



高教信息参考

学习贯彻文件精神 稳步推进章程建设工作

第 15 期

天津外国语学院高教研究室

2012 年 07 月

目 录

视 点 评 议	1
✎ 高校章程制定工作全面启动后的思考	1
✎ 2012，大学进入“立宪”时代	9
✎ 让高校章程制定之路不再漫长	12
✎ 丁永勋：高校章程应助大学回归学术本位	12
文 件 解 读	13
✎ 高等学校章程制定暂行办法	13
✎ 教育部办公厅关于学习宣传、贯彻实施	17
《高等学校章程制定暂行办法》的通知	17
✎ 天津市高校章程建设工作实施方案	19
✎ 高等学校章程建设的制度保障和体制创新	20
✎ 大学章程建设的问题解读	27
经 验 介 绍	33
✎ 中国科技大学关于现代大学制度建设的思考与实践	34
✎ 同济大学学校内部改革的推进和学校章程建设的经验	36
✎ 杭州师范大学推进内部治理机制改革建设的经验和做法	38
✎ 吉林大学：完善现代大学章程 深化治理结构改革	40
✎ 天津大学：如何构建现代大学制度	42

编者按：《国家中长期教育改革和发展规划纲要》在“完善中国特色现代大学制度”部分明确提到要加强章程建设。年初，《高等学校章程制定暂行办法》（教育部令第31号）经教育部第21次部长办公会议审议通过，并自2012年1月1日起施行。作为高等教育体制改革和建设现代大学制度的新的切入点，章程建设与依法治校、科学发展，与高校的发展定位、办学活动、培养目标、管理行为，与教职工和学生切身利益息息相关。本期信息参考进一步通过专家学者对章程建设的观点阐释，通过对《高校章程制定办法》出台背景和内容的解读，通过对部分改革试点院校的经验学习，深化对《办法》目的与宗旨的认识，从原则、内容、程序和效力上准确把握《高校章程制定办法》条文的内涵，科学部署章程建设工作，确保顺利推进。

高教研究室

2012年7月17日

视 点 评 议

✎ 高校章程制定工作全面启动后的思考

（国家教育发展研究中心高教室主任、研究员马陆亭）

2011年11月28日，《高等学校章程制定暂行办法》（以下简称《办法》）以教育部第31号令的形式颁布，并于2012年1月1日起施行。为推动《办法》的贯彻实施工作，教育部办公厅颁发通知要求全面部署高等学校章程建设工作，推动所有高等学校在2012年内全面启动章程制定或修订工作，做好章程制定的分类指导与试点工作，建立健全章程核准程序与机制，并明确了“章程建设在完善现代大学制度，推动高等学校依法治校、科学发展中的基础性地位和重要作用”。这是中国高等教育发展史上具有里程碑意义的重要事件，它将结束高等学校长期以来无章办学的历史。虽然，章程制定是完善现代大学制度建设、推动学校科学发展的重要内容，但是现代大学制度建设尚处在进程之中。因此，我们需要兼顾改革过程与成果规范的统一，并以此来对待高校章程的制定工作，使其起到应有的法律效力。

一、章程对高等学校科学发展的保障作用

章程是约定和阐述独立主体的使命、界定内部各利益关系的责任和义务、处理主体与外部利益相关方的关系的准则，是书面写定的有法定意义的组织规程。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010～2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）在“完善中国特色现代大学制度”一节中明确提出了“加强章程建设”的具体要求。目前，教育部又开展了以推动《办法》贯彻实施为主要内容的高等学校章程制定全面启动工作，预示着高校法人地位将进入实质性落实阶段。

（一）大学章程所具有的法理作用

现代大学传承于中世纪的欧洲大学，大学章程首先也是舶来之物。但是，现代社会办学不仅是高校内部的事情，还涉及学校与政府、与社会各方面的关系，章程因此而又有其新意。章程就是规矩，体现着法治精神，有“大学宪法”之称。从国外大学章程的作用来看，所具有的法理意义主要是：

1. 章程是大学依法自主办学的产物。在中世纪，大学经由特许状而获得独立于出资人和举办人的独立法人地位，享有学术自由和独立的财产权，并享有独立于股东或发起人的永久存续权。由于各个时期不同国家的大学发展背景的差异，大学组织规程有其不同的表述方式，其历史脉络总体上是先有特许状后有章程，但后来因时代和国别不同它们也交织在一起。按照传统，大学特许状一般由教皇或国王颁发，赋予大学开设课程、招收学生、聘请教师、制定学术标准的权利。在地位上，大学特许状似乎像当今的执照或政府批文，是界定大学与政府间权利义务关系的法律性文件。但其内容又规定得非常详细：确立大学特许法人的法律地位，规定大学内部法人治理结构，纲领性地划分大学内部各方的权力、职责。

为了保障大学拥有的办学自主权，先通过立法确立大学的自主地位，再通过章程确定其运行规则，是现代西方市场经济发达国家的普遍做法。法国有关高等教育法案赋予了大学的教学与学术、行政与财政自治权利，规定了以科学、文化和职业为特点的公立机构为国立高等教育和科学研究机构，具有法人资格，在教学、研究、行政、财政方面享有自主权，同时又要求大学依据法律由校务委员会的多数决定自身章程和内部结构。英国大学自古就有高度自治和学术自由的传统，在法理上大学和学院属于“私人部门机构”（private sector institutions），拥有很大的自主权，大学特许状、章程对此均有明确界定。引导19世纪初期德国大学改革的思想家们认为，大学只有获得自由，才能很好地完成历史赋予它们的使命，而大学自由的制度保障只能是大学自治。在这一大学理念指导下形成的制度中，大学虽为政府所立，却享有充分的自治权。日本在法人化改革中产生的《东京大学宪章》中提到：本宪章是关于东京大学的组织结构、管理运营的基本原则，对于东京大学相关的规定，必须依据本宪章的基本意旨进行解释和运用施行。

大学因自主办学而需要有章程，大学章程会同有关法律，厘清了大学和政府及其他社会组织的界线，明确了大学自治的空间和自治权的范围，因而成为大学运行的合法依据，也从根本上确立了大学的管理运行体制。

2. 章程是外部对大学实施影响的产物。西方大学自成立以来，就一直是政教双方争相争取的力量，并因特许而获得自治权利。但是，大学的成长发展从来就不是孤立地自治，自诞生以来也从来没有实现过完全的自治。“在其作为一个学术机构出现之后，就一直处于不同社会势力和力量的作用之下，最初是教会、皇帝、国王和城市的交互影响，之后是政府、市场和科学的相互作用。”[1]因此，自治是一个程度和范围的概念。

历史上，特许状或大学章程本来是大学自治的象征和保障，但在强权面前它们又是脆弱的。虽然教皇和法国国王相继给予巴黎大学以司法特权，但权力毕竟掌握在当权者手中，干涉大学自治易如反掌。如，13世纪中期，法国国王亚历山大四世通过发布“新的光明之源”谕旨，表示支持托钵会修士，并毫不犹豫地取消了大学的特许权。随着西欧民族国家的进一步兴起，大学更进一步从桀骜的“国王的大公主”成为“国王的掌中之物”[2]。

大学不能超越社会而独立发展。章程或特许状既是大学自治的保证，也是政府参与大学治理的机制。英国牛津大学从早期教皇特许，到1571年牛津和剑桥两

所大学的成立法案（Act）对其法人地位的确认，再到 1636 年查理士一世的皇家特许状（the Great Charter）对大学权力的强化与分配，以及从多个章程版本的并存，其修改要不要得到枢密院批准，再到 2002 年“女王会同枢密院”（Queen-in-Council）审议批准的新章程生效，无不体现出外部与大学之间及大学外部相互之间对大学的控制、妥协与协商。日本大学宪章的英译名是 charter，也即英国特许状的译法，作为新制定大学章程的日本选用 charter 作其英文用语，不能不让人感受到政府影响的作用。

（二）我国当今高等学校章程制定的治理意义

我国 1995 年颁布的《教育法》规定学校有按照章程行使自主管理的权利，1998 年颁布的《高等教育法》规定申请设立高等学校应当向审批机关提交章程并专门规定了高等学校章程的内容，说明了章程的法律地位。但是，之后章程制定与建设工作严重滞后，高等学校并未真正成为自主办学的实体，未能实现按章办学。

1. 章程制定标志高校独立法人地位的实质性落实。章程的主体应是独立实体，非独立实体不能有章程而只能有内部规章。章程制定工作的全面启动，将标志着高校自主办学实体真正形成，预示着我国将进入高校法人地位的实质性落实阶段。

《高等教育法》规定“高等学校自批准之日起取得法人资格”，其第三条指出“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”。现实中高校法人地位的实现需要理清两种关系：一是办学的外部关系，即所谓的面向社会和依法办学；二是办学的内部关系，即所谓的自我管理和约束机制。第一种关系主要由法律明确，章程承接；第二种关系主要由章程明确，辅之于具体的内部规章。因此，章程“上承国家教育法律法规、下启学校规章制度”，是推动和规范高校面向社会依法自主办学的基础，是处理学校与政府、社会及其内部关系的准则，是大学在法律框架下行使自治权利的自我规范，这才有其“大学宪法”之义。

改革开放 30 多年来，我国开展了轰轰烈烈的高等教育管理体制改革的。但是，由于长期以来高等学校并没有被称之为“大学宪法”的章程的存在，国家法律很难落到实处，学校自主权难以真正落实，即在治理模式上尚没有突破“国家法律法规—学校规章制度”的体制安排，这才有过去经常出现的权力“放”与“收”的循环和近年来热议的高等学校“去行政化”之争。一方面政府宏观管理部门在不断进行着下放权力的尝试，另一方面具体业务机构又一直在寻求工作上的抓手。如近年来，项目的增加非常快，政府配置高等教育资源方式行政化倾向严重，导致高等学校以行政化的方式获得并分配高等教育资源，始终达不到建立现代大学制度的目标。

借此章程制定全面启动之机，我们需要努力推动高校依法自主和按章办学，协调好政府与高校的关系、完善学校的治理结构，认真将改革的成果以章程的形式固定和规范下来。这就是笔者所指的全面启动章程制定的里程碑意义，即将章程的制定过程看作是现代大学制度改革、建设和完善的过程，看作是促进高等学校发展的过程，章程是改革成果的体现。

需要明确的是，章程一旦确立，依照《教育法》，学校就具有“按照章程自主管理”的权利，政府或其他机构对学校的过度行政干预就丧失了法理基础。

2. 章程可视为高校和政府间的一个合约。由于此次章程制定的主体是各高校，因此很多人认为章程不必涉及政府与高校的关系，因为学校无权界定它，其实不然。首先，章程的上位法律已充分地规定了高等学校的法人地位；其次，《办法》第五条明确规定“高等学校的举办者、教育主管行政部门应当按照政校分开、管办分离的原则，以章程明确界定与学校的关系”；此外，《办法》第二十三条还明

确规定了教育行政部门的核准制度。核准即审核批准，表示认可，章程此时体现出了政府与高校间的合约价值。

现代大学制度的建立，有赖于一种科学的政府与高校的关系，方向是已经确立的“政府宏观管理、学校面向社会依法自主办学的体制”。为此，需要明确高校与政府的关系，充分尊重高校办学自主权，规范政府管理高校的行为。

政府和高校都是为公共利益服务的机构[3]，高校不是政权机关，不能用政府管理模式管理学校和进行学校内部管理。高校与政府部门间的平等、伙伴关系，也并不代表高校在发展和管理上可以无政府或无序。当今社会的高等教育已与社会经济发展、国家综合实力和竞争力紧密地联系在一起，办学已不仅仅是处理学校内部的事务，高校不能超越社会而独立发展，政府也不可能放弃自己应有的责任。因此，有效的管理应是学校意志和国家意志的综合体现，满足政府目标和高校自主的双向要求，这样才能实现学术和国家利益的最大化。问题的关键是什么样的管理模式能满足这样的要求。

政府对高校的合约管理是能满足这种要求的一种方式。即在《高等教育法》等有关法律法规及国家发展战略的框架下，政府对高校提出目标和要求、批准学校的章程和发展规划，提供财政及政策支持、进行绩效评估，高校在宏观框架内实行自主办学。因此，章程可视为政府与高校间的一种合约。在性质上，这种合约关系为行政契约，界于行政行为和私法契约之间，兼具行政的公务性和契约的合意性。

3. 章程展示着高校独立法人的组织规程。章程需要向内外部昭示它是如何办学和发展的，是如何依法治校、按章管理的。章程首先要彰显高校的使命。不同高校的使命是有差异的，使命及其具体的办学目标与学校定位和人才培养特色密切相关。《办法》第七条规定章程应载明“学校的机构性质、发展定位，培养目标、办学方向；经审批机关核定的办学层次、规模；学校的主要学科门类”等，充分表达了对使命的要求。明确使命，既能使高校内部、政府部门、社会机构与大众等主体从战略高度思考学校的发展方向，也会对教师和学生的行为起到潜移默化的指引作用。

章程更要清晰地界定内部治理关系。这种关系主要体现在决策机构、行政机构、学术机构的划定上[4]，包括机构间的运作程序，各机构及重要岗位的职责、义务等。不同高校的内部治理结构在大的组织框架下可以根据学校实际与发展需要而有所不同，应当有利于推进教授治学、民主管理，调动基层组织积极性。对此，《办法》均有指导性意见。

二、高等学校章程发展历史的回顾

从世界范围来看，章程是高等学校实现依法治校、自主办学的必要条件，可以兼顾政府和学校双方的诉求。

（一）大学发展史视野下的章程

在大学发展史上，特许状和章程尽管有不少共性的东西，但它们毕竟还是有所不同。

1. 大学特许状。现代法人的概念与早期的特许法人有着渊源关系，罗马法中出现的特许法人是最早的法人形式。特许法人不是自我形成的，它必须由外部权威创立，后来梵蒂冈教廷将这一概念用作界定教皇对各地教会权威的一种手段。在当时的社会治理中，经由特许状而获得法人资格是唯一设立法人团体的途径。

大学是最早的特许法人之一。借鉴中世纪的行会组织，巴黎大学的教师经过艰苦斗争逐渐获得了当时行会所能有的特许权，并审时度势地创造了他们所需要

的自治机构。大学特许状的权威性首先来自于教权，中世纪教会拥有足以与世俗权力抗衡的权力，因此，教会颁发的特许状赋予了大学诸多特权，但宗教改革之后赋予大学特权的特许状主要来自于王权和国家权力。英国牛津、剑桥、格拉斯哥等古老大学都首先经由教皇颁发特许状而成立，牛津、剑桥虽然早期并没有整体得到过皇家特许状，但其所属的学院几乎都是根据皇家特许状而成立的，并在成立伊始就拥有独立的法人地位，其后很多英国大学系据皇家特许状而建立。

发源于殖民地时期学院的美国大学，其最初的合法性也是源自特许状。如 1636 年成立的哈佛学院于 1650 年获得麻萨诸塞议会为其颁发的特许状，威廉玛丽学院则于 1693 年得到英国皇家特许状而成立。

2. 大学章程。法国巴黎大学取得行会式特许权并成为自治机构，重要特征便是拥有自己的章程，并有权要求其成员做遵守章程的宣誓，有权开除违规者。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定[5]，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”[5]93。当时大学之所以要有章程，一方面是模仿职业基尔特、城市公社等其他行会组织的模式，另一方面也源于亚里士多德的《政治学》中的古典法原则，即权力在选举的官员与大学全体大会之间分享[6]。

英国大学章程依据特许状或国会法案而制定。在高等教育的治理制度中，大学章程起着核心的作用，规定了政府如何介入、在什么范围和多大程度上介入大学治理，社会在什么范围和多大程度上参与大学治理，大学如何在适应社会发展要求和保持大学自治、学术自由之间取得平衡。

德国的高等教育产生于中世纪晚期，其产生方式不同于欧洲早期的大学，虽然采取了巴黎大学自治团体的模式，但它不是作为学者联合体自发产生的，而是由代表封建邦国的诸侯建立的。因此，从一开始德国的大学就既有学术自治的传统，又有着受政府控制的特点，大学既是国家机构又是社团法人[7]。大学在获得建立教育机构许可的同时，必须提出自己的章程作为其“基本法”。章程制定后，不能随意改动，如有改动要经过严谨的程序。

美国大学章程也是以特许状为基础发展演变而来的，如建立于殖民地时期、后来成为世界著名私立大学的大学章程就起源于英国王室或殖民地议会颁发的特许状。而建国后成立的私立学校，其创办要得到当地州政府的签准，州政府对其注册资格根据相关法令、法规和行政规章进行审批，因此这些私立院校的大学章程的制定及法律效力渊源于本州的相关法律法规。对公立院校来讲，通常由各州议会通过立法而建立，大学章程的法律效力一般源自联邦或州立法。

日本大学原来并没有章程，但伴随着 2004 年 4 月正式实施的大学法人化改革，从明治时期开始的一百多年来日本政府对大学的传统管理模式发生了巨大的变化，各个大学都在重新研讨自身定位和未来发展目标，大学宪章作为一种新制度管理下的新形式应运而生。2003 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》范本的引领下，各国立、公立大学纷纷效仿。

（二）我国高等学校章程制定历程的回顾

改革开放以来，我国围绕着简政放权开展了多项改革探索，目的是有效激发制度的活力。市场经济是法治社会，需要秩序，促进高校科学发展的基本经验就是要依法治教、依法办学。随着改革的推进，高等学校章程建设的需求越来越紧迫。

1. 高校独立法人地位凸显依法自主办学、按章自主管理。1978 年党的十一届三中全会以后，我国社会发生了巨大的变化，教育体制迫切需要改革。1985 年中

中共中央颁布《关于教育体制改革的决定》，指出在加强宏观管理的同时，坚决实行简政放权，扩大学校的办学自主权。1993 年中共中央国务院发布《中国教育改革和发展纲要》，规定在政府与学校的关系上，要按照政事分开原则，通过立法，明确高等学校的权利和义务，使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体，并提出学校要善于行使自己的权力，承担应负的责任，建立主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制。

1995 年全国人大通过《中华人民共和国教育法》，明确学校及其他教育机构具备法人条件的，自批准设立或者登记注册之日起取得法人资格，并从法律层面首次提出了具备章程的要求。《中华人民共和国教育法》第二十六条规定，设立学校必须具备的基本条件，首先要“有组织机构和章程”，第二十八条学校行使的权利，首先是“按照章程自主管理”。1998 年全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国高等教育法》。该法进一步明确了高等学校的法人地位，规定了申请设立高等学校所需章程的具体事项，规定了章程包含的 10 项内容，并规定章程的修改应当报原审批机关核准。

从政策性规定到法律条文，高等学校独立法人资格的确立，为高等学校制定章程，依法自主办学，按章自主管理奠定了法理基础。高校在学科调整、教学活动、科学研究、人事安排、财物配置等方面的自主空间的扩大，也为章程建设赋予了实质性的内容。

