



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

大学章程法律 问题研究

湛中乐 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

大学章程法律 问题研究

湛中乐 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

大学章程法律问题研究/湛中乐等著. —北京: 北京大学出版社, 2016. 3

(国家哲学社会科学成果文库)

ISBN 978 - 7 - 301 - 26984 - 8

I. ①大… II. ①湛… III. ①高等学校—学校管理—教育法—研究—中国
IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 043457 号

书 名 大学章程法律问题研究

Daxue Zhangcheng Falü Wenti Yanjiu

著作责任者 湛中乐 等著

责任编辑 李 倩

标准书号 ISBN 978 - 7 - 301 - 26984 - 8

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 law@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社法律图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

印刷者 北京中科印刷有限公司

经 销 者 新华书店

730 毫米 × 1020 毫米 16 开本 22.75 印张 360 千字

2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

定 价 68.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010 - 62756370



作者简介

湛中乐 1964年出生，湖南汨罗县人，法学博士，北京大学法学院教授，博士生导师。教育部百所人文社会科学重点研究基地——北京大学宪法与行政法研究中心副主任，北京大学教育法研究中心主任；美国“富布莱特项目”高级访问学者（2000—2001年）。兼任中国行政法学会研究会副会长、中国教育学会全国教育政策与法律研究会副会长、中国教育发展战略学会教育法制专业委员会学术顾问等。

代表性著作有：《生育自由与人权保障》（获第七届教育部人文社会科学优秀成果奖，2015年）、《大学法治与权益保护》（获北京市第十三届哲学社会科学优秀成果奖，2014年）、《现代行政过程论——法治理念、原则与制度》（获得北京市社会科学理论著作出版基金资助，2005年）。在法学、教育学等学术刊物上发表论文100余篇。

《国家哲学社会科学成果文库》 出版说明

为充分发挥哲学社会科学研究优秀成果和优秀人才的示范带动作用,促进我国哲学社会科学繁荣发展,全国哲学社会科学规划领导小组决定自 2010 年始,设立《国家哲学社会科学成果文库》,每年评审一次。入选成果经过了同行专家严格评审,代表当前相关领域学术研究的前沿水平,体现我国哲学社会科学界的学术创造力,按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求组织出版。

全国哲学社会科学规划办公室
2011 年 3 月

现代大学治理需要大学章程——代序^①

湛中乐

一、现代大学治理的内涵

现代大学治理理论是伴随着现代大学制度的建立而兴起并发展起来的。自 20 世纪以来，大学功能多样化和高等教育规模的迅速扩大，大学制度存在的时间和空间发生了巨大变化，传统的大学自治与学术自由的观念受到了挑战，大学自身的管理问题变得更为复杂，尤其是随着高等教育大众化进程的启动，引发了大学制度与社会转型的矛盾。在这种情况下，西方国家纷纷发起高等教育制度改革。与此同时，西方国家的高等教育领域掀起了一场治理变革的浪潮。

所谓大学治理就是大学内外利益相关者参与大学重大决策的结构和过程。大学的治理结构是现代大学制度的本质与核心，大学治理是联系大学内部以及外部各利害关系人的正式和非正式关系的制度安排，以便使各利害关系人在权利、责任和利益上相互制衡，实现大学内外部效率和公平的合理统一。治理涉及学校纵向和横向关系，各种权力、义务与责任的界定，各种利益关系的格局。治理实际上是一种新的管理模式，它涵盖所有正式制度和规则，同时也包含各种非正式的制度安排。与以往的管理模式相比，治理更注重协调，而不是控制，主张政府组织与非政府组织共同参与公共事务的管理。从

^① 此文曾发表于《中国高等教育》2011 年第 9 期。

控制走向协调，以治理代替管理，已经是世界高等教育改革的趋势。^①

二、研究大学治理的必要性

自 20 世纪 90 年代以来，治理的理论也引入到中国的高校管理中，在中国大学内部管理体制改革中逐步引出了大学治理的议题。当时，1998 年《高等教育法》颁布实施为高等学校提供了许多新的办学思路，同年江泽民总书记在北京大学百年校庆上提出要建设世界一流大学以及教育部“985 工程”的推出，推动了高校在建设世界一流大学的过程中更加关注西方大学制度层面的问题。与此同时，入世使得高等教育的国际竞争问题，再次受到关注，而以大学办学自主权问题为核心的大学制度问题已经成为制约我国高等教育改革与发展的根本性问题，我国高等教育改革面临制度性障碍。在这种背景下，国内展开对现代大学治理的广泛讨论。如何优化现有大学内部治理结构，是大学成为一个高效运转的学术机构成为我国高教界普遍关注的问题。与此同时，我国高等学校的治理现状存在着诸多的问题，与西方现代大学制度的要求存在极大的差距，其中最主要体现在以下三个方面：

