

# 中国大学章程建设的历程与形态

张国有 胡少诚

(北京大学,北京 100871)

**摘要** 大学章程是大学治理的基础,从《奏拟京师大学堂章程》到《国立北京大学组织大纲》,从《高等学校暂行规程》到《北京大学章程》起草、从宋代的书院规程到20世纪前半叶的现代中国大学章程以及20世纪后半叶以来的大学立法和章程建设、台湾、香港、澳门等地区大学的章程及大学治理等,中国两岸四地的大学从其章程建设的历程来看,尽管才百余年的现代发展史,却浓缩了古今中外大学治理的思想和机制,呈现出不同的结构形态,不但为中国的大学治理提供了中国自己的道路和经验,还对大学治理的依据、长期发展的基础、世界水准大学的建设有了更加清楚的认识。

**关键词** 中国大学;章程建设;发展历程;结构形态

**中图分类号:** G40-092 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-9468(2012)02-0140-14

大学章程大多是根据国家法律、行政法规,按照一定的程序,以条文形式对大学设立及运行的重大事项及大学成员的行为准则作出基本规定,进而形成的规范性文件。大学章程对大学而言是大学的基本法,是规范大学内部各种行为的依据,因而具有组织维系、行为导向、权力配置、关系协调、利益整合、意愿表达和历史记载的功能。

中国现代高等教育有百余年的历史。当然,若从北京大学的脉络来看,可回溯到中国汉代的太学<sup>①</sup>,从那时到2011年,有两千多年的历史。但从现代意义的大学上看,从京师大学堂创建至今才有一百多年。尽管如此,由于中国(两岸四地)大学的历史背景,其章程却浓缩了古今中外大学治理的思想和机制,呈现出不同的结构形态,反映了世界大学章程领域不同阶段的历史成就,同时显示出中国现代大学制度在其形成过程中对中国传统的继承、对国外大学模式的参照以及对大学内部力量的调节等方面的作用机制。

---

收稿日期:2011-11-07

作者简介:张国有,男,北京大学校务委员会副主任,北京大学光华管理学院战略管理系教授;  
胡少诚,男,北京大学房地产管理部助理研究员,博士。

<sup>①</sup> 汉武帝元朔五年(公元前124年),公孙弘奏请设五经博士弟子五十人,培养高级人才,此机构当时称为“太学”。到了隋代,改称“国子监”,一直到清末,后建立京师大学堂。

## 一、从《奏拟京师大学堂章程》到《国立北京大学组织大纲》

1898年,清政府创立京师大学堂,继而停办国子监,使京师大学堂“上承太学正统,下立新学祖庭”,成为具有现代意义的中国第一所国立综合性大学。为此,自戊戌到癸卯,清政府相继颁布了三个“京师大学堂章程”,即1898年梁启超起草的《奏拟京师大学堂章程》(下称“奏拟”)、1902年张百熙主持编订的《钦定京师大学堂章程》(下称“钦定”)和1903年张之洞主导重订的《奏定京师大学堂章程》(下称“奏定”)。三个章程相互承继,均有总纲(或全学纲领、立学总义)、功课(科目)、学生入学、学生出身、设官、聘用教习(或教习管理员)等章节。所不同者,“奏拟”有经费、暂章,“钦定”有堂规、建置,“奏定”有屋场、图书器具、通儒院及京师大学堂现在办法等章节。<sup>[1]</sup>总体上看,京师大学堂章程是在我国高等教育机构历来章程的基础上,参酌日本大学规制而成,体现了中体西用的思想;相对于略早的京师同文馆、天津中西学堂、南洋公学等章程,不失“首善体制”,具备现代大学章程的基本要素,达到了新的高度。由于三个章程都由最高学务当局主持制定,因而具有高等教育法规的意义。同时,这些章程既是京师大学堂的办学纲领,又是全国大学堂的基本规范,在近代中国学制体系中居于引领地位。

1912年,时任教育总长的蔡元培先生主持制定《大学令》,这是中国近代高等教育的第一个法令,具有重要的时代意义。《大学令》虽然面向国内各大学,但北京大学是当时首屈一指的国立综合大学,《大学令》实际上就成了规范北大的教育方针和组织原则。1916年蔡元培先生出任北京大学校长,1917年《修正大学令》出台,为中国专门化高等教育的发展创造了条件。

1919年,北京大学在《修正大学令》的基础上,开始修订组织章程。1919年11月5日,北京大学评议会议决设立组织委员会,希望章程能够“内察事势之转移,外覩各国大学现行制度之短长,量为变通,以图尽善”,要求“从事修改大学内部组织章程,并推定梦麟<sup>①</sup>为起草员,先后开会讨论了四次,于12月1日通过试行章程”<sup>②</sup>。经评议会修正,在全校试行。1920年5月以后,马叙伦<sup>③</sup>领衔组织委员会对章程进行了多次修订,经评议会确认后于10月5日呈报教育部备案。10月26日,教育部指令,准予备案。<sup>[2]</sup>《国立北京大学现行章程》包括学制和组织两个方面的规定。在组织方面,章程本着教授治校之宗旨,明确北大内部分为四部分职能:评议会司立法,行政会议司行政,教务会议司学术,总务处

