

高校改革与发展参考

09年第7期(总第9期)

中国矿业大学发展规划处

二〇〇九年六月二十日

【编者按】

大学章程是高等学校设置的必要条件,是建立现代大学制度的必然要求。制定大学章程,将大学管理纳入法制化轨道,依法办学,依法治校,有利于推进高校内部制度化、规范化建设,是大学自身深化改革、加快发展的必然要求。目前,国内部分高校已制定了大学章程,将依法办学纳入学校管理,使其成为大学正常运行的合法依据,我校也将制定《中国矿业大学章程》列入近期工作的要点。

为统一思想,凝练共识,推进我校大学章程制定工作的顺利实施,本期《高校改革与发展参考》特刊发相关文章(专辑之一),供校领导和有关单位负责人参阅。

本期目录

现代大学章程与大学管理..... 3

关于我国大学章程几个重要问题的探讨..... 8

试析大学章程的制定程序..... 19

现代大学章程与大学管理

牛维磷

在依法治国方略全面实施和高等教育科学发展的大背景下，大学章程的制定和实施日益引起大学主管部门和大学管理者的高度重视，也逐渐进入了大学管理的议事日程。如何进一步认清大学章程的内涵、本质和作用，使之更好地为大学管理服务，是每一个大学管理者及主管部门都要认真思考的问题。

一、现代大学章程的内涵和特征

究竟什么是大学章程，学者们从不同的角度给出了一些关于大学章程的定义。有的学者从制定主体和制定依据的角度提出，大学章程是指“由大学的权力机构根据大学设立的特许状、国家或地方政府教育法律法规而制定的有关大学组织性质和基本权力具有一定法律效力的治校总纲领”。有的学者从法律性质入手，提出大学章程的“契约说”和“自治法说”，前者认为大学章程是“大学举办者在协商的基础上就如何举办学校达成一致意见而订立的文件，是全体举办者共同的意思表示，对每一个举办者都有约束力”；后者认为，大学章程是“根据国家法律赋予大学自治立法权而制定的、规范大学组织及其内部活动的自治法，是大学的‘宪法’，大学的教育教学和管理活动都必须以大学章程为依据，大学的其他规章制度都不得与大学章程相抵触，学校中的所有成员都必须遵守学校章程的规定”。

上述各种定义或解释虽然角度不同，但大致可以勾勒出大学章程的基本轮廓。在此，笔者先撇开大学章程的基本定义不谈，而是结合大学的组织属性提出大学章程的基本特征。

根据传统观点，大学属于事业单位范畴。近年来，事业单位的改革按照“分类改革”的思路进行，一般有营利法人、公法人、非营利法人三条路径。我国《高等教育法》第二十四条明确规定：“设立高等学校，应当符合国家高等教育发展规划，符合国家利益和社会公共利益，不得以营利为目的。”因此，大学法人应当归入非营利法人的范畴。

基于大学法人的非营利法人特性，大学章程具有以下特点：其一，大学章程是大学法人的宪法性文件，其内容是关于大学宗旨理念、目标任务、管理体制等的原则性规范，其效力高于学校一般规章制度，处于纲领性的地位。大学章程对于大学而言，就像宪法对于国家的地位和作用一样，因此它有“大学宪法”之称。其二，大学章程是大学法人的自治纲领，它是大学设立者就大学法人的重要事务所做的长期性和规范性安排，体现了强烈的自治色彩，是大学办学自主权的体现和依据。其三，大学章程是沟通“国家意志”，和“大学意志”的桥梁，一方面，大学不得以营利为目的，要符合国家高等教育发展规划，符合国家利益和社会公共利益；另一方面，大学要体现大学及其全体成员的共同意志，这种“公权”与“私权”，之间的桥梁作用非大学章程莫属。

二、现代大学管理需要大学章程

制定实施大学章程是现代大学发展的需要。传统条件下，大学是相对独立于社会的“世外桃源”、“一方净土”。现代大学不仅要完成传播知识、培养高素质人才的使命，更要去创造知识，推动科技成果转化，服务社会发展需要，成为社会的“思想库”、“人才库”和“智囊库”。随之带来的便是现代大学职责不断增加，大学不仅要处理好与教师、学生的关系，而且要处理好与校友、媒体、社会的关系；不仅要大力开展教学、科研工作，还要大力进行校园建设、校友联络、争取社会捐助、国际交流合作等活动。因此，制定实施大学章程，加强大学管理，是高等教育现代化发展的必然要求。制定实施大学章程是依法治校的需要。大学实现法治的前提是有法可依。新中国建立以来，特别是改革开放以来，经过若干年的发展，我国的教育法制建设取得了显著成效，先后颁布施行了《教育法》、《高等教育法》、《教师法》等一系列教育法规，形成了较为健全的教育法制体系。各个大学也分别根据各自的实际情况制定了一系列规章制度，大学管理正在朝着依法治校的目标迈进。同时应当看到的是，目前相当数量的中国大学还没有一部上承国家教育法律法规、下启学校规章制度的大学章程。作为具有“大学宪法”或“大学基本法”意义的大学章程，是依

