

◆孙霄兵

推进高校章程建设 完善中国特色现代大学制度

加强高等学校章程建设是《国家中长期教育改革和发展规划纲要》在完善中国特色现代大学制度部分提出的一项重要任务。为落实《教育规划纲要》要求,经过认真研究、反复征求意见,教育部以第31号令的形式颁布了《高等学校章程制定暂行办法》(以下简称《办法》)。这是推进现代大学制度建设的一个标志性文件,对于推动高等教育体制改革具有重要的意义。

一、推动高校制定完善章程是建设现代大学制度的必然要求

依据《教育法》的规定,制定章程并依据章程自主管理是学校的法定权利,《高等教育法》专门规定了高校章程的内容。《教育规划纲要》在完善中国特色现代大学制度一节,专门提出要:“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。”近些年,我国高等教育改革的实践表明,促进高校科学发展,基本的经验就是要依法治校,依法办学。高等学校章程不仅是高等学校依法自主管理,实现依法治校的必要条件,也是明确高等学校内外部权利义务关系,促进高校完善治理结构、科学发展,建设现代大学制度的重要载体。

章程是现代大学制度的基础。从中外大学发展的历史与规律看,章程在现代大学的制度体系中是必不可少的。1817年颁布的《柏林大学章程》确立了学院制、教师等级制、教授会制、讲座制、利益协商制等5个方面的基本制度,不仅为柏林大学奠定了法律基础和组织机构框架,也形成了现代大学制度的基本框架。清末维新,百废待兴。维新思想家建立新式教育,首先着力于教育的立法、规划和章程的制定,清末就产生了三个“大学堂章程”:《奏拟京师大学堂章程》、《钦定大学堂章程》、《奏定大学堂章程》。可以说,大学章程是我国现代高等教育制度建立的标志。当前,我国高等教育正在面临新的发展机遇与挑战,建设现代大学制度是高校管理体制改革创新的目标与任务。现代大学制度是一系列的制度安排,一般而言学校自治、学术自由和民主管理是现代大学制度的核心特征。从我国高校的现实看,落实和明确高校作为独立办学实体的权利与义

务,建立政校分开、管办分离的管理体制则是当前的关键。推动高校章程建设既可以对大学举办者、办学者的权力边界与职责义务进行明确的界定,合理设置和规范举办者权利义务及其在大学内的行使规则;也可以将大学的办学理念、组织属性、目标任务、民主机制和办学特色等落实在学校的制度层面,成为现代大学制度的标志和载体。没有章程的高校,还不是真正意义的现代大学。

章程是高等学校依法治校的重要依据。章程作为学校的根本制度,可以实现法律原则规定与学校具体实际的结合,既体现法律政策的宏观要求,又体现学校的办学特色,从而能为学校依法治校提供具体的、可行的依据。高校作为具有公共管理职能的社会组织,内部存在很多管理职能和复杂的权利义务关系,必须通过制定和实施体现法治理念的内部规范,实现治理的法治化与民主化。章程的作用就是要将大学办学的理念和目标制度化,并成为学校内各种规章制度的制定依据,从而使大学的管理行为、办学行为,具有统一的理念与风格。推动高校章程建设,将从根本上解决高校依法治校的依据问题,促使学校遵照章程办事,形成以章程为核心的依法治校的体制机制。

章程是推动高校科学发展的基本保障。高等学校的科学发展应当是以质量为核心,以完成人才培养、科学研究、社会服务和文化传承的根本任务为目的的发展,应当主要是内涵式、凝练传统、突出特色的发展,而不应当是简单的扩大规模、追求大而全。改革发展的实践证明,高等学校的发展是一个长期的过程,应当以科学的发展理念和方向为指导,以稳定的发展路径和机制为保障,避免朝令夕改、频繁转换方向。要实现这样的目标,完善高校章程,健全制度的保障和约束就显得尤为重要。世界很多著名的大学,章程就承载着它的历史,其中一以贯之的办学理念、发展思路,铸成了具有自身独特内涵的大学精神和气质。因此,高校按照科学、民主的方式与程序,制定、完善章程,使高校的举办者、办学者、管理者以及教师、学生,都能够对学校的发展理念、改革方向进行讨论,就是一个在校内外凝聚共识的过程。通过章程集中反映和明确大学作为教师与学