1. 党委与校长的责权不明确，教代会监督权弱化

根据《高等教育法》的规定，国家举办的高校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。中国共产党高等学校基层委员会按照中国共产党的章程和有关规定统一领导高校工作，支持校长独立负责地行使职权。《高等教育法》虽然，规定了党委和校长的职责范围，由于党委书记和校长都由上级组织部门任命，实际上存在着领导体制的“双首长制”。在具体的管理活动中，校长与党委存在着职能交叉、重叠的现象。党委领导下的校长负责制要求重大事项需经党委讨论决定，而实际运作过程中却存在这较大的主观随意性，常发生党委包办行政，或行政不听从党委的意见，甚至党委、行政各行其是，不能形成“民主治理”，只能是“精英治理”或“一把手治理”。

《高等教育法》第 43 条规定：“高等学校通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式，依法保障教职工参与民主管理和监督，维护教职工合法权

^① 曲耀华：《重建我国现代大学制度——从大学章程的视角》，载《内蒙古农业大学学报（社会科学版）》2009 年第 2 期。

益。”然而，在实际运作中，教代会既无法对校党委决策权实施有效监督，也无法对高校行政权实施有效监督。具体而言，从权力隶属关系讲，高校党委是在高校党的代表大会基础上由上级党委任命的，它只对党代会和上级党委负责，并不对教职工代表大会负责；由于学校的行政权掌握在校长手中，校长可以按照自己的意愿决定教代会的组成、召开时间、审议议题、会议程序，所讨论的问题主要集中在教职工福利待遇方面，使得教代会的监督权基本流于形式。^①

2. 学术权力与行政权力失衡，学术权力不断萎缩

加拿大学者许美德将“学校自治”和“学术自由”作为西方大学的基本价值取向，并指出其作为“历史遗产的组成部分被延续下来”，大学组织的意义首先应该是作为“专门化”和“学术性”组织，其次才是行政组织。^②但是在我国，由于受计划经济的巨大影响，在大学内部管理中，传统的行政管理模式并没有实质性的改变，行政职能泛化、行政级别分明，大学的学术品行得不到显现。^③主要表现为大学内部学术权力与行政权力不分，简单地认为学术权力就是学校权力、学术权力就是学术管理，甚至认为校长就是学术权力的代表，从而导致学术管理活动中的行政化现象。^④行政权力不断膨胀，干预了太多的学术问题，在职称评定、院系设置、专业人员引进等众多学术活动中也主要是以行政权力为主。这种现象导致我国高校学术权力的萎缩，严重限制了我国高校的学术发展。

3. 学校、院、系权责不对等

目前，我国大学校、院、系的直线职能式组织结构，基本上属于行政系统和生产企业沿用的科层式管理体制。这种以“贯彻执行”为主要内容的行政管理体制，用来管理谋求研究创新和高学术水平的大学就显得很不适应，其结果往往和预期目标相差甚远。其弊端是十分明显的：一是校领导陷于具体、琐碎、繁重的行政管理事务中，难以集中精力考虑涉及大学长远发展的

^① 陈鹏、刘献君：《我国公立高等学校法人治理结构的缺陷与完善》，载《教育研究》2006年第12期。

^② 裴战存、谢子远：《建立我国现代大学的治理结构》，载《中国冶金教育》2005年第2期。

^③ 侯德华：《论我国的大学章程》，吉林大学硕士学位论文，2007年。

^④ 秦惠民：《我国大学内部治理中的权力制衡与协调——对我国大学权力现象的解析》，载《中国高教研究》2009年第8期。

重大事情；二是院系权力小、责任大，既违背权责对等的管理原则，也不利于调动院系参与大学治理结构积极性；三是纵向的信息传递渠道导致信息传递过程受阻、内容扭曲，四是过于强调等级秩序和层次，不利于调动广大教职员参与大学治理结构积极性，不利于形成平等、宽松、自由的学术环境，不利于形成民主监督、权力制衡的机制。

