

当前大学章程制定主体论析

方文晖

摘要:大学章程的制定主体,是指行使大学章程表决通过权的机构。根据相关法律法规,可以推定大学举办者是大学章程的制定主体。当前人大及其常委会、政府和大学都在履行制定大学章程的职能,大学往往由中国共产党高等学校基层委员会及其常委会或代表大会、教职工代表大会或董事会表决通过大学章程,这些机构作为大学章程的制定主体,有一定的理由,但均不合适。只有大学作为大学章程的制定主体,才可能充分体现大学办学主体的地位。但大学作为大学章程的制定主体,面临着具体执行机构的问题,有关于此还需多方探讨。

关键词:大学章程;制定主体;表决通过;机构

大学章程建设是当前政府和高校普遍重视的工作,是建立现代大学制度、完善大学内部治理的基础。而由谁来制定大学章程,如何确定大学章程的制定主体则是基础中的基础。对于这一关键问题,当前法律法规没有非常明确的规定,学术界也没有清晰的界定,实践中做法也呈多元情形。笔者尝试规范大学章程制定主体的定义,并对当前的具体实践加以评析。

—

有学者认为,大学章程制定主体就是指大学章程制定活动参与者的总称^[1]。以此为定义,章程制定主体范围很广,可以分为决策主体和影响主体两类。决策主体是指依法有权进行章程制定的机构或人员。其依据是法治说理论,该理论强调,必须依法获得章程制定权,才能作为章程制定主体。但我国目前法律未明确规定享有章程制定权的机构或人员。影响主体是指有权进行或实际参与章程制定活动的机关或人员。其依据是功能说理论,该理论强调,即使没有法定制定权,只要事实上具有章程制定功能,就是章程制定主体。承担起草、审议、表决、核准、签署、公布任务的机构和人员都是影响主体。笔者认为,从严格意义上定义,影响主体不能作为制定主体,而决策主体中也仅有行使表决通过权的机构才能成为制定主体,也就是说,大学章程的制定主体,是指行使大学章程表决通过权的机构。

大学章程的出台,是一个持续的活动,整个过程包括草拟、审议、表决和通过、审核、公布和修改,每个阶段参加的主体不完全一致。如采纳影响主体的说法,参与这些活动的所有人员和组织都可以看作大学章程的制定主体。但是,如果对大学章程出台过程的起草、审议、表决通过、审核、公布程序细加分析,不难得出结论,其中具有决定意义的、发挥决策作用的无疑是表决通过。“在法律意义上,人们往往是根据审议权和表决权的归属而不是根据提议权和公布权的归属来认定立法决策权和立法决策主体。”^[2]在当今强调公众参与的立法背景下,草拟和审议阶段需要最广泛地发动公众参与;而审核和公布虽然也很重要,但程序意义多于实体意义。表决通过,意味着章程由草案成为正式的规范文件,具有决定性的意义。因此,制定主体应是行使表决通过权的机构。

《立法法》关于法律制定主体的规定,可以佐证这一结论。我国的法律法规,依据制定主体的不同,自宪法以下,依次为

基本法律、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章。基本法律,其概念就是全国人民代表大会制定的规范性文件。《立法法》第七条规定:“全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”。该规定的含义是:基本法律的制定主体是全国人民代表大会。很明显,认定全国人民代表大会为基本法律的制定主体,其依据是:基本法律由全国人民代表大会表决通过。在基本法律出台的整个过程中,享有提案权的主体范围很广,全国人民代表大会主席团、全国人民代表大会常务委员会、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院、全国人民代表大会各专门委员会,都可以向全国人民代表大会提出法律案,毫无疑问,他们不能被认定为基本法律的制定主体。享有审议权的主体也很多:各代表团、专门委员会、人大常委会、主席团,他们也不是制定主体。基本法律的公布,根据《立法法》第二十三条:“全国人民代表大会通过的法律由国家主席签署主席令予以公布”,但从来没有人说国家主席是基本法律的制定主体。同样,法律的制定主体是全国人民代表大会常务委员会,就是因为法律由全国人民代表大会常务委员会表决通过。再以行政法规为例加以分析。行政法规,是国务院依据宪法和法律制定的规范性文件。《立法法》第五十六条规定:“国务院根据宪法和法律,制定行政法规”,第五十七至六十一条规定了行政法规的制定程序,包括:国务院有关部门向国务院报请立项、起草草案,国务院法制机构审查,依照国务院组织法的有关规定通过行政法规,总理签署国务院令公布。这些规定表明,行政法规的制定机关是国务院,但起草权可以由国务院有关单位行使、审查权由国务院法制机构行使、公布权由总理行使。《中华人民共和国国务院组织法》第四条规定,国务院会议分为国务院全体会议和国务院常务会议。国务院工作中的重大问题,必须经国务院常务会议或者国务院全体会议讨论决定。国务院作为行政法规的制定主体,就是指只有国务院常务会议或全体会议才可以行使国务院制定行政法规的权力。当然,一一分析,可以得出结论,地方性法规、自治条例和单行条例、规章的制定主体都是指它们的表决通过机构。

