

现代大学治理与大学章程

◆湛中乐

现代大学治理理论是伴随着现代大学制度的建立而兴起并发展起来的。自20世纪以来,大学功能多样化和高等教育规模的迅速扩大,大学制度存在的时间和空间发生了巨大变化,传统的大学自治与学术自由的观念受到了挑战,大学自身的管理问题变得更为复杂,尤其是随着高等教育大众化进程的启动,引发了大学制度与社会转型的矛盾。在这种情况下,西方国家纷纷发起高等教育制度改革。与此同时,西方国家的高等教育领域掀起了一场治理变革的浪潮。

简单地说,所谓大学治理就是大学内外利益相关者参与大学重大决策的结构和过程。大学的治理结构是现代大学制度的本质与核心,大学治理是联系大学内部以及外部各利害关系人的正式和非正式关系的制度安排,以便使各利害关系人在权利、责任和利益上相互制衡,实现大学内外部效率和公平的合理统一。治理涉及学校纵向和横向关系,各种权力、义务与责任的界定,各种利益关系的格局。治理实际上是一种新的管理模式,它涵盖所有正式制度和规则,同时也包含各种非正式的制度安排。与以往的管理模式相比,治理更注重协调,而不是控制,主张政府组织与非政府组织共同参与公共事务的管理。从控制走向协调,以治理代替管理,已经是世界高等教育改革的趋势。

一、大学治理存在的几个问题

20世纪90年代以来,治理的理论也引入到中国的高校管理中,在中国大学内部管理体制改革的逐步引出了大学治理的议题。1998年《高等教育法》的颁布实施为高等学校提供了许多新的办学思路,同年江泽民总书记在北京大学百年校庆上提出要建设世界一流大学以及教育部“985工程”的推出,推动了高校在建设世界一流大学的过程中更加关注西方大学制度层面的问题。与此同时,“入世”使得高等教育的国际竞争问题,再次受到关注,而以大学办学自主权问题为核心的大学制度问题已经成为制约我国高等教育改革与发展的根本性问题。如何优化现有大学内部治理结构,使大学成为一个高效运转的学术机构,成为我国高教界普遍关注的问题。与此同时,我

国高等学校的治理现状存在着诸多的问题,与现代大学制度的要求存在极大的差距,其中最主要体现在以下三个方面:

1. 党委与校长的责权不明确,教代会监督权弱化

根据《高等教育法》的规定,国家举办的高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的章程和有关规定统一领导高校工作,支持校长独立负责地行使职权。《高等教育法》虽然规定了党委和校长的职责范围,但由于党委书记和校长都由上级组织部门任命,实际上存在着领导体制的“双首长制”。在具体的管理活动中,校长与党委存在着职能交叉、重叠的现象。党委领导下的校长负责制要求重大事项需经党委讨论决定,而实际运作过程中却存在着较大的主观随意性,常发生党委包办行政,或行政不听从党委的意见,甚至党委、行政各行其是,不能形成“民主治理”,只能是“精英治理”或“一把手治理”。

《高等教育法》第43条规定:“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。”然而,在实际运作中,教代会既无法对校党委决策权实施有效监督,也无法对高校行政权实施有效监督。具体而言,从权力隶属关系讲,高校党委是在高校党的代表大会基础上由上级党委任命的,它只对党代会和上级党委负责,并不对教职工代表大会负责;由于学校的行政权掌握在校长手中,校长可以按照自己的意愿决定教代会的组成、召开时间、审议议题、会议程序,所讨论的问题主要集中在教职工福利待遇方面,使得教代会的监督权基本流于形式。

2. 学术权力与行政权力失衡,学术权力不断萎缩

加拿大学者许美德将“学校自治”和“学术自由”作为西方大学的基本价值取向,并指出其作为“历史遗产的组成部分被延续下来”,大学组织的意义首先应该是作为“专门化”和“学术性”组织,其次才是行政组织。但是在我国,由于受计划经济的巨大影响,在大学内部管理中,传统的行政管理模式并没有实质性的改变,行政职能泛化、行政级别分明,大学的学术品行得不到显现。主要表现为大学

内部学术权力与行政权力不分,简单地认为学术权力就是学校权力、学术权力就是学术管理,甚至认为校长就是学术权力的代表,从而导致学术管理活动中的行政化现象。行政权力不断膨胀,干预了太多的学术问题,在职称评定、院系设置、专业人员引进等众多学术活动中也主要是以行政权力为主。这种现象导致我国高校学术权力的萎缩,严重限制了高校的学术发展。