<sup>①</sup> 梦麟即蒋梦麟(1886~1964),时任北京大学总务长,1928年任国民政府首任教育部长,1930年至1945年任北京大学校长。

<sup>②</sup> 《评议会议事录》第一册,档案号BD1919002,北京大学档案馆。

<sup>③</sup> 马叙伦(1885~1970),时任北京大学教授、组织委员会委员长,1949年任政务院教育部部长。

司事务等。《国立北京大学现行章程》不仅是蔡元培改革北大的成果结晶,而且是民国时期第一部由大学自行起草,经评议会通过、教育部备案等一系列合法程序后颁行的国立大学章程。这在中国现代大学章程建设中具有示范意义。当时的《申报》评论说:“北大合欧美两洲大学之组织,使效能与德模克拉西(Democracy)并存,诚为世界大学中之最新组织。”<sup>①</sup>

1924 年,北洋政府颁行《国立大学校条例》,从条例编制的内容看,依据中国国情,继续参考日本、德国的经验,同时开始借鉴美国的经验。因条例规定国立大学实行董事会制度,与《国立北京大学现行章程》确立的教授治校原则相抵触,遭到北京大学等高校的质疑。

1929 年 7 月,国民政府的《大学组织法》颁行实施,这部法规主要由蒋梦麟牵头主持制定。包括《大学组织法》在内的相关法规条例对民国高等教育体制的完善起到了积极的推动作用。这一时期的立法程序是以德日等国的法律制度为依据、以成文法为法律的主要形式。在立法内容上,则主要以美国的高等教育制度为依据,呈现出立法基础多元化、立法层次体系化和立法内容稳定性等特点。《大学组织法》及《大学规程》承袭了《京师大学堂章程》到民初《大学令》、《大学规程》的框架体系,并充分吸纳了之前大学章程建设的经验。1930 年 12 月,蒋梦麟出任北大校长,根据《大学组织法》提出了“校长治校,教授治学,职员治事,学生求学”的主张。<sup>[3]</sup> 1932 年 12 月,北大颁行《国立北京大学组织大纲》,进一步使大学内部的学术权力和行政权力在校务会议体制下实现相对平衡,学院制和研究院制度在这一时期得以确立。

1947 年 4 月 18 日,北京大学教授会通过了新的《国立北京大学组织大纲》。当时的北大拥有文、理、法、医、工、农六个学院,抗战胜利后各学院急需恢复发展,组织大纲就成了推进建设的制度依据。该组织大纲特别规定:“本大学教授、副教授全体组成教授会,由校长召集,审议校长或校务会议交议事项。每学期至少开会一次。”<sup>[4]</sup> 这一条款为教师参与学校管理提供了有效机制。在北大颁行组织大纲的第二年,即 1948 年,国民政府出台《大学法》。北大的组织大纲为《大学法》的制定提供了参考。

## 二、从《高等学校暂行规程》到《北京大学章程》起草

1949 年 10 月 1 日,中华人民共和国成立。1950 年 8 月,根据中国政治协商会议《共同纲领》,教育部颁布《高等学校暂行规程》。该暂行规程包括总纲、入学、课程、考试、毕业、教学组织、行政组织、社团、附则等七章 32 条,规定高校实行校长负责制,教研组为教学的基本组织,在校长领导下设校务委员会

<sup>①</sup> 《北京大学新组织》,《申报》1920 年 2 月 23 日。其中的“Democracy”原文没有,为方便理解而添加的。

以研究和议决学校重大事项。<sup>①</sup>在《高等学校暂行规程》的指导下,各大学可以根据学校情况制定本校章程。

1950年以后,北京大学根据教育部《高等学校暂行规程》修订和制定本校的各种管理办法。1952年,国家进行了大规模的高等学校院系调整,北大系科结构发生很大变化,逐步实行二级制的行政领导体制,各种管理办法亟待改进。但基本体制仍是校长负责制,重大事项仍由校长领导下的校务委员会议决。1956年,校务委员会的职权得以扩大,进一步体现集体领导的作用。在1958年5月4日北大校史编纂委员会非正式印行的《北京大学六十年》中,编制了北京大学的组织机构图,显示了当时的校系关系。<sup>[5]</sup>1958年9月,中共中央、国务院在《关于教育工作的指示》中规定高等学校实行党委领导下的校务委员会负责制。由于社会处于不断变动之中,难以将修订北京大学章程提上日程。

1961年9月,中共中央批准试行《中华人民共和国教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》(简称“高教六十条”),明确高等学校必须以教学为主,努力提高教育质量;正确执行党的知识分子政策;实行党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制;改进党的领导,加强思想政治教育;学校中党的领导权力集中在学校党委一级,系总支对行政工作起保障和监督作用。<sup>[6]</sup>1966年,“文化大革命”开始,对教育造成了极大的冲击。

1976年,“文化大革命”结束,开始拨乱反正,1977年恢复高考。1978年1月26日,北京大学召开了教育工作会议,讨论新的《北京大学工作条例(暂行草案讨论稿)》。当时,北大拟设文学院、社会科学院、自然科学院等三院。同年2月5日,校党委将条例讨论稿上报时任教育部长的刘西尧并转呈邓小平,提请中央批示同意未果。<sup>[7]</sup>1978年10月4日,教育部颁行《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》,将高校领导制度改为党委领导下校长分工负责制,取消校务委员会,设立学术委员会,要求把高校建设成为教育中心和学术中心。

1985年,原国家教委分别委托北京大学和上海高教局开展《高等教育法》的调研、起草工作。1998年5月,借北京大学庆祝成立100周年之机,国家启动建设世界一流大学的计划(简称“985工程”),北大开始踏上建设世界一流大学的征程。同年8月29日,全国人大常委会通过《中华人民共和国高等教育法》,明确了高等学校的法人地位,规定了大学章程必须明确的事项,并对高校的组织和活动以及教师、学生、经费来源等都作了相应的法律规定,为高校提供了新的依法治校、自主办学的法律依据,也为大学章程建设赋予了实质性的内容。<sup>[8]</sup>

