

推进学校章程建设的路径思考

□李伟

建设世界知名高水平大学的西安交通大学,要具有国际视野、中国特色和卓越管理,需要有一个好的章程。为了制定好学校章程,有必要思考和探讨实现这一目标的具体路径。

一、要明确学校章程的性质与功能

大学章程规定了大学的组织及运转程序,成为大学治理的基础。大学章程大多是根据国家法律、政府法规,按照一定的程序,以条文形式对大学设立及运行的重大事项及行为准则作出规定,进而形成的规范性文件。对大学内部而言,大学章程是大学的基本法,是规范大学内部各种行为的基本依据,因而具有组织维系、行为导向、权力配置、关系协调、利益整合、意愿表达和历史记载的功能。对大学外部而言,大学章程是国家法制的组成部分,是大学成立的要件,也是社会理解、支持和监督大学的基本框架。

二、要把握好章程制定的指导思想与基本原则

教育部于2011年11月28日发布了

《高等学校章程制定暂行办法》(以下简称《办法》),于2012年1月1日起正式施行。《办法》贯彻落实教育规划纲要的要求,全面规范了高等学校章程制定的原则、内容、程序以及章程和核准与监督执行机制,是学校开展章程建设、实施依法治校,促进科学发展的行动指南和实践纲领。章程是学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。制定章程应当以中国特色社会主义理论体系为指导,以宪法、法律法规为依据,坚持社会主义办学方向,遵循高等教育规律,推进学校科学发展;应当促进改革创新,围绕人才培养、科学研究、服务社会、推进文化传承创新的任务,依法完善内部法人治理机构,体现和保护学校改革创新的成功经验与制度成果;应当着重完善学校自主管理、自我约束的体制、机制,反映学校的办学特色。

三、要明确章程建设的目标与内容

学校章程是学校治理的大法,关乎学校治理机构和未来长远发展,涉及权力的再分配和利益的再调整,是学校依法自主办学的基本遵循。章程建设的目标是通过

制定学校章程,进一步明晰学校的办学宗旨、教育理念与历史传统,促进现代大学制度的建立与创新;明确学校与政府和社会的关系,推动学校自我管理、自我约束、接受监督;依法确立学校的法人地位,落实办学自主权;推动学校依法规范并正确行使党委的领导权力、校长的行政权力、学术委员会等学术机构的学术权力,以及师生员工参与学校民主管理和监督的权利,切实发挥人才培养、科学研究、服务社会和文化传承创新等重要功能。章程建设的主要内容设想如下:

(一)改革与完善学校治理机构

完善依法办学、自我管理、民主监督、社会参与的特色现代大学制度,要进一步完善学校的治理结构,推进政校分开、管办分离,落实和扩大学校办学自主权,构建政府、学校、社会之间新型关系。

1.明确学校举办者与学校的关系,落实政校分开、管办分离的改革目标

一要明确举办者的权利与义务。教育部是学校的主要举办者,章程中应当明确教育部的办学要求、对学校的考核标准及考核方式;明确遴选、任免、管理、考核学校管理者的基本规则与程序;明确提供经费和条件保障。陕西省政府作为共建学校的举办者,章程中也应明确其办学要求;明确协助教育部遴选、任免学校的管理者;明确所提供经费与条件保障。

二要明确学校的权利与义务。章程中要明确学校应当按照办学者的办学要求依法自主办学,实施管理,履行公共职能和接受社会监督。1998年国家颁布的《高等教育法》已明确规定了高等学校的办学自主权。2010年国家《教育规划纲要》提出落实和扩大高校办学自主权时指出:“高等学校按照国家法律法规和宏观政策,自主开展教学活动、科学研究、技术开发和社会服务,自主设置和调整学科、专业,自主制定