2. 高等学校的章程制定。1999 年 5 月，教育部在上海召开全国高校内部管理体制深化改革座谈会，会议的共识是高等教育的改革和发展已到非常关键的时刻，必须下大力气积极推进新一轮高校内部管理体制深化改革[8]，改革的重点是增加高等学校的办学自主权和人事制度改革。但是，接着开展的高等学校大幅度扩招又使得高等教育转向应对发展的任务，转向改善办学条件、提高教育质量。

之后，建设世界一流大学、构建现代大学制度逐步成为高等教育面临的新课题。随着教育法律法规的逐步完善，为适应新时代的要求，部分高校开始制定学校章程。吉林大学 2003 年启动了现代大学精神研究，2004 年开始了现代大学制度建设的探索，2005 年着手成立章程起草委员会与专家工作组，并于同年 12 月出台了《吉林大学章程》，2006 年 1 月 1 日起正式实施。2006 年，教育部要求高等学校开展章程制定的试点工作，北京大学等知名高校纷纷响应。2007 年，教育部法制办公室对全国高校章程建设的整体情况进行调查，结果有 563 所高校报送了章程或章程草案[9]，占当时全国高校总数的 21%。其中，教育部直属高校中有 10 所报送了已制定的章程，13 所报送了正在征求意见的章程草案，占全部直属高校总数的 30%以上。

2010 年，《中国教育改革和发展规划纲要（2010～2020 年）》颁布，要求“各高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校”。之后成立了国家教育体制改革办公室，开展教育体制改革的试点项目，进入试点项目的 28 所高校均提出要制定学校章程。教育部 2011 年工作要点提出要“发布《高等学校章程制定办法》，保障高校办学自主权，完善学校内部治理结构”[10]。2011 年 11 月 25 日教育部政策法规司在华中师范大学召集现代大学制度建设试点工作（南方片）13 所高校召开了“完善现代大学制度工作研讨会”，2012 年 1 月 11 日在北京大学召集（北方片）15 所高校召开了“推进高等学校章程建设研讨会”。

为落实《教育规划纲要》要求，教育部经过认真研究、反复征求意见，于 2011 年 11 月 28 日颁布了《高等学校章程制定暂行办法》。《办法》的颁布实施，目的是从实体和程序两个方面“为高等学校制定章程提供内容指导与程序规范，推动

高等学校以章程建设为核心实施整体改革，制定符合法律规定、体现学校需求与特色的高质量章程，使其具备应有的法律效力”[11]。《办法》的主要内容包括确立章程的地位与作用、提出制定章程的基本原则、明确高校章程应当具备的要件、规范章程的制定程序、建立章程核准的程序与制度、健全章程的执行与监督机制等，共分为总则、章程内容、章程制定程序、章程核准与监督以及附则等五章 33 条。

三、章程制定是教育的改革过程

经历了 30 多年的改革开放历程，我国高等教育在教育宏观管理体制改革和学校内部管理体制两方面均取得了巨大的进展，建设现代大学制度的条件已基本成熟。《办法》的贯彻实施，将与 1993 年的《中国教育改革和发展纲要》提出的“逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制”，1998 年《高等教育法》规定的高等学校的法人地位及七项基本自主权，2010 年《教育规划纲要》提出的“建设现代学校制度”一起，逐步深化地描绘出我国现代大学发展欲构建的基本制度框架。

（一）章程制定应反映教育的改革进程

章程是改革的成果，章程的制定更彰显改革的过程。我们需要以制定章程为契机推动高校依法自主办学的深入落实。

章程是现代大学制度建设成果的集中体现。现代大学制度“是现代大学发展的重要标志”[12]，《教育规划纲要》明确提出要“推进政校分开、管办分离”、“落实和扩大办学自主权”、“构建政府、学校、社会的新型关系”，在“完善中国特色大学制度”部分要求“各高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校”。《办法》在第一章总则第一条开宗明义指出“为完善中国特色大学制度，指导和规范高等学校章程建设，促进高等学校依法治校、科学发展……制定本办法”。因此，章程制定是现代大学制度建设的重要内容，是高等学校科学发展的重要保障，章程是高等教育改革成果的集中体现。

章程的制定过程需要与高等教育的改革过程相衔接。章程是改革的成果，但改革不是一次完成的，章程的制定要体现改革的进程。一般而言，通用的文件总是规范着最基本的要求，甚至可以说是最低的要求，因为它要促进改革而不能限制改革。因此，在许多改革的难点尚未突破的情况下，仅满足于近一、两年内把章程制定完善可能还不现实，因为此时的章程还很难具备“大学宪法”之效力。笔者认为，初步制定的章程需要有一个试行和完善期，这也是一个促进反思的时机，之后仍需不断吸收改革的成果。待再经历几年的实践探索、检验，把各项改革取得的基本成果吸收进来，到 2020 年形成规范性的正式章程，真正实现依法治教、按章办学。

（二）与章程制定直接相关的主要改革内容

1. 现代大学制度建设。加强章程建设是《教育规划纲要》在“完善中国特色大学制度”中提出的重要内容，章程制定必须放在现代大学制度建设的框架下考虑。按照《教育规划纲要》的要求，推进政校分开、管办分离，落实和扩大学校办学自主权是现代大学制度建设的前提。为此，我们需要转变政府管理职能，加强宏观管理，由重过程管理转向重目标管理，由直接管理为主转向间接管理为主，由以审批项目、分钱分物为主转向以搞好规划、调控、监督和服务为主。在学校自身运转方面，也要由过去主要根据上级的指令、指示、项目办学，转变为在国家大政方针指导下，学校依法办学和面向社会自主办学。总之，我们可以以制定章程为契机，推动高校的自主办学工作，使高校的运行在有法可依的基础上进一

步有章可循。

在高校内部治理结构方面，我们需要在充分把握大学管理特点的基础上，探讨“党委领导、校长负责、教授治学”的分工实现机制，使得党委的领导权、校长的行政权和教授的学术权，不缺位、不越位。

章程应呈现高校与其他利益相关方关系的内容，明确社会各利益群体参与治理的方式。公办高校要体现国家意志和公共利益，可结合学校的自身定位要求突出一些重点，如高水平大学如何兼顾自主办学和公共利益需求、行业特色大学如何加强与行业的联系、地方大学如何与地方发展融为一体等。这些关系影响着高校的治理方式。

2. 高校分类体系建设。《办法》第十四条规定“章程应当围绕提高质量的核心任务，明确学校保障和提高教育教学质量的原则与制度”，第十七条规定“高等学校起草章程，应当深入研究、分析学校的特色与需求”。《教育规划纲要》提出要“建立高校分类体系，实行分类管理。发挥政策指导和资源配置的作用，引导高校合理定位”，并提出“逐步实施高等学校分类入学考试”、“建立健全有利于促进入学机会公平、有利于优秀人才选拔的多元录取机制”、“建立动态调整机制，不断优化高等教育结构……重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模”等具体内容。章程制定，应当反映学校的办学特色。

高校办出特色需要加强办学模式改革。不同的办学模式组合出整体和谐的高等学校体系。站在国家需求的角度看，人才培养首先需要有一个完善的育人体系，因此需要加强高等学校体系建设，加强体系与社会的适应性，保证每所学校的质量和特色。人才培养模式改革，需要将高等教育建设的重点由一流的学校转向一流的体系，以体系与社会的匹配性及体系内每所学校的卓越发展为标志。政府要加强对高等学校发展的总体设计和分类指导工作，以此作为新时期改善和加强政府宏观管理职能的重要推进措施，即通过规划的手段把发展的内驱力引向重特色、质量的内涵发展上来。在此基础上，促进高等学校面向社会依法自主办学，提倡不同的办学理念和办学思路。

高校要合理界定自己的办学使命和特色，并通过章程使其稳定和规范下来，促进内涵发展。中央部门直接管理的大学要为全国服务，注重为有志青年公平地提供机会，增强国际开放性，加强创新；行业特色大学要加强行业 and 企业的参与，加强产学研合作，加强核心技术对行业的引领作用；地方性高校要更多地为地方发展服务，形成地域特色，加强应用。

（三）章程制定应兼顾教育改革过程与改革成果规范的统一

目前，各高校对章程的理解很不一致，甚至不排除走过场的现象。其实，章程的意义主要不在文本，关键是能否使它起到应有的法理作用。章程制定需要与改革相适应，但改革可能是漫长的。作为“大学宪法”之称的章程，要反映高等教育的基本规律和学校自身特色，要具有法律效力，也需要有稳定性，最终它应是相对规范的。规范的意义在于尊重规律和依法治教，包括内容和程序上的严肃性，后人不能因人而异。

1. 就一校而言章程制定需要有一个充分的协商过程。制定章程绝不仅仅是少数领导和行政部门的事情，必须有教师的广泛参与。英国教育家怀特海说过，“教师的意见以及对大学办学目标的共同热情是办好大学的唯一有效保证”[13]。章程的制定是与教育改革和制度建设密切联系在一起的，需要各利益相关方的广泛参与和充分协商，是一个凝聚力量、形成共识的过程。因此，《办法》在第三章“章程制定程序”部分多条款规定了相关协商内容。第十七条提出全方位听取意见，“使

章程起草成为学校凝聚共识、促进管理、增进和谐的过程”；第十八条提出在校内公开听取意见，充分论证；第十九条提出“高等学校应当与举办者、主管教育行政部门及其他相关部门充分沟通、协商”。有些内容好像还略有重复，其实是在表明过程、协商的重要性。只有在构思未来发展时容纳了更多的师生员工及其他利益相关者的意见，实施时才能得到较好的配合，章程才能发挥应有的效用。

2. 就全国而言应允许前期章程版本的简繁多样。《办法》第二章具体规定了章程应包含的内容，但不同的人、不同的学校对章程的简繁程度认识却很不一致。综观国外的大学章程，有简有繁，如日本的比较简短、英美的比较繁多，这与它们章程的历史长短有关，从中可以发现一个由简至繁的过程。简与繁，代表了对办学、对管理、对规律的认识和把握程度。由于近期我国高等学校的章程制定还是新生事物，需要有一个完善的过程。因此，不要期望章程的制定一步到位，章程在内容的选择上需要有一个甄别、充实、完善的过程。初期，不要太繁，要定大事，要能经得起时间的检验，具体的细节可由章程之下的规章予以体现。但是，各校的改革进程是不一样的，认识的深度也是不同的。前期我们应允许在满足《办法》要求的前提下有多种选择，以利于工作开展。要允许多样，鼓励百花齐放，特别要鼓励那些改革走在前面的高校拿出一些比较具体、比较详细、比较有个性特点的章程版本供其他高校参考。

3. 2020年后各校的章程应是规范的版本。章程的制定需要有充分的过程，以反映改革和认识的进程，但结果应是严谨和规范的，需要有权威性和严肃性。规范的版本并不是要求各校的章程一个模式，而是在保证国家要求的基本内容的前提下尽量反映各自的特点。

完善后的章程应该是改革后的成果结晶，需要与现代大学制度建设和学校发展定位联系在一起。高等教育的改革最终要建立让广大教师醉心于学术工作的机制，满足社会 and 人的发展需求，创建有助于学术创新和学生健康成长的环境。而界定好政府与高校的关系，明确高校的治理结构，并以规范性的章程作保证，这是我国现代大学制度建设和学校科学发展的基本内涵，而章程最终要成为学校依法自主办学的坚实保障。

（来源：《中国高教研究》2012年第03期）

✎ 2012，大学进入“立宪”时代

由教育部颁布的《高等学校章程制定暂行办法》（以下简称“《办法》”）从2012年1月1日起正式施行，对推动高等教育体制改革、建设现代大学制度具有里程碑意义。《办法》规定：“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”，打个形象的比喻，章程就是学校校内的“宪章”。

2012，大学进入“立宪”时代，让我们共同关注！

1. 政府：吹响“立宪”冲锋号

“对国家而言，大学章程是连接国家高等教育法律和行政法规与各高校规章制度的桥梁和纽带；对社会而言，大学章程是社会实现高校培养的人才满足社会市场需求的监督窗口；对高校自身而言，大学章程是实现高校依法治校和民主管理的根本保证。”有专家如此评价大学章程。

其实，依据早在1995年就颁布施行的教育法，制定章程并依据章程自主管理是学校的法定权利。此后，高等教育法专门规定了高校章程的内容。2010年，教

育规划纲要完善中国特色现代大学制度一节，提出要加强章程建设。各类高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校。

然而，由于条文过于笼统，缺乏明确具体的要求和强制约束力，“两法一规”也未能推进大学章程建设步伐。时至今日，我国只有吉林大学、中国政法大学、上海交通大学等少数高校拥有本校章程，大部分公办高校还没有章程这个“立校之本”，包括北大、清华等名校在内的诸多高校至今“无章运行”。在不多见的大学章程中，也还不同程度存在内容不科学、制定程序不合法及未得到很好实施等问题。在高校改革发展中，大学章程缺失成为亟待解决的突出问题。

有鉴于此，教育部于2011年7月12日审议通过了《高等学校章程制定暂行办法》，并决定自2012年1月1日起施行，正式吹响了高校“立宪”的冲锋号。

《办法》对高校章程制定的原则、内容、程序以及核准和监督中所涉及的主要问题、主要环节进行了全面规范，具有很强的可操作性。高校章程的重要地位和作用也在《办法》中确定下来，强调章程具有规范和统领校内管理制度的功能，高校应以章程为依据，制定内部管理制度及规范性文件、实施办学和管理活动、开展社会合作。

《办法》对章程的核准权做了下放，即地方政府举办的高等学校的章程由省级教育行政部门核准；教育部直属高等学校的章程由教育部核准；其他中央部门所属高校的章程，经主管部门同意，报教育部核准。《办法》同时规定，章程核准要经过章程核准委员会的审核，这是新的制度创设，目的就在于进一步提高章程的效力与权威，保障章程的稳定性。

“高等学校章程不仅是高等学校依法自主管理，实现依法治校的必要条件，也是明确高等学校内外部权利义务关系，促进高校完善治理结构、科学发展，建设现代大学制度的重要载体。”教育部政策法规司司长孙霄兵说。

2. 高校：千呼万唤盼“立宪”

推进高校“依法自主办学”是《办法》特别强调的内容，通过“立宪”规范政府与高校关系，获得自主办学权，更是高等学校的共同期盼。

“章程乃大学之‘宪法’，演绎着校内行政权力与学术权力的博弈，折射着高校与政府、社会、师生的良性秩序和谐。”北京大学法学院教授湛中乐说：“管办要分离、政事也要分离。缺失章程，大学依法自主办学权就无法真正落实。”

武汉大学李成撰文，对“无章运行”下政府与高校的错位关系提出一针见血的批评：“政府包揽高校的资源，剥脱高校作为独立法人和办学主体应依法享有的人事、财务、学术、规划等方面的自主权，使高校失去法人所应有的独立性。政府过多依赖行政命令手段、‘千校一面’管理高校，教育管理官僚化、数量化、功利化等风气严重。”

可喜的是，《办法》针对高校的关切作出了积极回应，明确了主管部门和高校的关系，规定“高等学校的举办者、主管教育行政部门应当按照政校分开、管办分离的原则，以章程明确界定与学校的关系，明确学校的办学方向与发展原则，落实举办者权利义务，保障学校的办学自主权。”并对开展教学活动、科学研究、技术开发和社会服务，制订招生方案，招聘、管理和使用人才等事项，明确其基本规则、决策程序与监督机制，健全学校办学自主权的行使与监督。

《办法》还健全了章程的执行与监督机制，规定学校内部要设立依据章程的内部制度、文件审查机制，落实章程在学校管理中的核心地位；明确主管部门应当认可高校在章程中做出的自主规定，对高等学校履行章程情况应当进行指导、监督，对高等学校不执行章程的情况或者违反章程规定自行实施的管理行为，应

当予以纠正。

《办法》规定，章程要包含现代大学制度的内涵与要求，要将决策机制、治理结构、民主管理、学术体制、专业评价、社会合作等建立现代大学制度所必备的制度要件与要求纳入其中，明确高校内部各种权力的运行规则，要体现以人为本的办学理念，突出对教师、学生权益、地位的确认与保护。

“章程制定要遵循自主的原则，即章程要着力完善学校自主管理、自我约束的体制、机制，反映学校的办学特色”，孙霄兵强调：“学校的起草组织要具有广泛的代表性，起草章程要遵循民主、科学、公开的原则，采取开门立法的方式，使章程起草成为学校凝聚共识、促进管理、增进和谐的过程。”孙霄兵介绍，《办法》充分吸取了有关高校的实践经验，规定章程草案由教职工代表大会讨论、校长办公会议审议、学校党委会审定，审定后由法定代表人签发的机制，以保证章程草案在学校内部得到充分讨论，反映各方面意见。

江汉大学的邓传德、储著斌认为：教育利益调整是高校章程的价值选择，教育权力配置是高校章程的核心内容，政府角色定位是高校章程的关键所在。

赣南师范学院刘善权认为，在制定章程过程中，也要防止高校滥用权力，必须将其纳入国家监督之下，运行在法律框架内。国家对于高校校规的监督包括立法监督、行政监督、司法监督。

兰州大学祁娟认为：大学章程要渗透学术自由、教授治学的精神，充分彰显以人为本的价值观，各高校章程还应有自己的风格和特色。

3. 社会：用“立宪”助推“一流”

建设一流大学，是很多高校的目标和追求。说到一流大学，大多数人会想到一流校长、一流大师、一流学生、一流学科……有专家指出，不容忽视的还有一点，世界一流大学都有自己的章程，并且其章程具有高度权威性和严肃性。

在国际上，“立宪”推进高校制度现代化已成为共识。“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。”牛津大学原校长卢卡斯曾在中外大学校长论坛上介绍。以剑桥大学为例，虽然是个组织松散的学院联合体，各学院实行高度自治，但每个学院都遵守统一的剑桥大学章程，该章程由大学的立法机构起草通过，并且每年进行修订。

越来越多的高校认识到，只有通过制定学校章程，将学校校长的权利与义务、学校举办者与学校之间的设置及职能分工、学校重大事务的决策程序、群众参与管理的具体形式和途径等重大事项加以规定，才能确保学校管理的民主化和科学化。

完善中国特色现代大学制度，是加强高校章程建设的最终目的。《办法》指出，高校制定章程要遵循改革的原则。“制定章程不应成为学校现有制度规范的集合和汇编，或者现有体制的重复描述，而是要成为高校系统改革的一部分，使高校管理体制的改革与章程建设相互促进，以改革为制定章程提供动力与内容，以章程建设作为改革的切入点和系统集成的载体。”孙霄兵说。

