

# 我国大学章程应当或能够解决问题的理性透视\*

别敦荣

**摘要:**大学章程是根据大学组织属性所制定的关于大学组织体系及其运行规范的基本制度。从一般意义上看,制定大学章程应当解决大学的身份认同、职能定位、体制机制模型、利益相关者权利保障以及大学自身的合法性与章程的适应性等问题。制定大学章程是完善现代大学制度的需要,必须区分我国大学章程应当或能够解决的问题,及制约大学办学与发展的若干主要问题,加强制度设计,促进大学成为自主办学的法人实体,解放大学学术生产力,增强办学能力,提高大学办学效率、水平和质量。

**关键词:**大学章程;大学制度;现代大学制度;大学;高等教育管理

完善现代大学制度必须制定大学章程。大学章程应当解决什么问题、能够解决什么问题,涉及现代大学制度建设的核心问题,即进一步强化大学自主办学的地位,提高自主办学能力的问题。2013年9月,教育部发布《中央部委所属高等学校章程建设行动计划(2013-2015年)》,要求进入国家“985工程”的高校在2014年6月底前完成章程起草工作,“211工程”高校在2014年底完成章程起草工作,所有高校在2015年底完成章程起草工作<sup>[1]</sup>。毫无疑问,要实现这一目标不是一件容易的事。如果不能明确我国大学章程应当解决什么问题、能够解决什么问题,所制定的章程可能就只具有形式上的意义,不可能发挥其应有的作用。因此,制定大学章程,首先必须明确上述问题。需要指出的是,大学章程有惯例和文本之分,这里所指的大学章程是指文本化的制度文件,包括发挥了作用的和只具有象征意义、不发挥实际作用的文本化的大学章程,不包括不成文的规范和习惯。应当解决什么问题,是针对大学章程本身的属性而提出的功能要求;能够解决什么问题,则是针对具体的办学环境及其影响和大学章程所能发挥的作用而言的。显然,这两个问题既是相互联系的,又有不同的侧重点;前者具有普遍性,后者则具有特殊性。但是不论是前者还是后者,明确其意蕴和侧重点,对当今时期我国大学制定章程都具有重要指导意义。尽管教育部发布的《高等学校章程制定暂行办法》(第31号令)对大学章程应当包含的内容提出了具体要求,但仍有若干理

论问题需要在制定大学章程之前予以明确,惟其如此,才可能使所制定的大学章程真正发挥其作用,促进现代大学制度建设,推动我国高等教育改革向纵深发展。

## 一、大学章程应当解决的问题

大学章程是根据大学组织属性所制定的关于大学组织体系及其运行规范的基本制度。《高等学校章程制定暂行办法》第二章规定了大学章程应当载明的内容,在一定程度上回答了我国大学章程应当解决的问题。但大学章程是一种具有国际性的制度,其应当解决的问题在国际上是具有共性的。从国内外大学章程文本及其所发挥的实际作用看,大学章程应当解决的问题主要包括5个方面。

1. 大学的身份认同。作为社会的学术组织,大学有其特定的身份。在特定的社会环境和同类学术组织中,具体的大学还需要将自身的身份昭示出来,以便内部成员认同和外部公众知晓和认可。正如牛津大学所彰显的是洛德章程的精神,剑桥大学所彰显的是伊丽莎白章程的精神一样<sup>[2]</sup>。一般而言,章程是大学的第一份正式制度,因此,大学的身份认同始于章程。在我国,由于大学是作为各级政府的附属机构开办的,所以大学往往不单独制定正式的章程,其身份认同则是在办学过程中逐步形成的,是通过不成文的习惯或规范表现的。目前,制定大学章程则需将在办学过程中形成的身份用正式的制度文件规范下来,这就是说,我国大学章程也应当包括身份认同。