3. 学校、院、系权责不对等

目前,我国大学校、院、系的直线职能式组织结构,基本上属于行政系统和生产企业沿用的科层式管理体制。这种以“贯彻执行”为主要内容的行政管理体制,用来管理谋求研究创新和高学术水平的大学就显得很不适应,其结果往往和预期目标相差甚远。其弊端是十分明显的:一是校领导陷于具体、琐碎、繁重的行政管理事务中,难以集中精力考虑涉及大学长远发展的重大事情;二是院系权力小、责任大,既违背权责对等的管理原则,也不利于调动院系参与大学治理结构积极性;三是纵向的信息传递渠道导致信息传递过程受阻、内容扭曲;四是过于强调等级秩序和层次,不利于调动广大教职员工参与大学治理结构积极性,不利于形成平等、宽松、自由的学术环境,不利于形成民主监督、权力制衡的机制。

二、大学章程对之于大学治理的重要意义

大学章程通过规定学校的办学理念 and 特色、学校发展目标 and 战略、校内各种关系、学校的领导体制、治理结构、管理模式、教职员工的权利和义务,学生的权利和义务等重要内容,回答包括现代大学治理等在内现代大学制度的核心为题,为大学依法自主办学提供可行的自治规范。从世界范围内看,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。

在德国,大学是由国家设立的间接执行国家任务的公法人,有权依据国家法律的授权为管理自己的事务制定规章。大学在获得建立教育机构许可的同时,必须提出自己的大学章程作为其“基本法”。1737年成立的哥廷根大学的哲学院章程规定“所有教授,只要不涉及损害宗教、国家和道德的学说,都应享有教学和思想自由这种责任攸关的权利。”这是德国第一次在法律的意义申明学术自由的原则,因此被看做是德国大学史上的一个里程碑。

在英国的高等教育治理中,大学章程起着核心作用。大学章程规约的大学治理结构主要包括社会参与的发展决策机制、校长负责的行政执行机制、教授治学的学术自由机制、监督分离的财物安全机制,程序公平的人事管理机制等。大学章程对一所大学而言居于大学宪章地位。

在美国,无论是公立高校还是私立高校,一般都有由大学权力机构(一般是学校的董事会)根据大学设立的特

许状或地方政府颁布的教育法律法规而制定的大学章程,虽然不同大学的章程在表述和内容构成上存在差异,但其基本内容一般都明确了大学的理念、办学宗旨、教学事务及教师的学术权力、学位的授予、学生事务、经费来源、财产与财务制度、章程修改程序等重大事项,尤其规定了董事会及其下属各个委员会的组织构成、成员的选举与任用等大学决策的方式与程序,因而成为规范大学运作的纲领和法则。

日本大学原本没有章程,但是伴随着先期启动并于2004年4月正式实施的大学法人化改革,从明治时期开始一百多年政府对大学的传统管理模式发生巨大变化,各个大学都在重新研讨自身定位与未来发展目标,大学章程作为一种新制度管理下的新形式应运而生。2003年3月18日召开的东京大学评议会通过了《东京大学宪章》,之后在《东京大学宪章》的范本之下,各个国立大学纷纷效仿制定自己的宪章(章程)。宪章(章程)的制定使大学法人化改革在学校实践层面制度化,使法人化管理在学校执行中有章可循,有据可依。大学宪章(章程)作为校内总纲领,集中反映了大学两个方面的制度诉求:一方面是对外部评价的一种责任说明,明确在长期的目标之下,大学管理制度的理念,基本原则与组织运营机制;另一方面,是在大学被授予自治自主权后,在法人化改革的法律框架下行使自治权利的自我规范,是对内部管理的一种自律性追求。

在我国,一般认为现代大学治理的构架包括两个层面,即宏观层面和微观层面:前者是指学校与外部的关系,包括政府宏观管理、市场适度调节、社会广泛参与、学校依法自主办学;后者是指学校内部关系,包括党委领导、校长负责、教授治学、民主管理。就其核心而言,就是在政府的宏观调控下,通过制定大学章程,明确大学与政府的关系,使大学成为具有一定办学自主权的真正独立法人,独立面向社会,依法自主办学,实行民主管理。1995年3月28日原国家教委办公厅《关于印发〈中华人民共和国教育法〉宣传提纲的通知》指出,“学校及其他教育机构的章程是指学校及其他教育机构为了实现正常运行,对其办学宗旨、管理体制、财务活动等基本的、重大的问题,做出全面规定而形成的自律性基本文件,是学校及其他教育机构进行自主管理的基本依据。规定章程制度,是落实学校自主权、促使学校建立和完善自主办学、自我发展和自我约束机制的重要保证,是建立现代学校制度的必然要求,也有利于政府及其有关行政部门加强对学校及其他教育机构的管理和监督。”其后,《教育法》、《高等教育法》通过将大学章程对于现代大学治理的意义也法律的形式确立下来。根据《教育法》、《高等教育法》以及相关的法律法规、政策性文件的有关规定,大学章程应该通过规定学校的办学理念和特色、学校发展目标 and 战略、校内各种关系、学校的领导体

