

治理变革：基于高校章程 文本研究的综述*

张 衡 黄 洁**

【摘 要】章程在高校内部治理结构优化、能力建设发挥着提供制度规范的作用。然而，依法治校的诉求与章程虚化的现实却构成治理悖论性的存在。通过章程文本研究的综述，可以发现章程中涉及大学治理的制度安排情况、创新表现及弊病缺陷，这为进一步完善章程建设提供了思路。

【关键词】大学章程 大学治理 文本研究

根据《中华人民共和国高等教育法》的规定，设立章程是大学办学的前提条件。从《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010~2020年）》（2010年）、《高等学校章程制定暂行办法》（2011年）、《全面推进依法治校实施纲要》（2012年）、《中央部委所属高校章程建设行动计划（2013~2015）》（2013年）等相关文件对高校章程建设工作的强调，到开展章程核准，“一校一章程”的目标已经实现。依法治校首先在形式上得到了体现。

深层面，强化高校章程等制度建设，体现出优化内部治理结构、深化治理能力建设的要求。然而，依法治校的诉求与章程虚化的现实，却构成大学治理悖论性的存在。究竟该如何认识大学章程效力不彰的弊病？对章程的文本研究，特别是对其中涉及大学治理的相关制度安排予以特别关照，可为洞悉章程执行梗阻的问题弊病和明晰完善思路提供一扇窗口。

* 本文系2016年教育部哲学社会科学重大攻关项目“高校内部治理体系创新的理论与实践研究”（16JZD039）、浙江师范大学教师教育学院开放研究基金“‘互联网+教育服务’助推高校治理现代化研究”（jykt20076）的阶段性成果。

** 张衡，男，河南南阳人，教育学博士，浙江师范大学田家炳教育科学研究院副研究员；黄洁，女，重庆人，浙江师范大学教师教育学院高等教育学专业2020级硕士研究生。

一 章程文本中的制度规范与治理结构

周川教授曾指出现代大学制度改革必须始终把握住“一个核心、两个关系维度”：一个核心即权力，问题在于高等教育管理权力的产生、授予、行使和制约；两个关系维度即高等教育宏观管理体制维度和大学内部关系维度，前者是大学与其举办者、管理者的关系，对于公办大学就是大学与政府的关系，后者涉及校、院、系（或校属科研机构）的权力关系。^[1]依法制定章程，是高校走向依法治校的关键，也是现代大学制度创新的重点。

（一）承载治理变革的章程

章程在内容上要求体现多元利益主体的内在需求，作为调整政府与学校、教师与学校、学生与学校、社会与学校权利与义务的准则，实质上是要调整治理结构。具体而言，即要对政治权力、行政权力、学术权力和民主权力进行职责权限调整。改变行政权力泛化、学术权力弱化的失衡状态，形成以“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”为框架的权力结构。

但是，周光礼教授提到这一治理结构仅提供了一个制度框架，并无具体运作规定体系，当务之急是为治理结构创设运作机制。^[2]作为载体，章程的主要功用是规制大学权力运行。作为法人治理的“宪章”，形式上，章程是政府与公办高校签署的行政契约；内容上，它既是办学许可证，也是管理层的运行规则。^[3]

根据2011年的《高等学校章程制定暂行办法》，章程应包含三大要素：一是作为教育组织法人所需具备的基本条款（学校名称、办学宗旨、教育形式、办学规模、校址、学科设置、经费来源）等；二是大学内部治理结构和基本制度（包括内部管理体制、内部组织职权和人事、财务等）；三是利益相关方（教职工、学生、举办者与学校）的权利、义务等。

（二）章程文本中的制度规范

就现实情况而言，有研究者借助质性分析软件 NVivo10 对 110 所“211 工程”高校（84 所中央部门所属、26 所地方高校）的章程文本做了定性研究。通过编码，对节点筛选进行调整，得到涵盖所有材料文本内容的 10 个树状节点。这些节点也可概括为大学章程的基本框架，具体涵盖以下几大类要素：学校发展概况，学校发展目标，学校基本信息，举办者与学校的权利义务，学校内部治理结构，学校成员，外部关系，学校标识，财务、资产与其他公共资源管理以及章程的制定、修改与规范等。^[4]

结合基本框架，除相关基础信息外，章程主要就是对大学内外部治理进行制度规

范。外部治理方面,包括举办者与学校的权利义务、外部关系(大学与举办者、大学与社会、大学与大学的关系);内部治理方面,涵盖学校内部治理结构,财务、资产与其他公共资源管理以及章程的制定、修改与规范等。两部分占比情况如表 1 所示(对原表做了重新修订)。^[4]

表 1 110 所“211 工程”高校章程的基本框架

节点名称	材料来源数(部)	参考点数(段)	平均覆盖率(%)	备注
学校发展概况	108	126	2.67	
学校发展目标	102	182	1.17	
学校基本信息	110	626	9.05	
学校成员	110	246	20.08	
学校标识	110	114	2.70	
举办者与学校的权利义务	107	182	4.28	外部治理
外部关系	107	323	5.35	
学校内部治理结构	110	972	44.44	内部治理
财务、资产与其他公共资源管理	106	114	5.76	
章程的制定、修改与规范	110	112	2.32	

不难发现,有关大学内部治理结构的制度规范在章程文本中的覆盖率高居第一位。其中,学校发展概况、学校发展目标以及学校标识等条目覆盖率较低。学校成员条目平均覆盖率为 20.08%,有关外部治理的条目平均覆盖率仅为 9.63%。涉及内部治理的平均覆盖率则超过 50%。由此可知,内部治理在章程文本中具有较高价值地位,对大学内部治理予以重点规范,已经成为高校章程制定者的普遍共识。

(三) 章程文本中的治理结构

数量统计上,已经可以看出有关大学治理的制度规范在章程文本中的重要地位。通过大学章程建设所取得的成就,更直接地反映在章程内容方面,突出表现为围绕“治理结构”的系列制度安排。

