

文章编号:1671-1653(2016)04-0090-07

大学章程建设如何走出收效不彰的困境

——三个维度的反思

卢 威

(厦门大学教育研究院,福建 厦门 361005)

摘 要:近来的大学章程建设实现了章程数量的突破,却并未带来大学治理状况的显著改善。究其主要缘由,一是章程的类型定位不清,实践中未明确要制定的章程类型以及相应制定程序;二是上位法框定了章程的制度创新空间,致使章程建设的改革品性缺失;三是单位体制对大学运转的影响根深蒂固,路径依赖制约章程的实施。要使章程建设走出收效不彰的困境,须摆脱“运动式改革”、“速成式改革”和“修补式改革”的逻辑,完善章程建设的顶层设计,包括明晰章程的类型定位和相应制定程序,破除制约章程创新空间的制度藩篱;深化单位体制改革,解除其对大学运转的路径锁定。

关键词:大学章程建设;类型定位;创新空间;单位体制

中图分类号:G640 **文献标识码:**A **DOI** 10.3969/j.issn.1671-1653.2016.04.015

How to Achieve the Goal of University Zhangcheng Construction

——Reflection on the Three Dimensions

LU Wei

(Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Recently, the university Zhangcheng construction has achieved a breakthrough in quantity, but it didn't bring significant improvement in university governance. The reasons are as follows. First, the type positioning of Zhangcheng is not clear. In practice the type and the corresponding procedures are not clearly set. Second, the limitations of upper laws make the Zhangcheng lack adequate innovation space. Third, the impact of the work-unit system on the operation of the university is deeply rooted and the path dependence restricts the implementation of the Zhangcheng. If we want to achieve its objectives of the Zhangcheng construction, we must get rid of the logic of "movement reform" "quick reform" and "repair reform" to perfect the top-level design of Zhangcheng construction, including making clear the type and its making process of the Zhangcheng, getting rid of institutional barriers which restricts the innovation space of the Zhangcheng, and reforming the work-unit system to remove the path lock of university running.

Key words: university Zhangcheng construction; type orientation; innovation space; work-unit system

收稿日期:2016-09-23

基金项目:中国博士后科学基金面上资助项目(2016M592085)

作者简介:卢威(1985-),男,江苏沛县人,厦门大学教育研究院博士后研究人员,主要从事高等教育理论、高等教育管理研究。

作为一场广受关注的高等教育体制改革行动,大学章程建设的核心诉求在于改善大学治理状况、建构现代大学制度。如今,我国大学基本走出了“前章程时代”,但其治理状况并未显著跃升。如有学者所言:“随着各大学章程的普遍颁布与实施,人们以为大学‘宪政’必然带来的‘依法治校’时代已经到来。但从现实看,大学章程的实施似乎并没有对高校的治理产生特殊的改善,大学章程的颁布与否也似乎与大学治理的改进无关。”^[1](卷首语)]深究起来,有三大突出问题始终困扰着章程建设,使之流于形式。

一、大学章程的类型定位不够清晰

虽说制定大学章程早已成为各界的共识,然而,我们通常所讲的“大学章程”所指何义却是一个值得深入思考的问题。在英语世界,能够起到大学章程作用的文件包括 Charter, Legislation, Statutes, Ordinance, Bylaws, Regulation, Policies, 等等;而在我国港台地区的大学中,则有条例、规程。之所以这些文件称谓不同,主要是因为其法律性质、内容要素、效力范围不一样,用以解决的问题不一样,制定主体和程序也不一样。实际上,所谓“大学章程”仅是它们的统称而已。这就意味着在章程建设过程中,我们必须明确要制定的章程具体是指哪一类文件,以及制定这类文件应遵循何种程序。遗憾的是,一直以来我们所欠缺的正是这样的类型化思考,导致了实践中的混乱。

借助一些域外实例,我们得以管窥各类“大学章程”的性质和地位差异。在美国,私立的耶鲁大学根据州立法机关的特许状(Charter)设立,它确立了学校法律地位,在大学与州之间发挥着契约作用;以特许状为根据,校董会分别制定章程(Bylaws)和规章(Regulation)来规范学校内部治理,三者共同搭建起耶鲁大学治理结构。纽约州立大学作为公立大学,州教育法规定了其独立法人地位与核心治理架构,校董会据此制定了章程(Bylaws)和政策(Policies)共同搭建起了大学宏观治理体系。州教育法中与该校直接相关的条款和校董会制定的章程、政策,均属纽约州立大学章程体系的组成部分。^[2](P278~293)]在我国香港特别行政区,大学的章程也由一组文件构成。如《香港城市大学条例》是由立法会颁布的相当于法律的设立文件,它确立了大学的法人地位,规定了大学的

