

# 地方高校章程实施效力的调查研究

## ——基于全国 36 所高校的实证分析

李威<sup>1</sup> 李莉方<sup>2</sup>

(1. 黄冈师范学院马克思主义学院 湖北黄冈 438000; 2. 郑州财经学院教育学院 河南郑州 450049)

**版权说明:** 本文是根据知识共享署名 - 非商业性使用 4.0 国际许可协议进行发布的开放获取文章。允许以任何方式分享与复制, 只需要注明原作者和文章来源, 并禁止将其用于商业目的。

**摘要:** 高校章程作为现代大学制度的核心载体, 是地方高校实现依法治校、规范治理的根本遵循。本文基于行动者—系统—动力学(ASD)理论框架, 采用问卷调查、深度访谈、案例分析与文本分析相结合的方法, 对全国东、中、西部 12 个省份 36 所地方高校的章程实施现状开展跨区域、大样本实证研究。通过对 3360 份有效问卷、45 份深度访谈记录及 36 所高校章程文本的系统分析, 精准揭示当前地方高校章程在认知传播、制度衔接、监督问责与权益保障四大维度的实施困境, 量化识别行动者价值认同、制度设计科学性、环境约束强度等核心影响因素。研究发现, 仅 38.7% 的师生能准确表述章程核心内容, 62.3% 的高校未建立完整配套制度体系, 71.5% 的高校缺乏专门问责机制。基于此, 从行动者协同、制度优化、环境赋能三个维度提出优化路径, 为推动地方高校治理体系和治理能力现代化提供理论支撑与实践参考。

**关键词:** 地方高校; 章程实施; 治理现代化; 实施效力; ASD 理论

**DOI:** <https://doi.org/10.62177/aper.v2i1.1092>

二十大以来, 我国高等教育进入高质量发展新阶段, 从规模扩张向内涵式发展转型成为地方高校的核心任务, 而以章程为基础的现代大学制度建设是实现这一转型的关键支撑。依据教育部《2024 年全国教育事业统计公报》与 2024 年 6 月高校名单, 全国高等学校共 3119 所, 其中地方高校(含普通与成人高校)总计 2750 所, 约占全国普通高校总数的 95.9%, 涵盖普通本科 1257 所、本科层次职业学校 51 所、高职(专科) 1562 所、成人高校 249 所, 是我国高等教育体系的主体力量, 承担着为区域经济社会发展培养人才、开展科研创新的核心使命。

自 2012 年《高等学校章程制定暂行办法》颁布以来, 我国高校章程建设逐步进入“全覆盖”阶段, 2015 年底完成首轮章程核准, 截至 2020 年底, 全国地方普通高校章程核准率已达 99% 以上, 2024-2025

**作者简介:** 无。

**基金项目:** 教育部人文社科规划基金项目“地方高校章程实施效力评价及改进策略研究”(20YJC880048)。

年则全面进入修订完善与实施深化阶段。作为连接国家教育政策与高校办学实践的桥梁，地方高校章程不仅承载着界定办学定位、规范治理结构、保障师生权益的法定功能，更在推进“双一流”建设、服务区域经济社会发展中发挥着制度保障作用。然而，与章程制定的快速推进形成鲜明对比的是，部分地方高校章程实施呈现“重制定、轻执行”的现象，章程沦为“稻草人”式的文本文件，其在规范治理行为、激发办学活力、保障师生权益等方面的核心价值未能充分实现。特别是在高等教育普及化与“双循环”新发展格局背景下，地方高校面临着资源竞争加剧、治理需求升级等多重挑战，章程实施效力不足已成为制约其治理现代化的突出瓶颈。

## 一、文献综述与研究设计

### （一）文献综述

国内学界对高校章程的研究始于21世纪初，早期研究主要集中于章程的法律性质、制定原则等基础理论问题。秦惠民（2013）系统厘清了大学章程的核心定位与认识误区，为高校章程法治化建设奠定了重要法理基础；<sup>[1]</sup>肖金明、张强（2012）从制度要素与治理结构出发，对高校章程的内在逻辑与框架构成进行了深入阐释；<sup>[2]</sup>周光礼（2014）则基于高等教育从管理向治理转型的时代背景，重新界定了大学章程的功能与价值。随着章程建设的全面推进，研究重心逐渐转向实施层面。<sup>[3]</sup>

