

第一章 引论

一、问题的提出

改革开放以来,随着计划经济体制向市场经济体制的转轨和经济全球化、社会信息化的来临,人们的思想观念发生了巨大而深刻的变化。价值多元化、利益主体多元化、生活方式多元化成为我国当今社会的常态。在这种形势下,适应市场经济体制的各项制度建设成为一项艰巨的任务摆在我们面前。有学者指出:在进行第二次战略转型,即从以经济建设为中心转向以制度建设为中心,“以制度建设为中心是国家制度现代化的客观需要”^①。“国家制度现代化是一个过程,即在充分学习吸收和借鉴现代化国家经验与知识的情况下,根据中国国情进行的制度创新、制度建设、制度实施的长期历史过程。它有助于降低国家的管理成本,调节不同社会集团的利益矛盾,维护经济活动所必需的社会秩序与交易规则,在全社会范围内进行广泛的收入分配和公共服务的可能性和提供改善全国人民的文化教育状况和人力资本条件。制度建设本身并不是经济建设,但却是促进经济建设并保证其持续发展的基础条件。”^②在高等教育领域也是如此,制度供给不足和制度滞后已成为阻碍我国高等教育发展的瓶颈。改革开放 20 多年来,我国高等教育的发展取得了举世瞩目的成就。大学的数量大幅度增加,培养了一大批适应经济和社会发展需要的高级人才,并成为国家科技创新体系的重要组成部分。高等教育大众化、国际化和社会化的

① 胡鞍钢等:《第二次转型 国家制度建设》,清华大学出版社 2003 年版,第 4 页。

② 胡鞍钢等:《第二次转型 国家制度建设》,清华大学出版社 2003 年版,第 5 页。

程度日益提高。大力发展高等教育,提高高等教育的质量,建设世界一流大学对国家发展的重要性已成为共识。但是,在目前大学的发展过程中,一方面还存在着计划经济的巨大影响,如在政府与大学的关系上,大学具有明显的附属性,办学自主权没有得到很好的落实。在大学内部管理过程中,传统的行政管理的模式并没有实质性的改变,行政职能泛化、行政级别分明,大学的学术品性得不到显现,这极大地阻碍了学术生产力的发展。另一方面,受市场机制的影响,大学教育出现了产业化的势头,表现为大学盲目地贷款、圈地、扩校和升格、扩招等现象,教育质量令人忧虑。这说明,适应市场经济体制的高等教育管理体制和运行机制还没有建立起来,大学的发展在某种程度上存在着混乱和无序。在这种形势下,实现现代大学制度的变迁和全面创新,已成为高等教育改革和发展的重大问题,也是我们在理论上和实践中都必须面对并要加以解决的一项紧迫任务。

那么,什么是大学制度?对此,学术界还没有形成一致的认识。邬大光认为:“大学制度一般可以从宏观和微观两个层面进行界定。宏观的大学制度是指一个国家或地区的高等教育系统,包括大学的管理体制、投资体制和办学体制等;微观的大学制度是指一所大学内部的组织结构和运行机制,包括组织结构的分层、内部权力体系的构成等。^①刘绍怀认为:“我国现代大学制度的构架包括两个层面,即宏观层面(学校与外部的关系)政府宏观管理、市场适度调节、社会广泛参与、学校依法自主办学;微观层面(学校内部)党委领导、校长负责、教授治学、民主管理。”^②以上两种观点从不同的角度对大学制度的内涵给予了界定。笔者认为,在微观层面,无论是“指一所大学内部的组织结构和运行机制”,还是“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”,都是规定大学章程的主要

^①邬大光:《现代大学制度的根基》,载《现代大学教育》2003(1),第30页。

^②刘绍怀:《关于我国现代大学制度的构架问题》,载《光明日报》2005-5-7(第3版)。

内容。研究和创新现代大学制度，就不能不研究大学章程。有的在论及借鉴国外的现代大学制度时，谈到以下几个方面：

(1)具有完善的高等教育法规；(2)高等学校拥有较大的办学自主权和教授治学权；(3)大学制定章程，照章管理；(4)科学合理的大学领导决策机制；(5)规范化、程序化的校长选聘制度；(6)科教体制结合，将国家实验室设在大学；(7)高等教育中介评估是现代大学制度的组成部分。^①

