

高等学校章程制定主体研究*

陈立鹏 聂建峰

摘要 随着《教育法》、《高等教育法》的颁布实施,高等学校章程问题逐渐引起人们的关注。但由于高等学校章程制定主体不明确等多方面原因,现实中高等学校章程制定工作没有很好地展开。通过理论与实践层面的分析,明确提出高等学校章程的制定主体为高等学校的举办者,即公办高等学校主要为政府,民办高等学校为投资举办民办高等学校的社会组织或者个人,这对于推进高等学校章程的制定与研究工作,加强和完善我国依法治校及现代大学制度,具有积极重要的意义。

关键词 高等学校章程 制定主体 举办者

随着我国依法治国、依法治校工作的不断推进,高等学校依法治校工作取得了明显的进展,并在此基础上,积极构建现代大学制度。然而,不相适应的是,与依法治校和现代大学制度紧密联系的高等学校章程理论研究和实践工作却处于相对落后的状况,特别是由于高等学校章程制定主体不明确,导致现实中高等学校章程制定工作没有很好开展。因此,加强高等学校章程制定主体研究,明确高等学校章程的制定主体,对于推进高等学校章程的制定与研究工作,加强和完善我国依法治校及现代大学制度,具有深刻而重要的意义。

一、高等学校章程制定主体的理论探讨

1995年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议审议通过的《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)第26条明确规定,设立学校及其他教育机构,必须具备“章程”等基本条件,第28条规定,学校“按照章程自主管理”。那么,谁有权利或谁有责任制定高等学校章程?或者说谁是制定高等学校章程的适格主体?这可从高等学校的法人地位,高等学校的举办者、管理者和办学者三个主体的角色,及高等学校章程的性质、地位与作用三个维度来分析。

(一)从高等学校法人地位分析高等学校章程制定主体

1986年4月12日通过的《民法通则》第38条规定,“依照法律或者法人组织章程规定,代表法人行使职权的负责人,是法人的法定代表人”。这里不仅确定了法人组织章程的法律地位,同时不言而喻,法人应具有自己的组织章程。这一点,被《民法通则》第41条及有关法律法规所证实。《民法通则》第41条规定,全民所有制企业、集体所有制企业只有具备“组织章程”等基本条件,经主管机关核准登记,才能取得法人资格。《公司法》、《社会团体登记管理条例》也分别对公司、社会团体提出了制定组织章程的要求。那么,法人组织章程是由谁来制定呢?现阶段,我国企业法人、公司法人和社团法人章程的制定主体非常明确,企业、公司的投资者或者股东来制定企业法人、公司法人章程,社团法人章程由社团的发起者来制定。

高等学校作为培养人才、创造知识、传承文明的社会组织,其性质和任务与企业、其他事业单位、社会团体、国家机关

不同,但学校成为法人的条件和他们是一样的,即《民法通则》规定的法人的一般条件:依法成立,有必要的财产或者经费,有自己的名称、组织机构和场所,能够独立承担民事责任。因此,高等学校法人与《民法通则》规定的其他法人一样,应该有自己的章程。同样,高等学校法人的章程制定主体也应该是高等学校的举办者,因为同任何其他法人组织一样,投资者、发起人或举办者之所以举办该组织,都有其特定的目的,章程作为规定法人组织重大的、基本的问题的重要文件,必须体现投资者、举办者、发起人的意志。因此,有权利制定法人组织章程的只能是其投资者、发起人或举办者,高等学校也不例外。

(二)从高等学校的三个主体即举办者、管理者和办学者分析高等学校章程制定主体

大学的举办者,是指依法举办大学的政府、组织和个人,它包括各级人民政府、具有法人资格的企业、事业组织、社会团体及其他组织和公民个人。大学的管理者,是指有权对大学进行行政管理的主体,它只能由政府或政府授权的组织来承担。大学的办学者,是依法管理学校内部诸事务的主体,它应该是大学自身,即大学是大学的办学者^①。举办者作为高等学校的投资主体,对举办高等学校有特定的目的,因此必然要将其意志体现在高等学校中,使高等学校的发展、运行符合自己的意志、要求,高等学校章程作为高等学校正常运行的最基本规范,是体现举办者意志的重要手段和媒介,也就是说,制定高等学校章程是举办者的重要权利之一。管理者则是依据法律、法规和高等学校章程,进行对高等学校的监督管理。办学者则是以高等学校章程为学校“基本法”,在法律、法规和学校“基本法”的规范下管理、运行学校内部事务。

