

大学章程制定的核心问题与原则探究

胡莉芳

摘要 在完善现代大学制度、建设世界一流大学、提高国际竞争力的推动下,我国高校开始重视大学章程的建设。为使章程合法并体现本校校情,在制定章程的过程中需要处理好学校外部关系和内部关系问题。坚持体现办学理念,弘扬办学特色;反映大学办学理论和实践的创新;促进学校依法治校,保障学校运行;鼓励师生参与等原则。

关键词 大学章程;大学的外部关系;大学的内部关系

世界一流大学都有自己的章程。章程不仅是大学办学的权威性、基础性的总纲,而且也是大学的“基本法”。我国《高等教育法》第27条规定,申请设立高等学校应当向审批机关提交章程等材料;第28条还详细规定了大学章程的内容及修改等。目前,教育部陆续批准出台了吉林大学等大学的章程,鼓励、支持大学依法制定章程,依法办学。可以预见,大学章程的制定和完善将会成为我国大学改革和发展中的工作重点之一。

一、我国大学章程的历史与现状分析

1. 我国大学章程的历史源头——书院的揭示。我国大学章程的历史最早可追溯到历史上曾经繁盛了数百年的书院的院规或训示,如朱熹的《白鹿洞书院揭示》等^①。《白鹿洞书院揭示》的内容包括教育指导思想、教育目的、书院内部管理等,是书院教学的总方针。其作为最著名的书院学规,成为后世书院学规纷纷模仿的对象。根据书院学规或揭示的内容及其在教学中的指导地位,可以认为这是中国大学章程的雏形。

2. 近代大学章程——“中学为体,西学为用”精神的体现。我国现代意义上的大学始于1898年清廷设立的京师大学堂。清政府后来陆续颁布了《钦定京师大学堂章程》(1902年)、《奏定学堂章程》(1903年)、《医科大学章程商榷》(1905年)、《伍国维奏定经学科大学文学科大学章程书后》(1906年)等,对辛丑年以后清政府设立的各级各类学堂的学制、入考方式、教学内容等,做出一系列规定,这可以说是中国近代大学章程的起源。其后的清华学堂(校)、北京师范大学、厦门大学及上海大学等在设立时都制定有相应的章程^②。

近代大学章程是“中学为体,西学为用”精神的体现。以《钦定京师大学堂章程》为例,由梁启超参照日本和西方学制负责起草,共分8章84节,规定京师大学堂的纲领是“激发忠爱,开通智慧,振兴实业;——端正趋向,造就通才”,“为全学之纲领”,还对功课、学生入学、学生出身、设官、聘用教习、堂规、建置等进行了规定^③。1903年,由张之洞亲自主持、修订的《奏定学堂章程》,“中学为体,西学为用”精神得到了具体和全面的发挥。这时候的章程,规定了大学办学宗旨、课程、管理、教师、学生。但是,需要指出的是,由于京师大学堂不仅是全国最高学府,还是最高教育行政机关,所以京师大学堂的章程在

某种程度上具有高等教育法的地位,在全国具有示范作用,与今天大学章程在内涵和外延上有很大的不同。

3. 现代大学章程的缺失与回归。建国后,在计划经济体制下,教育行政管理长期以政府为主导,大学缺乏办学自主权,学校规章和制度只是政府政策的具体化,缺乏规范学校依法办学、自主办学的大学章程。20世纪末情况开始改变,《高等教育法》赋予大学更多的办学自主权,面对国际竞争和建设世界一流大学的压力,大学对制定章程有了一种紧迫感。目前,已经有吉林大学、上海交通大学等高校制定并发布实施了大学章程。这些章程的内容一般包括序言、总则、学校功能和教育形式、管理体制、组织与机构、教职员工、学生及校友、资产、经营、校徽、校旗、校歌、校庆日、纪念日等等。章程反映了学校的历史,体现了学校的办学宗旨、教学、研究和管理等方面的工作,规划了学校的使命和远景蓝图,对大学办学起到了提纲挈领的作用。

