

参 考 信 息

江苏理工学院图书馆主办 第 14 期 (总 168 期) 2014 年 12 月 5 日

加强章程建设 依法管理学校

编者按：国外大学和我国近代大学一般都有自己的大学章程，我国的《教育法》和《高等教育法》也都规定大学应具备章程。近年来，大学章程逐渐受到研究者的关注，人们对大学章程的研究主要集中于以下几个方面：大学章程的历史、国外大学章程的特点及启示、大学章程的制定主体、大学章程的内容、大学章程的修改、大学章程的性质与法律地位等。由于大学教育主体价值观、我国教育行政管理体制相对滞后、法律界定不清晰等方面原因，导致以上各方面还存在着一些问题。为了逐渐解决这些问题，我们要加强大学章程研究工作，制定大学章程的实施细则，制定完善的大学章程体系。为此，我们选编部分材料，供领导和相关部门参考。

目 录

1. 我国大学章程的历程与现状..... (2)
2. 大学章程的冷思考——兼谈大学法的制定..... (5)
3. 国外大学章程执行力的模式、运行机制与启示..... (8)

我国大学章程的历程与现状

（一）新中国成立前我国大学章程的历史

1. 书院学规

追根溯源，在近代大学产生之前，我国的古典“大学”已有几千年的历史，即使唐宋以来的书院也有1000年的历史。书院的学规或训示，如朱熹的《白鹿洞书院揭示》和吕祖谦的《丽泽书院学规》，被认为是书院学规的典范，为其他书院所效仿。学规不仅反映了书院的办学宗旨，也反映了书院的管理属性。因此，可以将它们看作我国大学章程的雏形。

朱熹编订的《白鹿洞书院揭示》，提出了“五教之目、为学之序、修身之要、处世之要、接物之要”的方针，既包含教育理念、培养目标、教育内容和学习方法，也为制订书院的内部管理制度奠定了基础。

2. 晚清大学堂章程

1898年，京师大学堂成立之初，就制订了《奏议京师大学堂章程》，由梁启超草拟，并经光绪皇帝钦准颁行。1902年，京师大学堂第二任管学大臣张百熙主持修订的《钦定京师大学堂章程》钦准颁行。1904年，张之洞会同张百熙主持制订了《奏定大学堂章程》，后经钦准颁行，一直沿用到辛亥革命为止。

晚清的三个大学堂章程，都涉及到了办学宗旨、课程设置、经费管理、章程修改程序等现代大学章程的基本内容。如《钦定京师大学堂章程》第一章开宗明义地提出“京师大学堂之设，所以激发忠爱，开通智慧，振兴实业，谨遵此谕旨，端正趋向，造就通才，为全学之纲领”的办学宗旨；《奏议京师大学堂章程》第二章《学堂功课例》规定了十门“通学”；《奏定大学堂章程》提出了章程的修改程序，“学堂章程应准随时修改限定各项章程，将来如有应再变通增损之处，其关系重大者，应由学务大臣博采众议，复加审定，再行奏明办理”。

此段时间，是中国近代大学教育的草创阶段。京师大学堂既是一所学校，也是最高教育行政机关。京师大学堂的章程既是学校内部管理制度，也具有高等教育法的性质。

3. 民国时期的大学章程

1912年，蔡元培就任中华民国临时政府第一任教育总长，颁布《大学令》，提出了大学应该“教授高深学术、培养硕学闳才、应国家需要”的教育理念。1916年，蔡元培出任北京大学校长，倡导“思想自由、兼容并包”的教育思想。

首先，民国时期的大学章程规范了学校内部管理体制。如蔡元培就任北京大学校长后制订的《北京大学现行章程》，内容包含学制、校长、评议会、教务会议、行政会议、教务处、事务等七章，规定设立评议会、教务会议和行政会议，确立了学校的内部管理体制。其次，民国时期的大学章程提出了教授治校的主张。1927年制订的《清华学校组织大纲》，规定了教授会既负责审定全校课程，也选举评议员和教务长；对于评议会的决议，教授会有权否决，教授会对学校最高权力机构有所制衡。《北京大学现行章程》中规定：教授有评议员的被选举权，有赠予学位的权力；各学系设有教授会，规划本学系教学事务；委员长、教务长、学系主任和总务长均在教授中任命。

再次，在制订主体和程序上，民国时期的大学章程由大学自身组织人员制订，经大学权力机关通过后，报政府备案审核。

（二）新中国成立后我国大学章程的状况

1. 销声匿迹的大学章程

新中国成立后，随着党对教育工作的一元化领导，政策取代了大学章程。如1953年公布的《关于修订高等学校领导关系的决定》规定：“凡中央高教部颁布的有关全国高等教育建设计划，包括高等学校的设立、停办，原系专业设置、招生任务、基本建设任务、财务计划、财务制度（包括预决算制度、经费开支标准、教师学生待遇）、人事制度（包括人员任免、

师资调配等)、教学计划、教学大纲、生产实习规程,以及其他重要法规、指示或命令,全国高等学校均应执行”,主张高校由政府集中统一管理,大大削弱了大学自主办学的空间,客观上消除了大学章程存在的必要。在这样的背景下,大学章程几乎销声匿迹。

2. 大学章程的明确提出

1995年的《教育法》和1998年的《高等教育法》要求大学制订章程,章程的制订得到了制度性支持。2010年7月13日,党中央、国务院召开了新世纪第一次全国教育工作会议,颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要》。《纲要》要求“加强章程建设。各类高校应依法制订章程,依照章程规定管理学校”。2010年10月24日,国务院办公厅下发《关于开展国家教育体制改革试点的通知》,针对高等教育管理方式,特别指出:“推动建立健全大学章程”。并确立了北京大学、中国人民大学,清华大学,复旦大学,浙江大学和吉林大学等26所高校为建立健全大学章程试点院校。

