

# 关于章程框架体系的思考

◆张国有

为指导和规范高等学校章程建设,促进高校依法治校、科学发展,教育部依据教育法、高等教育法及其它有关规定,制定了《高等学校章程制定暂行办法》,准确理解章程内容,把握好关键环节,有利于大学章程的制定。

目前法规设定的章程内容是个比较合理的结构状态

按照高等教育法的规定,申请设立高等学校的,应当向审批机关提交学校章程,并规定章程必须载明10项内容。2012年1月1日开始施行的教育部《高等学校章程制定暂行办法》也要求章程载明10项内容,这10项内容和高等教育法10项内容的意思一样,是对高等教育法10项内容的具体化。

归总起来,这10项内容从大学名称直到大学的分立、合并及终止,都要求有所规定,期望形成比较完备的规则体系,其结构状态大致分为五块。第一块包括两部分内容:学校的名称、校址(学校的登记名称、简称、英文译名等,学校办学地点、住所地)和办学宗旨(学校的机构性质、发展定位,培养目标、办学方向),这一块反映大学的基本定位。第二块包括三部分:办学规模(经审批机关核定的办学层次、规模)、学科门类的设置(学校的主要学科门类,以及设置和调整的原则、程序)、教育形式(学校实施的全日制与非全日制、学历教育与非学历教育、远程教育、中外合作办学等不同教育形式的性质、目的、要求),这一块反映大学教育的层次、门类、形式和基本量纲。第三块包括两部分内容:内部管理体制(学校的领导体制、法定代表人,组织结构、决策机制、民主管理和监督机制,内设机构的组成、职责、管理体制)和经费来源、财产和财务制度(学校经费的来源渠道、财产属性、使用原则和管理制度,接受捐赠的规则与办法),这一块反映的是大学运行管理机制和经费保障。第四块包括一部分内容,即举办者与学校之间的权利、义务(学校的举办者,举

办者对学校进行管理或考核的方式、标准等,学校负责人的产生与任命机制,举办者的投入与保障义务),这一块反映的是大学与外部关系,主要是与投资举办者之间的关系。第五块大体上是附则的内容,包括两部分内容:章程修改程序(章程修改的启动、审议程序,以及章程解释权的归属)和其他必须由章程规定的事项(学校的分立、合并及终止事由,校徽、校歌等学校标志物、学校与相关社会组织关系等学校认为必要的事项,以及本办法规定的需要在章程中规定的重大事项)。

上述10项内容,是在结合我国国情,梳理以往我国大学章程经验的基础上,参考国外大学章程的通例,集聚而成。尽管还有改善的必要,但目前来看,这10项内容是个比较合理的结构状态,目前已经作为大学章程内容的法规原则,指导着大学章程内容的起草和修订。

制定大学章程的目的是为了有序地进行大学治理。我们通常讲“依法治校”,实际是指依“法规”治校。但在“法规原则”和“大学行为”之间,有个桥梁,这就是大学的规则体系。在法规原则的指导下,制定大学的规则体系,通过大学的规则体系,规范并指引大学的治理行为,如此才可以使大学治理有秩序、有效率、有效果。就这个意思而言,大学治理的依据实际上是大学的理念及规则体系。

大学治理理念及规则体系中的“基本规定”

大学的理念及规则体系由三个部分组成:使命理念;基本规定;具体细则。多数大学章程属于“基本规定”的这一类,其篇幅并不长,却涵盖了大学治理的基本规定。如果我们单纯把“章程”制定出来,不考虑与使命和具体细则的关系,相对独立地进行建设,大学治理必定搞不顺。我想,这不应该是章程建设的初衷。所以,在制定大学章程时,同时理顺大学的规则结构,把章程放在大学“规则结构”中进行建设,这样才可以“顺理成章”。什么是“大学的规则结构”?可以通过问题来理解,即在大学治理中,已经有或需

要有哪些规则?这些规则之间存在着什么联系和比例关系?各规则之间如何相互作用、相互影响?这种作用和影响对大学运行产生什么样的效果?总起来,大学的规则结构反映大学规则的组成、规则相互之间的关联及其作用机制。

有的大学对大学的使命、宗旨、理念作了专门的系统的陈述。例如,2003年的日本《东京大学宪章》包括前言、学术、组织、管理、宪章的意义、宪章的修订等6个方面,篇幅不长,约有5500字。主要内容是对东京大学办学理念的阐述,不是一般章程的“基本规定”。例如:“大学校长的领导和责任”条款,没有具体职责,表述是“在校长的统一领导和全面负责的基础之上,东京大学将构建一种有效而灵活的管理体制,以使得教学研究和行政管理两方面人员达成共识。另一方面,东京大学也努力使大学的运作管理能够体现社会各方面的要求。”在“管理的基本目标”条款里,表述的是“东京大学通过有计划地、合理地运用日本国民赋予它的资源,维持和发展世界最高水准的教育和研究,将其成果回馈社会。为了实现这一目标,大学将遵循公正透明的决策原则制定财务计划,并依据财务计划,努力完善教育研究环境、学术信息和医疗服务体制。”在“宪章的意义”里指出“本宪章为指导东京大学组织和管理的根本原则。”