二

明确了大学章程制定主体的定义后,再来看究竟谁是大学章程的制定主体。《教育法》、《高等教育法》等法律对此都未

作规定,当前的理论和实践也莫衷一是。根据民法原理和教育法律法规的相关条款中进行推论,可以认为大学举办者是大学章程的制定主体。根据民法原理,法人必须要有章程,且章程的制定主体只能是其投资者、发起人或举办者。因为投资者、发起人或举办者举办该组织,有其特定的目的,章程作为规定法人重大的、基本问题的文件,必须体现投资者、举办者、发起人的意志。大学法人也不例外,其章程制定主体应该是大学的投资者、举办者。《教育法》第二十五条、二十六条、二十七条以及《高等教育法》第六条、第二十七条的规定表明:学校举办者设立学校应准备好所有条件,主管部门同意设立学校之前也要对其审核,而这“所有条件”中必须包括“大学章程”,据此可以推定,学校举办者是学校章程的制定者。

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、企事业单位、社会团体以及其他组织和个人。民办高校的举办者是其出资人,即投资办学的组织、社会团体和个人,他们是民办高校章程制定主体,这没有异议。公立学校的举办者是国家,根据我国目前状况,“国家”举办的公立高等学校的设立者或举办者包括中央人民政府及其组成部门、地方政府及其组成部门(现实中主要是省、市两级政府及其组成部门),历史上还包括国有企事业单位。“国家”制定大学章程,究竟该如何运作?有权代表国家行使立法权的机构,包括全国人大及其常委会、国务院及其部委、省、较大的市人大及其常委会和人民政府;代表国家行使大学管理权的,是政府或政府授权的组织;代表国家行使大学办学权的,是大学自身。因此,大学章程的制定主体有三类:人大及其常委会、政府和大学。

人大或其常委会制定大学章程,这是近一两年提出的新观点,但颇有争议。

上海21世纪教育研究院副院长熊丙奇教授指出,大学章程应由高校举办者所在同级人大审批通过,因此具有法律效力^[3]。王春业、金一超两位学者分别提出了大学章程法律化和立法机关审议通过大学章程的观点^[4]。2011年3月“两会”期间,关于大学章程是否应当由人大来立法也引发了讨论。全国人大代表、原重庆市政协副主席陈万志认为,高校仅作为教育部门的分支存在,并没有自主权,因此大学章程应当由地方人大常委会立法^[5]。

无论是专家、校长,还是人大代表、地方官员,他们提出由地方人大制定大学章程,理由是一致的,就是,大学地位不够高,人大制定大学章程,可以把大学章程上升到地方法规的地位,提高大学章程的效力。

对于这一观点,笔者持保留意见。一是从我国现有的法律法规找不到相应的法律规定,可以说,没有任何条文表明,一所大学的章程可以由地方人大或其常委会制定。二是这一观点的提出主要是针对公立地方高校。我国是单一制国家,全国立法应保持一致性,也就是说,部属高校和地方高校立法主体应保持一致。如果推及部属公立高校,不合理处就更明显。公立的地方高校,通俗的说法是省属、市属、区属高校,省属、市属高校的章程由省、市人大制定,公立的部属高校的章程就应该由全国人大制定,全国的部属高校章程都由全国人大制定,

