**高 教 研 究 信 息**

**第 4 期**

（总第26期）

防灾科技学院高教研究所主办 2016年11月31日

**【编者按】**

党的十八届三中、四中全会提出了全面贯彻依法治国精神，教育部《全面推进依法治校实施纲要》和《中长期教育改革和发展规划纲要》也提出了“建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度”。 当下启动大学章程的制定和实施加强学校章程建设，既是国家的统一意志，是国家教育法律法规的明确要求，同时也是大学促进规范管理、深化教学改革的需要。因此，大学章程建设是时代使然，更是中国现代大学走向成熟的标志和必然选择。

我院自 2013 年以来就开展了学院章程编制的准备工作，章程编制过程中，广泛征求了行业专家、教育专家、教师代表、学生代表、校友代表以及社会各界的意见和建议，并于今年 10 月正式公布《防灾科技学院章程（草案）》。目前，《章程》已通过主管部门审核，教育部正在核准中。《章程》对学院定位、办学指导思想、学院与主管部门的权责关系、内部治理结构、管理体制与运行机制、师生权利与义务、学院与社会的关系等核心内容进行了清晰表述和界定。本期《高教研究信息》以高校章程建设为主题，选取相关文章，相关内容请查阅！

**本 期 目** **录**

**规范促进治理** **特色引领发展** **制度驱动改革…………………………………1**

**有关大学章程认识的若干问题………………………………………………4**

**公立高校章程中实施机制的规定问题**

**——基于 6 校章程文本的实证分析……………………………………14**

**大学章程制定中的困惑与突破路径**

**——基于六所高校章程文本的分析……………………………………24**

**现代大学制度、大学章程与大学治理………………………………………34**

**大学章程地位与要素的国际比较……………………………………………42**

2

规范促进治理 特色引领发展

制度驱动改革

**高等教育研究所**

《防灾科技学院章程（核准稿）》是学院的“宪章”和“基本大法”，是自主管理、依法治校的法律基础，也是广大师生员工和社会监督学校依法办学的重要依据。

**一、主要内容**

学院章程的主要内容包括序言、总则、学校与主管部门、内部治理结构、教职员工、学生、经费、资产及其管理、学校与社会、学校标识和附则。共计十个部分，88 条。

序言主要介绍了学校的历史沿革和办学定位。

第一章 总则，涵盖的主要内容有：制定依据以及学校的基本信息和基本职能，尤其强调了学校应用型大学的发展方向和立足防灾减灾事业，切实推进高水平防灾特色大学的建设思路。

第二章 学校与主管部门，进一步厘清了举办者和学校各自享有的权利和履行的职

责。

第三章 内部治理结构，按照“党委领导、校长负责、教授治学、民主监督”的原则，共分为领导体制、决策机制、教学科研机构、学术组织和民主管理五节内容。

第四章 教职员工、第五章学生，内容主要包括师生两大办学主体的权利和义务、管理与服务和权利保障等，对教职员工和学生的权益保护和申诉救济制度等都作了专门条款的规定。

第六章 经费、资产及其管理，主要阐述学校经费、财务和资产管理原则及保障体系中的其他原则。

第七章 学校与社会，主要阐述学校与政府、社会之间的关系，包括理事会、校友会和教育基金会等内容。

第八章 学校标识，包括徽志、徽标、校旗、校庆日等。

第九章 附则，阐述了制定和修订的基本程序、解释权和时效等。

1

**二、特色与创新**

大学章程建设工作是个长期的系统工程。此次学院章程的编制工作在最大限度上解决了有法可依，依章办学的问题。主要特色体现在：

**一是突出了防灾减灾的办学特色。**《章程（送审稿）》立足我校定位，在章程的序言和总则中确立了学校肩负的历史使命，建设高水平防灾特色大学，最大限度地减轻灾害损失。在总结梳理四十余年教育经验的基础上，进一步明确了立足防灾减灾行业，服务国家战略需求，“面向防灾减灾科技前沿和监测预测、灾害防御、应急救援、灾后恢复重建等领域，培养具有高度的社会责任感、过硬的创新精神和实践能力的高级应用型人才”的人才培养定位。

**二是强化了师生为本的理念。**《章程（送审稿）》明确了教师和学生分别作为“办学的主体”和“教育的主体”的权利义务，以及学校对教师、学生进行管理的有关原则与规定，规范了教师、学生权利保护制度，强化了主体权利意识，体现了以人为本教育理念。尤其对于教职工、学生的权利做了具体明确的规定，除了法定的权利，还结合学校实际赋予教职工、学生享有更多具体权利，包括知情权、参与管理权、复议权、申诉权等，切实体现以生为本，维护教职工和学生的合法权益。

**三是明晰了内部治理结构。**《章程（送审稿）》严格按照上位法和国家对高校章程制定的精神，将学校内部治理结构以及学校下设各类组织机构的职责和权限进行了系统梳理和较为明确的界定。

在领导体制方面，贯彻执行“党委领导下的校长负责制”，确定实行党委统一领导、校长主持行政、教授治学、民主管理的制度，规定了党委与行政各自承担的职权和职责。

在运行机制方面，确定了各行政职能部门、教学科研单位、直附属单位等应履行的职责，保证学校各项决策的贯彻执行。

在学术管理机制方面，规定了校（系）两级学术委员会、教学工作委员会、学位评定委员会等学术组织的权力及相应职能。

在民主参与机制方面，规定了教职工、学生参与学校民主管理的机构及相关职权，包括教职工代表大会、学生代表大会等。

**四是充分预留了发展空间。**针对未来发展趋势，适当保持章程内容的必要弹性，只对涉及学校存在、运行、发展的重大问题做出原则性的概括，不对具体管理过程、运作细节进行详尽规定，为章程的配套制度体系预留出不断完善的空间。

《章程（送审稿）》在制度创新方面主要体现在下列两个方面：

**一是理清校内各权力主体关系。**《章程（送审稿）》对学校内部关系进行了制度界定，

2

进一步厘清党委与行政、学术权力与行政权力、学校与系部、学校与教职工、学生等关系，明确各利益相关者的职权、职责。学校坚持党委领导下的校长负责制，明晰党委和行政之间职责、职权边界，分别规定党委的领导职责和校长的具体职权。为进一步强化学术权力，确定和保障学术权力在学术事务中的主导地位，章程规定了学术委员会的构成和职责，以及在系部成立学术权力机构，建立校内学术权力体系。结合学校正在推进的两级管理改革，实施管理重心下移，本着事权相宜和权责一致的原则，在人、财、物等方面规范有序地赋予系部相应的管理权力，逐步扩大系部自主权，充分发挥系部主体作用。《章程（送审稿）》突出了教职工和学生的权利保障，详细规定了我校教职工、学生享有的权利，使他们享有的法定权利更加具体明确。

**二是强化了学校与社会的关系。**“学校与社会”一章，阐述了学校与政府、社会的关系，学校利用办学资源和办学优势主动对接防灾减灾行业和经济社会发展需求，加强与政府部门、行业企业、社会团体、国际组织的交流合作，大力推动协同创新发展。首次明确提出了建立理事会、校友会和教育发展基金会的基本程序和原则，使学校在履行社会责任的同时，加强与社会联系，促进社会参与办学，健全民主决策机制，积极吸引社会资金和社会捐赠，拓宽筹措办学资源途径。

**三、意义和作用**

**——《章程》凝聚办学共识。**《章程》的制定过程，就是学校广开言路，集思广益的过程，是全体教职员工、学生和校友、社会各界友好人士积极建言献策、群策群力的过程。在“问计于民、问需于民”的过程中，明确了学院在新时期的新使命。

**——《章程》驱动教育改革。**《章程》的颁布是学校改革的又一次重大契机和起点。在对外关系上，《章程》明确学校“依法享有办学自主权，独立承担法律责任，不受任何组织和个人的非法干涉”。同时，“学校积极开展与政府部门、国际组织、科研院所、企事业单位、社会团体等组织、机构的合作，推动协同创新”。在内部治理上，《章程》通过对各类机构职责权限、人员组成和议事规划的详细规定，通过对教职员工和学生两大办学主体权利义务等规定，明确学校的内部内部治理结构及其运行机制。

**——《章程》规范办学活动。**章程对学校财务、资产、招生、教学、科研、社会服务等各个环节运行方式和制度进行了总体规范，确保学校运行有序，同时还积极引入外部评价机制，规范学校办学活动。《章程》明确提出主动接受社会监督和评价，主动实行信息公开制度，及时向社会发布办学信息。学校采用多样性评价机制，从而确保学校办学质量和人才培养质量。

3

有关大学章程认识的若干问题

**秦惠民**

**摘 要：** 中国特色的现代大学制度对于大学章程的呼唤，是走向大学治理和法治的重要一环。制定与核准章程，是实现协商民主、充分体现法治原则的重要实践。法律所规定的高等学校办学自主权，有待通过章程建设的 “立法” 过程来具体落实。完善大学法人治理结构，提高自主办学行为的合法性应是章程建设核心性的重要任务。大学的自主权不等于大学校长的自主权，为避免 “没有灵魂的卓越”，坚持大学的公共性，是大学作为一种学者共同体的重要文化自觉。

**关键词：**大学章程；现代大学制度；大学治理；大学的公共性

大学依据法律的规定制定章程，通过制定和实施章程实现依法治校，符合法治思维和法治方式，理应是法治社会的一个基本要求。符合法治要求的大学章程，是社会法治的一部分， 是国家法律、法规的延伸。中国公办大学的章程建设，从十几年前颁布的一项法律规定， 在国家政策和政府主管部门的积极推动下，正在成为当前中国高等学校改革和发展进程中的一项重要立法活动。它反映了中国社会的法治发展，也反映了中国这个日趋走向法治的社会对于大学的认识与实践发展——作为一种重要社会组织的大学，不能独立于法治社会之外。我国宪法在规定 “实行依法治国”的同时，规定“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。高等学校作为一种社会组织，其设立与运行都必须符合宪法和法律的规定。

近几年，随着政府教育行政机关对大学章程的日益重视，有关大学章程的文章和著作虽谈不上汗牛充栋，但确实不少。特别是教育部组织研究讨论并颁布相关规定以来，探讨和研究大学章程的科研成果越来越多。这些成果对古今中外的大学章程进行了研究，还特别结合中国现代大学的发展实际进行实践分析和理论概括。笔者在浏览了一部分这些成果和参与了一定范围的相关实践之后，感觉下列几个有关大学章程认识的问题，对于提高章程建设的质量， 推进高等学校的民主与法治建设，完善中国特色现代大学制度的实践至关重要，有必要进一步讨论和深入思考。

**一、大学章程与现代大学制度**

4

很多文章和著作都不加论证地写道，制定大学章程是建立现代大学制度的需要。笔者以为，这个说法中有几个问题应该讨论：一是“现代大学制度”的含义是什么？二是章程是现代大学的产物吗？三是为什么不宜简单地从形式上把章程与现代大学制度相联系？

关于什么是现代大学制度的问题，在现实的中国是一个非常重要的问题。它的重要性其实并不来自于这个概念本身。由于“现代大学制度 这个概念反复被党和国家的各种重要的政策文件所提及，现已成为政府文件和学者文章中的一个常用概念，不搞清楚这个概念的含义， 势必导致认识上的偏差和实践中的混乱。学者对于“现代大学制度”的含义，从不同的角度有各种各样的解释。但从世界范围来看，实际上并不存在一个抽象的、放之四海而皆准的、 具有普遍意义的“现代大学制度”。现代世界各国的大学，可以说各有各的制度。这些以世界各国的经济、政治、社会文化状况和历史发展为背景的大学制度和规则体系，是世界各国大学得以存续和发展的形式载体。各国大学制度在框架结构上虽大同小异，但在制度内容和具体规则上差异和特色明显。它们共同构成了当今世界丰富多彩的多样性的“现代大学制度”。笔者认为，“现代大学制度” 就是对一定历史阶段中大学制度存在和发展状况的一种概括和描述，同时， 这个概念反映了以各国大学制度为基础的、结合各自的问题和经验， 对当今世界大学制度存在与发展问题的一种自觉的比较和对话。

中共中央、国务院颁布的《教育规划纲要》第三部分“体制改革”中提出了“建设现代学校制度”的任务其主要内容为“推进政校分开、管办分离。适应中国国情和时代要求，建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，构建政府、学校、社会之间新型关系。适应国家行政管理体制改革要求，明确政府管理权限和职责，明确各级各类学校办学权利和责任。探索适应不同类型教育和人才成长的学校管理体制与办学模式，避免千校一面。完善学校目标管理和绩效管理机制。健全校务公开制度，接受师生员工和社会的监督。随着国家事业单位分类改革推进，探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策，克服行政化倾向， 取消实际存在的行政级别和行政化管理模式。“落实和扩大学校办学自主权”。其中，明确提出要“完善中国特色现代大学制度”。也就是说，中国特色的现代大学制度是一种客观存在，但它仍然是一种不完善的制度形式，需要不断地改革、发展和完善，这是作为改革与发展的任务提出来的，是体制改革的重要内容。

《教育规划纲要》关于“完善中国特色现代大学制度”的提法，在肯定“中国特色现代大学制度”的同时，明确提出了对其进行“完善”的任务。中国特色的现代大学制

5

度是在中国特殊历史背景和国情条件下逐步形成和发展起来的，在中国经济与社会的发展和改革的大背景下加以完善，是中国特色现代大学制度适应中国社会的经济与政治发展，适应大学建设和发展需要的时代要求。同时，强调“中国特色”并不意味着故步自封、自我欣赏和自说自话， 以全球的视角和世界的经验来审视中国大学制度的问题和经验，广泛深入地比较和探讨各国大学制度的“长短” 及其适应性，是“现代大学制度”语境中不可缺少的对话维度。也就是说，讨论 “现代大学制度”，不能没有世界范围的学术交流、思想碰撞和理论对话。

大学章程并不是现代大学才有的，前现代的大学就有章程。欧洲从 13 世纪起就有了大学章程。中国从清末起就有了起草和制定大学章程的活动，例如，1898 年梁启超起草的 《奏拟京师大学堂章程》、1902 年张百熙主持编订的《钦定京师大学堂章程》和 1903 年张之洞主导重订的《奏定京师大学堂章程》等。［1］因此，从形式上讲，章程并不是现代大学制度的标志。简单地从形式上说“制定大学章程是建立现代大学制度的需要”是不准确的，不仅因为从世界范围来看，章程的形式并不为现代大学所特有，还因为中国目前实际存在的大学制度作为中国特色的一种现代大学制度，章程的实际作用在已有的实践中似乎并不重要。但是， 为了完善中国特色的现代大学制度，“建设依法办学、自主管理、民主监督 社会参与的现代学校制度”，章程是法治环境下的大学制度不可缺少的一个重要环节。因此说，章程建设是完善中国特色现代大学制度的需要。讨论这个问题的意义在于，章程建设重在内容而不在形式， 仅有形式上的章程，不能起到完善中国特色现代大学制度的作用。

根据《教育规划纲要》的要求，“完善中国特色现代大学制度”的主要内容为：“完善治理结构。公办高等学校要坚持和完善党委领导下的校长负责制。健全议事规则与决策程序，依法落实党委、校长职权。完善大学校长选拔任用办法。充分发挥学术委员会在学科建设、 学术评价、学术发展中的重要作用。探索教授治学的有效途径，充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用。加强教职工代表大会、学生代表大会建设，发挥群众团体的作用。”可见，仅仅有一个章程的形式是不够的，国特色的现代大学制度需要通过章程建设推进大学治理结构的完善。因此，《教育规划纲要》在要求“加强章程建设”的同时明确指出，“各类高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校。尊重学术自由，营造宽松的学术环境。全面实行聘任制度和岗位管理制度。确立科学的考核评价和激励机制”。

章程建设就是要对“完善中国特色现代大学制度”的主要内容进行一种制度性的回应。因此，今日中国公立大学的章程建设，不可能是完全没有实践基础的全新内容，其

6

主要内容应该是把已有的办学实践中的经验教训，经过协商民主过程和民主决策程序将之理性化、科学化、规范化、系统化所形成的规范体系。由于大学利益相关主体的多元性，章程的制定应是各利益相关方充分博弈的产物。政府作为公办大学的主办者对大学章程的审核，应该是利益相关方之一重要的权利表达。章程作为大学内部制度的顶层设计，作为大学运行和发展的基本依据，应该明确学校运行的基本原则和基本组织程序，应满足大学依法办学、完善法人治理结构、自主管理、自我约束和社会参与的需要。不仅如此，章程也是政府对高等学校整体办学实施管理、进行评价的重要依据，同时还应适应法治社会司法审查的需要，成为司法在裁判学校纠纷时重要的参照性依据。

