

2013 年第 1 期

(总 2 期)

绍兴文理学院发展规划处编

2013 年 4 月 10 日

编者按：《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》在第十三章“建设现代学校制度”中，明确提出“加强章程建设。各类高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校。”教育部第 31 号令发布的《高等学校章程制定暂行办法》自 2012 年起施行，为高等学校制订章程明确了方向、提供了依据。制订大学章程，是完善现代大学制度的关键，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。那么，我们需要什么样的大学章程？大学章程如何实现“宪章效力”？怎样制订大学章程？本期《高教发展动态》编排了一组介绍大学章程的文章，以供参考。

本 期 要 目

- 马陆亭：高校章程制定工作全面启动后的思考……………(1)
- 陈立鹏：美国大学章程特点分析……………(12)
- 陈立鹏：日本的大学章程建设……………(16)
- 刘广明：一组关于大学章程的精彩博文……………(20)

高校章程制定工作全面启动后的思考

马陆亭

《中国高教研究》2012年第3期

2011年11月28日,《高等学校章程制定暂行办法》(以下简称《办法》)以教育部第31号令的形式颁布,并于2012年1月1日起施行。为推动《办法》的贯彻实施工作,教育部办公厅颁发通知要求全面部署高等学校章程建设工作,推动所有高等学校在2012年内全面启动章程制定或修订工作,做好章程制定的分类指导与试点工作,建立健全章程核准程序与机制,并明确了“章程建设在完善现代大学制度,推动高等学校依法治校、科学发展中的基础性地位和重要作用”。这是中国高等教育发展史上具有里程碑意义的重要事件,它将结束高等学校长期以来无章办学的历史。虽然,章程制定是完善现代大学制度建设、推动学校科学发展的重要内容,但是现代大学制度建设尚处在进程之中。因此,我们需要兼顾改革过程与成果规范的统一,并以此来对待高校章程的制定工作,使其起到应有的法律效力。

一、章程对高等学校科学发展的保障作用

章程是约定和阐述独立主体的使命、界定内部各利益关系的责任和义务、处理主体与外部利益相关方的关系的准则,是书面写定的有法定意义的组织规程。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)在“完善中国特色现代大学制度”一节中明确提出了“加强章程建设”的具体要求。目前,教育部又开展了以推动《办法》贯彻实施为主要内容的高等学校章程制定全面启动工作,预示着高校法人地位将进入实质性落实阶段。

(一) 大学章程所具有的法理作用

现代大学传承于中世纪的欧洲大学,大学章程首先也是舶来之物。但是,现代社会办学不仅是高校内部的事情,还涉及学校与政府、与社会各方面的关系,章程因此而又有其新意。章程就是规矩,体现着法治精神,有“大学宪法”之称。从国外大学章程的作用来看,所具有的法理意义主要是:

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。由于各个时期不同国家的大学发展背景的差异,大学组织规程有其不

同的表述方式，其历史脉络总体上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。按照传统，大学特许状一般由教皇或国王颁发，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。在地位上，大学特许状似乎像当今的执照或政府批文，是界定大学与政府间权利义务关系的法律性文件。但其内容又规定得非常详细：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。

为了保障大学拥有的办学自主权，先通过立法确立大学的自主地位，再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，规定了以科学、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定。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。在这一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《东京大学宪章》中提到：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行体制。

2. 章程是外部对大学实施影响的产物。西方大学自成立以来，就一直是政教双方争相争取的力量，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地自治，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。”因此，自治是一个程度和范围的概念。

历史上，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。如，13 世纪中期，法国国王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”。

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保证，也是政府参与大学治理的机制。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（Act）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-in-Council）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。日本大学宪章的英译名是 charter，也即英国特许状的译法，作为新制定大学章程的日本选用 charter 作其英文用语，不能不让人感受到政府影响的作用。

（二）我国当今高等学校章程制定的治理意义

我国 1995 年颁布的《教育法》规定学校有按照章程行使自主管理的权利，1998 年颁布的《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并专门规定了高等学校章程的内容，说明了章程的法律地位。但是，之后章程制定与建设工作严重滞后，高等学校并未真正成为自主办学的实体，未能实现按章办学。

1. 章程制定标志高校独立法人地位的实质性落实。章程的主体应是独立实体，非独立实体不能有章程而只能有内部规章。章程制定工作的全面启动，将标志着高校自主办学实体真正形成，预示着我国将进入高校法人地位的实质性落实阶段。

《高等教育法》规定“高等学校自批准之日起取得法人资格”，其第三条指出“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”。现实中高校法人地位的实现需要理清两种关系：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，即所谓的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；第二种关系主要由章程明确，辅之于具体的内部规章。因此，章程“上承国家教育法律法规、下启学校规章制度”，是推动和规范高校面向社会依法自主办学的基础，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，这才有其“大学宪法”之义。

改革开放 30 多年来，我国开展了轰轰烈烈的高等教育管理体制改革。但是，由于长期以来高等学校并没有被称之为“大学宪法”的章程的存在，国家法律很难落到实处，学校自主权难以真正落实，即在治理模式上尚没有突破“国家法律法规—学校规章制度”的体制安排，这才有过去经常出现的权力“放”与“收”的循环和近年来热议的高等学校“去行政化”之争。一方面政府宏观管理部门在不断进行着下放权力的尝试，另一方

面具体业务机构又一直在寻求工作上的抓手。如近年来，项目的增加非常快，政府配置高等教育资源方式行政化倾向严重，导致高等学校以行政化的方式获得并分配高等教育资源，始终达不到建立现代大学制度的目标。

借此章程制定全面启动之机，我们需要努力推动高校依法自主和按章办学，协调好政府与高校的关系、完善学校的治理结构，认真将改革的成果以章程的形式固定和规范下来。这就是笔者所指的全面启动章程制定的里程碑意义，即将章程的制定过程看作是现代大学制度改革、建设和完善的过程，看作是促进高等学校发展的过程，章程是改革成果的体现。

需要明确的是，章程一旦确立，依照《教育法》，学校就具有“按照章程自主管理”的权利，政府或其他机构对学校的过度行政干预就丧失了法理基础。

2. 章程可视为高校和政府间的一个合约。由于此次章程制定的主体是各高校，因此很多人认为章程不必涉及政府与高校的关系，因为学校无权界定它，其实不然。首先，章程的上位法律已充分地规定了高等学校的法人地位；其次，《办法》第五条明确规定“高等学校的举办者、教育主管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”；此外，《办法》第二十三条还明确规定了教育行政部门的核准制度。核准即审核批准，表示认可，章程此时体现出了政府与高校间的合约价值。

现代大学制度的建立，有赖于一种科学的政府与高校的关系，方向是已经确立的“政府宏观管理、学校面向社会依法自主办学的体制”。为此，需要明确高校与政府的关系，充分尊重高校办学自主权，规范政府管理高校的行为。

政府和高校都是为公共利益服务的机构，高校不是政权机关，不能用政府管理模式管理学校和进行学校内部管理。高校与政府部门间的平等、伙伴关系，也并不代表高校在发展和管理上可以无政府或无序。当今社会的高等教育已与社会经济发展、国家综合实力和竞争力紧密地联系在一起，办学已不仅仅是处理学校内部的事务，高校不能超越社会而独立发展，政府也不可能放弃自己应有的责任。因此，有效的管理应是学校意志和国家意志的综合体现，满足政府目标和高校自主的双向要求，这样才能实现学术和国家利益的最大化。问题的关键是什么样的管理模式能满足这样的要求。

