

大学章程及其制定的策略探讨

吴绍芬

(《中国高等教育》编辑部,北京 100082)

摘要: 大学章程通常被喻为“大学的宪法”,是连接大学外部法律法规和内部规章制度的纽带和桥梁。它具有权威性、规范性、稳定性、可诉性和现实性的特点。针对目前大学章程建设中存在的问题和紧迫性的要求,我们要从四个方面来着力:一是教育主管部门要提高认识,加大宣传,切实加强大学章程建设工作的推动和指导力度;二是高校领导要高度重视,发挥表率,主动参与章程制定并发挥领军人物和协调统筹作用;三是大学章程的制定要严谨缜密,科学规范,为章程有效实施提供好文本;四是章程内容既要符合有关法律法规,又要尽可能地符合学校实际和体现学校特色,为学校未来发展指引方向,提升整体效能。

关键词: 大学章程;内涵与特征;现代大学制度

中图分类号: G647.1

文献标识码: A

文章编号: 1673-8381(2011)05-0007-05

大学章程是现代大学制度的载体,是沟通大学与外部社会的纽带,是连接教育法律法规与高校内部规章的桥梁,相当于大学的“宪法”,对学校办学目的、发展目标、主要任务等有明确规定。我国政府也十分重视大学章程制定工作,但由于长期以来大学缺乏独立性、教育行政主管部门和大学对章程的意义和重要性认识不够,许多大学没有制定章程。即使已经制定了章程的大学,也存在认识不到位、执行不得力等问题。督促大学制定和完善章程,并依据章程对办学行为进行管理、监督,将成为政府转变职能后对大学进行宏观间接管理的重要手段。所以,本文将从章程的内涵与特征、重要性及紧迫性、制定的路径等方面进行探讨。

一、大学章程的内涵与特征

章程是一个组织为保证其组织活动的正常运行,系统阐明自己的性质、宗旨、任务以及规定成员的条件、权利、义务、纪律及组织结构、活动规则,要求全体成员共同遵守的一种规则性文书。它是约定和阐述独立主体使命,界定内部各利益关系的责任和义务,通过书面形式写定的有法定意义的组织规程^[1]。限定在大学这个对象上,章程则是为保证大学自主管理和依法治校,根据教

育法等法律法规的规定,按照一定的程序,以文本形式对大学的重大的、基本的事项做出全面规定所形成的规范性文件,经教育行政主管部门核准,便获得了法定效力。大学章程具有如下基本特征:

第一,权威性。大学章程通常被喻为“大学的宪法”,它是连接大学外部法律法规和内部规章制度的纽带和桥梁,在大学内部具有根本性、最高性和纲领性。在符合基本法律法规的精神和原则下,在大学的规章制度体系中,章程是母法、上位法,属于最高层次;而其他规章制度是子法、下位法,属于较低层次。章程具有最高权威和法律效力,其他规章制度不能和大学章程相冲突。

第二,规范性。章程必须规定大学最根本、最重要的事项,具有约定俗成或明文规定的标准。诸如大学的性质、办学宗旨、培养任务,校长的选举程序、职权职责,大学领导体制、组织机构设置,教职员工的任职制度、权利义务,学生的管理、合法权益保障机制及义务履行内容,以及相关的救济渠道等。同时,大学章程对政府与学校之间的权利、义务以及社会参与学校管理的途径、方式等也会做出相应的规定。大学章程一旦生效,无论是政府、社会还是大学成员,都必须严格遵守规定。

收稿日期: 2010-05-25

作者简介: 吴绍芬,副编审,从事高等教育改革研究。

网络出版时间: 2011-07-26

网络出版地址: <http://www.cnki.net/kcms/detail/32.1774.G4.20110726.1105.003.html>

DOI: CNKI: 32-1774/G4.20110726.1105.003

第三 稳定性。大学章程反映了大学全体成员共同的理想、愿望、意志,是在全体成员达成共识的基础上建立起来的。章程一经建立,就具有长期的稳定性,不能朝令夕改。一个成熟的章程,应该实行数年、甚至数十年而不过时。当然,随着时代的发展,对章程也可作一些补充和修改,但要经过正规合法的程序充分讨论和表决通过,而且只作局部调整,不应该做大面积的改动。

