

# 外部关系视域下的公办高等学校章程制定程序研究

潘 军

(厦门大学 教育研究院 福建 厦门 361005)

**摘要:**高等学校章程是构建现代大学制度的核心内容,建设高等学校章程是我国高等教育发展的迫切需要。建设高等学校章程首先应拟定一个科学合理的制定程序,这是章程得以科学制定和最终实施的前提。章程由谁来制定、文本如何形成、最终由谁来核准等程序受到高等学校与政府、社会之间关系的影响。因此,在高等学校章程制定程序中应充分考虑高等学校与政府、社会的关系。

**关键词:**高等学校;章程;程序

**中图分类号:** G640

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1003-2614(2013)06-0025-04

制定高等学校章程是我国建设现代大学制度的重要环节,是现代大学制度由大学理念转化为大学行为的可行线路。长期以来,我国公办高等学校章程建设流于形式,制定的章程难实施或根本就不实施。根据 2007 年教育部法制办的调查数据,全国共有 563 所高校(含普通本科及职业院校、成人高校,主要是公办高等学校)报送了章程或已进入审议即将颁布的章程草案,占当时全国高校的 21.1%。但是,这些章程的形式与内容存在千校一面的状况。学校决策机制的规定基本雷同,绝大多数公办高等学校章程对学校其他法定机构或民主决策机制规范不足,在学校内部管理体制上主要侧重校内行政管理体制,只有少数学校明确了学术权力的运行与监督机制。

笔者认为,公办高等学校章程流于形式、千校一面状况的根本原因不完全是章程内容本身的问题,关键问题是章程如何制定出来的?是否赋予了章程的法律地位?制定的章程能否最终实施?回答这些问题首先需要回到高等学校章程的制定程序上来。

## 一、高等学校章程制定主体选择分析

### 1. 高等学校章程制定主体

《中华人民共和国教育法》第二十六条规定“设立学校及其他教育机构,必须有组织机构和章程。”第二十七条规定“学校及其他教育机构的设立、变更和终止,应当按照国家有关规定办理审核、批准、注册或者备案手续。”《中华人民共和国高等教育法》第二十七条规定“申请设立高等学校应当向审批机关提交章程。”

从这些法律规定来看,公办高等学校章程的制定者应该是学校的举办者——政府,学校的举办者制定好学校章程,

才有资格申请设立学校。政府在法律意义上作为公办高等学校章程制定主体的责任和权力是不可替代的。

从目前高等学校制定的现实来看,高等学校章程制定者是办学主体——高等学校,章程的负责人是校长,教育行政主管部门代表政府行使的职责是审批。

通过上述分析,高等学校章程制定的实际运作与法律关于高等学校章程的制定就出现两个矛盾。其一,政府作为公立大学的举办者,其法定权力并没有在高等学校章程的制定者资格中体现出来,是作为办学主体的高等学校代其行使了这个权力。其二,《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国职业教育法》都规定了设立公立高等学校时,须向教育行政主管部门报送学校章程、申办报告、拟聘教师及财会人员的资格证明、可行性论证等材料。现实中,在公立高等学校批准设立以前,这个“学校”在法律上根本就不存在。

如何解决这两个矛盾是高等学校章程制定主体选择的关键,首先,需要分析高等学校章程制定主体需要具备什么样的条件;其次,需要分析政府能否担负起制定高等学校章程的重担。高等学校是专门从事教育活动的组织,它必须遵守教育自身发展的规律,章程的制定主体应研究并熟悉高等教育的规律。现代大学制度的理性要求高等学校章程的制定者能充分认识现代大学制度的构建和管理方式,了解该高等学校的设立宗旨和发展方向,并能保证对该高等学校成立后的运作起有效监督作用。同时,高等学校章程不仅是一个“责任到人”的细化过程,更是一个从学校立法共性到学校个性的确认。现实中,政府举办的高等学校数量庞大,但政府的职责、资源和能力是有限的,代表政府行使管理权的教育行政主管部门没有精力和时间研究高等学校的规律,

也没有办法了解和熟悉每一所高等学校,不可能制定出符合高等学校自身发展所需要的章程。而且,在提倡“有限政府”的趋势下,教育行政主管部门也不愿意将高等学校章程的制定纳入自己的职责范围内。

