

关于我国大学章程几个重要问题的探讨*

陈立鹏

摘要:制定和完善大学章程,是我国1995年颁布的《教育法》、1998年颁布的《高等教育法》的明确要求。但时至今日,我国大学章程制定工作并没有引起有关方面应有的重视。为推动我国大学章程建设,笔者对有关大学章程的几个重要问题如大学章程制定的现状、大学章程的主要内容、大学章程的制定程序、大学章程的实施等进行了较深入全面的探讨。

关键词:大学章程;现状;内容;制定程序;大学章程实施

大学章程是指为保证学校正常运行,主要就办学宗旨、内部管理体制及财务活动等重大的、基本的问题,做出全面规范而形成的自律性基本文件。它是大学办学的纲领性文件,是大学成为法人组织的必备条件,是政府、社会及大学自身依法治校的重要依据。加强大学章程建设,是当前依法治教、依法治校的必然要求,是政府转变职能、加强宏观管理的需要,是大学完善内部管理、建立现代大学制度的重要内容。

一、我国大学章程制定的现状

1995年,《教育法》以基本法的形式明确规定学校必须具备“章程”等基本条件。《教育法》颁布后,1995年8月,原国家教委下发了《关于实施〈中华人民共和国教育法〉的若干意见》,进一步指出,“各级各类学校及其他教育机构,原则上应实行‘一校一章程’。《教育法》施行前依法设立的学校及其他教育机构,凡未制定章程的,应当逐步制定和完善学校的章程,报主管教育行政部门核准”。根据《教育法》的精神和要求,1998年颁布的《高等教育法》明确要求高等学校必须具备章程,并对高等学校章程应当载明的事项做出规定。1999年12月,教育部在《关于加强教育法制建设的意见》中再次强调,“各级各类学校特别是高等学校要提高依法管理学校的意识,依据法律、法规的规定,尽快制定、完善学校章程,经主管教育行政部门审核后,按章程依法自主办学”。2003年7月,教育部在《关于加强依法治校工作的若干意见》中再次重申,“学校要依据法律法规制定和完善学校章程,经主管教育行政部门审核后,作为学校办学活动的重要依据”。2006年6月15日至16日,教育部在吉林大学召开了“直属高校依法治校工作经验交流会”,对大学章程制定工作做了明确要求和广泛动员。然而,与此极不相称的是,我国1600余所公立高等学校中,至今仅有吉林大学、上海交通大学、哈尔滨工业大学、延边大学、南昌大学等不到30所高校制定了章程,绝大多数高校包括北京大学、清华大学、中国人民大学等国内著名的高校都未制定章程。学校没有章程,不仅使依法治校成为空喊口号,而且高等学校“按照章程自主管理”、“按章程依法自主办学”的权利也无从谈起,更不符合国际高等教育的通行做法。况且,就是这为数不多的20多部高等学校章程中,也还不同程度地存在内容不科学、制定程序不合法、没有得到很好实施等

问题。因此,必须全面推进我国大学章程建设,不断提高大学章程的科学性和有效性,尽快改变许多大学“无章办学”的现状,早日形成政府依法按章程管理学校,学校依法按章程自主办学的良好局面。

二、大学章程的内容

大学章程应包括哪些内容?怎样使制定出的大学章程更加科学有效?怎样通过大学章程内容的设计,促进大学与政府及社会各方面关系的建立和完善、促进大学内部管理的科学化、民主化?这是当前制定大学章程时非常值得关注的问题。《高等教育法》对高等学校章程应载明的事项做了原则性规定,以此为基础,结合当前我国高等学校发展的实际,并借鉴国外大学章程的经验,笔者认为,我国大学章程应规定如下内容:

(一) 学校名称、校址

在大学章程中规定学校名称、校址是法律对大学作为独立法人主体的要求。《民法通则》第37条规定,有自己的名称、组织机构和场所是法人应当具备的条件之一。章程作为政府监督、管理法人组织的依据,在章程中载明法人组织的名称、地址是政府实现监督、管理的需要,大学也不例外。大学章程在载明学校名称、校址时要做到名称真实、准确,应包含中文名和英文名,校址要详细、具体,有多个校区的大学应详细载明所有校区校址。

