

## 不再观望 我们真的需要大学章程

马陆亭\*

《教育规划纲要》明确指出,加强章程建设是现代大学制度建设的重要内容。之后,教育部连续三年的工作要点均对高校章程制定工作进行部署,并于2011年11月28日以教育部第31号令的形式颁布《高等学校章程制定暂行办法》。当前,大学章程建设已成为我国高等教育界的“显学”——政府重视、学校重视、学者重视,进而成为完善现代大学制度的“突破口”。但是,这项工作的推进却是“热”中有“冷”,持存疑、观望、被动态度者也时而有之。如何现实地看待大学章程建设的意义,并促使其价值得以有效实现,本文重点探讨以下5个问题。

### 如何认识大学章程建设的现实意义

#### 宣示独立主体固化内涵特色

对于大学章程的意义,有一个说法最为经典,即“章程上承国家教育法律法规、下启学校管理规章制度,有大学宪法之义”,这是从宏伟大义上谈章程的法理地位;还有一种说法比较务实,即“章程是推动和规范高校面向社会依法自主办学的基本依据,章程建设在高等学校依法治校、科学发展中具有基础性地位”,这也是在谈章程的法理价值和地位,但已具体指向了作用。

笔者认为,这些都是对的,但还不够,因为比较抽象。抽象的东西有时只能成为一个象征,还不能进行操作。当然,象征也很重要,例如《高等教育法》就明文规定了高等学校的自主法人地位。但章程除了象征,还需能操作。因此,笔者曾经通过国际历史比较研究认为,章程既是大学自治权的象征、又是外部对大学实施影响的产物,对内部而言是学校的一个组织规程、对外部而言其实是学校和政府间的一个合约。

在当前就章程建设的时代价值而言,主要有

两个:

第一,宣示独立主体。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取得法人资格。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。一校一章程的出现,具有里程碑意义,是对社会的公示与宣言,对政府宏观管理、学校自主办学必将有所推动。

第二,固化内涵特色。多年来我们一直在强调特色和内涵发展,但成效并不显著。问题出在内涵发展不容易看得见,而非内涵发展者得到了资源、项目、荣誉、官位、机会等具体实惠。发展愿望与游戏规则不一致,说的和做的两张皮,结果是劣币驱了良币,危害很大。内涵式发展就是按事物最本质的东西发展,是形成特色的基础。通过章程把符合教育规律和学校特色的东西固化下来,不人云亦云而长期坚持下去,就会实现内涵式发展。

### 如何看待大学章程建设中的“冷”“热”现象

#### “热”与“冷”均缘于章程是否有用

客观而言,大学章程建设的工作推进是“热”中有“冷”。“热”与“冷”均缘于章程是否有用。认识不同,态度就截然不同。

教育主管部门看到了大学章程的价值意义,

\* 马陆亭,国家教育发展研究中心研究员。

因此持非常积极的态度在推动大学章程的制定工作,也可以说这些年大学章程建设之所以成为“显学”是与政府的推动分不开的;吉林大学的章程是学界公认制定得比较早的,笔者通过到该校调研得知,在世纪之交的国家高等教育管理体制改革的改革中该校由多所大学合并而成,建设新的吉林大学,需要有基本一致的价值取向、相互认同的文化理念和共同遵循的行为规范,因此其开展现代大学制度建设和章程制定的探索很早,因为它有着内部改革的需求和动力;去年,笔者也曾到一所位于地级市的高校进行调研,当谈到某方面的特色时校长就当即表示要把它们写入章程。可见,当认识到章程的价值时,这项工作就有其热度。政府对章程制定工作全面启动后,许多高校都借机加大了学校的改革、探索力度。

当然,我们也看到部分高校对章程作用持疑惑态度。一是因为目前我们正处于改革攻坚期,制度建设任务尚未完成,章程怎么去界定?担心其效力不足;二是对一些问题学校感到自己说了不算,因此缺乏内在需求,持观望态度,如在教育部政法司组织的试点单位工作座谈会上就有校长提问“与政府关系学校说了不算是否在章程里就不写了?”还有一些人认为有无章程一个样,甚至不排除个别学校就打算把别的高校的章程借过来抄一抄、改一改,走个过场。

