

在依法治国方略全面实施和高等教育科学发展的大背景下,大学章程的制定和实施日益引起大学主管部门和大学管理者的高度重视,也逐渐进入了大学管理的议事日程。如何进一步认清大学章程的内涵、本质和作用,使之更好地为大学管理服务,是每一个大学管理者及其主管部门都要认真思考的问题。

一、现代大学章程的内涵和特征

究竟什么是大学章程,学者们从不同的角度给出了一些关于大学章程的定义。有的学者从制定主体和制定依据的角度提出,大学章程是指“由大学的权力机构根据大学设立的特许状、国家或地方政府教育法律法规而制定的有关大学组织性质和基本权力具有一定法律效力的治校总纲领”^[1]。有的学者从法律性质入手,提出大学章程的“契约说”和“自治法说”,前者认为大学章程是“大学举办者在协商的基础上就如何举办学

校达成一致意见而订立的文件,是全体举办者共同的意思表示,对每一个举办者都有约束力”;后者认为,大学章程是“根据国家法律赋予大学自治立法权而制定的、规范大学组织及其内部活动的自治法,是大学的‘宪法’,大学的教育教学和管理活动都必须以大学章程为依据,大学的其他规章制度都不得与大学章程相抵触,学校中的所有成员都必须遵守学校章程的规定”^[2]。

上述各种定义或解释虽然角度不同,但大致可以勾勒出大学章程的基本轮廓。在此,笔者先撇开大学章程的基本定义不谈,而是结合大学的组织属性提出大学章程的基本特征。

根据传统观点,大学属于事业单位范畴。近年来,事业单位的改革按照“分类改革”的思路进行,一般有营利法人、公法人、非营利法人三条路径。我国《高等教育法》第二十四条明确规定:“设立高等学校,应当符合国家高等教育发展规划,符合国家利益和社会公共利益,不得以营利为目的。”因此,大学法人应当归

入非营利法人的范畴。

基于大学法人的非营利法人特性,大学章程具有以下特点:其一,大学章程是大学法人的宪法性文件,其内容是关于大学宗旨理念、目标任务、管理体制等的原则性规范,其效力高于学校一般规章制度,处于纲领性的地位。大学章程对于大学而言,就像宪法对于国家的地位和作用一样,因此它有“大学宪法”之称。其二,大学章程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,体现了强烈的自治色彩,是大学办学自主权的体现和依据。其三,大学章程是沟通“国家意志”和“大学意志”的桥梁,一方面,大学不得以营利为目的,要符合国家高等教育发展规划,符合国家利益和社会公共利益;另一方面,大学要体现大学及其全体成员的共同意志,这种“公权”与“私权”之间的桥梁作用非大学章程莫属。

二、现代大学章程需要大学章程

制定实施大学章程是现代大学发展的需要。传统条件下,大学是相对独立于社会的“世外桃源”、“一方净土”。现代大学不仅要完成传播知识、培养高素质人才的使命,更要去创造知识,推动科技成果转化,服务社会发展需要,成为社会的“思想库”、“人才库”和“智慧库”。随之带来的便是现代大学职责不断增加,大学不仅要处理好与教师、学生的关系,而且要处理好与校友、媒体、社会的关系;不仅要大力开展教学、科研工作,还要大力进行校园建设、校友联络、争取社会捐助、国际交流合作等活动。因此,制定实施大学章程,加强大学管理,是高等教育现代化发展的必然要求。

制定实施大学章程是依法治校的需要。大学实现法治的前提是有法可依。新中国建立以来,特别是改革开放以来,经过若干年的发展,我国的教育法制建设取得了显著成效,先后颁布施行了《教育法》、《高等教育法》、《教师法》等一系列教育法规,形成了较为健全的教育法制体系。各个大学也分别根据各自的实际情况制定了一系列规章制度,大学管理正在朝着依法治校的目标迈进。同时应当看到的是,目前相当数量的中国大学还没有一部上承国家教育法律法规、下启学校规章制度的大学章程。作为具有“大学宪法”或“大学基本法”意义的大学章程,是依法治校的纲领和依据,是大学管理的基础环节。

制定实施大学章程是落实大学办学自主权的需要。过去长期的计划经济体制下,国家对于高等学校实行高度集中的管理体制,在国家制定的一系列高等教育法律、法规以及政策、文件的框架下,辅之以各个大学自己制定的有关规章、制度,大学在教学科研、招生就业、校园建设等各个方面基本按照国家的指令性计划实行管理。那时的大大学办学自主权无从谈起。近年来,随着高等教育改革的不断深入,政府职能的转

变,大学的办学自主权逐渐扩大,但这种“国家法律法规——大学规章制度”的法制模式仍然是一种政府主导下的法律体制。要真正改变这一状况,落实大学办学自主权,就要从过去政府对大学事务事无巨细的管理转变为主要依靠国家法律法规和大学章程来监管,其前提就是要构建“国家法律法规——大学章程——大学规章制度”的高等教育法制模式。