因此,完全依靠我国公立高等学校的举办者,无法制定出真正适合高等学校的章程。将高等学校章程制定的职责完全纳入教育行政主管部门也不符合实际。在我国现实国情下,既然政府作为公立高等学校的举办者不适合制定高等学校章程,那么,政府可以授权给高等学校来制定章程。根据授权程度的不同,可以分为三种类型的授权。第一类,各级政府制定一个有关公办高等学校章程的规定或政策,所有学校依据此规定自主制定学校章程。第二类,各级政府针对不同类型的公办高等学校制定一个有关公办高等学校章程的规定或政策,同一类型的学校依据此规定自主制定学校章程。第三类,各级政府与每一所公办高等学校签订授权合同,依学校特点明确每一所公办高等学校制定章程时必须遵守的内容,使章程能很好地体现政府对这所学校的要求和这所学校的自身特点及发展需求。从第一类到第三类,授权程度越来越小,学校制定章程的自主权也越来越小。

中华人民共和国教育部令第31号《高等学校章程制定暂行办法》第十六条规定“高等学校应当按照民主、公开的原则,成立专门起草组织开展章程起草工作。”第四条规定:“高等学校制定章程应当以中国特色社会主义理论体系为指导,以宪法、法律法规为依据,坚持社会主义办学方向,遵循高等教育规律,推进高等学校科学发展;应当促进改革创新,围绕人才培养、科学研究、服务社会、推进文化传承创新的任务,依法完善内部法人治理结构,体现和保护学校改革创新的成功经验与制度成果;应当着重完善学校自我管理、自我约束的体制、机制,反映学校的办学特色。”根据这个暂行办法的规定,政府授权给高等学校来制定章程,而且已说明章程制定的要求,各个学校可以根据自身的情况自主制定章程,在这个暂行办法中政府的授权形式属于第一种类型的授权。

### 2. 高等学校章程制定主体的组织构成

高等学校章程制定组织构成体现了学校举办者、办学者、社会等各方利益主体的参与程度。伯顿·克拉克在《高等教育系统——学术组织的跨国研究》一书中描述了政府权力、学术权威和市场的关系,他认为理想的模型应是政府权力、学术权威和市场三者处于三角鼎立的状态,既互相排斥,又互相牵制,如图1所示。在这个三角关系中,政府权力代表的是社会集体意志,它通过法律政策、拨款等形式对高等教育系统施加影响,学术权威则是来自以资深教授和专家学者作为载体的知识和专业的本性力量,这种本性力量通过正式组织结构(如各种学术委员会)以及非正式渠道对教育发展产生影响。而这里的市场,则是教育消费者的意愿,是高等教育的服务对象或产品承接者的要求<sup>[1]</sup>。

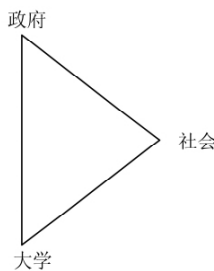


图1 伯顿·克拉克的“三角协调模型”

现实中,这种理想的模型并不存在。我国高等学校外部关系的现状是政府对高等学校管得过多,政府权力相对较大,社会参与度较低,市场权力相对较小,学术权威的影响也相对有限,如图2所示。

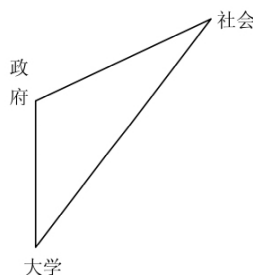


图2 现实中我国高等学校“三角关系模型”

在《高等教育的市场化:高等教育财政的变革与潜在变化》(1995)一书中,加雷斯·威廉斯沿着伯顿·克拉克的思路,将“三角协调模式”进一步细化为六个图像模式,如图3所示。