大样本研究方面,余怡春对“211 工程”高校章程的分析发现:110 所学校按照建设中国特色现代大学制度的要求,从党委领导下的校长负责制、学术与决策咨询机构、教学科研机构、民主管理与监督机构以及保障机制等五方面完善法人治理结构,健全内部管理体制(见表 2)。^[4]其中党委领导下的校长负责制平均覆盖率最高,达 15.77%;保障机制平均覆盖率最低。上述表明,高校已经吸收了“共同治理”思想,

这在内部治理结构安排上有所体现，从而治理主体逐渐多元化。

表 2 110 所“211 工程”高校内部治理结构

节点名称	材料来源数（部）	参考点数（段）	平均覆盖率（%）
党委领导下的校长负责制	110	159	15.77
学术与决策咨询机构	109	138	9.66
教学科研机构	108	148	7.47
民主管理与监督机构	109	250	8.55
保障机制	56	71	2.57

而微样本的研究，则更深入地展现了“治理结构”的细微变革。例如，有研究者选取黑龙江大学、吉林大学、北京师范大学、北京化工大学、中国政法大学、华北电力大学、华东师范大学、上海交通大学、合肥工业大学、武汉理工大学等 10 所高校的章程文本进行比较，特别考察了“治理体制”。

在“治理结构”方面，大学章程主要从纵向和横向两个方面进行调整，涉及校党委（党委会、纪委）、校行政（校长）、学术组织（学术委员会、学位委员会等）、教职员工（教授会、教职工代表大会）与群团组织间关系，以及学校与教学科研单位的“校—院（系）”两级或“校—学部—院（系）”三级关系。^[5]

1. 权力横向配置

大学内部治理制度主要包括：大学法人制度、党委领导下的校长负责制、民主管理制度、教授治学制度、学院管理制度、教师学生管理制度等。

在权力横向配置方面，不同学校具体安排不同。第一，校长职权。有的专门指出校长办公会是校长行使权力的基本形式，并对其职责做出规定。大多数高校章程涉及的校长职权包括拟定发展规划权、机构设置与干部任免拟定权、师生管理权和奖惩权、教职员工聘任权、学校活动组织权、经费管理权和预算拟定权，以及其他权力。中国政法大学章程规定了校长的应急管理权。第二，学术机构职权。上海交通大学章程针对学术委员会、学位委员会、职务聘任委员会及教学委员会分别进行了明确清晰的职权规定。第三，民主管理参与。机构主要为共青团、民主党派和工会、教职工代表大会、妇联等群团组织，以及学生会、研究生会和各类社团组织等。第四，教职工代表大会职权。相关学校章程规定如听取校长的工作报告并提出意见和建议、审议通过与教职工权益有关的重要规章制度并由校长颁布执行、讨论决定与教职工关系密切的重要事项、评议和监督学校各级领导干部等。第五，决策咨询机构。此方面主要是校务委员会和校董事会的人员组成、职责事项等。^[5]

2. 权力纵向配置

纵向权力主要涉及学校与学院两级管理体制。上海交通大学章程规定院系管理体制主要为党政共同负责制,院务会(系务会)、党政联席会议是学院决策机构。部分学校章程还规定学院可根据实际情况设立教授会,教授会为教授参与学院民主管理提供了渠道,是行使专业设置、学术评议、学位评定、教师聘任、学科建设、教学指导等审议、评定职能的重要组织形式。相关学校章程还在学校和学院之间设置了“学部”,学部一般是由学科性质相近的教学科研机构组成的学术机构,承担处理相近学科的专业交叉发展、学科规划与学术问题的责任。^[5]

二 章程文本中的治理创新与局限

(一) 章程文本中的治理创新

在章程建设过程中,部分大学的内部治理结构发生了突破创新,主要体现在以下五个方面。

1. 党委、校长分工协作机制

部分高校的党委、校长分工协作机制主要通过两种方式来实现:一是党政系统互邀出席会议或列席会议,二是党政联席会议。江西财经大学对党政分工协作机制做了有益尝试,将党委的职权明确为确定实施意见、指导思想或工作原则,赋予校长办公会办学事项的最高决策权。^[6]

2. 学术治理机制

学术委员会设立上,在常规的学校、学院层级之外,有的大学还对重点实验室和研究中心等教学科研机构做出设立要求。其他校级学术机构,还包括学术道德委员会(上海交通大学、上海财经大学、中国矿业大学〔北京〕)、学科建设委员会(上海财经大学)、学术评价委员会(中国矿业大学〔北京〕)等。对委员结构比例进行调整成为高校“去行政化”的突破口,表现为限制校党政领导及职能部门负责人进入学术委员会,有的是校长不得参加(复旦大学),有的是校长是当然委员。部分高校还规定了校领导能否担任学术委员会领导职务。例如,规定党委和行政负责人不得担任学术委员会主任(厦门大学等),而有的则规定学术委员会负责人可由校长担任(兰州大学等)。为保障学术权力,部分高校明确规定必须征得学术委员会同意才能进行学术事务决策。相关学校甚至明确规定学校不得否定学术委员会否定的事项,个别高校同时规定学术委员会可就相关事项对学校行政系统提出质询。^[6]

3. 教师、学生权利保障机制

个别高校突破传统,对教职工代表大会进行审议权或决策权的授权。部分高校对

学生参与大学管理进行了大胆尝试，规定学生具有参与高校重大问题决策的权利。如贵州大学不仅赋予学生代表审议学校章程的权利，而且规定学生代表大会和研究生代表大会具有对更换和罢免学校领导的建议权。北京大学赋权学生参与校务委员会、监察委员会、学术委员会。^[6]

4. 社会参与

多数高校将董事会或理事会作为载体，汕头大学规定董事会为最高权力机构，拥有最高决策权。此外，北京大学、贵州大学、汕头大学还分别设立了监督机构——监察委员会、校务监督委员会、监事会。^[6]

