

# 国外大学章程对我国大学章程建设的启示

◆陈立鹏 / 张建新 / 陶 智

制定并完善学校章程,依据章程加强和规范学校管理,是我国《教育法》和《高等教育法》的明确要求,是建立现代大学制度的需要。然而,与此不相称的是,我国大学章程制定工作没有引起有关方面应有的重视,现在很多高校仍没有制定章程,这极不利于高校的稳定与发展。通过对国外大学章程建设的特点及内容进行分析了解,或许是有益的。

## 一、国外大学章程的主要内容及特点

世界各国大学的章程,因本国的国情不同、历史文化传统不一,以及学校的校情有别,其内容也有较大差别。但由于章程本身的性质和作用,决定了各国大学的章程会有一些共同的特点,可概括为如下5个主要方面:

国外大学章程一般都重视对学校办学目的、发展目标、主要任务的规定。东京大学的章程分为序言和正文两部分,在序言中概括地讲述了东京大学的历史以及它的使命和愿景,指出“东京大学将努力使自己建设成世界一流的学术研究机构,并且培养出有全球性发展眼光的知识分子,这些知识分子将为实现一个没有偏见的社会,为促进科技进步和创造新文化做出贡献”。同时,其正文明确规定,东京大学的目标“是以学术自由为基础,不断追求真理,创新知识,使其教育和研究保持在世界领先地位。”学校的教育目标是“除了传授学生专业知识、培养学生的理解能力、洞察力、实践能力和想象力之外,还培养学生的领导品质,拥有这种品质的学生具有国际化性格和开创精神。”哥本哈根大学在其章程的第一部分规定了学校的目标和任务是“进行研究并提供最高学术水平的高等教育。学校必须确保学术自由并为传播知识和学术成果做出贡献。”康奈尔大学的章程规定学校的主要任务是“为了推动学校工业课程的自由及实践教育,学校主要教授与农业、机械相关学科的知识,包括军事战略等。”密歇根州立大学在章程的序言中指出,“作为政府赠与地的学校,其职责是提供农业、工业及其它课程的自由性及实践性教育,为学生的学术生涯和职业生涯做准备。”由上可见,大学的办学目的、发展目标、主要任务等事关学校发展的重大的基本的问题,是国外大学章程规定的重要内容。

国外大学章程非常重视对学校内部管理体制的规定。国外

大学的内部管理体制一般为董事会(或叫评议会、理事会等)领导下的校长负责制。董事会是学校的最高决策机构,行使的职权具有决定性和宏观指导性。如哥本哈根大学章程规定,评议会“根据校长的建议,讨论并批准学校的组织机构、收支预算,决定学校章程的通过及修订以及批准学校的其它各项规章制度”。校长是学校的最高行政负责人,担负学校办学、发展的全面职责。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”。麻省理工大学章程规定,“校长是学校的首席执行官,是法人的当然成员;是执行委员会的主席和当然委员;是发展及投资委员会的当然委员”、“准备执行委员会会议的议程、代表执行委员会处理所有的事情”。委员会是学校管理各方面事务的基本组织,国外大学根据需要设置了各种各样的委员会,并对这些委员会的职责作出了具体的规定。如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。

此外,国外的大学管理非常重视发挥教授的作用,学校的决策机构、重要管理机构都吸收教授加入,这一点从国外大学的章程中也可清楚看出。如哥本哈根大学章程规定:“评议会由校长和14名成员组成。其中2名为任命的校外成员,还有5名院长,2名研究人员和其他教师的代表”;“学院理事会由以下15名成员组成:院长、被任命的2名校外成员和12名其他成员。这12人分别代表研究人员及教师、技术管理人员、学生,他们的比例是2:1:1。”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”。

国外大学章程重视对学校与外部关系的规定。如何正确处理学校与外部的关系是学校能否正常运行以及体现其自治的关键。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。该章程同时规定,除法人代表之外,学校还有一名负责纽黑文市、州政府事务及学校发展的副校长,其职责是“根据校长的授权,处理学区和州政府的关系,协调学校在纽黑文市的