\* 本文系国家社会科学基金教育学一般课题“现代大学制度研究——历史与现实的反思”(课题编号:BIA130082)的研究成果

大学的身份认同主要有4个方面:一是自然身份,主要指大学所在地,即办学地点和住所地等。如2013年5月25日生效的《康奈尔大学章程》第1章第3条声明大学的办学地点在纽约州伊莎卡<sup>[3]</sup>。二是社会身份,主要指大学的举办者、法人名称等。如上述《康奈尔大学章程》第1章第1-2条载明了大学法人的名称、组织目的和权力来源<sup>[3]</sup>。三是文化身份,包括大学的名称、校旗、校徽、校歌等。如2013年1月5日通过的《芝加哥大学章程》第18条规定:大学校名或其他标识不得被用于支持任何商业公司、产品和服务,任何超出章程规定用途的行为都必须得到校长或其授权人的批准<sup>[4]</sup>。四是功能身份,包括大学社会功能的性质、主要领域以及实现方式等。如《牛津大学章程》对牛津大学的功能身份是在“总则”第3条和第4条中规定的:(牛津)大学的核心目标是通过教学、研究增进知识,并以各种方式传播知识。大学有权进行一切能促进其目标的必要和有利的合法活动<sup>[5]</sup>。

2. 大学的职能定位。大学有教学、科研和社会服务三大职能,这已经成为国内外高等教育界的常识。但是,在大学发展史上,形成三大职能的过程却并不像今天人们认识它们那么简单,从教学到科研再到社会服务,经历了漫长的实践,是大学发展和进步的结果。尽管大学的三大职能在今天已经被人们所认识和接受,成为一般常识,但在具体的大学办学中,不论在三者之间还是在三大职能的重点和特色领域方面都存在多种可选择性。正因为如此,具体在大学制定章程时应当对其职能进行明确定位,以阐明大学的主要使命,描绘大学发挥作用和影响的主要社会与文化科技领域与范围,设计和建构与之相适应的学科专业架构与办学要求,明确大学的主要办学活动及相关行为标准。

大学职能定位的内容主要包括4个方面:一是教学、科研和社会服务及其衍生职能;二是大学在社会经济、文化、科技等领域的使命;三是大学开办的主要学科专业与发展要求;四是大学主要职能活动及相关要求。这些职能定位都与大学的学科专业、教育层次类别等有着密切的关系。在大学章程中,关于大学职能定位既有一般的原则规定,又有具体的学科领域、学位层次和类别规定。如《芝加哥大学章程》第2条关于学部和学院的规定是:大学开办的学科领域包括人文学部、社会科学学部、物理科学学部和生物科学学部;开设的学院包括神学院、医学院、法学院、商学院、社会服务管理学院和公共政策研究生院<sup>[6]</sup>。这些规定将芝加哥大学的职能进行了权威的限定。再如《剑桥

大学章程》和《剑桥大学条例》分别对大学的职能领域和人才培养层次、要求等做出了规定,前者更具原则性,后者更具体细微,具有操作性。在章程第2条,对授予学位的要求和原则进行了界定,而在条例第2-7条,则对各个学位和证书的发放标准和程序等给予了详尽的规定<sup>[7]</sup>。这样章程与条例互为补充,条例以章程为准绳,章程从总体上框定和规范大学的职能范围,从而共同为大学办学活动提供依据和规则。

3. 大学的体制和机制模型。大学是由自然人所构成的社会法人组织,法人通过一定的体制和机制将相关自然人组织起来,履行其职能,实现其使命。因此,大学的体制和机制是其组成人员与职能和使命之间的桥梁,具有职能和使命的调节器的作用。与大学的组织性质相适应,能够满足大学履行职能和实现使命的需要,这样的体制和机制就是有效的,否则,就是低效或无效,有的甚至可能是负效的。所以,体制和机制是构成大学的基础性要素,不论是大学的举办者还是大学本身,都十分重视体制和机制的设计与建设,体制和机制更是大学章程的关键要素之一。在创建大学之初,举办者往往通过章程将大学体制和机制模型描绘出来,以便在办学过程中得到遵循。如果环境和条件发生了改变,相关体制和机制出现了不适应的情况,就要通过修订章程调整体制和机制的设置。

