

## 现代学校制度建设框架下的 大学章程建制之思考

康翠萍 李广海 金丹\*

**摘要:**《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》明确提出“高校应依法治校,依法制定大学章程”,这是大学走向依法治校的关键一步,也是实现现代大学制度创新的重点。而大学章程建制如何体现现代大学制度创新之精神,则是大学普遍关注但又极难破解的难题。大学章程如何反映内部治理结构、如何体现多元利益主体诉求、如何处理建制中的若干矛盾关系以及大学章程建制的理论基础与政策规范等问题,已成为当前中国大学章程建制过程中需要解决的重点。本研究基于对国家政策、治理理论以及实践基础的认识,主要从大学功能定位、程序规范以及建制原则等方面入手,对在现代学校制度建设框架下的大学章程建制的若干问题进行了初步思考,希望对我国当前大学章程的建制工作起到一定的促进与引导作用。

**关键词:** 现代学校制度 大学章程 功能定位 建制程序 建制原则 科学规范

所谓的现代学校制度,是指为适应不断进步的社会发展需要,以现代教育观为指导,以新型政校关系为基础,以科学的学校治理模式为依托,以实现人的现代化为根本目标的指导、协调、规范学校及其相关组织、相关活动以及相关人员的行为规则。从具体内容结构来说,现代学校制度包括学校章程以及根据章程制定的学校各机构组织制度、学校各项工作制度及学校各类人员制度。在这样一个框架中,大学章程建制属于现代学校制度建设中首要而且关键的内容。

随着我国教育体制改革的不断深化,现代学校制度创新成了国家政治、学术研究、实践探索的一个重要主题。但怎样建设、建设什么、谁来建设等问题,始终是现代学校制度研究一直尚未明确而必须明确的前提。《国家中长期教育改革和发展规划

---

\* 康翠萍,女,教育学博士,中南民族大学教师教学发展中心特聘教授,辽宁省特聘教授,博士生导师;李广海,男,东北大学在读博士生,沈阳师范大学院校发展研究中心讲师;金丹,女,沈阳师范大学院校发展研究中心讲师,教育学硕士。

纲要 (2010 ~ 2020 年)》明确提出“高校应依法治校,依法制定大学章程”,这是大学走向依法治校的关键一步,也是实现现代大学制度创新的重点,尤其是在当下,现代大学制度创新已走向大学内部治理结构创新的议事日程,而大学章程建制如何体现现代大学制度创新之精神,则是一个大学办学运行中极难破解的难题。比如大学章程怎样推动内部治理结构、如何表达多元利益主体诉求、如何规制各种矛盾关系等,已成为当前中国大学章程建制过程中需要解决的重点问题。本研究以沈阳师范大学章程建制为研究对象,围绕着上述问题展开了一系列思考。

### 一 章程定位: 推动高校内部治理结构调整的前提

随着社会的发展和高等教育改革的不断深入,我国高校内部治理结构存在的弊端不断凸显,对大学工作产生了严重的影响。比如,过多的管理层级、繁杂的行政程序、管理体制不顺等,导致高校的内部行政权力与学术权力极不平衡,这不仅影响了高校的运行效率,也阻碍了高校科研、教学的发展。如何理顺高校内部的治理结构,解决高校内部的权力分配和权力制衡问题,是大学章程建制中必须高度重视和关注的问题。