政府对高校的合约管理是能满足这种要求的一种方式。即在《高等教育法》等有关法律法规及国家发展战略的框架下，政府对高校提出目标和要求、批准学校的章程和发展规划，提供财政及政策支持、进行绩效评估，高校在宏观框架内实行自主办学。因此，章程可视为政府与高校间的一种合约。在性质上，这种合约关系为行政契约，介于行政行为 and 私法契约之间，兼具行政的公务性和契约的合意性。

3. 章程展示着高校独立法人的组织规程。章程需要向内外部昭示它是如何办学和发展的，是如何依法治校、按章管理的。章程首先要彰显高校的使命。不同高校的使命是有差异的，使命及其具体的办学目标与学校定位和人才培养特色密切相关。《办法》第七条规定章程应载明“学校的机构性质、发展定位，培养目标、办学方向；经审批机关核定的办学层次、规模；学校的主要学科门类”等，充分表达了对使命的要求。明确使命，既能使高校内部、政府部门、社会机构与大众等主体从战略高度思考学校的发展方向，也会对教师和学生的行为起到潜移默化的指引作用。

章程更要清晰地界定内部治理关系。这种关系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。不同高校的内部治理结构在大的组织框架下可以根据学校实际与发展需要而有所不同，应当有利于推进教授治学、民主管理，调动基层组织积极性。对此，《办法》均有指导性意见。

二、高等学校章程发展历史的回顾

从世界范围来看，章程是高等学校实现依法治校、自主办学的必要条件，可以兼顾政府和学校双方的诉求。

（一）大学发展史视野下的章程

在大学发展史上，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。

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，它必须由外部权威创立，后来梵蒂冈教廷将这一概念用作界定教皇对各地教会权威的一种手段。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，并审时度势地创造了他们所需要的自治机构。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、格拉斯哥等古老大学都首先经由教皇颁发特许状而成立，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，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 年成立的哈佛学院于 1650 年获得麻萨诸塞议会为其颁发的特许状，威廉玛丽学院则于 1693 年得到英国皇家特许状而成立。

2. 大学章程。法国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，并有权要求其成员做遵守章程的宣誓，有权开除违规者。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定，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”。当时大学之所以要有章程，一方面是模仿职业基尔特、城市公社等其他行会组织的模式，另一方面也源于亚里士多德的《政治学》中的古典法原则，即权力在选举的官员与大学全体大会之间分享。

英国大学章程依据特许状或国会法案而制定。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、学术自由之间取得平衡。

德国的高等教育产生于中世纪晚期，其产生方式不同于欧洲早期的大学，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，从一开始德国的大学就既有学术自治的传统，又有着受政府控制的特点，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，必须提出自己的章程作为其“基本法”。章程制定后，不能随意改动，如有改动要经过严谨的程序。

美国大学章程也是以特许状为基础发展演变而来的，如建立于殖民地时期、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。而建国后成立的私立学校，其创办要得到当地州政府的签准，州政府对其注册资格根据相关法令、法规和行政规章进行审批，因此这些私立院校的章程的制定及法律效力渊源于本州的相关法律法规。对公立院校来讲，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 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日本政府对大学的传统管理模式发生了巨大的变化，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，各国立、公立大学纷纷效仿。

（二）我国高等学校章程制定历程的回顾

改革开放以来，我国围绕着简政放权开展了多项改革探索，目的是有效激发制度的活力。市场经济是法治社会，需要秩序，促进高校科学发展的基本经验就是要依法治教、

依法办学。随着改革的推进，高等学校章程建设的需求越来越紧迫。

1. 高校独立法人地位凸显依法自主办学、按章自主管理。1978年党的十一届三中全会以后，我国社会发生了巨大的变化，教育体制迫切需要改革。1985年中共中央颁布《关于教育体制改革的决定》，指出在加强宏观管理的同时，坚决实行简政放权，扩大学校的办学自主权。1993年中共中央国务院发布《中国教育改革和发展纲要》，规定在政府与学校的关系上，要按照政事分开的原则，通过立法，明确高等学校的权利和义务，使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体，并提出学校要善于行使自己的权力，承担应负的责任，建立主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制。

1995年全国人大通过《中华人民共和国教育法》，明确学校及其他教育机构具备法人条件的，自批准设立或者登记注册之日起取得法人资格，并从法律层面首次提出了具备章程的要求。《中华人民共和国教育法》第二十六条规定，设立学校必须具备的基本条件，首先要“有组织机构和章程”，第二十八条学校行使的权利，首先是“按照章程自主管理”。1998年全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国高等教育法》。该法进一步明确了高等学校的法人地位，规定了申请设立高等学校所需章程的具体事项，规定了章程包含的10项内容，并规定章程的修改应当报原审批机关核准。

从政策性规定到法律条文，高等学校独立法人资格的确立，为高等学校制定章程，依法自主办学，按章自主管理奠定了法理基础。高校在学科调整、教学活动、科学研究、人事安排、财物配置等方面的自主空间的扩大，也为章程建设赋予了实质性的内容。

2. 高等学校的章程制定。1999年5月，教育部在上海召开全国高校内部管理体制改革座谈会，会议的共识是高等教育的改革和发展已到非常关键的时刻，必须下大力气积极推进新一轮高校内部管理体制改革的，改革的重点是增加高等学校的办学自主权和人事制度改革。但是，接着开展的高等学校大幅度扩招又使得高等教育转向应对发展的任务，转向改善办学条件、提高教育质量。

之后，建设世界一流大学、构建现代大学制度逐步成为高等教育面临的新课题。随着教育法律法规的逐步完善，为适应新时代的要求，部分高校开始制定学校章程。吉林大学2003年启动了现代大学精神研究，2004年开始了现代大学制度建设的探索，2005年着手成立章程起草委员会与专家工作组，并于同年12月出台了《吉林大学章程》，2006年1月1日起正式实施。2006年，教育部要求高等学校开展章程制定的试点工作，北京大学等知名高校纷纷响应。2007年，教育部法制办公室对全国高校章程建设的整体情况进行调查，结果有563所高校报送了章程或章程草案，占当时全国高校总数的21%。其

中，教育部直属高校中有 10 所报送了已制定的章程，13 所报送了正在征求意见的章程草案，占全部直属高校总数的 30%以上。

2010 年，《中国教育改革和发展规划纲要（2010~2020 年）》颁布，要求“各高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校”。之后成立了国家教育体制改革办公室，开展教育体制改革的试点项目，进入试点项目的 28 所高校均提出要制定学校章程。教育部 2011 年工作要点提出要“发布《高等学校章程制定办法》，保障高校办学自主权，完善学校内部治理结构”。2011 年 11 月 25 日教育部政策法规司在华中师范大学召集现代大学制度建设试点工作（南方片）13 所高校召开了“完善现代大学制度工作研讨会”，2012 年 1 月 11 日在北京大学召集（北方片）15 所高校召开了“推进高等学校章程建设研讨会”。

为落实《教育规划纲要》要求，教育部经过认真研究、反复征求意见，于 2011 年 11 月 28 日颁布了《高等学校章程制定暂行办法》。《办法》的颁布实施，目的是从实体和程序两个方面“为高等学校制定章程提供内容指导与程序规范，推动高等学校以章程建设为核心实施整体改革，制定符合法律规定、体现学校需求与特色的高质量章程，使其具备应有的法律效力”。《办法》的主要内容包括确立章程的地位与作用、提出制定章程的基本原则、明确高校章程应当具备的要件、规范章程的制定程序、建立章程核准的程序与制度、健全章程的执行与监督机制等，共分为总则、章程内容、章程制定程序、章程核准与监督以及附则等五章 33 条。

