

DAXUE
ZHANGCHENG
YANJIU LILUN YU
SHIJIAN DE TANSUO

大学章程研究

——理论与实践的探索

陈立鹏 等 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

DAXUE
ZHANGCHENG
YANJIU LILUN YU
SHIJIAN DE TANSUO

大学章程研究 ——理论与实践的探索

陈立鹏 等 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

大学章程研究——理论与实践的探索 / 陈立鹏等著. —
北京: 北京师范大学出版社, 2012.12
ISBN 978-7-303-14687-1

I. ①大… II. ①陈… III. ①高等学校—章程—研究—中国 IV. ① G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 125294 号

营销中心电话 010-58802755 58800035
北师大出版社职业教育分社网 <http://zjfs.bnup.com.cn>
电子信箱 bsdzyjy@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn
北京新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印 刷: 北京京师印务有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 170 mm × 240 mm
印 张: 14
字 数: 270 千字
版 次: 2012 年 12 月第 1 版
印 次: 2012 年 12 月第 1 次印刷
定 价: 28.00 元

策划编辑: 倪 花 责任编辑: 倪 花
美术编辑: 高 霞 装帧设计: 李尘工作室
责任校对: 李 菡 责任印制: 孙文凯

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

目 录

第一章 绪 论	1
一、选题目的与意义	1
二、文献综述	2
三、研究的基本思路与方法	3
四、基本观点与创新突破	4
第二章 制定大学章程的必要性分析	7
一、制定大学章程是法律的明确要求	7
二、制定大学章程是建立现代大学制度的需要	9
三、制定大学章程是加强政府宏观管理、落实大学办学 自主权的需要	9
四、制定大学章程是大学自主发展、自我约束的需要	11
五、制定大学章程是国际高等教育的通行做法	11
第三章 大学章程的内涵与地位	13
一、大学章程的内涵	13
二、大学章程的地位	15
第四章 大学章程的属性及功用	17
一、我国大学章程产生的文化及制度背景	17
二、大学章程的属性	23
三、大学章程的功用	30
第五章 大学章程的主要内容	44
一、我国现行大学章程的主要内容	44
二、当前大学章程内容存在的主要问题	45
三、大学章程应规定的内容	48
第六章 大学章程的制定主体、程序及技术	54
一、大学章程的制定主体	54
二、大学章程的制定程序	59

三、大学章程的制定技术	61
第七章 大学章程实施个案研究	65
一、J大学章程实施扫描	65
二、多视角下的J大学章程实施	72
三、反思与建议	84
第八章 美国大学章程研究	91
一、美国大学章程的历史发展	91
二、美国大学章程的现状	96
三、美国大学章程的特点	110
四、美国大学章程对我国的启示	115
第九章 英国大学章程研究	120
一、英国的政治体制与大学管理模式	120
二、英国大学章程现状及要素分析	127
三、英国大学章程在学校治理中的作用	139
四、英国大学章程对我国的启示	145
第十章 其他发达国家大学章程研究	151
一、加拿大大学章程研究	151
二、丹麦大学章程研究	159
三、新西兰大学章程研究	167
第十一章 我国大学章程建设现状及对策	177
一、我国大学章程建设的历史回顾与现状	177
二、我国大学章程建设存在的突出问题	181
三、推进我国大学章程建设的实践框架	185
第十二章 加强我国大学章程建设,推进现代大学制度发展	191
一、制定和完善大学章程是现代大学制度建设的重要内容	191
二、以大学章程为抓手,全面推进现代大学制度建设	194
附 录	199
主要参考文献	212
后 记	218

第一章 绪 论

一、选题目的与意义

（一）选题意义

大学章程是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、基本的问题作出全面规范而形成的自律性基本文件。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。2010 年 7 月，中共中央、国务院颁发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》进一步指出：“各类高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校”；“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”。可见，大学章程是大学办学的基础性文件，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，是大学形成自主发展与自我约束机制的关键要件，是学校各项具体规章制度的总纲领与“顶层设计”，是连接教育法律、法规与学校微观管理制度的纽带与桥梁。大学章程对大学依法治校、科学管理以及长远发展尤为重要。

