

大学治理的法律基础与 制度架构: 美国大学章程透视*

刘承波

【摘要】大学章程是大学制度建设的重要内容。美国的大学章程起源于“特许状”，在美国的大学发展中起着重要作用。首先，它为大学依法自主办学提供了法律保障，是大学设立的合法性基础；其次，它规定了大学的治理结构和运行机制，是现代大学制度建设的具体内容。这对我国大学章程制定过程中如何体现依法办学、完善内部治理结构、促进现代大学制度建设具有启示作用。

【关键词】美国 特许状 大学章程

【作者】刘承波，国家教育发展研究中心高教室副主任、副研究员

制定大学章程，既是我国法律（如《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国高等教育法》）对设立高等学校的基本要求，也是新时期我国高等学校构建现代大学制度的重要内容。美国属于高等教育发达国家，经过三百多年的发展。它已形成较为完善的现代大学制度，无论公立大学还是私立大学一般都有自己的章程。本文分析了美国大学章程的历史发展、内容构成及其在学校治理活动中的地位和作用等，期望对我国大学章程的制定、现代大学制度的建设有所启示和借鉴。

一、美国大学章程历史起源

美国是一个法治国家，教育法规体系十分健全。美国的高等教育立法涉及高等教育的方方面面、内容非常丰富。可以说，大学章程是美国大学发展的产物、是美国高等教育以法治教的必然结果。美国最早的大学章程可以追溯到殖民地时期由英国王室或殖民地议会为学院颁发的、具有法律效力的特许状。特许状不仅规定了美国学校管理、教师聘任等内容，更重要的是以法律的形式确认了学校存在的依据。

1、特许状的主要内容。

按照欧洲中世纪的传统，大学的特许状一般由罗马教皇或者由国王颁发，而非政府颁发。这些特许状以法定形式赋予大学一定程度的自我管理权，从而使大学在学术和管理方面的自治权力合法化。例如，英国最负盛名的牛津和剑桥大学分别于1254年和1318年得到教皇训令，并在其后的发展中得到了王室的各种特许状。发祥于殖民地时期学院的美国大学，其最初的合法性也是源自权力机关（英国王室或殖民地议会）颁发的特许状。

1636年，100多名来自英国的清教徒在北美麻萨诸塞殖民地的查尔查斯河畔建立了美国第一所殖民地学院——哈佛学院（Harvard College，哈佛大学的前身）。这所私立学院的创办者试图在课程设计和训练方式上完全模仿剑桥大学的伊曼纽学院，但在学院的管理体制上却走出一条与欧洲传统大学自治模式完全不同的路子。1642年，即哈佛学院成立后的第七年，经麻萨诸塞议会批准，世界高教史上第一个高校董事会在该院成立。董事会由6名包括麻萨诸塞殖民地总监、副总监、财政大臣、地方法官在内的地方官员和6名牧师组成，拥有任免校长、筹集资金以及管理学院资产等重要权力。1650年，麻萨诸塞议

* 本文为国家教育发展研究中心高教室承担的科研能力建设项目“大学章程要素的国际比较”之部分成果。

会为哈佛学院颁发了特许状，规定哈佛学院实行两院制 (the Dual Board System) 管理体制。根据特许状，哈佛学院又在董事会之外成立了院务委员会，由院长、5 名教师和 1 名财务主管 (司库) 组成。这些成员都是麻萨诸塞湾居民。院务委员会负责处理学校管理事务，包括制定方针政策、任命官员与教师、购置校产、接受馈赠、投资等。但是，院务委员会必须接受董事会的监督，其决定必须由董事会批准方能生效；而且董事会对院务委员会拥有监督权以及新校长的委任权。从此，哈佛学院形成了董事会和院务委员会并存的局面并一直维持到今天。

