

探索开展章程实施工作专项督导 推进高校治理体系和治理能力现代化

省教育厅党组副书记、副厅长，省委教育工委书记 夏智伦

(2018年4月20日)

同志们：

高校依法制定章程，并依照章程自主办学，这是《国家中长期教育改革和发展规划纲要》《依法治教实施纲要》的明确要求和具体行动。2011年11月，教育部发布《高等学校章程制定暂行办法》，在全国范围内正式开展高校章程建设工作。省教育厅迅速行动，指导各高校积极探索实践，截至2016年3月，已完成全省公办高校章程的修订、核准和发布工作，实现了一校一章程。为推动高校章程进一步落地见效，经厅党组认真研究，并请示教育部，决定引入专项督导模式，对高校章程实施情况进行一次全面检查整改，这是加大章程执行情况监督的需要，也是推进高校依法自主办学、促进学校治理机制更加完善的需要。教育部政策法规司对我省高校章程建设高度重视，多次给予具体指导，特别是对如何组织专项督导工作提出了宝贵意见。这次专门委派巡视员王家勤同志来到我厅，亲临会议指导，作了重要讲话，请大家认真领会，抓好落实。下面，我围绕如何开展高校章程实施工作专项督

导，讲三点意见。

一、认清大学治理的时代要求，切实把专项督导的思想认识提升到位

习近平总书记在十九大报告中强调，全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。高校作为国家繁荣富强和经济社会发展的“引擎”，在中国特色社会主义新时代，应该发挥示范引领作用，率先实施法治，坚持依章办学、依规办事、依法治校，努力成为依法治国的“推动器”。章程是高校的根本制度，是高校办学的基本依据，从全省现实情况看，各高校章程建设已经初见成效，但在“立、改、释、用”上还不同程度存在一些问题，需要各级进一步提升思想站位，切实从深入贯彻落实党的十九大精神、统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的根本要求出发，深刻认识大学章程实施与开展专项督导的内在关联，充分理解专项督导的价值所在，切实增强接受督导、参与督导、服从督导的自觉性主动性。

一是有利于加快构建现代大学制度。认真实施好大学章程，是完善大学管理体制、建设现代大学制度的核心。教育部2011年颁布的《高等学校章程制定暂行办法》第31条规定：“高等学校的主管教育行政部门对高等学校履行章程情况应当进行指导、监督；对高等学校不执行章程的情况或者违反章程规定自行实施的管理行为，应当责令限期改正”；教育部2016年印发的《依法治教实施纲要（2016—2020）》明确规定：“要健全章程核准后的执

行和监督评价机制建设，督促学校以章程为统领，完善内部治理结构和规章制度”，这些规定是我们开展专项督导的政策依据。作为省属高校的主管教育行政部门，对全省高校章程执行情况负有指导和监管职责，有必要通过专项督导这个抓手，来推动各高校加快构建现代大学制度体系，不断提高依法治校能力水平。

二是有利于深化高等教育领域综合改革。习近平总书记强调：“高校要走在教育改革的前列，紧紧围绕立德树人的根本任务，加快构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于学校科学发展的体制机制，当好教育改革排头兵”。当前，我省高等教育领域综合改革正在稳步推进，章程作为现代大学制度的核心，其实施工作既是高等教育综合改革的重要内容，也为改革提供重要的制度保障。我们开展专项督导，有助于高校进一步破解体制机制束缚，整合办学资源，激发办学活力，提升办学效益，以大学章程来引领改革方向、推动改革进程、巩固改革成果。

三是有利于加强高校“双一流”建设。以大学章程为基石，构建完备的治理结构，形成依法治校、规范管理的制度机制，是世界一流大学的通行做法。国务院《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》明确要求：要完善内部治理结构，建立健全高校章程落实机制。我省正在组织实施“双一流”建设，开展专项督导，有利于各高校加快形成以章程为统领的完善、规范、统一的制度体系，为“双一流”建设提供制度保障，实现学校运行的制度化、规范化、高效化。

二、把握大学治理的组织架构，切实把专项督导的重点内容落实到位

从组织架构来看，大学治理实质上就是科学调整各方关系。大学章程实施工作，就是构建以章程为核心的制度体系，来调整好政府与学校、学校与社会、学术与行政、学校与院系等各种关系。开展专项督导，必须紧盯重点领域和关键环节来精准发力，发现、分析与整改高校在落实章程过程中的具体问题，从而推进大学章程执行工作的日益完善。

