

大学章程建设的“冷”与“热”

马陆亭

(教育部教育发展研究中心,北京 100816)

摘要:《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》实施3年来,高校章程建设出现“冷热”两种现象。我国的社会、经济、教育目前均处于制度改革的攻坚期,许多大的改革尚未完成,这影响了高校章程制定工作的进展。高等学校可以以章程制定为机遇,抓紧重要领域的改革工作,把改革成果体现在章程之中。章程制定需要彰显本校的使命定位和治理结构。

关键词:高等学校;章程制定;改革重点;治理结构

中图分类号:G647 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2013)09-0001-05

目前,大学章程建设是我国高等教育界的“显学”——政府重视、学校重视、学者重视,章程制定本身也在我国具有里程碑的意义——将结束高等学校长期以来无章办学的历史、成为推动高校依法治校和科学发展的重要内容。但是,这项工作的推进却是“热”中有“冷”,持被动、观望态度的学校有之,存疑义、无关态度的教师有之,大家的认识并不完全一致。今年是《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)实施3周年,本文对3年来高校章程建设的“冷热”现象进行分析。

一、大学章程制定:谁“冷”谁“热”

“加强章程建设”是《教育规划纲要》明确规定的內容。为贯彻落实《教育规划纲要》精神,2011年11月28日教育部颁布第31号令《高等学校章程制定暂行办法》,教育部办公厅配发通知要求“所有高等学校在2012年内全面启动章程制定或者章程修订工作”,并提出了制度保证程序。至此,大学章程建设从理论研究、试点探索进入到实质性的操作阶段,每所高等学校都必须思考和开展自己的章程制定工作。但是,回顾这项工作的进展,却是有“冷”有

“热”,或者说“热”中有“冷”。

1.主管部门“热”

应该说,政府部门对大学章程建设是持非常积极的态度,章程的制定工作也是由政府推动进行的。

教育部2011年工作要点指出,要“发布《高等学校章程制定办法》,保障高校办学自主权,完善学校内部治理结构”;2012年的工作要点指出,要“落实《高等学校章程制定暂行办法》,分类推进高校章程建设,促进高校办出特色、办出水平”;2013年的工作要点指出,“2013年所有试点高校都要制定章程,核准一批高校章程”。教育部在制定章程的要求上3年是一贯的,而内容上有制度建设和办学特色两大方面。2012年12月,教育部发布《全面推进依法治校实施纲要》,提出以建设现代学校制度为目标,落实和规范学校办学自主权,形成政府依法管理学校,学校依法办学、自主管理,教师依法执教,社会依法支持和参与学校管理的格局,要求学校加强章程建设,完善学校治理结构,落实师生主体地位。

《高等学校章程制定暂行办法》发布前后,教育部政法司先后召开了南、北片地区现代大学制度改革试点单位工作研讨会,其中在北京大学召开的北

作者简介:马陆亭(1963-),男,河南新乡人,教育部教育发展研究中心高教室主任,研究员,博士生导师,主要从事高等教育管理研究。

片地区研讨会主题就是大学章程建设。2012年,教育部政法司还分别在深圳、合肥、贵阳、银川召开了4次大学章程建设研讨培训会,各省市也纷纷组织了自己的培训活动,开展了广泛的学习宣传活动。2012年,全国大部分高校已经启动了章程制定工作,教育部确定12所直属高校为章程建设试点学校,探索以章程建设系统推进学校内部治理结构改革、完善现代大学制度的新途径、新举措。各省份也积极推进省属高校的章程建设,组建了章程核准委员会,部分省属高校章程已过核准。可以说,在政府的推动下,所有普通高校都已启动了章程起草的工作程序,大部分都已有了程度不同的文本。

2. 学者研究“热”

“大学章程”这几个字从其含义不为人熟悉到对其要素已形成基本共识,学者的作用功不可没。

章程建设是依法治校的重要内容。我国的法治建设是一个渐进的过程,教育是其中的一部分。1995年的《中华人民共和国教育法》规定学校有按照章程行使自主管理的权利,1998年的《中华人民共和国高等教育法》规定申请设立高等学校应当向审批机关提交章程及其包含的具体内容,说明了章程的法律地位。但实践中这项工作并没有完全落实,除民办高校在申报时提交了章程外,公办高校并没有章程。随着依法治国理念和教育体制改革的深入,我国现代大学制度建设渐为人重视,少数高校进行了制定章程的尝试,教育部也组织开展了部分试点工作。

