

DOI: 10.3969/j.issn.1672-8874.2009.02.004

• 理论研究 •

大学章程的内涵探析^{*}

段海峰

(云南师范大学, 云南 昆明 650092)

[摘要] 目前大学的发展过程中,一方面还存在着计划经济的巨大影响,大学具有明显的附属性,办学自主权没有得到很好的落实。另一方面,受市场机制的影响,大学盲目贷款、圈地、扩校、扩招,大学教育质量令人忧虑。适应市场经济体制的高等教育管理体制和运行机制还没有建立起来,大学的发展在某种程度上存在着混乱和无序。这和绝大多数学校没按照《教育法》、《高等教育法》制定自己的“宪法”——“章程”有很大的关系,本文通过历史分析找出大学章程的两个基本特征:法定性和统领性,以此为据来科学界定大学章程的内涵。

[关键词] 大学; 章程; 内涵

[中图分类号] G640 [文献标识码] A [文章编号] 1672-8874 (2009) 02-0014-03

A Study on the Connotation of University Statute

DUAN Hai-feng

(Yunnan Normal University, Kunming 650092, China)

Abstract For years, two main factors have negatively affected the smooth development of higher education institutions. To begin with, the aftermath of the once planned economy policies also plays an undesirable role, so that universities are still far from being independent. Secondly, with the gradual introduction of market economy into education, a trend of building up a new industry called “higher education industry” has taken form. Planned loans, expansion of campus and annual enrollment as well as the deterioration of teaching quality go along with the trend. Proper management and mechanism in universities have not been established and their development is to some degree in disorder. Most of universities have failed to set up their statutes in conformity with the Education Law and Higher Education Law. This paper tries to find out two essential features of the connotation of the university statute, which should be set up “by law” and should be “fundamental”.

Key words: university; statute; connotation

一、大学章程的重要性

我国教育法律中最早提到“章程”的是1995年9月1日开始实施的《教育法》,它在第26条规定了“设立学校及其他教育机构,必须具备下列基本条件:(一)有组织机构和章程;”第28条规定了“学校及其他教育机构行使下列权利:(一)按照章程自主管理;”其后1999年1月1日开始实施的《高等教育法》更在其27、28、29、41条明确规定了申请设立高等学校的,应当向审批机关提交章程,章程应规定什么内容,以及校长在章程范围内行使职权,章程的修改,应当报原审批机关核准等内容。1999年12月,教育部在《关于加强教育法制建设的意见》中进一步指出各级各类大学要“依据法律、法规的规定,尽快制定、完善大学章程,经主管教育行政部门审核后,按章程依法自主办学”。但与此极不相称的是,目前我国大学章程制定工作还没有引起有关学校的足够重视,绝大多数大学都尚

未制定章程。这和我解放后,大学逐渐转化为政府的附属机构,大学的一切活动都在政府统一的计划和管理范围之内,没有任何办学自主权,也没有独立的法律地位的历史传统是密切相关的,但是随着改革开放的发展,我国高等教育已经取得了举世瞩目的成就,大学的数量急剧增加,适应经济和社会发展需要的高级人才成批培养,高等教育大众化、国际化和社会化的程度日益提高。大力发展高等教育,提高高等教育的质量,建设世界一流大学对国家发展的重要性已成为政府和国民的共识。但是,在目前大学的发展过程中,一方面还存在着计划经济的巨大影响,如在政府与大学的关系上,大学具有明显的附属性,办学自主权没有得到很好的落实。在大学内部管理过程中,传统的行政管理的模式并没有实质性的改变,行政职能泛化、行政级别分明,大学的学术品性得不到显现,这极大地阻碍了学术生产力的发展。另一方面,健全的市场机制尚未建立,大学受其影响,大学盲目贷款、圈地、扩大校园和升级、扩招、乱发文凭,教育质量令人忧虑,大学的发展

* [收稿日期] 2008-09-16

[基金项目] 云南省级基金项目 [11520169]。

[作者简介] 段海峰(1978-),男,云南大理人,云南师范大学讲师,硕士,主要从事教育行政法研究。

在某种程度上存在着混乱和无序。在这种形势下如何既保障大学有充分的办学自主权，独立自主办学，又能使大学自我约束、民主管理，避免历史上曾经出现的“一放就乱、一乱就收、一收就死”的现象，就值得我们来研究解决了。而建立科学规范的大学章程就是解决这一问题的最佳选择，它是沟通社会和学校法治进程的桥梁，为此我们有必要对大学章程进行深入的研究，尽快制定和完善大学章程，将大学重大的基本的问题明确和稳定下来，从而为实现政府宏观管理、大学面向社会依法自主办学，建立健全现代大学制度创造良好的条件。