三、章程制定是教育的改革过程

经历了 30 多年的改革开放历程，我国高等教育在教育宏观管理体制改革和学校内部管理体制两方面均取得了巨大的进展，建设现代大学制度的条件已基本成熟。《办法》的贯彻实施，将与 1993 年的《中国教育改革和发展纲要》提出的“逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制”，1998 年《高等教育法》规定的高等学校的法人地位及七项基本自主权，2010 年《教育规划纲要》提出的“建设现代学校制度”一起，逐步深化地描绘出我国现代大学发展欲构建的基本制度框架。

（一）章程制定应反映教育的改革进程

章程是改革的成果，章程的制定更彰显改革的过程。我们需要以制定章程为契机推动高校依法自主办学的深入落实。

章程是现代大学制度建设成果的集中体现。现代大学制度“是现代大学发展的重要标志”，《教育规划纲要》明确提出要“推进政校分开、管办分离”、“落实和扩大办学自主权”、“构建政府、学校、社会的新型关系”，在“完善中国特色大学制度”部分要求

“各高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校”。《办法》在第一章总则第一条开宗明义指出“为完善中国特色大学制度，指导和规范高等学校章程建设，促进高等学校依法治校、科学发展……制定本办法”。因此，章程制定是现代大学制度建设的重要内容，是高等学校科学发展的重要保障，章程是高等教育改革成果的集中体现。

章程的制定过程需要与高等教育的改革过程相衔接。章程是改革的成果，但改革不是一次完成的，章程的制定要体现改革的进程。一般而言，通用的文件总是规范着最基本的要求，甚至可以说是最低的要求，因为它要促进改革而不能限制改革。因此，在许多改革的难点尚未突破的情况下，仅满足于近一、两年内把章程制定完善可能还不现实，因为此时的章程还很难具备“大学宪法”之效力。笔者认为，初步制定的章程需要有一个试行和完善期，这也是一个促进反思的时机，之后仍需不断吸收改革的成果。待再经历几年的实践探索、检验，把各项改革取得的基本成果吸收进来，到2020年形成规范性的正式章程，真正实现依法治教、按章办学。

（二）与章程制定直接相关的主要改革内容

1. 现代大学制度建设。加强章程建设是《教育规划纲要》在“完善中国特色大学制度”中提出的重要内容，章程制定必须放在现代大学制度建设的框架下考虑。按照《教育规划纲要》的要求，推进政校分开、管办分离，落实和扩大学校办学自主权是现代大学制度建设的前提。为此，我们需要转变政府管理职能，加强宏观管理，由重过程管理转向重目标管理，由直接管理为主转向间接管理为主，由以审批项目、分钱分物为主转向以搞好规划、调控、监督和服务为主。在学校自身运转方面，也要由过去主要根据上级的指令、指示、项目办学，转变为在国家大政方针指导下，学校依法办学和面向社会自主办学。总之，我们可以以制定章程为契机，推动高校的自主办学工作，使高校的运行在有法可依的基础上进一步有章可循。

在高校内部治理结构方面，我们需要在充分把握大学管理特点的基础上，探讨“党委领导、校长负责、教授治学”的分工实现机制，使得党委的领导权、校长的行政权和教授的学术权，不缺位、不越位。

章程应呈现高校与其他利益相关方关系的内容，明确社会各利益群体参与治理的方式。公办高校要体现国家意志和公共利益，可结合学校的自身定位要求突出一些重点，如高水平大学如何兼顾自主办学和公共利益需求、行业特色大学如何加强与行业的联系、地方大学如何与地方发展融为一体等。这些关系影响着高校的治理方式。

2. 高校分类体系建设。《办法》第十四条规定“章程应当围绕提高质量的核心任务，明确学校保障和提高教育教学质量的原则与制度”，第十七条规定“高等学校起草章程，

应当深入研究、分析学校的特色与需求”。《教育规划纲要》提出要“建立高校分类体系，实行分类管理。发挥政策指导和资源配置的作用，引导高校合理定位”，并提出“逐步实施高等学校分类入学考试”、“建立健全有利于促进入学机会公平、有利于优秀人才选拔的多元录取机制”、“建立动态调整机制，不断优化高等教育结构……重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模”等具体内容。章程制定，应当反映学校的办学特色。

高校办出特色需要加强办学模式改革。不同的办学模式组合出整体和谐的高等学校体系。站在国家需求的角度看，人才培养首先需要有一个完善的育人体系，因此需要加强高等学校体系建设，加强体系与社会的适应性，保证每所学校的质量和特色。人才培养模式改革，需要将高等教育建设的重点由一流的学校转向一流的体系，以体系与社会的匹配性及体系内每所学校的卓越发展为标志。政府要加强对高等学校发展的总体设计和分类指导工作，以此作为新时期改善和加强政府宏观管理职能的重要推进措施，即通过规划的手段把发展的内驱力引向重特色、质量的内涵发展上来。在此基础上，促进高等学校面向社会依法自主办学，提倡不同的办学理念和办学思路。

高校要合理界定自己的办学使命和特色，并通过章程使其稳定和规范下来，促进内涵发展。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，加强创新；行业特色大学要加强行业 and 企业的参与，加强产学研合作，加强核心技术对行业的引领作用；地方性高校要更多地为地方发展服务，形成地域特色，加强应用。

（三）章程制定应兼顾教育改革过程与改革成果规范的统一

目前，各高校对章程的理解很不一致，甚至不排除走过场的现象。其实，章程的意义主要不在文本，关键是能否使它起到应有的法理作用。章程制定需要与改革相适应，但改革可能是漫长的。作为“大学宪法”之称的章程，要反映高等教育的基本规律和学校自身特色，要具有法律效力，也需要有稳定性，最终它应是相对规范的。规范的意义在于尊重规律和依法治教，包括内容和程序上的严肃性，后人不能因人而异。

1. 就一校而言章程制定需要有一个充分的协商过程。制定章程绝不仅仅是少数领导和行政部门的事情，必须有教师的广泛参与。英国教育家怀特海说过，“教师的意见以及对大学办学目标的共同热情是办好大学的唯一有效保证”。章程的制定是与教育改革和制度建设密切联系在一起的，需要各利益相关方的广泛参与和充分协商，是一个凝聚力量、形成共识的过程。因此，《办法》在第三章“章程制定程序”部分多条款规定了相关协商内容。第十七条提出全方位听取意见，“使章程起草成为学校凝聚共识、促进管理、增进和谐的过程”；第十八条提出在校内公开听取意见，充分论证；第十九条提

出“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”。有些内容好像还略有重复，其实是在表明过程、协商的重要性。只有在构思未来发展时容纳了更多的师生员工及其他利益相关者的意见，实施时才能得到较好的配合，章程才能发挥应有的效用。

2. 就全国而言应允许前期章程版本的简繁多样。《办法》第二章具体规定了章程应包含的内容，但不同的人、不同的学校对章程的简繁程度认识却很不一致。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，这与它们章程的历史长短有关，从中可以发现一个由简至繁的过程。简与繁，代表了对办学、对管理、对规律的认识和把握程度。由于近期我国高等学校的章程制定还是新生事物，需要有一个完善的过程。因此，不要期望章程的制定一步到位，章程在内容的选择上需要有一个甄别、充实、完善的过程。初期，不要太繁，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体现。但是，各校的改革进程是不一样的，认识的深度也是不同的。前期我们应允许在满足《办法》要求的前提下有多种选择，以利于工作开展。要允许多样，鼓励百花齐放，特别要鼓励那些改革走在前面的高校拿出一些比较具体、比较详细、比较有个性特点的章程版本供其他高校参考。

3. 2020年后各校的章程应是规范的版本。章程的制定需要有充分的过程，以反映改革和认识的进程，但结果应是严谨和规范的，需要有权威性和严肃性。规范的版本并不是要求各校的章程一个模式，而是在保证国家要求的基本内容的前提下尽量反映各自的特点。