三、大学章程对大学治理的意义

目前，我国的高等教育体制正处于转型时期，大学内部管理还存在许多问题。要理顺高校内部治理关系，就必须以理性和法制为基础，建立适应大学发展的组织管理制度。大学章程通过规定学校的办学理念和特色、学校发展目标 and 战略，校内各种关系、学校的领导体制、治理结构、管理模式，教职员工的权利和义务，学生的权利和义务等重要内容，回答包括现代大学治理等在内现代大学制度的核心为题，为大学依法自主办学提供可行的自治规范。从世界范围内看，“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

在法国，巴黎大学取得行会式特许权并成为自治机构的重要特征便是拥有自己的章程，并有权要求其成员做遵守其章程的宣誓，有权开除违规者。^②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订，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”。^③

在德国，大学是由国家设立的间接执行国家任务的公法人，有权依据国家法律的授权为管理自己的事务制定规章。^④大学在获得建立教育机构许可的同时，必须提出自己的大学章程作为其“基本法”。1737年成立的哥廷根大学的哲学院章程规定“所有教授，只要不涉及损害宗教、国家和道德的学说，

① 方勇：《世界一流大学的基本特征》，载《中国教育报》2002年3月12日第4版。

② 王晓辉：《法国大学章程综合研究》，载《研究动态》2007年第12期。

③ 贺国庆等：《外国教育史》，人民教育出版社2006年版，第39、93页。

④ [德]哈特穆特·毛雷尔：《行政法学总论》，高家伟译，中国政法大学出版社2000年版，第60、61、572—577页。

都应享有教学和思想自由这种责任攸关的权利。”这是德国第一次在法律的意义之上申明学术自由的原则，因此被看做是德国大学史上的一个里程碑。^①

在英国的高等教育治理中，大学章程起着核心作用。大学章程规定了政府如何介入，在什么范围内介入和在多大程度上介入大学治理，规定了社会有责任参与，在什么范围内和在多大程度上参与大学治理，大学如何适应社会发展的要求和保持大学自治，学术自由中间取得平衡。大学章程规约的大学治理结构主要包括社会参与的发展决策机制、校长负责的行政执行机制、教授治学的学术自由机制、监督分离的财物安全机制，程序公平的人事管理机制等。大学章程对一所大而言居于大学宪章地位。^②

在美国，无论是公立高校还是私立高校，一般都有由大学权力机构（一般是学校的董事会）根据大学设立的特许状或地方政府颁布的教育法律法规而制定的大学章程，虽然不同大学的章程在表述和内容构成上存在差异，但其基本内容一般都明确了大学的理念、办学宗旨、办学目的或培养目标，规定了大学的名称与校址、内部管理体制、大学重大事项的决策程序、举办者与大学之间的权利与义务、校长的权利与义务、教师的聘任与管理、教学事务及教师的学术权力、学位的授予、学生事务、经费来源、财产与财务制度、章程修改程序等重大事项，尤其规定了董事会及其下属各个委员会的组织构成、成员的选举与任用等大学决策的方式与程序，因而成为规范大学运作的纲领和法则。^③

日本大学原本没有章程，但是伴随着先期启动并于2004年4月正式实施的大学法人化改革，从明治时期开始一百多年政府对大学的传统管理模式发生巨大变化，各个大学都在重新研讨自身定位与未来发展目标，大学章程作为一种新制度管理下的新形式应运而生。^④2003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》的范本之下，各

① 陈洪捷：《德国古典大学观及其对中国的影响》（修订版），北京大学出版社2006年版，第16页。

② 范文曜、张家勇：《大学章程的治理意义——英国大学章程案例研究》，载《理工高教研究》2008年第12期。

③ 刘承波：《大学治理的法律基础与制度架构：美国大学章程透视》，载《国家教育行政学院学报》2008年第5期。

④ 马陆亭：《大学章程地位与要素的国际比较》，载《教育研究》2009年第6期。

个国立大学纷纷效仿制定自己的宪章（章程）。宪章（章程）的制定使大学法人化改革在学校实践层面制度化，使法人化管理在学校执行中有章可循，有据可依。大学宪章（章程）作为校内总纲领，集中反映了大学两个方面的制度诉求：一方面是对外部评价的一种责任说明，明确在长期地目标之下，大学管理制度的理念，基本原则与组织运营机制；另一方面，是在大学被授予自治自主权后，在法人化改革的法律框架下行使自治权利的自我规范，是对内部管理的一种自律性追求。^①