在这一过程中,学者的作用开始凸显。研究者不仅从比较的、历史的视角对大学章程所彰显的法治精神、要素内容、生效程序等进行了多方探讨,使章程研究迅速成为高等教育研究的显学,而且学以致用,成为各校章程制定的主力甚至执笔者。不仅教育法学、高等教育、教育管理的研究者参加了进来,而且法学专业的学者也积极加入进来开展了相关研究。

3. 高等学校有“热”有“冷”

《高等学校章程制定暂行办法》发布后,几乎所有的高校都开始了如何制定本校章程的思考,但进展不一,想法也很不一致。

探索思路和想法的不一致,表明各校情况不一样,改革的重点和突破口不同,改革的深入程度不

同,也反映各校对章程的理解不同。例如,学界比较公认的章程建设比较早的好的样板是吉林大学,该校是在世纪之交国家高等教育管理体制改革的布局结构调整中于2000年由原吉林大学、吉林工业大学、白求恩医科大学、长春科技大学、长春邮电学院合并而成的,2004年,原中国人民解放军军需大学并入该学校。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,因此吉林大学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要和动力。国家教育体制改革试点工作启动实施后,吉林大学按照“党委领导、校长负责、依法治校、教授治学、民主管理、开放办学”的精神,以“外部监管调控与内部自治自律有机渗透结合”、“校内行政权力与学术权力既相互分离又有机结合”为主线,全面推进学校制度创新,开展了新一轮《吉林大学章程》修订工作,并着手制定《吉林大学章程实施细则》,进一步走在了全国的前列。

但是,我们也应该看到,很多学校的章程建设在经历着由“热”变“冷”的过程。“热”是因为政府启动该项工作后要落实、实施,一部分高校借机加大了学校的改革、探索的力度。“冷”是因为缺乏内在需求,还有一些学校感到很多事情自己说了不算,有无章程一个样,特别是在和政府关系方面。持观望态度的高校可能会更多些,甚至有学校就打算按形式走个过场。

从教育主管部门的工作安排来看,既有着一以贯之的持续,但进展速度上又好象比原设想放缓,反映出有关部门也看到了事情的复杂性和多面性,从而更注重事情的实质而非形式。

二、章程制定之“冷”缘于改革尚未到位

深究为什么许多高校对章程制定工作持观望态度,很重要的原因是目前我们仍处于制度攻坚期,一些重要的内容尚未定型,即改革尚未完成,章程制定之“冷”缘于一些学校和个人担心其效力不足。

1. 中国社会的改革形势仍很严峻

2012年,我国人均GDP为3.84万元(约6100美元),GDP总量为51.9万亿元,为世界第二大经济体。根据国际历史经验,人均GDP为3000-10000美

元的社会处于矛盾增多的敏感阶段,经济容易失调,社会容易失序,心理容易失衡,发展容易掉进“中等收入陷阱”。可以说,中国社会处于大有作为的重要战略机遇期,但面对着加快转变经济发展方式和调整经济结构的战略选择。教育也同样处于历史性的转型期——基础教育转向均衡发展、职业教育加强体系构建、高等教育步入内涵式轨道,迫切需要深化综合改革。此时,机遇期、转型期、矛盾期竟有了相近的语意,如果我们完成了转型、解决了矛盾,就抓住了机遇,否则丧失机遇。因此,党的十八大报告在总体目标部分提出:“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。”

以下几对关系也在社会的深处制约和影响着重高等教育的科学发展。首先是资源型社会和关系型社会的合力作用。当今社会是一个资源型社会,而资源是有限的,资源的短缺使大家更渴望拥有和扩大资源。我国还是一个人情社会,人情到了可以打破规矩的程度。人情社会与资源型社会的结合会加剧“寻租”现象,对创新极为不利。其次是社会维稳需求与业务项目抓手管理手段的并拢。“中等收入陷阱”时期和“大众化”中期使我们恰处于社会经济矛盾和高等教育矛盾的共同高发期,维稳的压力很大。在目前政府的管理方式中,项目已成为各业务部门具体的工作抓手,导致微观管理在不断加强。维稳的宏观需求与抓手的具体行为的结合,强化了政府各业务部门的行政影响力,有得有失。更严重的是建立制度的渴望与破坏制度的习惯间的冲突。改革开放特别是建立市场经济体制后,我国开始了新的制度探索,我们也将要开展行政体制改革,这涉及到制度设计的缜密与弹性问题。我们的问题是,每个岗位都希望制度不严密、希望留出政策空间,每个人心里都希望制度是给别人制定的,能限制住他人而放任自己妄为。如此以来制度形如虚设,潜规则横行。