第四 可诉性。大学章程是大学依法实行自治的保证,对于政府的非法干预以及社会团体或个人对大学合法权益的侵犯,大学可依据有关法律和章程对政府和社会有关团体或个人提起诉讼,从而确保大学自治。同时,由于大学所具有的特殊行政主体地位,已逐渐为法学理论所认同,而且得到司法判决的支持,大学依据章程所进行的管理行为应纳入行政法调整范围^[2],作为管理相对人的大学成员可以就大学的具体行政行为提出申诉、提起行政复议或行政诉讼,以维护自己的合法权益^[3]。

第五 现实性。大学章程的制定和实施不仅要关注到大学一些普遍性、共性的问题,更重要的是还要充分考虑到每所大学的独特性和个体差异性,根据教育法律法规及本校的历史传统、校风学风、办学特色等,立足实际制定大学章程,增强现实的针对性和可操作性。章程不是用来展示的,切忌束之高阁,而应有效地指导大学办学实践。

二、制定大学章程的重要性与紧迫性

从本质上讲,章程必须就大学最重要、最基本的事项进行规定,常常被喻之为大学的“基本法”和大学的“宪法”。它在大学办学活动中意义重大。其一,它是国家法治建设的必然要求。现代社会是法制化的社会,作为国家建设和发展中起着举足轻重作用的大学,必然要加强法制建设。而大学中最具有法律效力的就应该是大学章程,它对于协调和完善国家法制建设和大学法制建设的一致性有着十分重要的意义。其二,它是大学举办者、管理者对学校进行监控、监督、管理的依据和手段。章程一旦通过教育行政部门的核准,就具有了法律效力。不仅对大学的办学行为有了约束力,而且对管理者的管理行为、举办者的监督行为也有约束力。其三,它是大学自我管理、依法治校的法律基础。大学要按照章程进行自我管理。大学自主管理的领域,自主管理的权限边界,

都必须通过章程来提供可行的自治规范。其四,它是学校运行的必要规范,民主管理的必要条件。

纵观历史,在我国近代大学建立和发展的初期,特别是20世纪二三十年代,章程作为当时大学的主要规章制度,几乎存在于每一所大学。1949年以后,在计划经济体制下,大学管理采取了政府高度集权管理的模式,一切事务都由政府来“计划”,大学没有必要制定章程^[4]。1992年,党的十四大明确提出我国要建立社会主义市场经济体制之后,大学与社会的联系日益紧密,参与民事活动的频率也越来越高。大学只有具有法人资格,才能依法独立承担民事权利和义务。而且,民法规定,法人的设立,必须提交章程等基本文件。因而,大学要具有法人资格,成为独立自主的民事主体,就必须有自己的章程。如果没有公开的章程,其他民事主体在与高校发生法律关系时,就不可能详细了解到大学的基本情况,也不明了到底有哪些基本规范需要遵守,在交往中需要履行哪些义务;与此同时,大学内部的运转也会陷入无章可循的局面,易造成混乱和无序。正因如此,大学章程的制定显得尤为必要和紧迫。

