

大学章程的效力论

——以中国裁判文书网29份判决书为研究对象

王世涛¹, 孙仁慈²

(大连海事大学法学院, 辽宁 大连 116026)

摘要:通过研读中国裁判文书网十年来29份出现“大学章程”字样的裁判文书发现,大学章程在司法裁判的具体适用中表现为在案件审理中仅作为证据使用,在私法领域作为契约适用,在公法领域作为裁判补充论证适用,可知我国大学章程在司法领域的法律功能相对有限,因而如何认定大学章程的效力就成为扩展大学章程法律功能、提升大学章程司法适用性的关键。分析大学章程作为软法的法律性质,探讨其在公私法领域适用的理论问题,有利于重塑大学章程在诉讼格局中的效力,即应在教育法典中明确大学的法律地位和大学章程的效力;在私法领域着重审查民办大学章程,同时改变大学章程中关于教师聘任合同法律性质的内容;在公法领域建立大学章程的附带性审查制度。以此为基础,方可实现大学章程的应有效能。

关键词:大学章程;软法;效力;附带性审查

中图分类号:D911 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-022X(2023)02-0100-09

一、问题的提出

2012年4月教育部发布《高等学校章程制定暂行办法》(以下简称《暂行办法》),要求各高校以此为根据结合本校实际情况制定高校章程。截至2017年2月7日,113所教育部直属高校和中央部门所属高校章程已全部通过核准并发布^①。自此,以大学章程为核心、以校规为基础的高校内部规章治理体系于我国得以正式确立。

目前理论界对大学章程法律性质的探讨已基本尘埃落定^②,但是对大学章程的效力认定仍存在较大的争议。有学者将大学章程从法律渊源的分类中排除,认定大学章程不具有法律效力^③;有

收稿日期:2023-02-17

作者简介:1.王世涛,男,法学博士,大连海事大学法学院教授,博士生导师;

2.孙仁慈,女,大连海事大学法学院博士研究生。

① 数据来源于中华人民共和国教育部政府门户网站, http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_gdxxzch/index_2.html。

② 关于大学章程的法律性质,行政法学者对此基本达成共识,认定大学章程是具有行政法性质的自治规章,具有软法特征。参见湛中乐、徐婧:《通过章程的现代大学治理》,《法制与社会发展》2010年第3期,第3-33页;陈学敏:《关于大学章程的法律分析》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2008年第2期,第169-172页;刘璞:《我国公立大学章程法律性质辨析》,《法学教育研究》2011年第5期,第224-236页。

③ 王春业:《论我国公立大学章程的法律效力及其实现路径》,《清华大学教育研究》2014年第8期,第16-26页。

学者认为其法律位阶较低,属于法律上无强制约束力的规范性文件^①;亦有学者从法律多元主义的视角赋予了大学章程一定的法律地位^②。笔者认为,就在校内规章治理体系中的地位而言,大学章程处于最高地位,可以作为校内管理行为的依据。就内容规范而言,大学章程不仅涉及高校全局性的制度建设,也涵摄高校各成员主体的权利义务关系。于适用程度而言,其具有必要性。于适用范围而言,其具有广泛性。由此,利益相关者因章程适用而引发法律纠纷的可能性随之相应增加,但目前尚缺乏对大学章程在司法裁判中效力问题的明确认知,尤其是针对大学章程在公法领域和私法领域因法律性质不同而存在适用情形和适用规则差异化的现状,司法领域应作出必要回应。本文以大学章程制定并实施十年以来在中国裁判文书网中出现“大学章程”字样的所有裁判文书为对象展开研究,立足于大学章程当前的法律位阶,通过对不同诉讼类型的案例进行整理归纳,分析大学章程适用的理论问题,探求解决大学章程目前适用难题的路径与方法,扩展大学章程在诉讼领域的法律功能,保障我国大学治理的自主性发展。