以上7个方面中，有4个都与大学章程密切相关。可见，大学章程是现代大学制度的重要组成部分。在现代大学制度的构建中，大学章程是一个不能回避也回避不了的研究课题。此外，大学章程和大学与政府的关系、我国世界一流大学建设、大学自主权的落实和规范、大学内部学术权力与行政权力的调适等时下高等教育理论界研究的热点问题都密切相关。那么，什么是大学章程，大学章程的性质何在，大学章程的价值目标是什么，大学章程应该渗透哪些价值追求和理念，制定大学章程的理论基础何在，等等。从理论上回答这些问题，是摆在我们高等教育理论工作者面前的一项刻不容缓的课题。本书试图来回答这些问题。

大学章程的制定本来是大学成为法人实体的必要前提条件之一，申请设立高等教育机构的举办者应当向审批机构提交学校章程。而我国的现实情况是：改革开放前，大学是政府的附属机构，不是法人实体，也没有学校章程；目前大学已被《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)、《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)等法律赋予了独立的法人资格，是事实上的法人实体。《教育法》颁布后，原国家教委下发了《关于实施〈中华人民共和国教育法〉若干问题的意见》，进一步强调：“各级各类学校及其他教育机构，凡未制定章程的，应当逐步制定和完善学校的章程，报主管教育行政部门核准。”《教育部关于实施〈中华人民共

^①陶爱珠，赵文华等：《加快建设中国现代大学制度》，载《教育部科学技术委员会专家建议》，第2期，2001-3-20。

《中华人民共和国高等教育法》若干问题的意见》中也指出：“根据《中华人民共和国高等教育法》第二十七条的规定，今后设立高等学校者，必须向审批机关提交章程。在《高等教育法》施行前设立的高等学校，未制定章程的，其章程补报备案工作由其教育主管部门制定规定逐步进行。”所以，本应“事”前制定的大学章程，现在要“事”后制定。这也是本研究的现实背景。

二、研究的意义

（一）理论意义

第一，对丰富和发展高等教育法学理论有一定意义。

1995年《教育法》与1998年《高等教育法》的颁布与实施，标志着我国高等教育进入了依法治教的新时期。高等教育领域要实现依法治教，有赖于高等教育法学理论的指导。高等学校法学理论无疑是高等教育法学理论的重要组成部分，而大学章程又必然在高等学校法学理论中占有重要地位。因此，对大学章程进行法理分析，对丰富和发展高等教育法学理论具有重大意义。

第二，有利于深化对高等学校办学自主权的理性认识。

时下，对大学办学自主权的研究成为一个热点问题。但大学办学自主权的依据何在？权力基础是什么？自主权的界限何在？从法理的角度对大学章程进行探讨，必然对这些问题作出回答。这有利于人们透过表面现象看到大学办学自主权的本质。

（二）现实意义

第一，直接为大学章程的制定提供理论指导和法理依据。

制定学校章程已成为我国大学势在必行的一件大事，许多学校已经开始酝酿和起草。之所以进展缓慢，就在于学校章程的制定并不是一件简单的事情。除了要考虑制定的程序和技术之外，最重要的是，章程要体现一种什么样的价值追求和高等教育理念，制定章程的法理基础何在，在这种理念和价值的支配下，体现一种什么样的制度安排。这种制度如何通过权利、义务、责任的规范，来达成高等学校目标的实现。这些问题如果不从理论上予以清楚

的阐述，章程的制定必然具有盲目性，也就不可能实现制定章程的目标。

第二，有利于大学办学自主权的实现与规范。

大学办学自主权之所以至今仍然是高等教育界的热门话题，就在于大学的办学自主权在现实中仍然没有得到落实，是“书本上”的自主权而不是“行为中”的自主权。但与此同时，大学有了办学自主权以后，也存在滥用权力的可能。有的学者指出，教育是法律的死角。这个观点是有一定道理的。大学的办学自主权是有法定界限的，超越了这个界限，自主权的行使就成了滥用权力。现实中确实存在着大学内部规章制度与国家法律法规相冲突的情况，按照这样的规章制度对教师和学生实施管理，必然出现权力行使不当的侵权现象。近年来出现的诸多大学生诉学校的教育行政案件，充分证实了这一点。如田永诉北京科技大学案，是我国首例大学生因受学校退学处理导致的文凭纠纷案，法院最终判决田永胜诉。^①制定大学章程，把“书本上”的自主权具体化、制度化，照章办事，不仅是对政府管理行为的规限，有利于大学办学自主权的实现，而且有利于教育法制的统一，形成大学自我约束、自主发展的运行机制。

