章程制定应反映教育的改革进程

◆马陆亭

《高等学校章程制定暂行办法》(以下简称《办法》)日前以教育部令的形式发布。教育部办公厅颁发通知要求“所有高等学校在2012年内全面启动章程制定或者章程修订工作”,提出教育部及各地要“尽快组建章程核准委员会”、建立“章程核准机制与程序”。可以说,这是中国高等教育发展史上具有里程碑意义的重要事件,将结束高等学校长期以来无章办学的历史。它将与1993年的《中国教育改革和发展纲要》提出的“逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制”,1998年《高等教育法》规定的高等学校的法人地位及七项基本自主权,2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(以下简称《教育规划纲要》)提出的“建设现代学校制度”一起,逐步深化地描绘出我国现代大学发展欲构建的基本制度框架。

一、章程是现代大学制度建设成果的集中体现

经历了30多年的改革开放历程,我国高等教育在教育宏观管理体制改革和学校内部管理体制改革两方面均取得了巨大的进展,建设现代大学制度的条件已基本成熟。现代大学制度“是现代大学发展的重要标志”,《教育规划纲要》明确提出要“推进政校分开、管办分离”、“落实和扩大办学自主权”、“构建政府、学校、社会的新型关系”,在“完善中国特色大学制度”部分要求“各高校应依法制定章程,依照章程规定管理学校。”《办法》在第一章总则第一条开宗明义指出“为完善中国特色大学制度,指导和规范高等学校章程建设,促进高等学校依法治校、科学发展……制定本办法。”因此,章程制定是现代大学制度建设的重要内容,是为了高等学校的科学发展,章程应是高等教育最后改革成果的集中体现。

1.章程制定工作的全面启动预示着高校法人地位进入实质性落实阶段

章程是约定和阐述独立主体使命,界定内部各利益关系的责任和义务,处理和外部利益相关方的关系准则,书面写定的有法定意义的组织规程。章程的主体必须是独立实体,非独立实体不能有章程而只能有内部规章。我国1995年的《教育法》规定学校有按照章程行使自主管理的权利,1998年的《高等教育法》规定高等学校自批准之日起得

法人资格。但是,由于长期以来高等学校并没有被称之为“大学宪法”的章程的存在,国家法律很难落到实处,学校自主权难以真正落实,这才有过去经常出现的权力“放”与“收”的循环和近年来热议的高等学校“去行政化”之争。

《办法》第三条标明“章程是高等学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则”。高校法人地位的实现需要理清两种关系:办学的外部关系,即所谓的面向社会和依法办学;办学的内部关系,即所谓的自我管理和约束机制。第一种关系主要由法律明确,章程承接一下;第二种关系主要由章程明确,辅之于具体的内部规章。因此,章程“上承国家教育法律法规、下启学校规章制度”,是推动和规范高校面向社会依法自主办学的基本依据,这才有其“大学宪法”之义。

改革开放30多年来,我国开展了轰轰烈烈的高等教育管理体制变革。但是,一方面政府宏观管理部门在不断进行着下放权力的尝试,另一方面具体业务机构又一直在寻求工作上的抓手,致使高等学校以行政化的方式和逻辑获得并分配高等教育资源,始终达不到建立现代大学制度的目标。借此章程制定全面启动之际,我们需要努力推动高校依法自主和按章办学,协调好政府与高校的关系、完善学校的治理结构,认真将改革的成果以章程的形式固定和规范下来。这就是笔者所指的全面启动章程制定的里程碑含意,即将章程的制定过程看作是现代大学制度改革、建设和完善的过程,看作是促进高等学校发展的过程,章程是改革成果的体现。

2.章程可以视为政府与高校间的合约

由于此次章程制定的主体是各高校,因此很多人认为章程不必涉及政府与高校的关系,因为学校无权界定它,其实不然。首先,章程的上位法律已充分地规定了高等学校的法人地位;其次,《办法》第五条明确表示“高等学校的举办者、教育主管行政部门应当按照政校分开、管办分离的原则,以章程明确界定与学校的关系”;另外,《办法》第二十三条还明确规定了教育行政部门的核准制度。核准即审核批准,表示认可,章程此时体现出了政府与高校间的合约价值。