在目前高校普遍缺失章程的大背景下,全国人大恐怕应接不暇。三是大学章程不在地方性法规规定事项之列。根据《立法法》的规定,省、自治区、直辖市以及较大的市的人民代表大会及其常务委员会有权制定地方性法规。其第六十四条规定:“地方性法规可以就下列事项作出规定:(一)为执行法律、行政法规的规定,需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项;(二)属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。”这两项事项应该都是具有本地方普遍性的事务,而不是特定的事务。如果是针对省市全面的教育或学校工作,可以制定地方性法规,但仅仅为一所学校的事务制定地方性法规于法无据。

较为普遍的一种观点,是由政府制定大学章程。

政府为一所大学制定章程,在新中国成立初期有过先例。1950年代《北京师范大学章程》就是由教育部公布。往前追溯,清朝末年《京师大学堂章程》,是军机大臣和总理衙门大臣转请梁启超代为草定,经光绪皇帝批准颁布的;大学章程的雏形——中世纪的“特许状”是由当时的国王或教皇颁发给大学的。但是“特许状”其实质是法律;京师大学堂既是全国最高学府,同时也是全国最高的教育行政管理机构,《京师大学堂章程》实际上是当时的教育法规。这两者都不能作为例证。

主张政府是大学章程的制定主体,主要基于下述三个理由:第一,现代法人制度理论认为,章程的制定者一定是法人的设立者、举办者或投资者,我国公立大学的投资主体是政府,学校的经费大部分来自财政拨款,因此,学校章程必须体现政府意志,政府有权干预大学办学活动。政府制定大学章程可以通过章程维护国家作为投资人的利益。第二,政府与高校之间的关系错综复杂,政府对高校主导色彩很浓,建国后一直对高校实行集中领导,学校办学规模、人事管理、专业设置、课程安排、发展方向等都要由政府部门进行审批,甚至直接由政府决定,而这些都是大学章程的内容。第三,政府制定章程,可以在章程中确立政府和大学的关系,明确划分政府管理权和学校办学权。

笔者认为,政府作为大学章程的制定主体的观点值得商榷。政府作为大学章程的制定主体,有违国家建立、完善现代大学制度的初衷,背离国家扩大高校办学自主权的改革思路。早在1978年的《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》颁布之后,我国就开始注重提高高校办学自主权。1986年《高等教育管理职责暂行规定》中提出要在人事任免、资格评审、经费使用等方面扩大高等学校管理权限。1993年国务院《中国教育改革和发展纲要》实施意见》明确指出要“深化高等教育体制改革,建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制”^[6]。1998年《高等教育法》明确了政府部门管理权限和高校自主权。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》进一步提出“推进政校分开、管办分离”;“转变政府教育管理职能”;“落实和扩大学校办学自主权”;“健全统筹有力、权责明确的教育管理体制”。可以说,建立现代大学制度,就是要改变过去政府过多干涉高校的状况,把大学从国家行政组织的附属机构中解放出来,还办学权给学校,实现举办者和办学者的角色分离,各负其责,并行不悖。希望按照大学发

展内在规律办学,使大学成为面向社会办学的独立法人实体,真正拥有办学自主权。如果仍然由政府为学校制定章程,显然不符合发展方向。

此外,章程制定的主体构成与法人制度的要求不匹配,使得高校独立法人地位难以确立;由政府作为章程制定主体,还会造成章程“千校一面”,丧失个性和特色。我国目前有1700余所公立高等学校,其中大多数没有章程,政府要一一制定这么多的学校章程,也是不现实的。大学章程的制定主体必须充分认识现代大学制度的组织和管理方式,明确大学的设立宗旨和发展方向,单纯靠政府,也无法制定出真正适合大学章程。

大学章程不由政府制定,如何确定政府和大学之间的关系?如何维护国家作为投资者的利益?如何保证高校贯彻落实国家高等教育方针?