二、实践状况:更具“理论意义”的大学章程

自各高校完成大学章程制定并实施至今已有近 11 年时间,在中国裁判文书网中以“大学章程”为内容进行全文检索,可检索到司法文书 29 份,其中包括管辖案件 1 件、刑事案件 2 件、民事案件 9 件以及行政案件 17 件。现将以上判决作为样本,对大学章程在司法裁判中的适用情况进行归纳整理和分析,从而研究大学章程的效力问题。

第一,大学章程在司法裁判中的法律功能相对有限。自大学章程制定并实施近 11 年的时间里,相关案件仅有 29 件,而在中国裁判文书网中以大学为当事人进行案件检索,可以搜索到裁判文书 91001 份,高校作为民事诉讼中平等主体和行政诉讼中特别权力关系主体的案件已经具有一定体量,而大学章程作为“依法治校”中的“法”,在司法裁判中没有发挥其应有的作用。大学章程的司法适用性较低说明两个问题:第一,大学章程中提倡性和宣示性的条款过多,缺乏操作性强的实体性规范;第二,大学章程一定程度上被校规等下位规章所代替,因而缺乏适用的必要性。

第二,大学章程在司法裁判中以证据的形式出现。一般情况下由原、被告将大学章程作为证据提交,证明其所主张的事实,少部分情况为司法机关依职权调取,将其作为证明案件事实的证据予以采纳。从法院对大学章程适用于司法裁判的态度中可以看出,司法机关承认大学章程的合法性,说明大学章程在案件事实的论证推理中具有一定的证明能力。其中在张某伪造事业单位印罪案^③、杜高林诉前进大学等民间借贷合同纠纷案^④、云强诉住房和城乡建设部信息公开案和云强诉北京市人民政府信息公开案^⑤中,是由公安机关和法院依职权调取了相关大学章程,将其作为裁判理由中的论证内容,其他案件则是由当事人主动提交。

第三,在司法裁判中援引大学章程的案件类型较少。在私法领域援引大学章程,主要用于查明

^① 高杭:《大学章程的法律效力及其发挥》,《国家教育行政学院学报》2014 年第 12 期,第 31 - 34 页。

^② 湛中乐、苏宇:《论大学章程的法律位阶:基于法律多元主义的再认识》,《行政法论丛》第 18 卷,2016 年,第 39 - 54 页。

^③ 福建省南平市延平区人民法院(2016)闽 0702 刑初 468 号刑事判决书。

^④ 北京市石景山区人民法院(2016)京 0107 民初 509 号民事判决书。

^⑤ 北京市第一中级人民法院(2019)京 01 行初 58 号行政判决书、北京市第一中级人民法院(2019)京 01 行初 1229 号行政判决书。

当事人之间的出资问题、权利义务关系、涉案大学名称的知名度和影响力等事项,援引的是大学章程中涉及相关当事人出资分配情况、劳动争议中涉及教职工权利义务关系、商标专用权纠纷中涉及高校名称权等内容的条款。在公法领域援引大学章程,主要用于补充论证裁判文书的合法性。如在刑事诉讼中,对大学章程的援引主要用于查明当事人身份或证明涉案单位性质,以满足犯罪构成理论中特定犯罪的主客观构成要件,援引的是大学章程中涉案大学自身法律属性相关内容的条款。在行政诉讼中,对大学章程的援引主要用于证明大学自主权的界限和范围,援引的是大学章程中涉及高校自主招生权、校长职权、高校管理权等具体内容的条款。

三、理论分析:软法视角下的大学章程

大学章程在司法裁判中存在以上适用难题的主要原因是大学章程效力的理论认识不足,因而扩展大学章程的法律功能和司法适用性的关键在于从理论上明晰大学章程的法律性质,在此基础上针对大学作为不同法律关系主体在民事诉讼和行政诉讼中所扮演的不同角色,对大学章程的法律效力进行功能性区分。

(一)大学章程的法律性质——“软法”

我国《教育法》和《高等教育法》没有明确表述大学章程的定义和内涵,目前定义大学章程的主要依据是《暂行办法》第3条,即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。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。可以看出,该定义公法色彩浓厚,更加突出大学章程在高校中承担管理职责的内容,缺少章程制定过程中不同权利主体合意的规范,因此其法律属性属于行政机构组织法,或者准行政机构组织法的范畴^①。

