

民办高校章程建设的制度基础与问题反思

刘 熙

(北京教育科学研究院 民办教育研究所,北京 100101)

摘要:《国家教育事业第十二个五年规划》指出:“未来五年要重点完善民办学校章程建设、理(董)事会制度建设。”完善民办高校章程,加强制度建设,已成为民办高校应对新形势的要求。文章回顾过去30多年民办高校章程建设的历程,总结民办高校章程建设的基本特征,并以北京市15所民办高校为例,从章程内容、修订与核准方面对民办高校章程建设的现状进行分析,最终提出完善民办高校章程建设的三点思考:坚持法治原则,提高民办高校章程的规范性;坚持程序正义原则,提高民办高校章程的科学性;坚持改革原则,提高民办高校章程的有效性。

关键词:民办高等教育;民办高校;章程建设

DOI:10.3969/j.issn.1671-2714.2014.00.027

民办普通高校经过30多年的发展,已经具有一定规模。《国家教育事业第十二个五年规划》指出:“未来五年要重点完善民办学校章程建设、理(董)事会制度建设。”章程建设是依法治校的重要组成部分,是学校章程内容及章程制定、修改、审核和公布等程序不断完善的过程。完善学校章程,加强学校制度建设工作,已成为民办高校应对新形势的要求。

一、民办高校章程建设的制度基础

要认识我国特有背景下民办高校章程建设的规律,有必要对民办高校章程建设的历程进行简要回顾。

(一)民办高校章程建设的历程

1982年我国《宪法》鼓励社会力量举办各种教育事业。围绕社会力量办学,政府出台了一系列政策文件对其鼓励和规范。在上世纪80年代,教育界对办学章程、学校章程的概念还很陌生,政府对社会力量办学条件的重点放在人、财、物、办

学目标、教学计划以及行政管理制度等方面,强调对人的政治素质和专业素质的要求。《北京市社会力量办学试行办法》(京政发[1984]63号)第六条要求社会力量办学必须有政治可靠、学有专长的人员主持学校的领导工作;主持办学的人员必须在本市有正式户口。尽管申报材料已有办学章程的要素,如申办者需要说明办学宗旨,但办学章程的概念没有被正式提出来。1993年8月17日原国家教委发布的《民办高等学校设置暂行规定》第十六条要求筹办民办高校必须报送五类材料,其中包括学校章程;实行董事会制度的学校,还须报董事会章程和董事长、董事名单及资格证明文件。然而,该文件没有对学校章程进行说明和解释。

1995年《教育法》的颁布,是学校章程建设具有标志性的事件。《教育法》是《宪法》之下的国家基本法律之一,在我国教育法规体系中处于“母法”的地位,具有最高的法律权威。该法第二十六条规定:“设立学校及其他教育机构,组织机构和章程是必备的基本条件。”《国家教委办公厅

关于印发“〈中华人民共和国教育法〉宣传提纲”的通知》对学校章程的概念进行了界定:“学校及其他教育机构的章程是指学校及其他教育机构为了实现正常运行,对其办学宗旨、管理体制、财务活动等基本的、重大的问题,作出全面规定而形成的自律性基本文件,是学校及其他教育机构进行自主管理的基本依据。”2002年12月全国人大常委会颁布的《民办教育促进法》第十四条将民办学校设立分为筹设和正式申请两个阶段,申请正式设立民办学校的,举办者应当向审批机关提交五项材料,其中第三项为学校章程和首届学校理事会、董事会或者其他决策机构组成人员名单。2004年国务院颁布的《民办教育促进法实施条例》第十四条列举了民办学校章程应当规定的八类主要事项,2008年4月1日施行的《独立学院设置与管理办法》(教育部令第26号)第二十一条就独立学院章程的内容作了类似的规定。

2011年11月28日国家教育部颁布的《高等学校章程制定暂行办法》(教育部令第31号)第三条对高等学校章程的概念和功能进行了规定。章程是学校内部“宪法”,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。章程是联系学校内外部关系的“纽带”,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和评估。尽管相对于民办普通高校而言,教育部令第31号仅具有参考价值,但就章程的功能和地位而言,同样适用于民办高校。党的“十八届三中全会”决定制定了教育体制综合改革,其中重要内容之一是学校“管、办、评”分开。在“办”的层面上,以章程为统领,完善学校法人治理是教育改革的方向。在实践中,章程成为政府进行教育体制改革的重要抓手。

