

doi:10.3963/j.issn.1672-8742.2015.02.09

中国大学章程——应运而生吗？

董云川, 范 晔

(云南大学 高等教育研究院, 云南 昆明 650091)

主持人: 董云川, 云南大学教授, 教育学博士。现任云南大学高等教育研究院院长。

嘉 宾: 范 晔, 云南大学高等教育研究院助理研究员, 教育学博士。

祁 晓, 厦门大学教育研究院教育经济与管理专业博士研究生。

陈 涛, 厦门大学教育研究院与比利时鲁汶大学教育与社会研究所联合培养高等教育学博士研究生。

张湘韵, 贵州师范大学教育科学学院副教授, 博士。

中图分类号: G640 文献标志码: A 文章编号: 1672-8742(2015)02-0056-011

出生、存活、长大, 十岁、五十岁、一百岁, 中国大学终于开始补办出生证了。对于一所高等学府来说, 章程犹如“宪法”, 不仅承载着大学精神、彰显着大学使命, 更是大学作为一个社会组织运行发展的制度屏障, 规制着高等教育内外部的活动边界和发展准则。

近年来, 国家开始大力推进大学章程的创建工作, 以使其成为构建现代大学制度建设、实施依法治校的基本保障。目前, 教育部率先核准了中国人民大学、东南大学、东华大学、上海外国语大学、武汉理工大学和华中师范大学六所高校的章程, 这是教育部第 31 号令《高等学校章程制定暂行办法》实施以来首批核准的学校章程, 无疑是具有里程碑意义的重大事件。就此看来, 积极探讨并研究大学章程创建工作, 是一项具有时代感、必要性与紧迫性的工作。

大学章程是在一个复杂的大学历史发展进程中形成的法制纲领, 它不局限于大学管理与改革的某一个领域, 而是包括大学制度建设的一切基本方面。其中, 大学精神与教育管理的联系不可忽视, 且其现代性无疑是大学制度建设的一种“精神状态”。基于此, 大学内、外部治理机制的创建与改革, 也绝非仅仅是讨论高等教育立法体制、行政体制的权限与效度, 而是重塑大学精神与价值, 促进大学教育管理的民主与法制建设的根本保障。也就是说, 中国现代大学制度建设作为一个历史进程, 其实质并非高等教育形态的变迁, 而是高等教育现代性全面、深入、持久的体现, 属于高等教育理性化程度较高的发展阶段。显然, 大学章程所能彰显的意识形态, 并非是存在于高等教育相互关系中的纯粹的抽象思想, 而是渗透到所有大学管理与改革经历中的意识

形态。正因为如此,中国现代大学制度创建过程中凸显的矛盾与困境,成为了理解大学章程创建与修订的一个核心要素,这也正是难以对各类大学章程实施的合理性进行评估的原因。更为重要的是,到目前为止,几乎所有经核准的大学章程都存在着精神相互渗透与文化限制的模式,尤其凸显在大学精神的塑造与再塑造中,这包括大学自身通过在管理体制与组织机构、教职员工、学生、教学科研机构、财务、资产、后勤、学校与社会等方面的创新性 & 个性建设方面采用雷同的话语方式及路径,以致难以将大学自身从原有所属范畴中抽象出来,形成真正的规范、价值及目标。简言之,大学欲通过章程确立自主精神的机制极易因此而被减弱,而其代价却是更加微妙地增强了传统模式的力量,使大学章程的教育理念与教育实践相矛盾。事实上,这种对大学章程创建的渗透与影响并非有意识的选择,而是大学传统管理模式与相关权利密切联系的一系列隐喻,其如何将大学传统性与现代性关联起来的研究仍略显粗浅。

显然,单纯地对当前大学章程的创建路径与机制进行批评远远不够,有些创建模式难以适应国家与大学的内在发展逻辑,理应对其修正,以便使其能够适应现今大学章程创建与大学民主制度改革真实状况。可以预想的是,若缺失这样的效用,则难以期待大学内、外部治理机制产生严肃、进步的结构变革。从这个角度而言,我们既不能丧失重塑大学精神的信念,也不能愤世嫉俗,而应怀有对大学变革与发展的持之以恒的争取,坚守大学精神与蜕变的应有之义。

没有章程,中国大学一样活下来了;有了章程,大学的生存与发展逻辑会有所改变吗?换言之,大学章程在中国是否到了不得不制定的时刻?制定之后,大学的生存轨迹是否会步入更加健康的发展轨道?学界内外对此众说纷纭。有鉴于此,本刊特邀各位学人做客“教育学家茶座”,请就各自感兴趣的论题与视角,展开对中国大学章程创建的理性探讨与对话,藉此分析高等教育管理的实践性问题,为大学章程的创建与修订提供借鉴。

