

高教动态

2014年第20期

华北电力大学高等教育研究所编

2014年12月15日

本期专题

大学章程：高校办学理教之根本遵循和工作指南

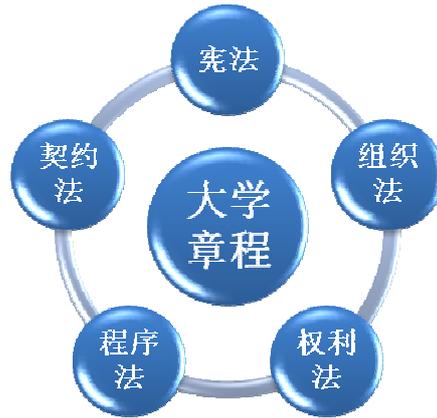
——对教育部已核准大学章程共性特点和具体内容的分析与研究

一、已核准大学章程的共性特点.....	1
二、大学章程的框架体系结构.....	14
三、大学章程中的治理结构与治理体系.....	22
四、大学章程的制度要素分析.....	29
五、结束语.....	33
附件：教育部已核准大学章程名单一览表（截至2014年12月1日）.....	34

【编者按】大学章程是大学依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本依据和规范，也是健全内部管理体制，依法治校、科学发展，建设中国特色现代大学制度的重要依据。合理的大学章程内容设计，是大学内部治理结构的科学安排，是内部各利益相关者之间关系的整体协调。制定大学章程的最终目的，是为大学的可持续发展提供办学依据。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》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”。2011年11月，随着教育部第31号令《高等学校章程制定暂行办法》的颁布，拉开了新中国建国以来的首轮大学章程建设序幕。随后，教育部组建了章程核准委员会，开始受理高等学校章程的审核申请。截止到2014年12月1日，教育部已经核准公布中国人民大学等47所高校的大学章程，不少省份也公布了本辖区内已经核准的大学章程。为了加深对大学章程的理解，强化对章程的学习和宣传，进一步完善和加强《华北电力大学章程》在核准后校内的各项制度体系建设，推进高水平大学建设，我们对已经核准的高校章程从特点、框架体系、治理结构与治理体系、制度要素等几个方面做了一些粗浅的分析，供大家学习参考。

一、已核准大学章程的共性特点

从整体上来看，教育部已经核准的大学章程，在内容设计到功能承担上都具有宪法、组织法、权利法、程序法、契约法等的特点。



1. 大学章程是大学的“宪法”

大学章程是大学的“宪法”。大学章程作为大学宪章，就应该具有宪法应该有的基本特性。比如宪法效力的最高性和根本性、修改程序的严格性、内容与调整关系的广泛性等等。已经核准的大学章程，都体现了大学宪章的根本性特点。所谓大学章程的根本性，就是要在章程里规定大学的一些根本性的制度，这些制度有着校内最高的权威性，是校内其他制度制定的基本依据。比如学校的法人属性、学校领导制度、大学校长的产生方式、党委与校长的关系、行政权力与学术权力间的关系、学校与具体院系间的关系、教师和学生在校内的主体地位等等。

关于大学的法人属性，就像《吉林大学章程》第四条规定“学校为非营利性事业组织，具有独立法人资格，依法享有教学、科研、行政及财务自主权，独立承担法律责任。”

《同济大学章程》第六条规定“学校是非营利性事业组织，具有独立法人资格。校长是学校的法定代表人。”大学章程

通过非营利性事业组织、独立法人资格、校长的法定代表人等具体内容的描述，把大学同其他社会组织进行了区别，从法律地位上对大学的属性进行了界定；关于学校领导制度，《四川大学章程》第七条规定“学校实行中国共产党四川大学委员会领导下的校长负责制，坚持教授治学和民主管理，依靠全体师生员工办学。”《东南大学章程》第四条规定“学校实行中国共产党东南大学委员会领导下的校长负责制，坚持党委领导、校长负责、教授治学、民主管理。”大学把“党委领导下的校长负责制”作为高校最基本的领导制度写入大学章程，虽然是国家在法律中确定的高校领导制度，但各个高校在章程的表述中有所差异。修改程序的严格性，就是相对于其他的校内制度，大学章程的修改程序极其严格，只有通过严格的程序，才能保障大学章程内容的稳定。很多大学都在“附则”一章中，对章程的制定、修改、解释权等有明文的规定。内容和调整关系的广泛性，就是大学章程的内容不但涉及的主体比较广泛，包括学生、教师、管理者、各种校内组织及相关的校外组织、政府等，而且内容上也比较广泛，涉及到政党、行政、学术、公共服务等诸多方面，很多学校的章程都有专门的章节对这些内容进行规范。

2. 大学章程是大学的“组织法”

所谓组织法，就是一个组织（一般指行政组织）的结构、组成、权限、人员等规范的总称。大学章程是大学这个特殊

组织的“组织法”，它的核心要义在于健全内部治理结构，对政治、行政、学术三种权力进行合理的分配，完善每种权力运行所必备的内部组织构成、人员配置、职责权限等等，做到党政分开、政学分开，校内机构、人员间的横向关系和纵向关系明确、责任清晰、制度到位。

从行政权力运行来看，比如章程要载明学校领导的产生方式、校领导的人员配备、各校领导的职权与责任，中层干部的产生方式及其职权职责，院系领导的产生、院系运行的管理体制，校内机构的增加、合并与撤销的方式及其程序等。比如《武汉大学章程》第三十条规定“校长是学校法定代表人。学校设立副校长、总会计师协助校长行使职权。可根据需要，设校长助理。校长由国家按有关规定遴选任免。副校长由校长提名，按照有关规定任免。总会计师协助校长管理学校财经工作，其职责及任免按国家教育行政部门有关规定执行。”《兰州大学章程》第二十条规定“校长为学校法定代表人和行政负责人。全面负责学校的教学、科学研究和其他行政管理工作。副校长按照分工协助校长工作。……校务会议是学校行政议事决策机构，由校长主持，讨论决定重大行政事项。校务会议依其议事规则履行职责。”《天津大学章程》第三十九条规定“校长主持校长办公会，按照“集体研究、校长决定”的原则处理学校的教学、科学研究、行政管理等重要行政事务。校长办公会组成人员包括学校校

长、副校长、校长助理、总会计师，列席人员包括校长办公室主任、学校新闻发言人、监察室主任，也可根据议题内容安排其他人员列席。”《重庆大学章程》第二十七条规定“学校实行校院两级管理体制。学校党委会和常务委员会是学校的决策机构，校长办公会是学校行政议事决策机构。学院实行集体领导与分工负责相结合的制度。学院党政联席会是学院决策机构。”