权力、治理架构等内容,并授权校董会可根据该条例订立规程。香港中文大学的章程体系也是由“条例”和“规程”两部分构成。前者由香港立法会颁布,是大学的设立文件,提供了大学治理结构框架,赋予校董会依据该条例订立规程的权力;后者为校董会所订立,详尽规定了大学治理结构和运行规则。与美国和我国香港的大学章程由系列文件构成不同,我国台湾地区每所大学只有一份章程文件。在《大学法》的统一框架下,各大学拟定组织规程并报“教育部”核定后实施,这些组织规程用于规范大学内部治理活动。总之,尽管大学章程的形式林林总总,但我们可以将其分为设立文件和组织文件两种类型。^[2](P278~293)]作为设立文件的大学章程,即国家立法机关在大学设立时颁发的、相当于法律的文件,由其承载确立大学法人地位、划定政校权利义务、勾勒大学治理框架等功能;而作为组织文件的大学章程,即大学自身依法制定的内部治理规则,不具备确立法人地位和协调政校关系的权限。

国内许多研究忽略和混淆了上述区别,以至于对章程制定程序和功能的论述彼此矛盾。如有研究说西方大学章程制定主体是国家立法机关;有研究则考察表明其制定主体是大学决策机构;有研究指出章程可调整大学内外关系;有研究则认为章程仅是学校内部治理文件。相应地,这种含糊认识影响了章程的制定实践。从初衷看,官方希望章程既能规范大学内部治理,同时也能协调政校关系,成为明确大学与政府权利义务的“契约”,而具备这样功能的只能是设立文件意义上的大学章程,也就是类似于美国大学的 Charter 或者说是香港特区大学的“条例”。如教育部 2011 年发布的《高等学校章程制定暂行办法》规定:“高等学校的举办者、主管教育行政部门应当按照政校分开、管办分离的原则,以章程明确界定与学校的关系,明确学校的办学方向与发展原则,落实举办者权利义务,保障学校的办学自主权。”教育部有关负责人在接受专访时也表示,加强章程建设重点要解决三个问题,其中就包括“明确举办者与高校的权利义务,推动政府转变管理方式,依据章程支持和监督办学,构建新型政校关系。”^[3](P5~8)]然而,顾名思义,设立文件意义上的大学章程应是在大学设立时颁行的,在我国大学已然运转多年的情况下,现在制定此类章程在程序上较为牵强,只能算是一种后补行为。当然,更为关键的矛盾

在于,由于这类大学章程涉及大学与政府权利义务关系等内容,因此它们的制定宜由国家立法机关出面,由其主持审议和颁布。然而,当前章程制定却遵循如下流程:学校主持起草,依次提交教代会讨论、校长办公会审议和校党委审定,最后由校长签发,报主管教育行政部门核准。学校是制定主体,政府是审核主体,全程没有国家立法机关介入。依如是程序,制定出来的只能是组织文件意义上的大学章程,即大学的内部治理规则,类似于美国大学董事会制定的 Bylaws 或我国港台大学决策机构制定的“规程”,它既不可能、亦无必要规定大学与政府的权利义务。可见,章程建设的一个突出症结是目标与手段不吻合:目标旨在制定一种章程,而实践中制定出来的却是另一种章程,我们并未搞清楚要制定何种类型的章程文件。之所以如此,主要缘于之前对章程的认识过于笼统,大方向是明了的,操作方案却是模糊的。