范 晔:民国时期大学章程的命运

民国大学章程的命运起源,在一定程度上是汲取清末近代高等学堂章程基本特质的结果,而这一特质最早也是在模仿欧美中世纪大学建设理念得来的,印有“舶来”的痕迹。

然而,在中国晚清大学章程的发轫之期,最值得关注的还是其“首善体制”的创制,这是其本土重生的重要旨意与价值所在。其中,最重要的是“西学为用,中学为体”的教育主旨。对此,《奏拟京师大学堂章程》载:“近年各省所设学堂,虽名为中西兼习,实则有西而无中,且有西文而无西学。盖由两者之学未能贯通,故偶涉西事之人,辄鄙中学为无用。各省学堂,既以洋务为主义,又以中学为具文。”并且,中学的重要性依托《奏拟京师大学堂章程》“各省之表率”的地位广泛影响与约束到了各省中文的教学管理。由此一来,即对各省所聘任的中文教习与所定中文功课制定了严格而明确的规定,使得新式学堂的教育仍能以义理之学、经史掌故为根本。值得称赞的是,梁启超深知近代教育之根本,并非完全被“西学东渐”与内忧外患的时局蒙蔽了理

性,而是清晰地对东西各国大学章程制定的核心理念进行了判断:“考东西各国,无论何等学校,断未有尽舍本国之学而徒讲他国之学者,亦未有绝不通本国之学而能通他国之学者。”显然,这样的认识对确立“中体西用”的大学章程制度是极为重要的。这在一定程度上摒弃了“治中学不言西学,治西学不谈中学”的思维方式,使得晚清大学章程的创设与实施有了本土重生的机遇与可能。

不得不承认,在西国学堂所学溥通学课程之中,经学第一,理学第二,诸子学第三的设置,也仅是“略依泰西日本同行学校功课之种类,参以中学。”并且,学生分班标准,亦将溥通学卒业者作为头班看待,其教习所聘十人,皆华人。此外,同文馆、广方言馆的译学人才培养,亦将仅通中国语言文字或仅通西洋语言文字的教育方式视为体用不备的流弊。由此一来,西文仅为学堂所教授的课程之一,而非学堂课程之全部,此正所谓“以西学为西学发凡,不以西文为西学究竟。”由此可见,《奏定京师大学堂章程》对中学的深刻认识与固守,正是使得大学章程这一西洋舶来品能够契合本土文化教育使命的重要根基。这样的规制,亦明确于《钦定京师大学堂章程》之内,其大学分科严苛规定政治科第一、文学科第二,而将格致、农学、工艺、商务、医术各西洋科目置于其后,强调中学在晚清高等教育系统之地位。事实上,这样一个基本仿照西方模式确立起来的大学章程,在教育实施过程中,对传统的继承与尊重致使这一系列大学章程本质上仍具有鲜明的本土化再生性,这一点在其“堂规”中有所证实:“教习学生,一律尊奉《圣谕广训》,照学政岁科试下学讲书,宣读《御制训饬士子文例》,每月朔,由正总教习、副总教习传集学生,在礼堂敬谨宣读《圣谕广训》一条。”^[1]据此,大学章程的学规制度仍是按照中国科举社会的传统教习方式运行的。并且,在开学、散学及每月朔,均由总教习、副总教习、总办各员,率学生诣至圣先师前行礼。退班时,大学堂学生亦需向总教习、副总教习、总办各员各三揖。每逢恭逢皇太后、皇上万寿圣节、皇后千秋节、至圣先师诞日与仲春仲秋上丁释奠日,皆有总教习、副总教习、总办各员率学生至礼堂行礼如仪。可见,中国科举时代的传统教习方式,在晚清近代大学章程中得到了一以贯之的实施与执行。此类的制度规定并非《钦定京师大学堂章程》所独有,《奏定京师大学堂章程》“考录入学”一节的相应规定,更易呈现其与科举时代制度的承继性,据其“考录入学章第三”之第五节载:“凡已准入学之学生,须觅同乡京官为保人,出具确实具保印结,京堂翰林御史部署皆可,不必拘定部署。但京城学堂须常有保人在京,外省学堂须常有保人在省,缘学生行止一切,常有责成保人之事。如其保人或病故、或他适、或现不居官不能出结者,当另请他人具保,外省出结仿此。”^[2]显然,这样的“保结”制度在西方中世纪大学章程内是没有相应规定的,无疑是中国近代大学章程对科举时代取录学生制度的继承与保留。也正因为如此,中国近代大学章程的创建,才会对后来民国时期大学章程的制定与实施产生深远的影响,不至于与当时的社会文化与制度产生直接的排斥与矛盾。

