

论我国公立大学章程内容的构建与实施

杜莉

(湘南学院 法学系, 湖南 郴州 423000)

摘要:公立大学若想发展得更完善,一个健全的大学章程必不可少。公立大学应全方位、多角度构建大学章程,在内容上明确大学章程与大学规章制度之间的关系,重视师生意见,妥善处理借鉴和继承的关系,建立健全民主监督机制。同时,公立大学还应注重章程的实施,通过向社会和校内公布章程,学校成立章程委员会,摒弃现有规章制度中的不适规定,收集整理过程信息等手段,提升公立大学章程的实施效果。

关键词:大学章程;规章制度;程序性;学术自由

中图分类号:G647

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2015)06-0090-04

1 大学章程的基本内涵

任何组织或团队,在成立伊始章程就作为一种规范而始终存在,公立大学也是如此。在其诞生到发展到逐渐成熟的过程中,大学章程伴随着大学的发展而不断改变、创新、完善,并逐渐走向成熟。大学章程的诞生可以追溯到中世纪欧洲一些国家对大学的奖励,那时教皇或者国王会对一些优秀的大学提出奖励,允许他们管理校园时自行决策,这种奖励使大学在管理及学术研究方面有了合法的自治权,并且在一定程度上促成了大学章程的诞生。纵观高等教育的发展历程,大学章程必不可少,尽管这些国家或地区高等教育的形态各不相同。在我国,大学章程是近代高等教育制度的产物。简单地说,大学章程就是一份规范性的文件或蓝图,它保证学校在管理时能够自主决策同时又不触犯法规,它以明文条例的形式对大学的具体管理事务、办事流程以及重大事项做出规定。大学章程在一所大学里的作用就相当于一座沟通的桥梁,往上遵守的是国家法律和教育法规,往下规定的是校园具体的章程制度,是一所大学基本行事的“宪法”。而一份优秀的大学章程则能够有机地统一政府、社会 and 高校在管理大学时对应的责、权、利,既能表现国家对办学教育的重视,又能体现大学本身在办学过程中的内在规律。

2 我国公立大学章程制定的价值和意义

大学章程是一所大学在成立时必不可少的核心要素,是大学内部管理的基本方针,用八个字来概括就是“立校之本、治校之基”。因此现代大学的建设与发展中,章程必不可少。

2.1 依法治校的必要性

随着党和政府对依法治国理念的逐步贯彻,教育领域的教学也相应变为依法治教。依法治教主要分为两个部分:第一部分是政府以及教育行政部门,在管理办学时做到依法行政,对教育行政机构实行法制化管理;第二个部分则是大学本身,在管理校园时做到依法治校。一所大学想要更好地发展、管理,就必须有完善的章程并严格按照章程执行,而章程从法律角度而言就是大学的“宪法”,学校必须严格按照它来逐步设立、管理一所大学。在国家大力推动依法治国的局势下,大学章程既是一所大学的精神灵魂,又是法律法规在这所大学的具体延伸和基本要求。只有制定并实施了这份章程后,一所大学的管

理才能更加科学严谨,并逐步走上依法办学、依法治校的正规道路。

2.2 实现大学办学自主的重要性

大学章程的发展由来已久,它保证了大学的办学自主权力,为大学的自治管理提供了前提依据。通过对世界大学的发展进行研究不难发现,在英、法、美、德等大多欧美国家中,从以前到现在始终保持着—个非常优良的传统,那就是依法治校,制定大学章程来实现高校自治。在我国,由于历史原因,在当时计划经济体制的管理下,大学只能作为政府的附属品而存在。国家对高校实行的集中管理体制,使得大学自主管理变成一种奢望,因此,那时的大学既没有自主办学的能力也没有自治校园的权利。但随着时代的发展,高等教育逐渐被重视,政府职能也在潜移默化地改变着,大学逐渐拥有了办学自主的权利,然而,这种权力的使用也依然只是在政府控制下的“国家法律法规——大学章程制度”的简单体制模式中,未来,大学如果想真正实现办学自主和自治校园,那么在“国家法律法规——大学章程制度”这种模式的中间则必须存在一个大学章程。

2.3 建立现代大学制度和体现大学精神的需要

大学与政府以及社会的交流,通常都是通过现代大学制度来实现,同时高校内部的治理结构也是通过大学制度得以构造,因此大学制度可以说是大学内外管理的沟通桥梁,在高校里的意义极为重大,而大学章程作为大学制度的蓝本,其重要性更是不言而喻。它在建立现代大学制度的同时,也作为一种大学精神而存在着,一份完善的大学章程不仅能对大学的内部管理起到规范作用,也是这所大学真正实现自治的重要标识。一份合格的大学章程,在制定时一定要包含这所大学的大学精神,要对校风校训、校园特色等都有所强调,要将学校的文化底蕴时刻体现在大学章程中,这在一定程度而言,能够为学校营造出一种自由、规范、民主学术的氛围,就另一个方面而言,又能更加快速地完善高校内部的自治结构,促进行政权力与学术权力的早日分离,从而加速现代大学制度建立的进程。因此,如何制定一份合格的大学章程是一个基础性的问题,也是一个决定性的问题。

