大学章程:“外忧内困”为哪般

■本报记者 陈彬

2012 年初,教育部正式公布《高等学校章程制定暂行办法》,要求所有高校全面启动大学章程的制定或修订工作。随即“大学章程”成为了当之无愧的“热词”。

在今年年初教育部公布的 2013 年工作安排中,“2013 年所有试点高校都要制定章程” 被明文写进工作安排。

然而,作为制定大学章程的主体——高校,却表现得不那么积极。与去年年初的兴奋相比,如今却多了一些忧虑和更多的反思。

“失宠”的大学章程

事实上,关于大学章程的话题并没有彻底远离我们。

就在两会前夕,教育部政策法规司司长孙霄兵通过教育部新闻办官方微博与网友互动时,也表示希望今年所有高校都启动或完成章程建设,教育部还将核准一批章程。在学校层面,众多高校在制定今年的年度工作计划时,也将大学章程的制定定为今年的重点工作。

应该说,各高校的大学章程制定工作都在“如火如荼”地进行着。但这并不代表着其制定工作就真的一帆风顺。

比如,按照湖南省规定,11 所省属高校应在去年 12 月末完成大学章程的制定或修订工作。但据媒体报道,在这 11 所试点高校中,时至今日仍有 10 所高校并未完成章程的制定工作。部分高校相关负责人称制定章程阻力重重,直言对修订章程推动改革不抱期待,体制不改革,章程只能成一纸空文。

“目前在大学章程的制定问题上,国内高校处在一种很尴尬的位置,一些问题他们无法解决却又必须解决,一些困难他们难以克服却又必须面对。”在接受《中国科学报》记者采访时,广东外语外贸大学副校长顾也力这样说。而对于章程制定会对大学发展带来何种影响,他也表示了悲观:“在目前的教育背景下,制定大学章程意义不大。”

为何曾经被寄予厚望的大学章程,忽然“失宠”呢?

没有得到的自主权

事实上,对于大学章程本身的意义,顾也力是十分看重的。

“大学章程是一个学校的宪法,可以说是依法治校,建立现代大学制度的基石。国内高校在这方面还十分欠缺。但他们所面对的问题并不出在制度本身,而是大的政策环境。”他说。

顾也力提到的“政策环境”,在湖南师范大学法律事务办主任刘兴树眼中可以等同于“高校独立性”。

刘兴树所在的湖南师范大学是湖南省 11 所改革试点高校之一,也是 10 所尚未完成章程的高校之一。在接受媒体采访时,刘兴树坦言现代大学制度就是要凸显学校的独立地位,而其中最重要的一部分就是学校和外部的关系。但是目前章程的修订只是作内部调整,修订完成之后只是到教育厅去备案,在人事、财政等权力方面完全没有变化。

很显然,高校在制订章程时,希望获得更多的自主权,但到目前为止他们还没有如愿。

“众所周知,制定大学章程必须要按照教育规律办事。章程应规定学校专业如何设置、学科如何建设、人才如何培养、财务如何管理等核心问题。但目前的情况是,教育部决定着每一所学校的专业设置、学科建设、人才管理、财政大权,我们按照教育规律制定的章程有用吗?”在采访中,某位高校负责人这样问道。

缺乏自主权,带来的一个重要问题便是大学章程的千篇一律。

事实上,早在 2012 年两会上,全国人大代表、哈尔滨工业大学校长王树国在接受记者采访时便直言,他最担心的便是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”。

然而,王树国的这种担心似乎正在成为现实。

彭庆文是湖南怀化学院高等教育研究所所长。在制定怀化学院的大学章程时,他曾经把十几所大学的章程全部找出来,逐条比较,发现基本上没有变化。“很多学校称要特色办学,连最基本的章程都一样,怎么来做特色办学?”