第三，对现代大学制度的建设具有重要意义。

不管现代大学制度有多么丰富的内涵，大学章程是其重要的组成部分应该是毋庸置疑的。而大学章程作为大学法人得以成立的要件和法律基础，必须对大学的办学宗旨、主要任务、管理体制及其运行机制和学校内部各主体的权利和义务等重大问题作出规定，同时也对大学与政府、社会的权利和义务关系作出规定。而这些制度对于任何一所大学正常、高效的运转都是必不可少的。科学规范的大学章程及其有效实施将保证大学实现其培养高层次人才、发展和创新知识、服务社会的目标。

^①湛中乐主编：《高等教育与行政诉讼》，北京大学出版社2003年版，第541页。

三、概念界定与文献综述

(一)概念界定

本书所指称的大学,包括各级各类普通高等学校。在我国,根据《高等教育法》第十八条规定,主要包括实施本科及本科以上教育的大学及独立设置的学院,以及实施专科教育的高等专科学校。在内涵上,主要是指以培养人才、传承文明和服务社会为主要职能的、实施高中后教育的、正规的高等教育机构。“实施高中后教育的”,强调的是高等学校招收的教育对象是已完成中等教育的受教育者。所谓“正规的”,是指高等学校的办学条件达到国家规定的设置标准,而且是法定的审批机关经过一定的审批程序批准设立的。

(二)文献综述

1. 关于学校章程的研究

在我国教育法律文件中最早提到学校“章程”的是《教育法》。教育界对学校章程的关注,也是开始于《教育法》颁布之后。1995年3月18日,第八届全国人民代表大会第三次会议审议通过了我国教育的基本法——《中华人民共和国教育法》。《教育法》明确规定:设立学校及其他教育机构必须具备“章程”等基本条件,学校“按照章程自主管理”。此后,一些研究者就学校章程的内涵与特征、作用、内容、制定以及实施等问题进行了初步的探讨。^① 这些研究成果的主要观点集中在以下几方面:

^①主要的研究文献有如下一些。陈立鹏:《学校管理要有章可循》,载《中小学管理》1997(11);《再谈学校章程》,载《中小学管理》1998(10);《三谈学校章程》,载《中小学管理》1999(7~8);《四谈学校章程》,载《中小学管理》2002(5)。陈立鹏编著:《学校章程》,光明日报出版社1999年版。黄兆龙:《也谈现代学校章程》,载《中小学管理》1999(10)。金建陵:《国外制定学校章程的实践经验和法律规定》,载《外国中小学教育》2001(3);《学校章程与管理学校方式的创新》,载《现代中小学教育》2002(2);《学校章程与学校评价机制的构建》,载《教育实践与研究》2002(5)。蒋超:《学校章程初探》,载《四川教育学院学报》2000(7)。王国文,王大敏:《学校章程的法律分析》,见劳凯声主编《中国教育法制评论》(第二期),教育科学出版社2003年版,第112页。

(1)关于学校章程的内涵与特征。对学校章程内涵与特征的探讨是对学校章程进行研究的起点。关于学校章程的内涵,有代表性的观点是:学校章程是指为保证学校正常运行,主要就办学宗旨、主要任务、内部管理体制及财务活动等重大的、基本的问题作出全面规范而形成的自律性基本文件。关于学校章程的特征,已有的研究可归纳为以下几方面:从学校章程的地位来看,它是学校的‘宪法’,是学校最基本的规范性文件,是学校其他规章制度的基础和依据;从学校章程的内容来看,它规定的是学校重大的、基本的、全局性的问题,一些细小的局部性的问题没有必要在章程中体现;从学校章程的效力来看,它不仅对学校内部有法律效力,而且对学校的举办者、管理者也具有法律效力;从学校章程的制定和修改的程序来看,其制定和修改程序比学校其他规章制度更为严格。