国内关于软法的概念最早由罗豪才教授提出,其是指不由国家强制力保障实施的法律规范^②。其主要特征包括:一是具有多元化的立法主体,二是具有多样性的立法形式,三是内容上具有高度的民主协商性,四是实施依靠自律、社会舆论、制度安排等软约束力^③。

从大学章程的制定主体看,《暂行办法》第16条和第23条分别规定了大学章程的起草主体和核准主体,起草主体包括学校党政领导、学术组织负责人、教师代表、学生代表等多方面人员。章程起草后,根据高校所属主管单位的不同分别交由省级教育行政部门或教育部进行核准,并交由教育部统一备案。核准程序在行政法的意义上属于教育行政部门的行政许可行为,这一点在《教育部行政许可事项清单》中关于“中央部属高等学校章程核准”的条文中可以得到印证。根据《暂行办法》

① 周详:《公办高校章程制定的基本法律问题》,《教育学术月刊》2010年第12期,第6-23页。

② 根据罗豪才教授的观点,“‘软法’是相对于‘硬法’而言的,所谓软法,则是指不能运用国家强制力保障实施的法规体系,这些规则只具有软拘束力,其实施不依靠国家强制力保障”(罗豪才、毕洪海:《通过软法的治理》,《法学家》2006年第1期,第1-11页);姜明安教授认为:“软法为‘非典型意义的法’,软法具有三个特征:一是具有行为规则,二是具有外在约束力,三是由一定的人类社会共同体制定和认可。”(姜明安:《软法的兴起与软法之治》,《中国法学》2006年第2期,第25-36页)

③ 尚珂、古俊杰:《关于罗豪才教授的软法理论及应用》,《中国发展》2018年第6期,第70-74页。

第 25 条和第 26 条的规定^①可以得知,核准程序包含对大学章程实体和程序的双重审查。由此可以看出,大学章程是由高校成员共同制定并由政府部门审查核准的法律规范,制定主体具有多元化特点。多元主体通过充分协商、沟通等民主化方式参与“立法”,形成基于合意的大学自主治理制度,是软法所必须具备的特征之一。

从大学章程的规范形式看,软法作为公共治理的重要手段,其立法形式具有多样性特点,可表现为章程、公共政策和行业标准等多种形式。其中,章程是指规定组织及其活动规则的书面文件,对加入该组织的成员及未来自愿加入该组织的成员均具有约束力。而大学章程以“章程”命名,即因其符合章程的规范形式,不仅对在校师生的行为具有约束力,对未来即将加入该校的师生同样具有约束力。由此可见,大学章程在形式上符合软法的该项特征。

从大学章程的内容看,《暂行办法》第 18—20 条均体现了大学章程在制定过程中的民主协商性。通过征求意见、充分论证、提交讨论、重视协商等方式,大学章程充分吸纳在校师生以及学校相关工作人员的意见,其形成的内容以合意为基础,符合软法灵活性和开放性的特点。

从大学章程的拘束力看,大学章程不以国家强制力为保障从而产生约束力,其是以在实施过程中依靠辅助的制度安排、来自大学组织内外部的监督和多种形式压力来产生实效的^②。大学章程作为校内各项管理规则条例的“上位法”,属于高校治理体系的“一级制度”,而校内涉及学校全局性工作的制度为二级制度,涉及学校办学某一领域的制度为三级制度,仅在某一部门(单位)内部有效的制度为四级制度,规章制度的效力位阶为最高一级,二级次之,以此类推。理论上大学章程作为“校内一级制度”性质的文件,属于校内治理的基础和根本,而校内其他规章条例均应作为其具体化的内容规定,不能超越大学章程的原则和范围,从而形成大学章程统辖下的高校规章体系和制度安排,符合软法的实施特征。

