

全国人大代表、南开大学校长龚克：

大学章程制定不宜操之过急

■本报记者 陈彬

“教育部要求大学着手章程的制定工作，这无疑是正确的。但这项工作事关重大，不宜操之过急。”在接受《中国科学报》记者采访时，全国人大代表、南开大学校长龚克表示，不久前，教育部颁布实施的《高等学校章程制定暂行办法》，有力推动了高校大学章程的制定，对于加快完善中国特色现代大学制度是件大事。

龚克说，章程的设置要结合学校的历史、现实和未来，阐述学校的目标和理念，确立基本体制和治理结构，还要反映不同大学的特质，是一件极为重大且必须慎重的事情，不可操之过急，更不能一蹴而就。

章程的制定面临诸多制约

龚克表示，大学章程的制定牵扯到学校历史、定位及发展思路等一系列问题，并不是一个可以定时定量完成的工作。

除此之外，目前大学章程的制定也的确存在一些外部条件的限制，其中比较突出的问题，一是上位法不够完善，有的可能即将修订；二是政府、社会与学校的关系正在调整改革之中。

“比如社会上热议的大学去行政化问题，它涉及两个方面，一方面是大学内部的行政化，这在一定程度上要靠大学章程的制定加以解决；另一方面则是政府与高校的关系，这将严重影响大学内部的关系，甚至在一定程度上是校内行政化问题的源头。”龚克说。

以南开为例，在校内院系与师生密切接触的层面，该校只有综合办公室等三四个科室，可他们却要面对学校层面的二三十个部处。

“从校内看，这显然不合理。学校层面为何要有那么多部门？”他说，是否可以通过大学章程加以限制和规范呢？不行。因为那是与上级行政主管或有关部门“对口”或按照各种红头文件的要求“专门”设置的。“这就是明显的行政性制约。”

学生的法律地位尚待明确

尽管存在某种制约条件以及不确定因素，但龚克表示，南开大学已经将《南开大学章程》的制定工作列入“十二五”规划。

“现行高教法已经对高校内部的治理结构作了规定，其中包含党委、以校长为首的行政系统、学术委员会和教职工代表大会等四个主体要素，并对他们各自职责作了界定，我们需要依法使他们发挥作用。但在我看来，学生也应该是参与大学治理的主体之一，可是我们还缺乏对学生在高校治理中法定地位的规定。”龚克说。

他强调，大学生不同于中小学生，他们是成熟的公民，已经具有包括选举权在内的一系列公民权利，学生参与学校治理在世界优秀大学中也是惯例。而且这也是学生自身学习提高的过程。

因此，南开大学明确提出，要探索学生通过学生代表大会参与治理学校的途径，并已从去年起建立了校长向学生代表大会汇报工作的制度。“我们正在学校内部进行一些尝试，这样的尝试也证明了尽管外部条件可能会有限制，但大学章程的制定依然可以稳步推进。”龚克说。

高校不应排斥国家管理

有人强调制定大学章程是为了“去行政化”，用以抵御政府干预实现大学自治。对此，龚克认为不能这样简单地认识。

首先，大学章程的意义和作用远不止于“去行政化”；而且“去行政化”也不等于排斥国家的必要管理。尤其是公办院校更不应如此，因为这些院校的开支主要来自公共财政经费。“我们不能要求政府只管出钱，其他什么都不管，这在哪个国家都是做不到的。”自主办学不是不要国家管理，而是要明确高校与政府的职权所在。

“这就牵扯自主权界定的问题。”龚克说，目前突出的问题是政府管得过多过细，比如大学经费中“专项经费”比重过大就是这种政府管理过多的表现之一。此外，在内部机构设置、项目支出甚至课程的设置和讲授方面都存在管得过多的问题。