在近二十年的时间里,部分高校已经制订了大学章程,如吉林大学、北京师范大学、上海交通大学等。根据相关资料,2007年,共有563所高等学校报送了章程或者已经进入章程草案审议阶段,占当时全国高校的21%,教育部直属高校中有10所报送了已制订的章程,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%。中国的大学已经积累了建设大学章程的初步实践经验,但仍存在问题。大学章程的困境,不在于大学章程自身,而在于人的观念与制度环境,尤其是观念和体制上还未完全跳出计划经济的影响所致。

长期以来,大学在无章程的情形下运行,甚至有人以北大、清华没有章程运转照样正常为由,认为章程可有可无。考察大学章程的发展历史,大学章程与大学自治始终紧密相关,正如有学者所指出的,大学章程的核心就是保证大学自治权。当大学不能自治或不需自治之时,大学章程就隐身而去或异化为替代物。在从“大学他治”向“大学自治”的转轨期,一方面,在大学法人化之后,为落实大学办学自主权,需要依据章程进行管理;另一方面,在思维惯性和体制惯性下,人们习惯于原先的运行模式,依据章程进行管理的主客观条件都没有充分具备。在新旧观念进行博弈的转轨期,认识上出现分歧,实践中产生游移、彷徨甚或冲突、矛盾,在章程的发展史上并不罕见。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出“学校要建立完善、符合法律规定、体现自身特色的学校章程和制度”。然而,缺乏特色,千校一面,是时下我国大学章程的现状。如有些大学的章程除了学校名称、校址、校徽、校旗、校歌、校庆日不同以外,其他内容几乎完全相同。这种情形的出现,主要有三个因素,一是与我国《高等教育法》第28条的硬性规定有关。《高等教育法》第28条规定:“高等学校的章程应当规定学校名称、校址;办学宗旨;办学规模;学科门类的设置;教育形式;内部管理体制;经费来源、财产和财务制度;举办者与学校之间的权利、义务;章程修改程序;其他必须由章程规定的事项。”其所列事项属于必要记载事项,为刚性条款。章程应该遵照此条款制订相应内容;二是我国大学的地位基本相同,都是在相同的指导原则下运作的类似机构,反映在大学章程上就是单一和趋同;三是与我国大学缺乏科学定位有关。大学章程的特色取决于大学的定位。大学定位是对大学使命、办学宗旨和办学目的等根本问题的体现。

我国大学章程的制订主体,一种意见认为应当由举办者制订,另一种意见认为应当由大学自身制订。从逻辑和理论的角度而言,应当由举办者制订更为合适。但从实践的角度,我国绝大多数大学设立时没有章程,且大多由政府举办,因此由举办者制订不现实,采用授权的形式由大学自身制订较为妥当。对于《高等教育法》颁布后申请成立的新学校,根据《高等教育法》第27条的规定,申请设立高等学校的,应当提交章程。从该条规定来看,章程的制订主体应当为举办者。关于我国大学章程的性质,根据《高等教育法》第27条的规定,提交章程是大学设立的必备文件,即章程是大学的设立性文件。大学章程同时还是大学成立后的组织性文件,起到规范大学运行、管理的作用。同时,大学章程不具有特许状所具备的特

许设立的作用，即不具有赋予法人社团的作用，章程并不能赋予大学法人资格。由于《高等教育法》是1998年颁布实施的，对于1998年以后新建的大学，大学章程既是设立性文件，也是组织性文件；二对于1998年之前设立在大学，补办的大学章程不是设立性文件，而应是规范大学运行的基础性文件。

（三）我国大学章程的实证分析

本文选取吉林大学、中国政法大学、华北电力大学的章程作为样本，进行分析和研究。

1. 三所学校章程的制订、修改程序不同

根据吉林大学章程第70条，吉林大学章程由校务委员会和教代会审议，党代会讨论通过，报教育部备案；中国政法大学章程，根据中国政法大学章程第66条，由教代会审议通过生效，报教育部备案；而华北电力大学章程，根据华北电力大学章程70条，由校长办公会制订、审核，教代会通过，校党委审批。可以看出：第一、吉林大学和华北电力大学的做法与党委领导下的校长负责制相符；中国政法大学的做法独树一帜，教代会是唯一的参与主体和决策主体。第二、按照现有规定，大学章程应当经过教育部的核准方能生效。核准是生效的要件，而备案与核准不同，备案并不是生效的要件。

吉林大学、中国政法大学的章程只有备案程序，华北电力大学的章程连备案程序都没有，严格而言，章程的效力都存在瑕疵。

2. 因应世界的国际化和全球化，国际交流正在被许多学者列为大学的第四项职能

吉林大学在第二章第十七条提出学校积极开展国际合作与交流，促进教育国际化。中国政法大学的章程在其第二章第十一条明确提出：学校的中心工作是教学、科研、社会服务和国际交流。学校的其他工作服务和服从于中心工作。把国际交流与教学、科研、社会服务并列为学校四大中心工作，即国际交流为大学的第四大职能。

3. 重视校友权利和义务

吉林大学和政法大学都包含了有关校友的内容。国外一流大学大多专门成立校友会负责校友和学校的联系。如耶鲁大学的章程规定了耶鲁校友会，致力于为耶鲁大学利益服务。其为校友与学校及其董事会之间的良好沟通提供有效媒介，负责指导、监督所有校友机构的发展规划和方向。