政府与高校的关系,不应该由大学章程来确定,而应该由高等教育法或者大学法等法律加以界定。大学章程毕竟不是通常意义上的法律,无权约束政府的行为,它可以复述法律关于政府与高校关系的规定,可以禁止政府给高校添设法律之外的义务,但无法在法律之外对政府提任何要求。全国人大应通过法律明确政府对高校管理权的范围,明确高校办学自主权的内容。对投资者利益的维护,第一,可以通过行使“核准权”可以实现。教育主管部门对高校呈送的大学章程,有最后的核准权,如果大学章程损害了国家利益,主管部门当然可以依法不予核准。政府通过核准的方式来履行它的职责,“核准”就是为了保证公办高等学校在制定章程时体现政府意志,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、内部管理机制、经费财务等基本的问题,使学校运转符合要求,实现政府举办高等学校的目的^[7]。当然,核准权的行使要严格守法,只有在章程违背法律的情况下,才可不予核准。第二,投资权在政府手中,政府完全可以用投资引导大学遵循国家高等教育方针政策、保证大学沿着国家设定的方向发展。第三,政府不能独立制定大学章程,但可以委派代表,参加大学制定大学章程的大会,在会议上表达政府的利益,影响大学章程的内容。

最为人们接受的观点,是大学作为大学章程的制定主体。

教育法律没有明确规定学校章程的制定主体,但从上文可以看出,法律指向是明确的,就是大学的举办者。但相关的教育政策与规章却与此相冲突,均指向学校。

《国家教委关于实施〈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》施行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”。对这一条文删除枝叶,可以得到这样的结论:“学校及其他教育机构”,“应当逐步制定和完善学校的章程”,即学校是学校章程的制定者。而针对小学和特殊教育的行政规章则都规定,学校是学校章程的制定主体。1999年12月教育部《关于加强教育法制建设的意见》强调,“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”。该《意见》明确大学

本身就是大学章程的制定主体。原国家教委《小学管理规程》规定,“小学应当根据《中华人民共和国教育法》和本规程的规定,结合本校实际情况制定本学校章程。”教育部《特殊教育暂行规程》规定,“特殊教育学校应当根据《中华人民共和国教育法》、《义务教育法》、《残疾人教育条例》和本规程的规定,结合实际情况制定学校章程”。这也充分体现,在教育行政主管部门看来,各级各类学校是学校章程的制定者。

而从学校章程制定的实际情况来看,除极个别例外,绝大多数大学的章程都是由大学自己制定。有人对此做了分析,认为,大学具有“高深专门知识的教与学”特征,这就决定了外部成员无法完全地洞察、了解大学的内部事务,大学的内部事务只能由大学自己决定。

对于规章文件、实践与法律的这种冲突,有学者从理论上给出了解释,认为这可以视为各级政府将制定权授予学校,由学校作为本校章程的制定者。并提出了三种授权方式:一种是政府与每一所学校签订合同,明确每一所学校制定章程时必须遵守的内容,授权学校根据该合同制定章程,使章程体现政府对这所学校的要求;二是政府按照学校类型分别制定规定或政策(相当于行政授权),授权同类型学校据此自主制定学校章程;三是政府制定有关学校章程总的规定或政策,授权学校据此自主制定学校章程。这样既能体现各级政府作为学校举办者的意志,又能照顾各个学校的特点^[8]。不过,实践中并不存在这种授权。

三

大学作为大学章程的制定主体,面临一个具体执行机构的问题。大学章程应该由哪个机构制定?民办高校的权力机构是其董事会,因此董事会负责章程制定,这基本上没有异议。公立大学相对复杂得多。目前的做法主要是两类:一类是大学的中国共产党基层委员会,一个是教职工代表大会。公立学校也有董事会,但该董事会没有制定章程的职权。

(一)中国共产党高等学校基层委员会及其常委会或代表大会

按照《高等教育法》第三十九条规定,“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。中国共产党高等学校基层委员会按照中国共产党章程和有关规定,统一领导学校工作,……”,因此有人认为,高校党委是国家在高校的代理人,是大学章程的制定主体。

