

章程建设 :大学管理改革的新方向

◆郑 洁

摘 要 大学章程是连接国家教育法律和学校的规章制度,具有合意性、自主性和程序性特征。针对我国大学章程的现状,应通过完善章程建设,使其在大学管理中发挥应有作用,从而加强政府的宏观管理,确立纵横结合的管理体制和在管理中强化正当程序。

关键词 大学章程;大学管理

大学章程是大学成立的必备要件,它外接国家的教育法律法规,内连学校的规章制度,在大学的建设和管理中具有举足轻重的作用。依据《教育法》和《高等教育法》等国家教育法律,大学应通过制定章程来落实办学自主权,完善治理结构。

大学章程可以约束政府对高等教育的管理和大学的自我管理行为。政府透过章程,对大学实行宏观管理,其管理方式由单一的行政命令转向教育立法、政策引导、财政支持等手段的综合运用。大学在章程中细化办学自主权,改变依赖于政府指示、命令办学的局面,提升对教学和科研活动管理的能动性,真正实现面向社会办学。

我国近代大学的发展历程和国外知名大学的管理经验,表明大学章程有助于建立现代大学制度,改进学校的管理方式,使大学成为“人类社会的动力站”,^[1]实现高等教育的目的。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》中强调要“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”,进一步表明我们应重视章程在大学管理中的作用和重要性。本文在概括大学章程主要特征基础上,针对我国大学章程建设的现状,提出相应的健全策略。

一、大学章程的主要特征

1. 合意性

大学章程要面对政府与大学以及学校与师生这两种关系。从高等教育发展史来看,大学不应当是千校一面,受到办学历史、办学理念等因素的影响,学校的办学水平具有层次性。一般而言,可以将大学分为高水平研究型大学、教学科研型大学、教学为主的本科院校和职业技术学院。^[2]大学的办学自主权和办学水平相关联,政府针对不同层次的大学“下放”相应的办学自主权。办学自主权最终在章程中得到落实,这既非出自政府的行政命令,也非出于大学的“索要”,而是政府与大学根据学校的办学实际情况和未来的发展设想协商一致的产物,是彼此合意的体现。通过民主协商和科学论证,辅以建立申诉机构,章程确立学校与师生间的权利义务。校方和权利主体达成意思一致,有助于减少管理过程中的摩擦和矛盾,减轻诉讼负担。

2. 自主性

大学章程“上承国家教育法律法规,下启学校规章制度”,^[3]是大学管理的基本规范和处事准则。自主性是其在学校内部活动中的主要特征。首先,章程

郑 洁/浙江大学光华法学院 博士研究生 (杭州 310008)

是管理学校、架构权力的前提和依据。高等教育应回归学术本位,保障学术自由,要以章程来规范学术权力和行政权力的作用领域,防范权力越界行使,保障学术权力决定学术事务。其次,章程是大学自主办学的体现,针对学校发展的特殊性,为师生和科研人员提供切实可行的指引,提高管理活动的能动性,改变等靠要的旧习。再次,章程的效力范围主要及于制定的大学,它的实施不以国家强制力为保证,主要依靠章程的权威性和实施行为的自觉性,体现大学自觉、主动地解决发展中遇到的问题。

3.程序性

大学章程是实体内容和程序规范的相统一。章程本身的制定和完善需要正当程序,在管理过程中有关行政事务和学术事务的决策也离不开正当程序。正当程序为政府与大学之间提供民主协商的机会,章程改变政府对大学命令服从式的管理模式,双方的合意行为逐渐取代单方的行政命令。章程的程序性内容为管理活动创造了沟通的渠道,提高管理行为的可接受性,扩大管理事务的参与范围,特别是提升学术人员在学术决定中的参与程度,保障决定过程的公开和公正,缓解当事人的对抗情绪。

