

关于制定大学章程的若干思考

许斌华, 陈金霞

(江西农业大学, 江西 南昌 330045)

摘要: 本文在分析大学章程内涵、基本特征的基础上, 阐述了制定大学章程对于规范高校管理, 建立现代大学制度的意义, 提出制定大学章程三项原则和需要处理好的三方面关系。

关键词: 高校管理; 大学章程; 现代大学制度

中图分类号: G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-1981 (2006) 10-0017-03

随着高等教育的蓬勃发展, 对高校内部管理提出了新的、更高的要求。健全和完善管理制度是依法治校的必然要求, 是高校内部管理走向规范化、科学化的必由之路。大学章程是高校内部管理制度的首要内容, 在高校内部管理制度体系中占有统领地位。依照学校实际, 科学制定大学章程, 对于规范我国高校的管理, 建立现代大学制度具有重要意义和积极作用。

一、大学章程的内涵

章程是任何一个法人组织成立必不可少的。大学章程是从大学诞生到逐渐发展成为成熟的社会组织这一历史进程中, 随着人们对大学认识上的深化和管理上的需要而产生并不断完善的。纵观世界高等教育史, 大学章程起源于欧洲中世纪的大学初创期, 那时是以国王特许状的形式授予大学一些必要的权力, 规定大学应尽的义务。这种特许状就是大学章程的雏形, 它伴随大学走过近千年漫长历程, 逐渐发展成为现代大学制度的重要组成部分——现代大学章程。

(一) 大学章程的基本概念

给大学章程下一个明确的定义, 显然是一件很困难的事。按照《现代汉语词典》的解释, 章程是指书面写定的组织规程或办事条例。由此推出, 大学章程就是以书面的形式对大学的组织规程或办事条例作出的明确规定。根据我国大学章程建设的实践, 概括地说, 现代大学章程是指由学校最高权力机构制定的, 对学校管理的基本问题和重大事项, 如性质、宗旨、任务、组织结构、成员条件等方面作出规定, 对学校的各项管理行为具有约束力的规章。

(二) 大学章程的基本内容

根据大学章程所包含的内容不同, 可将其分为单一型章程和复合型章程两大类。单一型章程是指由大学权力机构制定的, 在学校管理上起统领作用的总纲。

复合型章程是由总纲和具体的实施细则构成。本文所讨论的主要是指单一型大学章程。按照《中华人民共和国高等教育法》, 我国的大学章程必须包括以下基本内容: 学校名称、办学地点、办学宗旨、办学规模、学科门类设置、教育形式、内部管理体制、经费来源和财产以及财务制度、举办者与学校之间的权利和义务等。

(三) 大学章程的基本特征

由于国情和校情千差万别, 不同国家及不同学校大学章程的具体内容和表述方式也各不相同, 但大学章程具有以下基本的共同特征。

1. 权威性

大学章程是由大学的最高权力机构制定的, 对学校的一切活动具有强制性约束力。大学章程是从制度上连接学校内外的纽带, 不仅是高校内部管理最重要的规章制度, 从法理上来说具有高于大学本身的法律效力。在高等学校, 最具权威的并不是任何管理机构, 更不是学校领导人, 而是大学章程。我国公办高校实行的是党委领导下的校长负责制, 校长的权力来源于法律法规和大学章程, 其一切活动要遵循章程的规定。

2. 合法性

制定和完善大学章程是依法治校的具体举措。我国的教育法及高等教育法都明确规定, 章程是学校设立的基本条件和前提, 没有完备的章程, 大学就不能成立。大学章程是法律法规在高校内部管理上的延伸, 它上承国家法律法规, 下启学校内部管理制度, 是法律法规与学校实际相结合的产物。

3. 统领性

大学章程不是一般的管理制度, 在高校拥有“宪法”般的效力。高校内部管理制度是由大学章程和其他制度构成的多层次体系, 大学章程在这一体系中居

收稿日期: 2006-07-15

作者简介: 许斌华 (1963-), 男, 党办校办, 主任; 高等教育研究所, 研究员, 硕士。研究方向: 高校管理研究。

于统领地位,是制定其他具体规章制度的依据和准则。

4. 民主性

在法制时代,任何一项带有强制约束力的法律法规或规章制度,必然具有广泛的民主性。在管理民主、学术自由的高校,大学章程虽然是由大学最高权力机构所制定的,但其制定必须是建立在充分民主的基础之上的。在制定大学章程时,既要体现法律法规的强制性要求,更要反映师生员工的民主权利。

