

大学章程:构建和谐高校的制度保障*

潘艺林¹, 林惠莲²

(1. 华东理工大学 高教研究所, 上海 200237;

2. 中国科学院 地质与地球物理研究所, 北京 100029)

[摘要] 高校在改革和发展的过程中, 滋生了很多不和谐的现象。如果从制度供给的角度来看, 大学章程的缺失或“虚位”可以说是高校不和谐的重要根源之一。为此, 必须把大学章程建设作为构建和谐高校的重要内容。大学要有独立自主地探索自己教育哲学的意识, 强化师生员工照章办事的意识, 建立健全大学章程的制定和修改机制, 依据章程加强学校制度体系建设, 这是加强大学章程建设、保障和谐高校的重要环节。

[关键词] 大学章程; 和谐高校; 制度保障

[中图分类号] G647

[文献标识码] A

[文章编号] 1672-0717(2010)01-0044-05

改革开放 30 多年来, 我国高等教育的发展取得了举世瞩目的成就。但是, 在目前的大学发展过程中, 我国高校也出现了许多亟待解决的问题, 高校不和谐的现象比比皆是。如果我们从制度供给的角度去考察我国现阶段高等教育发展中诸多不和谐现象, 就会发现这些不和谐现象背后存在着制度供给的缺位问题。良好的制度是和谐的关键, 大学章程作为现代大学制度的重要载体, 它的缺失或“虚位”可以说是当前我国存在的诸多大学问题的重要根源之一。诚然, 大学章程并非包治百病的“灵丹妙药”, 但至少可以在制度层面上, 为一些与大学章程密切相关的高校不和谐现象的解决提供一种制度路径。

一、高校不和谐现象透视

1. 高校诉讼案件频发

近几年来, 高校师生状告母校的事件时有发生, 如学生田某诉北京某大学案、刘某诉某大学案以及教师林某与西北某高校的诉讼案等。这些案件大多是涉及学生以及教师因不服学校处分而诉诸于司法救济的情形, 它们严重影响了高校的和谐。同时, 它们还折射出我国高校依法治校观念的淡薄, 揭露了大学内外制度的隔膜, 尤其是大学内部管理制度与外部法律法规相脱离所引发的矛盾冲突。

比如, 在田某诉北京某大学案中, 学校败诉的主要原因在于该校的“068号通知”第一条“凡考试作弊者, 一律按退学处理”的规定与原国家教委的《普通高等学校学生管理规定》第 29 条规定的退学条件不一致, 结果使得该校所做的关于不予授予学生田某毕业证和学位证的处分无效。

2. 行政权力与学术权力失衡

一直以来, 大学内部行政权力干预或取代学术权力的现象比较普遍。通常情况下, 行政权力对学术事务的过多介入, 使一些学术事务的决策带有明显的行政色彩, 大学内学术权力的主体——教授及学术组织的地位也没有得到彰显。近年来, 由于二者权力的失衡而引发的高校不公事件颇受社会各界关注, 其中在高等教育界反响比较大的是 2007 年的“张鸣事件”。该事件在本质上涉及的是高校管理体制的问题, 即由谁掌握学术职称评定权、学院撤换教师应遵从何种程序等。换言之, 学术行政化是这些问题背后的根源——院长的权力无从制约。

另外, 大学内的一些学术组织如学术委员会、教学委员会等由于缺乏根本的制度保障, 其功能也很难得到真正的发挥。如不少学校虽然也设立了负责学术事务的委员会, 但“这些委员会虽有审定职称、学位的权力, 但在它上面, 有行政性的领导小组, 由行政人员预先规定不属于甚至有悖于学术性质的条条框框, 使学术人员只能依照这些条条框