(2)关于学校章程的作用。对学校章程作用的分析,是已有研究论述较多的一个问题。概括起来,主要有以下几点:第一,在市场经济条件下,学校章程是学校依法治教、依法治校的需要。这里的‘法’不仅指教育法律、法规和规章,也包括学校章程和学校其他规章制度。有章必依,照章办事,树立学校章程在学校管理中的权威,才能由人治走向法治,真正做到依法治校。第二,学校章程是使学校成为独立法人的前提。不仅《教育法》对此有明确规定,《高等教育法》、《中华人民共和国职业教育法》等教育法律对此都有明确规定。此外,《民法通则》等其他法律法规对此也有规定。第三,制定学校章程是学校自主办学和自我约束的需要。学校章程是学校自主办学和自我约束的法律基础。在计划经济体制下,学校是政府的附属物,学校的一切工作都由政府包办代替。但在市场经济条件下,学校成为独立的法人实体,这就要求政府转变职能,简政放权,对学校进行宏观管理和监督,扩大学校的办学自主权。但学校办学自主权的扩大是以自我约束机制的建立为前提的。没有有效的自我约束机制,权力就可能被滥用,就会产生腐败。而无论是学校的自主办学,还是学校的自我约束,最直接和具体的法律依据就是学校章程。第四,学校章程是学校管理科学化、民主化的需

要，有利于克服学校管理的随意性。通过制定学校章程，将学校举办者和办学者的权利与义务、学校校长的权利和义务、学校组织机构的设置及职能分工、学校重大事务的决策程序、教职工参与管理的形式和途径等重大事项加以规定，确保学校管理的民主化和科学化。

(3)关于学校章程的内容。章程内容即章程规定的事项。对此，研究者的观点虽然并不完全一致，但也是大同小异。《高等教育法》第二十八条规定：“高等学校的章程应规定以下事项：(一)学校名称、校址；(二)办学宗旨；(三)办学规模；(四)学科门类的设置；(五)教育形式；(六)内部管理体制；(七)经费来源、财产和财务制度；(八)举办者和学校之间的权利、义务；(九)章程修改程序；(十)其他必须由章程规定的事项。”这些事项被研究者公认为章程最基本的内容。有的学者提出，学校章程的基本内容应包括三大类事项：绝对必要记载事项、相对必要记载事项、任意记载事项。绝对必要记载事项是指学校必须在章程中记载的事项，如果缺少其中任何一项，则导致章程无效。相对必要记载事项也是依法应该在章程中加以规定的事项。但是否载入章程，当事人可根据具体情况自行确定，如果没有在章程中作出规定，则没有效力，但不影响整个章程的效力。任意记载事项是指学校举办者认为有必要记载的事项。这些事项是否应记载，法律没有明确规定，但一经记载并经核准，便产生法律效力，受法律保护，举办者和办学者都必须遵守。

(4)关于学校章程的制定。在学校章程制定的问题上，已有的研究主要集中在两个方面：一是学校章程制定的主体问题。对此，有举办者制定和学校制定两种观点。第一种观点认为，学校章程作为学校设立的基本要件之一，在学校设立之前就已经存在。所以，根本谈不上由学校来制定章程。章程制定的主体只能是学校的举办者。因为学校的举办者作为学校的投资人，最有权力关心自己投资的使用情况。第二种观点认为，学校是制定学校章程的主体。这种观点出现在原国家教委的文件中。原国家教委下发的

《关于实施〈中华人民共和国教育法〉若干问题的意见》指出：“各级各类学校及其他教育机构，凡未制定章程的，应当逐步制定和完善学校的章程，报主管教育行政部门核准。”显然，这种观点的提出是以当前我国学校章程制定的实际情况为现实背景的。二是学校章程制定的原则问题。对此，研究者提出的原则主要有合法性原则、从实际出发原则、原则性与可操作性相结合的原则、民主性原则等。

