

大学治理探索丛书

丛书主编：李向农 张艳国

走向 法治

——
大学章程读本

主 编 / 余 敏 付义朝
执行主编 / 陶光胜

 华中师范大学出版社

大学治理探索丛书

丛书主编：李向农 张艳国

华中师范大学中央高校基本科研业务费管理类项目资助

走向法治

——大学章程读本

主 编：余 敏 付义朝

执行主编：陶光胜

副主 编：黎志辉 李 哲

张文舜 李红雷

孟紫依

 华中师范大学出版社

新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

走向法治——大学章程读本/余敏,付义朝主编.

—武汉:华中师范大学出版社,2015.12

ISBN 978-7-5622-7213-7

I. ①走… II. ①余… ②付… III. ①高等学校-章程-中国-问题解答
IV. ①G649.2-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 318304 号

走向法治——大学章程读本

主编:余 敏 付义朝 ©

责任编辑:陈大亮 彭 慧

责任校对:袁晓秋

编辑室:教师教育编辑室(027-67863517)

出版:华中师范大学出版社有限责任公司

社址:湖北省武汉市洪山区珞喻路 152 号

销售电话:027-67867371 027-67867076

传真:027-67865347

网址:<http://press.ccnu.edu.cn>

印刷:湖北恒泰印务有限公司

字数:168 千字

开本:710mm×1000mm 1/16

版次:2016 年 1 月第 1 版

定价:25.00 元

封面设计:张 蕾

封面制作:张 蕾

邮编:430079

邮购电话:027-67861321

电子信箱:huadajiaoyu@163.com

督印:王兴平

印张:10

印次:2016 年 1 月第 1 次印刷

欢迎上网查询、购书

敬告读者:请鉴别真伪。若发现盗版书,请拨打举报电话 027-67861321。

序

党的十八届四中全会提出要全面推进依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，这标志着我国进入全面依法治国的新阶段。依法制定大学章程、落实高校依章程自主管理的法定权利，既是依法治国在高等教育领域的基本体现和要求，也是高校落实法人主体地位，健康运行、可持续发展的重要保障。可以预见，随着大学治理法治化进程的不断深入，章程将在高校办学中扮演越来越重要的角色。

实践中，对大学章程地位、作用的认识有一个不断深化的过程。其实，1995年颁行的《中华人民共和国教育法》就已经明确学校及其他教育机构有“按照章程自主管理”的权利；1998年颁行的《中华人民共和国高等教育法》则对大学章程应包括的内容做了详细规定。但是，在法律颁布后的很长时间内，绝大多数的公办高校并没有制定章程。直到《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出“各类高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校”，大学章程建设才作为改革的重要任务，受到重视。

2011年7月，教育部制定发布的《高等学校章程制定暂行办法》对大学章程制定的原则、内容、程序和要求等做出了系统规定，为大学章程建设提供了统一的指导规范。2013年11月，中国人民大学、东南大学、东华大学、上海外国语大学、武汉理工大学、华中师范大学等六所首批高校的章程获教育部核准，标志着高校正式进入“章程时代”。截至2015年6月30日，全国112所“211工程”高校（含38所“985工程”高校，军事院校除外）率先全部完成章程核准发布工作，大学章程建设取得标志性成果。依法办学、依章程管理已经逐渐成为高校管理中的新话语，发展中的新常态。当前，高等教育进入了全面提高质量、推进内涵式发展的新时期，制定一部好的章程，然后切实按照章程办学，将章程贯彻好、实施好，应当成为高等学校全面推进依法治校、全面深化改革的一项核心任务。

《走向法治——大学章程读本》在高校“依章治校”的新常态背景下应运而

生。这部由华中师范大学政策法规研究室和江西师范大学发展规划办公室的同仁们合作出版的《走向法治——大学章程读本》，不是长篇大论，但是内容却很丰富，凝聚了作者在章程建设理论与实践中的成果、形成的经验、思考的收获。作者请我作序，我再三推辞未果，只能勉力为之。

