

大学章程的框架体系、治理结构、 制度要素与生成机制^①

——基于十所高校章程的文本比较

肖金明¹ 张强²

(1、2. 山东大学 法学院, 山东 济南 250014)

摘 要:大学章程通常应当包含序言、总则、学校功能与教育形式、办学活动、管理体制与运行机制、教职员工、学生和校友、经费资产与财务管理、举办者与学校的关系以及学校的权利义务、外部关系、学校标志,以及附则等内容,由此形成大学章程的框架体系。大学章程确立大学的治理结构,包括纵向和横向两个方面,涉及学校党委(常委会、纪委)、学校行政(校长)、学术机构(学术委员会、学位委员会等)、教授/教职员工(教授会议、教职工代表大会)和群团组织之间的关系,以及学校与教学科研单位的“校—院(系)”两级或“校—学部—院(系)三级关系。与大学治理基本格局相匹配,大学内部的治理制度主要包括:大学法人制度、党委领导下的校长负责制、教授治学制度、民主管理制度、学院管理制度、教师管理制度、学生管理制度,等等。大学制定章程并依法治校是当前大学管理制度改革的重大课题,明确大学立章体制具有重要的现实意义。现阶段大学章程理想的生成机制可以设想为:学校专门成立章程起草委员会,形成学校章程草案,面向师生员工公布草案征集意见,常委会或者党政联席会议、校长办公会等对章程进行审议和审定,校长提交教职工代表大会审议通过,报教育行政主管部门备案。

关键词:大学章程; 框架体系; 治理结构; 大学制度; 章程制定

中图分类号: D13.991 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3275(2012)01-0039-10

“加强章程建设,完善治理结构”是《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》关于中国特色现代大学制度建设的重要目标。大学章程作为高校内部管理制度的首要内容,在高校内部管理中占有统领性地位。各类高校依法制定科学合理的章程,严格依照章程规定管理学校,对于实施依法治校、制度治校,合理配置学校政治权力、行政权力与学术权力,保障教职员工和学生的合法权益,维护大学基本秩序,对于实现学校自治、教授治学、学术自由有着积极的推动意义,有利于增强大学竞争的软实力,有利于中国高等教育的长足进步和长远发展。据不完全统计,在我国现有的普通高等院校中,只有不到30所学校制定了章程。可以预料,未来数年间,制定大学章程将是众多高校建立和完善现代大

*收稿日期:2011-11-09

作者简介:1.肖金明(1965—)男,山东胶南人,山东大学法学院教授、博士生导师,主要研究方向为宪法学与行政法学、政治学与公共管理;2.张强(1985—)男,山东莱芜人,山东大学宪法与行政法专业研究生。

① 本文选择吉林大学、上海交通大学、北京师范大学、黑龙江大学、中国政法大学等十所高校的章程作为比较分析的对象。

学制度、优化大学内部治理结构的当务之急^①。笔者选取北京化工大学、黑龙江大学、华东师范大学、吉林大学、上海交通大学、武汉理工大学、中国政法大学、北京师范大学、合肥工业大学、华北电力大学等十所高校的章程或者章程草案作为对象进行文本比较,对现有高校章程的框架体系、制度构成、制定主体和治理体制作概括分析,以期为完善大学章程的基本内容、优化大学章程制定模式提供经验借鉴。

一、大学章程的框架体系

大学章程的章节构成了大学章程的框架体系,体现着大学章程的制度要素。根据吉林大学等十所学校章程章节结构的统计,大学章程通常包含的内容为:序言、总则、学校功能与教育形式、办学活动、管理体制与运行机制、教职员工、学生、校友、经费、资产与财务管理、举办者与学校的关系以及学校的权利义务、外部关系、学校标志、附则。其中,各校章程均包含的内容为总则、管理体制与运行机制、教职员工、学生、经费、资产与财务管理、附则。(参见表1)

1. 序言。吉林大学、北京师范大学、合肥工业大学、武汉理工大学四所学校的章程设置了“序言”部分,主要涉及学校的性质、创办与历史变迁、办学传统和特色、办学成就,以及校风校训和发展目标。同时,还列入了章程制定的法律依据、意义和适用范围。如吉林大学章程规定“为实现学校的奋斗目标,规范办学行为,建立现代大学制度,根据法律规定,制定本章程。”又如武汉理工大学章程规定“为实现学校的奋斗目标,建立现代大学制度,根据国家高等教育法律法规的规定,制定本章程。”

2. 总则。总则部分主要包括校名、校址、学校性质、领导体制、管理体制、教育方针、办学理念、办学目标等内容,没有设置“序言”的章程还涉及“制定依据与适用范围”,没有设置“学校标志”的章程还规定了校训、校徽、校歌和校庆日等内容。其中,校名为学校中英文全称和简称^②;校址为学校法定住所地;学校性质通行表述为“学校为非营利性事业组织,具有独立法人资格,独立承担法律责任”;领导体制通行表述为“学校实行中国共产党某某大学委员会领导下的校长负责制”;管理体制通行表述为“学校实行校、院两级管理为主的体制”;教育方针均涉及坚持社会主义办学方向,全面贯彻国家的教育方针;办学理念和办学目标因各校特色而存在差别。此外,不少学校章程的总则还有关于依法治校、民主管理等原则性规定。

