

# 大学章程的性质与效力审视

李 华

(四川师范大学 物理与电子工程学院, 成都 610068)

**摘要:**高等教育体制和大学治理方式的改革是深刻而复杂、全面而系统的改革,决不仅仅是制定大学章程就能完成的。曲解大学章程的本质、混淆大学章程的性质、夸大大学章程的效力,是加强章程建设、完善治理结构、构建现代大学制度必须克服的三种倾向。大学章程性质的内部性与效力的有限性,决定了当前大学治理方式的改革必须以健全的大学法为依据,以大学章程为基础,以行政与司法监督为保障,实现三者的有机统一。

**关键词:**高等教育体制改革;大学治理;大学章程;现代大学制度

**中图分类号:**G640 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2012)04-0110-07

加强章程建设,完善治理结构,构建现代大学制度,已成为时代赋予中国大学制度改革的重要目标。“以大学章程为支点,建立现代大学制度,从而撬动整个中国高等教育改革,已经成为教育主管部门从纷纭复杂的头绪中理出的改革新思路”<sup>[1]</sup>。然而,当制定大学章程成为当前一段时期内建构现代大学制度的首要任务时,必须清楚地认识到大学章程性质的内部性与效力的有限性。正是由于大学章程的内部特性决定着大学章程的作用范围是有限的。在中国特定语境中的大学治理方式改革决不仅仅是制定和实施大学章程问题。只有在正确把握大学章程的概念基础上准确认知大学章程的效力,从大学章程的有限性出发引入教育行政与司法监督,才能制定出适合中国大学特色和高等教育发展基本规律的大学章程,推动中国高等教育体制的改革和现代大学制度的构建。

## 一 认识的误区:大学章程乃大学治理之“宪法”

要清楚认识大学章程的性质,必须对大学章程有统一的规范的界定。只有统一认识,防止理解上

的偏差,才能实现大学章程制定的规范化、法治化、民主化。然而当前对大学章程的界定存在着严重的认识误区。不少学者将大学章程视为大学治理的“宪法”<sup>[2]</sup>;认为是总纲,是基本法,是大学治理的纲领性文件<sup>[3]</sup>;是学校的办学依据,是界定大学与政府权力的保障<sup>[4]</sup>;并上升为具有法律的约束力与强制力,成为法官断案的依据<sup>[5]</sup>。虽然这些认识对于提升大学章程的地位、推进大学章程的制定有一定积极作用,但是这些认识与理解似乎存在严重的认识偏差,主要表现如下。

### (一) 误读了大学章程的本质含义

所谓章程,“是指用书面形式规定的关于一定的组织及其他重要事项的权利。国家机关颁发的章程,是法规的一种,具有法律效力。政党、社会团体制定的章程,是规定本组织内部关系的规范性文件。企业事业单位根据业务需要制定的章程,是具有组织规程或办事条例等性质的规定”<sup>[6]2149</sup>。因此,从这个意义上审视,大学章程是大学这一特殊社会组织所制定的协调管理组织内部关系的规范性文件,而不是国家机关制定的具有法律效力的章程。将大

收稿日期:2012-04-06

基金项目:本文是四川师范大学科研基金项目“高等学校学生管理权限研究”(09MSW18)的阶段性成果。

作者简介:李华(1973—),男,四川罗江人,四川师范大学物理与电子工程学院副教授。

学章程视为大学治理之“宪法”，企图通过制定与实施大学章程来实现规范学校与政府间的权力分配并约束政府之理想，既与大学章程之本质相违，也与中国现实的管理体制相违，更与教育作为公益事业的发展规律相违，很难实现“去行政化”的理想目标。