现代大学制度的建立,有赖于一种科学的政府与高校的关系,方向是已经确立的“政府宏观管理、学校面向社会依法自主办学的体制”。为此,需要明确高校与政府的关系,充分尊重高校办学自主权,规范政府管理高校的行为。

政府和高校都是为公共利益服务的机构,二者在存在形态和地位上有一定的独立性和平等性,彼此的领域性质不同,应该以符合各自规律和运行规则的方式运转。高校与政府部门间的平等、伙伴关系,并不意味高校可以在发展和管理上的无政府或无序。当今社会,高等教育已与社会发展、国家综合实力和竞争力紧密地联系在一起,办学已不仅仅是处理学校内部的事务,高校不能超越社会而独立发展,政府也不可能放弃自己应有的责任。因此,有效的管理应是学校意志和国家意志的综合体现,满足着政府目标和高校自主的双向要求,这样才能实现学术和国家利益的最大化。问题的关键是什么样的管理模式能满足这样的要求。

政府对高校的合约管理是能满足这种要求的一种方式。即在《高等教育法》等有关法律法规及国家发展战略的框架下,政府对高校提出目标和要求、批准学校的章程和发展规划,提供财政及政策支持、进行绩效评估,高校在宏观框架内实行自主办学。章程可视为政府与高校间的一种合约。在性质上,这种合约关系为行政契约,介于行政行为和私法契约之间,兼具行政的公务性和契约的合意性。

3.章程展示着高校独立法人的组织规程

章程需要向内外部昭示它是如何办学和发展的,是如何依法治校、按章管理的。

章程首先要彰显高校的使命。不同高校的使命是有差异的,使命及其具体的办学目标与学校定位和人才培养特色密切相关。《办法》第七条规定章程应载明“学校的机构性质、发展定位,培养目标、办学方向;经审批机关核定的办学层次、规模;学校的主要学科门类”等,充分表达了对使命的要求。明确使命,能使高校内部、政府部门、社会机构与大众等主体从战略高度思考学校的发展方向,也会对教师和学生的行为起到了一种潜移默化的指引作用。与使命一致的事情可以做,不遵循使命的事情不能做,保证高校不“见利忘义”、盲目发展。体现使命的办学目标,一定要明确、具体、稳定,要能把学校的定位规范下来。

章程更要清晰地界定内部治理关系。这种关系主要体现在决策机构、行政机构、学术机构的划定上,包括机构间的运作程序,各机构及重要岗位的职责、义务等。不同高校的内部治理结构在大的组织框架下可以根据学校实际与发展需要而有所不同,应当有利于推进教授治学、民主管理,调动基层组织积极性。对此,《办法》均有指导性意见。

二、章程的制定过程需要与高等教育的改革过程相衔接
章程是改革的成果,但改革不是一次完成的,章程的

制定要体现改革的进程。一般而言,通用的文件总是规范着最基本的要求,甚至可以说是最低的要求,因为它要促进改革而不能限制改革,否则就会都定死了。因此,在许多改革的难点尚未突破的情况下,仅满足于近一、两年内把章程制定完成可能还不够,因为此时的章程还很难具备“大学宪法”之效力。笔者认为,初步制定的章程需要有一个试行和完善期,这也是一个促进反思的过程,之后仍需不断吸收改革的成果。待再经历几年的实践探索、检验,各项改革已取得基本的成果,把它们吸收进来,到2020年形成规范性的正式章程,真正实现依法治教、按章办学。主要涉及的改革有:

1.现代大学制度建设

加强章程建设是《教育规划纲要》在“完善中国特色大学制度”中提出的重要内容,章程制定必须放在现代大学制度建设的框架下考虑。

按照《教育规划纲要》的要求,“推进政校分开、管办分离,落实和扩大学校办学自主权”是现代大学制度建设的前提。为此,我们需要转变政府管理职能,加强宏观管理,由重过程管理转向重目标管理,由直接管理为主转向间接管理为主,由以审批项目、分钱分物为主转向以搞好规划、调控、监督和服务为主。在学校自身运转方面,也要由过去主要根据上级的指令、指示、项目办学,转变为在国家大政方针指导下,学校依法办学和面向社会自主办学。总之,我们可以以制定章程为契机,推动高校的自主办学工作,使高校的运行在有法可依的基础上进一步地有章可循。