从功能定位来看,大学章程作为高校内部治理的“母法”,是高校实现依法治校的重要依据和行为准则,理应有效地推动高校内部治理结构调整与变革。一般而言,大学章程的具体功能表现在以下几个方面。一是调整大学内部治理结构,实现大学自治,保障依法治校。这可谓大学章程的前提性功能。纵观大学的发展历史,大学章程的这种前提性功能是大学共生存的,虽然在演变过程中受到了不同程度的限制,但大学办学实践者却一直在不懈地努力,以保证此功能的实现。在当今现代大学制度创新背景下,大学章程作为规范其组织成员行为的“自治法”,是大学享有独立法人地位的前提,理应调整好内部治理结构,实现大学自治,保障依法治校。二是调整大学内部治理结构,弘扬和保障学术自由。这可谓大学章程的核心功能。用系统论的观点来看,大学章程在整个大学内部管理制度体系中处于核心地位,它不仅决定了大学管理体制及其制度运行的状态,甚至决定其发展方向。大学内部治理实质上就是政治权力、行政权力、学术权力及民主权力的分配和协调问题,而且政治、行政在大学里主要是保障学术的有效开展,因为学术是大学的生命,学术在大学里应有相对的优先地位。三是扩大民主管理,提高办学特色,促进大学健康发展。这可谓大学章程的延伸功能。民主管理是现代大学制度的一项重要内容。大学章程应明确师生员工的权利及义务关系,为大学实行民主管理提供保障。民主管理应包含大学办学的“软资源”、文化传统与精神传承等内容,而这些都是通过办学理念 and 办学思路体现的。从某种意义上讲,大学章程作为一种载体,其建制过程本身也是把握和诠释大学文化精髓的过程。大学章程对大学文化精髓的把握程度如何,决定了大学特色发展的保障限度。

从内容上讲,大学内部治理结构的变革实际上就是调整和改革政治权力、行政权力、学术权力和民主权力的职责与权限。因此,结合大学办学的实际,调整和重构这 4 种权力关系和地位,对科学建制大学章程至关重要。

如何确立这4种权力的关系和地位呢?

第一,要明确政治权力的决策地位。我国大学内部的最高决策权在党委,党委在高校中的领导地位毋庸置疑。新中国成立60余年来确立的“党委领导下的校长负责制”充分体现了政治权力在我国高校中所处的领导地位。所谓的党委领导权也主要是一种政治权力之体现。这种权力不仅包括对学校的办学方向、办学思路的领导权,以及对学校发展的重大事项行使的决策权,而且包括监督和指导校长对学校各种办学事务的执行,以确保学校的重大决策得以顺利实施与落实。

第二,要明确行政权力的执行地位。大学校长是学校日常事务的主持者,执行党委的决策,接受党委的领导和监督。实际上,以校长为枢纽的行政系统不仅要执行党委的重大决议,还要执行教职工代表大会、学术委员会的决策。也就是说,行政权力不仅对政治权力负责,还对学术权力和民主权力负责。大学不仅有行政事务,而且有参与学校管理的民主事务,更多的是教育和科研等学术事务。以校长为中枢的执行系统面对并负责实施三大块事务:一是由党委会决策后的学校行政事务;二是由学术委员会讨论通过后的教育和科研等学术事务;三是通过教代会、学代会等讨论通过后能体现参与学校管理理念的、与教职工切身相关的生活保障性事务。这3种事务在大学内部的履行方式,决定了行政权力的执行地位。

第三,要明确学术权力的核心地位。大学的根本任务是传承和发展学术,大学学术权力应处于核心地位。学术权力是指学术人员和学术组织所拥有和控制的权力。保障学术自由的有力措施就是使学术权力的核心地位得到切实认可。学术权力得到认可,其实质就是要把评定职称、教育教学发展策略、学科规划、学位授予等这些权力真正交给学者。当然,在实践运作中很难做到“学术归学术、行政归行政”,当学术与行政发生冲突时,学术要尽力为行政起到咨询和制衡作用,而行政要尽可能有效地为学术发展服务。为此,学者要在制度上下功夫,为校长执行学校各种事务工作提供决策咨询服务;而大学的行政权力要充分尊重学术权力,努力为学术发展创造良好的氛围和环境。当然,强调学术的核心地位并不是说一切都为学术让路,一切交由学术权力。大学的有效治理是学术参与决策与咨询,而不是控制大学办学决策。

第四,要明确民主权力的基本地位。大学发展的动力在于大学内部组织成员的积极性及其需求,因此,组织成员的民主权力在大学的基本地位也是不容置疑的。当前在我国,民主管理作为大学治理中的主要运作力量,其地位在大学内部治理结构中还处于薄弱环节。而建立现代大学制度要求在广度和深度上加强民主管理,民主权力不仅体现在参与权力上,而且更多地体现在治理权力上。一般来说,大学民主管理的主体是教职员工,教代会、学代会是民主管理、民主权力得以有效实施的组织机构保障,其作用之重要不可忽视。大学师生的知情权、参与权、表达权和监督权,主要是通过教代会、学代会等履行学校治理的民主权利。因此,大学章程建制要将教代会、学代会的有关运行规则作为重要内容,使民主权力的基本地位真正在法律上得以确立。

