

# 共建共治共享：大学治理法治化新格局

## ——基于习近平的社会治理理念

胡弼成，欧阳鹏

(湖南大学教育科学研究院，湖南长沙，410082；湖南大学马克思主义学院，湖南长沙，410082)

**摘要：**大学治理法治化的新格局，也即“共建共治共享”的大学治理法治化格局。在大学治理过程中，法治既是手段又是目的，“共建共治共享”则是大学法治化格局的应然形态。打造“共建共治共享”新格局之核心的时代价值和现实意义表现在：它是实现大学善治的必由之路，是新时代高等教育改革的客观要求，是促进高等教育内涵式发展的现实需要，是加快和保障“双一流”建设的必要条件。然而，“共建共治共享”新格局的构筑也面临若干掣肘及现实困境，主要存在于以下方面：法律体系的完善程度，法律主体的权责关系，与实体法配套的程序法及监督问责制度，法律被认知和运用的方式，大学的法律定位、规制建设及法治精神等。因此，大学法治化新格局的形成需从如下途径着力：通过法治明确行政、学术权力各自的适用领域和范围，变政府放权模式、学校行政弱权模式为行政确权模式；将相关软法规范纳入大学法治范畴，及时出台、健全教育程序法律法规并全方位提高大学法治的监管和问责能力；多措并举增强法治化应对信息化、智能化等带来的新风险的能力；积极寻求法治系统与其他治理系统的紧密合作和优势互补。

**关键词：**大学法治；大学治理；共建共治共享；内涵式发展；双一流；软法

**中图分类号：**G640

**文献标识码：**A

**文章编号：**1672-3104(2019)06-0153-09

在中共十八届五中全会上，习近平总书记首次提出“构建全民共建共享的社会治理格局”理念。在党的十九大报告中，总书记进一步提出“打造共建共治共享的社会治理格局”。2018年3月的《政府工作报告》也突出强调“打造共建共治共享的社会治理格局”。“共建共治共享”（以下简称“三共”）治理理念，是党和政府为了顺应历史潮流、遵循社会规律、迎合时代发展、进一步提高国家治理体系和治理能力现代化水平而新做出的顶层设计。它彰显了一种新的改革取向，即构建以人民为中心，以均衡为导向，以提供公共服务为重点的社会治理模式<sup>[1]</sup>。它是对马克思主义国家治理思想的承继与发展，以及对现代治理理论之精华思想的吸纳。

“国势之强由于人，人材之成出于学。”大学治理作为社会治理的至关重要的组成部分，其水平高低既关涉高等教育的质量、人才培养的效果、国家治理的能力，也关涉中华民族伟大复兴的中国梦之实现。“打

造‘三共’治理法治化新格局”，蕴含着大学法治体系由多元主体共同建设、法治过程由全体师生共同参与（充分保障大学自治的前提下尊重政府和社会各界有限参与）、法治成果由各方共同享有等含义。在“四个全面”战略布局下，从国家构建到共建共享的转型已成大势所趋<sup>[2]</sup>，目前亟须重新定义大学在法治建设中的使命和功能，进而迈向共建共治共享型的大学法治之路。大学“三共”法治理念主要以教育法学理论、公共治理理论作为理论依据，科学地探究、回答了大学治理中的一系列理论和实践问题，以求为中国特色社会主义大学治理理论体系及治理实践注入新的内涵与活力。

## 一、相关概念及内涵梳理

大学治理法治化的新格局，也即“三共”的大学

收稿日期：2019-05-05；修回日期：2019-07-17

基金项目：湖南省社科基金基地委托项目“以解放思想引领‘两型社会’建设”（09204）

作者简介：胡弼成（1964—），男，湖南长沙人，教育学博士，湖南大学教育科学研究院教授、博士生导师，主要研究方向：教育基本理论、教育经济与管理；欧阳鹏（1991—），男，湖南湘潭人，湖南大学马克思主义学院博士研究生，主要研究方向：思想政治教育、教育法学，联系邮箱：ouyangpeng2011@163.com

治理法治化格局。它既是“三共”的大学治理格局,又是大学治理的法治化格局。“三共”治理格局的打造和形成,需要依托法治的力量。法治是手段、工具、要素。法治理念、思维、文化、方法、精神等,是构筑“三共”治理格局的依据。法治也是目的,“三共”则是法治化格局的应然形态。

“三共”中“共建”的主体包含大学师生、政府、社会等,其对象则涵括诸如大学基础设施、教研设备等硬件建设,以及大学制度、院系组织、校园文化、师资配备等的软件建设两大部分。大学软、硬件建设都需要政府、社会 and 师生等共同参与。

“三共”中“共治”是指“党委领导、校长负责、师生参与、社会协同、法治保障”的大学治理体系的表征。它意味着治理任务、责任、权力的明确划分,意味着冲突的有效调和,以及不同利益主体的协调、联合与可持续的共同行动。“共治”是一种与“单治”相对的、主体多元的治理。基于人们对于权、责、利的公正有效分配之要求,共治必然要以法治作为其目的与手段。这是因为只有“以法为纲”,才能充分规避“人治”的威权制、官僚制、等级制、人情制、利益制等的障碍与弊端。大学共治是在法治的实体或程序规则下寻求最大的高等教育治理共识。换言之,共治和法治是大学治理的一体两面,任何治理方式都不可偏离法治的价值原则和轨道。同时,科学的大学治理认可并鼓励教育主体在互动中建立规则,并与国家法律法规一道形成一整套规则体系。这与法治即“规则之治”的意涵亦相契合<sup>[3]</sup>。

