

大学章程：现代大学法人治理的制度保障

湛中乐 高俊杰

(北京大学 法学院, 北京 100871)

摘 要：大学章程对现代大学法人治理的保障作用主要体现在以下四个方面：大学章程是现代大学法人制度建立的标志；大学章程是现代大学法人设立的法律要求；大学章程是现代大学法人自治的核心构建；大学章程是现代大学学术自由的重要保障。

关键词：大学章程；大学法人制度；大学办学自主权

中图分类号：G640 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-4038 (2011) 11-0015-06

自 20 世纪以来，大学功能多样化和高等教育规模迅速扩大，使大学自身的管理问题变得更为复杂。为协调大学管理制度与社会转型之间的矛盾，使大学治理更加符合社会发展的需求，西方国家掀起了一场现代大学治理的变革浪潮。与以往的管理模式相比，强调协调、弱化控制，从控制走向协调、以治理代替管理，以便使各方利害关系人在权利、责任和利益上相互制衡，实现大学内外部效率和公平的合理统一，成为世界高等教育改革的趋势。20 世纪 90 年代以来，我国高等教育改革与发展面临着许多制度性障碍。当时，1998 年《高等教育法》的颁布为高等学校提供了许多新的办学思路，推动了高校在建设世界一流大学的过程中更加关注西方大学制度层面的问题。

一、大学章程是现代大学法人制度建立的标志

大学章程就是一个大学的法律，于大学外部法律关系而言，它是政府干预大学内部事务的依据和边界，也是社会参与大学治理的载体；

于大学内部法律关系而言，它是规范大学内部秩序的“组织法”，划定“党委领导，校长负责，教授治学”的责任范围，解决决策权和执行权关系不清晰等问题；在保护大学各群体权利方面，它又是彰显权利法定、权力有限的“权利法”；在高校行政法治的“正当法律程序”上，大学章程还是确保大学有序运行、保障权利的“程序法”。^[1] 从世界范围内看，“世界一流大学都有自己的‘大学章程’，具有高度的权威性和严肃性，并以章程为基础制定有各种规范，具有规范管理和依法治校的良好氛围。”^[2]

巴黎大学取得行会式特许权并成为自治机构的重要特征便是拥有自己的章程，并有权要求其成员做遵守其章程的宣誓，有权开除违规者。^[3] 巴黎大学最早的章程，当属 1215 年教皇特使为巴黎大学制订的章程。1231 年教皇格雷古瓦九世发布谕旨同意颁发的新章程被称为创办巴黎大学真正的“大宪章”。^[4]

德国大学作为由国家设立的间接执行国家任务的公法人，有权依据国家法律的授权为管理自

收稿日期：2011-08-26

基金项目：国家社会科学基金重点项目 (10AFX006)

作者简介：湛中乐 (1964-)，男，湖南汨罗人，北京大学法学院教授、博士生导师，教育部人文与社会科学重点研究基地 (宪法与行政法研究中心) 研究员，北京大学教育法研究中心主任；高俊杰 (1987-)，女，山东单县人，北京大学法学院宪法与行政法专业 2011 级博士生。

己的事务制定规章。^[5] 1737年成立的哥廷根大学的哲学院章程被看做是德国大学史上的一个里程碑,该章程规定“所有教授,只要不涉及损害宗教、国家和道德的学说,都应享有教学和思想自由这种责任攸关的权利。”这是德国第一次在法律意义上申明了学术自由的原则。^[6]

英国大学章程的内容一般包括社会参与的发展决策机制、校长负责的行政执行机制、教授治学的学术自由机制、监督分离的财物安全机制,程序公平的人事管理机制等,是大学在适应社会发展的要求和保持大学自治、学术自由中间取得平衡的重要制度保障。^[7] 例如,伯明翰大学条例(Statutes of the University Of Birmingham)在其执行简介里明确说明:“本条例规定了行使大学权力的法律框架。它规定了校理事会的组成、事务和权力,也规定了有关大学治理的条款和如何促进大学章程载明的目标。”这表明,大学章程对一所大学而言居于宪章地位。