细观民国时期的大学章程规制,不难发现保障与维护学术自由与民主平等的治理体系。其中,《国立北京大学现行章程》设有评议会,采用校长及教授互选的方式选举评议员,这些评议员在学系及校内机关的设立、废止及变更等方面负有决议权,并

对各种规则、行政委员会委员的委任、校内预算与决算、教育总长及校长咨询事件、赠予学位等重要教育治理问题具有决议权力,这使得学术自由受到了大学章程的维护与保障,为有效地实施与开展教学、科研任务提供了重要基础。后来,《国立北京大学组织大纲》对各院长、主任、教务长、教授、副教授、助教等人员一概在此基础之上采用聘任制度,有效地维护了民主平等的治理机制。由此一来,大学民主之风与学术自由相互尽善,学术不致滞达,人才不致衰败,学术自由之精神颇见成效。最终,这样的组织大纲,直接影响到《国立清华大学规程》的治理结构设计,使其校内各组织人员均按照聘任制度选任,有效地维护了校内治理权力制定与实施的民主性。值得注意的是,东南大学的大学章程在北京大学、清华大学章程基础之上,进行了一些更深入的调整,如其第四章第二十一条载:大学除教授会外,设科教授会及系教授会,以一科或一系之教授组织之,会议关于一科或一系之事件,会议时以科主任或系主任为主席^[3]。可见,东南大学的民主决策与管理是细化至各个系室的,教授由此直接对所在院系的决策权力得到了极大的保障与维护。这样的民主机制有效地促进了院系教育管理决策的科学性与稳定性,为学术自由奠定了坚固的制度保障机制。

同样值得关注的是,对于国立中央大学来说,其组织规程虽未像北京大学、清华大学一样设立相应的评议会,但其分设事务处、教务处、秘书处、校务会议及各项委员会等组织制度,并在职责权限与工作内容方面细化了民主决议的程序与内容,不仅有效地实施了评议会的全部工作内容,而且使得评议会决策程序变得更加明确与高效。这样的制度完善与设计指导,也影响到后来的大学章程制定与实施,《国立北京高等师范学校组织大纲》即仿照《国立中央大学组织规程》的治理机制设计,明确了会议组织,不仅设置了评议会,还增设了九个委员会以及行政会议组织。事实上,在维护与保障学术自由与民主平等的治理机制方面,后来的大学章程设计与制定者都依据各自院校的具体管理模式与制度采用了灵活多样的组织制度,如《国立武汉大学组织大纲》的机关组织除设置有评议会外,还设有校务会、学院会,并设有十一个委员会,而《杭州大学章程》开宗明义规定了治校宗旨、义务及权利,设置了秘书处、教授会,还分设了董事会、校政会议组织、会计处、聘任委员会等机构,以此来实施维护与保障学术自由与民主平等的大学内部治理机制。

不难看出,民国时期的大学章程,其核心价值在于以大学章程的“立法”形式来有效地维护学术自由与民主平等的治理机制,在此基础上孕育出的独特的大学精神与文化,最终成为承载一大批优秀人才与科研成就的基石,这也成为晚清大学章程本土化重生后宝贵的历史价值,在今天重建现代大学制度的内在需求与召唤下,愈有必要对其进行深刻的追忆、反思与借鉴。

简而言之,民国时期的大学蕴含“独立之人格,自由之精神”的大学精神,这无疑是在民国大学章程的治理机制下逐渐确立起来的。然而,随着民国时期大学的拆撤

与重组,这一文脉似乎也由此戛然而止^①。最初在艰难办学条件下创设起来的现代大学制度也未能得以承继与完善,这无疑是一个时代的遗憾。

董云川:范晔博士所论民国时期大学章程的命运,旨在以史为鉴。由文所感,中国大学章程似乎在最初发轫之时即为“应运而生”的产物,而这种“运”正是高等教育在内忧外患的特殊历史时期需求发展的唯一路径。在“西学东渐”的大潮中,民国时期大学章程作为“舶来”的产物,引领了当时高等教育事业的发展,促使中国高等教育经历了脱胎换骨的改变。以史为据,晚清至民国的高等教育皆是先有章程而后办学,而这一时期的大学章程并非是一种“看上去很美的具文”,由此提醒吾辈,不仅需要追忆渐行渐远的院校辉煌,更需要准确复原与解读当时大学章程的真实内涵。此外,对“舶来”的产物,我们亦有必要追溯其深层次的文化与起源,因此还需要看看别国的历史经验。

