

# 大学章程的治理意义

## ——英国大学章程案例研究

范文曜, 张家勇

(国家教育发展研究中心, 北京 100816)

**摘要:** 大学章程对一所学校来说居于大学宪法的地位。英国大学章程规约的治理结构主要包括: 社会参与的发展决策机制, 校长负责的行政执行机制, 教授治学的学术自治机制, 监管分离的财务安全机制, 程序公平的人事管理机制等。

**关键词:** 高教治理; 大学自治; 学校章程

在英国高等教育治理制度中, 大学章程起着核心作用。大学章程规定了政府如何介入、在什么范围和多大程度上介入大学治理, 规定了社会有责任参与、在什么范围和多大程度上参与大学治理, 大学如何在适应社会发展要求和保持大学自治、学术自由中间取得平衡。英国的大学章程是由大学理事会依据特许状制定, 经过枢密院批准的有关学校治理结构、机构设置、职责划分、相互关系、重要治理条例等基本问题的规范性文件。也有部分大学章程是大学根据国会法案制定的。大学章程对一所学校来说居于大学宪法的地位。概括而言, 英国大学章程规约的治理结构主要包括: 社会参与的发展决策机制, 校长负责的行政执行机制, 教授治学的学术自治机制, 监管分离的财务安全机制, 程序公平的人事管理机制等。

### 一、社会参与的发展决策机制

英国大学发展战略和重大问题的决策, 主要由治理机构决定, 而广泛的社会参与是治理机构成员组成的主要特征。英国大学治理机构是大学的最高权力机构, 多采用“两院制”结构, 即顾问委员(Court)<sup>①</sup>和理事会。顾问委员会一般规模庞大, 更多的是发挥决策咨询作用, 而理事会则更多的是发挥议事决策作

用。两者在英国各所大学中的名称不完全相同, 也有大学不设顾问委员会。

#### 1. 顾问委员会

顾问委员会是对外代表大学的权威机构, 主要由校外成员组成, 其中政府官员、民意代表和教会人士占有重要位置。顾问委员会有权任命荣誉校长(chancellor)<sup>②</sup>, 审议校长提交的大学年度工作报告和经审计的大学年度财务报告, 负责将大学的成就呈现给外界, 接收外界人士的意见, 对理事会是否有效执行其权力和职责展开调查等。通常, 顾问委员会每年召开一次年度全体会议, 下次会议与上次会议相隔时间不能超过15个月, 具体召开日期由理事会确定。在年度会议上校长要提交上一年度大学工作报告及经审计的财务报告。年度会议还包括大学近期工作的展示, 通报理事会的重要决定等活动。

顾问委员会的成员人数各大学极不相同, 大致在50—400人之间。顾问委员会成员一般包括荣誉校长和校长, 他们的副手, 大学财务官, 女王及大学所在地方政府的代理人, 大学所在地区的主教, 地方政府的主要行政长官, 大学促进委员会<sup>③</sup>成员, 地方政府的教育行政长官, 理事会成员, 其他非本校成员等等。例如, 东安格利亚大学章程规定, 顾问委员会包括下

作者: 范文曜系国家教育发展研究中心副主任, 研究员; 张家勇系国家教育发展研究中心体制改革研究室博士。

列成员:

当然成员——荣誉校长, 代理荣誉校长, 校长, 代理校长, 大学财务官, 女王代理人和诺福克郡与萨福克郡的代理人, 艾黎主教、诺威治主教和圣埃德蒙弗雷与伊普斯维奇主教, 诺威治的市长和诺福克郡的各区议会主席, 诺福克郡与萨福克郡郡长, 两郡众议会议员, 两郡议会主席, 两郡议会教育委员会主席, 两郡议会首席执行官与两郡各区议会首席执行官, 两郡政府教育官员, 大学理事会成员。

其它成员——大学促进委员会成员, 以及其他非本校成员或雇员的人士, 不论是直接向大学表达参加顾问委员会的意愿, 还是经大学邀请表示愿意成为顾问委员会成员; 不论以个人身份还是以当地地方或全国性机构的代表, 经由荣誉校长或校长批准, 都可以成为理事会成员。<sup>④</sup>

## 2. 理事会

几乎所有英国大学章程都规定设立理事会作为大学的议事决策机构, 也有称之为校董会的。理事会根据特许状和章程的规定, 拥有处理大学内部事务的最高权力。主要包括:

行政权力——理事会负责确定大学的发展规划和战略方向, 确保对大学事务、财产和财务的有效管理和控制, 决定大学的组织结构、人员编制和总体构成, 通过“特别决议案”<sup>⑤</sup>提出制定或修订特许状, 有权根据大学特许状制订章程或条例, 实施大学的年度计划, 代表大学签订、变更、履行或取消合同。理事会还是大学公章的唯一使用者和监护者。

人事权力——有权任命理事会主席、副主席和其他成员, 有权与学术评议会联合提名荣誉校长人选, 有权任命校长、代理荣誉校长、代理校长、大学财务官、大学审计师, 在学术评议会的推荐和建议下有权设立学术岗位和学术管理机构, 有权任命大学所有教职员工。