上述“党委的决策地位、行政的执行地位、学术的核心地位、民主的基本地位”

4 个方面的确立,构成了大学治理的权力结构整体。在大学章程建制中,明确这一治理结构并合理定位好这 4 种权力的地位及作用,就能平衡好大学内部的各种权力关系,促进大学从传统的人治走向法治,以保障大学的自主管理、自主运行、自主发展。

## 二 程序规范: 体现和表达多元利益主体诉求的途径

利益相关者理论认为“利益相关者是能够影响一个组织目标的实现,或者受到一个组织实现其目标过程影响的人,这些人既有参与组织管理的权利,也具有承担某些风险的义务。”<sup>[1]</sup>大学发展到现在,已经形成了多元利益主体的格局,存在多个不同利益诉求的办学相关者主体。大学章程作为大学组织规范,理应是组织成员利益表达的载体。因此,从多元利益主体视界下思考大学章程建制程序问题,无疑是符合现代大学组织发展的特性和趋势的。

从现实意义上讲,现代大学制度建设的精髓在于国家和地方政府对高校进行宏观管理,高校自主办学,兼顾多方主体利益表达。这一理念与利益相关者理论相契合。作为现代大学制度建设的重要标志——大学章程,不仅要在内容上体现多元利益主体的内在需求,而且要在制定程序上体现国家和地方政府的宏观管理,实现多元利益主体的参与,使之真正成为协调高校与政府、教师、学生、社会之间权利与义务的法律准则,从而达到大学自治的终极目标。

事实上,多元利益主体参与大学章程建制乃是大学管理的应有之义。中世纪的大学实行自治,教师或学生组成行会,管理学校内部的事务。不论是“以学生为主体”管理的博洛尼亚大学,还是“以教师为主体”的巴黎大学,大学章程的制定程序都表达了政府、教会、教师和学生等不同利益群体的诉求<sup>[2]</sup>。随着大学的发展,近代欧美许多发达国家的大学章程建制更体现了多元利益主体的参与,从大学章程的草案编写、论证、审核到颁布、执行和修改,充分体现了程序的公平和正义。大学董事会、大学校长、教师、学生、专家、社会中介代表和法律界人士都参与其中并成为制定主体。

我国改革开放后,制定大学章程开始被纳入高等教育改革的议事日程。有关大学章程建制程序的规定和要求,不仅在国家政策上得以明确,而且体现了多元利益主体的参与理念,比如《中华人民共和国高等教育法》《高等学校章程制定暂行办法》规定,章程起草保证从程序上体现现代大学多元利益主体的诉求。

第一,从章程制定主体来看,谁来制定、谁有权制定大学章程,这是章程建制工作首先要明确的。在程序上将学校举办者或主管部门的代表、学校党政领导、各职能部门代表、各院的院长和书记、学术委员会成员、教师代表、学生代表、家长代表、社会知名人士、退休教职工代表和校友代表等纳入章程制定主体的范畴,共同决定章程的提案、起草、审议、表决、核准和发布等事宜。正如有学者提出的,成立类似“章程制定代表联合会”<sup>[3]</sup>,切实履行大学章程制定的相关职责,这应该说是大学章程建制工作的关键一步。

第二，从章程起草过程来看，充分考虑章程制定和校内审查程序，成立章程起草小组是很有必要的，尤其要发挥学校自身优势和学科特点，比如，有条件的学校可成立以教育学、社会学、管理学、法学和财政学等领域专家为主体，吸纳行政职能部门负责人、院系管理者、学生代表共同参与的起草小组。

第三，从章程草案形成来看，大学章程文本形成后，从多学科、多视角、多维度对章程的内容及表述方式进行深入研究和广泛论证是非常必要的，尤其是在表达主体有限的情况下，章程草案更应通过多种途径公开征求教职工、学生代表的意见。涉及学校发展战略、办学方向以及教教职工切身利益的重大问题，应当采取听证等形式进行公开咨询和讨论。充分的讨论不仅是为了完善章程的内容，更重要的是体现和反映不同主体在利益表达上的满意程度。

