



Research on the Value of University Statute

大学章程价值研究

米俊魁 著

中国海洋大学出版社

• 青岛 •

图书在版编目(CIP)数据

大学章程价值研究/米俊魁著. —青岛:中国海洋大学出版社,2006.3
(高等教育学博士文库.第1辑)

ISBN 7-81067-843-4

I. 大… II. 米… III. 高等学校—章程—研究—中国 IV. G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 016466 号

大学章程价值研究

米俊魁 著

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市鱼山路 5 号 邮政编码 266003

网 址 <http://www2.ouc.edu.cn/cbs>

电子信箱 hdcbs@ouc.edu.cn

订购电话 0532—82032573 82032644(传真)

丛书策划 宋文红

责任编辑 施 薇 电 话 0532—82032122

印 制 日照报业印刷有限公司

版 次 2006 年 3 月第 1 版

印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷

开 本 787 mm×1 092 mm 1/16

印 张 7.375

字 数 206 千字

定 价 18.00 元

版权所有

侵权必究

丛书总序

中国高等教育作为专门研究对象,开辟一个专门学术研究领域,建立一门专门学科,是 1978 年才开始的。在短短的 20 多年时间,发展迅速,如今已形成庞大的学科群,全国不仅有数百种高等教育刊物,每年发表数以万计的论文,而且约半数的高等院校,建立了高等教育研究所(室),其中培养高等教育学和以高等教育为主的教育管理硕士的学位点近百个,博士学位点 15 个,每年通过论文答辩的硕士学位论文数以千计,博士学位论文近百篇。这些学位论文,覆盖了高等教育研究领域的方方面面,涉及高等教育的诸多分支学科。有的是探讨高等教育学及其分支学科的基本理论问题,更多的是运用高等教育理论解释和解决高等教育的现实问题。这些研究成果,既繁荣了高等教育学术,直接或间接促进了高等教育的改革和发展,又培养了大批高等教育研究领域的生力军。

博士学位论文,由于是在学术造诣高的博士生导师指导下,由来自各个学科领域,有的还有相当丰富的高教实践经验的博士生专心致志、殚精竭思的研究成果,并经多位专家评审、通过答辩的论文。一般说,能够较好地保证其理论水平与论文质量。有的在高等教育理论的前沿有所创新,有的能深入实际发表真知灼见。这些研究成果,通常比浮光掠影的泛泛之论或就事论事的经验之谈具有较高的理论价值与现实意义。当然,其中难免水平高低不同,并非篇篇都是佳作。如经精选,将是办好高校、发展高教值得珍视的财富。如何使这些研究成果转化为高等教育实践,及时公开出版,是重要的一环。

以丛书形式出版高等教育论著,已有多套。就我所知,较早有厦大高教所编辑、厦大出版社出版的《清洁高等教育系列丛书》¹²

本,其后有季明明教授等主持编撰、北京师大出版社出版的《中国高等教育管理研究丛书》7本(原计划出版10本),薛天祥主编、广西师大出版社出版的《高等教育理论丛书》8本和《高等教育创新丛书》4本,等等。这些大多是由主办单位或出版社“命题作文”、预约编写的,尚未见到从博士学位论文中精选编纂的丛书。中国海洋大学出版社即将出版的《高等教育学博士文库》可能是第一套。这套丛书旨在为进行高等教育研究的青年学者提供一个交流和展示成果的平台。2006年计划出版12本。这12本大多选自近年来培养博士生人数最多的华中科技大学教育科学研究院的博士学位论文。但这只是一个开头,预期今后将扩大选稿范围,使这套文库不断充实与提高,推动高等教育学术的繁荣发展,发现更多的高等教育研究人才。

潘懋元

2006年3月

序

我对大学章程问题的关注开始于几年前。当时关注大学章程问题主要是因为《中华人民共和国高等教育法》明确要求高等学校必须制定章程,而我国高校基本上都没有制定章程,只有少数民办高校借鉴企业的做法,制定了自身的章程。一些新办或升格的公办高校虽然也开始制定章程,但对章程的认识可能主要还是基于某种形式上的需要,至于它与学校办学之间是什么关系却很少加以考虑。

我国大学本来是有章程的。清末京师大学堂创办时便制定了《京师大学堂章程》,其他大学和学院,不管是公立的还是私立的,都有自己的章程。章程便是学校的“宪法”或是学校的根本制度,是学校各项工作的基本依据。换句话说,如果没有章程,那么,学校的办学就可能无章可循,即便有章,也可能是来自于外部的一些要求或限制。没有章程,还可能使学校难以稳定地办学,朝令夕改,人在政兴,人去政息,学校不能持续发展,陷于折腾状态。

但不知从什么时候开始,我国大学不再有章程。大学办学也不需要什么章程!政府的政策、领导的意志都享有章程的效力,大学完全在政府政策的调整下,完全被置于领导意志的掌控下。大学不再拥有独立的精神、自由的思想,丧失了自身的价值,学术不再享有崇高的地位,大学甚至可以抛弃学术、鄙视学术。

这样的大学事实上已经只是徒有其名,内部极端空虚。大学不再是文化的殿堂,文明的向导。这是时代的悲哀,也是大学的悲哀!