在大学章程中,关于体制和机制设置的内容主要包括3个方面:一是学术体制和机制,即大学内部院(系、所、中心)的设置框架与运行要求;二是行政与治理体制和机制,主要指大学内部行政管理体系架构和治理结构设计及其运行要求;三是社会关系体制和机制,主要指大学外部社会关系,包括与政府、与其他社会团体、与合作办学机构及其他相关组织之间的构成方式及其运行要求等。由于大学体制和机制的复杂性,它们在章程中往往占有相当大的篇幅,有的大学章程甚至用了大部分篇幅来阐述体制和机制,明确界定大学所设置的各种职位、机构、部门的性质、职责、发挥作用的方式,以及与其他职位和机构之间的关系等,真可谓不厌其微。《牛津大学章程》自第3章到第9章都是关于体制和机制的规定,涉及评议会、摄政院、学院、学会与永久私人学堂、校务理事会、学部、学科部、分学科部、系与继续教育系、图书馆、博物馆、科学收藏馆和牛津大学出版社,以及大学行政官员等。美国大学章程在体制和机制方面常常详尽地规定董事会、校长、教授会以及其他各种行政和学术机构的地位、权力、人员构成及其选拔与用人方式、担负的职责以及行使职权的方式等。如《康奈尔大学章程》在第

1章大学总则之后,自第2章到第16章分别对董事会、董事会委员会、校长、主要行政官员和副校长、教务长、财务主管、大学秘书长、大学顾问、内部控制、司库、大学教授会、学院教授会、院长主任和其他学术官员等的职责权限等进行了十分周详的规定。

4. 大学利益相关者权利保障的要求。大学是一种社会民事权利组织,不仅其自身担负着重要的社会民事责任,而且还担负着保障其利益相关者权利的责任和义务。随着大学的不断壮大和所发挥的社会民事作用的逐步增强,大学的利益相关者群体构成也在不断发生变化,呈现出增多的趋势。在各种大学利益相关者群体中,教师和学生是核心群体。之所以他们能够成为大学利益相关者的核心群体,根本原因在于大学的功能与职能。就功能而言,学生是大学功能的第一载体,也是大学功能得以发扬光大的传导者;就职能而言,教师是大学职能的实际履行者,也是大学功能实现的主要贡献者。在大学办学中,保障教师和学生权利,也就在较大程度上保障了大学职能的履行和功能的实现。所以,大学章程对教师和学生权利的保障有别于其他利益相关者,往往要予以明确具体地规范。

在利益相关者权利的保障上,大学章程所规范的内容主要包括3个方面:一是教师学术自由权利保障的要求,主要是对教师的教学、研究、传播、出版、交流等与学术活动直接相关的自由权利的保障;二是学生的学习自由与个性发展权利保障的要求,主要是对学生选择学科专业、课程、教师及各种相关教育教学资源权利的保障;三是其他利益相关者权益保障的要求,主要是其他利益相关者在办学中应当获取的权益的保障。如《康奈尔大学章程》在对教师和学生的权益等做出规定后,在第25章特别要求:大学政策积极支持平等教育和平等就业机会,董事会及时发布的相关政策声明应当公开发布至未来的学生、教师和其他雇员。这些政策对所有大学员工都具有约束力<sup>[3]</sup>。

5. 大学自身的合法性与章程的适应性。社会本身是一个整体,大学是社会组织的构成元素。在一定的社会时空下,大学既可以是独立于其他社会组织的“特权组织”,又可以是从属于其他社会组织的附属机构。不论属于哪类性质的组织,大学的权利既源于其自身的文化独立性,又源于其与其他社会组织的共生性。为此,大学存在与运行的合法性可源于其他社会组织的认可,又可源于其他社会组织的授予。在章程中,需要界定大学组织权利的性质与来源,明确大学的合法性是认可的还是授予的。不论是认可的还是授

予的,大学都应当有自身的章程,而且章程还要有确定的适用范围与对象。章程的这种适应性既不应当是模糊的,也不应当是听凭个人主观决断的,而应当由其自身进行规定。也就是说,大学章程应当清楚地载明其所约束和规范的机构、人员和事务,明确违反后的处理程序和惩罚措施,标注自身的有效时限,终止或废除的条件,补充和修订的要求等,以确保其自身得到有效的实施,维护大学运行的秩序,实现大学的办学目的。