生学术共同体的基本理念与人文特征,把反映大学自身的特点、符合教育规律的制度、体制确定下来,学校的科学发展才能具有坚实的保障。

二、推动高校章程建设要依靠制度保障和体制创新

对高校章程重要性的认识在理论上容易取得共识,但如何在实践层面加以落实,使章程真正发挥作用是教育部制定《办法》的直接动因。《办法》从实体和程序两个方面,对高校章程制定、核准中涉及的主要问题、主要环节进行了全面规范,第一次从政府教育主管部门的角度,对公办高等学校的内部制度建设提出了指导意见和规范性要求,其中包含了很多重要的理念和制度创设:

明确鼓励和支持高校以章程建设为统领,健全内部治理结构,落实办学自主权,推动形成管办分离的新型高等教育管理体制。落实高校办学自主权,使高等学校成为自主管理、自我约束的办学主体,是高等教育领域一个长期的改革目标。《教育规划纲要》提出建立现代大学制度的改革目标,进一步明确了高等教育管理体制改革的方。《办法》从内容和程序两个方面,为高等学校制定章程提供指南与规范,实际上提供了推动高校管理体制改革创新的路径。通观《办法》的规定,其并不是要以政府教育主管部门的意志代替高校制定章程,而是依法明确了章程应当规定的事项,为高校制定出符合现代大学制度要求的章程提供指引和参考。在具体内容上,授权和管理学校根据办学特色和发展需求自主确定。这样的制度设计,可以使大学章程既反映学校需求,又具有相对一致的标准,提高高校章程制定的质量与效果;又解决不同高校章程制定程序不一,没有核准或者批准程序的问题,使高校章程通过具有法定的形式和制定程序,具有应有的法律效力。

确立了章程在高校制度体系中的核心地位。章程的地位决定了其在高校治理中可以发挥什么样的作用,也决定了章程在整个高等教育管理制度框架中的法律地位,以及政府、教育及相关部门、学校、社会对章程重要性的认知和尊重程度。《办法》中对章程的地位做了全面表述: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。高等学校应当以章程为依据,制定内部管理制度及规范性文件、实施办学和管理活动、开展社会合作。高等学校应当公开章程,接受举办者、教育主管部门、其他有关机关以及教师、学生、社会公众依据章程实施的监督、评估。首先,明确了章程在学校的制度体系中具有基础性、准则性的作用,通俗地讲章程就是高校的校内“宪章”,要对高校的办学活动、管理行为、履行公共职能的形式与要求等,都具有统摄作用。其次,强调章程具有规范和统领校内管理制度的功能,是学校行为的基本准则。章程要把学校制定内部制度、实施管理活动的原则、理念和要求说清楚,一旦校内、校外出现争议,章程要能够作为评判甚至司法机

关进行裁决的依据。第三,章程要成为高校接受外部监督、实施自我监督的依据。章程不仅要具有可执行性,也要具有可监督性,要将高校办学的目的、宗旨和组织属性、行为准则等予以明示,在自主管理的同时,接受监督,提高高校的社会公信力。

提出了高校章程建设的基本原则。《办法》明确高校制定章程首先要体现法治原则,即要依法以中国特色社会主义理论体系为指导,把握社会主义办学方向,遵循法制统一原则,将依法自主管理的理念落实到具体规范当中。其次,强调要体现改革的原则,即制定章程不应成为学校现有制度规范的集合和汇编,或者现有体制的重复描述,而是要成为高校系统改革的一部分,高校内部治理结构改革与高校制定章程要相互促进,改革则要为制定章程提供动力与内容。章程建设则要成为改革的切入点和系统集成的载体。第三,要体现自主的原则,即高校制定章程要敢于和善于在法律及《办法》规定的原则、框架内自主创制章程的内容,反映学校的办学特色,特别是在办学理念、组织形式等方面的理念与制度创新,避免出现千校一面的局面。