在实施现状方面，学者们普遍发现高校章程存在“执行虚化”“认知薄弱”等问题，师生对章程的知晓度和认同度偏低，章程难以从文本转化为实际治理规范（李威、熊庆年，2016；<sup>[4]</sup>欧阳光华、叶晓力，2019；<sup>[5]</sup>张丽，2019<sup>[6]</sup>）。地方高校因办学资源、管理体制、治理能力等局限，章程实施困境更为突出，文本同质化、配套制度脱节、执行动力不足等现象尤为明显（金劲彪、侯嘉淳，2021；<sup>[7]</sup>庞守兴，2015；<sup>[8]</sup>辛颖、李兴业、段戴平，2023<sup>[9]</sup>）。在影响因素研究中，部分成果指出配套制度缺失、监督机制不完善、政校关系边界模糊、传统治理路径依赖是制约实施效力的主要原因（卢威，2016；<sup>[10]</sup>姚成林等，2024；<sup>[11]</sup>王世涛、孙仁慈，2023<sup>[12]</sup>）。在优化策略方面，学界提出应明确章程“校内根本法”的法律地位、健全实施与配套机制、强化监督问责与文化培育等系统性建议（熊庆年，2013；<sup>[13]</sup>张衡、黄洁，2021<sup>[14]</sup>）。

近年来，相关研究呈现出理论深化与方法多元的趋势。部分研究引入治理理论、制度主义等视角构建分析框架，如基于ASD理论从行动者、系统、动力学三个维度解析章程功能实现机制；在研究方法上，除传统文献分析、案例研究外，问卷调查、深度访谈、实证计量等方法得到更多应用，研究的科学性与精准度显著提升（付卫东，2017<sup>[15]</sup>；余怡春，2018；<sup>[16]</sup>杨婊、王建瑾，2021<sup>[17]</sup>；廉睿<sup>[18]</sup>）。但现有研究仍存在不足：一是对地方高校的针对性研究不足，多数成果未区分中央部属高校与地方高校的差异，研究结论的适配性有限；二是实证研究的样本覆盖面有限，缺乏全国性、跨区域的大样本调研数据；三是对章程实施效果的评价指标体系尚未形成共识，研究结论的可比性与说服力有待提升。

国外高校章程（University Charter）研究起步较早，形成了较为成熟的理论体系与实践经验。西方学者普遍将章程视为高校自治的法律基础，研究重点集中于章程对高校办学自主权的保障功能，以及章程在协调高校内外部关系中的作用。在实施机制研究方面，国外成果强调利益相关者参与的重要性，认为师生、社会机构等主体的深度参与是提升章程实施效力的关键。此外，国外研究注重章程实施的效果评估，构建了包括治理效能、权益保障、学术发展等维度的评价体系。这些研究为我国提供了有益借鉴，但由于中外高等教育管理体制、法治环境存在本质差异，直接移植国外经验难以适应我国地方高校的实际需求，亟需开展立足中国国情的本土化研究。

本研究将基于ASD理论构建地方高校章程实施效力分析框架，突破现有研究多聚焦于章程文本分析或单一案例探讨的局限，从行动者互动、制度设计、环境约束三个维度系统解析章程实施的内在机理。

同时，通过全国性大样本实证数据，精准识别地方高校章程实施中的现实困境与关键症结，验证章程实施与高校治理效能的相关性，为完善大学章程理论体系提供了来自地方高校的经验证据，弥补现有研究对地方高校群体关注不足、样本覆盖面有限的短板。研究成果对提升地方高校办学质量、增强服务区域发展能力具有实践指导价值，为地方高校在内涵式发展道路上破解治理难题提供新的思路。

## （二）研究思路与方法

本研究以“现状调查—问题诊断—成因分析—路径优化”为逻辑主线：首先通过文献梳理构建理论分析框架，明确章程实施效力的核心维度与评价指标；其次采用问卷调查、深度访谈、文本分析等方法，对全国多省份地方高校开展实证调研，全面掌握章程实施现状；进而基于调研数据识别实施困境，结合 ASD 理论从行动者、制度、环境三个层面剖析成因；最后提出针对性的优化策略，形成“理论—实证—对策”的完整研究闭环。