从政治权力的运行来说，大学章程要明确学校党委与上级党组织关系、学校党委职责、学校党委与校长的关系、校党委书记的产生方式、校党委会议制度、校内党组织的设置与职责、校党委相关组织干部的产生与罢免等等。比如《东华大学章程》第二十一条规定“学校党委是学校的领导核心。学校党委根据《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》等法规，统一领导学校工作，支持校长依法独立地行使职权并开展工作，保障学校各项工作顺利进行。学校党委实行“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的议事和决策基本制度。”《西北农林科技大学章程》第十四条规定“学校党委由全校党员代表大会选举产生，统一领导学校工作，每届任期五年。”《湖南大学章程》则规定，“学校党委设书记1人、副书记若干人，书记、副书记按照《中国共产党章程》的规定产生。学校党委设常务委员会，党委全体会议闭会期间，其职责由常务委员会履行。中国共产党湖南

大学纪律检查委员会由党员代表大会选举产生，在同级党的委员会和上级纪律检查委员会领导下进行工作，负责维护党的章程和其他党内法规，对党员领导干部行使权力进行监督，协助党委加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作，保障学校事业健康发展”等等。

从学术权力的运行来讲，大学章程要载明学校学术委员会、学位委员会、教学委员会、招生委员会等各学术组织的产生机制、职权职责、运行方式、决策机制等等。另外，还应该载明校内非常设组织、学生组织等的运行机制及其活动边界，教师和学生对学校管理的参与等等。比如《浙江大学章程》规定，“学校学术组织体系按校级及学部、学院（系）三级设立，根据需要设立学术（教授）委员会、学位评定委员会、教学（指导）委员会、教师及专业技术职务评审委员会等其他学术组织。学校学术委员会由学校专家学者代表组成，为学校最高学术组织，负责对学校学术领域重大事项进行咨询、审议、评价和监督。学校学术委员会可根据工作需要设立若干工作组（或专门委员会）。学校学术委员会主任候选人由校长提名，党委常委会讨论通过，经学术委员会全体会议选举产生。”《南开大学章程》也明确“学术委员会、学位评定委员会、专业技术职务评审委员会根据工作需要，设立学科（学院）学术委员会、学位评定分委员会、教师职务评审分委员会，依据各学术组织的相关规则开展工作。独

立建制的实体研究院（所、中心）的学术事务纳入相应学科（学院）的学术组织。专业学院根据专任教授规模，建立教授会（全员参与）或者教授委员会（选举代表组成）。教授会或者教授委员会对提交学科（学院）学术委员会、学位评定分委员会、教师职务评审分委员会的事项进行咨询、评议”等等。

3. 大学章程是大学的“权利法”

所谓大学章程是大学的“权利法”，是从大学章程的权利本位而言的。因为，一个制度规范的出发点和归宿，决定着这个制度规范的内容设计。所以，大学章程整篇基本上都是以权利为核心内容展开的，规定了各种权利主体、权利的行使方式、权利保护的方式等等，它所体现出的最核心的思想就是使得大学内部各权利主体，能够更好地、更充分行使权利。就像很多大学章程都用单独的章节对学生权利、教师权利等进行专门的规定。大学章程不但要规定权利的内容，而且要规定权利被侵犯之后的救济途径，同时还要规定权利被滥用的后果。比如《中国农业大学章程》规定“对学校给予的处分或者处理有异议，向学校、教育行政部门提出申诉，对学校、教职员工侵犯其人身权、财产权等合法权益，提出申诉或者依法提起诉讼”，《华东师范大学章程》有“学校维护教职工合法权益，保护教职工正当的申辩和申诉权利，依法建立教职工权利保护和救济机制”的描述，为了保障教

师等提出的申诉，《北京大学章程》中提到设监察委员会，“监察委员会由校纪委委员代表、民主党派代表、教职工代表、学生代表组成。监察委员会对学校机构及人员具有检查权、调查权、建议权、处分权。监察委员会独立行使监察职权，对学校机构及人员实施监察，主要履行受理学校机构及人员对处分决定的异议或者申诉等在内的职责”等。

另外，从权利的内容方面讲，已经核准的大学章程都用大篇幅的章节对各方面的权利做了详细的列举式说明，比如学校举办者有监督学校办学行为、评估学校教学质量、调整学校教育资源配置、决定投资资金额度等的权利，校长有制定学校发展规划、拟定校内管理制度、推荐校内管理干部、聘任教师等的权利，教师有参与学校民主管理、科学研究、晋升专业技术职务等的权利，学生有公平享有学校教育资源、参加社会活动、组建社团、获得各种荣誉与奖励等的权利，学术委员会有向学校管理部门提出建议与质询、独立自主地决策学术事项等的权利，教职工代表大会有审议学校重大改革与发展计划、评议校长工作报告、通过多种方式对学校管理意见和建议等的权利，学生代表大会有审议与学生切身利益有关的管理制度等的权利。当然了，权利和义务是对等的，已经核准的大学章程在规定的权利的同时，还规定了各主体需要履行的义务，因为义务是实现权利的重要手段，只有履行义务才能更好地实现权利。

4. 大学章程是大学的“程序法”

从程序法和实体法的角度而言，大学章程兼有“程序法”和“实体法”的特点。程序是指为了达到特定的目的，而采取的系列步骤、方法、次序安排等，它的价值在于促进民主、保障权利、提高效率、限制行政权力等，而正当程序的要求就是公开、公平、公正、参与、比例等。大学章程的“程序法”性质，不但体现在内容设计上，而且还体现在章程的程序精神上。

从内容上讲，将学校内部管理中的重要决策程序、章程的制定与修改程序、权利的救济程序等体现在章程当中。在内部重要管理决策程序方面，如学校党委会议、校长办公会议、各学术机构的议事与决策规则，包括召集人员、出席人员、议事程序、投票表决方式、计票方式、回避制度、会议时间安排等。比如《中国矿业大学章程》第四十五条规定“学校党委实行集体领导，民主决策，坚持民主集中制原则，按照相关规定，重大事项分别由党委全委会、常委会讨论决定。学校党委全委会由党委书记（亦可受其委托由党员校长或党委副书记）主持；党委全委会到会委员不少于党委全委会委员总数的三分之二召开方为有效；按照少数服从多数的原则，对讨论的议题意见进行表决；遇有新的情况和问题，需要改变原决议、决定时，应及时复议。”《西南大学章程》规定，“校长办公会议事规则：第一，会议由校长召集并主