### 如何协调章程制定与教育改革的关系 章程是改革成果的集中体现

章程要能够保证高等学校的科学发展,反映现代大学制度建设的精髓,促进办学特色的形成,因此是高等教育最后改革成果的集中体现。

党的十八大报告指出:“全面建成小康社会,必须以更大的政治勇气和智慧,不失时机深化重要领域改革,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”。当前,教育改革的任务繁重,改革的难点问题很多,章程的制定过程其实也是思考改革的过程,各高校可以把章程的制定看作是推动改革的机遇,借此把想做和应该做的事情实现完成。与章程制定直接相关的改革内容主要有现代大学制度建设和高校分类体系建设。

先说现代大学制度建设。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,“完善治理结构”是建设的关键,目前这些改革均任重道远。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,这需要健全学校议事规则与决策程序,依法落实党委、校长职权,探索教授治学的有效途径,发挥群众团体的作用;在高校与其它利益相关方关系方面,还应探索社会各利益群体参与治理的方式。

再说高校分类体系建设。《教育规划纲要》提出要“建立高校分类体系,实行分类管理,引导高校合理定位”。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,因此高校分类的根本目的是为了社会需求和人的选择。2013年,普通高校毕业生699万人,就业压力很大,人才趋同是我们的短板。为此,我们需要促进整个高等学校构成有机的系统,系统内各高校的办学理念、办学模式和管理模式不同,每所高校以自己的特色满足着不同的社会经济需求,每个学生根据自己的个性心理特征、兴趣和志向选择自己心仪的学校,每个教师根据自己的特长选择符合自己事业发展的学校,每所学校都能得到发展。

### 如何聚焦章程建设的重点内容 重在确立使命和治理结构

使命和治理结构是章程建设的“干货”,涉及办一个什么样的大学和怎么办理的问题。因此,章程本质重在确立使命和治理结构,对有特色的东西要加重笔墨。

章程要彰显大学的使命。使命是大学之魂,与学校的定位、特色有关,是事关学校发展的重大基本问题。这也容易理解,因为首先要让别人知道你是干什么的。因此,使命是此高校区别于彼高校的关键所在,必须具体、明确、鲜明,而目前我国大学的校训、宗旨等陈述过于泛化。使命及其目标任务要求,各高校间既有共性、又有特色,遵循什么理念是其基础。明确使命,可以使政府部

门、高校内部、社会机构与大众等主体从战略高度思考学校的发展方向,在制度设计和资源配置上服务于本校科学、内涵、特色发展大局,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。

大学章程要努力把好的理念转化为治理结构。建国以来特别是改革开放以来,我国在大学制度、办学模式、管理改革等方面其实是形成了一些共识的。问题出在我们虽有理念、但缺治理结构,很好的理念没有真正转化为制度。比如,多年来我们循环不断地放权与收权、模式趋同等,不是源于认识上的不到位,而是由于治理结构的不完善。章程是把改革理念转化为治理结构的理想载体,我们需要通过章程制定把思考清楚了的高校治理结构明确界定下来,不因人而异,使之成为学校依法自主办学的基础。外部治理包括学校和政府、社会的关系,内部治理重点体现在决策机构、行政机构、学术机构的权利划定上,包括机构间的运作程序,各机构及重要岗位的职责、义务等。

因各校的具体情况不同,得出的结论可能就有所不同,具体的思考和探索领域有:学校办学理念,学校自身特色,办学模式改革,政府管理方式,“党委领导、校长负责”的分工实现机制,校长遴选机制,教授学术权力行使,基本支出和项目支出内容,多样化的治理模式等。

### 如何实施章程文本的起草过程 需要各利益相关方广泛参与

大学章程制定是一项极其严肃的事情,文本重要,过程更重要,因为过程有助于保证效力。需要关注的重点有:

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。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。

简与繁。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长短有关,有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,各校的改革进程不一样,认识的深度也会有不同。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;后期,可比较具体、比较细,体现个性特色。

吸收改革结晶。章程的制定要有充分的过程,以反映改革和认识的进程,但结果应是严谨和规范的,需要有权威性和严肃性。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,满足社会和发展需求,创建有助于学术创新和学生健康成长的环境,而这些需要治理结构予以保障。

规范与创新。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时机,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。如到2020年《教育规划纲要》完成之年,最终形成规范性的正式章程,真正实现依法治教、按章办学。

(摘自中国教育报2013年10月14日)