

“章程在于执行”：高校自主办学制度化建设的进展与挑战

——基于湖南省高校章程实施专项督导的考察

唐汉琦

(湖南科技大学 教育学院, 湖南 湘潭 411201)

摘要：高校章程实施是高校自主办学制度化建设的必经阶段。2016年以来，教育部及地方教育部门积极推进高校章程实施，其中湖南省督导高校章程实施，遵循规制性要素、规范性要素以及文化-认知要素等多重制度要素共同作用的制度化逻辑制定了督导办法。通过章程实施专项督导，湖南高校在制度规制方面基本实现了自主办学制度化，奠基了自主办学的治理共识，初步凝练了学校治理特色。但是，由于章程制定、实施仓促，高校治理实践尚不深入，仍面临自主办学制度运转不畅、共识不深、治理特色不彰等挑战，需高校在治理实践中持续完善各类规章制度，加强全校上下身份认同，传承创新治理传统，切实保障高校自主办学制度化。

关键词：章程实施；高校自主办学；大学治理；教育督导

中图分类号：G647 **文献标志码：**A **文章编号：**2097-4043(2024)01-0080-06

“Implementation of the University Charter”: Progress and Challenges of the Institutionalization of University Autonomy Based on Special Supervision of University Charter Implementation in Colleges and Universities in Hunan Province

TANG Hanqi

(Faculty of Education, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

Abstract: Implementation of the university charter is a necessary stage for the institutionalization of independent running of colleges and universities. Since 2016, the Ministry of Education and local education departments have actively promoted the implementation of the university charter. The education departments supervised the implementation of the university charter with a detailed plan in Hunan Province, and they followed the institutionalized logic of multiple institutional elements such as regulatory elements, normative elements and cultural cognitive elements. The universities have basically realized the institutionalization of university autonomy in terms of institutional regulation in Hunan Province, laying a foundation for the governance consensus of university autonomy and pinpointing the characteristics of school governance and school running. However, due to the hasty formulation and implementation of the university charter, the practice of university governance was not thorough, challenges remain unresolved such as poor operation of the university autonomy, lack of consensus, and poor governance characteristics. It is necessary for all colleges and universities to continuously improve various school rules in the governance practice and strengthen the identity of the whole school, and

inherit the tradition of governance to realize the institutionalization of university autonomy.

Key words: implementation of university charter; university autonomy; university governance; educational supervision

2015年6月,全国112所“211工程”高校(含38所“985工程”高校,军事院校除外)率先完成章程核准发布工作。与此同时,各省市也稳步有序地推进省属高校分批制定和核准章程。这标志着具有中国特色的现代大学制度建设进入了一个崭新阶段。不过,“章程的生命力在于执行”^[1]。高校章程若不能在实施中实现制度化,则会成为一纸空文。2016年1月,教育部印发《依法治教实施纲要(2016—2020年)》(以下简称《实施纲要》),要求各级政府和教育部门“督促学校以章程为统领,完善内部治理结构和规章制度”“到2020年,全面实现学校依据章程自主办学”^[2]。《实施纲要》印发后,部分省市积极跟进制定了推进本省高校章程实施工作的相关办法,如闽、鲁、湘、京等省市先后对省属高校章程实施进行了检查、评估或督导。其中,湖南开展的高校章程实施专项督导工作细致全面,历时最久,且具有持续性规划。因此,以湖南省高校章程实施工作为个案进行考察,探究我国高校章程实施推进自主办学制度化建设的进展与走向,具有典型意义。

一、章程实施督导推进高校自主办学制度化的逻辑理路

2017年5月,湖南省为落实《实施纲要》的政策目标,制定了《湖南省高等学校章程实施工作专项督导办法》(以下简称《督导办法》),全面推进省属高校章程实施工作。从组织制度建构的角度而言,高校章程实施的主要目标是依据章程对学校规章制度进行废、立、改、释,完成大学治理制度化,进而实现依据章程自主办学。因此,围绕大学治理制度化建设目标,《督导办法》从章程实施的组织领导情况、章程内容掌握与章程实施满意情况、章程规定落实和配套制度建设情况,以及章程实施特色工作等四方面,建构了详备的《湖南省高等学校章程实施工作专项督导指标体系》,从而以该指标体系评估一所高校是否重视章程执行机制建设,是否通过制度化建设确保章程能在高校治理和办学实践中真正发挥作用^[3]。