2006年12月,北京大学第五届教代会暨第十七次工会代表大会提出动议,启动编制《北京大学章程》。学校领导很快批复并由党政联席会议决,责成专人负责。此后着手进行多方面的筹备工作。2007年4月,章程起草的调查研究工作正式启动。同年10月31日,以党委书记、校长为主任的章程起草委员会成

<sup>①</sup> 《北京师范大学暂行规程》附件,档案号1950-4,校长办公室全宗,北京师范大学档案。

立,下设章程起草工作组,负责具体的起草及协调工作。工作组内设秘书组,负责资料和文字工作。2008年6月,《北京大学章程(草案)》第六稿完成,开始在小范围内征求意见。2010年底,《北京大学章程(草案)》第十稿完成。

2011年提交的《北京大学章程(草案)》第十稿,与1978年的《北京大学工作条例(暂行草案讨论稿)》时隔33年,与1947年的《国立北京大学组织大纲》时隔64年。1950年的《高等学校暂行规程》、1961年的《中华人民共和国教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》、1978年的《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》和1998年的《中华人民共和国高等教育法》四个法律法规尽管是国家法规,但可以看做国家制定、各高等学校遵循的“共同章程”。半个世纪以来,北京大学以上述法规为指导,制定和修订学校内部的管理规则细则,以一系列法规条例与大学内部管理规则相结合的方式,代行了大学章程的作用。新的《北京大学章程》的制定,则是对以往经验的总结及对新时代历史使命的回应。上面的综述,基本上是围绕北京大学章程的制定而展开的历史回顾。如果从更广泛的视角加以探讨,则会得到更多的启示。

### 三、从宋代的中国书院规程到20世纪前半叶的现代中国大学章程

有权威学者认为,北京大学的渊源可追溯到汉代的太学。但就国立高等学府的章程而言,在京师大学堂之前,可考的规范当属国子监监规。国子监是中国古代隋朝以后的中央官学。明代朱元璋在吸取宋代学规制度的基础上,连续四次颁布《国子监监规》:洪武十五年定国子监仪注、官制和监历,又定日常管理制度,十六年定学规和学程,二十年定监生守则和违纪处罚条例等。<sup>[9]</sup>这四个监规既相对独立,又共同形成一个完整的体系,从而规范了明代官学的教育管理体制。清代国子监的典章制度,较之明代结构更加严谨,采取了以官统事、以事隶官的体例和以典为纲、以则例为用的原则,具体规定国子监的机关执掌、职官设置、处理事务的程序方法,正文之下又附有相关的细则,作为正文的补充,使体系化与程序化得以较好地结合。监规内容主要包括国子监(内分祭祀礼仪、建筑规制、学生类别、教育制度)、绳愆厅(师生管理)、博士厅(教学程序)、典簿厅(钤印、学籍、礼器管理)、典籍厅(图书管理)、六堂(分班管理)、八旗(附设八旗官学)、档案房(公文)、钱粮处(奖助制度)、笔帖式(翻译)、算学(附设算学)。<sup>[10]</sup>这个国子监的典制被收入1899年修竣的《大清会典》,是古代官学章程的集大成之作。

民间的高等教育机构章程则有各书院的学规,其中比较成熟的是宋代朱熹所订的《白鹿洞书院揭示》,它明确了书院的教育方针和学生准则,是书院章程的最初形态。明清以降,书院的学规往往由地方官员制定。《白鹿洞书院禁约》即由明万历年间江西提学邵锐订立,具体规定了书院管理中最富有特色的藏书

制度和学田制度,体现了书院官学化的趋势。清康熙年间的江西提学道高璜制定了《白鹿洞书院经久规模议》,包括洞规、禁约、职事、洞中日用事宜、议注、合用器具、祭器、书籍、每年支给常例、经费、洞租征收等十余项。道光年间,桐乡书院择山长、祀乡贤、课经、藏书等主张,清廷曾谕令全国效法。《桐乡书院章程》不仅强调了章程“定大制,揭大纲”的作用,而且反映了“章程之议,肇始于乡诸生董事诸君”的制定程序。<sup>[11]</sup>

清末还创办了一批洋务学堂,其中最早的京师同文馆先后出台了一系列章程。《同文馆章程及续增条规》是有关学生管理和服务的规章制度,主要涉及学生监管、作息、考勤、考试、奖惩、功课等方面的规定。天津中西学堂和南洋公学均是由盛宣怀创立并督办的新型高等学堂。中西学堂以美国学制为蓝本,设头等学堂及二等学堂;南洋公学则首立四院,分层设学。<sup>[12]</sup>中西学堂和南洋公学的章程更像是一份筹备办法和建设规划,尚未达到规制宏远、条理详密的层次。洋务一戊戌时期是近代中国高等教育的发轫阶段,学堂章程因陋就简,格式单一,内容单薄,风格各异,其意义主要在于“创制”而非“规范”。京师大学堂创办后,将京师同文馆并入,随后国子监停办。

民国时期是中国大学章程建设相对活跃的一个阶段。辛亥革命前,已有日本、德国等先进国家的大学规制及大学治理方式引进,国立大学及一些民间大学有所改革。辛亥革命后,日本及西方大学的教授会、评议会、各种委员会等建制纳入中国大学及其章程,对大学和专门学校的自律、自治和科学发展起到了重要作用。