陈 涛:大学制度的根基:从教皇颁布“章程”谈开去

鲁汶天主教大学(Katholieke Universiteit Leuven)有助于我们从大学的源头认识“大学章程”的原型。

鲁汶天主教大学是以巴黎大学、科隆大学和维也纳大学为模型设立的^②。其正式创建于1425年12月9日,这一时间是以罗马教皇马蒂诺五世(Martin V)颁发建校法令(a Bull of Foundation)为标志的。该法令授权威廉·尼福斯(Willem Neefs)——专门主管教育和和和监督圣·彼得咏祷司铎班(the Chapter of St. Peter)^③的负责人(Scholaster)——在鲁汶建立的四所学院,分别是神学院、法学院(教廷法和民法)、文学院(哲学和自然科学)和医学院。其实,鲁汶大学正式开学是在1426年9月,第一次开课已到10月2日^④。从中不难发现,欧洲中世纪大学的诞生是以教皇为其颁发“大学章程”之日起计算的,章程(Charter)是以教皇法令(Papal Bull)的形式出现的。

打开《鲁汶大学建校章程》,首先映入眼帘的便是文件正上方古老的具有哥特式装饰风格的手写体拉丁文大标题——MARTINUS EPISCOPUS, SERUUS SERUORUM DEI. AD PERPETUAM REI MEMORIAM,上面记录了罗马主教(教皇)的名字 Martin,称其为“上帝仆人的仆人”(摘自《圣经·新约全书》),并把此文件视为“事实的永恒记忆”。当然,这种表述是一种常见的结束用语^⑤。在其正下方有一条用于系绑文件的丝制绳带,绳带上又穿有教皇马蒂诺五世(Martin V)的钱币型印章。由于遵从罗马法庭的肖像原则,印章表面左右分别刻有圣保罗(St. Paul)和圣彼得(St. Peter)的头像,头像间由细长的拉丁十字架分开,头像上方分别对应着两位

①有学者指出:“特殊的历史国情中断了我国大学现代化的历史进程,导致了我国大学主体性的缺失。”参见毛金德. 大学立宪:问题与出路. 高教探索, 2013(2).

②KU Leuven. The History of KU Leuven. <http://www.kuleuven.be/about/history-of-ku-leuven>. 2014-10-17.

③Chapter 是一个教会的、政治的、经济的和文化的力量中心,是一个自由的领域,是直属于皇帝权力之下的一个小型的独立国家。

④Emiel Lamberts, Jan Roegiers. Leuven University 1425~1985. Leuven University Press 1990:21.

⑤Marc Nelissen. Pope Charters of Foundation for Universities. Paedagogica Historica. Vol. 34, 1988:367.

圣徒名字的缩写(SPA/SPE)^①。教皇印章是所有颁发文件的惯例性规则,其意味着文件的真实性和权威性。在这长62cm,宽42.5cm的方寸之间,38行拉丁语被紧密地书写于羊皮纸上,在章程全文的右下方还标有罗马大法庭的签字,以示其有效。

除了章程标题外,全文共分成11个自然段,分别可归纳为:①创建大学的目的。弘扬宗教信仰、拯救未受教育者的灵魂,从上帝的恩泽中汲取智慧滋养,并通过教皇引领其生命教养学习以提高人类生存之标准。②明确大学的选址。由于在布拉班特省(Brabant)公爵辖区及其他地区和公国,甚至在列日(Liège)、康布雷(Cambrai)、乌特列支(Utrecht)、特洛安讷(Théroutanne)和图尔雷(Tournai)的主教辖区,都没有一个城市开办高等教育与学习机构,但这些地方信徒众多、物质充裕、气候温和,有足够大的空间容纳密集的人口,并且住宿便利、设施齐全,关键是(鲁汶)为那些旅居遥远之地为求知的人提供了便捷。③建校鲁汶的意义。公爵、副校长、院长、主管当地教育的负责人、圣彼得咏祷司铎班、市长、市议员以及市民(简称为举办者)都渴望能在鲁汶开办大学馆(studium generale),通过适当的测评、正式的斡旋,把资助补贴有效地分配于那些期望能在科学方面有所建树的学者,借用他们的知识和智慧以改善周围地区民众的生活标准。④提供必要的支持。举办者们为师生以及参与教学和“研究”的人员提供适宜的住所、教学场所和完善的办公设施,并且每年为师生提供工资或牧师俸禄。最重要的是,举办者们精简自身权力并将其转化给大学校长(rector)。⑤赋予师生的权利。举办者们为了尽其所能办好学校,他们通过赋予一系列的特权(自由权、豁免权、免税权)来保护大学师生。⑥置大学的学院。包括神学院在内的所有建立的学院都必须得到永恒的保持和维护,全体师生都要为所在的学院以及所享有的特权引以为豪,这也正是很多教师和学生喜欢留在科隆(Cologne)、维也纳(Vienna)和莱比锡(Leipzig)学习的原因。⑦规范资格的授予。学生只有顺利地完成了学业才能获得文凭,但如果想作为教师开展教学,就必须获得现任副校长授予的硕士/博士学位和教师许可证,这些具体的程序可以根据以上提及的大学的操作办法执行。⑧扩大校长的权力。师生和雇员的不法行为和越轨行为,都需交由大学校长进行纠正或惩罚的审判。⑨保障大学的自治。自章程颁布之日起的一年之内,举办者们若没有交出相关的特权和许可证,没有放弃他们的司法权,没有将权力移交给大学校长的话,章程中所提及的所有问题都将失去效力和意义。⑩重申章程的权威。举办者中的所有人都不能削弱章程中所提到的决定、法令和意志,或者通过一些鲁莽行径予以违背,因为这会招致全能神的愤怒。⑪注明颁发的日期。教皇马蒂诺五世(Martin V)9年12月5日(古罗马历)签署于罗马圣徒大教堂^②。