（二）章程文本的弊病缺陷

尽管章程在优化大学内部治理结构、规范制度建设等方面取得了一定成效，但也暴露出一些问题，诸如千篇一律、流于形式等。对于普遍存在的章程认可度低、被束之高阁、沦为一纸空文的情况，有研究者甚至一度将之冠名为“大学章程现象”。^[7]对于章程效力不彰的原因分析，涉及因素众多，包括环境阻力、制定/核准主体及方式等。通过章程文本比较，可以更好地认识章程质量与效力问题。

1. 章程文本总体弊病

有研究者专门研究了章程的同质化问题，通过对 33 所大学章程文本的对比分析，发现不仅章程文本框架结构相同，而且文本实质性内容——治理结构、治理机制和利益相关者权益的规定也存在着同质化现象。甚至指出 33 份章程的“最大区别”表现在“序言、总则、标识和校庆日”等部分。研究指出，同质化背后的主要原因是：学校缺乏制定章程的内在动力（遵命执行“例行公事”、应付交差）、大学的趋同化、章程框架被不合理地预先设定等。如《高等学校章程制定暂行办法》对高校章程内容框架的规定，及有悖常规的规定（明确办学自主权的行使和监督机制——由代理人来界定委托人的权利和义务）等。^[8]

文本研究之外，问卷调查的结果佐证、解释了章程执行中的弊病。如陶光胜和付卫东通过对 64 所高校的问卷调查发现：章程文本、监督机制、法治文化、群体利益和宣传推广是影响章程执行的五大要素。章程文本方面，存在先天不足，文本质量不高，影响了人们对章程执行的信心。^[9]主要有以下三个方面。

（1）内容高度相似。在章程文本内容上，各高校在大方面基本相同，且都仅仅停留在大致框架上。例如，有些大学章程对教职工权利规定以及对“党委领导下的校长负责制”的内容几乎一模一样，而在大的方向下，部分高校在自身如何执行相关权力、如何保障相关权利、有何特色规定等方面缺乏个性化的制度设计。^[9]

（2）内容简单空泛。以美国耶鲁大学、密西根大学、康奈尔大学为例，三所大学章程的平均页数为 43 页，平均条款为 94 条，平均字数（英文）为 17827 字。而我

国首次颁布的六所大学章程平均页数为 16 页, 字数 (中文) 最多的仅有 14000 多字。^[10] 文本具体内容言语空泛、大而化之, 多数仅为框架性规定, 概念模糊、责任不明, 缺乏可操作性。章程中未明确具体提供的条件与保障及做出的重大制度安排等, 导致缺乏指导性, 失去了价值内涵。“欠缺后果模式不仅导致章程义务性和禁止性条款形同虚设, 而且使其在面对争议时形同废纸。”^[11]

(3) 要件缺失。64 所高校中有 28.1% 的章程存在要件缺失现象。部分章程文本未阐明修改的启动、审议具体程序及基本规则, 未明确党委和行政的议事决策制度, 也未载明师生权益救济途径, 也无涉及救济性举措的预设规定以应对可能产生的利益冲突。文本先天不足, 缺乏可操作性, 注定了“跛脚”命运。^[9]

2. 重要治理组织机构的权责模糊问题

余怡春对 110 所“211 工程”高校章程的分析发现, 内部治理结构是 110 部高校章程的主体内容, 但对“党委领导下的校长负责制”“如何协调好大学内部行政权力与学术权力之间的关系”这两个关键问题难以给出定论, 甚至认为内部治理机构“徒有虚名”。例如, 对“党委与行政职能部门之间的关系到底如何”等涉及“党委领导下的校长负责制”的健全与发展问题却未有涉及, 党委与校长的职责也多有交叉。学术与决策咨询机构, 种类繁多, 职责存在重叠、难以厘清等问题, 正说明对高校内部行政权力与学术权力关系的理解欠缺, 处理亦不恰当。^[4]

(1) 学院治理规范的缺失。完善治理结构是章程的主体内容。周光礼教授指出, 随着科层管理模式在现代大学的确立, 基层学术组织自治问题显现, 内部治理的关注点应由“横向分权”转向“纵向分权”。^[3] 有研究者选取教育部已经核准的大学章程 (采用分层抽样, “985 工程”高校类、“211 工程”高校类、普通高校类三种各 10 所) 以及香港、国外部分大学章程 (耶鲁大学、香港中文大学、牛津大学、密歇根大学、香港城市大学、香港大学、早稻田大学、洪堡大学), 统计分析和对比研究其中涉及学院运行体系的规定, 发现章程中普遍存在涉及学院运行体系的规定条例表述含糊, 缺乏具体规定; 同一问题阐述模式相似, 同质性较高; 忽视学院自身发展特色以及内部治理完善程度低等问题。具体来说, 通过考察学院设立 (变更程序、设立原因、设立原则、下设组织)、学院决策机制 (决策形式、主持者、参与者、管理事项、召开条例)、院长角色 (角色定位、职务、选聘、任期、协助人员)、学院管理体制 (学术组织、教师组织、学生组织、党组织、组织规章)、学院职能 (职能、管理事项、自主运行、下设种类、协同创新), 将每个方面按“极不具体 (0 分)、很不具体 (1 分)、不具体 (2 分)、稍微不具体 (3 分)、稍微具体 (4 分)、具体 (5 分)”赋值, 所得结果如下。^[12]

①学院设立。关于院系设立, 在大陆 30 所高校的大学章程中, 极不具体的占 26.67%, 很不具体的占 26.67%, 不具体的占 43.33%, 稍微具体的则没有。关于学

院设立所得分数普遍偏低，这表明章程中并没有详细阐明学院设立应遵循何种原则、为何设立、设立需要什么程序以及需要经过哪些部门探讨，仅仅只是粗略说明。而在香港、国外部分大学章程中，不存在极不具体和很不具体的情况。