从《督导办法》建构的评估指标体系来看,通过章程实施促进高校自主办学显然是一个比较复杂的大学治理制度化过程。美国组织社会学家斯科特曾归纳了组织的三种制度化机制:基于利益激励的制度化、基于承诺与忠诚的制度化以及共同信念日益客观化的制度化^{[4]148-151},并指出三种机制是基于三大制度要素——规制性要素、规范性要素以及文化-认知要素的物质激励作用、身份认同作用以及形成共识作用而促进组织制度化的。但是,大多数组织的制度化往往是多要素、多机制相互影响和相互强化的产物。譬如,制度学家塞尔兹尼克提出的组织制度化学说。他认为,组织通过两大步实现制度化:第一步是产生一种正式结构,提供明确的制度目标、规则、协作机制和交流渠道;第二步则是“深层制度化”,所谓深层制度化,其方式包括强制推行规则或程序,形成利益相关群体并成为权力中心,不断产生行动仪式、符号和意识形态,形成统一的目标以及把组织嵌入社会环境中等^{[4]150}。这一制度化机制显然是综合了多种制度要素的作用与影响。从《督导办法》评估指标体系的构成来看,高校章程实施的治理制度化需要遵循多重制度因素、多重制度化机制共同作用的逻辑。具体而言,规制性要素、规范性要素以及文化-认知要素,在章程实施过程中发挥着不同的影响与作用。因此,通过章程实施促进高校自主办学制度化至少包含了以下三层逻辑。

第一,督促高校通过行政力量等规制性要素设立章程实施职能机构,进而推动配套制度建设,建立自主办学的制度体系。在组织制度化过程中,规制性要素通过强制性设定规则、监督和奖惩等方式使组织成员遵循组织制定的制度规则。《督导办法》在章程实施的组织领导评估维度,要求评估高校是否成立了章程实施职能机构,职权是否明确,是否开展了实际工作。又如,在章程规定落实和配套制度建设维度,要求评估高校党委领导下的校长负责制建设、校院两级管理机制建设、学术管理机制建设、民主管理机制建设、社会参与机制建设、师生权益保护机制建设、法治工作机制建设、章程实施机制建设等八个方面的高校

治理配套制度与机制。这两个维度在整个督导评估体系中占据了75%的评分权重。显然,湖南教育部门深知规制性要素是促进组织制度化的核心力量,所以在督导高校章程实施时,将评估重点放在高校是否依据章程建立或修订高校治理的各项制度。而高校也只有遵循发挥规制性要素力量的制度化逻辑,才能迅速而全面地建立基于章程的自主办学制度体系。

第二,督促高校通过章程实施加强领导干部、师生校友的身份认同并建构共同信念,从而促进高校维持稳定的自主办学制度体系。《督导办法》还要评估学校对章程实施的重视程度、领导干部对章程内容的熟悉程度,以及师生对章程实施的满意度等。从制度化的角度来看,组织运用身份认同等规范性要素和共同观念等文化-认知要素,也可以促进制度化的实现。具体而言,在高校章程实施过程中,通过加强章程的校园宣传,组织干部和师生学习、熟悉章程,可以发挥身份认同的制度化作用。即领导干部、师生校友在学习、熟悉章程过程中,不断加深自己的身份认同:我们是学校的一员,我们应当按照学校章程所制定的规章制度行动。此外,高校领导高度重视章程实施,躬身示范,带头依据章程规范自己的权力与行为,并充分听取师生、校友对章程实施过程中新制度、新机制的完善意见,则能使全校上下依据章程形成共同治理的组织信念,从而促进章程实施过程中建构形成的治理体系得以维持和延续,保障高校自主办学制度的稳定性和持续性。