在美国,大学章程是规范大学运作的基本纲领和法则。虽然不同大学的章程在表述和内容构成上存在差异,但基本内容一般包括大学的理念、办学宗旨、办学目的或培养目标,大学的名称与校址、内部管理体制、大学重大事项的决策程序、举办者与大学之间的权利与义务、校长的权利与义务、教师的聘任与管理、教学事务及教师的学术权力、学位的授予、学生事务、经费来源、财产与财务制度、章程修改程序等重大事项。其中,学校董事会及其下属各个委员会的组织构成、成员的选举与任用等大学决策的方式与程序是大学章程必不可少的内容之一。^[8]

日本自2004年4月正式实施大学法人化改革以来,从明治时期开始一百多年政府对大学的传统管理模式发生巨大变化,大学章程作为一种制度管理的新形式应运而生。^[9] 2003年3月东京大学评议会通过了《东京大学宪章》之后,各国立大学纷纷效仿《东京大学宪章》制定了自己的宪章(章程)。大学宪章(章程)作为校内总纲领,集中反映了大学两个方面的制度诉求:一方面是对外部评价的一种责任说明,明确在长期目标之下,大学管理制度的理念,基

本原则与组织运营机制;另一方面,是在大学被授予自治自主权后,在法人化改革的法律框架下行使自治权利的自我规范,是对内部管理的一种自律性追求。^[10]

在我国,一般认为,现代大学法人治理的构架包括宏观和微观两个层面:前者是指学校与外部的关系,包括政府宏观管理、市场适度调节、社会广泛参与、学校依法自主办学;后者则是指学校内部关系,包括党委领导、校长负责、教授治学、民主管理。究其核心而言,现代大学法人治理就是要求学校在政府的宏观调控下,制定和完善大学章程,作为学校办学活动的重要依据,按章程自主办学,实行民主管理,从而使大学成为具有一定办学自主权的真正独立法人。

二、大学章程是现代大学法人设立的法律要求

1995年9月1日起施行的《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)第26条明确规定,设立学校及其他教育机构,首先必须具备的基本条件就是要有组织机构和章程。1999年1月1日起施行的《高等教育法》第27条再次明确规定高等学校必须有自己的章程。由此,大学章程作为设立高等学校之必备条件的法律地位得以确立。

此后,1999年12月教育部印发《教育部关于加强教育法制建设的意见》提出实现依法治教的主张,要求“各级各类学校特别是高等学校要提高依法管理学校的意识,依据法律、法规的规定,尽快制定、完善学校章程,经主管教育行政部门审核后,按章程依法自主办学。”2003年7月《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》再次强调以“学校要依据法律法规制定和完善学校章程,经主管教育行政部门审核后,作为学校办学活动的重要依据,按章程自主办学。”同年11月,教育部办公厅发布《教育部办公厅关于开展依法治校示范校创建活动的通知》具体提出了教育部依法治校示范校的8条标准,其中第一条就是“管理制度完善健全。依法制定学校章程,经教育行政部门审定并遵照章程实施办学活动。”该文同时指出创建“依

法治校示范校”一票否决的三个条件中的第一个条件就是“没有章程”一票否决。2006年6月15日至16日,教育部在吉林大学召开了“直属高校依法治校工作经验交流会”,对大学章程制定工作做了明确要求和广泛动员。2010年中共中央、国务院联合发布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》再次明确提出,“完善中国特色现代大学制度,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。”

由此可见,依法制订学校章程并严格依照章程治理,既是国家法律对每一所高校的基本要求,也是大学设立、运行、发展合法性的前提。高校必须按照法律法规的要求,制定切合高校实际的大学章程,使大学的决策方式和工作方式转变到以大学章程为依托的轨道上来。这既能够使高校内部管理的具体规定与法律法规的原则要求相衔接,也是依法治校的前提要求。