“将章程与校规等混为一谈，认为‘无章程也可实现依法治校’显然是片面的、欠缺理性的观点。”湛中乐认为，章程诠释了现代大学制度建设和发展的核心问题，体现出大学自身的定位。对于我国任何一个有志于建成世界一流大学的高校来说，都应当建立大学章程，从而根据各大学的发展历史和文化底蕴，明确办学理念，突出办学特色，创造良好的学术氛围。

2012年，我国将推动所有高校全面启动章程制定或修订工作，用“立宪”助推一流大学建设，是社会各界的共同期盼！

（来源：人民网-《人民日报》）

✎ 让高校章程制定之路不再漫长

高校“章程”如同一个国家的“宪法”，它不仅关系到高校与政府、社会、师生之间的良性互动，而且影响着校内行政权力与学术权力的博弈。世界一流大学都有较完备的大学章程。但目前，我国多数公办高校仍缺乏大学章程，已制定章程的学校也不同程度地存在内容不科学、制定程序不合法、没有得到很好实施等问题。高校章程的缺失，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不能真正落实。

2012年1月1日，《高等学校章程制定暂行办法》（以下简称“《办法》”）开始施行。今年年内，将推动所有高校全面启动章程制定或修订工作。《办法》的实施，对全面推进我国大学章程建设、不断提高大学章程的科学性和有效性、尽快改变众多大学“无章办学”的现状无疑具有重要意义。

加快制定高校章程，有利于进一步明确大学与政府的关系。政府要为大学的发展提供制度保障和资源支持，但这并不意味着政府包揽大学所有事务。在学校管理中，政府要做到有所为、有所不为，就应从主要以行政命令直接干预大学的发展转向宏观调控、教育立法、政策指导、公共服务等多样化的手段上来，以章程来约束政府干预大学办学活动的权力，并以章程的法律文本形式予以明确。加快制定高校章程，有利于解决高校内部治理问题，特别是各利益主体权利义务的匹配问题。好的高校章程，应依法约束校长和其他行政管理者的权力，尊重和保障教师、学生在教学、研究和学习方面依法享有的学术自由、探索自由，营造宽松的学术环境。

《办法》中就高校章程的制定特别凸显两大亮点：一是高校主管部门积极参与而非主导章程的制定过程，即将章程的起草权基本归还给高校，强调大学根据自身实际，制定体现本校办学理念和发展特色的章程；二是充分考虑和尊重学校各主体利益与意见的表达权，即授权各大学组建具有广泛代表性的章程起草机构，积极听取和吸收各方面的意见和建议，体现学校举办者、办学者、教师、学生等多方利益主体的诉求。要打造对外有公信力、对内有约束力的高校章程，最为重要的条件就是：章程要最大限度地保障大学各利益相关者参与大学治理的权力，而这也是调动高校制定章程的重要内在动力。

2012年《办法》的实施，将加快我国高校普遍制定章程的进程，既让国内高校离世界一流大学的距离更近一些，也有利于深入推进我国高等教育体制改革。

（来源：人民日报）

✎ 丁永勋：高校章程应助大学回归学术本位

中国教育在线讯 9日，教育部举行新闻通气会，通报了已于1月1日实施的《高等学校章程制定暂行办法》、《学校教职工代表大会规定》。教育部政策法规司司长孙霄兵表示，今年要推动所有高校全面启动章程制定或修订工作。“高校的举办者、主管教育行政部门应按照政校分开、管办分离的原则，以章程明确界定与学校的关系，保障学校的办学自主权。”

高校章程对大学有重要意义，常被称为大学的“宪法”。通过制定高校章程，以立法来保障高校办学自主权，减少行政权力干预，这是国际高校通行的做法，

也是教育界呼吁已久的事。然而，目前我国公办高校多数没有章程，已有章程也不符合现代大学制度要求，所以需要教育部门督促推动。

高校章程最大的作用，是它确定了高校基本的运行和管理制度，能够保障高校按照学术逻辑和教育规律办事，防止大学受到外界干扰，尤其减少行政权力的干预。当前，中国大学存在的一些问题，比如，大学分级别，教授无心学术和教学，争着当官拉项目；行政权力主导资源分配，资深教授不如一个处长掌握的资源多；大学缺乏个性，千校一面，培养不出更多创新型人才等。这些都与高校过度行政化有关——权力本位代替学术本位，行政逻辑取代教育规律，几乎已成为当前高校一切问题的乱源。

大学当然离不开行政管理，但大学不同于政府部门，行政管理应该是为学术研究和教书育人服务的。行政和学术，固然不是对立的，但各自有不同的逻辑。行政讲究效率和量化考核，讲究权威和服从，但学术只服从于真理这个权威，往往需要长期研究和不断试错。尤其是一些人文基础学科，成果很难量化考核，甚至会被一些人当作是无用的知识。

大学过度行政化问题，在“国家中长期教改规划纲要”中已明确提出。“纲要”给出的解决办法，是坚持政校分开、管办分离，保障高校办学自主权。这样做的目的是减少行政和社会力量对高校事务的干预，从权力本位，回归学术本位。《高等学校章程制定暂行办法》和《学校教职工代表大会规定》的出台，为实现这一目标提供了法律支撑。

按照上述规定的要求，一个合格的大学章程，至少应该包括以下内容：大学的资金来源和投入机制，学校的权力机构和决策机制，校长等主要领导人的产生办法；明确学术委员会、学位评定委员会等职权，维护学术本位和学术活动独立性；此外，教师和学生才是学校真正的主人，要建立制度化渠道，保障教师、学生代表对学校重大决策的参与权和监督权。

大学是特殊的公共机构，其运行和管理有不同于行政管理的规律，只有建立自主办学、学术独立、民主管理的现代大学管理制度，才能让中国大学摆脱行政化痼疾，逐步与世界一流大学接轨。制定合格的大学章程，是建立现代大学制度必不可少的一步。

文 件 解 读

高等学校章程制定暂行办法 中华人民共和国教育部令第 31 号

《高等学校章程制定暂行办法》已经 2011 年 7 月 12 日教育部第 21 次部长办公会议审议通过，现予发布，自 2012 年 1 月 1 日起施行。

教育部部长 袁贵仁
二〇一一年十一月二十八日

高等学校章程制定暂行办法

第一章 总 则

第一条 为完善中国特色现代大学制度，指导和规范高等学校章程建设，促进高等学校依法治校、科学发展，依据教育法、高等教育法及其他有关规定，制定本办法。

第二条 国家举办的高等学校章程的起草、审议、修订以及核准、备案等，适用本办法。

第三条 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。高等学校应当以章程为依据，制定内部管理制度及规范性文件、实施办学和管理活动、开展社会合作。

高等学校应当公开章程，接受举办者、教育主管部门、其他有关机关以及教师、学生、社会公众依据章程实施的监督、评估。

第四条 高等学校制定章程应当以中国特色社会主义理论体系为指导，以宪法、法律法规为依据，坚持社会主义办学方向，遵循高等教育规律，推进高等学校科学发展；应当促进改革创新，围绕人才培养、科学研究、服务社会、推进文化传承创新的任务，依法完善内部法人治理结构，体现和保护学校改革创新的成功经验与制度成果；应当着重完善学校自我管理、自我约束的体制、机制，反映学校的办学特色。

第五条 高等学校的举办者、主管教育行政部门应当按照政校分开、管办分离的原则，以章程明确界定与学校的关系，明确学校的办学方向与发展原则，落实举办者权利义务，保障学校的办学自主权。

第六条 章程用语应当准确、简洁、规范，条文内容应当明确、具体，具有可操作性。

章程根据内容需要，可以分编、章、节、条、款、项、目。

第二章 章程内容

第七条 章程应当按照高等教育法的规定，载明以下内容：

- （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，以及本办法规定的需要在章程中规定的重大事项。

第八条 章程应当按照高等教育法的规定，健全学校办学自主权的行使与监督机制，明确以下事项的基本规则、决策程序与监督机制：

- (一) 开展教学活动、科学研究、技术开发和社会服务；
- (二) 设置和调整学科、专业；
- (三) 制订招生方案，调节系科招生比例，确定选拔学生的条件、标准、办法和程序；
- (四) 制订学校规划并组织实施；
- (五) 设置教学、科研及行政职能部门；
- (六) 确定内部收入分配原则；
- (七) 招聘、管理和使用人才；
- (八) 学校财产和经费的使用与管理；
- (九) 其他学校可以自主决定的重大事项。

第九条 章程应当依照法律及其他有关规定，健全中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制的具体实施规则、实施意见，规范学校党委集体领导的议事规则、决策程序，明确支持校长独立负责地行使职权的制度规范。

章程应当明确校长作为学校法定代表人和主要行政负责人，全面负责教学、科学研究和其他管理工作的职权范围；规范校长办公会议或者校务会议的组成、职责、议事规则等内容。

第十条 章程应当根据学校实际与发展需要，科学设计学校的内部治理结构和组织框架，明确学校与内设机构，以及各管理层级、系统之间的职责权限，管理的程序与规则。

章程根据学校实际，可以按照有利于推进教授治学、民主管理，有利于调动基层组织积极性的原则，设置并规范学院（学部、系）、其他内设机构以及教学、科研基层组织的领导体制、管理制度。

第十一条 章程应当明确规定学校学术委员会、学位评定委员会以及其他学术组织的组成原则、负责人产生机制、运行规则与监督机制，保障学术组织在学校的学科建设、专业设置、学术评价、学术发展、教学科研计划方案制定、教师队伍建设等方面充分发挥咨询、审议、决策作用，维护学术活动的独立性。

章程应当明确学校学术评价和学位授予的基本规则 and 办法；明确尊重和保障教师、学生在教学、研究和学习方面依法享有的学术自由、探索自由，营造宽松的学术环境。

第十二条 章程应当明确规定教职工代表大会、学生代表大会的地位作用、职责权限、组成与负责人产生规则，以及议事程序等，维护师生员工通过教职工代表大会、学生代表大会参与学校相关事项的民主决策、实施监督的权利。

对学校根据发展需要自主设置的各类组织机构，如校务委员会、教授委员会、校友会等，章程中应明确其地位、宗旨以及基本的组织与议事规则。

第十三条 章程应当明确学校开展社会服务、获得社会支持、接受社会监督的原则与办法，健全社会支持和监督学校发展的长效机制。

学校根据发展需要和办学特色，自主设置有政府、行业、企事业单位以及其他社会组织代表参加的学校理事会或者董事会的，应当在章程中明确理事会或者董事会的地位作用、组成和议事规则。

第十四条 章程应当围绕提高质量的核心任务，明确学校保障和提高教育教学质量的原则与制度，规定学校对学科、专业、课程以及教学、科研的水平与质量进行评价、考核的基本规则，建立科学、规范的质量保障体系和评价机制。

第十五条 章程应当体现以人为本的办学理念，健全教师、学生权益的救济机制，突出对教师、学生权益、地位的确认与保护，明确其权利义务；明确学校

受理教师、学生申诉的机构与程序。

第三章 章程制定程序

第十六条 高等学校应当按照民主、公开的原则，成立专门起草组织开展章程起草工作。

章程起草组织应当由学校党政领导、学术组织负责人、教师代表、学生代表、相关专家，以及学校举办者或者主管部门的代表组成，可以邀请社会相关方面的代表、社会知名人士、退休教职工代表、校友代表等参加。

第十七条 高等学校起草章程，应当深入研究、分析学校的特色与需求，总结实践经验，广泛听取政府有关部门、学校内部组织、师生员工的意见，充分反映学校举办者、管理者、办学者，以及教职员工、学生的要求与意愿，使章程起草成为学校凝聚共识、促进管理、增进和谐的过程。

第十八条 章程起草过程中，应当在校内公开听取意见；涉及到关系学校发展定位、办学方向、培养目标、管理体制，以及与教职工、学生切身利益相关的重大问题，应当采取多种方式，征求意见、充分论证。

第十九条 起草章程，涉及到与举办者权利关系的内容，高等学校应当与举办者、主管教育行政部门及其他相关部门充分沟通、协商。

第二十条 章程草案应提交教职工代表大会讨论。学校章程起草组织负责人，应当就章程起草情况与主要问题，向教职工代表大会做出说明。

第二十一条 章程草案征求意见结束后，起草组织应当将章程草案及其起草说明，以及征求意见的情况、主要问题的不同意见等，提交校长办公会议审议。

第二十二条 章程草案经校长办公会议讨论通过后，由学校党委会讨论审定。

章程草案经讨论审定后，应当形成章程核准稿和说明，由学校法定代表人签发，报核准机关。

第四章 章程核准与监督

第二十三条 地方政府举办的高等学校的章程由省级教育行政部门核准，其中本科以上高等学校的章程核准后，应当报教育部备案；教育部直属高等学校的章程由教育部核准；其他中央部门所属高校的章程，经主管部门同意，报教育部核准。

第二十四条 章程报送核准应当提交以下材料：

- （一）核准申请书；
- （二）章程核准稿；
- （三）对章程制定程序和主要内容的说明。

第二十五条 核准机关应当指定专门机构依照本办法的要求，对章程核准稿的合法性、适当性、规范性以及制定程序，进行初步审查。审查通过的，提交核准机关组织的章程核准委员会评议。

章程核准委员会由核准机关、有关主管部门推荐代表，高校、社会代表以及相关领域的专家组成。

第二十六条 核准机关应当自收到核准申请 2 个月内完成初步审查。涉及对核准稿条款、文字进行修改的，核准机关应当及时与学校进行沟通，提出修改意见。

有下列情形之一的，核准机关可以提出时限，要求学校修改后，重新申请核准：

- (一) 违反法律、法规的；
- (二) 超越高等学校职权的；
- (三) 章程核准委员会未予通过或者提出重大修改意见的；
- (四) 违反本办法相关规定的；
- (五) 核准期间发现学校内部存在重大分歧的；
- (六) 有其他不宜核准情形的。

第二十七条 经核准机关核准的章程文本为正式文本。高等学校应当以学校名义发布章程的正式文本，并向本校和社会公开。

第二十八条 高等学校应当保持章程的稳定。

高等学校发生分立、合并、终止，或者名称、类别层次、办学宗旨、发展目标、举办与管理体制变化等重大事项的，可以依据章程规定的程序，对章程进行修订。

第二十九条 高等学校章程的修订案，应当依法报原核准机关核准。

章程修订案经核准后，高等学校应当重新发布章程。

第三十条 高等学校应当指定专门机构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、办学活动的举报和投诉。

第三十一条 高等学校的主管教育行政部门对章程中自主确定的不违反法律和国家政策强制性规定的办学形式、管理办法等，应当予以认可；对高等学校履行章程情况应当进行指导、监督；对高等学校不执行章程的情况或者违反章程规定自行实施的管理行为，应当责令限期改正。

第五章 附 则

第三十二条 新设立的高等学校，由学校举办者或者其委托的筹设机构，依法制定章程，并报审批机关批准；其中新设立的国家举办的高等学校，其章程应当具备本办法规定的内容；民办高等学校和中外合作举办的高等学校，依据相关法律法规制定章程，章程内容可参照本办法的规定。

第三十三条 本办法自 2012 年 1 月 1 日起施行。

教育部办公厅关于学习宣传、贯彻实施 《高等学校章程制定暂行办法》的通知 教政法厅[2011]1 号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委），各计划单列市教育局，新疆生产建设兵团教育局，有关部门（单位）教育司（局），部属各高等学校：

《高等学校章程制定暂行办法》（教育部令第 31 号，以下简称《高校章程制定办法》）已经发布，将于 2012 年 1 月 1 日起正式施行。《高校章程制定办法》贯彻落实教育规划纲要的要求，全面规范了高等学校章程制定的原则、内容、程序以及章程的核准与监督执行机制，是高等学校开展章程建设、实施依法治校，促进科学发展的行动指南和实践纲领，对于建设中国特色现代大学制度，深化高等教育管理体制改革的，具有重要的现实意义和深远的历史意义。为做好《高校章程制定办法》的学习宣传和贯彻实施工作，现特通知如下：

一、抓紧组织、深入开展学习宣传工作。各地、各高等学校要以多种形式组织展开、积极参与《高校章程制定办法》的学习培训和章程建设的研讨活动，教育行政部门和高等学校的主要领导要亲自参加学习、讨论。要以此为契机，形成推动高等学校章程建设、内部管理体制改革的大学学习、大讨论。通过学习宣传，要进一步统一思想，明确章程建设在完善现代大学制度，推动高等学校依法治校、科学发展中的基础性地位和重要作用，提高教育部门、高等学校及各相关方面参与章程建设的积极性、自觉性；要深化对《高校章程制定办法》目的与宗旨的认识，从原则、内容、程序和效力上准确把握《高校章程制定办法》条文的内涵，切实提高开展高等学校章程建设的能力。

二、全面部署高等学校章程建设工作。各地要全面调查高等学校章程建设的现状，对照《高校章程制定办法》的原则与要求，组织高等学校深入分析目前在章程建设方面存在的困难与问题，指导高等学校明确章程建设的方向、程序与时间表。在此基础上，编制本地方高等学校章程建设的实施方案与工作计划，推动所有高等学校在 2012 年内全面启动章程制定或者修订工作。中央部门各直属高校已经制定章程的，要根据《高校章程制定办法》，重新对现有章程的内容、程序等进行审核和修订；尚未制定章程的，应当确定工作时间表，尽快组建章程起草组织，启动章程制定工作。

三、做好章程制定的分类指导与试点工作。各地要按照分类指导、试点推动、突出特色的原则，研究制定分类指导的方案与实施意见，根据实际，确定若干有代表性的高等学校，作为章程建设和现代大学制度的试点高校。要依据《高校章程制定办法》，主动参与试点高校的章程制定工作，具体指导这些学校坚持社会主义办学方向，遵循法制统一、改革创新和自主管理的原则，开展章程建设，尽快形成具有示范和推广意义的成果。教育部将重点指导和推动现代大学制度试点高校开展章程建设工作。

四、建立健全章程核准程序与机制。教育部将按照《高校章程制定办法》的规定，组建由教育部及相关部门领导、高等学校管理者、社会知名人士和有关专家组成的章程核准委员会，成立由主要部领导任组长的高等学校章程建设领导小组(领导小组办公室设在教育部法制办公室)，建立内部章程核准机制，最迟于 2012 年 9 月底前，正式受理有关高等学校章程的核准申请。各地要结合本地实际，尽快组建本地方的高等学校章程核准委员会，建立省级教育行政部门内部的章程核准机制与程序。

五、进一步推动高等学校的依法治校工作。依法治校、依法办学是近年来高等教育体制改革的一条成功经验。章程是高等学校依法治校、依法办学的基本依据和具体表现。因此，各地和中央部门、各直属高校要以推动章程建设为契机，进一步推动高等学校的依法治校工作。高等学校要将组织开展好章程建设作为近期依法治校的一项重要工作，对照《高校章程制定办法》的要求，认真清理和修改校内的各种规章制度，完善内部决策及监督机制，依法推进内部治理结构改革，健全师生权利保障与救济机制，落实民主监督制度，形成以章程建设系统梳理学校内部管理体制，推动学校整体改革，实现依法治校的良好局面。