党委领导下的校长负责制,决定了党委在高校中发挥政治、思想和组织领导功能。不少学校制定了“党委常委会议事决策规则”,其中规定党委常委会的议事决策范围包括“学校事业发展规划、重大改革措施和方案”。如《中共南京大学委员会常委会议事决策规则》规定党委常委会的议事范围达9项之多,诸如党的路线方针政策、思想组织作风建设、学校发展规划、学科建设、人才培养、行政管理等事关全局性的重大问题等方面(南委发[2005]23号);哈尔滨工业大学党委议事规则把提交党委会议的事项分为传达、贯彻、通报和听取汇报事项以及讨论、决定事项,主要涉及事关学校发展建设的重大政策、发展规划、基建项目、党政工作要点、大额资金使用、干部人事制度、合作合资事项、学科专业建设、党建思政工作、学生

培养、教师队伍建设等。由此可见,从学校的思想导向到学科人事基本都在党委会的决策范围之内。党委在高校中发挥重要作用,在制定大学章程中党委往往也扮演关键角色。吉林大学在制定大学章程时成立了章程起草委员会,由起草委员会起草大学章程,2005年12月27日,起草委员会副主任、校长周其凤代表章程起草委员会向中国共产党吉林大学第十二次代表大会提交了《吉林大学章程(草案)》,之后,大会审议、表决通过章程。中国政法大学成立了由党委书记和校长担任主任的起草委员会,而且学校党委会是主要的草案批准机构。属于此种类型的还有《温州大学章程》、《浙江工业大学章程》等。

但是,这种模式面临的困境是:在全中国的立法体系中,没有任何一部法律法规是由党的代表大会讨论通过。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,在《宪法》的制定中,她也只是行使提议权,讨论通过必须经过全国人民代表大会;根据《中国共产党章程》第25条的规定,党的地方各级代表大会的职权之一是“讨论本地区范围内的重大问题并作出决议”,但可以肯定地说,没有哪一部地方法规、地方规章是党的代表大会讨论通过。《中国共产党章程》第三十二条第四款规定“实行党委领导下的行政领导人负责制的事业单位中党的基层组织,对重大问题进行讨论和作出决定”,大学党委应该根据这一条文履行职责,其权限并不比地方党的代表大会大。既然地方党代会没有制定法律规章的权力,大学党代会应该没有制定大学章程的权力。

(二)教职工代表大会

教职工代表大会是广大教职工民主参与学校管理的主要途径,是校务公开的基本载体,这一形式对于调动教职工积极性、主动性和创造性有极大的帮助。学校章程经校教职工代表大会审议通过,是目前大学章程制定中比较普遍的形式。《扬州大学章程》于2003年12月19日经校第二届第二次教职工代表大会通过。此外,中国政法大学、广东外语外贸大学、华中农业大学等高校的大学章程也都是教职工代表大会通过。

1985年由教育部和中国教育工会全国委员会发布的《高等学校教职工代表大会暂行条例》规定了教职工代表的产生方式:“教职工代表以系、处或教研室、科室、班组为单位,由教职工直接选举产生,凡是享有公民权的教职工均有选举权与被选举权。”以及职权范围:听取工作报告,讨论与教职工有关的规章以及监督评议等^[9]。《高等教育法》也在第四十三条中指出“高等学校通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式,依法保障教职工参与民主管理和监督,维护教职工合法权益”。所以,教代会作为一个民主管理学校的重要形式是有一定的法律基础的。

严格说来,教师学者应当是高校较核心的利益相关者,应当作为大学的主人,他们拥有智力资本,是学术力量的载体,他们应当作为大学章程的制定主体。但是因为教代会是一种在学校党委领导之下设立的、由上而下所推动的组织机构,在决策中处于弱势地位,不掌握主要资源和经费,更多是作为“民主的摆设”,并不能真正代表广大教职员工的利益。现实中教代会的职能并不十分明确,教代会与学校党委、行政三者的权限分工十分模糊,从而使得教代会的地位淡化,也带来教代

会无法发挥实权,流于表面形式^[10]。而且教代会面临认识弱化、参与不足、意识淡薄等问题,即使通过一些渠道发出了声音,也很难在决策中表现出来。所以,如果仅仅由教职工代表大会作为章程制定主体,难以有效发挥作用。