对此,顾也力表示,国家层面对高校自主权的剥夺是造成这一状况的重要原因。“《高教法》曾规定了高等院校拥有包括招生权、学科和专业设置与调整权、人事权等在内的 7 项办学自主权,但目前没有一项真正落到学校手中。当学校只能按照教育部的‘统一规定’安排自己的计划时,大学章程怎么可能不出现雷同呢?”他说,反观教育部门还一再要求各校在制订章程时,应避免“千篇一律”,这似乎有些讽刺。



●大学章程是一个学校的宪法,是依法治校,建立现代大学制度的基石。国内高校所面对的问题并不出在制度本身,而是大的政策环境。

●大学章程不仅要对高校产生约束作用,也要对校内外的各个部门产生约束作用,这样才能真正发挥大学章程的功用,推动现代大学制度的建立。

图片来源:www.quanjing.com

仅大脑健康可以吗

如果说来自宏观政策的掣肘是众人看低大学章程的外部原因,那么高校内部的阻力则是阻碍大学章程发挥作用的重要内因。

在刘兴树看来,高校的体制相对于政府和企业来说,有其独特性。“一方面它既有社会企业单位的形式,另一方面又有行政系统的形式,薪酬福利参照公务员。”他说,章程修订将会改变原有的权力结构,是权力的重新洗牌,也是对校内治理结构进行的新调整,会触及到一些权力所有者的既有利益,而在校内民主并不健全的情况下,这样的调整很难取得令人满意的效果。仅以大学章程中的重要内容——教授治学为例,由于学校的经费问题等都受制于官员,致使很多教授本身就有很重的官本位思想,也就会对改革产生一定的阻力。

“这就像是一具躯体,大学章程的制定可以使这具躯体获得一个健康的大脑,但如果他没有健全的四肢,一副健康的大脑是起不到什么作用的。”在今年两会上,某位不愿透露姓名的“985 工程”大学校长这样对记者表示,而所谓“健康的四肢”所代表的便是高校内部的民主程序。

该校长表示,大学章程是一个比较“虚”的形式,必须在校内各机构知晓如何行使民主权利的基础上,才能发挥其作用。但目前国内高校的校内民主并不健全,很多教师、学生还不知道如何向行政要权利。在此背景下,大学章程即使制定完成,也难以取得真正效果。

事实上,对于这样的问题有关部门也已经有所注意。比如在《高等学校章程制定暂行办法》中就明确要求,“章程草案应提交教职工代表大会讨论。学校章程起草组织负责人,应当就章程起草情况与主要问题,向教职工代表大会作出说明”;“章程应当明确规定教职工代表大会、学生代表大会的地位作用、职责权限、组成与负责人产生规则,以及议事程序等,维护师生员工通过教职工代表大会、学生代表大会参与学校相关事项的民主决策、实施监督的权利”。

然而,对于这样的规定,也有人提出了自己的疑虑。在采访中,教育学者、21 世纪教育研究院副院长熊丙奇便表示,这些规定有三方面问题:其一,大学是否有独立发挥作用的教职工代表大会;其二,大学能否按章程的要求,在学校设立能发挥作用的教职工代表大会、学生代表大会;最后,怎样保障学校行政听取教师、学生的意见?

在这样的重重顾虑下,大学章程似乎真的变得可有可无了。

那么一份真正起作用的大学章程又该如何完成呢?

章程该由谁制定

应该说,熊丙奇是制定大学章程的坚定支持者。对于这项工作的重要意义,近来年他已经不知道论述了多少次。但他心目中的章程制定与现实中的做法却完全不同,其中最大的不同点便是制定主体。

“大学章程的制定工作不该由学校完成,而应交予立法机构。因为大学章程属于法律文本,单个高校根本无法驾驭。”熊丙奇说。

根据《高等学校章程制定暂行办法》的规定,大学章程应由高等学校负责起草。章程草案经校长办公会议讨论通过后,由学校党委会讨论审定。章程草案经讨论审定后,形成章程核准稿和说明,由学校法定代表人签发,报核准机关。

熊丙奇表示,在这一过程中,高校一直作为起草主体。但由于自身地位所限,根本无法理顺自身与主管单位的关系。“仅以自主权为例,高校要求主管部门放权,但这样的要求没有任何强制性,主管单位完全可以不加理睬。”

