

贯彻落实《教育规划纲要》 全面推动大学章程建设

陈立鹏 杨 阳

(中国人民大学 公共管理学院教育研究所, 北京 100872)

摘要:《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》对我国未来十年教育事业的改革与发展进行了全面规划和部署,其中关于大学章程建设明确指出:“各类高校应依法制定章程,依照章程规定管理学校”;“学校要建立完善符合法律规定、体现自身特色的学校章程和制度”。《教育规划纲要》为我国大学章程建设指明了方向。为深入贯彻《教育规划纲要》有关精神,全面推进我国大学章程建设,本文在实地调研的基础上,对我国大学章程建设中存在的突出问题进行了全面系统的分析与研究,并据此提出了加强我国大学章程建设的对策与措施。

关键词:大学章程;突出问题;对策与措施

中图分类号:G647 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-4038(2010)08-0025-06

大学章程是大学形成自主发展与自我约束机制的关键,是当前推动政府转变职能,落实大学办学自主权,提高大学内部管理科学性与规范性,推进现代大学制度建立的抓手。1995年颁布的《教育法》、1998年颁布的《高等教育法》,都对大学章程的制定作出了明确规定。2010年7月,由中共中央、国务院颁发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(以下简称《教育规划纲要》)进一步指出:“各类高校应依法制定章程,依照章程规定管理学校”;“学校要建立完善符合法律规定、体现自身特色的学校章程和制度”。《教育规划纲要》为我国大学章程建设指明了方向。

但由于多方面原因,我国大学章程建设工作

并没有按要求全面展开,不少学校仍在“无章办学”。同时,各高校在推进大学章程建设过程中,暴露出了诸多问题,亟待明确与解决。为深入推进《教育规划纲要》的贯彻落实,从根本上改变我国大学章程建设的薄弱状况,全面加强我国大学章程建设,本文在实地调研的基础上,拟对大学章程建设中存在的突出问题进行探讨,并提出相应的解决对策。

一、我国大学章程建设中存在的突出问题

(一)对大学章程的认识不到位

与《教育规划纲要》提出的要求相比,当前大学章程的建设工作还存在以下问题。首先是有

收稿日期:2010-08-02

基金项目:本文为北京市教育科学“十一五”规划2009年度重点课题“中外大学章程比较研究”(课题批准号:ADA09034)的成果之一;同时,本文研究得到教育部“211工程”三期子项目“中国特色的公共管理与公共政策学科平台建设”及中国人民大学北京市重点学科“教育经济与管理”的资助。

作者简介:陈立鹏(1969-),男(苗族),湖南省城步苗族自治县人,中国人民大学公共管理学院教育研究所常务副所长,教育管理与政策研究室主任,副教授,博士,主要从事教育政策法规、学校管理、少数民族教育、多元文化教育研究;杨阳(1986-)女,辽宁省锦州市黑山县人,中国人民大学公共管理学院教育研究所2009级硕士研究生,主要从事高等教育管理研究。

关方面对大学章程建设的认识不到位,而这一问题又表现在两个方面:一是教育主管部门对大学章程的重要性认识不足,主要体现在对大学章程建设工作的推动和指导力度不够。教育主管部门没有把大学章程建设作为一项重要的规章制度来抓。例如对大学的评估,没有把“大学是否有章程、是否按章程办学”作为一项重要标准。这与《教育法》、《高等教育法》所规定的章程是衡量一所大学设立的合法性和依法办学、依法管理的必备条件,相去甚远。正是由于实践上的推动力度不够,致使在《教育法》和《高等教育法》颁布后的十多年时间里,大学章程的建设工作进展不快。

二是大学本身对大学章程的认识不足。作者在调查中与一位大学校级领导谈到制定章程的问题,他说:“我估计,要应付的话几天就能把章程制定出来”。大学章程要确定学校的基本问题,^①如全面反映学校的管理体制与运行机制,传承学校的办学理念 and 办学传统,彰显学校特色,怎么能几天就制定出来?大学章程的制定还需要一段时间来征集全校师生的意见,认真总结、提炼和升华学校的基本做法和文化传统等内容,需要一个比较长的酝酿过程。作者对另一所大学的管理人员、教师和学生做过一次问卷调查,结果显示达60%的人不知道学校章程,过半的人对学校章程与一般规章制度的关系在认识上有偏差。目前一些大学仍没有制定自己的章程以及大学章程存在雷同现象的现状,印证了人们对大学章程认识不足的问题。

