

学术自由、大学自治、教授治学的基本传统。这正是中国大学所缺乏的。

今天中国大学在走向治理过程中遇到的最大困境是价值观的分歧问题,突出表现在,大学行政系统并不认同学术本位的价值观,而是奉行官本位的价值观。即使在学术群体内部,也失去了价值认同,存在着明显的功利价值与学术价值的争执。可以说,在今天把学术作为生命寄托的人越来越少了,而把学术作为一种谋生工具的比比皆是。这样人们比拼的不是学术成果的影响力大小,而是学术资源攫取的多寡,学术研究严重地走向了歧途。

大学治理的这四种含义彼此之间是具有内在联系的。作为结果的大学治理是最基本含义,是对大学是否获得善治的衡量。它显然依赖于一定的治理手段,换言之,达到善治状态与采取适宜的手段是分不开的。而建立人人参与大学治理的结构可以说是一种过程,因为它需要提升每个人的参与素质,这决不是一步可以达成的。而建立一种共同的文化,则是大学组织能够健康发展的

前提,从而成为大学治理追求的一个目标。

国外大学治理已经走过了最初的学院制模式、外部人治理模式、校长治校模式,今天已经走到了共同治理模式阶段。在学院制模式阶段,大学纯然是一个自治机构,大学决策主要是依靠教授的集体讨论决定;在外部人治理阶段,主要是采用董事会决策方式进行,董事会由出资人和社会贤达构成;在校长治校模式阶段,校长在大学决策中发挥主导作用,董事会把大学事务委托给校长;在共同治理阶段,实现校长与教授和董事会的共治,达到了一种权力制衡状态。不仅如此,董事会甚至吸引学生代表列席,从而构成大学治理的一个新方向。

今天国内也有不少学者主要是从共同治理角度来理解大学治理概念的。因为西方社会具有分权的传统并且强调权利本位,所以讨论共同治理就容易得多。中国长期以来一直处于集权的体制下,而且一直强调责任本位,因而讨论共同治理就难以深入。这说明,我们在引进西方治理概念时必须注意文化背景和国情的不同。

## 制定大学章程的理想目标是实现“一校一治”

陈廷柱

( 华中科技大学教育科学研究院副院长、教授、博士生导师 )

制定大学章程是落实依法治教和推进高等教育治理现代化的重要举措,明确制定大学章程的目标对有关方面来说均特别重要。简单地将建立特色现代大学制度视为制定大学章程的目标,不利于调动各高校制定章程的积极性,也不能达到要求各高校制定章程的真正目的。特此,我们必须旗帜鲜明地主张,制定大学章程就是要逐步实现“一校一治”。

### 一、制定大学章程存在着不同的目标水平

教育部政策法规司司长孙宵兵在一篇文章中谈道:“有的同志认为应当制定一个章程模板,

有的省也想制定一个章程模板。”<sup>[19]</sup>应该说,《高等学校章程制定暂行办法》关于各高校应如何制定章程的规定,已经比较具体而微了,却还有学校与省份提出“章程模板”的要求或想法。从各高校陆续公布的章程文本来看,文本内容较为雷同的问题尤为突出。之所以出现这种情况或现象的原因可能是多方面的,各高校制定章程的目标水平应是一个重要的影响因素。

部分高校制定章程的目的可以说是为了完成上级规定的任务,把国家、省市及学校现有的法律、法规、条例与管理办法等集中起来看看,按照各高校章程文本的基本架构,以不违背外部有关规定的条款和不至于在校内引起新的矛盾为指

导思想,填充有关内容和履行有关程序,只求通过主管部门的核准即可。部分高校虽然不对突破国家及省市现有法律、法规、条例的有关规定持积极态度,但也确实希望在学校既有办学自主权的范围内,以制定章程为契机,重新审视学校的发展思路、办学特色、职能定位及各种制度安排,在确保章程可以核准通过的前提下,力求理顺各种内部关系和为学校的长远发展指明方向。更高目标水平的大学章程制定工作,则应依据建立现代大学制度的要求和学校自身发展的需要,确立政府与学校之间的权利、义务关系以及厘清外部力量干预学校事务的边界及方式,并明确学校处理各主要事项的基本规则、决策程序与监督机制,通过制定章程力求形成学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。

