体系。现代社会，高校与社会有着千丝万缕的紧密联系，不再是与世隔绝的象牙塔。办一所好的大学，提高办学质量，办人民满意的大学，也不再仅仅停留在教育教学管理本身，而是扩展到师生的吃、穿、住、行等方方面面。追求全方位、高质量的服务，建立一套服务保障规章制度体系已成为高校办学的必然趋势。这类规章制度涉及学校后勤保障、宿舍管理、生产经营等方面内容。服务保障管理规章制度体系包括：食堂档口管理制度、物业保洁管理制度、学生宿舍管理制度、教职工住房分配制度以及学校有关生产经营的制度等。

（二）高校规章制度建设的基本原则

1. 坚持合法性原则。规章制度的合法性是依法治校工作的基本要求，只有在法律的框架下运行，规章制度才具有生命力。合法性意味着高校的规章制度要符合国家法律法规，符合党内法规，符合党的路线、方针、政策，还要符合上级主管部门所发布的规范性文件的要求。这就要求在制定规章制度时，对相关法律法规和规范性文件有较为准确和全面的把握。例如，在制定《高校学生管理规定》时，要重点学习了解《教育法》《高等教育法》《普通高等学校学生管理规定》等法律制度，把握立法精神和要求，才能制定出合法有效的规章制度。

2. 坚持统一性原则。统一性原则分

为外部统一性和内部统一性。外部统一性是指在符合法律法规和相关规范性文件要求的情况下，规章制度之间不得重复、矛盾。内部统一性是指对同一事项的管理主体、管理程序，同一行为的评价标准，同类行为的认定或处理办法应当一致。例如，在《学生管理规定》和《学生违纪处分规定》中，不能出现不同学生的同种违纪行为，给予不同的处分结果，或是同一学生的同一违纪行为，由不同主体给予不同的处分结果等。

3. 坚持科学性原则。高校规章制度应当符合广大师生员工的根本利益，符合高校的实际需求和未来发展需要，结合实际、注重实效，充分体现公正和效能。一是要正确把握客观规律、要符合高校的当下实际需求和未来发展需要，一切从实际出发，前瞻性思考，全局性谋划，整体推进学校工作科学化水平。二是各种制度之间要相互联系、相互支撑配合，形成一个逻辑严密的规章制度体系，为高校各项事业发展扎牢制度藩篱。三是规章制度本身应当符合法律的基本原则，例如平等原则、自愿原则、公平原则、诚信原则、公序良俗原则等。四是规章制度要贴近实际、具有实效、切实可行，具有实操性。

4. 坚持规范性原则。规章制度自身应当具有规范性，才更能彰显其权威性、更具有信服力。一是规章制度的结构应严谨、清晰，一般用条款式表述，也可以用段落式表述。对于某项制度内容较为丰富或复杂的，可以采用“章”“节”的结构，如果内容较为简单，可直接采用“条”“款”的结构。二是规章制度的内容应完整、明确、具体细致、逻辑严密，具有指导性和可操作性。三是规章制度

的用语应准确、精炼,文字和标点符号使用正确、规范。规章制度应当规范使用法律用语,具体可以参照《立法技术规范》,尤其是对于“应当”“可以”“除……外”“依照”“按照”“参照”等词语要准确使用,还要避免出现口语化表述。

5.坚持稳定性原则。稳定性指的是一项规章制度能在一定时间与一定范围内长期适用。在规章制度的变与不变之间,要准确把握好稳定性与灵活性、系统性与前瞻性之间的关系,既不能朝令夕改,也不能一成不变;要正确处理制度建设的超前、滞后和同步的关系,注重各种制度之间的协调度、匹配度、契合度,尽量避免出现矛盾、混乱、模糊的情况。