3 我国公立大学章程内容构建的策略

大学章程,由大学进行制定,用来管理大学,因此它的制定与大学的建立发展密不可分。大学章程对高校的自主管理、自主办学以及建设现代大学制度都有着极大的影响力和决策力,是大学能否健康有效发展的关键。因此,有效的大学章程极为重要,高校必须着重于此,加强建设章程的工作力度,使章程早日面世、早日实施。

3.1 明确大学章程与大学规章制度之间的关系

大学章程作为一种渠道方式,使国家法律以具体形式规范了大学内部的规章制度。不同大学的章程是高等教育法对不同学校办学方向的肯定,它在法律保障的前提下,使学校拥有了自主管理权,因此具有一定的特殊性。高等教育法是一种大的范围下的规定,只能从大的角度对所有学校进行总领性的管理和规定,但对于每个具体学校的本身特色规定则无法顾及,此时作为连接法律与具体校园的桥梁,大学章程的作用则显得尤为突出,它可以针对院校本身属性制定更适合自己发展的制度,在大学的办学活动中融入带有大学法人个人意志的规章制度。

作为学校内部管理制度的总领,大学规章制度要求学校在管理时必须遵守一定程序办事,师生必须共同遵守这份制度,制度内所预设的目标也是该大学在发展过程中始终追求的终点。大学章程只是一份蓝图,主要体现举办者的思想意志,对校园内重大事情以及纲领性问题作出指导,但对具体实施过程没有过细的规定。而大学规章制度是大学章程的具体表现,对学校内的具体事件进行管理,对所存在的问题作出指示,以便办事过程高效化,办事程序规范化。但必须注意的是,高等教育法是大学章程的前提依据,而大学章程则是大学规章制度的前提依据。大学规章制度是大学法人在不违反教育法以及大学章程的前提下,对大学管理渗入自身意志的一种规矩。

由此可见,大学章程在大学内的重要程度非常大。它在规范高校内部规章制度的同时,又要保证其管理在法律允许之下。因此,我们可以说大学章程在一所大学里的作用就相当于—座沟通的桥梁,往上

遵守的是国家法律和教育法规,往下规定的是校园具体的规章制度。现代大学的发展运行离不开大学章程的约束,它是法律法规与校园具体制度之间的桥梁,是维护校园内外和谐发展的不二法门。

3.2 重视师生意见

卢梭曾经说过:“明智的创造者并不从制定良好的法律本身入手,而是要事先考察一下,他们为之立法的那些人们是否适宜接受那些法律。”^{[1]56}大学章程作为法律在校园内的“代言人”,在制定过程中也要充足考虑学校师生的意见。作为学校这一相对密闭且同质性较强的环境下的一份子,不论老师还是学生都是有一定知识和自制力的成年人,受时代和文化程度的影响,他们有自己的好恶、是非观,也有维护自我权利的意识。因此,他们的意见将很大程度上左右章程的实施,假如学校对于他们的声音不予理睬,那么这份章程就变得没有意义,没有受众,同时失去了社会合法性。若在此基础上学校依然一意孤行,那么这份章程将变成了“独裁专政”的附属品,就违背了校园民主自治的初衷。因此在制定时,积极采纳师生建议,使其具有广泛的社会权威,才能够使这份章程在实施之路上走得更远更顺。

3.3 妥善处理借鉴和继承的关系

我国大学章程的建设与其他一些教育发达的国家相比较,起步的时间更晚,经验也不多。因此就需要借鉴他国的章程来快速发展自身。如何借鉴并在此基础上发展具有中国特色的章程则是一件非常有技巧性的事情。我们的原则是,去其糟粕,取其精华。将国外较高水平的章程进行借鉴并加以取舍,适合的拿来,不适合的也不硬装。同时还要结合自身的办学传统及特色来进行改造,将其变成更具有本校特色的章程制度。赋予其更强的生命力。最后要紧随时代的步伐,依照时代社会的要求对章程进行处理,使其更加满足时代的要求。

3.4 章程要保障学校的长远发展

一所大学要更好地行使办学自主权,那么让学校走上法治之路,在管理时更加严谨科学,依法治校则是其最大的前提保障。大学章程作为法律在大学内的具体内容具体表现,是大学得以合法设立的前提,也是大学精神大学行为的纲领总则。以法律的角度而言,当教育行政部门对一所大学的章程进行审核并予以通过之后,大学章程就将作为大学内的“宪法”而存在,具有了真正意义上的法律效力,从而保证了大学的自治权力和学术自由,规定了校园内部的权利和义务,以及对外交流过程中其他主体的权利和义务。它的存在,使学校能够更规范运行的同时又明确了学校应承担的社会责任,其所树立的大学形象也成为社会公众对该大学的第一印象。