规范了高校章程的主要内容。《办法》第二章对章程的内容作了集中规定,明确了章程必备内容,包括法定的和从建设现代大学制度角度所必需的内容,同时,给出了章程内容的框架与参考。首先是法定内容。《办法》第七条,细化了《高等教育法》第二十八条确定的章程基本内容,对法定的九个事项,做了逐一阐释和细化,提高了有关规定的可操作性;对法律第(十)项“其他必须由章程规定的事项”作了解释和补充,将“学校的分立、合并及终止事由等,以及学校认为必要的事项,本办法规定的需要在章程中规定的重大事项”,明确为章程应当包含的内容。其次要包含办学自主权的行使规则的内容。《办法》依据高教法和教育规划纲要对高校的9项自主权做了规定,明确高校要在章程中对自主权的行使与监督规则予以明示,作为教育部门和监督的依据,既不能自谈自主管理,而忽视自主权的制约机制。第三要包含完善现代大学制度的内容,体现先进的办学理念。《办法》明确高校要将决策机制、治理结构、民主管理、学术体制、专业评价、社会合作等建立现代大学制度所必备的制度原则,作为章程内容,明确内部各种权力的运行规则,包括:要依法规范和完善学校决策机制,在章程中要健全高校党的基层委员会领导下的校长负责制的具体实施规则、实施意见,规范学校党委会集体领导的议事规则、决策程序,建立支持校长独立负责地行使职权的制度规范;要对学校治理结构和内部机构设置进行规范,明确学院以及教学、科研基层组织的管理制度;要规范学术机构的组成与运行规则,其中特别强调章程要明确学校学术评价规则的原则,为形成宽松学术环境,保障教师、学生的教学自由、研究自由、学习自由做出制度性安排;要

健全校内民主监督机制,对教职工代表大会、学生代表大会等民主管理主体的地位作用做出规定,明确学校自主设置机构的职责,保障它们在学校管理中发挥作用;要规定学校开展社会服务、获得社会支持、接受社会监督的原则与办法,健全社会支持和监督学校发展的长效机制,推动高校面向社会自主办学;要围绕高校提高质量的基本任务,明确学校保障和提高教育教学质量的原则与制度;要体现以人为本的办学理念,突出对教师、学生权益、地位的确认与保护,明确学校受理教师、学生申诉的机构与程序,成为健全校内纠纷解决机制,有效化解矛盾的基本准则。

明确了章程制定的必要程序。章程作为学校的根本规则,其组织起草的过程要充分体现代表的广泛性、程序的严肃性和表达机制的均衡性。因此,《办法》不仅规定起草组织要具有广泛的代表性,还明确学校起草制定章程要遵循民主、科学、公开的原则,采取开门立法的办法,考虑各方面的利益,使章程起草成为学校凝聚共识、促进管理、增进和谐的过程。在起草程序上,《办法》要求广泛征求校内各方面的意见,征求举办机关和主管教育部门的意见,重大问题要充分发扬民主。关于章程的校内审议程序,《办法》则充分吸取了有关高校的实践经验,采取了教职工代表大会讨论、校长办公会议审议、学校党委会审定的程序,审定后由法定代表人签发的机制,以保证章程草案在学校内部得到充分讨论,反映各方面意见,保证公办高等学校党委领导下的校长负责制,在章程制定上得以保障和体现。

