

学校章程

陈立鹏 编著 ◆



光明日报出版社

学校章程

第一章 总则



学校章程

学 校 章 程

陈立鹏 编著

光明日报 出版社

图书在版编目(CIP)数据

学校章程/陈立鹏著. - 北京:光明日报出版社,1999

ISBN 7-80145-228-3

I.学… II.陈… III.学校管理-规章制度 IV.G47

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 74338 号



光明日报出版社出版发行

(北京永安路 106 号)

邮政编码:100050

电话:63082437

新华书店北京发行所经销

铁道部十六局印刷厂印刷



850×1168 1/32 7 印张 字数 140 千字

1999 年 12 月 第 1 版 2000 年 11 月第 3 次印刷

印数:6001-15000 册

ISBN 7-80145-228-3/G·127

定 价:15.00 元

前 言

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的基本法——《中华人民共和国教育法》。《教育法》明确规定，设立学校及其他教育机构，必须具备“章程”等基本条件，学校“按照章程自主管理”。随着《教育法》的贯彻实施，我国依法治教、依法行政工作不断加强，制定学校章程，依据章程规范学校管理的问题，也逐渐提上日程，开始引起有关方面的关注。

学校章程的制定工作，在我国是新事物，既无现成的经验可以借鉴，又缺乏理论强有力的指导。正是在这一背景下，《中小学管理》杂志社主编田中岳同志敏锐地抓住这一问题，约我撰文，时值1997年盛夏。为不辜负田老师的重托与信任，也为在一个很有价值的领域做一些开拓性的工作，我放下暑假期间的其他工作，克服北京炎热天气的干扰，用了整整一个月的时间，撰写了我国第一篇专门研究学校章程的文章《学校要有章可循》。该文刊载于《中小学管理》杂志1997年第11期后，引起较大反响，被读者评为该刊1997年度最受欢迎的10篇文章之一。我的学术观点，也不断被有关刊物和部门转载、引用。读者的鼓励，同志们的信任，充分反映出研究的重要，实践的需求，更坚定了我深入研究学校章程的决心和信心。

随后，应北京市教委基教二处徐建姝，昌平县教育局小教科聂玉峰、李桂松等领导与同仁的邀请，我多次前往北京市教委及昌平、宣武、海淀、朝阳、丰台、通州、密云、怀柔、燕山等区县开设学校章程讲座或进行专题调研，直接参与修改、制定部分学校的章程草案。与此同时，在我院中小学校长高级研修班、民族贫困地区教育管理干部（包括主管教育的副县长、教育局局长、中小学校长等）培训班“教育法制”课中，我也将学校章程作为其中的一项重要内容进行讲授。通过学校章程的教学、调研及实际制定工作，推进了我的研究，丰富了本书的素材。随着对学校章程问题研究的深入，我愈益认识到制定学校章程、依章程办学的重要。如今，我一有机会，就要宣传自己的学校章程观点，以期在自己的“势力范围”内，通过不懈努力，早日促成依法治教、依章程办学局面的形成。这也是我乐于并急于将本书交付出版的最重要的原因。

为搞好学校章程的研究、教学工作，确实发挥其对实践的指导、促进作用，我多次向国家教育部有关专家和领导咨询，得到了教育部基础教育司综合处章英思、人事司干训办宋永刚、研究室法制工作处张文、夏娟、王大泉等领导与同仁的多方指导与热情鼓励。我也曾多次向北京师范大学教育系博士生导师劳凯声、中南民族学院高等教育研究所霍文达教授、北京市教委富凯宁、徐建姝，昌平县教育局聂玉峰、李桂松，湖南省湘潭市教委党委书记刘正云、岳阳县一中校长李卡良等同志请教，与他们交换意见，每次交流，我都有新的收获，不断充实和完善了我关于学校章程的观点。

本书资料收集，承蒙湖南省教委张大伟、黄瑶、湘潭市教委刘正云、北京市密云县教育局李云祝、谷德贵、湖南省

前 言

岳阳县一中李卡良、广西南宁沛鸿学校校长刘业伦、北京市城建集团有限责任公司刘光宁、北京市东方化工厂外事办王海林等同志的鼎力支持。

本书出版得到北京众星科技文化发展公司、光明日报出版社的大力支持，责任编辑温京华为本书出版付出了辛勤劳动。在此一并表示谢忱！

依法治校、依章程办学，是现代教育发展的必然要求。教育行政部门、学校及社会各界必须充分认识到制定和完善学校章程、依章程办学的紧迫性和必要性。当前，我国学校章程的制定、实施和研究工作，还只是刚刚起步，还有许多工作需要去做，望本书的出版对此项工作的开展有所裨益。