学校规划并组织实施,自主设置教学、科研、行政管理机构,自主确定内部收入分配,自主管理和使用人才,自主管理和使用学校财产和经费”。实际上,由于种种原因所限,国家法定的学校自主权中并没有得到完全落实,例如自主设置和调整学科、专业,自主招生等。在章程制定中,要总结梳理学校依法自主办学总体要求中已有的自主权,和应有而目前尚未落实的自主权,并通过与教育部及陕西省政府协商,明确学校可以独立行使的具体自主权,载入章程。

2.规范学校内部治理结构

学校内部治理作为利益相关者参与学校重大事务决策的过程,其实质是学校决策权力的安排问题,以此为基础的学校内部治理结构,则主要是各种决策权力的分配结构和制度安排。学校内部治理结构应当是学校章程的核心和主体内容,具体体现为学校内部的管理体制与组织结构,涉及学校内部各权力主体、教职员工和学生等利益相关群体之间的相互关系。按照《高等教育法》第三十九条的相关规定,“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”,这就奠定了学校治理的核心架构,诸多利益相关主体参与大学治理都是围绕这一核心架构而展开的。

经过多年来学校内部管理体制改革的,现已形成了党委领导、校长负责、教授治学、民主管理的基本格局和校、院、系三级管理体制。在章程制定中规范学校内部治理结构,需要总结梳理管理体制改革的经验与成功做法,进一步明确校、院、系三级管理体系中各管理层级的职责权限,管理的基本规则与程序,从校、院、系三个层面上明各种权力的科学合理配置,制定各种权力正确行使与约束机制。

要坚持和完善学校法人制度和党委领导下的校长负责制。一是进一步完善党委

的领导权力和校长行政权力的运行和监督的基本规则。通过完善常委会和校长办公会等会议议事规则,明确学校行使办学自主权的决策形式、决策内容、决策程序和监督机制。二要规范设置内设管理机构,完善学校辅助决策委员会、专项工作委员会、职能部门、直属单位与附属单位的职责与工作机制。三要完善学院党政联席会、院常委会、院长办公会、院务会等的决策范围、决策程序和监督机制,促进科学民主决策。四要完善系教授委员会、系主任会、系务会的议事规则。

坚持学术独立原则,完善学术权力的运行规则和约束机制。通过建立健全校、院、系三级学术组织的组织形式、组成原则、负责人产生机制、运行规则与监督机制,保障学术组织在学校的学科建设、专业设置、学术评价、学术发展、教学科研计划方案制定、教师队伍建设等方面充分发挥咨询、审议、决策作用,特别要注重明确各级学术组织决策的具体内容,维护学术活动的独立性。

进一步健全民主管理体制机制,完善民主权力的运行规则与约束机制。通过建立健全校、院两级教代会和系教职工大会制度以及学生代表大会制度,进一步促进师生依法有序参与学校的民主管理和监督。另外,通过进一步完善学校工会、团委和各民主党派等参与学校民主管理与监督的工作机制,深入推进学校民主管理。

3.建立完善开展社会服务、获得社会支持、接受社会监督的基本规则

总结多年来与企业、政府、科研院所等合作开展科技创新、成果转化、技术开发、联合培养人才等方面的经验,以及主动服务地方经济与社会发展等成功做法,形成社会服务的基本遵循。明确由社会各界代表参加的董事会的构成和运行规则,建立面向社会的学校年度公告制度,形成社会

支持与监督的基本规则。

(二)建立健全章程的基本制度

国家法律法规、教育行政法规和大学内部的规章制度构成大学治理的基本依据。大学章程作为学校内部的“小宪法”,在衔接国家法律法规和教育行政法规与学校内部规章制度的同时,必然以学校内部的基本制度作为主体内容,在对大学决策权力进行制度性安排的同时,形成大学诸多利益相关主体之间相互作用的基础规范,体现为大学章程对学校运行体制机制的规定。大学章程所涉及的制度要素主要体现为两个层面,第一个层面是大学内部的治理性制度,第二个层面是大学运作的操作性制度。治理性制度是大学内部治理结构的集中体现,构成现代大学制度建设的核心范畴;同时,作为大学内部运作机制的各种操作性制度,必须以大学内部治理性制度为基础构建和展开,两者相结合构成大学运作的制度依托和保障。大学内部的治理性制度主要包括:大学法人制度、党委领导下的校长负责制、教授治学制度、民主管理制度、学院管理制度、教师管理制度、学生管理制度,等等。这些规定与大学治理基本格局相匹配。完善现代大学制度,需要在章程建设中,进一步建立健全这些基本制度。