我读之再三，认为本书在以下方面特色鲜明：一是，理论与实践相结合。作者显然都是本校章程的执笔者，他们不仅有起草章程的亲身经历，而且有高教研究的深厚学养，因此，把工作视为研究。本书从理论与实践、历史与现实、宏观与微观、国内与国外的角度，对章程的渊源、颁布、实施、意义以及章程与大学治理的关系、章程与师生的关系等进行了全面系统的阐述与分析，显然不仅仅是研究，也在为起草自己学校的章程准备材料和依据。二是，内容丰富、表述生动。书中包含了很多生动鲜活的案例，既有历史的回顾、理论的总结，又有案例的凝聚、实践的升华，使大学章程这个看来枯燥的问题，变得生动耐读。三是，实用性、针对性强。这本书的一个目的是便于人们了解和学习大学章程，因此，围绕如何学习大学章程的内容和制度架构，如何了解大学章程与学校治理的关系，如何学会用章程思考 and 解决大学治理与发展中的问题，提出了很多有针对性的意见。无论是对于学习和实施章程，还是对于高校深化综合改革，都有很好的指导和启发作用。因此，我觉得这本书，可以很好落实读章程、学章程、用章程的精神，本书的出版无疑为中国大学章程建设注入了新鲜活力。我要对两校的领导和老师为推动中国高校章程建设付出的心血和汗水表示由衷的敬意。

发展永无止境，创新也永无止境。我得知，《走向法治——大学章程读本》是华中师范大学与江西师范大学合作的“大学治理探索”系列丛书之一。本书的特色与质量，使我期待看到两校更多更精彩的研究成果，也衷心祝愿两校在推动中国特色现代大学制度建设、努力建设有特色高水平大学的道路上不断开拓创新、不断谱写新的辉煌篇章！

王大泉

2015年11月

目 录

第一章 依法治校的康庄大道——怎样看待大学章程

一、什么是大学章程	2
二、为什么要制定大学章程	6
三、大学章程包括哪些内容	10
四、大学章程是如何出炉的	15
五、我国大学章程的前世今生	19

第二章 学校治理的根本准则——怎样理解大学章程与学校治理的关系

一、为什么说大学章程是校内“宪法”	25
二、大学章程如何体现中国特色现代大学制度架构	28
三、大学章程如何体现学校与政府的关系	32
四、大学章程如何体现学校与社会的关系	35
五、大学章程如何体现和维护大学的学术本质	39
六、为何说章程制定的过程就是汇聚共识的过程	43
七、大学章程如何反映和保障学校的改革发展	46

第三章 师生权益的重要保障——怎样理解大学章程与师生利益的关系

一、大学章程如何体现对师生权益的维护	52
二、如何利用大学章程维护自身权益	57
三、大学章程如何体现民主管理	62
四、师生的奖励和荣誉体系制度是如何设计的	64
五、师生的奖励体系如何得到保障	65
六、校友权益的保障是如何体现的	65

第四章 文化传承的重要体现——如何理解章程中的文化元素

- 一、大学章程如何反映学校的办学特色 68
- 二、大学章程如何展现学校的办学理念 72
- 三、大学章程如何表现学校的校园文化 75
- 四、学校的形象标识在大学章程中如何体现 79
- 五、大学章程如何展现校友与学校的联系 82

第五章 章程的生命力在于实施——怎样推进大学章程的落实

- 一、如何理解按章程办学将成为高校办学的新常态 88
- 二、大学章程修订的流程是什么 91
- 三、谁来监督大学章程的实施 94
- 四、怎样在校园里弘扬章程精神 98
- 五、为何章程权威要靠你我他维护 104

附录

- 一、章程建设理论探讨 111
- 二、高校章程文本点读 118
- 三、《高等学校章程制定暂行办法》 146

后记 151

第一章

依法治校的康庄大道 ——怎样看待大学章程



一、什么是大学章程

章程是组织、社团经特定的程序制定的关于组织规程和办事规则的法规文书，是一种根本性的规章制度。作为组织行为的基本准则，章程对组织的成立及运行具有十分重要的意义，它既是组织成立的基础，也是组织赖以生存的灵魂。

图说

“章程”大观

章程作为组织的基本纲领和行动准则，在生活中随处可见。无论是政党，还是公司、学校、社团，都有自己的章程，它是开展组织活动的必备要素。（图为《中国共产党章程》、《中华全国妇女联合会章程》、1905年的《复旦公学章程》和1903年的《奏办江西瓷器公司章程清折》。）



大学章程是高等学校的“根本大法”，是学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。章程之于大学，如同宪法之于国家。章程作为学校的总宪章，是大学治理理念、治理结构的集中体现，大学治理的一般规律需要经过各利益相关方广泛参与、充分讨论达成共识，并通过章程使其稳定和规范下来。《中华人民共和国教育法》规定，制定章程并依据章程自主管理是高等学校的法定权利。《中华人民共和国高等教育法》明文规定，提交章程是申请设立高等学校的必要条件。