3. 学校功能与教育形式。该部分内容涉及学校功能定位、办学规模、教育类型、教育形式、学科布局、专业方向以及毕业和学位制度等方面内容。吉林大学、北京师范大学、合肥工业大学、华东师范大学四校章程规定内容高度类似,这说明在大学章程制定过程中存在相互学习和借鉴的现象。各高校章程的行文顺序大致为“学校功能—办学规模—专业设置—教育类型—教育形式—教学实施—学业和学位—名誉博士和荣誉称号—学校使命—教育国际化”。黑龙江大学章程则设置了“教育形式及办学模式”、“办学规模及学科门类”两章,北京化工大学章程设置了“学校活动和教育形式”,而武汉理工大学章程设置了“学校功能”,内容与上述高校章程类似。中国政法大学章程学校功能的内容以“中心任务”为题单列一章,而教育类型、教育形式和专业设置则列入总则部分。上述内容在上海交通大学、华北电力大学章程中没有专章规定,部分内容置于总则。

4. 办学活动。专章规定办学活动内容的大学章程有华北电力大学、黑龙江大学和武汉理工大学。华北电力大学和武汉理工大学设置“教学和科研”一章,内容包括学校教育活动的任务、原则、方式和手段,学分制等制度保障,教学改革和教学督导,科研激励,学科建设和鼓励产学研结合的原则,等等。黑

^① 根据教育部网站2009年教育统计数据,我国现有2300多所普通高校,但只有不足2%的高校制定了学校章程。而根据2007年教育部法制办的调查数据,共有563所高校(含普通本专科及职业院校、成人高校,主要是公办高校)报送了章程或已进入审议即将颁布的章程草案,占当时全国高校的21.1%。其中教育部直属高校中有10所高校报送了已制定的章程,另有13所报送了正在征求意见的章程草案,占直属高校的31.5%,此后并没再次进行调查。“这一数据目前仍基本反映我国高校章程建设的状态”。《教育部最快今年出台高校章程制定办法》,载2011年3月28日《新京报》。

^② 如吉林大学章程规定:校名称为吉林大学(英译为Jilin University),由国家设立。又如中国政法大学章程第二条规定:学校名称为中国政法大学,简称“法大”;英文名称为“China University of Political Science and Law”,简称“CUPL”。

龙江大学章程设“人才培养与教育改革”、“科学研究与校办产业”两章,分别规定了人才培养目标、学分制和人才培养原则、人才培养模式、人才质量观、教学评估、现代教育技术应用、教学改革和教学研究、科研目标、科技创新体系、高新技术研究与成果转化、校办产业等内容。整体而言,多数高校章程没有将办学活动的具体内容作为章程规定的键内容,部分制度融入了“教育功能和教育形式”部分。

表1 大学章程框架体系比较

吉林大学	中国政法大学	合肥工业大学	北京师范大学	上海交通大学
序言		序言	序言	
第一章 总则	第一章 总则	第一章 总则	第一章 总则	第一章 总则
第二章 学校功能和教育形式	第二章 中心工作	第二章 学校功能和教育形式	第二章 学校功能和教育形式	
第三章 组织机构	第三章 管理体制与运行机制	第三章 组织与结构	第二章 管理体制	第二章 管理体制 第三章 学术机构
第四章 教职员工	第四章 教职员工	第四章 人力资源	第四章 教职员工	第五章 教职员
第五章 学生及校友	第五章 学生 第六章 校友和校友会	第五章 学生	第五章 学生及校友	第四章 学生
第六章 经费 资产 后勤	第七章 资产、经费和后勤	第六章 资产、经营与财务管理	第六章 经费 资产 后勤	第六章 资产、经营与财务管理
		第七章 外部关系		第七章 社会服务与外部关系
第七章 校徽 校旗 校歌 校庆日 纪念日	第八章 校徽、校旗、标识色、校歌、校庆日		第七章 校徽 校旗 校歌 校庆日	
第八章 附则	第九章 附则	第八章 附则	第八章 附则	第八章 附则
华北电力大学	北京化工大学	黑龙江大学	华东师范大学	武汉理工大学
				序言
第一章 总则	第一章 总则	第一章 总则	第一章 总则	第一章 总则
	第二章 学校活动和教育形式	第二章 教育形式及办学模式 第三章 办学规模及学科门类	第二章 学校功能与教育形式	第二章 学校功能
第三章 教学和科研		第四章 人才培养与教育改革 第五章 科学研究与校办产业		第三章 教学和科研
第二章 管理体制	第三章 管理体制 第四章 学院(系) 第五章 教学、科研、服务机构	第六章 管理体制与运行机制	第三章 组织与结构	第四章 组织结构
第四章 教师和其他教育工作者	第六章 教职员工	第七章 教师及教育工作者	第四章 教职工	第五章 学校教职工
第五章 学生	第七章 学生	第八章 学生	第五章 学生	第六章 学生与校友
第六章 经费和财务管理	第八章 资产与财务管理	第九章 经费、资产及财务管理	第六章 经费、资产、后勤	第七章 经费 资产 后勤
第七章 举办者与学校的权利和义务	第九章 外部关系	第十章 举办者与学校		
	第十章 校训 校徽 校歌 校庆日	第十一章 校训 校徽 校旗 校歌 校庆日	第七章 校徽、校旗、校歌、校训、校庆日	第八章 校徽 校训 校旗 校庆日
第八章 附则	第十一章 附则	第十二章 附则	第八章 附则	第九章 附则