(三)从学校章程的性质、地位和作用分析高等学校章程制定主体

1. 关于学校章程的性质、地位。学校章程是指为了保证学校正常运行,就办学宗旨、主要任务、内部管理体制及财务活动等重大的、基本的问题做出全面规范而形成的自律性基本文件。它是学校自我管理、自律及政府监督管理的基本依据。关于学校章程的性质与地位,可进一步概括为:(1)学校章程

* 本文系陈立鹏副教授主持的中国人民大学2006年度科研项目“高等学校章程研究”的部分成果,项目编号30306002。

① 劳凯声:《变革社会中的教育权与受教育权》,《教育法学基本问题研究》[M],北京:教育科学出版社,2003:260-261。

是学校中统领全局的文件,是学校中纲领性的文件,是学校的“基本法”,规范了学校中重大的和基本的问题;(2)学校章程是学校成为法人必须具备的基本要件,是学校办学的基本依据;(3)学校章程是政府、社会及学校自身依法治校的重要依据,在学校规章制度体系中,学校章程处于龙头地位和“母法”层次^①。

2. 关于学校章程的作用。学校章程的作用是指学校章程对有关社会主体的有用性,是主观和客观的统一,是学校章程性质和功能的体现。学校章程的作用主要包括以下几个方面:(1)学校章程是保证学校正常运行的基础性自治规范;(2)学校章程是学校举办者规范、监控学校行为的重要手段和媒介;(3)学校章程是保证学校独立人格的前提,是学校自主发展、自我约束的依据;(4)学校章程有利于国家和社会监督管理学校的规范和有序,有利于学校管理的科学化、民主化,有利于学校管理效益和效率的提高。

由上可见,学校章程在学校发展与管理中具有极其重要的地位,举办者必须通过制定和实施学校章程来控制 and 影响学校的发展,使学校的发展符合自己的意志和要求。同时,从学校章程的性质、地位与作用可看出,制定学校章程的根本目的是保证学校的正常运行。实质上,学校的正常运行必须遵循三个基本原则:一是符合学校运行发展与教育发展的基本规律,二是符合相关法律法规,三是符合举办者的意志。这样才能实现其保证学校正常运行的根本目标。

二、实践中高等学校章程制定主体分析

实践中高等学校章程的制定主体是谁?是高等学校的举办者吗?这可从公办高等学校和民办高等学校两种情况来分析。

(一)公办高等学校章程制定主体分析

由于体制原因,我国公办高等学校的发展经历了一个特殊的历程。改革开放前,公办高等学校可以说是政府的附属机构,高等学校的一切活动都在政府统一的计划和管理范围之内,没有任何办学自主权,也没有独立的法律地位,政府在高等教育方面的规章、制度就是高等学校办学的直接依据,因此,高等学校不可能也没有必要制定章程。改革开放后,随着经济体制和政治体制改革的不断深化,建立合理有效的、适应社会发展和高等教育发展规律的、法制化的高等教育管理体制成为现实的要求。正是在这样的社会背景下,高等学校章程日渐引起政府、学校和理论界的关注。

但是,从《教育法》颁布实施至今,我国高等学校章程的研究与制定工作进展迟缓。目前,我国1700余所公办高等学校中仅有吉林大学、上海交通大学、延边大学、南昌大学、黑龙江大学等不足20所大学制定了章程。这一现状与我国高等学校章程制定面临的特殊情况有很大的关系,这种特殊情况主要表现在我国大部分高等学校在设立之时,没有制定章程,而《教育法》与《高等教育法》颁布后,都明确要求高等学校必须具备章程,这样就出现了本应事前制定的章程要在事后补定的情况。针对这一情况,高等学校章程应该怎么制定?应该由