1920年《国立北京大学现行章程》出台后,各校相继制定章程。同年的《国立北京高等师范学校组织大纲》就是第一部以“组织大纲”命名的高校章程。该大纲包括名称、宗旨、学制、行政组织、会议、附属学校和附则,对校内组织进行了合理的分类,体例有所创新。<sup>[13]</sup>1921年7月13日,教育部核准《国立东南大学大纲》,规定了校长领导下的三会制,即设立教授会、行政委员会和评议会,并申明“设校董会其章程另订之”。<sup>[14]</sup>这是中国公立大学史上的第一个校董会。1923年3月26日,《北京大学日刊》登载了蒋梦麟参与起草的《杭州大学章程》,全文十七章共93条,这在当时是篇幅较长、内容较为完善的一部大学章程,尽管由于政局混乱、经费缺乏等原因,杭州大学筹建未果,但这部章程却凝结了当时较为先进的办学理念和成功的治校经验。1926年4月颁布的《清华学校组织大纲》被认为是当时实施教授治校比较好的一个章程,规定了评议会和教授会两个重要的权力机构,以评议会权力为最高,教授会是全校性的教授组织,教授代表对于校务决策有重大影响力。<sup>[15]</sup>

南京国民政府时期,教育行政部门加强了对大学章程的管理。1928年8月16日,国民政府大学院核准了《国立武汉大学组织大纲》,全文五章18条,包括总则、院系、教授及职员、机关、负责等,简明扼要。1929年6月12日《国立清华大学规程》颁行实施。1930年1月18日,由东南大学、第四中山大学演变而来

的中央大学向教育部呈送《国立中央大学组织规程》，这是一部遵照《大学组织法》制定的有典型性的大学章程，该校“规模较大，事类繁多”，规程“切实厘定即明专责任，取分工合作主义，以实现整个完全的大学精神为标的”。<sup>[16]</sup>1948年，国民政府颁行《大学法》，除个别条款有所改动外，主体内容与《大学组织法》相差不多。因时局动荡，大学亦处于不定之中，章程也无从根据新法修订了。

从宋代的中国书院规程到 20 世纪前半叶的现代中国大学章程，时间跨度约九百余年。京师大学堂的建立是个分水岭。其前的几百年可以看做中国传统高等教育机构的章程时期；其后则是中国现代高等学校的章程时期，这一时期，无论国立大学还是私立大学或教会学校，受西方大学的影响较多，其理念、规制和章程都有显著的变化。尽管如此，从宋代的中国书院规程到 20 世纪前半叶的现代中国大学章程的变化说明：第一，中国高等教育机构及其章程建设源远流长，现代中国大学的章程中仍有传统的精髓，尤其在规制方面，更见文化的传承；第二，学规章程始终都是中国高等教育机构有序发展的前提条件，建学校先立章程已成规矩；第三，中国现代大学的发展借鉴了先进国家大学的经验，从而以我为主、博采众长，加快了世界水准、中国特色的发展。

#### 四、20 世纪后半叶以来的大学立法和章程建设

中华人民共和国成立后，中央人民政府教育部召开第一次全国教育工作会议，内容之一是讨论北京师范大学的改革方案。1950 年 5 月 19 日，教育部正式颁布了《北京师范大学暂行规程》，这是建国初期以部令形式颁发的为数不多的高校章程之一。这个规程规定了北师大的办学宗旨、教学原则、学生、教学组织、行政组织等问题，明确为人民服务的思想，树立科学唯物主义的世界观，强调学习马列主义、毛泽东思想，明确教学研究组为教学基层组织，要求制订教学计划和教学大纲。行政方面实行校长领导下的校务委员会制度。到 1953 年，该规程又经历了三次修订，但仅形成草案，未再经教育部颁布。<sup>①</sup>这一时期，教育部颁行的相当于大学章程的文件还有《金陵大学行政组织大纲》（1950 年 11 月）和《南京大学暂行组织规程》（1951 年 10 月）。因《高等学校暂行规程》的规定已经比较具体，各学校的章程有所增减，但基本内容大同小异。此后至 1998 年，再没有正式的大学章程出现。

1998 年《高等教育法》颁行后，教育部次年即下发了《关于加强教育法制建设的意见》，要求高等学校依据《高等教育法》的要求，尽快制定、完善学校章程。

<sup>①</sup> 三次修订分别为：《国立北京师范大学规程》（草案）及报部文稿（共六章 31 条），档案号 1952-3；呈部稿（共十三章 125 条），档案号 1952-7；《北京师范大学暂行规程》（草稿）（共七章），档案号 1954-4；校长办公室全宗，北京师范大学档案馆。

不少地方高校如佳木斯大学、黑龙江大学、扬州大学、吉林师范大学等率先制定了章程。2002年6月,《吉林师范大学章程》试行。该章程包括总则以及学校的组织、教育教学、科研和后勤服务、教师和其他教育工作者、学生、经费、奖惩和处罚、附则等八章98条。<sup>①</sup>行文中除《高等教育法》法定内容外,还有许多教学、科研、后勤和学生管理中的具体规定。

2005年底,《吉林大学章程》公布实施。章程包括序言以及总则,学校功能与教育形式,组织与机构(内分学校组织结构、学院与学部2节),教职员,学生及校友,经费、资产、后勤,校徽、校旗、校歌、校庆日、纪念日,附则,共八章70条。<sup>[17]</sup>章程通过规定大学的名称、定位和宗旨来说明大学的性质和地位,通过规定大学的学科门类、教育形式等来说明大学的功能和任务,通过规定大学的组织架构及其组织成员、财产经费来说明大学为完成其基本使命所依存的组织体制和人、财、物等资源条件。章程进一步明确了大学治理的逻辑关系,并通过章程建设确立了大学的法律地位、工作的基本依据和行为的基本准则,使大学的存在和活动有了合法性基础。根据《高等教育法》,实行党委领导下的校长负责制,赋予党代会制定和通过章程、党委会修改章程的权力。<sup>[18]</sup>

