

# 大学章程地位与要素的国际比较

马陆亭

**[摘要]** 大学章程是大学自主办学和外部对大学实施影响而协商的产物,反映了大学和社会特别是和政府间的关系,彰显着大学的使命要求。内部治理是大学章程阐述的重点,主要体现在决策机构、行政机构、学术机构的划定上。我国目前要以制订章程为契机推动高校依法自主办学。

**[关键词]** 大学章程;大学特许状;治理结构;内容要素

**[作者简介]** 马陆亭,国家教育发展研究中心高等教育研究室主任、研究员、博士生导师 (北京 100816)

章程是约定和阐述独立主体使命,界定内部各利益关系的责任和义务,书面写定的有法定意义的组织规程。任何一个有独立自主权的机构都需要明晰组织规程以使人了解自己的使命,规范自己的组织运营。1995年,《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)规定,学校有按照章程行使自主管理的权利;1998年,《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)规定,申请设立高等学校应当向审批机关提交章程等内容,说明了章程的法律地位。但目前我国的绝大多数高等学校并没有章程,只有为数不多的学校在进行试点。本文以国际的、历史的视角,对大学章程所体现的法治精神、要素内容进行探讨,并对我国的大学章程建设提出看法。

## 一、以制定章程为契机推动大学依法自主办学

改革开放特别是20世纪90年代以来,我国不断进行高等教育管理体制改革的探索,目标是建立“中央和省两级管理、以省级政府为主”、“政府办学为主、多元化办学格局”和“高等学校面向社会依法自主办学”的管理体制。对此进行进一步分析,是为了适应社会全方位变化及教育自身

发展的要求,有效地激发和释放体制的活力。对于普通高校而言,就是建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制。

30年来,我们在推动大学自主办学方面做了很多工作,大学的自主权在逐步增强。但是,大学的内、外部管理,行政色彩还比较浓,在治理模式上缺乏有法定意义的组织规程,因此经常陷入权力“放”与“收”的循环。

大学需要自主办学,但政府也不能放弃应有的责任。这可以在“宏观有序、微观搞活”原则的指导下,在《高等教育法》和大学章程的框架下,通过推进政府对大学的契约式管理来实现,即政府对大学提出目标和要求、提供财政及政策支持、进行绩效评估,大学在宏观框架内实行自主办学。日本的国立大学法人化改革、法国对大学的合同管理等都反映出了这种趋势。

《高等教育法》规定,“高等学校自批准之日起取得法人资格”。大学法人需明晰两种关系:一是办学的外部关系,即所谓的面向社会和依法办学;二是办学的内部关系,即自我管理和约束机制。第一种关系主要由法律明确,章程承接一下;第二种关系主要由章程明确,辅之于具体的规章。因此,大学章程“上承国家教育法律法规、下启学校

规章制度<sup>[1]</sup>,是推动和规范大学面向社会依法自主办学的基本依据,是处理学校与政府、社会及其内部关系的准则,是大学在法律框架下行使自治权利的自我规范,有大学“宪法”之称,具有法律效力。

## 二、大学章程的历史沿革与地位作用

由于各个时期、不同国家大学发展背景的差异,大学组织规程有不同的表述方式,其英文有如下表述。大学历史悠久的法国为“Statutes”(法规,章程)及“Ordonnance”(法令),英国上有“Charter”(特许状,授予特种权利的法令或正式文件)下有“Statutes”(章程,条例),德国有“Statutes”和“Constitution”(章程,宪法),美国有“Charter”、“Bylaws”(地方法规,内部章程,细则)、“Statutes”多种表述方法,日本将其称之为“Charter”(宪章,共同纲领),我国香港地区上为“Ordonnance”(法令,条例)下为“Statutes”(规程)。叫法虽异但其本质内容却有着一致性或相似性,本文笼统冠之以“大学章程”之名而进行探讨。

### (一) 大学章程产生的背景与历史

历史上总体的脉络是先有特许状后有章程,但后来因时代和国别不同它们也交织在一起。特许状和章程尽管有不少共性的东西,但它们毕竟还是有所不同的。

#### 1. 大学特许状

现代法人的概念与早期的特许法人有着渊源关系,罗马法中出现的特许法人是最早的法人形式。特许法人不是自我形成的,而必须由外部权威创立。在当时的社会治理中,经由特许状而获得法人资格是唯一设立法人团体的途径。

大学是最早的特许法人之一。借鉴中世纪的行会组织,巴黎大学的教师经过艰苦斗争逐渐获得了当时行会所能有的特许权,也审时度势地创造了他们所需要的自治机构。按照欧洲中世纪的传统,大学特许状由教皇或国王颁发,赋予大学开设课程、招收学生、聘请教师、制定学术标准的权利。大学特许状的权威性首先来自于教权,中世纪教会拥有足以与世俗权力抗衡的权力,因此,教会颁发的特许状赋予了大学诸多特权,但宗教改革之后赋予大学特权的特许状主要来自于王权和