因此,解决大学章程问题的关键在于改变制定主体,经过严格的立法程序,让其真正成为法律。“只有将大学章程提交全国人大(对于目前的部属大学)或地方人大(对于目前的省属高校)讨论、审议,通过立法程序,才能明晰举办者、主管教育行政部门和办学者、教育者、受教育者的权责关系,也才能促使主管教育行政部门把相关权力下放给高校,以及调整大学内部的权力和权利关系。”熊丙奇说,大学章程不仅要对高校产生约束作用,也要对校内外的各个部门产生约束作用,这样才能真正发挥大学章程的功用,推动现代大学制度的建立。

现场

持续升温的留学热

——2013 中国国际教育巡回展侧记

■本报实习生 张文静 见习记者 韩琨

3 月 9 日,北京大风扬沙,最高风力达 8 级,气象中心发布出行提醒:“不宜出行。” 尽管如此,农业展览馆(新馆)还是人来人往,馆内更是人潮拥挤。这是 2013 年中国国际教育巡回展北京站的现场。

作为中国规模最大的留学类展会之一,中国国际教育巡回展自 1999 年始,已在全国 30 余个大中型城市成功组织了 17 届展会。今年展会的规模进一步扩大,吸引了近 30 个国家和地区的 400 多个教育机构。其中,澳大利亚、英国、法国、新西兰、韩国等由官方机构组织展团参加。

展会现场人气爆棚

“请问你想要去哪个国家留学啊?”“出国读本科还是硕士啊?”3 月 9 日下午,《中国科学报》记者一走进农业展览馆(新馆)的大门,就被迎面而来的留学培训机构工作人员团团围住了。他们一边“连珠炮”似的问着各种问题,一边发放留学相关资料。等到记者好不容易“冲出重围”时,距离安检进门不过两三米,可手中已经被塞满了两大包资料。

当天的会场被各教育机构的展位挤得满满当当,每个展位上方都挂上了标识有该教育机构所属国家和地区的牌子,每个国家和地区的参展机构都被安排在同一区域,便于学生和家长查找、咨询。

以参展机构的国家和地区来看,美国依然是当之无愧的“主力队员”,来参展的美国教育机构达到 84 家,约占全部参展机构的 21%。来自英国的参展机构达到 56 家,仅次于美国。

此外,备受中国学生和家长青睐的留学热门国家澳大利亚、法国和新西兰也均有 30 家以上的教育机构来参会。新加坡、日本、韩国等亚洲国家虽然在参展机构的数量上不占优势,但是由于有南洋理工大学等名校的加盟,也着实吸引了不少学生和家长关注的目光。

从人声鼎沸的展会现场来看,恶劣的天气丝毫没有影响准备出国留学的学生及其家长参加活动的热情。他们手里拎着大大小小的资料袋,或在参展机构的展位前驻足观望,或与参展机构人员仔细询问留学的各项事宜。

参展机构在布置上综合了各种呈现方式:大幅海报、图文并茂,还有的直接播放宣传片,立体介绍。有的学校甚至挂出“经济学专业排名与剑桥大学仅一位之遥”、“现场可取录取通知书”等大幅标语,吸引了众多学生和家长驻足询问。

留学热催生市场新业务

教育部统计数据显示,2012 年度我国出国留学人数较 2011 年增加 5.99 万,增长 17.65%。近年来,随着留学热的持续升温,留学市场也愈加火爆。不但参与市场角逐的商业机构越来越多,其推出的留学相关业务范围也越来越大。特别是在中国国际教育巡回展这样一个学生、家长、学校集聚的信息交流平台上,当然更少不了各大留学市场机构的踪影。

除了外语考试培训机构外,国际教育咨询公司、高校国际教育中心、银行、律师事务所、留学相关媒体等均来到展会现场,希望在这个越来越庞大的留学市场中分得一杯羹。

“从最初的财产证明,到后来的跨国汇款,我们都有专门的业务可以为留学家庭办理。”某知名外资银行工作人员向记者介绍说。随着留学经济的升温,银行在这块市场蛋糕上的竞争也越来越激烈。