②学院决策机制。决策机制方面，教育部核准的30所高校的大学章程中，除了一个样本，无一例外地规定学院是采用党政联席会议制度，其中极不具体的不存在，很不具体的仅占10%，不具体的有20%，稍微不具体的占23.33%，而稍微具体的有36.67%，具体的仅有10%。在香港、国外部分大学章程中，关于学院决策机制的规定都较为具体。

③院长角色。关于院长角色，在大陆30所高校的大学章程中，极不具体的有13.33%，很不具体的占16.67%，不具体的有50%，稍微不具体的占20%，而稍微具体的和具体的都不存在。香港、国外部分大学章程中不存在极不具体、很不具体、不具体和稍微不具体的情况。

④学院管理体制。学院管理体制方面，大陆30所高校无一例外地规定了党委的作用，此外还涉及学院的学术委员会、教职工代表大会、学生代表大会等。占比情况，极不具体的占3.33%，很不具体的有6.67%，不具体的占33.33%，稍微不具体的有33.33%，稍微具体的有16.67%，具体的仅占6.67%。而香港、国外部分大学章程中不存在极不具体、很不具体、不具体等情况。

⑤学院职能。学院作为高校基本组织单位，发挥着教学、管理双重职能，是各个规定中最为详细的，大陆30所高校的大学章程中关于学院职能的具体比例如下——极不具体的占6.67%，很不具体的有3.33%，不具体的占30%，稍微不具体的有40%，而稍微具体的占20%，具体的没有。香港、国外部分大学章程中关于学院职能不存在极不具体和不具体的情况。

在这五方面内容之外，还有一些其他规定。有的章程文本涵盖所有学院的名称及其所开设的专业，有的甚至将每个学院能够授予的学位类型也涵盖在内，并注重学院教师职称评定程序、要求以及教师请假等人事聘用问题，设立学院之间交流会议制度等。特别值得一提的是，学院内部治理结构方面完善程度较低。如果将累计叠加的各样本总分视为我国学院运行体系规定的总体概况，将阐述详尽获得的分数作为理想得分，将两者比值视为高校章程中学院运行体系规定的详尽程度，那么详尽程度为46.67%，香港和国外高校章程学院的情况为79.89%，而我国章程中还未包含香港和国外章程中一些其他方面的规定内容。^[12]

(2) 学术委员会治理规范弊病。以学术为主导是现代大学制度所强调的，关键在于扭转行政权力泛化、学术权力弱化的失衡状态。保障学术权力主导地位，需要在大学章程中建立以学术权力为主导的相关机构。有研究者从高校权力生态平衡角度出发研究中外大学章程，指出：我国高校的学术权力机构都含有浓厚的行政色彩，致使

行政权力很大程度影响、限制学术权力,造成“决策过程中重行政而轻学术、职能运行上行政代替学术、系统协调时行政主导学术”的情况。章程制定之前,各高校已普遍设立学术委员会等组织机构,但运行不规范、行政人员占比过高、组织较为松散、无法参与学校重大事务决策等问题一直存在。新章程完善后,也并没有提升学术委员会等机构在学校中的地位。^[13]

样本研究方面,有研究者选取 34 所高校学术委员会章程,从学术委员会成员组成、常设机构、表决形式、职责和职能、主任任命等方面予以透析,发现现实中的章程还是存在不少问题,具体如下。^[14]

①成员组成。在成员组成方面,国外涉及较为广阔的领域,人员也更全面,除教授外,学生和普通教师也能参与其中。而我国首先便是明确党政与学术之间的界限;组成人数方面,遴选制度待完善,在教师队伍庞大、教授数量较多、院士往往为委员的情况下,将重大学术权力交由仅有几十人的学术委员会,不得不让人质疑其民主性和代表性,且并没有确切地交代和阐明委员会人数的确定依据。仅由少数代表来评定教学、科学研究成果,进行学科及专业设置审议等,委员工作质量及其代表性令人质疑。任务繁重,易出现专权和偏见。

②主任任命。学术委员会一般有一名主任以及若干名副主任,主任由民主选举产生的资深学者或校长担任,两种形式各占 47.1%。其中有一所高校是校长提名后经党委常委审议再定,还有一所尚未涉及此方面。主任最终须通过校长任命,由此可见,校长在学术委员会中的权力较大。

③常设机构。部分高校的日常办事机构有挂靠现象,绝大多数机构更多的是挂靠于其他行政部门,并没有设置独立的日常学术管理机构。其中挂在科技处的有 29%,挂在科研处的有 20%,有 11.7%的挂在学科建设办公室,仅有 2 所大学学术委员会设有专门独立的办公室。

④章程的最终解释权。关于学术委员会章程的最终解释权,34 所高校中,有 70.6%的归学术委员会或学术委员会办公室(秘书处),有 5.8%的归校务会议。此外,因为章程并不完善,受理机构与范围以及做出处理决定的形式无据可依,也未明确规定如何解释违规行为的处理方式等问题,为托词预留了空间。

⑤会议召开与表决形式。会议召开和表决有效数,事关学术组织的民主性和议题的可实施性。采用无记名投票方式以及回避制度,基本上坚持了民主和少数服从多数的原则。但各个高校在会议可召开的最低人数限制方面不尽相同,73.5%的高校在 2/3 以上委员出席会议时方能进行会议。同时,不同高校间也有较大区别,两个委员会总人数相同,但是由于出席人数限制不同,最终会出现 5 人之差;当委员会总人数不同,但是出席人数限制相同时,则会有 20 人之差。人数差异可能恰好对审议和表决的民主性和有效性起着决定性作用。