有学者借英国社会学家、政治学家麦基弗所言，“任何一个团体，为了进行正常的活动以达到各自的目的，都要有一定的规章制度，约束其成员，这就是团体的法律”，认为“在国家高教行政法制体系内，大学章程是法律、法规之‘下位法’”<sup>[7]119-123</sup>。其实，这种观点有失妥当，它实际混淆了中西文化观念中对于法的理解与认识。西方法律思想体系中的法律更多体现的是源于民众的合意，是契约精神的客观表现。而在目前中国民众之观念中，法律是国家意志的产物，是国家实现社会治理的工具。因此，大学章程作为大学内部的规范性文件，无论如何也不能和法律相提并论，更不能成为我国现行法律渊源的表现之一。如果大学章程也可以成为法律，那么我国有多少大学，便有多少这样的法律，这对中国公众而言无论如何也是不能理解的。更重要的是，如果将以体现大学自治为主要特性的大学章程视为法律，势必造成大学以自治为名进一步排除司法审查，从而导致因大学章程本身不合法所生争议无从得到法院最终审判的情况出现，这就与中国民主法治的社会发展取向严重相违背。在法治社会中，当纠纷中的当事人在穷尽所有救济程序后，应当赋予其可以通过司法程序来实现定分止争和权利保障的救济。

## （二）混淆了大学章程在大学治理中的关系

大学治理方式改革，在当代中国教育体制现实之语境下，是一个深刻、复杂、全面、系统的高等教育体制改革问题，而绝非由某一所大学的内部治理所能完成的。因此，大学治理方式的改革需要在国家良好的法律法规指引下进行，制定统一的、规范的大学法便成为当前中国现代大学制度建立的重要前提。各大学只有在大学法指引下，才能进一步制定出适合自己特色的大学章程，以协调大学内部各种利益与权力，规范自己的管理行为，实现依法治校、依章治校。在这一点上，南方科大给世人的感觉，似乎是在缺失高等教育法、教育法规定条件的情况下成立并实施了招生行为，这实在不应该成为中国法治进程的典范表现。因此，在没有系统的规范的法律法规指引的情况下，企图通过各大学制定特立独

行的章程来实现当前高等教育体制改革的目标，这只是一种与社会法治进程严重不相适应的非理想愿望，这只能使大学发展更加失范、更加混乱，更难满足社会公益之需求。

其实，在我国现行高等教育体制框架内，高等学校发展面临着教育行政管理体制和学校内部组织体制两大障碍。教育系统体制性障碍的存在，固然有特定社会历史文化传统的影响，但是现有的教育法律体系本身的缺陷也不容忽视。因此要解决这些体制性障碍和法律体系的缺陷，必须在梳理现行教育法律规范基础上，完善与重构学校法律制度，制定统一的规范的《大学法》，以规定大学的性质与法律地位、学校的职权和职责、学校的内部运行机制、学校与教师的法律关系、学校与学生的法律关系、学校的法律责任及争议解决的途径等，明确政府和学校的职权和责任分担，扩大社会对教育事业的参与和监督，确定学校运行和内部组织机构，明确学校法律责任和争议的解决方式<sup>[8]1-4</sup>。中国高等教育体制改革决不是大学制定大学章程就能彻底解决的问题，这既不现实也不可能。高等教育体制改革、大学制度改革，虽决不能停留在观念上，但它更需要通过法律的完善与重构，冲破制度性障碍，实现自上而下的推动，这是中国法治进程发展的必然选择。

## （三）过分夸大了大学章程的作用

大学章程，是大学制定的内部规范性文件，是大学内部各利益主体博弈后的合意体现。“人本身是一个依照目的而活动的东西；没有一个目的，他什么事都做不出来”<sup>[9]627</sup>。既然大学章程是大学内部各利益主体博弈的合意，则当然只应该对形成合意的各主体具有约束力与强制力。换言之，大学章程只能是大学内部运行的规范性文件。而且，某个大学的章程不能对别的大学形成约束力与强制力，更不能对整个高等教育体制改革起到决定性的作用。

问题的解决必须立足问题的现实，我国高等教育体制改革和现代大学制度建构更应如此。当前，由于教育产业化推动，出现了借公立高校之名或实或势而成立相当数量的所谓运行机制灵活的院校，有的是公办民助、有的是公助民办，官学商勾联本是为了解决高等教育的资源短缺问题，如今却成为高等教育改革必须厘清的焦点问题。性质多元化的高等学校，由于欠缺制度与法律的有效规范，出现了性质不明、地位不清、职责不明的不正常现象，因此，严