财务权力——确定所有任命职位的任职条件和工资报酬, 为所有付薪职员提供保险、养老金、退休金或退休福利计划, 根据学术评议会的建议决定大学所有收费, 设立教学和科研资助、奖金、奖学金, 有资格接受大学受托人转让的所有或任何部分的财产、资产和债务, 治理、管理和规约大学的财政、账目、投资<sup>⑥</sup>、财产及所有事务, 有权负责学校基础设施建设和办学条件保障, 有权代表大学借款, 可以将大学全部或部分财产(不论动产还是不动产)用于抵押或担保。

理事会的大部分工作通过各个委员会开展, 其中最重要的是规划委员会。大学通过理事会校外人士以及下属委员会与外界保持联系。理事会1年开会

6—10次, 开学期间通常1月开1次会, 及时讨论和决定重大问题。

理事会通常规模为20—40人, 校外人士占大多数, 为社会有关方面参与大学发展决策提供了有效渠道。近几年, 理事会成员中大学学者的比例有增加趋势。理事会成员通常包括校长和代理校长, 大学财务官, 大学所在地行政当局任命代表若干名, 学术评议会指定代表若干名, 教职工全体大会非辅助性成员若干名, 全职辅助性成员若干名, 非本校成员若干名, 本校学生<sup>⑦</sup>若干名。但理事会学生成员不能参加讨论任何关于任命、晋升和涉及大学雇员个人职位的事项, 或有关录取学生和学术评价, 也不能收取关于这些问题的书面材料。通常, 理事会成员任期3年, 其中学生成员任期为1年。

理事会主席不能由本大学的学术员工或领薪职员担任, 理事会须从成员中或非成员中指定1人任理事会主席。理事会从其成员中选派人担任理事会副主席, 理事会副主席也不能由本大学的学术员工或领薪职员担任。在主席缺席的情况下, 由副主席主持理事会会议, 理事会主席和副主席任职期限均为3年。例如, 城市大学理事会成员为22名, 任期为3年, 可以连任3届, 最长任期为9年。理事会校外成员与校内成员(教职员和学生)的比例大都规定为2:1<sup>⑧</sup>。

英国大学章程通常规定, 召开理事会的法定人数应为实际理事会成员总数的三分之一以上成员, 如遇人数不足的情况, 理事会不应处理事项而应休会。通过有关理事会主席和副主席的规定, 以及召开理事会的法定人数约束, 大学的重要决策应该可以不受校内成员的左右。根据我们研究访问了解到的情况, 由于理事会中的校外成员大都是不同单位的兼职, 而且往往不能及时参加决策会议, 又由于决策建议往往是理事会中的校内成员提出, 可以认为理事会做出的重要决策实际上还是校内成员发挥了决定作用。

## 3. 1992年新大学<sup>⑨</sup>的发展决策机制

1992年新大学的治理机构和发展决策机制, 主要依据国会法案(“教育改革法”、“1992年继续及高等教育法”), 以及“治理文书”和“治理章程细则”形成。与前述大学情况相比, 决策程序更加简化, 参与决策人员更加精干。

根据“治理章程细则”规定, 1992年新大学的治理机构职责主要包括: 决定大学的教育特色和使命, 以及监督学校的整体运行; 以颇具效能及效率的方式利用资源, 确保大学具备足够的偿债能力, 以及保障大学拥有的资产; 批准年度收支预算; 处理有关校长、治理机构秘书以及治理机构决定的其他高级人员的

下列事宜: 委任、表现评估、停职、解聘以及薪酬和服务条件的制定等等; 为所有教职员工设立薪酬和服务条件框架; 委任校外审计师。

根据相关法规规定, 1992年新大学治理机构的成员数目不得少于12人, 也不得超过24人, 外加校长。新大学首届治理机构成员由国务大臣委任, 新增选成员由治理机构自身决定。“教育改革法”规定了治理机构成员组成: 独立成员最多为13名, 他们在工商界或就业事宜方面或任何专业领域富有经验和能力, 但是他们不得是本校的教职员工或学生, 也不是地方当局选举产生的成员; 本校教师最多2名, 他们应该由学术委员会提名; 本校学生最多2名, 应该由学生会提名; 增选成员<sup>⑧</sup>必须在1—9名之间, 他们应该由现有成员提名。1992年新大学治理机构可以根据上述限制, 自主决定各类成员的具体人数, 独立成员不得少于一半, 治理机构主席应该由治理机构选举产生, 身份必须是独立成员。从治理机构的成员组成看, 校外人员超过一半, 同样为社会参与新大学的发展决策提供了制度保证<sup>⑨</sup>。

## 二、校长负责的行政执行机制

英国大学行政管理事务主要由大学任命或选举的荣誉校长、代理荣誉校长、校长、代理校长、副校长、代理副校长、大学秘书长、大学财务官、图书馆长等行政管理人员负责, 其中校长为大学首席执行官。有的大学(如金斯頓大学)专门成立了以上述人员为主组成的校务委员会。大学内部的各种委员会分别归属治理机构或者学术机构, 上述高级管理人员凭借自己是各种委员会的当然成员或主席的身份行使各种职权。英国大学通常也设有校长办公室, 只限于为校长提供秘书等方面服务。