**二、大学章程与大学的民主和法治**

中国特色的现代大学制度对于大学章程的呼唤，是在中国建设社会主义法治国家的背景下出现的，与社会的法治进步相联系。适应我国法治进程中权利纠纷和权利救济的客观需要， 为公民的权利提供司法保障，是司法裁判权的当然责任。在公民权利的保障制度中，司法保障制度占有核心地位。国家通过司法机关，处理各种侵犯公民权利的案件，为公民的权利提供司法保障。司法审判作为救济权利的权力，在法律适用中既要维护学生的权利，又要维护教师和学校的权利。通过行政诉讼对学校自主管理权力的合法性进行司法审查和救济性控制， 实现对学校管理权力正当行使的最后监控和对权力相对人的最后救济。这是学校管理的法治底线，其中蕴涵着法治社会人权保护的基本价值，它构成个体权利社会保护的基础。正是由于司法审查对高校管理的介入，使得无论大学中管理者的主观意愿如何，大学都无法独立于法治社会之外。

中国的人权发展和受教育权保障的进步推动了大学法治的发展。1999 年被最高人民法院公布为成功判例的田永案，开辟了学生权利司法救济的渠道，使司法的阳光第一次照进了高等学校的殿堂，成为法院创造性地适用法律对大学管理进行司法审查的一个典范。1998 年以来，适应中国的法治深入而日益增多的对高校管理的司法审查以及对于学生受教育权利的司法救济，正是通过这样一个个具体的具有创新性的鲜活的法律适用过程而实现的。法治的要求使得学校管理不能像非法治状态下那么自由和随意，这或许正是学校管理适应法治社会而走向现代化的一个标志或一种反映。司法审查推动高等学校管理逐步进入法治状态，这是高等学校管理适应法治社会而走向现代化的一个发展趋势。从这个意义上可以说，学校管理的法治化趋向标志着学校管理的现代化进程。在一个个具体的司法审查案例中，大学内部符合法治原则的制度体系的不完善以及符合法治精神的程序规则的缺失，成为大学在司法诉讼中屡屡败诉的一个重要原因。大学的败诉，显露出大学的内部管理行为存在着缺少法定依据或者缺少合法的规范可循的状况。在我

7

国公立高校自认为有理而败诉的一些纠纷案件中，不符合法治要求的学校规定，在司法审查中不能作为依据被法院参照和采信。正是在这样的背景下， 制定符合法治要求的大学章程和制度体系以适应中国法治的发展和现实需要，合乎逻辑地成为大学治理走向法治进程中的重要一环。

通过章程来规范和约束权力是章程建设所要实现的重要价值之一。因此，衡量大学章程是否体现法治原则的一个重要尺度，就是看章程是否能够规范和约束权力，是否能够把权力真正关进制度的笼子里，是否能够实现对权力的优化配置和有效约束。倘若权力的行使者对章程的内容不以为然，章程对权力的行使和制约并不产生实质性的影响，那么，章程制度的实际意义势必大打折扣而流于形式，甚至成为 “无用之物”。

民主与法治不可分割，民主是法治的一个前提条件。党的十八大报告提出，要“更加注重健全民主制度、丰富民主形式，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。”制定章程就是一个在高等学校践行民主与法治的过程。民主本质上是一种决策机制，而不仅仅是一种参与形式。以制度化的程序机制保障大学决策过程的民主性而不仅仅是民主参与，即实现大学决策过程的民主化，应该是完善中国特色现代大学制度的核心内涵之一。因此，章程的制定过程成为高等学校中的一次重要的民主实践，应该成为章程建设中的重要内容。

制定与核准章程，是在高等学校治理过程中实现协商民主的一种重要实践。章程的制定， 应该是通过校内平等主体间协商民主而达成共识、达成共同约定或协议的过程，形成协议前的讨价还价和协商谈判是必不可少的。例如学院与学校间权力关系的界定和分工， 就应该是一个协商民主的博弈过程；章程的核定，同样也应该是学校与政府间实现协商民主、达成共识的过程。

大学作为高级知识分子最为集中的地方，应成为民主与法治的典范。民主是现代大学实现法治的基础。写在章程上的权利，不应仅仅是起草小组和个别专家参与的产物，它们应该是大学的各利益相关主体权利主张和利益博弈的结果。没有各利益主体的充分参与，没有各利益主体在制定章程过程中的充分利益表达，没有各利益相关主体主张权利并参与博弈的权利保障机制，程的制定就不能体现法治精神，就不是一个民主的过程。民主与法治要求各相关主体利益的充分表达、平等博弈以及在此基础上实现的平衡。不以此为前提而形成的章程， 不可能有真正地被认同和权威，更不可能深入人心。有民主这个实践基础的章程，只能是一纸空文。从这个意义上说，没有民主与法治原则的贯彻，就不可能有符合法治要求的现代大学章程。

8

法治不仅要求大学章程的内容符合法治原则，而且要求大学章程的制定过程必须是一个充分体现法治原则的民主过程。一个不是经过民主过程产生的大学章程，势必难以符合法治的要求，而不能体现民主与法治的章程建设，不可能完成“完善中国特色现代大学制度”的任务。因此，在章程建设过程中，民主原则的贯彻程度以及各种利益主体间交锋与博弈的充分程度， 表现大学现实的立法能力，亦应成为衡量大学章程立法水平和大学治理水平的另一个重要尺度。

**三、大学章程与大学的办学自主权**

随着中国高等教育管理体制改革的不断深化，高等教育的改革逐渐进入到高等学校层面。中国公办大学的改革趋向是逐步成为相对独立的自主办学实体，高等学校的办学自主权和自主管理权日益扩大。随着国家和各级政府教育行政部门对于公立大学的“松绑”过程，政府逐步向高等学校下放权力，今天的中国公办大学，已经改变了 20 世纪

1. 年代以前那种在校园里建个厕所和自行车棚也需要政府主管部门具体立项和审批的状况。中国公办大学作为独立的民事法人主体，已经享有民事法人对于学校人、财、物的完全的独立支配权，从世界范围的公办大学实践来看，中国的公立大学所享有的民事法人权利可以说是最大的。中国的公办大学可以独立地向银行贷款，可以按照自己的意志扩大和置换校园的土地，可以在世界范围内聘用人才。

中国公立大学作为自主办学实体的公法人权利也在不断扩大。公办大学在学院（系、所）等内部组织机构的设置、人员配备以及学科规划、人才引进、学生培养、教师聘用、国际交流等方面的自主权不断扩大，但仍然存在着公办大学作为民事法人主体的权利过大而作为一个教育机构所应享有的教育法权利却太小的问题，亦即办事的权力不“小”

而办学的权力不 “大”。《高等教育法》所规定的高等学校办学自主权，仍有待通过高等学校的章程建设来具体落实。章程建设的“立法”过程，应该是大学与政府主管部门通过充分的谈判协商，明确划定大学自主权边界的博弈过程。

伴随高等学校办学自主权的日益扩大和落实，与高等学校办学自主权相联系的问题和纠纷也在增多。在公办大学办学自主权日益增大的同时，建立和完善对于办学自主权的自我约束机制就成为一种迫切需要。为避免办学自主权的滥用，必须厘清公办大学自主发展的合法性边界，建立和完善公办高等学校的法人治理结构和自我约束机制——对不断扩大的办学自主权的制约和监督。“依法制定章程，依照章程规定管理学校”是公办大学“依法办学，自主管理”的基本要求。为此，法人治理结构、校长职权、高等学校依法行使的权力，是在 “章程建设” 过程中落实大学“依法办学，自主管理”的重要内容。

9

**（一）完善法人治理结构应是高等学校章程建设核心性的重要任务**

公司法人治理结构是以法制为基础，按照公司本质属性的要求形成的。公司法人治理结构各个组成部分的产生和组成，行使的职权、行事的规则等都由公司法做出具体规定。经济合作与发展组织（OECD）理事会 1999 年通过的《公司治理结构原则》，概括了不同公司治理结构的共同要求，充分考虑了在公司治理结构中各个利益相关者的作用，认识到一个公司竞争力的发挥和最终成功是利益相关者协同作用的结果，是来自不同资源提供者特别是包括职工在内的贡献。

高等学校的本质属性不同于公司， 高等学校法人治理结构难以完全照搬公司法人的治理结构。但公司法人治理结构的基本原则，对完善大学法人治理结构具有参考意义。我国《高等教育法》有关规定中所明确的那些公办大学法人治理结构原则，仍需要通过高等学校的章程建设加以细化和做出具体的规定。党的十八大报告提出：“健全权力运行制约和监督体系。坚持用制度管权管事管人”，“要确保决策权、 执行权、 监督权既相互制约又相互协调， 确保国家机关按照法定权限和程序行使权力”。章程建设是落实党的十八大报告精神、完善高等学校法人治理结构的一个重要契机。通过章程建设推进大学管理的民主化和法治化，实现利益相关者的多元共同治理，是章程建设肩负的一个核心性的重要任务。

**（二）进一步建立和完善相应的自我约束机制章程建设应有利于提高高等学校自主办学行为的合法性，在明确高等学校办学自主权的同时，应进一步建立和完善相应的自我约束机制。**高等学校办学行为的合法性，要求办学行为要有法定依据，即实现依法办

学。因此，通过大学的章程建设，厘清公办大学自主发展的合法性边界，大学的各种办学行为和管理活动做出明确的规定并形成规范体系，使大学的自主办学和发展有章可循、有据可查。所以说，完善的章程是公立大学依法自主办学和自主管理的重要依据。在这个基础上，才能有合理与合法的大学自主权，也才能形成合乎逻辑的大学自律。从这个意义上可以说，学校管理的法治化趋向标志着学校管理的现代化进程。

**（三）大学的自主权不等于大学校长的自主权**

大学校长作为学校的法定代表人和行政负责人，目前存在着一方面 “权力太小” — 应有的权力没有；另一方面又“权力太大”——不该有的权力也有，且对其缺乏有效的应有限制和约束机制。“章程建设”应明确校长权力及其行使的边界，落实和保障校长的应有职权。同时，应通过完善“党委领导下的校长负责制”以及明确和完善“教职工代表大会”、“学生代表大会”及其他群众团体的制度性机制和作用完善校长权力依法“接受师生员工和社会监督”的体制性和制度性的制约和监督机制。

10

大学自治或大学的自主权，主要表现为一种对外的学校权利或对内的机构权力。学

校权力作为一种学术机构的权力，可以从广义上被称为 “学术权力”［2］，但是，这种被视为“学术共同体的权力”，在中国特色的现代大学中并不意味着良好的学术环境和学术自由。“这是因为，在一切能够接受法律支配的人类状态中，哪里没有法律，哪里就没有自由。”［3］近些年来，中国大学的行政化备受诟病，大学中行政权力无处不在的强势地位以及相应的行政化思维和行政化行为方式，大大削弱了大学的民主与法治，严重破坏了大学应有的学术环境，对“强势校长”或“强势书记”缺少应有的制约机制。大学行政化的症结在于，目前的大学中没有大学相关主体进行利益博弈的参与平台和制度机制，只有行政权力的一尊独大。因此，通过章程建设完善大学治理，改变“行政化管理模式”，建立和完善最有利于学术发展的制度机制和治理模式，形成对行政性管理权力的有效平衡、制约和监督机制，对中国大学的健康发展至关重要。

**四、大学章程与大学的公共性**

中国目前进行的“完善中国特色现代大学制度”改革的价值目标是什么？以什么样的标准来衡量这一改革的成败？这是在当前中国公共政策语境下讨论中国现代大学制度改革的一个不可缺少的前提。

在新公共管理理论的影响下，公共管理注重市场的力量，引入市场原则，注重管理的弹性而不是僵化，广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制，承认交易行为，在提高灵活性和效率的同时，也使得掌握公共权力的人或者群体有了谋取私利的可能。公共管理实践中，权力的交易现象大量地存在着。在改革与发展进程中的中国公办大学，在资源有限和竞争不断加剧的压力下，公办大学为谋求发展和争取资源，在运用市场方式的交易行为中，掌握权力的个体和群体以权谋私的现象以各种方式存在着。“消费者导向”的思维以及相应的行为，在公办大学的发展实践中虽然显示出了生机和活力，但也积淀了不容忽视的理念、价值观与现实的矛盾和冲突。例如有关“教育产业化”的争议，有关“大学公共性”的讨论以及公办大学与民办大学在履行公共职能、承担社会责任方面的异同等。当社会评价一所大学办得好与不好时，评价依据和判断标准是什么？在公办大学所应承担的社会担当、政治责任、公共职能和大学的效率、效益甚至表面数据之间如何协调和平衡？大学的治理结构和核心理念对于评价一所公办大学的优劣居于何种地位？著名公办大学的学者受到媒体关注的那些具有 “轰动” 效应的言论反映了大学中的什么问题？大学的招生青睐于“大款”和官员，有违大学的公共性吗？“引导社会”是大学的责任吗？如何评价量化思维和技术性数据至上对中国大学发展的影响，以及与此相联系的中国大学对于“没有灵魂的卓越”的追求？导致这些现象的根源

11

是什么？公办大学的章程建设是否需要正视并认真面对这些问题？

以完善中国特色现代大学制度为目的而进行的大学章程建设，绝不能仅仅是一个大学内部权利的宣言。谋求特殊利益甚至非法利益的大学，其机构利益和公办大学的公共性及其所应承担的公共职能不具有一致性。因此，今天中国公办大学的章程，不应该仅仅是大学内部的权利宣言或大学自主权的一种表达。一个有着明确公共服务理念和责任意识的公办高等学校，应该自觉地承担起推进文明进步、民主法治和社会公正，促进社会公平的责任，不仅应拒绝乱收费、乱招生等不符合公共性要求的行为，而且应该自觉抵制一切有违大学作为一个公共服务机构价值原则的不当利益获得和交换行为。

教育部 《高等学校章程制定暂行办法》总则第三条规定，“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。高等学校应当以章程为依据，制定内部管理制度及规范性文件、实施办学和管理活动、开展社会合作”。这条规定体现了政府对公立高等学校权利与义务相平衡的要求。章程不仅要规定学校 “自主办学、 实施管理”的权利，而且应明确公立高等学校履行的社会公共职能，以及所应承担的社会责任和义务——对国家、地方或行业发展所承担的责任和义务；学校的类型不同（综合、师范、医学院、财经学院、政法学院等），应承担的社会责任和公共职能也是不同的；学科设置不同，学科优势存在差异，都应与大学的公共性相联系。

今天的公办高等学校，经不同于欧洲传统的非公立大学。盎格鲁—撒克逊自由教育传统中的大学，曾经主要是一个学术共同体，大家共同的自由研究兴趣凑在一起，在象牙塔中自己玩。那时的大学章程，基本上是基于大学自治的需要，是学者在学术共同体中的一种游戏规则。

中国的现代公办大学，作为一种主要依赖公共财政建立并维持和发展（供养）的公营造物或社会公器，作为一种公共服务机构，应更好地高效率地履行社会公共职能、承担社会责任、满足公共性的基本要求。约翰·布鲁贝克认为，高等教育越卷入社会事务就越有必要用政治观点来看待，就像战争意义太重大而不能完全交给将军决定一样，等

教育也不能完全留给教授们决定。［4］高等教育作为一种准公共物品的特性，意味着，大学自身并不是完整意义上的办学利益主体，而是应由社会利益来决定其公共价值，每一类利益相关者都不应单独地对大学行使控制权，大学治理结构作为比管理结构更为基础的制度结构，其根本目的是建立大学决策过程与公共利益以及社会权利主体的合理联系，实现大学的公共性和社会价值的最大化。

今天的中国，正在走向法治，强调科学发展，国家的公共管理体制也在进行改革和重构。正是在这种背景下，人们对大学自身运行中的弊端 （对行政化的批评是其中的焦点之一）以及大学履行公共职能中的问题进行批评和质疑。大学备受诟病的核心，是