制定实施大学章程是建设世界一流大学的需要。一流的大学应当有一流的管理,这一点日益成为广大学者和大学管理者的共识。有学者列出了世界一流大学的九大基本特征,其中之一就是“管理科学规范,杰出校长掌舵”,“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。”^[1]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。

可见,大学章程是大学立校之本、治校之基,现代大学管理需要大学章程。

三、大学章程如何更好地为现代大学管理服务

1. 加强大学章程制定的科学性

首先要根据大学的历史传统和现实状况来制定章程。之所以在国家教育法律法规之外制定大学章程,一个很重要的原因就是国家教育法律法规只能从高等教育的整体状况出发作出某些原则性规定,而不可能顾及每个大学的实际情况,而各个大学的历史传统和现实状况可以在大学章程中得到体现。虽然1999年1月1日起施行的我国《高等教育法》明确规定,申请设立高等学校的条件之一就是要向审批机关提交章程,但是,在我国大学章程的制定实践中,绝大多数大学章程的制定行为是一种“事后制定”,即先设立大学再制定章程,这就要求我们在制定大学章程时,要充分考虑到大学的历史传统和现实状况,使得大学章程更好地为大学管理服务,为大学发展服务。

其次,要在广泛吸收各方意见的基础上制定章程。按照相关利益者理论,大学的学生、教师、管理人员、校友、离退休人员、政府主管部门等都是大学的相关利益者,他们的合理意愿、需求应当在大学管理过程中得到满足和实现。由于大学章程是对大学重要事务的原则性规定,它必然涉及到上述各方的利益,因此大学章程的制定要广泛吸收各方的意见,务必做到“人民满意、科学合理”。

与此同时,还要遵循合法的程序制定章程。法律的实体正义与程序正义同等重要,作为“大学宪法”的大学章程,其制定过程同样需要合法正当的程序,如必要的事前告知、事中说明、事后救济等。这些合法正当的程序是章程科学性的有效保证。

2. 注重大学章程实施的有效性

一是要抓好大学章程的落实。大学章程制定本身不是目的,目的在于通过章程制定后的实施过程来促进依法治校、民主办学,促进大学管理水平的提高。因此,大学章程制定之后决不能“束之高阁”,而要付诸实践。目前,我国很多大学的章程都可以说是“千呼万唤始出来”的,就更没有必要“犹抱琵琶半遮面”了,大学章程应当纳入大学管理的范畴,严格做到照“章”办事。

二是要规范大学章程的修改。虽然大学章程是关于大学重要事项的长期性、制度性安排,但这并不意味着大学章程一成不变。时代在发展,形势在变化,大学章程应当随着高等教育的改革和大学事业的发展作出必要的与时俱进的调整。当然,大学章程的修改也要遵循正当的程序。

三是要加强大学章程的监督。有制度就要有监督,监督是制度实施有效性的可靠保证。作为大学的管理者,应当建立健全各项监督制度,保障大学章程的有效实施;作为大学管理者兼公立大学举办者的政府有关部门,对于大学章程的监督同样负有义不容辞的责任。

3. 突出大学章程的特色和个性

经过若干年的改革、建设和发展,特别是近十年的快速发展,我国形成了不同类型、丰富多彩的高等教育体系。从大学的层次来说,有高水平的研究型大学、教学型大学和应用型的职业技术学院;从大学的办学主体来说,有国家举办的大学、民办大学;从大学的学科类型来说,有综合性大学、多科性大学、单科性大学,有以人文社科为主的大学、以理工科见长的大学;从大学的形成过程来说,有一校独立发展形成和多校合并形成的大学;从大学的管理体制和隶属关系来说,有部属高校、地方高校。这些不同类型的大学的管理模式除了具有大学管理的共性之外,还具有各自的特色和个性。作为大学管理的重要环节之一,大学章程理应体现出特色和个性。比如,高水平研究型大学的管理模式应当体现教学科研并重的导向,而教学型的大学或者应用型的职业技术学院虽然也鼓励科研,但其管理模式应当更多地体现教学为主的导向。这些都需要体现、落实到大学章程之中。突出大学章程的制定和实施过程中的特色和个性,也是加强大学章程科学性和有效性的客观需要。

【作者系中国人民大学党委常务副书记兼副校长】
(责任编辑:卢丽君)

参考文献:

- [1]于丽娟、张卫良:《我国大学章程的现状与建设》,载《江苏高教》,2005年第6期,第12页。
- [2]王国文、王大敏:《学校章程的法律分析》,载劳凯声主编《中国教育法制评论》(第二辑),第118页,教育科学出版社,2003年版。
- [3]《世界一流大学的基本特征》,《中国教育报》2002年3月12日第4版。