

# 地方性本科院校章程建设的必要性及路径选择\*

常飞云

(泉州师范学院 党政办公室,福建 泉州 362000)

**【摘要】**大学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,具有权威性、规范性和法定性的基本特征。当前,章程已成为地方性本科院校办学的重要依据。地方性本科院校加强章程建设有利于扩大办学自主权,完善内部治理结构、保障学术自由、推进民主管理和彰显社会价值。地方性本科院校加强章程建设需要坚持以人为本、推进民主公开、深入研究分析、充分沟通协调和健全制度体系。

**【关键词】**章程建设;必要性;路径选择

**【中图分类号】**G647 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2014)01-0123-04

章程是现代大学制度的重要载体。现代法治国家,需要有“上承国家教育法律法规、下启学校规章制度”的大学章程来规范学校的办学行为,界定学校的运行组织。当前,章程已成为地方性本科院校办学的重要依据。地方性本科院校在加强内涵建设、凝练办学特色、创建有特色高水平大学的办学实践中,需要通过章程建设来进一步梳理学校的各项规章制度,构建现代大学制度。因此,开展大学章程建设的研究与实践,是加快大学章程建设进程的迫切要求,更是地方性本科院校探索实践现代大学制度的重要途径。

## 一、大学章程的内涵及特征

大学章程是一个比较宽泛的概念,《高等学校章程制定暂行办法》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。”<sup>[1]</sup>所谓大学章程,是高等学校依照一定的法律程序制定的,上承国家法律、教育法规,下启学校具体规章制度,反映学校办学特色,明确内外权利义务关系,具有一定法律效力的纲领性文件。

基于大学章程的内涵,大学章程具有以下基本特征:

第一,权威性。大学章程作为大学的“宪法”,在符合基本法律法规的精神和原则下,在大学的规章制度体系中,具有最高权威和法律效力,其他规章制度不能和大学章程相冲突,大学章程在校内具有最高的法律效力,其他规章制度都必须服从章程,不得同大学章程相抵触。

第二,规范性。大学章程一般规定学校最重要、最根本的事项,例如办学性质、办学目标、办学经费来源、领导体制、内部机构设置、权利义务、权益保障机制、学校分立和合并等重大事项。大学章

程可以对办学者和举办者的权力边界与职责义务进行明确的界定,因此,大学章程一旦提交相关主管部门批准生效后,对大学的办学者和举办者具有法律约束力。

第三,法定性。大学章程以国家法律、教育法律法规为依据,其制定主体、制定程序和修改程序都是法定的。

## 二、地方性本科院校加强章程建设的必要性

### (一)地方性本科院校加强章程建设是扩大学校办学自主权的需要

落实地方性本科院校办学自主权,是建设现代大学制度的核心内容,也是提升地方性本科院校办学质量和水平的重要制度保障。地方性本科院校由于特殊的历史原因(前身多为专科学校或高职院校),从成立之初就存在着比较复杂的管理体制,有的归属于地方政府管理,有的归属于省教育厅管理,有的归属于省教育厅和地方政府共同管理(简称“省市共建,以市为主”),这样就造成地方性本科院校往往面临着多重管理,现实中政府自觉或不自觉地干预高校正常教学和科研活动的事情时有发生。因此,迫切需要通过大学章程建设来规范举办者和办学者之间的权利义务关系,使得政府参与大学管理制度化、规范化,落实高校办学自主权。处理地方本科院校办学自主权和政府教育管理职能之间矛盾的最佳解决途径就是通过大学章程建设来依法界定两者的权利义务关系。

### (二)地方性本科院校加强章程建设是完善学校内部治理结构的需要

大学内部治理结构是大学内部权力纵向和横向配置的结构,有利于保障大学组织的规范运行。大学章程作为现代大学制度的重要内容,是高校内

收稿日期:2013-12-14

\*基金项目:泉州师范学院2013年社会科学研究课题(项目编号:2013SK16)。

作者简介:常飞云(1985-),男,汉族,湖北荆门人,讲师,硕士,研究方向:教育管理、党建与思想政治教育。

部治理的制度保障。当前,地方本科院校的内部治理结构中普遍存在着行政权力与学术权力失衡、高校办学自主权未落实到位、管理体制相对集中等问题。因此,迫切需要通过大学章程建设来完善学校的内部治理结构,构建科学合理的内部治理体系。

### (三)地方性本科院校加强章程建设是保障学校学术自由的需要

高校具有天然的学术本质。高校是研究和传播学问的场所,教师理应有充分的学术自由权,能够在本学科领域内独立自主地开展学术研究。当前,我国地方本科高校普遍存在着行政权力和学术权力失衡的现象。地方本科院校从成立之初就普遍缺乏浓厚的学术氛围,现实中行政权力挤压学术权力,行政权力替代学术权力,学术权力逐渐虚化、弱化和边缘化比较普遍。因此,迫切需要通过大学章程建设来依法界定行政权力和学术权力的职责权限,使两种权力之间能相互制约、协同配合,实现动态的平衡,切实保证学术自由的实现。