二、制定大学章程的价值意义

大学章程是设立现代大学的必要条件之一,在高校内部管理上有着不可替代的作用。根据法律规定,结合学校实际,制定符合时代要求、体现办学特色的大学章程,是法律法规的基本要求,是高校管理的现实需要,也是建立现代大学制度的主要内容。制定大学章程对于规范高校管理,调整社会与大学、大学与大学,以及大学内部各方面的关系,建立起适合我国国情的现代大学制度,促进我国高等教育沿着科学、法制的轨道健康、顺利地发展具有重要意义。

(一) 法律法规的基本要求

1995年开始实施的《中华人民共和国教育法》第26条规定,设立学校必须具备的首要条件就是要“有组织机构和章程”,并明确规定学校的基本权利是“按照章程自主管理”。1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》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条还从十个方面具体规定了高等学校章程应当明确的内容。由此可以看出,依法制订章程并严格照章办事,是法律对每一所高校的基本要求,是依法治校的基础,是大学设立、运行、发展合法性的前提。换言之,如果没有章程就不能设立大学,否则就不符合法律的要求。在以依法治国日益成为社会共识的新形势下,高校必须按照法律法规的要求,制定既符合依法治国要求,又适应依法治校现实需要,切合高校实际的大学章程,使高校内部管理的明确规定与法律法规的原则要求相衔接,为依法治校奠定制度基础。

(二) 高校管理的现实需要

大学是人类历史上存在时间最长的社会组织之一。不同历史时期对高校的内部管理有不同的要求。在法制日益健全的社会主义市场经济条件下,每所高校不仅是一个教育机构,还是一个独立的法人实体,它要独立地承担民事责任,履行民事义务。这一现实状况对高校的内部管理提出了新的要求。为了妥善地处理好责任与义务的关系,使大学内部管理适应现实的需要,必须建立起与高校管理的实际需要相一致的内部管理的制度体系。这一制度体系,可分为四个层次,一是大学章程;二是校级主要管理机构,包括党委会、校长办公会、学术委员会的议事规则和教职工代表大

会条例;三是校级具体管理制度,这一层次的管理制度大致可分为以面向教职工为主的管理制度和以面向学生为主的管理制度两个部分;四是校属各单位和各部门的内部管理制度。在这一制度体系中,大学章程是一切制度的统领,高校内部管理的其他制度是大学章程的派生和细化。要制定比较完备的高校内部管理制度,必须首先制定大学章程。

(三) 大学文化的制度体现

大学的内涵在于文化的积淀。不同的大学在长期的发展过程中,形成了各具特色的大学文化,表现在办学理念、校风校训、学术氛围,乃至校旗校徽、校园环境、校内建筑等方面的差异。大学文化的积淀,除了一代又一代的大学人以人格、品德、行为习惯等途径进行传承外,更为重要的是采取以大学章程的形式,对大学文化进行总结、概括、提炼,形成大学最重要、最根本的管理理念和制度,并逐步使之成为大学人共同遵守的思想准则和行为规范。近几年我国大学章程建设的实践也显示,凡是制定了大学章程的高校都对教育理念、办学宗旨、校风校训、校旗校徽以及大学文化的其他方面作出了相应的表述,体现了不同的大学在文化方面有着不同的追求。大学章程的制定,使得这一追求具有相对的稳定性和延续性。如果不制定大学章程,则有可能随着大学领导人的变动或领导者个人的好恶,在大学文化建设上出现随意性。因此,大学章程的制定,不仅是大学内部管理的一项主要内容,对于大学文化建设也具有重要意义。

(四) 现代大学制度的主要内容

建立起适合中国国情的现代大学制度,是我国高等教育管理所面临的紧迫而又艰巨的任务。完善而有效的大学章程是现代大学制度建立起来的重要标志,也是时代对高校内部管理的要求。现代大学制度的核心就是:在政府的宏观调控下,大学独立面向社会,依法自主办学,实行民主管理。通过制定大学章程,将明确大学与政府的关系,使政府由集大学的举办者与管理者为一体,变为大学的举办者,而不是大学的具体管理者,规范政府对大学进行调控和监管的行为,使大学成为具有一定办学自主权的真正独立法人。现代大学是开放的,是社会经济活动中的重要力量,与社会的联系也越来越广泛。大学章程的一项重要内容就是明确大学与社会的关系,为大学接受社会的监督,吸纳社会力量的加盟,提供制度上的依据。

三、制定大学章程的原则

制定大学章程是高校设立的首要任务,是搞好高校内部管理的基础工作,需要多方面的密切配合。如何制定好大学章程,从高校层面上来说,要遵循以下三项原则并处理好三个方面的关系。

(一) 制定大学制度所要遵循的三项原则

1. 坚持党的领导的原则

大学章程是高校内部管理最重要、最根本的制度，是高校各项管理工作的立足点。大学章程的重要性决定了制定大学章程必须在高校党委的统一领导下进行，大学章程必须体现党在高校管理中不可动摇的领导地位，为加强和改善党对高校的领导提供制度保障。