5. 管理体制与运行机制。学校管理体制构成学校治理结构的核心,涉及学校党委、行政、学术权力的纵横配置以及师生参与管理的民主权利。中国政法大学、华北电力大学、黑龙江大学、北京师范大学四校章程以“管理体制与运行机制”为题设置专章;吉林大学、合肥工业大学、华东师范大学、武汉理工大学四校章程则以“组织机构”或“组织与结构”专章规定;上海交通大学章程设置“管理体制”和“学术机构”两章,分别对应着学校层面和学院(科研机构)层面的管理体制;北京化工大学章程则设置“管理体制”、“学院(系)”、“教学、科研、服务机构”三章,将教学、科研、服务机构的设置和运行原则分别成章规定。

吉林大学、中国政法大学、北京师范大学、武汉理工大学五校章程设置本章内容时分为两节,“学校组织机构”和“学院与学部”(或“教学科研机构”、“学校的二级组织机构”);合肥工业大学章程设置“领导机构”、“组织机构”、“学术机构”三节。华北电力大学、黑龙江大学、华东师范大学三校章程没有分节规定。“学校组织机构”涉及学校党委会(含纪律检查委员会)、校长、学术委员会、学位委员会、其他委员会(如校务委员会、教学委员会等)、教职工代表大会、党群组织(工会、共青团)的职权或职能,学校职能机构、公共服务机构、附属单位、合办单位设置及其运行的原则和机制。“学院与学部”(或“教学科研机构”)部分涉及学校与教学科研单位的关系,学院设置、学院职权、学院决策机构、院长、教授会议、学部、科研机构设置及其运行的原则和机制。本部分所涉及的学校运行制度,如学术委员会制度、民主管理与监督制度、决策咨询制度等主要融入各有关机构的职能定位和具体职责部分,多数学校章程没有独立设置。

6. 教职员工。该部分内容在多数学校章程中以“教职员工”或“教职工”为章题,合肥工业大学章程以“人力资源”为章题,华北电力大学、黑龙江大学章程以“教师和其他教育工作者”为章题,涉及教职员工分类管理、教职工任职制度、教师考核与评价制度、教职员工权利、教职员工义务、教职员工师德要求、教职员工权益保护机制、教职员工奖励与惩戒制度等。其中,教职员工的权利、义务构成本章内容的核心。

7. 学生。各学校章程在“学生”一章规定了大致近似的内容,主要规定学生权利、学生义务、学生团体、困难学生资助、学生就业指导制度、学生权益保障制度、学生奖励制度和学生惩戒制度。华北电力大学、上海交通大学章程没有专条规定学生权利与义务。

8. 校友。除中国政法大学章程设置“校友和校友会”专章以外,吉林大学、北京师范大学、武汉理工大学章程将学生和校友列入一章题为“学生及校友”;华东师范大学章程在“学生”部分列入了学校的校友政策;合肥工业大学、北京化工大学、上海交通大学在“外部关系”部分规定了校友内容。华北电力大学、黑龙江大学章程没有规定校友内容。中国政法大学章程规定了校友资格、校友政策和校友总会、校友分会等比较详细的内容。其他学校章程的规定相对简单,大致以“学校以多种方式联系和服务校友……鼓励校友参与学校建设与发展”这样的模式作出粗略规定。

9. 经费、资产与财务管理。经费与资产作为学校办学的物质条件受到各学校章程的广泛关注,均设置专章内容予以规定。吉林大学、中国政法大学、北京师范大学、华东师范大学、武汉理工大学五校章程设“经费、资产、后勤”章,其余学校设“资产、经费与财务管理”章,主要规定了学校经费来源、学校经费运用原则、学校经费预算制度和财务监督制度、学校法人财产权、无形资产、资产管理、资产管理、产业集团和后勤管理政策。

10. 举办者与学校的关系、学校的权利义务以及其他外部关系。华北电力大学、黑龙江大学章程设置了“举办者与学校”章,主要规定学校的举办者、学校对于主办者的权利、学校对于主办者的义务等。其他各高校比较原则地对“举办者与学校”作出规定,比如,华北电力大学章程规定“华北电力大学由国家主办,受教育部管理和领导”;黑龙江大学章程规定“学校的举办者是黑龙江省人民政府,主管部门是黑龙江省教育厅”;学校的权利主要为资产自主管理权、内部管理权和惩戒权等各项办学自主权;学校的义务主要为资产保护、教育质量达标、提高办学效益和社会服务等内容。合肥工业大学、上海交通大学、北京化工大学设置了“外部关系”或者“社会服务与外部关系”章,主要规定了学校自主办学原则、开放办学、合作办学、产学研结合、国际合作与交流等内容,合肥工业大学还将校友会、校董会的内容列入了外部关系一章中。