“三共”中“共享”即全体社会成员共同享有大学 and 高等教育的成果。由此,“共享”的主体除了大学师生外,还延至国家和社会,如社会生产部门、上层建筑领域等。中共十九大报告中提及“在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义”。只有实现“共享”,方能让更多发展成果、更公平地惠及全体人民。大学治理作为社会治理的子系统,大学治理“共享”的对象包括由大学治理带来的一切实体财富和教育成果,包括高等教育质量的提升、教育供需平衡程度的提高、高校科研成果的取得等。“共享”有着丰富的内蕴,它不是“程序式”地“坐享”,而是创造性地、完善式地“均衡分享”。它意味着教育公平的相对实现,教育需求的均衡化满足,教育资源分配差距的极大缩小。

在“三共”中,其一,“共建”是“共治”的基础。

近几十年来,尤其是高等教育大众化以后,大学治理遭遇了前所未有的挑战与困难,教育问题和教育矛盾呈现出大量积压态势,譬如利益诉求多元化、教育供需失衡严重化、大学内外部关系畸形化等。因此,只有通过共同的“大建、大立”,筑牢大学主体和大学客体的基础,保障相关基础设施完备建设和软硬件公共产品(如大学规划建设、高等教育法律资源供应)充足配置,“共治”才能顺利开展。从这层意义上说,“共建”是“共治”可持续的基础。其二,“共享”是“共治”的动力。十九大报告提出“深入贯彻以人民为中心的发展思想”。“社会治理”不同于“以经济建设为中心”时期的“社会管理”,它更关注成员在治理过程中的“获得感”。事实上,如果“共建”“共治”者付出的体力、精力或情感,长期以来缺乏承诺的兑现或者可预见的收益,“共建”“共治”便难以为继<sup>[4]</sup>。大学治理也是如此,必须通过“共享”,来制造其可持续发展的动力。值得注意的是,“共享”并非平均分配,而是追求在公平实现各相关主体利益诉求的基础上的公共利益最大化。“共享”是权利和责任的统一、效率和公平的统一、竞争和合作的统一。正如总书记所指出的,“共享”是“全民共享、全面共享、共建共享和渐进共享”。

“法治化”是大学“自治”和“共治”的前提。“大学治理法治化”,抑或“高等教育法治化”,是一个比“依法治教”内涵更为丰富和深刻的概念。它意味着法治的权威化、民主的制度化、治理的法律化,意味着大学或高等教育的方方面面都追求法治,而非将法治看作其中的某一个方面。它致力于在大学治理整个过程中弘扬和彰显法治精神。这不仅内蕴着构建科学健全制度的要求,还涵括了对制度构建的合法性、正当性和伦理性的思考,从而为教育公平、教育供需平衡、教育科学评估乃至教育质量整体提升的实现创造了适宜的条件。法治化不啻从整体上为人们发觉并反思教育的现存问题提供视角与标准,更为深化改革、推动教育发展提供了新的思维方式和理论指导。近年来,国内高校在财务管理、经费预算、人员招聘、教学评估、师德规范、学校招生、学生管理等环节,常被曝出丑闻,屡遭舆论诟病,充分说明大学围墙之内的治理亟需更多法律的准绳。因而,法治实质上是大学自治与共治的必要前提。

“三共”大学治理法治化方式尊重法治理念、教育规律和大学实践。“大学治理法治化新格局”并非指

教育的一切都由法律来统率,也不意味着用法律行为来替代教育行为,而是强调大学要在法治理念下办教育,强调教育事业除了遵循教育规律,还要遵循法律法规。任何主体对教育的干预和影响都要在法治的框架下运行<sup>[5]</sup>。因此,“新格局”不仅是一种理念,更是一种实践,它要求教育的各个方面、各项事务都要法律化、规范化、制度化。它是通过对教育关系、教育行为和教育发展的协调、规范和引导,来保障教育秩序、达成教育目的的实践过程<sup>[6]</sup>。

## 二、“三共”大学治理法治化新格局之价值和意蕴

打造“三共”大学治理法治化新格局,是顺应新时代高等教育发展潮流的必然选择,也是提高我国大学治理体系和治理能力现代化水平的必经之途。其核心价值和现实意义具体表现在:它是实现大学善治的必由之路,是新时代高等教育改革的客观要求,是促进高等教育内涵式发展的现实需要,是加快和保障“双一流”建设的必要条件。

