



# 关于大学章程制定过程中几个关键问题的思考

□ 文 / 吕世彦 郭德红

**摘要：**制定大学章程的目的，在于依据章程加强和规范学校管理，使大学管理权责明晰，运行合理、规范和高效，保障大学可持续发展。在我国特殊的社会环境和教育发展背景下，制定章程的过程，就是进一步理顺大学管理体制，规范大学管理秩序，科学管理大学的过程。必须在大学章程中进一步明确和界定大学党委会、校长办公会议、学术领导组织、教职工代表大会等组织机构各自的权力和职责，使大学各种组织机构能够各履其职，各负其责，避免出现章程言之无物，成为摆设现象的发生，使章程真正发挥其促进大学管理由粗放式向正规化转变的作用。

**关键字：**大学 章程 领导体制 权利与责任

制定大学章程的目的，在于依据章程加强和规范学校管理，使大学管理权责明晰，运行合理、规范和高效，保障大学可持续发展。在我国目前社会环境和教育发展背景下，制定章程的过程，就是进一步理顺大学管理体制、规范大学管理秩序、科学管理大学的过程；必须在大学章程中进一步明确和界定大学党委会、校长办公会议、学术领导组织、教职工代表大会等组织机构各自的权力和职责，使大学各种组织机构能够各履其职，各负其责，避免出现章程言之无物，成为摆设现象的发生，使章程真正发挥其促进大学管理由粗放式向正规化转变的作用。

我国大学经过改革开放以来的快速发展，无论是教育规模和教育质量，还是管理水平，均有很大程度的提高。但要完善内部治理结构，进一步提高大学管理水平，促进大学管理朝着科学管理方向发展，还有诸多方面的工作需要努力改进。借助我国大学制定大学章程、建立现代大学制度的有利契机，对大学自身组织结构及其运行机制做明晰的界定和规定，将为我国大学形成科学管理机制提供重要的制度保障，为此需要在大学章程

中进一步明确大学内部一些核心和关键组织的权力与责任。

## 进一步明确党委领导下的校长负责制各方的权力和责任

我国公办高校的领导体制为党委领导下的校长负责制，即学校党委会（或党委常委会）是学校的最高决策机构；校长是学校的最高行政负责人，校长履行职责、权限的主要方式为校长办公会。

但在实际工作中，往往存在党委会（或党委常委会）和校长办公会职责不清、决策事项随意的现象，造成工作上的扯皮和管理效率低下的状况。例如，对于学校行政职能部门和教学科研单位的行政领导提名权，究竟应该是校长提名，还是党委书记提名，在不同的学校有不同的做法；对于中层干部的调入与调出，最终应是党委书记审批，还是由校长审批，在不同的学校也有不同的做法。诸如此类重要管理内容，在大学以往的规章制度中规定并不明确。这样，在实际工作中往往会造成不必要的矛盾，影响领导班子的团结，进而造成管理的混乱

和工作效率的低下,最终影响到学校管理水平的提高,甚至会阻碍学校的正常发展。

因此,我国大学章程应明确规定学校党委会(或党委常委会)、校长办公会,以及学校党委书记、校长在学校发展与管理中的职责、权限和义务,明确规定党委书记在学校党委会(或党委常委会)中的地位和角色、校长在校长办公会中的地位和角色,对党委的主要职权和职责、校长的主要职权和职责,以及其行使职权、履行职责的机制作出详细的规定。这样,有利于提高学校的管理质量和办学效率,以解决当前在一定程度上存在的党政不分、以党代政、学校行政效率较低的问题。

### 进一步明确大学学术组织的人员构成、权力和责任

教授治学、学术自由是大学作为“研究高深学问的机构”的内在需求,各种学术组织是教授治学的重要载体和手段。大学学术委员会依其章程负责审议学科、专业的设置,评定教学、科研成果,评议学术事项,受理学术争议,处理其他学术事宜;大学学位评定委员会依据法律及有关规定负责学位的评定、授予,负责研究生指导教师遴选等工作;教师职务评定委员会依据有关制度规定评审教师专业技术职务资格。

但在实际工作中,学术委员会中的领导职位多由双肩挑的教授担任,造成了学术权力和行政权力的交叉混合。而在目前,我国大学中行政权力相对于学术权力又往往占据强势地位,致使普通教师的学术权力行使得不到有效保障,普通教授和教师的治学积极性受到很大影响,阻碍了学术民主和学术自由环境的建设。因此,大学章程应明确规定学校各种学术组织(如学术委员会、学位委员会、教师职务评定委员会、教授委员会等)的领导构成、职责与权限,在保证普通教授成为其主要力量的基础上,普通教师也应参与其中,使各种学术组织真正成为保证学术公平、发扬学术民主、促进学术自由、避免学霸产生的民主组织,充分发挥各种学术组织在大学发展中的重要作用。

### 科学合理界定校、院两级管理权限

学校和学院两级管理权限的划分,一直是大学管理体制变革过程中讨论和争论较多的重要问题。作为学院来说,从自身利益出发,一直要求学校放权,扩大学院自主管理的领域和范围,以充分发挥学院作为人才培养、