投票方式也复杂多样。“不记名投票”为在投票时的无关因素提前找好了正当借口，即使有失公正，也无处核查和上诉。看似公平的“一人一票”，也因院系实力与规模不尽相同，不同院系学术权威数量有差异，而可能导致对学术组织的操纵现象。此种规则的形式平等掩盖了实质上的不平等。此外，投票的有效性也存在很大差异。在委员会总人数相同的情况下，两个委员会不同的投票数出现 13 人之差；在委员会人数不同但投票有效数相同的情况下，也出现 19 人之差，这必定会影响工作的开展。在每年召开会议次数方面，有 58.9% 的学术委员会一年召开两次会议，但是这很难应对实际问题，有的是根据实际情况来召开会议。

⑥成员任期。34 所高校中仅有两所明文规定最多可以连任两届。部分高校规定新成员只有在老成员退休或调离后才能加入，成员们在这种情况下极易成为“专业户”和“常住户”，极不益于决策的民主化。连任成员占上届委员比例，也不尽相同。

⑦章程生效的通过部门。章程生效的通过部门方面，29% 的高校章程中并没有提及此方面内容。约有 47% 即 16 所的高校通过校长办公会议；仅有 1 所高校通过党委审议；另有 1 所学校坚持必须经过全校 2/3 以上的教授表决同意方可生效，且所有教授都必须参加。

⑧职责和功能。学术委员会的职责与功能包括学术评议、学术审议、听取报告、学风维护、制定和修改校学术委员会章程等。对比国外高校学术委员会，它们不仅对审议学院学术发展目标、规划负责，也对审议大学层次的发展规划负责。学术委员会起着负责学校所有教学、科研及相关服务性工作的作用，尤其是与招生和教学相关工作相关的所有事务，包括师资选聘工作、促进科研活动、预算及资金使用计划等，中外差别着实不小。

另有研究者通过选择 5 所不同属性（985、211 综合、211 单科、省属单科、省属综合）高校的章程文本，研究发现以下几点。①学术委员会的设置及其隶属关系不清。部分高校在大学章程中仅涉及设立校级学术委员会，略显单薄且缺乏民主性，管理层缺位致使权力归属不明晰，教师的细微问题传递至高层时显得微不足道，高层学术委员会并不重视。②职责范围界定模糊，体现在审议、决策、咨询和评定四个方面。③对担负的教师队伍建设、职称评审、学术道德建设、学科建设等职责有待增补和完善，厘清职能边界（权力范围）。使教师同时拥有对学术委员会进行监督的权利，规避学术权力滥用现象。④工作程序及效力范围不确定，重实体轻程序。因不够严谨，容易导致教师对学术审议或评审的不认同。⑤组成人员构成原则缺失。不制定详细的组成人员及资质规则，易导致学术权力失衡。^[15]

此外，还有研究者聚焦章程对学术组织及其运行模式的规定。通过对 18 所高校章程文本的梳理发现：存在法律依据变动、条款表意含混、法定权力虚置、关系定位

不清、程序衔接不严等问题。①法定权力虚置，决策权不明确。未具体确定何种事项只能审议，又可直接决定哪些事项，含糊表述易导致学术委员会决策权难以落到实处。拥有直接决策权的决策事项大多只在学术评价领域，与“评定”职权相重合。②关系定位不清。学术委员会与学位评定委员会有多种关系，部分高校（如东南大学、中国人民大学和东华大学）两者互不统属，是平行机构。部分大学（如华中师范大学、北京大学、上海交通大学等）的学术委员会管理学位评定委员会。有的是定位不清，职责互不重合，两者按照各自章程行使职权。③程序衔接不严。大多数章程并未明确规定审议、评定的诸多学术事项应提交何种部门，或应以哪些形式做出最终决定。可能导致学术和非学术组织间职能对接出现漏洞、办事程序不够严密，审议、评定结果去向和效力不明显。^[16]

学术权力的效力，也是一个很重要的维度。有研究者以 69 所研究型大学为研究对象，运用内容分析法对其学术委员会章程进行文本分析。研究显示，章程具有学术决策权缺失、学术权力客体混乱、学术委员会职责描述模糊等问题。组织定位，有 56 所研究型大学将学术委员会定位为审议、决策、评定和咨询的最高学术机构，60 所高校赋予学术委员会对学术事务的决策权，66 所高校的学术委员会被定位为校内最高学术机构；权力构成方面，在频次统计上，学术决策权 48 次、学术评定权 64 次、学术建议权 65 次，学术审议权和学术不端查处权都是 69 次，表明对这两项权力没有异议；权力配置方面，详见表 3。^[17]

表 3 69 所研究型大学学术委员会权力构成及权力配置（事务范围）统计频次

序号	权限（频次）	事务范围（频次）
1	决策权 48 次	“重大学术规划” 38 次、“学科专业设置” 34 次、“学术建设方案” 38 次、“教师考核办法” 41 次、“学术道德规范” 42 次、“专委会规章制度” 39 次、“人才培养标准” 38 次、“职务聘任标准” 41 次； 个别学校新增的“各类人选推荐”“科研项目申请”“成果奖励”等事务均出现 1 次。
2	审议权 69 次	“重大学术规划” 61 次、“学科专业设置” 44 次、“学术机构设置” 53 次、“教师考核办法” 45 次、“学术道德规范” 47 次、“专委会事务” 44 次、“人才培养标准” 44 次、“职务聘任标准” 47 次； 个别学校新增的“平台申报方案”“重大学术项目”“人才引进和选拔的评价标准”“科技评价标准及教学科研改革方面的重大决策”等事务均出现 1 次。
3	评定权 64 次	“教学科研学术贡献” 60 次，“人才学术水平” 55 次，“教学科研学术标准” 54 次； 个别学校新增的“学术不端行为标准”出现 12 次、“发展战略规划” 4 次、“重大学术事务” 3 次；其余事务均在 2 次或以下。
4	建议权 65 次	“发展战略规划” 59 次，“教学科研经费安排方案” 54 次，“教学科研项目申报”和“对外合作项目”分别出现 53 次和 55 次。 在《高等学校学术委员会规程》提及的咨询、建议事务以外，“学术道德建设”出现 4 次，“院系设置”“专委会事务”及“人才培养标准”等各 1 次。
5	不端查处权 69 次	—