早在1995年,我国颁布的《教育法》第26条就明确规定,设立学校及其他教育机构,必须具有组织机构和章程;第28条的第1款规定,学校及其他教育机构行使按照章程自主管理的权利。随后在1998年颁布的《高等教育法》、1999年颁布的教育部《关于实施〈中华人民共和国高等教育法〉若干问题的意见》以及2003年7月教育部颁布的《关于加强依法治校工作的若干意见》,都对大学章程的法律效力、内容、重要性作了相关规定。2006年,教育部政策法规部门倡导高校要将章程制定“作为学校加强现代制度建设,推进依法治校的重要抓手”,一些高校的“章程”开始陆续公布。2005年12月28日,历时2年制定的《吉林大学章程》在学校第12次党代会上通过,并自2006年1月1日起施行。2006年1月5日,学校将章程上报教育部备案,随后章程单行本由学校出版社正式出版,章程在完成了它一系列法定程序后公开面世。2010年7月,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》(以下简称《教育规划纲要》)进一步指出“各类高校应依法制定章程,依照章程规定管理学校”;“学校要建立完善符合法律规定、体现自身特色的学校章程和制度”。《教育规划纲要》为我国大学章程

建设指明了方向。2010年12月,教育部公布了北京大学、北京师范大学和湖南大学等26所部属高校要建立健全大学章程的名单,这也标志和预示着大学的章程建设必将进入到一个崭新阶段,逐步步入快速发展之路。

三、制定大学章程的策略探讨

由于多方面原因,目前我国大学章程建设没有按要求全面展开,多数大学存在着“无章办学”的情况。同时,各大学在推进章程建设过程中,也暴露出了许多问题,亟待明确与解决。比如:对章程的认识不到位;章程的制定程序不够规范;章程的文本建设总体水平不高;存在结构性的缺失;监督程序建设薄弱,实施效果不佳等等^[5]。笔者认为,制定大学章程必须从以下几个方面着力:

第一,教育主管部门要提高认识,加大宣传,切实加强对大学章程建设工作的推动和指导力度。一是要对大学报送的章程建立起规范的报送审批制度,使章程的审批工作严格、规范、公开、透明;也要对章程积极反馈,提合理化建议,让主管部门和大学在办学的重大问题上有协商、有沟通,在章程核准过程中实现二者充分的意志沟通和表达,从而确保章程更科学、更完善,实施起来更具有针对性、操作性,提升章程的实施效率。二是要善于挖掘典型,对章程建设工作做得好的大学要加大宣传力度,扩大影响,使其为其他大学的章程建设起到引领、借鉴、促进、示范带动作用。可通过网络、报纸、刊物、宣传册、电台电视台、DVD等媒介宣传大学章程的理论知识、内涵价值等,提高相关主体的认识和建设的自觉性,为章程建设积极作为。

第二,大学领导要高度重视,主动参与章程制定并发挥领军人物和协调统筹作用。领导的认识高度影响全校人员的行动力度,也直接决定章程建设工作的质量。笔者就章程制定问题与几位大学领导进行过探讨,他们觉得:章程说简单也简单,一般就是开个布置大会,然后由法制办、发展规划办、政策研究室、党政办等行政人员组成起草小组,负责起草工作。形成初稿后,再进行汇总,稍微修改一下,就可作为试行版本了。当再深层问及学校的章程与其他大学相比有何特色时,他们大多一笑,以“没有看出什么特色,基本没有突破”来作答。事实上,章程作为“大学的宪法”,制定起来远非那么简单容易,必须对学校的基本重

大事项做出规定,要全面反映学校的管理体制和运行机制,传承学校的办学理念和优良传统,结合新的时代彰显学校的特色。这就需要校领导高度重视,既要加大章程制定的舆论氛围,充分调动全校师生的积极性,让他们踊跃参与章程的制定过程,也要和专家学者、知名校友一道对传统的实践、文化内涵进行总结、凝练和提升,更要结合时代对高校发展的新要求,加强法律知识汲取,保证章程充分体现法律效力和现代管理制度的特点,更好保障学校的权益不受外界侵犯、师生的合法权益得到合理诉求。