4. 内部管理体制是章程的重点

这部分内容，大多相差无几。我国高校实行的是党委领导下的校长负责制，但职权划分有待进一步明晰，高校的领导体制问题和职权划分，应当由《高等教育法》和《中国共产党普通高校基层组织工作条例》做出更加详细的规定并有效地衔接，由大学章程担当此任力有未逮。在现行政治体制下面，不宜盲目借鉴西方大学普遍实行的董事会制度。西方大学的董事会制度，来源于公司的董事会制度，是西方民主制度和三权分立制度在大学领域的体现，董事会、教授会、校长等形成了相互制衡、相互监督的机制。在我国大多数大学仍是公立大学的情形下，实行董事会制度存在法律和制度瓶颈。

5. 三所学校的章程有关社会服务功能的描述十分简略

如中国政法大学提到社会服务的部分主要有两条，即第五条和第十一条，第五条在总则部分，第十条在中心工作部分。吉林大学章程只有第八条提到，华北电力大学则没有涉及。第二次世界大战以后，大学是象牙塔的说法过时了，一张庞大而复杂的关系网把大学和社会紧密地连接起来。大学鼓励教师参与校外活动。教授们除了领取正常的薪水外，同时还可以为公司担任顾问，在董事会中任职或从事校园外的其他活动而获取额外的津贴。正如英国教育家埃里克·阿什比爵士所说：“美国对高等教育的贡献是拆除了大学校园的围墙。当威斯康星大学的范海斯校长说校园的边界就是国家的边界时，他是用语言来描述大学演变过程中的一个罕见的改革之举。历史已经表明这是一次正确的改革，其他国家现在已开始纷纷效仿这种美国模式。”

6. 举办者与学校之间的权利、义务的内容缺失

吉林大学、中国政法大学的章程没有关于举办者与学校之间的权利、义务的规定，不符合高等教育法第28条的规定；华北电力大学章程虽然有所涉及，但内容局限于规定自身的权利和义务，没有明确举办者的权利和义务。事实上，由大学制订章程规范举办者的权利和义务逻辑上不合理，实施起来也就困难重重，这也反应出涉及大学章程制订的相关政策和法规操作性差的问题。

（摘自：《我国大学章程的历程与现状国家教育行政学院学报》2012年第2期）

大学章程的冷思考——兼谈大学法的制定

（一）当前对大学章程认识上的不足

1. 是含义理解上的不足

要认识大学章程的含义，首先要了解的是何谓章程？《辞海》是这样表述的，章程“是指用书面形式规定的关于一定的组织及其他重要事项的权利”国家机关颁发的章程，是法规的一种，具有法律效力。政党、社会团体制定的章程，是规定本组织内部关系的规范性文件。企业事业单位根据业务需要制定的章程，是具有组织规程或办事条例等性质的规定”。基于此，大学章程应视为大学这一特殊社会组织所制定的协调和管理组织内部关系的规范性文件，而不是国家机关制定的具有法律效力的章程。从这个定义出发，有两个信息是明确的：首先，大学章程的制定主体是大学自身，而不是政府或是其他机关、团体和组织，即“大学是章程的实际制定者”。其次，大学章程是大学内部的规范性文件，只对大学内部成员有效。从这个意义上说，将大学章程视为大学之“宪法”，“形似”上虽有其可取之处，即从“仅规定一校管理事项中最重要、最根本的部分”，“是一校之内‘纲领法’、‘最高法’”来看，大学章程似乎具有“宪法”的表征。但若将大学章程的这种表征与宪法的功能与作用相提并论，就很可能夸大和拔高了大学章程的实际意蕴。企图通过制定与实施大学章程来实现规范学校与政府间的权力分配并约束政府之理想，以此达到与“宪法”的“神似”，这既与大学章程之本质相违，也与中国现实的管理体制相悖，更与教育作为公益事业的发展规律不合，对社会公众也是一种误导。

2. 是作用认识上的偏差

大学章程作为大学自身制定的一种规范性文件，是大学内部各利益主体博弈后的合意。“大学章程即共同体成员与共同体组织通过民主协商达成的‘契约’合意之产物，是团体公共意志的体现，传达着各方主体所欲实现的公共利益信息。”大学章程是一种“合意”决定了其只对形成合意的各主体具有约束力与强制力。换言之，大学章程作为一种在大学内部运行的规范性文件，其效力是相对的，作用也是有限的。推而广之，某个大学的章程不能对别的大学形成约束力与强制力，更不能对整个高等教育体制改革起到关键性或决定性的作用。当前，由于教育产业化推动，出现了借公立高校之名而成立相当数量的所谓运行机制灵活的院校，有的是公办民助，有的是公助民办。官学商勾连本是为了解决高等教育的资源短缺问题，如今却成为高等教育改革必须厘清的焦点问题。性质多元化的高等学校，由于欠缺法律与制度的有效规范，出现了性质不明、地位不清、权责不分的不正常现象。严格区分大学的性质是制定大学章程的基本前提。只有区分了大学的性质，才能确定章程制定的主体；只有明确了制定主体，各利益主体才能分别以什么地位、为了什么目的在制定章程过程中进行博弈，才可能制定出民主合理的大学章程。而要对大学性质进行规定，决非大学章程能够做到或者大学有能力做到的。复杂的利益关系、深刻的经济纠葛，只有通过法律来进行大胆的梳理，才能有效地予以解决。因此，中国高等教育体制改革绝不是制定大学章程就能彻底解决的问题。那种认为制定大学章程是中国大学治理关键的论调，有避重就轻之嫌。高等教育