综览国内这些年关于大学章程的研究文献,我们不难发现有很多针对章程法律效力的反思。实际上,当明晰要制定的章程类型之后,法律效力问题也就迎刃而解。对章程法律效力持批评立场的观点一般认为当下大学章程的制定程序使其权威性不足,特别是不利于约束政府权力,难以对其干涉办学自主权的行为形成制约。这种担忧完全是合理的,但关键在于我们所需要的是什么性质的章程。若我们想要设立文件意义上的大学章程,既用来规范大学内部权力,又用来规范政校关系,那么它自当由国家立法机关制定,学校显然不是合适的制定主体;若我们想要组织文件意义上的大学章程,仅用来规范学校内部权力运行,那么学校制定、政府审核从逻辑上说得通,在域外也有先例可循。因此,章程的法律效力并不必然是一个亟需解决的问题,章程要不要由国家立法机关颁布,取决于我们要制定什么类型或性质的章程,搞清这一点才是当务之急。

二、上位法对大学章程创新空间的制约

大学章程建设是出于改革高等教育体制和完善现代大学制度需要而登场的,是致力于解决特定问题的产物,其“实质就是要对大学治理中利益主体的权力进行重新调整和分配,明晰不同权力主体的权力边界。”^{[4](P34~37)}这就决定了章程内容应当富含改革精神,紧紧围绕一个“变”字做文章,

对原有管理体制要有所突破和创新。总之,“改革”是章程建设的根本品性,而制度创新则是章程建设的核心任务。然而遗憾的是,呈现在我们面前的这些章程文本往往表现出一个比较突出的共性特征,这就是其核心内容大同小异,同质化倾向明显,对管理体制的规定,在一定程度上是对上位法的重复照搬和对当下状况的描述。以教育部核准的首批高校章程为例,六所高校均沿袭了原有管理体制和决策机制,设立了相似的组织机构,且其权责基本一致,即党委是最高决策机构,纪委是监督机构,校长及办公会是执行机构,其他各种委员会根据性质参与学校管理,是“提出意见和建议”的机构;其中仅有两所高校的章程涉及了举办者与学校的关系,但也只是将目前政府与高校关系的现状进行了规定。^{[5](P56~60)}由于这样的章程缺乏改革精神,更多地是在确认现状而非致力于改变现状,即便付诸实施,也很难指望它们对大学治理产生明显的改善作用。

对于此类问题,有研究认为其主要原因在于大学缺乏制定章程的内在动力、大学之间的趋同性以及《高等学校章程制定暂行办法》不合理地规定了章程的框架。^{[6](P172~177)}在笔者看来,这些归因固然有一定道理,但都没有抓住根本症结。大学章程之所以同质化且缺乏改革精神,其重要根源在于章程与它的上位法不协调。由于上位法对大学管理体制规定得过于细致和刻板,使得大学章程的改革空间被框限甚至锁定。大学章程的实际制定程序决定了它目前还只是规范学校内部活动的组织文件。有关法律、行政法规和教育部颁布的部门规章实际上都属于大学章程的上位法。这些法律法规对大学的内外管理体制均已作出了较为全面的规定。在政校关系方面,《高等教育法》明确大学享有“自主调节系科招生比例”等七项办学自主权,举办者与学校之间的权利和义务被法律所框定,在此情况下,大学章程实际上并不具备重新界定政校关系的权限。这也就是为什么在许多被核准的章程中,仅有少数提及了政校关系,而且这些条款基本停留于描述现状的根本原因。在限定政校关系的同时,上位法还对大学内部治理作出了详尽周密地安排。首先是《高等教育法》明确了治理主体及其权限分工,勾勒了大学内部治理的基本框架。依该法规定,国家举办的高校实行党委领导下的校长负责制;校长全面负责本校教学、科研和其他行政管理工作;学术委

员会负责审议学科专业设置、教学科研计划方案,评定教学科研成果等有关学术事项;设立教教职工代表大会等组织形式保障教教职工参与民主管理与监督,维护其合法权益。随后,有关法规和规章进一步细化了各大学治理主体的职责权限、产生方式和运行规则。《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》详细规定了高校中党组织设置,主要职责,纪律检查工作,党员的教育、管理和发展,干部和人才工作,思想政治工作,党对群众组织的领导等七项内容;教育部颁布的《高等学校学术委员会规程》《学校教教职工代表大会规定》《普通高等学校理事会规程》等规章,则详细规定了这些治理机构的组织、职责和运行制度;学校党政领导的选任,须遵循《党政领导干部选拔任用工作条例》等党内法规和党组织部门的有关规定。可以说,以《高等教育法》为核心的法律法规体系,不仅完整地搭建了大学治理框架,而且足以充当大学日常运转所直接依据的细则。眼下问题在于,章程的制定并不伴随着上述法律法规的修改,因而沦为了一项孤立举措。由于上位法没有变动,章程的制度创新空间十分狭小,它只能执行“规定动作”而难以设计“自选动作”,其结果自然是新瓶装旧酒、换汤不换药。总之,“当前诸如高等教育法等各项法规还不足以支撑大学章程的制定及实施。发达国家的经验表明,相关法律法规如果不到位,大学章程制定的再完美也难以有效发挥作用,反而会造成极大的‘制度浪费’。”^{[7](P192)}