二、我国大学章程制定的几个核心问题

(一) 大学的外部关系问题

在制定大学章程的过程中,如何处理好大学的外部关系,即大学与政府的关系、大学与社会、大学与大学之间的关系,是章程能否真正对办学起规范作用的关键因素之一。国外大学的章程都比较注重学校与外部关系的规定。如耶鲁大学章程规定,法人机构的19名成员中有3名当然委员,他们是“耶鲁大学校长、康涅狄格州州长和副州长”。这样,政府官员参与学校法人机构,有利于学校与政府及社会各方面关系的处理^④。大学与政府、社会的关系是大学作为一种社会组织得以合法存在的基础。从20世纪以来,高等教育界对此就存在两种不同的认识,即布鲁贝克指出的,一是认识论的高等教育哲学,把以“闲逸的好奇”精神追求知识作为目的,大学就像“象牙塔”,要忠于真理、验证真理;二是政治论的高等教育哲学,人们研究高深知识不仅是由于“闲逸的好奇”,而且还因为其对国家具有的深远影响,所以大学不能满足于纯粹研究,应该服务社会,解决社会问题。大学章程制定者秉持何种高等教育哲学,如何处理大学的外部关系,对最终形成一个什么样的大学章程至关重要。

^①李昕欣. 我国大学章程历史演进与内涵分析[J]. 辽宁教育研究, 2006(11): 36.

^②舒新城. 中国近代教育史资料: 中册[M]. 北京: 人民教育出版社, 1961: 549-567.

^③陈立鹏,等. 国外大学章程对我国大学章程建设的启示[J]. 中国高等教育, 2007(10): 61.

1. 大学与政府的关系。我国《高等教育法》赋予大学办学自主权,在这个法律背景下,大学与政府的关系,转化为大学如何合理、有效地使用办学自主权。大学要制定和完善章程,利用章程来保护、行使和规范办学自主权,其体现在:首先,章程必须以国家相关法律法规为依据,并结合本校实际来制定。其次,章程中应该明确学校的法律地位。政府是大学的举办者,大学是办学者,具有独立法人资格,章程中应该有类似条文——“学校是非营利性事业单位,依法享有教学、科研、行政及财务自主权,具有民事法人主体资格,依法享有民事权利,独立承担法律责任”、“校长是学校的法定代表人”等等。再次,章程要符合、贯彻国家的教育方针和政策。国内已有的大学章程中都明确规定“学校实行党委领导下的校长负责制”,学校办学要坚持、贯彻国家办学方针和办学方向。

2. 大学与社会的关系。在市场经济体制下,高等教育的认识论哲学和政治论哲学并驾齐驱,大学不仅要进行纯粹研究,而且要为社会、公众服务。同时,社会也会给大学提供各种回报,包括合作研究、合作培养人才、资金支持等等,并且,随着政府提供的办学经费的降低,社会提供的资金对于大学而言越来越不可或缺。面对这个背景,大学章程必须有所反映,必须关注、加强大学与社会之间的各种联系。

国外的著名大学章程都很重视对学校与社会关系的规定。以东京大学为例,东京大学在章程中就有专门条款规定学校与社会的关系,如第五条“教育的国际化和与社会的联系”,规定“在为教职员工和学生提供教养的同时,学校将积极提供适合社会需要的教育,比如高水平的专门的职业教育、为社会成员提供终身学习的机会”;第九条“研究有益于社会”,规定“大学与社会的联系也反映在学校的基础研究上,为了通过教育把研究成果回馈给社会,要把最先进的研究成果与教育相结合,培养新一代学者”;第七条“研究的多样性”规定“提倡研究多样性,要与各种组织和个人进行合作”。

我国大学制定章程时一方面应该对大学与社会之间这种越来越密切的联系有所反映,应该有相关条文对诸如“大学为社会提供何种支持与服务”、“大学与社会如何开展合作”等等问题进行规定;另一方面,通过章程宣示大学的正常活动不受任何组织和个人的非法干涉,保障大学办学自主权。

3. 大学与大学之间的关系。在研究和讨论大学章程的过程中,关于大学的外部关系,由于争取大学自治、办学资金和教育资源的原因,大学与政府、大学与社会的关系受到关注,但大学与大学之间的关系并没有引起人们的重视。全球化时代,大学与大学之间的联系越来越紧密,国际交流与合作很多,大学之间的竞争也很激烈。国际化在某种程度上已经成为大学的第四项职能。大学章程要反映大学的总体精神面貌,因此,章程有必要对大学之间的学术合作、合作办学、国际合作与国际交流等活动做出规定,以促进大学的国际化、促进大学之间的合作。

(二)大学的内部关系问题

大学内部教育活动分为学校、院系、教研室三个层次,如

教师、学生、行政管理人员等不同的主体,形成不同的关系,包括学校、院系、教研室之间的行政管理关系、学校与教师之间的关系、学校与学生之间的关系等等,错综复杂。但是,内部管理体制、学术权力与行政权力、师生的权利与义务是这些关系中涉及的本质问题,因此也是大学章程应该给予重视的问题。