谁来制定?《教育法》颁布实施后,原国家教委在《关于实施中华人民共和国教育法若干问题的意见》中指出,“各级各类学校及其他教育机构,原则上应实行‘一校一章程’。《教育法》实施前依法设立的学校及其他教育机构,凡未制定章程的,应当逐步制定和完善学校的章程,报主管教育行政部门核准”。此后,为了促进学校章程的制定工作,1999年12月教育部印发了《关于加强教育法制建设的意见》,其中第6条指出:“各级各类学校特别是高等学校要提高依法管理学校的意识,依据法律、法规的规定,尽快制定、完善学校章程,经主管教育行政部门审核后,按章程依法自主办学。”2003年7月教育部在《关于加强依法治校工作的若干意见》中进一步指出:“学校要依据法律、法规制定和完善学校章程,经主管教育行政部门审核后,作为学校办学活动的重要依据。”从以上国家教育行政部门颁布的三个《意见》中可得出:(1)凡未制定章程的学校,应依据法律、法规的规定,尽快制定章程;(2)学校章程必须经主管教育行政部门核准。从学校章程必须经主管教育行政部门核准,可判断制定学校章程的主体是政府,而不是高等学校自身。“核准”程序的提出,适应了我国高等学校章程制定的现实需要。

我国目前有1700余所公办高等学校,作为公办高等学校举办者的政府,要一一制定这么多学校的章程,无疑是不现实的,可行的办法是由各学校来制定章程,但这并不能掩盖举办者——政府是公办高等学校章程的制定主体。由公办高等学校制定章程只是由学校代表政府来制定章程,是学校通过章程来体现举办者——政府的意志,而不是说高等学校本身就是章程的制定主体。根据以上文件规定,高等学校制定的章程必须由主管教育行政部门核准,为什么要“核准”?“核准”就是为了保证公办高等学校在制定章程时能够体现政府的意志,举办者——政府正是通过“核准”学校章程来规范学校的办学宗旨、主要任务、内部管理体制、财务活动等重大的、基本的问题,将其意志体现在学校运转的各个环节中,使学校运转、发展符合自己的要求,实现政府举办高等学校的目的。

然而,现实中一些高等学校在制定章程时忽视“核准”这一重要程序。如东北某高校在其章程第70条规定,章程经校务委员会和学校教职工代表大会审议,学校代表大会讨论通过,报教育部“备案”,这明显与国家规定的“报主管教育行政部门核准”相违背。之所以出现这种情况,一个很重要的原因就是这些学校没有明确政府是高等学校章程的制定主体,没有理解政府作为高等学校的举办者“核准”高等学校章程的真正涵义和意义。

(二)民办高等学校章程制定主体分析

《民办高等学校设置暂行规定》指出,民办高等学校指除国家机关和国有企业事业组织以外的各种社会组织以及公民个人,自筹资金,依照本规定设立的实施高等学历教育的教育机构。《中华人民共和国民办教育促进法》将民办高等学校的投资主体进一步扩大,规定除国家机构以外的所有社会组织或者个人均可投资举办民办高等学校。由上可知,对于民办高

①陈立鹏. 学校章程[M]. 北京:光明日报出版社,1999:7-10.

等学校来说,其举办者非常明确,就是除国家机构以外的社会组织或者公民个人。那么,民办高等学校的举办者是否是民办高等学校章程的制定主体?《民办教育促进法》第14条规定,申请正式设立民办学校的,举办者应当向审批机关提交“学校章程”等材料。可见,民办高等学校章程的制定主体是其举办者,是由举办者制定学校章程,报主管教育行政部门核准。当然,在具体工作中,举办者也可授权其他组织或者组建专门的机构制定学校章程。

在此,可能会产生疑义的是,与公办高等学校章程一样,民办高等学校章程也需要政府的核准,是否民办高等学校章程的制定主体也是政府?仔细分析,其实不然。(1)对于公办高等学校来说,学校的举办者和管理者角色没有分化,都是政府;而对于民办高等学校来说,举办者非常明确,是投资举办民办学校的社会组织或个人,政府只是民办学校的管理者。(2)政府对公办高等学校和民办高等学校章程的核准具有不同的涵义,核准民办高等学校章程,是政府作为管理监督角色的权利,政府通过核准这个环节来加强和规范对民办高等学校的管理;而对于公办高等学校来说,核准章程不仅是政府监督管理公办高等学校的手段,同时也是对高等学校在代表举办者——政府制定章程中是否体现举办者——政府意志的核准,是实现政府所享有的制定学校章程权利的重要方式。