法治校的纲领和依据，是大学管理的基础环节。

制定实施大学章程是落实大学办学自主权的需要。过去长期的计划经济体制下，国家对于高等学校实行高度集中的管理体制，在国家制定的一系列高等教育法律、法规以及政策、文件的框架下，辅之以各个大学自己制定的有关规章、制度，大学在教学科研、招生就业、校园建设等各个方面基本按照国家的指令性计划实行管理。那时的大学办学自主权无从谈起。近年来，随着高等教育改革的不断深入，政府职能的转变，大学的办学自主权逐渐扩大，但这种“国家法律法规—大学规章制度”的法制模式仍然是一种政府主导下的法律体制。要真正改变这一状况，落实大学办学自主权，就要从过去政府对大学事务事无巨细的管理转变为主要依靠国家法律法规和大学章程来监管，其前提就是要构建“国家法律法规—大学章程—大学规章制度”的高等教育法制模式。制定实施大学章程是建设世界一流大学的需要。一流的大学应当有一流的管理，这一点日益成为广大学者和大学管理者的共识。有学者列出了世界一流大学的九大基本特征，其中之一就是“管理科学规范，杰出校长掌舵”，“世界一流大学都有自己的‘大学章程’，具有高度的权威性和严肃性，并以章程为基础制定有各种规范，具有规范管理和依法治校的良好氛围。’，有了科学合理的大学章程并付诸实践，广大师生员工的工作热情和动力方能充分涌流、竞相迸发，方能创造一个和谐有序的校园环境和氛围，从而诞生“大师”，建造“大楼”，形成“大气”，最终建设成为世界一流大学。可见，大学章程是大学立校之本、治校之基，现代大学管理需要大学章程。

三、大学章程如何更好地为现代大学管理服务

1. 加强大学章程制定的科学性

首先要根据大学的历史传统和现实状况来制定章程。之所以在国家教育法律法规之外制定大学章程，一个很重要的原因就是国家教育法律法规只能从高等教育的整体状况出发作出某些原则性规定，而不可能顾及每个大学的实际情况，而各个大学的历史传统和现实状况可以在大学章程中得到体现。虽然1999年1月1日起施行的我国《高等教育法》明确规定，申请设立高等学校的条件之一就是要向审批机

关提交章程，但是，在我国大学章程的制定实践中，绝大多数大学章程的制定行为是一种“事后制定”，即先设立大学再制定章程，这就要求我们在制定大学章程时，要充分考虑到大学的历史传统和现实状况，使得大学章程更好地为大学管理服务，为大学发展服务。其次，要在广泛吸收各方意见的基础上制定章程。按照相关利益者理论，大学的学生、教师、管理人员、校友、离退休人员、政府主管部门等都是大学的相关利益者，他们的合理意愿、需求应当在大学管理过程中得到满足和实现。由于大学章程是对大学重要事务的原则性规定，它必然涉及到上述各方的利益，因此大学章程的制定要广泛吸收各方的意见，务必做到“人民满意、科学合理”。与此同时，还要遵循合法的程序制定章程。法律的实体正义与程序正义同等重要，作为“大学宪法”的大学章程，其制定过程同样需要合法正当的程序，如必要的事前告知、事中说明、事后救济等。这些合法正当的程序是章程科学性的有效保证。

2. 注重大学章程实施的有效性

一是要抓好大学章程的落实。大学章程制定本身不是目的，目的在于通过章程制定后的实施过程来促进依法治校、民主办学，促进大学管理水平的提高。因此，大学章程制定之后决不能“束之高阁”，而要付诸实践。目前，我国很多大学的章程都可以说是“千呼万唤始出来”的，就更没有必要“犹抱琵琶半遮面”了，大学章程应当纳入大学管理的范畴，严格做到照“章”办事。二是要规范大学章程的修改。虽然大学章程是关于大学重要事项的长期性、制度性安排，但这并不意味着大学章程一成不变。时代在发展，形势在变化，大学章程应当随着高等教育的改革和大学事业的发展作出必要的与时俱进的调整。当然，大学章程的修改也要遵循正当的程序。

三是要加强大学章程的监督。有制度就要有监督，监督是制度实施有效性的可靠保证。作为大学的管理者，应当建立健全各项监督制度，保障大学章程的有效实施；作为大学管理者兼公立大学举办者的政府有关部门，对于大学章程的监督同样负有义不容辞的责任。

3. 突出大学章程的特色和个性

经过若干年的改革、建设和发展，特别是近十年的快速发展，我国形成了不同类型、丰富多彩的高等教育体系。从大学的层次来说，有高水平的研究型大学、教学型大学和应用型的职业技术学院；从大学的办学主体来说，有国家举办的大学、民办大学；从大学的学科类型来说，有综合性大学、多科性大学、单科性大学，有以人文社科为主的大学、以理工科见长的大学；从大学的形成过程来说，有一校独立发展形成和多校合并形成的大学；从大学的管理体制和隶属关系来说，有部属高校、地方高校。这些不同类型的大学的管理模式除了具有大学管理的共性之外，还具有各自的特色和个性。作为大学管理的重要环节之一，大学章程理应体现出特色和个性。比如，高水平研究型大学的管理模式应当体现教学科研并重的导向，而教学型的大学或者应用型的职业技术学院虽然也鼓励科研，但其管理模式应当更多地体现教学为主的导向。这些都需要体现、落实到大学章程之中。突出大学章程的制定和实施过程中的特色和个性，也是加强大学章程科学性和有效性的客观需要。

（摘自：《中国高等教育》07年第1期）

关于我国大学章程几个重要问题的探讨

陈立鹏

制定和完善大学章程，是我国 1995 年颁布的《教育法》、1998 年颁布的《高等教育法》的明确要求。但时至今日，我国大学章程制定工作并没有引起有关方面应有的重视。为推动我国大学章程建设，笔者对有关大学章程的几个重要问题如大学章程制定的现状、大学章程的主要内容、大学章程的制定程序、大学章程的实施等进行了较深入全面的探讨。

大学章程是指为保证学校正常运行，主要就办学宗旨、内部管理体制及财务活动等重大的、基本的问题，做出全面规范而形成的自律性基本文件。它是大学办学的纲领性文件，是大学成为法人组织的必备条件，是政府、社会及大学自身依法治校的重要依据。加强大学章程建设，是当前依法治教、依法治校的必然要求，是政府转变职能、加强宏观管理的需要，是大学完善内部管理、建立现代大学制度的重要内容。