完善后的章程应该是改革后的成果结晶，需要与现代大学制度建设和学校发展定位联系在一起。高等教育的改革最终要建立让广大教师醉心于学术工作的机制，满足社会和人的发展需求，创建有助于学术创新和学生健康成长的环境。而界定好政府与高校的关系，明确高校的治理结构，并以规范性的章程作保证，这是我国现代大学制度建设和学校科学发展的基本内涵，而章程最终要成为学校依法自主办学的坚实保障。

美国大学章程特点分析

陈立鹏

《中国高等教育》2009年第9期

法治理念在美国高等教育领域的一个表现是，每一所大学都有自己的章程，并重视发挥章程在学校办学和管理中的作用。特别是世界一流大学，都有较完备的大学章程。从其构成来看，一般可分为单一型章程和复合型章程：前者是指由大学权力机构制定的统一的总纲领以统领整个大学事务。如密歇根州立大学和纽约州立大学的章程为单一型章程。后者一般由特许状(Charter)和较细化的内部章程(Bylaw)构成。如康奈尔大学、耶鲁大学和麻省理工学院的章程。美国大学章程，与美国法治社会及现代高等教育管理制度相适应，具有鲜明的本国特色和时代特点。

一、美国公立大学章程与私立大学章程的不同特点

美国公立大学章程与私立大学章程，有许多相似的地方，一般都规定了大学的办学目的、培养目标、大学的内部管理体制、与大学相关的各种利益主体的权利义务、经费来源、财产与财务制度、章程修改程序等重大事项。但是，基于公立大学和私立大学性质的不同，两者对某些问题的规定也不尽相同，主要体现在以下几个方面：

1. 关于董事会成员来源及其权责的规定

美国公立大学章程的法律渊源一般为州宪法，且州政府对于州立大学有一定的控制力和影响力，因此州立大学董事会中的部分成员由州政府任命或者是通过州的人民选举产生，代表政府权益的董事在董事会中占有重要席位，州长、副州长、议会议长等往往是担任当然董事。例如，加州大学董事会共有7名当然董事，他们是：州长、副州长、众议会议长、公共教学部学监、加州大学校友会主席和副主席、加州大学校长。密歇根州立大学章程规定其董事会成员由密歇根州人民选举产生，他们对本州人民负责，根据本州宪法自主管理学校。董事会成员如有空缺，由州长任命人员以填补职位空缺。公立大学的董事会因受州政府的影响较大，因此相对于私立大学董事会所承担的责任较轻，其权利也较小，章程更多地是规定董事会的义务，把州政府的意愿渗透其中。如密歇根州立大学董事会的使命是让学校提供农业、工业及其它课程的通识和实践教育，为学生的生活和职业追求做准备，为密歇根州、国家以至整个世界的发展做出贡献。

大多数私立大学遵循自我调节的原则选拔董事会成员，即由现董事会成员推举选拔

未来的董事会成员，候选人一般由非政府官员的校外人士组成。联邦政府虽然以间接方式为私立大学提供一定的经费，但是没有权力直接干预学校的内部活动，并不能委派任何人参与学校的管理。当然，这并不是绝对的，如耶鲁大学仍然为州政府官员保留着有投票权的当然董事席位。耶鲁大学法人的3名当然委员包括1名校长、1名州长和1名副州长。康奈尔大学的董事会由64名成员组成，包括4名当然成员、1名家族成员、3名被任命成员、56名董事会成员（分别由董事会、校友、教师、学生及非学术性教职工选举产生）。私立大学董事会相比公立大学的董事会权限更大、责任也更大。康奈尔大学的章程明确指出董事会的权利是拥有对学校的最高管理权，董事会有权对全校发展战略、财政、学术、行政等方面的重大问题做出决策，并监督这些决策的有效实施。

2. 关于董事会委员会的规定

公立大学章程对董事会委员会的规定比较笼统。如密歇根州立大学章程仅提到董事会可以任命委员会并规定其职责，但就具体而言设置哪些委员会并没有说明。加州大学章程也对委员会的设置进行了规定，但同样没有列出具体有哪些董事会委员会，仅对其权利做了一些限制性规定。而私立大学章程一般对董事会委员会作出明确具体的规定。私立大学董事会的运作主要是通过其下设的各种常设委员会来进行的，而且董事会的成员一般都分属于一个或多个委员会。康奈尔大学章程规定该学校有12个董事会委员会。其中，执行委员会在董事会闭会期间代行董事会职权，投资委员会负责私人捐赠和现金收人事项；发展委员会负责开辟财源；学术委员会向董事会提出学术政策、与教师代表举行会议；学生事务委员会负责制定有关学生纪律、生活等方面的政策，加强董事会与学生的联系等；特别委员会由董事会根据学校发展的需要另行设置。董事会会议一年至少举行四次，下设的委员会每月召开会议一次。章程分别从人员构成、选举方式、职责等三方面对这12个委员会进行了详细的规定，从篇幅上来看，占了学校章程的1/3，其重要程度可见一斑。

3. 关于学校组织机构的规定

美国公立大学的章程对于行政机构、行政人员的规定以及对院系的规定虽有提及但一般阐述不细致。如密歇根州立大学章程，仅提到“为了进行有效管理，根据校长的建议，董事会可以批准建立、变更或废除基本的教育和行政机构。基本的教育组织机构包括学系、研究机构、中心、学院和研究生院。”但具体设哪些机构，各机构承担怎样的职能，没有进一步阐述。相对公立大学而言，私立大学的组织机构及内部管理体制在章程中体现得更加突出。不管是康奈尔大学还是耶鲁大学的章程都从学校、学院、学系三

个层次以及校长、院长、教授等行政、学术方面进行了更加详细、具体的规定。耶鲁大学下设 12 个学院，院长是每个学院的最高行政官员，院长兼任终身职员理事会或管理理事会的主席，处理有关教育政策、学院管理的事情。康奈尔大学章程将学校的教学和科研人员分为十几个等级，这些等级也是任命的结构，对每一个级别的教职工的任命或提升均需按照程序经过校长的批准生效。

二、美国大学章程的共同特点

美国大学章程的特点因学校性质不同而有差异，也正说明了章程具有反映学校个性特点的重要特性，可以说章程是学校的身份证。从美国大学章程的历史发展和法律渊源上分析，无论是公立大学章程还是私立大学章程都具有以下共同特点：

法律特征明显。美国大学章程起源于英国王室颁发的特许状，特许状体现的是政府和公共团体之间的一种契约关系。任何单一大学的建立，或者高等教育的崛起与振兴都是在先通过生成法律的前提下诞生的。章程的制定机关一般为州一级的议会，但是其制定不会脱离于联邦的法律规定。如 1862 年通过的联邦法律《莫里尔法案》，经历了四年半的立法过程受益于此的著名大学如加利福尼亚大学、伊利诺大学、康奈尔大学、威斯康辛大学。麻省理工学院等，均在各自的大学章程中自然而然地在法律性上追根溯源到这里。由于美国的国家历史短于州的历史，州立法制度的丰富性与多样性是联邦立法制度不可比拟的，同时美国是一个联邦制国家，美国宪法规定了各州议会是州的立法机关。就美国各州议会的教育立法而言，教育法案的立法相对于其他法案的立法具有很大的的一致性和相似性，无论在程序还是规则等方面都是如此，于是很正常地看到，各州公立大学的章程中，总是将大学章程的出处标明，引用于哪章、哪条的州教育法中，从殖民时期开始延续的最新版的任何大学的章程，都是由州的议会，以法案形式批准的，成为州法律的一部分。