格区分大学的性质是制定大学章程的基本前提。只有区分大学的性质后,才能确定章程制定的主体;只有主体明确后,各利益主体才能分别以什么地位、为什么目的在制定章程过程中进行博弈,才可能制定出民主合理的大学章程。而要对大学性质进行规定,决非大学章程能够做到或者大学有能力做到的。复杂的利益关系、深刻的经济纠葛,只有通过法律来进行大胆的梳理,才能有效地予以解决。因此,那种认为制定大学章程是中国大学治理关键的论调,有避重就轻之嫌,并且有可能让某些不正当利益的享有者通过大学章程的制定和实施而使其获得不正当利益的机制合法化,由此导致的教育制度性与教育权力的腐败,有可能成为导致教育不公的最大危险。

## 二 大学章程性质的内部性分析

纵观大学发展史,世界各国大学的章程,因各国国情与文化传统不一以及学校的校情差异而呈现出不同国家的大学、同一国家不同时期的大学、甚至同一大学的不同时期均有差异,并集中表现于名称、性质与内容的多样性<sup>[10]</sup>,但这并不能成为中国现行高等教育改革和现代大学制度建立过程中不统一大学章程性质认识的理由。现象背后总隐藏着某种深刻的本质。透过现象,看到特征,揭示本质,是厘清大学章程性质的基本路径。

在大学章程制定过程中,必须准确理解什么是大学章程。只有准确清晰定位大学章程,才能制定出适合中国大学发展要求的大学章程。然而,现行理论界、实务界乃至大学的管理者们似乎对大学章程没有一个统一的清楚的认识。有学者从大学章程对大学其他管理制度的作用出发,认为“大学章程是大学的基本法,是调整学校与社会、学校内部责权关系、人际关系的重要基础,也是该校理念、精神、传统、文化、目标的总概括和总限定,大学章程是大学一切规章制度的母本和基础”<sup>[11]</sup>;有学者从大学治理的角度出发,认为“大学章程不仅是大学办学的权威性、基础性的总纲,而且也是大学的‘基本法’”<sup>[12]</sup>;有学者从大学存在的根基出发,认为“大学章程是大学办学的基本依据,是基于其他一切规章制度之上、事关大学治理的纲领性文件”<sup>[3]</sup>;有学者从大学章程与国家法律、法规的联系角度思考,认为“大学章程是指高等学校的权力机关制定的上承国家教育基本法律、高等教育法律和高等教育政策,下启高等学校办学活动和内部管理的具有一定法律效

力的治校总纲”<sup>[5]</sup>;也有学者从大学精神与文化去探寻,认为“现代大学章程是由学校制定的,规定学校日常运行的基本问题和重大事项的规范性文件。作为办学的基本依据,大学章程体现了法律法规的基本要求,具有重要的法律意义。同时,大学章程体现了办学宗旨与理念,反映了特定的大学精神,是大学文化的制度体现”<sup>[13]</sup>。

上述观点不难理解,他们总是力图从某个侧面去探讨大学章程,并着重渲染大学章程的功能与作用,却未能有效地真正地给大学章程作出一个准确的定义。实际上,大学章程是依据国家法律,由除去学生主体外的、与大学设立与运行息息相关的利益主体协商一致达成的、约束大学及大学内部各利益群体和成员的、实体与程序相统一的规范性文件。它有如下几个特征。

(一)从制定依据看,大学章程是依据国家教育法律而制定的

现代大学承载着科学研究、人才培养和社会服务三大功能。在法治社会中,一切权力都应当受到法律的约束,“时至今日,无论大学如何自治,大学都要受政府的控制。只是在不同的国家,不同时期的高校,各自的社会背景不同,这种控制表现形式有所不同。极力想排除政府、国家和社会的干预,却又不得不接受和暧昧于政府的干预,似乎是大学无奈的合理选择”<sup>[14]</sup>。在民主法治的社会中,国家对大学的控制与管理,更多的是通过国家法律来实现。然而,在我国现行的高教行政法体系内,除去高等教育法和教育法对大学章程作出简略规定外,只有教育部颁布的、于2012年1月1日实施的《高等学校章程制定管理办法》。作为一部部门规章,其法律位阶太低、效力不强,仅为法院审理案件的参考;而且,该办法也未规定和区分我国现行大学的性质,更未设定不制定章程或者章程违法的法律后果。因此,完善大学章程制定依据是当今大学制度改革的必要前提。在民主法治社会中,“游戏的规则比游戏本身更重要”。