第四，从章程审核通过来看，审核、审议是章程制定中的核心程序，也是确保章程合法性的重要环节，而且是最能体现不同利益主体需求的表达形式。当然，审核、审议和表决通过3个阶段在履行主体义务及保障民主参与程度上也是有区别的。审核阶段主要由“章程制定工作领导小组”和专家来完成，主要对章程的学理性、规范性、内容的完备性程度进行审查和核对。审议阶段主要由教职工代表大会来实施。表决阶段主要交由党委会、校行政会讨论，在保证最大程度民主性基础上，表决通过并做出权威性决断。

第五，从章程核准和公布来看，《教育部关于加强教育法制建设的意见》和《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》规定，章程制定完毕必须报请主管教育行政部门审核。教育行政部门作为高校的主管部门，是最重要的利益主体，因此，大学章程经由教育行政部门核准是无可争议的。大学章程草案经教育行政部门核准后，应由校长正式公布，并利用校园网及其他媒体方式向社会公开。因此，大学章程公布的对象不应该只是学校内部，而应该是全社会，大学章程的具体内容应该让所有的相关利益主体知晓。

第六，从章程修改与补充来看，大学章程公布并实施一段时期后，如发现存在明显的纰漏或者不符合时代要求时，需要进行适时修改和补充。修改程序和制定程序相一致，同样需要从多个利益主体需求出发，依照提案、审议、表决通过、核准和公布的程序进行。修改主体可以是教职工代表大会或党委会，但因为利益主体的变化，其成员也要做适当的调整 and 变化。同时，为确保章程的有效实施，当章程正式生效后，学校应建立章程执行和保障机制，依据章程审核学校内部各项规章制度，监督章程的执行情况，并受理对违反章程的管理行为、办学活动的举报与投诉。这也是体现公正、公平原则的重要方式。

总之，保证程序的正义性和吸纳多元利益主体的参与是大学章程制定程序的重要原则。大学章程作为高校内部的“基本法”，是高校实现自治的保障。大学章程不仅要体现民主、科学、公开透明的程序要求，而且要充分反映各方主体的要求和意愿，使章程制定成为凝聚共识、加强管理、促进学校和谐发展的有效途径与过程。

### 三 建制原则: 破解大学运行之矛盾关系的方法论基础

从本质上讲, 大学章程建制既是一种规范性的活动, 也是一项政治性的活动。规范性与政治性都是法律的基本特征。法理意义上的大学章程建制, 就是要在体现这一基本特征的前提下, 明确和规制各种主体间的权利义务关系。因此, 从这一意义上来说, 大学章程是为建立各主体间良性的权利义务关系而架构起来的大学组织法律规范的运作体系。

大学章程建制要涉及大学内外多种关系, 是多个、多层、多种矛盾关系的统一体。比如, 行政主管部门与学校之间的权利义务关系, 学校长期形成的历史文化与现实改革创新之间的关系, 大学办学理念原则与具体细则的关系, 大学内部治理体制中决策、执行、监督、咨询之间的权力关系, 等等, 这些既是大学办学过程中需要面对和处理的几对矛盾关系, 也是大学章程建制中不可回避的方法论前提。如果对此不加以明确和界定, 大学章程的规范效力必然受到一定程度影响, 因此, 分析和理清这些矛盾关系, 对大学章程建制至关重要。

第一, 行政主管部门与学校的关系。这一矛盾关系涉及大学章程建制主体之间的关系问题。大学章程的建制无疑是一个系统工程, 从提议到备案, 从起草到审议通过, 存在内外两种主体。从外部主体来看, 大学成立之初的大学章程应由举办者或其代理人提议并组织制定, 教育行政主管部门是政府办学的代理人, 理应成为大学章程建制的重要主体。从内部主体来说, 根据我国《高等教育法》规定, 大学在自主制定大学章程过程中, 其内部又存在多个建制主体, 包括决策主体、审议主体和影响主体。审议、决策主要由大学内部的权力机构来完成, 影响主体指多种利益相关者, 他们通过参与章程的建制和提出意见等形式影响章程的建制。<sup>[4]</sup>