法律地位高。1819 年“达特茅斯学院案”的裁决，是美国高等教育史上体现大学章程法律地位的著名案例。该诉讼案起因于学院内部管理问题，后来发展成围绕达特茅斯学院“公立”与“私立”的问题而分成了两个行政系统。这两个行政系统分别代表校董事会和州立法机关，州立法机关认为他们有权修改特许状，而校董事会不认为如此。最后，美国最高联邦法院做出判决：该州政府修改特许状的行为不符合“宪法”。理由为特许状是英国王室为学院颁发的一种契约，具有法律效力。而美国“宪法”第十条第一款规定，“州政府不得通过任何法规破坏契约”。“达特茅斯学院诉讼案”能胜诉的根本原因在于私立学院的特许状制度。特许状奠定了它作为私立大学的法律基础，因为基于

特许状建立的私立学院，与政府的法律关系是平等且各自独立的契约关系。又如，康奈尔大学的最新版章程，直接纳入了纽约州的综合教育法规中的一条，成为全州民众必须遵守的法律规范，由此可见大学章程在美国社会中的法律地位。

规范性强。正是由于具备了前面提到的两个特性，作为一个出自高层次法律地位的，在很强法律文化氛围内诞生的大学章程，需要更严格的规范，以保证其法律的严密性。无论是公立大学还是私立大学，还是公私合营大学，章程的法律性质，保证了章程的规范性，因为法律面前人人平等，任何一个地方的人民遵从的章程、制度、惯例必须具备通用的规范性，才能得以定为法律，这是由于有了章程法律性带来的章程规范性。我们可以从众多的大学章程中发现在内容、形式上存在着与所在州的法律相似的规范性。

内容全面重点突出。一个健全的法治社会，并不意味着人民做每一件事情的具体步骤都要写进法律法规中，这种法律的程度，体现在美国法律系统中的层层关系，如宪法与普通法的关系，州立法案与联邦立法，再到地方区域自治契约的关系，这样也造成了美国的大学章程作为健全的法治社会的诞生品，更具有了一层社会宪法的含义。很多的大学章程都对大学管理中权利机构的划分进行了法律上的切割，即董事会享有哪些权利、理事会或者执行机构享有哪些权利、最终的司法诉讼又必须通过怎样的途径等。

修订频繁。大学章程不是一成不变的，应随着社会环境和自身条件的变化而不断更新。但其更新并不是随意性的，是严格按照章程规定的修订程序进行修改的。密歇根州立大学在其章程的开始部分提到“章程自 1965 年 12 月 16 日起生效，于 1977 年 10 月 28 日、1979 年 1 月 25-26 日、1980 年 1 月 24-25 日、1990 年 7 月 20 日、1994 年 10 月 7 日、1994 年 12 月 9 日、2000 年 10 月 13 日和 2003 年 1 月 10 日修订”。康奈尔大学的章程最新版本是 2008 年 5 月 24 日生效的，距上次修订章程的时间（2007 年 1 月 27 日）仅隔了一年零四个月。这种比较频繁地对章程的修改，有利于章程与实际情况的吻合，从而有利于章程的贯彻、执行。

日本的大学章程建设

陈立鹏

《中国高等教育》2010年第17期

日本是一个教育法制高度发达的国家，其大学章程建设也处在世界发达国家的前例。早在1947年，日本就颁布了《学校教育法》及《学校教育法施行规则》，对各级各类学校明确提出了制定章程的要求。本世纪初，受日本国立大学法人化改革的影响，各大学全面加强章程建设，大学章程建设工作跃上了一个新的台阶，极大地推动了日本大学管理的规范化和办学的法治化。

根据日本法律的规定，日本各大学都有章程，包括东京大学、大阪大学、九州大学、名古屋大学、明海大学等都根据各校具体情况制定了章程。虽然学校校情各异，但由于章程本身的性质和作用，以及受日本高等教育理念和大学精神的影响，决定了日本大学的章程会有一些共同特点，可主要概括为以下几个方面：

一、明确规定了大学的办学理念、培养目标和学校发展目标

日本大学章程中充分体现了大学的办学理念、培养目标和学校发展目标。

《东京大学章程》在序言中明确指出，“东京大学将努力使自己成为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，章程还从学术目标、教育目标和管理目标等维度做出规定，以期全面实现东京大学的办学使命。

《明海大学章程》在总则第1条中也明确指出，“明海大学是根据教育基本法及学校教育法的规定对一般教养及专业教育进行广泛的教授与研究，培育富有社会性、合理性、创造性的人才；同时，基于人类共存的信念，以对社会发展做出贡献为目的”。

《大阪大学章程》第1条规定，“对于各种各样的人类社会以及环境和自然界的众多领域，还有它们间的相互关系的问题，大阪大学努力探求其真理，立足成为世界最先进的学术研究基地”。

由此可见，大学办学理念、培养目标和学校发展目标等事关大学发展的重要的、基本的问题，是日本大学章程规定的重要内容，通过章程对此做出明确规定，保证了日本大学办学和管理的稳定性和规范性。

二、重视对学术追求和学术权力的规定

日本大学对学术追求和学术权力十分重视，在章程中用大量的篇幅来明确学术目标，而且还规定了一系列配套措施来促进学术目标的实现。

关于学术追求，《东京大学章程》从学术目标、过程、评价等方面做出规定，充分体现了东京大学专业治学的价值观。章程第一章规定，“东京大学的目标以学术自由为基础，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”，“培养学生的领导品质、国际化性格与开创精神”，体现学术目标的明确性和先进性；章程第一章第3条规定，“东京大学的本科阶段，教学形式与制度灵活，发挥教师的学术自由，专业化与多样化教育相结合；研究生阶段，建构广泛的、高度专业化的教育体系以培养学者和高水平的专家”，体现了学术追求过程的严谨性和高水平；章程第一章第4条规定，“东京大学将对学生的成绩定期进行严格的、恰当的评价。对教师的教学和其它各种教学条件除了进行自我评估外，东京大学还会得到学生和第三方团体的评价，为了实现其教育目标，它将立即实施这些评价”，体现了学术评价的科学性和合理性。

大阪大学对学术的追求在章程中也有明确的体现。章程第4条规定，“大阪大学对学术的追求坚持独立性和市民性”。学术的独立性，即在学术追求中尊重学术权力和学术自由；学术的市民性，即继承和发展怀德堂私塾以来自由豁达的市民性性格和批判精神，立足于日本民众利益、社会现实和教育本质的学术主张。章程第5条规定，“大阪大学主张重视所有学科基础性理论性的研究，将世界水平的研究作为自己的研究课题”，章程第7条规定，“大阪大学追求综合大学为特色，推进适合新时代的综合教育研究”。

由此可见，日本大学非常重视学术追求，并将其充分体现在章程中，通过章程来切实保障学术权力的自由发挥和学术目标的实现。

三、明确了大学的治理结构和治理原则

国立大学法人转型，使日本大学的内部组织结构从以往官僚制的内部组织结构向法人化、企业制体制转型。日本大学内部组织的基本架构《国立大学法人法》做出了明确规定，目的是要改变国立大学原有的组织结构，转变文部省对国立大学的管理模式，实现权力制衡和多元利益主体良性互动。《国立大学法人法》规定，日本国立大学必须设置大学董事会、经营协议会、教育研究评议会和校长遴选考评会议等，这四个机构构成了法人化改革后国立大学的重要管理架构，并且通过设立经营协议会和教育研究评议会，从实质上分离经营和学术事务。同时，各个学校根据学校实际情况，在这四大机构下又设立了相应的执行机构，以提高执行力、规范学校管理。日本各大学的章程有关组织管理的规定体现着大学组织治理的根本原则。