(二) 办学宗旨

办学宗旨是学校办学目的、所实施教育的性质和培养目标的体现,是事关高等学校定位与特色及未来发展的重要内容,是大学章程内容的重要组成部分。这一点在国外著名大学章程中体现得尤为明显。如,东京大学的章程在序言中阐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,

* 本文系陈立鹏副教授主持的2007年度北京市优秀人才资助项目“高等学校章程研究”的部分成果(项目批准号:35607029),项目主要研究人员:聂建峰、陶智、李瑞玲、李苗

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学,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、工业及其他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”^[1]。

笔者认为,国外许多著名大学之所以能成为延续几百年的常青树,与其学校章程中对目标与愿景的规定有密切关系。正是这些规定,引领并激励学校持续向前发展。因此,我国大学在制定章程过程中,应积极借鉴国外著名大学章程在办学宗旨规范方面的经验,使章程中关于办学宗旨的规定既能结合实际,又能彰显特色,既反映国家要求,又显示学校内涵,起到切实的规范和引领学校发展的作用。

(三) 内部管理体制

学校内部管理体制是对学校内部设立的主要管理机构及其职能的总称。学校内部管理体制是事关学校运行、发展的重大问题,是大学章程的重要内容之一。国外大学章程非常重视对学校内部管理体制的规定,一般都用较大的篇幅来载明学校各类管理人员特别是校长、各种管理机构和组织的职责、权限。如普林斯顿大学的章程共有6章,其中有4章是对学校理事会和各种委员会的规定。哥本哈根大学的章程由4部分组成,即学校目标、学校组织机构、领导和其他规定。耶鲁大学章程分为6部分,分别是校长及其领导、委员会、学位、学校组织、学校团体及机构、章程的修订。国外大学章程的这种内容安排充分体现出章程规范的主要问题是学校的管理问题,是学校的权力划分与运作问题;也充分体现了学校章程是加强和规范学校管理的重要依据。

借鉴国外的经验,我国大学章程在内部管理体制方面应规定如下内容:(1)党委领导下的校长负责制。目前我国公办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,我国大学章程应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。(2)校、院两级管理体制。通过章程明确规定校、院的职权范围,特别是扩大学院自主管理的领域和范围,充分发挥学院作为人才培养、科学研究、学科建设具体组织单位的积极性。对于独立建制的其他教学科研机构,同样要在章程中明确规定其职责、权限。(3)学术机构的职责与权限。教授治学、学术自由是大学作为“研究高深学问的机构”的内在需求,各种学术组织是教授治学的重要载体和手段。因此,学校章程应规定学校各种学术组织如学术

委员会、学位委员会、职称评定委员会、教授会等的职责与权限,在保证教授成为其主要力量的基础上,充分发挥各种学术组织在学校发展中的重要作用。(4)行政职能部门的职责与权限。学校行政职能部门承担着学校繁重的日常行政工作,在学校发展中发挥着重要的作用,但是在学校内部也存在严重的行政官僚化色彩,存在行政权力与学术权力不分,行政权力对学术研究和教学工作造成冲击。因此,规范行政职能部门的职责、权限,应是章程的一个重要内容。通过章程规范,可以保证行政职能部门工作到位而不越位,充分发挥其管理和服务的职能。此外,这部分还应包括学校重大事项的决策程序和方式,教职工代表大会的职责和权限、学生代表大会的职责和权限等。