2. 坚持自主创新的原则

大学不仅是科学创新的园地，也应是制度创新的典范。虽然大学章程的内容、产生程序等方面都有程式化的规定，但制定大学章程决不能墨守成规，而应以敢于打破常规的勇气，以科学严谨的态度，积极探索适合我国高校实际的大学章程，为建设具有中国特色现代大学制度作出贡献。因此，坚持自主创新是制定大学章程的一项原则。

3. 坚持以人为本的原则

大学是一个具有广泛包容性和充分自由度的知识殿堂，大学管理工作的目的和出发点在于，为大学创造一个民主、自由、平等、宽松地从事科学研究、教学活动的人性化环境。因此，制定大学章程要坚持以人为本的原则，把尊重教师的创造性劳动和培养全面发展的人放在首位。大学章程的具体内容要充满对大学人的人性化关怀，营造以学术自由为核心的大学文化氛围。

(二) 制定大学章程要注意处理好三个方面的关系

制定大学章程涉及到高校外部和内部的方方面面，需要处理好以下三个方面的关系。

1. 国际惯例与中国特色的关系

大学章程的产生可溯源到大学诞生的欧洲中世纪，并伴随着大学的发展而不断完善。可以说，现代大学章程主要是西方大学文化的反映，当然也是人类大学文明的共同成果。我国的现代大学章程起源于上世纪二三十年代，随着现代意义上大学的出现而问世的，当时主要是借鉴、学习国外的做法，而真正起步还是改革开放后的八九十年代，其标志是《中华人民共和国高等教育法》的颁布。进入本世纪以后，我国高等教育有了快速发展，且从管理体制、运行机制等方面作了较大的改革，大学章程建设也得到了教育界和高校的重视。由于国情的不同，大学章程建设不能照搬西方的做法，社会主义制度决定了我国的大学章程必

须体现党对高校的领导和社会主义办学方向。在制定我国的大学章程时，要强化政治意识，既要吸收、借鉴国际通行的做法，更要注重中国特色，并使两者有机地统一起来。

2. 法律规定与学校实际的关系

法律规定与学校实际的关系，就是一般与特殊的关系，或者说是普遍性与特殊性的关系。正确处理普遍性与特殊性的关系，将原则的普遍性与实际的特殊性紧密地结合起来，是解决具体问题的辩证方法。《中华人民共和国高等教育法》及其他法律法规对大学章程的制定作出了统一的原则规定。然而，由于我国地区之间发展很不平衡，高校之间差异很大，因此，在大学章程建设过程中，要以法律法规的一般原则为指导，从每所大学的校情出发，在充分调查研究的基础上，分别制定出既符合法律的一般原则，又适合高校实际情况的大学章程。当前高校的发展出现了趋同化的倾向，难以适应经济社会发展多样化的需要。要通过制定大学章程，使不同的高校有不同的办学定位和目标追求，不断丰富高校的文化内涵，积极地引导高校朝着各具特色的方向发展，改变千校一面的状况。

3. 实体内容与制定程序的关系

任何法律或制度的产生和执行必须经过一定的程序。程序与实体是相辅相成的，合法有效的程序是保障实体规定得以贯彻落实的必要条件。在大学章程建设过程中，不仅要注重实体的规定，还要重视大学章程制定、执行的程序。我国现有的法律只对大学章程的实体内容作了原则的规定，而未对大学章程产生、执行的程序提出相应的要求。我国现已出台的大学章程，有的是由校长颁布的，有的是由党委会（常委会）制定的，也有一些是由教职工代表大会讨论决定的，缺乏完备的程序。由于我国政府行使着公办高校举办者的权力，在高校内部实行的是党委领导、校长治校、民主管理的运行机制，按照这一管理方式和权力配置，公办高校大学章程的制定、修改，必须经过以下基本程序：首先是由校长拟定提出；其次是经校党委研究同意；第三是提交教职工代表大会讨论审议；第四是经政府教育行政主管部门审查批准。只有经过上述程序而产生的大学章程才具有法律效力，否则就是非法的。

参考文献：

- [1] 刘香菊. 大学章程的法律透视 [J]. 现代教育科学, (2004), (6).
- [2] 于丽娟, 等. 我国大学章程的现状建设 [J]. 江苏高教, (2005), (6).
- [3] 张晓鹏. 大学章程不可无 [N]. 中国教育报, 2005-06-03.
- [4] 许斌华, 等. 加强高校制度建设的若干思考 [J]. 高等农业教育, (2005), (4).

(责任编辑与校对 孙科)