因此, 如果教育行政主管部门与大学同是章程建制主体, 那么他们在章程建制中的权利、义务与责任关系并非是一一的, 而是有区别的。从纵向看, 章程的制定权可以分为组织权、起草权、提议权、审议权、表决通过权、审核权、公布权, 在法律意义上往往是根据审议权和表决通过权的归属来确定立法决策权。因此, 处理教育行政主管部门与大学的权利义务关系, 就是要理清这两类主体在大学章程建制过程中各自所拥有的权利和义务。如果大学章程作为一种“特许状”或“许可证”, 那么教育行政主管部门应该分担更多的权利、义务与责任; 同理, 如果大学章程只是作为大学组织自治的制度保障, 那么大学就应该分担更多的权利、义务与责任。事实上, 大学章程虽然具有一定的法律性质, 但它本质上属于组织规范和组织规则的范畴, 应该由大学内部主体来认定。随着大学与社会、与政府的关系越来越密切, 社会体制、制度对大学的影响也就越来越深刻, 大学章程的建制就不仅是大学内部的事情了, 而应在大学内外主体间利益得到相互满足与确认之后, 明确教育行政主管部门和学校各自权利与义务的前提下才有可能。这时大学章程的建制, 显然已经超越了大学内部自治与管理的范畴。

第二, 历史继承与现实创新的关系。按照教育部颁布的普通高校章程制定规则,

大学章程要记录学校的悠久历史和特有文化。一般是要将学校历史中重要的转折点、重要的发展时期、标志性的事件等记录下来，并且有所取舍。但大学章程在时空上应该是超越历史、引导未来办学的一种常态，这种常态具有不可轻易改变之属性。因此，大学章程应立足于大学的根本，将历史与现实融合在大学长期发展与稳定发展的前提之下来统筹考虑、整体设计。

同时，继承与创新还要把握共性与个性的关系。就内容而言，大学章程包括必要记载事项和任意记载事项。必要记载事项是任何学校章程都必须说明的，比如学校名称、校址、办学宗旨、办学规模、学科门类的设置、教育形式、内部管理体制、经费来源及财产和财务制度、举办者与学校之间的权利和义务等，这些内容是共性的，但又可以反映各校的办学个性。大学章程中的任意记载事项在“上位法”中并未作明确规定，但一经记载便产生法律效力、受法律保护。比如，学校的教育教学制度、学生学籍管理、日常管理、奖惩制度、举办者或教职工代表大会以及可以由章程规定的其他事项等。在中国的大学，这些事项虽然大同小异，但一般也能反映大学在这些事项上具有的个性特征。

第三，大学理念、基本规则与具体细则的关系。《高等教育法》以及《普通高校章程制定试行办法》虽然规定了大学章程涉及的内容和框架，但对大学理念方面的内容除了“遵循高等教育规律”等原则性条款以外，一般是无法予以规定的。我们认为，大学章程的内核和灵魂离不开大学理念，每所大学都有自己与众不同的办学理念，在章程中具有宗教性和灵魂式的作用，它内在地决定和影响大学章程的基本规则和具体细则。作为引领性的内容，大学理念应有一定的稳定性和可持续性，要经得起历史的考问与冲击。比如，大学的学术至上理念、大学学术共同体中科教融合理念、大学学科专业建设协同理念、大学办学中以学生为中心理念等，可能在大学章程中并没有表现出来，但它们却是基本规则和具体细则确立的原则和基础。当前在我国，大学章程的建制有明显的趋同化倾向。我们曾对国内 10 所大学的章程文本进行内容规范性分析，几乎有 88% 的基本原则和具体细则是雷同的，有些传统的有关行政组织架构、本科教学与科学研究活动以及教职工代表大会议事规程等，几乎是一字不差地同时出现在不同学校的大学章程文本中。更严重的问题是，大学理念的缺失使具体细则与基本规则成了支离破碎的文字堆积。因此，明确大学理念、基本规则与具体细则之间的关系，是大学章程建制中应该引起高度重视的方法论原则。