体制改革、大学制度改革，虽决不能停留在观念上，需要大学自身的积极行动，但它更需要通过法律的完善与重构，冲破制度性障碍，实现自上而下的推动。这是中国法治进程中的基本规律与必然选择。

（二）大学章程的法律冷思考

1. 依据的上位性：大学章程依何制定？

“时至今日，无论大学如何自治，大学都要受政府的控制。只是在不同的国家，不同时期的高校，各自的社会背景不同，这种控制表现形式有所不同。极力想排除政府、国家和社会的干预，却又不得不接受和暧昧于政府的干预，似乎是大学无奈的合理选择。”民主法治社会中，国家或政府对大学的控制与管理，更多的是通过制定和颁布法律来实现的。然而，在我国现行的高教行政法制体系内，除去高等教育法和教育法对大学章程做出简略规定外，只有教育部颁布的、于2012年1月1日实施的《高等学校章程制定管理办法》。作为部委规章，鉴于其法律位阶相对较低、效力不强，没有被纳入作为大学章程制定依据的“上位法”体系之中。如有学者所言，部委规章、地方政府规章及其他教育行政规范在大学章程的“上位法”体系中被排除，对这些部委规章，“大学章程遵循的是‘不抵触’原则，而非‘依据’原则”；此外，《高等学校章程制定管理办法》也未规定和区分我国现行大学的性质，更未规定不制定章程或者章程违法应承担什么样的法律后果。因此，完善大学章程制定依据仍是当今大学制度改革的必要前提。从这个角度而言，制定一部统一、规范的大学法实在很有必要。毕竟，处于一个民主法治的社会，“游戏的规则比游戏本身更重要”。

中国现实语境下，构建现代大学制度，推进高等教育体制改革，是一项深刻而复杂的系统工程，迫切需要国家法律的统一规范和指引。对此，有学者认为应当制定统一的学校法；也有学者提出修改高等教育法，在高等学校一章中增加有关大学权利规定的建议；更有学者认为，应制定全国统一的《大学法》。“制定我国《大学法》，为大学章程制定提供具体操作依据，有利于规范大学章程。”对此，笔者倾向于制定统一的大学法（这里对大学法未加书名号，主要是考虑到其并不是一部现实的法律，还只是学理研究层面所使用的语词）。理由在于：大学作为特殊的社会组织，集教育、科研和服务于一体，既不同于小学、中学、中专，也不同于其他高等教育机构，制定统一学校法的观点，忽视不同类别学校间的个性，不利于现代大学制度的建立和发展。另外，如果以大学为核心修改高等教育法的话，就可能出现以大学代替多样化的高等教育机构的情形，反而不利于高等教育的发展。因此，高等教育自身的多样性，决定了仅仅修改《高等教育法》以增加有关大学章程的规定是不合适的。基于此，制定全国统一的大学法很有必要。首先，制定统一、规范的大学法是当前中国现代大学制度建立的重要前提。各大学只有在大学法的指引下，才能进一步制定出适合自己特色的大学章程，以协调大学内部各种利益与权力，规范自己的管理行为，实现依法治校、依章治校。其次，在我国现行高等教育体制框架内，大学发展面临着教育行政管理体制和大学内部组织体制两大障碍。教育系统体制性障碍的存在，固然有特定社会历史文化传统的影响，但是现有的教育法律体系本身的缺陷也不容忽视。因此要解决这些体制性障碍和法律体系的缺陷，必须在梳理现行教育法律规范基础上，完善与重构大学法律制度，制定统一规范的大学法，以明确大学的性质与法律地位、学校的职权和职责、学校的内部运行机制、学校与教师的法律关系、学校与学生的法律关系、学校的法律责任及争议解决的途径等，明确政府和学校的职权和责任分担，扩大社会对教育事业的参与和监督，确定学校运行和内部组织机构，明确学校法律责任和争议的解决方式。当然，制定统一的大学法，不是要以此代替《教育法》和《高等教育法》，而是以《教育法》和《高等教育法》为基础对相关内容进行有针对性的细化，使之成为大学章程制定的统一规范和直接依据。

2. 主体的内部性：大学章程由谁制定？

大学章程是大学内部自治与管理的基本依据，其重要目的在于平衡大学自治权。而大学

自治权的平衡实质就是大学多元主体参与学校管理的机会平等、责任共担和权力共享。旧大学章程是大学内部权力与权利设定的边界，因而其制定过程必定是权力(利)背后的利益博弈、分配和协调过程。从这个意义上说，大学章程建设的重点，不在于制定一部什么样的章程，而在于章程的制定过程中相关利益主体是否得到了充分的尊重，尤其是广大教职工的“话语权”是否得到了保障，学术研究者是否有足够的影响力。只有理顺大学内部利益主体间的关系，才能实现大学章程制定的合理化、规范化、民主化和法治化。只有充分尊重利益主体，扩大教职工的话语权，提升学术研究者的影响力，才能有效地防止行政权力对学术权力的侵蚀。因此，“章程制定过程中，应当充分考虑和尊重学校内各个主体利益与意见表达权，需要构建一个多元化的章程制定主体框架”。然而，大学内部利益主体因大学性质不同而有所不同，因而区分大学性质、确定利益主体，便成为当前制定大学章程的重中之重。