目前，我国大学章程建设工作取得了一定的成效，一些大学制定了自己的章程，但不少学校仍在“无章办学”。同时，现有的章程文本及章程的实施存在着诸多问题，例如，章程文本雷同、缺乏学校个性；章程文本系统性不够，内容空泛，重点事项缺乏翔实规定；大学相关主体对章程认识不足，缺乏制定和实施章程的热情及理论储备；现有的章程没有得到很好落实；大学章程制定程序不规范、实施监督程序建设薄弱等。概而言之，我国大学章程建设的现状与国家法律政策的要求及建设现代大学制度的需要极不相称，还需全社会共同努力，进一步加强大学章程建设，提高大学章程建设的科学性、规范性及有效性，尽快改变不少大学“无章办

学”或“有章不依”的现状，早日形成政府依法按章程管理大学，大学依法按章程面向社会自主办学的良好局面。

大学章程建设是一项理论性与实践性非常强的工作，实践的顺利推进离不开理论强有力的指导，特别是在当前理论研究较为薄弱的情况下，加强大学章程理论建设显得尤为重要。基于以上认识，本研究将站在已有研究成果的基础上，通过借鉴国外大学章程建设的有益经验，力求对我国大学章程重大、基本的理论与实践问题进行深入系统地研究与分析，以期为我国大学章程建设提供全面有针对性的指导与咨询。有鉴于此，本研究具有重大的理论与实践价值及深远的现实意义。

（二）选题目的

（1）从国外与国内两个维度加强大学章程的理论研究，推动全国大学章程理论研究的深入开展，架构起我国大学章程的基本理论框架体系。

（2）全面推动大学章程的制定与实施工作，加快推进我国大学在政府宏观管理下面向社会依法按章程自主办学局面的形成，推进我国现代大学制度的建立和发展。

（3）推动高等教育法学、高等教育管理学等学科体系的建设。

（4）提高全社会对大学章程的认识，不断营造依法治校、依章办学的良好社会舆论环境。

二、文献综述

国内学者对大学章程的研究始发于1995年《中华人民共和国教育法》的颁布实施，较早的研究成果为殷爱荪、许庆豫在《苏州大学学报（哲学社会科学版）》1997年第4期上发表的题为“试论我国高等学校章程的制定和实施”一文。该文对高等学校章程的意义、高校制定章程应遵循的原则、章程的主要内容与目标以及如何实施章程等问题，进行了初步探讨。其余关于大学章程的研究，大多是在2000年以后。尤其是2004年以来，大学章程研究得到了学者较广泛的关注。目前，关于大学章程研究的代表性著作主要有3部，即《大学章程价值研究》（米俊魁，2006年出版）、《大学章程要素的国际比较》（马陆亭、范文曜，2010年出版）、《大学章程精选》（湛中乐，2010年出版），还有硕士、博士学位论文二十余篇，以及中文期刊论文百余篇。

学者米俊魁在《大学章程价值研究》中，从法律规范的角度对大学章

程进行了本体分析,包括大学章程的内涵、性质、效力以及合法性与合理性等,并在此基础上,对大学章程的价值相关问题进行了重点研究。学者马陆亭、范文曜在《大学章程要素的国际比较》中,对美国、德国、英国等国家的大学章程建设情况进行了研究与梳理,并据此提出了对我国大学章程建设的启示。学者湛中乐在《大学章程精选》中,对现有的章程文本进行了集中汇编,为了解国内外章程文本内容提供了便利条件。此外,学者张国国有在《大学章程(1~5卷)》(2012年出版)中,也选编了中国及国外有代表性的大学章程。

综观现有关于大学章程的研究,其内容已涉及大学章程的内涵、价值、特征、性质、法律地位与效力、制定程序与文本内容、章程实施应注意的事项等方面。学者们的积极研究与探索,为我们进一步深化大学章程的研究奠定了良好基础。但必须指出的是,现有研究仍存在诸多问题。主要表现在:

第一,现有研究系统性不够,基本上是针对大学章程某一方面或几个方面所做的论述,缺少对大学章程基本理论体系的研究与建构。

第二,现有研究基本上是应然层面的研究,缺少实然层面的分析,特别是缺少对大学章程建设典型个案的实证调查与剖析,从而导致研究很难深入与持久。

第三,现有研究对大学章程的实施关注不够,特别是对当前急需加强的大学章程实施保障机制的研究关注不够,从而在一定程度上导致了大学章程实施的薄弱状况。

第四,现有研究对国外的研究关注不够,对国外大学章程的研究主要集中在美国、英国等国家,其他有代表性的国家如加拿大、新西兰、丹麦等,关注不够。为了比较并借鉴国外大学章程建设的经验,有必要从广度与深度上加强对国外大学章程的研究。