继哈佛学院之后，威廉玛丽学院 (1693)、耶鲁学院 (1701)、新泽西学院 (1746)、宾夕法尼亚学院 (1751)、国王学院 (1754)、罗德岛学院 (1764)、拉特格斯学院 (1766) 及达特茅斯学院 (1769) 等学院相继成立。除哈佛学院外，影响最大的还有威廉玛丽学院和耶鲁学院。威廉玛丽学院 1693 年得到英国王室的特许而成立，特许状任命创办人布莱尔 (James Blair) 为学院终身院长，在管理体制上也实行两院制。建立耶鲁学院的设想可以追溯到 1640 年代。直到 1701 年通过了成立该校的特许状 (Yale Charter)，该设想才得以实现。鉴于两院制的弊端——无论是哈佛学院还是威廉玛丽学院，两院之间都存在着相互争斗和扯皮的现象。因此，耶鲁学院只建立了一个董事会，实行单一董事会 (the Single Board System) 管理体制，董事会的成员全部由公理会牧师 (10 名) 担任。为避免权力集中于某一个人之手，连校长也不被吸收进董事会。此后成立的高校大都仿效耶鲁学院模式建立了单一的董事会制度。新泽西学院 (1896 年正式改名为普林斯顿大学) 特许状规定，其董事会成员不得超过 23 人，其中的 12 人必须是新泽西居民、校长是董事。而达特茅斯学院特许状则规定，学院的董事会是全院最高的决策机构，具有自行选择继任董事、管理学校财产的权利；校长可以选择继任的校长并亲自负责学校的日常行政管理工作。

特许状除规定了学院管理机构的构成及其任免办法以外，同时还规定了学院的办学目的及培养目标。殖民地时期的美国高等教育继承了欧洲大陆、尤其是英国学院的传统，强调为宗教利益

服务的目的。除宾夕法尼亚学院外，包括哈佛学院在内的其他 8 所学院均出于明确的宗教动机而设立。当年，大批欧洲大陆的新教徒为摆脱宗教压迫、寻觅实现自己宗教信仰的乐园而移居北美。然而，迎接他们的却是北美大陆艰苦的自然环境及严峻的社会现实，因而这些在浓厚的宗教氛围中成长起来的殖民者自然就把求救的希望寄托于上帝。创建学院、开展神学教育以满足其宗教信仰的需要，即是他们求救的直接表现。从办学实践看，9 所学院为不同教派掌握并服务于各教派利益。如，哈佛学院属加尔文教派，威廉玛丽学院、国王学院属圣公会教派，耶鲁学院、达特茅斯学院属公理会教派，新泽西学院属长老会教派，罗德岛学院属浸礼会教派，拉特格斯学院属荷兰改革教会派。虽然宾夕法尼亚学院在创办时未受教派控制，但不久又被圣公会所控制。在这种情况下，造就基督教教士及培养一般民众的宗教信仰便成为这些学院的首要任务。

2、特许状在学院发展中的地位和作用。

特许状是学院法律地位的重要保障，发挥着保障学院健康发展的作用。

在美国，其 9 所殖民地学院的诞生，标志着美国高等教育发展的起步，同时也可以看作是美国高等教育立法的开端。特许状颁发机构的权威性保证了特许状的法律效力，使特许状成为殖民地学院得以成立的法律基础。在美国独立之前，英国控制着大部分北美殖民地。虽然英王被宣布为所有殖民地的主人，但英王对殖民地的管理在很长一段时间内实际上并无章法。即便有少量的管理，也仅局限于促进和保护英帝国的贸易和利益，而不是殖民地居民的利益和发展。因此，殖民地的教育文化事业的发展并不在英王的主要管辖范围之内。结果，殖民地时期学院的特许状有一部分来自英国王室，如威廉玛丽学院，但更多的来自于殖民地议会，如哈佛学院、耶鲁学院、新泽西学院等。尽管如此，它们都具有法律上的权威性。

1819 年“达特茅斯案”的裁决，是美国高等教育史上体现特许状法律地位的著名案例。该诉讼案最初是由学院内部管理问题的分歧引起的。1814 年，时任校长约翰·惠洛克 (John Wheelock) 与董事们发生纠纷。惠洛克坚持认为他有权力管理学院而不受董事会控制；而董事

