

大学章程的国内研究综述

秦怀杰

摘要:本文分析了国内关于大学章程的研究文献,并在综合学者观点的基础上概述了大学章程的研究背景,包括现代大学制度的建设、教育去行政化,以及国家中长期教育改革发展规划的现实要求;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,阐释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提出的相关意见建议;在对现有研究总结的基础上,从研究现状、研究视角、研究方法等方面揭示了今后研究大学章程需要注意的问题,并提出了一些建议。

关键词:大学章程;现代大学制度建设

一、研究背景

大学章程是实现高校法制管理、科学管理、人性化管理的保证,因而被摆在了高校现代化发展的突出位置上。对大学章程的研究具有学科层面的理论意义,也有实践层面的现实意义。

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。大学去行政化是近年来高等教育改革的主题之一,“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“重大项目和改革试点”的(六十七)条款(请见附后的内容)。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

关于大学章程的内涵,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来定位大学章程。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

学规章制度的中介,发挥着纽带和桥梁的作用,在大学内部具有法律效力。张建初从大学章程的性质角度认为: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、高等教育法律和高等教育政策,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]牛维麟从大学的非营利法人性质角度概括: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,或是法律性质角度对这一问题进行定义。

三、国外大学章程的研究

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和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。

国内对于外国大学章程的研究也有不少。陈立鹏从章程要素、特点介绍了英、美、日的大学章程。他认为,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。马陆廷对学校的内部治理要素,即决策机构、行政机构、学术机构三要素的划分和权限进行了国际比较;范文曜对英国大学案例进行了研究并分析了大学章程的意义;张苏彤从中美两国六校的文本结构,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。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是保护、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。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,主要有:决策机构、行政机构、学术机构、职权、程序、学生、教师、学校日常管理、特殊情况处理等等。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。比如美国加州大学倡导“全能”,“全能”师资的选择体现在《组织法》,规定大学教授和讲师的任课程格。

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、治理等内容。(3)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,对学校和政府、社会的关系,在内部,对学校、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,在我国法律文件中最早提到大学“章程”的是《教育法》。《教育法》第26条规定,设立学校及其它教育机构必须具有章程。《国家教委关于实施〈中华人民共和国教育法〉若干问题的意见》第15条也作出了类似规

定:“各级各类大学及其他教育机构,原则应实行‘一校一章程’。”但是谁有权来制定大学章程,我国法律以及相关的规范性文件至今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:

1.单主体说。

这也是现实中说得最多的。一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”;^[7]另一是由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,应当向审批机关提交章程,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。^[8]

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、规定并提出限制和要求的基础上,由各个高校根据自身情况具体展开。还有学者是根据章程来安排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。通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。

即主张政府、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。^[9]

(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,遵循和凸显了以人为本的核心理念。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。范文曜在分析了英国大学章程案例后指出,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”。^[10]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。

(三)大学章程存在的问题

1.大学章程普遍性不高。

刘献君指出,作为高等学校制度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的,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的规定不够具体。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色。^[11]

3.大学章程可执行性差。

有学者质疑大学章程的合法性,认为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,章程表述的内容针对性不强、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。还有学者指出大学章程的程序规定不明确、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。^[12]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。^[13]张卫良则对观念、制定程序、民主监督程序提出建议,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。

五、总结

随着我国教育的不断深入,大学章程

越来越受到重视。但现阶段的研究还存在一些不足:

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,现在的研究虽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很少。

2.对于大学章程的研究大多还停留在章程本身,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大学章程的发展趋势等问题还缺少进一步的探究。

3.研究手段主要是定性研究,缺少定量、统计性的研究。这与我国现阶段设有大学章程的学校还不多,缺乏数据有直接的关系。

4.如何保障大学章程在实践中落实文献中没有体现。

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,而且还需深入了解我国大学管理以及章程的建设现状。今后在研究大学章程方面,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,在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).
- [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).
- [4]张建初.论高等学校章程[J].教育研究,2009,(2).
- [5]刘献君.论高等学校制度建设[J].高等教育研究,2010,(3).
- [6]牛维麟.现代大学章程与大学管理[J].中国高等教育,2007,(1).
- [7]陈立鹏.学校章程[M].北京:光明日报出版社,1999.
- [8]段海峰,吕速.大学章程制定主体资格探析[J].成功(教育),2008,(6).

(下转第48页)

进行的评估。进而言之,元评估就是按照一定的标准、运用可行的科学方法,对元评估的技术质量、评估结果(结论)和整个评估过程进行检验、分析、评鉴的活动。^[12]一个完整的教学评估体系应该把元评估包括在内。元评估对于增强评估的效能、克服评分的主观主义、评鉴评估技术的质量、纠正评估结果的偏差、提高评估的价值与效果、强化教学评估的功能具有重要的应用价值。

首轮本科教学评估处于高校大规模扩招的特殊时期,为亟待解决特殊问题而采取的特殊手段,出现一些问题在所难免。正如美国著名教育评估研究专家斯塔费尔比姆(I.d. stuffcebeam)所言:“评价最重要的意图不是为了证明,而是为了改进”。教学评估没有固定模式,更没有绝对完美的模版可供参照。我国的本科教学评估应在评估主体的调配、评估指标体系的建设、评估程序的优化、评估效能的加强等方面不断总结经验,吸取教训,积极探索。如此,才能走出一条具有中国特色的教学评估之路。

参考文献

[1][4]高水红.“谁的?”与“何以可能”——教育社会学研

究的两种知识学设问[J].南阳师范学院学报(哲学社会科学版),2004,(10).

[2]王处辉.高等教育社会学.[M].北京.高等教育出版社,2009.

[3]陆依凡.教学评估:大学人才培养质量的保证[J].高等教育研究,2010,(3).

[5]William F.Pinar.Intellectual Advancement Through Disciplinarity:Verticality and Horizontality in Curriculum Studies[M].Sense Publisher.2007:8.

[6]张婕.高校本科教学评估及其改进——对117名地方高校领导的问卷调查[J].教育研究,2010,(8).

[7]张云霞.本科教学评估中存在的问题及改进[J].黑龙江教育学院学报,2010,(1).

[8]高庆蓬.高校本科教学评估主体的缺陷及优化[J].国家教育行政学院学报,2009,(11).

[9]蒋冀骋.论高等教育质量的内涵[J].湖南师范大学教育科学学报,2004,(06).

[10]刘智运.构建中国特色本科教学评估制度的探索.[J].高等教育管理,2009,(11).

[11]陈彬.论中国高等教育评估未来发展的五大走向[J].教育研究与实验,2009,(2).

[12]徐明欣,高斌,李瑞年,鞠传进.元评估在学校体育评估实践中应用的研究[J].青岛大学学报,2000,(4).

作者简介

许春东:华中师范大学教育学院硕士研究生
邮 编:430079

(上接第44页)

[9]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).

[10]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).

[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]马陆亨.大学章程地位与要素的国际比较[J].教育研

究,2009,(6).

[13]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).

作者简介

秦怀杰:上海师范大学教育学院研究生
邮 编:200234