当然也有权利界定的问题，比如招生和学制的决定权应该属谁？从自主办学角度讲，大学应该可以决定如何招生，以及采用多长的学制；但同时，从维护公平的角度，政府不能不对招生进行管理。从公共财政经费拨款的角度，政府也不能不干预招生规模和学习年限，因为在校大学生数是拨款的基数。

“类似的问题还有不少，制定大学章程将不可避免地涉及这些问题，需要认真研究。其中，大学与政府的关系是关键，从某种意义上说，这也是大学利益和公众利益的协调问题。”龚克说。

全国人大代表、南京大学校长陈骏：

借大学章程实现民主治校

■本报记者 孙琛辉

就大学章程制定这一话题，全国人大代表、南京大学校长陈骏在接受《中国科学报》记者采访时表示，制定一个反映学校特征的、适合学校发展的章程，对于一所大学的发展非常重要。

“西方一些大学的章程就是他们的‘法’，大学都是在章程指导下办学。而我国在这方面起步较晚。”在陈骏看来，教育部提出制定大学章程的要求是非常及时的。

陈骏认为，大学章程既要能够贯彻国家高等教育的法律法规，又要注意学习西方国家大学的一些成功的办学经验，同时要总结一所大学自己的办学特色，包括学校的文化积淀、学校的办学经验以及目前已经形成的法律法规等。“三方面结合起来，我们就可以制定一个符合当前状况的、有中国特色的社会主义大学章程。”陈骏说。

2011年底颁布的《高等学校章程制定暂行办法》规定，章程是高等学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。章程要明确界定政府与学校的关系，明确学校的办学方向与发展原则，尊重和维护学校的办学自主权。

“有了章程，大学就能依法治校，以后很多问题的解决可以依据章程，大学就有一个稳定的发展方向了。”陈骏说，建设一所什么样的大学，方向很重要，同时，我们还要知道用什么途径实现这个方向。大学章程中应该明确这些内容，也因此，可以保证学校长期、健康、稳定地发展。

陈骏坦言，以往在涉及学校重大事项决策的时候，学校会开教授研讨会或请全体教师投票决定，没有一个既定的形式来实现民主治校。“有了大学章程，我们就可以用章程来实现民主治校。”

陈骏说：“成为一所大学章程的制定者是很幸运的。我们一定好好利用章程制定这样一个非常难得的机会，思考要办什么样的大学、怎么办大学，总结南大百余年的办学历史、经验、文化、办学特色和行政决策的过程，把章程制定得尽量完美，使之流传下去。”

目前，南京大学的大学章程正在制定过程中，预计年内会出台。陈骏表示，章程制定前一定要调查研究，听取教师、学生以及学校各部门的意见和意见。

全国人大代表、南开大学原校长饶子和：

大学章程要体现特色办学

■本报见习记者 温才妃

“目前谈大学章程的意义，我所能看到的是高校根据自身特点，遵循教学规定、教育规律，办出有特色、有自我风格的大学。”全国人大代表、南开大学原校长饶子和告诉《中国科学报》记者。

事实上，中国的每一所大学都有自己的立校章程，这也是申报办学程序中的重要内容之一，否则教育部不会批准。

有些大学的章程解放前就定了，后来也有所修订；有些大学修改章程，甚至参考了哈佛、清华等名校的做法。但最终往住都回归到一个问题上——现在中国大学办事都是按照高教法、高教管理条例去做，尽管自身有大学章程，但形同虚设。“我相信许多老师和学生并没有在意学校还有这样一个所谓的章程。”

“中国的大学基本都是一个套路，如果在章程制定过程中仍是‘千章一面’，这种情况依旧无法办出有特色的一流大学。”饶子和指出，对于一部分名牌大学而言，朝着综合性方向引导并非正