2. 关于大学章程的研究

从所收集到的文献资料来看，对大学章程的专门研究非常少，仅有两篇论文。前一篇文章发表于《高等教育法》颁布之前的1997年。该文指出：高等学校章程体现了国家规范高等教育发展进程的需要，对于提高高校办学效益和依法治教具有十分重要的意义；制定高等学校章程，应遵循宪法确定的基本原则，遵循高等教育规律，体现法制统一、恪守法治尊严和保障受教育者权益等原则，使之成为明确高校及其内部机构和人员权利及义务的、具有国家强制力的法规；在章程的实施过程中，要提高有关人员对章程的认识，制定合理的实施计划，并建立相应的机构。^①另外一篇文章主要从大学章程的历史演变、法律地位与我国大学章程的建构三个方面进行了分析。^②与大学章程有一些关系的大量文章是关于高等教育法制建设和现代大学制度建设的文章。这些文章大都从宏观的角度论述了健全高等教育法制的意义、高等教育法律制度的缺陷以及现代大学制度建设的意义和内容。其中的个别文章也提到了大学章程对于现代大学制度的意义，以及大学章程作为大学法人实体的必要条件之一，应成为现代大学制度的重要内容，但并没有进行深入的分析。^③

①殷爱荪，许庆豫：《试论我国高等学校章程的制定与实施》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》1997（4），第16～21页。

②刘香菊，周光礼：《大学章程的法律透视》，载《现代教育科学（高教研究）》2004（6），第52～54页。

③陶爱珠，赵文华等：《加快建设中国现代大学制度》，载《教育部科学技术委员会专家建议》，第2期，2001-3-20。

3. 关于大学章程的制定情况

中国现代意义上的大学教育是在十分特殊的社会背景下诞生的,基本上是从西方移植过来的。欧美的大学一般在其成立时就有自己的章程。新中国成立前我国的大学一般都有章程。1898年,我国近代第一所新式高等学校——京师大学堂成立时就制定了《京师大学堂章程》。1927年,时任清华学校教务长的梅贻琦,亲自起草了《清华学校组织大纲》。上海交通大学、上海大学也都有学校的章程。新中国成立后,我国的大学逐渐转化为政府的附属机构,大学的一切活动都在政府统一的计划和管理范围之内,没有任何办学自主权,也没有独立的法律地位。因此不可能也没有必要制定学校章程。改革开放以来,随着经济体制改革的不断深化,扩大大学办学自主权的呼声越来越高,建立合理有效的、法治化的高等教育管理体制成为讨论的热点之一。与此同时,大学又肩负着越来越多和越来越重要的社会责任。如何建立既保证大学有充分的办学自主权、独立自主办学,又能使大学自我约束、民主管理的制度,避免历史上曾经出现的“一放就乱、一乱就收、一收就死”的现象,这样大学法人制度以及与此密切相关的大学章程的研究便进入理论工作者的视野之中。

目前我国大学章程制定的情况却不尽如人意。据笔者所及的资料和信息来看,绝大多数大学还没有章程,仅有少数的高等学校已经制定了章程的初稿并在网上公布了学校章程,如黑龙江大学和吉林师范大学^①。

综上所述,目前关于学校章程的研究刚刚起步,文献资料很少,章程的文本也较少。已有的研究仅从学校管理的角度对学校章程的概念、特点、意义、制定等问题作了初步的探讨,特别是关于大学章程的研究,成果极少,可研究的空间十分广阔,但同时也说明,大学章程是一个具有较大难度的研究课题。

^① <http://www.hlju.edu.cn/gaikuang/rule.htm>, <http://www.jlnu.edu.cn/xxgk/gdzc.htm>

四、研究思路和研究方法

(一)研究思路

大学章程问题是一个法律问题。从严格的意义上讲，大学章程虽然不是法律规范，但它具有法律规范的性质、特征和功能，可以被看做类法律规范。笔者就是从类法律规范的角度，把大学章程作为一种正式的制度存在进行研究的。本研究主要从法理学的角度对大学章程进行本体分析和基本定位。在此基础上，从法价值学的角度，对大学章程在大学教育活动中的价值关系及其价值目标进行探讨。然后，从大学章程的合法性、大学章程的合理性两个维度，对大学章程价值目标实现的理论基础进行分析。最后，在对我国大学章程的历史发展进行回顾和总结的基础上，针对当前我国高等教育改革与发展的新形势和大学章程存在的问题，阐述我国大学章程应追求的价值目标。并依据合法性、合理性的理论和高等教育学、高等教育管理学的最新研究的理论成果，提出当前我国大学章程所应有的价值理念和内容规范。