* [收稿日期] 2009-09-20

[作者简介] 潘艺林 (1963-), 男, 四川武胜人, 教育学博士, 华东理工大学教授, 主要从事高等教育原理研究。

框投票审定,而审定的结果不但需要行政审批方能生效,而且行政往往可以变更审定结果”。

3. 大学趋同化现象严重

近几年来,我国高等学校中兴起的合并风、挂牌升格风愈演愈烈,如大专改本科,学院改大学,农业大学、理工大学开人文专业,综合性大学的目标定位为“研究型”,等等。在此风气的影响下,有的高校不顾条件上专业,不惜代价上层次,不顾容量上规模,强而为之,结果伤了元气和根基,失去了优势和特色,有的甚至债台高筑。当前高校的这种趋同化倾向,难以适应经济社会发展对多样化和办学特色的需要。并且尤为重要的是,特色是高等教育组织的生命,离开了特色,许多高等教育组织都将失去生存的理由^[1]。同时,不结合学校自身的办学条件和历史传统,盲目攀“高”,硬性求“全”,势必会影响大学教育的结构优化、质量提高和效益发挥,不符合高等教育的发展规律与和谐高校构建的规则。

二、和谐高校呼吁大学章程的建设

作为统领学校一切工作的根本“大法”,大学章程明确规定了大学的办学目标、性质、办学方针、任务、人才培养模式、业务范围、学科专业设置、机构设置、经费筹措、校内各类人员的职责和行为。一旦实施,大学所有成员都要遵照执行,任何人都无权违“宪”^[2]。大学章程能够对大学内部教育主体利益进行调整和分配,能够缩小分歧,扩大共识,通过能最大限度地体现、满足和保障师生员工共同利益的制度措施,来调整利益格局,协调利益关系,进一步增进大学的和谐。

1. 大学内外制度的协调有赖于大学章程

大学章程作为大学的“母法”,是连接大学外部的国家法律、法规和大学内部具体规章制度的纽带。它既是教育法律、法规的具体化,又是大学制定学校规章制度的直接依据。因此,我国大学章程建设的滞后可以说是造成大学内部管理制度与国家法律、法规相冲突的重要原因。而在具体的大学管理实践中,学校若再依据这些“违法”的校规校纪对师生进行行政处分的话,就很容易引起与师生的纠纷,而学校最终败诉也便可想而知了。

另外,当我们从制度供给的角度来透视我国的高校诉讼案件时,便不难发现高校师生寻求司法救济实属无奈之举,原因在于他们除诉诸法律之外再

也找不到维护自身合法权益的制度依据了。大学章程作为大学的“宪法”,它非常注重对师生合法权益的维护,特别是对于一些出现异议问题的解决措施和执行程序进行条文规定,并健全了师生的申诉制度。由此学校与师生间的权益纠纷就可以先在学校层面获得解决,进而最大程度地避免师生与母校对簿公堂的尴尬局面。而即便最终未能在校内解决,当大学章程通过核准等途径获得法定效力后,师生也可以依据大学章程对大学的管理行为提起行政复议或行政诉讼。

从以上分析可以看出,重视大学章程的制定工作,按章程及时修订和补充大学内部已有的规章制度,是减少我国高等教育领域诉讼案件频发,进而促进高校和谐的重要途径。

2. 行政权力与学术权力的协调有赖于大学章程

关于如何配置行政权力和学术权力,这是大学教育运行的重大问题之一,那么,显而易见,大学章程作为大学的“宪法”,就不得不正视这一问题并加以规范。因此,我国大学章程建设滞后可以说是行政权力与学术权力失衡的重要原因。孟德斯鸠曾说过:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到有界限的地方才休止。”^[3]为了防止“绝对权力”的出现,就要为权力的使用设置“界限”,对权力进行监督和制约。大学章程便可以为大学内部学术权力和行政权力的平衡提供某种制度上的规约。因为它不仅在处理相关实际纠纷时可以保障权力正当主体的合法权益,而且由于大学章程的存在,就会对高校管理人员产生一种心理压力,可以促使他们更加谨慎地行使权力,规范管理行为,自觉地按法治精神办事。