研究方法：①文献研究法：系统梳理国内外关于高校章程、高等教育治理、制度实施等领域的政策文件、学术论文、专著等资料，厘清研究现状与理论基础，构建本研究的分析框架。②问卷调查法：设计《地方高校章程实施效力调查问卷》，面向全国东、中、西部 12 个省份（河北、江苏、浙江、安徽、河南、湖北、湖南、广东、四川、陕西、甘肃、辽宁）的 36 所地方高校（涵盖综合类、理工类、文史类、农林类、高职高专等不同类型）发放问卷。共发放问卷 3500 份，回收有效问卷 3360 份，有效回收率 96%，其中学生问卷 2280 份、教师问卷 860 份、高校管理者问卷 220 份。③深度访谈法：选取 15 所代表性高校的校级领导、职能部门负责人、师生代表，以及 10 个省级教育行政部门的相关工作人员进行深度访谈，共形成访谈记录 45 份，为研究提供质性支撑。④案例分析法：选取山西农业大学（章程实施成效显著）、浙江纺织服装职业技术学院（数字化制度治理创新）、某地方理工学院（实施中存在典型问题）等 3 所不同类型高校作为案例，深入剖析其章程实施的具体做法、成效与困境，提炼可借鉴的经验与教训。⑤文本分析法：对 36 所样本高校的章程文本进行编码分析，重点考察章程的结构完整性、程序性条款设置、师生权益保障规定、特色制度设计等维度，共提取有效编码 216 项，为研究提供文本证据。⑥数据分析法：运用 SPSS 26.0 统计软件对问卷调查数据进行描述性统计、相关性分析与回归分析，量化揭示章程实施各维度的现状及影响因素；采用 NVivo 12 软件对访谈记录与章程文本进行质性分析，增强研究结论的科学性与说服力。

## 二、理论基础与研究设计

### （一）核心概念界定

本研究中的“地方高校”指由省级及以下地方政府举办、管理，以服务区域经济社会发展为主要目标的高等院校，包括地方本科院校、本科层次职业学校、高职高专院校及成人高校。这类高校在我国高等教育体系中占据主体地位，承担着人才培养、科学研究、社会服务的重要使命，其治理水平直接关系到我国高等教育整体质量的提升。

“高校章程实施效力”是指章程文本经过核准后，在高校办学管理实践中被遵守、执行、适用的程度与产生的实际效果，体现为章程对高校治理行为的规范力、对利益相关者权益的保障力、对高校发展的引领力。其核心特征包括：一是合法性，实施过程必须符合国家法律法规与政策要求；二是实践性，强调章程规定转化为具体治理行为的能力；三是整体性，涉及认知传播、制度衔接、监督问责等多个环节；四是实效性，以是否提升高校治理效能、促进内涵发展为最终评判标准。

### （二）理论基础：行动者—系统—动力学（ASD）理论

ASD 理论由伯恩斯提出，该理论将社会现象的发生与发展视为行动者、系统、动力学三者互动的结

果,强调从动态视角分析制度实施的复杂过程,为解析地方高校章程实施效力提供了适切的理论框架。

在本研究中,行动者主要包括政府部门(教育行政部门)、高校内部主体(管理者、教师、学生)、外部利益相关者(社会机构、校友等),各行动者的价值认同、权力诉求与行为选择直接影响章程实施效果;系统层面涉及宏观法律制度、中观章程文本、微观配套制度构成的制度体系,制度设计的科学性与完整性是章程有效实施的基础;动力学维度体现为各行动者之间、行动者与制度之间的互动机制,包括利益协调、沟通反馈等,其运行效率决定了章程实施的推进速度与深度。ASD理论的优势在于其互动性、全面性与系统性,能够帮助研究者把握章程实施的动态过程,整体呈现实施主体与实施过程,全局分析实施的内在机理与外在动力,避免单一维度分析的局限性。

### (三) 高校章程实施效力的核心维度

基于ASD理论与文献梳理,结合地方高校治理实际,本研究将高校章程实施效力划分为以下四个核心维度:

第一,认知传播维度。主要衡量章程在高校内部及外部的知晓度与认同度,包括师生对章程内容的了解程度、对章程价值的认可程度、章程宣传教育的开展情况等指标。这一维度是章程实施的前提基础,只有当利益相关者充分认知并认同章程,才可能自觉遵守与执行。第二,制度衔接维度。考察以章程为核心的制度体系建设情况,包括章程与校内规章制度的协调性、配套实施细则的完善程度、制度清理与更新机制的运行情况、数字化制度平台建设等。章程作为“根本大法”,其实施需要完善的配套制度与技术支撑,否则将沦为空洞的原则性规定。第三,监督问责维度。评估章程实施的监督机制与纠错机制运行情况,包括监督主体的明确性、监督方式的有效性、问责制度的健全性、监督数字化水平等。有效的监督问责是保障章程刚性执行的重要保障。第四,权益保障维度。聚焦章程对师生权益的保障效果,包括师生参与治理的渠道畅通性、权益救济机制的完善程度、章程对师生主体地位的尊重程度等指标。这一维度是章程实施效力的直接体现,也是检验章程是否“落地生根”的关键标尺。

## 三、地方高校章程实施效力的现状调查与数据分析

### (一) 样本基本情况

本次调研覆盖全国东、中、西部12个省份的36所地方高校,其中本科院校24所(占66.7%),高职高专院校12所(占33.3%);综合类高校9所(25%),理工类12所(33.3%),文史类6所(16.7%),农林类4所(11.1%),其他类型5所(13.9%)。调研对象中,学生2280人(占67.9%),教师860人(占25.6%),高校管理者220人(占6.5%),样本结构与我国地方高校的师生比例、院校类型分布基本一致,具有较强的代表性。

对36所高校章程文本的分析显示,83.3%的章程包含办学定位、治理结构、师生权益等核心内容,但仅41.7%的章程设置了专门的实施程序条款,30.6%的章程明确了特色发展制度,27.8%的章程包含数字化治理相关规定,反映出章程文本质量存在明显差异。

### (二) 认知传播维度: 知晓度偏低, 认同不足, 宣传形式单一

#### 1. 师生认知程度呈现分层差异

调研数据显示,地方高校师生对章程的认知水平整体偏低且呈现显著分层特征:仅12.3%的学生和28.7%的教师表示“非常了解”章程的核心内容,38.7%的学生和45.2%的教师表示“略有了解”,而49%的学生和26.1%的教师表示“不了解”。在对章程核心条款的认知上,仅23.5%的师生能准确说出章程中关于办学定位的规定,18.7%的师生了解学术委员会的职责权限,15.3%的师生清楚师生权益保障的具体内容,12.1%的师生知晓学生参与治理的渠道与方式。

进一步分析发现，不同群体的认知差异显著：管理者的认知程度最高（“非常了解”比例达56.8%），教师次之，学生最低（这与学生参与治理渠道有限密切相关）；本科院校师生的认知水平高于高职高专院校（本科院校“非常了解”比例为22.5%，高职高专10.3%）；东部地区高校师生的认知程度略高于中、西部地区（东部25.7%，中部18.3%，西部15.6%）。回归分析显示，高校类型、地区经济发展水平、宣传教育频率与认知程度呈显著正相关（ $p < 0.05$ ）。

## 2. 宣传教育工作薄弱且形式较单一

在章程宣传方面，62.3%的高校仅在学校网站公布了章程文本，未开展专门的宣传活动；28.7%的高校虽组织过宣传活动，但形式单一，多为简单的文件传达；仅9%的高校通过专题讲座、知识竞赛、新媒体推送等多种形式开展常态化宣传。值得注意的是，仅3.3%的高校利用数字化平台开展章程宣传，未能适应新媒体时代的传播特点。在教育培训方面，45.2%的高校未将章程纳入新生入学教育和教职工入职培训；38.7%的高校虽有纳入，但培训内容流于形式，缺乏针对性与实效性；仅16.1%的高校建立了系统的章程教育培训体系，将章程学习与师德师风建设、学生规则教育相结合。山西农业大学的实践表明，将章程教育融入“农法融合”人才培养体系，能显著提升师生认知认同度。

## 3. 价值认同呈现“管理层强、师生弱”特征

关于章程的重要性认知，58.7%的师生认为章程“有一定作用，但实际影响有限”，15.3%的师生认为“没有实际作用”，仅26%的师生认为章程“非常重要，是学校治理的根本遵循”。在认同度方面，42.3%的师生表示“愿意遵守章程规定”，35.7%的师生表示“视情况而定”，22%的师生表示“不关心”。管理者对章程的认同度明显高于师生，82.3%的管理者认为章程对规范学校治理具有重要意义，但仅有35.7%的管理者表示会主动推动章程实施，反映出“认知与行动脱节”的现象。访谈中，有教师表示：“章程内容太原则化，很多规定与实际工作脱节，想遵守也不知道怎么操作”，这也成为影响价值认同的重要因素。