(四) 教职员工的权利与义务

学校教职员是指教师、专业技术人员、管理人员和工勤人员,是学校组织中的重要主体,其权利与义务应是大学章程的主要内容,在章程中可考虑单独成章规定教职员工的权利与义务。要根据《教育法》、《高等教育法》、《教师法》等法律的规定,结合学校的实际,明确和落实教职员在学校中的权利和义务。特别是要明确教师在学校发展中的重要地位,保障教师的合法权益,调动教师人才培养、学术研究的积极性、创造性。如明确规定教师参与学校管理的权利,获得公平评价与发展机会的权利,对学校改革、建设及关涉自身利益重大事项的知情权,就职务、福利待遇、评优评奖、纪律处分等事项表达异议和提出申诉的权利等。此外,这部分还应规定教职员工的任职制度及晋升、奖励或处分等。

(五) 学生及校友的权利和义务

学校最根本的任务是培养人,重视学生的权利、义务是大学章程必不可少的内容。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,在保护学生权利方面负有重要职责。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他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。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”,“校友会的目标是为耶鲁大学服务,为校友和学校提供彼此交流的渠道”。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,同时学校也应该持续关注和帮助校友的发展,促进双方的互动、互赢。

借鉴国外的经验,我国大学章程中应明确规定学生的权利与义务,在学校中保障和落实《教育法》等法律赋予学生的

合法权益,如公平接受教育的权利,对学校教育教学管理活动的知情权,对涉及自身利益的后勤服务、校园安全等工作的建议权,对纪律处分和涉及自身利益的相关决定表达异议和提出申诉的权利等,特别是在章程中应重视关于学生权益救济制度的规定。同时,大学章程应重视对校友权益的规定,鼓励和吸引校友参与学校的发展与建设。如,《吉林大学章程》就明确规定,“学校以多种方式联系和服务校友,凝聚校友力量;为校友的继续教育提供便利和条件。学校创造条件,鼓励校友参与学校建设与发展”;《上海交通大学章程》则规定,“本校建立校友会,定期向校友通报学校发展情况与设想,优先为校友提供优质的继续教育和终身培训”。这些做法值得提倡。

(六) 经费、资产和财务制度

学校有稳定的经费来源,是其设立及取得法人资格的基本条件。因此,在大学章程中应明确规定学校日常办学经费的来源及经费筹集方式。学校章程在规定学校日常办学经费来源的同时,要对经费的使用和管理做出规定。章程中应载明学校经费特别是大额资金的审批程序和开支范围,保证经费使用的公开、合理,这一点在现阶段尤为重要。当前不少学校存在经费和资产管理不科学、经费使用效率不高等现象。因此,通过章程规范,建立科学的经费管理和监督机制及资产管理制度在现阶段有重要意义。

(七) 社会服务与外部关系

社会服务是大学的重要职能之一,特别是在现阶段,大学越来越成为一个开放的组织,与外部世界发生着密切的联系。如何保证大学与外部组织之间形成和谐、良性、互动的关系,成为大学非常关注的一个问题。国外著名大学的章程在这方面的规定值得我们借鉴。如,耶鲁大学的章程规定,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”;规定政府官员为学校的当然委员,其实质目的是希望通过政府官员,加强学校与外部世界的联系,促进学校与政府及社会各方面关系的处理;同时还规定,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,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。它将在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”。

借鉴国外的经验,我国大学章程应重视学校社会服务与外部关系的规定,明确学校开展社会服务的方式与渠道,积极为社会及社区的发展贡献力量。同时,积极利用外部组织的优势促进学校的发展,特别是重视关于政府与学校关系的规定,保证高校成为面向社会依法自主办学的实体。如根据法律规定并通过章程予以落实,学校拥有设置学科、专业,制定教学计划、选编教材、实施教学的权利,学校拥有机构设置、人员配备的权利等,来明确政府与学校的关系,促使政府只能对大学在方针、政策、法律规范方面予以控制,只能依法按照章程对

大学进行监督管理。此外,在市场经济条件下,高校应面向社会、面向市场,了解、捕捉和感受社会信息,利用这些信息及时调整自身管理或发展战略,同时重视有效利用外部资源促进自身发展,如东京大学在其章程中就多次提到要有效利用日本人民和社会提供的资源,经过持续的自我改革使教育和研究水平达到世界一流水平,为促进科技进步和人类文明做出贡献。