确，一些大学属于“小而精”、“小而特”办学，在制定大学章程时，必须体现大同小异的特点。

能不能做到这一点，还得寄希望于教育部肯拿出多大的决心。1995年颁布的《教育法》、1998年颁布的《高等教育法》、2010年的《国家中长期教育改革和规划纲要》都对大学章程有所规定。2012年年初，教育部要求26所高校试点制定大学章程，试点高校各有侧重，如清华大学试点岗位分类管理制度等，黑龙江大学探索建立高校总会计师制，湖南大学则试点改革学科建设绩效评估方式等。

饶子和非常赞成每所大学制定自己的章程，同时提醒要考虑现有的体制框架因素，才能发挥好章程在特色办学上的效力。

他解释说，高教法已经明确大学有较大的办学自主权，但是在执行上还不够完全做到，教育部在各方面的管理还是很严格。“有人说中国教育部是‘最大的大学’，也有一定道理的。”

对于大学章程的制定与实施能否对教育改革有实际的推动作用，饶子和表示愿意“乐观其成”。

编者按：

2011年底，教育部颁布了《高等学校章程制定暂行办法》，并于今年1月1日起正式施行。

据悉，今年教育部将组建由相关部门领导、高等学校管理者、社会知名人士和有关专家组成的章程核准委员会，成立由主要部委领导任组长的高校章程建设领导小组，并最迟于今年9月底前，正式受理有关大学章程的核准申请。

那么，如何看待大学章程在大学治理中的作用？一所大学，应该如何制定自己的章程？针对这些问题，本期“两会话题”围绕“如何制定中国大学章程”这一主题，邀请代表、委员建言献策。

如何制定大学章程



龚克



饶子和



熊思东



陈骏



葛剑雄



王树国

全国政协委员、复旦大学图书馆馆长葛剑雄：

应进一步给大学放权

■本报见习记者 温才妃

“大学究竟有多少权是制定大学章程的前提问题，否则大学自鸣得意，自拉自唱是没用的。”在接受《中国科学报》记者采访中，葛剑雄直言不讳。

教改必须解决根本性问题

“中国大学改革有两个根本性问题亟待解决。第一是大学的主要任务究竟是什么，第二是大学里怎么实行党的领导。这两个问题不解决，其他一切问题都很难进行。”葛剑雄说。

葛剑雄表示，针对第一个问题，现行的教育方针过于原则化，并非针对具体的教育法则。“大学究竟是干什么的，是局限于培养一种具体的人吗？这个问题不解决，说到底大学还是一种政治的工具。”

对于第二个问题，他曾经在政协会议上指出，现在是党委领导下的校长负责制，章程由谁领导、由谁制定，章程怎么体现自主办学的精神，这是最大的问题。“然而大家都在回避，好像一解决了校长负责，这个问题就都解决了。”

在他看来，如果未理清上述两个问题，“匆忙推出的章程必然缺乏实际意义”。

明确大学章程的边缘线

近年来，包括复旦大学在内，国内已有多所高校着手起草大学章程。在制定的过程中，需要注意哪些问题？

葛剑雄告诉记者，一方面，大学章程必须明确学校的主人是谁，学校的一切工作怎样来体现真正主人的意图；另一方面，大学章程不能违反国家的宪法和相关的法律，主体文件下的具体做

法，都必须在遵循法律的原则下运行。

然而，遵循原则又会遇见诸多矛盾。“比如说，大学里的各级行政官员究竟是对谁负责，如果不明确他们是对学校负责的话，一旦出现大学章程里的原则跟上级部门的指令或政府部门的政策发生矛盾的时候，究竟服从谁？”

因此，制定章程必须先解决授权这一前提问题。葛剑雄表示，中国的大学并不是完全自治的大学，必须接受党的领导，遵循教育部、各个教育行政部门的指示，它们能够给大学多少权，界限要划清楚，大学只能在这个界限里面行使、制定自己的章程。