(三)高校规章制度与法律、法规、规章的关系

高校规章制度与法律、法规、规章之间的关系虽然非常密切,但又不同。

从性质来看,高校规章制度与法律、法规、规章有着本质的区别,前者属于内部规则,后者属于法的范畴,是国家法律体系的组成部分。

从合法性要求来看,高校作为事业单位,其内部规章制度的制定和实施必须符合国家法律、法规、规章的相关规定,不得与其相抵触。

从内容来看,高校规章制度的大部分内容是根据法律、党内法规、行政规章的相关规定制定的,更具针对性、操作性的规则。还有一部分是在法律、法规未涉及的方面(包括法律缺位和规则不足)根据传统做法或创新生成的规则。因此,在合法前提下,高校规章制度又是法律、法规、规章的延伸和补充,是对我国教育法律体系的有益拓展。

高校规章制度虽然不等于狭义的法律,但是二者在实体价值、形式价值乃至规范的特征上都无本质不同,它们的特性都在于旨在通过一整套完整的实体与程序的规则来指引和调节人们的行为和解决纷争。

四、西安交通大学规章制度体系建设管理现状及存在的问题

(一)建设管理现状

1.制度建设方面

2021年8月学校制定并印发了《西安交通大学全面推进法治工作实施方案(2021—2025年)》,方案中第四章对学校如何构建系统完备的规章制度体系作出了明确要求,包括推进学校章程的学习宣传,利用章程的修订完善推进制度创新,健全完善学校规章制度体系,健全学校规范性文件制定发布机制等。学校归口管理部门正在根据方案要求,明确规章制度的制定发布程序,明确合法性审查的具体要求,完善规范性文件的定期清理机制等。

目前,我校规章制度管理按照《西安交通大学规章制度制定管理办法》执行,并定期开展规章制度的清理工作。但是由于该办法为2010年制定的,仅有十九条,偏重制定环节的规定,缺少对规章制度的全过程管理,加之部分条款已不适应学校最新发展要求,因此修订该办法刻不容缓。目前学校归口管理部门已经启动修订工作并计划今年内完成,不断提高学校规章制度的规范化管理水平。

2.制度管理方面

一是修订大学章程。学校2022年启动大学章程修订工作,2023年4月

正式发布《西安交通大学章程》(修订版)。

二是规章制度定期清理工作。学校归口管理部门对校级规章制度定期开展梳理工作,对已不适应学校发展要求的校级规章制度进行修订或者废止。2023年7月,学校归口管理部门牵头废止了36份校级规章制度。

三是通过智能系统对规章制度进行信息化管理。学校已建成规章制度管理系统,系统内收录党内法规121项、政策法律法规368项、学校规范性文件429项,学校已废止规范性文件268项,每月定期更新并提供给全校师生随时查阅使用,不断提升制度文件的信息化、公开化水平。

(二)存在的问题

虽然我校规章制度体系基本健全,管理基本规范,效果基本满意,但是仍存在一些问题和不足,还需继续提升和完善。主要为:

1.制度的统筹性还需完善

一是存在学校章程中所提及的相关制度没有制定配套的实施办法或现有办法相对陈旧没有适时修订,使得相关条款无法与现有制度衔接,进而保障落实。二是存在制度之间“打架”问题。由于学校管理部门众多,每个部门会在自己职权管理范围内制定规章制度,这往往造成各部门针对同一个问题制定了不同的规章制度,或是相同部门先后颁布的规章制度内容不一致,更加导致了实践中的困难。

2.程序的规范性还需加强

一是存在部分规章制度的制定缺少提前规划和立项审批环节。虽然学校规章制度管理办法中有一条是关于立

项的规定,但是仅此一条并且规定非常笼统:“各单位应做好年度规章立项规划,立项规划应明确制度名称、必要性及目的、工作进度、完成时限等”。但是在实际工作中,各单位往往跳过立项这个环节直接起草制度,缺乏必要性与可行性审查,导致归口管理部门工作被动性和工作的反复性,不利于对学校规章制度体系的整体把控和管理。二是在程序性规定中,部分制度存在忽视程序正当,不能给予师生充分的申辩权、申诉权,缺乏对权利人的救济机制,导致学校的管理行为存在程序瑕疵。