一、我国大学章程制定的现状

1995 年，《教育法》以基本法的形式明确规定学校必须具备“章程”等基本条件。《教育法》颁布后，1995 年 8 月，原国家教委下发了《关于实施〈中华人民共和国教育法〉的若干意见》，进一步指出，“各级各类学校及其他教育机构，原则上应实行‘一校一章程’。《教育法》施行前依法设立的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”。根据《教育法》的精神和要求，1998 年颁布的《高等教育法》明确要求高等学校必须具备章程，并对高等学校章程应当载明的事项做出规定。1999 年 12 月，教育部在《关于加强教育法制建设的意见》中再次强调，“各级各类学校特别是高等学校要提高依法管理学校的意识，依据法律、法规的规定，尽快制定、完善学校章程，经主管教育行政部门审核后，按章程依法自主办学”。2003 年 7 月，教育部在《关于加强依法治校工作的若干意见》中再次重申，“学校要依据法律法规制定和完善学校章程，经主管教育行政部门审核后，作为学校办学活动

的重要依据”。2006年6月15日至16日，教育部在吉林大学召开了“直属高校依法治校工作经验交流会”，对大学章程制定工作做了明确要求和广泛动员。然而，与此极不相称的是，我国1600余所公立高等学校中，至今仅有吉林大学、上海交通大学、哈尔滨工业大学、延边大学、南昌大学等不到30所高校制定了章程，绝大多数高校包括北京大学、清华大学、中国人民大学等国内著名的高校都未制定章程。学校没有章程，不仅使依法治校成为空喊口号，而且高等学校“按照章程自主管理”、“按章程依法自主办学”的权利也无从谈起，更不符合国际高等教育的通行做法。况且，就是这为数不多的30多部高等学校章程中，也还不同程度地存在内容不科学、制定程序不合法、没有得到很好实施等问题。因此，必须全面推进我国大学章程建设，不断提高大学章程的科学性和有效性，尽快改变许多大学“无章办学”的现状，早日形成政府依法按章程管理学校，学校依法按章程自主办学的良好局面。

二、大学章程的内容

大学章程应包括哪些内容？怎样使制定出的大学章程更加科学有效？怎样通过大学章程内容的设计，促进大学与政府及社会各方面关系的建立和完善、促进大学内部管理的科学化、民主化？这是当前制定大学章程时非常值得关注的问题。《高等教育法》对高等学校章程应载明的事项做了原则性规定，以此为基础，结合当前我国高等学校发展的实际，并借鉴国外大学章程的经验，笔者认为，我国大学章程应规定如下内容：

（一）学校名称、校址

在大学章程中规定学校名称、校址是法律对大学作为独立法人主体的要求。《民法通则》第37条规定，有自己的名称、组织机构和场所是法人应当具备的条件之一。章程作为政府监督、管理法人组织的依据，在章程中载明法人组织的名称、地址是政府实现监督、管理的需要，大学也不例外。大学章程在载明学校名称、校址时要做到名称真实、准确，应包含中文名和英文名，校址要详细、具体，有多个校区的大学应详细载明所有校区校址。

（二）办学宗旨

办学宗旨是学校办学目的、所实施教育的性质和培养目标的体现，是事关高等学校定位与特色及未来发展的重要内容，是大学章程内容的重要组成部分。这一点在国外著名大学章程中体现得尤为明显。如东京大学的章程在序言中阐述了东京大学的历史以及它的使命和愿景，指出“东京大学将努力使自己建设成世界一流的学术研究机构，并且培养出有全球性发展眼光的知识分子，这些知识分子将为实现一个没有偏见的社会，为促进科技进步和创造新文化做出贡献”。同时，其正文明确规定东京大学的目标“是以学术自由为基础，不断追求真理，创新知识，使其教育和研究保持在世界领先地位”。学校的教育目标是“除了传授学生专业知识、培养学生的理解能力、洞察力、实践能力和想象力之外，还培养学生的领导品质，拥有这种品质的学生具有国际化性格和开创精神”。哥本哈根大学在其章程的第部分规定了学校的目标和任务是“进行研究并提供最高学术水平的高等教育，学校必须确保学术自由并为传播知识和学术成果做出贡献”。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及实践教学，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”。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”。

笔者认为，国外许多著名大学之所以能成为延续儿白年的常青树，与其学校章程中对目标的规定有密切关系。正是这此规定，引领并激励学校持续向前发展。因此，我国大学在制定章程过程中，应积极借鉴国外著名大学章程在办学宗旨规范方面的经验，使章程中关于办学宗旨的规定既能结合实际，又能彰显特色，既反映国家要求，又显示学校内涵，起到切实的规范和引领学校发展的作用。

（三）内部管理体制

学校内部管理体制是对学校内部设立的主要管理机构及其职能的总称。学校内部管理体制是事关学校运行、发展的重大问题，是大学章程的重要内容之。国外大学章程非常重视对学校内部管理体制的

规定，般都用较大的篇幅来载明学校各类管理人员特别是校长、各种管理机构和组织的职责、权限。如普林斯顿大学的章程共有6章，其中有4章是对学校理事会和各种委员会的规定。哥本哈根大学的章程由4部分组成，即学校目标、学校组织机构、领导和其他规定。耶竹大学章程分为6部分，分别是校长及其领导委员会、学位、学校组织、学校团体及机构、章程的修订。国外大学章程的这种内容安排充分体现出章程规范的主要问题是学校的管理问题，是学校的权力划分与运作问题：也充分体现了学校章程是加强和规范学校管理的重要依据。