按理说,所谓大学章程,是大学治理的纲领性文件,是大学运转的基本规则。一旦没有了章程,大学的运转就失去了依据。然而值得玩味的是,在半个多世纪的历程中,我国每一所大学都没有专属自己的章程文件,但这并未对它们的运转产生实质性阻碍和影响。之所以如此,是缘于这些年中,很多法律法规和政策文件实质上扮演起了大学章程的角色;或者说,大学章程缺场所腾出来的位置,被这些法律法规和政策所填补了,它们成为大学运转所实际依据的“章程”。这一点从《高等教育法》的产生历程中就可以明确看出。现行的《高等教育法》是从1950年的《高等学校暂行规程》和《专科学校暂行规程》、1956年《中华人民共和国高等学校章程草案》、1961年的《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》(“高教六十条”)、1978年的《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》逐步演化而来的。概言之,大学章程废

止和退出的过程,就是“大一统”高等教育法规登场的过程。在此意义上说,我国大学长期以来并不是真的没有“章程”,而是没有个性化的、针对具体学校实际情况而制定的“章程”,而后者才是我们今天所致力于制定的对象。沿循如是思路,所谓章程建设,其实并非章程“从无到有”的过程,而是要实现从通用于各校的“大一统章程”到适用于具体学校的“个性化章程”转变。过去我们是用“大一统章程”取代了每所大学自己的章程,而今天要做的恰恰是上述过程的反向运动。明确了这一点,我们就不难认识到,大学章程建设的真谛并不是要在现有法律法规框架基本不变的情况下突兀地制造出一件件章程来,而是要经历一个统一的法律法规和个性化大学章程此消彼长的过程。简言之,每所学校的章程应该是从法律法规腾出的空间中生长出来的,法律法规的“松绑”和让位是推进大学章程建设的必要前提。

三、单位体制对大学章程实施的羁绊

缺少制度创新的大学章程固然难以推动改革,但章程即便做到了制度创新,也并不必然带来大学治理状况的显著改善。若章程字面规定的是这一套,而大学实际运转所遵循的是另一套,那么章程内容堪称完美也了无意义。这样的风险在现实中是存在的。半个多世纪以来,我国大学始终是隶属于政府的事业单位,政府按照管理下属单位的方式办学,而不是依循大学作为教育和学术组织的规律办学。时至今日,单位体制的束缚依旧,无论政府治理大学也好,大学内部治理也罢,时时处处展现的是单位体制的运转逻辑。在此情况下,即使大学章程创造了新的治理规则、开辟了新的治理路径,在实践中也很可能囿于路径依赖而被架空,落实章程的表象掩盖了沿循旧体制运作的实质。

所谓路径依赖,是指“一种制度一旦形成,不管是否有效,都会在一定时期内持续存在并影响其后的制度选择,就好像进入一种特定的‘路径’,制度变迁只能按照这种路径走下去。”^{[8](P38~41)}在此过程中,早期偶然发生的事件至关重要,它锁定了后续进路,改变既有路径将遭遇强大阻力。建国后公立大学被纳入单位体制,便是这样的一个初始选择。单位体制是建国初期国家为适应计划经济体制需要而建立起来的一种组织形式,其核心在于以行政整合的方式实现政府对社会组织的