(三)董事会

在民办高校中,大学章程的制定主体主要是董事会。一些公立高校也有董事会,但它与民办高校董事会完全不是一回事,与国外高校以及我国历史上的大学董事会也性质不一。

《民办教育促进法》第十九条规定“民办学校应当设立学校理事会、董事会或者其他形式的决策机构”。对于公办高校董事会,目前尚无相关法律法规做出明确界定。我国民办高校起步较晚,且都是《民办教育促进法》等法律出台后建立起来,基本上都是按法律要求,先由董事会定章程,后办学校,且章程的修订权也在董事会。

美国大学的章程就是由学校董事会负责修订的,其董事会成员主要来自企业界、政府部门或所在社区^[11]。国外很多大学做法与美国近似。

我国历史上大学董事会组成人员地位崇高、职权广泛,以暨南大学为例。暨南大学由于其办学的特殊性,董事会制度兴起时间较早,而且制度比较完善。暨南大学是国内最早设立校董会的学校之一,成立于1922年,经北洋政府教育部批准,当时聘请了教育界、侨务界、实业界的著名人士史量才、黄炎培、张謇等17人担任校董;1931年经中国国民党中央执行委员会讨论,暨南大学新一届校董会由宋子文、林森、孔祥熙、马超俊等11人组成;建国后,该校校董会成立于1963年,聘请政府部门有关领导和教育界、侨务界以及海外、港澳知名人士为董事;目前,暨南大学第六届董事会的70位董事和10位终身名誉董事,分别来自美国、加拿大、秘鲁、荷兰、日本、新加坡、马来西亚、泰国、印度尼西亚、菲律宾等国家以及中国内地、香港特别行政区和澳门特别行政区。该校董事会章程明确规定“董事会由港澳台及海内外热心华侨教育事业的各界知名人士以及中国内地有关部门负责人组成。董事的增补,由董事会提名,报国务院侨务办公室批准”,在章程第六条中规定了董事的七项职责,涉及提名推荐校长及副校长、审议学校发展规划、质询学校工作、为学校发展提供支持、协助学校开展境外交流合作等方面^[12]。

从上个世纪末开始,一些公立高校开始尝试设立董事会机构,中国政法大学第一届董事会共由52人组成,其中政府代表19人,企业代表14人,高校代表11人^[13]。这样的格局在国内高校董事会的组成中十分具有代表性,而且有些高校还将知名企业或政府机构的某些职能部门列为“董事单位”。2011年5月21日,南京大学举行第四届校董会第三次会议,出席会议的名誉董事长、名誉董事包括不少原任与现任官员:原江苏省委书记、原国家自然科学基金委员会常务副主任、原江苏副省长、现任全国人大财政经济委员会副主任委员等赫然在列。南京大学党委书记洪银兴教授在讲话中也明确“南京大学校董会成立至今,汇聚了一大批海内外热心教育、关心高校发展的贤达人士,已逐步成为我校的决策支持机构、战略实施的推进机构和社会资源的联络拓展机构”。陈骏校长在讲话中强

调了校董会下一阶段三个方面工作:“服务国家战略需求,发展工作要能助推学科创新发展和高层次人才引进,进而促进学校综合实力的迅速提升;以创新服务为思路,寻找深度合作的切入点,更好的发挥校董会在促进地方经济建设中的作用;以校庆110周年为契机,设计推广相关项目,争取筹资工作再上新台阶。”^[14]由此可见,更多情况下,公立高校的董事会以帮助大学建立社会联系,寻求社会资源为“主业”,是联结校友会、基金会、政府以及企业的一座桥梁,很难拥有治理权。

此外,目前我国尚无公立高校董事会的法律法规,从董事会人员遴选标准到其相应的职责都“无法可依”,董事会只是对《高等教育法》中规定的“面向社会,依法自主办学,施行民主管理”的一种形式上的尝试,尚无明确法律身份。各个高校赋予董事会的职权范围以及对待董事会的态度差异较大,高校董事会与高校之间关系难以界定。

大学章程涉及办学宗旨、学科门类设置、内部管理体制以及经费来源、财产和财务制度等方面,就目前公立大学董事会的职能分工来看,该机构无法成为章程制定主体。

(方文晖,南京大学社会学院副教授、历史系中国近现代高等教育史博士研究生,江苏南京 210093)