各地和各直属高校落实本通知的情况，请于 2012 年 6 月 30 日前报我部政策法规司（法制办公室）。

教育部办公厅

二〇一一年十二月二十八日

天津市高校章程建设工作实施方案

为贯彻落实《高等学校章程制定暂行办法》，推进高校章程建设，制定本实施方案。

一、指导思想

高校制定章程应当以中国特色社会主义理论体系为指导，以宪法、法律法规为依据，坚持社会主义办学方向。促进改革创新，围绕人才培养、科学研究、服务社会、推进文化传承创新的任务，依法完善内部法人治理结构，体现和保护学校改革创新的成功经验与制度成果；着重完善高等学校自主管理、自我约束的体制、机制，反映学校的办学特色。

二、工作要求

（一）**深入开展学习培训工作。**各高校要以多种形式组织开展《办法》的学习培训和研讨活动，高校主要领导要亲自参加学习、研讨。通过学习培训，要深化对《办法》目的与宗旨的认识，从原则、内容、程序和效力上准确把握条文的内涵，形成推动章程建设、内部管理体制改革的大学学习、大讨论，提高校内各个相关方面参与章程建设的积极性、自觉性。要组织从事高校章程建设的工作人员参加相关专业培训，全面提高相关人员做好章程建设工作的能力和水平。

（二）**规范制定程序。**章程制定应当经过法定程序，做到科学规范。章程起草应当深入研究、分析学校的特色与需求，总结实践经验，广泛听取政府有关部门、学校内部组织、师生员工的意见，充分反映高校举办者、管理者、办学者，以及教职员、学生的要求与愿望，使章程起草过程成为学校“总结经验、探索规律、凝聚共识、促进管理、增进和谐”的过程。起草章程，应在校内公开听取意见，涉及到与举办者权利关系的内容，高校应当与举办者、教育行政主管部门及其他相关部门充分沟通、协商。章程草案形成后，要切实做好提交教职工代表大会讨论、提交校长办公会议审议、校党委会讨论审定、报送主管部门核准等四个关键环节的工作。

（三）**严格规范内容。**章程内容是章程建设的重点和核心，是学校依法管理、依法办学的基本依据和行为准则。各高校章程必须严格按照《办法》规定的内容进行制定，明确学校行使办学自主权相关事项的基本规则、决策程序与监督机制，明确高校内部各种权力的运行规则，体现以人为本的办学理念，突出对教师、学生权益、地位的确认与保护。章程内容必须完备、明确、具体，具有可操作性，并符合学校发展实际需要。

（四）**加强章程审核。**本市举办的高校的章程由市教委核准，其中本科以上高校的章程核准后，报教育部备案；在津教育部直属高校的章程由教育部核准；在津其他中央部门所属高校的章程，经主管部门同意，报教育部核准。市教委将按照《办法》规定和教育部要求，及时组建本市高校章程核准委员会，受理和审核学校章程。

（五）**深化依法治校。**推进章程建设，将从根本上解决高校依法治校的依据问题，促使学校遵照章程办事，形成以章程为核心的依法治校的体制机制。高校要将组织开展章程建设作为深化依法治校的一项重要工作，对照《办法》的要求，认真清理和修改校内的各种规章制度，实现依法治校的良好局面。

三、工作步骤

(一) 学习宣传阶段(2012年4月-6月)。市教委将按照教育部部署, 召开全市动员大会, 并组织市属高校参加章程建设研讨培训, 对高校章程制定的有关人员进行培训。各高校要结合本校实际, 在校内开展《办法》的学习和宣传工作。

(二) 高校制定实施方案阶段(2012年6月-7月)。各高校成立章程起草组织, 明确牵头部门, 落实章程起草的日常工作。各高校要在市教委的指导下, 深入分析本校在章程建设方面存在的困难与问题, 编制本校章程起草的实施方案, 明确章程建设的方向、程序与时间表, 并报市教委备案。全面启动章程制定工作, 已经制定章程的, 要根据《办法》要求对现有章程的内容、程序等重新进行审核和修订。

(三) 章程核准机制建设阶段(2012年7月-9月)。市教委组建本市高校章程核准委员会, 制定核准程序, 9月份开始正式受理和审核学校章程。

(四) 监督指导阶段(2012年10月-12月)。市教委根据各高校章程制定或修订工作的进展情况, 对高校进行监督和指导, 进一步推进高校章程建设。

(五) 完成阶段(2013年1月-12月)。完成各市属高校的章程制定及核准工作。

四、组织保障

(一) 市教委成立高校章程建设领导小组。市教委成立高校章程建设领导小组, 负责高校章程建设的统筹安排, 具体组成如下:

组 长: 靳润成 市教委主任

副组长: 孙志良 市教委副主任

徐广宇 市教委副巡视员

成 员: 殷 宏 市教委法制处处长

秦贤宝 市教委发展规划处处长

曹 钰 市教委法制处干部

王 锐 市教委发展规划处干部

领导小组办公室设在市教委法制处。

(二) 各高校成立章程起草组织。按照民主公开的原则, 各高校起草制订章程之前, 均须成立学校章程起草组织。起草组织由学校党政领导、学术组织负责人、教师代表、学生代表、相关专家, 以及学校举办者或者主管部门的代表组成, 可以邀请社会相关方面的代表、社会知名人士、退休教职工代表、校友代表等参加。各高校要建立主要领导总负责、分管领导具体负责、职能部门牵头组织、相关部门支持配合的工作机制。

各高校要按照《办法》要求, 认真清理和修改校内的各种规章制度, 完善内部决策及监督机制, 依法推进内部治理结构改革, 健全师生权利保障机制, 落实民主监督制度, 形成以章程建设系统梳理学校内部管理体制, 推动学校整体改革。



高等学校章程建设的制度保障和体制创新

教育部发展规划司司长 孙霄兵

主持人: 各位领导, 各位代表, 大家上午好。《高等学校章程制定暂行办法》研讨培训班现在正式开班, 这次研讨培训班的主要任务是“深入贯彻落实教育规划纲要, 学习宣传和贯彻实施高等学校章程制定暂行办法, 推动高校完善章程,

建设现代大学制度”。改革是当代中国教育的主旋律，当今的中国教育正处在改革的风口浪尖，正处于改革的深水区和攻坚期，以高校章程建设为突破口，全面建设中国特色现代大学制度，是教育改革的重要内容，教育部2012年工作要点明确要求落实高等学校章程制定暂行办法，分类推进高校章程建设，促进高校办出特色、办出水平。推进高校章程建设是一项深层次的教育改革任务，也是学校教育制度的基础和核心内容。下面让我们以热烈的掌声请教育部政策法规司司长孙霄兵同志给我们做报告。

孙司长：各位领导，同志们，大家早上好。加强高等学校的章程建设是落实教育规划纲要在关于完善大学制度提出的重要任务，为了落实教育规划纲要的要求，教育部经过认真的研究和反复征求意见，在去年的11月以教育部第31号令的形式颁布了高等学校的章程制定办法。部党组对这样一项工作高度重视，不仅党组会多次讨论，袁贵仁部长还亲自召开座谈会听取意见，对章程的制定做出了很重要的具体指示。高等学校的章程制定办法基本成熟以后，袁部长又对办法颁布后的学习宣传与贯彻落实工作做了专门的指示和要求，我们召开这次培训班就是贯彻高校章程制定暂行办法的重要内容，刚才王司长给大家做了介绍，咱们培训班受到全国高校的高度重视，反映出大家对于章程建设与高度的共识。我们第一期是在深圳办的，所以我们从来的同志的名单上可以看到，既有教育部的直属院校，也有地方的本科院校、专科院校和高职院校，说明大家非常重视。今天上午是总的讲解，我先给大家介绍。

我讲三点意见。

第一、进一步提高对推动高校章程建设必要性和重要性的认识。

根据《教育法》的规定制定章程并依据章程管理是学校法定的权力，这样的权力它对各级学校都要进行管理。在高等教育法专门规定了高校章程的内容，对于章程具体内容又做了进一步的规定，那么这次我们在制定国家中长期教育改革和发展规划的时候专门写了中国现代大学制度这一节，提出要加强章程建设，各类高校应当依法制定章程，依照章程的规定管理学校。这又是进一步在教育规划里面明确做的一点。这些年我国高校改革发展的实践表明，促进高校科学发展，基本的经验就是要依法治校、依法办学，因此在这次培训班上我们还请了有关的专家就章程建设和依法治校的有关内容给大家做介绍。高校章程不仅是高校依法自主管理、实现依法治校必要条件—要依法治校要有条件，重要的条件要有章程，这个章程同时也是高校明确内外部的权力义务管理，促进高校完善治理结构科学发展，建设现代大学制度的重要载体。这是总的认识。

下面我讲几个具体问题：

第一，当前高校章程建设的现状和问题。

为什么制定高校章程暂行办法，首先推动全国高校进行章程建设，我们现在高校章程建设的情况怎么样？情况是不乐观的，甚至在很多高校是受到忽视的。在很多领导那里认为这个事情还没有提上日程是不重要的。我们现在的学校里边制度建设非常重要，但是很多学校还没有认识到，成天抓具体的事情，不重视制度建设，不重视章程建设。2007年我们针对全国高校章程建设的整体情况进行了一次调查，根据当时调查的情况—我们调查了全国各类的高校，加上在这些高校当中已经报送了章程的草稿和正在考虑起草的百分之十几，其中很多还有水分。只有百分之十几的情况知道要制定章程，知道章程的制定对于高校的改革发展具有重要的作用。教育部的直属高校七十多所也只有十来所制定了章程，此后我们就没有再进行调查。但是从当时的调查情况看，大多数公办的高等学校没有章程，

也没有想打算制定章程。这一段时间也有一些高校制定了章程，制定章程是一些什么情况呢？已经制定的章程第一是基本的内容都按照高教法的要求写了，但是内容雷同的情况比较普遍，形式和内容雷同，这也反映在章程制定当中走形式，不讲内容的情况还是比较普遍的。

第二，对学校重要问题，特别是决策机制、领导体制缺乏具体的制度建设。

我们讲制定一个文件，管下面容易，涉及到书记校长的协调就比较难了。对党委和校长的关系分工权限决策过程缺乏程序性的规范和制度性的建设。

第三，内部治理结构的规范不清晰，缺乏自身特色，只有少数高校在章程中明确规定学术权力的地位和运行，民主监督的内容和形式，以及师生内容保障机制等。

对于内部的治理结构规定的不清晰。我在这里简单的讲一下内部治理结构。我们教育规划纲要在学校制定这一节专门写了一项。第40项，完善中国特色的现代大学制度，我们章程建设也是为现代大学制度的建设而服务的，那么大家会问什么叫现代大学制度？现代大学制度是怎么来的？我们说现代大学制度这个概念是这次教育规划纲要所明确提出的，是以党中央国务院的文件来规范的一个重要的制度，过去我们讲现代大学制度，是很多学者专家在讲，教育部的个别文件里也出现过这个提法，但是真正作为党中央国务院的一个文件提出来的重要制度，要求我们在所有的高校推进这样一项制度这还是规划纲要第一次提出。

现代大学制度有哪些内容呢？

1、完善治理结构。我们认为现代大学是有一个治理结构的，也可以说是内部的治理结构，但是实际上这个治理结构不仅仅是反映内部的情况，也涉及到外部，现代大学制度完善治理机构重在要处理学校四个方面的关系。

(1) 党委领导。坚持完善党委领导下的校长负责制。党委领导和校长负责制是缺一不可的，从关系上来讲首先是党委领导，党委按照高教法的规定有明确领导职责，管方向、管干部、管大事。高等学校的社会主义办学方向是要党委来抓的。重要的四项通常讲的三重一大党委要管，如果不管就会出问题，我们有的学校有很大笔的贷款，几个亿的贷款，有个别的校长就自己作主了没有上党委，最后出了问题自己承担。干部也是党委要管的，党委除了管这些事情以外还要支持校长独立负责的行使职权。这个也是高教法的原话，所以我们在这儿讲。

(2) 校长负责。校长要行使自己的行政职权，在高教法里边校长的行政职权做了明确的规定。

(3) 发挥学术委员会的重要作用。有的人把它概括成为教授治学，实际上包括学术委员会。学术权力要发挥作用，按照纲要的说法，要充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。充分发挥教授在教学研究和学校管理当中的作用，有两个充分发挥。学术委员会在学术建设、学术评价、学术发展中要起作用。教授在教学学术研究和学校管理当中要充分发挥作用，这个教学科研学术研究没问题，但是在学校的管理当中也要起作用。也就是说有一些权力，管理上的职责要交给教授去管，要探索教授治学的有效途径。

(4) 民主管理。参与民主管理和监督，我们的教职工代表大会与高等学校章程制定暂行办法同时发布的是教育部和全国总工会发布的学校教职工代表大会的规定。所以我们一方面有个总的要求，同时对于教职工参与民主管理和监督，也出来一个规定，这两个规定是互相配合的。它不是决策机构，有的同志认为教职工代表大会相当于人大，这个看法是不恰当的，学校领导体制、决策机构，就是党委领导下的校长负责制，所以这样一些思路我们会体现在章程制定的程序当中。

现代大学第一点是完善治理结构。这四句话提醒大家记住这个内容。

2、加强章程建设。

3、扩大社会合作。需要探索建立高等学校理事会或者董事会，健全社会支持和监督学校发展的长效机制。我们讲高校的社会合作这次规划纲要明确提出要建理事会或者董事会，**这个理事会和董事会不是决策机构，跟教职工代表大会一样，它跟企业的理事会或者董事会不一样，它仍然不是决策机构，它是一个健全社会支持和监督学校发展的长效机制，是一种社会合作的机制。**通过理事会或者董事会可以探索高校与行业企业密切合作共建的模式，推动高校与社会科研院所的资源共享，从而提高服务经济社会发展的能力。可以由学校自己设立，不需要报批，**董事会和领导会的领导由学校自己协商决定，可以由学校的领导担任，也可以由政府的相关领导担任，也可以由企业行业的社会组织的成员来担任，也可以由社会的一些名流来担任。**总之如何对学校有利就如何做，这也使学校发展有了很大的空间。特别是纲要实施以后有些学校成立了理事会或者董事会，效果还是不错的。这是现代大学制度的第三个内容。

4、推进专业评价。现代大学制度学者们发表了很多的看法，究竟什么是现代大学制度也有很多的评论，教育规划纲要认为，专业评价是现代大学制度的重要内容，我们的大学是搞教学和科研的。用蔡元培的话讲大学是研究高深学术之机关，因此大学的发展、改革、质量、贡献要有专门的评价，这个评价不是任意的评价——现在我们对于大学的评价韧性很强，领导可以发表看法，群众可以发表看法，媒体可以发表看法，什么人都可以对大学进行评论，这个评论是可以的，他们评论有价值的意见咱们也是可以接受吸取的，但是这个不是对大学真正的办学水平和教学科研水平的考核性的评价。教育规划纲要认为，要鼓励专门机构和社会中介机构对高等学校学科专业课程的水平进行评估，建立科学规范的评估制度，还要探索与国际高水平教育评价机构合作，形成中国特色的学校评价模式。就是要以专门的机构来进行评价，包括这种专门机构是社会上的中介评价机构，不是什么人都可以进行评价的。现在咱们的学校受社会干扰非常多，谁说一句话咱们心里就打鼓，我觉得今后要改正这种导向，我们学校自己如果说存在什么问题，我们可以通过制度建设和采取一系列的措施来解决，但是咱们学校的办学水平，**学科专业课程的水平和质量要有专门的机构进行评价，所以要建立高等学校质量年度报告发布制度，我们希望越来越多的高校制定年度的质量报告，同时提高质量报告发布的水平，更科学的设立有关的项目。**现在这个质量评价报告还是在各个高校自己发布的层面上，也许有一天教育部会发布一个统一的要求来规范这个质量报告，但是这个都是属于行业中的专门评价。现在高校受干扰的很多，我们觉得我们自己对自己要有评价，现在把高校作为社会上的事业单位，谁都想说两句，这个导向我认为也不正确。这是完善现代大学制度的基本内容，这些内容在新的规划章程里面，要按照规划纲要的要求进一步的明晰，过去没有现代大学制度的要求就不清楚，过去章程制定的问题是对学校和举办者的关系制定比较宽泛和原则，学校自主办学的责任和权限在章程当中很少提及。这里边又涉及到一个问题，我们这个章程制定出来以后算数不算数，今年两会期间有的两会的代表就讲，说你们这个章程颁布以后让各个学校制定章程，这些学校制定章程的时候就涉及到自己很多的权限，这些权限政府没有给我明确，我自己怎么写呢，提出这个问题，所以这个问题也是存在的。以前制定的这些章程就没有明确，只能把自己认为自己很牢靠的事情写到章程里边来，**我们这次讲制定章程要经过政府核准的程序，这道程序就是学校可以提出要求，通过这个要求和政府、和主管部门进**

行讨论，进行协商，明确你自己还不清楚又特别想弄清楚的一些问题，可以通过章程制定来明确。

5、过去章程制定问题，章程制定修改的程序缺乏统一的规定，质量不高，没有发挥应有的作用。

这是我讲的第一个大问题的第一点。

第二、章程制定背景。

通过教育规划纲要的颁布，大大提高了高校对章程制定重要性和必要性的认识。在教育规划纲要颁布以后，我们的28所试点高校都要提出学校章程。在章程建设当中大家也提出了一些共性的问题，希望教育部提出章程制定的指导性的意见。我们积极开展了制定工作，反复征求了各省教育行政部门、高等学校和有关直属单位的意见，召开了三次部党组会议进行审议，因为对高等学校的问题大家非常重视，同时也非常敏感，要处理一系列的关系。这些关系把握不好，不仅章程制定不好，还会引发其它的问题，所以我们袁部长亲自召开座谈会听取意见，最后部里是下了决心出台这样的章程制定办法，把推进章程建设作为高等学校的体制改革的重要举措。人民群众对教育的改革寄托了很大的希望，但高等教育领域中如何推进体制改革是一个重要的问题。基础教育当中有很多的问题——择校、收费、教辅等问题，这些问题正在解决当中。高校中也有很多问题，比如说从外部来讲，高考改革就是一个比较大的问题；从我们内部一点来讲，咱们学校的内部体制改革，学校制度的建设也是一个重要问题。但是我们现在走出了这一步，通过章程作为一个抓手来进行突破，所以部里在纲要颁布一周年的时候出台了章程制定的暂行办法，应当说在全社会获得了好评。很多大小报纸都进行了报道，这些报道反映都很好，现在关键是如何把具体工作做好。