2006年,教育部法制办公室先后在吉林大学和广东外语外贸大学召开章程建设研讨会。同年4月8日,《上海交通大学章程》(试行)公布实施。该章程有八章60条,5200余字,是高校章程中比较简练的一部。章程确立了党委领导、校长行政、教授治学和民主管理的制度,具体规定了党委会、校长、学术委员会、学位委员会、教学委员会、教师与专业技术职务聘任委员会、教职工代表大会的主要职责。章程还将社会服务与外部关系作为专章处理。<sup>②</sup>

2007年,教育部法制办公室发布了《关于报送高等学校章程材料的通知》。同年10月26日,《中国政法大学章程》出台,把“依法治校”作为办学理念的核心,致力于在国家法律规定的框架内,按照法律赋予的办学自主权,最大限度地实现自主管理的法治化;力求通过构建并不断完善“党委领导、校长负责、教授治学、职员治事、民主管理、依法治校”的内部治理结构,实现校内公共管理权力的制约与平衡;并在制度设计和实施方面,体现依法治校与人文关怀的统一,保障教师和学生的合法权益。章程“经校教职工代表大会审议通过后生效”。<sup>[19]</sup>2010年5月1日,中国政法大学又发布了章程的“修正案”,对学校的英文名称、办学目标、国际化和教授会等条款加以修改,重新公布章程。<sup>③</sup>其间,《兰州大学章程》(草案)、《华东师范大学章程》(试行)、《合肥工业大学章程》和《东华大

<sup>①</sup> 《吉林师范大学章程》,资料来源:<http://www.jlnu.edu.cn/xxgk/xxzc.html>,最后访问于2011年2月20日。

<sup>②</sup> 《上海交通大学章程(试行)》,资料来源:<http://xxgk.sjtu.edu.cn/2010/0901/243.html>,最后访问于2011年2月20日。

<sup>③</sup> 《中国政法大学章程修正案》,资料来源:<http://gate.cupl.edu.cn/eapdomain/ViewNote?nid=54080&pid=8167&p tid=2&unchecked=true>,最后访问于2011年2月20日。

学章程》(审议稿)也先后出台。不同类型的章程体现了各类高校的特色。截至 2007 年,计有 563 所高校(包括 23 所直属高校)向教育部报送了章程或草案。

2010 年 7 月,中央颁布《国家中长期教育改革和发展规划纲要》。规划纲要明确要求“加强章程建设”,着重指出“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,依法办学,从严治校,认真履行教育教学和管理职责”,“制定、完善学校章程,探索学校理事会或董事会、学术委员会发挥积极作用的机制”。<sup>[20]</sup> 纲要强调现代大学制度的建设关键在于落实章程建设。2011 年 1 月以来,教育部政策法规司就即将出台的《高等学校章程制定暂行办法》已经向相关高校和教育行政部门数次征求意见。该暂行办法的修改稿对大学章程的法定事项又作了明确规定,规定内容包括:学校名称、校址(须载明学校的登记名称、简称、英文译名等,学校办学地点、住所地等);办学宗旨(须载明学校的机构性质、发展定位,培养目标、办学理念等);办学规模(须载明经审批机关核定的办学层次、规模,制定招生方案及比例的原则等);学科门类的设置(须载明学校的主要学科门类,以及设置和调整学科门类的原则与程序等);教育形式(须载明学校实施的全日制和非全日制、学历教育和非学历教育、远程教育、中外合作办学等不同教育形式的性质、目的、要求、修业年限等);内部管理体制(须载明学校的领导体制、法定代表人,组织结构、决策机制,内设机构的组成、职责、管理体制及监督机制等);经费来源、财产和财务制度(须载明学校经费的来源渠道、资产属性、使用原则和管理制度、财务管理体制,接受捐赠的规则与办法等);举办者与学校之间的权利、义务(须载明学校的举办者,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等);章程修改程序(须载明章程修改的启动、审议程序,以及章程解释权的归属等)。其他必须由章程规定的事项(例如,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等)。

六十余年来,中国大学章程建设及大学治理的变化,反映了政府和大学在规范大学运行方面的艰辛探索。就现在情况看,中国的大学章程虽有各自的侧重和特点,但也存在一些不足之处:一是具备基本的法定内容,但形式上有千校一面的状况;二是将落实党委领导下的校长负责制放在突出位置,但党委和校长分工不够明确,校内其他法定机构或民主决策机制规范不足;三是对内部管理体制表述比较具体且主要侧重在行政管理,而对学术权力的运行与监督机制表述不充分;四是对于学校与举办者、师生员工的权利义务虽有所涉及,但内容比较原则化和宽泛,学校自主办学与管理的权限责任少有体现;五是对章程制定、颁布和修改程序虽然作了规定,但尚不统一,各校章程起草、审议和通过的程序存在很大区别;六是各校对章程如何积极推进,尚缺乏特色和操作程序,可能导致章程实施不够顺畅。尽管如此,总体上已经有了很大的进步,大学治理的整体趋势会更加规范有效。