愿依法治校、依章程办学的局面在我国早日形成！

编著者

2000年1月1日于北京

目 录

(一)

制定学校章程的紧迫性和必要性	(1)
学校章程的涵义	(7)
学校章程与学校一般规章制度的关系	(9)
学校章程的主要内容	(11)
制定学校章程的依据、原则和程序	(16)
制定学校章程应注意的几个问题	(19)
起草学校章程的一些技术性问题	(23)
当前我国学校章程的制定情况	(28)
有关法律对法人组织章程的规定	(30)
附：北京城建集团有限责任公司章程	(35)
学校章程的实施	(50)

(二)

湖南省湘潭市第一中学章程	(54)
关于实行《湘潭市第一中学章程》的请示	(65)
关于同意试行《湘潭市第一中学章程》的批复	(66)
广西南宁沛鸿学校章程	(67)
湖南省岳阳县第一中学章程	(74)
湖南省湘潭市和平小学章程	(84)
北京市昌平县流村中心小学章程	(93)

学校章程

北京市平谷县第五小学章程	(106)
--------------------	-------

(三)

日本明海大学章程	(124)
香港城市大学章程	(139)
北京市圣陶实验学校章程	(151)

附录:

中华人民共和国教育法	(158)
中华人民共和国教师法	(172)
中华人民共和国义务教育法	(181)
中华人民共和国职业教育法	(185)
中华人民共和国高等教育法	(193)
中华人民共和国学位条例	(206)

制定学校章程的紧迫性 和 必 要 性

1. 制定学校章程，是教育法的要求，也是民法及其他相关法律法规的要求

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26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。《教育法》颁布后，1995年8月15日，原国家教委下发了《关于实施〈中华人民共和国教育法〉若干问题的意见》，进一步强调：“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。”根据这些精神，1998年8月29日通过的《高等教育法》，对高等学校的章程提出了明确要求，指出高等学校的章程应当包含“（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”等内容。在《教育法》的指导、推动下，国家教育

行政部门制定的《小学管理规程》、《特殊教育学校暂行规程》，分别在小学和特殊教育学校重申了学校必须具备“章程”这一原则。《普通初级中学管理规程（征求意见稿）》、《普通高中管理规程（讨论稿）》也已将这一原则吸收进去。

在《教育法》颁布前，1986年4月12日通过的《民法通则》第38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41条及有关法律法规所证实。《民法通则》第41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。学校作为实施教育教学活动的社会组织，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，但学校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：（1）依法成立；（2）有必要的财产或者经费；（3）有自己的名称、组织机构和场所；（4）能够独立承担民事责任。因此，学校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（包括民办学校）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学校，没有制定学校章程的，在条例实施之日起一年内，要制定学校章程，连同其他材料一起，报送有关机关。

由上可见，我国教育法对学校章程提出了明确要求，同时，民法及其他法规对学校章程也提出了要求。《民法通则》比《教育法》早近九年出台，但由于各方面的原因，这九年来学校章程的制定工作没有引起有关方面应有的重视，这不能不令人深思，同时也增强了制定学校章程的紧迫感。

2. 制定学校章程，是现代教育发展的需要

现代教育不仅仅指技术手段的现代化，更重要的一个特征就是教育工作的法制化。制定学校章程，依据章程规范学校管理，是教育工作法制化的要求，也是当今国际教育发展的必然产物。《俄罗斯联邦教育法》有44处之多提及教育机构的章程，其第33条明确规定，创办人创办教育机构，应提交“教育机构的章程”等文件。《日本学校教育法施行规则》规定，关于学校设置许可的申请或申报，许可申请书或申报书必须分别附加记载“校章”等事项的文件；关于设置分校许可的申请或申报，许可申请书或申报书必须分别附加记载“校章的变更事项”等事项的文件。《法国高等教育方向法》第11条规定，“公立科学文化性机构及其所属教学与科研单位，依据本法及其实施法令的规定，确定各自的章程”“章程方面的决定，须由理事会成员三分之二的多数通过。”在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个学校制定一份“学校章程”，明确学校的发展规划、发展目标、发展重点、教职员工的学生的行为准则、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。