## 二、差别化授权的需要是推进大学章程建设的根本动力

各高校普遍制定章程的直接动力或压力无疑是教育主管部门的行政命令,而教育主管部门要求高校制定章程又是何故呢?或许有人认为这是2010年中共中央国务院印发《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》使然,可能还有人认为这与2003年教育部出台的《关于加强依法治校工作的若干意见》密切相关,实际情况也确实如此。然而,需要指出的是,制定章程的核心价值并不在于解决高校办学的形式合法化问题,基于各高校的具体情况,逐步实现“一校一治”才是制定章程的最终目标,差别化授权的需要才是推进大学章程建设的根本动力。

国家及省市层面的法律、法规、条例等只能是原则性的、粗线条的,而高校的层次与类型较多,所需要的办学自主权以及行使办学自主权的能力,差距与差别较大,笼统地讲下放办学自主权会受到太多限制,对部分高校而言也没有实际意义。早在1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》在明确高校享有某几个方面办学自主权的同时,也明确指出:“对不同的高等学校,国家还可以根据情况,赋予其他的权力。”根据国务院1986年发布的《高等教育管理职责暂行规定》,结合委属高校的实际,1992年我国又出台了《关于国家教委直属高校深化改革,扩大办学自主权的若干意见》。与《高等教育管理职责暂行规定》

关于高校八个方面的管理权限规定相比,委属高校被赋予更多、更大的自主管理权限。1993年发布的《中国教育改革和发展纲要》指出:“要在招生、专业调整、机构设置、干部任免、经费使用、职称评定、工资分配和国际交流合作等方面,分别不同情况,进一步扩大高等学校的办学自主权。学校要善于行使自己的权力,承担应负的责任,建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制。”根据十八届三中全会关于扩大高校办学自主权的部署,2014年7月,国家教育体制改革领导小组办公室下发了《关于进一步落实和扩大高校办学自主权 完善内部治理结构的意见》(以下简称《意见》)。该《意见》从七个方面提出了当前落实和扩大高校办学自主权需要重点推进的事项,还明确指出:“教育行政部门对高校依据办学需要提出的本意见以外的办学自主权事项,应牵头认真研究,提出处理意见。根据赋权与能力相匹配原则,对有能力用好、有机制规范的,以协议、试点等方式放权。选择若干自律机制健全、办学行为规范的高校,赋予更多的办学自主权。”

综上所述,改革开放以来,普遍放权与差别化授权是我国政府对待高校办学自主权的基本思路,也是基本事实。普遍放权是国家及省市层面的法律、法规、条例及意见等需要解决的问题,而针对具体高校的差别化授权原则上应以各方面认可的章程为依据,不能依据学校特定身份或办学实力而灵活对待,更不能搞暗箱操作。政府通过章程实现对高校的差别化授权是依法治教、推进治理现代化的要求与体现,高校可以通过制定章程来争取适合自身特点与发展需要的办学自主权,才能激发其积极性与创造性。

## 三、不以“一校一治”为目标就没有制定大学章程的特殊价值

制定章程的特殊价值是要区分不同高校的情况,由教育主管部门,甚至是立法机构与高校进行协商谈判,对不同高校进行有差别的授权,并要求高校先行明确其行使办学自主权的规则与监督机制,直至达到以章程为基础而形成“一校一治”的办学格局。也正是在此意义上讲,章程建设才可以把落实和扩大高校办学自主权推进到一个新阶段。

如前所述,制定大学章程存在三种目标水平。最低目标水平是一切都维持现状,仅仅解决学校“有章程”的问题。居中目标水平是不突破外部的条条框框,只对高校内部的各种关系与事项进行调整或予以确认,希望章程能够起到一定的实际作用。最高目标水平的章程是由内而外、内外结合制定出来的,从学校特点与发展需要出发,按照建立特色现代大学制度的要求,既规定、规范内部各种事项与关系,也不完全受制于外部的各种条条框框,而是积极地争取各种自主办学权力与资源,努力促成有利于学校发展的外部环境。如果制定大学章程的目标只是停留在前两种水平上,则意义不大,也难以引起有关高校的足够重视。居中目标水平的章程虽有较大进步,但从办学自主权