(二)民办高校章程建设的基本特征

章程不仅仅是高校的制度文本,也反映了高校发展历程和教育改革思维。通过梳理民办高校章程制度建设的历程,可以总结出我国民办高校章程建设的基本特征。

首先,民办高校章程建设阶段性特征较为明显。上世纪80年代,对申办学校的单位和个人有很高的政治要求,学校要接受地方人民政府及其教育行政部门的领导和管理。政府与民办高校之间更像是上下级关系,学校章程没有生根发芽的土壤。上世纪90年代初,章程不仅成为民办高校设立的必要文件之一,校董事会或者举办者还可以根据学校章程的规定要求解散学校。^①进入21世纪,随着民办教育立法工作的开展,人们对民办高校章程的认识进一步深化。当前,公办高校章程制定活动的开展,触动了民办高校章程建设工作的进一步规范。

其次,民办高校章程建设是一个实践探索的过程。在制度建设方面,人们对章程的内容和性质认识正在逐渐清晰。在上世纪90年代初,北京市成人教育局制定的《〈北京市社会力量办学管理办法〉实施细则》将教学、财务和人事等规章制度列为办学章程的内容。在实践中,北京仍有部分民办高校将本应属于学校规章制度的内容列入学校章程。1997年《社会力量办学条例》将学校章程与学校发展规划并列。不过这样的规定并不妥当,因为学校章程和发展规划是两份性质完全不同的学校文件。而《民办教育促进法》也没有将学校发展规划列入申报材料之列。

第三,民办高校章程及董事会制度的提出是国家政治体制、经济体制及教育体制的改革成果。1993年《宪法》规定:“国家实行社会主义市场经济。”同年,中共中央发布了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》和《中国教育改革和发展纲要》,前者提出产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度,后者提出深化高等教育体制改革,明确政府和学校的关系。这些改革成果直接影响原国家教委同年制定的《民办高等学校设置暂行规定》。该规定要求申办者制定学校章程,可以实行董事会制度,并且规定了民办高校享有的十项职权。^②1995年《教育法》第二十八条规定,依据章程自主办学是学校的一项权利。1999年《宪法》规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”依法行政是依法治国的重要组成部分,1999年国务

^①参见《社会力量办学条例》第四十一条。

^②参见《民办高等学校设置暂行规定》第二十九条。

院发布了《关于全面推进依法行政的决定》。《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》(教政法〔2003〕3号)进一步强调:“学校要依据法律法规制定和完善学校章程,经主管教育行政部门审核后,作为学校办学活动的重要依据。”这些改革成果奠定了高校落实办学自主权的政策基础,促进了高校加快章程建设的步伐。

二、民办高校章程建设存在的问题:北京为例

民办高校具有共同的办学体制,均是利用国家非财政性经费举办学校,学校章程在文本结构、体例上有相似之处,有的条文来自示范文本,甚至表述都一致。但随着民办高校办学经验的日益丰富和法人治理结构的日益完善,学校开始根据办学特色与传统修改章程。有的民办高校已经脱离

大众化模式,章程个性化特征越发明显。

笔者以北京市15所民办高校(其中1所民办本科院校,9所民办高职院校、5所独立学院)的章程文本为基础,从民办高校章程内容、章程制定与审核两方面考察民办高校章程建设的现实状况。

(一)民办高校章程应当记载事项

民办高校章程应当记载事项是高等教育和民办教育法律法规要求必须制定的事项。另外,由于民办高校要完成民办非企业单位法人登记,需要向登记机关提交学校章程,故也将民政部门制定的相关文件纳入分析范围。《高等学校章程制定暂行办法》的适用对象是国家举办的高等学校,^①但暂行办法制定的依据是《高等教育法》,将其作为反观民办高校章程内容的参照物,亦无不可,具体参见表1。^②