1.大学法人制度。大学法人制度是现代大学制度的重要内容,办学自主权则是法人制度的核心。学校章程规定学校具有民事法人主体资格,依法享有民事权利,独立承担法律责任。学校与举办者的关系以及学校的权利和义务也以大学法人制度为制度依托。学校法定代表人制度、学校自主办学制度、学校产权和资产管理制度、学校经费募集制度、学校经费使用和监管制度、学校财务责任制度等操作性制度因此而构建和运作。

2.党委领导下的校长负责制。党委领

导下的校长负责制构成大学管理体制与运作体制的核心。章程所规定的党委领导过程中的民主集中制、集体领导制度、常委会议制度,以及校长全面负责制度、校长办公会制度、专项委员会工作制度、职能部门工作制度、校务公开制度、校务决策咨询制度等,构成党委领导下校长负责制的具体实现机制。

3.教授治学制度。教授治学体现了学校以教师为主体的办学理念,贯穿于学校运作的方方面面。教授治学制度主要有体现学术决策和学术评价的学术委员会制度、学位委员会制度,教授会议制度等。在学校层面,以学术委员会为代表的学术权力主体通过对学科建设及科学研究规划的评议、科学研究成果的评价、学术争议的受理和学术问题的处理,体现着专业权威和学术自治的基本精神。以校长为代表的行政权力系统对于学校教学、科研等纯粹学术活动提供积极的保障和服务,应避免行政权力对学术权力的运行产生干预。在学院层面,这样的理念与制度主要体现在学院各种学术组织的地位与作用上。学院与系学术组织应根据学校授权行使专业设置、学科建设、教师聘任、学术评议、学位评定、教学指导等审议、评定职能,以及相关学术事项的决策职能。

4.民主管理制度。民主管理制度是教职员参与学校事务管理的具体制度,通过学校教职工代表大会制度、民主党派参政制度、群团组织工作制度能够保障以教师为主体的教职员和广大学生参与学校民主决策、民主管理和民主监督,促进学校发展,维护自身合法权益。

5.学院与系管理制度。院、系管理制度是校院系三级管理体制的载体,体现着教授治学和民主管理的理念,形成教授治学和民主管理的基层体制与机制。根据学校规定,学院通过党政联席决策制度、院务

委员会制度、教授会议制度等实施学院自主管理;同时,学院学术委员会制度、学院学位评定委员会制度、学院教职工代表大会制度等作为学校相关机构二级单位的运作制度。在系层面,通过教授会领导下的系主任负责制度,保障教授在系务管理和学术方面发挥主体作用。

6.教师管理制度。教职员是指与学校签订正式聘用合同的教师、专业技术人员、管理人员和工勤技能人员。教职员管理制度主要由教师资格与聘用制度,专业技术人员和管理人员聘用制度、工勤人员劳动合同制度、人事管理制度、教职员考核和评价制度、教职员奖惩制度、教学和科研奖励制度、教职员权利、义务及合法权益保障制度等构成。

7.学生管理制度。学生是学校依法录取、取得入学资格、具有学籍的受教育者。学生管理制度主要由学籍管理制度、学分制度、学位与学历制度、学生奖惩制度、学生资助制度、学生就业指导制度、学生团体制度、学生参与民主管理制度、学生代表大会制度、学生会制度、学生权益保障制度及救济制度等具体制度构成。校友会制度、校友联系制度,以此积极利用校友资源,鼓励校友参与学校的建设与发展。

