

国内关于大学章程的研究评述

秦怀杰 李 莉

(上海师范大学 教育学院,上海 200234)*

摘 要: 对国内关于大学章程的研究文献进行了分析,并在综合了学者观点的基础上概述了大学章程的研究背景。然后综述了一些学者对大学章程内涵的定位,以及国内学者对外国大学章程的介绍。接着又重点介绍了学者对我国大学章程的制定主体、功能价值、现状问题等方面的见解和意见建议。最后文章在对现有研究进行总结的基础上,从研究现状、研究视角、研究方法等提出今后研究大学章程需要注意的问题,并提出了一些建议供参考。

关键词: 大学章程;现代大学制度;去行政化

doi: 10.3969/j.issn.1000-5757.2011.06.004

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1000-5757(2011)06-0004-05

一、研究背景

复旦大学在近期宣布,将出台《大学章程》探索依法治校之路。大学章程是实现高校的法制管理、科学管理、人性化管理的保证,也被摆在了高校现代化发展的突出位置上。今后其他高校势必也会加快大学章程的建设,探索实践现代高校管理。对大学章程的研究既具有学科层面的理论意义,在实践层面也是有着十分重要的现实意义。

首先大学章程的建立和完善是建设现代大学制度的保证。建立健全现代大学制度是大学所追求的目标也是时代发展对高等教育的必然要求。但是现代化大学制度的建立在现阶段困难重重。袁贵仁就曾经指出“中国高等教育既缺乏经费又缺乏人才,但更缺乏现代大学观念和制度。历史经验告诉我们,制度产生的问题最终要从制度上去解决,光靠良好的愿望,以及工作的热情和干劲是难以奏效的”^[1]。

其次大学章程的建立和完善是大学去行政化的有效途径。大学去行政化也是近年来高等教育改革的主题之一,但是行政的不当干预还是难以去除。

“行政权力过大,用行政权力治校,行政权力替代学术权力,教授和教职工权力被边缘化,有悖于教育教学规律和学术规律。”^[2]秦惠民也指出“我国的大学治理是一个包含四种基本权力的权力结构体系,是一个要求四种权力在和谐关系中协同治理的权力关系架构。目前的问题是政治领导权力和行政权力居于强势地位,学术权力和民主管理权力则处于相对的弱势处境”^[3]。而大学章程的主要功能就在于厘清高校内部权力关系。

在去年刚刚颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》中有两处内容是与大学章程密切相关,即第十三章“建设现代学校制度”的第四十条款和第二十一章“重大项目 and 改革试点”的六十七条款。其中,第十三章明确指出“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。”

二、大学章程的内涵

对于大学章程的内涵米俊魁从大学章程与高等教育法、大学规章制度之间的关系定位大学章程。他认为高等教育法是国家规范高等教育发展宏观层

* 收稿日期:2011-03-31

基金项目:上海师范大学原创与前瞻性研究项目“智能中介的催化功能及其在KIBS发展中的应用——我国服务业发展的体制和政策研究”(A-3138-11-020004)

作者简介:秦怀杰(1985—),男(满族),河北唐山人,硕士研究生,研究方向:教育经济管理;
李莉(1972—),女,湖北人,副教授,研究方向:教育信息管理。

面的规则体系,大学规章制度是学校内部微观层面的管理规则体系,大学章程处于中观的层面,是连接高等教育法和大学规章制度的中介,发挥着纽带和桥梁的作用,具有高于大学本身的法律效力。张建初从大学章程的性质角度来定义:高等学校章程是指高等学校的权力机关制定的,上承国家教育基本法律、高等教育法律、政策,下启高等学校办学活动和内部管理的具有一定法律效力的治校总纲^[4]。刘献君在定位大学章程时指出“高等学校制度可以划分为基本制度、一般制度和具体制度。基本制度指大学章程,即关于大学性质、任务及其组织构成和主要行为活动等最基本内容的原则规定或框架。”^[5]牛维麟则基于大学的非营利法人性质,从其性质角度给予概括为大学章程是大学法人的宪法性文件,其效力高于学校的一般规章制度,处于纲领性的地位;是大学法人的自治纲领,它是大学设立者就大学法人的重要事务所做的长期性和规范性安排,是沟通“国家意志”和“大学意志”的桥梁^[6]。还有学者从制定主体、制定依据,或是法律性质角度进行定义。