### （三）制度衔接维度：体系不全，配套不足，数字化水平偏低

#### 1. 以章程为核心的制度体系尚未完全建立

调研发现，仅37.7%的高校完成了基于章程的制度清理与整合工作，形成了层次清晰、分类科学的规章制度体系；45.2%的高校虽开展了制度清理工作，但未完全依据章程进行修订，部分规章制度与章程存在冲突；17.1%的高校未开展专门的制度清理工作，原有制度体系与章程脱节。

文本分析显示，62.3%的高校缺乏与章程配套的实施细则，导致章程的原则性规定难以转化为具体的操作流程；45.2%的高校章程存在内容同质化问题，照搬照抄国家法律法规与政策文件，未结合自身办学定位制定个性化条款；仅18.7%的高校结合自身特色制定了专项制度。

#### 2. 配套制度针对性与实效性不足

在人才培养、科学研究、人事管理、财务资产等重点领域，28.7%的高校未依据章程制定专项管理制度；45.2%的高校虽有相关制度，但内容与章程衔接不够紧密，未能充分体现章程精神；仅26.1%的高校建立了与章程高度契合的专项制度。在学生参与治理方面，仅15.6%的高校制定了学生参与学校决策的具体制度，导致学生参与多停留在象征性层面。

在制度可操作性方面，72.3%的配套制度缺乏明确的责任主体与操作流程，38.7%的制度未明确实施时间表与考核标准。访谈中，某高校职能部门负责人表示：“章程要求‘保障学术自由’，但没有配套制度明确学术争议的处理流程，实际工作中很难执行”。

#### 3. 制度更新与数字化建设滞后

关于制度更新频率, 35.7% 的高校表示“从未更新”基于章程的配套制度; 42.3% 的高校“偶尔更新”, 但缺乏固定周期; 仅 22% 的高校建立了常态化的制度更新机制, 定期根据章程修订和实际需要完善配套制度。在制度备案与公开方面, 58.7% 的高校未按规定将重要制度向主管部门备案; 45.2% 的高校未编制发布现行有效文件清单, 师生难以便捷查询相关制度。

数字化建设方面, 仅 18.9% 的高校建立了全周期制度治理平台, 实现制度的线上起草、审查、公布、查询; 81.1% 的高校仍采用传统纸质化或半数字化方式管理制度, 导致制度查询不便、执行监督困难。浙江纺织服装职业技术学院的实践表明, 数字化制度平台能显著提升制度实施效率, 其“数智化大内控体系”实现了制度执行的全程可追溯。

#### **(四) 监督问责维度: 机制缺失, 刚性不足, 监督结果运用不足**

调研发现, 仅 28.7% 的高校明确了章程实施的专门监督机构(如纪检监察部门、发展改革部门); 45.2% 的高校由多个部门共同监督, 但职责划分不清晰, 存在推诿扯皮现象; 26.1% 的高校未明确监督主体, 处于“无人监督”状态。在监督主体构成上, 90.1% 的高校以内部监督为主, 仅 9.9% 的高校引入了师生监督、社会监督等外部监督方式, 监督主体单一化问题突出。在监督方式方面, 68.7% 的高校仅采用定期自查的方式, 缺乏常态化、全过程的监督; 22.3% 的高校引入了专项检查、第三方评估等监督方式; 仅 9% 的高校建立了多元化、全方位的监督体系。数字化监督手段应用不足, 仅 7.8% 的高校利用大数据技术对制度执行情况进行实时监测, 难以及时发现实施偏差。

在问责制度方面, 71.5% 的高校未建立针对章程违反行为的专门问责制度; 22.3% 的高校虽有问责规定, 但缺乏具体的问责标准和程序; 仅 6.2% 的高校建立了完善的问责制度, 明确了问责情形、标准与流程。在问责力度上, 即使存在违反章程的行为, 多数高校也仅采取通报批评等轻微问责方式, 缺乏刚性约束。