(二) 大学章程的制定程序不够规范

我国大学章程制定程序在法律条文中没有给出清晰系统的说明,在章程制定实践中没有达成共识,各高校做法不一,极大地影响了大学章程建设工作的严肃性。

1. 大学章程起草缺乏程序性规范

大学章程起草是制定大学章程的第一步,其关键程度可见一斑。缺乏程序规范的起草工作,会在质量上给即将制定的章程大打折扣。

第一,起草小组成员组成不科学。目前,高校的一般做法是由校办、法制办、宣传部及发展规划处等部门的行政人员组成起草小组,负责章程的起草工作。在遴选起草人员时,对其学科背

景和对大学章程的理论知识储备无太多考虑,致使在起草章程前多数起草人员对大学章程不了解,边学习大学章程的理论知识边起草章程,这种人员组成的随意性、欠科学性必然使章程的起草工作缺乏必要的理论储备。在对一位章程起草主要执笔人进行访谈时,他说:“应该说要制定一份高质量的大学章程文本,就必须对章程是什么东西要十分了解,当时我对章程本身就不是特别了解”。显然,对于大学章程理论储备的缺失使得章程的起草工作如囫圇吞枣一般,为学校章程不能很好地体现学校自身个性特色埋下了“祸根”。

第二,起草过程缺乏严格程序规范。起草人员按照自己的方式只要把初稿拿出来就是“大功告成”,对于如何形成章程的初稿,中间的环节无严格的起草程序。有的学校是在章程起草前召开各部门座谈会,有的学校是在章程起草前征集师生的意见,有的学校是“闷头起草”,别的不管不顾,直到形成初稿为止。这样一种无严格程序规范的起草过程,必然使各高校的章程起草工作过于随意,充分的集体酝酿在章程起草过程中无法得到保证。

2. 主管部门对章程的审批形同虚设

教育主管部门对大学章程的审批在目前的章程制定程序中没有实际落实和发挥作用。大部分大学是把章程报教育主管部门备案,教育主管部门对学校的章程无任何反馈。这是造成很多大学质疑其章程在没有通过教育主管部门核准的情况下,能否发挥作用的重要原因。更重要的是,主管部门的无反应极大影响大学对章程建设工作的信心和热情。教育主管部门对章程的审批在当前章程的制定程序中是至关重要的一环,它不是一种装点,而是在当前我国多数高校已经设立补充制定章程的特殊情况下,有针对性的特殊程序。主管部门与学校关于办学的重大问题的协商和沟通就在核准这一环节下实现,因为目前无法在章程起草的时候实现二者充分的意志沟通和表达。所以教育主管部门对章程的审批极为重要,如果形同虚设,将直接影响大学章程真正发挥作用。

3. 大学章程的公开度和透明度低

对某高校师生的“关于本校章程了解程度”的调查显示,超过一半的人表示不知道本校

章程,这一定程度上显示了其章程的公开度低。综观各大学的情况,大学章程的公开度和透明度低主要有以下三方面的原因。一是在章程的制定过程中未广泛征集基层人员的意见。个别大学通过网络公示征集基层人员的意见,这种做法确实做得比较好,覆盖面广;但是更多大学是通过座谈会和教职工代表大会征集基层人员意见,这种做法参与人员少,代表的选举方式同时影响了其对基层意见的代表度和反映情况,效果不佳。对某校的章程制定过程中征集基层人员意见情况的调查结果显示,近70%的人表示没有征集基层人员的意见。二是章程的公布方式致使其公开度和透明度不高。有的学校直接把章程挂在学校网站的文件公示系统中,没有对章程及其内容做专门宣传,致使很多人不去主动阅览,不了解学校制定了章程这回事;有的学校只是把章程制作成单行本在学校的职能部门发行,没有挂在网上,外人无权阅览。三是学校对章程的宣传力度不够。很多学校没有对制定出来的章程做专门宣传,由于制定过程中没有广泛征集全校人员的意见,致使很多人不知晓章程。大学章程的公开度和透明度低造成多数人不了解章程,直接影响章程的实施效果。