第四，本土特色与国际模式的关系。从方法论上看，大学章程建制中存在一种价值取舍和模式选择。是沿袭本土体系还是吸纳西方模式，往往困扰着建制者和决策者。在世界高等教育史上存在两种不同的大学章程体例：罗马（Roman）传统的大学章程简单抽象，原则性强，重视大学使命的陈述，大学的决策机构和行政机构合一；盎格鲁-撒克逊（The Anglo-Saxon）传统的大学章程复杂详尽，操作性强，重视权利义务的陈述，大学的决策机构与执行机构分离。<sup>[5]</sup>我国大学章程有点趋向前者。从文本结构来看，国外的大学章程多采用条款罗列式，不注重逻辑体系，而且大多篇幅较长，内容编排具体且灵活，操作性较强。比如剑桥大学、牛津大学、耶鲁大学、东京

大学以及包括俄罗斯的大学在内的大学的章程等均属此类。我国大学章程不宜效仿，不宜采用单一条文的形式，而应该根据章程条款的纲领性、实体性和辅助性的特点来构建章程的体系框架，实行编、章、条、款、项的编排体系，要充分体现法律规范的逻辑性。当然，在具体条款上我们仍可借鉴国外的经验，尽量使章程内容具有可操作性。

第五，决策体制、执行体制与监督体制的关系。大学章程是对有关高校内、外部权力关系的规制。如何协调和分配以党委为核心的决策体制与以校长为枢纽的执行体制，以及以教代会为基础的监督体制之间的责、权、利关系，是大学章程建制过程中的核心内容。目前我国公立高校内部治理存在比较明显的弊端，比如：党政权责不清，工作交叉，协调性差；权力重心呈上移趋势，下层管理缺少自主权；学术权力与行政权力的冲突日益扩大，行政权力渗透到学术权利中心；教代会监督体制很难发挥作用，学生权力难以体现出来；存在决策、执行、监督一体化的体制障碍，等等。通过大学章程来明确决策、执行和监督体制间关系及其各自独立的权力界限，无疑是保障大学内部治理改革顺畅的最佳途径。

要明确以上几大关系，在章程建制中首先要在遵循“党委领导、校长治校、教授治学、民主管理、共同参与”的原则基础上，构建基于多元利益主体诉求的大学内部治理结构模式<sup>[6]</sup>。其次要以此模式为理论依据，在实践层面实行宏观引导、权力下移、以人为本、学术至上，通过章程建制保证大学内部体制机制的有效运转。

第六，“母法”与“子法”的关系。大学章程是大学的小“宪法”，在大学内部管理体系中处于“母法”地位。从现代大学制度体系来说，大学内部各项规章制度应该服从于大学章程，是大学章程的具体化。我国的现实是，多数大学先有具体的规章制度，而后才考虑建制章程。先有“子法”而后有“母法”这种制度生成上的颠倒状态，导致大学制度逻辑关系的缺失与混乱。因此，在大学章程建制过程中，“子法”服从“母法”这种逻辑依存性就很难实现了，尤其是要将本来在大学运行中发挥重要作用并已形成大学成员自我约束的一种制度定式的规章制度加以删除或递减，实属无情之举。但当原有规章制度完全违背或与大学章程建制理念原则相冲突时，即便是原有规章制度的实施效力强，也不能保留。因为，在大学内部制度体系中，具体规章制度与大学章程的关系要求在内容与精神上保持一致性。

#### 四 建制依据：大学章程的合法、合理、合情之思考

大学章程作为现代大学制度的重要组成部分，其建制过程既是制定文本的过程，也是一个科学研究的过程，是集科学性、实效性于一体的过程。大学章程的生成与建制必须遵循科学规范，不仅需要谋求理论支撑，而且需要注重政策规范。

首先，从理论上讲，社会学、管理学、法学和教育学是不可或缺的理论基础，但也存在要特别强调的理论。一是新制度经济学中的“委托代理理论”。在高等教育领域，存在一条“公民—国家—政府—公立高校”的委托代理链。在这一委托代理链中，一般来说，政府是委托人，公立高校是最终的代理人。在政府承担众多的社会管