在高校内部治理结构方面,我们需要在充分把握大学管理特点的基础上,探讨“党委领导、校长负责、教授治学”的分工实现机制,使得党委的领导权、校长的行政权和教授的学术权,不缺位、不越位。界定党委和校长的职责,通过科学合理的责任分工保证办学的有序并激发办学的活力,党委的领导权和决策权体现在重大事项上,校长在党委重大决策的基础上负责学校行政体系的运转;注重学术和行政两支队伍建设,二者的管理和激励模式完全不同,不能混在一起,要精心铺架学术人员和行政人员并行成长的学术生涯和管理生涯“双梯阶”发展道路,努力打造踏实、严谨、创新的学术业务队伍和精干、高效、专业化的行政管理队伍;探讨如何从制度上保证学术委员会对学术问题的决策作用,整合校级学术机构权力,赋予“学术委员会”最高学术决策权,统辖具有学术性质的各个委员会,以避免行政对各学术事务的分散掌控;加强基层学术组织建设,在院系层面建立“教授会”,作为重大问题的决策机构,强化学者共同体治理模式,学院院长实行教授会推举、学校任命制,以院长为首的行政体系负责院系的正常运转、执行学校的指示和教授会的决策;加强教职工代表大会、学生代表大会建设,保证民主监督机制。

章程应呈现高校与其它利益相关方关系的内容,明确社会各利益群体参与治理的方式。公办高校要体现国家意志和公共利益,可结合学校的自身定位要求突出一些重点,如高水平大学如何兼顾自主办学和公共利益需求、行业特色大学如何加强与行业的联系、地方大学如何与地方发展融为一体等。这些关系影响着高校的治理方式。

2. 高校分类体系建设

《办法》第十四条规定“章程应当围绕提高质量的核心任务,明确学校保障和提高教育教学质量的原则与制度”,第十七条规定“高等学校起草章程,应当深入研究、分析学校的特色与需求”。《教育规划纲要》提出要“建立高校分类体系,实行分类管理。发挥政策指导和资源配置的作用,引导高校合理定位”,并提出“逐步实施高等学校分类入学考试”、“建立健全有利于促进入学机会公平、有利于优秀人才选拔的多元录取机制”、“建立动态调整机制,不断优化高等教育结构……重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模”等具体内容。章程制定,应当反映学校的办学特色。

提高高等教育质量需要促进高校办出特色。高校分类的根本目的是为了社会需求和人的选择,大众化教育阶段和精英教育阶段的本质区别不是培养不培养“精英”的问题,而是培养精英的多样化问题,是精英范围、领域、数量的扩展,社会需要多种多样的创新人才。高等教育质量的提高离不开人才多样化的实现,而多样化是紧密地与人才培养体系和学校特色联系在一起的,特色是“大众化”阶段高等教育质量有别于“精英”阶段的根本所在,也可以说是这一时期学校教育质量“高”的标志。只有适龄学生接受的是有不同特色的高等教育,才能更好地满足社会人才市场和个人个性特点的多样性需求。高等学校需要克服同质化现象,在不同层次领域办出特色,争创一流。

高校办出特色需要加强办学模式改革。目前,我国学校教育的主要问题是太关注知识点,使学习成为知识点的强化和记忆,单纯地强调教学方法可能解决不了创新人才的培养问题,今后需着力促进高校办学模式的多样化。办学模式是教学模式的上位问题,高等学校的办学模式贵在不同,贵在都能得到发展。我们需要加强办学模式改革,充分鼓励各种各样的办学模式及与之相适应的教学模式做精做好,鼓励探索与创新,使多样性中的每一部分都得到充分发展。这样才能有质量和特色,当然前提是高校有办学自主权。

不同的办学模式组合出整体和谐的高等学校体系。站在国家需求的角度看,人才培养首先需要有一个好的育人体系,因此需要加强高等学校体系建设,加强体系与社会的适应性,保证每所学校的质量和特色。人才培养模式改革,需要将高等教育建设的重点由一流的学校转向一流的体