持，校长因故缺席由其委托的副校长召集并主持，原则上每月召开 1-2 次。校长认为必要，可临时召开。第二，会议须有 2/3 以上出席人出席方可召开。校长、副校长、校长助理、校长办公室主任、发展规划处处长出席会议。党委书记、党委副书记、纪委书记、党委常委、党委办公室主任、监察处处长、教代会主任等列席会议。根据会议议题需要，有关方面负责人、教职工代表和学生代表可列席会议。第三，会议议题由分管校领导在深入调研和充分论证的基础上提出，经校长（或会议主持人）审定后，正式确定为校长办公会议题。第四，校长根据多数人的意见作出会议决议。校长认为多数人的意见不正确的，可以决定另行讨论或由其本人做出最后决定。第五，会议决定的事项由分管校领导负责组织实施，重大事项落实情况要及时向校长办公会报告。在执行过程中，如遇特殊情况，经校长同意，可提请校长办公会复议。第六，凡经会议作出的决定，任何个人无权擅自改变。个人有不同意见允许保留，但行动上须无条件服从并贯彻执行”等。

在章程制定与修改方面，制定程序如选择章程起草班子成立、起草的每个环节、表决过程、签发过程、备案过程；章程修改程序，如章程修改案的提出、章程修改的时间安排、具体修改过程、修改后的表决过程、章程修改案的解释、修改后章程的效力问题等。比如，《武汉理工大学章程》规定，

“章程草案经学校教职工代表大会讨论、校长办公会审议通过后，由学校党委讨论审定。章程草案经讨论审定后形成章程核准稿和说明，由校长签发，报教育部核准。经教育部核准后，学校予以发布。章程如需修订，由学校教职工代表大会五分之一以上代表提议，教职工代表大会讨论，校长办公会审议，学校党委同意后修订。学校教职工代表大会闭会期间，由校长办公会提议，经学校党委同意后修订。”《上海交通大学章程》规定，“本章程的制定和修改须提交教职工代表大会讨论，经校长办公会讨论审议后，由常委会讨论审定，报教育部核准和上海市人民政府备案。本章程由常委会负责解释。校长办公室监督章程的执行情况，依据章程审查学校内部规章制度、规范性文件，受理对违反章程的管理行为和活动的举报和投诉。出现章程依据的法律发生变化，学校的举办者发生更替，学校发生合并分立更名等变化，学校办学宗旨、战略目标、管理体制、运行机制等发生重大变化，举办者依法要求学校修订章程，其他影响本章程执行的环境或实质内容发生重大变化等情形时，由校长或学术委员会或教代会提议，经校长办公会审议通过，启动章程的修订”等等。

在权利救济程序方面，如果有教师、学生等对学校的处理不服，就可以提出申诉等程序，因此如申诉组织的成立、申诉程序的提出、申诉过程、申诉决议的作出、申诉决议的

效力等皆为程序问题。比如《清华大学章程》规定“学校建立师生员工权益的保障机制、申诉机构及程序”，《北京外国语大学章程》规定“学校建立教职员员工权益救济机制，设立教职员员工申诉机构，受理教职员员工申诉”等等。

5. 大学章程是大学的“契约法”

说大学章程是“契约法”，是因为大学章程在本质上是大学与政府、大学与社会、大学内部之间达成的一种有约束力的协议。也就是说，大学与政府、社会、大学内部在讨价还价，相互协商的基础上，通过章程约定了大学的办学自主权、政府的管理边界、大学内部的治理结构等，这也就意味着如果大学章程一旦获得通过，那么政府就不能随便干预，大学要按照章程自主办学，这是契约神圣不可侵犯的最基本要求。大学章程的契约性从对外、对内两个方面表现出来，从对外方面来看，大学章程约定了政府的职责及其权限，在章程里明确政府该做什么、不该做什么等等，比如《华中师范大学章程》约定“举办者保障学校办学经费的稳定来源和增长，并制定经费拨款标准和使用办法……举办者制定教育教学质量标准……举办者支持学校根据自身条件，自主开展科学研究、技术开发和社会服务。鼓励学校积极筹划和拓展各种形式的产学研合作项目，鼓励学校科研和技术成果的社会化和产业化，鼓励产学研合作的成果运用于研究和教学活动，形成良性互动”，“举办者保障学校办学自主权不受任

何非法干预，保护学校的合法权益不受侵犯，维护学校良好的办学环境和办学秩序。”《西南大学章程》中约定“举办者支持学校依法自主办学，保护学校办学自主权不受任何组织和个人的非法干预。对学校不当使用办学自主权的行为予以处罚或调整；举办者为学校根据自身实际情况进行的发展改革提供必要的制度支持；提供稳定的办学资金和相关资源，保障学校办学条件，支持学校通过多渠道募集办学资金并自主管理使用。”

此外，还约定了社会与市场的边界，比如一些大学的章程确定规定社会企业、其他组织和机构等可以成为学校理事会单位，对学校的发展提出建议和意见等。就像《北京航空航天大学章程》中明确，理事会可以“协助学校与政府机关、社会团体、企事业单位加强联络与沟通，对学校的发展规划和涉及学校发展方向的重大决定提供咨询意见，帮助学校从社会筹集办学资金、推进社会合作。”《中国矿业大学章程》中提到“理事会由政府主管部门、企事业单位及社会力量组成，履行对学校办学的指导、咨询和监督职能。理事会依照章程开展工作。”另外，一些大学的章程里，还约定了学校与社会的关系等方面的内容，如《复旦大学章程》规定“学校校园是公共设施，在保障学术活动和师生生活秩序的基础上，适当向社会开放。”《华南理工大学章程》明确“学校对外开放办学资源，根据国家需要和自身能力，积极开展继

续教育、社会服务以及面向老少边穷地区的对口支援等工作，积极履行社会责任。”

从对内的方面来看，大学章程的形成过程是大学与内部成员、内部组织之间达成的合意，比如章程规定学校对于违反校内规章条例和聘用合同的教师有权给予处分，对于取得突出成绩和为学校争得荣誉的学生集体或个人进行表彰奖励，这些内容都属于契约性质，有着较强的约束力。比如《中央民族大学章程》中明确“非本校在编教职工，在学校从事教学、科研、管理、服务及培训学习期间，依照有关法律法规规定和合同约定，享受相应权利，履行相应义务。”《厦门大学章程》中约定，教职员工“未经学校批准，不得在校外兼任实职”等等。