11. 学校标识。学校标识包括校徽、校旗、校歌、校训、校庆日、纪念日等内容,吉林大学、中国政法大学、北京师范大学、北京化工大学、黑龙江大学、华东师范大学、武汉理工大学七所学校的章程规定了学

校标识等内容,合肥工业大学、上海交通大学则没有专章规定上述内容,而是将其规定在章程总则部分。中国政法大学章程将校训列入总则,而学校标识部分规定了“标识色”^①。

12. 附则。各学校章程附则部分主要规定了章程的审议、通过、备案和修订、解释机制,章程与法律、校内规章冲突协调机制,以及实施日期。

学校章程的框架体系与章程的内容密切结合,一方面,大学章程的框架体系必须体现大学章程的绝对必要记载事项;另一方面,大学章程的框架体系应当侧重于对学校治理机构的规定,以此体现学校的特色。根据学校章程记载事项对于章程效力的影响,章程内容区分为绝对必要记载事项、相对必要记载事项、任意必要记载事项。绝对必要记载事项是指法律规定章程必须记载的事项,缺少任何一项或者任何一项记载不合法,整个章程规定无效。学校章程的必要记载事项包括学校的名称和地址、办学宗旨和培养对象、管理体制和运行机制、财务和财产管理制度、举办者和学校之间的权利和义务、教职员工和学生的权利与义务、章程的修改程序等^[1]。大学章程的框架体系并不一定要按照必要记载事项划分章节,部分学校章程完全套用了高教法所规定的学校章程应当规定的十项内容,导致章程的结构不尽合理,还导致各个学校章程的章节结构雷同,内容并无太大差异。在体现绝对必要记载事项的同时,大学章程应当体现不同学校的特色。学校章程的框架体系应当体现学校的治理结构,学校的管理体制、运行机制应当构成大学章程的主要内容。借鉴国外大学章程框架体系与内容结构,我国公立大学章程既要规定学校党委、学校行政和学术权力的主体界定和职能定位,还应就组成人员、产生方式、决策规则、运作程序等作出相应的规定;不但要规定教职员工和学生的权利与义务,还要规定教职员工和学生权利的实现机制和救济机制,并且这种实现机制和救济机制应当细化为可操作的规则,而不仅仅是原则性规定。毋庸置疑,这种全面和细化的规范模式在扩展学校章程内容的同时,必将形成学校章程的鲜明特色。

二、大学章程的治理结构

大学治理作为利益相关者参与学校重大事务决策的过程,其实质是大学决策权力的安排问题;以此为基础的大学治理结构,则主要是各种决策权力的分配结构和制度安排^[2]。大学治理结构应当是大学章程的核心和主体内容,具体体现为学校内部的组织结构和管理体制,涉及学校内部各权力主体、教职员工和学生等利益相关群体之间的相互关系。按照《高等教育法》第三十九条的相关规定,“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”,这就奠定了大学治理的核心架构,诸多利益相关主体参与大学治理都是围绕这一核心架构而展开的。在各学校章程均规定党委领导下的校长负责制的同时,部分高校章程对大学治理的理想结构进行了探索。比如,中国政法大学章程规定“学校实行党委领导下的校长负责制。学校实行党委领导、校长负责、民主管理、依法办学的管理模式。”上海交通大学章程则规定“本校实行中国共产党上海交通大学委员会(以下简称‘党委会’)领导下的校长负责制,实行党委领导、校长行政、教授治学、民主管理的制度。”各学校的章程均在形式上认可了党委领导、校长负责、教授治学和民主管理的中国特色大学治理理念。

在权力横向配置层面,大学治理与管理体制涉及学校党委(党委会、纪委)、学校行政(校长)、学术机构(学术委员会、学位委员会等)、教授/教职员工(教授会议、教职工代表大会)和团组织之间的关系。根据对十所学校章程管理体制部分规定内容的统计,各校章程均有所规定的主体为学校党委会、校长、学术委员会与学位评定委员会、教职工代表大会,除黑龙江大学、上海交通大学以外的其他八所学校章程还规定了民主党派和群众组织。学校章程的相关规定基本确立了学校党委权力、行政权力、学术权力和民主管理权利“四位一体”的治理结构。北京化工大学、上海交通大学、华北电力大学三校章程明确规定了教学指导委员会、学校聘任委员会、学科建设委员会等专门性的委员会在学校治理尤其是治学中的地位和作用。

① 中国政法大学章程第六十三条规定学校标志色为紫禁红,色值:C:26 M:100 K:28 辅助色为白色和橙色。

1. 学校党委。各学校章程均规定,学校党委按照《中国共产党章程》和有关规定,统一领导学校工作,支持校长独立负责地行使职权;所涉及的党委机构有学校党委、常务委员会、纪律检查委员会和党委书记。学校党委的主要领导职权和职责为:执行党的路线、方针、政策,领导党建、思想政治工作及德育工作;领导制定学校发展战略,解决重大问题,决定重大事项^①;领导学校各级党组织;领导学校的教职工代表大会、民主党派和群团组织。各校章程的规定基本与高等教育法对于党委的职责规定保持一致,有利于发挥高校党组织的政治优势,能够体现党的组织领导、思想领导和政治领导地位。