主动权”。东京大学更看重学校与社会的关系,并且强调它的公益性。其章程规定:“东京大学将积极推动教育发展以满足社会需要,为社会成员提供高水平的专业化教育和终身学习的机会”,“东京大学将保持其组织的灵活性以应对社会和经济变化,它将与校外的知识分子合作并不断开发与国外的联系”,“为了回馈社会,学校会将其最新的研究成果应用到教育中并培养出新一代的优秀学者”。

国外大学章程重视对学生及校友的规定。学校最根本的任务是培养人。从法学的意义讲,学生是在依法成立的学校及其他教育机构中取得学籍,并在其中接受教育的公民。作为法律关系的主体,学生依法享有权利。学校作为专门实施教育教学活动的机构,在保护学生权益方面负有重要职责。国外大学的章程都比较注重对学生合法权益的规定。如东京大学章程规定:“东京大学将对学生的成绩定期进行严格、恰当的评价”,“为了给学生提供最好的教育环境并扫除学习障碍,学校将努力建立一个经济支持制度”。密歇根州立大学章程中有一章内容规定了校董事会与学生的关系。其中规定:“校董事会为来自密歇根州和其它州或国家的有资格的学生提供平等的受教育的机会”、“校董事会授权校长听取并解决学生投诉的重要的事情”。校友是学校不可缺少的特殊资源,他们是宝贵的教育资源、人才资源和信息资源,他们在社会中的作用,通常被视为检验学校人才培养质量和学校地位的重要标志。通过与校友的联系可以扩大学校与社会的联系,促进学校教育事业的发展。国外大学章程中关于校友的规定,体现了校友对于学校的重要性,同时也体现了学校应该持续关注 and 帮助校友的发展,促进双方的互动、互赢。如耶鲁大学章程规定,19名法人成员中“有6名校友,由校友会根据规定选举产生”,“校友会的目标是耶鲁大学服务,为校友和学校提供彼此交流的渠道”。麻省理工大学章程规定“法人的成员包括15名由校友会任命的成员”。

国外大学章程一般都规定了章程的制定及修订机构。大学章程是学校的“基本法”,是学校办学和管理的基本依据。因此,国外大学章程的制定机构一般都是学校的决策机构。学校决策机构的名称不尽相同,一般叫董事会、评议会、理事会等。国外私立学校的董事会一般由学校创办者及其代理人、其他资助学校的人和校友组成。公立学校的董事会也具有法人资格。不管是公立学校还是私立学校,其领导体制都是校董事会领导下的校长负责制。因此董事会作为学校的最高领导机构和法人机构,其职权包括了制定学校的章程。如麻省理工大学章程规定,学校章程的制定及变更“必须在法人会议上进行”。有的学校如哥本哈根大学的章程由评议会制定,但该章程只有得到了教育部门的同意后方可实施。关于章程的修订,各校修订程序有所差异,但都是章程中必不可少的内容。耶鲁大学章程第61条规定“该章程的更改、修订、废除或代之以新章程,需由出席董事会会议或特别会议的2/3成员投票通过方可进行,但是关于章程修订、废除、增加或代替的提议需在会议召开前至少三十天内通知其成员或以邮件告知”。东京大学章程则规定“校长通过独立制定的程序可以修订章程”。

## 二、国外大学章程对我国大学章程建设的几点启示

我国与别国的政治制度及国情不同,我国的大学与世界上其他国家的大学校情也有差异,但国外大学章程建设的实践及经验,对我国加强大学章程建设有重要的借鉴意义,特别是在当前我国大学章程制定工作严重滞后的情况下,其意义更为彰显。