借鉴国外的经验，我国大学章程在内部管理体制方面应规定如下内容：(1)党委领导下的校长负责制。目前我国公办高校的领导体制为党委领导下的校长负责制，即学校党委会(或党委常委会)是学校的最高决策机构，校长是学校的最高行政负责人，校长履行职责、权限的主要方式为校长办公会或校务委员会。因此，我国大学章程应明确规定学校党委会(或党委常委会)、校长办公会(或校务委员会)及党委书记、校长在学校发展与管理中的职责、权限，明确规定党委书记在学校党委会(或党委常委会)中的地位和角色、校长在校长办公会(或校务委员会)中的地位和角色，这样有利于提高学校的办学效率和管理质量，避免当前在一定程度上存在的党政不分、以党代政、学校行政效率较低的现象。(2)校、院两级管理体制。通过章程明确规定校、院的职权范围，特别是扩大学院自主管理的领域和范围，充分发挥学院为人才培养、科学研究、学科建设具体组织中位的积极性。对于独立建制的其他教学科研机构，同样要在章程中明确规定其职责、权限。(3)学术机构的职责与权限。教授治学、学术自由是大学作为研究“高深学问的机构”的内在需求，各种学术组织是教授治学的重要载体和手段。因此，学校章程应规定学校各种学术组织如学术委员会、学位委员会、职称评定委员会、教授会等的职责与权限，在保证教授成为其主要力量的基础上，充分发挥各种学术组织在学校发展中的重要作用。(4)行政职能部门的职责与权限。学校行政职能部门承担着学校繁重的日常行政工作，在学校发展中发挥着重要的科用，但是在学校内部也存在严重的行政官僚化色彩，存在行政权力与学术权力不分，

行政权力对学术研究和教学工作造成冲击。因此，规范行政职能部门的职责、权限，应是章程的一个重要内容。通过章程规范，可以保证行政职能部门工作到位而不越位，充分发挥其管理和服务的职能。此外，这部分还应包括学校重大事项的决策程序和方式，教职工代表大会的职责和权限、学生代表大会的职责和权限等。

(四) 教职工的权利与义务

学校教职员是指教师、专业技术人员、管理人员和工勤人员，是学校组织中的重要主体，其权利与义务应是大学章程的主要内容，在章程中可考虑独成章规定教职工的权利与义务。要根据《教育法》、《高等教育法》、《教师法》等法律的规定，结合学校的实际，明确和落实教职工在学校中的权利和义务。特别是要明确教师在学校发展中的重要地位，保障教师的合法权益，调动教师人才培养、学术研究的积极性、创造性。如明确规定教师参与学校管理的权利，获得公平评价与发展机会的权利，对学校改革、建设及关涉自身利益重大事项的知情权，就职务、福利待遇、评优评奖、纪律处分等事项表达异议和提出申诉的权利等。此外，这部分还应规定教职员工的任职制度及普升、奖励或处分等。

(五) 学生及校友的权利和义务

学校最根本的任务是培养人，重视学生的权利、义务是大学章程必不可少的内容。从法学的意义讲，学生是在依法成立的学校及其他教育机构中取得学籍，并在其中接受教育的公民。作为法律关系的主体，学生依法享有权利。学校作为专门实施教育教学活动的机构，在保护学生权利方面负有重要职责。国外人学的章程都比较注重对学生合法权益的规定。如东京大学章程规定，“东京大学将对学生的成绩定期进行严格、恰当的评价”，“为了给学生提供最好的教育环境并扫除学习障碍，学校将努力建立经济支持制度”。密歇根州立大学章程中有章内容规定了校董事会与学生的关系，其中规定“校董事会为来自密歇根州和其他州或国家的有资格的学生提供平等的受教育的机会”、“校董事会授权校长听取并解决学生投诉的重要的事情”。校友是学校不可缺少的特殊资源，他们是宝贵的教育资源、人才资源和信

息资源，他们在社会中的作用，通常被视为检验学校人才培养质量和学校地位的重要标志。通过与校友的联系可以扩大学校与社会的联系，促进学校教育事业的发展。耶竹大学章程规定，“79名法人成员中有6名校友，由校友会根据规定选举产生”，“校友会的目标是为耶竹大学服务，为校友和学校提供彼此交流的渠道”。国外发学章程中关于校友的规定，体现了校友对于学校的重要性，同时学校也应该持续关注 and 帮助校友的发展，促进双方的互动、互赢。

借鉴国外的经验，我国法学章程中应明确规定学生的权利与义务在学校中保障和落实《教育法》等法律赋予学生的合法权益，如公平接受教育的权利，对学校教育教学管理活动的知情权，对涉及自身利益的后勤服务、校园安全等工作的建议权，对纪律处分和涉及自身利益的相关决定表达异议和提出申诉的权利等，特别是在章程中应重视关于学生权益救济制度的规定。同时，大学章程应重视对校友权益的规定，鼓励和吸引校友参与学校的发展与建设。如《吉林大学章程》就明确规定，“学校以多种方式联系和服务校友，凝聚校友力量；为校友的继续教育提供便利和条件。学校创造条件，鼓励校友参与学校建设与发展”；《上海交通大学章程》则规定，“本校建立校友会，定期向校友通报学校发展情况与设想，优先为校友提供优质的继续教育和终身培训”。这些做法值得提倡。

（六）经费、资产和财务制度

学校有稳定的经费来源，是其设立及取得法人资格的基本条件。因此，在大学章程中应明确规定学校日常办学经费的来源及经费筹集方式。学校章程在规定学校日常办学经费来源的同时，要对经费的使用和管理做出规定。章程中应载明学校经费特别是大额资金的审批程序和开支范围，保证经费使用的公开、合理，这一点在现阶段尤为重要。当前不少学校存在经费和资产管理不科学、经费使用效率不高等现象。因此，通过章程规范，建立科学的经费管理和监督机制及资产管理制度在现阶段有重要意义。