其一，彰显了教育部落实规划纲要推动高等学校管理体制改革的决心。通过章程实现自主管理，落实学校的办学自主权。

其二，不是要包办学校制定章程，而是给广大高校制定章程提出指导性和规范性的文件，要指导大家如何制定章程，也要同时告诉大家如何规范的制定章程。这个规章意义全国2700多所高校都要启动章程的制定，都要依照章程进行管理。因此我们讲这个办法的出台是高等教育界的一件大事，有的同志说也是具有里程碑意义的一件大事，从此群众的高等学校就走上了以章程治校的道路。体现在学校内部就是以章程治校，章程在学校具有至高无上的地位，学校的一切工作都要从章程出发，章程是凝聚着国家的法律、政策、文件和学校内部的共识，今后我们学校工作就可以按照章程积极主动的工作。

其三，制定的暂行办法还有利于进一步明确章程的法律地位，使章程在实践当中产生作用，减少外部对学校的非法干预。高校是社会组织，是事业法人，这样的事业法人的组织如果是符合法律法规和规章的规定，就应该得到法律和制度的尊重。

其四，章程制定办法的意义在于，有利于推动高校总结经验，提高管理水平，也对没有制定章程的高校产生推动作用。

第三、深刻认识章程建设对促进高校改革发展的重要意义。

其一，大家要认识到章程是现代大学制度的基础。从有大学的那一天就有章程，没有章程就没有大学，大家可以从中学的大学到十八世纪、十九世纪的现代大学以及到今天，这都是有了章程才有大学，中国在清末就产生了三个大学章程。应当说章程是现代大学制度的核心特征，没有章程的大学还不是真正意义上的现代大学。

其二，章程是依法治校的重要依据。咱们国家的法律法规规章，党和政府的要求很多，今天有，明天有，后天还会有，过去也还有。这么多的文件内容要在我们学校里面把它化为自己的语言、自己的要求，要适应学校自己的特点，我们要把这样的一些党和国家的要求化为自己的营养结晶，这个结晶就是你学校在国家的规定基础上产生自己独到的有价值的制度，不是千篇一律的制度，所以我们讲章程就是有特色的制度，管现在、管将来，我们现在的国家关于高等教育的方针政策已经基本上成型。我们有教育法，有高教法，还有相关的很多规定，这些规定我们学校要把它提炼出来，集中起来，最后加以实施。我们就需要有个章程，通过章程实现我们学校的法制化、民主化，以后我们管理学校就依据章程进行，而不是仅仅靠领导人的指示，靠学校的文件。

其三，大学是推动高校发展的基本保障。

所以我们的章程应该存在学校的历史，体现学校的理念，明确学校发展的思路，铸成具有自身独特内涵的大学精神和气质，我们要把大学的日常工作上升到精神层面、制度层面，现在我们说不出来。这样就很难追求崇高的目标，我们这个涉及到对大学的作用和价值，大学一方面要适应社会经济、社会发展，同时又要引领社会，我们这个社会现在是市场经济，存在着很多的问题，谁来纠正社会上的这些问题，谁来引领新的时代风尚，当然我们党和政府有很多宣传机构、文化机构，但是对一个社会形成真正的有影响的文化引领和价值引领，大学要发挥很重要的作用。有了大学城市的面貌就不一样，有了一批具有崇高追求的知识分子，我们就要通过章程把我们的大学打造成为一个精神的高地，文化的高地，要让我们的章程使大学里面的知识分子以章程为荣。

我说的第二部分是：推动高等学校章程建设要紧紧依靠制度保障和体制创新。

第一，明确鼓励支持高等学校以章程建设为统领，健全内部治理结构，落实办学自主权，形成管办分离的新型高等教育管理体制。高等教育事业的发展关键在改革，这是中央在教育规划纲要提出的一个重要思想，教育要发展，关键靠改革。高等教育的发展关键也靠改革。我们改革靠什么，我们就要通过章程来推动，形成一个新的管理体制，高等教育的体制里面有很多问题，有办学体制改革，有管理体制改革，有学校制度建设，那么我们首先要做好高等教育的管理体制改革，就要形成以章程建设为统领，推动形成管办分离，甚至是管办评分离的一个高等教育的管理体制。高等教育管理体制的改革就是以管办分离，或者管办评分离为目标。

第二，章程在高等学校制度当中要有核心作用。今后所有的学校的规章制度的建设都要从章程出发，我们学校现在有很多规章制度，后勤处有一套，学生处有一套，教务处有一套，这些制度有的比较好，是相互配套，相互协调，相互连通的，有的可能在价值准则上就不一致，出发的目的就不一致。

第三，章程暂行办法制定当中提出了章程建设的基本原则，其中提出了总的原则，不能制定出问题。就像我们这次制定规划纲要，要不要制定？有的人就说不要制定，教育部的领导说很好。怎么改？有的专家就讲，说还费劲制定教育纲要干嘛，西方的教育好得很，直接照搬就行了，也有说西方的教育制度差的，还有说教育部不需要制定，应该让全国人大制定或者民主党派制定。

1、把握思想政治的原则，或者说法制的原则。依法以中国特色的社会主义理论体系为主，把握社会主义办学方向，遵循法制统一的原则，将依法自主的理念落实到规范当中去。要在思想上、政治上、法制的统一原则上把握住，不要号召

大家制定纲要还制定出问题。

2、强调改革的原则，不要把纲要的制定作为保守的原则。杨振宁说中国需要的人才绝大部分人可以培养，但是顶尖的部分人才是中国大学培养不出来的。这我们也在反思中国的学校问题到底出在哪里，说我们没有钱，说我们没有仪器，大家看来看去我们高校的差距主要差距在两个方面：一是人才的差距；二是制度的差距；我们的制度还没有充分发挥学校教职员工的积极性、创造性、独创性，培养优秀人才、拔尖人才的环境还不太好，我们要通过章程解决这些问题，要解决几个实实在在的问题，而不是糊弄人。所以我们大家都很聪明，现在又有钱，党的领导也很好，为什么就出不了成果和人才，我就觉得很奇怪。优秀的人才到哪里去了？今年毕业 680 万人，大家关心的是这些学生找工作的问题，没有关心他们成才的问题。都到美国去了，都到欧洲去了。所以高校制定章程要体现改革，而不是过去文件的汇编。

3、体现自主的原则。学校要自主，教育管理机构要有突破，突破新的思维和胸怀来对待高校制定章程，不要怕人家挑战你行政管理的权力，所以在高校章程制定当中要反映高等教育法所体现的七个自主权，这是都可以的。要符合法律的原则，要和行政管理部门协商，要同意。现在我们在听取高等学校关于自主权的落实问题，有的高校提出我不想按照现在的招生体制进行招生，我要自己到学校选拔好的学生，这个可不可以？我认为从法理上来讲这个也可以，西方的学校不就是这样选择的，也不一定非要通过高考，也不需要保送自主招生的形式，但是行政管理部门要认可你这个做法，你这个自主权要得到认可，要在章程里边经过核准，这个大家就可以去跟行政部门谈，有的行政部门认识水平高一点也许就同意，有的不一定认识到这个重要性就没有同意，总之就给大家提供了一个机会，可以去探讨很多重要的事情。**通过制定章程的机会变成落实和扩大学校自主权的过程。**

第四，规范高校章程重要内容。

- 1、高教法规定的内容。
- 2、自主权的内容
- 3、完善现代大学制度建设的内容。

这三个大的内容你要写上，你不写核准的时候就觉得缺了一部分。我们不是说包办大家写，而是告诉大家应该怎么写，你如果知道不写也可以，突出其他方面就行了，这也可以，但是你要知道其它会有一些什么要求，什么做法。

第五，明确章程制定程序。

1、章程怎么制订，有的学校还没有开始制定就开始扯皮了，学校要从综合的起草组织来进行。

2、采取开门立法的办法，广泛征求意见。然后要经过教职工代表大会的通过审议，教职工通过以后经过校长办公会议的审议，最后通过党的委员会审议决定，这个章程校内的程序就完成了。

第六，在制定当中涉及一些问题。

1、政府部门如何参与。提出处理高校与举办机关主管部门的关系，高等学校的章程是公共规则，不是学校和政府部门之间的合同，首先是个公共规则，因此国家的教育部要制定一个规章来指导这个工作，要遵守法律法规的规定，是要遵守一些原则，也包括一些具体的规定，所以是公共的规则，**这个公共规则就决定了高等学校的管理部门可以适当方式参与，政府和学校一起参与章程的制定没有问题。**

2、参与过程也是协商过程。大家可以讨论哪些事情是可以由你这个学校来做，这个要由政府牵头，如果有这样的情况当然也是很好。

3、主管部门认可自己高校章程制定当中做出的规定。

第七，创设章程核准和监督保障机制。

1、对章程的核准我们也进行了规定，原来对章程的核准是批准机关对于学校的章程进行核准，全国的高校都是教育部批的，是不是教育部对 2700 多所高校都要核准，我们想一部分放到省里去，省里的学校省里核准，教育部直属院校教育部自己核准。

2、大家还会提出把学校的章程报到省人大讨论行不行，报到有立法权的市人大讨论通过行不行，我们觉得这个和高教法所规定的章程核准的机制不矛盾，但是你还经过教育部的核准。

3、推动高等院校制定核心环节，大胆实践，勇于创新。

(1) 明确重视，学校统一思想。

(2) 政府和主管部门统一认识。

(3) 统一社会各方面人士。向制定章程问题上形成共识，并且各部门具体的支持学校。

其次要推动章程的建设采取适当的方式和路径。

1、如何组织 2700 多所高校进行分类制定还再研究。

2、选择一批具有改革意识的高校作为章程的试点。

3、解决一些重点问题。学校难点、热点、历史遗留问题要在章程里面敢于碰硬、加以解决。

4、推进章程建设要和依法治校相结合。依法治校需要方方面面的制度建设，以章程建设为核心的各种规章制度的建设，包括保护学生和教师的合法权益。建立省属制度的建设，这个方面也要做工作，从政府来讲要体现学校权力为本的精神，从而形成依法治校、总体改革的局面。

推进章程建设将会成为未来一段时间我国高等学校体制改革的重要内容，我们相信经过高等学校的努力，在党中央国务院的领导下，在各级省党委政府的领导下，我们高校章程建设一定会取得良好的成绩。我就跟大家先汇报这些，有不当地方请大家批评指正，谢谢大家！

(来源四川外语学院官网：2012 年 4 月 18 日至 19 日，教育部政策法规司、教育部全国教育普法工作领导小组办公室和中国高等教育学会在安徽合肥联合举办第二期《高等学校章程制度暂行办法》研讨培训班，以上为根据录音整理的重要会议内容。下同。)

大学章程建设的问题解读

教育部法制办公室处长 王大泉

谢谢司领导给我这个机会，也谢谢在座的领导和专家们听我汇报，我今天给大家汇报三个方面的内容。

一、制定章程要处理好的矛盾问题。

(1) **如何处理好理想与现实的关系。**办法是基于教育发展的现实与需要，大学章程既要有现实的目标，既要包含大局的理想，又不能突破法律制度环境和发展状况，任何制度的创设都不能脱离现实的需求，高等大学章程建设与发展我国发展

相结合，有特殊的政治体制和教育管理体制，有特殊的历史文化传统，特殊的社会发展阶段，与西方大学不同的路径与背景。西方大学的章程能搬到中国用吗，这是显然脱离的，要讨论到很多的政治体制，很多专家一说大学章程的时候，就把校长负责制作为一个靶子，说这个东西不改革怎么制定章程。这个脱离现实，也不符合现实，这是个具体完善和发展的过程。我们现在的高等学校处在新的发展阶段，此前的高等教育可能是资源匮乏的发展，高等学校主要是争资源，以后高等学校随着高等学校拨款体制的建立，我们标准已经大幅度提高，之后的高等学校不是资源式的发展，而是内涵式的发展，管理本身就会产生效益。

(2) 章程的形式与内容处理共性与个性的关系。过分的强调统一避免不了雷同的现象。章程内容既有共性反映个性的方面，也有共性遵循个性的方面。所谓共性中反映个性，我们有些共性的问题，比如校名，大学肯定要写校名，肯定有共性。包括你学校内部的组织机构的构建，包括学术的质量监控控制体系和学术评判标准，有自己的个性，但要遵循法律规章规定的共性标准。如何在制定过程中凸现学校的个性和提高，要在统一的基础上进行自主的制度设计，总结归纳学校的特色与发展空间。个性来源于共性的深刻认识，深刻认识到共性的实质，比如目标与属性，基本的价值，在此基础上大家的章程才能凸显个性。某种意义上高校章程应该成为在学校内部关系层面规划校园秩序的一种组织法，学校内部的组织框架章程要给一个清晰的表达，在权力的保护方面要成为彰显权力法定、权力有限的权力法。

(3) 如何处理好自由与制约的关系问题。学术自由是大学的灵魂，章程的目的就是使大学获得一个自主办学的空间，在学校内部形成学术自由、研究学术自由的空间，但是章程同是自我约束和监督机制。实际上学校对自主权的理解常常出现偏差，如果超越法定的权力边界，自主权也有被认可。因此学校充分实行自主权的前提，应该是依法建立自我约束、自我监督的机制。章程根据国家和法律的相关规定划定学校自主权的边界，有些空间是需要依法细化的，不能超越上位法规定的，有些则是学校自主实施的。最近最高人民法院发了一个司法的案例，一个学生告学校，说我四级没有过，没有授予我学士学位，那么学生提出来这样的规定本身是不是符合学位法的规定，没有作这样的细则性规定，最后教育部也提出了意见，对这样的规范属于学校自主确定学术标准的范围空间，是可以尊重学校的自主权的，等于四六级规定，为什么这样讲，说学生成绩优良的是可以授予学位的，给一个学校的解释空间，这个是属于成绩优良的范围，在座的学校也会有规定，学校规定受到记过处分的就不授予学位，最近最高法院有这样的案件，我们部里面明确表态不支持学校笼统的说不授予受过记过以上处分的就不授予学位，这是说如果这个学生因为考试作弊，剽窃抄袭你学校可以说不授予学位，为什么这个解释变了。按照学位法的原则规定，学位是衡量一个人学术水平的标志，不是衡量一个学生各种素质的标志。因为高等教育法规定学生毕业的时候，学校要进行德智体美全面考核，授予学位只是学位授予的标志，学术水平要有学术能力、学术成果、学术道德来考量。在制定章程的时候肯定要考虑法律的基本原则，将来如果学校章程制定好了，法院审大学的案子也很难审，因为没有依据，实际上这个在司法审查中是不符合司法审查的规范的，下一步司法机关在审查这样案例的时候，要尊重大学的章程，大学的章程如果对此做出规定以后，只要是审查经过核准的章程，也可以成为司法机关判定我们学校行为的依据，所以这个也是一个自由与制约的关系。

(4) 如何处理好守成与创新的关系。在起草章程的同志也很困惑，从哪儿创

新，突破什么，章程突破首先要有创新依据和原则，要有高教法规划纲要办法和依据，充分利用法律政策给予空间，深入解释法律和政策条文，**根据法律政策确定的原则在具体制度上选择创新**。学校治理结构和方式上的突破，学校内部治理框架上的突破，学校管理体制的整合等等。有很多学者提出，章程解决不了政府和学校的关系章程就没有意义，这个观点有点偏颇的，政府和大学的章程固然需要解决，但是学校内部的事也需要重新梳理一下，这是一个内部梳理的过程。

（5）如何处理章程内容是简还是繁的问题。这个有不同的争论，国外一些大学章程动辄几十万字，细致入微的有，规定简略的也有。但是国内大学章程很少超过一万字。据说上海交大报了两万多字的章程到教育部，最后被教育部修改成几千字。章程既然规定学校的重大事项还是以简略原则为宜，为进一步改革和具体细化保留空间，可以采取磨合的态度。但是问题出来了，如果过于原则的规范在执行中一定面临解释和操作的问题。可以起到宣言的问题，但是这个章程是不好弄的，不能作为具体问题的规则，我们一个建议，章程在重大问题上，具体细节上，做到有效的制度安排和规定。如果单纯的理念表达是难以产生实际的作用和影响，比如关于学位受理的规定，零七年搞了一些章程的调研，报上来五百多个章程，我全部都看了一遍，没什么印象，大家所有的内容都是似曾相识的。如果章程规定原则性的话，最后的结果章程还会难免千人一面的。原来财政部的学生跟我讲，他到澳大利亚学习，学习以后选择学位课程，老师给他留了作业让他在两周内看 40 本书然后写内容提要，他说我的英语水平看不完，能不能延期，老师不同意，过期不交论文就做不及格的处理，这个同志也很执着，跑到学生会申诉。这个学生会真是为学生服务的，学生会有律师，律师看了以后说这个老师确实有问题，对于非英语母语国家的学生两周看这么多书是不可能完成任务的，结果学生会的律师出面找到学校的老师，最后给这个学生延期了两周。他回来以后体会特别深，在中国大学可能吗？我说可能不太可能。但是我们学校那种管理的体制可能没有人替你去说话，这是一个章程。如果大学表现以学生为本，这个原则落实在制度层面，没有制度层面做保障的理念是空设的理念。我在这个过程中听到一些反映以后我的建议还是写具体一些，使制度创新有新意，看了以后确实表明制度上有推进。

二、对办法有关章程内容规定的解读。

办法关于章程内容的规定是一个框架，是指导性的，其中包括了章程必备的内容，也有学校可选择的内容，但无论是必备的还是可选择的，办法只是给出了框架，具体的内容还在于学校根据实际自主确定。

办法第二章共规定了 9 条，涉及法定内容、自主权内容、现代大学制度需要的内容等三个层次。

章程的法定内容：办法第七条对高等教育法第二十八条的内容做了进一步的细化，以明确其内涵。关于名称、校址：学校的登记名称、简称、英文译名等，学校办学地点、住所地；要体现学校资源的完整性；

关于办学宗旨：学校的机构性质、发展定位、培养目标、办学方向。公办学校应当明确自身作为事业单位法人的公益性、非营利性的组织属性，明确自身的发展方向，发展定位。

办学规模：经审核机关核定的办学层次、规模。规模按照学校的基本办学条件，可以招收学生的数量。涉及到学校自主权的问题，学校在主管部门核定的招生规模内自主确定招生的方案。但法定的授权和学校权力平衡的问题，我学校可以在核定的招生规模之内定自己具体的招生数量，不能超过这个规模，核定是一