会则希望发挥董事会在学院日常事务中应有的权力和作用，以辞退惠洛克来显示他们的权威。为此，惠洛克向新罕布什尔州立法机关申诉，控告达特茅斯学院董事会。当时，新罕布什尔州的一些官员和社会人士想乘机将达特茅斯学院改成公立机构，因而州议会在他们的控制之下通过了一项法案。该法案授予州政府改造达特茅斯学院的广泛权力，提出适当地改变其特许状是合理的。他们首先通过州法令，试图将其归为州政府管辖。但是，要达到这个目的必须首先修改达特茅斯学院的特许状，而修改特许状必须经过学院董事会的许可。为此，州立法机关通过立法而调整了校董事会成员。但是，原来的校董事们对此并不承认，主张原来的达特茅斯学院董事会才是合法的。一时间，围绕达特茅斯学院“公立”与“私立”的问题而分成了两个行政系统。这两个行政系统实际上分别代表了校董事会和州立法机关的意见。随着矛盾的加剧，这一问题进而变成了学院董事会与州政府之间的冲突问题，最后他们不得不诉诸法律。诉讼案最初由新罕布什尔州法院审理。州法院站在州政府的立场上确认该学院属于公共机构，州议会有权修改其特许状。部分持反对意见的校董事会成员不服判决并将此案上诉到美国联邦最高法院。达特茅斯学院原董事会请校友丹尼尔·韦伯斯特出庭辩论。韦伯斯特在辩论中指出，特许状是英皇为学院颁发的一种契约，具有法律效力。根据美国宪法的规定，州立法机关无权修改或废除该契约，新罕布什尔州立法机关试图修改它的行为是对契约承担责任的单方面损害、是直接违背联邦宪法的。1819年，联邦最高法院依据“宪法”第十条第一款“州政府不得通过任何法规破坏契约”的规定，裁决该州政府的行为不符合“宪法”。这个判决进一步认可了达特茅斯学院的私立性质、明确了达特茅斯学院作为私立院校的合法性。

达特茅斯诉讼案之所以能够胜诉，根本原因在于私立学院的特许状制度。特许状奠定了私立大学存在的法律基础：基于特许状建立的私立院校，与政府的法律关系是平等且各自独立的契约关系。这一关系的确立，使私立院校的发展得到了充分的自由。从此，美国私立院校、特别是教会院校如雨后春笋般地出现。严格说来，虽然特许状还不能称之为大学章程、不具有独立性，但

特许状作为殖民地时期学院取得合法自治权力之载体而在实际上已经勾勒出了现代大学制度的基本轮廓，在形式和内容上都可以说是大学章程的雏形。通过特许状，学院在一定程度上拥有了自我管理的权力，从而使学院自身在学术和管理方面的自治权力合法化。特许状因为既具有法律效力又涉及学校内部的管理而成为连接殖民地政府教育立法与学院自我治理的纽带。美国大学的大学章程正是在此基础上发展演变而来的。

二、美国大学章程现状及要素分析

美国大学一般都有成文的大学章程。大学章程是由大学权力机构制定的，上承国家或州政府教育政策或法律法规、下启大学内部管理，具有一定法律效力的、成文的治校总纲。它因为既具有高于大学的法律效力同时又沟通了大学内外的法律与制度而成为规范大学运作的纲领和法则。

1、大学章程现状。

就性质而言，当今的美国高等院校可分为私立和公立两大类。私立院校是由个人及私人团体（如教会或企业等）资助建立的学校；公立院校则是指由联邦政府、州政府和地方政府资助建立的学校。私立高校既有独立之前成立的、也有独立之后成立的；公立高校的出现要比私立高校晚150多年。建国以后和19世纪前半叶，一些州相继建立了州立大学。1862年“莫雷尔法案”颁布后，美国又建立了数十所赠地学院和大学。此后，公立高等学校蓬勃发展。

无论是私立高校或公立高校，一般都有由大学权力机构（一般是董事会）根据大学设立的特许状与国家或地方政府颁布的教育法律法规而制定的大学章程。由于历史因素与文化传统不同、所依据的法规制度存在差异，因而大学章程的效力渊源也不尽相同。如前所述，殖民地时期所建的私立院校的合法性一般源于当时权力机构（英国王室或殖民地议会）颁发的特许状，因而特许状是那些后来成为世界著名私立大学的大学章程的效力渊源之一；对于建国后成立的私立高校，其创办要得到当地州政府的批准，因此这些私立高校的大学章程的效力渊源于本州的相关法律法规；公立高校通常由各州议会通过立法而建立，因而大学章程的法律效力一般源自联邦或州立法。如1863年成立的密歇根州立大学

(Michigan State University), 是根据“莫雷尔法案”由州立法机构批准设立的, 其章程的法律渊源同其他赠地学院一样来自联邦政府的“莫雷尔法案”及国会的补充条例。建于1865年的康奈尔大学(Cornell University), 是一所“公私合营”式的大学, 其最初的大学章程源于纽约州立法机构的授权。