其一是实现大学善治的必由之路。大学善治是使大学教育主体公共权益最大化的一种理想的、良性的状态,它的本质特征在于大学师生、政府、社会对高等教育的合作治理,是政治国家、公民社会、大学校园的一种良性互动关系,它内蕴着大学良性高效运行和优质协调发展的条件和机制。善治包括的十大基本要素(即合法性、法治、透明性、责任性、回应、有效、参与、稳定、廉洁和公正<sup>[7]</sup>)与“新格局”的内涵和指向高度一致,“三共”大学治理法治化新格局是实现大学善治的应有之义。“新格局”之善治状态并非指在治理中建成了“自由王国”,而是指即使冲突、矛盾和纠纷的出现是一如既往的常态,它们却可以在最大程度上被大学所包容,由规制去接受,借机制去化解。因此,“三共”是大学善治之基础,良法是大学善治之前提。

其二是新时代高等教育改革的客观要求。“高等教育综合改革的总目标是推进大学治理结构和治理能力现代化,建立现代大学制度。”<sup>[8]</sup>十九大报告指出,“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障”,法治,是维系自由与秩序之动态平衡的客观需要。大学法治,首先,是依法治国的重要组成部分。大学作为一个社会组织、法人实体,其创立和运行都应该

体现出中国特色社会主义之法治精神,遵循宪法和法律法规的规定和要求。大学也应该创建并坚定执行符合自身教育和办学实际的规章制度。大学治理法治化是新时代党和国家全面推进改革的领导思想、战略部署和领导方式在高等教育领域的体现,是高等学校全面贯彻党和国家教育方针的客观需要,是高校落实“依法治国”基本方略的必然要求<sup>[9]</sup>。其次,它能满足科学构建现代大学规章制度的需要。只有充分依托、立足于法治的力量,教育规律和学生身心发展规律的遵循、大学自治原则和自由精神的确立与彰显、教育主体法律权责划分和大学制度之构建等,才能得到科学而适切的规范、引导和保障。最后,它是顺应大学治理内在规律的需要。大学治理结构(如结构的分层设计、内部权力体系的规划等)的创新和大学治理问题(如各治理实体间利益纠纷的处理、权责及义务的界定和确立等)的解决都亟须与之相适应的法治理念和思维方式。

其三是促进高等教育内涵式发展的现实需要。内涵式发展意味着不单纯以数量增长或规模扩大作为推动高等教育发展的要素,而是以事物的内部因素作为促进其发展的动力和资源。它更多地通过内部组织变革、资源配置优化、体制机制改革、管理水平提升、结构和发展要素的重组等来实现,而非仅仅通过外部资源供给的增加来实现发展转型<sup>[10]</sup>。习总书记2018年5月在北京大学师生座谈会上指出:“当前,我国高等教育办学规模和年毕业人数已居世界首位,但规模扩张并不意味着质量提升和效益增长,走内涵式发展道路是我国高等教育发展的必由之路。”<sup>[11]</sup>“三共”大学治理法治化新格局之发展理念与高等教育内涵式发展的要求有诸多相似相通之处,它们都是与外延式或粗放型发展相对的概念,它们旨在在高等教育规模相对稳定的情况下,通过优化教育结构、创新组织模式、提高教研水平、办出高校特色等方式,来达到稳步提升教育教学质量、推进教育各要素全面协调可持续发展、保障教育“资源”“质量”“规模”“效益”之间的平衡、充分调动高校坚持科学发展的自主性、妥善协调高校与政府及社会各界的关系等目的。其实,“‘三共’大学治理法治化新格局”与“高等教育内涵式发展”异曲同工、彼此包含、互为手段和目的。缺少“三共”的大学治理法治化格局之保障,高等教育内部结构的调整与优化、体制机制的改革与创新、资源利用率及教育质量的全面提升,势必都将成

为泡影。

其四是加快和保障“双一流”建设的必要条件。一方面,“双一流”建设与“打造‘三共’大学治理法治化新格局”有着极大的耦合性。一流的办学理念、健全的现代大学制度、一流的大学治理水平,是大学培育一流人才、形成一流学科、汇聚一流师资和创造一流科研成果的必要前提。只有在大学内部建立起高效运行的治理结构和相对健全的规范制度,形成结构完善、层次清晰、分工明确的大学法治网络,才能增进公共权益和学术自由、精英主导和多元互动、决策质量和执行效率间的平衡与互动,同时,促进学术权力和行政权力之间的有效衔接,充分激发多元主体参与高校治理的积极性和能动性<sup>[12]</sup>,进而为推进“双一流”这一新时代高等教育建设的系统工程提供助力。另一方面,“双一流”建设不能、也不应只是少数几个人的事情。过去在建设“985工程”和“211工程”时,相关工作总是得不到全校师生的充分重视和广泛参与,学校大多数人对其具体工作无感,连申报和迎接检查审核都只是少数几个人的事,“‘双一流’建设如果还走这条老路的话,那些预期的目标是不可能达成的”<sup>[13]</sup>。因此,“双一流”建设既要立足国情、彰显文化自信、展现文化自觉,又要遵循教育教学、学科建设、大学治理的内在固有规律。制度的保障、治理的创新,就成为切实、顺利达成这些要求的基础条件。包含了完备的规章制度体系、明晰的权责划分办法、大学自治自由的生命态度与生命张力等的“三共”之大学共同体法治格局,对于“双一流”背景下多元主体的合理利益诉求之满足大有裨益,对于“双一流”背景下大学应对全球化、市场化等多重挑战至关重要,对于“双一流”背景下大学多元参与主体之价值冲突的化解不可或缺。