这些对大学章程内涵的定义虽然具体角度和表述不甚相同,但是其核心和本质却是相同的。即大学章程犹如学校的宪法,由特定权力机关根据国家授权,依照法律程序和要求制定,规定学校的根本制度、基本功能、组织机构、权力运行与制约、学校参与主体的基本权利义务以及保障措施等根本内容,在学校范围内具有普遍约束力的总领性规范。其下一个层级是各种专业性具体规定,规定学校运行、职权内容以及其他事物的具体规定。这些具体规定要体现和反应章程的要求,不能与之相冲突。从这个意义上来看大学章程其实也就是大学的一部系统法律体系,体现大学依法治校的基本原则。

三、国外的大学章程的研究

外国的大学章程一般分为单一型章程和复合型章程。单一型章程是指由大学法定权力机构制定的总纲领。总纲领统领整个大学事务,但是由于大学事务的复杂性,统领性的大学章程又过于笼统,操作性有限,因而一般很少采用这种形式。复合型大学章程也是由一个总纲性的规章还有一些实施的细则构成。美国的康奈尔大学、密西根大学、密歇根大学,英国的剑桥大学、牛津大学等大学章程就是由总纲性的 charter 和具体的 by law 构成。

国内研究外国大学章程主要有陈立鹏,他主要从章程要素、特点及对我国的启示方面介绍了英、美、日的大学章程。在介绍国外大学章程特点时,他指出美国大学章程的特点是文本结构没有固定格式,其内容安排具有包罗万象、面面俱到、具体细致的特点^[7]。马陆廷在学校的内部治理三要素:决策机构、行政机构、学术机构的划分和权限上进行国际比较^[8];范文曜则进行英国大学案例的研究,分析大学章程的意义^[9];张苏彤从中美两国六校中在文本结构、章程制定、修改程序、大学使命、校长职务、教授参与治校几方面进行比较^[10]。此外还有刘文娟、姚叶等对英美一些著名大学的大学章程进行了分析。

概括来看外国大学章程主要要素可以从总纲性原则、执行性细则以及特色规定三方面来划分。总纲性原则上看是大学的办学目标和使命。如耶鲁大学的基本使命为保护、传授、推进和丰富知识与文化。执行性细则是把大学的使命与办学目标通过制度安排实现并固定下来,主要是大学的管理与运行,是一般大学章程都会有的基本框架内容,一般都含有:决策机构、行政机构、学术机构、职权、学生、教师、学校日常运行管理等。而特色规定则是各个学校根据自身特色以及客观情况指定的一些适用于本校的特色规则。这个尤其存在于国外名校的“冗长”规则当中。比如加州大学倡导“全能”,“全能”师资的选择体现在其《组织法》,规定大学教授和讲师的具体任课资格。

文献中体现的国外大学章程主要的特点是:1. 大学章程法律特征明显,表现在制定依据、章程制定主体、章程的制定程序、章程的修改程序等等都是法定的。2. 大学章程提供了完整的制度体系,结构上完整,包括机构、制度、治理。3. 在内容和形式上各有特色,细致入微。有的章程甚至都规定了学校停车规则。4. 明确大学内、外部的治理结构和关系。在外部,学校和政府、社会的关系,在内部学校、教授、教师、学生、工作人员之间的关系都作了详细的规定。5. 保障大学自治,倡导教授治学。6. 保护大学成员的合法权益。

总的来看,我国研究国外大学章程的文献还不多,研究角度也相对比较集中。

四、我国大学章程的研究

(一) 大学章程的制定主体

有关公立大学章程制定主体资格的法律法规和相关政策,在我国法律文件中有所涉及,但是谁有权来制定大学章程,在我国法律以及相关的规范性文件至今也没有对此作出明确规定。

现有文献对制定主体可以从主体范围大小进行划分为:

1. 单主体说,也是现实中存在最多的。一方面是基于委托关系使学校成为制定主体,程序是“由学校成立专门的起草工作小组,负责章程的起草工作。起草工作完成学校章程草案并提交学校教职工(代表)大会修改、审议、审议通过后,由校长签名,报学校主管部门核准,经审核批准后,学校章程就具有了法律上确定的地位”^[11];另一方面还有主张管理部门作为制定主体,理由是《高等教育法》规定申请设立高等学校的,应当向审批机关提章程,这规定了章程作为学校成立的基本条件的法律地位,这也同时表明章程先于学校而存在,所以在学校(公办)成立之前就应该由举办者来制定^[12]。

2. 双主体说。支持高校和主管部门一起作为制定主体的双主体说学者也不少,比如杨晓波认为在现有法律和制度条件下,公立学校的章程,应该是在主管部门出台政策、规定做出限制和要求的基础上,各个高校根据自身情况具体展开。还有学者根据章程制定参与者在章程制定活动中所扮演的角色,划分章程制定主体为决策主体和起草主体。决策主体就是高校举办者,起草主体就是高校,章程的制定过程,就是各主体行使自己权力的过程。熊丙奇认为通过学校教师委员会、学生委员会讨论、审议的大学章程,应该提交学校举办者同级人大机构讨论、审议。经过这一程序制订的大学章程,本身就成为法律文本。这样不仅对大学管理具有法律效力,也适用于处理学校和政府、社会机构的权责关系。

3. 多主体说。最后还有主张大主体说的,主张政府、社会都参与大学章程的制定,贯彻教育权利在政府、社会、高校之间的分散、分享与制衡^[13]。

(二) 大学章程的功能价值

张文显和周其凤认为大学章程是现代大学制度的载体,它确立和明晰了学校内部治理结构与管理体制,遵循和彰显了以人为本的核心理念,章程彰显和渗透了现代大学精神,章程在法律范围内的制度创新^[14]。牛维麟强调制定实施大学章程是现代大学发展的需要,是依法治校的需要,是落实大学办学

自主权的需要,是建设世界一流大学的需要^[11]。范文曜在分析英国大学章程案例的时候,指出大学章程规定了政府如何介入、在什么范围和多大程度上介入大学治理,规定了社会有责任参与、在什么范围和多大程度上参与大学治理,大学如何在适应社会发展要求和保持大学自治、学术自由中间取得平衡。潘艺林则认为大学章程能够从制度供给角度解决我国现阶段高等教育发展中诸多不和谐现象。“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”^[15]。刘香菊和周光礼从法律角度阐述了大学章程连接大学内外制度的纽带的作用。刘承波、龚隽等从健全现代高等院校制度,推进依法治校,完善内部治理结构,加强教育监督的角度提出了大学章程的法律价值^[16]。

(三) 大学章程存在的问题

1. 首先的问题就是大学章程普遍性不高

刘献君指出作为高等学校制度之基本制度的大学章程,作为大学的宪法、办学的依据,大学的一般制度和具体制度都是围绕这一基础性制度设计,但是目前我国绝大多数高校还没有大学章程,处于无章办学的状态,这种现象亟待改变。目前我国高等学校建立完善大学章程制度的寥寥无几。

2. 大学章程科学性不强

孙宵兵指出我国在大学章程的建设上存在不少问题:一是大学章程在我国教育法律体系中的地位不明确,法律效力得不到保证。二是在程序上存在疏漏,缺乏程序性规定。三是关于内部管理的一些重要关系的规定不明确,领导体制与运行机制规定的不够具体^[17]。有学者强调大学章程没有明确举办者与学校之间,大学与教师、学生的权利及义务关系。权责不明,行为不规范,不能保证大学的自主权,利益冲突相对突出,造成师生对自身权益诉求案件频频发生;大学章程有雷同趋势,没有凸显各所大学的个性特点^[11]。