### 1. 荣誉校长和代理荣誉校长

一般英国大学都设荣誉校长作为大学的首脑, 对外代表大学, 但不具体负责学校管理事务, 也不领取薪水。英国大学荣誉校长负责主持大学全体人员(利益相关者)大会和学位授予大会, 代表大学颁奖等。绝大多数大学还会任命1名代理荣誉校长, 通常兼任理事会主席, 并在荣誉校长缺席或空缺时代理其职务。部分大学也可能任命1名副代理荣誉校长, 担任理事会副主席, 并在代理荣誉校长缺席或空缺时代理他的职务。比较特殊的是, 曼彻斯特大学设有2名联合荣誉校长, 该校章程规定, 如果联合荣誉校长是被任命的, 则条例规定其中的1位来主持全体代表大会, 另1位来主持学位授予大会。荣誉校长或联合荣誉校长要承担校董会随时要求的其他礼仪的、正式的

义务<sup>⑩</sup>。荣誉校长通常由社会名流担任, 例如城市大学的荣誉校长是现任伦敦市一个区的行政首脑。东安格里亚大学特许状规定, 设立荣誉校长作为大学的首席官员并主持顾问委员会的会议; 设3名代理荣誉校长, 其中1名代理荣誉校长可以依据大学章程, 在荣誉校长缺席或荣誉校长职位空缺的情况下, 行使大学荣誉校长的所有职能, 但学位授予职能除外<sup>⑪</sup>。

### 2. 校长和代理校长

校长是大学学术和行政首席执行官, 是大学学术领域的主要负责人, 是拥有大学治理领域最高权力的个人, 直接对理事会负责。校长产生方式、任职期限和任职条件各校基本一致。校长通常是由一个有学术评议会成员参加的理事会的一个委员会(或者是一个学术评议会——理事会联合委员会)提名, 最后由理事会任命。校长必须得到理事会和学术评议会两方面的支持才能当选。例如, 东安格里亚大学特许状规定, 校长由理事会选举任命, 其任职期限和任职条件由理事会向学术评议会咨询后召开特别会议确定。

校长的权力是大学法和大学章程所赋予的, 属于职务性的权力。校长行使权力的方式主要是通过主持或参与各种委员会的工作得以实现。校长通常是顾问委员会、理事会、学术评议会、教职员全体会议、各学院委员会以及上述机构的任何下属委员会的主席或当然成员, 在管理中相当于协调者、主持人、谈判者、发言人、监督者和联络员等多种角色。作为学术评议会及其下属委员会主席, 在很大程度上是该委员会做出决策的执行人, 而不是争论各方的仲裁人。作为行政首脑, 他是大学各方联系的汇集点, 处在大学管理网络的中心位置, 是学术评议会和理事会之间的主要联系人。在理事会中, 他是学者观点的代言人, 同时他需要得到校外人士的支持, 因此他也被校外人士看作是自己的代表。在编制财政预算过程中, 校长通常是理事会财政委员会的关键成员, 发挥着关键作用。此外, 校长还肩负着和外界联系的职责, 现在这方面的作用显得更加重要。校长作为行政最高领导, 对公共资金的支出须向国会负责。国家审计署如果发现支出有问题, 在英格兰, 校长必须向国会公共会计委员会做出解释; 在威尔士, 校长就要在威尔士议会上进行解释<sup>⑫</sup>。

例如, 东安格里亚大学章程规定, 设立校长作为大学的首席学术与行政官员, 校长将担任学术评议会的主席, 并在荣誉校长缺席或荣誉校长职位空缺的情况下, 行使荣誉校长的学位授予职能。校长之下设有若干名副校长, 分别负责财务、学术事务、后勤服务和国际交流等等。理事会可根据条例或学术评议会的建

议任命1名或多名代理校长或副校长作为校长的代理人,在校长缺席或职位空缺的情况下,行使或完成校长的所有职能和义务。代理校长的任职期限通常不超过5年,理事会可以在每次任命时确定其具体任期,并可以续任。代理校长是顾问委员会、理事会、学术评议会、教职工全体大会、各学院委员会和上述机构的任何委员会的当然成员。校长负责维护和促进大学的效率和良好秩序,有权无需出示任何理由即拒绝接受任何人为大学的学生,可以停止学生的听课权、可以拒绝任何学生进入大学及其附属机构(校长须在理事会的下一次会议上向理事会报告所有此类拒绝、停课决定,理事会有权在此日期后取消此类拒绝和停课)<sup>①</sup>。

### 3. 秘书长

英国大学高级行政管理人員中有一位专门负责学校官方记录和提供秘书服务的秘书长。秘书长负责为顾问委员会、理事会、学术评议会等管理层提供秘书服务,参与并记录几乎所有学校行政事务。英国大学章程都会规定秘书长的产生方式、任职条件和职责,各校情形有所不同。

东安格里亚大学章程规定,理事会在与学术评议会商议后可以任命1名秘书长,具体职责、报酬、任职条件等由理事会决定。曼彻斯特大学章程规定,董事会与理事会协商后任命1名秘书长;除了担当董事会、理事会及校务委员会的秘书角色之外,秘书长还是大学行政部门的领导,就大学事务有效运行提供必要的行政支持服务;秘书长的任期、任职条件等由校董会决定<sup>②</sup>。

除了上述人员之外,理事会还有权随时根据需要任命其它职员,这些职员的职责、报酬、任职条件由理事会决定,如图书馆长、大学财务官等。但是,理事会在任命大学学术员工时,必须依据学术评议会的推荐。理事会任命的大学财务官对任何向大学支付资金或交付财产所开立的收据具有充分的效力,理事会可以指定任何人为此类资金或财产开立收据,并且此收据也有完全效力。