制、治理结构、管理模式,教职员工的权利和义务,学生的权利和义务等重要内容,回答包括现代大学治理等现代大学制度的核心为题,为学校依法自主办学提供可行的自治规范。

三、我国大学章程制定的发展

1995年3月通过的《中华人民共和国教育法》第26条明确规定:“设立学校及其他教育机构,必须具备以下基本条件:(一)有组织机构和章程;(二)有合格的教师;(三)有符合规定标准的教学场所及设施、设备等;(四)有必备的办学资金和稳定的经费来源。”同年8月原国家教委下发《关于实施〈中华人民共和国教育法〉的若干意见》进一步指出,“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”。1999年1月1日起施行的《中华人民共和国高等教育法》承应《教育法》的要求,再次明确规定高等学校必须有自己的章程,该法第27条规定:“申请设立高等学校的,应当向审批机关提交下列材料:(一)申办报告;(二)可行性论证材料;(三)章程;(四)审批机关依照本法规定要求提供的其他材料。”不仅如此,该法第28条还对高等学校章程的内容做出了明确细致的规定,包括学校名称、校址,办学宗旨,办学规模,学科门类的设置,教育形式,内部管理体制,经费来源、财产和财务制度,举办者与学校之间的权利、义务,章程修改程序以及其他必须由章程规定的事项。

此后,党和国家不断地通过各种政策性文件指出制定大学章程的紧迫性和重要性。1999年12月2日教育部印发《教育部关于加强教育法制建设的意见》提出实现依法治教的主张,要求“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《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》再次强调以“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,按章程自主办学”作为依法治校的举措之一。同年11月,教育部发布《教育部办公厅关于开展依法治校示范校创建活动的通知》具体提出了教育部依法治校示范校的8条标准,其中第一条就是“管理制度完善健全。依法制定学校章程,经教育行政部门审定并遵照章程实施办学活动。依法制定教育教学、财务、教师、学生、后勤、安全等各项管理制度,内容合法、公正、公开,并得到切实有效执行。”该文同时指出创建“依法治校示范校”一票否决的三个条件中的第一个条件就是“没有章程”一票否决。2006年6月15日至16日,教育部在吉林大学召开了“直属高校依法治校工作经验交流会”,对大学章程制定工

作做了明确要求和广泛动员。《国家中长期教育改革和发

展规划纲要(2010-2020年)》明确提出,完善中国特色现代大学制度,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。

大学章程作为大学精神的集中体现和大学行为的总规范,实际上是法的治理模式、法的精神和法律条文在一所大学的进一步延伸和具体化、个性化。然而,与此不相称的是,我国1600余所公立高等学校中,至今仅有吉林大学、上海交通大学、哈尔滨工业大学、延边大学、南昌大学等不到30所高校制定了章程,绝大多数高校包括北京大学、清华大学、中国人民大学等国内著名的高校都未制定章程;已制定了章程的,也还不同程度地存在内容不科学、制定程序不合法、没有得到很好实施等问题。这一状况已明显不能适应《国家中长期教育改革和发

四、结语

可以说,大学章程就是大学治理的“宪法”,是大学得以存在和运作的最为重要的规则,也是大学自主地位的体现。我国《教育法》、《高等教育法》均要求“一校一章程”,但由于历史的原因,目前还有相当数量的高等学校没有制定的学校章程;已制定了章程的,大多面临形同虚设的尴尬境地。大学章程不仅是促进现代大学制度的建立与创新的重要载体;更是明确高等学校与政府管理部门与社会的关系,健全和完善学校内部管理制度,规范学校办学与管理行为,落实学校的法人地位和办学自主权的重要保障。根据1999年《教育部关于加强教育法制建设的意见》,“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。”所谓“核准”,实质上是审核加批准的过程,这一过程自始至终伴随着对学校章程的内容是否合法所进行的评估,也是教育行政部门对大学的运作予以监督的过程。另一方面,大学章程通过教育行政部门的核准之后就具有了法律效力,不仅可以有力约束大学的办学行为,而且可以有效规范大学管理者的管理行为和举办者的监督行为,凡大学章程中规定的属于学校自主管理的领域,管理者和举办者不能再加以干预。目前高等学校章程的缺失,不仅使得我国高等学校法人制度不完善,也使得《教育法》和《高等教育法》赋予大学的办学自主权在一定程度上成为一纸空文。因此,为推进高等学校章程建设,完善大学法人治理,进一步落实和扩大高等学校的办学自主权是我国高等教育法治发展的重要任务。

【作者单位:北京大学】

(责任编辑:杨亚辉)