万只能承担一万人。

学科门类的设置：学校的主要学科门类，以及涉及调整的原则、程序。学校已设置的主要学科门类，重点发展的学科门类，优势的学科门类，学校自主调整设置的学科。在权限范围内设置博士硕士学位点，要明确设置原则、决定程序。学校应该可以按照社会人才需求，新增学科，设立交叉前沿学科，但是要有自我约束的机制。新生达到何种条件可以招生，如何考核评估等等。有个著名大学法学院的教授很抱怨说，本来法学培养方案是三年，后来变成两年，说我们法学院都不知道，他说我们认为两年培养不出来。但是在这样的决策过程中没有体现教师的意见，没有体现法学院的意见，后勤认为三年支撑不了，就说两年吧，多招点学生，学校这样的原则性规定谁来定，制定规则是什么？你的专业设置确实有严格的评论标准。你是有制约信息制的，将来设立新的交叉专业也可以到教育部备案，获得个别授予的学位。这个学校的专业设置是这样的，规则很清晰，很多自我约束机制。将来新设的专业直接在教育主管部门备案就可以了。新设的项目审批环节是很长的，当你把项目批下来以后可能最佳的培养周期已经过去了。学校能不能自主设置？我可以设置新的方面，这个专业有设置标准，有设置程序，教育部门也做个突破，你有这样的程序以后就可以用备案制，这是学校的制度互动过程。你要的自主权乱设怎么办，学校首先解决我不会乱设，我有自己一套制度的控制体系，相应的规则，这样形成制度互动的规则。

教育形式：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的教育形式的性质、目的与要求。目前高校的办学形式复杂，各种全日制与非全日制、学理与非学理、中外合作等在学校内部并存，在职研究所考生、远程教育学生、各种培训班等等。学校教育形式要符合学校自身的发展规划，**因此章程中要明确各种高校形式在学校教育中如何实施，实现怎样的教育目的，如何体现数量的整体要求等。**实践中有的高校已经滥用，院系乱招生，学校难于或者没有情况。因此，学校应当在章程中公示各种形式。前一段时间很多培训班假文凭，说我这个培训班是某某大学办的，骗了一批学生，领导人就批示，这个东西要查。学校本身的规则是不清楚的，你怎么利用好你的办学资源，这个学校是自己需要有自主意识的，要写清干什么，为什么举办这样的教育形式，想实现什么样的目的，你不能说我办培训班就是为了挣钱，你总会有教育的目的和要求，你可以说适应社会需求，在适量的范围内跟社会合办收费性的培训班，但是章程要明确办班的原则。

内部管理体制：学校的领导体制、法定代表人、组织结构、决策机构、民主管理和监督机制、内社机构的组成、职责、管理体制；这项是原则性的要求，与章程制定办法第九条、第十条基本相同。有专家讲高校内部存在着政治权力、行政权力等四重权力框架，如何运行权力规则，明确权力的承载，这是章程的重要内容，按照事业单位改革的总体要求，完善法人治理结构。高等学校组织目标和企业是完全不一样的，这是以培养人创造知识为目标的，这怎么科学的安排制度框架，怎么权力保障科学运行，很多地方讲到讲到去行政化的问题，这可能不仅仅是校长行政级别的问题，更在于学校内部体制机制的设置问题。破行政化可能是学校内部的治理结构怎么符合学校作为一个教育主体的需求和特征，这是需要学校在章程中做创设的，这个学校领导都是有智慧的，关键怎么把智慧呈现在具体的规范中，呈现在文本中。

经费来源、财产财务制度：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。高等教育实行以举办投入为主，受教育的合理

分担教育成本，学校设立基金，接受社会捐赠等筹措经费的体制。这句话和高等教育法所规定的大学经费筹措体制不太一致，我们也可能按照纲要的规定提出修改建议，这也表述强调了受教育的义务，主要有分担教育成本的义务，突出了学校设立基金、捐赠的方面，学校对高校中财政经费、学费收入，以及接受捐赠，学校自筹经费建立不同的相对管理体制。比如公益性的基金可不可以统一管理和使用学校的非财政性经费，学校捐赠的规则也应当明确。

举办者了解学校之间的权力、义务：学校的举办者对学校进行管理和考核的方式、标准等，学校负责人的产生与任命机制，举办的投入与保障义务。公办学校的举办者都是政府。高校的举办不限于国务院和省级政府，教育规划纲要办学体制改革包括公办学校的办学体制改革。办学的关系组成应该包括：一是实现举办者的办学目的，公办学校为国家培养人才，不同层次的高校承担的责任也不一样，举办者的办学目的决定了学校办学目标与规模，举办者对学校是否符合要求就会有考核和评价的权力。所以我觉得说学校和政府，政府不管学校了，说让学校自由发展，这不符合法定的制度框架，公办高校的举办者是政府，政府作为举办者办这个学校的时候一定有举办者的目的。中央人民政府举办一些高水平的大学一定有自己的目的，要帮全国培养人才，要引领高等学校的水平；地方政府举办高校也有自己的目的，地方政府如果有能力实力的话，也可以办成一个世界一流水平大学，这是举办者的目的，他一定会对学校有考核的权力，怎么说政府完全脱钩，这不符合法律的现实。**举办者如何遴选学校管理者，这也是章程要规定的。举办者投入与保障义务按照法律规定，举办者要保证学校的办学需求，提供相应的教育经费。章程明确举办者按照办学规模拨付经费，这是举办者的义务，举办者有义务和需求提供科研经费、办学地点等必要的保障措施。**

章程修改程序：章程修改的启动、审议程序，以及权力的归属。章程作为学校的基本规则，要稳定它的重要方面，因此章程的修订应当慎重，不能朝令夕改。像宪法一样，宪法是不可能朝令夕改的，一定有一个非常严谨的缜密的修订程序，谁有权提出动议，怎么规定如何审议。在修改的时候怎么做，像法律修订一样，章程的修订同样经过民主协商。如果章程用的话在执行中必然面临解释权的问题，这要把制度想好。如果出现异议是不是可以调整核准机关最终解释，这有自主确定的过程。你可以考量谁做解释，如果大家觉得学校里所有的机构解释都不好，你也可以规定如果出现争议我们可以提请核准机关来解释。因为很多文字表述话是这么讲，但是理解有不同的方向，包括法律有解释的空间，什么叫自主性都需要解释。

其他必须由章程规定的事项：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，学校认为的必要事项，以及本办法规定的需要在章程中规定的重大事项。

一是学校的分立、合并及终止事由。现有大部分学校的章程对此是没有规定的，但是高校作为独立的法人在理论上存在着终止的可能的。此外，学校的分立、合并政府在主导下已经进行过实践，当时学校只是执行者，但是作为独立法人，在分立、合并这样的事项上应当要有决策的程序，要有意识表示。

二是学校的标志物。包括校歌、校徽可能还有校旗等，这些具体体现学校传统、文化和特色的重要标志物，应当在章程中确定下来。

三是学校与相关社会组织的关系，如学校为与企事业组织建立紧密合作关系，设立的学校董事会等机构，与其他组织共建重大项目等，学校认为这些关系，涉及到学校的治理结构和制度框架，都可以选择在章程中做出规定。

四是办法明确的一些学校章程中应当包含的重大事项。主要是根据建设现代大学制度的要求，补充的一些重要内容。

(1) 开展教学活动、科学研究、技术开发和社会服务。

(2) 设置和调整学科、专业。

(3) 制订招生方案，调节系科招生比例，确定选拔学生的条件、标准、办法和程序。

(4) 制订学校规划并组织实施。

(5) 设置教学、科研及行政职能部分。

(6) 确定内部收入分配原则。

(7) 招聘、管理和使用人才。

(8) 学校财产和经费的使用与管理。

(9) 其他学校可以自主决定的重大事项。

关于高校领导体制，党委领导下校长负责制的具体实施方式：

一是将法律的原则规定具体化，进一步根据本校的实际增加实施细则与意见，建立好议事规则、决策程序。

二是可以明确议事规则和决策的程序。法律规定了决策的事项，但这些事项如何提交会议讨论，如何审议、如何决策，如何实现决策的民主科学等等，还有很大制度建设空间。

三是明确党委会与校长各自的职权范围。高教法明确党委统一领导学校工作，同时也明确要支持校长独立负责地行使职权。因此办法规定章程对于如何保障校长职权的行使也要进行制度安排，如高教法第四十一条规定了校长职权中包括了拟定权、提名权，实际上是党委决策的必经程序，要落实法律规定，在章程中要具体解决重大事项的程序问题。

关于学校的内部治理结构：章程明确学校组织框架，也就是描绘学校的组织框架图。学校应该根据尽量精简机构整合职能，达到最高的管理职能，学校通过制订章程树立内部结构，作为自我的评估与反思，怎样最能符合学校发展的需求，比如学科融合与交叉的趋势，实现管理的辩证，这恰恰是学校需要思考和发挥智慧的地方。因为高等教育法做了充分的授权，学校自主规定内设机构。学校有自己的特色，你的内设机构怎么符合办学需求，学校可以做具体的规定。内部机构学校可以根据学校实际，有利于推进教授治学、民主关系，来设置学校内设的机构。

关于学校管理体系的构建：维护学术的独立性是高等学校的重要特征。学术权力体系的构建与监督，也是高校章程建设中可以有所突破和创新的领域。

在高教法规定了学术委员会，但是学术委员会职能规定得比较原则，没有组成和运行的规则。而学校中的学术组织还有很多，有法律依据的学位评定委员会，以及教学指导委员会等等，但是学术权力的行使是比较分散的，各自的规则并不统一。因此，能否将学术委员会作为学校学术管理的最高机构，让学术委员会承担学术规划、学科建设、学科评价等职能，监督学术道德，同时顺利与其他学术组织的关系，如学术委员会下设若干个委员会，由学术委员会最终处理学校内部的学术争议等等。此外，象专业设置这样的问题上，要在章程中保障学术委员会独立行使判断或决策的权力。

章程要明确学术评价的具体原则。学校有自主制定学术标准的权力，但自主是有限度的，最高人民法院认定学校可就学术要求提出具体的标准，那是基于对学校权力的尊重。学位条例规定学生成绩优良，学校可以对此做出细化和描述，

在学位授予的具体原则上要有理念，也要有操作性。

明确学术权力的边界与行使、监督规则。

维护学术管理体系的构建也是高校当中可有突破、有创新，我觉得也是有特色的一个方向，规定的学校有学术委员会，规定学校法定机构除了党委校长就是高校的学术委员会，高校学术委员会规定的职责比较原则，没有组成和运行规则。而学校中的学术组织还是很多，怎么有自己的运行体系，这也是保证学校行政权和学术权相分离，而且相互有点制衡的关键问题，学术委员会可不可以成为一个承担学术规划、学术建设，监督学术道德，捋顺学术组织的最高机构，保障学术委员会独立行使判断和决策的权力。这是一个学校可以考量的问题，学术委员会能干些什么，怎么干，这里头涉及一个学术自由评价问题，我们说学术自由是一个理念，是一个学校基本的办学特征。如果只在理念层面是不解决问题的，他需要在制度层面对学术自由进行一个保障机制。怎么来保障学术自由，怎么保障学校的学术共同体在学校中能够充分的发挥作用，这是互相分类的过程，这也是制度重组的过程，也需要明确学术权力的边界与行使的问题。

关于如何体现以人为本，办学理念的问题。章程要突出学生在学校的主体地位，要明确目的。管理是为学生老师们提供服务的，不是以便利和严格为目的的，而是更好促进学生的发展，有利于教育目标的实现为目的，这是章程办法中规定学校章程要体现以人为本的原则，要保护学生的权力。实际上反过来这需要具体的设计很多制度，包括学校管理制度的重构和判断。其中就涉及到就业合同的问题，你毁约学校是不会发新的合同的，这学生签了三方合同以后找到了新华社，对方的企业已经同意了，而且已经解约了，就让学校盖章，学校就不盖。学校解释说就业率统一的问题，你老是变来变去没法统一就业率，第二说如果老让学生违约，用人单位会对我有负面印象，下次不要我的学生了，这样的解释靠得住吗？实际上第一个问题说你学校的就业指导中心是为学生服务的，你如果不提供服务，这个学生也就失业了。前一个合同已经解约了，法律上不理解。二是从学生的管理方面出发，没有考虑到学生的权益，他说你不盖章就失业了。我们的就业制度不是为学生就业服务的，成了阻碍就业的原因了，这剥夺了学生的就业权。这涉及到学校制度理念的问题，是不是为学生服务的原则，师生出了问题我们可以保障就业机制，包括学生的就业制度。

学校章程不可能规定所有的事项，但是要建立理性的原则，公正的程序意识，使当出现具体规则难于解释，或者出现争议的情况，或者出现对学生、教师不公平的事项时，章程的规定可以援引作为对原则方向进行判断的依据。就像宪法修正案把“国家尊重和保障人权”写入宪法一样，它不会带来直接的行为规则，但是能够指导行为规则的确定，能够帮助我们判断事务的正确与否。那么不尊重人权或者践踏人权的方式和方法就不能被继续视为合法合理。国家法治的进展，也应当反映在引领文化的大学之中。

下一步的工作设想孙司长已经介绍了，我就不多说了，谢谢大家！

经验介绍

中国科技大学关于现代大学制度建设的思考与实践

中国科学技术大学发展规划处处长 齐微

尊敬的黄司长，尊敬的各位老师，各位领导，下面我代表中国科大向各位汇报我们学校的工作，我就结合我们学校自身的做法请大家批评指正，主要是三个部分。

第一，教育体制改革试点情况。

中国科大参与国家教育体制改革试点有一个大的背景，我们学校自身的发展历史，中国科学院的背景。因为科大自从五八年建校以来，就是八个字的建校方针“全院办校，所系结合”。实际上这么一个背景我们认为在体制机制方面，在当时是个创新，在今天也是个传承。从我们参与体制改革，参与学校发展，在做自身学校规划的时候，我们也始终坚持一个长期的命题——如何来把这八个字赋予它新的内容，探索它新的形式。同时科学院在2010年提出了“创新2020”，对办好中国科大、发挥教育职能提出新的要求。在这样的背景下中国科大自身也是加快建设世界一流研究型大学的目标。为了实现这个目标在体制机制方面进行创新是不可或缺的。

在这样的背景下，我校积极参与申请教育体制改革试点，总共获批了七个项目，四个方面。分别是：实施基础学科拔尖人才培养试验计划；以科研国际化带动人才培养国际化；构建学术权力和行政权力协调互动的现代大学制度；改革创新型大学学术绩效评价制度；改革高等学校人事制度；研究组织模式改革；探索多渠道筹集办学经验模式。总体的七加一涉及到的学校发展和学校的管理方方面面，所以我们自身改革发展任务也是很重的。主要以改革试点来实现办学目标的实现，围绕改革试点破解一些发展的难题。比如科大从七零年搬到安徽以来，我们不仅是队伍的引进，人才培养的问题，实际上还面临一个队伍稳定的问题。尤其在八十年代、九十年代，我们一直有队伍流失的压力，我们自身也有科大特色的一些压力和问题，我们也想通过改革试点来化解自身的发展难题。第三通过改革试点争取创新资源，目前从教育部这个资源我们认为不够，但是我们参与教育改革，从科学院那里得到了很多的支持，这个确实对我们的改善和创新条件有很大的帮助。第四以改革试点争取国家的支持，包括资源的支持和舆论氛围的支持，既是目标也是动机所在。从工作的原则既做好统筹协调，同时也发挥主观能动性，因为科大有长期民主办学的传统，我们始终坚持院为主体。同时我们边改边试，边做边总结，边改边推广，这样我们希望既出经验也出成果，更多的出示范。中国科大通过实施教育体制改革，能够为中国科学院的研究，在办好教育方面能够有所示范，能够起到更好的支撑作用。

在具体的工作机制上学校成立了总体组，总体组挂靠在发展规划处和高教所，工作职责是对有关领导部门制订试点方案，协调项目运行和项目推广。针对具体项目设立了七个专题组，具体开展相关的试点项目的策划，并负责组织落实。

在具体开展方面，我们在任务书方面做了一些策划，通过定期评估推动改革试点工作。在进行改革策划的时候，我们也进行三个三分之一。第一，做好科大已有的经验特色的梳理。因为科大的办学理念很独特，我们科大不做喜马拉雅山，我们要做成黄山，有的学科要做成国内最好，世界一流，这是我们改革的基本出发点，也是我们改革的服务目标。第二，通过改革、通过规划来促进改革。我们做好前瞻性的规划，结合科学院的创新2020，做好各个学院、各个单位的发展规划。第三做好创新实践，围绕着发展中心的难题解决探索一些新的解决方法，我

想这是我们在设计改革方案，也是我们在评估我们改革效果时候所遵循的一个最重要的标准。这就是我们经常讲的三个三分之一的准则。

第二，大学内部治理探索。

在横向上，我们学校确立了政治、行政、学术三元一体的大学分权组织体系，其中党委为核心的政治权力，校长为首的行政权力，和教授为主导的学术权力这样的协调互动的体系。在纵向我们还是坚持我们的“学院为主体、权力重心下移、向基层倾斜”的办学传统模式，完善党委领导下的校长负责制。坚持以院为主体，这是我们在组织脉络上的构想，既有横向的考虑，也有纵向的分工。同时在考虑内部的体制机制、现代大学制度建设的时候，我想我们科大的第一个命题就是如何发挥好科大民主办学的光荣传统。因为在科大我自身也有个体现。我是从学生一直做到老师，实际上科大的风格，以前我们宣传，可能有的学校对机关的干部比较受到热捧，实际上在科大不会出现这种情况，我们始终坚持教授治校、民主办学的传统。这是我们学校的特色，学术优先已经成为学校的血脉，是基本的办学准则。尤其一个特色就是我们的教代会。教代会可以说每次都开得是针锋相对、唇枪舌剑，我们的教授向校领导进行质疑，而且火药味非常浓，这是我们的特色。我们在改革的第一个命题就是把特色发扬，把它发扬光大，把它坚持下去。当然在这个里面，在改革过程中也面临一些问题，因为民主办校的传统，我们也发现学校教授在行政方面的影响力太大，导致学校的行政执行力比较差，我们也是以提升我们的行政效率为代价的，大家都可以去发表意见，都可以影响我们的决策。长期来科大办学的机关执行力是比较差，其实这也影响到我们的一些发展，比如说我们的园区建设，到目前为止科大的园区建设落后于所有的兄弟高校，这个是我们一流大学建设目标明显不相适应的，这个也是我们想通过这次改革，既维护好传统，也解决机关管理问题。

在制度层面也是分开，划分好三个领域。**第一，在学术领域**，坚持以学术权力为主导，在学术事务中行政权力要让位于学术权力，要充分发挥好学术委员会、学位委员会和教学委员会的作用。**第二，在行政领域**，管理向服务转变，淡化行政的管理权力，强化服务意识，这里我们的做法是成立学生服务中心和行政服务中心，为老师和学生服务。因为科大在淮河以南的高校中，是最早有暖气的高校，也是最早给学生宿舍装空调的高校，今年我们学生宿舍将通热水，学生可以在里面洗澡，这点点滴滴体现在我们学校的基本的办学理念。**第三，在一些领域强调学术权力和行政权力的融合**，在行政管理中强调尊重学术的声音，倾听教授的意见。