目前我国的大学，类别上大致可分为公立、民办和混合制三种。目前学界对前两类大学的性质及大学章程的制定主体讨论得比较充分，研究成果也较为充足，尽管也还存在不同意见。“有关公立大学章程的制定主体，目前我国学界及实务界有几种不同看法，一是由大学自身制定，一是由大学设立者主要是教育行政部门制定，一是由立法机关如较大市以上地方权力机关制定”。但正如笔者前述，从章程的定义及大学章程的含义来看，大学章程的实际制定主体应该是大学自身，无论是公立大学还是民办高校，这一点已为众多研究者所认同。当前第三类机制的大学尤其需要引起我们的重视，它或许是当前大学治理的一个重要的着力点。当下，在我国教育产业化和高等教育大众化的过程中，一些所谓办学机制灵活的大学和大学中的独立学院相继产生，它们或表现为公办民助，或表现为公助民办。这些由于历史原因而产生的混合运行机制的大学，在大学章程的制定过程中，一定要秉承公开、公平、公正的原则，厘清各相关的利益主体及关系，严格防止借章程制定之机而谋取国家利益，将学校从公有变为私有而导致国有资产的流失。实际上，分割国家的利益，侵害的是国家和人民的利益，尤其侵害了大学师生的利益。因此，有学者认为，当前高校办学的沉重负担，与高校治理结构的缺失有密切关系。“大学章程必须对高校的产权关系及处置方式加以明晰化，以此解决政校不分、政资不分的问题，促使政府及其行政部门更好地履行所有者的资产管理职责，以控制高校财务风险”。诚然，学界对大学章程的制定主体至今并未达成广泛共识，仍是见仁见智，但将大学内部诸多成员作为大学章程的制定主体加以考虑则是众多学者的共同心声。从这个角度而言，不论是何种类型的大学，不论其性质多复杂，作为大学章程制定主体之大学及其成员，其“内部性”是共同的，这也是“大学章程是大学内部的规范性文件”的必然逻辑。

3. 效力的相对性：大学章程对谁有效？

如果将大学章程理解为大学相关利益主体博弈的结果，那么这种结果应该体现的效力就是基于合意而对这些利益主体产生的约束力。这种约束力是主体自由意志博弈的必然结果，其效力必然是相对的，即只对章程的制定主体(含学生代表)及大学内部相关人员(含所有在校大学生)有效。这里涉及大学章程对在校大学生的效力问题。研究者们对大学章程之于在校学生的效力，基本上是不存在争议的。问题在于：在校大学生是否应该成为大学章程的制定主体，学界对此有不同意见。有的学者建议将学生代表，甚至包括学生家长代表纳入到大学章程制定主体的行列，“其成员应当包括教师代表、学生代表、家长代表以及教育、法律等领域的专家学者”；也有学者主张，“需要明确的是作为高校内部成员的学生，因其流动性和章程的稳定性，而决定其很难成为大学章程的修改者，更不可能成为大学章程的制定者。”大学章程作为大学内部成员各主体的一种合意，应最大限度体现成员主体的意志，大学在校的学生作为大学内部的成员，不应被排除在章程的制定主体之外。而且，作为一种对大学内部诸成员有效的规范性文件，大学章程的制定如果没有占据大学内部成员多数的学生的参与、不吸纳广大学生的意见，却要对所有在校学生具有约束力，与“权利与义务相统一”

的法律原则相悖，最终也会削弱大学章程在大学内部的认同性与影响力。当然，让每一个学生都参与大学章程的制定是不现实，再加上学生的流动性，所以吸纳学生代表参与章程制定是适当的，也是必要的。

大学章程效力的相对性还表现在：大学章程不能对国家、政府以及其他社会主体产生约束力。有学者认为，“大学章程可以约束政府对高等教育管理和大学自治管理行为”。这种观点实际上扩大了大学章程的效力，有失偏颇。其一，政府、国家是高校的管理者，负有依法对大学履行管理的职责，并对公立大学还要履行出资人的职责。这些职责不是基于大学章程而产生的，而是基于大学章程效力之上的宪法、法律而产生的。其二，大学章程作为大学内部的总纲领，是“大学精神的集中体现和大学行为的总规范，实际上是法的治理模式、法的精神和法律条规在一所大学的进一步延伸和具体化、个性化”。国家与政府是大学的管理者，享有管理权；社会是大学的监督者，享有监督权。有效的管理、有力的监督，是保证大学公益目的实现的前提。如有学者所言，“作为高校自主权重要标志的章程自由亦应当受到来自于内外条件的限制”。基于此，通过制定大学法，以大学法来界定大学权利与政府权力，是大学治理的法治出路，也是目前的当务之急。

综上，大学章程制定依据的上位性、制定主体的内部性以及效力范围的相对性，决定了大学章程在法律性质上只是大学内部治理的规范性文件，只是大学治理方式改革的一个要素。要深化大学治理改革、构建现代大学制度，除了内部管理的制度化、规范化外，当务之急是制定全国统一的大学法，以大学法的规范和指引，推进大学章程建设。此外，要保障高校法治化运行，还必须引入行政与司法监督，建立外部约束与监督机制。当然，这种司法监督也是有限度的，“司法审查对大学自治介入是必要的，但这并不表明司法审查对大学自治介入是毫无保留的、无边界的”。唯其如此，方能实现政府管理权、大学自治权和司法审判权之间的平衡，方能保障大学内部诸成员的合法权益，这也是大学治理方式改革的必然选择和法治社会的必然要求。

（摘自：《大学章程的冷思考——兼谈大学法的制定》复旦教育论坛 2013 年第 11 卷第 1 期）

国外大学章程执行力的模式、运行机制与启示

大学章程执行力是指大学章程能够发挥的管理效率和效力，是大学章程内涵的各种大学管理能力的凸显。大学章程作为推动大学内外部关系有序进行的复杂系统，其执行力涉及大学的领导体制、管理体制、组织机构构成、人员责权利分配、大学各方利益者参与大学管理等。目前，我国部分大学已经制定了大学章程，考察国外大学章程执行力对深化我国大学章程研究，促进大学章程制度的完善具有积极作用。