在大学章程中,很少有将大学的使命、宗旨和理念作为宪章来专门阐述。许多大学的章程是组织规程,使命理念不放其中。如果大学想将使命、宗旨、理念作为章程的一部分,通常也是放在序言、总则或第一章中来阐述。这样就把“使命宗旨理念”与“基本规定”一起放在章程里了。例如,法国《巴黎第一大学章程》包括五编36条,约有1.4万字。其中第1编就是“使命”。第1条申明“本大学的使命是达到国际最高水平,实现包括教育、研究和传播知识文化在内的公共服务职能。在高等教育大众化的趋势下,本大学以培养尽可能多的高素质大学生为目标。”其余四编都是行政部门、决策机构、委员会、咨询机构等基本规定。

如果使命、宗旨、理念可以和基本规定放在一起,那么就可以将这两个作为一个整体都放在“章程”里来考虑。这样,大学的理念及规则体系的三个部分就变成了两个部分:基本规定和具体细则,接下来的问题就是基本规定(章程)和具体细则的关系。

### 基本规定(章程)和具体细则的关系

基本规定(章程)和具体细则的关系可以简化为“章程和细则”的关系。这种关系可以归为三种情况:

第一种情况是“章程与细则无关联的状态”,即先前没有章程,却已经有了一大堆的机构、教学、科研、人事、财务、学生、安全等一系列条例、规定、办法,这些规则是依法规和大学的需要逐步制定的。现在要制定章程,那么,章程和细则之间的关系,就成了问题了。可行的办法是立即制定章程,凝练大学使命、宗旨、理念和基本规定,根据章程规定进一步清理和理顺原有的各种细则,形成在章程指导下的大学理念及规则体系。

第二种情况是“章程与细则的分立又关联的状态”,即章程与细则仍然分开制定,但细则已经在章程的统摄下做了系统的调整和规范,与章程原则保持一致,其具体内容并不进入章程,而是作为章程的附录存在。例如,2004年的日本《国立大学法人京都大学组织规程》就是章程与细则相结合、分立而又关联的关系。京都大学组织规程的总规程(即章程)有4章53条。包括总则、国立大学法人京都大学的组织、京都大学的组织、事务组织、附则等内容。约有1.4万字。但它的“附录”是“京都大学规程集”的目录。这里的“规程”就是细则。例如,在“组织及运营”编里,有《国立大学法人京都大学理事会规程》等;在“人事”编里,有《国立大学法人京都大学总长选拔会议规程》、《国立大学法人京都大学教职员工工资及津贴规程》等;在“教务”编里,有本科的《京都大学经济学部规程》、研究生的《京都大学研究生院生命科学研究科规程》等;在“会计”编里,有《国立大学法人京都大学预算规划》等。京都大学的细则集,不同领域的细则数目不同。例如,“基本组织”有6个规程,“学部”有10个规程,“研究生院”有19个规程,“各委员会”有23个规程,“人事”有37个规程,“会计”有44个规程。共有八编371个规程。京都大学的章程与细则在分立而又关联的状态中实现了大学治理所依据的比较完整的规则体系。

第三种情况是“章程与细则一体关联的状态”,即章程与细则合为一体,完整意义上“大学的理念及规则体系”。例如美国《斯坦福大学行政管理指南》就是一个将宗旨理念、基本规定、具体细则合为一体的大学行政管理依据。大学行政管理指南包括组织结构、人事、财务、馈赠、采购、计算机、大学服务设施等八章内容,共计410页,40余万字。每一章又分若干节,每一节中又分若干条,每一条前面都列有该条的授权批准人、使用对象和理念概述,然后是该条的规定和细则。举例来看,在第二章“人事”部分中,有28节内容,计178页,约有16万字的规模。第23节是“一般人事政策”,这一节有11条。23节第2条是“性骚扰和双方意愿下的性关系或恋爱关系”。此条的授权批准人“由斯坦福大学校长批准。”此条“适用于斯坦福大学学生、教职人员及参与各类项目和活动的其他人员。”此条的理念概述