(二)从制定主体看,大学章程是与大学设立和运行息息相关的各方利益主体协商一致的结果

大学章程是大学自治管理的基本依据,其主要目的在于平衡大学自治权。而大学自治权的平衡实质就是大学多元主体参与学校管理的机会平等、责任共担和权力共享<sup>[15]</sup>。由于大学章程是大学内部

权力与权利设定的边界,因而其制定过程必定是权力(利)背后的利益博弈、分配和协调过程。因此,大学章程建设的重点,不在于制定一部什么样的章程,而在于在章程的制定过程中相关利益主体是否得到了充分的尊重,尤其是学术研究者的“话语权”是否有足够的影响力。只有理顺大学内部利益主体间的关系,才能实现大学章程制定的合理化、正当化、民主化。只有充分尊重利益主体,提升学术研究者“话语权”的影响力,才能有效地防止行政权力对学术权力的侵蚀。然而,大学内部利益主体因大学性质不同而有所不同,因而区分大学性质、确定利益主体,便成为当前制定大学章程的重中之重。

纵观当前中国的大学,从性质上讲可以分为国立、私立和混合机制三类。前两类性质清晰,大学章程制定主体比较清晰、也好确定。第三类机制的大学应该成为当前大学治理的关键。在中国教育产业化和高等教育大众化的过程中,一些所谓办学机制灵活的大学和大学中的独立学院相继产生,它们或表现为公办民助,或表现为公助民办,这些由于历史原因而产生的混合运行机制的大学,在大学章程的制定过程中,一定要秉承公开、公平、公正的原则,厘清各相关的利益主体及关系,严格防止借章程制定之机而谋取国家利益,将学校从公有变为私有而导致国有资产的流失。实际上,分割国家的利益,侵害的是国家人民的利益,尤其侵害了学校教师的利益。因此,有学者认为,当前高校办学的沉重负担,与高校治理结构的缺失有密切关系,“大学章程必须对高校的产权关系及处置方式加以明晰化,以此解决政校不分、政资不分的问题,促使政府及其行政部门更好地履行所有者的资产管理职责,以控制高校财务风险”<sup>[3]</sup>。

(三)从效力范围看,大学章程是约束大学及大学内部各利益群体和成员的规范性文件

如果将大学章程理解为大学相关利益主体博弈的结果,那么这种结果应该体现的效力就是基于合意而对这些利益主体产生的约束力,这种约束力是主体自由意志博弈的必然结果。需要明确的是作为高校内部成员的学生,因其流动性和章程的稳定性,而决定其很难成为大学章程的修改者,更不可能成为大学章程的制定者。那么大学章程为什么会对他们具有约束力呢?可以这样认为:大学章程是对学生进行的一种宣誓性的社会承诺。学校应当在遵守

国家法律法规的前提下严格按照大学章程对学生进行管理,实现这种宣誓性承诺。当学校基于自治而对学生实施的管理行为侵害到学生合法权益时,学生可以通过申诉与诉讼以实现自己的权益保障与救济。

大学章程也不能对社会其他主体和国家政府产生约束力。有学者认为,“大学章程可以约束政府对高等教育管理和大学自治管理行为”<sup>[16]</sup>。这种观点实际上是过分扩大了大学章程的效力,有失偏颇。其一,政府、国家是高校的管理者,负有依法对大学履行管理的职责,并对国立大学还要履行出资人的职责。这些职责不是基于大学章程而产生的,而是基于大学章程效力之上的大学法而产生的。其二,大学章程作为校内的总纲领,是“大学精神的集中体现和大学行为的总规范,实际上是法的治理模式、法的精神和法律条文在一所大学的进一步延伸和具体化、个性化”<sup>[4]</sup>。国家与政府是大学的管理者,享有管理权;社会是大学的监督者,享有监督权。只有有效的管理、有力的监督,才能保证大学公益目的的实现。因此,通过大学法的制定,界分公立高校权利与政府权力,是比较行之有效的办法。公立大学的章程应该认真贯彻执行和实现大学法。