## 三、教授治学的学术自治机制

大学作为专门的学术研究和文化传承机构,学术权力显得尤为重要。英国大学大都设置学术评议会、学部、学院及学院委员会等学术机构,负责安排或执行教学、科研等所有学术事务和活动,与理事会为主的发展决策机制及校长负责的行政执行机制形成既相互独立又相互关联的权力制衡格局。这些学术机构大都由知名教授、学术带头人组成,大学校长在其

中只有执行权,其他行政人员基本上没有发言权。

### 1. 学术评议会

学术评议会是英国大学最高学术权力机构,负责管理大学的学术工作,规范、监管学生的纪律,享有制定大学学术政策的全部权力,是可以直接和各个学部、系打交道的机构。学术评议会不仅负责教学管理,也负责科研管理,并且还负责对大学学生的教育和纪律进行管理和监督,有权采取相应措施和行为。

学术评议会的学术管理职责主要包括:确定大学入学考试录取标准,监测并保持大学的学术标准,监测并提高所提供学业的质量,批准新的学习课程,课程教学管理,授予或撤销学位、文凭及其他学术荣誉称号,教授、副教授、高级讲师、讲师等学术人员评聘,组织和管理大学考试,任命大学内部主考官并对大学外部主考官的任命向理事会提出建议,制定、修改、复核关于大学学术结构与组织的计划方案,全面管理大学图书馆,管理学位服,提出设立教学科研基金、资助金、奖学金的建议,负责大学学生纪律及其实施和处理方式等。英国部分大学章程规定,大学必须每年至少召开1次全校师生会议,以授予大学学位。学术评议会负责确定全校师生会议时间和地点、会议召集的程序、即将接受学位者发言的程序、缺席者学位授予的程序及其他全体师生会议相关事项。

学术评议会成员通常包括大学的校长和副校长,各学院院长及学院委员会指定的代表,图书馆长,学生处长,教职工全体大会的代表,学生代表等。学术评议会成员的任期一般为3年,学生成员任期为1年。学术评议会的规模从几十人到数百人不等,现在趋势是缩小规模,扩大成员的代表性。学术评议会开会次数和理事会差不多,也是通过各种委员会完成大部分工作。这些委员会中通常有一个执行委员会,由校长任主席,成员包括学部委员会主任和学术评议会选举产生的其他成员。作为学术评议会及其下属委员会主席,校长在很大程度上是该委员会做出决策的执行人,而不是决策者。有关学术事务的建议先由各系或学部委员会提出,提交学术评议会审查。学术评议会通常很少改变这些建议,但是有可能退回它,最后这些建议被送达理事会批准。理事会通常也很少改动这些建议,但是可以退回它<sup>③</sup>。

1992年新大学设学术委员会负责学术事宜,包括教学标准、科学研究、奖学金、教学活动、开设课程,以及大学学术工作的发展。根据“治理章程细则”,1992年新大学学术委员会成员不应该超过30人,校长及代理校长、学院院长或同职级人士等高级管理阶层人士应该占全体成员的一半以上。

## 2. 大学学部

英国大学学部是大学相关学科的集合体,在理事会与学术评议会控制管理下,依据能够提供的资源,设置学习课程,完成大学的学术工作。学术评议会通过各学部颁发学位及其他学术资格证书。英国大学通常设有4—8个学部,如金斯顿大学设有艺术、设计和建筑学部,社会科学、商业和法律学部,计算、信息系统和数学学部,工程学部,卫生和社会护理科学学部和科学学部。各学部成员包括适时任命的学术职位、学术相关职位及大学其他职位的拥有者。学部工作及事务由学部主任指导,学部主任由理事会经与学术评议会协商后任命,就职初期的任期不超过七年,任命条款由理事会决定,且可被再任命。依据大学法,各位学部主任对校长负责,让学术评议会及理事会满意,确保学部内及依据章程成立的各学院内部进行的审议、协商、管理过程具有适当的透明度<sup>④</sup>。

学部的职责主要包括:结合大学发展战略,制定、推进、实现学部发展战略,推动学部内部以及学部之间在研究、教学、学习各方面的学术发展,分配、管理学部物力、财力,管理、发展学部教职员,与处理学部事务的教职员定期协商,促进高质量的研究及研究资源的更新换代,由学部发起监管课程质量与标准,评审关于课程的规定并向理事会报告,提出任命考官的建议,招收、选择、录取学生,规定学生福利、行为和学业进展,评审有关学院的工作,有效实施大学所有相关政策及程序等。在履行这些责任的过程中,学部主任应得到下述人员的建议与协助:由理事会经与学术评议会和学部主任协商之后任命的学术人员,由理事会与学术评议会联合成立的学部委员会(成员中要有1名学生,学部主任担任委员会主席)。学部主任应把委员会的建议全盘考虑进去,学部主任也有权利向学术评议会或理事会直接表达意见。

## 3. 学院与学院委员会

英国大学理事会根据学术评议会的建议,可以批准设立学院(设顾问委员会的需经其同意)。每所学院设1名院长和学院委员会,院长为学院委员会主席。章程规定,学术评议会负责规定任何学院的业务范围,各学院委员会应包括校长、代理校长及学术评议会确定的其他成员。学院院长应由理事会根据学术评议会的建议加以任命,任期由理事会决定,但理事会可以在某一具体案例中,将院长任命权和院长任期决定权授予学术评议会。各学院委员会应承担下列职责:就与学院专业教育、教学及科研组织有关的所有事项向学术评议会提出建议和报告,思考本学院学生的进步和行为并向学术评议会报告,向学术评议

