

谈如何依法制订大学章程

◆熊丙奇

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》在“建设现代学校制度”部分明确提出,“加强章程建设。各类高校应依法制定章程,依照章程规定管理学校。”此后,在2010年12月公布的国家教育体制改革试点任务和单位中,北京大学等26所大学被列为“推动建立健全大学章程,完善高等学校内部治理结构”的试点单位。如何认识大学章程在办学中的重要地位,怎样制订大学章程,这无疑将成为我国大学改革的重要内容。从目前情况分析,虽然我国大学已经开始启动大学章程的制订,但尚有诸多概念并不明晰,程序也不尽完善,这需要改革试点的学校和教育部门引起高度重视。

一、我国大学办学长期“无章可循”

大学章程,被认为是大学宪章,是大学依法办学的纲领性文件。在国外大学发展历程中,大学章程具有十分重要的作用,它是大学合法设立的基础,为大学的自主办学提供了规范,可以有效防范社会力量对大学办学自主权的干扰,同时也为社会力量参与办学提供法律依据。我国1999年1月1日施行的《高等教育法》明确规定,申请设立高等学校的,应当向审批机关提交章程,高等学校的章程应当规定学校名称、校址、办学宗旨、办学规模、学科门类的设置、教育形式、内部管理体制、经费来源、财产和财务制度、举办者与学校之间的权利、义务、章程修改程序、其他必须由章程规定的事项等内容。但遗憾的是,在《高等教育法》施行的10年间,制订大学章程的高校寥寥,这至少传递出四方面信息:

其一,高等教育依法治教,并未得到落实。如此明确的法律规定,居然绝大多数高校不执行,而且也没有专门机构检查落实,不由令人深思。

其二,教育管理部门与大学,并没有把大学章程当一回事。大学章程如此重要,而且法律明文规定必须制订,但高校却没制订,这一定程度表明,国内大学并不看重大学章程对学校合法办学地位及权利的认可。

其三,大学章程的制订,可能十分艰难。高校没有制订大学章程,还有一个可能理由是,制订章程不容易。按照

《高等教育法》第28条规定,章程需要明确“内部管理体制”,“举办者与学校之间的权利、义务”,这些内容,直到今天,在高校中并没有达成共识,于是,与其十分含糊无法执行没有约束力,还不如没有章程。

其四,“无章”可循的大学,办学自主权无法得到保障,办学的随意性强。严格地说,没有大学章程,大学的办学便无章可循,最可能发生的情况有两类,一是按上级部门的通知、要求办学,二是学校的办学定位、管理制度,经常随领导的变更而变更,无法让文化与传统传承。这就可以解释,为何教育管理部门的文件、通知很多,为何需要学校领导批示多,为何一些岗位连领导自己也无法解释该不该设立,为何不少大学换一任领导,就换一个办学定位,同时连校歌、校徽、校旗等也一一换掉。

很显然,《教育规划纲要》提出建设大学章程,并选择26所部属高校启动试点,是对过去长期“无章办学”的校正,也对于我国高校探索建立现代大学制度,迈出了重要的一步。

二、大学章程不是校内规章,而是大学宪章

令人略感宽慰的是,在教改试点启动之前,有的大学已经开始意识到大学章程的重要,启动了制订大学章程的程序。2005年12月,吉林大学通过《吉林大学章程》,学校发布消息时称“率先”在国内高校中推出大学章程;2006年4月,上海交通大学发布并实施《上海交通大学章程》;2008年,华中师范大学制定的《华中师范大学章程》初稿已经形成,学校称正在一定范围内征求意见……但是,不论是这些已经制订的《大学章程》,还是目前刚启动的改革试点,都存在一个共同的问题,即绕过“举办者与学校之间的权利、义务”等问题,把大学章程降格为大学内部规章。这些高校制订(以及准备制订)大学章程的程序是,学校有关行政部门起草,提交学校党代会或教代会讨论、审议,通过之后报上级主管部门审批(教育部直属高校报教育部,省属高校报省教育厅)。通过这种程序制订的大学章程有两方面问题:

一是貌似具有法律效力,但实质仍旧是学校行政规章,司法机关、其他政府部门、社会机构以至受教育者,并

不承认其法律效力。一个事实是,有学校根据大学章程,制订校规,并依据校规处理学生,可学生不服,告上法庭,法庭却依旧予以受理,而不是尊重学校依章程办事。如近几年媒体关注的“开除是否剥夺受教育者的受教育权”等问题焦点,本来,按照大学的校规,因考试作弊而被开除,应无争议,就是国外大学,也是如此。那么,为何在我们这里,作弊被开除,却是一个涉及受教育权的争议话题呢?这就是因为我国大学的校规,不具备真正的法律效力。国外大学都有通过立法机构审议通过、具有法律效力的《大学章程》,这是大学的办学“宪章”,所有校规都必须照《大学章程》制订。因此,如果我国大学章程不能成为法律文本,上述困惑将一直存在。