二、大学章程的定义评析

什么是大学章程？要给大学章程一个明确的定义，显然是一件很困难的事。目前也尚未形成一致的定义，有着众多的观点。有人认为，大学章程是指为保证大学正常运行，主要就办学宗旨、主要任务、内部管理体制及财务活动等重大的、基本的问题，做出全面规范而形成的自律性基本文件。它是大学自我管理、自律及政府监督管理的基本依据^①；也有人认为，学校章程，即学校的组织规程，是指为了保证学校自主管理和依法治校，根据教育法的规定而以条文形式对学校的重大事项做出全面规定所形成的规范性文件。学校章程是学校设立时批准机关或登记注册机关赖以批准或登记的基本依据，也是受教育者及其监护人和社会公众赖以了解学校的基本依据^②；还有人认为，大学本身作为一个制度有几个核心的部分。首先，大学应该是一个独立的法人，能够对自己的行为负担独立的法律责任，不管它是私立大学还是公立大学，或是公私共建的大学，法律面前人人平等。显然，建立这样的独立机构之前，中国必须有相应的法律；这就像没有银行法就不可能有现代银行制度，没有公司法就不可能有现代公司制度一样，如果没有“大学法”或相关的法律，就不可能有现代大学制度^③；周鲁卫则认为，章程即“宪章”，是简述一个团体的原则、职能和组织的文件。大学宪章，是简述大学办学理念、原则、职能和方法的文本，是阐述在一定办学理念下，大学组织运营的基本原则^④；王国文、王大敏认为，大学章程是根据国家法律赋予大学自治立法权而制定的、规范大学组织及其内部活动的自治法，是大学的“宪法”，大学的教育教学和管理活动都必须以大学章程为依据，大学的其它规章制度都不得与大学章程相抵触，大学中的所有成员都必须遵守大学章程的规定^⑤；卢明认为，学校章程是学校依据国家有关法律、法规、教育方针和政策制定的学校一级的“法规”。它反映了时代和社会对教育的要求，也反映了学校自身的发展需要以及办学特色^⑥；刘菊香和周光礼则认为，大学章程是由大学权力机构制定的、上承国家或州政府教育政策或法律法规，下启大学内部管理的具有一定法律效力的治校总纲^⑦。总体而言基本可把上述观点归为两类：（1）大学章程，即高校的组织规程，是指为了保证高校自主管理和依法治校，根据教育法的规定而以条文形式对高校的重大事项做出全面规定所形成的规范性文件。高校章程是高校设立时批准机关或登记注册机关赖以批准或登记的基本依据，也是受教育者及其监护人和社会公众赖以了解高校的基本依据。高校章程是高校设立的必不可少的基本文件，是高校设立的四个法定基本条件之一；（2）大学章程即保证学校工作正常进行而制定的学校管理制度，

