

我国大学章程建设之路

陈立鹏,符琼霖*

日前,教育部公示了首批六所高校的章程。公示后,很多人认为其内容空泛,引起了一些非议。大学章程究竟该采用怎样的形式、如何制定?我国大学章程未来的建设之路究竟该怎么走?

不久前,教育部高校章程核准委员会对中国人民大学、东南大学等六所高校的章程进行了评议,并面向社会公开征求意见。这是自去年《高等学校章程制定暂行办法》施行后首批提交教育部核准的章程,反映了我国大学章程制定工作取得了可喜的成效和实质性的进展,但总体上看,我国大学章程建设工作仍任重道远。

大学章程是自我治理的“宪章”

从公示的这六所高校章程的实际反馈效果看,其评价褒贬不一。笔者认为,我国大学章程建设是一项系统繁杂的工程,不仅需要完善的国家教育法律法规作为章程实施的有力保障,还需要现代大学制度及合理的高校内部治理结构、多方监督机制等配套制度作为支撑,从而实现在政府宏观调控下,大学面向社会,依法自主办学,民主管理。已公示的大学章程在这一方面做出了有益的探索与尝试,也为后继者提供了很好的借鉴。借此东风,笔者对我国大学章程制定的必要性等现实问题,及如何在当前环境下推进大学章程的制定并实施等,做一些思考与探讨。

我国《教育法》《高等教育法》及《国家中长期教育改革和发展规划纲要》都对大学章程进行了明确规定,提出大学要制定章程,按照章程自主管理和办学。大学章程的性质和地位决定了大学章程既能为保证学校正常运行发挥其桥梁和纽带作用,又能确保办学宗旨、大学内部管理体制及财务活动等重大、重要的问题有章可循,使学校建立在

依法依规办校的基础上。它上承国家教育法律法规,下启学校规章制度,是大学办学的纲领性文件,是大学成为法人组织的必备条件,是政府、社会及大学自身依法治校的重要依据。之所以强调大学章程制定的重要性,从法理上说,它是政府对大学实施影响的产物,是连接大学内外制度的纽带;对于大学自身,则是大学依法自主办学,大学自我治理的“宪章”。

但我国的现状是,千余高校“无章办学”由来已久。截至2011年,全国仅有26所公办高校制定了章程,而这些章程由于无统一具体标准,不同程度地存在制定程序不合法、内容不科学、实施不到位等问题,既不符合国际高等教育的通行惯例,也不符合我国建立现代大学制度和依法治教、依法治校的要求。

随着我国社会的三大转型和教育体制改革的不断推进,必须要正视大学与政府、大学与社会,大学中党委、行政、学术、社群系统等的关系,如果没有一部协调各关系主体的“法律”来规范大学治理中不同主体的权利边界,就有可能造成不同主体之间权利的错位、关系的越位或缺位;同时,政府职能的转变也促使我国大学越来越积极寻求发展的自主性和多元化。此时,大学章程便建立起了高校与政府之间的一种“契约化”管理模式。

大学章程应体现不同个性和特色

从章程的制定程序上来说,完善的制定程序是保证良好的内容得以正确落实的重要基础。但目前我国大学章程制定程序在法律条文中还没有给出明确说明,在制定实践中也尚未达成共识,从而极大影响了章程工作开展的严肃性和科学性。同时,由于章程在制定过程中未广泛征集基层人员意见,校内外各方利益相关者参与不足,且校方

* 陈立鹏,男,教育部民族教育发展中心综合研究室负责人、教授;符琼霖,女,中国人民大学教育学院博士。

对章程的宣传力度不够等原因,导致我国大学章程的公开度和透明度也比较低,这也就直接影响了后续章程的实施效果。我们在实地调查中谈到制定章程,一位学校领导说:“我估计,要应付的话几天就能把章程制定出来。”章程的制定应该是一所大学全体成员充分参与、充分磋商、充分酝酿和充分宣传的过程,没有一年半载是无法完成的,更不用说几天时间就能制定出来。章程制定出来后,要有与之相适应的法治精神来保障它的实施。章程建设应注意从讨论、起草、审议、审批、监督等环节上的把控,做到程序上的严格、制度上的规范、设计上的科学。

从章程的文本建设来看,纵观已公布的六所高校章程文本内容,呈现出文本水平参差不齐的现状,且不同程度存在形式雷同、内容空泛,缺乏可操作性,未彰显大学精神和特点等问题,这也是备受公众诟病的地方所在。比如,说“党委领导下的校长负责制”,在大方向既定的情况下,学校党委和校长如何具体分工合作等重要事项,在各自章程的制定中应有所体现。又如对学校经费、资产的规定部分,好几所学校都提到了“优化资源配置,提高资金使用效益”类似的观点,同样未照顾到本校的具体情况和可行性。

不同高校有其不同的大学使命、办学特色和核心教育理念,现代大学章程应当体现不同大学的个性与特色,也是对大学的办学理念、办学目标、实际运行与管理做法、文化传统等基本问题的提炼与升华。当然,目前我国的章程文本建设尚处于起步探索阶段,对于章程内容反映出的诸多问题还需要相关专家学者对章程文本的进一步研究,借鉴国外大学章程的成熟经验做法并不断丰富深化我国大学章程建设的理论。同时,也要明确章程制定工作本身不是一项一劳永逸的工作,它要随着实践的检验,学校的改革和发展,各方意

见的反馈而不断丰富完善,才能产生最佳的实践效果,因此一部好的大学章程离不开章程的再修改和再完善。这些事项都必须在大学章程文本中有明确的体现。

大学章程要有法治精神来保障

如何让章程建设既适应大学自身发展需要,又能承担起社会、时代赋予的重要使命?这些都是我们需要不断探求的重要课题。概括说来,其推进思路应是多方面的:

首先,要从思想意识上树立起对大学章程重要性的认识,这不仅包括教育主管部门要主动作为,加大对章程制定及实施工作的指导推进力度,还要从大学自身提高认识,主动学习,广泛宣传,落实行动,从上至下都要对章程建设充满热情,形成合力。特别是大学的党委书记、校长,在章程建设中要发挥表率作用。

章程的制定程序要科学规范,包括章程起草小组成员构成的科学,程序的严谨,教育主管部门的有效审核等,要避免当前不同程度存在的起草章程时仅一人或几人“闭门造车”,章程草案制定出来后教育主管部门审核不力的状况。

应加强对章程文本的研究。章程文本应彰显现代大学精神和学校的办学特色,要坚持原则性与可操作性相结合,避免文本内容的大、空、泛,要寻求章程内容与教育法律法规和学校各项规章制度的有效衔接。在起草章程时,要始终从大学章程是“大学的基本法”“大学的宪章”的定位,对其内容进行科学设计和安排。最后,从章程制定后的监督体制上,要有大学章程建设的专项监督,校内监督还需注意多元监督主体之间的平衡,尤其不能忽略教职工和学生群体的话语权,要实现校内外监督并举。

(来源:光明日报 2013年9月25日)