三、大学章程是现代大学法人自治的核心构建

现代大学法人治理的核心内容是大学自治,大学章程规定学校依法行使办学自主权,这是大学法人自治的制度表达。正如马克斯·韦伯所言,“自治意味着不像他治那样,由外人制定团体的章程,而是由团体的成员按其本质制定章程(而不管它是如何进行的)。”^[11]因此,大学自治首先体现为大学根据自身的发展特色制定一部章程,并通过章程确立自主型的大学治理结构,保证大学正常行使自主权,理顺和规范内外部权利义务关系:大学章程在内容上要确认和维护学校自我制定本校的各项基本制度、设立本校的具体组织结构的权利(权力);确认和维护大学决定其内部以教学事务为主的其他各类教育事务的自由,以及任命或者解聘大学内部成员的自由;确认和维护大学依照自己的意志自主地开展教育教学与科研活动的权利,不受举办者或者行政权力意志的干涉。“这样大学章程就能在制定法的框架内,通过大学内部各种力量的互动自我生成一种创造性的‘自发秩序’,使大学的内部治理呈现为开放的结构,富有弹性和民主性,并能及时地应对现实各类不

同情况,同时赢得大学内部成员的忠诚和自觉遵守。”^[12]

从国内外教育立法的经验看,大学自治是大学章程内容的重中之重。根据《俄罗斯联邦教育法》,教育机构的章程必须注明:“一、名称、地点;二、教育机构创办人;三、教育机构的组织——法律形式;四、教育过程的目标,所实施的教学大纲类型;五、组织教育过程的主要特点;六、财务、经营活动的内容;七、教育机构的管理程序;八、教育过程参加者的权利和义务;九、旨在规定教育机构活动细则的局部性决定(命令、指示等)目录。”^[13]《日本学校教育法施行规则》则规定,学校章程至少必须记载下列事项:“一、有关修业年限、学年、学期和停止授课的事项。二、有关部、科和课程的组织事项。三、有关教育课程和授课时数的事项。四、有关学习的评价和课程修订的认定的事项。五、有关学生定额和职员组织的事项。六、有关入学、退学、转学、休学和毕业的事项。七、有关学费、入学费及其他费用征收的事项。八、有关赏罚的事项。九、有关宿舍的事项。”我国《高等教育法》第28条也明确规定:“高等学校的章程应当规定以下事项:(一)学校名称、校址;(二)办学宗旨;(三)办学规模;(四)学科门类的设置;(五)教育形式;(六)内部管理体制;(七)经费来源、财产和财务制度;(八)举办者与学校之间的权利、义务;(九)章程修改程序;(十)其他必须由章程规定的事项。”这些要素绝大部分都是大学自治的应有之义。

一般而言,大学章程对大学自治的保障作用主要体现在以下几个方面:

首先,大学章程是国家法律、法规的下位法。高等学校作为国家法律、法规授权行使教育管理自主权的组织,法律、法规是高等学校行政管理职权的“权源”所在。大学章程作为高等学校行政权力行使之产物,其自当隶属于国家法律、法规之“下位法”。^①大学章程通过结合大学的自身特色,使大学内部管理的具体规定与《教育法》、《高等教育法》规定的大学办学自主权相衔接,可使办学自主权明晰化、

文本化。大学章程作为大学精神的集中体现和大学行为的总规范,实际上是法的治理模式、法的精神和法律条文在一所大学的进一步延伸和具体化、个性化。^[14]

其次,大学章程是一校之内的“最高法”。大学为保障其有效的运行,必然制定各种关于学校运行和治理规则的典章制度,而大学章程则在所有的典章制度中居于最高地位。大学的其他内部管理制度,包括教学常规管理制度、教职工岗位制度、教育教学评估制度、安全卫生保健制度、教职工奖惩制度、财务制度以及学生管理制度等都是大学章程的派生和细化,都不得与大学章程相违背。大学章程最主要、最核心的价值在于它是大学自治的保障书,以大学自治作为最根本的价值取向,这就必然决定了学校的其他典章制度也必须以保障大学自治为终极目标。