在教学委员会最近重新审定了教学委员会的人员组成和职能，尤其在这个里面凸显了教学名师和在一线老师教授的力量；对教学委员会的职能也进行了强化，包括教学改革方案，学生培养方案，课程的设置，课程的改革等，这些以往传统的是由教务处承担的一些行政职能，也尽量地向一线学术去倾斜。

在院系管理方面，如何对院系进行管理，我们也制定了“学院工作条例”，下放管理权限。系主任和执行主任由全体教授推荐，由学院党政联席会议讨论通过，报校长工作会议审议，实现全院工作管理责任和管理权限的平衡。这是具体的在制度建设方面。

第三，章程建设情况。

目前我们还处在调研和资料整理阶段。前面我们做了一些基础工作，因为科大五八年建校，是由钱学森、华罗庚一些一流科学家筹建的，在建校之初科学家就推出了科大的章程草案，只是由于历史条件没有正式出台。这次在编制章程的

时候我们也会充分吸收传统，同时在方法上也体现科大民主办学的特色。这个过程中也是有规范的。同时体现传统的好做法，像三大委员会、人才引进、预算招标，教授治校等好的做法都体现在章程中。目前也有一个难点：如何处理和科学院的关系？这也是影响章程办校的进程的。全院办校、所系结合也是影响我们的紧箍咒；办学宗旨的事情可能还需要细致深入的研究。这是我们目前的一些思考，时间关系我的汇报就这么多，谢谢大家！

（来源四川外语学院官网：2012年4月18日至19日，教育部政策法规司、教育部全国教育普法工作领导小组办公室和中国高等教育学会在安徽合肥联合举办第二期《高等学校章程制度暂行办法》研讨培训班，以上为根据录音整理的重要会议内容。下同。）

❧ 同济大学学校内部改革的推进和学校章程建设的经验

同济大学副校长 吴志强

尊敬的黄司长，各位领导、各位老师大家下午好，非常高兴跟大家交流。我今天的题目是“推进学校内部改革和学校章程建设经验”，我分成三部分给大家介绍。

第一，章程建设的认识。

第二，章程建设的实践。

第三，章程建设的有关思考。

对大学章程建设的认识我们大家这几年都有特别大的感觉。在学校里面，各项事务矛盾处于一个非常突出的爆发期，各个学校既要发展又要稳定，各个学院之间的、学院和学校之间的、学校和社会之间的所有各项矛盾实际上一直不断存在。实际上所有在座的各位领导都在不断救火，不断忙于所有的建设和稳定的事务。在这个推动的过程中间实际上不是那么容易的，因为我们的裴校长这几年大力推进改革，我们裴校长也是中科院系统过来的，大规模改革以后取得很大的成效，现在当校长以后大规模推进各项改革，这些改革几乎我们都做了。我们校长突然觉得这件事情是不是把改革的手脚绑住了，去年全校的务虚会做了很好的沟通，一方面要做这件事情，另外一方面就是心有余悸：书记觉得很重要，校长觉得是不是开始绑手脚了，不能改革了，所有的事情都要按照法律规矩来办。最后提出了，这个事情并不是说要绑住改革，而是要把所有改革的成果进行固化。我们同济大学已经把大学章程的编制作为学校党委行政一号工程，听到部里面下了这个文件，我们高兴得不得了。我们是盼望这件事情，所以就特别应该到我们这里来多指导，我们是渴望这件事情的建构。我们都是大学学者，应该老老实实做。我们做的第一件事情就是把同济大学历史上所有的章程理出来，从1907年成立同济大学以后的这些规矩，最重要的规矩，当时定了很多董事会，还有同济大学的简章都进行了历史文献的梳理。要把自己的问题做出来，我们就梳理了学校历史发展的文件。我们也特别关注亚洲的一些学校，也开了一个专题，思考港澳台对学校对我们有哪些启发。这些工作也在全面展开、全面收集，这部分工作全在做。

实施依法治校需要：

第一，明确大学自身定位、办学宗旨、目标、特色。

第二，促进改革创新，突破治理改革，落实办学自主，巩固改革成果。

第三，推进科学发展，遵循高教规律。

第四，完善自主体制，建立自我约束机制。

这四条经过讨论，同济大学编章程就围绕这四条来做。除了资料搜集以外，其次就是深入学习与研讨。学校领导班子寒假务需会专题研究，形成一致共识。第二，党委、行政部署学校章程建设工作，均列入年度重点工作。学校章程的制定要系统设计，整体推进，抓住关键环节重点突破，在机构设置和议事规则方面要有所突破。这是我们书记提出的要求，要做到以下几个方面：

(1) 要广泛发动全校师生积极讨论，清理思路，积聚智慧，凝聚共识，体现合法、民主、程序与可操作性。

(2) 要通过章程的制定，进一步推动各学院、机关职能部门的规章制度、工作规则的建立和完善。通过这个章程去调研，去发动、带动各个部门和学院自己的制度建设。这样一个网就出来了，把整个学校的制度全部梳理完毕。希望这一年半时间做这个事情。

(3) 要坚持边制定章程，边推进工作。我们设定了非常多专题内容，边研究边编制，边享受新的大学章程，这是我们希望能够做的。

组建整个工作班子。

(1) 专家咨询组。由学校一些老专家，学校的老领导等等组成。

(2) 编制工作组。由组长、书记、校长直接负责。

(3) 秘书处和专题组。

制定编制路径。

(1) 前期工作。资料收集、务虚会研究、工作计划拟定。

(2) 宣传动员。成立工作班子、学习辅导、编制动员会。

(3) 调查研究。面上调研，专题调研，总体框架调查。

(4) 专题推进。成熟一项，实施一项。

真正的案头工作分成了四块：起草初稿；征求意见，提交教代会讨论，征求校内外各界意见；审议审定，校长办公会审议、党委常委会审定；申请核准，报送核准申请材料、完成核准。

明确工作重点，我们也做了很多的讨论，开展学校章程建设与内部管理体制改革的学习与讨论，以章程为核心的建设，要认真清理和修改校内各种规章制度，完善内部决策及监督机制，依法推进内部治理结构改革，健全师生权力保障和救济制度，落实民主监督制度。以章程建设系统梳理学校内部管理体制，深化大学内部治理结构改革，进而推动学校整体改革，实现依法治校。进一步理顺大学和院系之间的关系，推动学校管理重心下移，规范院系的办学行为，推进校内各个管理和支撑部门的建设，推进党务公开、校务公开，加强民主关系、拓展师生的监督渠道。

我们在3月27日召开工作动员会，开了同济大学党委中心组学习扩大会，同时也请了刘献君教授专门做《现代大学制度和大学章程建设》的主题报告，开展专题研究。

一、正对核心工作项目、专题工作项目，我们准备成立15个专题研究小组。

(1) 学校发展定位与办学方向。

(2) 党委全委会、常委会、书记办公会议事规则。

(3) 校长办公会议。

(4) 校务委员会议。

(5) 学术委员会。

(6) 学校机构设置办法。

- (7) 校院两级管理办法。
- (8) 学校“三重一大”制度实施细则。
- (9) 董事会章程与议事规则。
- (10) 教务委员会章程与议事规则。
- (11) 学位委员会章程与议事规则。
- (12) 教职工代表大会办法。
- (13) 学生代表大会办法。
- (14) 研究生代表大会办法。
- (15) 学生工作指导委员会章程与会议规则。

二、给各位领导介绍章程建设的有关思考。

- (1) 章程建设与大学制度建设关系处理。

(2) 章程建设的可持续性、历史可检验性。滚动的可持续发展怎么经得起时间的推敲，本身修订的章程规则也应该在章程里面弄清楚了，变成自身的可持续发展，自己可以不断修正，不断检验。

- (3) 章程的国际惯例、国家要求、学校特色。

这三点认识通过同济大学章程建设，把整个工作做好，我们也是刚刚起步，和各个院校一样。历史上有过很多的版本，我们希望通过这次会议更多的得到我们教育部领导的支持，也更多的得到全国专家的支持，得到我们兄弟院校相互的支持。谢谢大家！

杭州师范大学推进内部治理机制改革和章程制度建设的经验和做法

杭州师范大学发展研究规划处处长 吴跃文

尊敬的黄司长，各位领导，我来自杭州师范大学。杭师大承担了国家教育体制改革的项目。浙江省要求杭师在章程制定上先行先试，所以我们整个章程制定已经进入到正式的程序当中。在这个过程当中遇到了很多的问题，今天也不能算经验了，把这些困惑和各位领导同志做一些交流。

杭师大零三年的时候制定过章程，五五年、五六年分别修改了章程。我们发现没有发挥作用，就去反思它什么原因。我们认为主要有三个原因。第一，过去的章程是写实性的。这个章程，学校里有什么我写什么——学校有董事会我写董事会，有理事会写理事会，就这么些下来，它不具有超前性。因为大家一讨论，谁都要写上，谁都写上按照规则来，所以最后就不具有超前性质，这是一个。第二，缺乏权威性。章程制定经过各种各样的规定，但是回到学校里的時候发现在整个学校当中并不具有很强的权威性。第三什么原因呢？这个是我另外一个学校领导在交流的时候提出来的。他跟我说很多校内难处理的问题，我就提醒他你是不是有章程？他说有章程。后来他跟我说看来不行，这个章程的思路不是我的思路。所以从这三点来，说明我们现有的章程当中存在着一定的缺陷。这一次在制定章程的过程当中我们有一个期待，期待通过这次的章程制定，四个方面有所前进。

第一，对什么是大学有新的认识和提高。

第二，理清公管政府举办者和大学三者之间的关系。

第三，架构合理顺畅的校院两级治理结构，处理好政治权利、行政权利与学术权利之间的关系。

第四，大学发展空间获得拓展，大学成为社会发展的重要动力。

核心问题我们觉得是第一条，所以基于这样的考虑，结合学校的发展历史，以及对政府之间的关系认识，向大家汇报一下我们的工作。

我汇报三个问题。

第一，杭师大与当地政府关系的变迁。

第二，大学与政府关系的新思考。

第三，大学与政府关系的章程化。

那么地方大学办好办差，谁具有决定性的影响？结合这个我说一下我们的历史。历史能给我们很多的经验启示。杭师大说起来是小学校，但是也有百年历史，在这个历史当中有一段辉煌。1908年浙江官立两级师范学堂成立，发展到1919年达到顶点。易师风潮，名师出走。曾经也有过辉煌。开国大典上面，44位同志上了开国庆典，两位是我们学校的校友。共和国的部长和副部长两位是我们学校的校友，而共青团的创始人三位都是这个学校的。说这个意思不是向大家炫耀辉煌，我是想告诉大家另外一个情况。1919年的时候这个学校发生了易师风潮，当时的浙江政府就震怒了，把这个学校的校长逼走了，所有的教师包括陈望道、朱自清统统出走，这个学校迅速的衰落。所以当时有一句话，成也政府、败也政府。对于一个学校办学的兴衰谁具有决定力量？五四运动之前的北大大家都很怀念，因为它很辉煌；五四以后蔡元培执意离开北大，为什么呢？什么力量决定着它？所以在这个反思的过程当中通过我们的实践，我们看到了这个问题的存在。零八年的时候杭州市委市政府开始下文，这个学校要办好，所以我们市委领导有一个表态说，过去杭师大取得的成就是学校取得的，但是这个学校的发展不够快，责任在谁？责任在杭州市委市政府。所以有这个认识之后，杭州市委市政府采取巨大的超常规的支持，先给学校3200亩地、108亿的投资，还坚持成立了杭师大一流领导小组等等，拨付12亿的建设资金。所以学校的发展进入到一个快车道阶段。说明什么？说明谁是举办者，谁决定了这个学校的基本发展。在这样的背景下我们学校通过确定目标，通过举行校庆，杭州市委市政府出台，支持杭师大的若干政策意见，督促杭州市委市政府成立领导小组，和杭州市分工合作来建设这个学校。我们到了这个时候是什么，分工合作。通过大目标、大投入、大改革来沉淀我们现代大学制度的建设。正因为有这样的历史，我们与各级政府的关系显著变化。

与杭州市政府之间的关系，由单一的管理与被管理为主的关系逐渐地转变为举办者与举办者之间的共同体为主的关系。杭师大的建设被全面地纳入到杭州市经济和社会发展的整体布局当中。与省政府的关系实现了与省属大学的同等待遇。与中央部委的关系进一步密切。这个是关系上发生的巨大的变化，包括一些改革引起了国家教育体制改革咨询委员会的关注，特意来我校考察情况。通过这一段历史得出一个结论，大学与政府的关系需要重新认识。

根本的关系是什么？过去对公办大学的认识就是管理和被管理的关系。公办大学和政府之间的关系，除了管理和被管理的关系，还有举办者与举办者的关系。从两个面去认识。这是两种不同的关系，所以必须把它分开，分开之后对我们在章程当中去建立他们相互的关系是有好处的。政府和公办大学有双重性质。一种性质从举办者的角度来说，它这个对象是具体的，某个大学就是某个大学，它对于政府来说是要负责发展的，是给你特殊待遇的，而且是共同建设体的关系，这是举办者之间的关系。第二，政府作为公共管理者来说普遍对下，宏观调控，公平公正，顶点干预，这是他采取的具体方式。所以这两者关系同是一个政府具有双重性，对于这一点对于公办大学要认识得非常清楚。杭州市政府下有五个市

属的大学，唯独给我投巨资，其他的大学也有意见。所以以杭州师范大学与各级政府之间的关系作为例子，杭州市人民政府是杭州师范大学的举办者，它当然也是公共管理者；对于省政府来说他是我学校的公共管理者；教育部中央部委是全国高校的公共管理者。

政府作为举办者与大学的关系。它必须是共进目标，协商政策，共创条件，分工负责，它必须要做这个事情。你既然是负责，所以要共谋发展，直接建设。作为举办者来说要这样，政府作为公管与大学之间的关系就不一样了，要顾全大局，要趋利避害，因为政策牵引的时候有些对于学校是有弊端的，所以在政策有限干预的时候要顺应干预，而且要借力监督。怎么分清楚，我结合我们学校的情况给大家做个汇报。

以杭州市人民政府为例，我们把它分成举办者和公共管理者。举办者和大学之间的关系要通过各种方式将它逐步的固化为体制机制。第一，要政策化。所以杭州师范大学和杭州市政府之间通过协商、通过努力，杭州市委市政府出台了一个政策。但是你光有政策不行，你得落实，你得有机构，我们又要求市委市政府成立了工作领导小组。这个领导小组就是由市委的主要领导人来担任。所以所有的全市的职能统统是这个领导小组负责。这样就为我们政策奠定了一个机构。其次，有了这样的架构之后还要进行分工合作。你管什么、我管什么要弄清楚，分工和规则就明确了，我们杭州市支持杭师大的领导小组规定的每个月都得开会，对杭师大的重大问题必须先研究，所以这个上面做一些分工规则。我们现在正在推进的工作就是促使章程化。尽管已经走了前面几步，出台了若干意见，有政策意见，政策化、制度化、机构化都有了，但是这里面有个问题，市委的领导变了关系就变了，市委换届了关系又要重构，每次去重构不是很麻烦嘛，所以最近正在寻求的是通过章程，把它一次性固化在章程里头，这是我们努力在寻求的，也就是把它的政策、机构统统固化在章程当中。我们在章程的编制和政府的本职上面是这么把握的：

第一，大学参与编制和遵循章程。

第二，由举办者决定章程。第三，制定与遵循章程。

这是我们在章程制定当中刚刚起步的一些讨论和认识，可能有地方办学的特点和特性，供大家参考，谢谢。

吉林大学：完善现代大学章程 深化治理结构改革

校长 李元元

建立完善现代大学章程，是贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》，探索现代大学制度建设，深化教育体制改革，推进高校科学发展的有效载体。吉林大学于2005年12月发布实施了《吉林大学章程》。这是我国建国以来第一部正式发布并施行的现代大学章程，标志着吉林大学在现代大学制度建设进程中迈出了关键一步，引起了国家教育主管部门、全国高校乃至社会各界的广泛关注，并得到了良好评价。

一、制定章程，建立学校内部治理结构改革的新载体

新吉林大学是由6所院校合并而成，规模大、体制新、文化传统不一、校园布局分散。如何实现稳定融合，成为合校之初学校必须要回答的首要问题。学校认识到，合校的过程就是现代大学制度重新建构的过程，而建构一套顺应发展的

现代大学制度，最关键的是要有基本一致的价值取向、相互认同的文化理念和共同遵循的行为规范。基于这样的认识，在合校工作基本完成并初步稳定运行之后，学校开展了一系列改革创新和探索实践。

——2003年，学校对现代大学精神进行了深入研究，在此基础上制定了《吉林大学依法治校规划纲要》，提出大学章程建设是探索高校改革发展，构建现代大学制度的有效载体，为此着手开展了章程制定的各项准备工作。

——2004年，学校颁布实施了《治理结构与管理体制改革纲要》，提出大学治理结构是当代中国大学制度建设的核心问题，着手进行了校内治理结构与管理体制改革，同时启动了大学章程制定工作。

——2005年，学校成立了章程起草委员会与专家工作组，开展了章程的集中起草制定工作，经各种民主程序反复征询各方面意见并不断修改完善后，最终《吉林大学章程》在学校党代会上讨论通过，公布施行。

《吉林大学章程》遵循高等教育发展的一般规律和现代大学制度建设的基本原则，立足校情，把学校正在做、应当做和能够做的事情以基本法的形式规定下来，使学校的改革探索实践等各项工作更能有法可依，有章可循，有力地推动了学校的稳定融合，为学校发展提供了制度保障，对学校产生了深远影响。

二、施行章程，推进学校内部治理结构改革的新实践

自章程施行以来，学校以《吉林大学章程》为基本，顺利地推进了一系列改革发展发展的新实践。

——凝炼了吉大精神。《吉林大学章程》在《前言》中简要记述了学校的历史渊源，凝炼了吉大精神，明确了“以追求真理、培育人才、研究学术、传承文明、服务社会、造福人类为己任”的根本任务和价值追求。其中，把“传承文明”作为学校的根本任务在当时具有比较超前的探索意义。通过施行章程，使吉大精神不断深入人心并得以弘扬。

——明确了目标定位。《吉林大学章程》明确了学校的基本定位和发展目标，即致力于建设高水平研究型大学，努力将学校建成国家高质量人才培养、高水平科学研究和成果转化、高层次决策咨询的重要基地。该目标定位为学校制定改革发展规划奠定了基础。

——完善了领导体制。《吉林大学章程》对学校党委的领导职权和校长的行政职权作了比较明确的划分。根据章程的规定，学校修订完善了党委全委会、常委会、校长办公会和书记办公会的议事规则，探索和明晰了党委和校长科学有效行使职权、履行职责的运行机制和实现方式。