从形式上看, 美国的大学章程大多数是复合型的大学章程(即由一个总纲性的规章和一个或几个实施细则组成), 而不是由一个单一型的大学章程来统领整个大学事务。由于每所大学创办的历史背景不同, 因而对大学章程的叫法也存在较大差异, 有Charter、Bylaws、Statutes等不同表述。如, 芝加哥大学的大学章程由The Certificate of Incorporation(法人证明书)、Bylaws、Statutes等构成。The Certificate of Incorporation相当于Charter, 主要明确了芝加哥大学的法人地位; Bylaws中包括董事会的人员构成(包括董事、主席、副主席)、董事会的会议、委员会(其中有执行委员会、财务计划委员会、发展与校友关系委员会等十几个委员会)、行政人员(包括校长、教务长、副校长、秘书)等内容; 在Statutes中列出了20多条具体的规章制度。康奈尔大学和密歇根大学的大学章程则由总纲性的Charter和具体的Bylaws构成。康奈尔大学章程的Bylaws部分包括25章内容: 总则; 董事会; 董事会的管理委员会; 年度审计; 校长; 副校长和副教务长; 教务长; 财政和行政执行副校长; 学校法人秘书; 大学法律顾问; 11内控机制; 12大学教师; 13学院教师; 14学位授予; 15院长、主任以及其他学术官员; 16教导和科研人员任命与任期; 17讲座教授; 18交通和停车规定; 19学术咨询会; 20医学中心; 21保安; 22利益冲突; 23杂项规定; 24教育和就业机会平等; 25修改方式。其中, 管理委员会中又包括常务委员会、执行委员会、学术事务委员会、学生生活委员会、投资委员会、审计委员会、财务委员会、政府关系委员会、建筑和资产委员会、董事会成员资格委员会、校友事务和发展委员会、特别委员会等条内容。通过进一步分析其他大学的章程不难看出, 大学章程的形式与结构因校而异、

具有多样性。

2、大学章程要素分析。

综观美国大学的大学章程, 虽然不同大学的大学章程在表述和内容构成上存在差异, 但其基本内容一般都明确了大学的理念、办学宗旨、办学目的或培养目标, 规定了大学的名称与校址、内部管理体制、大学重大事项的决策程序、举办者与大学之间的权利与义务、校长的权利与义务、教师的聘任与管理、教学事务及教师的学术权力、学位的授予、学生事务、经费来源、财产与财务制度、章程修改程序等重大事项, 尤其规定了董事会及其下属各个委员会的组织构成、成员的选举与任用等大学决策的方式与程序。

(1) 对学校功能、办学目的、发展目标、主要任务的规定。大学的办学目的、发展目标、主要任务等事关学校发展的重大问题, 是大学章程规定的重要内容。如, 康奈尔大学章程Charter部分规定, 学校的主要任务是为了推动学校工业课程的自由和实践教育, 学校主要教授与农业、机械相关的学科知识, 包括军事战略等¹¹。密歇根州立大学在其大学章程的序言中指出, 作为政府赠予的学校, 其职责是提供农业、工业及其他课程的自由性及实践性教育, 为学生的学术生涯和职业生涯做准备¹²。

(2) 对学校内部管理体制的规定。首先, 大学章程规定了大学管理的董事会制度。董事会是学校的最高决策与审议机构, 行使的职权具有决定性和宏观指导性。如芝加哥大学章程明确规定, 董事会拥有大学的最高决策权, 大学校长向董事会负责, 并执行董事会决策。大学章程对董事会成员如何产生有着明确的规定。在董事会人员产生、规模及人员构成方面, 私立与公立高校有较大差异。私立高校董事会最初通常由大学的创立人任命, 后来主要由董事会成员或校友集体选举增补新的董事或采用邀请的方式来产生。成员包括关心教育的社会名流, 如企业家、慈善家、教育家和已卸任的政府要员等, 聘任时通常较多注重其经济方面的影响。公立高校董事会成员一般由州长任命或由公民投票选举产生, 经立法机构确认后生效; 董事会的人数、任期等受本州相关法规约束, 与私立高校相比规模相对较小; 成员组成方面与私立高校明显不同的是, 董事中有现任政府官员, 州长是当然董事, 在任命