俗话说“眼见为实”,有经济能力的学生和家长们希望能够实地看一看。为了迎合这个市场需求,许多教育机构纷纷推出了短期出国体验服务,价格不菲。

某留学机构推出的一项名为 “美国名校家长考察团”的活动也吸引了不少家长驻足观看。从行程单上来看,“考察”持续 10 天,花费 35800 元,范围包括旧金山和洛杉矶两个中国学生留学美国的热门城市,“考察” 目标主要为包括加州大学伯克利分校、斯坦福大学等名校在内的 11 所美国大学。

低龄化和多样化趋势显现

“孩子在国外读书的话,我可不可以也去那里边陪读边工作啊?”一位家长向某留学机构的工作人员询问道。在此次展会上,这样的问题并不少见。

近年来,我国出国留学的学生明显出现了低龄化的趋势。高中毕业不参加国内高考,而直接去国外就读本科的学生越来越多。家长能否陪读、费用如何、相关手续如何办理自然也成为家长们关心的问题。

除了出国就读本科外,有不少家长考虑送孩子出国读中学。于是,此次展会中相当一部分国外的中学也成为了关注的热点,其中以加拿大、澳大利亚和新西兰的中学居多。特别是不少加拿大的“学校区”,所提供的服务甚至涵盖了从幼儿园阶段一直到大学的教育。

记者发现,参加展会的学生以高中生及陪同前来的家长居多。中国传媒大学国际新闻学专业的研二学生刘春燕称:“如果要申请国外大学的硕士研究生,大学生一般在网络搜集信息,或者直接找中介,大多不会到展会这种场合来咨询。而如果申请博士的话,学校和导师能够提供的信息再加上自己的搜集,基本上就足够了,我们一般不会再找社会上的留学机构来办理。”

“当前,中国学生出国留学选择的专业主要还是工程类和金融等商科。”某留学机构的工作人员告诉记者。尽管如此,展会上一些特色学校和专业的出现显露出当前留学选择越来越多样化的端倪。

以此次展会为例,来自瑞士的三所大学均为酒店管理和旅游管理专业的知名学府,而法国区内有不少大学主攻艺术文化管理方向。

除了海外学校,香港和澳门地区的高校也参与了此次展会。澳门特别行政区政府高等教育辅助办公室不仅带来了澳门高等院校内地招生的申请信息,还向大家发放《澳门生活概况及来澳须知》。这本小册子全方位地介绍了澳门的地理、交通、人口、语言、气候、环境等情况,特别是以麦当劳套餐、一罐可乐和观看一场电影的价格生动地介绍了澳门的生活开支状况,为有意赴澳门读书的学生和家长提供了极其实用的资讯。

中国大学评论

高考改革 不是取消高考

■冰启

在两会教育界别联组会上,教育部部长袁贵仁表示,目前高考还不能取消,“完全取消了谁占便宜?当官的有钱的占便宜,穷人占不到便宜,所以不能取消,但要改革”。(《新京报》3 月 8 日)

把高考改革认为是取消高考,这是近年来不少公众的认识。而对于取消高考,很多人担心这会制造新的不公,进而反对高考改革。有意思的是,教育部门也利用了公众对此的认识,迟迟不启动高考改革,并称是为了保障公平,即便推进“改革”,也要在保持现有高考制度基本框架之下进行。

我国高考制度的根本问题,不在于统一高考,而在于集中录取制度——学校结合考生的分数、志愿,依次投档录取,每个考生只能拿到一张大学录取通知书。这种录取制度,不但限制了学生的选择权,还把高考分数作为几乎唯一的录取标准,导致基础教育严重的应试教育,也带来很大的不公平,具体包括各地录取指标的不公平、分数单一指标对人才评价的不公平。其结果是,恢复高考制度 30 多年来,农村生在重点大学中的比例越来越低——按照卷面分数选拔学生,貌似对学生很公平,可教育起点薄弱、无法享有优质教育资源的农村学生,怎可能和城市学生在同一张试卷上比高低?