(三) 大学章程的文本建设总体水平不高

从目前已经出台的部分大学章程文本看,大学章程的文本建设质量参差不齐。少数大学的章程文本确实内容详实,彰显了自己学校的个性特色,但有些大学章程文本非常不完善,概括起来主要有以下几方面的问题。

1. 章程内容雷同现象严重,未体现出学校的个性特征

大学章程的文本之间存在非常相似的现象,例如几所大学章程对教职员工的权利规定几乎一样,缺乏本校的具体性和特殊性。很多学校起草章程只是为了应付上级要求,对章程文本建设的质量重视不够,简单模仿先进院校的经验。究其原因,主要是学校没有很好地对其办学理念、办学目标以及基本的管理运行机制等问题进行认真总结,对自己学校的优秀办学传统和习惯做法进行提炼和升华。并不像访谈对象所说的“这些都是些固定的模式,上面都有要求”。诚然,法律法规对学校办学有一些原则性的规定,但学校需

要在章程中把这些规定具体化,比如说“党委领导下的校长负责制”,在大方向确定的前提下,学校是如何具体操作的,党委书记和校长如何分工合作等,在本校的章程中应该有所体现。

2. 章程内容空泛,重点事项缺乏详实规定

章程文本内容空泛,大都是些放之四海皆准的说法,缺乏操作性。如某大学章程规定,“学校尊重和爱护人才,维护学术民主和学术自由,为教师开展教学和科研活动提供必要的条件和保障”,具体提供哪些条件和保障是更为重要的,却在章程中没有体现。学术自由是大学以学术为核心价值开展教学科研活动的重要保障,其重要性的落实取决于章程所规定的相关条款。而且为保障学术自由学校做出的重大制度安排等,在章程中需要给予明确。充溢着“淡如水”条款的章程,必然缺乏相应的指导性,失去其价值内涵。

3. 章程内容存在结构性缺失

一些重要内容在大学章程文本中普遍很难找到,如《高等教育法》对高等学校章程内容规定的第八项“举办者与学校之间的权利、义务”、第九项“章程修改程序”,大部分章程都未做相应规定,在章程文本中形成结构性缺失。大学章程是举办者与大学之间在充分协商的基础上达成的一种契约,因此双方的权利、义务应在章程中予以明确。同时,大学章程的制定不是一劳永逸的工作,它要随着实践的检验和反馈不断完善,才能产生最佳的实施效果,因此章程的修改工作非常重要,而章程修改程序是确保修改工作合法有序进行的基础。这种现象与我国大学章程文本建设处在探索阶段、规范性不够有很大关系,从大学章程建设的理论和国外大学章程建设的经验看,这些内容是大学章程必须给予规范和明确的。

(四) 大学章程的实施效果不佳

目前,大学章程在实施过程中,还存在效果不佳的问题。章程制定出来后,犹如花瓶摆在大学的规章制度阁楼中,学校的运行和管理与章程制定之前别无二样,章程成了可有可无的东西。就像一位调查对象所言“解决了有无的问题就是进步”,大学章程的实施问题还没有纳入学校领导的视线范围。大学章程的实施最大的阻力在于相关主体的思维受到了既定环境的限制。一方面,一些高校领导对现行教育管理体制存在的问