吸收。首先,公有体制内的一切单位都成为政府的分支和附属机构。无论学校、医院还是企业均被纳入行政系统,而党组织作为政治领导甚至业务决策机构延伸到组织内部,单位负责人属于上级组织部门管理和调配的干部,单位必需的各种资源则最终被政府垄断,这都决定了单位对政府具有依附性。其次,由于单位成为国家行政系统的一部分,便分担了部分政府职能,如协助党和政府从事社会动员和思想政治教育、为其成员和家属提供全方位社会保障。再次,单位是缺少必要自主权的组织。在单位分担部分政府职能的同时,其本该独立承担的部分专业职能却被政府剥夺和代行了,“在某种意义上我们可以说,下级单位是替上级单位内各职能部门办事的机构,下级单位的领导并无根据本单位实际情况而独立决策和使用权力的‘权力’。”^{[9](P76)}最后,单位与政府之间暧昧不清的关系最终造成了政府逻辑对单位的同化,导致了单位组织普遍产生“行政化”倾向,如具有行政级别、对口设置机构、以行政权力为中心等。总之,尽管不同单位的社会分工有所差别,但它们始终具有同质化的一面:“在单位体制下,所有的基层单位都表现为国家行政组织的延伸,整个社会的运转依靠自上而下的行政权力。”^{[10](P71~88)}在单位体制形塑下,大学已沦为国家行政系统的一员,甚至可以说是“延伸了的政府”,其复演了政府的运行逻辑,由此形成了一种独特的治理模式。一方面,这种治理模式在纵向上体现为上级对下级的绝对控制,包括政府相对于大学的绝对权威,以及大学党政领导相对不易约束的权力,相比之下,自下而上的治理十分匮乏,大学作为学术组织本应遵循的“底部沉重”规律付之阙如;另一方面则体现为学术权力对政治和行政权力的依附,政治权力操纵学术、行政权力干预学术的事件屡见不鲜,学者及其享有的学术权力在大学中注定处于边缘地位。说到底,作为事业单位的大学,其本质是政府为提供高等教育服务而设置的行政性机构,而不像西方大学那样是一类独立的学术组织。其奉行的只能是政治和行政逻辑而不可能是教育与学术逻辑,政校不分和行政本位具有必然性。

在路径依赖影响下,眼下大学章程建设更容易做到形式上的创新,而难求实质上的改革突破。尽管可通过修订有关法律法规的方式拓宽章程的制度创新空间,也可在时机成熟时由国家立法机

关主持制定章程以提升其法律效力,但章程的真正实施很难挣脱单位体制的掣肘。即便章程由国家立法机关颁行,政府也未必会遵守章程进而停止或减少对大学的不当干预。我们知道,《高等教育法》早就明确了大学的法人资格和办学自主权,但在其实施近二十年后的今天,大学只是在名义上具有法人地位,办学自主权仍未走出弱化甚至虚置的困境。可见,单位化的大学作为政府附属机构,其能获得多少办学权利仍主要取决于政府的主动割让,真正起到关键作用的是政府意愿而非法律规定。由于传统单位体制的强大惯性,即便章程臻于完美,也难以有效约束政府权力。大学运转遵循的乃是上级领导的讲话、指示、批示和党政机关频繁下发的各种文件,而不是自己的章程。相应地,大学内部治理也同样面临章程文本规定与学校运转实践相分离的处境。在单位体制规则早已深深内化于大学制度、根植于院校文化的今天,大学不会因为章程的出台就轻易改变多年的运行轨迹。由于党政合一及其功能冲突是单位体制的固有倾向^{[11](P127~136)},即使章程界分了党政关系,实践中也难免党政不分甚至以党代政;由于单位化的大学本身就是行政组织,因此即使章程彰显了学术本位,也依然难以制约行政权力的滥用。如一些大学章程曾规定校长退出学术委员会,回头来看,这些学校的行政本位格局在多大程度上得到扭转了?学术委员会的决策是不是真正摆脱了行政权力的不当干预?由于人们在利益上、思维上很难冲破旧体制,大学实际运转悖离章程文本或成为常态,摆脱路径依赖任重道远。

实际上,正因为大学早已适应了单位体制的运转方式,除个别大学进行了先期探索外,多数大学并没有制定章程的需求和冲动。“现在大学制定章程的活动主要是受到教育行政部门推动下的被动行为,而不是大学为了完善管理而积极采取的主动行为。”^{[12](P9~11)}而教育行政部门推动章程建设,则在很大程度上出于对民间诉求的回应。可见,制定章程主要是适应制度环境以取得合法性的产物,它并不必然改变大学运转实践。“一个组织采纳了很多的规章制度但并不实施,这可能是因为这些规章制度是为了应付制度环境的,和它内部的运作没有任何关系,所以人们有意识地将这种正式结构与组织内部的日常运作分离开来。组织的正式结构变成了象征性的东西,对组织内部的运作没有实质上的意义。”^{[13](P77)}在大学