二、我国大学章程建设存在的问题及成因

1.我国大学章程建设现状

大学章程在我国高等教育史上不是一个新鲜的事物。1902年京师大学堂制定的《钦定京师大学堂章程》,规定了办学理念、管理体制、生源构成、课程设置等方面的内容,为我国大学章程的制定奠定了基础。^[4]民国时期的《北京大学章程》、《东南大学组织大纲》和《清华学校组织大纲》等至今仍是学习的典范。但是,建国后直至20世纪90年代章程在我国大学管理发展中鲜见踪影,章程建设停滞不前,甚至出现一定程度上的倒退。目前我国大学章程建设主要面临如下问题:

(1)大部分大学都没有制定章程。当前,只有北京师范大学、吉林大学、黑龙江大学、北京工业大学等二十余所大学已经制定并开始实施章程。上海交通大学、吉林师范大学等学校已有章程试行稿。复旦大学、浙江工业大学等大学正在拟定章程草案。这些学校的数量在全国两千多所大学中只占极小的比例。大学制定章程,不仅是学校管理和发展的自身要

求,也是国家教育法律的要求。《教育法》第26条将章程作为设立学校的必备要件之一。《高等教育法》第27条至第29条,明确规定了申请设立大学必须提交章程以及章程的必要记载事项。我国大多数大学都设立在《教育法》和《高等教育法》施行前,因此,当前章程的制定是事后的补救行为,实际上是借章程制定的契机消除原有大学管理中的弊病,推进大学治理结构的完善。

(2)章程的法律地位模糊,内容雷同,有关管理体制、运行机制等重要方面的表述不清,难以体现大学独有的办学理念和办学特色。章程在教育法律规范体系中处于何种地位,它在大学管理活动中具有怎样的法律效力,都关系到章程实施的实效。现有的章程对此或没有涉及,或只有模糊规定。例如《北京师范大学章程》和《吉林大学章程》都未涉及章程的法律地位。从《上海交通大学章程(试行)》第1条来看,似乎是将章程作为教育法律的下位法。已有的章程对党委领导下的校长负责制、学术权力和行政权力的关系、学校管理体制、师生的权利义务等重要方面规定得不明确,多为《高等教育法》相关内容的复述。各个大学的章程结构相似,内容空泛,缺乏操作性,仅有共性欠缺个性,难逃“千章一面”的局面。如果去掉这些章程的序言和总则部分,我们很难分辨章程是由哪所大学制定的。

(3)章程重实体轻程序,缺少相应的程序性内容。《高等教育法》第28条把修改程序列为章程的必要记载事项,表明政府认识到正当程序在高等教育管理中具有越来越重要的作用。大学管理改革的目标能否实现,大学能否回归学术本位,办学自主权能否得到落实,正当程序是影响因素之一。从已有的章程来看,程序性条款数量少,规定简单。以修改程序为例,大多数章程对此都是一笔带过。比如《江西财经大学章程》第54条规定,章程的修改须通过学校教职工代表大会。《北京师范大学章程》第72条规定,章程的修订、更改、废除或代之以新章程,由党委全会讨论决定。章程制定后不是一劳永逸,随着社会经济的发展 and 高等教育的改革,大学的管理面临着新问题和新的挑战,章程需要随之作出应对。因此,及时修改章程非常重要,以保证其继续合法、有效地实施。国外大学章程的实践经验也已证明了这一点。

2.大学章程建设问题成因分析

我国大学章程的建设出现上述状况,是多种原因共同作用的结果。

一方面,大学章程在传统家长式、高权式管理模式的影响下,制定速度缓慢,学校方面缺乏积极性。新中国成立后,我国的大学管理照搬“前苏联模式”,大学成为政府的附属机构。在计划经济体制下,政府是大学的家长,大学的一切事务都由政府统一管理。从大学的长远规划到具体规章制度,从发展规模、学科设置到教学大纲和教学计划的制定,从师资建设、职称评审到学历学位的授予,政府无一不参与,大学既无办学自主权也无管理自主权。政府与大学之间形成“上令下行”、“命令与服从”的高等教育管理模式。作为国家教育权一部分的高等教育管理权,“和其他行政权力一样,国家教育权的权力分配也呈现出层级性,即表现出垂直权力模式。”^[5]政府将大学作为行使高等教育管理权的舞台,以公权力的权威性取代大学公平、有序、自由的价值追求。