12

近十几年来在高等教育经费不断增加、大学中亮丽的大楼拔地而起的同时，大学是否真正承担了应有的公共职能和社会责任，是否真正提高了公共服务的质量和水平，是否真正符合民主与法治和社会进步的要求而坚持了公办大学的公共性？

大学的改革和发展不能脱离大学的公共性。公共性不是一个空洞的口号，也不是公办大学与生俱来的专利。大学的公共性通过大学治理结构的公共性、大学功能的公共性、大学与社会沟通方式的公共性、大学观念的公共性和大学实践的公共性等具体样态表现出来。［5］为避免“没有灵魂的卓越”，坚持大学的公共性，履行公共职能和承担社会责任，是大学作为一种学者共同体的重要文化自觉。对此，应在全校的民主协商中达成共识，这是大学实现文化自觉的一个重要的实践过程；应通过“章程建设”，明确学校的社会责任和义务，强化公立高等学校坚持公共性的自我约束理念，形成并固化公立高等学校履行公共职能和承担社会责任的自觉意识。

（本文摘自《教育研究》2013 年第 02 期）

13

公立高校章程中实施机制的规定问题

**——基于 6 校章程文本的实证分析**

**谭正航**

**摘** **要：**高校章程连接教育法律法规与高校内部规章制度，是高校内部治理的“基

本法”。高校章程的实施是高校章程作用发挥的关键所在。目前，我国大部分公立高校

章程文本对实施机制进行了初步规定，但在实施保障机关、实施争议解决、实施程序上

存在不足之处，实施后果机制等的规定，从而制约到其有效实施与作用发挥。因此，我

国应采取有效措施完善公立高校章程文本的实施机制规定，以增强公立高校章程的法律

品性，提升其法律效力，推进现代大学的建设。

**关键词：**公立高校；高校章程；实施机制规定；实证分析

高校章程连接教育法律法规与高校内部规章制度，是高校内部治理的“基本法”0 2010 年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010 一 2020 年）》提出了“各类高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校”的战略目标。2011 年，教育部制定《高校章程制定暂行办法》以规范与推进高校章程建设。在此时代背景下，许多高校特别是公立高校加大了章程建设步伐。目前，大部分部属公立高校已通过教育部核准，一些地方公立高校章程也已通过省级教育行政部门核准并正在实施。高校章程的实施是高校章程作用发挥的关键所在。而公立高校章程实施以科学、完善的实施保障机制为基础。当前，我国公立高校章程文本普遍存在对实施机制缺乏规定或不完善的问题。研究成果对高校章程实施机制问题关注较少，缺乏对章程实施机制规定的实证研究。基于此，本文选取了北京大学、中国人民大学、吉林大学、东南大学 4 所部属重点公立高校的章程以及吉首大学和湖南师范大学 2 所地方公立高校的章程作为实证分析样本，系统研究公立高校章程实施机制规定现状与问题。以上高校章程均已通过教育行政部门核准并正在实施，具有一定代表性和典型性。因此，对这些章程文本实施机制规定的研究，将为我国公立高校章程实施机制规定的完善提供有益启发。

14

**一、公立高校章程实施与章程实施机制**

**（一）公立高校章程实施需要实施机制保障**

公立高校章程实施是公立高校章程在高校治理中的落实与实现，也就是其在实际上调整一定社会关系并发挥效力的过程。章程实施是发挥高校章程作用的关键环节，也是高校章程制定的目标所在。公立高校章程实施机制是指其实施系统中各要素的相互关系及对实施系统所起的作用，主要指实施系统构成要素间相互作用的方式和过程。

公立高校章程实施离不开实施机制的保障:第一，公立高校章程实施机制本身就是章程施的核心内容和主要构成，是实现高校章程关系主体权利义务的基础。第二，公立高校章程实施机制为章程实施提供依据。实施机制对高校章程实施机构的职权与职责，实施程序、争议解决机制及实施后果等进行规定，从而为高校章程实施提供基本依据。第三，公立高校章程实施机制为章程实施提供制度保障。高校章程对实施主体、程序、责任及措施等进行规定，为激励约束高校章程关系主体行为，解决章程实施争议，提高章程实施效果，实现章程目标提供基本保障。公立高校章程文本对实施机制的规范，是推进章程有效实施的基础与保障。为此，公立高校章程文本应对实施机制进行具体规定。

**（二）公立高校章程实施机制构成**

公立高校章程实施机制包括外部实施机制和内部实施机制。外部实施机制是政府、社会推进公立高校章程实施的保障机制的总称。内部实施机制是公立高校推进章程实施的保障机制的总称。构建内外协同的章程实施机制，是实现公立高校章程制定目标的核心所在。教育部《高校章程制定暂行办法》第三十条规定：“高等学校应当指定专门机构监督章程的执行情况，依据章程审查学校内部规章制度、规范性文件，受理对违反章程的管理行为、办学活动的举报和投诉。”公立高校章程内部实施机制应主要由章程文本进行规定。由于本文旨在实证分析公立高校章程实施机制的规定基础，以提出完善章程文本的对策，故只研究公立高校章程内部实施机制问题，不涉及章程外部实施机制问题。公立高校章程内部实施机制主要包括以下构成要素：

1.实施机关。实施机关是负责公立高校章程实施适用、评价、监督等的内设组织机构。公立高校章程实施机关对于制衡高校行政权力、学术权力，保护师生权利，推进章程的有效实施十分重要。公立高校章程实施机关应具有权威性、专门性、综合性。

15

2.争议解决机制。在章程实施过程中，公立高校与政府、高校内部机构、教职工、学生等主体及相互之间会产生争议。如何通过有效途径解决争议，促进章程实施，是公立高校章程实施机制需要解决的重要问题。公立高校章程实施争议解决机制主要包括协商、调解、申诉、诉讼等。

3.程序机制。实施程序是对高校章程实施的程与步骤的规定。“程序能使制度获具其存在的合法性与正当性，能使相关法益主体亲眼见证正义的实现；现代行政法治是通过程序实现的法治，是以程序抗辩、规制行政权滥用的法治。公立高校章程对实施程序机制的规定使程序具有了法律的强制性、稳定性和明确性特征，从而保障“程序正义”的实现。实施程序机制主要包括高校章程适用、监督及修改等程序机制。

4.后果机制。章程实施后果机制指章程遵守与适用的评价机制，指对章程实施的嘉奖与对违反章程行为予以否定性评价。对公立高校章程实施的嘉奖指对章程遵守及维护行为给予表彰、奖励、授予名誉称号等。对公立高校章程实施的否定性评价主要包括对违反章程规定的学校规章制度宣布无效或予以撤销，对违反章程的权力行使者进行问责与处理，对违反章程规范的师生进行处罚等。

**二、公立高校章程实施机制规定现状与问题**

为具体把握公立高校章程文本的实施机制现状与问题，笔者按照实施机关、争议解

决、实施程序、实施后果对 6 校章程实施机制规定进行系统分析。

**（一）实施机关规定**

目前，从总体来看，大部分高校章程并没有建立专门的章程实施机关来保障章程实施。大部分公立高校章程只规定了教代会或其执行委员会对章程落实与实施的监督权。如吉首大学章程第 58 条规定了教代会监督章程落实的权力。中国人民大学章程第 34 条规定了教代会监督学校章程、规章制度和决策落实的权力。北京大学章程第 31 条规定了教代会监督学校章程、规章制度和决策的落实，提出整改意见和建议的权力。这样规定有利于彰显教职工的主体地位和教代会的民主监督功能，推进高校章程实施。但是，高校教代会对章程的监督仅为民主监督，而不是章程实施机关的适用监督。以 6 校章程文本为例（见表 1），只有北京大学与吉首大学章程明确了章程实施机关及职权。吉首大学章程将教职工代表常设机构作为章程实施机关规定具有一定的创新性，但作为民主监督机关，其难以承担适用章程规范、监督章程实施及落实章程实施后果等重任。北京大学设立章程委员会作为章程实施机关，提高了章程实施机关的权威性与专业性，是保障章程实施的重要制度创新。

16

**表 1** **6 所公立高校章程中关于高校章程实施机关的规定**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 高校章程 | 实施机关 | 规定机关的主要职权 | 规定条款 |  |
|  |  |  |  |  |
| 北京大学章程 | 章程委员会 | 解释权、制定章程实施细则权、监督章程执 | 第 55 条 |  |
| 行、审查内部制度权、修订动议、起草权 |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
| 中国人民大学章程 | 无 | 无 | 无 |  |
|  |  |  |  |  |
| 吉林大学章程 | 无 | 无 | 无 |  |
|  |  |  |  |  |
| 东南大学章程 | 无 | 无 | 无 |  |
|  |  |  |  |  |
| 吉首大学章程 | 教职工代表大会 | 监督章程执行权，受理、处理对违反章程的 | 第 99 条 |  |
| 常设机构 | 管理行为，办学活动等的举报和投诉权 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |  |  |
| 湖南师范大学章程 | 无 | 无 | 无 |  |
|  |  |  |  |  |

**（二）争议解决机制规定**

目前，许多高校在章程中建立了章程争议解决机制（见表 2）。其主要是对师生权利争议与学术争议解决的规定。如北京大学章程第 30 条规定“监察委员会调查处理学校机构及人员违反校纪校规的行为，受理学校机构及人员对处分决定的异议或者申诉”。吉首大学章程第 29 条规定设立学生申诉处理委员会，第 40 条规定设立教职工申诉委员会，以解决学生、教师与学校其他主体之间的纠纷，畅通权利救济途径。北京大学章程

* 27 条规定学术委员会负责“受理审查学术不端行为，裁决学术纠纷”。中国人民大学章程第 32 条规定学术委员会“制定学术规范，维护学术道德，处理学术纠纷等事项。”

我国大部分公立高校在章程中建立了教师、学生申诉委员会以解决教师、学生与学校纠纷，但对申诉委员会组成、运行机制等缺乏规定。更为重要的是，所有公立高校章程缺乏对政府部门与高校的争议解决机制的规定，以及高校党委会、校长及其行政部门、学术委员会权力机关及相互间争议解决机制的规定，从而难以通过有效途径解决政府举办权与高校办学自主权，高校内部权力行使的争议，影响到高校办学自主权的落实与扩大及内部权力合章行使。

**表 2** **6 所公立高校章程中关于高校章程实施中争议解决机制的规定**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 高校章程 | 争议种类 | 争议解决机关 | 争议解决方式 | 规定条款 |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  | 师生权利保护争议 | 学校或教育行政部门 | 申诉诉讼 | 第 17 条，第 21 条 |  |
| 北京大学 |  |  |  |  |  |
| 学术争议 | 学术委员会 | 裁决 | 第 27 条 |  |
| 章程 |  |  |  |  |  |
| 学校机构及人员 | 监察委员会 | 处理 | 第 30 条 |  |
|  |  |
|  | 处分争议 |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  | 17 |  |  |  |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 中国人民 | 教职工权利争议 | 学校或教育行政部门 | 申诉诉讼 | 第 18 条 |  |
|  |  |  |  |  |
| 大学章程 |  |  |  |  |  |
| 学术争议 | 学术委员会 | 处理 | 第 32 条 |  |
|  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| 东南大学 | 师生权力保护争议 | 学校 | 申诉 | 第 23 条，第 28 条 |  |
|  |  |  |  |  |
| 章程 |  |  |  |  |  |
| 学术争议 | 学术委员会 | 裁定 | 第 42 条 |  |
|  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| 吉林大学 | 学生纪律处分和涉 | 学校、教育主管行政 |  |  |  |
| 及自身利益的相关 | 申诉诉讼 | 第 67 条 |  |
| 章程 | 部门或司法机关 |  |
| 决定 |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  | 学生对学校纪律处 |  |  |  |  |
|  | 分、学籍处理等 | 学生申诉处理委员会 | 申诉 | 第 29 条 |  |
|  | 异议 |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| 吉首大学 | 教职工就职责权 |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
| 章程 | 利、聘用、晋升、 | 教职工申诉委员会 | 申诉 | 第 40 条 |  |
|  |  |
|  | 福利待遇、奖惩等 |  |
|  |  |  |  |  |
|  | 与学校发生争议 |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  | 学术争议 | 学术委员会 | 裁决 | 第 46 条 |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  | 教职工就职务聘 |  |  |  |  |
|  | 用、福利待遇、评 | 学校 | 申诉 | 第 40 条 |  |
|  | 优评奖、纪律处分 |  |
|  |  |  |  |  |
| 湖南师范 | 等事项发生争议 |  |  |  |  |
| 大学章程 |  |  |  |  |  |
| 对学校给予的处分 |  |  |  |  |
|  | 或者处理，对学校、 | 学校或司法机关 | 申诉诉讼 | 第 48 条 |  |
|  | 教职工侵犯其人 |  |
|  |  |  |  |  |
|  | 身、财产权益行为 |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |

**（三）程序机制规定**

当前，我国所有公立高校章程对实施中的适用程序、监督程序等都缺乏规定，大多

只概括规定了修改的程序（见表 3）。正如有学者所言，“我国大学章程的实施，缺乏严

密而细致的程序规范，尤其对大学章程执行、修改等，并没有给予详实、可操作性强的

程序规定。”［2］虽然大部分公立高校对章程修改程序进行了规定，但并没有对章程修改程

序的启动条件、通过要求等进行规定。 如北京大学章程第 54 条规定：“本章程经学校

教代会讨论、校务委员会审议、校长办公会议审议、校党委审定后，由校长签发，报上

级核准。 本章程修订按前款程序办理。”吉林大学章程第 93 条规定：“本章程的修订

由学校党委常委会提出，校长办公会议拟定修改草案，经教职工代表大会讨论，广泛征

求师生员工意见后，由学校党委会审定，报教育部核准。”我国公立高校章程程序性条

款的匮乏，“尽管不致使得高校管理权无从行使， 但至少是未遵从法定程序行使。 一

旦章程内容侵犯师生合法权益，

18

后者则可以程序性权利抗辩为由，令高校在诉讼或复议中处于被动局面； 且程序

性规定的欠缺，在规范意义上将使得章程丧失一定的正当性、民主性基础。”［3］完善章程

实施的规定是我国公立高校章程实施机制完善的重要内容。

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **表 3** | **6 所公立高校章程中关于高校章程实施程序机制的规定** | | | |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| **高校章程** | **适用程序** | | **监督** | **修改程序** |  | **规定条款** |  |
| **程序** |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  | 章程修改经学校教代会讨论、校务委员会审议、校长 |  |  |  |
| 北京大学章程 | 无 |  | 无 | 办公会议审议、 校党委审定后，由校长签发，报上 | 第 54 条 | |  |
|  |  |  |  | 级核准 |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| 中国人民大学章 |  |  |  | 章程修改需提交教职员工代表大会讨论并征求意见， |  |  |  |
| 无 |  | 无 | 由校长办公会研究审议，最终由学校党委会讨论审定 | 第 72 条 | |  |
| 程 |  |  |  | 后，报教育部核准 |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  | 本章程的修订由学校党委常委会提出， 校长办公会 |  |  |  |
| 吉林大学章程 | 无 |  | 无 | 议拟定修改草案，经教职工代表大会讨论，广泛征求 | 第 93 条 | |  |
|  |  |  |  | 师生员工意见后，由学校党委会审定，报教育部核准 |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  | 本章程由校长办公会议提议修改，校长办公会审议的 |  |  |  |
| 东南大学章程 | 无 |  | 无 | 章程修正案报经学校教职工代表大会审议并提交学 | 第 82 条 | |  |
|  |  |  |  | 校党委会审议通过后，报教育部核准 |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  | 章程的修订由学校教职工代表大会五分之一以上代 |  |  |  |
|  |  |  |  | 表提议，经校务会审议，学校党委同意后进行；学校 |  |  |  |
| 吉首大学章程 | 无 |  | 无 | 教职工代表大会闭会期间，由校务会提议修改，经学 | 第 103 条 | |  |
|  |  |  |  | 校党委同意后进行。 章程修订案的审核程序依据第 |  |  |  |
|  |  |  |  | 101 条的规定执行 |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| 湖南师范大学章 |  |  |  | 学校根据国家政策、法律法规和学校发展需要，适时 |  |  |  |
| 无 |  | 无 | 修订本章程； 章程修订案的审核程序依据本章程第 | 第 73 条 | |  |
| 程 |  |  |  | 71 条的规定执行 |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |

**（四）实施后果规定**

为保障有效实施，部分公立高校章程规定了实施后果机制（见表 4）。 首先，大部分公立高校章程对教职工、 学生良好遵守或违法章程的后果进行了规定。如北京大学章程第 20 条规定：“对成绩突出和为学校争得荣誉的教职工个人和集体予以表彰奖励，对违纪者依法依纪给予处理或者处分。”湖南师范大学章程第 43 条规定：“学校建立统一的表彰奖励和荣誉制度，对为国家、社会及学校做出突出贡献的教职工给予表彰、奖励。”其次，也有少部分公立高校章程对作为办学者的高校在违法、不当行使办学自主权时的责任予以规定。如东南高校章程第 16 条规定了举办者有根据法律、行政法规的授权对学校不当使用办学自主权的行为予以处罚及调整等的责任；第 17 条规定学校行

19

使自主权做出的决定内容若有违反法律、行政法规、本章程以及学校相应规章制度规定与程序的无效和被撤销。但是，所有的公立高校章程没有对举办者违反章程的责任进行规定，从而影响到章程对举办者权力约束与政府管理去行政化改革功效的发挥。更为重要的是，大部分公立高校章程对高校党委会、校长及其行政部门、 学术委员会等违反章程行为的类型、责任承担及追究等没有规定，不仅导致对其滥用职权等违反章程的行为难以追究，而且“一旦学校领导者的决策与高校章程发生矛盾时， 往往会据己所需，更改章程的有关内容和程序，导致章程的严肃性、民主性难以应对高校的法律纠纷。”［3］“我国大学章程条款的逻辑结构不完整，责任承担问题模糊不清，使得大学章程在实践中缺乏可操作性。”［4］

**表 4** **6 所公立高校章程关于高校章程实施后果规定**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **高校章程** | **举办者与办学者** | **学校管理主体** | **学校教职工、学生** | **规定条款** |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  | 表彰奖励、处理或处 | 第 20 条，第 23 |  |
| 北京大学章程 | 无 | 无 | 分、撤销授予学位、 | 条，第 27 条， |  |
|  |  |  | 撤销学术称号 | 第 28 条 |  |
|  |  |  |  |  |  |
| 中国人民大学章程 | 无 | 无 | 表彰奖励，纪律处分 | 第 13 条 |  |
| 第 24 条 |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  | 对学校不当行使办学自 |  |  | 第 12 条 |  |
| 吉林大学章程 | 主权的行为予以纠正或 | 无 | 表彰奖励，纪律处分 |  |
| 第 72 条 |  |
|  | 处罚等 |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  | 不当使用办学自主权的 |  |  |  |  |
| 东南大学章程 | 行为予以处罚及调整， | 无 | 无 | 第 14 条 |  |
| 办学自主权决定无效或 | 第 17 条 |  |
|  |  |  |  |
|  | 撤销 |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| 吉首大学章程 | 无 | 无 | 无 | 第 102 条 |  |
| 第 97 条 |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| 湖南师范大学章程 | 无 | 无 | 表彰奖励 ，批评教育 | 第 43 条 |  |
| 或处理处分 | 第 51 条 |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |

**三、公立高校章程实施机制规定的完善路径**

《教育法》《高等教育法》等对高校章程制度规定不完善，理论与实务界对高校章程

法律性质、制定主体及效力保障等问题尚未厘清，高校章程实施机制规定不完善等，造

成我国公立高校章程实施效果不理想。完善公立高校章程文本对实施机制的规定，是提

高章程实施实效与实现章程目标直接有效的措施。我国公立高校章程实施规定可从 5

20

个方面完善。

**（一）设置专章规定章程实施机制**

目前，“各层面主体对大学章程的相关认识普遍偏低极大影响了其对自身诉求的表

达及对大学章程作用的重视。”人们对公立高校章程作用的怀疑态度，与其实施情况不

佳具有内在的关联。设置专章规定章程实施机制是提高公立高校章法律品格，彰显实施

问题重要性和提高实施实效的可行选择。以专章规定实施机制也是建立体系化的章程实

施机制，推进章程规定完善的基础。我国公立高校章程很少有建立专门章节规定章程实

施问题的（在以上 6 校章程中，只有吉首大学设置了第十章规定章程实施机制。在我国

公立高校章程实施的专章中，应就章程实施机关及职权职责、实施原则、章程适用程序、

章程效力及修改完善程序进行具体规定，从而为章程实施细则制定与实施体系建设提供

基本依据。

**（二）设立综合性章程实施机关**

从以上 6 校章程来看，大部分公立高校设立了调整特定范围章程关系的机关，如教代会、学术委员会、教师申诉委员会、学生申诉委员会、监察委员会等。这些机关对于推进章程规范实施起到了重要作用。 但是，一方面，大部分公立高校章程对于这些机关的职权职责，实施措施等规定不具体；另一方面，大部分章程对这些机关的关系与协调缺乏规定。以上公立高校章程机关在实施章程规范时，明显存在零散化、非自足性等缺陷。 因此，设立综合性的章程实施机关是提高章程实施的权威性、 整体性与协调性的必要选择。当前，公立高校章程中规定综合性实施机关的不多。如在 6 校章程中，只有北京大学章程设立了综合性章程实施机关——章程委员会。综合性章程实施机关是协调章程主体行为，从整体推进章程实施的重要保障。设立综合性章程实施机关是我国高校章程实施机制规定应解决的重要问题。综合性章程实施机关人员应突出权威性、多元性原则，应由举办者、教职工代表、学生代表、学校纪检监察等部门人员组成。综合性章程实施机关的主要职权是制定章程实施细则、解释章程、监督章程实施、审查学校内部规章制度、规范性文件的合章性，协调章程主体行为，以及提出章程修改动议和草案等。为突出综合公立高校章程实施机关的权威性、独立性，章程可规定其直接向章程核准机关负责，接受其监督，并定期向学校教代会报告实施工作。

**（三）完善高校章程争议解决机制**

“高校章程在解决纠纷的过程中实现了权利的保障，从而获得确定性的权威与价值。

［5］完善争议解决机制是畅通权利救济与责任归结，提升高校章程的基础。我国公立高校

21

章程争议解决机制可从以下方面进行完善。首先，完善师生权利申诉机制。建议在章程

实施委员会下设立申诉委员会，受理教师、学生权利侵害纠纷。为保障申诉委员会组成

的公正性和多元性，“可尝试引入法官、律师等具有相关法律经验者，并对大学行政人

员加以限制。”［6］其次，建立政府与公立高校章程纠纷解决机制，明确规定公立高校与政

府的办学自主权争议可通过行政协商、行政复议及行政诉讼等途径解决。再次，构建公

立高校管理权力争议解机制，学校党委会、校长及其行政部门、学术委员会就高校章程

实施的争议，可通过协商、申诉、裁决及行政等机制解决，以保障权力合规行使，有效

追究违反章程行为的责任。当然，对于学术与专业等争议，应坚持专业解决和司法、行

政不干预原则，通过学术与专业机构内部协商、裁决的方式予以解决。

**（四）健全高校章程实施程序机制**

章程实施程序是制衡权力，提升实施规范性、保障实施正义的保障机制。为此，首

先，公立高校章程应规定章程适用程序机制。就章程适用条件、启动与受理、适用步骤

等进行规定。明确规定高校利益相关者因举办者、内部管理者违反章程规定义务，违章

履行或不履行规定职责，或因师生章程所规定权利受到侵犯，可向章程实施机关请求启

动章程适用程序。 章程实施机关经审查受理后，依据章程关系性质，再分别交由教师、

学生申诉委员会、学术委员会、监察委员会等按规定程序处理，而对于章程没有规定的

争议解决机制，则由章程实施机关启动适用程序。其次，构建以章程实施机关为核心，

教代会民主监督与行政监察为两翼， 高校利益相关者广泛参与的实施监督机制，健全

章程监督程序机制。规定各监督主体的分工与协作机制，明确各监督主体的监督客体和

监督内容。尤其是健全教代会民主监督程序机制。 “在高校内部机构中，教职工代表

大会最适合作为高校的监督机构。”［7］公立高校章程应进一步健全教代会民主监督学校党

委会、校长及其行政部门、学术委员会、教授委员会等章程遵守机制，规定对其违章行

为启动章程适用和责任追究程序。明确规定在教代会下设立日常性的执行委员会，具体

负责高校章程实施的民主监督工作，赋予其对章程违反行为的调查、咨询、证据收集、

内部处罚及提请学校主管部门进行处理等权力。 最后，完善章程修改程序。 “一般国

外大学章程中都规定了章程修改和废止的条件和程序，其中还包括对学校各个决策机

构、行政机构和学术机构等的变动规定。”［8］明确章程实施机关的修改主导地位，进一步

细化章程修改动议提出的要求，修改案通过的条件等规定。

**（五）优化高校章程实施后果机制**

实施后果机制是高校章程实施的激励约束保障，也是彰显高校章程的法律效力核心

22

所在。 首先，优化公立高校章程实施奖励机制，明确规定对于遵守章程、大力宣传章

程、为学校发展做出重要贡献者给予精神与物质奖励。 其次，更为重要的是规定违反

公立高校章程的责任。 一是要明确举办者和办学者责任，规定举办者不当干预办学、

侵犯办学自主权及不履行章程规定保障办学义务而应承担的行政责任，以及办学者违反

章程行使办学自主权的无效与撤销责任。二是明确党委会、校长及行政机构、学术委员

会等决策失误、滥用职权、程序不当等行为应该承担的改变决策与决定行为、给予行政

处分、资格限制、赔偿损失及解除聘任关系、提请主管部门免职等责任。最后，构建章

程问责机制。“问责制能够通过有效的运行机制来促进大学章程的制定实施。”［9］公立高

校章程实施的问责机制可从权责体系、问责主体、问责对象、问责后果等进行构建。

**四、结语**

教育部《高校章程制定暂行办法》将高校章程定位为“高校依法办学、实施管理和

履行公共职能的基本准则”。 公立高校章程制定基本目标的实现以完善的高校章程实施

机制为基础。我国公立高校章程实施机制的完善需多方联动，共同推进。当前，我国大

部分高校章程文本缺乏对章程实施机关、程序、争议解决及责任的规定。完善公立高校

实施机制的文本规定是

提高章程实施性与效力的直接有效对策。创新公立高校章程制定实施机制和优化章程效

力的首要问题是采取有效措施完善文本实施机制的规定。

（本文摘自《中国高教研究》2015 年第 11 期）

23

大学章程制定中的困惑与突破路径

**——基于六所高校章程文本的分析**

**方 芳**

**摘 要：**通过阅读和分析教育部核准的六所高校的章程文本和对地方高校的调研访谈，发现目前各高校在大学章程制定中还遇到这样的困惑：大学章程如何体现学校外部治理中的高校独立法人地位，落实办学自主权；如何平衡学校内部治理中的多元权力关系。基于此困惑的建议是：制定大学章程应尊重高校独立法人地位，通过立法明确政府与学校的权力边界；应明确党委与校长的权力范围与运行机制；应尊重和规范学术权，建立服务行政体系；应保障教师民主参与管理和监督的权利，制约行政权，防止行政权被滥用。**关键词：**大学章程，困惑，突破路径，文本分析

大学章程作为一种制度设计，是现代大学制度的基本要求，体现了遵循大学内在逻辑，实现依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的治理模式。2011 年 7 月，教育部颁布了《高等学校章程制定暂行办法》（以下简称《暂行办法》），对高校章程制定的原则、内容、程序以及核准和监督中涉及的主要问题和环节进行了全面规范。2013 年 11 月 28 日，教育部高等学校章程核准委员会对第一批提请教育部核准的中国人民大学、东南大学、东华大学、上海外国语大学、武汉理工大学、华中师范大学 6 所高校的章程颁发了核准书。同时，国内各大高校在教育部及地方教育行政部门的组织下陆续开展了大学章程的制定工作。在大学章程制定的实践过程中，如何落实《暂行办法》中的相关规定，如何将诸多理论研究真正落实到章程文本之中成为许多高校面临的困惑。笔者阅读和分析了上述 6 所高校的章程文本，并深入多所地方高校进行了调研访谈，就高校在大学章程制定中遇到的主要问题展开研究，在此基础上提出突破的路径和建议，希望能够为大学章程制定提供参考。

**一、大学章程文本制定中的困惑**

大学章程是大学治理的基本依据。大学章程通过对大学利益相关者的权力配置和制

24

度安排，使其达成共识，实现多元主体的和谐共存，推动大学的自我管理和自主发展。

大学治理包括外部治理和内部治理。外部治理主要是高校作为独立法人与政府、社会其

他主体之间的利益制衡，内部治理主要是大学内部校长、教授、教师、学生等利益相关

者之间的权力配置。围绕大学章程对学校内外部治理中的核心问题，我们发现大学章程

的制定还存在如下一些困惑。

**（一）如何体现高校独立法人地位，落实高校办学自主权**

大学自治是遵循大学内在逻辑，保障大学自主管理和自我约束的基本要求，是现代大学制度的特色体现。在我国，高校是具有事业单位法人性质的独立主体，其独立法人性质在我国立法中有明确规定。我国《高等教育法》第 30 条规定“高等学校自批准设立之日起取得法人资格。高等学校在民事活动中依法享有民事权利，承担民事责任。”同时，第 31 条至第 38 条规定了高校在管理教育教学活动、制定招生方案、开展科学研究、提供技术服务、开展技术合作与文化交流、管理和使用高校财产等方面享有办学自主权。充分落实办学自主权是高校独立法人地位的具体体现，是实现大学自治、保障学术自由、满足大学自主发展诉求的重要途径。然而，由于我国高校与政府之间长期存在的微妙关系使得在实践中高校的办学自主权大打折扣，高校的独立法人地位没有得到充分体现。

我国公立高校的举办者是国家及地方政府，具体由代表国家行政权的教育行政部门进行管理，因此，举办者与学校的关系主要是政府与大学的关系。在我国，“自隐含在高等教育管理体制中的这种关系存在以来，政府管理与大学自治就始终成为一对难以平衡的矛盾。”[1]二者长期以来存在一种表面平等放权，实则不对等控权的特殊关系。在实践中，高校办学仍然是以政府计划模式为主，政府主要依靠行政手段和行政命令管理高校，忽视了高校的独立法人地位，二者之间形成了一种控制与被控制、命令与服从的关系。此次《暂行办法》不仅要求大学章程中要明确学校举办者的职责与义务，而且要明确学校办学自主权的行使与监督机制，旨在通过大学章程明确举办者与学校的权利和义务，落实举办者的职责、义务，保障学校的办学自主权。然而在实践中，起草和制定章程的主体是高校而不是政府，让高校来规定政府的权利和义务，对于高校来说无疑具有一定难度。如何在章程中落实高校办学自主权，体现高校的独立法人地位成为章程制定中面临的难点问题。

* 6 所高校的章程文本来看（见表 1），东南大学和华中师范大学专门设置了“举办者与学校”一章，明确规定了举办者和学校的关系。其中，东南大学不仅列举了学校享

25

有的 7 项办学自主权，而且明确规定举办者的职责、义务，特别强调了保障学校的办学

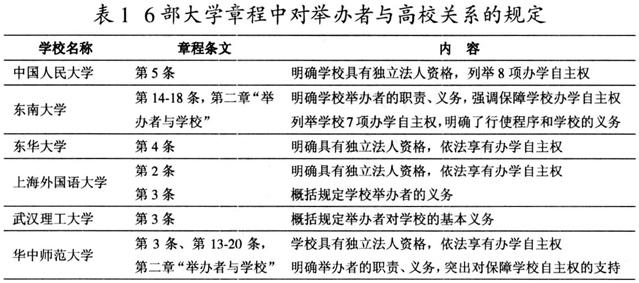
自主权，体现了大学自治的诉求和高校独立法人地位。其他几所学校虽然也有条文明确

学校具有独立法人资格，依法享有办学自主权，但对举办者如何保障这种权力的实现没

有进一步规定，在实践中缺乏执行力。笔者认为，大学章程的制定是大学实现自我管理

和自主发展的一个重要契机，在大学章程中突出高校的独立法人地位是高校追求自治的

重要诉求表现，也是大学治理的核心内容。



**（二）如何平衡校内治理结构中的多元权力关系**

大学由于其身份的复杂性决定了其权力主体的多元化与权力客体的多样性。大学章程作为校内“宪法”，正是通过对大学内多元主体的权力配置和制度安排，实现彼此权力的分权制衡。在大学内部治理结构中，党委领导权、校长行政权、教授学术权，以及教师与学生的民主参与权和监督权成为最容易产生矛盾和冲突。如何通过大学章程平衡各种权力关系，实现多元权力的有效、有序运行，是大学章程制定中面临的又一个难点问题。