章程的背后,真正发挥作用的仍是单位体制的运转规则。

四、大学章程建设三大问题的破解思路

章程建设的上述困境很大程度上源于改革逻辑的偏失。首先,它具有“运动式改革”的色彩,政府集聚各方力量、筹划行动方案、下达完成时限、包干改革任务,但这样的改革运动往往缺乏缜密思考与系统设计,难以触及问题根源,以至于像刮风,来时声势浩大,过后一切如常。“运动式改革”实质也是“速成式改革”,章程建设推动者通过自上而下的指令,使得大学章程如雨后春笋般现身,但事后它们能在多大程度上发挥作用、解决问题,推动者往往关注不够。而从章程建设全过程看,此项改革又是一项“修补式改革”,在对比域外状况后,我们发现本土大学没有自己的章程,于是就试图赶紧补一份章程来,该过程既不包含有关法律法规和宏观体制的改变,也不涉及高等教育管理理念和文化的革新。总之,我们虽然树立了制定章程的目标,却缺少一套周全的方案和清晰的推进路线图。因此,未来的章程建设需完善顶层设计,特别是在以下方面做出改进。

第一,明晰我国大学章程的类型定位和相应制定程序。大学章程分为设立文件和组织文件,我们可根据两类文件的不同组合将域外大学章程分为两种模式。一是“设立文件+组织文件”的复合模式。在此模式中,由国家立法机关制定大学的设立文件(这些设立文件可以是为某所大学单独颁发的特许状,也可以是法律中专门针对某所大学的条款);大学决策机构据此制定组织文件,对内部治理框架及其运作进行细化和规范。该模式一般多见于英国、美国和我国香港地区等海洋法系国家和地区。二是组织文件独立作为大学章程的单一模式。在此模式中,国家立法机关制定统一的高等教育法律,以明确大学法律地位、政校关系和大学治理框架,大学决策机构依法制定内部治理规程,即组织文件意义上的大学章程。由于政校关系和大学治理框架等重要问题均由法律统一规定,故较之前一模式,该模式下章程的约束范围较小、法律位阶较低。一般来说,该模式在德国、法国、我国台湾地区等大陆法系国家和地区较为常见。上述两种模式实际上也是我国章程建设的两大选项。长期以来,由于深受大陆法系影响,

我国更习惯于通过统一的法律规范高等教育秩序。因此,倘若眼下将第一种模式作为章程建设的方向,不仅可能会过多牵涉宏观体制和立法制度而难于推行,而且这种较为激进的制度变迁或因与本土文化不合而更易失败;而选择第二种模式,实行渐进制度变迁更为稳妥。换言之,我们仅需在法律框架下制定组织文件意义上的大学章程即可。为此应首先修订《高等教育法》,由其统一规范政府与大学的权利义务关系、为大学内部治理提供宏观框架、明确划定哪些事项属于章程的调整范围,在此基础上,由大学自主制定章程,专门对其内部治理活动进行规范。

第二,破除制约大学章程改革的制度藩篱。所谓大学章程建设,不应被理解为仅仅是制定出台章程文本;一项完整的章程建设工作,实际上是对高等教育管理体制的全面调整,特别是要协调好法律法规与大学章程的关系,厘清它们的分工边界。若法律法规过多地介入微观高等教育活动,不停地为大学具体事务树规矩,那么大学章程便难以进行制度创新,进而使得章程建设丧失改革价值。眼下要拓宽章程的创新空间,就要对以《高等教育法》为核心的有关法律法规进行重新定位并展开全面清理,凡可属于章程自主安排的范围,法律法规不越俎代庖,进而达致国家通过法律从宏观上调控高等教育体制、大学依据章程自我管理的状态。一方面是转变《高等教育法》的功能和角色,使该法从主要用来规制大学运转的法律,转变为规制政府行为、保护大学权利的法律。美国《高等教育法》侧重于明确政府的责任,而不是去不厌其烦地规定高校的宏观方向、运转的原则规范,这些基本问题在大学成立之初就已得到了解决,在大学章程和注册登记的案卷中,都已作了明确规定。^{[14](P21~25)}未来我国《高等教育法》的修订,亦应重在明确政府对高等教育发展的保障职责,并承认大学自治地位或赋予大学更多办学自主权,而对于大学治理结构及其运行尽可能只作框架性规定,从而为各校章程进行制度创新和实现“一校一治”留有余地。另一方面是政府要从依靠法规和规章的刚性管理转向依靠指导性政策的柔性管理。为此需要清理、废止那些框定大学治理架构和运行的法规和规章,避免法律为大学章程留出的创新空间被这些制度所填充;同时,政府可以通过发布改革纲领、指导意见、政策白皮书等方式,对大学治理活动加以引导。