因此,针对以上问题,以及随着时代的发展,有必要进一步加强我国大学章程理论建设,不断研究和完善我国大学章程基本理论体系,从而全面推进我国大学章程理论与实践进程。

三、研究的基本思路与方法

(一) 研究的基本思路

本研究的基本思路为:运用教育法学、高等教育学、高等教育管理学

等学科理论的基本原理，在较全面地回顾分析我国大学章程建设的历史与现状的基础上，通过对美国、英国、加拿大、丹麦、新西兰等国家大学章程建设的考察与分析，较深入系统地研究探讨了我国大学章程建设的基本理论与实践问题，包括大学章程的内涵、性质、地位与作用，大学章程的文本内容，大学章程的制定主体、程序及技术，大学章程实施的及典型案例等。在此基础上，本书较深入地研究分析了我国大学章程建设存在的突出问题，并据此从实践与操作层面提出了进一步加强我国大学章程建设的思考及对策，以及如何通过大学章程建设推进现代大学制度的发展等。

（二）研究的基本方法

本研究主要采用如下研究方法：

1. 文献分析法

文献分析法是本研究最重要的研究方法之一。本研究文献收集的范围包括：一是教育法律中有关大学章程的条款，中央及地方有关大学章程的法规政策，美国、英国等国家和地区有关大学章程的法规；二是国家有关大学章程的文献，国家领导人及教育部主要领导有关大学章程的报告、讲话等；三是国内外有代表性的大学章程文本；四是专家、学者有关教育法学、高等教育管理、现代大学制度、大学章程的论文及著作等。

2. 实地调查法

本研究主要从两方面展开实地调查：一是访谈教育法学、高等教育学及高等教育管理实际工作部门的专家、学者，了解、征集他们关于我国大学章程建设的意见、建议；二是深入大学内部进行实地调查，通过座谈会、深度访谈、问卷调查、查阅文档等方式，多维度地了解大学制定与实施章程的现状，存在的主要问题及困难等。

3. 比较法

本研究通过对我国大学章程建设历史与现状的比较，通过国内各大学间大学章程建设情况的比较，以及通过国内大学章程与国外大学章程建设情况的比较，来不断推进与深化对大学章程的研究。

四、基本观点与创新突破

（一）本研究的基本观点

第一，大学章程是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,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。大学章程是大学形成自主发展与自我约束机制的关键要素。

第二,加强大学章程建设,是当前依法治教、依法治校的必然要求,是政府进一步转变职能、加强宏观管理、落实大学办学自主权的迫切需要,是大学进一步完善内部管理,提高内部管理的科学性与规范性的重要抓手,是现代大学制度建设的重要内容。同时,加强大学章程建设,对于克服当前大学管理的行政化、官僚化倾向,推动大学按照其特有规律办学,具有重要意义。因此,加强我国大学章程建设势在必行。

第三,要加强大学章程建设工作,切实推进我国大学章程建设的实践进程,必须有强有力的理论指导。本研究对我国大学章程建设的基本理论与实践问题进行了较全面深入的研究与探讨,并分析借鉴了美国、英国、加拿大、丹麦、新西兰等国家大学章程建设的有益经验,以期为我国大学章程建设提供理论指导与支撑。

第四,要加强大学章程建设工作,提高大学章程建设的质量与效率。当前必须严格规范章程的制定程序,着力提高章程文本的质量与水平,狠抓章程的实施环节,建立与完善章程实施的监督程序。只有从制定与实施两个层面共同推进,才能相互促进、相得益彰,高效有力地推进我国大学章程建设工作。

第五,要加强大学章程建设工作,尽快形成大学面向社会依法按章程自主办学的局面,需要大学内、外部环境的共同作用。外部宏观的制度环境和教育主管部门的积极作为,是大学章程建设工作推进的关键。大学以饱满的热情和积极主动的态度投身于大学章程建设工作,是大学章程建设取得实效的动力源泉。只有相关主体提高对大学章程的认识,不断营造依法治校、依章办学的氛围,才能从根本上改变我国大学章程建设的薄弱状况。