二、大学章程的框架体系结构

大学章程的内容安排、框架体系等在很大程度上影响着章程的实际效用。对于大学章程的内容要素、框架安排等，《高等教育法》第28条和《高等学校章程制定暂行办法》第7条对大学章程的框架性内容作了初步的要求，也就是：（一）学校的登记名称、简称、英文译名等，学校办学地点、住所地；（二）学校的机构性质、发展定位，培养目标、办学方向；（三）经审批机关核定的办学层次、规模；（四）学校的主要学科门类，以及设置和调整的原则、程序；（五）学

校实施的全日制与非全日制、学历教育与非学历教育、远程教育、中外合作办学等不同教育形式的性质、目的、要求；

（六）学校的领导体制、法定代表人，组织结构、决策机制、民主管理和监督机制，内设机构的组成、职责、管理体制；

（七）学校经费的来源渠道、财产属性、使用原则和管理制度，接受捐赠的规则与办法；（八）学校的举办者，举办者对学校进行管理或考核的方式、标准等，学校负责人的产生与任命机制，举办者的投入与保障义务；（九）章程修改的启动、审议程序，以及章程解释权的归属；（十）学校的分立、合并及终止事由，校徽、校歌等学校标志物、学校与相关社会组织关系等学校认为必要的事项。《高等教育法》和“办法”的这十方面规定，构成了大学章程框架的基本依据。

1.大学章程的框架结构

目前，已通过核准的大学章程，从章节的安排来看，一般都是按照这十方面的要求进行的。章程框架涵盖以下制度要素：学校功能与教育形式、办学活动、管理体制与运行机制、教职员工、学生、校友、经费、资产与财务管理、举办者与学校的关系以及学校的权利义务、外部关系、学校标识、章程生效和解释权等。上述要素在已经核准的大学章程中基本上以章节的形态出现。下面我们以前十所核准的大学章程为例进行简要的说明。

表1 核准的大学章程框架体系一览表（第1-5号）

章节	人民大学(74条 8268字)	东南大学(86 条10640字)	东华大学(77 条8538字)	上海外国语(88 条14370字)	武汉理工(126 条13374字)
序言	序言	序言	序言	序言	序言
第一章	总则	总则	总则	总则	总则
第二章	学生	举办者与学校	功能与教育形式	组织机构	办学活动
第三章	教职员工	教职工	管理体制	办学活动	治理结构
第四章	管理体制和组织机构	学生	组织机构	教职员工	教职工
第五章	教学科研机构	中国共产党东南大学委员会、纪律检查委员会及党委部门	教职工	学生	学生
第六章	财务、资产、后勤	校长、校长办公会议及行政部门	学生	校友	投入与保障
第七章	学校与社会	学术组织	经费、资产、后勤	经费、资产与后勤	外部关系
第八章	学校标识	教职工代表大会、学生代表大会及群众组织	外部关系	外部关系	校旗、校标、校徽和校庆日
第九章	附则	学院	附则	学校标识	附则
第十章		其他机构		附则	
十一章		经费、资产及其管理制度			
十二章		校训、校旗、校标、校徽、校歌、校庆日及学校网址			
十三章		附则			

表2：核准的大学章程框架体系一览表（第6-10号）

章节	华中师大(81 条9677字)	吉林大学(94 条8395字)	上海交大(70 条9907字)	同济大学(88 条8777字)	四川大学(121 条12813字)
序言	序言	序言	序言		序言
第一章	总则	总则	总则	总则	总则
第二章	举办者与学校	学校举办者	举办者与学校	教职员工与学生	办学功能
第三章	学校基本制度	学校功能和教育形式	管理体制	组织与机构	学校成员

第四章	学校的组织机构	组织与结构	组织机构	经费、资产与后勤	学校组织
第五章	学生及校友	教职员工	学生	外部关系	学校管理
第六章	教职员工	学生	教职员工	学校标识	学校发展
第七章	资产、经费、后勤和校园	经费、资产、基建、后勤	资产与财务	附则	附则
第八章	社会服务与交流合作	学校与社会	社会服务与外部关系		
第九章	附则	校徽、校旗、校歌、校庆日、纪念日	附则		
第十章		附则			

通过分析发现，这 10 所大学章程在 7-13 章之间，其框架均包含序言、总则、教职员工、学生、财务、资产与后勤、附则等。其中序言多为概述本校历史沿革，指出章程制定法律依据，或阐明学校办学理念；总则一般包括学校名称、法定住址、教育形式、招生、办学理念等学校信息；“教职员工”和“学生”两章分别规定其权利、义务、权利保护机制等与其密切相关的事宜；“财务、资产与后勤”一章主要规定学校的经济运行和物质基础事宜；“对外交流”、“学校与社会”、“外部关系”等表述不同，但大多概述了学校与举办者和社会的关系、国际交流合作等事宜；“学校标识”主要包括校徽、校旗、校歌、校庆日、纪念日等；“附则”包括章程的生效、修改、解释权等程序事宜。这里面差异最大之处在于大学内部治理这一方面。有大学写“组织机构”（如上海外国语大学），有的拆分为“管理体制与组织机构”、

“教学科研机构”（如中国人民大学），武汉理工大学以“治理结构”总揽，东南大学章程拥有最多的章数（共有13章），其中有关“中国共产党东南大学委员会、纪律检查委员会及党委部门”和“教职工代表大会、学生代表大会及群众组织”等内容，均作为具体的章名出现，而字数最多的是武汉理工大学，有一万三千多字。其余已核准的高校章程，与这几所学校的章程在框架体系、内容安排等上也基本较为相近，因此不再另外举例了。

总的来说，目前已经核准的大学章程基本上都是中位意义上的章程。在具体内容上，虚实相宜、较为均衡；在框架上，一般都按照总则、分则、附则的结构进行行文，但并无固定模板，而且在一些方面仍留有探索的空间。

2.章程的内容安排

（1）序言。已经核准的章程一般都设置了“序言”部分，主要涉及学校的性质、创办与历史变迁、办学传统和特色、办学成就，以及校风校训和发展目标等。

（2）总则。总则部分主要包括校名、校址、学校性质、领导体制、管理体制、教育方针、办学理念、办学目标等内容。其中，校名为学校中英文全称和简称；校址为学校法定住所地；学校性质通行表述为“学校为非营利性事业组织，具有独立法人资格”；领导体制通行表述为“学校实行中国共产党某某大学委员会领导下的校长负责制”；管理体制通