——完善了学术体系。《吉林大学章程》明确提出实行教授治学，并规定了基本组织形式、管理方式和运行机制。依据章程规定，学校建立了校长向学校学术委员会报告学术工作制度，明确了学校领导和职能部门管理人员不再担任各级学术组织的负责人，明确学院党政负责人不再担任各级学术组织的主要负责人等有关规定，建立完善了由学术委员会、学位委员会和教学委员会构成的学术治理体系。

——深化了管理体制改革。《吉林大学章程》确定学校实行校、院两级管理为主的体制。学校对校内公共事务实行垂直管理、延伸管理和属地管理，并对学院和学部的设置及其职能作了规定。同时，学校依据章程规定，进一步深化了学校管理体制改革，适度调整了部分管理机构，逐步扩大了学院自主管理的领域和范围。2010年学校承担了国家教育体制改革试点项目《推进大学内部治理结构改革，完善大学章程建设》，目前该项目正在积极推进中。

——加强了民主建设。依照章程规定，学校修订完善了教代会章程，建立健全了校院两级教代会工作制度。建立了校长每年向学校教职工代表大会报告年度工作，教代会对校长和学校的年度行政工作进行民主测评的制度。建立了学院院长定期向学院教职工报告工作，接受民主监督的制度。同时，对民主党派、群团组织和师生参与学校民主管理的权利、义务和形式等也作了相应规定。

三、完善章程，推进学校内部治理结构改革的新探索

大学章程的施行和完善与高等教育和高校自身的改革发展实践紧密相关。根据学校内外部环境的变化，大学章程也应当不断完善。从近几年的施行效果来看，我们感到《吉林大学章程》也有不少需进一步完善之处。例如，对学校内部权力的层级配置以及相互间促进、制约的复杂关系规定得还不够，个别相关规定已滞后于学校改革发展实践，特别是学术权力与行政权力之间的界定与分配还不够明晰；校、学部、院层级科学配置行政权力以促进学术权力的充分合理发挥，既相对分离，又相互支撑、共同发挥积极作用的科学有效机制不够完善；各种权力赖以运行和实现的组织形式及其职能还有待完善，各项改革措施缺乏统筹协调与配套运行等等。学校内部治理结构的深层矛盾和现实问题相互交织，继续完善章程的任务还很艰巨。

——总体思路。以建立现代大学制度为目标，以学术管理体制机制改革为突破口，坚持“统筹规划，配套实施，重点攻克，试点先行，立足校情，分类指导”的方针，统筹推进管理机构改革等各项配套改革，完善党委领导、校长负责、教授治学、民主管理的体制机制，进一步构建起与学校实际相适应的统一领导、多元治理、和谐善治、科学发展的内部治理结构。

——基本目标。遵循《吉林大学章程》的基本精神，不断创新学校的管理体制、机制，在重点领域和关键环节取得突破性进展和创新性成果，使学校内部治理结构更加科学，体制机制更具活力，大学章程日臻完善，文化制度体系不断健全，形成有中国特色、时代特征和吉大特点的高水平大学发展之路，产生具有创造性、示范性、带动性的改革成果，为国家教育体制改革探索有益经验，为完善中国特色现代大学制度作出新探索和新贡献。

——主要举措。坚持和完善党委领导下的校长负责制，建立更加科学的组织体系和运行机制。探索高水平学科群、高层次人才队伍、高起点创新基地、高素质创新人才培养和高水准国际交流合作“五位一体”的建设机制，构建与高水平研究型大学建设相适应的学术创新体系，完善由学术委员会、学位委员会和教学委员会构成的学术治理体系。加快管理重心下移，试行“大部制”和“扁平化”建设，深化管理机构改革。推进学部综合化、学院实体化建设，完善校、院两级管理为主的体制。拓宽学生参与学校民主管理和监督的渠道，搭建以董事会和校友会为代表的社会利益相关者参与学校民主管理和监督的平台，完善民主管理体制。及时将各项改革的成熟经验上升为学校规章制度，把学校改革发展的基本理念和主要经验体现到《吉林大学章程》中，建立起以《吉林大学章程》为基本法的科学完善的学校制度体系。

（来源：《中国教育报》2012年3月5日第5版）

12 天津大学：如何构建现代大学制度

日前，《大学（学术版）》总第106期（2011年4月下半月）高端访谈专栏刊发了题为《如何构建现代大学制度——访天津大学党委书记刘建平》的文章。

自中世纪欧洲产生现代意义的大学以来，大学制度在各国大学发展过程中发挥了重要作用。而有些制度，如大学自治、学术自由等，虽历经千年，却始终在各国高等教育中发挥着基础性作用。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》提出，要完善和建立现代大学制度。那么，什么是现代大学制度？现代大学制度有哪些主要特征？我国为什么要完善现代大学制度？如何完善现代大学制度？本刊就这些问题对天津大学党委书记刘建平进行了专访。

《大学》：刘书记，您好！《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）提出，要完善和建立现代大学制度。您如何理解现代大学制度？

刘建平书记（以下简称刘书记）：为什么要完善现代大学制度？其实对中国的高等教育，在《教育规划纲要》出台前，人们的议论中更多的是负面的东西。实际上，建国以来，特别是改革开放以来，我们国家的大学，无论是规模还是质量，都有很大的发展。在《教育规划纲要》和袁贵仁部长最近的讲话里面，都对我国高等教育取得的成绩给予了充分的肯定，这一点至关重要。必须对高等教育给予应有的和充分的肯定。我们确实取得了巨大成绩。我们培养了那么多人才，比如航空航天人才，那不都是新中国培养的吗！有人说培养的人才不好，培养的人才不行，这些人不都在承担着国家经济社会发展的重任吗？包括国家的“三大奖”，几乎一多半属于高校。所以，我们要充分肯定建国以来，特别是改革开放以来高校取得的巨大成就。

但也必须看到，在人才培养、科学研究和社会服务方面，还不能满足我国经济社会发展的需求。一方面大学毕业生数量有了很大的增加，2011年将达660万；另一方面我们的企业招不到想要的人才，这就说明我们的高校还不能满足社会需求，确实有很多工作需要做。所以，我们要建立完善现代大学制度。因此，可以说完善现代大学制度是国家经济社会发展的需要，是培养人才的需要，是国家战略发展的需要。

现代大学制度的核心问题就是大学与政府和社会的关系，一个是相互之间的关系，另一个是内部的关系。首先是政府与学校的关系。在政府与学校的关系上，政府要转变职能，要管宏观、管大事。比如学校班子的任命、招生政策、资金、监管、规划等。谁出钱、谁主管，不管肯定不行。实际上，国外也是要管的，但是怎么管法？管什么？这确实需要研究。

作为学校来说，要依法自主办学，扩大学校的办学自主权，要真正把办学权交给学校。把办学权交给学校，当前最主要的就是经费。政府不能按照管企业、管一般事业单位那样来管高校。高校是一个学术团体、学术组织。它有自己的规律，有自身的要求。现在是打酱油的钱不能买醋。实际上我就需要买醋，但是那不行，这个钱就是专款专用。“985”一期、“985”二期规定得都很死，要求要严格按照计划走。科技在不断进步，事情在不断变化，社会在不断发展，国情、市情也在不断变化，当年的计划可能两年后实际情况就变了，比如两年前计划买的设备，两年后又出了新一代产品，但是由于有规定，必须严格按照原计划办。实际上造成很多浪费和不必要的麻烦。我觉得落实大学制度很重要的就是落实这些东西，就是把权力交给校长。

《大学》：那么通过什么方式落实这个制度呢？

刘书记：要通过竞争，要引入绩效评价和竞争机制。

《大学》：那么您是指专项拨款还是基本业务经费呢？

刘书记：二者都包括。生均经费要提高，其他的经费要引入竞争机制。在以往的经费划拨和使用中，由于规定得过死，学校用钱的地方没钱可用，而不该花的又花了，甚至有的学校到年终钱花不完就突击花钱，造成很大浪费，真的很可惜。

《大学》：《教育规划纲要》提出要设立总会计师制度，总会计师起什么作用？

刘书记：学校哪些钱该花到哪，上级部门并不一定十分清楚，校长最清楚，所以这项权力应该交给校长。学校有了这个权力就得有专门的人来管，总会计师就是管这个的。因为校长不一定是财务专家，但总会计师可一定要是财务专家。他要有财经或者管理类本科以上的学历，最好还有会计师资格，有财务管理经验。有了这样一个人，帮助校长管财务预算、会计核算，分析学校的重要问题，校长就放心多了。而且，他还要起监管的作用，监督哪些钱该花，哪些钱不该花，该怎样节约，有了他的监督政府也就放心了，也就更愿意把权力下放到学校了。在这方面，我觉得“985”三期就好多了。政府要管宏观，这是需要的，可别管的太细，关键要看学校是否取得了效益。政府要管政府该管的事，学校要管学校该管的事，该哪个层面决策就要哪个层面决策。

前面提的主要是大学和政府的关系，我还想说说大学与社会的关系。首先大学要服务社会、服务企业、服务行业，要有服务社会的意识。社会要参与、监管、合作，要与大学形成良性互动。社会的参与有多种形式。比如董事会、或者建立联盟，这都是很好的参与机制。至于监督，高校的事情要公开、透明，要让社会知道。

在合作方面，我们老是讲培养拔尖创新人才，我们要培养有社会责任感、有实践经验的高素质人才。怎么培养？社会有什么责任？比如像天津大学等以理工科为主的大学，必须要进一步加强学生实践能力的培养，但是我们不少专业联系实习很困难，企业不愿意接待，说没有这个义务，实习的来了还增加了负担，出了事故怎么办？

《大学》：联系实习和其相关保障是不是应该政府做？

刘书记：政府、社会、学校都要发挥各自的作用。首先政府要出台相关政策文件，规定企业有培养人才的义务，有义务接受大学生、研究生实习。企业也要认识到，在培养人才上是有责任、有义务的。都说培养学生的实践能力、培养学生的社会责任感，不到企业和实践中去怎么培养？实际情况不了解怎么创新？这项工作单靠哪一方都不行，必须三方面配合好。去年11月教育部下发了《教育部关于做好2011年全国普通高等学校毕业生就业工作的通知》中规定，要与政府、行业、企业等广泛合作，实行工学结合、校企合作、顶岗实习的人才培养模式。文件讲得挺好，只可惜是一厢情愿，政府没有相关政策规定，企业别说是顶岗实习，靠近生产线都不让。

天津大学试图在工程教育硕士培养上做一些探索，主要是靠校友、靠我们的关系、靠我们的科研合作单位，去求人家。但是这不是制度化的，基本上是靠“关系”。也就是说还没有形成现代大学制度，没有形成全社会共同培养人才的氛围，因此要靠政策制度来有效规定各自的权利和义务。我国是目前世界上最大的工科教育体系，但是我们这块的差距的确很大。过去我在北科大时，武汉钢铁公司的“新三轧”刚成立，学校就不断地派老师和学生过去，取得了一系列的科研成果。如果没有那种机制、那种实践，恐怕也就不会出那么多创新成果。

目前天津大学的许多项目都是和企业合作的，无论是培养人才、还是搞科研，社会的参与、企业的合作，至关重要。

《大学》：企业参与大学可以设立实训基地，那么行业怎么参与呢？

刘书记：是的，我们通过大学科技园和各地的经济开发区、高新技术区一起与企业合作，搞了一批企业的实习实训基地。行业这块，我们一方面搞了行业联盟，“十一五”期间就搞了9个，有的是我们牵头的，有的是我们参与的。比如内燃机行业的“节能环保内燃机产业技术创新战略联盟”就是我们牵头搞起来的。这个联盟有国内内燃机领域的9个优势企业、7所大学、4个研究所和行业协会，一共21个单位。另一方面就是工程教育改革。我们参与了教育部的“卓越工程师教育培养计划”，该计划就是给行业培养优秀工程师，教育部提出的基本原则就是“行业培养、校企合作”。

《大学》：联盟的方式是什么？

刘书记：联盟的方式很多。比如技术转移，把行业的关键性技术科技成果产业化，提高行业的自主开发能力，企业在大学设立研究所，大学在企业设立实习基地。本科生、硕士生、博士生根据课题深度和不同程度去实习，帮助企业解决一些难题。这样既培养了学生的实践能力，也培养了学生的科研能力，同时又为企业解决了一些实际问题。联盟还有一个好处就是避免了企业之间开发上的重复，避免资源浪费。

《大学》：刚才您谈到了大学与政府和社会的关系，那么大学内部的治理结构该如何构建呢？

刘书记：我觉得建立和完善现代大学制度，根本在于大学内部治理结构。因为校外的一些东西个人是左右不了的，而学校内部的事情是可以做的，是可以有所为的。

大学内部制度首先要有利于人才培养，第二要有利于教师的成长发展，第三要有利于办特色、上水平。大学内部治理结构要有利于出人才、出成果，有利于营造良好的学术氛围。大学要传承文化，传承文明，引领社会，必须有好的氛围，有好的评价激励机制，要崇尚科学、追求真理，还要平等、自由，要有这样的环境和氛围。

构建内部治理结构首先要依法治校，要坚持和完善党委领导下的校长负责制。党委领导下的校长负责制是中国特色现代大学制度的核心，也是党对高校领导的根本制度。这个制度是写进《高等教育法》的，它有利于保证高校社会主义办学方向，有利于保持高校的改革发展和稳定。去年中央新修订了《中国共产党高等学校基层组织工作条例》，对党委领导下的校长负责制的相关规定做了细化和完善。我认为落实党委领导下的校长负责制一个很关键的问题，就是通过贯彻民主集中制做好领导班子建设和领导决策体系建设。所以，2002年、2003年我们班子民主生活会主要议题就是怎样贯彻好民主集中制，要求班子成员都能畅所欲言，自觉按照民主集中制的要求说话办事。大学的领导首先要弘扬大学精神，要听得进不同的意见，因为每个人的知识面和经历不一样，这样形成的决策才是高水平的决策。

坚持和完善党委领导下的校长负责制，要处理好党委和行政的关系，党委统一领导学校的工作，同时要充分发挥校长的作用。校长是大学的法人代表，大学校长要对党委负责，要对师生负责。大学实行党委领导下的校长负责制，并不是党委书记领导下的校长负责制，同时，校长负责也不是校长个人负责。所以一定要清楚，党委领导不是书记领导，是集体领导；校长对党委负责，并不是对党委书记负责，要对整个领导集体负责，要对全校师生员工负责。大的决策党委集体作出，校长要独立有职有权地开展工作。为什么有的学校书记校长闹矛盾，我认

为是在这些问题的理解上出现了偏差。有的书记说，既然是党委领导，你得听我的；校长说，我是法人，得听我的。如果这样事情就没法办了。甚至有人说：“在高校领导的不负责，负责的不领导”，我觉得这是他们还没真正弄明白什么是党委领导下的校长负责制。这次新修订的《中国共产党高等学校基层组织工作条例》（以下简称《条例》）不但强调了高校党委的领导核心作用，而且还明确了党委的工作机制，充实了八项主要责任。我学习之后，深刻地感到《条例》使高校党委领导下的校长负责制的目标任务更加明晰了，实现途径更加明确了，落实措施更加具体了。

这些年，为了完善党委领导下的校长负责制，结合学校的实践，也积极做了一些探索，把一些好的做法制度化，固化下来。比如，完善和修订了《中共天津大学委员会会议事规则》《中共天津大学委员会常务委员会会议事规则》；完善了科学决策机制，积极发挥专家学者在学科建设、队伍建设和学校管理等重大事项中的“参谋助手”作用；还完善了群众监督制度和民主生活会制度。有人问我，你在两所高校配合过几位校长，好像合作得都不错。我认为，简单地说就两条，第一，互相尊重，多沟通；第二，把名利看淡一点。

我觉得这里还有一个对大学文化理解的问题。大学不但是新知识、新理论的重要发源地，也是文化传承的重要载体。高校有责任继承弘扬优秀传统文化，吸收借鉴世界文明成果，发展社会主义先进文化，抵制腐朽落后文化。校园文化可以说是大学赖以生存发展的精神支柱，是孕育良好风气的深厚土壤。高校工作靠的是人格魅力、知识水平、学术水平和工作能力来说话，来影响人。这是大学的真谛之所在。要追求真理，要寻求一种客观的规律。大学的领导必须有这种意识，要团结、带领大家共同探求真理，不是按照某个人的意志来办事。

《大学》：关于教授治学，天津大学是如何做的？

刘书记：我认为大学要充分发挥学术权力的作用。去年我们就对学校的学术委员会进行了改组，根据高教法制定了学术委员会章程，对委员会的权力作出了规定。在委员会里面，老、中、青专家都有，最年轻的专家才30多岁，这对进一步发挥学术权力的作用，十分必要。

《大学》：工作中，行政权力和学术权力很难分割，你们如何处理二者关系呢？

刘书记：过去我也是校学术委员会负责人之一，去年我主动退出了，不再担任负责人。除了校长作主任，一名副校长任秘书长，其他校领导也都退出。为什么呢？要进一步扩大学术权力，把学术方面的事情交给专家、教授。但是，我注意到一些大学校长也不参加学术委员会，我认为这不一定合适。如果校长不参与学术委员会，由某一学科的教授主持，可能会出现某个学科备受重视的倾向。而如果校长参与学术委员会就会避免这种现象，他更了解学校的整体情况，他得考虑全校的轻重缓急，对全校负责。所以我赞成校长参与学术委员会，他可以把学校的学术权力和行政权力有机地结合起来。

《大学》：可不可以校长不参与学术委员会，把学术委员会讨论的结果拿到校长办公会或常委会来讨论呢？

刘书记：这不行，因为有些事情学术委员会可以直接做决定。我认为学术方面的事情学术委员会就是最高决策机构。如果校长不参与，有时决策可能会走偏。校长参与了，尽管他也只有一票的权利，但他可以介绍全局情况，引导全体委员作出一个科学的决定。

还有一个内部治理结构的问题就是民主管理的问题。民主管理、民主决策，对高校来说至关重要。各种群团组织要充分发挥作用，决策前要充分听取他们的

意见。如果没有这一块，决策就不可能是全面的、科学的，我们这些年一直坚持这一点。

《大学》：您是大学文化建设的专家，您认为大学文化和大学制度是什么关系？

刘书记：大学文化是大学制度很重要的内容。谈现代大学制度建设，如果没有现代大学文化引领和文化的传承创新，那是建不成现代大学制度的。文化是一个国家和民族的灵魂，或者说是命脉。要建设高水平大学，必须符合大学文化，必须用大学文化引领、支撑。没有这个东西，大学的运转就会出问题。没有共同的价值观，没有共同的追求，很难想象在大学这个环境下能干点事。所以，大学文化在现代大学制度建设中起着非常重要的作用。