3. 制定学校章程，是加强对学校监督、管理的需要

从国外情况看，学校章程是政府对学校实施监督、管理的重要依据。如《俄罗斯联邦教育法》规定，“教育管理机构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。”规定“教育机构注册机关因该教育机构不能完成章程规定的任务”有权作出撤消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，学校是否按照章程办学，就成为了我国政府及社会监督、管理学校的基本依据。可以说，如果学校没有章程，政府及社会对学校的监督、管理将会有较大的随意性和盲目性，学校的办学自主权不可能真正得到落实。

4. 制定和完善学校章程，是学校自主发展、自我约束的需要

学校章程是学校自主发展、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，制定和完善学校章程，是学校实现《教育法》规定的这一基本权利的前提。学校及其他教育机构依据本机构的章程，可以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，学校不得借口自己享有按照章程自主管理的权利，而拒绝、阻挠学校主管部门依法进行的监督、检查、评估、指导，学校主管部门也不能超越权限非法干涉学校的内部事物。目前，我国许多学校尚未制定章程，没有通过章程将学校重大的、基本的问题明确和稳定下来，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，学校应根据《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。

5. 政府机构改革、职能的转变，要求制定和完善学校章程

当前正在进行的政府机构改革，是改革开放以来机构变化较大、人员调整较多的一次。根据国务院的部署和要求，本次机构改革要在三年时间内完成。通过改革，要转变政府职能，建立起办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理干部队伍。按照国务院的机构改革方案，教育行政部门也将进行相应的改革。随着教育行政部门机构改革的逐步深化和到位，行政人员将大幅度减少，教育管理职能也将发生重要转变，政府将简政放权，扩大学校的办学自主权，对学校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。教育行政部门人员的减少，教育管理职能与方式的转变，要求学校采取措施与之相适应。那么，学校应采取什么措施呢？根据国外的经验，学校通过制定和完善本校章程，以此适应行政部门人员和职能的变化，接受行政部门的监督、管理。今后，教育行政部门监督、管理学校的依据，一是看学校是否遵守国家的法律，再就是看学校是否依章程办学，是否完成了章程规定的任务。如不能完成章程规定的任务，教育管理机构有权作出撤消该教育机构的决定。另外，在当前，学校通过制定和完善本校章程，也可以带动政府和教育行政部门转变职能，推进教育行政部门机构改革的进程。

学校章程的涵义

学校章程是指为保证学校正常运行，主要就办学宗旨、主要任务、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。它是学校自主管理、自律及政府监督管理的基本依据。

关于其涵义，需明确以下几点：（1）学校章程是学校基本的纲领性的文件，是学校中统领全局的文件，是学校的“基本法”。它在学校中的地位及对学校工作的影响，有如《教育法》在我国教育中的地位及《教育法》对我国教育工作的影响。（2）学校章程是学校成为法人必须具备的基本条件。学校章程在学校中的地位及对学校工作的影响，有如其他法人章程在其法人中的地位及对其法人活动的影响。按照法律规定，学校有权在其章程规定的范围内自主开展活动，不受外界非法干涉。但不得超出章程规定的宗旨和业务范围进行活动。（3）学校章程规范的是学校中重大的和基本的问题，一些次要的和细小的问题，没有必要在学校章程中规范。对于学校中重大的和基本的问题，学校章程必须作出全面、明确的规定。如学校的内部管理体制问题，学校章程就应对学校的领导体制、校长的权利与义务、学校主要机构的设置及其职能分工、学校重大事项的决策程序等作出规范。再如学校的财务问题，学校章程就应对学校经费的渠道（主渠道、

学校章程

杂费项目及标准、校办产业和勤工俭学收入、捐赠款等)、管理和使用等作出规定(特别是私立学校)。(4)制定学校章程的目的是保证学校的正常运行,实现《教育法》规定的“按照章程自主管理”,依法接受教育行政部门和社会的监督,抵抗外界的非法干预,以及避免自身工作的随意性。即为了形成学校自主发展、自我约束的运行机制,提高学校的工作效率。