东京大学章程第 10 条规定，“东京大学认识到日本人民对它自我管理的信任，即没有任何偏见地通过创造和开发知识为社会带来效益，所以它不仅会持续地自我审视，而且会满足其委托人的利益要求”，第 11 条规定，“东京大学在校长负责任的、全面的指导下为有效且富有成果的管理而奋斗，并应考虑到在学校成员之间就教育、研究和管理需形成一致意见。学校还将努力了解来自社会各界对其管理的各种意见”。这就体现了日本大学以自律为主，自律和他律相结合的治理原则。这一原则符合大学的性质和特点，有利于人才的培养和优秀科研成果的形成。

东京大学章程第 14 条规定，“东京大学在公平评估的基础上自主招聘员工，……就任命每个部门的领导和教职工而言，需分别与各部门讨论协商后决定”。大阪大学章程规定，“重视多方沟通对话，尊重学生、教师各自的见解，平等交流并相互聆听”，“大阪大学，面对当前课题，力图通过成员间的协调，自如解决”。这就体现了日本大学鲜明的民主管理特点及民主管理原则。

东京大学章程第 12 条规定，“东京大学的院系、研究生院及附属机构，作为自治管理的基本组织单位，都有平等的机会参与整个学校的管理。其责任包括恢复重要的自我改革，以形成教育和研究系统一体化为目标。”第 19 条规定，“东京大学在参与管理上也追求公平，不管是男性还是女性都平等地承担管理学校的责任”。大阪大学章程规定，“在各种管理活动中，拒绝因人种、民族……等方面的歧视，拥护基本人权”。这进一步体现了日本大学民主、平等的组织管理原则，彰显了现代大学制度的精神。

四、重视对大学的社会职能及大学与外部联系的规定

日本大学对社会职能的承担受到法人化改革直接的影响。日本大学改革后成为独立法人，独立性和市民性都大大增加，社会民众的需求成为日本大学办学目标、人才培养和大学发展方向等方面最大的影响力，而且社会也是大学发展自己、培养人才最终的输出口，因此，日本大学的社会职能越来越显著，与外部的联系也越来越紧密。日本的大学章程对大学社会职能的承担和与外部的联系都有明确的规定。大阪大学章程第 3 条规定，“大阪大学通过教育研究活动，以‘立足区域，面向世界’为口号，为社会的安宁、人民的福祉、世界的和平、人类与自然协调作贡献”。章程第 6 条规定，“大阪大学发扬实学的传统，注重基础和应用的平衡，践行适应现实社会要求的教育研究”。可见，大阪大学十分重视大学与社会的联系，大学对学术权力的呼吁和对研究质量的高要求，最终目的是要服务于社会，对社会有所贡献。东京大学章程第 5 条规定，“随着培养出为知识发展做贡献的教师、职工、研究人员和学生，东京大学积极推动教育发展以满足社

会需要，比如为社会成员提供高水平的专业化教育和终身学习的机会”。章程第 8 条规定，“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。它意图在促进网络式研究中运用全球化的视角发挥动态的作用”。章程第 9 条规定，“东京大学不会关注短期利益，其目的是系统地开发一个持续的、普遍的专门知识体系。此外，学校还将在基础研究领域把社会与研究结合起来。”日本大学通过章程来规定大学的社会职能及大学与外部的联系，可见这是日本大学管理与发展的主要内容，体现了日本大学勇于承担和发挥社会职能，以社会需求和社会应用为研究和学术的出发点，力求站在社会最前沿，在推动社会发展和社会服务中实现学术研究的真正价值。

五、重视对大学经费来源及管理的规定

国立大学法人化改革使日本国立大学成为独立法人，这给日本大学财务管理带来很大的变化。东京大学将大学的财务相关问题写入章程，规定大学资金可能来源的渠道，对这些资金的投入方向和合理使用做了规定，“合理使用这些资源使其效益最大化”，“为满足特殊教育或研究的需要，东京大学将接受校外的资金援助，只要对这些资金的利用不违背学校的指导原则，这些资金可以来源于政府、公共团体、公营企业、私营企业或个人”。日本明海大学章程专章规定了学校的经费来源及管理，“本大学入学选拔考试合格者，必须在规定的日期内交纳前条所述的学生交纳金。但是，对于齿学教育充实费，可以根据特别规定进行减免。”“各系的学费、设施维护费及齿学教育充实费，可在前学期和后学期两期分别交付一半金额。前学期在 4 月 30 日前交，后学期在 10 月 31 日前交。”“拖时不交学费者，在催促情况下仍然不交，开除学籍。”在章程中对大学经费来源及管理作出规定，对作为独立法人的大学而言是非常重要的事项，充分体现了日本大学章程制定的全面性和科学性。

刘广明：一组关于大学章程的精彩博文

刘广明简介：男，山东临清市人，河南工业大学思政学院教授，教育学博士，磨料磨具企业职工大学校长。

★ 大学章程的前世今生

根据 2012 年 1 月 1 日起施行《高等学校章程制定暂行办法》，教育部将在 2012 年“全面部署高等学校章程建设工作，推动所有高等学校在 2012 年内全面启动章程制定或者修订工作”。2012 年将是中国的大学章程建设年，制定章程首先应该明确的第一个概念是大学章程的前世今生是什么。

大学章程从源头上起源于中世纪大学，最早在大学章程在当时应该叫特许令或特许状。当时的皇帝弗烈德力克一世，1158 年为博洛尼亚大学下一道普通的旨谕，承认博洛尼亚大学的自治权力。博洛尼亚大学的学生团体因此获得各项特权，如组织行会的权利，免交市政税的权利，罢课的权利，迁移的权利，等等。中世纪的其他大学自其得到政府或教会承认起，也分别具有了一些豁免、免除和特别的权利。这些大学，有许多曾直接归国王的保护，许其设立特别法庭，独立于普通司法权之外，并许其对于他们内面的事务，有完全的自治之权。中世纪晚期的大学特许状则既是特许、又是有关某一大学的特别法，还是一系列人事任命书的集合。这时大学章程的一个特点是政府或国王或教皇让渡出一部分权力，使大学具有某些特别权力。这时大学权力体现自上而下，“让渡”的性质，即政府或国王或教皇也可以随时收回这些权力。特许状既是是政府参与大学治理的一个中介，也是大学自治的一个保障。这种状况到 1819 年著名的达特茅斯学院诉伍德沃德案得到改观。自此以后，大学特许状才真正取得自主性，皇权、政府权等性质的公共权力不再有机会干涉大学内部的具体事务。大学的特许状和大学自主制定的章程和内部规程开始受到法律的保护。

中国大学章程可从宋代的书院算起。朱熹制定的《白鹿洞书院揭示》被认为是书院学规的典范。至清代，各省书院改为大学堂。1898 年梁启超起草的《奏议京师大学堂章程》、1902 年张百熙起草的《钦定京师大学堂章程》、1904 年张之洞起草的《奏定大学堂章程》，则是中国现代大学章程肇始。民国时期则由教育部制定了《大学令》（1912 年）、《大学组织法》（1927 年，1934 年）等，成为民国时期大学的基本章程。新中国成立后，改革开放前，大学没有章程，也没有自主权。中国大学制定章程是 1995 年《中

华人民共和国教育法》实施以后的事。虽然有《教育法》和 1998 年《高等教育法》的强制性规定，但中国大学有章程的学校并不多。时至今日，也是屈指可数。

从以上中外大学章程发展的历程可以看出：第一，最早的西方章程是政府或教皇让渡权力的结果；第二，现代西方大学章程是上接国家法律，下连大学内部治理的中介；第三，大学章程主要保护的是大学的自主权，规范大学内部各项权力关系；第三，中国大学章程自产生之日起，即是政府授权的产物，大学章程效力有很大局限性。