## 二、我国大学章程应当解决的问题

大学章程应当解决的问题具有普遍意义,对我国大学也是适用的。但我国大学章程应当解决的问题还不只是这些,因为我国大学及其章程制定有其自身特殊的社会环境和条件。这里所讨论的问题是针对当今时期我国大学章程而言的。当今时期,我国大学章程要实现由非正式的习惯或惯例向正式的文本化制度文件转变,不应当只是将各种习惯或惯例编撰成文本,通过一定的组织程序加以确认,而应当根据我国大学所担负的时代使命,在总结国内外大学章程制定与执行的经验教训的基础上,对我国大学办学与发展面临的制度问题努力加以解决,以增强其先进性和有效性。概括起来,我国大学章程应当在5个方面问题的解决上发挥关键性作用,为大学成为自主办学的法人实体,提高自主办学能力奠定制度基础。

1. 大学作为外部党政组织附属机构的问题。大学是社会的学术组织,担负着人才培养、文化传承和发展科学的重大使命。现代大学不再是社会的边缘组织,而是成为了社会发展与进步的动力中心,所以,大学与社会其他组织之间存在着密切的关联性。正因为如此,大学不但对其他社会组织发挥着越来越重要的影响,而且也接受了来自其他社会组织的影响。长期以来,我国大学被置于外部党政组织的直接领导管理之下,甚至成为外部党政组织的附属机构,办学完全依据外部党政组织的政策文件要求。这一组织属性不仅使大学的办学丧失了自主性,而且使大学的职能错位,重外部责任更甚于内部责任<sup>[8]</sup>,难以全面发挥应有的职能。虽然近30年来高等教育管理体制改革的改革不曾间断,大学办学自主权得到了一定程度的保障,但大学作为外部党政组织附属机构的问题还没有得到根本的解决,这是影响我国大学提高办学水平和办学质量的关键问题之一。为此,《教育规划纲要》提出“推进政校分开、管办分离”。这一政策导向无疑是符合高等教育体制改革要求的,制定大学章程应当正视这个问题的紧迫性和严重性,从现代大学制度建设角度,

推进问题的解决,为大学走上自主办学、良性运行的轨道创造条件。

2. 大学内部过度行政化的问题。作为学术组织,大学内部应当遵循学术的逻辑,崇尚学术价值,以学术为核心,建构内部组织体系和运行规范,为实现学术使命、履行学术责任奠定制度基础。但是,由于我国长期实行外部党政组织对大学进行集权领导与管理的体制,大学内部不但移植了外部党政组织的建制,建立了体系完备、规模庞大、分工明细的党政职能机构,而且沿袭了外部党政组织的领导与管理体制,每一个党政部门和行政人员都可以对学术部门和师生发号施令,从而造成过度行政化问题。过度行政化导致行政及其价值主导大学办学,大学的学术价值不彰,师生员工价值扭曲或异化<sup>[9]</sup>,学术被边缘化,学术及其发展受到行政的羁绊。在这样的办学环境下,行政不是为了学术的存在而存在,其目的不是服务于学术的发展,而是为了其自身的目的,学术的价值只有贴上行政的标签才能显示其意义。这就是我国大学办学与发展面临的现实困境:一方面,我国大学以创建高水平大学,甚至世界一流大学为目标;另一方面,在过度行政化的办学环境下,从书记、校长到处长、科长,甚至教师和学生,关于学术发展的重要性似乎无人不知,但尊重学术、崇尚学术、潜心学术、敬畏学术的人却不多<sup>[10]</sup>,大部分人不能心无旁骛地潜心于学术目标,以追求学术价值为根本,而是更看重政治的导向、行政的升迁、上级的评价和物质利益的得失。显然,过度行政化的大学不是我国大学发展的方向,过度行政化的趋势只有通过制度重建才能从根本上得到扭转和消除。现代大学制度不是过度行政化的制度,制定大学章程应当从防范过度行政化趋势、减少过度行政化的影响、消除过度行政化的基础的要求出发,进行制度创新,探索具有我国特色的大学内部行政体制与规范。