从根本上说,法治讲求可控性和稳定性,它追求在秩序和自由之间实现可预期的动态平衡。唯有大学法治充分实现了科学化、高效化、规范化运行,秩序和自由、持续与阶跃、稳定与变革、和谐与冲突、实体与程序等因素才有可能在彼此的耦合、互动、矛盾、扬弃以及否定之否定的曲折前进中,共同推动我国高等教育往本真意蕴上的“世界一流”水平、往培养“幸福之人”<sup>[14]</sup>的方向上迅速持续发展。“三共”大学治理理念强调相关主体通力合作,携手共治——共担责与义,共享权与利。它是新时代大学治理理念的升华。打造“三共”大学治理法治化新格局,意味着将“三

共”治理理念与大学治理法治化理念充分而有机地结合起来。它是对大学治理规律认识不断深化与精准把握的结果,是我国高等教育改革进行到当前阶段的必要选择,因而具有鲜明的现实针对性和实践指导性。

“三共”大学治理法治化新格局要求:一切自由主体(不论个体与组织),都要恪守法律要求,弘扬法治精神,遵循共治原则,坚守道德底线,齐心协力将启迪人性的大学共同体建设好。非如此,大学善治、高等教育改革、高等教育内涵式发展、大学“双一流”建设的目标都将成为空中楼阁。

### 三、形成“三共”法治化新格局所面临的掣肘及现实困境

打造“三共”大学治理法治化新格局,并非一蹴而就的单一流程,也非浅尝辄止的简易形式。这是一项复杂艰巨的系统工程。那么,建设该系统工程将主要面临下述方面的掣肘及现实困境。

#### (一) 从“三共”大学治理法治化视角探讨主要困难

一方面,有关教育的法律体系有待完善(尤其是能适切于“三共”治理实践的法律资源还较为缺乏)。现有法律体系无法充分满足大学治理法治化的要求,无法从法律层面有效引导各方主体践行“三共”治理理念,无法在“三共”治理实践的具体环节为人们提供得力的法律支持。尽管我国已经出台了8部教育基本法律和16部教育行政法规,各地政府也都出台了若干高等教育法规和大学治理规范性文件,但这从根本上还无法满足全面深化高等教育领域改革的需求。这主要表现在:法律体系不完整,高等教育领域尚存大量的立法空白;已出台的法律法规内容不够翔实具体、不能适应于新时代高等教育发展的需求、不能充分满足“三共”治理实践对于法律的要求等。仅就高等教育程序法而言,目前我国这方面相关法律法规尚未健全,监督、问责等配套的制度建设也不尽完善。高等教育程序法与实体法对应,它是保障实体法法律效力落实的必要前提,是确保程序正当、增强法律操作性、确立法律主体合法地位的根本要素。然而,我国高等教育方面的程序法律法规还非常缺乏,已存的少量程序法律法规也亟须完善。

另一方面,法律主体的关系处理及权责划分不够妥善。我国高等教育领域法律主体之间的关系处理不

当、权责划分不明晰,是掣肘“三共”大学治理法治化新格局构建的主因。换言之,这也是导致大学治理困境(包括上述程序正当性缺失)的要因。高等教育立法受到中央-地方关系、政府-高校关系、高校-社会关系、高校-高校之间关系的相互制约与调和。若上述各主体的关系、权责内容及边界未得到充分的确立、理顺和厘清,就必然不利于立法结构的健全和法律制度的创新。随着高等教育的发展,大学治理实践中的问题层见叠出,立法主体的关系及权责若界定不清,就很难通过法律来协调和解决彼此的利益冲突和矛盾,同时,大学法治缺乏配套的执法、监督和问责制度,“管、办、评”不能充分实现分离,“有法不依、违法不究、执法不严”等现象将普遍存在。这直接导致大学治理相关主体的法律权益保护流于形式,也明显阻碍了大学法治体系和法治能力现代化水平的提升。

## (二) 结合“三共”的内涵和法律的功能来分析相关困境

“三共”以“共”为核心。“共建”之“共”,就是要促进建设过程中分工机制的效率,以获取最优的建设成果;“共享”之“共”,就是当确保利益分配机制的公平,保障各利益主体的合理合法的利益诉求。

“三共”的大学治理法治化格局意味着,大学是一个治理的共同体——在党的领导下、在法治的实践中,统筹大学、政府、社会等各方力量,携手构筑权责统一、成果共享、风险共担的“共同体”。以法治推动形成这一“共同体”,就是要将法律的核心价值和内在意蕴适切有效地融入大学治理的所有具体环节,成为人们的基本共识,让法律的理念和精神成为各主体的行动指南和价值导引。也即是说,我们对于法律的认知和理解,不能止于法律的工具之维,而更应该观照法律的本质取向与核心价值。