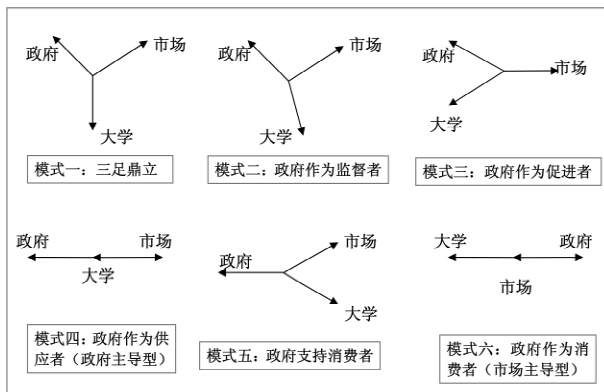


图3 加雷斯·威廉斯对“三角协调模式”的图像化

加雷斯·威廉斯的图像模型更加形象化地描述了大学、政府、社会之间的关系,我国目前的高等学校外部关系更像模式四——政府主导型。从我国高等教育未来发展的需要来看,图像模式二更科学,政府作为监督者,适当增加学术权威和社会参与<sup>[2]</sup>。

社会参与高等学校事务是现代大学发展的趋势,只有在公立高等学校章程的制定主体中包含社会因素,才能更好地处理高等学校与社会的关系,使高等学校与社会共同发展。《高等学校章程制定暂行办法》第十六条规定“章程起草组织应当由学校党政领导、学术组织负责人、教师代表、学生代表、相关专家,以及学校举办者或者主管部门的代表组

成,可以邀请社会相关方面的代表、社会知名人士、退休教职工代表、校友代表等参加。”因此,高等学校章程起草委员的构成应该包括政府委派的法律专家、教育专家,高等学校内部选举产生的教师代表、学生代表,学校党政主要领导,以及社会人士,如图4所示。章程起草委员会应指定专门的负责人,最好是教育方面的专家。负责人的选择应体现公正、专业和责任,即以公正的身份行使公正的权利、以专业的能力起草专业的高等学校章程,以负责任的态度对高等学校章程的科学性、合理性负责。

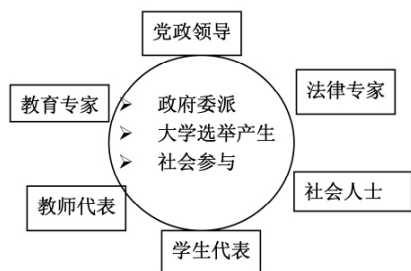


图4 高等学校章程起草委员会组成

高等学校章程制定主体的组成首先体现了高等学校各利益相关者在学校治理中的参与,更重要的是,章程为高等学校各利益相关主体间权力的制衡和规范行使进行了具有规制性效力的安排,为政府的宏观引导、高等学校及内部力量的民主管理和社会力量的参与治理提供了依据,从而推动高等学校健康发展,与此同时,高等学校各相关主体的利益诉求也在高等学校的发展中得以实现。

## 二、高等学校章程文本形成分析

高等学校章程文本形成是指章程起草委员会起草章程并最终形成上报核准的章程文本的过程,需要经历草案制定、草案沟通、草案修订完善、草案在校内通过成为上报的章程文本等步骤。

《高等学校章程制定暂行办法》第十九条规定“起草章程,涉及与举办者权利关系的内容,高等学校应当与举办者、主管教育行政部门及其他相关部门充分沟通、协商。”第二十条规定“章程草案应提交教职工代表大会讨论。”第二十一条规定“章程草案征求意见结束后,起草组织应当将章程草案及其起草说明,以及征求意见的情况、主要问题的不同意见等,提交校长办公会议审议。”第二十二条规定“章程草案经校长办公会议讨论通过后,由学校党委会讨论审定。章程草案经讨论审定后,应当形成章程核准稿和说明,由学校法定代表人签发,报核准机关。”

按照《高等学校章程制定暂行办法》的逻辑:章程制定委员会在与各利益相关方沟通后制定的章程草案,经教职工代表大会讨论、校长办公会审议、学校党委会审定,然后形成章程文本上报核准。在草案的制定过程中,要求章程制定委员会与举办者、教育行政部门、办学、教职工代表以及其他利益主体充分沟通,体现了各相关主体的利益。不过,最