(二)研究方法

基于上述研究思路，本研究以马克思主义哲学为指导，采用定性研究的范式，主要运用逻辑分析的方法。具体采用的研究方法和技术如下：

1. 价值学方法

价值论是哲学的一个重要的组成部分，也是哲学中研究得比较深入和富有成果的领域。如果把大学章程看做一个法律问题。那么，大学章程的价值问题就应该是法理学中关于法的价值的问题。因而对大学章程价值的研究，必然地要运用价值论的观点和方法。在价值学方法的运用中，坚持了马克思主义的人学方法和历史与逻辑相统一的方法。人学方法主要包括人的本质和人的自由。人的本质即“现实的人”在本质上是“社会关系的总和”；人的最高本质是人的主体性，主要表现为人的自觉性、自主性和自为性。人的自由是人的主体性的表现形式，其本质是人与人之间的

关系,核心是人的社会自由。关于历史与逻辑统一的方法,新制度经济学家戴维斯·诺斯说得很好:“理论是不可能从一些象牙塔似的理论家的前额中生长成熟的,能够预言未来和解释过去的理论更有可能从那些关注于逻辑的理论家与解释过去的历史学家之间的相互影响的点滴和片段中形成。”^①

2. 多学科综合研究的方法

大学章程被视为类法律规范,就应运用法理学的方法进行分析。但大学章程作为一种正式制度的存在,就不应再仅仅局限于教育法学领域或是单纯的法律问题。^②也就是说,制度问题既是哲学、经济学、文化学的问题,也是法学和伦理学等学科的问题。这就要求我们打破学科研究方法的界限,运用多学科的方法,进行跨学科的综合研究,进行多维立体的剖析。所以,除了主要运用法价值学的方法之外,也涉及了政治学、经济学、管理学、教育学、组织社会学的观点和方法。

3. 文本分析的方法

对历史上和现实中典型的大学章程文本进行分析,研究文本本身的内容和规则体系,特别是探讨蕴藏在文本内容和规则体系背后的价值理念、价值目标以及当时社会的政治、经济、文化教育背景,对我们研究大学章程是有借鉴意义的。

^① [美]戴维斯·诺斯:《制度变迁理论 概念与原因》,见《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海人民出版社1994年版,第267页。

^② 西方新制度经济学认为,制度是约束、激励或协调人与人之间交易关系的行为规则、规范或稳定的习俗与意识形态。制度可分为正式制度和非正式制度。正式制度包括国家法律、政府规章、条例等,非正式制度包括习俗、习惯、惯例、意识形态等,其分类的标准是,实施惩罚的方式是自发地发生还是有组织地发生。(参见[德]柯武刚,史漫飞:《制度经济学》,商务印书馆2002年版,第119~127页。)按照这种分类标准,法律与大学章程都属于正式制度。

第二章 大学章程的本体分析

对大学章程的研究，目前基本上是刚刚起步。这与长期以来我们忽视学校教育法律制度的建设是密不可分的。我们研究大学章程，必须首先探讨和明确‘大学章程是什么’的问题，这是本研究的主体内容之一，也是进一步研究的理论基础。

第一节 大学章程的内涵

一、大学章程的内涵与特征

关于大学章程的内涵，目前尚未形成一致的定义。一些学者的提法主要有以下几种：

（1）学校章程“即保证学校工作正常进行而制定的学校管理制度，又叫学校规章制度，它是以条文形式对学校师生员工应该遵守的共同规范和共同行为准则作出的规定。”^①

（2）学校章程，即学校的组织规程，是指为了保证学校自主管理和依法治校，根据教育法的规定而以条文形式对学校的重大事项作出全面规定所形成的规范性文件。学校章程是学校设立时批准机关或登记注册机关赖以批准或登记的基本依据，也是受教育者及其监护人和社会公众赖以了解学校的基本依据。学校章程是