又叫学校规章制度，主要就办学宗旨、主要任务、内部管理体制及财务活动等重大的、基本的问题做出全面规范而形成的自律性基本文件，它是条文形式对学校师生员工应该遵守的共同规范和共同行为准则做出的规定，是学校自我管理、自律及政府监督管理的基本依据。但是这两类定义都存在明显的缺陷，首先第一类的主要问题在于把学校章程等同于学校的组织规程是不妥的。章程是一个组织规定其内部事务（如性质、宗旨、任务、组织结构、成员条件等）的文本，如高等教育法第28条就明确规定：高等学校的章程应当规定以下事项：（一）学校名称、校址；（二）办学宗旨；（三）办学规模；（四）学科门类的设置；（五）教育形式；（六）内部管理体制；（七）经费来源、财产和财务制度；（八）举办者与学校之间的权利、义务；（九）章程修改程序；（十）其他必须由章程规定的事项。”，而组织规程一般仅指规定一个单位或组织的机构设置、领导体制及其运行机制的文本。如1927年4月，《清华周刊》刊登了原清华学校的组织大纲，其主要内容如下：第一章学制总则；第二章校长；第三章评议会；第四章：教授会；第五章教务长；第六章学系及学系主任；第七章行政部；第八章附则^⑧。这些内容主要规定了当时清华大学的机构设置和管理体制，反映了清华大学教授治校的基本原则。可见，学校的组织规程尽管是学校章程的核心部分，但也仅仅是学校章程的一部分，不能等同于学校章程。第二类的主要问题则在于把学校章程等同于学校的管理规章制度，这在法理上是站不住脚的。学校章程是学校的“宪法”，是学校办学最根本的规范性文件。学校章程和学校其他规章制度虽然都是规范学校办学行为的规则，但二者具有很大的区别。学校章程是学校其他规章制度的基础和依据，其他规章制度是学校章程的具体化。其次，两类定义对大学章程法律定位是不准确的，制定学校章程的目的不仅仅是为了“保证学校工作正常进行”，而主要是为了如教育法第28条所说保障学校“按照章程自我管理”，制定学校章程的主要目的是为了保证学校在市场经济条件下按照教育规律来运作，实行“政校分开”，扩大学校的办学自主权，明确自身的法律地位，建立健全“依法治校”、“自主办学”的现代大学制度。同时学校章程不仅对学校内部师生员工具有约束力，而且对学校举办者和管理者也具有约束力。它不仅是一个“自律性”文件，而且还具有“他律性”的内容，是对大学行为进行司法审查的依据及限定。

三、大学章程的基本特征

那么大学章程的准确定义应该是什么？我们认为要在世界这么多大学纷繁复杂的章程中得出一个确切涵义不仅是相当困难的，而且对于不停发展中的大学章程来说也是不合时宜的。只有沿着大学章程的演化过程，对其进行历史性的梳理和比较，揭示出大学章程的基本特征才能够准确的给大学章程一个科学的定义。

大学章程是伴随着中世纪大学诞生而产生的。当时国王或教皇给大学颁发允许其开设课程、聘请教师、制定学术标准等的特许状（Chatter），如教皇格利高利九世于1231年颁布的限制巴黎主教权力，承认大学拥有独立的审判权和罢课权的一系列章程，即中世纪的“大宪章”，以法定形式赋予大学一定程度的自我管理权力，从而使大学在学术

和管理方面的自治权力合法化。特许状作为中世纪大学取得合法自治权力之载体开启了大学章程的历史先河。但这些特许状只是大学章程的原始雏型,它不仅是连接国家、教会或殖民地政府的教育立法与大学自我治理的纽带,而且还是当时教育立法的主要形式,是教育法的主要载体。大学章程与教育立法还处于一种混合状态,还不具有独立性。直到大学逐渐从那种小规模、以教学为主的“象牙塔”走到了现代社会最活跃的中心,成为了科学技术的孵化器、科学进步的加速器,得到法律的明确授权以后,大学章程才具有现代意义上的独立地位。如美国康奈尔大学最初的章程源于纽约州立法机构的授权,即1865年莫雷尔法案的585章的授权。随着立法机构后来的其它立法,现在该章程成为整个纽约州教育法的第115章^①。澳大利亚梅铎大学章程则是依照1973年修订的梅铎大学法案的第17节制定的,当其被政府批准通过并在政府公报上发表后就取得了法律效力^②。这些章程由于各个国家的文化、传统、习惯的不同,名称各异,有Chapter, Bylaws, Legislation Statute Ordinance, Organic-law等等,形式也有单一型章程(由大学权力机构制定的统一的总纲领以统领整个大学事务,)和复合型章程(由一个总纲性的规章和一系列实施细则所构成)之分,但整体来看都具有如下基本特征:一是法定性。大学章程的效力渊源无论是来源于王室、教皇的特许状还是政府或教育主管部门批准或授权,具有高于大学自身的法律效力,大学章程被确定下来不但对大学自身还对其管理者具有法定约束力,它是沟通大学内外制度的桥梁。二是统领性。高等教育发展到大众化阶段后,大学事务越来越复杂,但大学的基本制度、基本价值以及基本目标依然是清晰的,大学不仅应该满足为经济、科技和社会发展服务,还要满足人们精神、文化和道德上的需求,为社会提供发展方向,为人生提供价值和利益。学校管理的基本问题和重大事项,如性质、宗旨、任务、组织结构、成员条件、学生权利、教师义务等方面虽然在随着时代而变迁但是这些需调整的内容是不会改变的,大学章程都必须有所涉及有所规范。