第三,考察章程实施的制度扩散能力,检验高校依据章程自主办学的制度化成效。《督导办法》评估体系里还额外增加了“章程实施特色工作”的评估内容,具体要求是“形成特色鲜明,示范性强,有一定影响力的章程实施工作经验”,评估办法是能否得到中央主流媒体的典型报道或在全国性会议上作交流发言^[5]。这一评估内容和要求反映了督导组通过考察高校章程实施的制度扩散能力,从而评估其自主办学制度化成效的逻辑思路。在组织的制度化过程中,制度扩散程度是衡量制度结构本身力量的重要指标。制度扩散一般有三种形式:强制扩散、规范扩散以及模仿扩散^{[4]162}。《督导办法》的评估内容显然是制度的模仿扩散,即希望部分高校在章程实施过程中取得较好的制度化成效,并将实施的理念、程序和行动等进行经验总结并推介给其他高校,从而使

好的章程实施办法和好的治理制度得以传播和扩散,推进全国高校的章程实施工作,加快实现高校自主办学的制度化。

二、章程实施推进湖南高校自主办学制度化的进展与成效

湖南教育部门发布《督导办法》后,自2017年10月至2020年11月,督导组对29所省属本科院校和56所高职院校分七批进行了第一轮高校章程实施专项督导。督导过程总共分为五个依次推进的阶段:高校自查自评、督导组网上随访督导、现场督查、发布评定结果以及整改核查^[6]。高校自查自评是指,高校根据《督导办法》中的章程实施工作专项督导指标体系进行自我督查和评价,并在学校官方网站公示自查自评情况,此后四个阶段由督导组完成。2020年11月,湖南省教育督导委员会发布了56所省属公办高职高专院校章程实施专项督导的评估结果^[7]。至此,全省85所省属高校的章程实施专项督导工作顺利完成。从督导结果通报来看,本科院校中有4所大学、6所学院获评优秀等次,其余19所院校获评合格等次;高职高专院校中有11所院校获评优秀等次,其余45所院校获评合格等次。全省没有高校在专项督导中获评不合格等次,被认定为优秀等次的高校获颁“湖南省现代大学制度建设先进高校”奖牌。湖南此次高校章程实施督导工作历时三年,对推进全省高校自主办学制度化至少取得了以下三个方面的进展与成效。

(一)章程实施促进湖南各高校在制度规制方面的自主办学制度化

大学治理制度建设的实质是构建以章程为核心的制度体系,合理规范学校与政府、学校与社会、学术与行政、学校与院系等高校内外治理主体之间的关系^[8]。因此,在章程实施过程中,各高校依据本校章程,对照督导评价指标体系,围绕内外治理关系对本校规章制度进行了全面的“废、立、改、释”等工作。譬如,长沙理工大学整理完成了上、下册的全校规范性文件汇编,湖南科技大学重新编印了《湖南科技大学制度汇编》,基本形成了以章程为统领的自主办学制度体系。其中重点制定或修订了以下六类规章制度:

其一,完善党委领导下的校长负责制。各高校在章程实施中充分明确学校党委的统一领导地

位，厘清党委与校长的职权责任，议定了党委与校长分工协作的决策机制。譬如，湖南科技大学制定了《党委领导下的校长负责制实施办法》和校委员会会议议事规则、校长办公会议议事规则、校领导专题会会议制度和议事规则、直属党委及二级单位会议制度和议事规则等“一办法四规则”，完善了学校治理的领导机制^[9]。其二，理顺校、院两级管理体制，完善校、院两级治理结构，扩大二级学院办学自主权。校、院两级治理结构是我国现代大学制度的核心结构，在章程实施过程中，湖南各高校积极完善校、院两级治理结构，积极扩大二级学院办学自主权。如湖南农业大学在二级学院建构了党政联席会—学术委员会—教代会“三位一体”的决策体系，确保二级学院权责明晰，自主办学机制有效运行^[10]。其三，制定学术委员会章程并完善各项学术治理机制。各高校依据章程以“教授治学”为学术治理理念，明确学校学术委员会是校内最高学术机构，制定了《学术委员会章程》，并设置学校学术委员会和相关专门委员会或分委员会，开展相关学术审议、建议工作。其四，建立健全学校师生参与共同治理机制，完善师生权益保障机制等。各高校明确了教职工代表大会的主要职责和议事规则，并由教代会的工作机构——工会在闭会期间开展日常工作。各高校也规定了校、院两级学生代表大会的主要职责与运行机制。此外，各高校还制定了教职工、学生权益申诉救济机制，如建立校领导接待日、校长面对面、校长信箱等诉求反映渠道，保障教职工、学生的正当权益。其五，建立社会团体和校友参与共同治理机制。各高校基本成立了校友会、理事会、教育基金会等对外联系校友、社会团体、社会公众的组织机构。其六，建立学校法治工作机制和章程实施机制。在章程实施过程中，不少高校还专门成立法律服务中心，建立对校内决策、协议、合同等文件的合法性审查机制，实施法律顾问制度，确保学校依法、依规、依章程自主办学。此外，为了使章程在实施过程中不断完善，不少高校还成立了章程委员会，专门负责学校章程的解释、修订工作，确保章程常行常新。