3.内容的合法性还需完善

一是可能存在对上级文件的要求进行扩大解释或者限制解释的情形。学校规章制度本身必须遵循更高层次的法律、法规及上级部门制度文件。因此,在制定具体条款的过程中,必须遵循法律原则和程序,不能随意扩大或缩小规定的范围和内容。二是可能存在与法律相冲突的规定。比如校内公房租赁分配文件中,要求教职工填写个人信息中可能存在与分配房屋无关的个人信息,导致违反《个人信息保护法》,侵犯了教职工隐私权的情形。

4.执行的落实力度还需提升

一是存在部分单位忽略了对规章制度的“释”,制度出台后没有做好宣传解读工作,没有增强师生的关注度,不利于师生理解、使用和遵守。二是师生员工遵守规章制度的意识还需加强。意识弱和效果差是两个相伴而生、互为因果的问题。因为制度意识弱,导致规章制度无法有效地落实;又因为规章制度效果不佳,导致个别师生员工的制度意识始终无法建立起来,长此以往容易陷

入一种恶性循环。

五、对我校规章制度体系建设的下一步工作建议

综上，我校应结合自身发展建设需要，不断推进规章制度体系深层次建设，紧紧围绕治理体系现代化建设要求、学校事业发展需求、师生切身利益诉求等方面，系统制定规章制度建设任务清单，严把立项、审核、发布三道关口，切实强化规章制度建设的合法性、统一性、科学性、规范性、稳定性。并对我校规章制度体系建设提出如下建议：

(一)积极贯彻落实党中央、教育部各项决策部署以及与高等教育有关的最新政策文件

贯彻落实党中央、教育部及其他相关部委有关依法治国、依法治校的相关决策部署，进一步执行落实教育部制定的高等学校法治工作测评指标和进一步加强高等学校法治工作意见，细化落实各项指标任务和要求，加快健全以章程为核心的高校规章制度体系，推动形成以章程为核心，基础制度、重要规范性文件、执行性文件等相匹配的，规范统一、分类科学、层次清晰、运行高效的规章制度体系。

(二)完善规章制度的管理机制，明确规章制度立项、起草、审查、决定、发布程序

首先，规章制度起草部门应当对其进行必要性和可行性论证，学校应按期编制废改立计划。其次，起草部门应当就规章制度涉及的主要问题深入调查研究，广泛征求和听取各方面意见，认真研究收集到的意见和建议，对草案进行修改和完善。再次，草案征求意见完

成后，应报送政策法规办公室进行合法合规性审查，政策法规办公室应出具法律审查意见书。最后，起草部门将规章制度草案及相关材料，提请学校审议通过后制定发布。在具体审查过程中，无论是起草部门还是审查部门都需要注意以下几点：

1. 审查是否符合上级文件精神和要求。一是政治要求。是否认真贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，是否同党的基本理论、基本路线、基本方略相一致，是否与党中央重大决策部署相符合，是否严守党的政治纪律和政治规矩等。二是合法合规性要求。包括是否同宪法、法律、法规、规章和主管部门其他规章制度相一致，是否符合高校人才培养、科学研究等根本任务的原则要求等。

2. 审查规章制度的必要性、可行性。规章制度的合理性审查，要有全校“一盘棋”的思想，不能各院系、职能部门各自为战，否则容易出现矛盾之处。首先是必要性审查。法律、法规、规章等上位规范已经明确规定的内容，规范性文件一般不作重复规定。包括是否符合高校改革与发展的实际需要，是否可以通过已有制度进行规范管理，是否与现行规章制度相协调，是否符合公平公正原则等。其次是可行性审查。包括制度本身体系结构是否清晰合理，具体条款的执行是否具有可操作性，是否存在部门分工不明确或者管理重叠的情形等。

3. 审查制度文件是否符合程序性要求。目前我校规章制度文件中，实体性规范的条款远多于程序性规范条款数量，部分管理领域程序性规范缺位，也是导致学校在诉讼当中往往处于不利

地位的一个重要原因。因此,审查相关程序是否存在缺位,比如学术不端的调查程序、学生处分的申诉程序等是否都规定清楚并且符合上位文件要求,在规范程序方面是否存在不合理的情形或者程序设计冗繁,影响了规章制度的有效实施等。