三、研究高等学校章程制定主体的意义

从理论上讲,加强高等学校章程制定主体研究,有利于推动和深化高等学校章程理论研究。研究高等学校章程制定主体,有利于将高等学校章程研究工作引向深入,丰富和发展高等学校章程的理论认识。从实践来看,研究明确高等学校章程的制定主体,首先有利于提高政府对高等学校章程的认识,强化政府在制定章程中的角色和职责。另一方面,加强高等学校章程制定主体研究,也有利于高等学校明确自身的职责,积极根据举办者的意志及学校自主办学的现实需要,加强学校章程的研究与制定工作,通过学校章程将学校重大的、基本的问题,以及学校改革和发展的重大成果与成熟经验上升为举办者的意志,这对于保证学校的稳定发展与正常运行,全面推动高等学校办学自主权的落实,进一步提高高等学校的办学质量与管理水平,具有积极重要的意义。

(作者陈立鹏系中国人民大学教育研究所所长助理、副教授,聂建峰系该所硕士研究生,北京 100872)



培养创新人才：从文化的视角思考

韩翼祥

摘要 大学肩负培养建设创新型国家所需要的创新人才的神圣使命和职责。因而,如何培养创新人才,成为世界高等教育热点和重大研究课题。笔者着重从学术文化、精神文化和制度文化的视角,对大学培养创新人才进行了论述。

关键词 培养;创新人才;文化视角

造就数以百万计的创新人才,是创新型国家赋予现代大学的神圣使命和职责。从某种意义上说,创新人才不只是满腹经纶、才华横溢的知识人,而更是道德高尚、批判意识强烈、创新精神持续、具有高度社会责任感的文化人。因此,文化对于创新人才培养是至关重要的。笔者着重从学术文化、精神文化、制度文化上进行论述。

一、大力弘扬求真、自由的学术文化

学术文化是大学文化的主体和核心,是大学有关教学、科研与社会服务的内部心理环境和组织氛围。而求真、自由是学术文化的精髓和灵魂。

一是弘扬求真务实的学术文化。求真作为学术组织——大学的追求目标。在追求真理的过程中,学者必须固守“象牙塔”精神,为学术而学术,而不带功利性;务实是指学者求真的态度,即求实、理性。这种求真的态度,意味着求真是艰苦的,学者要劳其筋骨,饿其体肤;求真是漫长的,学者要耐寂寞,坐冷板凳;求真是不可知的,学者只能在“黑夜”中摸索,忍受失败的残酷打击,甚至成为献身者和失败者。可以这样说,求真的学术文化,本质就是学者为学术献身的学术文化。随着知识经济时代的到来,大学组织将成为社会经济成长的动力源,成为社会的轴心组织。同时,高等教育大众化趋势导致大学开始转换为公众机构。大学性质的变化,意味着大学与社会经济、政治部门的联系越来越密切。在这种情况下,大学组织价值观受到巨大冲击,并导致“学术信条的降格”,大学不再是一个“塔”了^[1]。正如克拉克·克尔认为的那样,学术生活似乎正在从传统范式走向后现代范式。在传统范式中,多数教授成员是作为他们生活中心的学术共同体的一部分,他们非常严肃地对待他们的校园公民责任。一种得到普遍理解的学术道德是教授职业培养的重要组成部分。这种学术道德成为教师内在的行为准则。而学术生活的后现代范式不太注重对于学术共同体的承诺和责任,教授与校园内外的经济机会及政治利益有很多的瓜葛。校园更多地是非学术目标的一个手段。即便如此,教师的“象牙塔”——精神家园还应固守,这不仅仅是大学的教师,

学者只能在“黑夜”中摸索,忍受失败的残酷打击,甚至成为献身者和失败者。可以这样说,求真的学术文化,本质就是学者为学术献身的学术文化。随着知识经济时代的到来,大学组织将成为社会经济成长的动力源,成为社会的轴心组织。同时,高等教育大众化趋势导致大学开始转换为公众机构。大学性质的变化,意味着大学与社会经济、政治部门的联系越来越密切。在这种情况下,大学组织价值观受到巨大冲击,并导致“学术信条的降格”,大学不再是一个“塔”了^[1]。正如克拉克·克尔认为的那样,学术生活似乎正在从传统范式走向后现代范式。在传统范式中,多数教授成员是作为他们生活中心的学术共同体的一部分,他们非常严肃地对待他们的校园公民责任。一种得到普遍理解的学术道德是教授职业培养的重要组成部分。这种学术道德成为教师内在的行为准则。而学术生活的后现代范式不太注重对于学术共同体的承诺和责任,教授与校园内外的经济机会及政治利益有很多的瓜葛。校园更多地是非学术目标的一个手段。即便如此,教师的“象牙塔”——精神家园还应固守,这不仅仅是大学的教师,