（七）社会服务与外部关系

社会服务是大学的重要职能之一，特别是在现阶段，大学越来越

成为一个开放的组织，与外部世界发生着密切的联系。如何保证大学与外部组织之间形成和谐、良性、互动的关系，成为大学非常关注的一个问题。国外著名大学的章程在这方面的规定值得我们借鉴。如耶鲁大学的章程规定，法人机构的 19 名成员中有 3 名当然委员，他们是“耶鲁大学校长、康涅狄格州州长和副州长”；规定政府官员为学校的当然委员，其实质目的是希望通过政府官员，加强学校与外部世界的联系，促进学校与政府及社会各方面关系的处理；同时还规定，除法人代表之外，学校还有一名负责纽黑文市、州政府事务及学校发展的副校长，其职责是“根据校长的授权，处理学区和州政府的关系，协调学校在纽黑文市的主动权”。东京大学更看重学校与社会的关系，强调它的公益性。其章程规定，“东京大学将积极推动教育发展以满足社会需要，为社会成员提供高水平的专业化教育和终身学习的机会”，“东京大学将保持其组织的灵活性以应对社会和经济变化。它将与校外的知识分子合作并不断开发与国外的联系”，“为了回馈社会，学校会将其最新的研究成果应用到教育中并培养出新一代的优秀学者”。借鉴国外的经验，我国大学章程应重视学校社会服务与外部关系的规定，明确学校开展社会服务的方式与渠道，积极为社会及社区的发展贡献力量。同时，积极利用外部组织的优势促进学校的发展，特别是重视关于政府与学校关系的规定，保证高校成为面向社会依法自主办学的实体。如根据法律规定并通过章程予以落实，学校拥有设置学科、专业，制定教学计划、选编教材、实施教学的权利，学校拥有机构设置、人员配备的权利等，来明确政府与学校的关系，促使政府只能对大学在方针、政策、法律规范方面予以控制，只能依法按照章程对大学进行监督管理。此外，在市场经济条件下，高校应面向社会、面向市场，了解、捕捉和感受社会信息，利用这些信息及时调整自身管理或发展战略，同时重视有效利用外部资源促进自身发展，如东京大学在其章程中就多次提到要有效利用日本人民和社会提供的资源，经过持续的自我改革使教育和研究水平达到世界一流水平，为促进科技进步和人类文明做出贡献。

（八）章程修改程序

大学章程是学校全局性、纲领性的文件，是学校的“基本法”，是学校教职工及学校主管部门意志的体现，对教职工及学校的发展有重大影响。大学章程的这种性质和地位决定了其具有较大的稳定性，不能朝令夕改，不因领导人的变更而随时变更。为维护这种稳定性，在章程中应对它的修改程序做出规范，这也符合法律意义上的程序正义原则。

另外，在大学章程中，学校可根据自己的实际，规定一些有鲜明个性和特色的内容，如学校的标识、校训、校旗、校歌、成立纪念日等。

三、大学章程的制定程序

程序的完善是保证良好内容得以正确落实的重要基础。在制定程序上，首先应明确大学章程的制定机构。国外大学章程的制定机构一般都是学校的决策机构。学校决策机构的名称不尽相同，一般叫董事会、评议会、理事会等。国外私立学校的董事会一般由学校创办者及其代理人、其他资助学校的人和校友组成。公立学校的董事会也具有法人资格。不管是公立学校还是私立学校，其领导体制都是校董事会领导下的校长负责制。因此董事会作为学校的最高领导机构和法人机构，其职权包括了制定学校的章程。如麻省理工大学章程规定，学校章程的制定及变更“必须在法人会议上进行”。有的学校如哥本哈根大学的章程由评议会制定，但该章程只有得到了教育部门的同意后方可实施。关于章程的修订，各校修订程序有所差异，但都是章程中必不可少的内容。耶鲁大学章程第 61 条规定，“该章程的更改、修订、废除或代之以新章程，需由出席董事会会议或特别会议的 2/3 成员投票通过方可进行，但是关于章程修订、废除、增加或代替的提议需在会议召开前至少 30 天内通知其成员或以邮件告知”。东京大学章程则规定“校长通过独立制定的程序可以修订章程”。

我国大学章程的制定机构应为大学的举办者，公办高等学校主要为政府，民办高等学校为投资举办民办高等学校的社会组织或者个人。据此并根据国家有关规定，大学章程的制定程序，对于公办大学，学校章程由学校先行起草，经学校教职工代表大会及学校党委会（或

党委常委会) 审议通过后, 由校长签名, 报主管教育行政部门核准, 经主管教育行政部门审核批准后, 学校章程制定程序也就宣告结束; 对于民办大学, 学校章程由学校董事会制定。这样制定的章程, 才具有法律的地位, 符合法律的精神, 才有利于教育行政部门和学校的贯彻实施。然而, 现实中不少大学没有按照这一程序制定章程。如《吉林大学章程》规定, “本章程经校务委员会和学校教职工代表大会审议, 由中国共产党吉林大学代表大会讨论通过, 报教育部备案”。吉林大学作为教育部直属高校, 其举办者及上级主管部门是教育部, 因此, 教育部应是章程的制定机构, 按照有关规定, 章程必须报教育部核准而不是备案。像《上海交通大学章程》、《黑龙江大学章程》等都存在这样的问题。此外, 还有一些学校的章程, 在制定后不报上级主管部门就直接生效了, 如《吉林师范大学章程》规定, “本章程由校长办公会提交教代会通过, 校党委审批后予以公布实施”, “本章程由校长办公会负责修改, 提交教代会审议, 报校党委批准后公布实施”。很显然, 这样制定的章程是不符合国家有关规定及章程制定要求的, 必须予以更正。