第三,大学章程是高等学校的“组织法”、“纲领法”。大学章程最全面的规定了学校各典章制度,并以此将学校的各机构、各部门有机的结合起来,是大学成为承担国家精英人才培养和造就的社会共同体组织,是当之无愧的大学“组织法”。大学章程又是高等学校的“纲领法”,它以软法的形式规定学校管理者最根本、最重要的事项,包括学校的名称、性质、法律地位、办学宗旨、培养目标、办学规模、领导体制、机构组成、财产制度、教职工和学生的权利义务、学校重大事项的决策程序和方式、举举办者和办学者之间的关系等,是学校的治校总纲,为学校运行和发展起着根本的指导性作用。

最后,大学章程是大学自治的保障法。根据1999年12月颁布的《教育部关于加强教育法制建设的意见》,学校章程只有经主管教育行政部门审核后,才能作为学校依法自主办学的依据。审核不仅是教育行政部门对大学的运作予以监督的手段,也是保障大学按章程依法自主办学的重要手段。大学章程通过教育行政部门的核准之后就具有了法律效力,不仅能够约束大学的办学行为,而且对教育行政部门的管理行为和监督行为也有约束力:凡大学章程中规定的属于学校自主管理的领域,教育行政部门

就不能再随意加以干预。

四、大学章程是现代大学学术自由的重要保障

学术自由是由高等学校的特点和任务决定的,高等学校不仅要培养出具有创新精神的人才,而且自身也要成为培育创新精神和知识创新的重要基地和源泉。由于高校本质上是学术组织体,学术之内在逻辑要求学术自由,所以,大学必须服从于学问的纯粹理念。^[15]学术不自由,就无法造就大师,没有大师何以有一流的大学?如果说现代大学法人制度的核心内容是大学的办学自主权,而学术自由则是办学自主权的核心价值体现。

从世界范围看,学术自由是现代各国公认的宪法基本原则之一。1949年《德国基本法》第5条规定:“艺术、科学、教育、研究是自由的。”1947年《意大利宪法》第33条规定:“艺术、科学是自由的,因此他们的教育也是自由的。”后来又进一步细化为“文化机构、大学、科学院在国家法律确定的限制范围内拥有自治的权利。”1975年《希腊宪法》第15条规定:“艺术、科学、教育、研究是自由的。”并通过宪法条款保证教师的终身任职,确定了教师的地位等由大学章程确定。1978年《西班牙宪法》在“基本权利和义务”节第27条承认教育自由包括在法律确立的条款下的大学自治。^[16]《日本宪法》第23条规定:“保障学术自由。”《中华人民共和国宪法》第47条也规定:“中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作,给以鼓励和帮助。”

建国之初,我国实行由中央政府对高等学校实行集中统一管理的模式,行政权力是高校权力的主导,学术权力则一度被忽略。长期受其影响,时至今日,传统的行政化管理模式仍是大学内部管理的主要模式,高校管理行政化严重,大学的学术品行依旧得不到显现。高校管理行政化的最主要表现就是大学内部学术权力与行政权力不分,简单地认为学术权力就是学校权力、学术权力就是学术管理,甚至认为