一是督查根本管理制度执行情况。《高等教育法》确定的党委领导下的校长负责制，是中国特色现代大学的根本管理制度。坚持和完善这一制度，体现了法治原则和社会主义办学方向，核心是坚持党对教育事业的领导。2014年，中央办公厅印发了《普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》，湖南省委办公厅也印发了《实施办法》，同时要求高等学校制定具体的实施细则。据了解，各高校在各自章程文本中都突出了“坚持党委领导下的校长负责制”的内容。我们开展专项督导，首先要查看根本管理制度的执行情况，了解这一机制运行是否顺畅，党委统揽全局、协调各方的核心领导作用是否充分发挥，校长能否在党委的集体领导下依法有效履行自身职责，决策是否科学、民主、高效，班子特别是书记和校长是否团结、担当，督促各高校进一步准确领会党委领导下的校长负责制的核心要义，在建立党政协同的运行机制上进行积极探索，对校党委和校长办公会的各自职权作

出明确规范。

二是督查两级管理体系运行情况。近年来，我省高校规模不断扩大，结构日趋复杂，有的校区布局分散，需要重心下移进行分权管理，建立科学的校院两级管理模式。从实际情况看，校级层面管理过细过具体，难以面面俱到，而院系作为开展教学科研的主体，自主空间不足，影响积极性和创造性的发挥。各高校已经认识到这个问题，普遍在章程中明确了校院两级管理改革的目标，但责权不清、运行不畅的情况还不同程度存在。开展专项督导，要查看校院两级管理机制是否建立，二级教学科研单位的管理职权是否得到落实，院系党政联席会议制度是否有效执行，从而形成科学决策、职责明确、规范管理、权责统一、有效监督的运行机制。

三是督查学术组织作用发挥情况。学术性是大学的本质属性。大学的人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流合作等职能，主要是通过学术活动来实现的。《国家教育规划纲要》明确要求，要充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用，探索教授治学的有效途径，充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用。各高校根据教育部颁布的《高等学校学术委员会规程》，在章程中对学术委员会职能和地位进行了界定。开展专项督导，要重点查看学术委员会章程是否制订，是否得到有效执行，学术机构是否独立行使了章程规定的学术权力，行政权力是否干预学术权力。通过专项督导，督

促各高校健全以学术委员会为核心的学术管理体系和组织架构，进一步发挥学术委员会等学术组织的作用，真正将学术权力归还给学术机构。特定情况下，改变学术委员会的决定，必须要走公开的、合法的校内程序。

四是督查大学文化建设情况。确立一个大学的声誉和地位，不仅要有一流的校舍、一流的师资、一流的学生，而且要有一流的制度、一流的管理、一流的文化，特别是在文化建设上，要独具特色，富有文化内涵与人文精神，这是一所大学的精神和灵魂之所在。大学章程就是大学文化的重要载体，它对学校的文化进行了很好的归纳和描述，展现了学校的使命愿景、价值追求和文化品格。开展专项督导，要重点查看在章程实施过程中是否注重大学文化建设，是否彰显了大学的文化底色，秉承了大学的文化传统，督促各高校进一步坚定文化自信，大力弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，用千年积淀下来的优秀传统文化中强大的教育力量铸学生之精魂、凝大学之风骨。

五是督查师生合法权益保障情况。教职工代表大会制度是教职工参与学校民主管理和监督的主要形式，是高校治理结构的重要组成部分。2011年，教育部印发的《学校教职工代表大会规定》，对教代会的职权、组成和议事规则等进行了规定。开展专项督导，要重点看教代会相关工作制度是否建立，教代会的运行是否顺畅，职权是否落实，督促高校扩大教师参与机制。同时，要重点查看

法务管理方面的情况，了解是否制定了师生权益保护制度，是否存在师生合法权益受到侵害情况，督促各高校建立健全师生权益救济机制，畅通师生反映诉求的渠道，规范师生申诉处理程序，及时化解学校与师生、教师与学生之间的矛盾纠纷，维护好师生的正当权益。