2. 学校校长。学校校长是学校行政系统的领导者,以校长为首的行政系统是大学内部治理结构中行政权力的集中体现。大多数高校章程均规定“校长全面负责学校的教学、科学研究和其他行政管理工作”,以此落实校长负责制。所涉及的机构包括校长、副校长和校长办公会。其中,除黑龙江大学、华北电力大学章程专门规定了校长办公会的职责外,其余高校仅规定了校长的职权和职责,原则性地规定了校长办公会是校长行使职权的基本形式。针对校长的职权,多数学校章程规定内容涉及拟订发展规划权、学校活动组织权、机构设置与干部任免拟定权、教职员工聘任权、师生管理权和奖惩权、经费管理权和预算拟定权,以及法律、法规规定的其他职权和职责。各校章程对于校长职权和职责的规定基本上是对高等教育法关于校长权责规定的重复或者分解细化。中国政法大学章程规定了校长的应急管理权,其第三章第二十条规定了校长的权责,其中包括“遇有紧急情况,采取包括禁止他人进入学校内部、暂停教学和学校其他活动等紧急措施”。这样的章程条款具有一定的突破性。

3. 学术机构。以教授为代表的教师群体对于学术事务的专业权威和自我管理是大学治理结构的突出特点,学术委员会、学位评定委员会、教学指导委员会、学校聘任委员会、学科建设委员会等专门性委员会的存在和运作过程,具体体现着教授治学的基本理念和精神。尽管学术机构并不像学校党委、校长那样存在集中性代表机构,而是由各类专门委员会共同构成,但以学术委员会为典型代表的学术机构却仍然构成学校“四权分立”的重要分支,在大学治理结构和治理体制中发挥着重要的功能和作用。以学术委员会为例,各校章程对于学术委员会职能的界定主要为:负责审议学科建设及科学研究发展规划、计划,评定科学研究成果,推荐学术组织司职人员,受理学术争议,协助选拔、推荐各层次专业技术人才,处理其他学术相关事宜。但除了上海交通大学章程分别针对学术委员会、学位委员会、教学委员会、职务聘任委员会进行了明确充实的职权规定外,其余学校章程对于各专门委员会的规定都较为简单,与学术机构在大学治理结构中日趋凸显的重要地位不相称。

4. 民主管理参与机构。现代大学治理强调治理主体多元化,多元参与不仅仅体现为个案处理中的程序参与环节,更体现为治理过程中的群体性参与和表达。作为师生员工实施民主管理参与权的机构或者说机制主要包括教职工代表大会、民主党派和工会、共青团、妇联等群团组织,以及学生会、研究生会和各类社团组织,其中教职工代表大会最具有代表性,被视为“四权分立”体制中民主管理权的主体。多数学校章程对于教职工代表大会较为重视,对其职责和运行机制规定相对较为详细。除了“学校教职工代表大会是以教师为主体的教职员工依法行使民主权利,维护合法利益,参与学校民主决策、民主管理和民主监督的重要组织形式,依其章程行使权利”等原则性的规定外,黑龙江大学、上海交通大学、中国政法大学、华北电力大学等学校章程还较为详细地规定了教职工代表大会的职权,比如,听取校长的工作报告,并提出意见和建议;讨论决定与教职工关系密切的重要事项;审议通过与教职工权益有关的重要规章制度,并由校长颁布执行;评议和监督学校各级领导干部;等等。

5. 决策咨询机构。上海交通大学章程规定校务委员会和学校董事会是学校的决策咨询机构。校务委员会由本校有影响的现职和离退休教职员代表及校外知名人士组成,负责本校教学、科研、社会服务等方面的咨询;校董事会负责学科发展、外部关系和多渠道筹措资金方面的咨询,董事会由著名校友、社会知名人士、著名校外专家组成。华东师范大学、吉林大学、武汉理工大学、中国政法大学、北京师范大学

^① 如北京化工大学章程规定了学校党委在重大事项上的决策权:领导制定学校发展战略,解决涉及学校改革、发展、稳定及学生、教职员切身利益的重大问题,决定学校内部组织机构设置方案、基本管理制度、重要干部任免和人事安排、重要项目安排、大额度资金使用等重大事项。

学等五校章程也将校务委员会界定为学校的咨询评议机构。除一般性的规定外,有些学校的章程还有特别的规定,比如,根据中国政法大学章程的规定,校务委员会主席由校党委书记担任。