^①唐朝纪等主编：《依法治教——中华人民共和国教育法学习问答》，人民出版社1995年版，第120页。

学校设立的必不可少的基本文件，是学校设立的四个法定基本条件之一。^①

(3) 学校章程是指为保证学校正常运行，主要就办学宗旨、主要任务、内部管理体制及财务活动等重大的、基本的问题作出全面规范而形成的自律性基本文件。它是学校自主管理、自律及政府监督管理的基本依据。^②

分析上面几种对学校章程的定义，均存在着明显的缺陷。

提法(1)的问题在于：第一，把学校章程混同于学校的其他规章制度，在法理上是站不住脚的。学校章程是学校的“宪法”，是学校办学最根本的规范性文件。学校章程和学校其他规章制度虽然都是规范学校办学行为的规则，但二者具有很大的区别。学校章程是学校其他规章制度的基础和依据，其他规章制度是学校章程的具体化。

第二，对学校章程目的的界定不准确。制定学校章程的目的不仅仅是为了“保证学校工作正常进行”，而主要是为了保障学校“按照章程自主管理”（《教育法》第二十八条）。“保证学校工作正常进行”是所有学校规章制度的共同目的，制定章程当然也是为了保证学校工作正常进行。但从规定必须制定章程的《教育法》、《高等教育法》的立法背景来看，制定学校章程的主要目的是为了保证学校在市场经济条件下按照教育规律来运作，实行“政校分开”^③，扩大学校的办学自主权，使学校成为“依法治校”自主办学的社会组织。

第三，对学校章程法律效力的界定是错误的。学校章程不仅对学校内部师生员工具有约束力，而且对学校举办者和管理者也具有约束力。《高等教育法》第二十八条规定：“举办者与学校之间

① 蒋超：《学校章程初探》，载《四川教育学院学报》，2000(7)，第12～13页。

② 陈立鹏：《学校章程》，光明日报出版社1999年版，第7页。

③ 笔者认为，“政校分开”是在市场经济条件下政府与学校的关系的概括。在计划经济条件下，“政校不分”，即学校是政府的附属单位，就没有必要制定学校章程；“政校分开”就必然使学校成为自律性组织，就必然要求制定章程。

的权利、义务”是高等学校的章程应当规定的事项之一。可见，由于学校章程规定了学校与其举办者之间的权利边界，因而是政府及其他学校举办者监督管理学校的基本依据。该定义只看到了章程对学校师生员工的效力，没有看到章程对学校举办者和教育行政部门的法律效力，是不完整的。

提法(2)虽然避免了提法(1)的错误，但把学校章程等同于学校的组织规程是不妥的。章程是一个组织规定其内部事务(如性质、宗旨、任务、组织结构、成员条件等)的文本，而组织规程一般仅是规定一个单位或组织的机构设置、领导体制及其运行机制的文本。如1927年4月，《清华周刊》刊登了清华学校的组织大纲，其主要内容如下。

第一章 学制总则 第二章 校长 第三章 评议会 第四章 教授会 第五章 教务长 第六章 学系及学系主任 第七章 行政部；第八章 附则。^①

这些内容主要规定了当时清华大学的机构设置和管理体制，反映了清华大学教授治校的基本原则。可见，学校的组织规程尽管是学校章程的核心部分，也仅仅是学校章程的一部分，但不能等同于学校章程。

提法(3)同提法(1)一样，把学校章程的目的仍然界定在“为保证学校正常运行”的范围内，这是不妥的。而且把学校章程定性为“自律性文件”，也有进一步讨论的必要。学校章程除了“自律性”或“自治性”的法律特性以外，还具有“他律性”。

以上几种定义除了上面分析的缺陷以外，还存在一个共同的问题，那就是只指出了学校章程的现象形态和本体形态，而没有指出学校章程的本质形态。在章程制定过程中，学校章程的制定者——学校章程制定主体把章程所表达的价值选择隐含在合法的文本之中，通过人们对文本的遵守而实现自己的目的。因此，只指出学校章程的现象形态和本体形态远远不能揭示学校章程的内

^①杨东平编：《大学精神》，辽海出版社2000年版，第10~14页。

涵,需要对章程文本和内容进行解构,透过章程的现象形态和本体形态,认识其本质形态。

现象形态,即学校章程静态的表面现象——章程文本 本体形态,即章程的内容——大学行为准则;本质形态,即章程文本及其行为准则或规范中所隐含的价值选择——大学教育利益分配。学校章程的三种形态是相互联系的,共同构成一个完整意义上的章程,章程的价值选择——利益分配是通过行为准则或规范体现的,而行为准则或规范是通过文本来表示的。文本通过其语言意义表征了行为准则或规范,行为准则或规范则通过对人的权利和义务的设定来实现利益分配。