二是政府和学校的关系,并没有通过大学章程得到厘清、加以明晰。大学章程,解决的远不只是学校内部的治理问题,还有界定政府和学校的关系(财权、人事权),学校和社会的关系的重要内容(这些问题也影响内部治理)。而这些问题,学校以及教育主管部门解决不了。有高校构想在学校内部设计专门的会议制度和“召见—问责”制度,这看上去赋予了学术委员会独立运作的权力,把学术委员会作为学校最高学术机构,可是,大学校长会在乎学术委员会的问责吗?学术委员会又敢对校长问责吗?需要注意的是,我国大学校长,是上级任命的,而非公开选拔产生,这造成大学办学对上负责,而不对师生负责;我国大学内部的院长、系主任,也多是由学校组织部门考察任命的,而非教授们选举产生,包括学术委员会的成员,也多为“当然成员”——即因为担任学院院长,就列为委员,而非选举成员。依照这种任命关系,院长们、教授们都成了校长的下级,下级如何对上级问责?而大学校长也是上级部门的下级,又如何独立自主?

概而言之,制订大学章程,不能仅仅是校内工作,不能仍旧按照以前少数高校制订大学章程的程序走,如果把大学章程作为大学内部规章,就不但难以解决困惑大学发展已久的学校与政府权责问题、大学内部治理结构问题(如党委与行政的关系,行政权与教育权、学术权的关系),也难以成为社会认同的法律文本。

三、制订大学章程需科学、民主决策

高校依法制定章程,并制订管用的大学章程,需要从以下几方面着手努力:

首先,应将大学章程的制订,纳入全国人大常委会(或地方人大常委会)立法程序。从大学章程制订的严肃性及提高大学章程的法律效力出发,我国高校的大学章程制订,应该明确程序。为此,笔者建议,大学章程,应在学校起草,并在全校教师代表大会(或其他具有法律效应的大会)上通过后,提交立法机构审批,国立大学的大学章程,应由全国人大审批,省立大学的大学章程,应由省人大审批,一经审批

通过,将在办学中严格执行,不因上级行政部门的通知要求而更改,也不因学校领导的变化而调整。如果大学章程仅由校内会议表决通过,或再提交教育行政部门审批通过,这种大学章程,由于缺乏立法机构的审批,难以体现合法性,而且也将因行政机构(及领导)的变更而失去作用。

将大学章程制订纳入立法程序,对于调整政府与学校的关系,将起到重要推动作用。我国《教育规划纲要》在“管理体制改革”部分,明确提到,“以转变政府职能和简政放权为重点,深化教育管理体制,提高公共教育服务水平。明确各级政府责任,规范学校办学行为,促进管办评分离,形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制。”在“建设现代学校制度”部分则规定,“推进政校分开、管办分离。适应中国国情和时代要求,建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度,构建政府、学校、社会之间的新型关系。适应国家行政管理体制改革要求,明确政府管理权限和职责,明确各级各类学校办学权利和责任。”然而,推进政校分开、管办分离,却有诸多现实阻力。依照《教育规划纲要》,改革后的政府部门,不能再直接参与学校的办学和对学校的评价(行政评价退出,让位于专业评价和社会评价),而只有作为举办者的投入责任和依法监管学校依法办学的责任,也就是说,这一改革的实质,是要求教育行政部门放权。可主导教育改革的,恰是教育行政部门,问题随之而来,教育行政部门能主动放弃手中的权力,将其交给学校(自主办学权)、教育者(自主教育权)、受教育者(监督权、评价权)和社会机构(教育评价权)吗?

以立法形式明确政府与学校的关系,实质就是在落实《教育规划纲要》的上述条文,促使行政部门放权。其中,规定政府拨款方式、调整大学校长选拔机制、建立大学理事会治理结构,这三方面问题将是重点——如果以上问题不解决,大学的财政独立性、办学自主性、大学校长究竟是官员还是教育家,就难以明晰。进而,在大学内部建立分权治理模式,基本上就是幻想。对此,要实现学校依法自主办学,就必须制定大学章程,并提交人大审议、立法。把章程拟订好后,高校才是独立法人单位,真正实现依法治校。

其次,在大学建立教授委员会、学术委员会,真正发挥其学术管理和决策作用,参与大学章程的制订。大学章程在明晰政府与学校的权责关系基础上,要在大学内部做到行政权与教育权、学术权的分离,实现这一分离,仅由行政领导与行政机构参与制订大学章程,是不妥的。近年来,我国已有几所大学推行行政权与学术权的分离,声称“学校领导和部处负责人退出学校大学学术委员会、教学指导委员会”。这是似是而非的。不妨来看何为真正的行政权、学术权分离。以耶鲁大学为例。耶鲁大学的传统之一是教授治校,经耶鲁董事会的认可,每个学院都有(下转第46页)