在权力纵向配置层面,大学治理与管理体制主要涉及学校与学院(系)等教学科研单位的“校—院(系)”两级管理体制。各校章程均规定,学校下设院系,院系在学校授权范围内实行自我管理,享有学校授权范围内的办学权、人事权和资源配置权(上海交通大学章程规定)。学院(系)管理体制主要为党政共同负责制,学院院务会(系务会)、学院党政联席会议是学院的决策机构,通常由学院院长(系主任)、副院长(系副主任)和学院党委(党总支)书记、副书记等组成,决定学院(系)教育、教学、科研和行政管理等方面的重要事项。北京化工大学、华东师范大学、吉林大学、中国政法大学、北京师范大学、合肥工业大学等六校章程还规定学院可以根据需要设立教授会,教授会是教授参与学院民主管理的重要组织形式,根据学校授权和章程统一行使专业设置、学科建设、教师聘任、学术评议、学位评定、教学指导等审议、评定职能。吉林大学、北京师范大学章程在学校和学院之间设置了“学部”,学部一般由学科性质相近的教学科研机构组成。学部作为学术机构而存在,负责处理近似学科的专业交叉发展、学科规划与学术问题。

三、大学章程的制度要素

国家法律法规、教育行政规章和高校内部的规章制度构成大学治理的基本依据。大学章程作为学校内部的“小宪法”在衔接国家法律法规和教育行政规章与学校内部规章制度的同时,必然以学校内部的基本制度作为主体内容,在对大学决策权力进行制度性安排的同时形成大学诸多利益相关主体之间相互作用的基础规范,体现为大学章程对学校运行体制机制的规定。理想的大学章程应当对学校运行的体制机制予以详细而明确地规定,但目前中国大学章程的现实情况则显示,大学章程仅仅对学校内部多层次、繁杂的规章制度予以最简洁的表达,在形式上构成学校内部治理规则体系的“合法性”来源和“基础性”依据。大学章程所涉及的制度要素主要体现为两个层面,第一个层面是大学内部的治理性制度,第二个层面是大学运作的操作性制度。治理性制度是大学内部治理结构的集中体现,构成现代大学制度建设的核心范畴;同时,作为大学内部运作机制的各种操作性制度,必须以大学内部治理性制度为基础构建和展开,两者相互结合构成大学运作的制度依托和保障。大学内部的治理性制度主要包括:大学法人制度、党委领导下的校长负责制、教授治学制度、民主管理制度、学院管理制度、教师管理制度、学生管理制度,等等。这些规定与大学治理基本格局相匹配。

1. 大学法人制度。大学法人制度是现代大学制度的重要内容,办学自主权则又是法人制度的核心。各学校章程均规定学校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。学校与举办者的关系以及学校的权利和义务也以大学法人制度为制度依托。学校法定代表人制度、学校自主办学制度、学校产权和资产管理制度、学校经费募集制度、学校经费使用和监管制度、学校财务责任制度等操作性制度因此而构建和运作。

2. 党委领导下的校长负责制。党委领导下的校长负责制构成大学管理体制与运作体制的核心。各学校章程所规定的党委领导过程中的民主集中制、集体领导制度、常委会履职制度,以及校长全面负责制、党政联席决策制度、校长办公会制度、校务公开制度、校务决策咨询制度等,构成党委领导下校长负责制的具体实现机制。北京化工大学、华东师范大学、吉林大学、武汉理工大学、北京师范大学、合肥工业大学等学校章程还规定了“学校行政管理工作实行校长统一领导、分管校领导分工负责、相关内部组织机构组织实施的工作机制”。华北电力大学章程还规定了党委会议、校长办公会的组成人员和会议周期。此外,华东师范大学、吉林大学、武汉理工大学、中国政法大学、北京师范大学、上海交通大学等学校章程还将校务委员会界定为学校的咨询评议机构,设置了决策咨询制度。

3. 教授治学制度。与其说教授治学是一项制度,不如说体现了一种理念,贯穿于学校运作的方方面面。各学校章程所规定的教授治学制度主要有体现学术决策和学术评价的学术委员会制度、学位委员会制度、教授会议制度等。在学校层面,以学术委员会为代表的学术权力主体通过对学科建设及科学研

究规划的评议、科学研究成果的评价、学术争议的受理和学术问题的处理,体现着专业权威和学术自治的基本精神。理想大学治理结构下,以校长为代表的行政权力系统对于学校教学、科研等纯粹学术活动提供积极的保障和服务,却并不会对学术权力的运行产生非专业性的干扰和影响。在学院层面,这样的理念与制度主要体现在教授会议的地位与作用上。比如,中国政法大学章程规定,教授会议根据学校授权和章程统一行使专业设置、学科建设、教师聘任、学术评议、学位评定、教学指导等审议、评定职能。

4. 民主管理制度。民主管理制度是教职员工参与学校事务管理的具体制度,通过学校教职工代表大会制度、民主党派参政制度、群团组织工作制度能够保障以教师为主体的教职员工和广大学生参与学校民主决策、民主管理和民主监督,实现学校章程所规定的参与学校民主管理的权利,维护自身合法权益。

5. 学院管理制度。学院管理制度是院校二级管理体制的载体。根据各学校章程的规定,院系等学校的二级机构通过学院自主管理制度、党政联席决策制度(或院务委员会制度)、教授会议制度等实施学院管理;同时,学院学术委员会制度、学院学位评定委员会制度、学院教职工代表大会制度等作为学校相关机构二级单位的运作制度,体现着教授治学和民主管理的理念,形成教授治学和民主管理的基层体制与机制。