3. 大学内部各办学主体职责权限配置不合理问题。大学的基本职能在于人才培养和科学研究等,所谓办学,就是开展人才培养和科学研究等活动。人才培养和科学研究等活动的主体包括教师和学生,大学的各级行政人员及其他组成人员的职责是为达成人才培养和科学研究等目的而服务,为人才培养和科学研究等活动中的教师和学生提供支持和协助。因此,从大学组织开展的全部活动来看,办学的主体不仅包括教师和学生,而且包括行政人员及其他组成人员。前者的角色和使命与大学的职能直接相关,后者的角色和使命是支持和辅助性的,显然,二者在大学办学

中的职责权限不仅是不同的,而且是有性质差别的。教师和学生应当享有充分的权利,自主地开展各种教学和研究活动,并对各种相关的支持和辅助性工作予以指导,以确保大学的各种力量能够聚焦于人才培养和科学研究等职能活动,保障学术价值的实现。但是,由于历史和现实的原因,我国大学内部各办学主体的职责权限配置长期错位,各主体的角色和使命混淆,尤其是教师完全处于被领导地位,大学内部各级党政工作人员全面掌握了大学的决策权,包括有关人才培养和科学研究工作的决策权,致使专业权力无从影响办学,导致行政统率一切。这种状况无助于在大学形成尊重知识、尊重人才、尊重规律的风气,无助于大学建立以人才培养和科学研究为核心的办学和运行体系。建设现代大学制度,应当在大学办学主体职责权限的划分上改变各种不合理的做法,在大学内部建立遵循高等教育规律办学的权力结构及其运行机制,建构符合大学学术本质要求的、张扬学术价值的学术权力关系<sup>[11]</sup>。大学章程应当在办学主体职责权限的调整上有所作为,拨乱反正,还大学办学的本来面貌,保障大学有效履行其职能。

4. 大学学术自由缺乏制度保障的问题。现代大学是为了学术而存在的,不论是人才培养,还是科学研究,都离不开学术自由的环境。长期以来,我国大学缺乏学术自由,更缺乏制度来保障学术自由,国家相关法律不涉及学术自由,大学内部的制度更不管不顾学术自由,似乎自由与大学完全没有关系,大学不需要自由。正因为如此,我国大学的学术发展,包括教学和科研都缺乏自由的环境,各种学术以外的力量对教学和科研施加了直接或间接的影响,有的导致学术迷失了方向,有的使学术偏离了应有的价值取向,还有的打着繁荣学术的旗号却使学术异化为非学术或反学术的东西。《教育规划纲要》首次提出“尊重学术自由”。对大学而言,这无咎于久旱逢甘霖。但对于如何尊重学术自由,还需要相应的制度规范。建设现代大学制度,必须贯彻学术自由精神,解决学术自由问题,建立保障学术自由的制度,将各种力量置于制度的笼子之中,为学术发展营造适宜的环境<sup>[12]</sup>。作为大学基本制度的章程,不能不重视国家政策关于学术自由的要求,不能让学术自由缺乏制度保障的状况继续下去。否则,即便制定了大学章程,于大学学术而言,顶多也就是聊胜于无。

5. 大学利益相关者的权益救济问题。现代大学也是一个利益组织,除了大学内部各类组成人员外,还有多种相关社会组织以及社会公众都从大学办学

中获取自身所需要的利益。大学的利益相关者群体对办学的影响越来越大,大学办学除了要实现其自身的目的外,还要尽可能地满足各种利益相关者的诉求。这些诉求有的反映在办学结果中,有的体现在办学过程中,尤其是大学内部各类人员,他们的权益诉求往往体现在办学过程中。对于办学结果的诉求,大学一般通过调整办学目标使其得到满足,但体现在办学过程中的诉求,则需要通过制度予以规范和保障。我国大学因其特殊的政府附属机构的性质,讲究服务国家,服从党政机关,长期不重视各种利益相关者权益的保护和满足,甚至有的制度还存在剥夺利益相关者有关权益的现象。在服务社会的观念逐步为大学所接受以后,大学注重调整办学目标,满足一些外部利益相关者的诉求,但对内部利益相关者,包括师生员工的利益,却仍然没有从制度上予以明确和保障。因此,建设现代大学制度,必须有效地协调内外部利益相关者之间的关系,在保障大学的学术价值和利益不受侵害的同时,尽可能地满足各方面的利益要求<sup>[13]</sup>。制定大学章程,不能只是单方面地规定职责,提出要求,严格纪律,还应当根据利益相关者诉求的特殊性,制定相应的权益保障和救济机制,从制度上消除可能导致冲突的诱因,为创建和谐校园打下牢固的基础。