1.党委领导权与校长行政权

我国公立高校实行的是中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制，所以高校的领导体制主要是党委的政治领导权与校长行政权的协调运行。一般来说，党委是学校的领导核心，其领导权主要体现在宏观的战略决策、思想政治工作，以及对学校改革和发展中重大事件的决策上；校长是学校的法定代表人，主要负责学校的教学、科学研究和其他具体行政管理工作。看似明确的分工，在实践中却往往容易出现“政治组织框架内的‘一把手’与大学法律框架下的‘一把手’双峰对峙的现象。当校长与书记的

26

意见不一致时，这种政治框架与法律框架的不协调，就会成为学校内耗的根源，妨碍学校的发展。”[2]所以如何在大学章程中处理这两种权力的关系就成为实际问题。如果处理不当，不仅不符合法律规定，还有可能在实践中导致双方互相放弃权力，推诿责任，或者产生权力冲突甚至权力斗争。

* 6 所大学的章程文本来看（见表 2），各校基本上都从实体上对党委和校长的地位及职权范围进行了规定：党委是学校的领导核心，支持校长依法独立行使职权，校长是学校的法定代表人和行政负责人，各自职权内容基本都是参照我国现有的法律法规进行规定的。其中，东南大学、上海外国语大学和中国人民大学针对党委常委会和校长办公会的具体议事规则做出了规定，明确了会议召开次数、出席人数、表决通过人数以及校长办公会的组成等内容，从程序上对权力运行进行了规范。程序正义是实体正义的前提和基础，程序性的规定有利于保证权力运行规范化，防止滥用权力。

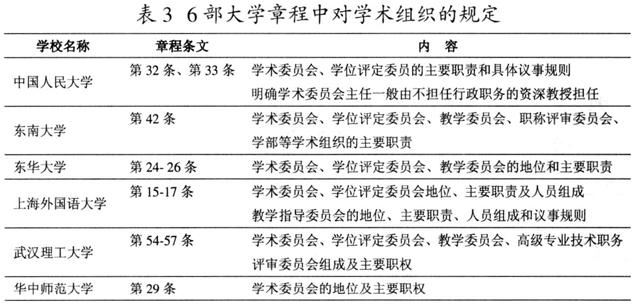


2.行政权与学术权

行政权是以校长为代表的高校各级行政组织和行政管理人员依靠特定手段，为有效执行学校决策而拥有的权力。学术权指的是从事学术研究的人员和学术组织对学术事务所拥有和掌控的权力。学术权是现代大学中特有的一种权力。尊重学术权力、崇尚学术自由历来是中外高校所崇尚的理念和追求的目标。学术权主要通过学术组织的机制运行来行使。早在我国 1998 年颁布的《高等教育法》第 42 条就对高校学术组织做了规定：“高等学校设立学术委员会，审议学科、专业的设置，教学、科学研究计划方案，评定教学、科学研究成果等有关学术事项。”但该条规定过于简单和原则，缺乏可操作性，以致学术组织的规范和建设工作在我国高校并没有引起足够的重视，其导致的后果是行

27

政权的日益泛化和学术权逐渐弱化。行政权力在高校治理中的非合理配置以及在实践中的泛化与滥用导致了高校权力结构失衡。目前，我国高校一般都设置有学术委员会、学位评定委员会、职称评审委员会、教授委员会等学术组织，但对学术组织成员的确定、议事规则、监督方式等方面的规定并不明晰和完善。而且，学术组织的组成人员中具有行政职务的人员占多数，在实际工作中，学术权力往往受到行政权力的干涉，学术行政化的情况日益明显。此次《暂行办法》要求章程应当明确规定学术组织的组成原则、负责人产生机制、运行规则与监督机制，维护学术活动的独立性，尊重学术自由。



* 6 所高校的章程文本来看（见表 3），各高校基本都设置了学术委员会、学位评定委员会等学术组织，有的学校还包括教学委员会、职称评审委员会等。中国人民大学就学术组织的组成、会议决策程序做出了详细规定，而其他几所大学仅对学术组织的职权范围进行了规定。由于学术组织的设置涉及学术权与行政权的权力配置问题，特别是涉及担任行政职务人员在学术组织中的地位问题，大多高校对此采取了较为保守的态度，即对行政人员在学术组织中的任职问题采取回避态度。中国人民大学章程规定“学术委员会主任一般由不担任行政职务的资深教授担任”，可算有所突破。在目前缺乏法律具体规定的情况下，大学章程如何健全学术组织机构的运行机制，确保学术权力效能的充分发挥成为大学章程制定的重要问题。

3.民主参与权与监督权

高校的民主管理和民主监督，是我国基层民主政治建设的重要组成部分。大学治理机制中民主参与管理是体现民主权利，保护学生、教职工合法权益的重要途径，同时也

28

可以保障学校决策的科学化和民主化。然而，在实践中，由于高校行政化和官本位的管

理模式使得校内机关只对上级负责，基本上不受校内师生和社会的监督，教代会、学代

会在一些学校已经成为“走过场”和“形式主义”，教职工与学生的参与权和监督权严

重缺失。此次《暂行办法》第 12 条规定：“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。”

* 6 所大学的章程文本来看（见表 4），各高校基本上都明确规定了教职工代表大会和学生代表大会的地位作用和职责权限，但是从人员组成、议事规则、决策程序等操作性规定来看不太乐观。仅有上海外国语大学和中国人民大学就民主管理机构的组成和议事程序进行了详细规定，明确了会议召开和决策的具体程序，而其他学校的程序性规定基本处于空白。没有具体操作性的程序规定，很可能使执行中的效果大打折扣，容易使民主参与和监督成为“形式主义”。如何通过大学章程的制度设计改变民主管理现状是高校面临的重要问题。

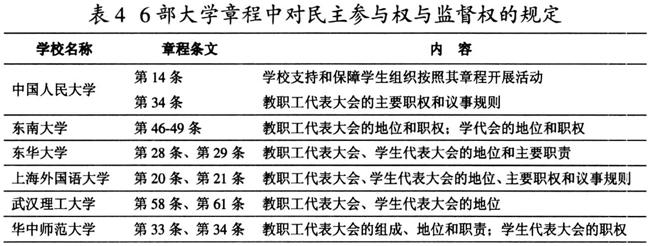
**二、突破困惑的思路与建议**

“大学章程建设的本质是完善大学治理结构，规制大学权力的运行，促进并保障大

学形成自主发展与自我约束的机制。”[3]通过大学章程突显高校独立法人地位，落实高

校办学自主权，平衡校内治理结构中的多元权力关系，实现大学规范、有序、健康的自

治是制定大学章程的根本目的。



**（一）尊重高校独立法人地位，明确政府与学校的权力边界**

政府与高校的关系“从公法的角度看，是政府与高校之间权力如何分配及各自的法

律地位的问题。政府与高校之间的权力分配犹如一根红线贯穿于高等教育法律规范之

29

中。政府权力与高校权力的界限如何确定以及高校办学自主权如何获得法律上的正当性是关键问题。”[4]西方国家高校与政府法律关系间的权力分配理论有多种，但其共同的趋向就是通过法律使二者的权力达到法律化。笔者认为，我国政府与高校的权利义务关系也应当由国家立法来规定。尽管此次《暂行办法》第 19 条给出了一个对于大学章程中涉及政府与高校权利义务关系的解决办法：“起草章程，涉及与举办者权利关系的内容，高等学校应当与举办者、主管教育行政部门及其他相关部门充分沟通、协商。”但是，就笔者所调研的高校来看，这种沟通和协商并不容易。其一，受传统政府与大学二者地位不对等观念的影响，学校听从政府的命令和安排，让学校与政府平等沟通协商还未形成良好模式，学校尝试者较少。其二，通过对教育行政部门的调研了解到，目前教育行政部门并不是不支持学校与其沟通交流，而是教育行政部门本身对于举办者的权利与义务也没有特别明确和成文的规定，尚处在探索和研究之中。

就目前我国举办者和大学的关系来看，学校相对于举办者来说处于弱势方，由学校来规定举办者的职责义务似乎不大合乎法理。笔者建议可以由全国人大制定的法律、国务院制定的行政法规或教育部制定的部门规章来为政府权力划定边界，为大学自治延展更大的空间。这是降低高校外部治理行政化倾向的重要途径。通过国家立法来明确举办者的角色从“管制”走向“服务”，减少对高校内部运作和管理的关注，着眼于高校系统内外部的宏观关系和高等教育事业的质量标准及发展方向，更多地运用法规、政策、标准、公共财政等手段引导和支持教育发展，保证高校根据国家法律法规和宏观政策，自主开展办学活动。尊重高校的独立法人地位，落实高校自主权，并不是要完全摒弃政府的管理，而是要求政府转变治理观念，改变管理模式。特别是在实践中，政府应严格按照国家立法规定做到真正的放权，给予大学办学自主权，减少对高校的行政审批和直接干预，更多地采用支持和引导的手段，这样才不至于使写入章程中的内容成为形式。对于高校来说，应当在大学章程中明确学校办学自主权的内容，同时，应当健全学校办学自主权的行使与监督机制，在管理体制中明确具体自主权事项的基本规则、决策程序与监督机制。

**（二）明确党委与校长的权力范围与运行机制**

党委与校长在高校治理中都属于领导层面的权力主体，在学校事务管理中具有相应

的决策权，但是二者在职权分工上应当具有一定的差异性。关于党委权力的具体内容，

高校可以参考我国《高等教育法》第 39 条以及中共中央专门针对高校基层党组织制定

和颁布的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》的规定。关于校长的职权则可

30

以依据《高等教育法》第 41 条的规定起草。党委的职责主要是围绕学习、宣传和执行党的路线、方针、政策，领导学校的思想政治工作和德育工作，讨论和决定有关学校改革和发展的重大问题，管理、考核和监督干部，领导学校群众组织，做好统一战线工作等。校长的职权则主要围绕拟订发展规划，组织教学活动、科学研究，拟订内部组织机构的设置方案，聘任与解聘教师，管理和奖惩学生，拟订和执行年度经费预算方案等。教育部核准的 6 所高校的章程基本都是参照上述规定制定的。高校可以在不违背上述规定的基础上，结合本校的实际情况进行细化。从本质上说，党委与校长的两种权力并不存在目的上的根本差异，但为了充分发挥二者的权力功能，避免权力重叠或权力缺失，必须对两种权力内容加以明确。“在党委和行政的关系上，党委要充分调动校长和其他行政领导的积极性和主动性，大力支持校长独立负责地行使职权；校长要对学校党委负责，对党委的领导负责，对党委的决议负责，独立负责地行使行政管理职权，使党委的决议在行政管理工作中得到全面贯彻。”[5]另外，大学章程需要明确党委集体领导和校长行政权运行的基本议事规则和决策程序。一般来说，在高校中，党委常委会是校党委的日常办事机构，校长办公会议或者校务会议是校长执行权力的主要形式。所以，大学章程应当针对党委常委会和校长办公会的组成、职责、议事规则进行明确规定，写明会议召开的周期、有效出席人数、表决方式、决议通过人数等内容。在具体细节上可以有所不同，如中国人民大学规定党委常委会和校长办公会都需要实际到会人数达到应到会人数的 4/5 以上方可召开，而东南大学和上海外国语大学则规定出席人员达到或超过全体人数的 2/3 即可召开，这体现了学校在管理体制上的不同要求。

**（三）尊重和规范学术权，建立服务行政体系**

学术委员会应当真正成为大学学术事务的最高决策机构，在教学评价、科学研究、学科建设、职称评定、考核评奖、课程设置、教材建设、师资培养、教师聘任、学位授予以及招生就业等方面涉及的学术事务中，充分发挥学术委员会的权力。大学章程应当建立规范的学术组织体系，科学设计学术机构的人员构成，明确委员任职资格、委员人数、遴选办法、任职年限及构成原则等，明确规定提案方式、议事程序、表决方式、决议方式、监督机制等，保证会议召开的合法性、公平性和公开性。为了有效避免行政权在学术事务中对学术权的干涉，对于担任行政职务的人员在学术组织中的比例应当有所限定，保证一般教师的参与面。此次教育部核准的 6 部章程中，只有中国人民大学在学术委员会的组成中提到“学术委员会主任一般由不担任行政职务的资深教授担任。”对于行政职务人员在学术组织中的比例，各校基本都没有涉及。值得注意的是，2013 年

31

10 月 18 日教育部发布了《高等学校学术委员会规程》（征求意见稿），其中规定，“担任学校及相关职能部门行政领导职务的委员，不得超过委员总人数的 1/3；不担任党政领导职务及院系负责人的专任教授，不得少于委员总人数的 1/3。”同时规定了应当提交学术委员会审议或者直接由学术委员会审议决定的事项，也就是明确了学术委员会具有最终决定权的事项，赋予了学术组织明确的学术权力。虽然该规程尚未生效实施，但可以看出我国对高校学术权力未来改革的方向，建议高校在制定章程文本的时候加以参考。虽然目前我国还没有关于高校学术组织的详细规范生效法律文件，但大学章程作为具有稳定性的校内“宪法”应当具有一定的前瞻性，特别是对于学术权与行政权的规定，要尽量体现学校改革创新的成功经验与制度成果，维护学术活动的独立性。提倡尊重学术权力并不意味着要削弱行政管理，因为行政权力的合理使用是保障高校运行效率和秩序的必要条件。我们应当引入“服务行政”的理念与管理模式，构建服务型行政管理体系，寻求高校内部学术权与行政权的互补、协调与平衡，使大学治理既遵循知识和学术发展的内在规律，又满足高校自身高效有序运行的需要。

**（四）保障民主参与管理和监督的权利，防止行政权被滥用**

民主管理、监督机制的表现形式主要是教职工代表大会和学生代表大会。关于教职工代表大会的规定，高校可以参考 2012 年 1 月 1 日起实施的《学校教职工代表大会规定》（教育部令第 32 号令），注意其中规定的“教职工代表大会代表以教师为主体，教师代表不得低于代表总数的 60%”，“教职工代表大会每学年至少召开一次”，“教职工代表大会须有 2/3 以上教职工代表大会代表出席”，“教职工代表大会的选举和表决，须经教职工代表大会代表总数半数以上通过方为有效”。这些带有数字要求的规定是作为部门规章的底线要求，大学章程只能在此基础上有所提高，不得违背规章的最低要求，这也是保障教师民主参与权的基本要求。从操作层面来看，各高校章程普遍缺乏操作性规定，除上海外国语大学和中国人民大学外，其他高校基本没有涉及程序性规定。这在一定程度上体现了大学治理中“重实体，轻程序”的意识，直接影响到民主制度的实际操作和实施效果。大学章程应明确教代会和学代会的人员组成与职责权限；明确教师、学生参会的具体人数比例，保障其在民主参与中的主体地位；明确教师、学生有权参与讨论的学校事项范围，特别是与教师和学生切身利益息息相关的问题，必须充分给予其有效的发言权和参与权；明确规定出席参会的人数比例，重大事件投票通过的人数比例，保证议事过程的公正、公开和透明。

总之，由于各校的情况具有差异性，客观环境和内在认识都在变化，大学章程在制

32

定的过程中必然会遇到各种各样的困难，要想制定一部真正规范学校治理的校内“宪法”并不是一件简单和容易的事情。我们应当允许在章程制定过程中出现各种思考和质疑的声音，只有经过不断的推敲、磨合、积累、沉淀，才能最终制定出一部真正体现大学理念，体现“宪法”精神的大学章程。

**参考文献：**

1. 王德春.试论大学权力结构失衡与协调问题[J].扬州大学学报，2007（3）.
2. 周光礼.大众化条件下政府与大学关系的重构——法律的视角[G]∥劳凯声.中国教育法制评论（第 6 辑）.北京：教育科学出版社，2009：53.
3. 高树仁.平衡视域下的现代大学制度诠释与建构[J].高校教育管理，2013（1）.
4. 程雁雷.高等教育发展中的政府角色与教育立法[C]∥全国教育政策与法律研究专业委员会第五届年会论文集，2007：282.
5. 梁权森.基于法治的现代大学治理结构分析[J].当代教育论坛，2010（10）：16.