制定完善的大学章程是大学健康顺利发展的有力保证,我国大学应加快章程的制定步伐。国外大学章程的制定实践告诉我们,大学是一个法人机构,它的运作要有法可依、有章可循。只有具备了完善的大学章程,才有利于大学的稳定及发展,才有利于保护学校及其成员的利益不受侵害,同时避免不必要的法律纠纷。我国清末民初的京师大学堂和解放前的国立北京大学、清华大学、交通大学在当时都有自己的章程。新中国成立后很长一段时间,学校章程问题没有引起有关方面应有的重视。1995年颁布的《教育法》和1998年颁布的《高等教育法》,明确要求学校必须具备章程,这在一定程度上提高了人们对学校章程重要性的认识。但时至今日,全国绝大多数高校仍没有制定学校的章程。学校没有章程,不仅公然违法,使依法治校成为空喊口号,而且不利于现代大学制度的建立,更不符合国际高等教育的通行做法。因此,必须加快我国大学章程的制定步伐,尽快改变许多学校“无章办学”的不良行为和违法局面。

我国大学章程应对学校的领导体制做出重点规定。大学的办学目的、发展目标、主要任务等,是国外大学章程规定的重要内容。同时,国外大学章程很大一部分内容是关于学校内部管理体制的规定,其中又特别对学校董事会和校长的职责、权限做出规定。国外大学的领导体制一般为董事会领导下的校长负责制,董事会是学校的最高决策机构,涉及学校改革与发展的重大问题,如校长的挑选与任免、学校经费的预算、学校各项基本决策、学校的长期规划等均由董事会集体决定。校长是学校的最高行政负责人,董事会把处理日常事务、管理学校的大部分权力交给校长,因此校长有较大的自主权。而目前我国高校的领导体制为党委领导下的校长负责制,即学校党委会(或党委常委会)是学校的最高决策机构,校长是学校的最高行政负责人,校长履行职责、权限的主要方式为校长办公会或校务委员会。因此,我国大学章程在对学校的办学目的、发展目标、主要任务等做出规定的同时,应针对我国大学的实际,明确规定学校党委会(或党委常委会)、校长办公会(或校务委员会)及党委书记、校长在学校发展与管理中的职责、权限,明确规定党委书记在学校党委会(或党委常委会)中的地位和角色、校长在校长办公会(或校务委员会)中的地位和角色。这样做有利于提高学校的办学效率和管理质量,避免当前在一定程度上存在的党政不分、以党代政、学校行政效率较低的现象。

我国大学章程应对教授治校做出科学、明确的规定。国外大学在学校管理过程中非常重视发挥教授的作用,学校许多重要的管理机构、许多重要的决策都注意吸收教授代表参加,特别是学术管理方面,教授起着决定性的作用。相比较而言,我国

大学教授在参与学校管理与影响学校决策方面的权力明显不足。造成这种状况的最主要原因是我国大学缺乏充分发挥教授在办学中重要作用的机制和环境。长期以来,我国大学不管是学术事务还是行政事务,大小事情都是行政领导说了算,行政权力远远大于学术权力,没有形成一种行政权力与学术权力相互制约相互依存的关系。在这种背景下,大学教授就很难真正参与到学校的管理中来,包括学术管理方面教授也只是起着辅助性的作用,没有太多的发言权。这是违背大学管理规律的,也是当前建设高水平大学和世界一流大学的主要障碍之一。当前,大学内知识和学科分化明显的趋势,使得学术管理成为大学管理的重要内容和重要方面。我国大学章程应明确和建立教授参与学校管理的机制,明确学校重要的管理机构、重要的决策都应吸收教授代表参加,特别是应明确教授是学术权力的行使者,在学术管理中发挥主导作用。这样才有利于形成学术管理和行政管理的并行通道,使它们相互制约,共同推进大学的管理工作。

我国大学章程应规定学校与外部的关系,尤其是应明确学校与举办者之间的权利义务关系。如前所述,国外的大学非常重视学校与外部关系的建立,并通过学校章程来规范和推动这种关系的建立。我国要建立现代大学制度,需要良好的外部环境,特别是需要政府和高校两方面的努力,在这一过程中应进一步理顺政府与高校之间的关系,使高校成为面向社会依法自主办学的实体。大学是开展教学和科学研究活动的主体,是独立办学的主体,它应该独立行使其自主权,政府不应对于办学者的职权,如内部教学活动、科学研究、内部管理以及与社会的联系等予以干预。政府的职责范围主要是对大学在方针、政策、法律规范方面评估等进行宏观管理。因此,我国的大学章程应明确大学作为独立法人所承担的责任及职责范围,同时规定所