就制度而言,上述5方面的问题是制约我国大学办学与发展的根本问题,建设现代大学制度,应当着力在这几大问题上取得突破。制定大学章程,不能绕开这些问题,应当正面回应,在可能的情况下采取积极的、建设性的举措,促成这些问题的合理解决。当然,也应当看到,这些问题大都与社会的政治和行政体制以及社会文化等有着不可割裂的关系,不是单靠大学自身努力就能完全解决的。没有社会的政治和行政体制改革的根本性突破,大学所面对的这些问题很难从根本上得到解决。但这并不意味着,在这些问题的解决上,制定大学章程毫无发挥作用的空间。毕竟经过30多年的改革开放,我国的政治和行政体制已经发生了重要变化,大学办学所处的社会政治环境与改革开放前已不可同日而语,建设现代大学制度,制定大学章程,还是可以在上述问题上有所作为的。

### 三、我国大学章程可能解决的问题

在不同的办学环境下,大学章程所能发挥的作用是不同的。这就是说,大学章程能够解决什么问题,不完全取决于大学自身,也不完全取决于它自身应当解决什么问题,而更多地取决于大学与社会的关系,即具体的社会环境和条件。也可以说,大学章程应当解决什么问题具有普适性,而能够解决什么问题则具有

国家性或现实性。在现实的社会环境下,我国大学章程能够解决什么问题?在上述5个问题上,能够解决到什么程度?这是制定大学章程所不能回避的。从教育部已经核准的六份大学章程看,它们基本上都只具有形式上的意义,没有重视回答在现实社会环境和条件下制定大学章程能够解决什么问题、能够解决到什么程度,因而,大学章程对促进我国大学改革与发展能够发挥多大作用还有待观察。就现实的环境、条件而言,我国大学章程在涉及与外部党政组织关系的问题上,能够发挥作用的空間不大,但在内部管理与治理结构问题的解决上,却是可以有所作为的。制定大学章程,应当着力研究和解决内部管理和治理结构问题,理顺若干主要内部管理和治理关系,建立合理的制度规范,以解放大学学术生产力,增强办学能力,提高大学办学效率、水平和质量。

1. 解决大学内部集权管理、基层自主办学权不能落实的问题。大学的学术活动主要是在院系组织开展的,人才培养和科学研究等职能主要是在院系开办的各种学科专业中履行的,学校层面承担的更多的是协调服务性的职责,各院系才是实际的办学单位。所以,在学术界,有人将大学描绘成一种底部沉重组织,大学的重心在基层。由于各院系都是建立在不同的学科专业基础之上的,各学科专业有其自身的逻辑,尽管从行政建制上看,院系和行政院所都处于同一行政层次,具有一致的行政单位的特点,但从学科专业的角度看,各院系的差异是显著的,这种内在差异性正是大学的特性所在。因此,大学不能采用一元化的方式来管理和要求各具差异的院系,大学的基层应当拥有充分的办学自主权。这是大学增强自主办学能力,促进学术繁荣的根本所在。

我国大学内部长期采用集权管理体制,学校层面集中了几乎所有学术和行政管理权力,学校领导和各种职能部门不但掌控着各种学术资源,而且拥有对各院系的人才培养和科学研究等职能活动的决策权和指挥权,院系层面缺少办学自主权,即便是教学、科研等学术活动,基层所能决定的事情少之又少。这种管理体制尽管可以保证全校一盘棋,统一步调,以高度一致的方式办学,但却是一种将最复杂的办学要求付诸简单化的做法,无助于各院系自主办学,无助于各学科专业根据自身规律和要求办学,难以办出特色,也不可能高质量办学。这个问题尽管与外部党政领导和管理体制有一定联系,但却主要是大学内部的问题,是大学自身可以较好地解决的问题。在大学章程制定中,要根据办学重心在基层的特点,尊重学科专