董事时更注重政治方面的影响。除了地方政府官员等当然董事外,其他董事一般均由董事会选举产生且任期较短。董事的提名与选举按照一定的程序进行。比如,芝加哥大学章程规定:董事数量不超过50人,在董事会年会上选举新的董事接替已经连任5期(每期一年)的董事;因任何原因空缺的董事位置可以由董事会在任何会议上填补;董事超过70岁的,在该年年会过后自动停止其董事资格。其章程同时还规定了名誉董事和荣誉退休保留头衔董事的选拔标准和职责。大学章程同时也对董事会会议做出了规定。如康奈尔大学章程规定:董事会每年召开四次常会,主席、校长或执行委员会可以召集特别会议。除非法律或这些章程另行规定外,如果符合法定人数,那么当时到会的大多数董事的投票就构成了董事会的决议。其次,美国大学的内部管理体制实行董事会领导下的校长负责制。校长是学校的最高行政负责人,担负学校办学、发展的全部职责。一般说来,大学章程规定,董事会并不管理具体的日常行政事务,其制定的政策方针由校长去具体实施。即董事会抓大事,校长管具体事务。此外,美国大学的管理非常重视发挥教授的作用,学校的决策机构、重要管理机构都吸收教授加入。这一点也可以清楚地从美国大学章程中看出。如耶鲁大学章程规定,“每个学院的终身教授同时是行政人员,他们和校长、教务长、院长一起组成终身职员理事会。该理事会是学院的管理机构,处理有关教育政策、学院管理的事情”¹³。

(3) 对学校与外部关系的规定。如何正确处理学校与外部的关系是学校能否正常运行、能否体现自治的关键。大学章程对此都有比较明确的规定。如耶鲁大学章程规定,法人机构成员中有3名为当然委员,他们是耶鲁大学校长、康涅狄格州州长和副州长¹⁴;章程同时规定,除大学法人代表之外,学校有一名负责纽黑文市、州政府事务及学校发展的副校长,其职责是根据校长的授权处理学区和州政府的关系、协调学校在纽黑文市的主动权。¹⁵康奈尔大学章程也规定,纽约州州长、州议会参议院和众议院的议长以及大学校长为4位当然董事;同时还要求普通董事中需有2名来自纽约州的农业、商业和劳工部门。政府官员和社会人士参与学校法人机构,有利于

学校和政府及社会各方面关系的处理。校友是学校特殊的不可缺少的资源,因而美国的大学章程也都有关于校友的内容。如,耶鲁大学章程规定,19名法人成员中“有6名校友,由校友会根据规定选举产生”,“校友会的目标是为耶鲁大学服务,为校友和学校提供彼此交流的渠道”¹⁶;康奈尔大学章程规定,56位董事会董事中的8位由校友自身选举产生,每位任期四年,每年至少选2名¹⁷。同时,大学章程还对校友事务和发展委员会的职责与运作进行了规定。

(4) 对学生权益及相关事务的规定。从法学的意义讲,学生是在依法成立的学校及其他教育机构中取得学籍并在其中接受教育的公民。作为法律关系的主体,学生依法享有权利。因此,学生代表在一些高校的董事会中也逐渐占有一席之地。如康奈尔大学章程规定,56位董事会董事中有2位董事由学校伊萨卡(Ithaca)校区的学生团体选举产生,每位任期两年,每年至少选1名。学校作为专门实施教育教学活动的机构,在保护学生权益方面负有重要职责,因而美国大学的章程都比较注重学生合法权益的规定。康奈尔大学章程专门规定了“学生生活委员会”的职责:就学生处等部门(在适当情形下)的长远规划进行评介;就与学生健康和福利相关的大学政策进行评介;就与学生居住相关的大学政策进行评介;就与学生课外活动相关的大学政策进行评介,包括校内或校际间的运动会;就与学生社区的发展和支 持相关的大学政策进行评介,包括学生自治;就大学的其他主要政策以及非纯学术性学生经验相关的事宜进行评介等¹⁸。密歇根州立大学章程还专设一章,规定了校董事会与学生的关系。其中规定,校董事会为来自密歇根州和其他州或国家的有资格的学生提供平等受教育的机会,校董事会授权校长听取并解决学生投诉的重要的事情¹⁹。

(5) 对章程进行修订的规定。大学章程作为大学的“基本法”,是学校办学和管理的基本依据。如前所述,大学章程的制定机构一般都是学校的决策机构。董事会作为学校的最高领导机构和法人机构,也是学校的决策机构,其职权包括学校章程的制定。关于章程修订,各校修订的程序有所差异,但都是章程中必不可少的内容。耶鲁大学章程第61条规定:“该章程的更改、修