有学校活动的开展都必须接受政府的宏观调控与管理,遵守国家教育法律法规的规定。在市场经济条件下,高校应面向社会、面向市场,了解、捕捉和感受社会对人才的需求情况。高校既要自我发展,又要自我约束,并且重视社会责任。

我国大学章程应重视对学生与校友的规定。学生是学校教育和管理的对象,同时也是学校重要的成员和自己学习的主人,学生参与学校教育与管理程度、水平,直接影响学校教育目标和人才培养目标的实现。因此,国外的大学都非常重视对学生合法权益的保护,重视学生参与学校的管理;学校的许多重要管理机构都吸收学生加入,强调他们的主人翁意识和平等主体地位。我国的大学比较重视对学生的管理,但更多地是把学生当成被动管理和要求的对象,而对于学生合法权益的保护,特别是对学生参与学校管理的权益保护比较欠缺。因此,应通过制定学校章程明确和细化学生参与学校管理的权限,特别是对于涉及学生自身利益的重大问题,学生应有较大的发言权和决定权。同样重要的是,在学校的发展与管理中,校友的资源和力量不可忽视。因为校友与学校有着一种天然的联系和情感。借鉴国外的经验,我国的大学应更加重视校友资源的开发与利用以及对校友权益的维护和保障,并通过学校章程予以确认。

我国大学章程应明确制定与修订章程的机构。应根据国家教育法规的有关规定及精神,对于公办高等学校,学校章程由学校先行起草,经学校教职工代表大会及学校党委会(或党委常委会)审议通过后,报主管的行政部门核准;对于民办高等学校,学校章程由学校董事会制定。学校在制定章程时,还应根据本校的实际情况对学校章程的修订做出明确的规定。

【陈立鹏、陶智单位:中国人民大学;张建新单位:石家庄铁道学院】 (责任编辑:郑骊君)

(上接第56页)主体原本就应享有的自治权利,应该比将之视同政府“自上而下”恩赐式的“授权”,更有利于保障那些无时不处于政府干预威胁之中的大学自主权,从而更有利于中国大学的未来。

一方面,“政府职能转变”中的“放权”所带来的正面经验告诉我们赋予政府以外行动主体自主活动空间,会调动其主动性、积极性,使社会获得繁荣发展所必需的动力与活力;而将大学定位为市民社会中的主体更有利于扩展现有的大学自主权。既然大学自主权是大学固有的权利而非国家授予的权力,其范围就不应只限于法律规则明确列举的各项,还应当包括“法不禁止即自由”原则所隐含承认的内容。

另一方面,旧的“全能政府”所带来的负面教训告诉我们我国对社会行动主体自主空间的重大威胁就是过分扩张的政府权力,而将大学自主权定位为自治权利更有利于防范政府权力的过分扩张。因为政府在法律上是实现公共利益的主要建制,不享有任何“固有”的权力和利益,其享有和行使干预社会生活之

公共权力的惟一具备正当性的理由是公共利益的需要。将大学自主权定位为权利就意味着政府如要运用公共权力对之实施干预须具备足够的公益理由,这本身就是对可能侵害大学自治权之政府权力的一种制约。

总之,在一系列学生诉母校案之后,已经有许多大学开始担忧着来自学生的挑战。明确这些大学所享有的“自主办学权”是国家授予的行政权还是社团自治权,并进而明确其行使自主权之行为的合法性标准——是根据依法行政的原则(即行政法上的法律保留原则)必须具备法律依据,还是根据自治精神只要与法律不相抵触即可——在中国就已经不仅具有理论意义,同时具有现实意义。

(作者感谢“北京大学深圳研究生院青年教师研究项目基金”的资助)

【作者单位:北京大学深圳研究生院】

(责任编辑:张洪志)