(二)大学章程在私法领域的效力

在私法领域,大学章程属于私法任意性规则作用下的非营利法人组织章程^③。在《民法典》视域下,大学章程作为民事法律行为意思自治的产物,其法律性质为平等主体之间签订的契约或合同,在不违反法律的强制性规定和民法基本原则的基础上,其内容规定均应认定为有效,对契约双方均有法律上的拘束力,即要求契约双方为一定行为或不为一行为,否则应承担相应的法律责任。

大学章程的私法效力相对集中体现在民办高校的大学章程中。由于民办高校的出资人或投资

① 《高等学校章程制定暂行办法》第 25 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 26 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。

② 陈立鹏、杨阳:《大学章程法律地位的厘清与实施机制探讨——基于软法的视角》,《中国高教研究》2015 年第 2 期,第 25 - 29 页。

③ 郭忠浩:《论〈民法典〉视域下高校章程法治体系的现代化》,《延边大学学报》2022 年第 2 期,第 99 - 107 页。

经营人通常为个人而非政府,因此大学章程中也需相应记载出资人或投资经营人的个人信息、投资金额、回报比例和经营权限。在邹海诉现代管理大学合同纠纷案中,案件争议的焦点在于民办高校的出资人从办学结余中取得回报的比例在该校章程没有规定的情况下应如何界定,杜高林诉前进大学等民间借贷合同纠纷案的诉讼争议与此相同。而三峡联合职业大学诉重庆建安建设有限公司建设工程施工合同纠纷案中,案件争议的焦点在于大学章程的效力范围。《三峡联合职业大学章程》对校院的财物自主权作了明确规定,要求各学院独立核算,自负盈亏。原告认为该校章程具有校内外双重适用性,学院应对本院债务承担给付义务,且该债务与学校无关,该规定不仅对校内各学院具有约束力,对债权人同样具有约束力。被告则辩称学校作为独立的民事主体,应对其下属学院的债务承担给付义务。最高人民法院在裁判理由中明确指出,大学章程为该校内部规定,对外不具有相应的法律拘束力。由此可见,民办高校的大学章程对相关内容的认定应为合同或契约,而该合同或契约是否有效,还应由法院审查其是否违背《民法典》中的强制性规定和基本原则。民办高校的大学章程不得与《民法典》相抵触,尤其需要与《民法典》中关于法人的分类和属性、捐助法人的法律制度、不得对抗善意第三人规定、剩余财产分配等条款实现法律精神的统一。

公立高校中涉及大学章程效力问题的民事诉讼案件主要集中于高校教师的聘任合同纠纷。根据《事业单位人事管理条例》第37条的规定,事业单位人事争议问题,依照《劳动争议调解仲裁法》处理。我国高校与聘任教师之间的人事争议问题通常以民事诉讼为救济机制,但实际上公立高校与聘任教师之间并非平等的法律关系,在签订聘任合同的过程中,大学在薪资待遇、聘任时间以及权利义务上占有优益地位;同时,由于人员众多,大学不可能针对教师个人采取民事法律关系缔结中应采取的协商态度,通常会采用格式合同的方式节省工作成本和时间,因此二者之间不宜用民事法律关系调整。公法为保障个人权利而对政府的行为进行约束,私法为实现个人权利而放任平等主体基于意思自治的交往自由^①,如果将公立高校中关于教师聘任的问题完全定义为私法问题,是否意味着基于契约自由的原则应承认高校的优益地位而不加约束?从长远角度看其不利于高校人才的引进及培养。

(三)大学章程在公法领域的效力

在公法领域,大学章程是否具有效力取决于其制定主体,也就是说,大学的法律性质决定了大学章程的法律性质^②。根据《教育法》第22条^③、第23条^④及《学位条例》第8条^⑤的规定,由国务院授权的高等学校在学位授予时具有特定的行政职权。虽然大学享有行政授权,但其并不具有相应的立法权限,因而由其制定的大学章程也不具有法律渊源的地位。同时,《行政诉讼法》第63条明确了人民法院审理行政案件可以依据或参照的规范性文件的范围^⑥,大学章程不属于该类规范性文件,因此大学章程既