系,以体系与社会的匹配性及体系内每所学校的卓越发展为标志。政府要加强对高等学校发展的总体设计和分类指导工作,以此作为新时期下改善和加强政府宏观管理职能的重要推进措施,即通过规划的手段把发展的内驱力引向重特色、质量的内涵发展上来。在此基础上,促进高等学校面向社会依法自主办学,提倡不同的办学理念和办学思路。

高校要合理界定自己的办学使命和特色,并通过章程使其稳定和规范下来,促进内涵发展。中央部门直接管理的大学要为全国服务,注重为有志青年公平地提供机会,增强国际开放性,加强创新;行业特色大学要加强行业 and 企业的参与,加强产学研合作,加强技术创新与应用;地方性高校要更多地为地方发展服务,有地方特色,加强应用。这里的变化可能会多一些,如在通识教育和专业教育理念之间就有一个光谱地带,不同的学校可有不同的选择,这也是高等教育多样化的基础。

三、全面的章程制定工作启于改革并终于改革

目前,各高校对章程的理解很不一样,甚至不排除有些学校就打算等别的高校制定后借过来抄一抄、走个过场。其实,章程的意义主要不在文本,关键是能否使它起到应有的法理作用。章程制定需要与改革相适应,但改革可能是漫长的。作为“大学宪法”之称的章程,要反映高等教育的基本规律和学校自身特色,要具有法律效力,也需要有稳定性,最终它应是相对规范的。规范的意义在于尊重规律和依法治教,包括内容和程序上的严肃性,后人不能因人而异。“终于改革”是相对意义的说法,指待《教育规划纲要》中相关的改革目标基本实现后,把改革的成果以章程的形式固定和规范下来。

1. 就一校而言章程制定需要有一个充分的协商过程

制定章程绝不仅仅是少数领导和行政部门的事情,必须有教师的广泛参与。英国教育家怀特海说过,“教师的意见以及对大学办学目标的共同热情是办好大学的唯一有效保证。”章程的制定是与教育改革和制度建设密切联系在一起的,需要各利益相关方的广泛参与和充分协商,是一个凝聚力量、形成共识的过程。因此,《办法》在第三章“章程制定程序”部分多条款地规定了相关协商内容。如第十七条提出全方位听取意见,“使章程起草成为学校凝聚共识、促进管理、增进和谐的过程”;第十八条提出在校内公开听取意见,充分论证;第十九条提出“高等学校应当与举办者、主管教育行政部门及其他相关部门充分沟通、协商”。有些内容好像还略有重复,其实是在表明过程、协商的重要性。只有在构思未来发展时容纳了更多的师生员工及其他利益相关者的意见,实施时才能得到较好的配合,章程才能发挥应有的效用。

2. 就全国而言应允许前期章程版本的简繁多样

《办法》第二章具体规定了章程应包含(下转第26页)

学作为文化交流交融交锋的前沿阵地,是孕育新思想新文化的重要场所。增强思想文化创新的能力,一是要积极参与马克思主义理论研究和建设工程。通过研究马克思主义原著,深化对马克思主义基本原理认识。通过研究中国特色社会主义实践,深化对中国特色社会主义道路、理论体系、制度的认识,不断推进马克思主义中国化、时代化、大众化。二是要推进人文社会科学重点研究基地建设。1999年以来,教育部在全国66所大学相继设立了151个人文社会科学重点研究基地,这些研究基地已成为大学推进文化传承创新的核心力量。三是发挥好国家级课题在文化研究中导向作用。国家社科基金项目、教育部重大课题攻关项目等国家级课题,在人文社会科学研究中具有很强的导向性,在条件许可的情况下,这些项目可以设立文化研究专项,促进文化研究向纵深发展。四是促进文化传承创新的成果转化。促进文化传承创新成果转化是文化成果走出校园,服务社会的内在要求,是丰富人民群众精神文化生活,繁荣文化市场的迫切需要。大学的文化传承创新成果凝聚着诸多文化人才的智慧,其整体水准比较高,有利于引领文化发展。