**（**本文摘自《复旦教育论坛》2014 年第 01 期**）**

33

现代大学制度、大学章程与大学治理

**袁本涛**

**摘 要：**大学章程是大学自治和学术自由及其现代大学制度的法律保障，是处理大学内、外部关系的基本法律依据。大学章程的制定应该基于学术自由和学术自治的原则。大学章程的具体制订应该由举办者委托大学草拟，在经过内部讨论并取得一致意见的基础上，由法人代表签署后报举办者审批。其内容除了法定的绝对必须记载事项外，也应该明确记载部分相对必须记载的事项，以利于协调大学内、外部的关系。但大学章程能否发挥作用的关键还取决于治理环境。

**关键词：**现代大学制度 大学治理 大学章程 学术自由 大学自治

《国家中长期教育改革与发展规划纲要》 第十三章“建设现代学校制度”明确指出：要完善中国特色的现代大学制度，并把大学章程建设列为完善中国特色现代大学制度建设的重要一环。毫无疑问，大学章程建设已经成为中国大学治理的当务之急。因为我国的高等学校，大多已经发展成为巨型的复杂系统，其内部组织庞杂，结构功能多元，内外关系繁复。这一复杂的超级系统是在我国从计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中，通过一系列强制的政策变迁急剧形成的，其治理机制就不可避免地出现了既具有浓厚的市场取向，又带有强烈的行政色彩的双重性。这种双重性导致在高校治理中，市场的趋利性、竞争性和行政的官僚性、低效性弊端并存。

在这一背景下，学界关于现代大学制度的建设以及高校去行政化问题的讨论越来越成为社会关注的焦点。其中，制定大学章程、依法治理高校也就相应地被提到议事日程。但笔者以为，问题的关键还应该从现代大学制度以及现代大学的理念说起，只有弄清楚现代大学制度和现代大学制度的基本理念内涵后，才能从根本上理解大学章程制定的必要性以及大学章程应有的基本内容。因此，本文拟从现代大学制度和大学理念出发，就大学章程与大学治理的问题进行探讨。

**治理视角的现代大学制度及其基本理念**

“完善中国特色现代大学制度”作为中国大学治理改革的核心内容之一，其基本内

34

涵是什么？这大概是很多管理者比较困惑的一个棘手问题。但这个问题必须解决，如果其内涵不清，就根本谈不上完善中国特色的现代大学制度了。其实，中外学者已经对现代大学制度进行了大量论述。这里我们无意探讨什么是现代大学制度及其理念的问题，但可以简单地从大学治理的视角梳理现代大学制度及其理念的历史变迁。

众所周知，现代大学是中世纪巴黎大学和波洛尼亚大学的遗产，也就是说今天有组织的高等教育，包括教员、学院、课程、考试、毕业典礼以及学位组成的教育体系均是中世纪大学的产物。但中世纪的大学又明显不同于今天的大学，因为中世纪的大学是“由人组成的”，它没有董事会，不出版任何学校情况介绍；它也没有任何学生的社团组织——除非说大学本质上就是一个学生的社团，没有校园新闻，没有戏剧表演，没有体育，没有任何现在美国大学中一切作为校内活动的替代品的那些“校外活动”。［ 1］可见，中世纪的大学是一个由一批执着于学术事务的教师和学生组成的具有高度自治权利的学术社团。大学虽然是自治的社团，但并不是说它可以不受任何约束，实际上在中世纪，宗教权利和世俗权利均对大学产生了重要影响。那么这种学术社团的治理结构是怎样的呢？我们以德国中世纪大学为例来说明这一问题。

尽管德国的大学的出现要晚于意大利、法国甚至英国，但它一样继承了早期中世纪大学制度的基本特点并传承给了现代大学——世界各地现代大学制度的建立基本上是以德国的现代大学制度为模型发展起来的。因此，以德国中世纪大学的治理特征为例有利于对现代大学制度特点的说明。中世纪的德国大学是效仿巴黎大学而创办的。在中世纪的德国，大学是教师的社团并接受教会的控制，但多由地方政府举办，并处于其管理之下，如 14 世纪的布拉格、维也纳、海德堡大学， 15 世纪的莱比锡、弗莱堡等大学都是由各邦国举办的，德国中世纪大学的模式一直沿袭到 19 世纪初德国大学改革运动时期。但“德国大学沿袭了欧洲早期中世纪大学的组织特征，包括他们拥有的社团权利。也就是说，中世纪的德国大学一样拥有众多的特权：教学权，即学士、硕士、博士等学位的考试权与授予权；自行规定大学章程和规则的自治权；司法上的独立审判权、罢课权与自由迁徙权等。这些社团权利一般是大学成员自己申请，教会、国家及自治城市所赋予的。通常，大学的教授权、考试权与学位授予权由教会，特别是罗马教皇授予；而

自治权、独立审判权、义务及捐款的豁免权则由世俗君主或市政当局授予”［2］。由此，可以看出，中世纪的大学制度从治理的视角来看，其核心特征可以概括为：自治与自由，

就是“教会和君主授予特权的师生独立团体”［3］。尽管如此，此时的大学依旧较多地受到教会和君主权力的约束。

现代大学制度虽然继承了中世纪大学的制度特征，但又不等同于中世纪的大学，其

35

中最重要的“学术自由”的思想已经成为大学的一种自觉追求。这某种程度上拜因于威廉·冯·洪堡和柏林大学。在德国，学术自由的思想是根深蒂固的，众所周知，在欧洲高等教育史上，被誉为德国甚至整个欧洲“第一所具有现代意义的大学”的哈勒大学就是秉持“自由哲学”和“研究自由、教学自由”的原则而建立的。仿效哈勒大学而建立的哥廷根大学更是坚持思想宽容和研究自由的原则，反对教派斗争，规定教授们具有不受检查自行选择教学内容和开设课程的教学自由权利。1873 年，哲学院颁布的章程中就规定：“所有教授，只要不涉及损害宗教、国家和道德的学说，都应该享有教学和思想自由这种责任攸关的权利；关于课程中使用的教材及讨论的各家学说，应该由他们自

己决定。” ［4］

这种学术自由、教学自由的思想极大地影响了洪堡的大学理念。在洪堡看来，自由是个人潜能发展的必要条件，国家干涉会抑制人的潜能发展，国家唯一的职能是提供对外安全和国内安全。基于这样一种理念，洪堡认为“柏林大学的主要组织原则是自由和独立，而不是一致和服从；教授不是接受政府审查而从事教学工作的政府官员，而是独立的学者。教师的教学只服从教学自由和学习自由的目的，而不是按照既定的标准”。因此，国家不应该也无权干涉大学，不应为了眼前的利益而要求大学服从于国家的利益，从长远来讲，一个自由的大学与国家长远的利益是一致的。因此，他指出：国家应该抱定这样的信念，“大学倘若实现其目标，同时也就实现了而且是在更高层次上实现了国家的目标。由此而来的收效之大和影响之广，远非国家之力所及”［5］。进而坚持大学自治、学术自由、教学与科研同一的原则成为柏林大学的基本治校理念和原则。

可以看出，哈勒大学、哥廷根大学及至柏林大学，学术自由、大学自治已经越来越成为大学的一种自觉追求，并日益合法化。正是这一治校理念，通过一批批留德学生传播到了美国、日本、中国等世界各地的大学，进而逐步形成了所谓的全球性的现代大学制度。这一制度尤其在美国得以发扬光大，正如 1915 年，美国大学教授协会的原则申明指出的那样： “如果大学没有全面接受和贯彻落实学术自由的原则，那么大学就不能履行她的三大功能。从总体上看，大学是为社会而存在，任何限制大学教师自由的行

为都将影响大学的效率，破坏大学的精神，最终将损害社会利益。”［6］ 中国则经过蔡元培等著名教育家把学术自由、学术自治的思想贯彻到了办学的实践之中，1917 年，蔡元培任北大校长后，循“兼容并包”的思想，一举奠定了学术自由、思想自由和教学自由的原则，正因为有了这一套现代大学制度的保障，很快开创了中国高等教育的新局面，“从整体上说，中国现代大学从建立到初具规模，其中特别优秀的像清华、北大、中央大学等，可以说只用了大约 10 年时间，就已经成为世界著名大学”，其“关键是大学

36

的制度设计”［7］。

**大学章程制定：现代大学制度建设及大学治理日趋复杂的回应**

如上文指出，现代大学制度从治理的视角来看，其核心和根本就是大学自治与学术自由。因此，这就涉及到如何处理大学与政府、大学与社会、大学内部学术权利与行政权利的关系问题。伯顿· R·克拉克曾经指出：学术系统如何分配权力和使权力合法化，这可能是最重要的方面，他引用阿什比的话说，“大学兴旺与否取决于其内部由谁控制”

［8］。那么，大学与外部的权利关系也好，内部的权利关系也罢，依靠什么来处理呢？我们认为最根本的就是保障大学的独立法人地位，依照大学自治和学术自由的原则来制定大学宪章，进而依照大学章程来治理大学。也就是说，大学章程的基本性质是大学治理的基本法律依据，是大学自治的基础法规，是“举办者与办学者在法律约束下的契约，是办学者对举办者的一种行为承诺与法律保证，也是举办者对办学者行使监督、进行诉

讼的法律依据”［9］。其目的是“依法治教、依法治校”，将学校纳入法治的轨道。它要解决的是大学权力来源的问题，同时，大学能做什么，不能做什么，都应该由章程来决定。因此，现代大学制度建设强烈呼唤大学章程的制定。

长期以来，我国大学治理中由于没有权威的法律来规范不同主体的权利边界，相对学校而言，政府常常有“越界”的行为，当强势的政府对学校提出不合理要求时，学校甚至不知道该如何维护自己的权利；学校行政相对于教师和学术而言，也常常有“越界”的冲动。尽管大家都能感觉到相关主体越界了，可还是难以说清究竟什么地方、越了什么界，甚至一旦相关主体越界或被侵权后，应该受到的惩罚或寻求解决问题的司法救济也成为空白。同时，高校内部的管理常常“文山会海” ，政出多头，缺乏制度和法律的约束与保障，问题的关键就是我们没有一部明确界定不同主体权利边界的学校章程。

另一方面，我们还必须正视高等学校组织日趋复杂给大学治理带来巨大困难的现实。面对越来越巨型化的大学，如果没有一部协调各主体关系的大学“宪法” ，任何一个高明的校长都难免陷入头痛医头、脚痛医脚，进而顾此失彼的尴尬局面。这也给一些行政力量因此乘虚而入干预大学提供了堂而皇之的口实。

我国大学组织的复杂化首先表现在学校规模的急剧膨胀。2010 年，全国普通高等学校本科、高职 （专科） 全日制在校生平均规模达到 9298 人，是扩招前 2007 年校均规模 3112 人的 3 倍。这种规模的扩张又往往与其学术组织的复杂化密切相关，高校内部的学科组织越来越庞杂，“大而全”几乎成为所有大学追求的目标。笔者 2010 年暑期在陕西、甘肃、青海的 20 多所本科院校进行了调研，发现这些学校差不多都是超过万人的巨型大学，而这些学校以前均是多科甚至单科专门学院，经过 10 多年的发展，

37

如今几乎都变成了综合型大学。

随着规模的扩大和学术组织的复杂化，大学的功能也更加多元、内外部关系也更加复杂。大学传统的人才培养功能虽然依旧是大学合法存在的理由，但随着知识经济社会的来临，大学被社会和政府寄予了越来越多的科研、社会服务甚至国际交流、商业性技术开发、产业运营、文化引领等重要职能。同时，随着体制改革的深入，大学与政府、大学与内部院系以及师生关系也正在发生巨大的变革。政府一方面放松了对大学的管制，不再是大学唯一的利益主导者，但另一方面，又加大了对大学监督的力度。大学也不再把自己仅仅当做政府机构的延伸，它越来越寻求发展中的自主性和主体性。教师和学生也在大学人事制度、招生就业制度和收费制度等急剧变革的背景下，开始重新审视自己与学校的关系，教师的学术自主与自由权利诉求得到伸张，学生作为大学服务的购买者、消费者对自身的权利空前关注。近年来，大学财政的来源也出现了不断分化的趋势，不少重点大学政府财政拨款所占份额甚至降到了 30%左右，而来自社会的各类资金所占比重则大大增加，从而导致各类利益主体对大学的发展、职能、质量等提出了新的诉求，回应社会问责成为大学未来不得不面对的常态。最近北大、复旦、哈工大等一批 “985 工程”高校公布 2010 年度“本科教育质量报告”就是一个明证。

正因为以上诸种变化，导致在大学治理中，如何处理与政府、大学与社会以及大学内部的关系等被提到议事日程。而这一切关系的处理仅仅依靠传统的领导个人魅力、行政命令、政府政策等越来越困难，而把这一切关系的调节纳入法制的轨道，依法治校成为必然。因此，作为体现当事人意愿自治的学校章程，其地位和作用日益凸显。

“他山之石可以攻玉”，实际上，在西方高等教育发达国家，大学一般都设有自己的章程，而且大学章程正是大学自治和学术自由的合法性保障。如德国，大学是由国家设立的间接执行国家任务的公法人，有权依据国家法律的授权为管理自己的事务而制定章程。美国，无论公立、私立高校，则一般都有由大学权利机构 （一般是学校的董事

会），根据大学设立的特许状或地方政府颁布的教育法律法规，而制定的大学章程。［10］ 也就是说，西方大学章程要么依据办学特许状制定，要么依据国家相关法律而制定。只有依据合法授权制定的章程，其本身才具有合法性，否则，即使制定了，也难有执行力。中国大学设立章程的问题提出已经 10 多年了，然而，一个不容忽视的问题是，我

* 2300 多所高校，目前只有吉林大学、上海交通大学、哈尔滨工业大学、延边大学、南昌大学等 30 所高校制定了章程。因此，如果严格追究法律程序，我国很多大学都在

“非法”办学。因为，根据《高等教育法》第二十七条、二十八条的规定：章程是设立高等学校的基本条件之一。也就是说，我国高校制定章程不仅是有法可依的，而且是法

38

律强制的。早在 1995 年 9 月 1 日起施行的《教育法》第二十六条第一款就明确规定：

设立学校及其他教育机构，必须具备的基本条件之一就是“有组织机构和章程”；1999

* 1 月 1 日实施的《高等教育法》第二十七条第三款也明确规定：申请设立高等学校的，应当向审批机关提交“章程”等材料。最近， 《国家中长期教育改革和发展规划纲要》进一步重申了加强章程建设的意义，并把大学章程的建设提高到完善中国特色现代大学制度建设的高度来要求各类高校依法制定章程，依照章程规定管理学校。

**有关大学章程建设的几个问题探讨**

1．大学章程制定的主体

虽然相关规定明确了大学章程制定的合法依据，但并没有解决谁是章程制定的合法权力主体问题。这恐怕是很多高校迟迟不制定章程的一个重要原因。《高等教育法》第二十七条规定：“今后申请设立高等学校者，必须向审批机关提交章程。”这一规定对高校设立章程办学提出了要求，但并未指出谁是章程的制定者，“申请设立学校者”从语法上看也易使人认为高等学校是学校章程的制定者。实际上，高等学校在批准设立之前，在法律上根本就不存在。从这一点上看，制定章程的主体不是学校。

那么，我们可以推论，学校的“举办者”应该是学校章程的制定者，也就是说举办者拥有学校章程的制定权。假定这一推论成立，那么对于私立或民办高校来讲，制定章程的主体就不存在争议。问题是公立高校的举办者是各级政府。那么，中央政府所属的学校就应该由中央政府相关部门来为大学制定章程，地方政府举办的学校当然要由地方政府为高校制定章程。但这容易产生的问题是：无论中央政府还是地方政府都举办有几十所甚至上百所高校，那么，这些高校都由同一个办学主体来制定章程的话，则学校的自主性和独立性又难以体现，不利于激发学校的积极性，也难以形成办学的特色与学校的多样化发展。而且，社会机构参与投资办学的积极性也正在提高，高校的治理还必须部分地体现社会捐资机构、产学研合作机构等利益相关者的权利和义务，这也要在章程中有所反应。大学章程制定的参与者还必须包括一些主要的利益相关体。因此，笔者认为，可以考虑由各级政府（举办者）以及主要利益相关者授权高校，根据各学校自身的特点和定位，依据国家相关法律和相关政策规定独立制定本校的章程。