2012 年《高等学校章程制定暂行办法》正式实施。从办法上看，中国政府对大学章程的认识开始国限接轨。对什么是大学章程，为何制定大学章程有了更深的认识。本办法把大学章程定义为“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”（第 3 条）。并认为“高等学校章程不仅是高等学校依法自主管理，实现依法治校的必要条件，也是明确高等学校内外部权利义务关系，促进高校完善治理结构、科学发展，建设现代大学制度的重要载体”（总则）。

从本办法来看，中国大学的章程将起到如下功用：明确校内外权利义务关系；章程是现代大学制度的重要载体；依章程治校。由是，我们认为大学章程是大学自主运行的法律框架文件，是上承国家、省法律法规，下启大学内部治理，具有法律效力的举校、治校总纲。建设大学章程的目的是规范大学内外的各种权力行使，规范大学内外各种权利义务关系，建立分权、制衡、共享的治理结构。

★ 大学章程“宪章效力”背后的支撑点

大学章程效力包括时间效力、空间效力和对人的效力。从时间效力上讲，大学章程一经生效，就应该发生效力；从空间效力上讲，大学章程的效力不仅限于大学内部，而且也包括大学章程所调整权利义务关系的当事人，即大学章程在政府、社会等相应领域内也要发生效力，即对学校的举办者、管理者也发生效力；从对人的效力上讲，大学章程对大学内部所有人具有法律约束力，对大学外部的利益相关者的承载人，如政府教育部门与大学发生权利义务关系的当事人，社会与大学发生权利义务关系也具有约束力。大学章程被视为欧美大学的办学宪章，即它具有宪法意义上的法律效力。

在实践中，彰显大学章程的宪章效力著名案例是 1819 年“达特茅斯学院案”的裁决。此案中，一边是坚持达特茅斯学院为私立学院的董事会，一边是把达特茅斯学院断定为公立大学的新罕布什尔州议会。1819 年 2 月 2 日，最高法院二审作出判决，以 5

票赞成、1 票反对、1 票弃权宣判原告达特茅斯学院董事会获胜。由马歇尔代表最高法院撰写的判词把案件分成两个问题：(1) 达特茅斯学院的特许状能否看成是联邦宪法所要保护的契约？如果回答是肯定的话，那么，(2) 新罕布什尔州议会通过的法律是否构成毁约行为？马歇尔对此的解释是：契约是神圣的，它不会因为美国独立而失效，它保证一个法人存在的永久性。马歇尔强调了契约条款的目的就是“要限制未来立法部门对财产权的违反”，从而确立了一项对未来产生重大影响的宪法解释原则：各种形式的产权，不论是个人的还是法人的，也不管是来自契约还是来自市场，都可以得到宪法契约条款的保护。

1819 年“达特茅斯学院案”的裁决，无论在法律上，还是从美国高等教育史上，都是一个对美国高等教育发展产生巨大影响的案例，具有里程碑的意义。这个案例确立了大学章程的宪章性质；明确了“私立大学的存在与发展同样是符合美国社会的公共利益的；私立大学不受政府的干预；私立大学的董事会是该校唯一的法定的权力机构。”当然，此案例给予人们更多的深思。我们可以信手拈来很多国外大学章程效力无上的案例，但我们还很难在中国大学中找到相应的例证。此中的原因很难一语道破。

大学章程从本体意义上讲是大学的“宪法”，它一经生效，就应该受到大学内部全体人员的支持，也应受到大学章程所调整的大学利益相关者的尊重与遵守。只有如此，大学的效力才可能得以发挥。而大学章程得到内外利益相关者的尊重与遵守的关键是大学章程必须满足以下条件：

法定性：大学章程合法性是指大学章程的法律地位、主要内容、修改程序、效力均由法律强制规定，大学章程必须做到实体合法、形式合法、程序合法。在国外，大学章程合法性主要表现在：一是源于学校成立时权力机关颁发的特许状或法令，如牛津大学章程、哈佛大学章程；二是源于政府或教育主管部门对大学章程的批准或授权，这是大部分大学章程的效力来源，这时大学章程效力来自联邦或州的法律法规；三是源于法案和判例法，如美国康奈尔大学章程，其最初的章程源于 1862 年《莫雷尔法案》第 585 章的授权，现在康奈尔大学章程成为整个纽约州教育法的第 115 章。

适当性：大学章程必须从具体大学的实际出发，符合特定大学的发展定位、人才培养规格定位、人才培养模式定位、学科发展定位、区域发展定位、服务对象定位、特色定位等。只有大学章程契合了大学过去、现在、未来发展的实际，大学章程才能有的放矢，对大学展才能真正发生效力。如果盲目照搬别的大学的章程，就没有适当性可言。没有适当性的章程，也不可能对大学产生有效的强制约束力。而据 2007 年教育部法制

办的调查数据，共有 563 所高校(含普通本专科及职业院校、成人高校，主要是公办高校)报送了章程或已进入审议即将颁布的章程草案，占当时全国高校的 21.1%。其中教育部直属高校中有 10 所高校报送了已制定的章程，另有 13 所报送了正在征求意见的章程草案，占直属高校的 31.5%，此后并没再次进行调查。这些章程形式与内容存在千校一面的状况。

规范性：大学章程的规范性一是指大学章程记载的内容必须是客观存在的、与实际相符的事实。二是大学章程必须符合大学的组织特点，具有可操作性。具体讲来，对大学决策机构、行政机构、监督机构、学术机构的人员构成、权利义务、议事规则等必须进行明确具体的规定。三是大学章程的内容要向社会公众公开，便于大学利益相关者对大学运行的监督。

自治性：大学是公益机构，同时也具有学术机构的特征。大学章程必须在公益机构与自治机构之间找到合理的张力。政府既不能借口大学是公益机构，给大学无限的责任，特别不能干涉大学内部事务。大学也不能借口大学是自治组织，无视自己的社会责任，大学必须履行自己的社会公益机构的职责，承担国家战略任务。这方面中国大学章程尚有为难的地方，关键是大学还没有成为真正的社团法人。

总之，大学章程的合法性来源，大学章程的适当性、规范性和自治性直接决定大学章程的效力的发挥，也决定大学章程对所调整的时间、空间和人的效力。

★ 大学章程应该由谁制定？

大学诞生时，是没有大学章程的。大学章程的诞生是伴随着大学自治权的产生而产生的。刚开始时，大学章程是皇帝颁发的特许状，后来才逐步在特许状基础上产生了大学章程。从世界范围看，大学章程主要由大学根据大学设立时的特许状，国家和地方法律而制定的自主治理大学的总纲。具体表现形态上主要有两种：一种是由大学决策机关董事会根据特许状和国家地方法律制定，并自行颁布生效。这以美国、日本国家的大学章程为代表。另一种是由大学决策机关根据特许状，或国家地方法律制定，但须由政府或相应机构批准，然后颁布生效。这种大学章程占绝大多数，如英国、德国、法国等。但不管如何，大学章程的制定权主要在大学。正是在这个意义上讲，大学章程制定权，是大学法人权的延伸，是大学自治权的核心。

一般来说，章程的制定权可以细分为组织权、起草权、提议权、审议权、表决通过权、审核权、公布权。《高等学校章程制定暂行办法》对以上权力也作了明确规定。

组织权：学校党委。

起草权：由校党委组织的“起草委员会”来负责章程的起草。“章程起草委员会”应该包括：“学校党政领导、学术组织负责人、教师代表、学生代表、相关专家，以及学校举办者或者主管部门的代表组成，可以邀请社会相关方面的代表、社会知名人士、退休教职工代表、校友代表等参加。”（16条）即章程起草委员会应该包括所有的大学利益相关者，以体现章程的宪法性。