## 五、台湾、香港、澳门等地区大学的章程及大学治理

在台湾地区,1948年版的《大学法》经过13次修正,至今仍为台湾地区大学组织规程的法律依据。现行的《台湾大学组织规程》就是伴随上述法令的不断更新、经过近20次修订的结果。1994年,在校园民主和教授治校的潮流下,台湾地区高等教育逐步仿照美、德、法等国模式,推动公立大学法人化进程,当局开始对大学松绑,从由政府教育主管部门决定一切教育事务逐步转向大学自主。具体表现为校长遴选程序化、财务管理自主化、校务会议法制化、大学自我管制和多元评鉴制度化。近年来,台湾地区的大学章程版本更新频繁,结构性和实质性变化较为明显。台湾地区高等教育更多地吸收国外大学治理经验,“大学法”修订幅度大,突破了民国时期大学法的框架。

在2011年1月26日修正的“大学法”中,教育主管部门取得了公立大学合并的主导权。大学章程不再有统一格式,呈现多元化的特色。如《台湾大学组织规程》包括总则、组织(内分校长、学术单位、行政单位、附设机构等、职员五节)、会议(内分校务会议、其他会议两节)、教职员申诉、学生之权利与义务、校园安全和附则,共八章64条。《台湾清华大学组织规程》包括总则,组织及会议,各级主管之资格、产生及去职程序,教师、研究人员及职员之分级及聘用,学生自治与校务参与,附则,共六章61条。《台湾政治大学组织规程》包括总则、组织、教师、行政人员、会议、学生、附则,共七章49条。《台湾交通大学组织规程》包括总则、组织与执掌、会议与委员会、各级主管、教师与职员、学生事务、附则,共七章56条。<sup>①</sup>

总体上看,台湾地区大学组织规程有一些共性和特点。一是校长实行任期制,新任校长由校长遴选委员会遴选产生,校长新任、续任、去职和代理程序以及各级主管之资格、产生及去职程序,都有明确规定。二是校务会议议决校务重大事项,各校设立的委员会和校务会议下设的委员会、专案小组则不尽相同。三是大学分设学院、学系(科)、研究所,并设跨系、所、院之学位课程;《台湾大学组织规程》还特别规定了大学院校合并、大学系统或跨校研究中心成立的办法。四是行政单位数目控制在13个以内,主要包括教务处、学生事务处、总务处、研究发展处、国际事务处、财务管理处、图书馆、秘书处、会计室、人事室等。五是教师聘任一般分为初聘、续聘及长期聘任,教师、研究人员及专业技术人员的聘任、升等办法由教师评审委员会拟定,教育主管部门实施控编;教职员的申诉

<sup>①</sup> 《台湾大学组织规程》,资料来源:[http://host.cc.ntu.edu.tw/sec/All\\_Law/1/1-04.pdf](http://host.cc.ntu.edu.tw/sec/All_Law/1/1-04.pdf);《台湾清华大学组织规程》,资料来源:<http://secretary.et.nthu.edu.tw/userfile/file/organized.pdf>;《台湾政治大学组织规程》,资料来源:<http://personel.nccu.edu.tw/newPerson/download.php?file=Upload/rule/1-33-AA1S1.pdf&name=1.组织规程>;《台湾交通大学组织规程》,资料来源:[http://secretariat.nctu.edu.tw/organization\\_new.php](http://secretariat.nctu.edu.tw/organization_new.php),最后访问于2011年2月20日。

评议组织及运作办法较为健全。六是大学保障并辅导学生成立自治组织,学生代表参与校务会议等决策机制。七是《台湾大学组织规程》高度重视校园安全,规定设置驻卫警察,军、警未经校长委请或同意,不得进入校园。八是各校组织规程须经校务会议通过,报请教育主管部门核定后实施,修正时亦同。

校务会议是台湾地区大学实现共同治理、议决重大事项的核心机构,校务会议由校长等当然成员和教师、研究人员、助教、职员、工友和学生代表组成。教师代表约占校务会议代表总额的 1/2,学生代表约占校务会议代表总额的 1/10。台湾大学和台湾清华大学的校务会议审议事项基本相同:一是校务发展计划及预算;二是组织规程及各种重要章则;三是学术单位之设立、变更、合并与停办;四是教务、学生事务、总务、研究及其他校内重要事项;五是有关教学评鉴办法之研议;六是校务会议所设委员会或项目专案决议事项;七是会议提案及校长提议事项。台湾地区大学在组织规程中均载明学校设立的行政单位和各种机构,由于副校长仅有 1~2 名,学校在三长制的基础上,发展出教务长、学务长、总务长、研发长、国际事务长、财务长、图书馆长、主任秘书和科室、中心主任等行政主管体系,并辅之以相应的会议机制。

香港地区的大学章程包括条例(*ordinance*)、规程(*statute*)两部分。其中条例是总纲,规程是从更细的层面上规定学校的各项事务。香港地区的大学继承了英国大学的传统,由政府制定大学条例,并将其纳入香港的法律体系之中,大学董事会根据条例制定更为详细的内部规程。《香港基本法》第 36 条规定:“香港特别行政区在原有教育制度的基础上,自行制定有关教育的发展和改进的政策,包括教育体制和管理、教学语言、经费分配、考试制度、学位制度和承认学历等政策。”<sup>①</sup>因此,香港地区大学的条例制度仍然保持着较强的延续性,反映了英国大学治理的传统和特色。

香港地区大学条例的制定主体是政府,均由香港立法局通过立法会制定。大学条例的法律地位高,不仅是大学内部管理制度,在本质上还是香港正式的法律。每一个大学条例对应着一个法例号,如香港大学条例、香港中文大学条例和香港科技大学条例分别对应香港法例第 1053、1109、1141 章。大学条例用语规范、便于操作,除香港中文大学外,其他大学条例均以英文为母本。