学术权力影响力从小到大分别是咨询权、审议权、评定权和决策权。因此，衡量学术委员会影响力的标准之一即是否拥有对学术事务的最终决策权。该研究提到在界定学术委员会学术权力效力时存在两大问题：一是学术委员会的学术决策权缺失，二是学术权力的行使范围不明确。

首先，学术决策权缺失。具体表现在三个方面。一是部分高校（13所）并未将学术委员会定位为学术决策机构。“发声”不能“定音”，最终还需经行政力量决定，行政组织依然是权力的最终落脚点。二是部分高校（21所）并未明晰学术委员会的学术决策权事务。三是部分高校（3所）将《高等学校学术委员会规程》所规定的可由学术委员会直接决策的事务（如“学位授予标准及细则”“学历教育的培养标准”）列为咨询事务。^[17]

其次，学术权力行使范围不明确。具体表现为两大方面。第一，学术权力客体混乱，指同一事务屡屡出现在不同类型学术权力事务范围内，造成不同权力事务行使范围无区分度。具体来说，表现如下：①将行使学术决策权的事务列入评定权或咨询权的事务。如学术委员会可决定“专业及教师队伍建设规划，及科学研究、学校学科、对外学术交流合作等重大学术规划”事务，但部分高校将之视为评定事务。又如专门委员会组织规程、学术分委会章程也是学术委员会可决策事务，有学校将其列为咨询事务。②将行使学术评定权事务列为学术决策权事务。如“名誉（客座）教授聘任人选，推荐国内外重要学术组织的任职人选、高层次人才引进岗位人选、人才选拔培养计划人选”在部分高校中被列入决策事务。③将行使学术建议权的事务列为学术评定权事务。如“制定与学术事务相关的全局性、重大发展规划和发展战略”被列为评定事务。此外，《高等学校学术委员会规程》外部分高校新增的一些事务也并未按照《高等学校学术委员会规程》标准来处理。如将“文献资源的配置、管理、使用办法”“学术奖励制度”列为咨询事务而不是决策事务。又如“学科建设重大项目”或被列为决策事务，或被列为评定事务。第二，职责不够细化问题，体现在两大方面。决策和审议事务未区分；事务范围表述模糊。规定过于宏观易导致学术委员会被动履行职责，应有地位和权威大大降低，从而难发挥该有的作用。^[17]

（3）领导体制配套制度缺失问题。有研究者选取41所“一流大学”建设高校（不含国防科技大学）的章程文本作为分析对象，梳理了章程规定中的高校治理内外部结构相关内容，结果发现：尽管所有高校党委和校长地位及职权范围都从实体上被明确规定，党委领导核心和校长法人代表性质凸显，然而各高校在对常委会和校长办公会的议事规则的规定上多少有些差强人意。例如，仅有26所高校对常委会的议事范围做了明确规定。其中，仅有清华大学具体列举了常委会集体研究决定的重要事项，其他高校皆采用“三重一大”或“重大问题和重要事项”等概括性描述；校长办公会，存在类似困境；议事范围方面，除清华大学、中山大学、山东大学、新疆

大学、云南大学列举出具体重要行政工作事项外,其他高校均采用“行政工作重要事项”或“重大学校行政事务”等模糊表述;对于议事程序,只有中国农业大学和武汉大学确切提到“提出议题—校长确定—听取意见—讨论决定”的程序。仅有少部分高校(18所)规定校长办公会的议事要求,且仅规定组成人员与出席人数等浅层次纪律。大部分高校未明晰议事规则,约有1/3高校提到相关会议应“依其议事规则履行”或“议事规则学校另行规定”。这与《高等学校章程制定暂行办法》第九条“规范学校党委集体领导的议事规则、决策程序”多少不符。^[18]

(4)“教代会”与“学代会”中的文本缺陷。教职工代表大会(教代会)与学生代表大会制度(学代会)是师生参与民主管理和监督的平台载体,也是维护师生合法权益的制度保障。但在高校现实运行过程中,不同程度暴露出一些问题。有研究者以教职工代表大会为切入点,通过对吉林大学和西南财经大学章程文本的分析发现:目前,高校教职工代表大会面临职权难发挥、组织制度不健全及基层民主“空心化”问题。^[19]

有研究者以36所大学的章程文本作为分析对象,按照职责权限、人员组成、议事规则三个层面对章程中的教职工代表大会与学生代表大会制度做了剖析。①“教代会”制度涉及五大方面。第一,职责权限。清华大学等12所高校没有对教代会做出规定,24所高校教代会职权规定的趋同性较高,规定事项大致相同,集中于7大事项——听取学校章程和重要文件的制定、修订报告,提出意见及建议(23所);听取、审议各类规划、重大改革方案(24所);听取、审议各类报告(24所);讨论通过与教职工利益直接相关的福利、分配实施方案及相应的聘任、考核、奖惩办法(24所);审议上一届教代会提案办理情况报告(20所);监督和评议学校各级领导干部(24所);对学校工作提出意见和建议,监督章程、规章制度和决策的落实(21所)。而“指导下级教代会”只有南京师范大学一所高校提及。以上7种事项,具体到高校,不同高校做法不同。如对于章程制定、规划制定、专项报告而言,有的是听取和建议,有的则赋予教代会审议权。第二,人员组成。36所高校只有7所做出了规定。在特邀/列席代表、人员组成结构比例(如青年、女性)、产生方式、任期方面更是苦乐不均。第三,议事规则。召开频次、表决方式均有8所高校提及,召开方式、表决通过条件各4所提及,议题确立和会议召集主持分别是2所、1所提及。第四,机构设置。有27所高校做出规定,山西大学、中国科学技术大学等设立了主席团,北京大学等10所设执行委员会,中国科学技术大学等19所高校把工会列为工作机构。第五,权利保障机制。涉及不多,个别提及校长要向教代会汇报工作,涉及教职工切身利益的要经教代会讨论通过,不予采纳的要做出说明。^[6]