四、大学章程的实施

大学章程制定出来后, 其实施显得尤为重要。同时, 大学章程实施的情况, 也直接影响大学章程的制定工作。当前, 大学章程的实施相对薄弱, 没有引起有关方面应有的重视, 存在不少困难和问题。比如: 从大学自身来讲, 一些学校对章程的实施认识不足, 将制定出来的学校章程仅作为摆设, 束之高阁, 而不是依法依章程治校; 一些地方的教育行政部门及有关的行政部门如卫生防疫部门、物价部门、税务部门等, 在对大学的检查评估中随意性很大, 无视大学章程的存在, 而不是将章程作为对学校进行检查评估的重要依据等。针对大学章程实施中存在的问题, 为使大学章程真正落到实处, 发挥其应有的作用, 笔者认为, 当前应着重做好以下几个方面的工作:

1. 以教育法律的形式将学校章程的规定具体化。目前关于学校章程的规定, 主要载于《教育法》第 26 条、第 28 条, 《高等教育法》第 27 条、第 28 条以及国家教育行政部门颁布的《关于加强教育法

制建设的意见》、《关于加强依法治校工作的若干意见》等文件中，一般都较宏观和原则；同时，对有些重要问题，国家教育法规没有做出明确规定，这极不利于学校章程的制定与实施，不利于学校章程发挥应有的作用。为推进大学章程的制定与实施，应将学校章程中重要的基本的问题以国家教育法律的形式明确予以规定和确认。当前，可考虑：一是在修订《教育法》时，将学校章程的性质、地位、应载明的主要事项等写进《教育法》，以法律规范的形式明确下来。如关于学校章程的性质、地位，可规定为：学校章程是学校办学和管理的基本文件，是教育行政部门及其他有关部门监督、管理学校的重要依据。二是在《学校法》中专设一章“学校章程”，将《教育法》中有关学校章程的规定进一步具体化。当前，国家正在抓紧起草《学校法》，应抓住这一契机在《学校法》中设专章“学校章程”，对学校章程的性质、地位、制定主体、制定修改程序以及各类学校章程应载明的主要事项等做出明确规定。特别是应明确规定学校章程是教育主管部门及其他有关部门监督、管理学校的重要依据，有关部门在对学校进行监督、检查时，主要是看学校是否按照其章程实施办学活动，而不能无视学校章程的存在，随意对学校进行检查评价。应明确规定相关责任主体不实施学校章程所应承担的相应责任。教育法律中对学校章程规定的具体化，必将极大地推进大学章程的实施。

2. 不断营造依章程办学的社会舆论环境。要通过报刊杂志、电视广播、计算机网络等新闻媒体以及举办专题培训班、研讨会等方式和途径，广泛宣传有关大学章程的基本理论如大学章程的涵义、地位、作用，大学章程与大学一般规章制度的关系等，特别是要大张旗鼓地宣传制定和实施大学章程的重要意义及在依章程办学中涌现出的先进典型。要通过宣传，让全社会特别是各级领导干部了解制定和完善大学章程、依章程办学，是现代大学教育发展的必然，是依法治教、依法治校的需要，同时也是国际高等教育的通行做法；了解大学是否依章程办学的差别，依章程办学对提高学校办学质量和管理效益的显著作用等。全社会大学章程意识的树立和增强，有助于章程在学校中的贯彻实施。

3. 教育主管部门要切实转变职能，依法依章程治校。大学章程是由大学举办者制定的，体现举办者意志，代表举办者利益的规范性文件，这是大学章程的重要属性。政府对此应该有清晰的认识。因此，政府及教育行政部门要根据法律的要求，维护和尊重学校“按照章程自主管理”的权利，牢固树立依章程办学的观念，要自觉坚持依据法律法规和大学章程对学校进行监督管理。教育行政部门应要求教育机关干部树立章程意识；要抓住制定和实施学校章程的契机，切实转变管理职能，落实大学的法人地位，充分调动学校办学的积极性，使大学真正实现面向社会、依法依章程自主办学。

4. 大学党委书记、校长应成为实施章程的带头人。大学党委书记、校长是学校最高权力拥有者，对大学章程的实施负有最重要的责任。大学党委书记、校长应严格地在章程的规范下开展工作，接受章程的指导和约束，不得凌驾于章程之上，超出章程的范围活动，更不能因自己所需，随意更改章程。大学党委书记、校长要自觉维护章程的权威性和严肃性，努力成为实施章程的表率；同时，还要教育和带动广大教职工及学生，成为学校章程的积极实施者，并通过制定和完善相应的规章制度，使大学章程落到实处。

5. 加强对大学章程实施工作的研究。当前，我国大学章程的制定和实施工作，尚处于起步阶段，既缺乏实践的经验，又缺乏理论的指导。特别是大学章程的实施工作，受各种各样因素的影响，难度更大。为此，应调动各方面的力量，加强对大学章程实施工作的研究。要通过研究，重点解决学校在“按照章程自主管理”、“按章程依法自主办学”过程中碰到的难点，提高教育行政部门及学校依章程办学的水平和能力。教育行政部门和学校是章程的最重要的实施者，因而在对学校章程实施工作的研究中应发挥重要作用，不仅要不断总结实施章程的经验，使其上升为理论；同时，要协助教育理论工作者做好研究工作，主动为他们的研究提供现实课题。学校依章程办学研究工作的开展，不仅能推动大学章程的贯彻落实，而且还有利于章程自身的发展和完善。

（摘自：《中国高教研究》08年第7期）

试析大学章程的制定程序

段海峰、韩 晖

程序正义在完善高校管理中发挥着巨大的作用，“是高校管理民主化的必然要求，是保证学校管理权正确、有效行使的重要手段”。因此，遵循公正的程序是章程制定的重要法则。

大学章程，也称之为“大学宪章”，在我国建国以前有“章程”、“组织大纲”等名称，如清学堂章程、北京师范大学1922年组织大纲、厦门大学大纲等，在香港和台湾地区也有称其为“大学条例”的，如香港大学条例。在英语国家一般叫做大学条例、大学章程。一般指为了保证大学自主管理和依法治校，根据教育法等法律法规的规定，按照一定的程序，以文本形式对大学的重大的、基本的事项作出全面规定所形成的规范性文件，相当于一个学校的“宪法”，实质是对校内处权利义务的规范。它对依法办学、依法治学具有重要的现实意义。下面我们就从正当程序的角度来分析大学章程的制定程序。