(三)健全规章制度的审查标准

1.形式合法性。形式合法性是事先合法性审查最基本也是最重要的一项审查标准。首先要对制定主体进行合法性审查,判断其制定主体是否有相关法律法规或者学校章程对其授权,内容是否符合上位法的规定。其次,规章制度的语言表达和体例结构也是合法性审查的一个重要方面。审查语言表达规范是确保制定的规章制度语言表达严谨、准确,符合立法技术的要求。审查体例结构是确保规章制度名称符合要求,体系结构安排恰当。

2.内容合理性。内容合理是事先合法性审查的核心要求,其体现着规章制度的实质上的法治。学校一个最重要的目标就是培育人才,内容合理性是要求规章制度制定的内容应当建立在正当人文精神的考虑基础上,内容合乎理性。审查主体在对规章制度形式合法性审查时既要保障学校所享有的自主权的行使,也要注重审查其所规定的享有自由裁量权的内容是否合理,是否符合学校培育人才的正当需求,权利和义务配置是否得当,是否兼具学校培育人才的人文气息。在形式合法的同时,判断其内容和精神是否与上位法的立法精神相吻合,是否与学校培育人才的目标相吻合。

3.程序正当性。学校规章制度的制

定体现着权力的行使,关乎学校内部学生、教工人员的权益。在事先合法性审查时,程序正当性审查也是要重点审查的一个方面,要注意审查文件制定的公开情况及校内公众的参与情况,是否保障校内公众的知情权,是否充分听取师生意见、调查处理程序、申诉复议程序是否健全等。

4.体系协调性。体系协调也是事先合法性审查的一项重要标准。由于学校内设立多个职能部门,有些部门管理对象之间存在交叉,体系协调主要审查各部门对同一对象类似管理事项的规定是否存在冲突;是否与其制定所依据的文件内容、精神相吻合。

(四)加强规章制度管理落实

规章制度颁布实施后的落实力度及执行效果,是衡量文件务实有效的一个重要方面。规章制度要从文字文本走向实践应用,确保执行力度和执行效果,需要加强以下四个方面的工作。

1.制度要公开、透明。通过信息公开制度,赋予全校师生各单位查阅、复制、摘抄的权利;通过宣传图解解读的方式,让全校师生和各单位便于理解和执行。只有知晓制度并理解制度才能使用制度和落实制度。

2.提高师生员工的制度意识、规则意识、法治意识。师生员工如果没有牢固树立遵守规则、践行制度、崇尚法治的根本理念,容易在具体工作中想当然、随意化。因此,高校日常管理中要正确引导师生员工牢固树立“三个意识”,充分营造知规遵规守规、知法遵法守法的良好氛围。

3.建立规章制度定期清理制度。及时修订或废止与上位文件不一致或与

学校发展不相适应的制度。制度需要与时俱进,及时更新完善制度才能有的放矢,产生实用效果,达到制度目的,助推制度落地落实。

4.建立规章制度的监督落实机制。由制定部门进行及时解释、公布后照章行事,由归口管理部门督办落实,加强对规章制度实施情况的监督,保证制度能够得到严格执行和实施。

参考文献

- [1]马启华,邹丹.高校规章制度法治化建设研究,北京教育高教研究,2020年2月,P37-38.
- [2]田伟伟,李莹,丁先峰,于秀龙.依法治校视角下的高校规章制度建设.法制博览,2022年4月,P119-122.
- [3]刘媛媛.依法治校背景下的高校规章制度建设探析,北京电子科技大学学报,2023年12月,第31卷第4期,P125-134.

[4]丁荣伟,程倩.法治视角下高校制度建设的路径选择,高教学刊,2019年第7期,P127-129.

[5]郭志恒,安晓东.高校规章制度建设问题与对策.中国冶金教育,2018年第3期,P99-101.

[6]于久霞,刘辉,向异之.论高校规章制度体系建设,黑龙江教育,2011年第8期,P19-21.

作者

- 郭虎 西安交通大学政策法规办主任,党、校办副主任
- 陆菲 西安交通大学政策法规办副主任
- 白雨 西安交通大学资产公司党委副书记、纪委书记
- 柴晓玲 西安交通大学政策法规办科级干部