提议权：对提议权，《办法》作了细分。学校内部大事，即“涉及到关系学校发展定位、办学方向、培养目标、管理体制，以及与教职工、学生切身利益相关的重大问题，应当采取多种方式，征求意见、充分论证。”（18条）学校与外部组织关系，即“涉及到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。”（19条）。最终，“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，向教职工代表大会做出说明。”

（20条）从中可以看，在起草过程中，各类大学利益相关者，均需得到表达自己意见的机会。最终，还要经过教职工代表大会这一平台，由利益相关者集中提出自己的建议，但得到讨论和答复。

审议权：《办法》把大学章程的审议权交由校长办公会来行使。“章程草案征求意见结束后，起草组织应当将章程草案及其起草说明，以及征求意见的情况、主要问题的不同意见等，提交校长办公会议审议。”（21条）

表决通过权：“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。”（22条）由此可见，《办法》把表决通过权交由校党委行使。

审核权：大学章程的审核权根据大学的归属不同，而不同。但不管那一级的审核机关，都应该成立“章程审核委员会”。“地方政府举办的高等学校的章程由省级教育行政部门核准，其中本科以上高等学校的章程核准后，应当报教育部备案；教育部直属高等学校的章程由教育部核准；其他中央部门所属高校的章程，经主管部门同意，报教育部核准。”（23条）“核准机关应当指定专门机构依照本办法的要求，对章程核准稿的合法性、适当性、规范性以及制定程序，进行初步审查。审查通过的，提交核准机关组织的章程核准委员会评议。章程核准委员会由核准机关、有关主管部门推荐代表，高校、社会代表以及相关领域的专家组成。”（25条）

发布权：大学校长是大学的法人代表，大学章程的发布权理应由大学校长发布。但大学校长的发布权，是建立在大学章程被“章程审核委员会”核准的前提下的。“章程

草案经讨论审定后，应当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。”（22条）“经核准机关核准的章程文本为正式文本。高等学校应当以学校名义发布章程的正式文本，并向本校和社会公开。”（27条）

从上可见，我国政府对大学章程制定权作了详尽的规定。但正是这种规定，很可能使章程的制定沦为一种形式。大学为了应付检查，为了标榜以法治校，有可能随意出台一个文件，搭建一个起草班子，然后根据相应的法律和其他大学章程模版，起草一个大学章程。如此，则失去了章程的意义。要想使章程有效力、有权威，得到全校师生和社会的尊重，大学章程制定还需要一系列的制度和机制作保障。只有有了制度和机制作保障，大学章程的制定过程才可能成为“应当深入研究、分析学校的特色与需求，总结实践经验，广泛听取政府有关部门、学校内部组织、师生员工的意见，充分反映学校举办者、管理者、办学者，以及教职员工、学生的要求与意愿，使章程起草成为学校凝聚共识、促进管理、增进和谐的过程。”（17条）

★ 大学章程内容规定的六字要诀

大学章程最为重要的东西就是大学章程的内容了。大学章程应该规定那些事项，如何规定这些事项，这些事项法律效力等都成为大学章程必须明确的问题。从法律上讲，大学章程应该包括三大类事项：绝对必要记载事项、相对必要记载事项、任意记载事项。绝对必要记载事项是大学章程必须记载的事项，缺少其中任何一项，就会导致章程无效。相对必要记载事项也是依法应该在章程中加以规定的事项。但是否载入章程，各大学则可依自身情况而定，它虽然重要，但不影响章程效力的产生。任意记载事项是指大学的举办者、管理者、办学者认为有必要记载的事项。这些事项是否在章程中予以记载，法律没有明确规定。

我国大学章程制定的法律依据主要是《中华人民共和国高等教育法》和《高校章程制定暂行办法》。《中华人民共和国高等教育法》第28条对高等学校的章程的内容作了如下规定：（一）学校名称、校址；（二）办学宗旨；（三）办学规模；（四）学科门类的设置；（五）教育形式；（六）内部管理体制；（七）经费来源、财产和财务制度；（八）举办者与学校之间的权利、义务；（九）章程修改程序；（十）其他必须由章程规定的事项。《高校章程制定暂行办法》则具体的多，涉及大学章程内容方面的规定共9条26款具体的规定。可以说，本《办法》对大学章程的方方面面都作了具体的、原则的规定。但从实践层面讲，我国大学章程在内容方面还有不少欠却。

第一，“泛” VS “纲”：重泛泛而谈，轻纲举目张。

从目前已经正式发布出来的中国大学章程来看，基本上是“泛泛而谈”，无关痛痒，也无的放矢。各大学章程之间没有原则差别，如果隐去学校名称，基本上是“放之各大学而皆准”。如对大学使命的解释，对大学管理体制的规定，对各委员会的规定，对各学院、各重要部门的规定，基本如出一辙。同时，各大学章程基本上是“依法而制”，格式统一，没有灵魂，没有统一整个大学章程的“纲”与“魂”。

大学的使命、理念、定位，是大学章程的纲和魂。从欧美大学章程实践来看，各大学十分重视这些“纲”的规定。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 %。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。” [1]1988 年 9 月 18 日，在意大利波伦亚大学 900 周年校庆之际，来自欧洲大陆的 430 所高校的校长共同签署了《欧洲大学宪章》，之后，又有 400 所大学的校长相继表示赞同这个对大学发展有深远影响的《欧洲大学宪章》。《欧洲大学宪章》宣告并肯定大学使命的一些基本原则。这些原则包括，学校自治、学术自由、教学必须与科研相结合。 [2]但在我国大学章程内容中，最易忽视的一个内容是对个体大学自身使命、办学理念、办学定位的规定。这些具有大学章程之“魂”性质的原则甚至在我国大学章程中难寻踪影。

第二，“全” VS “点”：重面面俱到，轻重点突破。

我国大学章程内容全面，可以说涉及到大学办学的方方面面。以学校层面机构来讲，中国大学依章程制定办法须设置以下委员会：党委会、校长校务会、学术委员会、学位评定委员会、教职工代表大会、学生代表大会、纪律检查委员会、教授委员会、校友会、理事会或董事会等。对“全”的过渡重视，却忽视了“点”的规定。特别是对重要的大学章程内容的关键点，我国大学章程并没有具体的、详尽的、科学的规定。比如对党委会的人员构成、产生办法、具体职权等均没有详尽的规定，从而出现党委成为另一种意义上的“校长会”。反观欧美国家大学章程，虽然没有这么多的校级层面的委员会，一般只规定董事会、校长会、评议会、校友会等具体职权。但对各校级委员会的职权、组成、工作程序、会议次数均作了详尽的规定。这些关键点详尽规定，为大学科学运作，确保大学学术自治、学术自由打下基础。本轮大学章程制定，各大学应该在关键点上寻

求突破。特别是在校级机构职权边界方面、规范运作方面、分权制衡监督方面有大的突破。没有这些关键点的突破，就不会有大学章程的效力。

第三，“活” VS “死”：重灵活运用，轻死板规范。

我国大学章程内容另一特点是注重灵活性规定，缺乏严格甚至是死板的规范。在领导的心目中，大学章程不过是领导工作合法化的一种屏障，所以中国大学章程绝不会出现限制领导权力、规范领导权力的“死板”规定。在这方面，中国大学章程更多地表现出一种灵活性，这样领导可以按工作需要章程进行阐释。虽然《办法》规定“明确尊重和保障教师、学生在教学、研究和学习方面依法享有的学术自由、探索自由，营造宽松的学术环境。”（11条）但各大学绝对不会出现相应的硬性规定。反观欧美大学章程，其内容贯穿着一条主线，那就是大学自治、学术自由、教授治校原则的规定和执行。为了保证这些原则的贯彻，各大学委员会必尽其所能，作详尽、严格、死板的规定。正是这些看似死板的规定，保障了教授的学术自治权、自由权，避免的大学行政对学术的侵蚀。