(八) 章程修改程序

大学章程是学校全局性、纲领性的文件,是学校的“基本法”,是学校教职工及学校主管部门意志的体现,对教职工及学校的发展有重大影响。大学章程的这种性质和地位决定了其具有较大的稳定性,不能朝令夕改,不因领导人的变更而随时变更。为维护这种稳定性,在章程中应对它的修改程序做出规范,这也符合法律意义上的程序正义原则。

另外,在大学章程中,学校可根据自己的实际,规定一些有鲜明个性和特色的内容,如学校的标识、校训、校旗、校歌、成立纪念日等。

三、大学章程的制定程序

程序的完善是保证良好内容得以正确落实的重要基础。在制定程序上,首先应明确大学章程的制定机构。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30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”。

我国大学章程的制定机构应为大学的举办者,公办高等学校主要为政府,民办高等学校为投资举办民办高等学校的社会组织或者个人。据此并根据国家有关规定,大学章程的制定程序,对于公办大学,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,由校长签名,报主管教育行政部门核准,经主管教育行政部门审核批准后,学校章程制定程序也就宣告结束;对于民办大学,学校章程由学校董事会制定。这样制定的章程,才具有法律的地位,符合法律的精神,才有利于教育行政部门和学校的贯彻实施。然而,现实中不少大学没有按照这一程序制定章程。如《吉林大学章程》规定,“本章程经校务委员会和学校教职工代表大会审议,由中国共产党吉林大学代表大会讨论通过,报教育部备案”。吉林大学作为教育部直属高校,其举办者及上级

主管部门是教育部,因此,教育部应是章程的制定机构,按照有关规定,章程必须报教育部核准而不是备案。像《上海交通大学章程》、《黑龙江大学章程》等都存在这样的问题。此外,还有一些学校的章程,在制定后不报上级主管部门就直接生效了,如《吉林师范大学章程》规定,“本章程由校长办公会提交教代会通过,校党委审批后予以公布实施”,“本章程由校长办公会负责修改,提交教代会审议,报校党委批准后公布实施”。很显然,这样制定的章程是不符合国家有关规定及章程制定要求的,必须予以更正。

四、大学章程的实施

大学章程制定出来后,其实施显得尤为重要。同时,大学章程实施的情况,也直接影响大学章程的制定工作。当前,大学章程的实施相对薄弱,没有引起有关方面应有的重视,存在不少困难和问题。比如:从大学自身来讲,一些学校对章程的实施认识不足,将制定出来的学校章程仅作为摆设,束之高阁,而不是依法依章程治校;一些地方的教育行政部门及有关的行政部门如卫生防疫部门、物价部门、税务部门等,在对大学的检查评估中随意性很大,无视大学章程的存在,而不是将章程作为对学校进行检查评估的重要依据等。针对大学章程实施中存在的问题,为使大学章程真正落到实处,发挥其应有的作用,笔者认为,当前应着重做好以下几个方面的工作:

1. 以教育法律的形式将学校章程的规定具体化。目前关于学校章程的规定,主要载于《教育法》第26条、第28条,《高等教育法》第27条、第28条以及国家教育行政部门颁布的《关于加强教育法制建设的意见》、《关于加强依法治校工作的若干意见》等文件中,一般都较宏观和原则;同时,对有些重要问题,国家教育法规没有做出明确规定,这极不利于学校章程的制定与实施,不利于学校章程发挥应有的作用。为推进大学章程的制定与实施,应将学校章程中重要的基本的问题以国家教育法律的形式明确予以规定和确认。当前,可考虑:一是在修订《教育法》时,将学校章程的性质、地位、应载明的主要事项等写进《教育法》,以法律规范的形式明确下来。如关于学校章程的性质、地位,可规定为:学校章程是学校办学和管理的基本文件,是教育行政部门及其他有关部门监督、管理学校的重要依据。二是在《学校法》中专设一章“学校章程”,将《教育法》中有关学校章程的规定进一步具体化。当前,国家正在抓紧起草《学校法》,应抓住这一契机在《学校法》中设专章“学校章程”,对学校章程的性质、地位、制定主体、制定修改程序以及各类学校章程应载明的主要事项等做出明确规定。特别是应明确规定学校章程是教育主管部门及其他有关部门监督、管理学校的重要依据,有关部门在对学校进行监督、检查时,主要是看学校是否按照其章程实施办学活动,而不能无视学校章程的存在,随意对学校进行检查评价。应明确规定相关责任主体不实施学校章程所应承担的相应责任。教育法律中对学校章程规定的具体化,必将极大地推进大学章程的实施。