行表述为“学校实行校、院两级管理为主的体制”；教育方针均涉及坚持社会主义办学方向，全面贯彻国家的教育方针；办学理念和办学目标因各校特色而存在差别。此外，不少学校章程的总则还有关于依法治校、民主管理等原则性规定。

(3) 学校功能与教育形式。该部分内容涉及学校功能定位、办学规模、教育类型、教育形式、学科布局、专业方向以及毕业和学位制度等方面内容。一般高校章程的行文顺序大致为学校功能—办学规模—专业设置—教育类型—教育形式—教学实施—学业和学位—名誉博士和荣誉称号—学校使命—教育国际化等。

(4) 办学活动。很多大学都专章规定办学活动内容，而有些学校则另外设置“教学和科研”一章，内容包括学校教育活动的任务、原则、方式和手段，学分制等制度保障，教学改革和教学督导，科研激励，学科建设和鼓励产学研结合的原则等等。

(5) 管理体制与运行机制。学校管理体制构成学校治理结构的核心，涉及学校党委、行政、学术权力的纵横配置以及师生参与管理的民主权利。不少学校以“管理体制与运行机制”为题设置专章；还有部分高校则以“组织机构”或“组织与结构”专章规定；还有学校设置“领导机构”、“组织机构”、“学术机构”等多个章节进行分别描述。

由于管理体制与运行机制是很多大学章程的核心内容，所以一般都涉及到多个章节。其涵盖的内容有学校党委会（含纪律检查委员会）、校长、学术委员会、学位委员会、其他委员会（如校务委员会、教学委员会等）、教职工代表大会、党群组织（工会、共青团）的职权或职能，学校职能机构、公共服务机构、附属单位、合办单位设置及其运行的原则和机制等。

（6）教职员工。该部分内容在多数学校章程中以“教职员工”或“教职工”为章题，也有学校以“人力资源”或“教师和其他教育工作者”为章题，涉及教职员工分类管理、教职员工任职制度、教师考核与评价制度、教职员工权利、教职员工义务、教职员工师德要求、教职员工权益保护机制、教职员工奖励与惩戒制度等。其中，教职员工的权利、义务构成本部分内容的核心。

（7）学生。各学校章程在“学生”一章规定了大致近似的内容，主要规定学生权利、学生义务、学生团体、困难学生资助、学生权益保障制度、学生奖励制度和学生惩戒制度等。当然，学生的权利、义务也是本部分的核心内容。

（8）理事会、基金会、校友会。有些学校将理事会、基金会、校友会作为单独的章节，而有些学校则把他们归入学校与社会部分。这部分内容主要涉及理事会、基金会、校友会的职责、机构设置、运行方式等。

(9) 经费、资产与财务管理。经费与资产作为学校办学的物质条件受到各学校章程的广泛关注，均设置专章内容予以规定。主要规定了学校经费来源、学校经费运用原则、学校经费预算制度和财务监督制度、学校法人财产权、无形资产管理、资产管理制度和后勤管理制度等。

(10) 举办者与学校的关系、学校的权利义务以及其他外部关系。一般学校设置了“举办者与学校”章，主要规定学校的举办者、学校对于主办者的权利、学校对于主办者的义务等。

(11) 学校标识。学校标识包括校徽、校旗、校歌、校训、校庆日、纪念日等内容，这部分内容一般学校都把学校的标识直接嵌入到章程里面，整体上比较突出学校特色。

(12) 附则。各学校章程附则部分主要规定了章程的审议、通过、备案和修订、解释机制，章程与法律、校内制度的冲突协调机制，以及实施日期等。

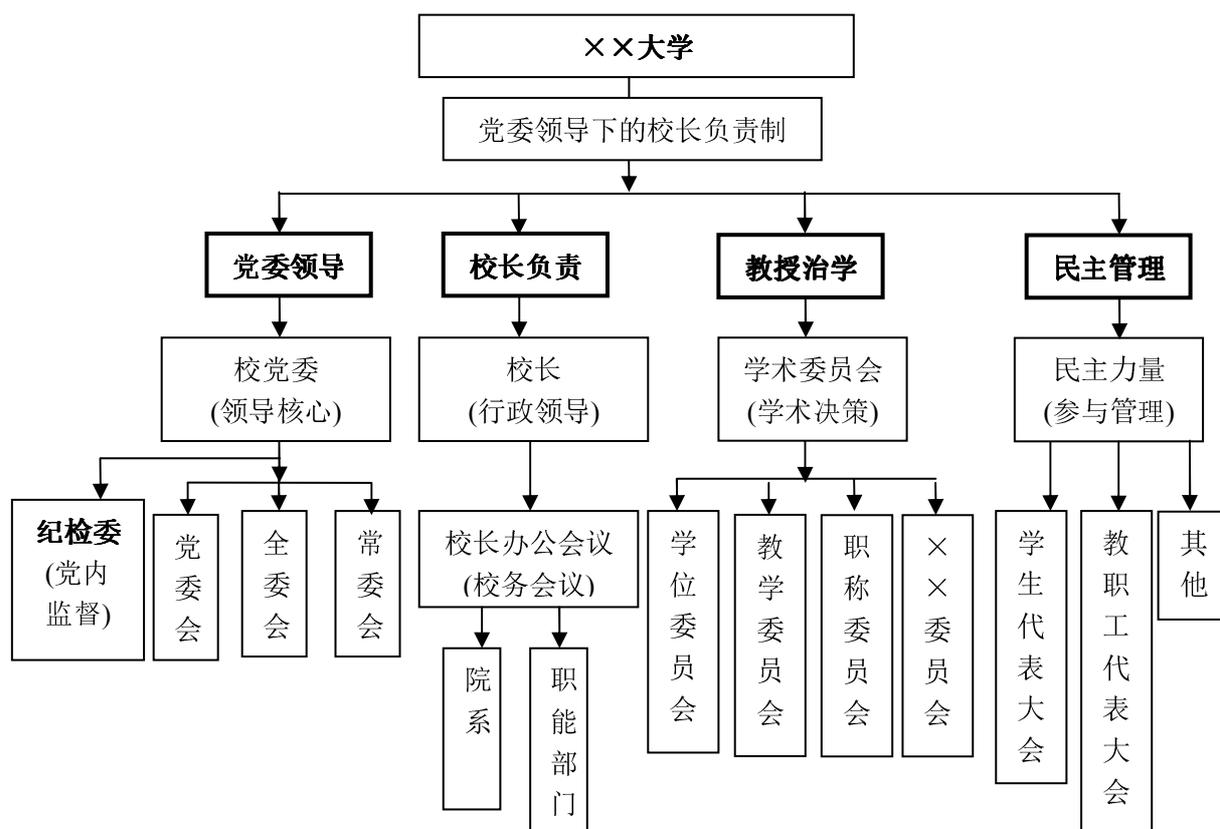
整体来讲，已经核准的章程的框架体系与章程的内容密切结合，一方面，大学章程的框架体系体现大学章程的绝对必要记载事项；另一方面，大学章程的框架体系侧重于对学校治理机构的规定，以此体现学校的特色。一般学校章程都记载的事项，就是《高等教育法》和“办法”规定的内容，主要包括学校的名称和地址、办学宗旨和培养对象、管理体制和运行机制、财务和财产管理制度、举办者和学校之间的