表1 民办高校章程应当记载事项对照表

事项	《高等教育法》	《高等学校章程制定暂行办法》	《民办教育促进法实施条例》	《独立学院设置与管理办法》	《民办非企业单位登记管理暂行条例》
1	学校名称、校址	学校登记名称、简称、英文译名等,办学地点、住所	学校名称、地址	独立学院名称、地址	名称、性质、业务主管单位、住所
2	办学宗旨	学校机构性质、发展定位、培养目标、办学方向			宗旨
3	办学规模	经审批机关核定的办学层次、规模			
4	学科门类的设置	学校的主要学科门类以及设置和调整的原则、程序	办学宗旨、规模、层次、形式等	办学宗旨、规模等	业务范围
5	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教育形式的性质、目的、要求			
6	内部管理体制	学校的领导体制、法定代表人,组织结构和决策机制、民主管理和监督机制,内设机构的组成、职责、管理体制	理事会、董事会或者其他形式决策机构的产生方法、人员构成、任期、议事规则等;学校的法定代表人	理事会或者董事会的产生方法、人员构成、权限、任期、议事规则等;法定代表人的产生和罢免程序	组织管理制度;法定代表人
7	经费来源、财产和财务制度	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	学校资产的数额、来源、性质等	独立学院资产的数额、来源、性质以及财务制度	开办资金;资产管理、使用原则

①参见《高等学校章程制定暂行办法》第二条。

②参见《高等学校章程制定暂行办法》第三十二条。

续表 1

事项	《高等教育法》	《高等学校章程制定暂行办法》	《民办教育促进法实施条例》	《独立学院设置与管理办法》	《民办非企业单位登记管理暂行条例》
8	举办者与学校之间的权利与义务	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	出资人是否要求合理回报	出资人是否要求合理回报	举办者是否要求合理回报
9	章程修改程序	修改章程的启动、审议程序及章程解释权归属	章程修改程序	章程修改程序	章程修改程序
10	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	学校自行终止的事由	独立学院自行终止的事由	劳动用工制度;终止程序及其资产处理

数据来源:根据《高等教育法》第二十八条、《高等学校章程制定暂行办法》第七条、《民办教育促进法实施条例》第十四条、《独立学院设置与管理办法》第二十一条以及《民办非企业单位登记管理暂行条例》第十条相关内容整理得来。

由于学校的名称、地址等章程应当记载事项具有专属性,本文不予考虑。下面主要通过分析学校章程关于学校内部管理体制、举办者与学校的权力义务以及学校法定代表人等事项,分析民办高校章程建设存在的问题。

1. 内部管理体制。内部管理体制涉及相关利益主体权益分配和组织机构设置,是民办高校能否顺畅运行的关键因素,在国内外大学章程中占有突出的位置。从民办高校章程文本分析,内部管理体制部分存在以下问题。

第一,民办教育法律法规与民政部门制定的《民办非企业单位(法人)章程示范文本》(以下简称《章程示范文本》)的冲突问题。北京现有7所民办高校采用《章程示范文本》的体例,另有2所民办高校的旧版章程采用过这种体例。为了使章程能通过审核,民办高校尽量按照审核机关发布的《章程示范文本》制定章程。这样就难免出现与《民办教育促进法》及其实施条例规定的内容、用语不一致的地方。如在董事会职权方面,《章程示范文本》规定董事会有权决定从业人员的工资报酬。比照《民办教育促进法》第二十一条的规定,董事会只需确定教职工的工资标准即可,至于“从业人员的工资报酬”则属于校长的职权。在校长职权方面,校长除了向董事会负责并执行董事会决定之外,还应当执行《高等教育法》《民办教育促进法》等法律法规规定的其他职权,《章

程示范文本》规定校长“主持单位的日常工作”,显得过于笼统。对于民办高校校长来说,“组织教育教学、科学研究活动,保证教育教学质量”应当是中心工作。除此之外,校长也应当负责教师、学生的管理以及德育、体育卫生、教育经费和教育设施等学校日常工作的管理。另外,在董事会每年召开会议的次数、监事(会)的设置等方面,示范文本与民办教育法律规定也不一致。

第二,决策机制和行政管理机制是学校章程的主体,而对体现教授治学的学术权力、教职工民主监督和民主管理权力等方面重视不足。15所高校中只有4所高校规定了学术委员会的职权和成员产生办法等,但均只有一个条文。在教职工民主监督和民主管理方面,以《章程示范文本》为蓝本的7所民办高校章程几乎均未涉及;而其他民办高校的章程虽然设置了教师管理内容,但对关系教职工民主管理与民主监督权力实施的教职工代表大会的产生办法、职权和会议机制等内容,均未作规定。