① Marc Nelissen(Documentation), Angela Fritsen (Translation from the Dutch). SAPIENTIE IMMARCESSIBILIS; A Diplomatic and Comparative Study of the Bull of Foundation of the University of Louvain (December 9,1425) (Leuven University Press 1994, 210)

② Marc Nelissen(Documentation), Angela Fritsen (Translation from the Dutch). SAPIENTIE IMMARCESSIBILIS; A Diplomatic and Comparative Study of the Bull of Foundation of the University of Louvain (December 9,1425) (Leuven University Press 1994:31-44)

透过以上概要,可以发现一部大学章程于一所古典大学的重要性及其历史蕴意。首先,从公共利益上解读,大学建立的根本是为了“提高民众的生活标准”。因此,大学存在的意义不再是一种私人行为,而是一种公共责任。作为一个公共服务机构,大学的主要功能就是通过知识的生产(研究)、知识的传播(教育)以及培训和发展(创新)予以实现的,可以说“知识三角”(knowledge-triangle)是大学功能公共性的重要渠道,也是满足“智慧滋养”、“生命教养”等公共性要求的具体样态表现^①。其次,从法律性质上解读,大学章程被视作大学内部治理的“宪法”。就某种意义而言,其本身就是以教皇法令形式出现的“权利保护法”。大学举办者无疑是大学章程的制定主体,继而通过教皇核准予以颁布。该法令是大学举办者之间以及举办者与师生员工之间的契约关系,因为《鲁汶大学建校章程》中明确规定了举办者们的义务、师生的权利以及学校内部事务的管理程序。特别是师生权利的赋予与保护,无疑为学术自由的实现提供了可能性。最后,从治理模式上解读,大学章程是大学自治的基本依据,正如《章程》中提到的:“举办者若不转交权力,大学章程将失去效力和意义”,也就是说建于欧洲中世纪的鲁汶大学是以“公法社团”的组织形态出现的,即大学是作为一个追求知识和真理的学术共同体组成起来的,该组织形态具有自治化特征,这无疑也是大学的原始形态。如此一来,学术共同体成员便拥有了绝对的“自治权”,相应地,大学的学术力量和学术权力也会得到彰显和提升。

基于以上解读,大学章程制定的三项基本原则自然浮现:公共性、契约性和自治性。尽管大学发展已今非昔比,但现代大学脱胎于古典大学的事实是不容否认的,大学的基本理念和精神——学术自由、大学自治和教授治学在大学章程中的地位彰显,原初的办学理念无疑是大学建校的基本旨趣和永恒追求,可谓是大学立命之根本。

董云川:陈涛博士对比鲁汶天主教大学章程的内涵与精神的解读很有意思,其间论及欧洲中世纪传统大学章程的法制精神与历史使命,这使得我们对中世纪大学章程作为大学自治与保障所发挥效力的认识变得更加具体和深刻,旁敲侧击,随着对于大学章程西式起源与演进逻辑的逐步了解,从一个侧面促使我们更加深刻地体会这种大学内宪章性文件所具有的革命性效用与历史功绩。无疑,这样的个案与当下的章程制定形成某种程度的反差,时效性与借鉴意义值得考量,但在我们振臂高呼建立现代大学制度的过程中,对大学章程的创建时机与策略把握和推动都显得微妙与羞涩,这里虽不敢对试点院校的章程文本说三道四,但肯定是远离了类似中世纪大学章程的那份神圣感。不知道接下来的讨论能否触及现实,请继续发表高见。

祁 晓:大学章程建设的困境与对策

大学章程是教育法律和法规的具体化,是大学面向社会依法独立、自主办学的前提条件,是现代大学成立的合法性基础,也是大学制度的载体。大学章程通常被学界视为大学的“宪章”,它承载着大学的精神,昭示着大学的使命。然而,大学章程建设面临着诸多困境。

^①Jan Masschelein, Maarten Simons. The University in the Ears of its Students; On the Power, Architecture and Technology of University Lectures. Die Idee der Universität-revisited. edited by Ricken Kollerand Keiner Hrsg. Springer VS 2014:173.