香港大学于 1911 年 3 月在英国殖民统治之下成立。1997 年的《香港大学条例》代替了《1911 年大学条例》。《香港大学条例》共有 16 条(*sections*),从整体上规定了香港大学的法团地位与合约形式,校董会、校务委员会和教务委员会的章程、权力及职责,学院及研究所的设置,主管人员和教师及其聘任、权力、职责及薪酬,以及主考、学位授予等重大方面的内容。条例的第 13 条是规程,由 31 条具体细则构成,从更具体的层面规定了学位种类与颁授典礼,大学成员

<sup>①</sup> 《中华人民共和国香港特别行政区基本法》,资料来源:[http://www.gov.cn/test/2005-07/29/content\\_18298.htm](http://www.gov.cn/test/2005-07/29/content_18298.htm),最后访问于 2011 年 2 月 20 日。

构成及其主要职责,校董会、校务委员会、教务委员会、学院院务委员会与纪律委员会的权力,名誉学位委员会、毕业生议会的组织,一般程序和财务程序,学系与学术单位的设立,考试的规定等。<sup>①</sup> 规程是对条例的具体细分或补充,它的作用相当于内地大学的规章制度,但比规章制度更加系统。

1963年,港英政府为推广中文教育,特意成立了中英双语并重的香港中文大学,因此香港中文大学条例和规程的中文版本颇为雅致。《香港中文大学条例》共有22条,条目次序与《香港大学条例》相仿,但在开篇处有详题与弁言,详题载明条例的版本,弁言指出香港中文大学为联邦制大学,明确大学与成员书院的关系,宣布中文大学的使命,特别强调其主要授课语言为中文。条例的第13条同样是“规程”,但具体规定了规程应订明的14项事宜。《香港中文大学规程》共28条:释义、大会、大学成员、监督、副监督、校长、副校长、司库、书院院长、主管人员、校董会、书院章程、财务程序、行政与计划委员会、教务会、学院及研究院、院务委员、学系、校友评议会、教务人员、人员聘任、讲座教授、人员退休、辞职、免任、学生、学位、考试和引称。<sup>②</sup> 规程条款与条例并不完全对应,从体系和内容上看,作为条例附表的规程更像是香港中文大学的治理章程。

香港科技大学成立于1991年,但条例于1988年制定,于1995年修订。现在看到的《香港科技大学条例》修订于1997年,相关条文于2009年核准。《香港科技大学条例》主要内容是大学内部设置的组织与结构,共24条,分为8部:导言,香港科技大学,监督及顾问委员会,校董会,校长、首席副校长、副校长和其他人员,教务委员会、学院及评议会,财政报表及报告,一般规定等。对校董会和教务委员会的规定都很细致很明确,也很有可操作性。条例第23条规定了校董会订立规程的权力。<sup>③</sup> 由此可见,香港地区各大学的条例颇为相近,但各校规程则风格不一。

澳门回归后,澳门特别行政区根据《基本法》制定了《澳门大学法律制度》,规定了大学的标的、性质及宗旨、总址及分校、机关、监督实体、章程及内部规章、自主权、法律制度、财政收入、税务豁免、人员制度等。2006年澳门特别行政区核准《澳门大学章程》及相关文件。2006年的《澳门大学章程》有中文和葡文两个版本,就学术、纪律、行政、财政及财产等方面作出规范。该章程包括一般规定,组织,学术单位、学术辅助部门及行政部门,人员,财政及财产的管理,最后规定等,共六章56条。在“一般规定”里明确了大学的原则、使命及宗旨,享

<sup>①</sup> 《香港大学条例及规程》,英文本详见 <https://www.ab.ust.hk/ccss/Ordinance.htm>, 中文译稿参阅香港特别行政区政府律政司双语法律资料系统, <http://translate.legislation.gov.hk/gb/www.legislation.gov.hk/09/chi/pdf.htm>, 最后访问于2011年2月20日。

<sup>②</sup> 资料来源: <http://www.cuhk.edu.hk/chinese/documents/aboutus/cuhk-ordinance.pdf>, 最后访问于2011年2月20日。

<sup>③</sup> 《香港科技大学条例》,英文本详见 <https://www.ab.ust.hk/ccss/Ordinance.htm>, 中文译稿参阅香港特别行政区政府律政司双语法律资料系统。

有学术自主权、纪律自主权和行政、财政及财务自主权。“组织”部分又分七节：一般规定、校监、大学议庭、校董会、校长、教务委员会和财务管理委员会。“校董会”部分又分六节：定义、组成、职权及运作，常设委员会，荣誉学位及荣誉名衔委员会，监察委员会，临时委员会和校董会主席办公室。<sup>①</sup>《澳门大学章程》体系完备，结构严谨，层次分明，其机构设置与香港地区的大学比较接近，但章程的系统性比较明显，又与台湾地区的大学章程相似。

中国内地最近六十余年先后实行了校长负责制（1950～1956年）、党委领导下的校务委员会负责制（1956～1961年）、党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制（1961～1966年）、党的一元化领导（1966～1976年）、党委领导下的校长分工负责制（1978～1985年）、党委领导下的校长负责制同时试行校长负责制（1985～1989年）、党委领导下的校长负责制（1989年至今）。<sup>[22]</sup> 党委会在校务决策中发挥统一领导的作用，校长主要负责大学行政系统的工作。学术委员会和教职工代表大会制度，分别履行教授治学和民主管理的职能。从历史发展看，中国的大学章程和大学治理除继承中国文化传统以外，还受到日本、法国、德国、美国、前苏联等国大学模式的影响，这种影响也充分表现在两岸四地的大学章程中。