### (四)地方本科院校章程加强建设是推进学校民主管理的需要

教职工代表大会和学生代表大会是广大师生员工实现民主管理学校的重要形式。但现实却是教职工代表大会和学生代表大会既无法行使对学校党委决策权的监督,也无法有效行使对学校行政权的监督。整体上来讲,我国高校特别是地方本科院校普遍存在着行政权力强势,民主监督权弱化的现象。因此,迫切需要通过大学章程建设来重塑教职工代表大会、学生代表大会在学校民主管理中的地位和作用,以此来推进学校的民主管理,促进学校的科学发展。

### (五)地方本科院校加强章程建设是彰显学校社会价值的需要

社会服务是高校的四大职能之一。因此,服务地方是地方本科院校义不容辞的责任。地方性本科院校从成立之初就将“立足地方,服务地方”的办学理念贯穿于办学实践之中。因此,将服务地方经济社会发展的使命写入章程,明确社会服务的方式和渠道,健全服务地方的长效机制,是彰显高校社会价值的需要。

## 三、地方性本科院校加强章程建设的途径选择

### (一)坚持以人为本,通过章程建设来保障师生的合法权益

大学教育以育人为本。“一部合格的大学章程,

必然是一部把学校与教师、学校与学生、教师与学生的关系建立在以人为本的核心理念上,充分考虑和尊重学校各主体利益与意见的表达权利的章程。”<sup>[9]</sup>因此,地方性本科院校对大学章程的建设应当贯彻以人为本的理念,通过章程建设来保障师生的合法权益。

首先,要健全权利救济机制。法谚云:“有权利就有救济”。高等学校在大学章程的建设中应当突出对教师、学生权益、地位的确认与保护,建立各种权利保护机制,及时解决师生员工最关心、最直接、最现实的利益问题,维护好教职员工的合法权益。可以考虑建立健全各种利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调解机制和权益保障机制,切实为教职员工和学生权利的落实提供制度保障。

其次,要明确申诉的机构与程序。高校在大学章程的建设中应当依照《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国教师法》等关于保护教师、学生合法权益的规定,明确教职员工和学生申诉的范围、受理机构和申诉程序,当教职员工和学生的正当权益受到侵害时,能及时通过法定程序得以补救。

### (二)推进民主公开,通过章程建设来促进学校科学管理

大学章程的制定过程是学校凝聚共识、促进管理、增进和谐的过程。因此,在大学章程的建设过程中要做到民主公开,广泛动员各种力量参与大学章程的建设,通过章程建设来促进学校科学管理。

首先,章程制定的主体要广泛。大学章程作为一项能够约束高校内外部各方当事人的协议,其制定主体应该包括举办者、管理者、办学学者。在章程起草制定过程中,高校要尽可能广泛地组织利益相关者参与大学章程制定,章程起草组织应当由政府相关部门代表、学校党政领导、相关部门领导、教师代表、学生代表、退休教职工代表、相关专家、律师代表、董事会代表和校友会代表等组成。

其次,章程制定的程序要公开。在章程的制定过程中,应当在校内公开征求利益相关者的意见。特别涉及到学校科学发展的重大事项和与广大师生现实利益相关的重大问题,应当充分调研论证、广泛征求意见,并将达成共识的利益诉求固化在大学章程中,使大学章程能充分保障利益相关者的权益。

### (三)深入研究分析,通过章程建设来凝练学校的办学特色

高校的办学特色是一所高校在发展历程中形

成的比较持久稳定的发展方式和被社会公认的、独特的、优良的办学特征。有什么样的办学理念和办学特色,就会有什么样的大学章程。凝练鲜明的办学特色是地方性本科院校所追求的发展目标。按照《高等学校章程制定暂行办法》规定,地方性本科院校在章程的建设过程中要深入研究分析学校的特色和需求,凝练大学的办学特色。

首先,要注重培育学校的文化个性。在制定章程的过程中,要注重凝练富有个性的大学文化。地方性本科院校的大学文化应该是“地方性”和“应用性”,因此,大学章程的建设过程中应当确立以社会需求为导向的应用型人才培养理念,在服务地方经济社会发展中总结和凝练办学特色、强化大学精神,使办学特色和大学精神逐渐内化为全校教职员工意识中的价值追求和行为准则,并形成优良的文化传统。

其次,要注重办学特色的制度建设。建立促进办学特色形成的制度是地方性本科院校章程建设的重要目标之一。没有制度的保障,办学特色不会自然形成。学校的人才培养特色、教学科研特色、社会服务特色、文化传承创新特色等,都可以通过章程这一制度载体进行总结和提炼,从而形成具有法律效力的根本性规范文件。<sup>[1]</sup>

#### (四)充分沟通协调,通过章程建设来理顺学校与政府的关系

大学章程建设的重要目的在于规范举办者与办学者之间的权利义务关系。依照《高等学校章程制定暂行办法》的规定,地方性本科院校在大学章程建设上,要充分沟通协调,理顺与政府的关系,明确界定举办者和办学者之间的权责关系。