4. 积极开展对外文化交流,主动参与世界文明对话

开展多渠道多形式多层次对外文化交流,主动参与世界文明对话,吸收各国优秀文明成果,是文化传承创新的题中应有之义,也有利于增强中华文化的国际影响力与亲和力,增强国际话语权。大学作为文化高地,是中华文化走向世界的中坚力量,是世界了解中国的重要窗口。大学要

(上接第13页)的内容,但不同的人、不同的学校对章程的简繁程度认识却很不一致。如有的人认为应当简洁,要原则一些,这样才能经得起检验;也有人认为太原则的话则无法操作,形同虚设,应具体一些。

综观国外的大学章程,有简有繁,如日本的比较简短、英美的比较繁多,这与它们章程的历史有关,日本也是在近几年才开始制定其大学宪章的,从中可以看到一个由简至繁的过程。简与繁,代表了对办学、对管理、对规律的认识和把握程度。由于近期我国高等学校的章程制定还是个新生事物,需要有个完善的过程。因此,不要期望章程的制定一步到位,章程在内容的选择上需要有一个甄别、充实、完善的过程。初期,不会太繁,要定大事,要能经得起时间的检验,具体的细节可由章程之下的规章予以体现。应允许在满足《办法》要求的前提下有多种选择,以利于工作开展。前期要允许多样,鼓励百花齐放,特别要鼓励那些改革走在前面的高校拿出一些比较具体、比较细、比较有个性特点的章程版本来。

3. 2020年后各校的章程应是规范版本

章程的制定需要有充分的过程,以反映改革和认识的

在文化传承创新中积极开展对外文化交流,传播中华优秀传统文化。一是扩大文化交流范围。不论对发达国家还是发展中国家,对社会主义国家还是资本主义国家,对周边国家还是非周边国家都要开展文化交流。不仅要与大学进行文化交流,也要与文化科研机构、文化企业、政府组织和国际组织开展文化交流合作,形成全方位的文化交流格局。二是丰富文化交流形式。丰富多彩的文化交流可以多角度展现中华文化。丰富文化交流形式要把“请进来”和“走出去”结合起来,在“走出去”中向世人展示中华文化的独特魅力,在“请进来”中使外国友人体验中华文化的博大精深。把短期交流和长期合作结合起来,通过短期访学、参观等形式让更多的师生有机会走出国门,也可通过联合办学、出国留学等形式深化交流。三是拓展文化交流内容。从介绍中国传统文化向介绍中国改革发展成果拓展,展现中国文明、民主、开放、进步的形象;从京剧、功夫、红灯笼等文化符号的交流向文化价值的交流拓展,展示中国协和万邦、亲仁善邻、爱好和平的价值观念;从艺术交流向学术交流拓展,推动科研合作、促进学术研究。四是构建文化交流机制。建立文化交流机制有利于畅通文化交流渠道,是推动对外文化交流经常化、规范化的制度保障。大学要在相互理解、相互尊敬的基础上,建立双方互惠的文化交流机制,定期、有序、全面地开展文化交流活动,促进文化交流向纵深发展。

【作者单位:北京师范大学,王炳林为党委副书记】

(责任编辑:卢丽君)

进程,但结果应是严谨和规范的,需要有权威性和严肃性。规范的版本并不是要求各校的章程一个模式,而是在保证国家要求基本内容的前提下尽量反映各自的特点,指各校自身的章程要稳定和规范。

完善后的章程应该是改革后的成果结晶,需要与现代大学制度建设和学校发展定位联系在一起。高等教育的改革最终要建立让广大教师醉心于学术工作的机制,满足社会 and 人的发展需求,创建有助于学术创新和学生健康成长的环境。而界定好政府与高校的关系,明确高校的治理结构,并以规范性的章程保证,是我国现代大学制度建设和学校科学发展的基本内涵。章程最终要成为学校依法自主办学的坚实保障。

【作者为国家教育发展研究中心高教室主任、博士生导师】

(责任编辑:徐越)

参考文献:

- [1]《教育规划纲要》工作小组办公室.教育规划纲要学习辅导百问[M].北京:教育科学出版社,2010.
- [2]马陆亭.大学章程法治精神和要素内容[J].中国高等教育,2011(9).
- [3]陈文博.一流大学要有一流的软环境[J].国家高级教育行政学院学报,2002(4).