理职能，而实际经营管理能力有限的情况下，为了保证高校的自治性，政府将经营权委托给公立高校，由高校在一定范围内进行自我经营、自我管理。但政府和公立高校之间又存在目标不一致和信息不对称现象，事实上，这在委托代理关系中是有冲突的。因此，为了规避这种冲突，通过章程来规制政府与公立高校的行为，成为大学章程建制中政府与大学共同的选择，坚持此理念可以说是保障大学章程建制的科学性、有效性的前提。二是“利益相关者理论”。该理论告诉我们，随着市场经济的不断深入，大学作为一个有法人地位的组织，其利益相关者越来越多，因此，为保障利益相关者的参与权和管理权，大学需要通过制定具有权威性的制度来实现。三是“公法人理论”。该理念也强调，公共行政承担者的组织变革以公法人为发展方向，并以充分发挥公法人的制度功能为目的。现代公立大学的组织形态大都采取法人化的方式或者正朝着法人化的方向发展，为了实现大学的公法人地位，实现自治和效率，需要大学章程来明确和保障。“成功的大学总是尽量保持治理权的平衡”<sup>[7]</sup>，这一理论实质上是指大学多元权力主体在参与学校学术管理的过程中机会是平等的，责任是共担的，权力是共享的。大学多元权力的平衡，需要大学章程来规范并最终得以实现。

“委托代理理论”重视形成有效的制衡机制，“公法人理论”强调大学法人的办学自主权，“利益相关者理论”强调实行利益相关者共同治理，这些理论既是大学章程建制的理论基础，也对大学章程建制提出了基本要求。

另外，在现代大学制度体系中，大学内部规章制度也有相对独立的框架结构和内容体系，而且在规范组织成员的功能意义上是有一定连续性和承继性的。大学章程作为“母法”，在内部规章制度体系中居于最高地位，其他各项制度是下位层次并依据上位层次在大学章程来确立。但我国大学的现实是各种规章制度相对完备，大学组织成员以此来规范和约束其行为，而大学章程建制则相对滞后。这种“先有子法，后有母法”的事实告诉我们，大学章程与各项规章制度存在互为依存的关系，当各具体规章制度先于大学章程而存在并且在实践中运行有效时，大学章程的建制就应考虑现有的实践基础，尊重现有制度的有效作用，包容、承继甚至延续现有规章制度。只有这样，才能保证大学章程与其他规章制度“神”“形”一致性。

大学章程的理论根基还在于，大学内部规章制度不仅是大学章程的主体内容，而且也是大学办学特色的重要体现。每所大学内部所建构的治理体制模式和规章制度内容体系既是对未来发展的追求，也是大学在改革探索中的创新成果，在一定程度上反映出大学办学与内部治理的个性特征。比如，沈阳师范大学构建的“以党委为主导的决策委员会、以校长为中枢的执行委员会、以社会和政府等多元主体参与的监督委员会”治理体制模式，正是学校在改革实践中不断探索的结晶，充分凝聚和体现了学校办学的特色，那么在章程中就应以“法”的形式对其加以诠释和界定，使其既成为引领大学健康可持续发展的目标，也是打破章程内容僵硬模式、彰显个性的突破点。

其次，从政策上讲，大学章程需要政策规范和政策依据。从国家宏观的《宪法》，到中观层面的地方教育法律法规，再到微观的学校有关规章制度，都应该是制

定大学章程必须遵循的指导原则和内容确立的依据。当然,就制定依据而言,也是有层次的。《宪法》是我国的根本大法,是一切法律法规制定所依据的原则,任何具体的部门法不得与《宪法》规定相冲突,这是大学章程建制理应遵循的前提性依据。同时,有关教育方面的专项法,如《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》《关于加强教育法制建设的意见》《关于加强依法治校工作的若干意见》和《高等学校章程制定暂行办法》等,无疑构成了大学章程建制的直接性依据。

因为,依据法理规则,大学章程具有“自治法”的性质,是国家法律体系框架中的一个部分,以上位法为依据和准绳,保持与上位法的一致性,<sup>[8]</sup>这既体现了大学章程在法律上的权威性,同时也是提高大学章程法律效力的有效途径。要发挥大学章程在高校内部治理结构中的权威作用,无论在内容上还是在程序上,大学章程都要保持与上位法的一致性,只有这样才能在高校内外奠定其本身的权威。另外,以相关政策法规为依据来建制大学章程,也符合我国高等教育管理体制的特色。教育政策法规是国家和地方政府实现对高校进行宏观管理的主要手段和途径。因此,作为大学基本法的大学章程依据国家政策来建制,是实现政府对高校宏观管理的有力保障。