参考文献

- [1] 鲁晓泉.我国高校章程制定程序研究[J].铜仁学院学报,2008(09).
- [2] 于兆波.立法决策主体比较研究[J].法商研究,2002(04).
- [3] 熊丙奇.大学去行政化改革更需布局[N].第一财经日报,2010-08-26.
- [4] 王春业.论高校章程法律化及其实现路径[J].中国高教研究,2011(06);金一超.从审核到立法:论大学章程的生效程序[J].中国高教研究,2011(06).
- [5] 褚朝新.人大代表建议大学章程由人大来立法引发争议[N].新京报,2011-03-08.
- [6] 《中国教育改革和发展纲要》实施意见[EB/OL].百度百科,http://baike.baidu.com.
- [7] 段海峰,吕速.大学章程制定主体资格探析[J].管理与创新,2008(05).
- [8] 李政,贺凤美,张洪志.略论学校章程的制定者及其权利实施方式[J].教育科学研究,2003(12).
- [9] 高等学校教职工代表大会暂行条例[EB/OL].百度百科,http://baike.baidu.com/view/6024817.html.
- [10] 牛子宏.我国高校教代会建设的困境及对策分析[J].广西教育学院学报,2009(03).
- [11] 美国大学的董事会作用重大[EB/OL].中国科学院网站,http://www.cas.cn.2007-6-19.
- [12] 暨南大学董事会简介,暨南大学董事会章程[EB/OL].南大董事会网站,http://dsh.jnu.edu.cn/introduction.html.
- [13] 中国政法大学第一届董事会董事名单[EB/OL].法大新闻网,http://news.cupl.edu.cn/2010/content_012450.html.
- [14] 南京大学第四届校董会第三次会议召开[EB/OL].南京大学新闻网,http://news.nju.edu.cn,2011-05-24.

我国大学跨学科学术组织发展的现实困境与对策建议*

张炜 童欣欣

摘要:在清晰界定跨学科和跨学科学术组织概念内涵的基础上,阐述了我国大学跨学科学术组织发展的基本特征与制约因素。针对现存问题,笔者从我国大学的管理体制、跨学科战略、人才培养模式、投入机制、评价机制和社会网络建设等六个方面提出了推动大学跨学科学术组织创新发展的政策性建议。

关键词:跨学科学术组织;制约因素;对策建议

一、问题界定:跨学科与跨学科学术组织的内涵

跨学科是一个综合的概念,是各种程度学科合作的统称,它通常包括多学科(multi-disciplinary)、交叉学科(cross-disciplinary)、跨学科(inter-disciplinary)、复杂学科(pluri-disciplinary)和横断学科(Trans-disciplinary)等概念。跨学科是从学科到交叉学科再到横断学科这个过程的一个阶段,是对发生较深入学科整合阶段的诠释,它是跨越学科边界,把不同学科理论、方法或范式有机地融为一体的研究或教育活动。事实上跨学科是难以准确定义的,因为“跨学科”是一个动态的学科间的合作融合,无法用静态概念加以概括^[1]。跨学科不是目的,而是解决复杂问题,促进科学创新的途径。促进跨学科的发展并非是要打破学科体系、推翻学科范式和颠覆学科传统。促进跨学科的发展需要建立灵活的机制,一种包容异端,鼓励创新、保持开放的氛围。

大学是以知识为材料,学科为单元的学术组织,学科是大学学术组织存在的核心特征。大学、学院、学系及从事教学和科研的相关机构都是基于学科的组织,这类基于学科的组织统称为“学术组织”。跨学科学术组织是以跨学科教学和跨学科研究为核心特征的学术组织。大学跨学科学术组织通常是打破原有学科和院系学术组织界限,根据科学研究和社会实际需求,通过设置功能定向的跨学科计划、实验室、研究中心、研究所、课题组、跨学科研究协会等学术组织模式,将跨学科协作实体化和体制化。

二、大学跨学科学术组织发展的重要性与现实意义

1. 加快大学跨学科学术组织建设是实现基础科学发现与

* 本文系中国国家博士后科学基金“面向自主创新战略的研究型大学学术治理结构与治理绩效关系研究”(课题编号:20100471750)和国家自然科学基金“大学跨学科组织与科学创新能力关系研究”(课题编号:70941011)的研究成果