相反,在大学治理法治化进程中,如果法律只被纯粹地当成工具性规制手段,其内在价值得不到彰显、其拥有的强制力得不到适当运用,那么,遑论依托法治来为教育发展开拓建设性的上升空间,就连学生的创造力和教师的教学活力,都会受到极大的影响与掣肘。目前,大学治理经常简单地将法治工具化、技术化、庸俗化,不能坚守法治的基本内涵和重要精义,更不能通过法治适切地引领教育理念、教育政策、教育体制改革。这就完全没有领略到法治的本真意蕴,当然也就无从发挥教育法治的功能和作用。充分依托

法治的力量,就应该“以法治方式保障教育发展,以法治理念丰富教育内涵,同时通过创新法律制度,不断确认、发展和保护教育主体的权利,使权利与义务的博弈互动成为教育发展在教育制度变革的根本动力”<sup>[15]</sup>。

## (三) 从立法、执法、司法的具体环节来论述有关问题

“三共”的大学法治在实践中体现为“共同体”式的立法、执法、司法活动。立法是指有关方面出台用以规范教育主体行为的法律法规,执法是教育法律法规的贯彻、实施过程,司法是教育法律法规的适用、相关案件或纠纷的审判过程。此处结合“三共”治理理念,来分析我国与大学治理相关的立法、执法、司法过程中的具体问题。

其一,高等教育立法之理论研究与实践过程存在问题。高等教育立法作为实现大学治理法治化之法律资源供给的重要方式,对它的研究不能只关注宏观的立法体制或高阶层面的立法规范。事实上,低阶位的、具体的教育法规通常展现出更直接的规制效力。推进这类法律法规的深入细致研究具有积极意义。目前这类法规通常存在“重权利轻义务”“重实体轻程序”等问题,这也是教育立法方面的典型问题。

其二,高等教育执法则存在执法人员法律意识不强、执法水平不高等问题。这主要表现在以下方面:一是由于制度遗传和历史路径依赖导致的执法意识淡薄、执法行为失范。在执法过程中,执法者更多地忠于人治理念、忠于领导的意志,更多地依靠“人治”手段来替代法律手段,从而将法治精神与法律尊严束之高阁。二是高等教育执法队伍建设落后。高等教育执法活动具有自主性、专业性、技术性、学术性等诸多特征,因而相对一般的执法行为对执法人员的专业水平要求更高。当前,许多执法人员对教育执法的意蕴和重要性认识不到位,且缺乏与执法相关的理论知识、法律素质与实践经验,执法水平和执法能力还有待提高。如高等教育执法自由裁量权的滥用导致教育主体利益严重受损的事件时有发生。三是高等教育执法监督制度缺位。在我国高等教育领域,教育执法之监督力量还非常薄弱,主要表现在教育执法监督机构职责不清、教育执法监督过程缺乏程序设计等。

其三,高等教育司法也正面临诸多制约因素和现实困难。高等教育司法涵括民事、刑事、行政诉讼等,是国家司法机关及司法人员依照法定职权和法定程

序,通过审判的方式解决高等教育领域内纠纷的专门活动。大学治理过程中的许多利益冲突、权责矛盾、问题纠纷、实践乱象等都需要通过司法环节来处理和解决。有法如何“依”、违法如何“究”都是司法部门之应尽事宜,也是执法如何“严”的基础。目前,高等教育司法急切“需要在诉讼程序规范之内重新构建法解释的出发点,寻找走出困境的制度性路径”<sup>[16]</sup>。质言之,高等教育司法正面临以下主要困难:一是与立法环节息息相关的困难。立法通常不可避免地要滞后于社会的发展,这就可能导致以下情况的出现:当大量新型教育纠纷案件层出不穷时,法院由于缺乏成文法依据,只能不予受理、驳回起诉。即便做出判决,也很难避免争议<sup>[17]</sup>。二是低阶位法律法规的违法事件如何审理的问题。譬如,由于大学规章(软法)并非属于严格意义上的法律,当教育主体违反大学规章或在教研过程中发生与大学规章相关的利益纠纷时,具体由谁来进行公正审判、审判中所做出的处罚决定是否妥当、审判过程又能否经过严格的监督和检察等,这些都将对高等教育司法构成重大挑战。三是我国高等教育纠纷的法律关系通常并不明确,该类纠纷的法律解决机制的建构还处于尚未成熟的探索阶段,且高等教育政策变迁对司法裁判的影响又非常大。如何构建科学完善并充分结合本土语境的司法机制,同时在最大程度上确保司法独立,保障司法权威,还需要突破、清除诸多的障碍。

#### (四) 就大学本身的法律定位、内部规制、法治精神来阐述切实难点

“三共”大学治理法治化作为推动大学共同体改革与发展的力量,其最终目的是要保障学校和全体师生的权益。现阶段,我们当洞悉:第一,实现“三共”大学治理法治化,在处理大学本身的法律定位方面,如“明晰大学自治的定位,确立大学与师生、政府、社会的关系及其权责划分,切实从高等教育法律法规及现代大学治理制度上完善大学的法人治理结构”等还存在诸多难点。难点就每一所大学而言,具体体现在它很难在传统治理理念与新时代法治理念、学校自治与司法审查、学校治理权力与师生个体权利、学校治理规章与法律规范等的博弈、冲突、选择与扬弃中,谋求、甄选一条适合自身发展实际的最优路径。这本身也是彰显“共”之特殊意蕴的难点所在。“共”,意味着高效妥善的“组织与协调方式”,意味着明晰适当的“秩序和自由原则”。当前,我国高校普遍以“公立