四、推进章程建设的路径思考

章程制定是一项涉及学校举办者、办学者、校内师生员工和社会各方面利益的系统性工程。制定好学校章程,需要加强领导,统筹安排,上下联动,稳步推进。

(一)加强领导,建立章程起草机构

制定章程要在学校党政统一领导下组织实施。首先要按照民主、公开的原则,成立以学校党委书记和校长牵头的章程起草组织委员会。该委员会应当由学校党政领导、学术组织负责人、教师代表、学生代表、相关专家,以及学校举办者或者主管部门

(如教育部、陕西省政府、陕西教育厅等)的代表组成,可以邀请社会相关方面的代表、社会知名人士、离退休教职工代表、校友代表等参加,组织开展章程起草工作。委员会下设办公室及起草工作小组,负责收集资料、调查研究、组织协调、拟定方案、起草修改、征集意见、提请审定等工作。

(二)制定工作方案,统筹部署安排

首先要依据法定程序制定工作方案。工作方案要明确起草章程的路线图和时间表,对起草前期准备、形成讨论稿及草案、征集意见、组织论证、起草委员会审议、教职工代表大会讨论审议、校长办公会议讨论通过、党委会议审定及上报教育部核准等工作做出具体安排,依法有序开展。二是制定好章程框架,力求符合国家有关法律法规,体现学校办学特色和不断完善现代大学制度的改革成果。三是制定章程起草任务分工,将各项具体任务落实到相关的校领导、各职能部门和直属附属单位。四是制定章程主要配套制度建设目标,总结梳理现有制度体系,保留行之有效的制度,并凝炼形成基本规则,纳入章程之中;同时,修订和完善不适应现代大学制度要求的规章制度,以形成支撑章程的新的制度(如师生权益维护和救济制度)。以上章程制定工作经学校党委审定后按计划组织实施。

(三)上下联动,稳步推进

制定好学校章程,要深入动员各级领导、各职能部门、学院、直属、附属单位和广大师生员工积极参与章程制定工作。学校要召开章程制定动员暨工作安排会议,宣讲章程制定的重要意义,使学校上下能充分认识到章程建设是落实学校办学自主权,推动建立完善现代大学制度,推进学校转变管理方式,促进管理创新的必然要求,增强各级领导及师生员工参与章程建设的责任感,为制定好章程积极献计献策。学

校要对所有参与章程制定的部门和单位提出具体、明确的工作要求和完成时限,落实责任。

学校章程起草机构要与各相关单位密切配合,上下联动,按照章程制定方案规定的时间表和路线图,扎实推进章程制定各项工作。章程起草小组可以按照章程内容,划分为“学校功能与教育形式”、“管理体制与组织机构”、“教学与科研机构”、“教职工”、“学生”等若干项目组,各组由相关专家牵头,负责收集整理国家有关法律法规,广泛参阅国内外大学章程,总结学校改革成果,撰写相关章节具体内容。对于较为复杂的问题,先由项目组专题研讨,求得一致意见,再提交起草小组集体研讨。起草小组应定期召开会议,由各项目组汇报进展情况,并分章节进行深入研讨,充分发挥专家的积极性,凝聚专家的真知灼见。还要主动征求教育部和陕西省政府的意见,在其指导下,推进起草工作。

各部门单位按照学校章程编制要求和分工任务,对分管工作制度进行了总结梳理,凝炼出基本制度,经主管校领导审定后提交章程起草小组。起草小组各项目组要认真研究各部门单位的意见,进一步充实完善相关章节内容,并就修改后的章节内容与相关部门单位进行交流沟通,形成共识。在此基础上,经过广泛听取校内外各方面意见,形成学校章程讨论稿。讨论稿经章程起草委员会讨论审定后,形成章程草案。草案经学校教代会讨论审议、校长办公会议审议通过、党委会议审定、教育部审核批准后向社会公布并实施。