(二) 本研究主要的创新突破

(1) 本研究首次对我国大学章程建设的理论与实践问题进行了比较深入系统的研究,在一定程度上具有填补相关研究领域空白的性质。

(2) 本研究首次对我国大学章程的实施现状进行了研究与探讨,并采用了个案研究法,具有较强的创新性。

(3) 本研究第一次对加拿大、新西兰等国家的大学章程建设情况进行了比较分析与研究，是我国大学章程研究深度与广度的突破。

(4) 本研究运用实地调查法，对我国大学章程建设的现状进行了较为全面深入的考察与调查，提出的相关论断及建议具有较强的针对性和独到性。

(5) 本研究与《中国人民大学章程》的起草工作几乎同步进行，两者相得益彰、互为促进。在本课题研究中，推进《章程》的起草；在《章程》的起草中，深化本课题的研究。这一方式是课题研究方法的创新，也是理论研究与实践相结合，实现科研成果转化的创造性探索。

第二章 制定大学章程的必要性分析

一、制定大学章程是法律的明确要求

1995年3月18日，第八届全国人民代表大会第三次会议审议通过了我国教育领域的基本法——《中华人民共和国教育法》。《教育法》第二十六条规定，设立学校及其他教育机构，必须具备“章程”等基本条件。这是我国教育法律首次对学校提出制定章程的要求。为配合《教育法》的贯彻与实施，1995年8月，当时的国家教委下发了《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，《职业教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》分别针对职业学校、高等学校、民办学校明确提出制定“学校章程”的要求，并作了进一步的规定。

1998年颁布的《高等教育法》要求大学必须具备章程，并对大学章程应当载明的事项等作出了规定。《高等教育法》第二十七条规定，“申请设立大学的，应当向审批机关提交‘章程’等材料”。第二十八条规定，“大学章程应当规定学校的名称、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，章程修改程序等”。第二十九条规定，“章程的修改，应当报原审批机关核准”。第四十一条特别提出大学的校长除拥有该法明确规定的五大职权外，还拥有“章程规定的其他职权”。1999年5月，教育部《关于实施〈中华人民共和国高等教育法〉若干问题的意见》指出：“根据《高等教育法》第二十七条和第二十八条的规定，今后申请设立大学者，必须向审批机关提交章程。在《高等教育法》施行前设立的大学，未制定章程的，其章程补报备案工作由其教育主管部门制定规定逐步

进行。”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大学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。”2010年7月，由中共中央、国务院颁发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》进一步指出：“各类高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校”；“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”。根据《教育法》和《教育规划纲要》的精神及要求，为全面推动高等学校章程建设，2012年1月1日，教育部发布实施了《高等学校章程制定暂行办法》，对高等学校章程的性质、地位，制定的依据、原则、内容、程序，以及章程的核准、监督等，作出了明确的规定。

在《教育法》颁布前，1986年4月12日通过的《民法通则》第三十八条规定，“依照法律或者法人组织章程规定，代表法人行使职权的负责人，是法人的法定代表人”。这里不仅确定了法人组织章程的法律地位，同时不言而喻，法人应具有自己的组织章程。不然，这一条前面完全可以只写“依照法律规定”，而没有必要写成“依照法律或者法人组织章程规定”。这一点，被《民法通则》的第四十一条及有关法律法规所证实。《民法通则》第四十一条规定，全民所有制企业、集体所有制企业只有具有“组织章程”等基本条件，经主管机关核准登记，才能取得法人资格。《公司法》《社会团体登记管理条例》也分别对公司、社会团体提出了制定组织章程的要求。大学作为培养人才、传承和创新知识的社会组织，其性质和任务与企业、其他事业单位、社会团体、国家机关不同，但大学成为法人的条件和它们是一样的，即《民法通则》规定的法人的一般条件。它包括：一是依法成立；二是有必要的财产或者经费；三是有自己的名称、组织机构和场所；四是能够独立承担民事责任。因此，大学法人与民法规定的其他法人一样，应有自己的组织章程。1998年10月25日，国务院颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》对民办非企业单位（包括民办大学）明确提出了制定组织章程的要求，指出民办非企业单位的章程应当包括“（一）名称、住所；（二）宗旨和业务范围；（三）组织管理制度；（四）法定代表人或者负责人的产生、罢免的程序；（五）资产管理和使用的原则；（六）章程的修改程序；（七）终止程序和终止后资产的处理；