权力下放须循序渐进

扩大高校自主权的呼声越来越高，哪些权力亟待下放，以保障大学章程顺利实施？

葛剑雄表示，理论上讲，大学所应有的权力都应该下放，但是按照中国高校的现实情况，不妨一步步开展实施。

“处理好行政权力与学术权力的关系，处理好行政部门对经费的分配问题，是两大最主要问题。”在他看来，当前最主要的就是要把学术权力完全下放给高校。另外主体的经费必然要从教育部拨到大学，而不是靠“跑部钱进”、靠一些奇怪的项目支撑，须变成固定经费；到了各个高校，校长要把主体的经费下放给各院系。“如今，上级的行政部门、学校的行政部门掌握着主体的经费太多，这是很不正常的。”

葛剑雄认为，校长把学术权力交付给教授，充当一个执行大家决定的角色，相对而言可以推动两大问题的解决。处理好这些问题，大学才有权对学生问题作出决定，而不需要随波逐流。

■本报记者 陈彬

在国内众多高校中，哈尔滨工业大学制订章程的历史相对较早。

在上世纪50年代，该校便已经拥有了较完善的章程体系。也正因为体会到了大学章程对学校发展产生的积极作用，全国人大代表、哈尔滨工业大学校长王树国对于教育部推行的大学章程制定工作十分支持。

但他同时也坦言，章程的制定事关依法治校，对于可能出现的问题，必须给予充分重视。

章程必须体现个性

“我特别担心各大学制定的章程没差别，看完后根本不知道章程所指的是哪所大学，甚至一个章程套在所有学校都适用，这将十分可悲。”在接受《中国科学报》采访时，王树国直言不讳地表达了自己的忧虑。

他表示，大学是社会的组成部分，要满足社会的不同需求，这是大学之所以存在的根本原因。而搞清楚大学在整个社会分工中扮演的角色，也是制定一部章程前必须弄清的基本问题。

王树国强调，社会对大学的需求是多元化的，这意味着任何单一类型的学校都不可能满足社会的全部需求，不同高校必须具有多样化的特色，再将这些特色汇集起来，从而形成可以满足社会发展需求的中国大学体系，这就要求章程的制定者在动笔之前，必须清楚自身特色在哪里，并在章程里将其明确地体现出来。

“我特别看重大学章程，因为这是大学之法，绝非小事。在某些基本认识还不成熟，基本条件还不具备的时候，宁可不做也不能草率行事。”他说，我不希望两所学校的章程拿出来没什么区别，这就等同于将非常重要的内容八股化了，对学校有百害而无一利。

章程要有执行力

如果大学章程的“八股化”可以形容为“千篇一律”的话，那么王树国担心的第二个问题便可以形容为“束之高阁”。

他说，假如一部章程得到上级的认可后，便因为缺乏执行力而被束之高阁，无法发挥其约束、指导学校工作的作用，那将更加可悲。

王树国表示，章程可以表述为一所大学的宪法，其对学校工作必须有很强的引导和规范能力，否则影响的不仅是高校自身，甚至对整个社会都会带来负面作用。“大学是社会的重要精神源泉，如果连大学都对法制化的东西采取应付的态度，这无疑是对社会法治的一种践踏，会引起极其恶劣的影响，我们必须珍惜大学这个神圣的名字。”

结合自身情况，王树国表示，几十年来哈工大一直将社会服务看得很重，做任何一项工作都坚持面向国民经济重大需求、面向学术前沿，而这其实就是学校章程所规定的。“这样的规定体现了哈工大自身的定位和学校特色，多年来我们也几乎没有离开章程的指导，这就保证了学校发展道路的连续性，也体现了章程的价值所在。”

要有配套法律体系

除此之外，国内大学章程的制定还面临着一个客观条件的约束，那就是周边配套法律体系的不健全。

“这是一件很让人纠结的事情。”王树国说，大学章程的制定过程中，很可能涉及调整校内组织框架或相关责任人权责分工等一系列问题，这样的调整必须在国家法律的指导下进行。但遗憾的是，其中一些内容在目前的国家层面并没有明确的界定。