校长就是学术权力的代表,从而导致学术管理的行政化。^[17]事实上,学术权力是一种区别于行政权力的权力存在方式和行使方式,“这种权力的准则主要源于专业,而不是某个直接有关的正式组织。这种权力被认为是以‘技术权限’为基础的,以专家为基础的,而不是以‘官僚权限’为基础的。”^[18]自教育体制改革以来,我国法律通过规定高等学校教学、科研活动中各种审议学术事项的任务型组织的形式,诸如学术委员会、学位论文答辩委员会等,明示或默示了学术权力作为一种独立于行政权力的特殊权力形式而存在。如《高等教育法》规定:“高等学校设立学术委员会,审议学科、专业的设置,教学、科学研究计划方案,评定教学、科学研究成果等有关学术事项。”《中华人民共和国学位条例》规定,“学位授予单位,应当设立学位评定委员会,并组织有关学科的学位论文答辩委员会”,“学位论文答辩委员会必须有外单位的有关专家参加,其组成人员由学位授予单位遴选决定”,“学位论文答辩委员会负责审查硕士和博士学位论文、组织答辩,就是否授予硕士学位或博士学位做出决议”。

与国家的宪法、法律相比,大学章程作为大学自治最基本的法律基础,与大学自治、学术自由有着更为密切的关系。大学章程通过规定学校、学部、学院三级学术委员会和学位评定(分)委员会的职权,以及规定行政权与学术权相对分离、教授对学术问题拥有决定权、教职工代表大会以教师为主体以及学院设立教授会等方面为教授治学、学术权力的有效行使提供了充分的制度保障。再如吉林大学章程参照国内外高水平大学的经验,规定学院可根据需要设立教授会,同时规定教授会依学院制定的教授会章程开展工作,这一规定将设立教授会、决定教授会运行模式的权力赋予了各个学院,为学院探索自主管理的有效模式留下了充足的制度空间。^[19]

结 语

我国绝大多数高校都未制定章程;已制定了章程的,也存在诸多问题。这一状况已明显不能适应《国家中长期教育改革和发展规划纲要

(2010—2020年)》关于落实和扩大高等学校办学自主权,完善高校治理结构,全面推进依法治校的要求。“在社会转型期,对公立高校的管理正是缺乏对学校章程的重视和运用,而仅仅依靠传统的行政管理方式已经导致学校管理领域的混乱局面。”^[20]因此,推进高等学校章程建设,完善高校法人制度,进一步落实和扩大高等学校的办学自主权是当前我国高等教育法治发展的重要任务。

首先,要明确大学章程的法律地位,尤其要明确大学章程在教育法律体系中的地位,赋予大学章程应有的效力与权威。根据1999年12月颁布的《教育部关于加强教育法制建设的意见》,学校章程需经主管教育行政部门审核。那么,是否所有的法律法规、规章以及国家的有关政策性文件都要作为教育行政部门审核大学章程的依据?我们认为,大学章程必须依据国家法律、法规来制定,而对于部委规章、地方政府规章及其它教育行政规范中涉及高等教育事务的规定,大学章程只需“不抵触”即可。^[21]

其次,大学章程必须以学术自由作为价值追求,使学术权力在高校治理中发挥应有的作用。加拿大学者许美德将“学校自治”和“学术自由”作为西方大学的基本价值取向,并指出其作为“历史遗产的组成部分被延续下来”,大学组织的意义首先应该是作为“专门化”和“学术性”组织,其次才是行政组织。^[22]目前已有的大学章程虽然对党委、校长、校长办公会议、教职工代表大会、学术委员会、学位委员会等的职权做了规定,但基本上是对《高等教育法》的照搬照抄。由于大学组织官僚化和行政本位,行政权力在职称评定、院系设置、专业人员引进等众多学术活动中居于主导地位。这严重限制了我国高校的学术发展。

第三,合法有效的制定程序是保障实体规定得以贯彻落实的必要条件。就公立高校而言,由于我国政府行使着公立高校举办者的权力,在高校内部实行的则是党委领导、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,公立高校大学章程的制定、修改,应当经过以下基本程序:首先由校长拟定提出;

其次是提交教职工代表大会讨论审议；然后是按照《高等教育法》的规定提交校党委讨论通过；最后是经政府教育行政主管部门审核批准。如此，既体现了党委的领导，又体现了教职工代表大会的监督职能，同时又尊重政府作为大学举办者的地位。