然而,大学不能没有章程,尽管我们现在还不具有依据章程办学的环境,但我们必须从现在开始建设。尤其是作为理论工作者,

要未雨绸缪,开展有关重大实践问题的超前研究,通过理论构建推动实践的进步。

2002年我在美国波士顿学院作高级访问学者的时候,在其藏书丰富的图书馆查阅到一部16世纪欧洲大学的章程。粗略地翻阅这部章程后,我为在当时人们已经认识到要对学校办学做出那么严密细致的规范深感惊讶,由此我联想到大学章程是否也奠定了一些欧洲大学的学术发展历数百年而不衰,并能在长期的办学中不断积淀出深厚的文化传统的基础。我将这部大学章程复印后携带回国,待有机会时进行深入的研究。

米俊魁同志2002年考入我院高等教育学专业攻读博士学位,在与他的交流中,我了解到他有一定的教育法学功底,对教育法律问题有兴趣。于是,我请他试着对大学章程问题进行一些初步的研究和思考,主要是想看看他能否对这个问题产生兴趣。让我高兴的是,他认为这个课题有研究的价值,并将其作为博士学位论文选题开始研究。

万事开头难,对大学章程问题的研究也是如此。迄今理论界对这个课题的研究仍很少见,既难以见到比较成熟的相关研究,又难以找到有理论研究意义的章程范本,研究工作一时找不到头绪。

按照一般的理解,大学章程就是一套办学规范,有关大学章程的研究也应当主要是关于章程应当包括什么内容、如何制定章程、如何实施章程等问题的。经过多次讨论,我们达成了一项共识,即在当前大学章程还没有引起实际工作者,包括政府主管部门和学校领导、教职工高度重视的情况下,关于章程操作性问题的研究难以发挥实际作用。也就是说,现在还不需要操作性研究。

为此,我们将研究主题定位于大学章程的本质问题,以期通过超前性研究,确立大学章程的理论基础。经过一个时期的艰难探索,米俊魁同志确定了从大学章程的价值入手展开研究的思路,设计出了较为合理的研究计划和框架。

两年多的时间过去了,米俊魁同志完成了博士学位论文《大学章程价值研究》的写作。这是我国第一本以大学章程为题的博士

学位论文,不论是其研究设计还是研究结论,都得到了评阅专家和答辩委员会委员一致的肯定和高度评价。

这本专著是米俊魁同志在其博士学位论文的基础上修改而成的,基本上保持了博士学位论文的整体结构和主要论点命题。我想读者不仅能够从这本专著中获得有关大学章程问题的启迪,而且能从中体会到这个选题研究的重要意义。我们期待更多的学者加入到这个课题研究中来,取得更加丰硕的研究成果,以此推动我国大学章程建设。

别敦荣

2005年12月17日

目 录

第一章 引 论	(1)
第二章 大学章程的本体分析	(13)
第一节 大学章程的内涵	(13)
第二节 大学章程的内容及规则体系	(25)
第三节 大学章程的法律性质	(34)
第四节 大学章程的制定主体与效力	(46)
第三章 大学章程的价值目标	(49)
第一节 大学章程价值	(49)
第二节 大学章程的基本价值关系	(59)
第三节 大学章程的价值目标	(67)
第四章 大学章程价值目标的实现	(89)
第一节 大学章程的合法性与价值目标的实现	(89)
第二节 大学章程的合理性与价值目标的实现	(104)
第五章 我国大学章程的价值目标选择及其实现	(117)
第一节 我国大学章程的历史回顾与当前的问题	(117)
第二节 我国制定大学章程几个问题的理论探讨	(130)

结 论	(149)
附录 几个典型的大学章程文本	(152)
1. 总理衙门筹议京师大学堂章程	(152)
2. 北京大学章程	(162)
3. 清华学校组织大纲	(167)
4. 吉林师范大学章程(试行)	(170)
5. 波鸿—鲁尔大学校法	(181)
参考文献	(211)
后 记	(221)

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。有的学者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校;(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。

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专学校。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