科学研究、学科建设具体组织单位的积极性。但在我国目前的大学发展阶段,究竟哪些权力需要由学院承担,是需要作出科学合理的界定和规定的。

实际工作中,大学的二级学院实行院长负责制,但由于缺乏监督和制约机制,在管理中,往往会出现院长“一言堂”的现象,看似正常的学术论争,由于掺入了行政权力因素,就形成了不平等、不公平、不正常的学术生态,更遑论学术自由。部分二级学院院长一人握有财权和人事权,如果自身素质不高,很容易形成小集团和帮派体系,会直接影响学院的科学研究和学科建设水平。因此,在大学章程制定过程中,一定要发扬民主,广泛征求二级学院广大教师的意见,对哪些权力应由二级学院承担,以及如何监督这些权力的实施,需要在广泛调研的基础上,综合考虑后再作出二级学院所承担的权力的明确规定,而不能仅仅只听取学院领导的意见。我们认为,大学章程对于二级学院的发展规划制定、学科建设、师资队伍建设和教学、科研等方面所行使的职权应给予足够的自主权和发展空间。同时,在大学章程中也要充分体现二级学院党政联席会和二级学院教职工代表大学对学院领导的决策和监督作用,使二级学院领导严格按照章程的规定行使权力。只有这样,才能使大学章程发挥其规范管理、调动教职员工作积极性的重要作用。

### 进一步明确大学行政职能部门的职责与权限

大学行政职能部门承担着学校繁重的日常工作,在学校发展中发挥着重要的作用,但在学校内部管理中也存在严重的行政官僚化色彩,存在行政权力与学术权力不分现象。这样,行政权力非常容易对学术研究和教学工作造成冲击。因此,规范行政职能部门的职责和权限,应是大学章程的一个重要内容。

目前,大学里大多数行政职能部门的负责人不仅担任行政职务,而且其本身是具有高学历的教授等专家学者,往往又在大学的各种学术组织中担任领导职务,一身兼具行政特征和学术特征,必然会对单纯的学术权力造成冲击。现实情况也是如此,因为人们在遇到获得利益的机会时,往往会首先考虑自己。“双肩挑”这一问题在大学章程中如果不能得到规范和解决,普通教师(包括普通教授)的学术权力就得不到制度上的保障,就不可能从根本上解决行政权力和学术权力不分的现实问题。因此,大学章程除了要树立行政权力为学术发展服务的理念,采取有效的激励机制和政策支持,保障教师



参与大学事务协商与决策外,还应严格限制大学中的“双肩挑”人员在大学的学术组织中担任领导职务。只有这样,才可以保证行政职能部门工作到位而不越位,充分发挥其管理和服务职能。

### 明确大学教职工代表大会的职责和权限

教职工代表大会是全体教职员在党委领导下行使民主权利、参与学校民主管理和监督的重要形式,依其章程行使权利。但在实际工作中,由于大学内部各种组织机构的职责和权限不甚明晰,导致教职工代表大会更多地表现为举手大会。

在大学章程中,应明确规定教职工代表大会的职责和权限。笔者认为,教职工代表大会应行使下列职权:第一,审议学校章程;第二,听取讨论校长工作报告,审议学校发展规划、重大改革方案、财务预算报告、财务工作报告及其他有关学校发展的重大问题;第三,讨论学校提出的校内教职员聘任、奖惩、分配改革办法;第四,审议学校提出的有关教职员生活福利的事项及其他与教职员权益有关的重要规章制度;第五,根据主管机关的部署,参与民主评议领导干部、参与民主推荐学校行政领导人选等。

### 加强大学章程执行的监督机制建设

大学章程的实施关系到高校依法治校和现代大学制度的建设,关系到高校和高等教育的健康、持续发展。为切实发挥大学章程的效用,强化依照章程办事的意识,应明确加强大学章程执行监督机制建设,要保障大学章程规定落到实处。

首要的任务是制定大学章程的实施细则,完善大学

章程体系。大学章程是大学全局性、纲领性文件,是学校管理的“母法”。它的实施需要结合学校内部其他具体的规章制度,并形成完整统一的规章制度体系。为此,在大学章程制定之后,学校要根据章程进一步完善内部规章制度,凡是与大学章程相抵触的规章制度,必须按照章程的规定进行修改完善,使之与章程相协调,而不是违背章程的规定。大学章程的有效实施,还需要教育行政部门和大学的共同努力。教育行政部门的职责在于保障大学事务决策过程和执行决策过程的透明化,只有大学管理过程做到透明,才能保障大学发展环境的公平和公正,才能真正调动广大师生员工的工作积极性,使大家树立起主人翁责任感,为学校发展倾力作出贡献。要建立大学章程的监督、督察机制,明确大学章程的监督、督察主体和工作程序,以保证章程的实施效果。此外,教育行政部门应该及时总结大学在实施章程过程中取得的经验,并在高校推广,对于出现的问题要加以研究,帮助解决。

### 参考文献

- [1] 米俊魁. 大学为什么要制定章程 [J]. 高等工程教育研究, 2006(01): 33-35.
- [2] 陈小鸿. 关于大学章程的几个问题 [J]. 高教与经济, 2007(04): 17-21.
- [3] 李昕欣, 张德祥. 关于高等学校章程制定与实施的几个问题 [J]. 高等教育研究, 2006(09): 49-52.
- [4] 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.
- [5] 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.
- [6] 秦惠民. 学术管理中的权力存在及其相互关系探讨 [J]. 中国高教研究, 2002(01): 49-51.
- [7] 陈立鹏, 聂建峰. 高等学校章程制定主体研究 [J]. 中国高教研究, 2007(05): 12-14.
- [8] 张晓鹏. 大学章程不可无 [N]. 中国教育报, 2005-06-03.
- [9] 许斌华, 等. 关于制定大学章程的若干思考 [J]. 高等农业教育, 2006(10): 17-19.
- [10] 于丽娟, 张卫良. 我国大学章程的现状为建设 [J]. 江苏高教, 2005(06): 12-14.

(作者单位: 中央财经大学高等教育研究所)

[责任编辑: 于洋]