通过对人的权利与义务的设定,实现利益的调整,是法律制度调整社会关系的基本机制。而这种机制取决于权利义务独特的引导功能。张文显教授把法律权利和义务定义为:“法律权利是规定或隐含在法律规范中,实现于法律关系中的,主体以相对自由的作为或不作为的方式获得利益的一种手段。法律义务是规定或隐含在法律规范中,实现于法律关系中的,主体以相对抑制的作为或不作为的方式保障权利主体获得利益的一种约束手段。”^①权利以其特有的利益导向和激励机制作用于人的行为,而义务机制以特有的利益约束和强制功能作用于人的行为。如权利机制引导行为主体主动行为,自行调节行为主体间的相互关系,使社会利益转化为个体权利、个体利益,促使个体利益与社会利益的协调、统一。

强调利益分配或利益分配功能是法学理论、政治学理论的一个重要特征。“18世纪初,以边沁为代表的功利主义学派已注意到法律是对各种利益的恒定以及权利和义务的功利主义基础。奥斯丁明确指出:‘权利之特质在于给所有者以利益,授权性规范的特质在于以各种限制条件对实际利益进行划分。’”^②德国法学家耶林

① 张文显:《法哲学范畴研究(修订版)》,中国政法大学出版社 2001 年版,第 309 页。

② 张文显:《法哲学范畴研究(修订版)》,中国政法大学出版社 2001 年版,第 302 页。

(Rudolf von Jhering, 1818 - 1892 年) 继承了边沁的功利主义传统, 他也认为权利是法律的目的, 而权利就是法律保护的利益。和边沁不同的是, 他不重点强调个人利益, 而重视社会利益或社会利益与个人利益的结合。他的社会利益说成为利益法学的思想渊源。

“社会利益”是庞德社会法学理论中的核心范畴。庞德指出: “从其功能来看, 法律尝试着去满足、去折中、去调整这些重叠并经常互相冲突的要求或请求……以便求取最大的整体利益或是在我们文明中最重要的利益, 并将牺牲减少到最低。”^① 庞德的基本主张是: “‘人类, 不管是个体或群体或是以任何关系相结合的团体, 寻求满足自己的要求、请求或是需求, 因此就必须透过政治组成的社会力量来调节行为的关系与秩序。’而‘要求、请求或是需求’, 均可以用‘利益’一词名之。”^② 政治系统分析理论创始人戴维·伊斯顿认为: “公共政策是对全社会的价值作权威的分配。”^③ 这就是说, 公共政策就是政府进行社会性利益分配的形式。邓小平同志也曾指出: “民主与集中的关系, 权利与义务的关系, 归根结底, 就是……各种利益的相互关系在政治上和法律上的表现。”^④ 可见, 不管是政治制度还是法律制度, 其本质都是对利益和利益关系的调整。学校章程作为学校的“宪法”, 作为现代学校制度的纲要, 其本质是对学校内部及其与学校外部有关的教育利益的调整和分配。

什么是教育利益? 这是人们研究甚少的一个问题。利益在本质上是一个社会关系范畴。“马克思主义认为, 利益是指从人和人类社会生存与发展的需要中产生的主体对客体的需求关系, 以及人们的需求能否满足和满足的程度和状况。”^⑤ 利益关系是社会一种最基本也最复杂的关系。同样, 教育实践过程中也存在这种

① 引自胡玉鸿:《法学方法论导论》, 山东人民出版社 2002 年版, 第 178 页。

② 转引自胡玉鸿:《法学方法论导论》, 山东人民出版社 2002 年版, 第 177 页。

③ 张金马主编:《政策科学导论》, 北京大学出版社 1997 年版, 第 17~18 页。

④ 《邓小平文选》第 2 卷, 人民出版社 1994 年版, 第 176 页。

⑤ 成有信等:《教育政治学》, 江苏教育出版社 2000 年版, 第 306 页。