(八) 需要由章程规定的其他事项”等, 并规定“本条例施行前已经成立的民办非企业单位, 应当自本条例实施之日起一年内依照本条例有关规定申请登记”。这就要求, 在条例施行前已经成立的民办大学, 没有制定大学章程的, 在条例实施之日起一年内, 要制定大学章程, 连同其他材料一起, 报送有关机关。

由上可见, 我国教育法对大学章程提出了明确要求, 同时, 民法及其他法规对大学章程也提出了要求。《民法通则》比《教育法》差不多早出台 9 年, 但由于各方面的原因, 自《民法通则》出台后的 9 年里包括一直到现在, 大学章程的制定工作没有引起有关方面应有的重视, 而且进展缓慢, 这不能不令人深思, 同时也增强了制定大学章程的紧迫感。

二、制定大学章程是建立现代大学制度的需要

根据世界发达国家高等教育发展的经验, 建立现代大学制度, 是大学健康科学发展的基础, 是完成大学历史使命, 提高大学办学质量和水平的重要保障。现代大学制度是大学发展到一定阶段的必然追求和客观需要。我国自 20 世纪 90 年代以来, 随着社会主义市场经济体制的确立和发展, 以及高等教育管理体制改革的不断推进, 现代大学制度开始引起人们的关注。所谓现代大学制度是指一个好的、关于大学的规则体系, 其核心是大学在政府的宏观调控下, 面向社会依法按章程自主办学, 民主管理。

现代大学制度总体来说, 可归纳为外部制度和内部制度两个方面。其中, 外部制度规范的是大学与政府、大学与社会的关系; 内部制度规范的是大学内部的各种关系, 包括政治权力、行政权力与学术权力之间的关系, 校、院、系之间的关系, 教师、学生与管理人员之间的关系等。建立符合中国国情的现代大学制度, 是我国高等教育面临的紧迫而又艰巨的任务。当务之急是要通过制定和完善大学章程, 明确和规范政府对大学的宏观管理行为、社会对大学的监督行为, 使大学成为具有一定办学自主权的独立法人; 与此同时, 规范和加强大学的内部管理, 真正实现学术自由、教授治学、校长治校、民主管理, 不断推进现代大学制度的建立和发展。

三、制定大学章程是加强政府宏观管理、落实大学办学自主权的需要

从国外情况看, 大学章程是政府对大学实施监督、管理的重要依据。如《俄罗斯联邦教育法》规定: “教育管理机关应对其下属教育机构实施

监督。教育机构如果违反俄罗斯联邦教育法令或教育机构的章程，国家教育管理机构有权在法院作出判决之前下令制止上述行为。”《俄罗斯联邦教育法》还规定“注册机关可以根据该教育机构不能完成章程规定的任务”有权作出撤销该教育机构的决定等。我国《教育法》规定，学校及其他教育机构“按照章程自主管理”，“依法接受监督”。这样，《教育法》确立了章程的法律地位，大学是否按照章程办学，就成为我国政府监督、管理大学的基本依据和重要手段。因此，政府监督、管理大学的依据，一是看大学是否遵守国家的法律，再就是看大学是否依章程办学，是否完成了章程规定的任务。随着大学章程的建立和深入实施，将有力推动政府转变职能，对大学的管理由直接管理为主，变为间接管理为主；由具体管理为主，变为宏观管理为主；管理方式也将由过去的单一地运用行政手段转移到依法综合运用法律手段、经济手段、教育手段以及必要的行政手段。可以说，如果大学没有章程，政府及社会对大学的监督、管理将会有较大的随意性和盲目性，大学的办学自主权不可能真正得到落实。