订、废除或代之以新章程，需由出席董事会会议或特别会议的 2/3 成员投票通过方可进行，但是关于章程修订、废除、增加或代替的提议需在会议召开前至少三十天内通知其成员或以邮件告知。”²⁰康奈尔大学章程第二十五章则规定：“只要多数董事同时出席并投赞成票或者三十张一致票，这些规章都可以在任何董事会会议上被修改。但至少须在会议前五天通知董事会成员，并呈递要修改的内容。”²¹

三、美国大学章程在学校治理活动中的地位和作用

由以上对美国大学章程现状和要素的分析不难看出，美国的大学章程因其法律效力而成为大学运行的合法依据，也从根本上确立了大学的管理运作体制，在大学发展中起着举足轻重的作用。

1、大学章程明确了大学的法律地位

(1) 大学章程是大学自治的宪章。为了使高校真正拥有办学的自主权，西方发达国家的普遍做法是通过立法来确立高等学校办学的自主地位。“美国联邦法典”中的“教育总则法”规定：任何有关适用项目的法律条款不得解释为授权任何美国政府部门、机构、官员或雇员对任何教育机构、学校或学校系统的过程、教学计划、管理或人事，或是对任何教育机构或学校系统选择图书馆藏书或其他印刷的教育资料，或是对安排或输送学生以克服种族不平衡加以指导、监督或控制。可见，美国大学是高度自治的法人组织，联邦政府无权干预大学内部的事务活动，在法律上不能对大学的性质作出明确的规定。这充分表明，美国高等学校具有范围广泛的自主权益，而正是大学章程以法律方式确立了大学的法人地位并且从根本上确立了大学的管理运作体制。首先，大学章程是大学设立和获得合法地位的基础。如，康奈尔大学章程提到，康奈尔大学是一个在纽约州相关法律下组织和存在的教育社团。“按照特许状和州法律，董事会是大学包括每一个学院、学术单位、部门、中心的最高领导机构。董事会应在执行委员会和监事会的建议之上制定全校财政运作的年度计划，董事会保有所有的法人权利。”其次，大学章程都明确了学校的社团法人地位和非赢利性，并且确立了大学的管理体制。这成为大学运作的法律依据。康奈尔

大学章程指出：“其首要目标和权力设定在依纽约教育法第 115 章的特许状上，这些目标和权力还受其它适用的教育法和非盈利法人法约束。依据最初的 1865 年特许状，康奈尔大学仍为赠地学院。依此，大学仍继续行使联邦和州法律赋予的相关的所有权力和义务。”²²由于大学章程是大学自己制定的，因此大学自治与学术自由等大学理念才得以体现；因其具有法律效力，从而成为大学运行的合法依据。所以说，大学章程是大学治理的宪章。

(2) 大学章程为现代大学制度建设提供法律基础。大学章程因其效力渊源及其在大学运作中的地位而成为大学治理的宪章。同时，它作为与政府、社会交流沟通的合法中介，又成为大学内外制度的衔接者。它为现代大学制度的建构提供了法律基础。上述大学章程的效力渊源及其大学法律地位的确认，从另一个方面明确了政府（联邦政府或州政府）与大学的法律关系，从而将政府参与大学管理的范畴及方式制度化。此外，大学章程中关于社会团体或个人参与大学事务的途径和方式的规定，以大学“基本法”的形式将社会参与大学事务的活动合法化，这主要体现在大学建立了以校外人士为主的董事会制度方面。董事会权力成为美国大学体制区别于其他国家大学体制的一个基本方面，董事会在加强大学和社会的联系、反映社会各界的要求等方面发挥了积极的桥梁和纽带作用，从而避免了学校脱离社会发展需求而完全成为由学者控制的“象牙塔”现象。各大学董事会在人员构成、规模大小等方面并不相同，成员多为关心学校办学的社会名流，如工商企业界人士、慈善家以及卸任的政府官员等，聘任时通常较多注重其经济方面的影响，成员也包括校友代表、教师代表和学生代表等。社会参与大学事务不仅是美国大学的传统，而且也是大学与社会共同发展的需要与趋势。依照大学章程，社会参与大学事务及大学接受社会委托或赠予都有“法”可依，从而可以保障大学与社会的协调发展。