(四)从规范性质看,大学章程是实体性规范与程序性规范的一体

从规范性质分析,大学章程既是实体性规范,也是程序性规范。但这种“程序”并非一般意义上的程序,它是以“正当程序”为精神并渗透于实体组织、权利与权力运行的“程序性”规范。程序正义既是行政法治的基本要求,也是大学治理民主化、法治化的重要体现。大学章程在以实体规范界分主体之间权利(力)义务、确认内部管理组织规则的同时,亦应通过建立公平正义的运行机制,如大学章程制定与修改程序、重大事项的决策程序、日常事务的处理程序、权利实现的救济程序等<sup>[17]</sup>,来实现实体权利(力)、义务,以体现“正当程序”之基本精神。如果大学章程要对内部成员具有约束力,则只有通过正当程序来制定和实施章程,才能获得大学内部成员的普遍服从,从而实现大学章程的权威性与大学内部成员遵从的自觉性的统一。

如果大学管理中的重大决策要更具民主科学性,则只能建立从调查、规划、论证、听证到咨询协商、审核审批、公示公布等正当的行政决策程序,方

能减少大学重大决策的盲目性和主观随意性,提高大学管理的效率。如果日常事务的处理是与学校师生员工利益息息相关,则只有建构从听证到告知、从公开到公平、从规章到运行等一系列的体现程序正义之灵魂的事务处理程序,才能有效地维护与保障师生员工的合法权益。如果从实现大学自治与权利保障之平衡出发,建立校内申诉制度,以保障大学师生员工的申诉权,方能有效地化解管理者与被管理者、教育者与受教育者之间矛盾,维护校园的和谐与稳定。大学治理改革的目标能否得到实现、大学自治权能否得到落实、大学学术研究能否得到本位性回归,从某种意义上讲,正当程序是其决定性的影响因素之一。

### 三 大学章程效力的有限性分析

大学章程是大学治理的内部纲领性文件。也正是这种内部性,决定着大学章程的效力是有限的,而不是无限的。如果说大学章程的效力是一种作用力,则它既不留存于人之脑海中,也不凝固于大学章程之上,它只有通过特定的事项、特定的对象、特定的程序和特定的手段才能发挥作用。大学章程效力的有限性也正是通过作用的事项、对象、程序和手段四个维度表现出来的。

#### (一)作用事项是有限的

大学章程是指导特定的具体的大学运行的规范性文件。大学章程作用的事项,只能在法律法规授权高校可以自治的范围和框架内,不能跨越和超越法律法规设定的职权事项。大学章程作用事项的有限性主要表现在如下两个方面:其一,大学章程的作用事项必须是国家法律法规授权大学可以自治的事项,如对于学生的纪律处分权和学籍处理权的设定与行使就是如此,大学不能以大学自治为理由,通过大学章程,以纪律处分的方式干涉学生的本应属于民事领域的人身和财产法律关系;其二,大学章程作用的事项应当属于大学校内的可以自治的事项,而不能作用于校外的相关事项。

#### (二)作用对象是有限的

大学章程作用的对象表现为两个方面而不能有其他。首先,大学章程效力作用于参与制定大学章程的主体,如投资者(举办者)、办学者(管理者)、学者(学术研究者)。大学章程是利益主体博弈后的合意体现。它既为一种合意,自然而然地为合意主体所遵守与服从。合意是大学章程获得对制定主体

的权威性之根基。其次,大学章程作用于大学内部的其他成员,如受教育者(学生)和受聘教师。大学在法律法规的授权内按大学章程来治理大学内部事务,而内部事务管理作用则必然表现为对大学教职员的管理和对学生的管理,因此,对学生的管理和对教师的管理均必须按照大学章程所宣示的内容严格遵守。第三,大学章程作用对象只能是上述两个方面之主体,而不能直接作用于政府与社会。无论是国立大学还是私立大学,政府必须承担社会公共管理之职责,社会必须享有监督之权力,政府管理、社会监督之共同目的旨在保障和维护大学之公益目的。2010年9月1日实施的《高等学校信息公开办法》,正是高等学校接受社会监督的重要举措,是高等学校运行的必然要求。