（二）章程实施促进湖南各高校强化了自主办学层面的治理共识

“章程的生命力在于执行。”高校依据章程实现自主办学，不仅仅是建立了以章程为中心的大

学治理制度体系，更重要的是执行这些制度与规则，让高校自主办学的治理机制运行起来。湖南高校通过全方位地章程实施，基本形成了以章程为统领、依托治理体系开展自主办学活动的局面。一方面，各高校领导、干部率先垂范，重视章程，理解章程，践行章程。各高校都积极组织干部集中学习章程，或作为干部教育培训的重要内容之一，同时在学校党委会、校务会以及二级学院决策会议上主动运用章程，提高领导、干部依法办事、依章办事的法治意识，进而树立领导干部信奉章程、遵从章程的大学治理理念。另一方面，各高校积极向全校教职工、学生宣传章程、解读章程，促进师生理解、认同章程，并在参与共同治理的过程中不断深化依据章程自主办学的共识。譬如，长沙理工大学编发《长沙理工大学章程学习读本》和《章程知识手册》作为新进教师岗前培训的重要内容，在新生教育中重点解读章程，组织学生开展“章程百题知识竞赛”等趣味活动，同时使师生在参与学校不同层次的共同治理中践行章程，从而推动以章程为核心的治理共识入脑入心^[11]。通过全面深入的章程实施，督导组发现，各高校“依章办学、依法治校、依规处事的校园法治生态正在逐步形成”^[12]。因此，随着章程的充分执行，各高校从领导干部到师生员工逐渐建立起以章程为统领、开展自主办学行动的共同治理信念，这种基于认同与实践的共识有利于章程进一步深化实施。

（三）章程实施促进湖南各高校进一步凝练治理特色和办学特色

章程实施不仅促进高校制定了比较完备的大学治理制度体系，形成了依据章程自主办学的信念共识，还进一步凝练了学校的治理特色与办学特色。具体而言，在章程实施过程中，各高校对于本校治理结构中的具体制度，往往存在一定的“路径依赖”现象，将传承已久、行之有效的治理传统依据章程进行合法性构建，从而形成富有本校特色的治理机制。譬如，湖南科技大学将原本检查评估本科教育教风、学风的“教学礼拜”活动，发展建构为一项由校领导层、教务管理部门、各二级学院系部、全体专任教师、全体辅导员、全体学生共同参与的本科教育治理机制。在每学期为期两周的“教学礼拜”活动中，全校上下聚焦一个共同关心的本科教育主题，广泛沟通、充分协商、建言献策，对学校本科教育治理过程中

的问题、动议不断凝聚共识,提高本科办学水平。此外,各高校在章程实施过程中对学校历史传承、发展历程、校训校风、办学特色等进行总结概括,并将它们贯彻到各项具体的校规中。譬如,湘潭大学始终以毛主席“一定要把湘潭大学办好”的殷殷嘱托为办学使命,将“牢记嘱托、艰苦创业、追求卓越”凝练为湘大精神。在学校治理过程中,努力克服学校偏居一隅、地方经济落后的不利条件,不断夯实优势学科的发展基础,凝练优势学科的发展特色,于2022年跻身第二轮“双一流”建设高校及建设学科名单。由此可见,在章程实施过程中继承优良的治理传统有助于凝练学校治理特色和办学特色。

三、湖南高校依据章程推进自主办学制度化的挑战与对策

湖南高校的第一轮章程实施督导工作,可谓是调动全省本专科院校开展了一次全面深入的“章程实施”运动,颇有成效。不过,各校从章程制定、核准到全面执行实施,时间紧、任务重,沉淀凝练不充分,实践运用不深入,仍然存在诸多问题与困难。但唯有直面挑战,不断推进自主办学制度化,方能促进高校切实实现依据章程自主办学的大学治理图景。