六是督查办学社会需求对接情况。高等教育与社会的联系越来越紧密，今天的大学早已不纯粹是“象牙塔”，不可能独立于社会之外而求得发展。一方面，大学要主动服务社会，通过章程建设，更好地树立和落实服务社会的办学理念，主动对接社会需求来办学，以高质量的人才培养支撑社会发展，用创新性科学研究带动社会进步。另一方面，大学要面向社会办学，建立健全与社会的沟通互动机制，吸引更多的社会资源参与办学。目前，部分高校已建立了理事会或董事会，但实际运行效果还不太理想，存在定位不清、职责不明和运行不畅等问题。开展专项督导，要重点查看各高校是否建立起与社会的沟通合作机制，是否成立了理事会、校友会、基金会，这些机构是否有效运行。各高校要尽快按照教育部颁布的《普通高等学校理事会规程》，建立健全高校理事会，充分发挥理事会在加强社会合作、扩大决策民主、争取办学资源、接受社会监督等方面的作用。

三、遵循大学治理的客观规律，切实把专项督导的整体功能发挥到位

大学治理体系，从外部看，主要是政府宏观管理、市场规范

调节、社会广泛参与和学校自主办学；从内部看，主要是党委领导、校长负责、教授治学和民主监督。这两个方面相辅相成，共同构成基础性、综合性、全局性的系统工程。发挥专项督导这个推手的功能作用“推整体、整体推”，必须从高校治理体系运行管理、质量控制等方面的特点出发，遵循依法治校原则、师生主体原则、改革创新原则等规律，来牵引现代大学制度建设这个“牛鼻子”，促进高校治理体系和治理能力现代化。这是一项开创性工作，在全国尚属首次，需要政府部门周密组织实施，也需要各高校大力配合支持，切实使专项督导产生应有的质量效果。

一是实现法治思维与创新思维相统一。章程的权威在于大学共同体成员的认可和信仰，这就需要各高校把迎接督导的过程作为学习贯彻章程的过程，把组织督导的过程作为检验高校学习贯彻章程实际成效的过程，加大宣传、教育和考核力度，引导广大师生准确把握好章程的条文内容、制度安排、核心要义和理念精神，增加对章程的认同感、敬畏感和遵从感，养成依章办学、依法治校、依规办事的思想自觉。在此次专项督导中，安排章程内容测试，也是希望达成以考促学的目的。当然，开展专项督导只是一种外在的手段，关键还是要各高校发挥主动性创造性，边研究边推进，边探索边实践，把章程意识培育融入学校管理的全过程，在法治思维与创新思维的结合中落实好章程，使法治真正成为治校办学的基本方略。

二是实现网上评审与现场核查相补充。为体现权威性、公正

性和时效性，专项督导将以厅委领导为组长，以国家督学、高教专家为核心成员，依据《湖南省高等学校章程实施工作专项督导办法》，把全省高校分为七个批次，采取网上督导和现场核查的方式进行，主要考察各高校章程实施的组织领导、本校章程内容掌握、章程实施满意度、章程主要规定落实、章程配套制度建设等5个方面的情况，在2020年底前全部完成。为了不影响学校的正常工作秩序，以网上评审为主，具体进度由督导专家掌握；以现场核查为辅，主要是考察各高校章程实际落实情况。

三是实现自主管理与民主监督相结合。章程的有效执行，离不开多元主体的参与和监督。我们开展专项督导，需要关注的一个重要方面，就是高校理事会、校友会、学代会等组织的运行情况，督促高校构建以章程实施机关为核心，高校利益相关者广泛参与的监督机制，推进决策科学和民主。我们在督导中将组织师生满意度测评，了解教职工和学生对学校章程实施工作的意见建议，目的就是促使高校把以人为本的教育理念贯穿到学校各项工作当中，尊重师生的主体地位，真正在工作上关心、在生活上爱护、在情感上贴近，激发他们的主人翁意识和精神。

四是实现结果运用与问题整改相配套。章程的生命力在于实施，章程的权威也在于实施。制定一部好的章程，还只是实现大学善治的前提和基础，如果没有形成章程执行的问责机制，再好的章程也会是一纸空文。所以，要强化这次专项督导的结果运用，该整改的要整改，以实现对大学章程实施的约束，否则督导就可

能会变成搞形式、走过场。我们要通过专项督导，发现一些带普遍性的束缚我省高校改革发展的体制机制问题，推动政府部门加大解决力度，从而保障并扩大落实高校的办学自主权。同时，对督导中发现的学校方面问题，将列出并下发整改清单、明确责任、规定时限，确保整改落实到位。

同志们，章程实施工作是一个艰难的长期过程，后续建设任重而道远！希望各高校以专项督导为契机，有计划有组织地认真推进以章程为核心的规章制度体系的建设和执行，推动高校治理结构和管理体制的综合改革，努力建设富有湖南特色的现代大学制度体系。