提出了处理高校与举办机关、主管部门关系的法治路径。从现实状况看,高校对于制定章程存在畏难思想,主要是认为章程难于规定学校与举办者的关系,能够规定的事项有限,实际所起作用不大。因此,《办法》把解决章程实际的效力与效能问题作为核心内容之一,从以下方面作了相应规定:一是根据法律原则和规划纲要的精神,对学校决策机制、办学自主权、学校内部管理关系、学术关系等,学校制定章程需要涉及的重大问题提出了倾向性、指导性意见,鼓励高校进行制度创设;二是明确高校的举办机关或者主管部门应当以适当方式参与章程的制定,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,明确学校的办学方向与发展原则,落实举办者义务,尊重和维护学校的办学自主权,实际上是鼓励主管部门与学校通过协商,采取个别让度、授权或者认可等方式,允许高校在章程中对有关问题进行自主性的规定;三是规定主管部门应当认可高校在章程中做出的自主规定,并监督学校依法依规自主办学,努力形成章程对于学校和主管部门都具有约束力,形成学校依法、依章程办学,主管部门依法、依章程监督的格局。

创设了章程核准与监督的保障机制。对章程进行核准

是高等教育法对高校章程修订规定的法定程序。根据国务院行政审批制度改革的原则与精神,《办法》依据高教法对章程的核准权做了下放,即地方政府举办的高等学校的章程由省级教育行政部门核准,其中本科以上高等学校的章程核准后,报教育部备案;教育部直属高等学校的章程由教育部核准;其他中央部门所属高校的章程,经主管部门同意,报教育部核准。《办法》同时规定章程核准要经过章程核准委员会的审核。这是新的制度创设,目的就在于进一步提高章程的效力与权威,让高校与行政机关在权利博弈中获得仲裁和平衡。教育部将按照办法规定,组织设立一个高规格的章程核准委员会,以提高章程核准的权威性,保障章程的稳定性。章程要发挥作用,还要相应的执行与监督机制。《办法》规定学校内部要设立依据章程的内部制度、文件审查机制;明确主管部门、有关机关和社会可以依据章程实施监管,明确了校内、校外两方面的执行与监督机制。

三、推进高校章程建设要抓住核心环节勇于创新

《办法》的理念和宗旨如何在实践中得以反映,如何使用章程建设真正推动大学治理体制机制的改革,关键在于实践,关键在于高等学校依据办法健全完善章程的积极性和主动性。

1.推进章程建设要统一认识、凝聚共识。新一轮章程建设是在落实《教育规划纲要》基础上推进改革的具体举措。首先,要统一高校的认识。高校是章程制定的主体,要以此为契机,形成推动高等学校章程建设、内部管理体制改革的大学学习、大讨论,进一步在校内外统一思想,提高校内各个相关方面参与章程建设的积极性、自觉性。要对照《办法》的原则与要求,深入分析目前学校在章程建设方面存在的困难与问题,明确章程建设的方向、程序与时间表,尽快全面启动章程制定工作。已经制定了章程的高等学校,要根据《办法》对现有章程的内容、程序等进行重新进行修订,修订后再申请核准。经过一段时间的努力,应当所有的高等学校都有经过核准的章程,具备依法办法的基本依据。其次,要统一政府和教育主管部门的认识,把推动高校章程建设作为推动高等教育体制改革的重要工作,切实参与和支持高校的章程制定工作。第三,要统一社会各方面的认识,支持高等学校依据章程实施自我管理,形成有利于推进高等学校体制改革的舆论氛围。

2.推进章程建设要采取适当的方式和路径。推进高校章程建设要在全面部署的基础上,分类指导、试点推进。首先,高等学校的教育主管部门要在推动章程建设方面积极作为。要根据高校不同的组织特点,对综合性大学、专业性或者行业性本科高校、成人高等学校、高等职业学校的章程建设,尤其是章程规定的重点内容、制定程序等提出具体的指导意见,进一步细化和丰富《办法》的规定,为不同