6. 教师管理制度。教职员工包括专业技术人员、管理人员和工勤技能人员。根据各学校章程的规定,教师管理制度主要由教师资格和专业技术资格制度、专业技术人员和管理人员聘用制度、工勤人员劳动合同制度、人事管理制度、教职员工考核和评价制度、教职员工惩戒制度、教学和科研奖励制度、教职员工合法权益保障制度等构成。一些学校的章程还对教师的权益和责任作出了特别规定,比如,上海交通大学章程规定了学术休假制度、校外兼职报告制度等特色制度;中国政法大学章程在教师部分规定了教职员工通过教代会、工会、教授会等形式依法参与学校管理,维护自身权益。

7. 学生管理制度。学生是学校依法录取、取得入学资格、具有学籍的受教育者。根据各学校章程的规定,学生管理制度主要由学籍管理制度、学分制度、学位与学历制度、学生奖励制度、学生惩戒制度、学生资助制度、学生权益保障制度、学生就业指导制度、学生团体制度、学生参与民主管理制度、学生代表大会制度、学生会制度等具体制度构成。上海交通大学章程规定“本校支持学生参与学校民主管理,鼓励学生对学校工作提出批评和建议。对于有关学生切身利益的问题,学生可以通过正当渠道向学校反映。”此外,中国政法大学、吉林大学、北京师范大学、武汉理工大学、华东师范大学、合肥工业大学、北京化工大学、上海交通大学章程还规定了校友会制度、校友联系制度,以此积极利用校友资源,鼓励校友参与学校的建设与发展。

四、大学章程的生成机制

大学章程的制定过程就是学校治理机制的形成过程,也是学校各种权力主体之间的博弈过程。通过对大学章程制定机制的比较分析,基本能够探析现阶段大学治理结构的真实运作情况,有助于改进和完善大学治理结构与治理机制。章程通过机制是大学章程生成机制的核心和关键,根据目前各校章程附则部分对于章程制定主体、修改和解释程序的规定,大学章程的通过机制大体有两种模式,一种是党代会模式,一种是教代会模式。(参见表2)北京化工大学、吉林大学、武汉理工大学等学校的章程规定章程由党代会审议通过,教职工代表大会、校务委员会(吉林大学)、校长办公会(武汉理工大学)在章程制定过程中负责审议或者审定;北京师范大学章程则规定由常委会、全委会审议通过。上海交通大学、黑龙江大学、华东师范大学、中国政法大学、华北电力大学、合肥工业大学等学校的章程规定教职工代表大会负责审议通过学校章程。合肥工业大学、华东师范大学规定常委会审议,华北电力大学规定校长办公会审议,黑龙江大学则由教职工代表大会审议并通过。

章程作为大学治理的根本纲领,理应由学校最高权力机构来通过,但是显而易见,目前大学章程制定过程中谁是大学最高权力机构存在争议。教代会还是党代会,或者是专门设置章程制定的特别机构,比如师生代表大会、章程制定会议等。同时,章程的制定、生效与章程的解释、修改密切相关,决定着有权解释主体和有权修改主体。吉林大学在章程制定过程中认为,教代会是教职员工参与民主管理的组织

形式,而非学校最高权力机构,由其通过章程的法律依据和权威性不足;成立特别的组织机构,则缺乏合法性;最后,“无奈之中”依据高教法和党章的规定,由党代会制定和通过章程,由常委会和党代会负责章程的修改^[3]。但是,按照政治学基本原理与制宪理论的基本常识,章程等基础性的规范应由民意机关而不是党的机关通过更为合适,尽管在我国高教法规定的体制下,校党委是学校领导的核心,甚至被视为学校的最高决策机构(这一定位是否合适值得商榷),但是党的委员会、党的代表大会并不能构成充分反映师生员工意志的民主渠道和机制,它们不同于教职工代表大会。以此论,学校党委和党的代表大会更应定位为章程制定的领导者,有权提出章程草案或制章建议,有权对章程草案内容进行审议,却不宜作为章程的制定者,不宜赋予其权力直接通过章程。章程的生成和通过机制不是单纯的形式问题,更反映着学校管理者对学校各类主体的尊重程度,而这种尊重可以视为大学治理、大学章程所欲达到的重要境界,即学校在教师、学生与学术面前的谦卑。有观点认为,理想的大学章程生成机制应当充分利用现有机制,如学校党委领导、校长为代表的行政系统起草,党代会、教代会、学代会等的充分讨论和审议,最终,由特别设立的章程通过机构(“师生员工代表大会”)予以通过,这种特别机构既可以是专门组织的,也可以是教代会和学代会的合并,在最低程度上,学校的章程也应当由教代会予以审议和通过,如此才能使学校章程更具权威性和合法性。