另外,在高等教育领域还有内涵发展需求与外延发展冲动的交锋。尽管我们已转向了内涵式发展,但谈何容易,外延发展的冲动“深入人心”。例如,尽管我们提出促进高校办出特色、引导高校合理定位,但扩张、升格、同质化的倾向很难抑制。在

学校内部,一些人干着学术工作却希望谋取职权,身居行政要职却四处当专家,评职称唯论文为上而忽视教学,这已是教育界的常态。高等教育的内涵式发展需要:教师心无旁骛,潜心学术醉心育人;行政人员恪守尽职,提高效率把握方向;学校面向社会,满足需要提高质量。不能什么都想要,“通吃”是内涵发展之大忌,特色是内涵发展之结果。盲目扩张、“跑部钱进”、教授争官、官谋教授、论文唯上等应该说不属于内涵发展内容。

2. 高等教育的重大改革仍在进行中

在一些深层次矛盾仍然困扰和制约着高等教育的科学和内涵发展的同时,涉及高等学校办学的一些重要改革还在过程之中。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,突破性的进展并未取得。

先说现代大学制度建设。加强章程建设是《教育规划纲要》在“完善中国特色大学制度”中提出的重要内容,因此章程制定必须放在现代大学制度建设的框架下考虑。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,这些改革虽然都已提出多年,但今天仍然是热点和难点问题。政府方面仍需进一步转变职能,加强宏观管理,保障学校面向社会依法自主办学;学校方面则需要进一步健全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;在社会参与方面,需要加强学校与其他利益相关方的联系,促进理事会建设。

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”。大众化时期,高校分类的根本目的是为了社会需求和人的选择,因此,高等教育的质量必然受人才培养的多样化模式影响,而这与人才培养体系和学校特色紧密相关。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,每所学校都能得到卓越发展。

三、制定章程是大学的改革机遇

当前,改革的任务繁重,难点问题很多,因此要进行综合改革。章程的制定过程其实也是思考改革的过程。教育部办公厅在部署实施《高等学校章程制定暂行办法》而颁发的通知中,明确提出了章程建设在“完善现代大学制度、推动高校科学发展”两方面的重要作用。各高校需要把章程制定看作是推动改革的机遇,借此把有关改革与发展事宜完成。

1. 具体的探索领域

如前所述,改革应主要围绕现代大学制度建设和高校分类体系建设的重点领域进行。目前的重要探索点有以下几个方面:

(1)学校办学理念。思想是高等教育改革发展的灵魂。十八大报告明确指出中国特色社会主义包括道路、理论体系和制度三方面的内容,高等教育也不例外。我们需要思考学校的办学理念,以先进的思想观念为先导,用科学的发展理论回答高等学校办学的现实问题。接下来还要有体制、制度、机制的总体设计,通过制度性因素把愿景、目标、理想转化为现实。

(2)学校自身特色。章程的制定应当反映学校的办学特色。教育发展必须研究规律、遵循规律。既要有国际视野和开放意识,通过世界变迁总结教育的一般规律,吸收和借鉴世界先进文明成果,还要脚踏实地看到社会、经济、文化、政治制度的不同及每所院校所处的发展环境和历史传统不同,结合自己实际走特色发展的道路。

(3)学校办学模式。办学模式是人才培养的“模具”,高校办出特色需要加强办学模式改革,找出自己适宜的办学模式和与之相适应的教学模式,促进多样化中的每一部分都能得到充分发展。不同的办学模式组合出和谐的高等学校体系,使高等教育整体适应对国家现代产业体系的支撑作用和人的多元发展需求。

(4)政府管理方式。学术单位和行政机关是完全不同的机构,具有不一样的管理规律,因此政府不能用行政化的模式管理高校。有效的管理应是政府宏观管理和高校自主办学的结合,加强目标管理

而非过程管理,高校在宏观框架内依法实行自主管理、办学和发展。

(5)“党委领导、校长负责”分工实现机制。权力既不能空心化,又不能过多交叉。需要通过明晰党委和校长的职责,实现学校管理有序而有活力。党委的领导权和决策权应体现在重大事项上,校长的负责权主要体现在运行管理上。