值得注意的是,对于如何规范大学内部学术权力和行政权力的行使方式和适用范围,使二者协调一致,形成合力,世界各国的大学章程都给予了明确的规定^[4]。如耶鲁大学章程规定:“每个学院的终身教授同时是行政人员,它们和校长、教务长、院长一起组成终身职员理事会。该理事会是学院的管理机构,处理有关教育政策、学院管理的事情”^[5]。吉林大学的章程第24、25条明确了学术委员会和学位评定委员会的职权,为教授治学提供了制度保障。总之,大学章程是学术权力和行政权力通过法治途径得以平衡的基本保障,同时也是构建和谐高校的制度诉求。

3. 学校特色发展有赖于大学章程

对于大学(尤其是那些要跻身世界一流的大 学)而言,它的办学理念、它的自主和特色应当得到法律的保护。大学章程作为依法自主办学的根本法律保障,与高校特色发展是紧密联系的。可以说,大学章程建设是学校特色发展的重要保障。目前我国大学盲目攀比、趋同化现象严重的问题,很大程度上与缺少一部反映自身理念、特色、自主领域的大学章程有关。因为一部个性化的好的大学章程能使不同的大学有不同的办学定位和目标追求,并不断丰富大学的文化内涵,积极地引导大学朝着各具特色的方向发展,改变千校一面的状况。

三、加强章程建设,保障高校和谐

大学章程是和谐高校的根本制度保障,因此,大学章程建设势在必行。如今,我国大学章程建设并不尽如人意,主要存在“无章可依、有章难循”的现象。大学章程建设除了国家的政策保障外,大学自身要从以下几方面为大学章程建设提供内部保障,进而为建构和谐高校提供制度保障。

1. 大学要有独立自主地探索教育哲学的意识

大学章程的制定和实施过程在很大程度上也是大学独立探索自己教育哲学的过程,是一个学习、转变、提升学校办学思想的过程。大学除了对建校以来学校探索形成并经实践检验行之有效的办学思想、办学经验用章程加以确认外,还要借制定大学章程之机对大学自身内部管理体制和机构设置进行调整和创新。大学章程决不是基于原有的管理体制和机构设置进行的简单复述,各大学应该在制定大学章程的过程中积极探索,结合本校实际并借鉴国内外大学管理改革经验,勇于打破旧有的不合理的体制和机构的束缚,大胆尝试建立新的体制和机构。比如建立大学教授会(或评议会)、成立和完善教师和学生申诉机制等。当然,这些重要的机构和制度需要在大学章程中及时体现出来,以便在今后的具体操作中能有章可查,同时也有利于高校的和谐。

每所大学要想有所发展、有所超越,首先不能回避的便是对大学怎么发展、达到什么样的目标以及怎样达到目标等一系列问题的思考,这也就必然涉及到大学的办学理念问题。大学章程展示着学校的办学理念,展示着学校这个“价值主体”追求的目标。可以说,有什么样的办学理念和价值目标就有 什么样的章程。因为办学理念和价值目标决定教育

行为和管理行为,它是学校章程形成的真正动因,并且会直接影响所在学校教师的教育思想和教育行为。因此,大学努力培养独立自主地探索自己教育哲学的意识,能为大学章程的建设和和谐高校的构建提供一种观念保障。

2. 强化师生员工照章办事的意识

大学各利益相关主体应该积极参与到大学章程建设的全过程,使大学章程最终内化为大学各利益主体的自觉行动,更好地约束彼此的行为,促进高校的和谐统一。

(1)提高大学管理者照章办事的自觉性。大学章程依据《教育法》和其他相关法律法规制定后,一旦通过教育行政部门的核准,就具有了法律效力。大学制定章程意味着校内管理从人治转向法治,意味着思维方式和习惯的改变。因此,高校领导干部要重视法治,只有领导干部严格依法办事,才能树立起法律的权威。为此,领导干部要有较为系统、坚实的法治理论,做到依法决策、科学决策、依法管理、科学管理。由于高校涉及的法律问题相当复杂,应重视培养一批懂科技、懂经济、懂法律的人才,肩负起学校法制研究和教育的重任,为学校改革搞好法律论证,提供法律服务。