（一）国外大学章程执行力的模式

考察国外大学权力的演进历程，可以发现大学的权力主要涉及国家权力（行政权）和组织自主权（包括院校权力和教授权力），继而大学自治权力主要有政府行政治理的“他治”和大学自主治理的“自治”。据此，可将大学章程的执行力划分为行政外推和组织内生两种模式。

1. 行政外推模式

行政外推模式主要强调政府行政力量在大学章程制定和执行过程中的主导作用，分布于法、德等欧洲大陆国家的传统大学。这些国家的大学，“一直实行教授行业协会和国家官僚组织相结合的权力分布模式”。其中，教授行业协会的权力主要体现在大学学术事务方面，集中于课程和教学方面；而代表国家意志的教育行政管理部门则掌握着高等教育管理方面的实际权力，如大学的事务管理、教师聘任、经费预算等。因而，大学章程一般体现了政府行

政力量在大学治理中的优先参与权，政府行政代表担负着重要的管理权力。如德国洪堡大学章程中特意规定了大学和联邦各州之间的关系，其中提到大学的人事管理、经济管理、财政预算管理以及医疗卫生保险属国家事务。联邦政府对上述事务享有专业监督权，联邦各州享有法律监督权。由此可见，行政外推模式主要凸显了行政权力在大学治理中的作用，政府拥有大学章程的制定权、执行权和监督权。

具体而言，政府是重要的大学章程执行主体，掌握着大学发展规划、战略目标等重大事项的方向，控制着大学发展所需要的人力、物力、财力等资源，并对大学章程执行的一系列规范性制度做出规定。可以说，从大学章程诞生直至其作用的发挥，政府自始至终都发挥着大于其他利益主体的作用。在此过程中，以教授行业协会为代表的教学、科研、学术领域的力量则拥有有限的自我管理权力，他们在大学章程制定和执行过程中享有有限的权力。如在二战之前，作为大学管理机构的理事会或学术评议会没有什么实际管理权力，随着学校自主权的不断扩大，特别是大学法人地位的确立，各大学逐渐成为独立的法人实体，大学校长、教授等“校内人员”才拥有了更多的学校管理决策权和执行权。因此可以说，行政推动模式逐步从政府过于集中的管理发展到政府与学校共同治理的和谐共生形态。

2. 组织内生模式

与行政外推模式相对，组织内生模式主要强调除政府行政力量以外的其他利益相关者权力的发挥，运行于以英、美为代表的盎格鲁·撒克逊传统的大学。这些国家的大学拥有大学自主的传统，权力分布相对均衡。其中，政府权力主要体现在对高等教育资源的支持和高等教育发展的指导方面，对大学的具体管理几乎不进行干涉；以理事会和董事会为代表的学校行政管理力量主要担负大学的内部管理和发展，包括宏观层面的学校发展规划、学校愿景设定、学校管理制度制定、学校组织机构设计、学校人员聘任、学校资源分配等，而微观层面的事务管理、课程安排、教学研究等都由学校“内部力量”负责。因此，在大学章程制定中，政府与众多的大学利益相关者共同为学校服务努力，大学自治和办学自主权得到彰显。

大学章程的执行主体尽可能地强调多元共治，教师、学生、行政人员是大学章程执行的主要力量，但同时也有来自学校外部的政府行政代表、工商企业代表、社会精英和校友代表等，这在一定程度上避免了政府力量在大学治理领域的过度干预。此外，分权与问责在组织内生模式中得以体现，大学章程中对大学董事会、教学评议会、校长、教师、学生、行政人员等权利主体参与执行权都进行了明确规定，并在执行过程中建立起信息反馈制度，对大学章程的执行进行动态性的监督，确保大学章程的效力发挥。

（二）国外大学章程执行力的运行机制

作为体现大学治理理念的具体载体，大学章程被视为大学的“宪法”，在国外大学治理和高等教育改革中占据重要地位。许多国外著名大学都建立起了完善的大学章程运行机制，确保大学在章程的指引下实现可持续发展。

1. 多元化的执行主体

大学章程对大学发展的“大政方针”进行了尽可能全面系统的规定，其中涉及大学组织内外部各方利益主体权利和责任表达，与之相对应，在执行中也必然要涉及尽可能完全的利益主体。可以说，要最大限度地发挥大学章程的效力，执行主体以及由之组成的执行组织是前提条件。

无论是行政外推模式还是组织内生模式，都将众多的教育利益主体包含在执行主体中，不仅包括大学内部的校长、教师、学生和行政人员，还包括大学外部的教育行政、工商企业、社会精英、校友代表等各种力量。如法国巴黎第一大学章程中规定行政管理委员会的成员包括30名成员，其中包括14名在职的教师代表和研究者；5名正式学生代表和候补学生代表；3名非教学研究人员、图书馆人员和同类人员的代表；8名校外人士，包括1名法兰西岛大区代表、1名巴黎市政府代表、1名企业最高领导或者企业领导干部、1名在工会组织或在经济界

工作的社会代表、4名选出的相关人士。这些执行主体都对大学教育予以关注，并能够从不同的角度对大学发展给予支持。多元化的执行主体不仅有助于联合大学内外部力量，最大范围地对大学的发展进行思考和支持，同时也有助于结合自上而下和自下而上的管理体制，沟通大学各方利益主体的交流渠道，形成立体循环的执行组织系统。