链接

特许状与大学章程

大学起源于欧洲中世纪的学生社团和教师社团，兴办大学一般要取得最高宗教机构、世俗王权或代议机构颁发的特许状（charter）。通过特许状对权力的赋予制定相关章程，并以此为据开启了大学自治的历程。可以说，大学治理从源头上即是依据章程进行的治理。特许状其实就像今天的执照或政府批文，是界定大学与政府之间权利义务关系框架的法律性文件，主要内容是确认大学享有的各种政治经济权利与自由，它赋予大学开设课程、招收学生、聘请教师、制定学术标准等权利。大学特许状特别是教皇颁布的特许状赋予大学的权利甚至是超世俗的，大学享有独立的特别司法权、自我管理权、豁免权，以及一些特别的保护措施。

欧洲中世纪后期大学得到教皇（或王室）特许建立大学章程的年份

大学名称	获特许年份	大学名称	获特许年份
巴黎大学	1208 年	萨拉曼卡大学	1254 年
博洛尼亚大学	1158 年	里斯本大学	1290 年
蒙彼利埃大学	1220 年	帕多瓦大学	1222 年
萨拉尔诺大学	1231 年	格拉斯哥大学	1451 年
奥尔良大学	1306 年	那不勒斯大学	1224 年
安格斯大学	1364 年	海德堡大学	1386 年
牛津大学	1214 年	图卢兹大学	1229 年
剑桥大学	1318 年	维也纳大学	1365 年

（参见柯文进，刘业进：《大学章程起源与演进的考察》，《清华大学教育研究》，2012 年第 5 期。）

章程是调节学校外部关系和内部关系的基本准则。外部关系主要是学校与政府的关系、学校与社会的关系。内部关系主要是党委、校长、学院、教师、学生等主体之间的关系，涉及学校的政治权、行政权、学术权、民主权。只有理顺内外部关系，大学才能形成依法自主管理、自我发展、自我约束的机制，才可能在良性的轨道上可持续运行。



声音

刘晓哲（北京工业职业技术学院党委宣传部部长）：人有人格，国有国格，学校也应有“校格”。大学章程是一所学校“校格”的集中体现。高校章程是高校历史传统、精神理念和办学特色的集合。章程建设应以完善内部治理结构为出发点，秉承大学精神，守护学术尊严。要通过大学章程来规范和优化治理结构，促进内涵式发展，明晰大学与政府和社会的关系。

章程作为学校的根本性制度，在校内拥有最高“权威”，规范和统领着校内其他各项管理制度。高校校规必须以章程为依据制定，校规是章程的具体化、规范化与制度化的体现。根据章程清理、规范全校各类规章制度，建立以章程为核心的规章制度体系，是落实章程相关规定，凸显章程“宪章”地位的重要保证。



图说

华中师范大学的四级制度体系

华中师范大学制定实施《规章制度制定暂行办法》，开展校内规章制度“废”“改”“立”工作，加强制度审核和规范建设，初步建立起“章程——学校基本制度——部门规章制度——单位内部管理制度”四个层面的层次合理的制度体系，为学校有序运转和依法治校提供了坚实基础。





链接

章程的多种“脸谱”

章程在体例上可以分为单一型与复合型两类。一般而言，大陆法系国家的大学章程多为单一型，更具有纲领性、概括性，类似于成文法，如法国、德国、俄罗斯，也包括中国内地，其大学章程一般是结构严谨、体系完备的独立文件。而英美法系国家的大学章程多为复合型，更突出操作性、配套性，类似于习惯法，如在英国大学中普遍存在法令（act）、特许状（charter）、章程（statute）、条例（ordinance）和规定（regulation）中的二至四种管理文件。新加坡、澳大利亚和中国香港也在英美法系中。（参见《大学章程》，张国有主编，北京大学出版社，2011年版。）

总之，大学章程就是大学的“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。可以说，拥有一部好的章程，一所大学就成功了一半，它是学校改革发展的有力保障。党的十八大和十八届三中全会对“法治中国”和“深化教育改革”提出了很多新要求。作为二者的结合点，依法治校大有可为。在政府教育管理职能不断转变、高校办学自主权不断得到落实和扩大的背景下，通过章程，形成用制度管事、用制度管人、用制度管权的依法治校架构，对高校抓住改革机遇，实现内涵发展，更具有重大而现实的意义。



微评

著名教育学家夸美纽斯曾说：“制度是学校一切工作的灵魂，哪里制度稳定，那里便一切稳定；哪里制度动摇，那里便一切动摇；哪里制度松垮，那里便一切松垮并陷入混乱状态。”



纵深阅读

柯文进,刘业进.大学章程起源与演进的考察[J].清华大学教育研究, 2012(5).