会推荐考官人选,处理理事会交办的所有事务。

## 四、监管分离的财务安全机制

英国大学治理有着严格的财产、财务监督和管理制度。各高等教育拨款委员会等中间机构负责从外部监督大学合理使用教育经费,包括派遣外部审计师,以维护公共利益。在英国大学内部,理事会拥有最大的财产、财务管理权限。

在财务管理方面,大学章程大都规定,大学理事会可应学术评议会或大学秘书长之请,要求校长制定操作权限与程序,做好下述事宜以完成大学目标:签订一切合同或协议(包括与外界伙伴机构签订)以共同提供教育服务;通过联合校董会或其他方式与其他大学或权威机构合作;参与签订一切协议,实现在大学内部与其他机构的合并,接管其权利、资产与负债;担当任何财产、捐赠、遗赠、遗产、礼物的受托人及管理者角色,履行促进教育与研究的责任,或促进学校工作与学校福利;对“大学提供研究工作与咨询顾问服务”做出规定,为达到研究、咨询、顾问的目的,大学为此可做出自认为合适的安排;对保护、归整、利用大学的知识产权做出规定;对印刷、出版研究著作及其他著作做出规定;收取各种费用,寻求并接受捐赠、遗赠;以学校全部或部分财产为抵押品作担保借款筹资;投资购买土地;给予银行、建筑协会及其他行政机构担保书或担保品;与大学“作为研究、做学问、学习、教学之所”的目标保持一致,因酬金或其他目的出售或提供商品及服务;获得、拥有、养护、管理、处理不动产及其他财产;为大学教职工及学生建造、维护、管理住宿设施;建立、维护有效管理制度及财务监管制度,等等。

在财务监督方面,主要由审计师负责英国大学校内财务监督职责。一般来说,英国大学章程都会规定审计师的任职资格、报酬、职责,各校情形基本一致。通常由大学理事会任命1名或多名审计师,审计师的任职资格必须是得到贸易与工业部(贸易委员会)认证的监管机构或会计师机构的成员,符合“1948年公司法”、“1985年公司法”或“1989年公司法”相关条款规定的会计师<sup>⑤</sup>,不能任命本大学顾问委员会成员、理事会成员、本校教职工及其合伙人为审计师。理事会决定审计师报酬额和任职期限,审计师任期通常为3年,可以连续聘任。审计师有权随时查阅大学的所有书籍、簿册、记录、资产负债表、账目报表及凭据,有权要求大学的职员提供必要的信息和解释。审计师应每年至少向理事会出具1份报告,说明年度报告的准确度以及大学的财务管理情况。如果由于审计

师在任期结束前因死亡、辞职或其他原因造成审计师职位空缺, 理事会应立刻任命 1 名或多名审计师填补空缺, 完成剩余的任期。

此外, 有的英国大学教职员全体大会也会对学校财务安全进行监督。有些英国大学章程规定, 设立包括全部持有大学雇用合同人员的教职员全体大会, 讨论包括财产、财务管理在内的所有大学相关事务, 并向理事会或顾问委员会提交大会决议。

## 五、程序公平的人事管理机制

英国大学人事管理制度比较完善, 程序相对公平, 人员聘用、职务晋升、日常管理等都有章可循、有法可依。

### 1. 解职、解雇

大学职员或其他成员的解职、解雇是非常敏感的问题, 所以英国大学章程都会做出详细程序规定和说明。解职、解雇的原因有可能是试用不合格、裁员、任期已满、健康问题等, 章程都会针对不同情况对相关程序做出规定。无论是什么原因被解职、解雇, 通常都要召开听证会。如果当事人不服解职、解雇决定可以提出上诉, 由理事会成立专家组<sup>⑤</sup>负责听证。通常, 专家组由 3 名人员<sup>⑥</sup>组成, 其中任何一位都不应该参与过此类案例, 至少有一位是理事会的非专职成员, 另一位来自学术评议会批准的成员名单或来自理事会批准的成员名单, 第三位则是相当有经验的校外人士。专家组的决定是终极的, 不可更改。例如, 东安格里亚大学章程规定, 顾问委员会可以以“良好理由”<sup>⑦</sup>解除荣誉校长和顾问委员会其他成员(当然成员及某些特殊学术员工成员除外)的职位。理事会可以以“良好理由”解除代理荣誉校长、大学财务官和理事会的所有成员(当然理事或某些特殊学术人员除外)的职位。任何人在被解除职位之前, 都必须给予向顾问委员会或理事会申诉和质询案件证据、证人的合理机会<sup>⑧</sup>。

——校长解职。虽然英国大学校长地位很高, 权力也很大, 但是理事会可以依照一定程序解除不称职或不合适的校长的职务。例如, 东安格里亚大学章程规定, 理事会可以按照规定的程序基于良好理由要求理事会主席解除校长的职务; 不少于 3 位理事会成员基于良好理由也可以投诉, 要求解除校长的职务; 如果理事会主席根据所呈材料, 认为投诉初步构成了解雇或解除职务的良好理由, 可以要求理事会任命特别裁审团对事件进行听证并做出决定; 如果理事会主席认为投诉不能初步构成良好理由, 或仅仅是琐碎或无效的, 他可以建议理事会不对此事采取进一步行动;