与私立”二分法来界定高校的法律职责,但事实上,高校公私性质兼具或公私性质皆非的情况司空见惯,且不同高校由于权责能力不同,很难以统一的法人概念和要求来一概模糊论之。而不清晰的定位又会使得政府对高校的扶持、激励和优惠等政策和措施缺乏依据或标准。这不仅导致了大学治理的混乱,还造成了国家政策及财政资源的浪费。

第二,在“规范、科学地设计和执行大学的内部规制”方面存在难点和问题。大学的内部规制是“软法”的重要组成部分,构建“软法”与“硬法”共治模式,是充分实现大学治理法治化的客观要求。打造“大学治理相关法律法规”与“大学规制”功能互补、刚柔相济、协调融贯的运行机制,是稳步推进“三共”大学治理法治化的必要条件。大学规制(如大学章程、校训校风校纪等)是大学治理的关键手段,然而,许多高校在规制的设计、执行方面,还存在诸多不合理、不合法和不科学之处。例如,某些大学在其规制中,往往将“开除学籍”的适用范围和条件模糊化,这就造成了具体实践中存在着极大的变更权限和弹性操作空间。然而,这一非理非法的规制手段却屡屡成为大学治理者的“偏爱”。相反,他们选择性地忽略经济手段或其他处治方式。大学规制之不规范、不科学之处还表现在:教育主体权责不明确、师生权益保护机制不健全、师生权利保护路径不畅通、针对违规人员的惩治措施失范等。

第三,在“贯彻落实法治理念,弘扬和彰显法治精神”方面存在难点与障碍。打造“三共”大学治理法治化新格局,不仅要注重大学规制的构建,重视与治理活动配套的评估监督机制的设立,而且要强化法治理念的贯彻落实和法律精神的弘扬,要让法治的精神和逻辑渗透到大学治理的方方面面,从而充分激发和彰显大学法治的原生创造力。然而,这在目前的大学法治建设中却面临一些障碍,这些是“三共”治理实践中的难点,也是造成上述治理乱象的要因。多方面的障碍包括:大学师生所享有的普法教育资源不足,致使他们无法形成对法治理念与法治精神的深刻体认;大学生的思想觉悟和道德水平不够高,导致他们无法从德育之视域、德治之角度来洞悉和领悟法治理念之真谛;大学治理者的法治思维和法治观念滞后,对权与责的认知不够客观,譬如有一些治理者企图通过表面上“合法程序、民主形式”来掩盖自身治理行为实质上的失范甚至非法。

## 四、实现“三共”法治化新格局的着力点及可选路径

大学治理与大学法治互为手段与目的,“三共”则是它们的具体表现形式。大学法治旨在通过法律规范和制度,充分调动教育组织和全体师生的积极性,切实保障大学教育工作高效有序地组织和开展,加快推进高等教育改革、创新和发展。大学治理的本质是通过一定规程,及时解决教育中的矛盾与冲突,协调和整合各方力量,并敦促他们为“培养全面发展的高层次人才”这一根本目的服务。因此,治理者当统筹大学法治与大学治理之方法,兼顾两者的理论知识与实践经验,兼容并包,凝聚合力,互取精华,共谋发展。

第一,立足“共治”,清晰界定各方主体权责关系,有效地处理各方利益主体的权责问题。法治和“共治”都涉及主体的权责问题,限制公权与保障私权是未来高等教育法治的发展方向。教育主体权责的性质、内容、边界等界定不清,经常掣肘大学治理活动的正常开展。例如,一旦行政权力对教育活动存在过多干预,治理行为违背教育规律、违反法治精神的现象就将屡见不鲜。因此,严格规制、重点监督行政权力的运用、行政行为的开展,就成为大学治理法治化过程中应振裘持领之事。这就需要:其一,保障立法过程的公开透明,敦促相关主体实质性参与“共同”立法。其二,完善相关评估、监督、问责制度,评估、监督、问责的对象不仅针对违法人员,也指向立法的内容和程序。其三,加快健全大学行政部门权力清单,规避行政权力对大学治理活动以及立法执法过程的干预,同时敦促相关人员明确执法特点,加强执法调研,重视执法监督,制定详细的执法工作细则和规章制度<sup>[18]</sup>。其四,以治学为宗旨,耦合权力关系,形成多位一体(如教授治学、法治保障、政府参与、社会协同)的共治格局,以共治为理念,优化决策流程,完善学术治理体系<sup>[19]</sup>。其五,通过明确利益相关主体的责任和义务,来凸显“公共理性”的重要原则,通过营造互信合作的组织文化,来消除利益冲突所带来的负面影响<sup>[20]</sup>。

第二,依托“共建”,妥善推进相关法制的建设和健全,切实保障各类权力并行不悖、良性运行。“共建”大学制度应以大学功能的实现为指向,“要明确大学的决策权、管理权、学术权与监督权四个平行权力间的关系,每一项权力都应得到其他三种权力的尊重”<sup>[21]</sup>。