在纠错机制方面, 65.3% 的高校未建立章程实施的纠错机制, 对于违反章程的行为缺乏及时有效的纠正措施; 28.7% 的高校虽有纠错机制, 但运行效率低下, 纠正周期平均长达 3 个月; 仅 6% 的高校能够及时发现并纠正章程实施中的偏差。访谈中, 有教育行政部门工作人员表示:“部分高校对章程实施中的问题视而不见, 即使督查发现问题, 整改也不彻底”。

在监督结果运用上, 调研显示, 仅 18.7% 的高校将章程实施监督结果与绩效考核、领导干部任免挂钩; 45.2% 的高校虽将监督结果纳入考核, 但权重较低(平均仅占 5%); 36.1% 的高校未将监督结果用于任何考核评价, 导致监督缺乏权威性与约束力。

#### **(五) 权益保障维度: 参与渠道有限, 救济机制不畅**

##### **1. 学生参与治理渠道狭窄且形式化**

调研发现, 仅 23.5% 的高校在章程中明确了学生参与学校治理的具体渠道; 15.6% 的高校建立了学生代表参与重大决策的制度, 但实际参与率仅为 8.7%。学生参与主要集中在学生管理规定制定等表层事务, 在办学定位、学科建设、人事管理等核心事务中的参与度几乎为零。

文本分析显示, 58.3% 的高校章程中关于学生参与的条款表述模糊, 缺乏可操作性; 33.3% 的高校章程未涉及学生参与治理的内容; 仅 8.4% 的高校章程明确了学生参与的程序、权利与保障措施。访谈中, 有学生表示:“学校很少征求我们对章程实施的意见, 即使提了也没有反馈”。

##### **2. 师生权益救济机制不完善**

在教师权益救济方面, 58.7% 的高校未依据章程建立专门的教师申诉机制; 32.3% 的高校虽有申诉机制, 但程序繁琐、处理周期长(平均处理周期为 2 个月以上); 仅 9% 的高校建立了便捷高效的教师申诉

机制。在学生权益保障方面，62.3%的高校学生申诉机制不健全，申诉渠道不畅通；28.7%的高校申诉处理结果缺乏透明度；仅9%的高校能够保障学生申诉的公正公平。

#### 四、地方高校章程实施效力不足的成因分析

##### （一）行动者层面：价值认同缺失，利益诉求失衡，互动机制不畅

一是核心行动者认知偏差与价值认同不足。高校管理者作为章程实施的核心行动者，部分人存在“重制定、轻执行”的认知偏差，将章程视为应对教育行政部门检查的“面子工程”，缺乏推动章程实施的主动性与责任感。调研显示，35.7%的管理者认为章程实施“耗时费力，短期内难以见到成效”，导致在实际工作中对章程执行重视不够。教师与学生作为章程实施的重要参与主体，由于缺乏有效的宣传教育与参与渠道，对章程的认知程度有限，难以形成价值认同。部分师生将章程视为“管理者的工具”，认为其与自身利益关联不大，缺乏主动遵守和维护章程的意识。此外，外部利益相关者（如社会机构、校友）参与度不足，未能形成推动章程实施的外部合力。二是行动者之间利益诉求失衡与互动不足。不同行动者的利益诉求存在差异，导致在章程实施过程中出现利益冲突。政府部门注重高校的规范性与公益性，高校管理者追求行政效率与办学规模，教师关注职业发展与权益保障，学生重视受教育权与发展机会，这些利益诉求的差异若缺乏有效协调，将影响章程实施的协同推进。同时，行动者之间的互动机制不完善：高校与政府部门之间缺乏平等的沟通协调机制，政府对高校的行政干预过多，影响章程赋予高校的办学自主权落实；高校内部管理者、教师、学生之间缺乏有效的沟通渠道，师生的意见建议难以被充分采纳，导致章程实施缺乏广泛的群众基础。学生参与渠道的缺失进一步加剧了互动失衡，使得章程实施难以反映学生诉求。

##### （二）制度层面：设计缺陷与体系失衡，数字化支撑不足

一是章程文本存在先天缺陷。部分地方高校章程制定过程缺乏充分论证，文本质量不高：原则性条款过多，程序性条款匮乏，62.3%的高校章程未明确具体的实施程序与操作流程，导致实践中难以执行；内容同质化严重，缺乏针对性，45.2%的高校章程照搬照抄国家法律法规与政策文件，未结合自身办学定位与发展特色制定个性化条款；部分条款与法律法规冲突，18.7%的高校章程存在内容违法或越权的情况，影响了章程的合法性与权威性；对学生参与治理、数字化治理等新兴议题关注不足，难以适应新时代高校治理需求。