后两个环节(校长办公会审议和学校党委会审定)在实施中可能会出现对前面环节的否定,如果涉及办学者的利益或者校内个别人的利益,章程草案很可能在校长办公会或学校党委会被部分否决。如果赋予校长办公会、学校党委会在审议和审定中的否决权力,则对前面的沟通环节、教职工代表大会讨论环节的科学性就是一种质疑。反过来,如果承认前面沟通环节的科学性、公正性,后面的审议和审定环节就应该是形式上的审议和审定。这在《高等学校章程制定暂行办法》中并没有明确,在具体的执行中很可能会产生歧义。

如果承认了章程起草委员会构成,赋予了章程起草委员会的权力,并明确了章程起草委员会的作用和地位,在高等学校章程文本形成中,就应该肯定章程起草委员会与各利益主体沟通的做法及成果。在这一过程中,办学者的利益也应该考虑在其中,通过沟通也可以充分体现学校党政领导的意愿。中华人民共和国教育部令第32号《学校教职工代表大会规定》第七条规定“教职工代表大会的职权是:(一)听取学校章程草案的制定和修订情况报告,提出修改意见和建议……”学校教职工代表大会代表了教师、行政管理人员、学生多方利益主体的利益,在教职工代表大会讨论阶段,所提出的意见和建议是相对科学合理的。因此,章程起草委员会起草的章程经与学校举办者、教育行政部门、办学等利益相关者充分沟通,并通过教职工代表大会讨论完善的章程文本,原则上应成为直接上交核准的文本,校长办公会和学校党委会的审议和审定,不具有否定权。

## 三、高等学校章程文本核准分析

### 1. 高等学校章程文本核准程序

《高等学校章程制定暂行办法》第二十三条规定“地方政府举办的高等学校的章程由省级教育行政部门核准,其中本科以上高等学校的章程核准后,应当报教育部备案;教育部直属高等学校的章程由教育部核准;其他中央部门所属高校的章程,经主管部门同意,报教育部核准。”第二十五条规定“核准机关应当指定专门机构依照本办法的要求,对章程核准稿的合法性、适当性、规范性以及制定程序,进行初步审查。审查通过的,提交核准机关组织的章程核准委员会评议。章程核准委员会由核准机关、有关主管部门推荐代表,高校、社会代表以及相关领域的专家组成。”

按照《高等学校章程制定暂行办法》的逻辑:章程起草委员会起草的章程核准稿交教育行政部门核准,核准机关根据高等学校是由地方政府举办还是教育部直属来决定,地方举办的高等学校由省级教育行政主管部门核准,教育部直属的高等学校由教育部核准,在教育行政主管部门核准章程的合法性后,提交章程核准委员会评议,如图5。

在这一过程中,有两个问题值得探讨:一是章程核准委员会的法律地位问题;二是由章程核准委员会核准的高等学校章程是否具有法律性的问题。如果章程核准委员会核准

的章程不具有法律性,章程在实施过程中难以得到法律保障,仍然只是校内规章。这与西方发达国家的高等学校章程有本质的区别。

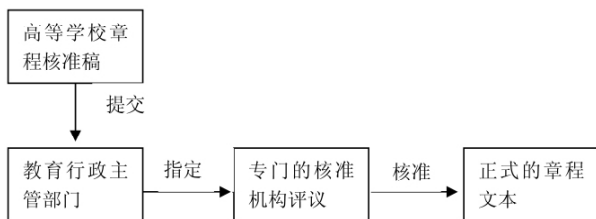


图5 章程文本核准程序

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》在“管理体制变革”部分规定“以转变政府职能和简政放权为重点,深化教育管理体制变革,提高公共教育服务水平。明确各级政府责任,规范学校办学行为,促进管办评分离,形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制。”在“建设现代学校制度”部分规定“推进政校分开、管办分离。适应中国国情和时代要求,建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度,构建政府、学校、社会之间新型关系。适应国家行政管理体制改革要求,明确政府管理权限和职责,明确各级各类学校办学权利和责任。”

关于教育行政部门放权的规定很多,但是教育行政部门如何放权?学校的自主办学权、教育者的自主教育权、受教育者的监督权、社会机构的教育评价权如何实现?这些问题既没有明确的规定,也没有相关的法律保障。因此,要真正实现政校分开、管办分离,就需要一部具有法律效力的、规定了高等学校内外部关系的章程来保障。