“在上位法没有确定的情况下，制定下位法是很困难的。”他说，写得太具体可能与上位法冲突，不写又难以改变一片模糊的现状，这个问题不解决，就不能体现章程的权威性。

王树国表示，大学章程所起到的一个重要作用，便是在法律层面对校内组织关系作进一步梳理。如果上位法不明确，就有可能造成原本通过责任人的自律意识得以维系的工作关系，反而因为细究法律层面的权责而引发新的矛盾，这是我们必须认真思考的问题。

全国政协委员、苏州大学副校长熊思东：

大学章程，我们准备好了吗？

■本报记者 钟华

“大学章程的制定十分重要，它既是我们依法办校的制度保证，也是我们建设中国特色、世界水平的现代高等教育之必需。”谈到有“大学宪章”之称的大学章程，全国政协委员、苏州大学副校长熊思东首先向《中国科学报》记者强调了制定大学章程的重要意义。

目前，全国有近2000所大学，其中正规的本科院校有700多所。政府从国家层面确立了中国特色、世界水平的现代高等教育目标，但同时，我们也不能忽视每一所大学都有自己独特的办学历史、独特的专业设置和独特的文化传统。大学要避免“千校一面”，要办出自己的特色，为受教育者提供更为丰富多彩的教育，“就必须要用大学章程来保障每所大学自己的文化积淀和大学精神”。

大学章程从西方现代大学制度建立以来就出现了。在我们的传统文化中，也有一些关于大学理念、大学要约的内容以非章程的形式记载流传下来。那么，我们现在来制定大学章程是否可以简单地洋为中用、古为今用呢？

如果我们暂且把大学章程简单地理解为大学的宪法，那么同样，“在制定大学宪法之前，我们要把基本的先决条件搞清楚。如果我们对中国大学的性质与中国特色、中国现代大学理念以及这种理念下的内部治理结构都没搞清楚，那么大学章程的制定就会非常困难。”熊思东说。

他认为，制定大学章程要充分考虑新中国高等教育的历史。“新中国建立以来，我们对大学的认识先是简单的工具主义的思想，之后是功能主义的思想，赋予了大学一些功能，其中有些功能是学校应该承担的，有些未必是应该由大学来承担的，现在对大学仍然保留了工具、功能主义的观点，又增加了许多虚无的观念。从耶鲁大学、哈佛大学的大学章程里，我们能够很清楚地看出现代大学制度的理念清晰地贯穿在他们几百年的办学制度中，而我们的大学，缺乏这样一种延续性的传统。”熊思东说，我们更应该在前面把功课做足，把章程制定好，让以后一代一代的人可以骄傲地说，大学章程是我们学校的传统，是学校的宪法和最高文件。

“大学章程，我们准备好了吗？高等教育的行政领导、大学管理者、大学老师们，都应该问自己这个问题。”熊思东建议，我们应该以此为契机，让师生员工充分参与大学章程的讨论，从根本上思考我们需要什么样的大学，我们应该办一所什么样的大学。

“今天，中国的大学规模这么大，层次这么丰富，教育管理者、教育执行者确实应该好好想想这些基本问题。我们应该在现有的条件下做一次回顾，总结自己办学的精髓在哪里，对大学精神进行再次凝练，对大学文化进行再次厘清。这样，制定出来的大学章程才是能够让下一代一代人执行的、规范办学行为的大学宪章。”熊思东说，大学章程不应该成为大学里几位行政人员仓促赶制出来的一份行政文件，否则它又会变成大学里一个好看、好听、不好用的装饰品，那我们就失去了制定大学章程的意义。

“胡锦涛总书记在清华大学百年校庆上的讲话，是对中国高等教育发展很有指导意义的、纲领性的讲话。我们如何使它成为我们的法律法规、行动纲领，然后在它的指导下，制定各个学校的大学章程，这是很重要的。”熊思东说。

全国人大代表、哈尔滨工业大学校长王树国：

大学章程须防八股化