权利和义务、教职员工和学生的权利与义务、章程的修改程序等。在整个章程中，内容最多的还是大学的治理结构和治理体系部分。

三、大学章程中的治理结构与治理体系

大学治理作为利益相关者参与学校重大事务决策的过程，其实质是大学决策权力的安排问题；以此为基础的大学治理结构，则主要是各种决策权力的分配结构和制度安排。大学治理结构是大学章程的核心和主体内容，具体体现为学校内部的组织结构和管理体制，涉及学校内部各权力主体、教职员工和学生等利益相关群体之间的相互关系。按照《高等教育法》第三十九条的相关规定，“国家举办的高等学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”，这就奠定了大学治理的核心架构，诸多利益相关主体参与大学治理都是围绕这一核心架构而展开的。在各学校章程均规定党委领导下的校长负责制的同时，部分高校章程对大学治理的理想结构进行了探索。比如北京师范大学章程规定“学校实行中国共产党北京师范大学委员会领导下的校长负责制。学校党委是学校的领导核心，统一领导学校工作，支持校长依法独立负责地行使职权。校长是学校的法定代表人和行政负责人。校长在党委领导下全面负责学校的教学、科研和其他行政管理工作。”中国科学技术大学章程规定“学

校实行中国共产党中国科学技术大学委员会领导下的校长负责制，实行‘党委领导、校长负责、教授治学、民主管理’的内部治理架构，坚持依法治校。”上海交通大学章程规定“学校实行中国共产党上海交通大学委员会领导下的校长负责制。学校坚持党委领导、校长负责、教授治学、民主管理，坚持依法治校，坚持以师生为本，尊重学术自由，实行党务公开、校务公开和信息公开制度，依法接受监督。”各学校的章程均在形式上确定了党委领导下的校长负责制，但在具体表述上还是略有差异。如下面的大学内部治理结构图所示：



注释：各校确立的内部治理结构可能有所差别，本图为一般高校确立的普遍性的内部治理结构。

在权力横向配置层面，大学治理与管理体制涉及学校党委(常委会、纪委)、学校行政(校长)、学术机构(学术委员会、学位委员会等)、教职员工(教职工代表大会)和群团组织之间的关系。根据已经核准的部分学校章程管理体制部分内容的分析，不难发现各校章程均有所规定的主体为学校党委、校长、学术委员会与学位评定委员会、教职工代表大会、群众组织等。学校章程的相关规定基本确立了学校党委权力、行政权力、学术权力和民主管理权利等为一体的治理结构。部分学校的章程还明确规定了教学指导委员会、学校聘任委员会、学科建设委员会等专门性的委员会在学校治理尤其是治学中的地位和作用。

1. 学校党委。各学校章程均规定，学校党委按照《中国共产党章程》和有关规定，统一领导学校工作，支持校长独立负责地行使职权；所涉及的党委机构有学校党委、常务委员会、党委全委会、纪律检查委员会等。学校党委的主要领导职权和职责为：贯彻执行党的路线方针政策；讨论决定事关学校改革发展稳定及教学、科研、行政管理中的重大事项和基本管理制度；讨论决定学校内部组织机构的设置及其负责人的人选；讨论决定学校人才工作规划和重大人才政策；领导学校思想政治工作和德育工作；加强大学文化建设；加强对学校院（系）等基层党组织的领导；领导学校党的纪律检查工作；领导学校群众组织和教职工代表大会等。各校

章程的规定基本与高等教育法及“中办”对于党委的职责规定保持一致，有利于发挥高校党组织的政治优势，能够体现党的组织领导、思想领导和政治领导地位。

2. 学校校长。学校校长是学校行政系统的领导者，以校长为首的行政系统是大学内部治理结构中行政权力的集中体现。大多数高校章程均规定：“组织实施学校党委有关决议，行使高等教育法等规定的各项职权，全面负责教学、科研、行政管理工作”，以此落实校长负责制。所涉及的机构包括校长、副校长和校长办公会。大部分高校章程规定了校长的职权和职责，原则性地规定了校长办公会是校长行使职权的基本形式，部分学校的章程还专门规定了校长办公会的职责。针对校长的职权，多数学校章程规定内容涉及拟订发展规划权、学校活动组织权、机构设置与干部任免拟定权、教职员工聘任权、师生管理权和奖惩权、经费管理权和预算拟定权，以及其他职权和职责。各校章程对于校长职权和职责的规定基本上是对高等教育法关于校长权责规定的重复或者分解细化。校长召集并主持校长办公会议或者校务会议。校长办公会议是学校行政议事决策机构，主要研究处理教学、科研、行政管理工作，不少高校的章程都明确了校长办公会的议事规则等详细内容，对于学校行政权力的规范运行有积极作用。

3. 学术机构。以教授为代表的教师群体对于学术事务的专业权威和自我管理是大学治理结构的突出特点，学术委员会、学位评定委员会、教学指导委员会、学校聘任委员会等专门性委员会的存在和运作过程，具体体现着教授治学的基本理念和精神。尽管学术机构并不像学校党委、校长那样存在集中性代表机构，而是由各类专门委员会共同构成，在大学治理结构和治理体制中发挥着重要的功能和作用。以学术委员会为例，很多高校将学术委员会定性为学校最高学术机构，确立了“学位评定委员会、教学指导委员会、专业技术职务评审委员会接受学术委员会的指导和监督”的体制。另外还有一部分高校则是泛泛地列了一下学术委员会的职责，并没有明确学术委员会在校内的地位问题，类似于与学位评定委员会、教学指导委员会、学校聘任委员会等并列平行的组织。一般各校章程对于学术委员会职能的界定主要为：审议学科、专业及教师队伍建设规划，科学研究规划，学术交流合作规划；审议教学科研成果的评价标准、学位授予标准、教师职务评聘的学术标准；审议学校其他学术组织的设置方案和议事规则；评价学校引进人才、相关聘任或推荐人选的学术水平，评定或授权评定科研基金、科研项目以及教学科研成果和奖项；调查认定学术不端行为，裁决学术纠纷，对违反学术道德规范的行为提出处理意见或建议；指导全校学术活动，推动学术交流，活跃学术氛围，弘扬科学精神；