大学内部的管理体制延续政府与大学之间的相处模式。大学习惯于行政权力运行的思维方式和管理方法,建立起与政府部门相对应的组织机构,并附以行政级别,形成官僚科层式的管理体制,大学俨然成了微缩版的政府。行政权力掌握学术事务的决定权,学术人员在学术权力的运行和学术决策的形成中没有发言权,只能执行既定的标准,使得教学和科研人员无心学术研究,热衷追逐行政权力。

改革开放后,随着计划经济向市场经济转变,我国大学管理的传统模式在高等教育改革进程中发生了相应的变化。但是,旧有管理方式的影响残存,弊病难以根除。在此种大环境下,章程在大学管理中被搁置在一边,不受重视,束缚其作用的发挥。“这种现象的长期存在,使得公立大学没有必要也没有可能来制定统摄其内、外部关系与管理所必须的章程,从而形成了大学章程在我国公立大学制度建设中缺失的现象。”^[6]

另一方面,大学章程没有引起政府和大学的足够重视。1999年《关于实施〈中华人民共和国高等教育法〉若干问题的意见》第24条要求在《高等教育法》施行前已设立的大学应及时制定章程,其章程补报备案工作由其教育主管部门制定规定逐步进行。我国的大学大都属于这种情况,已着手章程建设的学校数量少,质量有待提高。政府对大学管理的重心尚

未从过程管理转移到目标管理,没有将大学章程提高到推动大学管理改革、完善现代大学制度的高度来认识。在日常管理工作中,政府没有积极推动章程建设,督促大学制定章程,客观上使大学缺乏主动制定章程的外部动力。同时政府对大学的评估督导,评估标准中并不包括章程的有无、制定的质量及实施的情况,阻碍了以评估促建设、以章程促管理目标的实现。

在大学内部管理中,行政权力统辖所有的管理事务,学术权力被虚化和架空,两种权力本末倒置。某些大学管理者认为,只要执行好上级政府部门的行政命令,就能保证学校的发展,是否需要制定章程无关紧要。受到传统文化中官本位思想的影响,一些行政人员服务于教学和科研事业意识淡漠,乐于追逐行政级别,不愿意主动通过章程来管理大学事务,规范他们手中权力的运行。即使是出于学校更名、升格的需要,大学也没有真正认识到章程在管理中的重要性,抱着应付的态度制定章程。

此外,我国有关大学章程的理论研究正处于起步阶段,不能随时为实践提供足够丰富的理论指导。目前我国章程建设现状不甚理想,和章程研究的不成熟有一定关系。大学章程本身是一个复杂的研究对象,涉及到高等教育理念、大学的使命、权力的架构、义务的平衡等多方面的问题。对这些问题的深入研究,有助于减少章程建设中的盲目性,增强章程对大学管理的指导性。

三、健全大学章程的相关策略

国外大学章程的实践表明,大学的管理应当有法可依、有章可循,章程是促使学校管理科学化和民主化的重要手段。具体而言,政府对大学进行管理时,通过制定章程减弱行政权在资源配置中的强度,使行政部门从大学微观管理层面抽身,落实办学自主权。大学要面向社会自主办学,加强内部管理,建章立制以规范权力的行使,保障学校的有序发展。

1.通过章程加强政府对大学的宏观管理和分类指导

高等教育作为一种非垄断的准公共物品,它的发展离不开政府的支持。政府要为大学的发展提供制度保障和资源支持。但这并不意味着政府包揽大学的所有事务,在学校管理中政府应当有所为、有所不