法治并非简单地要求政府放权、强化政府责任、突出大学自治、转变大学行政职能。事实上,所谓“一放就乱”,是因为这种极端化的治理诉求,导致大学治理力量薄弱、治理手段单一、治理措施欠缺科学性、治理边际效益下降等。例如,就上文所述之大学行政权力而言,我们不能只单纯地要求弱化行政权力、杜绝行政对于学术的“干预”等,因为只要学术权力尚未真正“硬”起来,行政权力就很难受到有效扼制。因此,欲构建制衡大学行政权力的机制,还需依赖于大学学术权力权威的树立。事实上,大学是需要行政的,行政权力既需要制衡,也需要得到保障。因此,我们就当通过大学法治(如通过建构起完善的大学规制体系),来明确行政权力和学术权力各自的适用领域和范围。如:通过大学章程来确立大学行政部门、教育与研究机构、管理与服务机构等的职能范围和权限。行政权力的有序、有效、合法运行,既是学校开展日常教研工作、维护教学秩序等不可或缺的因素,也是充分保障师生权利的前提条件。

第三,重视“共享”,充分转变大学治理的传统模式和路径,全方位规范教育主体之权利保护机制。一是依法明确教育主体的权利和义务,在明晰主体权利边界的基础上,通过制度全面激发和调动其积极性和创造力,“构建兼顾理性的‘知’的精神和非理性的(与人全面发展息息相关的)‘情感、意志、信仰、直觉’等要素的校园文化”<sup>[22]</sup>。二是变政府放权模式、学校行政弱权模式为行政确权模式,依法规范政府权力适用范围,推动学校行政用权转型。三是将各类高等教育软法规纳入大学法治范畴(如在软法视角下,采取系列措施优化大学规章;扩大大学成员在大学规章制度和适用中的参与;大学规章应该体现大学自治与社会责任的结合,以及成为大学法治的有效载体<sup>[23]</sup>)。四是正确对待大学校规司法适用的正当性与适用原则。“承认校规的司法适用效力,就是承认大学的自主治理秩序;认真对待校规,就是认真对待‘象牙塔’中的权力与权利。”<sup>[24]</sup>五是加快高等教育程序法体系建设,充分保障相关法律之实效,同时,加强教育法治监管和教育执法建设,敦促治理者全力提升其在计划、组织、领导、控制等治理实践环节的程序意识和规则自觉。

第四,整合各方力量,把握机遇,共同应对挑战,在新时代科技迅猛发展的形势下,以“信息化”“智能化”等助力或引领大学治理法治化。在当下信息科技

高速发展、网络文化广泛普及的大数据(信息)时代,以及即将到来的、以人工智能技术为核心的智能时代,传统的大学治理模式囿于原有的教育时空条件,尚未在新技术的巨大影响力下充分实现转型。而新技术对大学治理来说是把双刃剑。诚如党的十九大报告强调,“提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”,法治化与智能化皆是大学治理的要素、手段和目的。智能化能为法治化带来极大的技术便利,法治化则需要应对智能化所带来的新风险和不确定性,需要在人工智能时代继续维持高等教育领域中秩序与变革、守护与创新、价值与事实之间的动态平衡<sup>[25]</sup>。此处,“共治”意味着全面整合日新月异的科学技术力量,让它们为大学治理法治化所用;“共建”旨在依托法治力量,充分协调好投入到与大学治理相关的科技建设中的人力、物力、财力、时空,有效规避新技术对大学治理和高等教育发展所带来的冲击和弊端;“共享”则是切实保障相关主体在最大程度上享有科技进步为大学治理法治化所带来的裨益。

第五,准确把握“三共”治理理念之精义,切实推进法治子系统与其他社会治理子系统的紧密合作、优势互补。法治不等于法制,通过形式化的制度搭建来确立主体的权利范畴与权力边界,绝不是法治的全部内容。实践证明,诸多华而不实、徒有其表的教育法律法规并不能在大学治理的过程中发挥良效。程序化与形式化的制度构思只能立足于基础、常规的框架式问题。而大学治理中的深层问题经常错综复杂且变化多端,法律并非总能适度、适时、適切地“对症下药”且“药到病除”。因为,法律系统仅仅是大学治理诸多系统中的一个方面,法治系统本身的局限性、它与其他子系统之间的相互耦合关系,是导致其在治理实践中作用发挥有限的重要原因。“三共”之“共”不仅意指与大学法治子系统相关的“主体”之间的“共”,还蕴含着大学治理诸多相关子系统之间的“共”。事实上,大学本是一个集“人才培养、科学研究、社会服务、文化传承”等诸多功能于一身的“共同体”,其中每一项功能的充分实现都离不开对与之相关的某一类客观规律的最严格的遵循(如人才培养就必须严格遵循教育规律)。此时,若构建的大学法治子系统与其他子系统的运行机理相背离,法治系统就不可能有效地将其理念、方针、办法等付诸实践,更遑论形成一个有条不紊、高效运转的良性循环,“三共”的旨归也就无从落实。因此,法治系统也当确认其自身定位,积