(2)增强师生员工对大学章程的认同感和参与意识。大学章程的实施不能靠强制,应主要依靠全体教职工、学生的自觉遵守。而自觉遵守依赖于他们对大学章程价值的认同和信仰。为此,各高校可通过召开大会、发布手册等方式对大学章程进行宣传 and 说明,以便让师生员工了解大学章程为何物,了解大学章程的重要性等方面的知识。随后可在章程起草制定的过程中,积极鼓励师生员工在学校或学院层面广泛参与讨论,并就其切身利益相关的问题发表看法,倾听并采纳他们的合理化建议。章程制定完成后,各学院或系可通过座谈会的形式对大学章程的内容、重要性进行学习、宣传和讨论,以此来巩固和加强大学章程在师生员工心目中的地位,使他们明白自身所享有的权利和义务,并依据章程更好地监督管理者的行为,维护自身的合法权益。

3. 建立健全大学章程的制定、修改机制

(1)授权成立临时的大学章程起草机构。举办者可授权各高校专门成立一种临时的大学章程起草机构,作为大学章程制定的委托代理机构。此机构内成员通过举办者委任和选举产生,成员主要为各利益相关主体代表以及数名专家,其中教授的比例应占多数,以体现教授治校的大学理念。只有这样,

制定出的大学章程才能使大学利益相关主体获得一种最大程度上的制度认同。而且一部体现大学利益相关者共同意志的大学章程一经批准通过,便可能会在构建和谐高校中发挥极其重要的作用。

(2)严格按照程序制定章程。展开调研并草拟大学章程。首先,认真分析本校历史,明确自身办学特色。大学章程起草机构内相关人员可组织熟悉学校发展历史或专门从事学校历史研究工作的人士,如历届学校校长、关心学校发展的退休干部或教师以及学校年鉴编定人员等召开专门的研讨会,在全面深入分析学校发展历史的基础上,进一步明确学校的办学优势和劣势,力求体现出自身的办学特色,以避免大学的趋同化现象。其次,考察国家或地方的发展需求,了解大学发展最新动态。大学章程起草机构可邀请国家或地方政府官员、企业界人士及校友等外界重要人士召开座谈会,认真倾听目前国家或地方以及部分企业界人士对大学的合理需求及发展建议,最后由机构内成员将讨论结果整理总结成书面报告。再次,组织专家进行章程调研并草拟章程。大学章程起草机构可派专家前往部分已制定大学章程的高校咨询章程制定经验。另外,我国高校也可搜集国外各高校的大学章程文本进行研究和借鉴。最后,在充分调研的基础上,由熟知章程制定知识的高等教育专家和法律专家共同草拟出适合本校的大学章程。审议章程草案。将拟定好的章程草案分发至各院系,先在系级层面上由系主任组织所在系的教职员工和学生进行讨论,然后形成书面材料交至所在学院,之后再委派经民主选举产生的各利益主体代表参加院级层面的讨论;最后在校级层面上进行集体再审议。表决通过草案。大学章程的形成过程是集体选择的过程。教职工代表大会作为代表全校大多数利益群体的民主机构,最有资格对大学章程的最后通过行使表决权。在表决过程中,要遵循少数服从多数的原则。在教职工代表大会集体审议之后,对于章程中一些重要的或者先前争议较大的条款依次进行举手表决,在少数服从多数的情况下方可通过。提交主管部门审批。大学章程除了在学校层面通过外,还必须提交主管部门予以审批。这样做主要是为了使教育部和学校所在直辖市对其直属大学制定的章程有全面的了解和规划,必要时可依据章程提供相应的财政支持,同时也可以从政策的层面予以指导和补充,使章程更为完善合理。备案与公布。为了使上级主管部门对大学实施有效监督,有必要对大学章程进行备案,这