这个道理并不难明白,可公众担心:如果考试取消了,农村、贫困生这仅剩的机会也没有了。不得不说,这是不愿意推进真正的高考改革者放出的烟雾弹。首先,真正的高考改革,不是取消统一考试,而是打破集中录取。简单说,应把目前的高考功能从选拔变为评价,学生照样参加高考,只是高考成绩在录取中的功能发生改变——以前是用高考成绩填报志愿,接受学校录取,改革后是学生以高考成绩去申请大学,同时可申请若干所大学,学校独立录取,考生可以获得多张大学录取通知书。这就是“统一高考 + 自主招生”。在这种考试录取方式中,统一高考保障了基本的公平(考试部门可以划出基本的分数要求,每所学校会自主提出申请成绩门槛),而大学可结合统一高考成绩、学生中学学业成绩、大学面试考查进行综合录取。这既扩大了学生的选择权,也实现了学校自主招生,有利于促进多元评价体系的建设。随着改革的深入推进,考试的方式、内容都可以进行调整,包括一年多次考。

其次,实行真正的高考改革,不但不会侵占穷人的机会,反而会扩大机会。其一,“统一高考 + 自主招生”将打破以前的分省按计划集中录取制度,北京、上海等发达地区,将不再享有高考指标特权,全国各地平等竞争。

其二,“统一高考 + 自主招生” 给予政府、学校校正招生公平更大的空间。政府可以要求全国大学招收的农村生比例不低于某个比例(比如 30%),学校也可在评价指标中设置多元化指标,对来自不发达地区、贫困家庭的学生实行多元化评价。美国大学在招生中就是通过这种方式校正公平的(我国在过去高考中,也用少数民族地区加分等方式来校正公平,但校正的作用有限,而且也由于分数是单一的录取指标,加分权掌握在行政部门手中,从而出现了加分腐败问题)。

其三,“统一高考 + 自主招生”完全改变了学校和学生的关系,在传统高考中,学生被学校选择,而在自主招生体系中,学校和学生双向选择,一名学生可以获得多张大学录取通知书后再选择大学,这会迫使大学重视受教育者权益,由此启动学校的全面改革。很难想像,如果北京大学发出 100 张录取通知书,只有五六十人去报到,北大还会漠视受教育者的权益吗?而在当下,很多学校是靠制度保护,即使声誉不佳、质量下滑,也不影响国内招生——在与国外高校的竞争中,这些学校已处于劣势,但毕竟由于海外招生规模有限,单从招生数量上来说还构不成对这些学校的冲击。

过去 10 年中,我国也推行了自主招生改革,但自主招生还与集中录取制度嫁接在一起,学生的选择权没有任何增加。如此自主招生,就演变为学校抢生源的手段,学生的考试负担加重,家庭和社会的焦虑情绪也增加。

分析我国的高考改革,很少在录取制度上做改革,而都是在考试上做文章(包括自主招生,也是高考录取加分优惠),这样改革只是折腾,有关部门却从中“受益”:“改革”也没有好效果,还不如不改,而不改就意味着把原来的权力(考试评价权、招生计划审批权、投档权)依旧掌握在自己手中。这不是从教育的未来发展考虑,而只是从部门权力考虑。

高考改革变为了只有考试改革,根源在于打破集中录取需要放权——政府部门放权给高校自主招生,学校把选择权交给学生,而考试改革却不需要放权——还是把权力掌握在政府部门,甚至可增加行政部门的权力。这样高考不断在改,但却不触及实质问题,包括多年前的春考,说是给学生多一次机会,却把这界定为落榜生的考试,不冲击秋季高考;教育部前不久提出英语一年多次考,也是考试改革,但集中录取制度纹丝不动,要把这多次考的分数用于一次集中录取。

对于高考改革,国家《教育规划纲要》已经指明高考改革的方向——“政府宏观管理,专业机构组织实施,学校依法自主招生,学生多次选择”,作为教育主管部门,就应该告诉大家正确的高考改革理念,并按这一理念去推进改革。建立新的改革机制,推进教育行政部门放权,是改革的当务之急。