#### (三)作用手段是有限的

大学章程的生命在于运行,而良好的运行需以必要的制裁为手段。但大学对违反大学章程及其相关管理制度的行为所作出的制裁措施应该是有限度的,尤其是对学生和教职人员违反校规所作出的处理措施更宜如此。大学章程所设定的制裁措施必须在法律法规允许的范围内,与行为性质与情节相适应,并不得侵害教师与学生的基本权利。如学校不得以开除学籍之处分措施任意剥夺学生的受教育权,不得以纪律处分之措施任意干预和剥夺学生的民事权利等。同时,大学章程作用手段的有限性,还表现在大学不可能也绝不能实现完全自治。大学对教师和学生所做的管理行为,如果相对人认为其侵害了自己的合法权益,在穷尽学校所规定的救济制度后仍不服的,依法可以向法院提起诉讼,以保障相对人的合法权益,并约束学校的管理行为。由司法审查和监督大学管理行为,这是保障大学章程之作用手段是否合法正当的重要制度。大学章程不得以自治之理由剥夺公民的诉权和排除司法审查。

#### (四)作用程序是有限的

大学治理,从某种意义上讲,更主要体现为治理的过程而不是结果。因此,大学治理中正当程序的建立与健全便显得尤为重要。大学治理程序作为一种行政程序,它同司法程序在追求程序价值的主次上有所不同。行政程序是以追求效率为程序运行的第一价值,而司法程序则是以追求公正为程序运行的第一价值。因此,大学章程所规定的治理规则和程序,是大学作为主体的自治规则和自治程序,其

主要表现为重大事项的决策程序、日常事务的处理程序以及听证与申诉程序。但这些程序仅仅是在追求效率价值的同时,兼顾公正价值,绝不能替代司法程序的功能。如果要制止与防止大学管理中的违法行为,并充分保障管理相对人的合法权益,则必须最终借助司法的权威实现,这是民主法治在大学自治中的必然体现。

#### 四 建立健全大学治理中的救济机制

当前大学制度改革最为关键的是重新配置政府管理权与大学自治权,平衡大学内部行政权力与学术权力,厘清学校管理权与学生权利之间的关系。因为中国大学所面临的主要矛盾和问题都是政府与学校、行政与学术、学校与学生等权力主体边界不清或者权力(权利)关系不合理造成的,这些问题的解决也绝非仅通过制定大学章程就能实现。大学章程仅仅是大学内部治理的纲领性的规范文件,要建立民主化的、富有中国特色的大学自治体制,必须在平衡国家管理权与大学自治权、大学内部的行政权与学术权的同时,引入行政监督与司法监督,防止权力的滥用与腐败,从而保障大学章程的正当性,促进大学治理健康有序发展。

##### (一)大学章程要明确并完善校内救济程序

高校治理应当充分考虑高校的学生与教师的诉愿表达与实现机制的建构与完善,尤其是协调与解决大学管理过程中所产生纠纷的校内申诉与复议制度的建构与完善。正如学者指出:关注学生的利益诉求表达是高等教育发展的内在要求,尊重学生利益诉求表达是依法治校的基本准则,注重学生利益诉求表达是顺应当前高校学生特点的根本要求,重视学生利益诉求表达是构建和谐校园的必然选择<sup>[18]</sup>。充分赋予学生、教师正当的救济性的程序权利,是当前高校治理的重要内容。学生、教师的容忍随着社会与时代的进步而逐渐减少,然而,理想与现

实总是存在差距。从实践效果审视,当前普通高等学校基本没有建立通畅有效的学生或教师诉愿表达与实现机制。相当多的高校设立的申诉委员会,不仅未能充分发挥救济功能,相反由于申诉委员会成员未能独立于学校行政管理主体,导致申诉委员会具有更多的行政和管理色彩,从而申诉制度被虚置、申诉功能被异化也就在所难免。因此,以申诉与复议制度为基础,建构校内救济程序,以实现对因违法违章之大学管理行为而受到伤害的权利主体的合法权益的救济,是大学章程制定者不能回避的重要内容。