2. 明晰的权责分配

在国外大学章程中，对于所涉及执行主体的权责都进行了详尽的规定，并在此基础上形成了明确而协调的大学内部治理结构。几乎所有国外的大学章程文本中都有专门的一部分详细阐述各类大学内部治理机构的人员构成和权责划分。大学章程赋予了各类执行主体在大学内部治理范围的合法权利，这已经成为各国各类大学章程的共有要素。其中明确界定了董事会、评议会、校长在大学章程执行过程中应该担负的具体职责。“一般而言，决策机构如大学董事会并不管理具体的行政事务，其制定的政策方针由校长去具体实施。”

首先，董事会一般属于大学的最高决策机构和审议机构，对于大学发展的重大事务作出最终决定，并负责监督学校发展的政策执行，其在大学章程执行过程中主要发挥着监督和指导的作用。因为董事会一般都掌握着大学的组织机构、人员编制、财政和金融等方面的管理事宜，这有助于董事会在顶层设计方面发挥“总揽”的作用，并以自身的绝对权威影响大学章程的执行效力。

其次，校长和大学内的各个行政职能机构担负着大学章程的主要执行责任。无论是行政外推模式还是组织内生模式，执行权主要由校内的各个行政部门在校长的总体领导下各司其职。校长的权力一般在大学章程中都有明确规定。如英国大学的校长是学校的学术领域主要负责人和最高行政负责人，全面负责学校各项事务的发展方针。法国的大学校长虽然由国家教育行政部门任命，但其职权的来源是大学章程。巴黎第一大学章程中对于校长在大学内部治理中扮演的角色有明确的说明。其中提到，校长领导本大学，负责签署协定和协议、审核学校收支拨款、领导学校三个委员会、负责管理机构的所有员工、负责维持学校秩序、负责机构内的安全、授予学校相关人员权力等。由此可见，法国大学校长的权力必然受到各方面的种种限制，但其在大学章程执行过程中拥有相当大的权力，是大学内部治理的主要执行人和责任人。

此外，大学章程还对学校更具体的职能机构如评议会、教务部门等也进行了职责的规定，形成了立体交叉、内外沟通的执行体制。总体而言，国外大学章程的执行主体不仅来源多元，而且其所担负的职责也在大学章程中有明确的权力内容、权力执行程序的规定。这有助于保障各项权力的权威性，保持章程司法诉讼途径的畅通，进而依法保障大学章程的执行力。

3. 法制化的执行程序

单纯的执行权力规定还不足以保障大学章程的有效执行。任何一项制度或规则的执行都离不开正当程序的保障。可以说，在大学章程的执行过程中，执行程序是主要的动力因素。美国政策学家马丁·雷恩等人认为，政策执行过程主要由三个部分组成：事前程序、事中程序和事后程序。据此，我们将国外大学的执行程序划分为上述三个阶段。

事前程序是指大学章程在制定之前，一般的大学章程都经历提案、起草、审议和表决通过、核准和公布四个步骤，每个步骤都几乎由所有的大学利益主体参与进行，其在规范的制定过程中明白了大学章程所承载的价值和意义，并对自身的责权利及其运行规则有了最切身的了解和认知，有助于在执行过程中发挥各个主体的积极主动性。事中程序是指大学章程在执行中，各利益主体依照大学章程文本中的详细规定，严格按照权限范围和运行程序来履行各自的职责，共同推动大学内部治理的顺利开展。事后程序是指大学章程的变动程序。当执行过程中出现了来自环境方面的变动以致影响到大学治理的顺利开展，就需要对大学章程进行修改或废止。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。

在英国伯明翰大学章程中有如下说明：本条例规定了行使大学权力的法律架构。它规定了校理事会的组成、事务和权力，也规定了有关大学内部治理的条款和如何促进大学章程载明的目标，对条例的修正同样需要经过枢密院的批准。这一说明较为完整地体现了上述三种程序，从整体上保障了大学章程的有序执行。一方面，通过严格的立法程序赋予了大学章程应有的权威和地位，保证了执行主体所应具备的法律属性和法律效力。美国、加拿大、丹麦等国家的大学章程都将内外部关系主体纳入具有法律地位的体制化管理中，学校在管理框架内依法自主办学，使大学章程能够真正强有力地落实到学校治理的关键环节。另一方面，“大学章程规定了大学权力运行程序要符合‘最低限度的程序正义原则，’”在各项程序规定中都体现出公平正义的原则。无论是行政外推还是组织内生，其所赋予各个执行主体的权责以及由此构成的各种权利链条和治理结构都最低限度地符合各个利益主体的利益和学校的最优化发展，保障了学校能够在—一个相对公平、公开、公正的环境中实现持续改进。

4. 完善的监督制度

之所以将监督制度作为影响执行力的—一个因素单列出来，是因为监督制度不仅仅贯穿于各个执行主体之间，而且在大学章程的核心内容——大学治理内外部关系中也时刻体现着监督的力量。监督制度的完善与否直接影响到大学章程的文本能否转化为实践力量。国外大学章程大都规定了专门的监督权力，使大学章程受到来自内外部众多利益主体的监督。其中，有涉及国家教育部门的行政监督，有来自专业教育领域人员的专业监督，有来自学校各个行政职能部门的内部监督等多种类型。