1. 内部管理体制。董事会是国外大学、尤其是美国大学内部管理体制的主要特色,与以校长为首的行政委员会和学术评议会一起形成大学中“三权分立”状态,董事会是立法机关,章程的修订、重大决策事项、发展计划都属于董事会的决策范围;行政委员会以校长为首,通常包括副校长、各学院院长、各方代表等成员,负责学校的行政事务和学校章程规定的工作;学术评议会一般由教授组成,资深教授通过评议会对学校教学、研究、教师聘任等重大事项发挥影响力。国外大学的这种内部管理体制一般都在章程中进行了明确规定,如,耶鲁大学章程规定,“校长是学校的首席执行官,是各学院、学院委员会、行政部门的成员和法人代表”。耶鲁大学章程中根据职责不同共规定了12个委员会,分别负责财政、审计、投资等涉及学校工作各个方面的具体事务^①。康奈尔大学章程中规定学校董事会成员包括“当然董事,包括州长、校长、评议会主席等;终身董事,指康奈尔家族中的最年长者;州长任命的董事3名;通过选举产生的董事56名,包括纽约州的农业、商业、工人代表,学生代表,教师代表,校友代表等等”,并规定“董事的最小年龄为18周岁,30位董事为董事会的合法人数”。

国内大学章程一般都规定“学校实行党委领导下的校长负责制”,“实行校、院两级管理为主的体制”,对常委会、校长、校务委员会、学术委员会、教务委员会、教职工代表大会的职责进行了明确规定,并且阐明了学院的设置、职能、院长的职责等等。但是,学校与学院的权力分配,在人才培养、教学、研究、人、财、物上的职责关系没有理顺,因此章程中的规定并不是很清楚。

2. 学术权力与行政权力。学术权力与行政权力是学术与政治的关系在大学内部的表现,其实质是学术自由问题。学术自由起源于19世纪德国柏林大学,是指大学在政府许可的范围之内具有教学、研究和学习的自由。大学是传承、传播和创新知识的场所,学术自由是现代大学的基本理念,而学术自由离不开学术权力的保障,大学应该合理规范学术权力和行政权力各自发挥作用的领域和范围,形成有机分工、相互配合、相互制约的均衡状态。章程作为大学的“基本法”,应该对学术权力与行政权力问题进行合理规范。耶鲁大学章程规定“每个学院的终身教授同时是行政人员,他们和校长、教务长、院长一起组成终身职员理事会。该理事会是学院的管理机构,处理有关教育政策、学院管理的事情”^②;康奈尔大学章程也规定学校重要的决策和管理机构必须有教授参加,如董事会成员中必须有教授。

我国已有的大学章程都明确要坚持教授治学、民主管理,以吉林大学的章程为例,它在总则中规定“学校坚持依法治校,实行教授治学,实施民主管理”。章程第24、25条明确了学术委员会和学位评定委员会的职权,这是对教授治学的制度保障,第38条规定学院可根据需要设立教授会,为教授治学

^①陈立鹏,等. 国外大学章程对我国大学章程建设的启示[J]. 中国高等教育, 2007(10): 61.

提供了一种有效形式。

我国的大学章程在具体的制度设计中应该贯彻学术自由、教授治学的办学思想和原则,回答学术权力是否与行政权力相对分离、教授对学术问题是否有决定权、以教师为主体的教职工代表大会是否具有实质权力等问题。比如,章程规定校长要向教职工代表大会报告工作,实质上由于缺乏平衡校长权力的机制,教职工代表大会大部分时候都是“橡皮图章”,反映出章程在协调学术权力和行政权力方面还有待加强。

3. 师生的权利与义务。为彰显教师和学生的主体地位,大学章程有必要把师生的法律权利和义务进一步具体化,以明晰学校和师生的法律关系。由于每所大学的历史和实际情况不一样,所以虽然国家法律规定的师生权利义务是一致的,但具体到每所大学可能会有细微差别。以吉林大学章程为例,规定了学生的公平受教育权、对专业和课程的选择权等八项权利,学生还应该履行维护学校名誉与利益等四项义务;教师享有按工作职责和贡献使用公共资源权、公平获得发展机会权、获得公正评价权、公平获得奖励权、重大事项知情权、民主管理参与权、申请救济权等等权利,教师要履行维护学校名誉和利益、勤勉尽责、尊重和爱护学生、遵守学校规章制度等等^①。大学章程中关于教师和学生权利义务的规定,既彰显了师生在教育过程中的主体地位,又体现了大学的人文主义精神,从制度设计上保障了以人为本的办学理念。