1 我国高等学校章程制定程序的实践

我国各个高校制定章程的程序，既存在共性，也具有差异。就共性而言，章程的制定一般都经过了准备、审议、通过、审核、公布的程序。下面，按照上述章程制定程序，对他们的制定情况作简要探析。

1.1 章程制定准备

第一阶段，章程起草准备。各个高校在起草阶段都做了相当多的准备工作。一是成立章程起草小组或委员会以及专家工作组。中国政法大学成立了由石亚军书记、徐显明校长任主任、全体校领导任委员的起草委员会。同时，成立由马怀得副校长任组长、七位教授或副教授任成员的专家工作组。二是章程调研，形成章程总体思路。一般的做法是：收集并认真研讨国内外高校的章程文本、相关的章程文献以及相关的法律法规；思考本校的实际情况，在这基础上，形成章程的总体框架和制定思路。

第二阶段，章程起草。在明确章程的总体框架以及内容之后，各高校开始章程的起草。章程起草的流程一般是：分工起草章程部分内容一联结各部分内容成为整体一经多方征求意见，反复修改，形成最

后的草案。

1.2 章程草案的审议

从章程草案审议机构看，存在两种情况：一是教职工代表大会或常设主席团行使审议和表决通过权。二是教职工代表大会或常设主席团行使审议权。三是党委会审议。上海交通大学的章程就是由党委会审议，教职工代表大会通过。审议的过程是：章程起草委员会或小组负责人向大会报告起草情况、大会讨论、提出修改意见、通过。

1.3 章程的表决

两种方式：第一种学校党委或党代会或党委常委会章程制定委员会(小组)的负责人向大会提交草案，大会对章程进行表决通过。属于这一类的学校有吉林大学、沈阳药科大学、温州大学、浙江工业大学、广东外语外贸大学等等。比如，《吉林大学章程》制定委员会主任是校党委书记。2005年12月27日，起草委员会副主任、校长周其凤代表章程起草委员会向中国共产党吉林大学第十二次代表大会提交了《吉林大学章程(草案)》，之后，大会审议、表决通过章程。第二种：章程制定委员会(小组)主要负责人提交草案，大会讨论，表决通过。比如，《西南政法大学章程》于2006年10月21日由第四届教职工代表大会通过。

1.4 章程的审核

目前，我国高校章程审核存在两种情况：一是，大部分高校章程经表决通过后，上报教育主管部门进行了审批。比如，《湛江师范学院章程》于2006年10月24日由广东省教育厅批准；二是，有些学校的章程只是在学校内部实行，因此，并未报教育主管部门审核，比如，《上海交通大学章程》制定完成后，只是将章程文本发到各个院系和部门，外人无权阅览。

1.5 章程的公布

我国各高校章程公布的情况可以说各不相同。首先，从颁布章程的内容看，有的学校颁布的章程文字材料包括颁布章程的文件和正式的章程文本，比如，湛江师范学院、广西师范大学等；有的学校仅发布了颁布章程的文件，比如，上海交通大学。其次，从章程颁布主体

看，有的学校采取学校各有关部门联合颁布的形式，比如，上海交通大学章程颁布的文件最后落款单位：党委办公室、校长办公室、党委宣传部、人事处、规划发展处、学生会和工会；有的学校章程由学院或学校颁布，比如广西师范学院章程和沈阳药科大学章程颁布文件的最后落款是学院或学校名称。第三，从颁布章程的文件内容看，有的只是说明了章程审议和通过的机构与生效时间，比如上海交通大学。有的学校在文件中除说明了上面内容之外，还说明了章程制定的目的和依据，甚至，具有校长的签名。比如，沈阳药科大学。第四，从公布的方式看，有两种：一是以单行本的方式公布章程，二是以网络的方式公布。

2 我国大学章程制定的正当程序

大学章程的制定要遵循大学章程议案的提出、大学章程议案的审议、大学章程议案的表决和通过、大学章程的颁布等这些步骤。除了制定过程以外，内部规则的实施过程也需要有程序保障，否则不能排除具体执行者曲解滥用规则的可能。学校章程制定程序是指具有制定权的学校机构制定、修改和废除章程的步骤和方式。它具有以下主要特征：第一，章程制定程序是章程制定活动中的步骤和方法。第二，章程制定程序是章程制定活动中法定的必须遵循的而不是可有可无的步骤和方法。这有助于坚持章程制定的严肃性，防止和杜绝草率制定章程。第三，章程制定程序是具有章程制定权的主体在制定章程时必须遵循的步骤和方法。这有助于在理论上和实践上重视法定程序。许多国外的法律都规定了本国高校章程的制定程序。在原联邦德国，高等学校自行制定本校章程，但“须要州政府审批”。法国《高等教育方向法》规定，大学章程方面的决定，须由理事会成员三分之二的多数通过”。我国有关教育规章也就章程的部分程序作出规定。教育部在《教育部关于加强教育法制建设的意见》和《教育部关于加强依法治校工作的意见》两个文件中都规定，章程制定完毕，都必须“报请主管教育行政部门审核”。当前，我国以及其他国家仍然没有出台一部法律对章程的整个程序进行详细的规定。但是，通常情况下，章程的制定应包括以下步骤。

2.1 章程制定准备

章程制定准备是指章程草案出台前所做的准备工作。章程制定是一项十分严肃的工作，为了提高章程的质量和合理性，必须做好准备工作。一般来说，章程准备工作主要包括以下几方面：一是具有制定权的主体组织成立起草小组，根据章程的内容，该小组成员应该由学校各个部门的人员、学生和社会人士组成，二是广泛收集各种文献资料，包括国内外各高校的成文章程、有关章程的文献，以及相关的法律法规、规章、政策等；三是起草章程草案，在这个阶段，要特别注意应该多方征求意见，反复修改，在提交审议之前提供成熟的章程草案。