对与学术事务相关的全局性、重大发展规划和发展战略，以及国内外重大项目合作提出咨询意见等。相比较而言，各高校章程对于学位评定委员会、专业技术职务评审委员会等的描述则相对简单，在具体技术处理上以具体指引的方式，指向了其他的校内文件，在章程中并没有大篇幅展开。

4. 民主管理参与机构。现代大学治理强调治理主体多元化，师生员工是参与学校治理体系的重要力量。作为师生员工实施民主管理参与权的机构或者说机制主要包括教职工代表大会、工会、共青团等群团组织，以及学生会、研究生会和各类社团组织，其中教职工代表大会最具有代表性。多数学校章程对于教职工代表大会较为重视，对其职责和运行机制规定相对较为详细。很多高校的章程用专章较为详细地规定了教职工代表大会的职权：听取学校章程草案制定和修订情况报告，提出意见和建议；听取学校发展规划、教职工队伍建设、教育教学改革、校园建设以及其他重大改革和重大问题解决方案报告，提出意见和建议；听取学校年度工作、财务工作、工会工作报告以及其他专项工作报告，提出意见和建议；讨论通过学校提出的与教职工利益直接相关的福利、校内收入分配实施方案及教职工聘任、考核、奖惩办法；审议学校上一届（次）教职工代表大会提案办理情况报告；按照有关工作规定和安排评议学校领导干部；对学校工作提出意见和建议，监督学校章程、规章制度和决策的落实

等。另外如《中央民族大学章程》等也用专门的章节，描述了学生代表大会运行机制及其职责等。可以说，这部分内容在所有核准的大学章程中，描述都比较详细，而且具有很强的操作性。

5. 决策咨询机构。不少高校章程规定校务委员会是学校的决策咨询机构。校务委员会由本校有影响的现职和离退休教职工代表及校外知名人士组成，负责本校教学、科研、社会服务等方面的咨询；校理事会负责学科发展、外部关系和多渠道筹措资金方面的咨询，理事会由著名校友、社会知名人士、著名校外专家组成。在权力纵向配置层面，大学治理与管理体制主要涉及学校与学院(系)等教学科研单位的“校—院(系)”两级管理体制。各校章程均规定，学校下设院系，院系在学校授权范围内实行自主管理，享有学校授权范围内的办学权、人事权和资源配置权(上海交通大学章程规定)。学院(系)管理体制主要为党政联席会议制度，党政联席会议是学院(系)的决策机构，对学院(系)的重大事项进行集体讨论并决策，通常由院长(系主任)、党委(或党总支)书记、副院长(副主任)、党委(或党总支)副书记等组成，决定学院(系)教育、教学、科研和行政管理等方面的重要事项。西安交通大学、武汉理工大学、天津大学、南开大学、电子科技大学等校章程还规定学院可以根据需要设立教授会，教授会是教授参与学院民主管理的重要组织形

式，根据学校授权和章程统一行使专业设置、学科建设、教师聘任、学术评议、学位评定、教学指导等审议、评定职能。北京大学、武汉大学、兰州大学、重庆大学、东北师范大学、浙江大学、华东师范大学、上海财经大学、四川大学、吉林大学、同济大学等在学校和学院之间根据需要设置了“学部”，学部一般由学科性质相近的教学科研机构组成。学部作为学术机构而存在，负责处理近似学科的专业交叉发展、学科规划与学术问题等。

四、大学章程的制度要素分析

大学章程作为学校内部的“宪法”，在衔接国家法律法规和教育行政法规与学校内部规章制度的同时，必然以学校内部的基本制度作为主体内容，在对大学决策权力进行制度性安排的同时形成大学诸多利益相关主体之间相互作用的基础规范，体现为大学章程对学校运行体制机制的规定。目前已经核准的大学章程对学校内部多层次、繁杂的规章制度给与了简单、明确的表达，在形式上构成了学校内部治理规则体系的“合法性”来源和“基础性”依据。大学章程所涉及的制度要素主要体现为两个层面，第一个层面是大学内部的治理性制度，第二个层面是大学运作的操作性制度。治理性制度是大学内部治理结构的集中体现，构成现代大学制度建设的核心范畴；同时，作为大学内部运作机制的各种操作

性制度，以大学内部治理性制度为基础构建和展开，两者相互结合构成大学运作的制度依托和保障。大学内部的治理性制度主要包括：大学法人制度、党委领导下的校长负责制、教授治学制度、民主管理制度、学院管理制度、教师管理制度、学生管理制度，等等。这些规定与大学治理基本格局相匹配。

1. 大学法人制度。大学法人制度是现代大学制度的重要内容，办学自主权则又是法人制度的核心。各学校章程均规定学校具有法人主体资格，依法享有办学自主权，独立承担法律责任。学校与举办者的关系以及学校的权利和义务也以大学法人制度为制度依托。学校法定代表人制度、学校自主办学制度、学校产权和资产管理制度、学校经费募集制度、学校经费使用和监管制度、学校财务责任制度等操作性制度因此而构建和运作。

2. 党委领导下的校长负责制。党委领导下的校长负责制构成大学管理体制与运作体制的核心。各学校章程所规定的党委领导过程中的民主集中制、集体领导制度、常委会履职制度，以及校长全面负责制度、党政联席决策制度、校长办公会制度、校务公开制度、校务决策咨询制度等，构成党委领导下校长负责制的具体实现机制。华东师范大学等学校章程还规定了“学校行政工作实行校长领导、副校长分工负责、职能部门组织实施的工作机制”。武汉理工大学、上海

财经大学、西南大学、东北师范大学、西北农林科技大学、上海交通大学、北京外国语大学等校章程还规定了党委会议、校长办公会的运行机制。此外，清华大学、吉林大学、中国农业大学、中山大学、东南大学、中国人民大学、同济大学等学校章程还将校务委员会界定为学校的咨询评议机构，设置了决策咨询制度。