第三,学校章程在权利配置方面存在争议。如关于董事长的职权,《章程示范文本》第二十一条规定,理事长行使下列职权:(一)召集和主持理事会会议;(二)检查理事会决议的实施情况;(三)代表单位签署有关文件;(四)法律、法规和单位章程规定的其他权利。民办高校决策主体是董事会而不是董事长,董事长更多履行程序性方

面的职权。如某民办高校章程规定“董事长决定对院长等高层管理人员的奖惩”,但《民办教育促进法实施条例》第二十一条规定“民办学校校长依法独立行使教育教学和行政管理职权”。可见,该民办高校章程的规定明显将董事长的权力凌驾于校长之上。校长履职情况,应当由董事会决定奖惩乃至解聘。

第四,学校章程与学校董事会章程规定存在冲突。由于民办高校实行董事会领导下的校长负责制,董事会作为决策机构在民办高校法人治理结构中居于核心地位。在实践中,决策机构受到学校的普遍重视,15所民办高校中有8所高校单独制定了董事会章程。从效力位阶上看,学校章程在内部制度体系中具有最高效力,学校董事会章程应当依据学校章程制定或者修改。有的学校在修改学校章程时没有同步修改董事会章程,有的即使同步修改,但由于章程修改依据的法律性文件不同,也可能造成学校章程与董事会章程之间有相冲突的地方。如某民办高校章程规定董事会每年召开两次会议,而董事会章程规定董事会每学年至少召开一次董事会会议;学校章程规定董事会会议应由1/2以上的董事出席方可举行,并实行1人1票制,而董事会章程规定董事会会议必须有董事会全体组成人员的2/3(含)以上出席。可见,该校学校章程以《章程示范文本》为蓝本,而董事会章程主要依据《民办教育促进法》。

2. 举办者与学校之间的权利、义务。举办者与民办高校是两个不同的法律主体,明确举办者与民办高校之间的权利、义务,是民办教育办学体制改革能否取得成功的关键因素。《民办教育促进法实施条例》第二章专章对民办学校的举办者进行了规定,《高等教育法》明确要求高校章程需正确处理举办者和高校之间的关系。

第一,考察15所民办高校的章程,关于举办者与学校之间的权利、义务关系的内容比较薄弱。有2所高校由于历史原因没有举办者或者举办者不明确。有4所高校按照《章程示范文本》规定了举办者的三项权利,即:了解本单位经营状况和财务状况,推荐理事(董事)和监事,有权查阅理事会(董事会)会议记录和本单位财务会计报告。其他11所高校中除1所高校单独设置一章规定举办者与学校之间的权利和义务之外,其余高校的章程都没有就举办者问题作出规定。

第二,关于举办者权利的规定,也有与法律精神相冲突的地方。如某高校章程规定举办者有权“依照法律、法规和学校章程的规定决定学校重大事宜”。学校重大事宜只能由学校决策机构决定,举办者可以通过法定程序由本人或者其代表参加学校董事会,举办者及其代表在董事会决议时可以表达自己的诉求。

第三,《民办教育促进法实施条例》特别要求学校章程列明“出资人是否要求合理回报”,这是举办者与学校之间重要的权利义务事项之一。除2所高校没有举办者之外,有几所高校甚至根本没有提及合理回报问题。

3. 法定代表人。法定代表人可以代表学校对外从事各项交易活动,能为学校设置权利和义务。鉴于学校法定代表人的重要地位,《民办教育促进法实施条例》要求学校章程必须规定法定代表人。《章程示范文本》第四章专章对法定代表人作了规定,列举了不得担任法定代表人的四种情形。根据《章程示范文本》,只有5所高校专章设置两个条款确定法定代表人及不能担任法定代表人的几种情况。《独立学院设置与管理办法》要求学校规定法定代表人的产生和罢免程序。考察5所独立学院的章程,没有学校按要求规定法定代表人产生和罢免的程序。