题比较悲观,使其丧失了大学章程能够发挥效用的信心;另一方面,对现有的规章制度的依赖,使其无视章程的重要性。在调查中有调查对象谈到“作为国家办的大学真正按章程来办学是不可能的,什么事情上面都要管,办学自主权不能落实,谁去制定章程”。在实地调查中办学自主权是被提到最多的,只要办学自主权不能落实,章程就不可能发挥作用,这是调查对象的普遍心声。“没有章程,学校也办得很好,学校有很多规章制度”这种思想的存在使得大学主体缺乏建章立制的兴趣。总之,影响大学章程实施的首要问题是大学领导层的认识问题。其次,外部宏观制度环境给章程建设工作的支持不够。一是教育管理体制改革滞后,以行政指令来管理教育的模式仍占主导地位,大学内部管理者在学校管理实践中自主权小,无法完全做到按照章程办学,抑制了大学制定章程的积极性和依章程办学的信心。二是教育政策导向不够^②,很多教育政策没有把章程建设的督导和评估工作纳入进来,如大学教学水平评估把大学很多情况都考虑进去了,但就是没有把大学章程的建设状况纳进去,这在一定程度上影响了大学制定章程并依章办学的执行力度。

(五) 大学章程的监督程序建设薄弱

当前大学章程的监督程序建设非常薄弱,通过实地调查发现,大学没有对大学章程的建设情况采取专门监督,对待大学章程建设工作的检查与对一般规章制度落实情况的检查采取的是同一套思路、同一套体系。而对一般规章制度的落实情况检查通常归学校的校办等职能管理部门负责,完全由校办等学校职能管理部门这样的监督主体负责对章程的监督不太合适。大学章程是大学的校内根本大法,其最根本的指向是保障学校在学术自由的空间下开展教学和科研活动,它需要学校全员的监督,尤其是教师和学生等大学的真正主人来监督章程的落实情况。而且现阶段各大学的章程都是由学校的行政部门制定,教师和学生很少参与进去,行政部门自己制定的章程自己监督是不可能有的监督效果的。另外,校外对大学章程建设情况的监督形式当前也没有建立起来。大学章程监督程序建设薄弱的现状对大学章程的实施很不利,好的监督才能产生好的反馈

效果,使大学章程建设工作不断推进和完善。

二、推进我国大学章程建设的对策与措施

(一) 提高对大学章程重要性的认识

首先,教育主管部门需要提高对大学章程重要性的认识,切实加强对大学章程建设工作的推动力度。一是积极落实对大学章程的审批工作。及时出台相应的大学章程报送审批制度,使这一工作得以顺利落实。二是为了使各大学制定好章程,教育主管部门应制定各类学校的办学标准或按学校类别出台不同类型学校的章程样稿,这样各高校制定章程时便有所参考、有所依据。在目前大学普遍缺乏制定章程经验时,这样做会给学校制定章程提供方便并能极大地提高学校章程制定的质量。三是教育主管部门还要注意发现章程建设工作做得好的典型学校,宣传其经验,形成影响,使其起到传、帮、带的作用。四是通过网络、报刊、宣传册、宣讲会、宣传片等多种形式宣传大学章程的价值和相关理论知识,提高相关主体对大学章程的认识和建设大学章程的自觉性,使相关利益主体认识到章程是大学办学的法律基础,是大学治校的总纲,是连接大学内外部制度的桥梁。依法治校是依法治教的基础,是世界一流大学通行的惯例。教育主管部门的积极作为是大学章程建设工作的关键。

其次,大学内部要提高认识,加强学校章程建设。一是校领导要提高对大学章程的认识,成为学校章程建设的表率 and 领军人物。某大学章程起草主要执笔人在谈到学校章程建设的经验时表示,校领导对章程建设的关注和支持是章程建设的珍贵动力,该校章程起草小组在校领导的带领下相互配合,尽力、尽责开展章程建设,成绩显著。可见,校领导的作用在章程建设中是动力源,目前大学章程建设的启动往往也是由校领导推动的。校领导要切实对章程建设工作重视起来,不能随意对待章程制定工作。领导的认识高度影响全校人员的行动力度,决定了学校章程建设工作的质量。校领导不能把章程制定的工作全部推给下属,应积极主动参与到章程制定工作中来,发挥其领军人物的作用。二是全校成员通过多种形式加强对大学章程的认识。学校通过广泛征集基层人员的意见和对学校章程进行大力宣