为。关键在于政府与大学分清各自的职责。通过章程的制定,政府明确自己是大学的管理者,是高等教育的宏观调控者,大学是旨在提升人才培养、科学研究和服务社会水平的办学者。

政府与大学之间关系的核心在于办学自主权。章程在处理外部关系时,着重于怎样落实大学的自主权,促使政府转变大学的管理方式和管理思维,明确管理权限和职责,实施分类指导。章程以准法律的角色,引导政府与大学从命令服从式的行政高权关系转向强调民主协商的合意关系,从上下级的行政隶属关系转向角色分化、产权清晰的管理者与办学者的关系,从主要以行政命令为管理手段直接干预大学的发展转向教育立法、政策指导、财政扶持、信息引导等多样化的手段进行调控,并将这些管理方式的转变用本文形式记载在章程中。

2.通过章程确立在政治权力领导下,学术权力和行政权力相互分离又适度融合的横向管理体制以及学校、学部、学院为中心的纵向管理体制

现代大学的管理是一项制度建设。建立合乎高等教育规律的管理体制,完善内部治理结构,是章程在建设过程中的重点。

从国外大学章程的发展经验看,大学章程确定了决策机构、行政机构、学术机构等治理结构的架构,并规定了各机构的构成、职责、义务以及运作程序。一般来说,校董事会或理事会是大学的最高决策与审议机构,行使的职权具有决定性与宏观指导性。校长领导行政机构,对外代表大学,对内负责大学自治事务。学术委员会或学术评议会等专职学术机构负责学术工作,享有制定学术政策的全部权力。^[7]

国外大学章程的经验固然值得我们学习,但我国大学和国外大学在办学起点、办学历史、发展轨迹等方面存在差异,因此,在章程建设中必须考虑经验借鉴的尺度。目前,我国大学管理中学术权力和行政权力的失衡与倒置是比较突出并亟待解决的问题。章程关心如何规范大学管理,去除行政权力行使中的行政色彩,防止大学异化为行政机构,保障学术自由,使学术人员能够专心于教学科研,学术权力和行政权力协调发展。“学术权力本质上是学术自由的保障,保证学术自由的发展也是行政权力存在的依据。从这个意义上说,确保学术自由的独立性也是行政权力自身的需要。”^[8]《高等教育法》第39条规定的我

国公立大学实行党委领导下的校长负责制,是章程在确立管理体制时必须考虑的因素。

面对我国大学管理的现状,笔者认为可以通过章程建设尝试建立政治权力领导下的、学术权力和行政权力相互分离又适度融合的横向管理体制。根据党章的规定,党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导。那么,党委领导下的校长负责制是以党委为代表的政治权力和以校长为代表的行政权力的有机结合。党委领导的政治权力是我国大学管理中不可或缺的组成部分,是对大学宏观、全局的领导,确保学校向着正确的政治方向发展。《高等教育法》第42条要求大学设立学术委员会。章程在设计学术权力运行结构时,将学术委员会作为学术权力的行使机构。它负责审议学科专业的设置和教学科研计划的制定,对教学和科研成果进行评定。为避免学术委员会的职权过于集中,章程可以规定它下设教学、学位、专业技术职务评审、科研项目等分委员会,具体行使某一方面的学术权力,促进学术事务的精细化和专业化。大学各学科的教授和科研机构的研究员担当学术委员会的组成人员,发挥学术人员在学术事务上的主导作用。行政权力包括行政决策和行政执行两个部分。学术权力和行政权力不是平行关系,有时会发生交融,那么行政决策就有可能涉及学术事务,因此,行政决策的决定人员就应具有广泛的代表性和一定的学术能力。教授、科研人员、学生代表应当充分参与决策,并享有决定权。章程要为大学的行政管理部门确定各自的分工和职责,敦促他们制定工作程序,照章办事,减少管理行为的随意性。行政管理人员要树立服务意识,提升业务技能,打造专业化的管理团队。