3. 教授治学制度。与其说教授治学是一项制度，不如说体现了一种理念，贯穿于学校运作的方方面面。各学校章程所规定的教授治学制度主要有体现学术决策和学术评价的学术委员会制度、学位委员会制度，教授会议制度等。在学校层面，以学术委员会为代表的学术权力主体通过对学科建设及科学研究规划的评议、科学研究成果的评价、学术争议的受理和学术问题的处理，体现着专业权威和学术自治的基本精神。理想大学治理结构下，以校长为代表的行政权力系统对于学校教学、科研等纯粹学术活动提供积极的保障和服务，却并不会对学术权力的运行产生非专业性的干扰和影响。在学院（系）层面，这样的理念与制度主要体现在教授会议的地位与作用上。比如，西安交通大学章程规定“系教授会由系全体教授、副教授组成，规模较大的系设教授委员会，由教授、副教授全体会议选举产生。教授会或者教授委员会依据学院批准的规程开展工作，履行学术事务的审议、评定和咨询等职责。”

4. 民主管理制度。民主管理制度是教职员工的参与学校事务管理的具体制度，通过学校教职工代表大会制度、群团组织工作制度能够保障以教师为主体的教职员工和广大学生参与学校民主决策、民主管理和民主监督，实现学校章程所规定的参与学校民主管理的权利，维护自身合法权益。

5. 学院管理制度。学院管理制度是院校二级管理体制的载体。根据各学校章程的规定，院系等学校的二级机构通过学院自主管理制度、党政联席决策制度、教授会议制度等实施学院管理；同时，学院学术委员会制度、学院学位评定委员会制度、学院教职工代表大会制度等作为学校相关机构二级单位的运作制度，体现着教授治学和民主管理的理念，形成教授治学和民主管理的基层体制与机制。

6. 教师管理制度。教职员工包括专业技术人员、管理人员和工勤技能人员。根据各学校章程的规定，教师管理制度主要由教师资格和专业技术资格制度、专业技术人员和管理人员聘用制度、工勤人员劳动合同制度、人事管理制度、教职员工考核和评价制度、教职员工惩戒制度、教学和科研奖励制度、教职员工合法权益保障制度等构成。很多学校的章程还对教师的权益和责任作出了特别规定，比如，清华大学章程规定“未经学校批准，教职工不得在校外兼职；任何人不得对外代表学校或以学校师生员工身份及其他职务身

份签订合同（协议）。”兰州大学、山东大学等校章程规定了学术休假等特色制度。

7. 学生管理制度。学生是学校依法录取、取得入学资格、具有学籍的受教育者。根据各学校章程的规定，学生管理制度主要由学籍管理制度、学分制度、学位与学历制度、学生奖励制度、学生惩戒制度、学生资助制度、学生权益保障制度、学生就业指导制度、学生团体制度、学生参与民主管理制度、学生代表大会制度、学生会制度等具体制度构成。中国农业大学章程规定：“学校鼓励和支持学生参与学校的民主管理和监督，对学校工作提出意见或建议。”此外，很多学校的章程还规定了校友会制度、校友联系制度，以此积极利用校友资源，鼓励校友参与学校的建设与发展。

五、结束语

总的来讲，已经核准的大学章程共性大于个性，很多高校的条文在表述上有很大的趋同性和一致性，当然了在各校章程中也有或多或少体现自身特色的地方。应当看到，已经核准的大学章程最大的特点就是体现在内部治理体系的规范上，强调民主、程序、规范等。面向未来，大学需要推进章程与校内制度之间的衔接，按照章程的表述对校内的管理制度进行通盘整理，该废止的废止，该修订的修订，还不存在的制度就要及时补上。只有这样，大学章程才会与其他大学

制度形成一个统一的、完整的体系，对推进学校依法治校等起到积极推动作用。此外，大学章程在实际办学中起到作用，还需要校内管理部门及其管理人员等，要在思想深处敬畏大学章程，要养成遇到事情看大学章程的习惯，在具体工作实践中要严格按照大学章程治教理学。

附件：教育部已核准大学章程名单一览表（截至 2014 年 12 月 1 日）

教育部已核准大学章程名单一览表

（截至2014年12月1日）

核准号	学校	核准发布时间
第 1 号	中国人民大学章程	2013 年 11 月 16 日
第 2 号	东南大学章程	2013 年 11 月 16 日
第 3 号	东华大学章程	2013 年 11 月 16 日
第 4 号	上海外国语大学章程	2013 年 11 月 16 日
第 5 号	武汉理工大学章程	2013 年 11 月 16 日
第 6 号	华中师范大学章程	2013 年 11 月 16 日
第 7 号	吉林大学章程	2014 年 5 月 13 日
第 8 号	上海交通大学章程	2014 年 5 月 13 日
第 9 号	同济大学章程	2014 年 5 月 13 日
第 10 号	四川大学章程	2014 年 5 月 13 日
第 11 号	西北农林科技大学章程	2014 年 5 月 13 日
第 12 号	东北师范大学章程	2014 年 5 月 13 日
第 13 号	上海财经大学章程	2014 年 5 月 13 日
第 14 号	中国矿业大学章程	2014 年 5 月 13 日
第 15 号	西南大学章程	2014 年 5 月 13 日
第 16 号	山东大学章程	2014 年 7 月 21 日
第 17 号	兰州大学章程	2014 年 7 月 21 日
第 18 号	天津大学章程	2014 年 7 月 21 日
第 19 号	东北大学章程	2014 年 7 月 21 日
第 20 号	华东师范大学章程	2014 年 7 月 21 日
第 21 号	武汉大学章程	2014 年 7 月 21 日

第 22 号	重庆大学章程	2014 年 7 月 21 日
第 23 号	北京外国语大学章程	2014 年 7 月 21 日
第 24 号	北京大学章程	2014 年 9 月 3 日
第 25 号	清华大学章程	2014 年 9 月 3 日
第 26 号	中国农业大学章程	2014 年 9 月 3 日
第 27 号	南开大学章程	2014 年 9 月 3 日
第 28 号	浙江大学章程	2014 年 9 月 3 日
第 29 号	中南大学章程	2014 年 9 月 3 日
第 30 号	中山大学章程	2014 年 9 月 3 日
第 31 号	电子科技大学章程	2014 年 9 月 3 日
第 32 号	西安交通大学章程	2014 年 9 月 3 日
第 33 号	中国海洋大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 34 号	北京师范大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 35 号	大连理工大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 36 号	复旦大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 37 号	南京大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 38 号	厦门大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 39 号	华中科技大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 40 号	湖南大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 41 号	华南理工大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 42 号	北京理工大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 43 号	北京航空航天大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 44 号	哈尔滨工业大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 45 号	西北工业大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 46 号	中央民族大学章程	2014 年 10 月 11 日
第 47 号	中国科学技术大学章程	2014 年 10 月 11 日