首先,缺少良好的外部社会环境支持。我国的《教育法》和《高等教育法》虽然早已确立了高校作为独立法人的法律地位,为高校依据章程自主办学提供了法律依据。但是,作为宏观性的上位法,“两法”只提供了原则性的规定,在执行中具有很大的弹性空间,缺少具体的法条或实施细则对落实与否予以确保。近年来我国高等教育在规模和质量上均获得了极大的发展,但是教育改革基本上都是由教育行政部门自上而下发起的,较少采取自下而上的改革,就是很好的例证。由于缺少良好的外部法治体系保障,大学章程建设必然面临严重的合法性危机。

其次,大学章程的制定过程及参与主体有局限性。章程一般由大学内部成立的章程制定委员会起草,然后通过党委会或教职工代表大会审议和批准通过。即使章程制定完毕送至教育行政部门进行审核,政府也只是以管理者的身份审核章程,作为举办者的政府在章程制定过程中的角色是缺失的^[4]。从高校与社会的关系看,包括校友、学生家长在内的其他利益相关者也应是章程制定的参与者,但事实上这些角色是缺位的。此外,大学内部的行政权力、学术权力和教育权力之间的关系也不平衡,章程制定过程中教师和学生很大程度上也是缺位的。根据相关学者的调查:“一些大学的领导认为,章程说简单也简单,一般就是开个布置大会,然后由法制办、发展规划办、政策研究室、党政办等行政人员组成起草小组,负责起草工作,形成初稿,再进行汇总,稍微修改一下,就可以作为试行版本了。”^[5]

再次,大学章程在认同及执行方面困难重重。正因为大学章程在建设过程中,缺乏良好的外部社会环境、制定程序不完善及参与主体缺位等,决定了章程建设面临着认同和执行上的危机。根据已公布的大学章程看,基本上是高教法的翻版,流于形式,认可度低,大多制定出来之后即被束之高阁^[6]。在某些核心利益相关者缺位条件下制定出的大学章程,会面临认同危机和难于执行的困境。大学章程规范的不仅是学校的办学行为,还有举办者、政府部门管理学校的行为,包括举办者对学校的管理或考核的方式、标准等,以及举办者的投入与保障等^[7]。在我国目前政府下放权力范围有限,政府和高校之间权责不对等的条件下,即便大学章程制定得多么完善,人事权和财政权牢牢地掌握在政府手中,大学很难真正落实自主办学权。

最后,由行政主导的章程建设,在法律上对章程的制定程序缺少明确的规定。再加上时间的紧迫,以及各利益相关者群体认识上的局限,往往不能做到程序上的严格、制度上的规范和设计上的科学。已制定出的章程普遍存在文本内容参差不齐,且不同程度上存在形式雷同、内容空泛、缺乏可操作性、未彰显大学精神等问题^[8]。

即便如此,大学章程建设仍旧要寻求出路:

第一,需要适时修订教育法和高等教育法,营造良好的外部环境。大学是社会大系统不可缺少的有机构成要素之一。其存在和发展既受制于、更要服务于一定的社会的政治、经济、历史文化发展的客观需要。“中外大学章程制定之初,各国高等教育方面的法律基本是空白,主要解决的是大学的合法性和独立性问题;我国当前推进大学章程建设,主要是要解决大学内部权力结构和资源配置方式问题。”^[9]但是,这些问题的解决必须首先通过法律来明确,诸如:“大学章程由谁来制定、大学自治权与行政

权的界限、大学办学资金的保障、大学与社会、市场等外部关系等问题。”^[10]为了克服当前行政主导的章程建设因缺少外部环境支持而面临的合法性危机,应在高等教育领域继续进行各种专项体制改革的同时,考虑适时启动法定程序对《教育法》和《高等教育法》进行完善和修订,增加确保大学实现独立法人地位的实施细则和条款,并对大学章程制定的程序做更进一步的细化和明确,为大学章程获取法律地位提供更全面的支持。