二、为什么要制定大学章程

大学为什么需要章程？是因为国家法律的强制规定，还是因为人家都有，我们也要有？先来看一个影响深远的案例：田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证案，这是我国首例因大学生受学校退学处理产生的文凭纠纷案。

田永是北京科技大学1994级本科生。1996年2月29日，田永在参加电磁学课程的补考时，随身携带写有电磁学公式的纸条，中途去厕所，纸条掉了出来，被监考教师发现。监考教师虽未发现其有偷看纸条的行为，但还是按照考场纪律，当即停止了田永的考试。北京科技大学根据该校“校发（94）第068号”文件《关于严格考试管理的紧急通知》，决定对田永按退学处理，并填发了学籍变动通知。但退学处理决定和变更学籍的通知未直接向田永宣布、送达，也未给田永办理退学手续，田永继续以该校大学生的身份修完了四年的本科课程，学习成绩和毕业论文已经达到高等学校本科毕业生水平。1998年6月，临近毕业时，北京科技大学有关部门以田永已按退学处理、不具备北京科技大学学籍为由，拒绝为其颁发毕业证、学位证。原告田永认为被告北京科技大学行为违法，侵犯了其基本权利，遂向法院提起行政诉讼。

受理案件一审的北京市海淀区人民法院于1999年2月做出判决：被告北京科技大学在判决生效之日起30日内向田永颁发大学本科毕业证书，在判决生效之日起60日内组织本校有关院、系及学位评定委员会对田永的学士学位资格进行审核，在判决生效后30日内履行向当地教育行政部门上报有关田永毕业派遣的有关手续的职责。二审法院北京市第一中级人民法院驳回了被告北京科技大学的上诉，维持了一审判决。

法院生效裁判认为：高等学校依法具有相应的教育自主权，有权制定校纪、校规，并有权对在校学生进行教学管理和违纪处分，但是其制定的校纪、校规和据此进行的教学管理和违纪处分，必须符合法律、法规和规章的规定，必须尊重和保护当事人的合法权益。原告田永在补考中随身携带纸条的行为属于违反考场纪律的行为，被告可以按照有关法律、法规、规章及学校的有关规定处理，但其对原告做出退学处理决定所依据的该校第068号文件与《普通高等学校学生管理规定》第二十九条规定的法定退学条件相抵触，故被告所做退学处理决定违法。

同时，退学处理决定涉及原告的受教育权利，为充分保障当事人权益，从正当程序、原则出发，被告应将此决定向当事人送达、宣布，允许当事人提出申辩意见。而被告既未依此原则处理，也未实际给原告办理注销学籍、迁移户籍、档案等手续。

章程是依法治校的重要依据。从田永诉北京科技大学案可以看出，虽然大学有自己的办学自主权，但大学办学自主权是有法定界限的，超越了这个界限，自主权的行使就成了滥用力。而现实中，许多大学确实存在着这种问题，一是相当一部分校内规章制度不同程度地存在着与国家法律法规相矛盾、相抵触的情况，二是各种类型的规章制度之间缺乏内在的统一性，或者在内容上互相矛盾，或者只有内容规定，而无相应的程序规定来保障内容规定实施的合法性。

作为“上承国家法律法规，下启校内规章制度”的大学章程，是推动和规范高校依法治校、自主办学的基础。通过章程可以实现法律原则规定与学校具体实际的结合，既体现法律政策的宏观要求，又体现学校的办学特色，从而把大学的自主权具体化、制度化和法治化，为学校依法治校提供具体可行的依据，促使学校遵照章程办事，形成以章程为核心的依法治理的体系机制。这正是制定大学章程的必要所在。



声音

章程制定面临三大难题

杨宗凯（华中师范大学校长）：章程建设是一个庞杂的系统工程，遇到困扰和难题是难免的。一个是思维惯性的问题，大家在没有章程的情况下，依靠经验惯性运行了很多年，因此，章程制定实施的过程就是从经验到法治的转换过程，这个过程转变是比较难的，需要领导班子的高度重视，也需要全校师生的拥护支持。一个是章程特色的问题，“千校一面”的章程要极力避免，一定要体现办学特色，吻合学校实情，凸显自身个性，这个值得深入思考。一个是利益整合的问题，章程制定实施的过程也是充分体现协商民主和法治精神的过程。

章程是现代大学制度的基础。目前，我国已建立了世界上规模最大的高等教育体系。从1949年到2015年，高等院校从205所增加到2845所，毛入学率从

0.3%提高到 37.5%，在学总规模位居世界第一，达到 3500 多万人。但我国高校的原始创新能力、有世界影响的重大科技成果产出量、世界杰出领军人才培养等方面，与世界先进水平相比，都还有不小的差距。我们是高等教育大国，但还不是高等教育强国。民众对高等教育的需求也从“能上学”转为“上好学”。制度建设既具有牵一发而动全身的全局性和根本性，也带有稳定性和长期性。面临新的发展机遇与挑战，建设现代大学制度成为高校管理体制改革创新的目标与任务。