在我国，一般认为现代大学治理的构架包括两个层面，即宏观层面和微观层面：前者是指学校与外部的关系，包括政府宏观管理、市场适度调节、社会广泛参与、学校依法自主办学；后者是指学校内部关系，包括党委领导、校长负责、教授治学、民主管理。就其核心而言，就是在政府的宏观调控下，通过制定大学章程，明确大学与政府的关系，使大学成为具有一定办学自主权的真正独立法人，独立面向社会，依法自主办学，实行民主管理。1995年3月28日，原国家教委办公厅关于印发“《中华人民共和国教育法》宣传提纲”的通知第七部分第6条指出，“学校及其他教育机构的章程是指学校及其他教育机构为了实现正常运行，对其办学宗旨、管理体制、财务活动等基本的、重大的问题，做出全面规定而形成的自律性基本文件，是学校及其他教育机构进行自主管理的基本依据。规定章程制度，是落实学校自主权、促使学校建立和完善自主办学、自我发展和自我约束机制的重要保证，是现代学校制度的必然要求，也有利于政府及其有关行政部门加强对学校及其他教育机构的管理和监督。”其后，《教育法》《高等教育法》通过将大学章程对于现代大学治理的意义也法律的形式确立下来。根据《教育法》《高等教育法》以及相关的法律法规、政策性文件的有关规定，大学章程应该通过规定学校的办学理念 and 特色、学校发展目标 and 战略，校内各种关系、学校的领导体制、治理结构、管理模式，教职员工的权利和义务，学生的权利和义务等重要内容，回答包括现代大学治理等现代大学制度的核心为题，为学校依法自主办学提供可行的自治规范。

^① 王晓燕：《国立日本大学法人化改革中的大学章程建设——以〈东京大学宪章〉为例》，载《全球教育展望》2009年第4期。

结语

可以说，大学章程就是大学治理的“宪法”，是大学得以存在和运作的最为重要的规则，也是大学自主地位的体现。我国《教育法》《高等教育法》均要求“一校一章程”，但由于历史的原因，目前还有相当数量的高等学校没有制定学校章程；已制定了章程的，大多面临形同虚设的尴尬境地。“在社会转型期，对公立高校的管理正是缺乏对学校章程的重视和运用，而仅仅依靠传统的行政管理方式已经导致学校管理领域的混乱局面。”^① 大学章程不仅是促进现代大学制度的建立与创新的重要载体；更是明确高等学校与政府管理部门与社会的关系，健全和完善学校内部管理制度，规范学校办学与管理行为，落实学校的法人地位和办学自主权的重要保障。根据1999年《教育部关于加强教育法制建设的意见》，“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。”所谓“核准”，实质上是审核加批准的过程，这一过程自始至终伴随着对学校章程的内容是否合法所进行的评估，也是教育行政部门对大学的运作予以监督的过程。大学章程通过教育行政部门的核准之后就具有了法律效力，不仅约束约束大学的办学行为有力，而且大学管理者的管理行为和举办者的监督行为，凡大学章程中规定的属于学校自主管理的领域，管理者和举办者不能再加以干预。目前高等学校章程的缺失，不仅使得我国高等学校法人制度不完善，也使得《教育法》和《高等教育法》赋予大学的办学自主权在一定程度上成为一纸空文。因此，为推进高等学校章程建设，完善大学法人治理，进一步落实和扩大高等学校的办学自主权是我国高等教育法治发展的重要任务。