如果理事会成立了特别裁审团, 理事会要指示 1 位律师或其他合适人选撰写诉状或陈述, 或在特别裁审团前陈述<sup>⑨</sup>。

理事会任命的特别裁审团应包括: 1 名独立的主席; 1 位理事会成员, 但不能是大学雇员; 1 位学术人员。特别裁审团可以根据公正与公平的原则决定自己的程序。特别裁审团应将其理智的决定、相关事实发现及建议和适当的惩罚措施呈交理事会主席和校长, 并注明上诉时限。听证的人选应是独立于大学的人士, 或者拥有司法职位或拥有初级律师 10 年以上从业经历的律师, 根据公平与正义的原则决定听取上诉的程序。听证人应就申诉做出理智的决定, 并将之与特别裁审团不同的相关事实发现及建议和适当的惩罚措施呈交理事会主席和校长。如果特别裁审团支持指控或指控者, 但申诉听证会没有提出解雇校长, 则由理事会主席决定是否解雇校长。当投诉提交到特别裁审团处理时, 理事会主席可以暂停校长的工作, 并且可以禁止校长进入大学及附属部分, 但不能停止发放薪水。校长因医疗原因被解职适用与学术人员同样的标准。如果理事会基于医学原因决定要求校长退休, 则应要求理事会主席决定是否终止对校长的任命。

——学术人员解雇。在英国大学, 学术人员一般都包括教授、副教授、高级讲师、讲师、校长、大学秘书长、图书馆长, 以及按照与学术挂钩的工资标准领薪的人员等。作为大学特殊法人性质的重要承载主体, 学术人员承担着学术研究、知识创新和文化遗产的特殊使命, 为人类社会延续和发展服务, 因此学术人员聘用和解雇与大学普通行政人员不同。

英国大学章程及根据章程制定的所有条例或规则一般都会强调按照下列指导原则加以解读: 保证学术人员拥有自由在法律许可范围内质疑业已形成的共识, 提出新的、有争议或不受欢迎的观点, 而不受到失去工作或特权的威胁。保证大学经济有效地提供教育、提升学术和开展科研, 公正与公平的原则得到应用。任何决策机构或个人都没有权力以“冗余”<sup>⑩</sup>为理由解雇学术人员, 除非解雇理由在当时环境下(包括大学规模和大学管理资源)以理性的方式看来是充足的。如果以合同形式雇佣, 学术人员的解雇则应按照 1978 年“英国雇佣保护法”第 55 条的规定加以解释。英国大学章程还会对解雇、解职的上诉、申诉程序做出具体规定和说明。部分大学章程也会对基于医学原因造成的无能而解职做出解释。通常, 由大学秘书长或其他指定成员执行专家组关于解聘某个成员的决议。

## 2. 违纪处理程序

英国大学章程也会对大学成员的违纪处理程序做出具体规定,英国大学章程所指的违纪行为主要包括以下行为:犯罪行为;拒绝履行义务、玩忽职守或不履行义务;不遵从与职位相关的条款;以令人不满、不适当的方式履行义务、遵从相关条款;违背大学在财务、性骚扰、机会均等、公共利益、卫生、安全或数据保护的规定,或其他对职工成员有约束力的规章制度或准则及由此产生的责任和义务;蓄意破坏或不当使用大学的设施、房屋、财产或设备;不当干涉或破坏大学各种活动、成员活动或巡视员活动;暴力、猥亵、无序、威胁、谩骂、侮辱、骚扰行为或语言;与大学或其他活动相关的欺骗欺诈行为,包括研究与考试;可能引起伤害或损伤安全的行为;泄露接收到的标有“机密”字样或虽未标明但机密的信息材料。

通常违纪处理程序如下:对于情节不严重事件,在公平、适当的程序之后予以警告,职工成员若不服此警告处分,可向由校长指定的人员上诉;对于情节严重事件,应包括以下规定:为每个阶段设置公平合理的时间限制;对控诉进行调查;如果有必要,在调查或听证期间由校长宣布对他(她)留薪停职;由校长授权的专家组听证,在听证会上被起诉职工成员有权得到起诉通知,也有权出席听证会,传唤相关证人,核实或盘诘证人;适当范围的处罚;指明职工成员的行为属“明显的行为不端”应当对其不进行通知而当场解职;有权因不满专家组的调查结果或给予的惩罚而上诉,上诉不采取对证据重新听证的形式,且只有通过上诉专家组的允许方可传唤证人<sup>①</sup>。

## 3. 巡视员裁审制度

英国大学巡视员裁审制度是特许大学所独有的一种安排,印度、加拿大、澳大利亚等前英联邦国家的老大学也通常采取让国家领导人(总统)作为巡视裁审员的制度。大学巡视员裁审制度源于中世纪欧洲的校长(教区长)裁审制度,是1158年波伦那大学学生争取到的一项特权。1450年,格拉斯哥大学的荣誉校长即被赋予了作为巡视员进行裁审的权力,负责裁审任何大学成员之间,或大学成员与市民之间民事、课税和小案件,但任何残暴的伤害案件和重要案件仍由主教负责审理。牛津大学和剑桥大学的荣誉校长在当时也拥有普通宗法院所拥有的所有裁审权力。但牛津与剑桥的经过数次改革之后,转变为公民或世俗法人,巡视员裁审制度在这两所大学已经不存在了。在其他特许大学这一制度也随着历史的演进发生了一些变化,但最终得以延续下来,并在特许状中加以规定<sup>②</sup>。