表2 大学章程的生成机制比较

项目	审议	通过	备案	解释	修改
吉林大学	校务委员会、学校教职工代表大会	党代会	教育部		党代会(党委部分修改)
中国政法大学	学校教职工代表大会	学校教职工代表大会	教育部	校教职工代表大会主席团	校长提议,学校教职工代表大会修改
合肥工业大学	学校常委会审定	学校教职工代表大会	教育部	校长办公室	学校教职工代表大会
北京师范大学	学校教职工代表大会	党委常委会、全委会	教育部		学校党委全委会
上海交通大学	学校常委会审定	学校教职工代表大会	教育部、上海市政府	学校党委常委会	
华北电力大学	校长办公会制定、审核	学校教职工代表大会、校党委审批		学校办公室	
北京化工大学	学校教职工代表大会	党代会	教育部	学校党委	党代会
黑龙江大学		学校教职工代表大会	学校主管部门	校长	校长提议,学校教职工代表大会修改
华东师范大学	学校党委	学校教职工代表大会	教育部、上海市政府		
武汉理工大学	学校教职工代表大会审议、经校长办公会审定	学校教职工代表大会	教育部		校教职工代表大会三分之一以上代表提议,经校长办公会审定,由中国共产党武汉理工大学委员会全会通过后修订;学校教职工代表大会闭会期间,由校长办公会提议,经中国共产党武汉理工大学委员会全会同意后修订

基于目前各高校制定章程的基本经验,大学章程的制定和生效过程应当坚持党的领导、行政负责和民主参与的原则。强调党组织在大学章程制定过程中的领导地位并不等同于学校党委或者学校党代会应当是通过章程的权威机构,而是应当发挥党组织在章程制定和生效过程中总揽全局、协调各方的作用。强调行政负责的原则并不等同于以校长为代表的行政系统负责章程的起草和审议,而是发挥行政系统的组织优势,成立章程起草委员会,组成人员既要有学校的党务工作者、行政工作者,还要有教职员代表,同时注意吸收教育、管理和法律专家等参与,在保证章程充分反映各方意见的基础上,确保章程体现教育规律和管理规律以及章程的规范性。强调民主参与的原则并不局限于由教职工代表大会或者师生员工代表大会通过章程这一形式,而是强调章程制定过程中教职员和学生的广泛参与、充分讨论,必要时可以组织听证会、意见征集座谈会等形式吸收民意。由此,现阶段各校章程理想的生成机制

可以归纳为:学校专门成立章程起草委员会,形成学校章程草案,面向师生员工公布草案征集意见,党委或者党政联席会议、校长办公会等对章程进行审议和审定,校长提交教职工代表大会审议通过,报教育行政主管部门备案。

结 语

经济社会发展到一定阶段,必然要求各种体制相应变化。这不仅表现在行政管理体制改革、社会管理体制创新上,亦体现在各种社会组织体内部治理结构的调整和变革上,大学治理体制改革是其中的一个方面。当然,任何体制改革一方面要适应经济社会文化等大环境的变化,另一方面要反映自身发展规律,同时应遵循体制变革的原理、逻辑和一般规则。大学治理体制重构一方面要切合整个社会改革的进度,另一方面要充分体现大学治理的一般规律,并将大学章程作为大学改革的基础。大学章程应当避免千篇一律,不同的大学在制定章程时应当挖掘自己的历史资源、凝练自己的文化特征、突出自己的办学特色,在办学目标、运行机制和具体制度上应根据办学的根本需要做到与众不同,也就是说,在大学章程框架体系上不求“千校一面”,在大学管理体制上也应有所差别,在具体的大学制度上要有所创新。大学治理不同于国家治理,但都需要讲民主、讲规范,都有治理主体多元化的趋势,也都面临着重构权利与权力关系的现实命题。从这样的意义上看,依法治国和依法治校不仅有近似的原理,它们之间实际上也存在相当的关联性。

参考文献:

- [1]黄路阳.高等学校章程绝对必要记载事项的内容及格式研究[J].安康学院学报,2010,(2).
- [2]韩淑霞.大学治理中的章程问题[J].现代教育科学,2010,(11).
- [3]张文显,周其凤.大学章程:现代大学制度的载体[J].中国高等教育,2006,(20).

Framework of the Charter of the University ,the Governance Structures ,the Key Elements of Systems and the Mechanisms

——Based on Comparison of the Text of the Charter of Ten Colleges and Universities

Xiao Jinming ,Zhang Qiang

(Law School of Shandong University ,Jinan ,Shandong 250014)

Abstract: The charter of the university should normally include the preamble ,general principles ,functions , forms of education ,school activities ,management and operation mechanism ,faculty ,alumni ,financial management ,the relationship between the organizers and the school ,external relations ,school logo ,as well as supplementary articles ,thus forming a frame system of the charter of the university. The charter of the university established the governance structure laterally and vertically ,involving the relationship of the party committee administration ,academic institutions ,faculty and other associations ,and the “university-college” system or “university-division-college” system. In accordance with the governance structure of the university ,systems of governance include: legal system ,the president accountability system under the leadership of the party committee of the university ,professor guiding system ,democratic management system and so on. Making the charter of universities and governing the university by its charter is the major problem of current reform of university management system. Under the current situation the generating mechanism could be envisaged as: establishing the charter drafting committee ,calling for comments on the draft from teachers and students ,revising the charter by the party committee or the joint meeting of the party and administration ,the principal office submitting to faculty assembly for consideration ,and filing for record in the education administrative department.

Key words: the charter of university; frame system; governance; university system; the creation of the charter