① 沈岿:《公法变迁与合法性》,北京:法律出版社,2010年,第335页。

② 王春业:《论我国公立大学章程的法律效力及其实现路径》,第16-27页。

③ 《教育法》第22条:国家实行学业证书制度。经国家批准设立或者认可的学校及其他教育机构按照国家有关规定,颁发学历证书或者其他学业证书。

④ 《教育法》第23条:国家实行学位制度。学位授予单位依法对达到一定学术水平或者专业技术水平的人员授予相应的学位,颁发学位证书。

⑤ 《学位条例》第8条:学士学位,由国务院授权的高等学校授予;硕士学位、博士学位,由国务院授权的高等学校和科学研究机构授予。

⑥ 《行政诉讼法》第63条:人民法院审理行政案件,以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件。人民法院审理民族自治地方的行政案件,并以该民族自治地方的自治条例和单行条例为依据。人民法院审理行政案件,参照规章。

不能作为司法裁判的依据,也不能作为行政诉讼的参照。

就软法的属性而言,若法院裁判引用软法规则,仅在于加强其对硬法规则的解释的说理性,而不是将其作为解释硬法规则的唯一依据,那么,这并未影响该规则的软法属性^①。就大学章程而言,由于制定并实施的时间有限,其在司法领域适用的案件较少,但作为大学的二级制度——校规的法律功能和司法适用已相对成熟。最高人民法院在“甘露诉暨南大学案”的裁判理由中指出,“人民法院可参考高等学校不违反上位法且已经正式公布的校纪校规”^②。由此可以看出,最高人民法院承认了合法的校纪校规在司法裁判中的效力,并要求司法机关应该对大学被诉行政行为所依据的校纪校规进行合法性审查。这种效力并非狭义的法律效力,而是一种适用法律的效力,即法律上的效力或法律认可的效力^③。“参考”意味着人民法院不可绕过上位法而直接适用,而是仅以其作为裁判理由为限^④。由“校规”推及“章程”,针对大学章程的法律地位而言,大学章程虽然不能作为司法裁判的依据,但仍可以作为对既有法律事实的认定或对硬法规则的补充而发挥自身的应有效力。

四、解决路径:重塑大学章程在诉讼格局中的效力

司法裁判最完全地按照法律来实现正义,它比其他裁判形式能更好地把确定性和灵活性两者所具有的各种可能性结合起来^⑤。欲解决大学章程在司法裁判中的适用难题,应发挥其作为软法在适用性上的优势,与硬法协同治理,推动大学章程自身的发展和完善。这不仅有利于大学在司法监督和自主治理之间找到平衡,对教育权和受教育权等权利保障也大有裨益。

(一) 在教育法典中明确大学的法律地位和大学章程的效力

教育法典的编纂工作已经进入 2021 年度全国人大常委会的立法计划之中,虽然对于编纂的体例结构、章节编排和内容厘定都尚在讨论之中,但对于高等教育独立成编已没有异议^⑥,在高等教育编中应明确大学作为“法律、法规授权组织”的法律地位。我国在学理上早已通过“授权组织说”确立了高校在学位授予上的特殊地位,而在司法裁判中,有关案例也确立了高校在教育行政管理关系中可以作为行政诉讼适格被告的裁判原则,但是在立法中始终未确认高校的法律地位,因此在教育法典的编纂中,应对高校的法律地位予以明确。这既便于教育法典以此为理论基础在后续分则中确定高校的权利义务、大学章程的效力和法律地位,也有利于高校以合法行政、合理行政及其他行政法基本原则规范自身行为。

由于大学的法律地位决定了大学章程的法律效力,因此有学者提出大学章程应当由与举办该大学的政府相对应的人大及其常委会审议通过,从而提高大学章程的效力等级^⑦。也有学者提出赋予高校行政规章制定权,使大学章程获得行政规章的法律效力^⑧。但笔者认为,该方式与我国国