特许大学的巡视员一般由皇家任命,如未任命则由“女王会同枢密院”行使巡视员的职责。巡视员拥有“对特许机构中内部法的应用中存在的错误进行不受限制的调查和纠正的权力”<sup>③</sup>。理论上所有大学的内部争议都可以提交巡视员仲裁,巡视员具有最终的仲裁权。巡视员有权对大学的建筑设施、实验室,及其他基本设施进行检查,也有权对大学的考试、教学及其他工作进行检查。巡视员拥有对大学内部法的排他性解释权和对特许大学特别是20世纪初成立的特许大学内部争议的排他性裁审权,普通法院虽然拥有对巡视员裁决进行司法审议的权力,但必须有证据证明该裁决基于错误的事实或者该项事务超出了其权力范围。

通过对英国大学章程的研究,我们认为英国大学章程的治理意义包括以下几个特点:决策权、执行权和监督权既相互制约又相互协调,与英国国家政治体制有同构性,以校长等高级行政管理人员为核心实现三权相互协调沟通。任命校长作为首席执行官管理公共经费,提高大学的管理效能。尊重大学自治组织地位,赋予高等学校充分的办学自主权。学术权力和行政权力既适度分离又相互交融,学术事务管理相对独立,学术权力得到充分尊重。充分发扬民主,以委员会为核心集体参与、集体决策,强调权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力。制度完善,重要管理事项有法可依、有章可循。把学生看作最重要的利益相关者,充分尊重学生权力,在各种委员会中设立学生代表。无疑,英国大学章程研究能够为我国现代大学制度建设提供有益借鉴。

## 注释

- ① Court有不同的译法,此处采用大学顾问委员会的译法。
- ② Chancellor在英国大学里是荣誉性质的,并不具体管理学校事务,而Vice chancellor的地位和职责和我国大学校长相当。本文将Vice chancellor翻译为校长,而将chancellor译为荣誉校长。
- ③ 促进委员会指为推动该校成立组建的筹建委员会。
- ④ <http://www1.uea.ac.uk/cm/home/about/Structure>。
- ⑤ 通常指要由理事会通过的特殊重要动议,应至少在会议召开的28天(也有大学规定14天)以前,将此事通知给理事会的所有成员,此动议必须被不少于出席、投票人数的2/3(也有大学规定3/4)的成员接受,只有在全体代表大会和学术评议会均对此动议发表意见后,理事会方可考虑批准此动议,并且理事会有义务将全体代表大会和学术评议会的意见考虑进去。
- ⑥ 英国大学理事会有权利用包括闲置收入在内的属于大学的任何资金进行投资;可以根据自己的意愿投资于英国

境内外股票、基金、股份或证券, 购买英国境内的完全所有的或租得的不动产, 包括出租的财产, 也具有变更这些投资的权力; 代表大学买卖、交换、租赁或接受租赁不动产和动产。

- ⑦ 学生成员通常为注册全日制在校学生, 1 名为学生会干部, 1 名为学生论坛成员, 1 名为研究生会主席。
- ⑧ <http://www.city.ac.uk/aboutcity/governance/council/council.html>.
- ⑨ “1992 年继续教育与高等教育法案”决定, 将多科技术学院升格为大学。
- ⑩ 其中 1 名增选成员必须是具有举办教育经验的人士。其他增选成员可以是院校的教职员及学生, 或地方当局经选举产生的成员, 但这些人士不得符合被委任为独立成员的身份。
- ⑪ Dugald M Mackie. *Modern University Governance——the University of Manchester. Presented for visiting discussions.* June 27, 2005.
- ⑫ <http://www.manchester.ac.uk/aboutus/facts/who/officers/#d.en.47953>
- ⑬ <http://www1.uea.ac.uk/cm/home/services/units/registry/exec>
- ⑭ University of East Anglia 2004 - 2005 Calendar. Printed by Page Bros, Norwich. p. 178.
- ⑮ Kai Hughes. *Governance in MMU and Modern Universities. Presented for visiting discussions.* June 25, 2005.
- ⑯ <http://www.kingston.ac.uk/faculties/>.
- ⑰ 因各校章程具体成文日期不同, 所依据的《公司法》版本也有所不同。
- ⑱ 部分学校不叫“专家组”, 而是“特别陪审团”。
- ⑲ 因健康问题撤职程序将包括由专家组听证, 且有权向另一个专家组上诉, 这 2 个专家组中均要有 1 名具有相当医学知识的人士, 撤职不能违背“1995 年缺陷歧视法”。
- ⑳ 在英国大学章程里, “良好理由”通常是指: 职位持有人造成伤害, 并且顾问委员会或理事会认为该伤害行为使职位持有人不适于完成其职责; 与其职责不相符的不道德行为、丑闻性质的行为、不体面的行为; 不论由于身体原因还是精神原因或是其他原因, 不能或长期拒绝履行职责并达到职位要求, 或失职或无力履行职责并达到职位要求。
- ㉑ University of East Anglia 2004 - 2005 Calendar. Printed by Page Bros, Norwich. pp. 180 - 181.
- ㉒ University of East Anglia 2004 - 2005 Calendar. Printed by Page Bros, Norwich. pp. 181 - 184.
- ㉓ “冗余”的含义: 事实上, 大学已经停止或企图停止执行该学术员工被指定或雇佣从事的活动, 或已经停止或企图停止执行该学术员工工作地点的活动。事实上, 该学术员工完成某类特定工作或在该地点完成某种特定工作的要求已经中止或缩小或将要停止或缩小。
- ㉔ University of East Anglia 2004 - 2005 Calendar. Printed by Page Bros, Norwich. pp. 193 - 197.
- ㉕ 孙贵聪. 英国大学特许状及其治理意义[J]. 比较教育研究, 2006(1): 12 - 16.
- ㉖ D. J. Farrington, *The Law of Higher Education*[M]. Butterworths, 1994: 49.