第三,大学章程的制定要严谨缜密,科学规范,为章程有效实施提供好文本。一是起草人员的组成要科学规范。在人员组织上,可设立顾问小组和起草小组。顾问小组可由校内校外对大学相关的法律、政策建设有自己专业的知识和技能,并且对大学的运行机制十分熟悉和了解的专家学者组成,为大学章程建设提供政治、法律、经济、教育等多视角和咨询建议。起草小组成员应包括学校领导、管理人员、教师、学生等多层面人员,他们来自不同的学科背景、资历经验,有着不同的利益主体,这样制定出来的章程,才能够切实反映学校的整体情况,充分表达各方利益诉求。二是起草过程要做到严谨、细致、周密、客观。在程序组织上,可分几步进行。首先是实地调研。到各院系调研,到其他兄弟院校调研,相互间沟通理解章程制定的信息,并且开展一些分析论证工作。其次是翻阅文献。立足学校实际,借鉴国内外大学章程制定的经验,以及各类论述大学章程的文章,进行研究对比和分析,找出他们各自的突破点和特色,为章程的起草提供丰富的素材和广泛的参照。然后结合自己的高校进行分析,对本校制定章程具有“明目”和拓展思路的作用。三是从法律视角明确章程的主体框架。尤其是在章程建设的核心要素上下大工夫,如:大学的外部关系及章程的生效程序;规范学校的办学定位,明确办学目标和使命;明晰学校内部的治理结构与管理体制;决策过程要科学民主,行政过程要专业高效,监督过程要公开透明。学校运行过程中的组织架构和权力配置要清晰顺畅。四是召开专家小组讨论会和专家意见反馈会。组织专家定期或不定期地听取章程起草小组的汇报,让专家参与讨论,提可行性建议,及时研究和解决章程起草过程中遇到的困难和问题。五是广泛征求师生意见。在形成正

式草案之前,学校可专门布置各单位组织师生征求意见,并将草案征求意见稿在校报、新闻网上等全文刊登,直接面向全体师生员工征求意见。对于每次征求的意见,章程起草专家工作组先进行认真汇总,然后再提交章程起草委员会或起草小组逐条审议。

第四,章程的制订既要符合有关法律法规,又要尽可能地符合学校实际和体现学校特色,为学校未来发展指引方向提升整体效度。章程必须明确学校总体定位和奋斗目标的确立、大学精神的凝练、治校方略的确立、现代大学制度的建构。大学章程通过规定大学的名称、地位、宗旨,说明大学的性质和地位;通过规定大学的学科门类、教育形式等,说明大学的功能和任务;通过规定大学的组织架构及其组织成员、财产经费,明确大学为完成其基本使命所依存的组织体制和人、财、物资源条件。通过以上规定,将作为组织的大学应当具备的基本要素涵括齐全,大学的法律身份和地位得以确立,行为有了基本准则,工作有了基本依据,因而大学的存在和活动也就有了合法性基础。从章程作为一个组织的自治规范的角度来理解,章程中最为关键的是这几方面内容:大学权力(办学自主权)——划清与政府的权力界面,是大学获得自治的前提和基础;大学内部的组织机构与权力配置——大学内部治理结构与管理体制,是大学自运行的组织保证;大学与教职员工、学生之间的关系,是明晰大学各个主体法律关系的途径。学校现在的章程也正是按照这个逻辑顺序来安排整体内容和结构的^[6]。还需要注意的是,章程的制订应根据大学的定位,界定大学共性的同时彰显个性,做到不同类型、不同层次的高校使命有所区分。比如,高水平大学要瞄准国际前沿培养拔尖创新人才,体现原创性、前瞻性、引领性;地方性大学要更多地参与和服务于区域经济社会的发展,体现地方性、区域性、应用性;行业特色型大学要努力为行业技术改造和升级换代服务,体现行业性、服务性、创造性。在管理体制方面,可在高校党委领导下的校长负责制总框架下进一步明确,比如《上海交通大学章程(试行)》在第二章第8条明确规定:本校实行党委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^[7]。这样,党、政、学术之间的关系则更清晰明了,有利于依法治校、依法办学。在章程制订完毕后,要完善章程的监督程序。实行校外监督