②“学代会”制度重点是两大方面。第一,职责权限。集中于5大方面——领导学生会和研究生会,管理学生代表大会、讨论学校与学生利益相关的重大事项,领导学生委员会,参与学校管理,负责研究生代表大会自身事务。总的来说,对相关职

权规定的高校不多，最多只有 8 所。参与学校管理，讨论学校与学生利益相关的重大事项方面，只有个别开明的高校会考虑学生民主参与和利益保障。第二，议事规则。相关规定相对比较简略，只有 12 所提及闭会期间的运行机制，6 所提及会议召开频次，3 所提及代表产生方式，1 所提及代表任期。^[6]

(5) 董事会、理事会等文本缺陷。高校理事会/董事会是我国高校管理模式的新探索，教育部发布的《普通高等学校理事会规程（试行）》明确了理事会/董事会的地位。但在现实中，它们中的绝大多数沦为高校募集办学资金的象征性组织。甚至有人指出它们由于法律地位不明、功能萎缩而并无存在的必要，有限职能完全可由高校内具有筹资优势的发展基金会来实现。^[20]但也有研究者基于董事会章程文本分析指出，董事会还是具有对内优化大学结构、对外拓展大学发展空间、有限适当参与治理的功能。不过，也指出它们目前还存在着缺陷——成员确定（成员条件和选拔程序）、成员权利和义务不能实现对等与匹配，权利实现与义务履行还缺乏一定的保障机制。^[21]

有研究者以 36 所大学的章程文本作为分析对象，从职责权限、参与学校决策、人员组成、议事规则四个方面对高校章程中的理事会/董事会做了分析。①职责权限方面，各高校强调最多的是提供咨询或者参与审议（19 所），筹措资金、扩大办学资源（17 所），促进合作交流（14 所）。另外，有 8 所提及办学质量监督。②参与学校决策方面，有 19 所高校提出此方面规范。参与类型，一是提供咨询（吉林大学等 7 所），二是审议或参与审议（天津大学、西南交通大学、宁夏大学等 11 所）。③人员组成方面，有 19 所高校做出规定，提及频次位列前 3 的董事会代表是社会知名人士、著名校友与政府代表。另外，有 8 所高校提及包含著名专家和学界精英，7 所提及包含师生代表，4 所提及包含学术委员会及相关学术组织负责人。④议事规则方面，各高校的规定极为简略。最高的也只有 5 所，涉及“召开频次”，涉及“表决方式”和“表决通过条件”的各只有 2 所高校，有关“召集与主持”“召开条件”的各只有 1 所。这刚好从侧面反映出目前国内大学理事会/董事会制度建设还不完善。^[6]

三 章程文本研究的启示

不同国情及校情的大学章程虽各不相同，但也有共同之处，涵盖“关系”“权力与职责”“依法治校”“治理结构”“管理模式”“人事、资产、财务等基本制度”等基本治理框架。如果抽去了有关大学治理的基本内容，章程就会蜕变为大学校史简介和行政文件汇编。^[22]有人指出，“章程”和“治理”，属于体制和机制的两大关键词。治理以章程为导向，章程是治理的依据。好章程引导好治理，好治理产生好绩效。^[23]

由此可见,治理在大学章程中具有显著的价值地位。

综合章程文本研究,不难发现:经过章程建设,相关高校在推动大学制度化治理方面取得了一定的成绩,为依法治校奠定了基础。在“治理结构”方面,相关高校甚至涌现出一些富有创新的做法。但从实际效力看,高校章程还存在一系列问题需要继续加以完善。

(一) 内部治理关系尚待理顺

首先,就权力结构而言,内部治理所涉及的三大关系(政治权力与行政权力、行政权力与学术权力、学校权力与学院权力)尚待进一步理顺。突出表现为党委、校长围绕决策与执行的权力划界,行政与学术的权力限定,学校与学院的纵向权力分配。具体来说,党委领导下的校长负责制需细化制度设计,解决决策、执行权力交叉不清问题。学校向学院合理地让渡权力,避免赋权过少,改革或是缺乏进展,或是赋权过多,又无合理监督机制,导致“一放就乱”。行政与学术的权力重构方面,重大学术、教学事务事关学校发展,是校长治校的治理对象和内容,但也需处理好介入尺度问题(间接管理)。^[24]同时,学术机构也应向校长负责,避免陷入学术事务“自治”的“学术正确”意识形态不能自拔。“一刀切”的“学术的归学术”,实际上是忽略学术、行政事务的交织性、跨界性,于问题解决并无裨益。可行的方法是把握好相关学术权力的使用范围。如学术决策权的使用范围是学术事务,评定权的使用范围是兼具学术性和行政性的事务,建议权则更多地是在行政事务上发挥作用。^[17]

(二) 章程文本的可操作性亟须提升

大学章程是彰显权利法定、权力有限的“权利法”。同时,它也是确保大学有序运行、保障权利的“程序法”,旨在规范高校相关组织与权力运行,避免高校治理无序性、偶然性和随意性,保障治理行为的合法性和高效性。^[25]现有章程文本不同程度存在运行机制、保障机制、监督机制等模糊不清问题,致使相关权利保障沦为“倡导性条款”,缺乏可操作性。

提升章程效力,后期仍需从预留的“章程修订”条款入手,围绕相关治理机构的组织制度与工作程序、实施细则、权责范围等补充完善。鉴于章程已经审核公布,从对“章程”本身的关注,转向“章程制度体系”探索,不失为一条可取路径。可借鉴复合型章程模式,如“Statutes+Ordinances”(剑桥大学)、“Statutes+Regulations”(牛津大学)、“Ordinance+Statutes”(香港地区的大学)等。通过相应制度的“立、改、废”,一方面对存在质量缺陷的“章程”文本进行“修补”,另一方面有利于形成支撑保障章程运行的制度体系。这种“打补丁”的方式,无疑更具有现实意义。