## Governing Significance of University Statutes ——Case Studies of U. K. Universities

FAN Wen-yao, ZHANG Jia-yong

(National Center for Education Development Research, Beijing 100816)

**Abstract:** For a university, statutes enjoy a Constitutional status. The governance structure of UK universities set by statutes includes followings: development policy-making mechanism with social participation, administration mechanism with Vice-Chancellor as chief executive officer, academic autonomy mechanism with professors in charge of academic affairs, financial secure mechanism with separated supervision and management, personnel management mechanism with fair procedures and so on.

**Key words:** higher education governance; university autonomy; statutes of a university

作者: [范文曜, 张家勇, FAN Wen-yao, ZHANG Jia-yong](#)  
作者单位: [国家教育发展研究中心, 北京, 100816](#)  
刊名: [理工高教研究](#)  
英文刊名: [JOURNAL OF TECHNOLOGY COLLEGE EDUCATION](#)  
年, 卷(期): 2008, 27(6)

## 参考文献(26条)

1. [Courr有不同的译法, 此处采用大学顾问委员会的译法](#)
2. [Chancellor在英国大学里是荣誉性质的, 并不具体管理学校事务, 而Vice chancellor的地位和职责和我国大学校长相当. 本文将Vice chancellor翻译为校长, 而将chancellor译为荣誉校长](#)
3. [促进委员会指为推动该校成立组建的筹建委员会](#)
4. [查看详情](#)
5. [通常指要由理事会通过的特殊重要动议, 应至少在会议召开的28天\(也有大学规定14天\)以前. 将此事通知给理事会的所有成员, 此动议必须被不少于出席、投票人数的2/3\(也有大学规定3/4\)的成员接受, 只有在全体代表大会和学术评议会均对此动议发表意见后, 理事会方可考虑批准此动议, 并且理事会有义务将全体代表大会和学术评议会的意见考虑进去](#)
6. [英国大学理事会有权利用包括闲置收入在内的属于大学的任何资金进行投资; 可以根据自己的意愿投资于英国境内外的股票、基金、股份或证券, 购买英国境内的完全所有的或租得的不动产, 包括出租的财产, 也具有变更这些投资的权力; 代表大学买卖、交换、租赁或接受租赁不动产和动产](#)
7. [学生成员通常为注册全日制在校学生, 1名为学生会干部, 1名为学生论坛成员, 1名为研究生会主席](#)
8. [查看详情](#)
9. [“1992年继续教育与高等教育法案”决定, 将多科技术学院升格为大学](#)
10. [其中1名增选成员必须是具有举办教育经验的人士. 其他增选成员可以是院校的教职员及学生, 或地方当局经选举产生的成员, 但这些人士不得符合被委任为独立成员的身份](#)
11. [Dugald M Mackie Modern University Governance--the University of Manchester 2005](#)
12. [查看详情](#)
13. [查看详情](#)
14. [Page Bros, Norwich University of East Anglia 2004-2005 Calendar](#)
15. [Kai Hughes Governance in MMU and Modern Universi-ties 2005](#)
16. [查看详情](#)
17. [因各校章程具体成文日期不同, 所依据的《公司法》版本也有所不同](#)
18. [部分学校不叫“专家组”, 而是“特别裁审团”](#)
19. [因健康问题撤职程序将包括由专家组听证, 且有权向另1个专家组上诉, 这2个专家组中均要有1名具有相当医学知识的人士, 撤职不能违背“1995年缺陷歧视法”](#)
20. [在英国大学章程里, “良好理由”通常是指: 职位持有人造成伤害. 并且顾问委员会或理事会认为该伤害行为使职位持有人不适于完成其职责; 与其职责不相符的不道德行为、丑闻性质的行为、不体面的行为; 不论由于身体原因还是精神原因或是其他原因, 不能或长期拒绝履行职责并达到职位要求, 或失职或无力履行职责并达到职位要求](#)
21. [Page Bros, Norwich University of East Angha 2004-2005 Calendar](#)
22. [Page Bros, Norwich University of East Anglia 2004-2005 Calendar](#)

23. “冗余”的含义:事实上,大学已经停止或企图停止执行该学术员工被指定或雇佣从事的活动,或已经停止或企图停止执行该学术员工工作地点的活动.事实上,该学术员工完成某类特定工作或在该地点完成某种特定工作的要求已经中止或缩小或将要停止或缩小
24. Page Bros, Norwich University of East Angha 2004-2005 Calendar
25. 孙贵聪 英国大学特许状及其治理意义[期刊论文]-比较教育研究 2006(01)
26. D. J. Fartington The Law of Higher Education 1994

本文链接: [http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical\\_jcgjllysj200806001.aspx](http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_jcgjllysj200806001.aspx)