(一) 自主办学运转不畅,仍需因校制宜,精准完善校内各类规章制度

经过督导,湖南各高校基本完成了以章程为统领的自主办学制度体系建构。但是,很多高校完成章程实施督导评估任务后,持续改进并践行新的学校各项规章制度的力度降低,因而很多教职部门、师生员工依然按照传统的工作习惯办学、办事。譬如,一些高校虽然在制度体系上赋予二级学院自行处置人才引进、绩效分配、系所调整、学科专业建设、师生日常管理自主办学权力,同时也制定了二级单位决策会议的制度规范和议事规则,但这些规则大多是原则条款,并未详细地规定具体的工作程序机制以及奖惩机制,需要二级单位在持续的实践过程中进一步探索并完善。因此,各高校依据章程自主办学的运作过程依然生涩不顺畅,缺乏依据章程制定的具体工作规程来作为“润滑介质”。从大学治理的制度体系来看,章程是大学治理的载体,校内各种具体规章制度(校规)就是大学治理的“介质”。从法律地

位来看,章程是大学内部的“宪法”,是大学治理的“组织法”“纲领法”,校规是大学治理的“执行法”与“细则法”,是章程概括与抽象的条款内容得以具体施行的“操作手册”,它将确保高校治理体系得以运行并形成治理秩序^[13]。因此,各高校应当在依据章程对校内各项具体规章制度进行“废、立、改、释”的基础上,继续以章程为总纲领,对各类校规在治理实践过程中的合法性、合理性及适用性进行修订和完善,从而确保作为高校治理行为直接依据的校规,能够准确地传达与践行章程的治理理念。

(二) 自主办学共识不深,尚需加强全校身份认同,凝练共同治理共识

高校集中时间、精力开展章程实施,有利于全面、快速地建立大学治理制度体系,并营造出共同治理、自主办学的制度氛围。但是,让高校各方面利益相关者积极主动地参与共同治理,进而走上自主办学的发展阶段,是一个长期的制度化过程。短暂而又仓促的章程实施运动,并不能使校内外利益相关者迅速建立起自主办学共识和治理互动关系。因此,章程实施督导结束后,各高校师生员工并未将章程的办学理念和治理制度体系,完全融入自身的工作认知与工作行为中,部分工作程序仍然因循旧例。正如一份关于全国高校章程实施评估报告所指出的,“一些高校师生员工认为,章程离他们的日常工作与学习非常遥远,就像学校的许多规章制度一样,是留档备查的”^[14]。显然,师生员工作为大学章程最直接的实践主体,理应对大学章程具有更高的认同度,对学校共同治理的具体规则具有更熟悉的感知度。因此,各高校还需要在章程实施基础上,进一步在治理过程中加强对章程及相应校规的解释与行动示范,引导师生员工积极运用基于章程制定修订的新校规、新机制参与共同治理,增强全校上下基于章程的身份认同,加深基于章程的自主办学共识,进而形成基于本校章程的共同治理文化。

(三) 学校治理特色不彰,需传承创新治理传统,在战略发展中凝练治理特色

各高校章程在文本上以《高等学校章程制定暂行办法》规定为基准,以较早被核准的教育部直属高校章程为范例,制定了比较规范的章程文本。但各高校章程之间,共性有余,特色不彰,显得千篇一律、千校一面,没有突出本校优良治理传统的亮点。实际上,无论是本科院校还是专

科院校，无论办学历史长短、办学层次高低，在办学过程中皆可以传承并创新本校的治理传统，凸显学校治理特色。高校章程建设与实施是一个长期的过程，不仅要面向未来积极创新大学治理规章制度，也要敢于正视过去，拨开历史的云烟，全面地总结办学过程中不恰当、不正确的治理教训，更自信地传承创新合理的、有效的治理传统。因此，各高校应当进一步总结凝练学校治理特色，特别是将优良的治理传统结合章程规定进行创新性改革，使其不仅能适应新时代高校治理现代化的发展要求，也能使本校领导干部、师生校友等更有熟悉感和亲近感，更乐意主动参与学校的共同治理。治理传统结合章程实施进行创新性改革的可行路径之一是实施高校发展战略规划。高校发展战略规划是一种具有高等教育管理革命意义的共同治理策略，能够通过调动高校内外利益相关者参与战略规划实施而引领治理改革，促进学校完善治理结构，提高治理能力^[15]。因此，湖南各高校还应当制定与实施基于本校章程和治理传统的发展战略规划，从而使学校在战略发展中凝练形成既赓续治理传统，又具有开拓创新意义的治理特色。