极寻求与其他治理子系统的紧密合作和优势互补。

#### 参考文献:

- [1] 江国华,刘文君.习近平“共建共治共享”治理理念的理论释读[J].求索,2018(1):32-38.
- [2] 马长山.从国家构建到共建共享的法治转向——基于社会组织与法治建设之间关系的考察[J].法学研究,2017(3):24-43.
- [3] 江必新,王红霞.社会治理的法治依赖及法治的回应[J].法制与社会发展,2014(4):28-39.
- [4] 周进萍.共建共治共享:社会治理的中国话语与行动体系[J].中共福建省委党校学报,2018(7):88-94.
- [5] 梁兴国.法治时代的教育公共政策:从“依法治教”到“教育法治化”[J].政法论坛,2010(6):168-175.
- [6] 张国霖.教育法治化的内涵要素[J].教育评论,2001(3):15-17.
- [7] 俞可平.论国家治理的现代化[M].北京:社会科学文献出版社,2014:59-60.
- [8] 周光礼.实现三大转变,推进中国大学治理现代化[J].教育研究,2015(11):40-42.
- [9] 柯瑞清.大学治理法治化的路径探析[J].东南学术,2015(3):234-238.
- [10] 赵友元.高等教育内涵式发展的任务与实现路径[J].黑龙江高教研究,2016(1):20-23.
- [11] 习近平.在北京大学师生座谈会上的讲话[N].人民日报,2018-05-03(2).
- [12] 邹兵.“双一流”背景下我国高校治理的优化路径[J].江苏高教,2018(1):19-23.
- [13] 别敦荣.“双一流”建设与大学管理改革[J].中国高教研究,2018(9):1-6.
- [14] 欧阳鹏,胡弼成.教育是通往幸福的阶梯——兼论“教育无用”的真相、原因及对策[J].现代大学教育,2018(4):38-47.
- [15] 吴能武,刘住洲.教育法治:理念、实践与载体——2016年“中国教育法治与教育发展高峰论坛”综述[J].复旦教育论坛,2017(1):25-30;2:113.
- [16] 朱芒.高校校规的法律属性研究[J].中国法学,2018(4):140-159.
- [17] 管华.教育法治四十年:回顾与展望[J].法学评论,2018(4):30-39.
- [18] 胡弼成,廖才英.高等教育法规的实施与监督[J].中南工业大学学报(社会科学版),1999(3):258-261.
- [19] 许晓东,阎峻,卞良.共治视角下的学术治理体系构建[J].高等教育研究,2016(9):22-30,66.
- [20] 刘鸿.美国研究型大学“共治”模式的“恒”与“变”[J].高等教育研究,2013(11):101-106.
- [21] 徐显明.大学理念论纲[J].中国社会科学,2010(6):36-43,220-221.
- [22] 刘克利,欧阳鹏.教育的元价值是创新生命本质——生命哲学视域中教育的本真意蕴新探[J].大学教育科学,2019(3):29-36,123.

- [23] 赵宗更. 大学规章的软法之维[J]. 河北学刊, 2014(6): 212-215.
- [24] 徐靖. 高校校规: 司法适用的正当性与适用原则[J]. 中国法学, 2017(5): 91-110.
- [25] 郑戈. 人工智能与法律的未来[J]. 探索与争鸣, 2017(10): 78-84.

## **Collaboration, participation and common interests: The new model of “rule by law” in university governance based on Xi's idea of social governance**

HU Bicheng, OUYANG Peng

(Educational Science Research Institute, Hunan University, Changsha 410082, China;  
School of Marxism, Hunan University, Changsha 410082, China)

**Abstract:** In the new university governance model based on collaboration, participation, and common interests, "rule by law" is both the means and the ultimate goal. The CPCI (collaboration, participation, and common interests) is the proper form of the "rule by law" model. The main value and practical significance of establishing the new CPCI model lie in that it is the requirement of higher education reform in the new era, the only way to achieve good governance of university, the internal motivation to bring out the full potential of higher education, and the guarantee of the necessary conditions for the construction of "world-class universities and world-class disciplines" project. However, the construction of the new model is faced with a number of constraints and difficulties, mainly in the degree of perfection of the legal system, the delimitation of the rights and responsibilities of entities, the procedural law and supervision mechanism, the way of law being recognized and used, and university's "legal positioning, rule-making, the spirit of the law" and so on. Therefore, we need to focus on the following ways to form the new CPCI model: constructing a scientific legalization methodology, defining the applicable areas of administrative and academic power through the "rule by law", changing the government decentralization model and the university administrative weakening model to the administrative rights-defining model, incorporating relevant soft law norms into the regulations of university, timely promulgating and perfecting educational procedural laws and regulations, comprehensively improving the ability of the university's supervision mechanism, taking multiple measures to enhance the "rule by law" to face new risks brought about by informationization and artificial intelligence, and actively seeking close cooperation of the "rule by law" system with other governance systems.

**Key Words:** rule by law in universities; university governance; "collaboration, participation, and common Interests"; connotative development; "world-class universities and world-class disciplines"; soft law

[编辑: 游玉佩]