现代大学制度建设就是要在政府的宏观调控下，建设一套依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的规则体系，构建学校与政府、社会之间的新型关系。要建设一所有特色、可持续发展的现代大学，如果没有一个严肃的制度体系作为框架支撑，那么学校秩序的维持、办学目标的实现、学术自由和大学自治的理念等，都不可能真正得以落实。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，是大学治理理念、制度的集中体现，是学校接受监督、进行自律的基本依据，也是学校明确办学方向、凸现办学特色的重要保障。现代大学应通过章程建设，明晰大学内外关系，实现管理的规范化、法治化；并通过制度建设，提高资源利用效率，使资源分配方式更加有利于内涵发展而非外延扩张，更加有利于获得长远成效而非短期利益，形成规范、民主、法治的良好管理生态。



图说

《柏林大学章程》与现代大学制度

从中外大学发展的历史与规律看，章程在现代大学的制度体系中是必不可少的。1817 年颁布的《柏林大学章程》确立了学院制、教师等级制、教授会制、讲座制、利益协商制五个方面的基本制度，不仅为柏林大学奠定了法律基础和组织机构框架，也形成了现代大学制度的基本框架。



柏林大学校园



声音

没有章程的学校，不是真正的大学

孙霄兵（教育部政策法规司司长）：现代大学制度是一系列的制度安排，一般而言，学校自治、学术自由和民主管理是现代大学制度的核心特征。推动高校章程建设既可以对大学举办者、办学者的权力边界与职责义务进行明确的界定，合理设置和规范举办者的权利义务及其在大学内的行使规则；也可以将大学的办学理念、组织属性、目标任务、民主机制和办学特色等落实在学校的制度层面，成为现代大学制度的标志和载体。可以说，没有章程的高校，还不是真正意义上的现代大学。

章程是高校科学发展的基本保障。高等学校的发展是一个长期的过程，应当以科学的发展理念和方向为指导，以稳定的发展路径和机制为保障，避免朝令夕改、频繁转换方向。要实现这样的目标，完善高校章程，健全制度的保障和约束就显得尤为重要。章程的作用就是要将大学的办学理念和目标制度化，并成为学校内各种规章制度的制定依据，从而使大学的管理行为、办学行为，具有统一的理念与风格。世界很多著名大学的章程就承载着该大学的历史，其中，一以贯之的办学理念、发展思路，铸就了具有自身独特内涵的大学精神和气质。因此，高校按照科学、民主的方式与程序，制定、完善章程，使高校的举办者、办学者、管理者以及教师、学生，都能够对学校的发展理念、改革方向进行讨论，这就是一个在校内外凝聚共识的过程。通过章程集中反映和明确大学作为教师与学生学术共同体的基本理念与人文特征，把反映大学自身的特点、符合教育规律的制度确定下来，这样学校的科学发展才能具有坚实的保障。



链接

大学章程反映出大学的差异和特色

复旦大学原校长、中国科学院院士杨福家在评述耶鲁大学的使命时说：“耶鲁大学提出了它的基本使命：保护、传授、推进和丰富知识与文化。初看耶鲁大学的基本使命，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。”

谁是中国近代最早大学？

2014 年 6 月 17 日，教育部第 18 次部务会议审议通过了《天津大学章



天津大学校园风光

程》，章程于核准之日起正式生效。教育部批准的《天津大学章程》中肯定了其中的这样一段表述：“天津大学的前身为北洋大学，始建于 1895 年 10 月 2 日，是我国近代高等教育史上建校最早的高等学府。”这也就明确了中国近代高等教育开始于北洋大学，结束了“谁是中国

近代最早大学”之争。



纵深阅读

米俊魁.大学章程价值研究[M].青岛：中国海洋大学出版社，2006.

三、大学章程包括哪些内容

在揭去了大学章程的神秘面纱，了解了何谓大学章程后，我们有必要对大学章程的内容进行勾勒，在头脑中形成一个完整的轮廓，以便丰富我们对章程的认识和理解。概括说来，我国的大学章程主要包括如下三部分：

一是国家规定的法定内容。我国 1998 年的《中华人民共和国高等教育法》第二十八条对大学章程的内容做了基本规定，2011 年的《高等学校章程制定暂行办法》第二章对章程的内容做了集中规定，给出了章程内容的框架与参考。《高等学校章程制定暂行办法》第二章第七条，细化了《中华人民共和国高等教