业的规律和要求,合理分割学校和院系两个层次办学权,减少学校层次的统一决策、统一要求,加强支持和辅助服务功能,扩大院系办学自主权,增强院系决策能力和资源调配能力,使各院系成为相对独立的办学实体单位,建立合理的校院系治理结构,以激发各层次的办学活力,提高学术生产力。具体而言,就是要在关于大学管理与治理结构中,将学校层次的管理职能和各职能部门的职责权限定于支持和辅助服务方面,尽量减少行政指令和资源分配职能,赋予院系在所涉学科专业办学方面的决策和组织职能,建立以基层为基础的的内部办学与管理机制。

2. 解决大学党委书记和校长权责界限模糊、党政关系不和谐的问题。现代大学的行政事务性工作越来越多,行政机构及其职责权能越来越复杂。我国大学因为实行党政双轨领导管理体制,党委和行政两套系统共同掌控办学权力,不仅导致教师和学生两大主体的权力被剥夺或被削弱,而且导致内部党政关系的错综复杂,内部党政部门难以和谐共事,尤其表现在大学党委书记和校长这两个所谓的“一把手”的关系上。尽管有关制度规定大学党委书记并不独立行使领导管理权力,他(或她)只是常委会的召集人和党委决策的实施保障者,但在大学的实际办学中,党委书记往往又具有大学第一行政领导人的身份,对大学行使全面的领导职权,从而导致与校长难以和谐共事,甚至关系僵化。这一状况不但影响党委书记与校长的关系,使校长不能对大学行使有效的行政领导职能,而且造成大学内部党政不分,内耗严重。

毫无疑问,党委书记和校长的关系已经成为影响我国大学办学的最重要关系之一,现有的相关规章制度只有关于大学常委会的职权范围,并没有关于大学党委书记职责权能的明确规定,对党委书记和校长之间的权责界限也没有做出明确的界定。这是大学内部党政关系不和谐,包括党委书记和校长关系失和的根源所在。我国大学办学要减少内耗,增强内部凝聚力,并使党政两套班子形成合力,必须从制度建设上解决问题,特别是要解决党委书记和校长的分工和职权问题。大学内部党政关系问题的解决,在一定程度上受到外部党政领导体制的影响,但在大学章程制定中也不是完全不可为的。在大学章程制定中,可根据《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》和《中华人民共和国高等教育法》的有关规定,在确保中国共产党领导地位的基础上,对党委书记和校长两个职位及其角色功能予以明确界定。根据党章规定将党委书记的职权置于常委会的组织框架下,党委书记作为党委

会的召集人和党委建设的负责人发挥作用,不以独立的行政领导人的身份行使领导管理权力,其职权主要集中于党委内部;给予校长完整和充分的办学领导和管理权,明确校长作为大学行政领导中心的角色,使《中华人民共和国高等教育法》所规定的校长的职权有明确的制度保证,使校长能够积极主动、独立负责地履行职权。

3. 解决专业权力不被承认、不受重视,教授治学缺乏机制保障的问题。大学本应是一个专业权力占主导的组织,但长期以来我国大学是政治权力和行政权力占主导,甚至占绝对统治地位,专业权力一直不被承认,更谈不上重视。不论在学校层次还是在院系层次,都缺少专业权力发挥作用的制度规定,教授治学没有机制保障。这也是从组织特性上讲,我国大学为什么更像一种政党组织或行政组织,而不像学术组织的原因。正因为如此,大学作为学术组织的特性被遮蔽了,学术的功能得不到有效的发挥。我国大学应当回归学术组织特性,改变政党组织或行政组织的形象,真正履行学术功能,更好地发挥人才培养和科学研究等职能。