(二) 民办高校章程的修改与核准

民办高校设立时由举办者制定章程,民办高校设立后修改章程须按照法定程序进行。通过章程文体对比,发现民办高校章程修改比较频繁。只有3所高校在近十年没有修改章程,其余大部分高校至少修改过一次,有的甚至修改过两次。根据现有法律规定,学校章程修改须由董事会通过,经业务主管机关同意,并报登记机关核准。但针对学校章程修改在何种情况下启动、如何启动、内部应当经过何种程序等问题,有的根本没有涉及;有的规定章程修改由校长提出,董事会讨论通过;有的规定合作办学双方商定章程修改事宜;有的规定由董事长提议;个别学校规定由董事会提出修订议案,经教职工代表大会审议通过后报审批机关核准。

针对学校是否有义务公开生效后的章程问题,《高等教育法》和《民办教育促进法》及其实施条例均未作规定。只有《高等学校制定章程实施办法》第二十七条规定:“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。”笔者查阅了15所民办高校的网站,只有2所高校在其官方网站上公布了学校章程文本。

民办高校设立时制定的章程由审批机关批准并将章程向社会进行公告。对于民办高校章程修改后如何生效,法律规定也有冲突。《民办教育促进法实施条例》第二十条规定:“学校修改章程应当报审批机关备案,由审批机关向社会公告。”《高等教育法》第二十九条规定:“章程的修改,应当报原审批机关核准。”审批机关对民办高校修改章程是备案还是审批存有争议,但审批机关公布章程的职责是明确的。不过公众要查阅民办高校的章程,无论在审批机关还是登记机关都不方便。

三、完善民办高校章程建设的思考

完善民办高校章程不可能一蹴而就,需要在我国教育体制特有的环境下,借鉴中外高校章程建设的经验,遵循大学章程建设的基本规律和原则,不断提高民办高校章程建设的规范性、科学性和有效性。

(一) 坚持法治原则,提高章程的规范性

回顾大学章程的发展历史,大学章程是高等教育机构的办学依据,有的章程本身就是法律文件。建于1865年的美国康奈尔大学,是一所“公私合营”式的大学,其章程是整个纽约州教育法的第十五章(第5701—5716节)^①。在我国民国时期,受各种因素影响,大学章程由学校自行制定,再由相关部门核准。《私立燕京大学组织大纲》在附则中规定,大纲“由董事会通过,教育部核准后施行之”^②。中外高校章程建设的基本经验是要树立章程的权威性,依法办事、依章办事,体现法治精神。在强调高校独立法人地位和自主办学权的同时,学校章程建设就成为现代大学制度、依法办学不可缺少的一环。与公办高校如火如荼地制定章程相比,民办高校已走在公办高校的前面,基本实现了“一校一章程”的目标。但民办高校章程建设也存在问题:从体例到内容都有不完善、不规范的地方,章程在办学过程中的地

位和效力都比较低,公众获得民办高校章程的渠道不畅,社会对民办高校的监督更无从谈起。要解决这些问题,需要借鉴中外大学章程建设的经验,坚持法治原则。

章程上接法律法规,下统学校规章制度,承担学校内部“基本法”乃至“校内宪法”的角色。一方面,要完善民办教育法律制度,为民办高校章程建设创设良好的法律制度环境。民办高校章程关于学术委员会、教授治学和教职工民主权力的规定很薄弱,这与民办高校师资队伍不稳定有直接关系。现实中,民办高校教师与公办高校教师的法律地位不平等,民办高校教师在社会保障、职称评定方面受到政策歧视。另一方面,民办高校完善大学章程及学校的其他规章制度,要遵循法律保留原则,符合理性与常识,不得超越法定权限和教育需要设定义务。对与上位法或者国家有关规定相抵触,不符合学校章程和改革发展要求,或者相互之间不协调的内部规范性文件和管理制度,要及时修改或废止,保证学校规章制度体系的层次合理、简洁明确、协调一致。^③如某独立学院规定:“当学校章程的规定与合作办学冲突,以合作办学规定为准。”章程对外公开,具有很强的公信力,而合作办学协议仅为合作双方所知,章程的效力明显应该高于合作办学协议。该独立学院作出这样的规定,也从侧面反映了该校对章程重要性的认识不足。