样也有利于双方相互约束。另外,大学章程一经审批,即成为法律性文件。为了使公众更充分地了解大学章程,有必要通过各种形式对外公开。如《香港中文大学条例》内容很醒目地列于香港中文大学网站的“中大简介”中。

4. 依据章程加强学校制度体系建设

大学章程作为学校的“基本法”即“母法”,是办学过程的最为根本的规范性文件,它只能就大学的基本问题和重大事项作出原则性的规定,但对于大学某一方面的工作以及许多具体问题不可能也没有必要作出具体的规定。因此,针对学校管理工作中具体的、局部的问题,必须通过制定与大学章程相呼应的规章制度来加以规范。鉴于我国大学章程一般属“事后制定”,故需要依据章程对“事前制定的规章制度进行及时修订,以使其逐步合法化、合理化。学校在制定章程后,还应及时出台与章程相关的一系列实施细则,这样做有利于增强大学章程的可操作性,从而便于大学章程更为有效地落实。以吉林大学为例,学校在制定章程之后,便陆续以章程为依据对一些过去发布的文件、规定进行修订,制定出台了党委常委会、常委会、校长办公会和书记办公会的议事规则;制定了学部组织规程,在对学术委员会章程进行修订的基础上,根据章程的精神和原则调整了学校各级学术委员会的组成,明确学院院长不做学院学术委员会和教授会主席,为大学章程有效保障行政权力与学术权力的均衡提供了制度保证。另外,大学章程还将随着高等教育体制改革、学校事业发展以及依法治校的深入,进行修订和完善。相应地,大学其他的规章制度也要随章程而加以修订和完善。总之,只有通过章程的规范,让各项制度成文,才能为高校的和谐提供完善的制度保障,才能使章程真正落到实处。

哈佛大学前任校长陆登庭认为,因为哈佛大学形成了一种明确的办学理念,一套系统的制度和运行机制,“即使现在没有校长,哈佛大学也一样可以正常运转”^[6]。这就是说,构建一套以大学章程为核心的具体的规章制度系统,是高校和谐发展的重要制度保障。

[参考文献]

- [1] 潘艺林. 大学的精神状况 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2004: 186.
- [2] 张德祥. 以科学发展观引领大学和谐发展 [J]. 中国高等教育, 2007(1): 4-5.
- [3] [法] 孟德斯鸠. 论法的精神 [M]. 申林译. 北京: 北京出版社,

- 2007: 67 - 68
- [4] 米俊魁. 大学章程价值研究 [M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2006: 66
- [5] The Yale Corporation By - Laws [DB/OL]. <http://www.yale.edu/about/bylaws.html>
- [6] 刘继安, 储召生. 向世界一流大学学什么. [EB/OL] <http://campus.cer.net/20020812/3063949.shtml> 2005 - 03 - 15.

(责任编辑 黄建新)

University Statutes: The Institutional Assurance for the Construction of Harmonious Colleges and Universities

PAN Yi-lin¹, L N Hui-lian²

(1. Higher Education Research Institute, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237; China;

2. Institute of Geology and Geophysics, the Chinese Academy of Sciences, Beijing 100029, China)

Abstract: In the course of reform and development, there appear a lot of inharmonious phenomena in colleges and universities. In the view of the system supply, the lack of the university statutes is the one of important root causes. Therefore, the university statutes construction must be considered as an important aspect of building a harmonious university. The author considers that the important steps to strengthen university statutes construction and assure the harmony of universities lie in the awareness of exploring their own educational philosophy independently and the awareness of going by the rules, and the improvement of the revision mechanism of university statutes, and the reinforcement of school system construction on the basis of the statutes.

Key words: university statutes; harmonious college and university; institutional assurance