3.5 建立健全民主监督机制

一份优秀的大学章程在制度以及执行中必须具备4个基本点:能够很好顾及到广大师生的利益;使办学行为更加规范有序;完美达到初期目标;使办学水平得到很大的提升。因此为了使章程在制定过程中更加科学严谨,必须聆听广大师生的心声,征求他们的意见,同时接纳来自社会各界的建议,做到更加符合时代发展。同时在制定过程中也要加强监督的力度,从学校内部的职工代表和学生代表到学校外部的政府社会,都要随时监督随时举报,使章程制度更加完善更加合法。

4 我国公立大学章程内容实施的路径

大学章程被制定并颁布以后,后面是更为巨大的任务——实施与贯彻。章程的建设不是简单的短期任务,包括前期文本的制定、颁布以及后期的实施、查缺、完善、修订、再实施、再查缺,是一条动态、持续的永久之路。因此在长期的办学过程中,学校法人及其他主体必须习惯于受章程的管制和调配,同时学校管理层以及师生员工也得自觉遵守章程,使章程办学过程中不断完善不断充实。为此,章程在实施过程中应做好以下几方面工作。

4.1 向社会和校内公布章程

大学章程作为法律在高校的具体延伸,具有一定的法律效力,可以对学校、学校法人以及社会相关主体进行一定程度上的约束。为了使社会更好地了解、遵守大学章程,学校可以通过一定方式对章程进行宣传,对办学的法律依据和大学内部运作方式进行解读,使得学校有一个更好的社会环境。而校内,

则需要对校内职工和师生进行不同层次的培训和教导,使所有人将大学章程铭记于心。尤其是大学法人和主管部门更要起领率作用,带头遵守章程规定,贯彻章程内容,将依法治校融入到日常所有管理中,实行政校分管的模式,让学校早日走上管理自治之路,实现简政放权的目标,使办学符合高等教育运行规律。

4.2 学校成立章程委员会

成立一个对学校章程进行实施、反馈并修订的独立机构——章程委员会。章程委员会对于贯彻实施学校章程制度具有非常大的影响。它能够更好地对章程实施加以监督;对章程中存在的问题加以解释;对违反章程的事情进行了解处理;同时收集整理章程中出现的问题并加以修正。可以说章程委员会是一所大学的监督部门,它的设立,使章程从一纸范文成为现实举措,并得以长期应用。

4.3 摒弃现有规章制度中的不适规定

大学章程在大学的管理中至关重要,它是这所大学所有规章制度的总领,任何行为都不可触犯它的“底线”。一旦章程颁布,学校内的任何制度都要以其为依据,要将原有的规章制度重新“洗牌整理”,去其糟粕,取其精华,通过废、改、立三大步骤,建立一个“根本制度功能稳定、基本制度体系完备、具体制度成龙配套”的新的校内规章制度体系。

4.4 收集整理章程实施过程中的信息

章程的建设永远不会结束,时代在改变,章程内容也要随之改变。因此,学校需要不断对章程实施中的信息进行收集研究,对学校发展中所出现的问题进行探讨,并且及时处理这些信息问题,对章程进行适当的修改订制,才能在维持章程稳定的同时紧随时代步伐推陈出新,不至于落后不适用。

4.5 政府与学校应对章程实施予以信心

章程的实施并非一蹴而就,大学制度的建成也并非一朝一夕的事情,在此过程中难免会出现各种问题,或有政府的违章行为,或有学校的失范举措,然而不论哪种,都是实施过程中不可避免的正常现象,是政府权力与学校自治之间不可避免的磨合阶段。因此在实施章程的过程中,双方都要给予彼此足够的耐心与容忍,切不可一方有所失误,另一方就百般刁难甚至罢手不干。不论国家还是学校都要对我国现代大学制度的建设抱有很大的信心,只有这样,在不断的努力实践中,才能真正建设完善一个具有中国特色的现代大学制度。

5 结语

大学章程在一所大学里的作用就相当于一座沟通的桥梁,往上遵守的是国家法律和教育法规,往下规定的是校园具体的章程制度,是一所大学基本行事的“宪法”。因此如何建设一个有效的章程是学校不得不思考的问题。在建设时,要仔细分析研究学校与外与内的各种关系,同时对其进行完善处理,从而制度出一份科学严谨的大学章程。在拥有一份完善的章程后,大学必须以章程内容为依据,对大学的管理体系进行重新整理,以便更好地依法治校、自主办学,加速现代大学制度建设的进程。

参考文献:

[1] 卢梭. 社会契约论[M]. 北京:法律出版社,2008.