大学回归学术组织特性,必须解决专业权力的地位和作用问题,解决教授治学的制度保障问题<sup>[14]</sup>。尽管这个问题的解决不能说与外部政治体制没有关系,但更多地还是大学内部的管理体制和治理机制问题。制定大学章程是解决该问题的契机。在大学章程中,应当明确教授个体和教授群体在办学中的地位和作用,对教授个体和教授群体在院系和学校层面发挥作用的组织机制进行合理设计,确保大学人才培养和科学研究等职能活动的决策及实施更多地依靠教授,将教授的专业权力融入到实际的办学中去,更好地发挥专业权力的作用。具体来讲,在大学章程中,一方面,对教授职位的职责、权力和义务等进行明确的界定,对教授个人在人才培养和科学研究等活动中的作用及其作用机制做出具体规定,对教授个人在院系和学校层面通过何种组织机制和工作方式发挥作用进行科学合理的设计,并做出程序性规定;另一方面,对教授群体的责任和义务进行说明,对教授群体发挥作用的组织形式和程序做出明确的规定,对教授群体组织与大学内部党政机构在职责权力方面的交叉与重合问题,以及教授群体组织决策或决定的执行问题等,都要在相关治理机制和组织程序上进行合理妥善的设计与安排。只有这样,大学的专业权力才可能真正从制度上得到保障,教授治学才能发挥其应有作用。

(别敦荣,厦门大学高等教育发展研究中心主任,

教育研究院教授、副院长,福建厦门 361005)

#### 参考文献

- [1] 教育部关于印发《中央部委所属高等学校章程建设行动计划(2013-2015年)》的通知[DB/OL].[2014-01-09]http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7746/201310/158133.html.
- [2] 谢尔顿·罗斯布莱特.现代大学及其图新[M].别敦荣,译.北京:北京大学出版社,2013:110.
- [3] By Laws of Cornell University[EB/OL].[2014-01-27]https://trustees.cornell.edu/docs/052513-cy-bylaws.pdf.
- [4] Restated Articles of Incorporation of the University of Chicago[EB/OL]. [2014-01-27]http://trustees.uchicago.edu/sites/trustees.uchicago.edu/files/uploads/UniversityOfChicagoGoverningDocuments.pdf.
- [5] 张国有.大学章程(第四卷)[M].北京:北京大学出版社,2012:14.
- [6] Statutes of the University of Chicago[EB/OL].[2014-01-27]http://trustees.uchicago.edu/sites/trustees.uchicago.edu/files/uploads/UniversityOfChicagoGoverningDocuments.pdf.
- [7] Statutes and Ordinances of the University of Cambridge[EB/OL].[2014-01-02]. http://www.admin.cam.ac.uk/univ/so/2013/contents-sections.html.
- [8] 别敦荣,徐梅.去行政化改革与回归大学本质[J].中国高教研究,2011(11).
- [9] 别敦荣,冯昭昭.论大学权力结构改革[J].清华大学教育研究,2011(06).
- [10] 别敦荣,唐世纲.我国大学行政化的困境与出路[J].清华大学教育研究,2011(01).
- [11] 别敦荣.现代大学制度建设与大学权力结构改革[J].高校教育管理,2012(01).
- [12] 别敦荣.我国现代大学制度探析[J].江苏高教,2004(03).
- [13] 别敦荣,徐梅.论现代大学制度的公正性[J].山东社会科学,2012(08).
- [14] 别敦荣,唐世纲.论教授治学的理念与实现路径[J].教育研究,2013(01).

## Rational Perspectives on the Problems which University Statutes should/can Solve in China

Bie Dunrong

(Research Center for Higher Education Development, Xiamen University, Xiamen 361005)

**Abstract:** University statute is referred to the basic system concerning university organization structure and operation regulation based on the organization's property of the university. In general, it should be addressed at the problems such as university identity, function positioning, institutional mechanism and governance model, protection of the rights of stakeholders as well as university's own legitimacy and the adaptability of the statute itself, etc. To formulate the university statute is the needs to improve the modern university system, that must distinguish problems the statute should/can have solutions, strengthen the system design on a number of major issues constraining schooling and development of the university, so as to promote the university to become a legal entity of corporation with autonomy, liberate university academic productivity, enhance schooling capacity, improve operation efficiency and quality.

**Key words:** university statute; university system; modern university system; university; administration of higher education