(二) 坚持程序正义原则,提高章程的科学性

大学章程是规范大学办学行为的准则,其制定和运用与一般法规一样,应当遵守程序正义原则,要求程序具有正当性。章程是关系到师生权益的重要规章制度,要遵循民主、公开的程序,广泛征求校内外利益相关方的意见。重大问题要采取听证方式听取意见,并以适当方式反馈意见采纳情况,保证师生的意见得到充分表达,合理诉求和合法利益得到充分体现。^④

虽然《民办教育促进法》规定民办高校可在章程中对章程修改程序加以制定,但是大部分民办高校只采用《章程示范文本》象征性地加以粗

①马陆亭、范文:《大学章程要素的国际比较》,教育科学出版社2010版,第22—26页。

②庞惠、罗继荣:《民国时期大学章程的特点分析》,《赣南师范学院学报》2010年第2期,第66页。

③《全面推进依法治校实施纲要》(教政法[2012]9号)第7条。

④秦惠民:《有关大学章程认识的若干问题》,《教育研究》2003年第2期,第88页。

略规定,并没有涉及章程修改程序启动、提案意见征询等内容。有的民办高校将章程修改看做是举办者和决策层的事情;个别高校甚至没有规定章程修改程序^①。民办高校修改章程所涉及的各种关系较为复杂,可借鉴全国人民代表大会修改法律规范的做法,经历提案、审议和表决通过、备案和公布等阶段。民办高校在修改章程的过程中,应当兼顾师生利益的诉求。另外,考虑到章程修改的重要性,应当修改《民办教育促进法实施条例》中关于章程修改向审批机关备案的规定,与《高等教育法》和《高等学校章程制定暂行办法》相关内容保持一致,即章程修改程序启动和修改后的章程均需经原审批机关审批。

(三) 坚持改革原则,提高章程的有效性

民办高校是我国办学体制改革的产物,由于民办教育顶层设计制度的欠缺,学校章程的有效性也受到影响。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出了民办学校营利性与非营利性分类管理、完善法人治理结构等重大

制度变革的要求,并在部分省市和学校进行改革试点。民办高校应本着改革的精神,结合学校自身实际,以完善学校章程为契机,就学校管理的关键问题进行制度创新。以完善民办高校法人治理结构为例,《北京市进一步完善民办高校法人治理结构的指导意见(征求意见稿)》提出了完善民办高校法人治理结构的目标,即:坚持党对民办高校的领导,建立健全以理(董)事会领导下的校长负责制为主要形式的管理体制,形成理(董)事会决策、校长负责、民主管理和多元监督的制度体系,进而形成决策、执行与监督机构之间分工明确、相互配合、有效制衡的运行机制。民办高校完善学校章程,不仅要指导规范纳入章程,还需要将一些规范具体化,如决策机构、校长办公会、监事会和教职工代表大会的议事规则;有的还需要进行制度探索,如为加强民办高校监督机制的建设,探索监事制度建设,包括监事会的职权、人员构成、职责履行机制及责任承担等制度性问题。

Institutional Foundation and Problem Reflection of Charter Construction of Non-governmental Institutions of Higher Learning

LIU Xi

(*Institute for Research on Private Education, Beijing Academy of Educational Sciences, Beijing, 100101, China*)

Abstract: “The Twelfth Five-Year Plan for the National Educational Development” points out that the emphasis of the next 5 years will be on constructing the charters of non-governmental schools and the board of directors. The new development situation for non-governmental institutions of higher learning requires improving their charters and strengthening institution construction. Based on the review of the past 30 years’ process of charter construction in non-governmental institutions of higher learning this paper summarizes the basic characteristics of the process. Taking the charters of fifteen non-governmental institutions of higher learning in Beijing as examples, the current situations of charter construction are analyzed from the perspective of charter contents and the two aspects of development and approval. Finally it proposes three thoughts to improve the charter construction: adhering to the principle of the rule of law to improve the normative of the charter; adhering to the principles of procedural justice to improve the scientific nature of the charter; and adhering to the principles of reform to improve the effectiveness of the charter.

Key words: non-governmental higher education; non-governmental institutions of higher learning; charter construction

(责任编辑 毛红霞)

^①欠缺这样的内容会导致章程无效。