##### (二)大学法要明确规定司法审查程序

正是由于大学章程性质的内部性和效力的有限性,决定了大学章程仅仅是实现大学治理方式改革的一个方面。企图通过制定一部大学章程就能实现大学法治化,这只能是一种无法实现的奢望。要保障高校法治化运行,除了内部管理的制度化、规范化、民主化外,还必须引入行政与司法监督,建立外部约束与监督机制。因此,建立和完善以大学校内一级复查、教育主管部门二级复议为前置的司法审查机制和权利救济机制<sup>[14]</sup>,既能有效地实现大学自治权、国家教育管理权和司法审判权之间的平衡,又能有效地实现对高校教师与学生合法权益的救济与保障,更是高校治理方式改革的必然选择和法治社会的必然要求。

总之,高等教育体制改革是深刻的教育制度变革,大学治理方式的改革是复杂的学校管理体制变革,在深刻而复杂的大学治理改革中,必须坚持以健全的大学法为依据、以完善的大学章程为基础、以必要的行政与司法监督为保障的三者有机统一的民主法治之道。

#### 参考文献:

- [1]柳园.大学章程——权力的边界[J].教育与职业,2011,(10):28-35.
- [2]2013 大学进入“立宪”时代[EB/OL].人民网 <http://edu.people.com.cn/GB/17014849.html>. 访问时间:2012-02-08.
- [3]韩淑霞.大学治理中的章程问题[J].现代教育科学,2010,(6):79-82.
- [4]湛中乐.现代大学治理与大学章程[J].中国高等教育,2011,(9):18-20.
- [5]杨春生.大学章程制定的价值依归[J].闽江学刊,2011,(5):43-47.
- [6]辞海(1999年缩印本)[K].上海:上海辞书出版社,2002.
- [7]湛中乐.大学法治与权益保护[M].北京:中国法制出版社,2011.
- [8]马怀德.学校法律制度研究[M].北京:北京大学出版社,2007.

- [9]费尔巴哈哲学著作选读:下集[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1962.
- [10]湛中乐,苏宁.西方大学章程的历史与现状[J].中国高校科技与产业化,2011,(5):24-30.
- [11]胡敏强,赵旻,严新平.大学章程制定的思考与实践[J].国家教育行政学院学报,2011,(7):8-11.
- [12]胡莉芳.大学章程制定的核心问题与原则探究[J].中国高教研究,2007,(10):32-34.
- [13]方文晖.论大学章程的现实意义——基于法律和文化的视角[J].贵州社会科学,2011,(8):109-113.
- [14]李华.从司法监督审视高校学生管理行为[J].现代教育管理,2010,(9):58-61.
- [15]吴玉萍.基于大学治理权平衡视角的大学章程建设研究[J],中国高教研究,2011,(9):28-29.
- [16]郑洁.章程建设:大学管理改革的新方向[J].教育发展研究,2011,(5):13-17.
- [17]湛中乐,徐靖.通过章程的现代大学治理[J].法制与社会发展,2010,(3):106-124.
- [18]闵辉.和谐校园语境下高校学生利益诉求表达机制研究[J].现代教育管理,2011,(11):92-95.

## Analysis of the Essence and Effect On the Charter of the University

LI Hua

(College of Physics and Electronic Engineering, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

**Abstract:** The reform of higher education system and university governance is a profound, intricate and comprehensive. It is not only to be completed for a university to pass and enact the charter of the university, but for the State to enact good university law and stipulate the administrative and judicial supervision system. Certainly, drawing up the charter of the university and improving university governance, we should pay close attention to three kinds of wrong tendencies, i. e. to misinterpret the essence of the charter of the university, to confuse the property of the charter of the university and to exaggerate the effect of university constitution.

**Key words:** higher education system reforms; university governance; the charter of the university; modern university system

[责任编辑:凌兴珍]