传,辅之以组织基层人员对大学章程的相关理论学习,加强校内成员对大学章程的认识,使其深入了解什么是大学章程及其地位和作用,其与一般规章制度的区别与联系这些大学章程的基本知识。校内成员同时要通过自主学习提高对大学章程的认识。

(二) 规范大学章程的制定程序

严格科学的大学章程制定程序为一个好的大学章程文本的制定提供天然保障。章程的制定过程应该是大学全体成员充分参与、充分酝酿和充分宣传的过程,一个好的章程就在科学的制定程序中应运而生。

1. 科学对待章程起草工作

大学章程的起草是大学章程建设的第一步,需要以科学的态度认真对待,好的开始是成功的一半。

第一,大学章程起草小组成员构成应科学。在遴选大学章程起草小组成员时,应注意其身份和学科背景及相关的知识储备情况。大学章程起草小组成员不能都是行政人员,应该是学校各个层面的主体,包括学校领导、管理人员、教师、学生等都要有代表参与,这样的起草小组创造出来的章程才能够切实反映学校的全方位情况,充分表达各方利益诉求。起草小组成员的学科背景及相关的知识储备情况,应作为大学章程起草小组成员遴选的重要参考依据。只有对法律理论、高等教育理论、大学章程的相关理论有充分了解,才会真正制定出高质量的章程,而不是现学现卖;才不会在起草章程时,因为不了解章程瞻前顾后,不敢创新,使章程不能表达学校个性。因此,大学章程起草小组成员组成的比例如何,实现形式如何,理论知识储备情况如何,这些问题都需要具体考虑。

第二,章程起草时要遵循严格的程序,反复磋商,充分酝酿,广泛征集基层人员的意见。通过选举代表的方式让各个层面的主体包括教师、学生、管理人员等参与进来,然后通过网上征求意见进一步扩大参与面。基层人员的广泛参与至关重要,这本身就是对章程学习和了解的过程,为章程的实施埋下了很好的伏笔。

2. 教育主管部门确实履行对大学章程的核准权

一方面,大学要配合教育主管部门的要求,积极递交自己学校的章程给教育主管部门审核;另一方面,教育主管部门应及时出台相应的大学章程报送、审批程序制度,并通知大学如何提交章程接受审批。教育主管部门对章程的审核是教育主管部门和学校关于办学的基本问题的协商和沟通,达成共同意志表达的过程。通过教育主管部门对大学章程的核准,大学可以对学校的章程充满信心,投入到学校的办学与管理实践中来,不必担心其与教育主管部门的既定政策发生冲突。

3. 通过有效途径提高大学章程的公开度和透明度

大学不宜只采用一种形式对章程进行公示,而不对其做任何专门宣传,这样很难使大学章程为很多人了解。大学可以通过学校网站、章程单行本、学校报纸、宣传栏、校务公开栏、学校广播等多种途径,采用把章程纳入学校的规章制度汇编、开展有关章程的专题学习与培训、座谈会等多种形式,加大对本校章程的宣传力度,提高章程的公开度和透明度,让更多人了解学校章程。

(三) 完善大学章程文本建设

现代法治的真谛是“良法”与“善治”的结合,良法是善治的前提保障。好的章程实施效果要以完善的大学章程文本为前提。大学章程建设不是以章程文本形成为终结,而是要以大学章程产生最佳实施效果为深层次目标,所以要重视和完善对大学章程文本的建设,科学的大学章程文本能为好的实施效果保驾护航。一是大学章程应体现出大学这一特定组织的属性,尊重大学的学术逻辑,对学术自由做出重点呵护,为教师、研究人员等的学术研究工作提供切实的制度和物质保障,这些重要事项需要在章程中做出规范和明确。二是大学章程不是教育法律,不能充溢的都是些空洞的放之四海皆准的提法,大学章程是教育法律在大学内部的落地生根,大学章程应该体现每所大学的个性和特色,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。三是如何处理大学章程的粗与细的问题,是制定章程时需要注意的重要方面。如何让它细到确实对大学办学起到具体的指导作用,有实质内容,而不是空泛如水;又