合成一个完整的就业指导课程体系,从而做到教育界和企业界密切结合,值得我们借鉴。

深化改革,改进“如何指导”。前面的调研,我们了解到目前高校中的就业指导活动以就业讲座(30.3%)和就业指导课程(27.2%)等传统方式为主,而大学生最感兴趣的企业实践、与工作经验丰富的人进行经验交流只占到11.5%和7.4%。这就要求高校教师要更加重视教学形式的合理性、教学方法的有效性、教学手段的实践性、考核方法的多元化,以改变教学中明显不符合时代特征和学生发展需求的做法。同时,在就业指导过程中组织学生参加各种形式的社会实践活动,开展第二课堂。如到企业参观,调查,直接从事生产,组织兴趣小组,利用课余时间强化专业知识,从而将企业实习、就业论坛、职业咨询、职业性向测试等作为就业指导的重要方法。

3. 建立心理咨询机构,加强就业心理指导

金融危机过后,随着经济形势的好转,用人单位对毕业生的需求量明显增大,这一利好因素同时也产生消极效应。一些毕业生就业心态趋于懈怠,在求职的黄金期待观望或挑肥拣瘦,对薪资的心理预期也提升。高校要教育学生正确认识就业市场,树立信息观念、风险观念,克服消极依赖和等待心态,及时果断签约。

(上接第19页)自己的院长、教授会和永久性工作人员委员会或其他治理机构。耶鲁学院和文理研究生院的全体教师构成了文理科教授会,并由文理科教授会执行委员会领导,后者由校长、教务长、耶鲁学院院长、研究生院院长组成。很显然,在学校的学术治理框架中,校长、教务长、研究生院院长等行政人员是在教授会里,且是“执委”。而校长在学校里能做什么呢?耶鲁大学现任校长雷文担任校长之后,就再也没有带过一个研究生、博士生,没有挂名领衔做过一个具体的科研项目,只出过一本专著——《大学工作》,还不是学术著作。他在《大学工作》一书的“序言”中这样写道:对任何一所大学的校长来说,压倒一切的目标是:吸引和培养第一流的师生。在他看来,大学校长是一个需要全神贯注、专心致志、全力以赴去做的事业,没有时间也没有精力再去旁顾其他的事情。简单而言,真正的行政权和学术权分离,不在于校长退出学术委员会,而在于学者担任校长之后就做职业化校长,不再从事学术研究。这种情况下,校长也就不能再利用手中权力为自己谋求学术利益。这其实是世界一流大学的通行规则,所谓利益回避。在这种情况下,校长参与学术机构,是作为行政负责人,为学术决策、为教授服务。不约束校长的这一权力,却只是从形式上退出,我们已知的结果是,学术委员会从过去的摆设,到进一步的摆设。

我国大学的行政权与学术权分离改革,为何会走调,就是因为权力还是在大学行政领导那里,包括改革主导

大学生的生活经历较单纯,对社会现实认识并不全面、成熟。调研中92.2%的大学生难以忍受不良人际关系,大部分学生对职业信息的关注存在片面性。因此,我们要对学生进行认知性心理调整,引导学生客观认识面临的问题,全面分析自己和社会环境中的资源,既要看到不利方面,也要充分认识有利方面,提高心理承受力。另外,我们还要针对部分大学生在就业过程中存在的焦虑情绪实施进行支持性心理辅助。我们要帮助他们分析自己的能力特点和个性优势,寻找适合自己的工作岗位,从情绪上提供保证、支持和鼓励,减少或消除他们的担忧,增强自信心和勇气,鼓励学生脚踏实地地用行动证明自己、超越自己。

[本文为浙江省教育厅科研项目成果之一,立项编号:Y201017723]

【作者单位:宁波大学】 (责任编辑:韩廷斌)

参考文献:

[1]姜尖.广东高校大学生职业观发展特点及其影响因素[D].广州:华南师范大学,2005.

[2]王静.高等职业院校职业观教育研究[D].济南:山东师范大学,2008.

权。在大学校内真正推行学术自治、教授治学,就应该实行校长职业化,要求校长与行政官员不得再从事学术事务;建立终身教授制度,保障教授的学术自治空间,防止行政人员以考核、聘用等名义干涉教授学术自由;建立学术共同体,教授委员会或学术委员会负责教师聘用、考核、评价、申诉等事宜,学校行政只是执行决策的机构。而进行这样的改革,需事先赋予教授委员会参与改革的权力。不然,就很难对核心权力进行调整。

总之,我国大学章程的制订,需要站在制订大学宪章的高度,有正确的制订程序,需要清晰举办者、办学、教育者、受教育者的权责关系,明确界定行政权、教育权和学术权。笔者所担心的是,我国大学的章程,不走立法程序,而按制订校规的程序走,且在制订校规时,也以学校行政领导的意见为主,最终,很多学校都貌似有了大学章程,但这章程,对外,社会不承认,对内,也没有解决困惑大学的根本问题,而且也会随行政领导的变更而变更。这样的大学章程,就只有其名而无其神,一如我国很多高校现在已有的学术委员会、教授委员会,大多成为摆设和工具,而以此为基础建立的所谓“现代大学制度”,也就是完全不同于世界一流大学的“全新制度”,表面上所有的概念都有,而骨子里还是行政至上。如此,“推动建立健全大学章程,完善高等学校内部治理结构”的改革意义,就将大打折扣。

【作者单位:上海交通大学】 (责任编辑:吴绍芬)