大学章程建制需要政策依据还体现在程序上。《中华人民共和国高等教育法》和《高等学校章程制定暂行办法》载明的内容也强调,程序的正义性主要体现为参与主体的普遍性、建制活动的公开性和程序的完整性。例如,在审议人员的构成上尽可能多地邀请相关利益主体的参与、广泛听取意见,保证参与的普遍性。章程经核准后,向全社会发布,体现程序的公开性和告知性原则。程序的完整性体现在起草程序、审议程序、核准和发布、修改程序中都对参与者、参与机构、参与方式和步骤做出详细规定。

另外,健全监督审查机制是政策在大学章程中得以体现的保障。为了确保大学章程在建制过程中能够体现相关政策的要求和基本精神,检视其在内容上和程序上是否一致,需要建立严密的监督审查机制。章程草案在高校内部起草完毕,需要经过多方讨论、审议、审核通过等法定程序,而且各程序之间实行有效的制约和监督,可以有效降低和尽量减少大学章程建制与国家政策法规相抵触的现象。政府层面,大学章程的核准程序是由国家或地方政府教育行政部门来完成的,保障了政府具有最大的决定权和监督权。

总之,大学章程建制不单单是一个文本的形成过程,更是一个需要不断思考和研究的活动,尤其是在我国许多大学成立的时候并没有制定章程的特殊情况下,在理论上特别需要对大学的实践历史、现实问题以及政策法律进行深入的研究,只有这样,大学章程才能在合法性的基础上充分体现合情、合理。<sup>[9]</sup>

## 参考文献

[1] 哈罗德·德姆塞茨 《企业经济学》,中国社会科学出版社,1999,第156页。

- [2] 吴式颖 《外国教育史教程》，人民教育出版社，1999，第126页。
- [3] 陈立鹏、聂建峰 《高等学校章程制定主体研究》，《中国高教研究》2007年第5期，第23页。
- [4] 湛中乐、谢珂珺 《大学章程之制定主体相关问题探析》，《北方工业大学学报》2011年第4期，第1~17页。
- [5] 周光礼、朱家德 《大学章程的国际比较》，《中国高校科技与产业化》2011年第5期，第27~30页。
- [6] 于文明 《中国公立高校多元利益主体生成与协调研究》，高等教育出版社，2008，第1~56页。
- [7] 迈克尔·夏托克 《成功大学的管理之道》，北京大学出版社，2006，第23页。
- [8] 高桂娟 《大学章程制定的依据分析》，《中国高教研究》2012年第11期，第29页。
- [9] 康翠萍 《大学章程制定需要处理几对矛盾关系》，《教育研究》2013年第9期，第47页。

## Establishing the Statute System under the Framework of Modern University Institutionalization

*Kang Cuiping Li Guanghai Jin Dan*

**Abstract** “The National Medium-to-Long-Term Educational Reform and Development Plan (2010–2020)” has explicitly stated that “universities should govern by the law, and accordingly establish their statute systems”. It is not only a key step toward higher education’s goal of governance by the law, but also the focal point of intuitional innovation of modern higher education. However, although the question of how the establishment of the statute system should reflect the spirit of modern higher education intuitional innovation has been widely discussed, yet few answers were offered. How should the university statutes reflect the internal governance structure, represent the interests of multiple groups, handle a variety of conflicts arose during institutionalization, along with the questions related to the theoretical foundation and policy framework for the establishment of university statute systems, have become the hot issues facing China’s universities in their current effort toward establishing their statute systems. Taking the perspectives of university’s functional identity, procedural specification and institutional principle, this article discussed a few issues regarding university statute establishment under the modern university institutionalization framework based on notions in national policy, governance theory and governance practices.

**Keywords:** Modern University Institutionalization; University Statutes; Functional Identity; Procedural Specification; Institutional Principle

(责任编辑 黄容霞)

— 11 —