的角度而言,居中目标水平的章程反而有可能限制高校自主发展、自谋发展的空间与方式。

当然,通过制定大学章程而实现“一校一治”,确实需要条件和时间。从条件方面来说,一是高校要有这方面的意识并积极争取,二是有关部门在章程核准时不能用既定的条条框框搞一刀切,而应区分不同学校的情况,并参考各校章程的目标水平,有区别地对待高校的章程报批事项。从时间方面来看,这次批量地完成大学章程制定与核准任务,恐难真正达到“一校一治”的目的。好在校的章程还有后续的修订与再核准方面的规定,只要各方共同努力,相信通过制定大学章程而逐步实现“一校一治”的理想目标一定可以达成。

### 参考文献

- [ 1 ]习近平:领导者要有治大国如烹小鲜的态度[ EB/OL ].( 2013-03-20 ][ 2015-10-20 ]. [http://www.chinanews.com/gn/2013/03-20/4658739\\_2.shtml](http://www.chinanews.com/gn/2013/03-20/4658739_2.shtml).
- [ 2 ]陈洪捷.德国古典大学观及其对中国大学的影响[ M ].北京:北京大学出版社,2002.
- [ 3 ]I.Kant ,DerStreit der Fakultäten[ M ]//Thomas R. Immanuel Kant. Köln : sechsBänden ,1995.
- [ 4 ]杨万国.政协委员徐冠华称政府造不出乔布斯 遵循蘑菇理论[ N ].新京报 ,2012-03-07( A12 ).
- [ 5 ]约翰·布鲁贝克.高等教育哲学[ M ].杭州:浙江教育出版社,1987.
- [ 6 ]埃里克·阿什比.科技发达时代的大学教育[ M ].滕大春,滕大生,译.北京:人民教育出版社,1983.
- [ 7 ]国家中长期教育改革和发展规划纲要( 2010—2020 年 ][ EB/OL ].( 2010-07-29 ][ 2015-10-15 ]. [http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_838/201008/93704.html](http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_838/201008/93704.html).
- [ 8 ]上海市高等教育局研究室.中华人民共和国建国以来高等教育重要文献选编:上[ M ].上海:上海市高等教育局研究室,1979.
- [ 9 ]胡建华.大学制度改革的法治化问题探讨[ J ].高等教育研究,2005 ,( 2 ).
- [ 10 ]高木英明.大学の法的地位と自治機関に関する研究[ M ].东京:多贺出版株式会社,1998 .
- [ 11 ]文部科学省設置法( 平成十一年七月十六日法律第九十六号 ][ EB/OL ].[ 2015-10-15 ]. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO096.html>.
- [ 12 ]Kezar A ,Eckel P D. Meeting Today's Governance Challenges[ J ]. The Journal of Higher Education ,2004 ,75( 4 ).
- [ 13 ]Deboer H ,File J. Higher Education Governance Reform Across Europe ,CHEPS[ Z ]. Enschede : University of Twente the Netherlands ,2009.
- [ 14 ]Birnbbaum R. The End of Shared Governance : Looking Ahead or Looking Back[ M ]// Tierney W G ,Levchuga V M. Special Issue : Restructuring Shared Governance in Higher Education. New York : Wiley Periodicals Inc ,2004.
- [ 15 ]金子元久.日本国立大学法人化设计、实施和结果[ M ]//施晓光,严军.全球知识经济中的高等教育.北京:北京大学出版社,2011.
- [ 16 ]Englert P. Governance in American Higher Education : Principles and Issues[ Z ]. Beijing : Peking University ,2012.
- [ 17 ]科尔.大学的功用[ M ].南昌:江西教育出版社,1993.
- [ 18 ]Scott W R. Institutions and Organizations[ M ]. Los Angeles : Sage Publications ,2001.
- [ 19 ]孙宵兵.我国高等学校办学自主权的发展及其运行[ J ].中国高教研究,2014 ,( 9 ).