类型高校自主规范、制度创新提供更好的平台。其次,要选择适当的、具有改革意识的高校作为试点学校,承担将《办法》的宗旨、原则与要求落实在具体章程中的任务,特别赋予改革的任务。教育主管部门要积极参与试点高校的章程制定工作,以章程为学校改革拓展空间,把能够由学校行使的自主权交还给学校依据章程行使和管理。在人才招聘与选拔方式、人才培养模式、教师聘任考核与评价制度、学院内部治理结构等高校自主权试点改革的重点问题上,要在章程中有所回应和突破。进行试点的高校,则要承担起改革探索的责任,深入总结自身在制度建设中的实践,对在坚持和完善党委领导下的校长负责制、建立和完善教授治学体制和学术管理体制、完善校院两级管理体制、建立理事会或者董事会制度、推进校内大部制改革、创新基层学术组织等方面所取得的进展及突破,通过章程建设进一步加以整合、完善和提升。

3.推进章程建设要以完善学校法人治理结构为重点。高等学校是具有特定功能、特定组织属性的法人组织。但目前我国还没有学校法人的概念,高等学校作为独立法人,应当具有哪些法人权利,形成什么样的法人治理都在逐步探索当中。作为法人要有独立的意志和治理机制,要在章程中集中予以反映。因此,高校的章程建设应当反映内部治理结构的核心内容,注重于三个方面的制度建设:其一,要完善党委领导下的校长负责制的议事规则。目前,党委领导下的校长负责制如何完善是高校体制改革不容回避的问题。而制定议事决策规则是完善党委领导下的校长负责制运转机制的重点。要在章程中构建科学的党政会议体系,明确党委会议、校长办公会是党委、校长履行职责的载体和重要形式,要进一步明确两个会议的职责定位、议事规则及议事范围,增强贯彻执行党委领导下的校长负责制的规范化。其二,要建立以学术委员会、教授委员会为核心的学术管理制度。大学本质上是一个学术机构,教授是教学、科研活动的主体。大学走向卓越,需要教授治学。哈佛大学前校长德里克·博克说:教师就应该广泛控制学术活动。由于他们最清楚高深学问的内容,因此他们最有资格决定应该开设哪些科目以及如何讲授。此外,教师还应该决定谁最有资格学习高深学问,谁已经掌握了知识并应该获得学位。更显而易见的是,教师比其他人更清楚地知道谁最有资格成为教授。因此,章程要体现学校特色,就要在保证学术权力独立运行、维护学术自由、研究自由、教学和学习自由方面提供制度保障,积极探索教授治学的有效途径,建立完善学

术委员会、教授委员会的组成原则、议事规则等,充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用,保证其独立开展工作。其三,要积极探索成立高校理事会、董事会制度。在市场经济的背景下,创建中国特色的大学董事会制度有利于发挥学校的办学自主权,有利于沟通大学与社会,有利于学校拓宽办学资金,有利于建立民主科学的管理机制,可以让更多的社会资源进入学校,扩大社会合作,为经济社会发展做出更大贡献。学校董事会或者理事会的地位、职责、作用等,要以大学章程的形式予以规定和制度化,明确理事会(董事会)创办的依据、性质、宗旨、人员构成、组织规则、学校和董事不同的权利与义务关系等内容,形成管理科学、产权明确、利益平衡、民主监督的管理体系,可以逐步扩大理事会的职能,发挥其在学校事业规划、建设计划、专项工作部署等重大事项审议、领导班子评议、深化产学研合作、筹集办学资源等方面的作用,最大限度发挥董事会制度的作用。

4.推进章程建设要与深化依法治校紧密结合。依法治校、依法办学是近年来高等教育体制改革的一条成功经验,也是高等学校管理的根本要求。高校在组织开展章程建设的同时,要对照《办法》的要求,认真清理和修改校内的各种规章制度,完善内部决策及监督机制,依法推进内部治理结构改革,健全师生权利保障与救济机制,落实民主监督制度,形成以章程建设系统梳理学校内部管理体制,推动学校整体改革,实现依法治校的良好局面。

总之,推进章程建设将会成为未来一段时间内我国高等教育体制改革的重要内容。在社会各方面的共同努力和推动下,相信高等学校依据章程自我管理、自我约束,政府部门依法、依章程监督和管理的新局面、新格局一定能够尽快形成!

【作者为教育部政策法规司司长、法制办公室主任】

(责任编辑:徐越)