3. 大学章程可执行性不好

首先有学者质疑大学章程的合法性。我国教育法律法规并未对大学章程制定程序作出具体规定,制定权的合法、内容合法、程序合法是大学章程形式合法性的最基本要素,缺少这些程序性制约导致章程不合法,权威性低,执行效果差。孙宵兵认为主要

因为是章程表述内容针对性不强、无特色、过于抽象、可操作性不强。曲耀华则指出,我国大学章程表述内容不规范,可操作性不强;大学章程缺乏公开性,透明度不高,导致不能执行^[18]。还有学者指出大学章程在程序上规定不明确、不具体导致无法执行或是随意执行。

(四) 对我国大学章程建设的建议

马陆廷从章程工作推进的角度,提出章程是在学校使命定位与办学目标确立的条件下,对外部关系的一种责任说明和对内部管理的一种运行规范。在章程制订初期,不能太繁,要定大事,具体的细节可由章程之下的规章予以约束^[19]。牛维麟从加强大学章程制定的科学性上指出首先要根据大学的历史传统和现实状况来制定章程;其次,要在广泛吸收各方意见的基础上制定章程;与此同时,还要遵循合法的程序制定章程。陈立鹏通过吸收国外大学章程的优点,提出制定完善的大学章程是大学健康顺利发展的有力保证,我国大学应加快章程的制定步伐;我国大学章程应对学校的领导体制做出重点规定;应对教授治校做出科学、明确的规定;应规定学校与外部的关系,尤其是应明确学校与举办者之间的权利义务关系;明确制定与修订章程的机构^[20]。张卫良则从观念、制定程序、民主监督程序上提出建议,还强调建设大学章程要处理好借鉴外国经验与继承我国独特的文化传统的关系,形成我国特有的大学制度与文化^[11]。

五、总结

大学章程的主要研究趋势是从介绍外国大学章程,到结合我国的大学章程进行比较并加以利用;从单纯的大学章程文本角度到从法律、管理等角度的拓展;从大学章程本身到其运行发展的深层次问题。可以说随着我国教育的不断深入,大学章程势必越来越受到重视。

现阶段的研究也存在一些不足:

1. 适合我国的制度探索还不多。大学章程的产生、施行、发展需要制度保证,现在的研究能够找到一些制约大学章程发展的因素,但是适合我国国情并且切实可行的制度设想还是很少出现在学者的研究当中。建议学者要把握现有的高等教育政策法规和大学行政管理的相关规定和机制,在学习国外先进制度和理念的基础上,把握自身的特点,找到具有中国特色的大学章程。

2. 对于大学章程的研究大多还是停留在章程本身,主要是对于大学章程的文本、功能、国外大学章程的特点等问题进行研究,关于大学章程在我国为什么没有得到发展,其障碍主要是什么,如何克服以及今后我国的大学章程的发展趋势等问题还缺少进一步的探究。

3. 在研究手段上,主要是定性的研究,缺少定量的、统计性的研究。这也与我国现阶段设有大学章程的学校还不多、数据的缺乏有直接的关系。在研究视角上大学章程的国内外对比研究现在也是较少,一来因为大家对于大学章程的关注还不够,二来我国建立正规大学章程的高校还极少。

4. 大学章程的发展及普及,真正起到关键作用需要高校管理依章行事,依章必严。如何保障大学章程在高校中有效落实,如何实现大学章程的“宪法性”地位,在现有文献中也没有体现。建议学者今后在研究中可以从两方面着手:一是对中外大学章程进行个案的深入比较研究;二是对于已经存在大学章程但是运行效果不好的国内高等院校进行调研、访谈。

大学章程的研究需要高等教育、公共管理、法学等多重学科背景,而且还需较为深入地了解我国大学管理以及章程建设的现状。这对大学章程的深入研究提出了较高的要求。大学章程是多专业的交叉研究对象,而如果只从一方面来研究就会造成研究对象描述不全面、研究方法单一、研究结果不实际的问题。所以今后在研究大学章程时,需要在学科上进行跨越,在研究手段上创新,在研究视角上进行拓展,充分了解国外的章程运行,以及国内高校管理方面知识的基础上才能找到突破口。