2．大学章程的审批主体

虽然大学章程可以由各级政府（举办者）授权各高校拟定自己的章程，但这个章程要真正具有法律效应，还必须获得正式的法律身份，方能具有法律效力。那么，谁能够成为大学章程的合法审批者呢？

前文指出，大学章程要调节两方面的关系：一是高校内部的关系；二是外部关系，

39

即高校与政府的关系。一方面，从第一个层面看，由于我国的高校内部管理体制实行的是党委领导下的校长负责制，因此，首先需要在这个章程中明确党委领导与校长负责的关系；其次，高校内部最重要的行政权力与学术权力之间的关系如何处理，也需要这个章程来厘清；再次，学校与教职工、学校与学生的权利与义务关系，在这个章程中也必须明确规范。由此可见，大学章程是一个牵涉到内部所有成员利益的核心制度安排，因此，它的制定就需要经过公开讨论，广泛征求教职员工、学生等各方的意见，并报送学校校长办公会议或校务会讨论，之后提交教职工代表大会审议，由学校权力机构审批、法人代表签署后报送举办者审批。

另一方面，从高校的外部关系来看，涉及到如何处理学校与政府、学校和社会的关系问题。尽管人们常常以高校是学术机构和人才培养机构，学术自治和学术自由是现代大学治理的基本特征为由，拒绝政府对高校的干预。但由于高等教育是一项投资巨大的事业，没有政府的大力支持，高校很难持续发展。政府作为公立高校的投资主体和办学主体，当然应该享有对所属高校的管理权、监督权，同时，这一章程也要限制举办者的权利。因此，从这个角

度说，政府应该享有大学章程的最终审批权。

3．大学章程的基本内容

我们明确了大学章程的性质和内容，那么大学章程的内容就要紧紧围绕其性质和内容展开。实际上，关于大学章程的内容，在我国的《高等教育法》 第二十八条和 《民办教育实施条例》 第十四条均已有明确的规定。一般而言，学校章程的内容可以分为必要记载事项和任意记载事项。前者是法律明确规定学校章程应该记载的事项，后者是举办人任意记载的事项。其中必要记载事项又分为绝对必要记载事项和相对必要记载事项，绝对必要记载的事项是关系学校章程的效力以及学校存亡的关键事项，因此，其内容在章程中反映具有绝对必要性。相对必要记载事项也是法律列举的事项，但是否记载于章程则由当事人决定，如果予以记载，则发生效力；如果不予记载，也不影响整个章程的效力。而任意记载事项则是举办者认为有必要记入章程，作为共同遵守的行为规范

事项，一旦载入，则各当事人必须遵守。［11］

《高等教育法》和《民办教育实施条例》均规定了大学章程应包括的“绝对必须记载事项” ，如学校名称、地址；办学理念、发展目标；权力结构；经费保障与财务制度；举办者与学校之间的关系以及章程的修订程序等重要内容。但对大学来讲，笔者以为还应有一些相对必须记载的内容却没有在这些法规中反映，这些内容如果不在章程中反映，会给学校治理带来很大的不确定性。如有关学生入学、退学、转学、休学、毕业、

40

学制等事项；重大人事制度，如教职员工的聘任、晋升、奖惩等。

当然，各大学能否制定具有自身特色的章程并真正发挥其作用，关键在于外部治理环境和内部民主治理结构的确立。如果政府依旧习惯于发号施令，学校习惯于依赖政府，则大学章程难以起到促进大学自主办学、自治独立的作用。如果高校内部不处理好党政关系、行政权力与学术权力的关系，保障学术的自治、自由和独立，则大学章程也很难协调内部的关系。现代大学制度建设依靠大学章程予以保障，但大学章程的制定首先必须遵循现代大学治理的基本理念和原则，即学术自由、大学自治。

（本文摘自《探索与争鸣》2012 年第 04 期）

41

大学章程地位与要素的国际比较

**马陆亭**

**摘 要：**大学章程是大学自主办学和外部对大学实施影响而协商的产物， 反映了大学和社会特别是和政府间的关系， 彰显着大学的使命要求。内部治理是大学章程阐述的重点， 主要体现在决策机构、行政机构、学术机构的划定上。我国目前要以制订章程为契机推动高校依法自主办学。**关键词：**大学章程；大学特许状；治理结构；内容要素

章程是约定和阐述独立主体使命，界定内部各利益关系的责任和义务，书面写定的有法定意义的组织规程。任何一个有独立自主权的机构都需要明晰组织规程以使人了解自己的使命，规范自己的组织运营。1995 年，中华人民共和国教育法（以下简称教育法）规定，学校有按照章程行使自主管理的权利；1998 年，中华人民共和国高等教育法（以下简称高等教育法）规定， 申请设立高等学校应当向审批机关提交章程等内容，说明了章程的法律地位。但目前我国的绝大多数高等学校并没有章程，只有为数不多的学校在进行试点。本文以国际的、历史的视角，对大学章程所体现的法治精神、要素内容进行探讨，并对我国的大学章程建设提出看法。

**一、以制定章程为契机推动大学依法自主办学**

改革开放特别是 20 世纪 90 年代以来，我国不断进行高等教育管理体制改革的探索，目标是建立中央和省两级管理、以省级政府为主、政府办学为主、多元化办学格局和高等学校面向社会依法自主办学的管理体制。对此进行进一步分析，是为了适应社会全方位变化及教育自身发展的要求，有效地激发和释放体制的活力。对于普通高校而言，就是建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制。

1. 年来，我们在推动大学自主办学方面做了很多工作，大学的自主权在逐步增强。但是，大学的内、外部管理，行政色彩还比较浓，在治理模式上缺乏有法定意义的组织规程，因此经常陷入权力放与收的循环。

大学需要自主办学，但政府也不能放弃应有的责任。这可以在宏观有序、微观搞活原则的指导下，在高等教育法和大学章程的框架下，通过推进政府对大学的契约式管理来实现，即政府对大学提出目标和要求、提供财政及政策支持、进行绩效评估，大学在

42

宏观框架内实行自主办学。日本的国立大学法人化改革、法国对大学的合同管理等都反映出了这种趋势。

高等教育法规定，高等学校自批准之日起取得法人资格。大学法人需明晰两种关系：一是办学的外部关系，即所谓的面向社会和依法办学；二是办学的内部关系，即自我管理和约束机制。第一种关系主要由法律明确，章程承接一下；第二种关系主要由章程明

确，辅之于具体的规章。因此，大学章程上承国家教育法律法规、下启学校规章制度[ 1]，是推动和规范大学面向社会依法自主办学的基本依据，是处理学校与政府、社会及其内部关系的准则，是大学在法律框架下行使自治权利的自我规范， 有大学宪法之称， 具有法律效力。

**二、大学章程的历史沿革与地位作用**

由于各个时期、不同国家大学发展背景的差异，大学组织规程有不同的表述方式，其英文有如下表述。大学历史悠久的法国为 Statutes（法规，章程）及 Ordinance（ 法令），英国上有 Charter（特许状，授予特种权利的法令或正式文件）下有 Statutes（ 章程，条例），德国有 Statutes 和 Constitution（章程，宪法），美国有 Charter、Bylaws（地方法规，内部章程，细则）、Statutes 多种表述方法，日本将其称之为 Charter（宪章，共同纲领），我国香港地区上为 Ordinance（ 法令，条例）下为 Statutes（规程）。叫法虽异但其本质内容却有着一致性或相似性，本文笼统冠之以大学章程之名而进行探讨。

**（一）大学章程产生的背景与历史**

历史上总体的脉络是先有特许状后有章程，但后来因时代和国别不同它们也交织在一起。特许状和章程尽管有不少共性的东西，但它们毕竟还是有所不同的。

1.大学特许状

现代法人的概念与早期的特许法人有着渊源关系，罗马法中出现的特许法人是最早的法人形式。特许法人不是自我形成的，而必须由外部权威创立。在当时的社会治理中，经由特许状而获得法人资格是唯一设立法人团体的途径。

大学是最早的特许法人之一。借鉴中世纪的行会组织，巴黎大学的教师经过艰苦斗争逐渐获得了当时行会所能有的特许权，也审时度势地创造了他们所需要的自治机构。按照欧洲中世纪的传统，大学特许状由教皇或国王颁发，赋予大学开设课程、招收学生、聘请教师、制定学术标准的权利。大学特许状的权威性首先来自于教权，中世纪教会拥有足以与世俗权力抗衡的权力，因此，教会颁发的特许状赋予了大学诸多特权，但宗教改革之后赋予大学特权的特许状主要来自于王权和国家权力。英国牛津、剑桥、格拉斯

43

哥等古老大学都首先经由教皇颁发特许状成立，[ 2] 牛津、剑桥虽然早期并没有整体得到过皇家特许状，但其所属的学院几乎都是根据皇家特许状而成立的，并在成立伊始就拥

有独立的法人地位，[3] 其后很多英国大学系据皇家特许状而建立。发源于殖民地时期学院的美国大学，其最初的合法性也是源自特许状， 如 1636 年成立的哈佛学院 1650 年获得马萨诸塞议会为其颁发的特许状， 威廉玛丽学院于 1693 年得到英国皇家特许状而成立。

在中世纪，大学特许状所赋予大学的权利甚至是超世俗的，享有独立的司法权，凌驾于地方法律之上。如学生不受所在地法律约束，因而屡生事端。英国 1209 年牛津大学的罢教和东迁，作为地方妥协的结果，1214 年部分迁徙的师生重新回到牛津，牛津市长被要求发誓尊重大学的自由和习惯。在地位上，特许状有点像当今的执照或政府批文，是界定大学与政府之间权利义务关系框架的法律性文件。但其内容非常详细：确立大学特许法人的法律地位，规定大学内部法人治理结构，纲领性地划分大学内部各方的权力、职责。

2.大学章程

巴黎大学取得行会式特许权并成为自治机构，重要特征便是拥有自己的章程，有权要求其成员做遵守其章程的宣誓，有权开除违规者。[4] 巴黎大学最早的章程，当属 1215 年的章程，为教皇特使为巴黎大学制订，[5]但 1231 年教皇格雷古瓦九世发布谕旨同意颁发的新章程被称为创办巴黎大学真正的大宪章。[6]

英国大学章程依据特许状或国会法案而制订。 在高等教育的治理制度中，大学章程起着核心的作用，规定了政府如何介入、在什么范围和多大程度上介入大学治理， 社会在什么范围和多大程度上参与大学治理， 大学如何在适应社会发展要求和保持大学自治、学术自由中取得平衡。

德国的高等教育产生于中世纪晚期，虽然采取了巴黎大学自治团体的模式，但它不是作为学者联合体自发产生的，而是由代表封建邦国的诸侯建立的， 因此大学既是国家机构又是社团法人。大学在获得建立教育机构许可的同时，必须提出自己的大学章程作为其基本。章程制订后，不能随意改动，改动要经过严格的程序。1737 年成立的哥廷根大学，其哲学院章程规定所有教授，只要不涉及损害宗教、国家和道德的学说，都应享有教学和思想自由这种责任攸关的权利，这是德国第一次在法律的意义上申明学术自

由的原则，因此被看做是德国大学史上的一个里程碑。[7]

美国大学的章程以特许状为基础演变而来，如建立于殖民地时期的那些后来成为世界著名私立大学的大学章程就起源于英国王室或殖民地议会颁发的特许状。而建国后成

44

立的私立学校，其创办要得到当地州政府的签准，因此，其章程制订及其法律效力渊源于本州的相关法律法规。对公立院校来说，通常由各州议会通过立法而建立，大学章程的法律效力一般源自联邦或州立法。

日本大学原来并没有章程，但伴随着先期启动并 2004 年 4 月正式实施的大学法人化改革，从明治时期开始的一百多年来政府对大学的传统管理模式发生了巨大变化，各个大学都在重新研讨自身定位和未来发展目标，大学宪章作为一种新制度管理下的新形式应运而生。2003 年 3 月 18 日召开的东京大学评议会通过了东京大学宪章，之后在东京大学宪章范本的引领下，各国公立大学纷纷效仿。

**（二）大学章程的治理意义**

办学不仅是大学内部的事情，还涉及到大学与政府、与社会各方面的关系。 章程就是规矩，体现着法治精神， 前提是大学取得办学自主权。

1.章程是大学依法自主办学的产物

在中世纪，大学经由特许状而获得独立于出资人和举办人的独立法人地位，享有学术自由和独立的财产权，并享有独立于股东或发起人的永久存续权。如伯明翰大学皇家特许状开篇即以皇室的名义对大学的成立加以允可，规定大学自建立起，即以该大学的名称永久存续，并拥有完整的权利和能力，可以此名称起诉或被诉，并承担、坚持和作为所有其他的合法行为。特许状的契约性质还限制了政府任意改变大学的权利义务范围和性质的能力，根据英国高等教育法专家法灵顿（D.J.Farring ton）的研究，英国政府只有在三种情况下才能修改特许状：在原特许状中明确地保留了修改特许状的权力，

该法人已经处于瘫痪或半瘫痪状态，法人同意修改特许状。[8]

为了使大学真正拥有办学的自主权，通过立法确立其自主地位，通过章程确定其运行规则，是现代西方市场经济发达国家的普遍做法。法国有关高等教育法案赋予了大学的教学与学术、行政与财政自治权利，规定以科学、文化和职业为特点的公立机构为国立高等教育和科学研究机构，具有法人资格，在教学、研究、行政、财政方面享有自主权，同时又要求大学依据法律由校务委员会的多数决定自身章程和内部结构：英国大学自古就有高度自治和学术自由的传统，在法理上，大学和学院属于私人部门机构（private sector institutions），拥有很大的自主权，大学特许状、章程对此均有明确界说，政府不能插手大学内部的资源分配、课程设置、学位授予等事务；引导 19 世纪初期德国大学改革的思想家们认为，大学只有获得自由，才能很好地完成历史赋予它们的使命， 而大学自由的制度保障只能是大学自治， 在以此大学理念指导下形成的制度中，大学虽为政府所立，却享有充分的自治权；日本在法人化改革中产生的东京大学

45

宪章提到：本宪章，是关于东京大学的组织结构、管理运营的基本原则，对于东京大学相关的规定，必须依据本宪章的基本意旨进行解释和运用施行。

大学因自主办学而需要有章程，大学章程会同有关法律，厘清了大学和政府及其他社会组织的界线，明确了大学自治的空间和自治权的范围，因而成为大学运行的合法依据，也从根本上确立了大学的管理运作体制。

1. 章程是外部对大学实施影响的产物

西方大学自成立以来，就一直是政教双方竞相争取的力量，并因特许而获得自治权

利。但是，大学的成长发展从来就不是孤立的自治，自诞生以来也从来就没有实现过完全的自治。 在其作为一个学术机构出现之后，就一直处于不同社会势力和力量的作用之下，最初是教会、皇帝、国王和城市的交互影响，之后是政府、市场和科学的相互作

用。[9]自治是一个程度和范围的概念。

特许状或大学章程本来是大学自治的象征和保障，但在强权面前它们又是脆弱的。虽然教皇和法国国王相继给予巴黎大学以司法特权，但权力毕竟掌握在当权者手中，干涉大学自治易如反掌。13 世纪中期，法国亚历山大四世通过发布“新的光明之源”谕旨，表示支持托钵会修士，并毫不犹豫地取消了大学的特许权。随着西欧民族国家的进一步

兴起，大学更进一步从桀骜的国王的大公主成为国王的掌中之物。[10]

大学不能超越社会而独立发展。章程或特许状既是大学自治的一个保证，也是政府参与大学治理的一个机制。英国牛津大学从早期教皇特许，到 1571 年牛津和剑桥两所大学的成立法案对其法人地位的确认，再到 1636 年查理士一世的皇家特许状（the Great Charter）对大学权力的强化与分配，以及从多个章程版本的并存、其修改要不要得到枢密院批准，再到 2002 年女王会同枢密院（ Queen inCouncil） 审议批准的新章程生效，无不体现出外部与大学之间及大学外部相互之间对大学的控制、妥协与协商。日本大学宪章的英文翻译是 charter，也就是英国特许状的译法，作为新制订大学章程的日本选用它来作其英文用语，不能不让人感受到政府影响的作用。