2.2 章程草案的审议

章程草案的审议是指具有章程制定权的机构或者主要的章程影响主体对章程草案进行审查、讨论和修改的专门活动。审议章程草案关系到章程制定的质量，是章程制定程序中的重要阶段。审议的内容包括：

2.2.1 章程草案中的条款是否与宪法、教育法律法规相抵触；

2.2.2 章程条文的结构是否符合逻辑，章程规定用语、概念是否规范、准确、清楚，文字表达是否清晰、无歧义，以保证章程文本的质量；

2.2.3 章程条款是否有必要性和可行性，以保证学校章程颁布后有效调整和规范利益关系；

2.2.4 章程内容是否全面、正确地反映了学校各方利益。审议过程一般是：听取提案人的说明—就草案进行质疑，在质疑过程中阐述自己的意见—讨论、提出修正、补充的意见。

2.3 章程草案的表决和通过章程草案的表决是指具有制定权的机构对审议、修改后的章程草案表示赞成还是不赞成的态度。表决的结果关系到章程草案能否成为具有效力的章程这样一个核心问题。因此，它是章程制定活动中最重要的一个环节。表决的方式一般采取公开表决和秘密表决。公开表决是指，在表决草案的过程中，不掩盖表决者所采取的态度。与其相对应的是秘密表决。秘密表决最主要的方

式是无记名投票，即表决者按大会确定的方式对草案表示赞成、反对或弃权的态度，但自己究竟是赞成、反对或弃权，不让别人知道。经过表决，章程草案如果获得法定数目以上的成员的赞成，即为通过。通常情况下，法定人数一般为出席人数的三分之二以上。草案通过的原则通常是少数服从多数。

2.4 章程的审核章程的审核是指学校将已经通过的章程呈送教育行政主管部门核准，这是学校章程的重要法律渊源之一。由政府有关部门审核章程也是国外大学章程制定的惯例。德国《波尔一鲁尔大学法》(1984年)经北莱茵一威斯特法伦州科研部长于1984年6月12日(公报一17611/031)审批通过”。英国威尔士、英格兰的大部分高校的章程是根据英王的特许状制定。一旦制定完毕，需经女王批准，而且必须在议会备案。

2.5 章程的公布章程的公布是指将已经通过的章程以特定的方式公开发布的行为。章程经教育行政部门核准后，虽然具有了法律效力，但尚为人所知，还不能发挥其调整高校利益相关者之间的关系、规范高校利益相关者行为的作用。要实现此目的，必须公之于众，以便使教师、学生、社会人员等都能够了解、执行和遵循。章程公布是章程制定程序的最后一个阶段，也是不可缺少的阶段。章程的公布涉及三个问题：一是谁拥有章程的公布权，一般而言，章程的公布权和签署权紧密相连，在我国，校长是学校的法人代表，担当对内管理，对外理顺各种社会关系的责任，因此，章程公布权的拥有者是校长；二是公布的方式，章程公布的方式一般应该在特定的刊物上，比如，在香港，大学(学院)章程一般在政府《宪报》上公布，德国《波尔一鲁尔大学法》规定“，本法自发表于北莱茵二威斯特法伦州文化部与科研部的联合公报的第2天起生效”，三是公布的内容，公布的文字材料应该包括颁布章程的文件和已通过的正式章程文本，其中，章程文本是核心，颁布章程的文件应明确章程制定的目的、章程制定的机关、章程通过和审核的时间、章程生效的时间、颁布章程的机关等。

(摘自：《科技管理》09年第1期)

附：《南京农业大学章程》制定及审议通过流程

1、2008年4月8日，成立《南京农业大学章程》起草委员会及起草专家工作组。

2、2008年4月9日下午，召开《南京农业大学章程》起草工作组第一次会议，讨论制定学校章程的重要意义及制定学校章程的思路、理念基础、整体定位、体例安排等重大问题，明确起草工作组近期工作计划和工作任务。

3、2008年4月25日下午，管书记主持召开了《南京农业大学章程》起草委员会第一次会议，讨论《南京农业大学章程》起草中的重大问题。

4、2008年10月上旬，召开《南京农业大学章程》起草工作组第二次会议。发展规划办汇报章程起草情况，与会专家就整理而成的《南京农业大学章程》(草案)进行讨论，对章程草案的体例安排及其中涉及的一些重点问题初步达成一致意见。

5、2008年10月中旬，召开《南京农业大学章程》起草工作组第三次会议。与会专家就《南京农业大学章程》(草案)各章节逐一展开讨论，对章程草案中涉及的一些重点问题达成一致意见。

6、2008年10月下旬，相继召开《南京农业大学章程》(草案)征求意见会。意见会围绕《南京农业大学章程》(草案)各章节逐一展开广泛热烈的讨论，提出宝贵的意见。

7、2008年11月上旬，《南京农业大学章程》起草工作组召开第四次会议。与会专家在结合前几次征求意见会的基础上，再次就《南京农业大学章程》(草案)进行讨论，对章程草案初步定稿。

8、2008年11月中旬，《南京农业大学章程》起草委员会召开第二次会议，审议《南京农业大学章程》(草案)。

9、2008年12月下旬，召开学校教职工代表大会，审议《南京农业大学章程》(讨论稿)。

10、2009年1月初，下发《关于公布〈南京农业大学章程〉的决定》。

发送范围：校领导

主编：丁三青 副主编：谢广元 责编：祁慧勇 执行编辑：杜卉卉

电话：0516—83590382，83590385 E-mail:fzghc@cumt.edu.cn