参考文献:

- [1] 袁贵仁. 建立现代大学制度推进高教改革和发展[J]. 中国高等教育, 2000 (3).
- [2] 杨德广. 关于高校“去行政化”的思考[J]. 教育发展研究, 2010 (9): 19-24.
- [3] 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[J]. 中国高教研究, 2009 (8): 26-29.
- [4] 张建初. 论高等学校章程[J]. 教育研究, 2009 (2): 88-92.
- [5] 刘献君. 论高等学校制度建设[J]. 高等教育研究, 2010 (3): 32-39.
- [6] 牛维麟. 现代大学章程与大学管理[J]. 中国高等教

- 育 2007 (1): 13 - 14.
- [7] 陈立鹏. 学校章程 [M]. 北京: 光明日报出版社, 1999: 18.
- [8] 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 - 76.
- [9] 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 (6): 1 - 8.
- [10] 张苏彤. 大学章程的国际比较: 来自中美两国六校的样本 [J]. 中国高教研究, 2010 (10): 54 - 59.
- [11] 于丽娟, 张卫良. 我国大学章程的现状为建设 [J]. 江苏高教 2005 (6).
- [12] 段海峰, 吕速. 大学章程制定主体资格探析 [J]. 成功 (教育), 2008 (6): 221.
- [13] 陈立荣, 严俊俊. 大学章程: 落实高校办学自主权的制度保障——对大学章程制定主体的思考 [J]. 现代教育科学, 2009 (5): 57 - 60, 71.
- [14] 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): 7 - 10.
- [15] 潘艺林, 林惠莲. 大学章程: 构建和谐高校的制度保障 [J]. 大学教育科学 2010 (1): 44 - 48.
- [16] 刘香菊, 周光礼. 大学章程的法律透视 [J]. 高教探索, 2004 (3): 39 - 41.
- [17] 孙霄兵. 在法治基础上构建现代大学制度 [J]. 中国高等教育 2006 (19): 10 - 12.
- [18] 曲耀华. 香港科技大学章程对我国大学章程建设的启示 [J]. 曲靖师范学院学报, 2008 (5): 14 - 17.
- [19] 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 - 76.
- [20] 陈立鹏, 张建新, 陶智. 国外大学章程对我国大学章程建设的启示 [J]. 中国高等教育, 2007 (10): 61 - 63.

The Domestic Study on University Regulations

QIN Huai - jie LI Li

(School of Education , Shanghai Normal University , Shanghai 200234 , China)

Abstract: This paper does a research on domestic university regulations , summarizes the background of this study , shows some definitions of university regulations , and introduces some foreign university regulations. It mainly introduces scholars' opinions on our country's university regulations' setting subject , functional value and current problems and their suggestions. Based on the summary of present research , this paper points out problems in current research from the perspective of current situation , view , and methods of research on university regulation and proposes suggestion on them.

Key words: university regulations; the modern university system; non - administration

(责任编辑: 姚 冰 责任校对: 杜 炎)

(上接第 3 页)

- [2] [英]艾比尼泽·霍华德. 明日的田园城市 [M]. 金经元, 译. 北京: 商务印书馆 2000.

- [3] 周井娟. “校企合作”人才培养模式的经济学分析 [J]. 江西金融职工大学学报 2007 (1).

On the Problems of Graduate Employment Based on MYCOS Survey

WANG Dong - kai ZHANG Cheng - rong LIU Hong - yan

(Jincheng College , Sichuan University , Chengdu 611731 , China)

Abstract: This article is based on the sampling survey data from national university graduates which is made by MY-COS company in 2010 , analyzing students' employment issue from five aspects , in order to point out the difficulties of college students' employment and explore methods to solve them.

Key words: MYCOS survey; university; graduate employment

(责任编辑: 陈建容 责任校对: 陈建容)