中国内地的大学治理，在1949年以后是以国家的大学法规条例这样的“共同章程”与大学内部管理规则相结合的方式进行的。国家的大学法规条例代行了大学章程的作用。由于有了“共同章程”的约束，各大学的特色相对弱化。由于国家的大学法规没有具体界定政府与大学各自的责任权利，往往造成了政府运作大学的倾向，使大学多有“政府”色彩。大学行政化的趋向成为社会关注的重点，一定程度上影响到人才培养和学术研究的品质。在这种状况下，大学章程的作用及依据章程进行大学治理的意义就显得十分重要了。

就中国大学章程建设的历程及形态来看，无论过去还是现在，大学章程都在规范着大学的组织行为及运行程序，进而成为大学治理的基础。建设世界水准、中国特色的北京大学，需要世界眼光、中国体验和卓越管理，更需要一部好的章程。大学章程能将大学使命、世界眼光、中国体验和卓越管理融在一起，博采众长，自成体系。这样，大学治理就有了稳定的依据，有序发展就有了稳定的基础，世界水准的大学就有了希望。

## 参考文献

- [1] 北京大学校史研究室. 北京大学史料(第一卷)[M]. 北京: 北京大学出版社, 1993: 81-130.
- [2] 北京大学现行章程[A]. 王学珍, 郭建荣. 北京大学史料(第二卷)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2000: 82.

<sup>①</sup> 资料来源：[http://www.umac.mo/chi/university\\_governance.html](http://www.umac.mo/chi/university_governance.html)，最后访问于2011年2月20日。

- [3] 北京大学改变组织[N]. 大公报, 1931-03-31.
- [4] 布告[N]. 国立北京大学周刊(创刊号), 1947-05-04.
- [5] 北京大学校史编纂委员会. 北京大学六十年[M]. 北京: 135.
- [6] 中共中央关于讨论和试行教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)的指示[A]. 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献: 1949 ~ 1997 年[M]. 海口: 海南出版社, 1998: 1060.
- [7] 王学珍, 王效挺, 黄文一, 郭建荣. 北京大学纪事[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998: 811, 812.
- [8] 中华人民共和国高等教育法[A]. 教育部法制办公室. 教育法律法规规章汇编[G]. 北京: 教育科学出版社, 2004: 75.
- [9] 申时行等. 万历重修会典(卷二二〇)[O]. 1587.
- [10] 昆冈等. 钦定大清会典(卷七十六)[O]. 1899.
- [11] 陈谷嘉, 邓洪波. 中国书院史资料[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 1998: 199, 741, 1511-1517, 1475.
- [12] 陈学恂. 中国近代教育史教学参考资料(上册)[M]. 北京: 人民教育出版社, 1986: 32-36, 291-295, 312-314.
- [13] 国立北京高等师范学校组织大纲[A]. 朱有猷. 中国近代学制史料(第三辑)[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1992: 592-597.
- [14]-[16] 南大百年实录(上卷)[M]. 南京: 南京大学出版社, 2002: 124, 277.
- [15] 梅贻琦. 清华大学组织大纲[N]. 清华周刊, 1927-04-29.
- [17] 吉林大学章程[A]. 教育部法制办公室. 高等学校章程选编[G]. 2009: 15-26.
- [18] 政策法规办公室. 着力构建现代大学制度 全面推进高水平大学建设——记《吉林大学章程》的制定[N]. 吉林大学校报, 2006-04-26.
- [19] 蒋安杰. 打造依法治校的典范[N]. 法制日报, 2010-08-18.
- [20] 教育规划纲要[A]. 工作小组办公室. 全国教育工作会议文件汇编[G]. 北京: 教育科学出版社, 2010: 119, 141, 148.
- [21] 王大泉. 我国高等学校章程建设的现状、问题与发展路径[A]. 北京大学教育法研究中心, 北京大学宪法与行政法研究中心. 大学治理与大学章程理论研讨会论文集[C]. 2011: 227.
- [22] 蔡克勇. 20 世纪的中国高等教育·体制编[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003: 356-367.

(责任编辑 李春萍)

phasize age progression. Written examinations and its implications. The formation of authoritarian personality.

## The Progress and the Form of University Statutes in China

ZHANG Guoyou, HU Shaocheng

Page 140

The governance/administration of a university is based on its Statute. It has been more than a century since China began to draw up university Statutes for its universities. This paper conducted a comparison of historical documents including *A Proposal of the Draft of Charter for the Imperial University of Peking*, *Organizational Outline of National Peking University*, *Tentative Specifications of Colleges and Universities* and *Statute of Peking University*, as well as regulations of Chinese academies in Song Dynasty and the Statutes of modern Chinese universities in the first half of the 20th century. Meanwhile, this paper also examined the legislation and construction of university Statutes in the mainland of China, Taiwan, Hong Kong and Macao. All these constructions of university Statutes presented various structural forms and integrated thoughts of university governance at all different times. The development of university Statutes not only provides experience for the governance of universities in China, but also improves our understanding of the foundation of university governance, the basis of its long-term development, and the building of world-class universities.

## Qian Mu on the Relationship between State and Education

Sae-Chen Joseffin

Page 154

The relationship between state and education is an important issue and modern Chinese scholars got into intensive arguments regarding the issue. This paper aims to investigate opinions of a famous scholar, Qian Mu, about the relationship between the state and education in Chinese history through his works. Qian pointed out that there is a long-term free tradition of education in the Chinese society. Educated scholars being leaders in politics was a tradition in China which started from Han Dynasty. Since then the tradition had become a distinctive feature in Chinese history. The Confucians from Sung to Ming supported such ideas that cultural or orthodox tradition should receive more respect than political one and that the teacher's legitimacy should receive more respect than the monarchical one. Base on such a cultural tradi-