二是配套制度体系不健全。章程的有效实施需要完善的配套制度作为支撑，但部分地方高校缺乏与章程相衔接的实施细则与专项制度，导致章程的原则性规定难以转化为具体的治理行为。此外，原有制度体系的路径依赖效应明显，“人治”传统导致部分规章制度与章程精神冲突，而制度清理与更新机制不健全，难以实现制度体系的协同统一。三是数字化支撑体系建设滞后。随着数字技术在教育领域的广泛应用，数字化已成为提升制度实施效能的重要手段，但多数地方高校缺乏数字化制度治理平台，制度管理仍停留在传统模式，导致制度查询不便、执行监督困难、师生参与渠道不畅。

##### （三）环境层面：外部约束与内部文化阻滞

一是宏观政策环境的约束。虽然国家层面强调高校章程的重要性，但相关法律法规对章程的法律地位界定不明确，导致章程在实践中缺乏足够的法律效力支撑。此外，教育行政部门对高校的管理仍存在行政化倾向，38.7%的高校表示政府部门的行政干预影响了章程赋予的办学自主权落实，部分政府文件与高校章程不一致，导致章程实施无所适从。二是传统文化环境的阻滞。我国传统文化中的“官本位思想”与科层制文化对高校治理产生了深远影响，部分地方高校行政化倾向严重，这与章程所倡导的“依法治校、民主管理”理念相悖。同时，“人治”传统导致部分管理者习惯于凭经验办事，缺乏按章程办事的意

识,影响了章程的有效实施。三是高等教育发展环境的挑战。在高等教育普及化背景下,地方高校面临着资源竞争加剧、生源质量下降、社会期望提高等多重挑战,多数高校将主要精力放在争取资源、扩大规模上,对章程实施等基础性治理工作重视不够。此外,地方高校之间的竞争缺乏有效的行业规范与评价标准,导致部分高校忽视内涵建设,片面追求短期效益,进一步弱化了章程实施的动力。

## 五、提升地方高校章程实施效力的路径优化

### (一) 行动者协同: 强化价值认同, 构建多元参与机制

一是构建分层分类的宣传教育体系。高校应将章程宣传教育纳入常态化工作,针对管理者、教师、学生不同群体制定差异化教育方案:对管理者突出章程实施的主体责任培训,将章程执行纳入绩效考核;对教师强化章程与权益保障、学术规范的结合培训;对学生注重章程与规则意识、参与能力的培养,拓宽学生参与治理渠道。创新宣传教育形式,综合运用专题讲座、知识竞赛、新媒体推送、数字化平台等多种方式,增强宣传的趣味性与实效性。将章程教育融入人才培养体系,实现“教育—认同—践行”的良性循环。二是健全利益相关者多元参与机制。拓宽师生参与渠道,在章程修订、制度制定、监督考核等环节充分吸纳师生意见,建立师生代表参与重大决策的常态化机制。完善高校理事会制度,吸纳行业专家、企业代表、校友等参与学校治理,增强章程实施的外部监督与支持。构建高校与政府部门的平等沟通协调机制,明确政府管理权限与高校办学自主权边界,减少不必要的行政干预,保障高校依法自主办学。

### (二) 制度优化: 完善文本质量, 构建数字化支撑体系

一是提升章程文本的科学性与可操作性。地方高校应结合自身办学定位与发展特色修订章程:增加程序性条款,明确实施流程、责任主体与时间节点;突出办学特色,制定个性化条款;开展合法性审查,删除冲突条款;补充学生参与治理、数字化治理等内容,增强时代适应性。章程修订应坚持民主、科学、公开原则,广泛征求利益相关者意见,组织专家论证,确保文本质量。二是构建衔接配套的制度体系。以章程为核心开展制度清理整合,废止冲突制度、修改不符制度、建立配套制度,形成层次清晰的制度体系。针对重点领域制定专项实施细则,将原则性规定转化为操作规范。建立常态化制度更新机制,定期根据法律法规修订与学校发展需要完善配套制度。三是推进制度治理数字化转型。构建“规章制度+权责清单+支撑性流程+数智化大内控体系”四位一体制度治理平台,实现制度全生命周期数字化管理。利用大数据技术对制度执行情况进行实时监测,提升监督效率与精准度。开辟线上参与渠道与权益救济窗口,增强师生参与便捷性。