**三、大学章程的内容要素**

（一）章程对大学使命的彰显

大学使命及其具体的办学目标，与大学的特色、定位密切相关，章程必须予以明述。

1. 使命是大学之魂

使命规定着该大学存在的价值，规范着大学的发展方向。与使命一致的事情可以做，

不符合使命的事情不能做，保证大学不见利忘义、盲目发展。明确使命，还能使政府、大学内部、社会机构与大众等主体从战略高度思考大学的发展方向。

46

因大学有其同质性的一面，使命可能会有一些共同点。但是，大学使命要呈现自己鲜活的特性。杨福家在评述耶鲁大学的使命时说：初看耶鲁大学的基本使命（保护、传授、推进和丰富知识与文化），似乎只是词语的堆砌，但是仔细品味，就能了解，假如使命只有传授知识，那么它就对美国近 4000 所大学与学院都适用；若加上推进和丰富，只有 3%的大学能够胜任；再加上文化两字，就只剩 1%；至于能够涉及保护知识和文化的，只怕不足 3‰求胜心切大学的使命要有差别性、特殊性，如果一所大学的使命什么学校都能用， 那它的表述就不很贴切了。[11]

日本大学宪章被誉为大学精神构造上的骨格[12]。从东京大学宪章中，可以清晰地感受到一种立足于全球视野和全球思维的战略选择高度和指向，对自己大学名字的前置定语是世界的东京大学而不是日本的东京大学。其他著名帝国大学，宪章的使命部分也均表现出强烈的全球化价值取向，追寻在积极的合作交流中打造大学的国际竞争力。而地方公立大学及一些私立大学，则表现出较强的务实性。

德国洪堡大学章程明确致力于教研的统一、教与学的结合，科学的命脉植根于自由，而自由源于责任，学校因而也致力于学术自身责任及自我管理。为了实现自己的使命要求， 巴黎第四大学在其章程中规定，“要在作为绝对准则的自由精神之中，在客观和其成员在自信、目标、方法和工作表述上相互尊重的精神之中，完成其教育任务和学术任务”，牛津大学则标明“该大学有权开展任何法律允许的、且是为实现目标而视为是必要或需要的活动。”

1. 办学目标是大学使命的具体体现

大学章程要描述大学的未来发展蓝图，规划大学自身发展的中长期目标，这种规划

是基于法治精神的一种制度性保障。 章程使大学内的每个机构、甚至每个成员都了解到了未来的发展方向和目标，对教师和学生的行为起到了一种潜移默化的指引作用。 如果说使命的共同部分还可以多一些的话，那么，大学的办学目标则一定要明确、具体，要把学校的定位规范下来，要体现使命的要求。

美国密歇根州立大学在章程的序言中指出，作为政府赠与地的学校，其职责是提供农业、工业及其他课程的自由性及实践性教育，为学生的学术生涯和职业生涯做准备。康奈尔大学的章程规定，学校的主要任务是为了推动学校工业课程的自由和实践教育，学校主要教授与农业、机械相关学科的知识，包括军事战略等。德国波鸿鲁尔大学章程规定，“作为德国第一所综合性大学，波鸿鲁尔大学依照学科价值同等原则，将传统大学与科技大学的学科相结合，学科设置涵盖了神学及工程”，并进一步明确提出“要为日后的就业做准备，使学生能够将科学知识应用到实际工作中去”。东京大学提出：“将

47

基于学术自由的精神，追求真理的探究与知识的创造，维持和发展世界最高水准的教育与研究作为目标。培养拥有广阔视野，具备高度的专业知识和理解力、洞察力、实践力、想象力，具备国际性和开拓者的首创精神的人，培养各个领域的具备领导素质与人格的人”。可见不同层次类型的大学办学目标是不同的。

大学章程一般还对学校的名称、校址、印章、规模、学科门类设置和教育形式等做出具体的规定。表明办学要有稳定性，涉及使命、目标及与之相关的具体内容不宜轻易改动。

**（二）大学章程的内部治理要素**

内部治理是大学章程阐述的重点，主要体现在决策机构、行政机构、学术机构的划定上， 包括机构间的运作程序，各机构及重要岗位的职责、义务等。

1.决策机构

各国大学章程均明确规定了大学的决策机构和重大问题决策程序。在美国，董事会是大学的最高决策与审议机构，如芝加哥大学章程规定，董事会拥有大学的最高决策权，大学校长向董事会负责，并执行董事会决策；法国大学校务委员会是大学的决策机构，负责决定本校的政策，尤其是审定与政府签订的合同内容，决定预算和决算，分配人员编制等事项；根据特许状和章程，英国大学理事会（ Council）或校董会（Board of Governors）作为大学的议事决策机构，对处理大学的事务拥有最高权力，包括制订大学的发展规划和战略方向，确保对大学事务、财产和金融的有效管理和控制，决定大学的组织结构、人员编制和总体构成，理事会还是大学公章的唯一使用者和监护者；德国大学的领导机制以本校的基本章程为准， 实行校务委员会制或实行校董事会制，如波鸿鲁尔大学实行校务委员会制，柏林洪堡大学实行校董事会制。

大学章程还规定着大学决策机构自身的运作和一些具体的权力。如美国的大学章程规定了董事会的规模、职责、组织结构、选拔和任期等，董事会的作用还包括选择校长、监察教授职位的聘用和高级行政职位的任命等。董事会一般都下设一些委员会，章程要针对各自的不同职能对其职责做出具体的规定；英国大学理事会通常规模为 20 ~40 人，校外人士占大多数，近几年大学教授的比例有所增加。理事会有权任命理事会主席、副主席和其他成员，与评议会联合提名荣誉校长人选，任命校长、代理校长、财务官、代理荣誉校长审计师，根据评议会的推荐和建议设立学术岗位和学术管理机构，理事会有权成立常务委员会或临时委员会。

2.行政机构

大学章程规定了大学的行政组织结构和执行程序，包括一些主要机构和重要岗位的

48

职责与运作。一般而言，决策机构如大学董事会并不管理具体的日常行政事务，其制定的政策方针由校长去具体实施。大学章程规定着各个行政部门的职能及权限， 保证各部门能够在校长的主持下各司其职。

总体上，校长对外代表大学，对内负责有关大学自治的一切事务，大学章程一般都具体明确校长的职责。如英国大学校长的权力是大学法和大学章程所赋予的，属于职位性的权力，校长是大学学术和行政首席执行官，是大学学术领域的主要负责人，是拥有大学治理领域的最高权力的个人，直接对理事会负责。法国大学校长虽然由政府任命，但他不是行政官员，基本的规矩是新校长一旦当选，他的职权就由大学的章程界定着，外面的官员或工商界无权干涉。巴黎第四大学的章程列举了大学校长的九条权力，但其权力又受到相当多的限制：校长虽然主持三个委员会，但必须执行其决议，接受其建议与意见；校长要保障大学的财产管理，而不许谋取私利；校长有权任命中层管理人员，但须征得相关委员会的意见。

3.学术机构

大学管理需重视教授的作用，学校重要的权力机构都吸收教授加入，这一点从国外大学章程就可清楚地看出。如耶鲁大学章程规定每个学院的终身教授同时是行政人员，他们和校长、教务长、院长一起组成终身职员理事会。该理事会是学院的管理机构，处理有关教育政策、学院管理的事情。

大学章程要明确规定大学的学术机构。法国大学设学术委员会，对科研政策及科研经费的分配提出建议，对科研计划、科研指导资格、文凭的设置与变动等方面问题提供咨询；学术评议会是英国大学最高学术权力机构，负责管理大学的学术工作，规范、监管学生的纪律，享有制定大学学术政策的全部权力，是可以和各个学部、系直接打交道的机构；在德国大学里，评议会对学术事务以及重大的行政事务拥有审议决策权，大学章程对评议会的组成做出详细规定，本校教授要在这一机构中拥有绝对多数的席位和表决票。

**四、我国大学章程的制订**

目前，我国开始了制订大学章程的试点，笔者认为，这项工作应该与现代大学制度建设联系在一起思考。综观国外的大学章程，有简有繁，如日本的比较简短、英美的比较繁多，从中可以发现一个由简至繁的过程。因此，不要期望章程的制订一步到位，章程在内容的选择上需要有一个甄别、充实、完善的过程。在章程制订初期，不能太繁，要定大事，要能经得起时间的检验，具体的细节可由章程之下的规章予以约束。从工作推进的角度看，章程是在学校使命定位与办学目标确立下，对外部关系的一种责任说明

49

和对内部管理的一种运行规范高等教育法第二十八条提到的有关章程涉及内容的规定，系法律层面的要素要求，须予以遵循。其具体的内容要素如下。

**（一）大学的外部关系及章程的生效程序**

高等教育法提到了章程应规定举办者与学校之间的权利、义务、经费来源、章程修改程序等项内容，直接涉及到大学的外部关系。大学外部关系的明晰，将使大学的运行在有法可依的基础上进一步有章可循，有助于大学成为自主办学的实体，也有助于在减少行政干预的前提下满足政府预期，有助于增加政府的宏观指导作用和提高学校的办学活力。

大学章程应呈现大学与举办者、地方、校友及其他利益相关者关系的内容，并予以组织落实。公办大学首先要体现国家意志和公共利益，明确社会参与治理的方式，如杨福家就曾经向温总理提出过构建有社会参与的校务委员会来作为大学的决策机构。 这里还需要考虑学校的自身特点和长期发展要求，突出一些重点，如地方大学必须密切关注地方的发展，甚至可以专设负责与地方关系的副校长来加强这项工作。

大学章程的制订、生效与修改，其实涉及到对章程属性的理解。笔者认为，它是大学自主办学和政府宏观调控结合的产物，因此相当于一个法定的合约，需共同签署，需要政府批准方能生效。我国高等教育法第二十九条规定，章程的修改，应当报原审批机关核准，就体现出了这个意思。因为近期我国的大学章程还只是初生之物，还有个完善的过程， 因此其生效与修改可先由学校主管部门批准，待以后条件成熟时，可以考虑根据学校的层次、类别和使命要求，分不同情况由各级人民代表大会（ 立法机关）审议通过，以增强章程的权威性和严肃性。

高等学校面向社会依法自主办学，需要与政府建立起一种相对平等的关系：通过转变政府职能落实高校的自主法人地位，通过合理规划高等学校的分类定位解决发展的使命方向，通过建章立制规范权责关系和完善约束机制，通过目标管理满足政府的要求和实现高校的自治。待大学章程生效后，政府可对高等学校实施目标或契约管理。在性质上，政府与高校的契约关系为行政契约，界于行政行为和私法契约之间，兼具行政的公务性和契约的合意性。

**（二）大学使命和办学目标的阐述**

大学使命和办学目标的阐述也就是高等教育法提到的办学宗旨。大学的宗旨可能共性因素要多一些，因为同为大学会有共同的属性：育人是根本，都有着通过教学、科研、服务贡献社会的三大功能。但是，定位很重要，共性之后要有特性，各高校的使命要有所区分，从宏观的角度看整个高等学校系统要与社会多样化的需求相匹配。在对国外大

50

学考察中发现，使命是一个很重要的词，是区分该校与他校不同的关键所在。 而我国在这一点上区分度不大，学校的校训、宗旨比较泛化。

确定了定位之后，就该认真探讨遵循什么样的教育理念来实现定位，即理念要与定位相一致中央部门直接管理的大学要为全国服务，注重为有志青年公平地提供机会，增强国际开放性；地方性高校要更多地为地方发展服务，有地方特色。这里的变化要更多一些，因为理念有多种多样，如北京大学、复旦大学可以多讲通识教育，而一些专业性大学特别是地方专业学院则就要多讲专业教育，即在通识教育和专业教育之间有一个光谱地带，适应于不同的学校，这也是高等教育多样化的基础。

有了定位和理念，办学目标就呼之欲出了，这里需注意的是要处理好目标贴切性和激励性的关系，使政府、社会、师生广泛认同并努力为之奋斗。使命、目标一旦确定，就要有稳定性，要长期不懈地坚持下去，办出特色，要体现出依法治教的精神，不能朝令夕改。

**（三）大学内部治理结构的规定**

高等教育法提到大学章程应包括的内部管理体制、财产和财务制度事项，尽管只有寥寥数语，但却涉及复杂的管理命题。大学内部治理结构清晰，可使大学的决策和运行有章可循，有助于提高学校的办学效益和完善自我约束机制。

需要解决好大学的内部领导体制，完善党委领导下的校长负责制。高等学校实行中国共产党基层委员会领导下的校长负责制、依法自主办学、实行民主管理等内容是见诸法律文本的内容，必须遵循，我们党的执政地位不容动摇。但大学在其制度建设中应当创造性地探讨党委领导、校长负责、教授治学的实现机制，通过科学合理的责任分工保证办学的有序、减少矛盾并激发办学的活力。可以借鉴国外大学董事会或理事会与校长关系的责权划定先确立一些原则：如具体界定党委和校长的职责；党委通过对校务委员会的领导及对战略规划的审定而把握大学的发展方向；党委负责校长的遴选工作； 副职由正职提名等。并明确在大的原则框架下各高校可以有所不同。

要设定好行政管理机构。管理机构及其重要岗位的职责应当清晰，机构的运作程序应当明确，重要职责和关键性程序应当在章程中写明，再辅以相应的规章，这是办学效率和约束机制的制度性保障。在现代大学制度建设中，要注重学术和行政两支队伍的建设，它们的管理和激励模式是不同的，要精心铺架学术人员和行政人员并行成长的学术生涯和管理生涯双梯阶发展道路，努力打造精干、高效、专业化的行政管理队伍。

从制度上保证学术委员会、教授会等组织对学术问题的决策作用。这既体现了对学术规律的尊重，也体现了对学术人员价值的肯定。教育领域是一个与智力有关的被严密

51

规则化的人才市场，因为文化资本不直接等同于经济资本，所以学校教育系统能够相对公正地保持独立性和自律性，这也是高等学校的尊严所在。但是，学术、金钱、权力间的相互寻租现象，正在伤害着高校的尊严、破坏着社会的公正性、腐蚀着学术进步的土壤，使对智力和知识贡献的激励性降低，对创新型国家建设和人力资源强国建设不利。目前，现代大学制度创新的重点和难点在中间层次，并集中在大学内学院一级的权力机制上。大学内学院一级的权力分配有一个权力增加、责任加大但行政权力又要减少的两难问题：一是大学一级及其职能部门的部分权力需要向学院一级转移，这样才能增加学院的活力；二是学院的权力要向教授们倾斜，这有助于激励学者们献身科学并减少对权力的学术寻租。这是一个必须以创新的思维才能解决的问题，并且由于教授治学、治校必须首先从基层开始，大学内学院管理体制的创新又是现代大学制度建设绕不开的一个问题。 因此，要重视和加强大学基层学术组织建设，特别要提高教授在基层学术组织管理和学术问题上的决策权，充分发挥教授会的作用，保证学术自由，努力形成优秀学术人员脱颖而出和广大教师专注于学术工作的制度和机制。

**（四）大学办学的其他客观性要素**

大学办学的其他客观性要素即具体的事实性要素，也就是高等教育法所提到的学校名称和校址，办学规模和教育形式，以及骨干的学科门类设置和发展方向。

学校名称和校址看似简单，其实是十分严肃的事情，把它们写入章程，就表明不能轻易改动和盲目发展。办学规模也是这样，论证好并写入章程的办学规模是不能轻易被突破的，国外一些名校多少年来规模一直稳定并不追求以大取胜。规模的突破必将引发使命、目标的改变，如原来 1 万人的规模，现在成了 3 万人，其教学方式、质量、生源能一样吗？精英大学的扩张还能真正保有自己的精英地位和模式吗？ 普通高校的教育形式有可能会比较一致， 是多种多样的，但要明确以哪种为主，哪些尽量不搞，教育形式要与其使命、目标相一致。

学科门类设置要体现自身的发展方向和特色。这里既有宽口径设置以增加灵活性的问题，又有把自己的特色学科做好做强的问题。学科建设对大学发展的重要意义各校都很清楚，重点是要论证好、规划好、建设好， 围绕学科、专业做好基础条件和团队建设工作。

（本文摘自《教育研究》2009 年第 06 期）

52

主 编：周振海

责任编辑：秦 琴

本刊地址：明德楼 515 室

联系电话：010—61596207 电子邮箱：gjs@cidp.edu.cn



呈：院领导

发：各系（部）处（室）、教研室 本期共印 200 份

53