大学办学自主权是大学办学的基础，是大学自治的前提。《世界高等教育宣言》明确指出：大学自治和学术自由是 21 世纪大学发展的永恒原则。哈佛大学前校长 D. 博克认为：“大学的运行未必都是理性的，为了维护公众的利益，政府有时可以对大学做出适当的约束。但是，这种限制应以不妨害学术自由为限度。否则，它有违社会发展的根本利益。”英国历史学家 H. 帕金教授认为：“大学追求、传播知识需要自由。当控制大学的种种力量软弱分散时，大学之花就开得绚丽多彩；当种种控制力量强大时，它以各种有害于教学和研究自由的方式实行控制，从而给大学造成损害。”大学要健康发展、成长壮大，拥有办学自主权至关重要。我国《高等教育法》规定了大学有七项办学自主权，包括招生自主权、专业设置权、教学自主权、科研开发和社会服务自主权、国际学术交流权、机构设置与人事调配权、财务自主权等。但由于法律规范缺乏科学合理的程序设定，针对性和操作性不强，可塑性差，致使这些法律规定在实施中难以收到实效，大学办学自主权远没有落实。因此，为切实落实大学的办学自主权，一是要修订《高等教育法》，进一步明确和规范大学的办学自主权；二是要通过制定大学章程，将《高等教育法》的相关规定和原则落到实处，进一步细化和明晰大学的办学自主权，从而规范和引导政府对大学的监督、管理。

四、制定大学章程是大学自主发展、自我约束的需要

大学作为一个学术组织，作为一个研究高深学问的场所，只有实现自主发展、自我约束，才能完成本组织的使命。而大学章程是大学自主发展、自我约束的基本依据。《俄罗斯联邦教育法》规定，“教育机构在俄罗斯法令和教育机构章程范围内自行实施教育过程”，“自教育机构注册之日起，教育机构的法人就有权从事章程规定的为准备教学工作而进行的财务活动。”我国《教育法》也明确规定了学校及其他教育机构“按照章程自主管理”的权利，制定和完善大学章程，是大学实现《教育法》规定的这一基本权利的前提。倘若没有大学章程，大学何谈“按照章程自主管理”？大学通过制定学校章程，将学校重大的、基本的问题，行之有效的经验和做法，明确和稳定下来，同时，依据学校章程，制定具体的管理规章和发展规划，自主地做出管理决策，并建立、完善自身的管理系统，组织实施管理活动，而不必事无巨细地请示主管部门或举办者。这里需指出的是，大学不得借口自己享有按照章程自主管理的权利，而拒绝、阻挠大学主管部门依法进行的监督、管理，大学主管部门也不能超越权限非法干涉大学的内部事务。目前，我国还有不少大学尚未制定章程，没有通过章程明确规范学校重大的、基本的问题，因而工作中存在较大的随意性，这极不利于学校的自主办学和自我发展。为此，大学应根据《教育法》《高等教育法》等法律、法规的要求尽快制定、完善本校章程，真正按照章程规定的原则和规范，自主进行内部管理，实现在政府的宏观调控下、面向社会依法按章程自主办学。

五、制定大学章程是国际高等教育的通行做法

制定大学章程，依据章程规范大学管理，是当今国际高等教育的通行做法。《俄罗斯联邦教育法》明确规定，创办人创办教育机构，应提交“教育机构的章程”等文件。澳大利亚的维多利亚州，为增强公立学校的办学自主权和责任感，提高教育质量和竞争能力，于1993年7月启动了“未来学校”计划。“未来学校”计划的主要内容有四项，其中最重要的一项内容就是要求每所学校制定一份“学校章程”，明确学校的发展规划、发展目标、发展重点、教职员和学生的行为准则、学校的各项财务预算、评估等。学校章程制定出来后，下一步就是要求学校按照章程进行教学和管理，接受所在社区的监督。可以说，国外几乎每一所大学都有大学

章程，特别是世界一流大学都有较为完善的大学章程。正如有的学者指出的“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”。^① 牛津大学前校长克林·卢卡斯(Colin Lucas)也有同样的观点“英国的大学章程对政府与大学的关系，大学的责任、权利和义务都有明确的规定，这对规范办学行为有重要作用。大学章程是通过立法程序制定的，大学校长不能更改”。^② 因此，从国际高等教育的成功经验可看，我国在规范大学管理、创建世界一流大学过程中，必须抓紧大学章程建设。

① 蔡克勇 创建世界一流大学需要什么样的办学理念? [EB/OL]. <http://www.qhang.cn>.

② 刘继安, 储召生. 向世界一流大学学什么[N]. 中国教育报, 2002-08-11(4).