如何让它粗到不拘泥于小节,不局限于陈规陋俗,以确保不妨碍学校的改革与发展,这是一个有待于深入研究的问题。四是大学章程文本要注意对举办者与学校的权利、义务关系、章程的修改程序等重要事项的规范,不能存在结构性的缺失,这是章程必须要包含的内容。一个好的章程不仅需要科学的制定程序作保障,而且需要学校与教育主管部门的积极沟通,听取教育主管部门对章程制定工作的指导。

(四) 树立信心,推动大学章程的实施

通过实地调研发现,大学各个阶层十分肯定大学章程在学校内部管理中的作用,章程作为学校的“根本大法”,对于学校的内部运行及各项规章制度的统领,对于学校办学传统的传承,都发挥着巨大的作用。大学相关主体应树立对大学章程的信心,制定章程的过程本身就很有意义,制定章程的过程就是对自身的办学理念、运行机制以及各项规章制度进行认真梳理和明晰的过程。所以,学校在外支持环境有限的情况下更需要自醒,自觉用章程规范自身的办学和管理行为,传承学校的办学精神和传统,建立自我约束和自主发展的运行机制。随着外部宏观环境的不断好转,国家的行政管理体制改革不断推进,大学的办学自主权会不断落实,这时章程的重要性更加凸显。大学不能认为自己在外部支持环境有限的情况下就无能为力、无所作为,因为大学办学自主权的落实与大学章程建设工作的完善是一对共生现象。只有当大学章程建设完善,大学真正具备自主发展与自我约束的能力,教育主管部门才能真正放权,大学的办学自主权才能落实,而此时,大学章程的作用也就淋漓尽致地发挥出来。大学自身需要觉醒,不要等待,树立信心,积极作为,学校各级部门要逐级推动大学章程的实施,广泛宣传、广泛参与,使大学章程的作用得到充分发挥。

(五) 加强大学章程的监督程序建设

第一,设立大学章程建设的专项监督。我国大学章程建设目前处于特殊的探索阶段,相关主体缺乏足够的认识和饱满的行动力,急需专项监督,并提高监督力度来推动大学章程建设。校内的监督还需注意监督主体的平衡,不仅需要职能部门对章程建设工作的监督,更需要教职工

代表大会、学生代表大会这样的基层组织的监督。关于“由谁负责学校章程的监督”,一项调查结果显示,78%的调查对象认为由教职工代表大会、学生代表大会这样的组织来负责大学章程建设的监督更好。教师和学生是大学的主要成员,他们应当拥有足够的话语权,监督大学章程的建设工作,维护自身的权益。

第二,校内监督与校外监督相结合。校外监督是大学章程建设重要的外推力。大学章程在新中国成立后再次登上高等教育管理制度的舞台,是伴随着政府管理的需要,政府重新提出大学需要制定章程并依章办学。由于不是大学自发的行为,因此在当前大学章程建设工作中大学表现出缺乏一定的主动性和热情,所以校外监督尤为重要,校外监督可以由第三方机构实现。校内监督与校外监督相结合可以使大学章程建设的监督工作力度十足,切实推进大学章程建设工作不断完善。

总之,大学章程建设工作的推进需要大学内、外部环境的共同作用。外部宏观的制度环境和教育主管部门的积极作为,是大学章程建设工作推进的关键。大学以饱满的热情和积极主动的态度大力投身于大学章程建设工作,是大学章程建设取得成绩源源不断的动力源泉。我们坚信,随着《国家中长期教育改革和规划纲要》的贯彻实施,通过全社会的努力,大学章程建设终会在中华大地开花结果。

注释:

①陈立鹏.关于我国大学章程几个重要问题的探讨[J].中国高教研究,2008,(7):19-22.

②周发强.制定大学章程若干问题探析[J].中国成人教育,2008,(8):26.

参考文献:

[1] 陈立鹏.学校章程[M].北京:光明日报出版社,1999.

[2] 陈立鹏.关于我国大学章程几个重要问题的探讨[J].中国高教研究,2008,(7):19-22.

[3] 张建初.论高等学校章程[J].教育研究,2009,(2):88-92.

(责任编辑 李改)