与校内监督相结合,包括教育主管部门、其他行政部门以及第三方机构对高校章程的外部监督,以及校内职能管理部门、教职工代表大会、学生代表大会对高校章程的内部监督。这样,经过规范程序制定出来的大学章程,经过科学的核准程序,加之监督功能的真正发挥,这样实施起来才能具有很好的执行效果和整体效度。

总之,大学章程作为大学的“宪法”,是连接高校内部法规和校外法律规范的桥梁,是界定高校和其他民事主体在相互交往中的法律边界、职权范围的载体,是高校自主管理、依法治校的重要法律基础,更是学校按章办事、更好根据办学定位履行人才培养任务的基本依据。我们必须在把握其权威性、规范性、稳定性、可诉性和现实性特点的基础上,加强章程建设的力度和实施的科学性。教育主管部门要提高认识,加大章程建设工作的推动和指导力度;高校领导要高度重视,发挥好其中的领军、协调和统筹作用;章程本身既要有科学有效的文本,又要尽显各校特色,在规范的前提下,经过科学的核准程序,加大监督执行力度,真正发挥出整体效能,从而为高校健康、和谐发展保驾护航。

参考文献

- [1] 马陆亭. 大学章程地位与要素的国际比较[J]. 教育研究, 2009(6): 69-71.
- [2] 湛中乐. 高等教育与行政诉讼[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003.
- [3] 陈学敏. 关于大学章程的法律分析[J]. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 2008(2): 171-172.
- [4] 米俊魁. 大学为什么要制定章程[J]. 高等工程教育研究, 2006(1): 33-35.
- [5] 陈立鹏, 杨阳. 贯彻落实《教育规划纲要》全面推动大学章程建设[J]. 国家教育行政学院学报, 2010(8): 26-30.
- [6] 政策法规办公室. 着力构建现代大学制度, 全面推进高水平大学建设——记《吉林大学章程》的制定[EB/OL]. [2011-07-03]. <http://xiaobao.jlu.edu.cn/newindex/read.php?id=171>.
- [7] 上海交通大学章程[EB/OL]. [2011-05-08]. <http://guihc.buct.edu.cn/xiangguan/2007926105546.asp?newsid=169>.

(责任编辑 东彦)

The University Statutes and the Strategy for Their Formulation

WU Shao-fen

(Journal of the China Higher Education , Beijing 100082 , China)

Abstract: The university statutes are usually called “constitution of the university”, which serves as the bridge to connect the external laws and the internal regulations in the school. The statutes have the features of authority, standard, stability, justifiability and practicality. In view of the existing problems and the urgent need to find their solutions, efforts must be made in the following aspects. First, the department in charge of education should further publicize the importance of formulating the statutes and strive to promote their formulation by exerting guidance over the actual work. Second, the university leaders should show their concern about the statutes by taking the initiative and playing a leading role in the statutes construction. Third, the statutes should be made in a rigorous, scientific and standardized manner so as to be implemented effectively. Fourth, the content of the statutes should comply with the relevant laws and regulations and meanwhile be in line with the actual situation of the school and its features.

Key words: university statutes; content and characteristic; modern university institution

(上接第 6 页)

Significance, Content and Principle of Formulating the University Statutes

MA Lu-ting

(National Center for Education Development Research , Ministry of Education of China , Beijing 100816 , China)

Abstract: Based on an analysis of the legal significance and the practical implications of China's formulating the university statutes, the present article maintains that the statutes are the result of the school-running autonomy of the university and the influence of the external world on the school and that the school-running autonomy should be improved through formulation of the statutes. The content of the statutes shows the relationship between the university and society, especially the government, makes clear the missions of the school, and focuses on the structure of internal governance. In view of divided opinions on the university statutes, the from-simplicity-to-complexity principle and the principle of full consultation should be followed at the beginning by making various choices, which will later be standardized as the achievements in the establishment of the modern university institution.

Key words: institution of higher learning; university statutes; management system