四、结语

为此,我们认为大学章程是以教育法律法规为依据,按照一定的程序对学校的重大的、基本的统领性事项做出权利义务规定的规范性文件,对其自身及其管理者具有法定约束力,其本质是对学校内部以及与学校有关的权益进行调整和分配。首先,大学章程的主要依据是《教育法》和《高等教育法》,但又不仅仅是《教育法》和《高等教育法》。这里的《教育法》是最广义的教育法,不仅包括全国人大及其常委会制定的教育方面的基本法律还包括国务院、教育部、省、自治区、直辖市教育主管部门制定的教育法规和规章以及为数广泛的规章以下的决定、条例、实施细则和命令。同时大学又是一个社会机构,一个具有法人资格的民事主体,还是一个公法人中的特别法人,涉及到比较复杂的法律关系。所以,制定大学章程的依据也包括其他与教育有关的法律、法规和规章。如《民法》、《合同法》、《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《国家赔偿法》等等。其次,大学章程以大学及其它教育关系主体权利和义务的重大、基本事项为核心内容。大学章程所规定的学校办学

的统领性的根本问题和重大事项实质都是对学校和其他主体权利和义务的规定。如,关于大学内部管理体制的规定,是通过对学校决策机构、执行机构、监督机构的权力和职责的科学配置,使其既互相合作,又互相制约,以实现学校管理的科学化和规范化。章程就是以权利和义务为机制,调整大学办学行为和教育法律关系,实现大学教育中秩序和自由的统一,公平与效率的统一,最终实现培养人才、传承和发展文明的功能。最后,大学章程既是大学设立的基本要件,又是大学自我管理、依法治校的法律基础。大学章程以及学校自主管理的权利也必须以法律为依据,超越或违背法律的规定来行使权利,就会受到政府的干预或司法审查的介入。它的本质是对学校内部以及与学校有关的权益进行调整和分配。

[注释]

- ① 陈立鹏, 学校章程[M], 北京: 光明日报出版社, 1999: 7.
- ② 蒋超. 学校章程初探[J], 成都: 四川教育学院学报, 2000, (7): 12.
- ③ 掌良. 什么是世界一流大学[M], 北京: 北京大学出版社, 2004: 12.
- ④ 周鲁卫. 大学宪章, 凝固的教育理念[J], 复旦教育论坛, 2005, (3): 9-10.
- ⑤ 王国文, 王大敏. 大学章程的法律分析[J], 中国教育法制评论(第二辑), 北京: 教育科学出版社, 2003: 118.
- ⑥ 卢明. 关于学校章程制定与实践的思考[J], 中小学管理, 2003, (5): 9.
- ⑦ 刘菊香, 周光礼. 大学章程的法律透视[J], 现代教育科学, 2004, (6): 52-54.
- ⑧ 杨东平. 大学精神[M], 沈阳: 辽海出版社, 2000: 410-414.
- ⑨ CHARTER OF CORNELL UNIVERSITY, AS AMENDED THROUGH MAY 22, 2002, 源自: <http://web.cornell.edu/course/charter.html>.
- ⑩ BY-LAYS, 源自: <http://www.murdoch.edu.au/admin/le/>

[参考文献]

- [1] 孙雪芬, 王立强. 现代学校章程建设[M]. 上海: 同济大学出版社, 2007.
- [2] 米俊魁. 大学章程价值研究[M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2006.
- [3] 陈立鹏. 学校章程[M]. 北京: 光明日报出版社, 1999.
- [4] 黄福涛. 外国高等教育史[M]. 上海: 上海教育出版社, 2003.
- [5] 陈永明. 教育行政新论[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2003.
- [6] 劳凯声. 变革社会中的教育权与受教育权: 教育法学基本问题研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2003.
- [7] 张宝泉. 美、苏、英、德、法高等学校管理比较[M]. 上海: 东北师范大学出版社, 1998.
- [8] 李子江, 张斌贤. 大学—自由—自治与控制[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2005.
- [9] 宪顺. 权力整合与体制创新[M]. 北京: 教育科学出版社, 2006.

(责任编辑: 赵惠君)