教师和学生是大学的主要成员,笔者认为可以通过章程尝试建立学校、学部、学院为中心的纵向管理体制。在大学运转中,学院实际承担着学生的教育工作和教师的教学科研任务,是大学管理的基本单位。横向管理体制确立的各种权力之间的关系,直接体现在学院对相应权力的架构中。因此,学院的院长负责院里的行政事务,由学院教师构成的院学术委员会参与学术事务并决定学院的学术决策,学生民主参与学院的日常管理活动。近年来,我国大学出现办学规模扩大化和学科门类齐全化的发展趋势。章程面对这种趋势,要考虑在管理中如何避免出现学

校和学院之间一对多、疲于应付的状况。英国大学的章程为我们提供了可行的方案。英国大学在学术评议会和学院之间设立学部,受学术评议会的管理,目的在于推动学部的科学研究和学部人财物的管理。^[9]在我国大学章程中也可以设立学部,由学科性质相近的学院和科研架构组成,在学校和学院之间架起学术事务的沟通桥梁。

3.通过章程强化正当程序在大学管理中的作用

大学章程作为学校管理的依据,本身蕴含着程序正义的理念。无论是行政权力对行政事务的管理,还是学术权力对学术事务的管理,都离不开正当程序。因此必须加强章程的程序性内容,使正当程序在大学管理中发挥正面和积极的作用。

首先,章程的制定和修改程序是论证其本身合法与否的根据。章程通过正当程序制定,能增强它

在管理活动中的权威性。一般来说,章程的制定要经过起草、审议、通过、公布等步骤。章程的起草小组应具有广泛的代表性,积极听取和吸收各方面的意见和建议,使草案尽可能地体现大学的办学理念 and 特色。获得批准的章程要通过校网、校报、校务公开栏等方式及时公布,为大学成员和社会所知晓。其次,在处理学术事务和行政事务时,应引入听证、告知和公开制度。在作出影响师生权利义务的决定前,要充分听取各方的意见,使其有陈述和申辩的机会。再次,建立申诉程序。学生在接受教育和管理中,教师在教学和科研中,如果对决定结果不服或认为其合法权益受到侵犯,可以请求学校的申诉委员会作出判断,保证权力运行的民主性,避免纠纷集中于法院。

(责任编辑 翁伟斌)

参考文献

- [1][英]亨利·纽曼.大学的理想[M].徐辉,顾建新,何曙荣译.杭州:浙江教育出版社,2001.
- [2][9]马陆亭,范文曜.大学章程要素的国际比较[M].北京:教育科学出版社,2010.
- [3]牛维麟.现代大学章程与大学管理[J].中国高等教育,2007,(1).
- [4]璩鑫圭,唐良炎.中国近代教育史资料汇编·学制演变[Z].上海:上海教育出版社,1991.
- [5]劳凯声.变革社会中的教育权与受教育权·教育法学基本问题研究[M].北京:教育科学出版社,2003.
- [6]焦志勇.论我国公立大学章程的地位和作用[J].山东科技大学学报(社会科学版),2009,(4).
- [7]马陆亭.大学章程要素与地位的国际比较[J].教育研究,2009,(6).
- [8]周光礼.学术自由与大学管理[J].机械工业高教研究,2001,(1).

University Statute Construction: The New Direction of the University Managerial Reform

Zheng Jie

(Guanghua Law School, Zhejiang University, Hangzhou 310008)

Abstract: The university statute connects the national education law and the rules and regulations of the university. It relates to the important problems and the fundamental system of university. It has some characteristics such as contractual, autonomous and procedural. In the face of our university statute actuality, we should perfect the construction of the statute and play the important role in the university managerial reform. It'll emphasize the government macroscopic control, set up transverse and longitudinal management system and enhance the value of the due process.

Key words: university statute, university management