三、我国大学章程制定的基本原则

从大学章程的意义、内容、制定和实施等出发,结合大学的实际问题,我国大学章程的制定应该坚持以下几个基本原则。

1. 章程的制定应该体现办学理念,弘扬办学特色。章程既是大学的“基本法”,又是大学的一张“名片”,应该体现大学的办学理念,通过对大学正在做、应当做、能够做的事情明文规定^②。章程应成为大学办学理念和大学精神的制度保障。在制定章程的过程中,还应该注意反映办学特色,比如序言中对办学理念和学校定位的阐述、学校标识、校旗、校歌、校庆日、纪念日、学校的管理特色、教学科研特色、后勤工作特色等等,都可以通过章程这个载体进行总结和提炼。

2. 章程的制定既要继承历史,又要反映大学办学理论和实践的创新。章程的制定要密切联系校情实际,这个校情实际就是既要继承历史,又要反映大学的现状,规划大学的未来。一方面,在序言中应交待大学的诞生、历史贡献和现实影响,对管理体制、教学科研、师生权利义务、优秀传统文化进行总结和提炼;另一方面,对于大学办学过程中的新经验、新问题,如大学的国际化、校友、资产经营等等,也要充分重视。从现有大学章程看,与大学国际化相关的规定包括“学校致力推动国际和地区间文化交流”、“学校积极开展与世界一流大学的合作办学、学分互认、学术交流”等等;与资产经营相关的规定中加入了“防范财务风险,保障资金运行安全”的内容。校友是学校的宝贵资源,现代大学都非常重视发挥校友的作用,比如国外很

多大学章程中规定董事会成员必须包括校友。过去我国大学的校友工作一直比较薄弱,校友对学校发展的作用没有体现出来。现在,校友在智力、资金、政策、舆论等各个方面都可以给学校提供很大支持,校友在大学发展中的地位越来越重要。国内大学已经认识到了这一点,在章程中规定“学校要建立校友会,定期向校友通报学校发展情况,倾听校友意见,优先为校友提供继续教育和各种服务”、“学校创造条件,鼓励校友参与学校建设和发展”等等。这些条款明确了校友的重要地位,规定学校要为校友提供服务,鼓励校友为学校发展作贡献。

3. 章程的制定既要为学校发展提供保障,又要对学校运行约束和节制。章程作为学校运行的基础性自治规范^③,它的价值体现在既要促进学校依法治校,保障学校运行,又要明确学校的社会责任,为学校提供信誉证明。它规范了学校内部运作,把法律法规的规定细化、具体落实到了学校的教学、科研、服务和人事、财务、资产等各项工作中,促进了大学依法治校,保障了大学的正常运行。章程制定要避免贪大求全,做出不适合校情的规定,自缚手脚,成为学校发展的制度障碍。当然,大学应该承担的社会责任,如学校的规模、人才培养目标、师生权益保障、物质保障条件等等,章程不但不应该回避,而且应该明文规定,一方面对学校内部起宣示和监督作用,另一方面向社会展示承诺,为学校提供信誉证明。

4. 章程的制定和修订要鼓励全校师生的参与。由于章程对学校方方面面的工作都进行了规范,因此它的制定和修订必然涉及各方面的利益。师生是学校教育教学活动的主体,有权参与学校的发展和重大事项的决策。因此,不管是从学校主体的角度,还是从维护师生权益的角度看,章程的制定和修订都要鼓励全校师生的参与,不宜“暗箱操作”。可以采取问卷调查、小型座谈会、在师生中开展相关的大讨论、草案公示等方式,调动全校师生的积极性,这也是章程在大学运行中发挥实质作用的基础。

(作者系中国人民大学高等教育研究室助理研究员,北京100872)

参考文献

[1]上海交通大学章程(试行)[Z]. 2006.

《中华人民共和国教育史》征订信息

全国哲学社会科学“九五”并延续至“十五”的重大课题“中华人民共和国教育史研究”的核心成果《中华人民共和国教育史》(上下卷)已正式出版发行。读者对象为各高等院校教师和学生;各级教育行政部门管理人员;教育理论工作和实践工作者。该书以双胶纸质与国际流行开本印刷,封面精装,馆藏、自用、馈赠均相宜。欢迎各类图书馆和广大学界人士踊跃订购。全书定价198元(套),另加邮费12元,每套共计210元。

联系电话 010-66068082(传真)

①吉林大学章程[M]. 长春:吉林人民出版社,2006:26.

②张文显,等. 大学章程:现代大学制度的载体[J]. 中国高等教育,2006(20):10.

③王国文,等. 学校章程的法律分析[M]//中国教育法制评论第2辑. 北京:教育科学出版社,2003:109.