### (三) 环境赋能: 强化监督问责, 营造法治文化氛围

一是构建多元化监督体系。明确专门监督机构,整合内部监督与外部监督、行政监督与民主监督,形成全方位监督网络。建立章程实施定期报告制度,高校每年向教职工代表大会、教育行政部门报告执行情况。教育行政部门定期开展专项督查,将结果纳入高校绩效考核。二是健全刚性问责与纠错机制。制定章程实施问责办法,明确问责主体、对象、情形、标准与程序,对违反章程行为严肃问责。建立快速纠错机制,及时发现并纠正实施偏差,维护章程权威性。三是营造循章办学的法治文化。加强法治文化建设,弘扬“决策先问法、遇事要找法”的治理理念。将章程精神融入校园文化建设,通过法治讲座、模拟法庭、法治文艺汇演等活动,营造“尊章程、学章程、守章程、用章程”的良好氛围。

## 利益冲突

作者声明,在发表本文方面不存在任何利益冲突。

## 参考文献

- [1] 秦惠民. 有关大学章程认识的若干问题 [J]. 教育研究, 2013(02):35-41.
- [2] 肖金明, 张强. 大学章程的框架体系、治理结构、制度要素与生成机制——基于十所高校章程的文本比较 [J]. 河南财经政法大学学报, 2012,27(01):39-48.
- [3] 周光礼. 从管理到治理: 大学章程再定位 [J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2014,13(01):41-46.
- [4] 李威, 熊庆年. 大学章程实施中的权力惯性 [J]. 复旦教育论坛, 2016,14(06):75-80.
- [5] 欧阳光华, 叶晓力. 论新阶段我国大学章程建设困境 [J]. 现代大学教育, 2019, 175(1): 90-97.
- [6] 张丽. 大学章程实施的路径依赖与路径创生 [J]. 高等教育研究, 2019,40(06):34-39.
- [7] 金劲彪, 侯嘉淳. 应用型高校章程建设存在的问题及对策建议——基于 14 所应用型高校章程建设现状的分析 [J]. 江淮论坛, 2021,(05):181-186.
- [8] 庞守兴. 写在“大学章程”颁布之后 [J]. 教育发展研究, 2015(11):1.
- [9] 辛颖, 李兴业, 段戴平. 关于大学章程修订的思考——基于 17 所教育部直属高校首次修订的大学章程文本分析 [J]. 高教论坛, 2023(02):61-65.
- [10] 卢威. 大学章程实施的困境反思与机制构建大学章程建设如何走出收效不彰的困境——三个维度的反思 [J]. 河北科技大学学报 (社会科学版). 2016,16 (04) :90-96.
- [11] 姚成林, 郭淑贞, 黄珍华. 高校章程对师生权益保障的文本分析——以福建高校为例 [J]. 高教论坛, 2024,(04):94-97.
- [12] 王世涛, 孙仁慈. 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 [J]. 齐鲁学刊, 2023(02):100-108.
- [13] 熊庆年, 吴云香. 大学章程中师生权利的规定性 [J]. 复旦教育论坛, 2013(02):9-12+36.
- [14] 张衡, 黄洁, 等. 治理变革: 基于高校章程文本研究的综述 [J]. 高等教育评论, 2021, 9(1):18.
- [15] 付卫东. 我国大学章程执行“肠梗阻”的病理解剖——基于 64 所高校的数据分析 [J]. 理论月刊, 2017(10):70-74.
- [16] 余怡春. 现代大学章程现状研究——基于 110 部高校章程文本的 NVivo 分析 [J]. 宁波大学学报 (教育科学版), 2018,40(02):41-49.
- [17] 杨娅, 王建瑾. 基于语料检索的大学章程风格实证研究——以 24 所重点院校章程为例 [J]. 常熟理工学院学报. 2021,35 (04) :112-118.
- [18] 廉睿. 大学章程是如何影响司法裁判的: 效力外溢与运转逻辑——基于 29 份司法裁判文书的实证研究 [J]. 中国教育法制评论, 2024 (02) :138-151.