属于行政外推形成的大学章程，决策权、执行权和监督权合一，大学处于国家的行政力量的监督之下，尽管大学拥有越来越大的自主治理权，但大学始终处于自己选举产生的校长的管辖之下，同时大学章程也赋予了相关利益主体，如教师、学生、行政辖区内的公民以及其他社会组织机构等的各种权利保障，这些权利给予了各种利益主体监督学校运行并提供改进建议的权力。属于组织内生型的大学章程，则表现出决策权、执行权和监督权的分离和制衡特点。—般由大学董事会承担决策权、大学评议会行使学术事务的决策权、大学校长行使行政权，三者相互沟通、相互制约。如英国牛津大学规定：参加大学评议会的只能是校长和教授，其选举程序应当由理事会制定规定；教—职工大会则有权对理事会就章程或规则修改、撤销或补充所提交的提议做出决议，但其所做出的修改、撤销或补充部分章程的决议必须得到枢密院会议的同意；理事会在行使其职能和权力时，应受到教职员大会通过的所有决议的约束等。由此可见，几乎国外的大学章程中都能够寻找到各种利益主体之间相互合作又相互“牵制”的规定，这些规定为大学章程的有效运行提供了监督依据。

5. 良好的执行文化

为有效保障大学章程的执行，培育良好的执行文化是必要的。考察国外大学章程的形成历程，可以发现，培育良好的执行文化对于大学章程的有效运行起着重要的作用。

首先，不同国家的不同大学都处于独特的地域环境和文化环境中，尽管在管理体制、运行机制等方面拥有共同的理论依据，但其在办学理念和办学实践中都需要融入政治体制、民族习俗和文化差异，在具体的办学实践中总结出符合学校自身发展的“个性”规定，这些在大学章程中得到体现。“个性化”的条款规定不仅代表了学校的发展特色，也为有效执行创设了良好的文化环境。例如，与法国先进的职业教育理念相对应，在巴黎第一大学章程中突出了教育与就业的促进关系。其中，第3条提出：在尊重独立和其教学研究目标的情况下，本大学继续与职业界的合作关系，与公立或私立的机构或企业签订有助于实现其目标的协议。又如，美国耶鲁大学的资金很大部分来自于校友捐助，因此在大学章程中也明确提到了关于校友的权责。耶鲁大学董事会由19名成员组成，其中6名是校友；耶鲁大学专门设立了校友事务和发展委员会，对校友事务与学校发展提供协助，对学校其他资产的筹集、运行程序予以监督。

其次，国外大学章程都非常重视学术追求，并通过大学章程彰显学术自由、教授治学精神，保障大学章程的执行。如英国牛津大学章程提出，确保学术人员在法律允许范围内进行学术研究和实验，能自由地提出新的想法和有争议的或不受欢迎的意见，而不会因此而处于失去工作或特权的危险境地；法国巴黎第一大学章程提出，本大学确保尊重大学自由，保证研究者、所有人员和大学生实现精神自由、政治自由和工会自由，并对学校内部任何损害上述自由的行为进行制裁。

（三）大学章程的动态发展与我国大学章程执行力提升

1. 处理好大学治理各层权力的关系

大学章程中所涉及的核心问题基本都包括外部治理和内部治理问题。一般认为，外部治理主要涉及大学与外部的关系；内部治理包括共同治理（利益相关者参与）和纵向管理（院系）问题。因此，政府与大学权力关系成为影响大学章程执行力的基本问题。

首先，大学章程的制定必须符合我国高等教育的总体发展状况。从宏观角度而言，国家的教育方针政策和发展规划应成为影响大学章程的首要因素，这是大学章程之所以能够实现持续执行的大背景和大环境。从微观角度而言，大学章程应该对大学与政府之间的关系有所解释。政府在大学中究竟发挥怎样的作用应该得到细化和可操作化。在我国当前高等教育发展背景下，如何从“管制”走向“服务”已经成为明晰大学与政府之间关系的关键所在。因此，如何将“服务”更好地体现在大学章程的执行过程中，是提升我国大学章程执行力的重要问题。

其次，大学治理结构的主要内容是内部治理，因此，在大学章程中就要突出大学利益主体对大学发展的参与。其中涉及“谁”、“权责划分”、“所占比重”等诸多问题，这些都是影响大学章程执行力的主要因素，其不仅是大学章程文本内容的主体部分，也应该成为执行过程中应严格关注的因素。考察国外大学章程可以看出，不管是哪种模式的大学章程，其中对于大学各个组成部门、组成人员、权责划分、程序合法性以及沟通监督体制都有明确说明，不是简单的描述，而是要具体到数量的规定和程序的步骤说明。

2. 处理好制度规约与文化塑造的关系

大学章程的有效执行依赖于良性运行的执行机制，其中执行文化发挥着关键性的作用。如何塑造符合自身可持续发展的执行环境，需要考察本国大学章程的历史发展。根据世界高等教育发展的两种不同的传统，我们将大学章程划分为行政外推和组织内生两种模式，分别与各个国家的高等教育发展轨迹相符合。属于行政外推模式的大学章程，其制定和执行往往都是先由行政力量发挥作用，通过制度规约在一定程度上“强制”大学制定并执行大学章程，行政部门在整个过程中集决策、执行和监督于一体，可以说，其执行文化的形成源于制度规约，而后才逐步形成执行文化自觉；而组织内生模式的大学章程，由于其所属的大学往往有着高度的自治权力，行政力量只是作为一种组织外部力量而存在，因此，其执行文化的形成主要源于组织自身的文化传统，来自国家的教育制度则更倾向于发挥指导和服务的作用，制度规约和文化塑造交织，最终形成了其独特的执行文化。由此，追溯我国高等教育的发展历程可以看出，行政制度规约已经在大学章程执行过程中发挥了重要的推动作用，但如何激发大学组织执行文化的内生力，以及如何将来自于行政力量的制度规约最终转化为执行文化塑造，仍将是影响我国大学章程执行力的重要问题。

（摘自：《国外大学章程执行力的模式、运行机制与启示》教育研究2014年1月第1期总第408期）