① 沈岍:《软硬法混合治理的规范化进阶》,《法学》2021年第3期,第69-83页。

② 参见《最高人民法院公报》2012年第7期。

③ 赵亮:《法治社会背景下的公立大学章程效力论》,《黑龙江高教》2017年第6期,第31-33页。

④ 徐靖:《高校校规:司法适用的正当性与适用原则》,《中国法学》2017年第5期,第91-110页。

⑤ [美]罗斯科·庞德:《通过法律的社会控制》,沈宗灵译,北京:商务印书馆,1984年,第131页。

⑥ 参见段彬彬:《教育法典的体例结构:域外模式与中国方案》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2022年第5期,第118-129页;任海涛:《教育法典分则:理念、体系、内容》,《华东师范大学学报(教育科学版)》2022年第5期,第63-76页;湛中乐:《论教育法典的地位与形态》,《东方法学》2021年第6期,第111-122页。

⑦ 赵会泽、周佑勇:《当代中国大学章程的法律效力之辩》,《南通大学学报(社会科学版)》2017年第4期,第45-52页。

⑧ 王春业:《论我国公立大学章程的法律效力及其实现路径》,第16-27页。

情不相符合,改变大学章程法律性质涉及的法律、法规、规章种类繁多、体系庞杂,立法是一项循序渐进的系统工程,于我国而言,修法缺乏必要性和紧迫性。同时,改变大学章程作为软法的基本性质也就相当于改变了大学章程重视协商的制定过程。大学章程作为“校内一级制度”,是校内教师和学生权利的保障书,因而理应由教师、学生以及学校相关利益者经过共同协商和充分论证而定,若因求其效力提升而改变其基本属性和制定的根本目的是舍本逐末的做法。但这并不意味着大学章程应采取无为而治的对待方式,立法领域和司法领域应通过强化其裁判属性的方式重塑大学章程的效力,实现大学章程在我国诉讼格局中的地位提升。

(二) 私法领域应审查民办大学章程并改变有关教师聘任合同法律性质的章程内容

值得注意的是,私法领域对大学章程的司法审查应“着眼于”或“着力于”其作为契约与合同的法律属性,主要关注其与《民法典》是否存在违背之处。公法领域对大学章程进行附带性审查,则应“着眼于”或“着力于”其是否符合行政法的基本原则。公法领域与私法领域应予以区别。

近年来国家鼓励、指导、支持企业和其他社会力量依法举办民办教育。民办高校和公办高校具有同等的法律地位,但事实上民办高校在教育经费筹备、优势资源集中、内部制衡管理和外部参与机制上都与公办高校存在差距。在社会分工精细化以及发展多元化的社会背景下,我国的教育正经历着由“办大教育”到“办强教育”的重要历史变革,教育服务的个性化需求推动着民办教育向质量和特色协调发展的路径迈进。因此,民办高校的章程应明确规定举办者、主管教育行政部门、其他相关部门、共建单位的权利义务,从源头上减少相关纠纷的产生。同时,法院在审理该类案件的过程中,也应着重对相关条款进行司法审查。

关于大学章程中高校教师聘任合同的法律性质,目前主流的观点仍然将其定义为私法契约。这可能是基于四个层面的考虑:一是高校教师在公法领域不具有法人资格;二是民事契约更有利于教师的自由择业和流动;三是我国公法契约的行政救济途径相对有限;四是我国缺乏专门的行政程序法,因而在契约制定过程中缺乏对教师的程序性保护^①。但从长久计,高校教师聘任合同仍应被定性为公法契约。一方面,约束高校在教师聘任方面的自主权,使其聘任行为和过程符合程序正当原则和比例原则,从而保障聘任教师的权利,避免被无故解聘;另一方面,司法机关可以对该行为进行合法性审查,既能保障高校的自主用人权,也能保障高校通过更加公平、公正、公开的方式进行人才选拔和录用。