参考文献：

- [1] 教育部办公厅关于加快推进高等学校章程制定、核准与实施工作的通知[EB/OL]. (2014-05-29)[2022-11-11]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/201405/t20140529_170122.html.
- [2] 教育部关于印发《依法治教实施纲要(2016—2020年)》的通知[EB/OL]. (2016-05-10)[2022-11-11]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5913/s5933/201605/t20160510_242813.html.
- [3] 关于印发《湖南省高等学校章程实施工作专项督办办法》的通知[EB/OL]. (2017-06-30)[2022-12-12]. http://www.hunan.gov.cn/hnszf/xxgk/wjk/szbm/szfzcbm_19689/sjyt_19696/gfxwj_19697/201706/t20170630_4888380.html.
- [4] 斯科特. 制度与组织: 思想观念、利益偏好与身份认同[M]. 4版. 姚伟, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2020.
- [5] 关于印发《湖南省高等学校章程实施工作专项督办办法》的通知[EB/OL]. (2017-06-30)[2022-12-12]. http://www.hunan.gov.cn/hnszf/xxgk/wjk/szbm/szfzcbm_19689/sjyt_19696/gfxwj_19697/201706/t20170630_4888380.html.
- [6] 关于印发《湖南省高等学校章程实施工作专项督办办法》的通知[EB/OL]. (2017-06-30)[2022-12-12]. http://www.hunan.gov.cn/hnszf/xxgk/wjk/szbm/szfzcbm_19689/sjyt_19696/gfxwj_19697/201706/t20170630_4888380.html.
- [7] 关于湖南省公办高职高专院校章程实施工作专项督导结果的通报[EB/OL]. (2020-11-19)[2022-12-15]. http://jyt.hunan.gov.cn/sjyt/xxgk/tzgg/202011/t20201119_1025173.html.
- [8] 湖南探索开展高校章程实施工作专项督导 加快推进现代大学制度建设[EB/OL]. (2021-01-20)[2022-12-15]. http://jyt.hunan.gov.cn/jyt/sjyt/xxgk/jyxx/jyqkzk/202101/t20210120_1031694.html.
- [9] 湖南科技大学走好章程建设“三部曲”[EB/OL]. (2021-02-07)[2022-12-15]. http://jyt.hunan.gov.cn/jyt/sjyt/xxgk/jyxx/jyqkzk/202102/t20210207_1032517.html.
- [10] 湖南农业大学构建“五种机制”推进章程落实[EB/OL]. (2021-01-20)[2022-12-15]. http://jyt.hunan.gov.cn/jyt/sjyt/xxgk/jyxx/jyqkzk/202101/t20210120_1031700.html.
- [11] 长沙理工大学以“三个结合”提升章程建设质量[EB/OL]. (2021-01-20)[2022-12-15]. http://jyt.hunan.gov.cn/jyt/sjyt/xxgk/jyxx/jyqkzk/202101/t20210120_1031696.html.
- [12] 湖南探索开展高校章程实施工作专项督导 加快推进现代大学制度建设[EB/OL]. (2021-01-20)[2022-12-15]. http://jyt.hunan.gov.cn/jyt/sjyt/xxgk/jyxx/jyqkzk/202101/t20210120_1031694.html.
- [13] 徐靖. 高校校规: 司法适用的正当性与适用原则[J]. 中国法学, 2017(5): 91-110.
- [14] 陈彬, 郑宁. 章程的生命力在于实施: 全国75所高等学校章程实施情况评估报告[J]. 中国高等教育, 2016(19): 17-19.
- [15] 唐汉琦. 论大学战略规划与共同治理[J]. 现代教育管理, 2016(7): 13-17.

(责任编辑: 高娟)