## 2. 高等学校章程核准的法理分析

现代意义上的高等学校与法律法规建设有着不可分割的联系,中世纪高等学校从行会式的自发组织成为一个具有合法性基础的正式组织,正是得益于从教权或世俗政权那里得到的敕令及特许状等。最典型的案例是“达特茅斯学院案”,达特茅斯学院位于美国东北部的新罕布什尔州,起源于神学博士 Eleazar Wheelock 1754 年在自己的财产和土地上设立的慈善学校,最早的名称是莫尔印第安慈善学校(Moor India Charity - School)。学校的设立得到了公理会(Congregation)的支持,试图向印第安人传播基督教。1769年,学院获得英国国王特许状(charter)的认可,在特许状中,明确规定了学校的目的、组织结构、对其土地的赠予、自我存续的理事会以及校长拥有指定继任者的权力。1816年,新罕布什尔州议会通过新法令,将达特茅斯学院更名为达特茅斯大学,并试图将其归为州政府管辖,并通过立法干涉董事会内部事务。学院的董事会以非法侵占学校财产为由向州法院起诉,在州法院败诉后,董事会上诉到联邦最高法院。最终联邦最高法院以宪法第1条第10款判定州议会败诉,确定了学院的私人财产权和自治权利<sup>[3]</sup>。达特茅斯学院案是高等教

育历史发展中标志性事件,达特茅斯学院案之后,美国政府开始重新审视私立高等教育在国家发展中的作用,改变了联邦政府对高等教育的干预方式,促使美国私立高等教育进入了高速与多元化发展时期<sup>[4]</sup>。

从高等教育发展的历史来看,重视高等教育立法、通过法治规范来推进高等教育发展是发达国家发展高等教育的重要手段。正是由于目前我国公办高等学校章程缺乏具有强制性的规范效力,所以其规范作用不大,对利益相关者所起的规制作用也非常有限,这也正是一般性规章、条例同法律相比所固有的缺陷。如何通过赋予高等学校章程以一定强制性的规范效力,使之规范作用不仅仅依赖于利益相关者的自觉、主观意识,而以一定的强制力为基础,就成为我国高等学校章程建设的关键。

从一些高等教育相对发达的国家来看,外部合法性是产生法律效用的基础,一般源于政府部门的行政审批或立法机关的程序立法。例如,中世纪巴黎大学的自治权便是从教皇1231年颁布的“中世纪大宪章”那里获得的,该宪章同时制定了巴黎主教关于大学的权限。而目前我国已制定的高等学校章程普遍缺乏外部合法性,既无权力机关授权、赋权,也未经立法机关程序立法,因而不具备充分的规范效力。人治的本质是一元权力结构下的威权管理,而能够最大限度地防止威权干预的便是法治力。因此,通过立法机关的程序立法来赋予高等学校章程合法性,更有利于其规范效力的发挥,因为由立法机关审议通过的章程权威性、效力等级要高于行政审批生效的章程。将我国高等学校章程制定纳入立法程序,对于调整和明确政府与学校的关系,将起到重要的推动作用,同时也是落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》关于“政校分开、管办分离”等条文的重要保障。如果章程核准稿能够经过立法机关的审批,即使是形式上的审批,其法律性就有了保障。相对科学、合理的审批程序应该是:教育部直属高等学校的章程,由全国人大审批;地方政府举办的高等学校的章程,由省人大审批。通过立法机构审批的高等学校章程,其法律地位就得到了保障。只有这样,高等学校章程在执行中才能不因上级行政部门的通知要求而更改,也不因学校领导的变化而调整。

## 参考文献:

- [1] [美]伯顿·R·克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究[M]. 王承绪,等,译. 杭州: 杭州大学出版社, 1994.
- [2] [荷]弗里斯·范富格特. 国际高等教育政策比较研究[M]. 王承绪,译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001.
- [3] John M. Shirley, The Dartmouth College Causes [M]. 1879: 21~22.
- [4] 周 详. 达特茅斯学院案及其对美国高等教育的影响[J]. 教育学术月刊, 2009, (6).

[责任编辑: 杜小平]