最后，“徒法不足以自行”，章程制定完后，关键在于实施。一方面，高等学校要强化依照章程办事的意识，要根据章程进一步完善学校内部各种规章制度，对大学章程的原则性规定予以细化，使其具有可操作性。另一方面，高等学校应当指定专门的工作机构依据章程审核学校内部规章制度，监督章程的执行情况，受理对违反章程管理、办学行为的举报和投诉，保障章程有效实施。有了科学合理的大学章程并付诸实践，广大师生员工的工作热情和动力方能充分涌流、竞相迸发，方能创造一个和谐有序的校园环境和氛围，从而诞生“大师”，建造“大楼”，形成“大气”，最终建设成为世界一流大学。^[23]

注释：

①此处国家法律、法规仅包括全国人大及其常委会制定并修改的基本法律和基本法律以外的法律和由国务院针对全国范围内的教育行政事务制定的行政法规。详见湛中乐、徐靖：《通过章程的现代大学治理》[J]，《法制与社会发展》，2010，(3)。

参考文献：

- [1] [21] 湛中乐，徐靖. 通过章程的现代大学治理 [J]. 法制与社会发展，2010，(3).
- [2] 刘继安. 世界一流大学的基本特征 [N]. 中国教育报，2002-03-12，(4).
- [3] 王晓辉. 法国大学章程综合研究 [J]. 研究动态，2007，(12).
- [4] 贺国庆等. 外国教育史 [M]. 北京：人民教育出版社，2006. 39.
- [5] 哈特穆特·毛雷尔. 行政法学总论 [M]. 高家伟译，北京：中国政法大学出版社，2000. 60-61.

[6] 陈洪捷. 德国古典大学观及其对中国的影响 [M]. 北京：北京大学出版社，2006. 16.

[7] 范文曜，张家勇. 大学章程的治理意义——英国大学章程案例研究 [J]. 理工高教研究，2008，(12).

[8] 刘承波. 大学治理的法律基础与制度架构：美国大学章程透视 [J]. 国家教育行政学院学报，2008，(5).

[9] 马陆亭. 大学章程地位与要素的国际比较 [J]. 教育研究，2009，(6).

[10] 王晓燕. 国立日本大学法人化改革中的大学章程建设——以《东京大学宪章》为例 [J]. 全球教育展望，2009，(4).

[11] 马克斯·韦伯. 经济与社会 [M]. 林荣远译，北京：商务印书馆，1997，(78).

[12] 季凌燕、陆俊杰. 大学章程的历史生长逻辑与价值预期 [J]. 教育学术月刊，2009，(7).

[13] 陈立鹏. 学校章程 [M]. 北京：光明日报出版社，1999. 19.

[14] 于丽娟，张卫良. 我国大学章程的现状 & 建设 [J]. 江苏高教，2005，(6).

[15] 湛中乐，韩春晖. 论大陆公立大学自治权的内在结构 [J]. 教育管理研究，2005，(3).

[16] 高家伟. 教育行政法 [M]. 北京：北京大学出版社，2007. 263-265.

[17] 秦惠民. 我国大学内部治理中的权力制衡与协调——对我国大学权力现象的解析 [M]. 中国高教研究，2009，(8).

[18] 约翰·范德格拉夫等. 学术权力——七国高等教育管理体制比较 [M]. 王承绪译，浙江：浙江教育出版社，2001. 189.

[19] 周其凤，张文显. 大学章程：现代大学制度的载体 [J]. 中国高等教育，2006，(20).

[20] 周兰领. 政府与公立学校行政关系法治化论纲 [M]. 北京：海洋出版社，2010. 76-77.

[22] 裴战存，谢子远. 建立我国现代大学的治理结构 [J]. 中国冶金教育，2005，(2).

[23] 牛维麟. 现代大学章程与大学管理 [J]. 中国高等教育，2007，(1).

(责任编辑 石连海)