(三) 公法领域应建立大学章程的附带性审查机制

在公法领域,笔者认为可以通过参照校规的法律功能模式建立大学章程司法适用的基本规则。最高人民法院公报案例的作用相对有限,如欲真正发挥司法裁判对大学章程的监督作用,可参照行政规范性文件附带性审查相关制度,建立大学章程的附带性审查机制。附带性审查机制是大学章程司法适用的程序前提,其是指公民、法人或其他组织在提起教育行政诉讼的同时,可一并对涉案大学章程进行附案审查。虽然附带性审查机制不能直接提高大学章程的法律位阶,但将大学章程作为证据由法院审查其客观性、合法性和关联性,从短期而言,可以建立有效的大学章程司法审查机制,提高大学章程内容和程序的规范性;从长远而言,对进一步提高大学章程的法律效力,增强大学章程的司法适用性,从而对推进大学章程的贯彻和实施都有一定的积极意义。

人民法院在审查大学章程合法性时,应主要审查主体是否合法、程序是否合法以及内容是否合法。首先,大学章程制定主体、发布主体和实施主体需要符合法律规定。其次,大学章程在制定程

^① 孙笑侠:《大学制度的特别法理》,北京:光明日报出版社,2020年,第136页。

序上应符合程序正当原则,高校应以行政公开、程序公正、公众参与为基本要求进行章程制定,尤其是对涉及高校师生重大切身利益的条款,需要审查是否公开听取了相关人员的意见,在章程公布后,是否及时公开以保障高校师生可监督章程的实施等。最后,大学章程不得超越相关法律、法规、规章授权的范围,不得与上位法相抵触。对于《暂行办法》未要求载明的“自主性规范”,应遵循法律保留的原则,不得超越法定权限和教育需要设定义务,不得对师生及在校人员的基本权利进行限制,同时,在上位法没有明确规定的方面,不得违反上位法的基本精神和原则。

通过以上三个方面审查大学章程,如果大学章程合法、不存在违反法律法规之处,可以作为证据在裁判理由部分起到强化论证高校行政行为合法性的作用;如大学章程不合法、存在违反法律法规之处,人民法院可以在裁判理由中说明其违法的原因,进而证明高校根据违法的大学章程所做出的行为同样不具有合法性。同时,如高校适用校规作为其行政行为的依据,人民法院不仅需要审查该校规是否违反上位法,同时需要审查该校规是否存在违反该校大学章程之内容,由此建立系统完整的章程审查机制,提升大学章程的权威性和规范性。

结语

大学章程作为大学内部管理的“一级制度”,不仅是大学自主权的重要体现,也是我国高等教育事业长远发展的基石。我国大学章程制定工作起步虽晚,但也在发展中逐步发现问题并完善自身。目前大学章程的制定和发布已经基本完成,下一步亟待解决的关键问题是如何贯彻和实施。通过在我国诉讼格局中对大学章程效力问题的重新审视,探寻大学章程制定、实施、应用的良性发展之路,不仅对我国大学治理大有裨益,也是完善高校法治体系建设的重要举措。

无论是国内还是国外,大学章程作为大学制度的重要组成部分,其发展和完善之路仍任重道远。于我国而言,通过软法规制明晰大学章程,赋予大学章程崭新的生命力,使大学章程在高校治理体系中发挥应有作用,是更适合当下国情的现实选择。

责任编辑:赵昆 迎朝

The Effectiveness of University Charter

—Taking 29 Judgments of the China Judicial Document Network as the Research Object

WANG Shitao, SUN Renci

(School of Law, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

Abstract: Through studying 29 judicial documents with the words “university charter” in the past ten years on the China Judicial Document Network, we can find that the specific application of the university charter in judicial adjudication is only as evidence in the trial of cases, as a contract in the field of private law, and as a supplementary demonstration in the field of public law. We can see that the legal function of the University Charter is relatively limited. Therefore, how to identify the legal nature and effectiveness of the university charter becomes the key to expand the legal function of the university charter. This paper analyzes the legal nature of the university charter as a soft law, and discusses the different theoretical issues of its application rules in the field of public and private law, with a view to reshaping the effectiveness of the university charter in the litigation pattern, that is, by clarifying the legal status of the university and the effectiveness of the university charter in the education code, focusing on the review of the private university charter in the field of private law, while changing the teacher appointment system, and establishing the incidental review system of the university charter in the field of public law. On this basis, the due effectiveness of the university charter can be realized.