（三）理性认识章程功用

作为治校的“根本大法”，做出原则性规定是必要的，章程不可能面面俱到、解决所有问题，关键是要形成章程配套制度体系。同时，区别于国外一流大学处于稳定期的国情背景，目前中国大学正处于变革期，包括政校关系重构等，这与章程一经确定即“相对稳定”的特性多少相悖。故而，章程的结构安排、内容选择不应过于理想主义，要考虑实用性、有效性，应充分兼顾改革发展的现实与未来。此外，对于章程的功用也需正确对待。它的价值更在于作为依法办学的前提、依法治校的依据、完善内部治理结构的必然要求。不应将章程作用无限夸大，章程更多的是规范办学的依据而不应成为具体操作的指南，要求它做“不能做”“不擅长做”的，必然导致“章程无用”的错误结论。^[26]

参考文献

- [1] 周川：《“现代大学制度”及其改革路径问题》，《江苏高教》2014年第6期，第22~26页。
- [2] 周光礼：《完善中国现代大学制度——以大学章程为载体，以治理变革为突破口》，《大学》（学术版）2012年第1期，第50~51页。
- [3] 周光礼：《从管理到治理：大学章程再定位》，《湖南师范大学教育科学学报》2014年第2期，第71~77页。
- [4] 余怡春：《现代大学章程现状研究——基于110部高校章程文本的NVivo分析》，《宁波大学学报》（教育科学版）2018年第2期，第41~49页。
- [5] 肖金明、张强：《大学章程的框架体系、治理结构、制度要素与生成机制——基于十所高校章程的文本比较》，《河南财经政法大学学报》2012年第1期，第39~48页。
- [6] 周志刚：《章程中的“大学治理结构”内容分析》，硕士学位论文，南京大学，2017。
- [7] 刘益东、周作宇、张建锋：《论“大学章程现象”》，《中国高教研究》2017年第3期，第21~26页。
- [8] 赵映川、曹桂玲：《我国大学章程的同质化及化解对策研究——基于33所大学章程文本的分析》，《湖北社会科学》2016年第1期，第172~177页。
- [9] 陶光胜、付卫东：《我国大学章程执行“肠梗阻”的病理解剖——基于64所高校的数据分析》，《理论月刊》2017年第10期，第70~74页。
- [10] 符琼霖：《对教育部首批核准的六所大学章程分析与建议》，《高校教育管理》2015年第1期，第45~50页。
- [11] 陈立鹏等：《大学章程研究：理论与实践的探索》，北京师范大学出版集团，2012，第188页。
- [12] 刘恩允、吴玉书：《大学学院运行体系的问题与建议——基于38所大学章程的文本分

- 析》，《临沂大学学报》2017 年第 4 期，第 110~118 页。
- [13] 闫东玲、顾荣荣：《完善大学章程 构建高校权力生态平衡》，第十届（2015）中国管理学年会。
- [14] 王建美、宋静波：《从增强学术权力的视角透析学术委员会章程——基于 34 所高校学术委员会章程文本的探讨》，《现代教育科学》2011 年第 5 期，第 38~43 页。
- [15] 史万兵、王伟丹：《大学章程中学术委员会制度的缺陷、成因及改进——基于 5 所高校的章程文本分析》，《现代教育管理》2016 年第 7 期，第 29~33 页。
- [16] 洪煜、钟秉林、赵应生等：《高校章程中学术机构及其运行模式——基于教育部核准的 18 所大学章程的文本分析》，《中国高教研究》2015 年第 9 期，第 14~19 页。
- [17] 郭腾军、方丽：《高校学术委员会学术权力效力研究——基于 69 所研究型大学学术委员会章程的内容分析》，《高教探索》2018 年第 2 期，第 17~22 页。
- [18] 李玲玲、蔡三发：《基于章程文本分析的高校治理问题研究——以“一流大学”建设高校为例》，《高教探索》2018 年第 8 期，第 14~19 页。
- [19] 侯佳：《教职工代表大会章程的特征及其启示——基于吉林大学和西南财经大学的章程文本分析》，《法学教育研究》2016 年第 1 期，第 345~355、390 页。
- [20] 钟建芳：《我国公办高校董事会制度的发展现状及其存废价值分析》，《兰州教育学院学报》2014 年第 1 期，第 81~82 页。
- [21] 李大勇：《公立高校董事会法律地位探析——基于董事会章程的文本分析》，载《中国教育法制评论》，教育科学出版社，2016，第 64~73 页。
- [22] 张笑涛：《基于治理理念的大学章程建设》，《许昌学院学报》2015 年第 6 期，第 130~134 页。
- [23] 王伟、陈于后：《高校章程与高校治理结构的重塑》，《湖南科技大学学报》（社会科学版）2012 年第 2 期。
- [24] 陈德喜：《妥善处理大学章程建设中内部权力配置的三对关系》，《中国高等教育》2012 年第 24 期，第 20~22 页。
- [25] 彭美：《通过大学章程实现高校法治化治理的几点思考》，《学校党建与思想教育》2015 年第 23 期，第 91~93 页。
- [26] 仲伟俊：《〈东南大学章程〉编制的理性之思》，《中国高等教育》2014 年第 Z1 期，第 31~34 页。

Governance Reform: Research Review on University Constitution

Zhang Heng, Huang Jie

Abstract: University constitution provides institutional norms for the structural optimization of the internal governance and the development of governance capacity in university. However, the generalized constitution has done little to university governance.

With the review on textual research of constitution, we can find out the institutional arrangements involving university governance, performance in innovation and defects in the constitution, thus providing guidelines for further improvement of the constitution.

Keywords: University Constitution; University Governance; Textual Research