是“斯坦福大学致力于提供一个没有性骚扰、胁迫和剥削的工作与学习场所。一旦发生性骚扰事件,大学将予以制止,防止其再次发生,并对事件责任人给予惩罚或采取其他相关措施。”接着是此条的解释及规定。包括:总则、何谓性骚扰?遇到性骚扰该怎么办?程序事项、处理性骚扰的有关资料、双方意愿下的性关系或恋爱关系、政策审核和评定等7项内容,约有6000余字。大学人员看到此条,从理念、政策、规定、方法、途径、注意事项、后果等,都清清楚楚。我们再看看第八章“大学服务设施”。这一章有4节内容,计14页,有1.2万字。其中第2节是“大学活动”,该节第2条是“会议”项。本项内容由校长批准。适用于所有使用大学财产举办的会议。理念概述是“为在斯坦福大学主办会议的各部门提供指导。”包括会议政策、会议安排、会议设施、夏季住房等方面的指导。就“夏季住房”这一项的规定是“从毕业典礼后的星期日直到大约8月31日为止,斯坦福大学学生宿舍处的夏季住房可提供给与会者、游客和来宾。住处包括带食品服务住宿楼和带一个、两个及三个卧室的学生公寓。可联系会议办公室获取详细的说明和有关限制、可用空间和现行价格的信息”。仅此“会议”条的内容就有1500字左右。

整个管理指南所列的每一条都是同上述两条那样进行陈述的。所以,规模就很大。仅将410页看完也需要几天时间。斯坦福大学1885年设立,到2011年,已有126年的历史。尽管还有许多问题值得探讨,但如此丰富而又实用的大学治理规则体系,的确是100多年的大学治理经验的提炼,是对大学运行中的理念、基本规定、具体细则不断修订、补充、完善的结果。

坚持法规原则,体现大学特色,  
在章程建设上鼓励守正创新

我们现在制订大学章程处于哪种框架状态?我看大多处于“章程与细则无关联的状态”。在章程建设中,经过原有细则的归类整理,和新章程挂起钩来,实现“章程与细则的分立又关联的状态”,形成相对完整有效的大学治理规则体系。至于是否实现“章程与细则一体关联的状态”,学校可以选择。因为走到这一步,需要许多年的积累、磨合,还要和校情相吻合,难度比较大。但我觉得后一种框架状态值得有能力的大学来尝试。

无论倾向哪种框架状态,还要从现实出发考虑问题。从已有的我国一些大学章程来看,有的学校做出了深思熟虑,品质比较高,对大学治理的规范性比较强。还有些大学,在大学治理的规则梳理中,进行了艰辛的探索,各自侧重,取得了许多经验。尽管如此,现有大学章程的制

定上还有一些值得注意的方面:一是章程具备基本的法定内容,但形式上有不少雷同的地方;二是将落实党委领导下的校长负责制放在突出位置,但党委和校长分工不够明确,校内其他法定机构或民主决策机制规范不足;三是对内部管理体制表述比较具体的主要侧重在行政管理,而对学术权力的运行与监督机制表述不充分;四是对学校与举办者、师生员工的权利义务虽有所涉及,但内容比较原则和宽泛,学校自主办学与管理的权限责任少有体现;五是对章程制定、颁布和修改程序虽然做了规定,但尚不统一,各校章程起草、审议和通过的程序存在很大区别;六是各校对章程如何积极推进,尚缺乏特色和操作程序,可能导致章程实施不够顺畅。尽管如此,中央政府和主管部门,以及各相关高校在积极努力地进行章程建设,总体上趋势很好。

我们推动大学章程建设,需要在坚持法规原则的基础上,体现和保持各大学的特色。这里的特色不是苛求“与众不同”,而是寻求适应本校校情的、切实可行的规则体系。学校类别不同,其治理结构、内部机构设置、学术机构的组成与运行、学术评价机制、民主管理机制、内部收入分配、社会支持和监督办法,以及教师、学生权益、地位的确认与保护、经费的来源渠道、接受捐赠的规则与办法等也不可能完全一样。过去有的“千校一面”的情况,有上面的原因,也有下面的原因。一是上面规定太死,要求学校完全按规定办,照葫芦画瓢,所以出来大多都是瓢。二是以往的惯例是说一套,干一套,不管怎么写,该怎么干还怎么干。于是拿来范本复制一个,交差完事。三是怕出错担责任影响仕途,学校领导求稳为重,搞一个四平八稳的章程,先不考虑管用不管用,别出事就行。仅这些原因就对大学特色有很大影响。大家议论比较多的是大学的决策机制。

坚持高校党的基层委员会领导下的校长负责制,这是法规原则,应该坚持。但实现原则的方式可以多样。在制定大学章程过程中,应该允许高校在实现党的领导的方式方面进行探索。除决策机制以外,其他方面也要鼓励思考、鼓励探索。如果搞得太死板,这也不行,那也不行,搞出来的东西,千篇一律,看起来符合口味,实际上只是表面文章,束之高阁,没什么大用处。与其这样,不如放手让高校去探索,大家还有些积极性,有些特色。所以,坚持法规原则,体现大学特色,着眼于大学治理比较适宜的规则框架体系,鼓励守正创新,推进大学章程建设扎扎实实地展开。

【作者为北京大学校务委员会副主任】

(责任编辑:徐越)