Key words: university charter; soft law; effect; incidental review

表1 2012—2023年度大学章程司法适用情况分析表

案件诉讼类型	案件名称	涉及大学章程具体条文类型	大学章程的证明力
刑事 诉讼	张某伪造事业单位印章案	涉案高校的法律性质	涉案高校的法律性质决定了张某的行为是否符合特定犯罪的客观行为要件
	郑吉昌受贿案	涉案高校的法律性质	涉案高校的法律性质决定了郑某是否符合特定犯罪的主观身份要件
民事 诉讼	三峡联合职业大学诉重庆建安建设(集团)有限公司、中国共产党重庆市北碚区委员会党校建设工程施工合同纠纷案	大学章程中关于出资和经营等财务管理体制问题的规定	大学章程作为校内规定,对外是否有拘束力
	昆明理工大学诉深圳市海源能源科技有限公司招标投标买卖合同纠纷案	大学章程中关于校址的相关规定	大学章程中校址的规定决定了案件的管辖问题
	丹尼尔·奥特罗诉南京财经大学劳动争议纠纷案	大学章程中关于教师权利义务的相关规定	判断教师的行为是否违反大学章程的规定,从而判断劳动合同的解除是否合法
	杜高林诉前进大学等民间借贷合同纠纷案	大学章程中关于高校性质、出资、投资经营等财务管理体制问题的规定	大学的偿还债务义务应该由举办单位承担、投资经营者承担还是由大学作为独立民事主体承担
	清华大学诉北京市清华育才实验学校商标专用权纠纷案	大学章程中关于大学名称、简称及建校时间的规定	侵权行为是否构成对高校商标权的侵犯,从而构成不正当竞争行为
	哈尔滨工业大学诉哈工大升创研究院(三亚)有限公司擅自使用他人有一定影响的企业名称、社会组织名称纠纷案	大学章程中关于大学名称以及简称的规定	侵权行为是否构成了对高校名称权的侵犯,从而构成不正当的竞争行为
行政 诉讼	云强诉北京市人民政府、住房和城乡建设部、北京建筑大学信息公开案	大学章程中关于高校性质以及共建单位的规定,大学章程中有关信息公开等大学应承担社会责任的规定	住建部和北京市人民政府作为共建单位是否应对涉案大学转让土地、房产、使用权变更等问题进行信息公开并承担相应法律责任,涉案大学自身对以上信息是否也负有信息公开的义务
	夏云秋诉住房和城乡建设部信息公开案	大学章程中关于高校与共建单位关系的规定	住建部作为共建单位是否应对涉案大学转让土地、房产、使用权变更等问题进行信息公开并承担相应法律责任
	何志兰诉清华大学侵权责任纠纷案	大学章程中关于校长职权的规定、大学章程中关于校内管理行为的规定	校园管理行为造成对当事人权利的侵犯是否属于行政诉讼的受案范围
	李文才诉北京市人民政府、北京市西城区人民政府信息公开案	大学章程中关于高校与共建单位关系的规定	北京市人民政府、西城区人民政府作为共建单位是否应对涉案大学转让土地、房产、使用权变更等问题进行信息公开并承担相应法律责任
	王碧蕙诉北京市民政局、北京市人民政府补发登记证书案	无具体条款规定	原告作为证据提交法庭
	胡玉坤诉北京大学职称评审案	大学章程中关于学术委员会管理职权的规定	教授职称评审是否属于高校自主权的范围,是否属于行政诉讼的受案范围
	刘海波诉苏州大学教育行政登记案	大学章程中关于学校开展教育类型的规定以及大学章程与其他规章制度关系的规定	证明高校的管理行为没有违反上位法及大学章程的相关规定
	周卓然诉暨南大学招生纠纷案	大学章程中关于招生自主权的规定	招生问题是否属于高校自主权的范围,是否属于行政诉讼的受案范围
	吕春晓诉北京师范大学招生纠纷案	大学章程中关于招生自主权的规定	高校招生标准自主设定是否符合上位法规定以及招生程序是否符合程序正当原则