第三,深化单位体制改革,解除其对大学运转的路径锁定。大学章程所应该确立的规则,与单位体制已经为大学确立的规则具有不同取向,两者难以兼容。若不彻底改变大学置身其中的单位体制,大学章程只能徒具象征性。虽然改革开放后单位体制有所松动,旨在实行政事分开、理顺政府与事业单位关系的新政屡屡出台,但由于这些改革举措多侧重于引入市场机制、搞活用人制度、改革收入分配制度和社会保险制度等方面,而没有从根本上触动事业单位与政府之间的隶属关系,也没有改变事业单位负责人由上级主管部门选任的方式,因而成效还比较有限。实际上,单位体制是与计划经济全面适应的,在我国早已步入市场经济、公民社会持续壮大的今天,单位体制已完成了它的历史使命。我们今后所要做的是继续在单位体制上“打补丁”,而是要大胆迈出渐进废除单位体制这一步,使大学及其他单位组织回归社会,成为名副其实的“社会组织”。尤为重

要的,一是要解除单位与政府之间的隶属关系,代之以真正的契约关系,政府依据法律对这些组织进行宏观调控,而不是通过“文件治国”的方式层层下达指令。二是要改革干部选任制度。“借助于对事业单位人事任免权的完全控制,在我国事业单位领域就形成了一个所谓‘完全依赖性结构’”^{[15](P192)},既然单位要真正转型为独立的社会组织,那么其负责人就不再属于国家干部,政府也就不宜继续保留任免权力。对于大学来说,要赋予大学自身以选拔校领导的权力,这样它才有可能真正取得独立地位。总之,唯有下大力气改变单位体制本身,才能减少传统路径依赖的影响和制约,大学章程才能够真正发挥作用,彰显改革价值。当然,上述理想要成为现实势必面临许多难题,但诚如有学者所言:“只要决意全面深化教育改革,那么,利益相关者的自我革命就是一道绕不过去的坎。”^{[16](P132)}

参考文献:

- [1]庞守兴.写在“大学章程”颁布之后[J].教育发展研究,2015,(11).
- [2]劳凯声.中国教育法制评论(第9辑)[M].北京:教育科学出版社,2011.
- [3]大学章程与大学治理现代化——专访教育部政策法规司副司长黄兴胜[J].黑龙江高教研究,2015,(1).
- [4]王丽坤.大学章程建设中的权力关系研究[J].高教探索,2012,(3).
- [5]董凌波,冯增俊.我国大学章程制定的困境与出路——基于国内六所大学章程的分析[J].复旦教育论坛,2014,(1).
- [6]赵映川,曹桂玲.我国大学章程的同质化及化解对策研究——基于33所大学章程文本的分析[J].湖北社会科学,2016,(1).
- [7]李维安,王世权.大学治理[M].北京:机械工业出版社,2013.
- [8]杨龙.路径依赖理论的政治学意义[J].宁波党校学报,2003,(1).
- [9]曹锦清,陈中亚.走出“理想”城堡——中国“单位”现象研究[M].深圳:海天出版社,1997.
- [10]路风.单位:一种特殊的社会组织形式[J].中国社会科学,1989,(1).
- [11]刘求实.中国单位体制下的党政关系[J].二十一世纪,2002,(1).
- [12]雷安军.当前我国公立大学章程制定中所存在的三大问题[J].黑龙江高教研究,2015,(10).
- [13]周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社,2003.
- [14]杨克瑞.美国《高等教育法》的历史演变分析[J].比较教育研究,2005,(4).
- [15]王建华.第三部门视野中的现代大学制度[M].广州:广东高等教育出版社,2008.
- [16]吴康宁.教育改革的“中国问题”[M].南京:南京师范大学出版社,2015.