(6)校长遴选机制。校长需要对特定高校的发展负责,因此大学校长的办学理念需要与所服务高校的使命相匹配。政府需要支持和主导校长遴选机制改革,努力实现教育家办学。政府主管部门和学校党委书记可对校长遴选负主要职责,但校长一旦选定,书记和校长的岗位职责就要受章程的约束。

(7)教授权力行使。教授治校本质上是体现行会组织特点的学者共同体治校。当前大学功能繁多、组织复杂,教授治校模式需要改进,但其基本特点却还应得到体现。除了在校级层面保证教授的学术权力外,还需下移教授的管理、决策权力到院系层面。如在院系设立教授会,它们是院系事务重大问题的决策机构,可对院长、系主任实行教授会推举、学校任命制等。

(8)定期将项目支出转为基本支出。目前,我们实行“基本支出预算+项目支出”预算管理办法。现状是基本支出基本稳定,项目支出越来越多,成为工作的抓手,产生弊端。今后可探索逐步把一些项目支出(如“985工程”、“211工程”项目)纳入基本支出,这样既可以保证工作的重点,又不破坏高校的自主办学。

(9)多样化的治理模式。现代大学制度建设,既要有一定之规,也需要探讨不同高校的适宜治理模式。不同高校的治理模式、管理政策应当是不同的,需要在大的统一的原则下有所不同,而这与学校的层次、类型有一定的关系。如部分一流大学建设学校要加强基层学术组织建设,行业特色大学需加强产业界的管理参与,地方性高校则应加强地方政府的管理参与。

2. 努力实现改革过程与章程制定的结合

章程的制定是一项极其严肃的事情,需要结合改革的进程进行。在目前阶段,章程的意义主要不在文本,关键是能否使它起到应有的法理作用,能否真正成为高校管理的“宪法”。因此,章程制定可

“始于改革并终于改革”,即章程的规定要与学校的改革发展方向相一致,要把改革成果固定和规范下来。具体的过程包括以下几个方面:

(1)充分协商。制定章程绝不仅仅是少数领导和行政部门的事情,必须有全体教职工和各利益相关方的参与,是一个凝聚共识的过程。只有在章程制定时协商了广泛的意见,实施时才能发挥更好的作用。

(2)由简到繁。章程的简与繁,代表了制定者对学术、办学、管理规律的把握程度。在我国,高校章程制定还是个新生事物,需要有一个完善的过程。各校的改革进程不一样、认识的深度也会有不同,因此,章程的制定可能不会一步到位,在内容的选择上需要有一个取舍、完善的过程。初期要定大事,后期可比较细,体现个性特色。

(3)反映改革成果结晶。章程的制定过程需要结合改革的进程,但结果应规范而有权威性。成熟的章程版本应是学校改革成果结晶的体现,与学校制度建设和发展特色相一致。

四、章程本质重在确立使命和治理结构

教育的科学发展需要相应的治理结构予以保障。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的问题。

1.章程要彰显高等学校的使命

使命是大学之魂,必须彰显。它与学校的定位

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。

使命及其目标任务要求,既有共性、又有特色,遵循什么理念是其基础。只有从法律上确立、界分出高校的办学理念、使命宗旨、目标任务、管理原则,才能使政府部门、社会、大学组织成员等主体从保障其使命高度来思考学校的发展问题,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。

2.把改革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,问题出在我们虽然总结提炼出了很多好的改革理念,但治理结构不完善,致使这些理念无法真正转化为制度性要素。比如,多年来我们循环不断地放权与收权等,不是源于认识上的不到位,而是由于治理结构的缺陷。

章程是把改革理念转化为治理结构的最理想的载体。我们需要借助于章程制定工作,促进学校科学发展和按章办学,把思考清楚了的高校治理结构用章程的形式明确界定下来,使之成为学校依法自主办学的基础。

(责任编辑:徐治中;责任校对:杨 玉)

“Cold” and “Hot” Spot in Construction of University Charter

MA Luting

(National Education Development Research Center, Beijing 100816)

Abstract: Combining the construction of university charter under the past three years of implementing “National Medium and Long Term Educational Reform and Development Program (2010–2020)”, this paper analyzes the “cold-hot” phenomenon of university charter construction, as well as the reasons for it. It is believed that the development of society, economic and education of China is currently stepping into a critical period of system building. Many significant reforms haven’t been completed, which affects the implementing progress of university charter construction. Higher education institutions could make the best use of charter construction, push reform efforts in important areas and embody reform results into charter being. The construction of charter need highlight mission position and governance structure of specific institution.

Key words: colleges and universities; charter construction; reform priority; governance structure