首先,要理顺学校与政府的关系。高校章程主要解决的是权力来源问题,是约束高校和政府之间的根本性规范文件,它直接关系到高校与政府之间的良性互动。高校要推进依法治校,应当以章程建设为契机,依法理顺学校与政府之间的关系,切实保证学校的依法办学、自主办学。

#### 注释及参考文献:

[1]教育部.高等学校章程制定暂行办法[EB/OL].[http://www.gov.cn/jfbg/2012-01/09/content\\_2040230.html](http://www.gov.cn/jfbg/2012-01/09/content_2040230.html), 2011-11-28.

[2]张华.大学改革章程护航[N].中国教育报,2012-03-05.

[3]付玉良.新建本科院校大学章程建设的若干思考[J].辽东学院学报,2012(1):54.

[4]史华楠.论和谐社会视野下的大学依法治校[J].高校教育管理,2007(5):8.

其次,要明确与政府之间的权责关系。通过章程建设来确定政府以什么方式、在哪些范围内进行管理,改变过去主要依靠行政手段、以重过程为主的管理,转向以运用立法、拨款、政策指导等手段为主的目标管理。政府应当在法律、法规的规范下,充分尊重高校的办学自主权,实现高校的办学自治,切实承担起发展高等教育的义务。包括:保障学校依法自主办学、自主管理,制定政策支持与引导学校发展;按照国家标准拨付经费,保障办学经费来源,保证办学资金逐步增长;设立专项经费,支持学校基本建设。同时政府应依法按照章程对大学进行监督管理。

#### (五)健全制度体系,通过章程建设来推进依法治校

按照《高等学校章程制定暂行办法》的规定,地方性本科院校应当以章程建设为依据,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,推进依法治校工作。

首先,要提高大学章程的法律位阶。由于大学章程的法律效力有限,所以大学章程的制定应通过地方人大的立法程序上升为地方性法律法规,这样更有利于厘清学校与政府,学校与社会的关系,更好地落实高校的办学自主权,推进依法治校。

其次,要完善大学内部规章制度。高校推进依法治校,必须重视章程的建设。章程是高校的“宪法”,它与高校内部管理制度及规范性文件之间是“母法”与“子法”的关系。高校应当按照《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国高等教育法》等法律法规的要求,以章程建设为契机,完善内部管理制度及规范性文件,形成一套既与学校章程建设内容相衔接,又与内部各方面管理工作相协调一致的制度体系。<sup>[4]</sup>

总之,大学章程建设任重而道远,需要全社会的共同努力。我们应当正确认识章程建设对高校自主办学的重要性,积极构建章程建设的有效策略,努力实现高校依据章程自主管理、自我约束,政府部门依据章程监督、管理的新局面。

## Local Universities Necessity of the Construction and Constitution Path Selection

CHANG Fei-yun

(The Party and Government Office, Quanzhou Normal University, Quanzhou, Fujian 362000)

**Abstract:** Running charter is an important basis for Local Universities. Local Universities charter is the Path: Adhere to the people-oriented, constitution-building through the legitimate interests to protect teachers and students; Promote democracy openly, through charter school building to promote scientific management ;In-depth research and analysis, through the constitution-building concise local schools; Adequate communication and coordination, through the constitution-building to rationalize the relationship between schools and local governments; Sound system, through the constitution to advance law school building.

**Key words:** articles construction; necessity; path selection

(责任编辑:周锦鹤)

(上接第122页)

### 注释及参考文献:

- [1]许璐璐,彭波.高校法制教育的困境和出路[J].吉林工程技术师范学院学报,2011(1).
- [2]王晓慧.困境与出路——法治模式下高校法制教育的再认识[J].当代教育论坛,2009(5).
- [3]张阔海,宋宝萍.大学生法制教育困局探析[J].教育与职业,2012(2).
- [4]陈桂枝.我国高校知识产权法制教育的现状及其对策[D].华中师范大学硕士学位论文,2008-05-01.
- [5]期徐洁,代云.对改进高校普法教育工作的几点思考[J].高教论坛,2010(8).

## The Dilemma and Outlet of the Legal Education in Universities

WANG Peng, OU Yuan-diao

(School of Humanities and Social Sciences, Anhui Agriculture University, Hefei, Anhui 230000)

**Abstract:** Since 1986, China has begun to carry out the national legal publicity and education activities. By this, the legal consciousness and legal quality of all citizens have markedly improved. And because students of general universities are important sources of national talent reserves, so it is particularly important to pose legal publicity and education on college students. This paper analyzes the current difficulties and reasons of legal education in colleges and universities with analyses of the significance and the present situation of legal education in colleges and universities. The legal education with its ultimate aim of cultivating the legal belief of college students is very meaningful.

**Key words:** legal system; college students; dilemma; outlet

(责任编辑:周锦鹤)