第二,加强宣传,凝聚各方共识,扩大参与主体的代表性。我国当前推进的大学章程建设具有特殊的社会属性。“我国大学章程是一种在现实的办学环境下解决内外部管理中某些突出问题的政策文件,它应当以国家有关法律精神为指导,在涉及大学的若干重要问题上,尤其是在宏观领导管理关系、内部党委书记和校长关系、专业权力和行政管理权力的关系等方面,为大学办学和改革指明方向。”^[11]在后法制化时代,大学的各利益相关群体,尤其是各级政府部门和大学的领导应该进一步提高对大学章程建设的重视程度,增强自身的使命感和紧迫感;同时要善于利用各种途径在全社会范围内进行广泛的宣传和动员,在大学与社会之间建立互动的机制和渠道,及时回应社会对大学的批评与建议,以此来凝聚社会各界在推进章程建设上的共识。在具体实践中,应根据高校的具体办学历史及实践尽可能地扩大参与主体的代表性,使各相关利益群体的利益尽可能全面地得以反映,并以政策文件的形式加以固化,确保大学的行政权力、学术权力和教育权力之间的适当分离与平衡。

第三,政府应该进一步简政放权,发挥高校的积极性和自主性。由各级各类高校所形成的高教系统是一个松散的连结体,有其内在的逻辑和运作规律,需要从系统内部培养其对社会的使命感和责任感。我国作为一个后发外生型的发展中国家,近代高等教育从其诞生起就受国家功利主义的外在逻辑所驱使,其内在逻辑始终未能有效地得以实现。时至今日,我国高校的经费、招生、学科专业设置、物资采购、人事、奖惩机制等无不受制于政府的掣肘,资源配置和办学评价高度行政化,人才培养与市场脱节等问题日益凸显。高校缺少依法自主办学的制度环境和主体意识及动力。政府应以大学章程建设为契机,大胆简政放权,在宏观调控下,发挥高校依法独立面向社会自主办学的主动性。

董云川:政府应该如何?我们又该如何?“进一步”如何?“更加”如何?类似呼吁和表述太多太苍白!或许,与先有章程后有大学不同,我们是先有大学后补章程,这样的作为总比不作为好得多。针对章程制定面临的困境,祁晓博士进行了阐释并标明了突围路径,同时强调大学章程建设的法制环境问题。难能可贵。但我还是不得不说,当今大学章程的制定正处于一个艰难的求索过程中,表面看起来很容易,而实质上的突围却难上加难。我们缺乏的绝不仅仅是认识,而是高等教育治理体系彻底转变的契机。换言之,不是文字表述的问题,而是条款有没有实际意义的问题。

张湘韵:我国大学章程制定的成效与困境

以下以教育部核准的六所大学的章程为例做进一步分析。

从六所高校的章程来看,基本都体现了多方利益群体共同参与学校治理的理念。章程中的价值主体都涉及党委会、校长、纪检会、校董会、学术委员会、学位评定委员

会、教学委员会、校长办公会、院党政联席会、教职工、学生、校友会、后勤、教育发展基金会、各专门委员会、社会合作办学与交流、独立建制的研究院(所、中心)和重点研究基地、国际化合作办学等机构与团体,只是各学校在不同的价值主体规定上侧重点不同。

六所高校的章程都努力凸显办学思想,渐进落实高校办学自主权。六所大学都根据自己的发展实际,凸显出自身的办学思想。高校办学自主权是个老生常谈的问题。从外部来看,政府对学校的行政干预容易阻碍学校自身发展尤其是特色化发展;从内部看,高校内部机构之间一直矛盾重重,学术权力与行政权力问题长期作为学术未能实现真正自由的根本原因被大家常常提及。目前,政府对高校的行政干预已经有所改观,厘清大学内部的治理结构,明晰各方的权责显得尤为重要。“章程中规定的内容,不仅对学校内部人员和机关产生约束力,对学校外部有关的行政机关及其社会团体都具有约束力。”各高校大学章程对教授治学与民主管理给予进一步明晰,在教授治学方面,六所高校在章程中都设定了教授委员会、教学指导委员会、学位评定委员会、学术委员会等,并对每一个专门委员会做了限定。除此之外,六所高校在学校与学院的权力分配上也做了进一步的规范,学校与学院的职能分配,学院的具体组织机构以及活动的开展在各个高校的大学章程中都得到了充分的体现。

即便如此,章程制定依然面临诸多困境:

第一,对教育行政主管部门的规定还有待加强。从六所大学的章程来看,对于政府与教育主管部门的规定很少涉及。各大学章程重点体现对内部治理结构的梳理,以及内部学术权力与行政权力的规定,对于外部治理结构规定不够明确。只有两所大学提及举办者的权责范围,其中仅华中师范大学对学校的举办者单独设立一章,明确表述举办者的权力与义务,东华大学虽有提及,但是仅用一条较为模糊的语言带过。相比较而言,国外大学章程都对政府与大学之间的规定作了明确的规定,例如《柏林洪堡大学章程》第一条就规定了政府与大学的关系,提出:“人事管理,经济管理,财政与金融管理,收取费用以及医疗保障都属于国家行政事务。这些与学术事务一同由学校统一管理。联邦州具备专业监督权力。个别需请求指示的事宜交由校董会表态。只要在专业监督权没有发生变更的情况下,校董会都可以在一些国家行政事务中对其他机构发布有约束力的指示。”^[12]

第二,缺乏监督体制,使得执行力无法保障。大学章程具有法律效力,是构建现代大学制度的依据。国外的大学章程大多都规定了专门的监督机构与监督权力,对监督制度有明确说明,不是简单的描述,而是具体到数量的规定和程序的步骤说明。例如,美国大学章程规定有监督委员会,英国的高校有监察委员会以及审计师,这些专门的监督机构大多由来自内外部众多利益主体的成员组成,有政府的行政监督,有专业领域的专业监督,还有学校内部各部门及群体的内部监督。例如,牛津大学章程注明大学拥有自己的上诉法庭(The Appeal Court),这一学校内部法庭由学校高级管理阶层所制定的五个非校内专业人士组成,其职能即聆听及裁定章程在理解或者应用过程中引起的争议纠纷。在章程的执行与监察方面,笔者统计六所大学章程发

现,所有的大学章程都提到建立健全内部财务监督制度,建立经济责任制度和审计监察制度,但是如何建立,其程序如何,并未做过多说明,除此以外并未涉及其他专业领域监督与执行机构,只有武汉理工大学在第 105 条中提及“学校建立全过程、全方位、常态化的监督体系和问责机制,依法接受政府、社会、教职工和学生的监督。”但是此规定也较为笼统,对其组织形式、成员及运行过程并未做细致说明。说明六所大学章程还只是停留在政策执行过程的事前程序,而对于执行过程和事后程序并未加以考虑,使得大学章程在落实上还有许多需要完善的地方。

董云川:现实中,大学章程远非只是有些人想象中的一纸文书而已,制定过程非常复杂。张湘韵老师撇开大学章程法律效率、内容、办学自主权三方面不论,而专注于分析我国大学章程的外部关系与监督机制,具有特殊的意义,这更易使得我们关注大学章程的分权模式与决策程序,以便厘清大学章程所涉举办权、办学权、行政权、教育权及学术权等问题。事实上,要制订理想的大学章程,仅靠大学自身的力量,是不可能的,大学章程作为“大学宪章”,其制定困境的消除无疑需要将大学章程纳入更高层次的立法程序,以法治国家来确保教育法治时代的到来。

但愿三千所高等学校轰轰烈烈的章程制定结果不仅仅是造成新一轮的纸张浪费的原因……

参考文献

- [1] 钦定京师大学堂章程·堂规[G]//京师大学堂档案选编.北京:北京大学出版社,2001.
- [2] 奏定京师大学堂章程(附通儒院章程)·考录入学章第三[G]//北京大学史料(第一卷).北京:北京大学出版社,1993.
- [3] 国立东南大学大纲(第四章)[G]//南大百年实录(上卷).南京:南京大学出版社,2002.
- [4] 陈立荣,严俊俊.大学章程:落实高校办学自主权的制度保障——对大学章程制定主体的思考[J].现代教育科学,2009(3):57-60.
- [5] 吴绍芬.大学章程及其制定的策略探讨[J].高校教育管理,2011(5):7-11.
- [6] 周光礼,朱家德.大学章程的国际比较[J].中国高校科技与产业化,2011(5):30.
- [7] 熊丙奇.大学章程制定办法的先天缺陷[J].教育与职业,2013(11):61-62.
- [8] 陈立鹏.大学章程制定情况不容乐观[J].教育与职业,2013(11):60.
- [9] 邬大光,别敦荣.2013年高等教育改革重要课题回顾与展望[J].高校教育管理,2014(3):1-5.
- [10] 肖泽晟.我国大学章程制定之难题[J].上海政法学院学报:法治论丛,2011(6):79-84.
- [11] 别敦荣.论我国大学章程的特殊属性[J].高等教育研究,2014(2):19-26.
- [12] 马陆亭,范文曜.大学章程要素的国际比较[M].北京:教育科学出版社,2010:162.

(收稿日期:2015-01-05;编辑:伊夫)