^① 周兰领：《政府与公立学校行政关系法治化论纲》，海洋出版社2010年版，第76—77页。

目 录

导 言	(1)
第一章 大学治理与大学章程	(9)
第一节 大学治理的内涵	(9)
第二节 大学治理的合法化	(16)
第三节 大学章程在大学治理中的地位	(21)
第二章 中外大学章程的历史发展	(35)
第一节 西方大学章程的历史发展	(35)
第二节 中国大学章程的历史发展	(51)
第三章 大学章程的功能和原则	(72)
第一节 大学章程：现代大学法人治理的制度保障	(72)
第二节 大学章程制定和实施的基本原则	(81)
第四章 大学章程的制定主体与程序构建	(96)
第一节 大学章程制定权的基本理论	(96)
第二节 大学章程的制定主体	(109)
第三节 大学章程的制定程序	(145)
第五章 大学章程的内容	(173)
第一节 中国大学章程的基本内容	(173)
第二节 域外大学章程的基本内容	(209)
第三节 比较、检讨与展望——中国大学章程内容的未来	(251)

第六章 大学章程的实施	(296)
第一节 章程实施的内涵	(297)
第二节 大学章程的实施现状	(298)
第三节 大学章程的实施现状原因分析	(303)
第四节 推动大学章程实施的策略分析	(314)
第五节 大学章程的实施	(324)
参考文献	(331)
索引	(341)
后记	(345)

Contents

Introduction	(1)
Chapter 1 University Governance and the Statutes of Universities ...	(9)
Section 1 The Connotation of the University Governance	(9)
Section 2 The Legalization of the University Governance	(16)
Section 3 The Status of the Statutes of Universities in University Governance	(21)
Chapter 2 The Historical Development of the Chinese and Foreign Statutes of Universities	(35)
Section 1 The Historical Development of the Western Statutes of Universities	(35)
Section 2 The Historical Development of the Chinese Statutes of Universities	(51)
Chapter 3 Functions and Principles of the Statutes of Universities ...	(72)
Section 1 The Statutes of Universities; the Institutional Guarantee of Modern University's Corporate Governance	(72)
Section 2 Basic Principles of the Statutes of Universities' Enactment and Implementation	(81)
Chapter 4 The Subject and Procedure of Enacting the Statutes of Universities	(96)
Section 1 The Basic Theory of the Right for Enacting the Statutes of Universities	(96)

Section 2	The Subject Enacting the Statutes of Universities	(109)
Section 3	The Procedure of Enacting the Statutes of Universities	(145)
Chapter 5	The Contents of the Statutes of Universities	(173)
Section 1	The Basic Contents of the Chinese Statutes of Universities ...	(173)
Section 2	The Basic Contents of the Foreign Statutes of Universities ...	(209)
Section 3	Comparison, Self – criticism and Prospect; the Future of Chinese Statutes of Universities’ Contents	(251)
Chapter 6	The Implementation of the Statutes of Universities	(296)
Section 1	The Connotation of the Statutes of Universities	(297)
Section 2	Current Situation of the Statutes of Universities	(298)
Section 3	Analysis of the Current Situation of the Statutes of Universities	(303)
Section 4	An Analysis of the Strategy Improving the Implementation of the Statutes of Universities	(314)
Section 5	The Implementation of the Statutes of Universities	(324)
References	(331)
Index	(341)
Postscript	(345)

导 言

大学章程是大学治理的规范基础，大学章程制度建设对高等教育法治化有着不可替代的重要意义。此书是本人主持的国家社会科学基金重点项目“大学章程法律问题研究”（10AFX006）的研究成果。在经过国家社科基金项目规划办公室组织的专家鉴定和评审程序后，有幸成为了《国家哲学社会科学成果文库》中的一员。为便于读者更好地了解本课题的研究背景、研究过程和相关内容，下面对相关信息作扼要介绍与说明。

一、研究目的、意义及方法

本课题研究的目的旨在通过梳理大学章程的法律问题，系统地阐述大学章程的法理基础和制度选择，为大学章程的制定提供理论基础、原则导向和参考信息，推进中国大学章程法治化的进程。

本课题研究有着重要的理论和实践意义。在理论上，大学章程作为高等教育法学的重要内容，还相对欠缺系统性的梳理和研究，对大学章程的法律性质和内涵进行深入而系统的分析，甚为必要。在实践上，围绕大学章程，衔接上位的宪法、法律、法规、规章和下位的校规校纪，构建一种对我国而言凸显新型特性的大学治理规范体系，成为当前大学治道变革的当务之急，大学章程法律问题的研究，对此进程的推动，有着基础性的理论意义。在教育部《高等学校章程制定暂行办法》出台、国内大学纷纷制定章程的时期，这一研究尤其能够对推动大学法治的进程起到重要的理论指引和信息供给作用。