2. 不断营造依章程办学的社会舆论环境。要通过报刊杂志、电视广播、计算机网络等新闻媒体以及举办专题培训班、研讨会等方式和途径,广泛宣传有关大学章程的基本理论如大学章程的涵义、地位、作用,大学章程与大学一般规章制度

的关系等,特别是要大张旗鼓地宣传制定和实施大学章程的重要意义及在依章程办学中涌现出的先进典型。要通过宣传,让全社会特别是各级领导干部了解制定和完善大学章程、依章程办学,是现代大学教育发展的必然,是依法治教、依法治校的需要,同时也是国际高等教育的通行做法;了解大学是否依章程办学的差别,依章程办学对提高学校办学质量和效益的显著作用等。全社会大学章程意识的树立和增强,有助于章程在学校中的贯彻实施。

3. 教育主管部门要切实转变职能,依法依章程治校。大学章程是由大学举办者制定的,体现举办者意志,代表举办者利益的规范性文件,这是大学章程的重要属性。政府对此应该有清晰的认识。因此,政府及教育行政部门要根据法律的要求,维护和尊重学校“按照章程自主管理”的权利,牢固树立依章程办学的观念,要自觉坚持依据法律法规和大学章程对学校进行监督管理。教育行政部门应要求教育机关干部树立章程意识;要抓住制定和实施学校章程的契机,切实转变管理职能,落实大学的法人地位,充分调动学校办学的积极性,使大学真正实现面向社会、依法依章程自主办学。

4. 大学党委书记、校长应成为实施章程的带头人。大学党委书记、校长是学校最高权力拥有者,对大学章程的实施负有最重要的责任。大学党委书记、校长应严格地在章程的规范下开展工作,接受章程的指导和约束,不得凌驾于章程之上,超出章程的范围活动,更不能因自己所需,随意更改章程。大学党委书记、校长要自觉维护章程的权威性和严肃性,努力成为实施章程的表率;同时,还要教育和带动广大教职工及学生,成为学校章程的积极实施者,并通过制定和完善相应的规章制度,使大学章程落到实处。

5. 加强对大学章程实施工作的研究。当前,我国大学章程的制定和实施工作,尚处于起步阶段,既缺乏实践的经验,又缺乏理论的指导。特别是大学章程的实施工作,受各种各样因素的影响,难度更大。为此,应调动各方面的力量,加强对大学章程实施工作的研究。要通过研究,重点解决学校在“按照章程自主管理”、“按章程依法自主办学”过程中碰到的难点,提高教育行政部门及学校依章程办学的水平和能力。教育行政部门和学校是章程的最重要的实施者,因而在对学校章程实施工作的研究中应发挥重要作用,不仅要不断总结实施章程的经验,使其上升为理论;同时,要协助教育理论工作者做好研究工作,主动为他们的研究提供现实课题。学校依章程办学工作的开展,不仅能推动大学章程的贯彻落实,而且还有利于章程自身的发展和完善。

(作者系中国人民大学教育研究所副教授,北京 100872)

参考文献

- [1] 陈立鹏,陶智.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.
- [2] 秦惠民.学术管理中的权力存在及其相互关系探讨[J].中国高教研究,2002(01):49-51.
- [3] 陈立鹏,聂建峰.高等学校章程制定主体研究[J].中国高教研究,2007(05):12-14.