2、大学章程明确了大学的运作机制。

(1) 大学章程提供了完整的制度体系。大学法律地位的确立，为大学建立自我发展、自我约束的运行机制、实现大学自治与依法自主办学提供了法律保障。从逻辑上来讲，大学自治包括

具体的制度规则、操作的原则以及相关概念的界定等,是一个逻辑严密的整体。无论大学章程确立的管理体制如何,其具体的制度安排都是与此相适应的,整个大学章程就是一个完整的制度体系。在内容方面,大学章程对于董事会及其下属各个委员会的组织构成、成员选举与任用等大学决策的方式与程序都有明确规定。除此之外,大学章程还明确了大学的办学理念、办学目的或培养目标以及教学事务、教师聘任与管理、学位授予、学生事务、有关教师学术权力的规定等。

(2) 大学章程规定了大学的治理结构。如何使大学与社会共同发展,是大学与社会发展面临的共同问题,大学章程不失为一种理想的制度路径。如果以大学为界将现代大学制度分为外部制度和内部制度的话,那么大学章程就是连接大学内外制度的纽带、是对大学治理结构的具体规定。在美国大学的治理架构中,董事会制度是一种基本的管理制度。大学章程对董事会成员构成、成员产生办法与程序、成员职责以及运作等都有明确的要求和操作规程。为了规范董事会的运作,大学章程一般都明确规定了董事会中校外董事的名额、产生方式以及参与学校管理的方式与权限,并确定了校友参与大学事务的权利。例如,哥伦比亚大学董事会现有24位董事,多为工商企业界人士,少数是学术界专业人士。董事会每年召开四次全体会议,其日程通常由董事会主席、秘书和大学校长根据有关文件确定。在董事会休会期间,一般由执行委员会负责日常事务。密歇根州立大学章程规定,董事会由8位成员构成并根据法律程序选出,任期8年²³。康奈尔大学章程规定,董事会由64名成员组成,其中的纽约州长等四人为董事会的当然成员²⁴。董事会下设若干个委员会。各委员会是管理学校各方面事务的基本组织。大学章程对这些委员会的职责作出了具体的规定。如,耶鲁大学和康奈尔大学的大学章程都根据职责的不同而规定了12个委员会,并规定分别负责财务、审计、投资等方面的具体事务。

注释:

Harvard Charter of 1650. Held in the Harvard University Archives (UAI 15100) [DB/OL]. <http://hul.harvard.edu/huarc/charter.html>.

Royal Charter of the College of William and Mary, 1693 [DB/OL]. <http://www.wm.edu/vitafacts/seventeenth.php>.

Yale's history [DB/OL]. <http://www.yale.edu/about/history.html>.

Princeton's History [DB/OL]. <http://www.princeton.edu/main/about/history/>.

About Dartmouth History [DB/OL]. <http://www.dartmouth.edu/home/about/history.html>.

Bylaws of Michigan State University [DB/OL]. <http://trusteesmsu.edu/bylawshtml>.

Charter of Cornell University [DB/OL]. http://www.cornell.edu/trustees/cornell_charter.pdf.

Articles of Incorporation, Bylaws & Statutes [DB/OL]. <http://trusteesuchicago.edu/articles/index.shtml>.

University Charter & Bylaws [DB/OL]. <http://www.cornell.edu/trustees>

Bylaws of Cornell University [DB/OL]. http://www.cornell.edu/trustees/cornell_bylaws.pdf.

11 Charter of Cornell University [DB/OL]. http://www.cornell.edu/trustees/cornell_charter.pdf.

12 Bylaws of Michigan State University [DB/OL]. <http://trusteesmsu.edu/bylawshtml>.

13 The Yale Corporation By - Laws [DB/OL]. <http://www.yale.edu/about/bylawshtml>.

14 15 16 20 The Yale Corporation By - Laws [DB/OL]. <http://www.yale.edu/about/bylawshtml>.

17 18 21 24 Bylaws of Cornell University [DB/OL]. http://www.cornell.edu/trustees/cornell_bylaws.pdf.

19 Bylaws of Michigan State University [DB/OL]. <http://trustees.msu.edu/bylaws.html#article8>.

22 Charter of Cornell University [DB/OL]. http://www.cornell.edu/trustees/cornell_charter.pdf.

23 Bylaws of Michigan State University [DB/OL]. <http://trustees.msu.edu/bylaws.html#article1>.

(责任编辑 董孟怀)