国家权力。英国牛津、剑桥、格拉斯哥等古老大学都首先经由教皇颁发特许状成立,<sup>[2]</sup>牛津、剑桥虽然早期并没有整体得到过皇家特许状,但其所属的学院几乎都是根据皇家特许状而成立的,并在成立伊始就拥有独立的法人地位,<sup>[3]</sup>其后很多英国大学系据皇家特许状而建立。发源于殖民地时期学院的美国大学,其最初的合法性也是源自特许状,如1636年成立的哈佛学院于1650年获得马萨诸塞议会为其颁发的特许状,威廉玛丽学院于1693年得到英国皇家特许状而成立。

在中世纪,大学特许状所赋予大学的权利甚至是超世俗的,享有独立的司法权,凌驾于地方法律之上。如学生不受所在地法律约束,因而屡生事端。英国1209年牛津大学的罢教和东迁,作为地方妥协的结果,1214年部分迁徙的师生重新回到牛津,牛津市长被要求发誓尊重大学的自由和习惯。在地位上,特许状有点像当今的执照或政府批文,是界定大学与政府之间权利义务关系框架的法律性文件。但其内容非常详细:确立大学特许法人的法律地位,规定大学内部法人治理结构,纲领性地划分大学内部各方的权力、职责。

#### 2. 大学章程

巴黎大学取得行会式特许权并成为自治机构,重要特征便是拥有自己的章程,有权要求其成员做遵守其章程的宣誓,有权开除违规者。<sup>[4]</sup>巴黎大学最早的章程,当属1215年的章程,为教皇特使为巴黎大学制订,<sup>[5]</sup>但1231年教皇格雷古瓦九世发布谕旨同意颁发的新章程被称为创办巴黎大学真正的“大宪章”。<sup>[6]</sup>

英国大学章程依据特许状或国会法案而制订。在高等教育的治理制度中,大学章程起着核心的作用,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,社会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、学术自由中取得平衡。

德国的高等教育产生于中世纪晚期,虽然采取了巴黎大学自治团体的模式,但它不是作为学者联合体自发产生的,而是由代表封建邦国的诸侯建立的,因此大学既是国家机构又是社团法人。大学在获得建立教育机构许可的同时,必须提出自己的大学章程作为其“基本法”。章程制订后,不能随意改动,改动要经过严格的程序。1737年

成立的哥廷根大学,其哲学院章程规定“所有教授,只要不涉及损害宗教、国家和道德的学说,都应享有教学和思想自由这种责任攸关的权利”,这是德国第一次在法律的意义上申明学术自由的原则,因此被看做是德国大学史上的一个里程碑。<sup>[7]</sup>

美国大学的章程以特许状为基础演变而来,如建立于殖民地时期的那些后来成为世界著名私立大学的大学章程就起源于英国王室或殖民地议会颁发的特许状。而建国后成立的私立学校,其创办要得到当地州政府的签准,因此,其章程制订及其法律效力渊源于本州的相关法律法规。对公立院校来说,通常由各州议会通过立法而建立,大学章程的法律效力一般源自联邦或州立法。

日本大学原来并没有章程,但伴随着先期启动并于2004年4月正式实施的大学法人化改革,从明治时期开始的一百多年来政府对大学的传统管理模式发生了巨大变化,各个大学都在重新研讨自身定位和未来发展目标,大学宪章作为一种新制度管理下的新形式应运而生。2003年3月18日召开的东京大学评议会通过了《东京大学宪章》,之后在《东京大学宪章》范本的引领下,各国公立大学纷纷效仿。

## (二) 大学章程的治理意义

办学不仅是大学内部的事情,还涉及到大学与政府、与社会各方面的关系。章程就是规矩,体现着法治精神,前提是大学取得办学自主权。

### 1. 章程是大学依法自主办学的产物

在中世纪,大学经由特许状而获得独立于出资人和举办人的独立法人地位,享有学术自由和独立的财产权,并享有独立于股东或发起人的永久存续权。如伯明翰大学皇家特许状开篇即以皇室的名义对大学的成立加以允可,规定“大学自建立起,即以该大学的名称永久存续,并拥有完整的权利和能力,可以此名称起诉或被诉,并承担、坚持和作为所有其他的合法行为”。特许状的契约性质还限制了政府任意改变大学的权利义务范围和性质的能力,根据英国高等教育法专家法灵顿(D. J. Farrington)的研究,英国政府只有在三种情况下才能修改特许状:在原特许状中明确地保留了修改特许状的权力,该法人已经处于瘫痪或半瘫痪状态,法人同意修改特许状。<sup>[8]</sup>

为了使大学真正拥有办学的自主权,通过立法确立其自主地位,通过章程确定其运行规则,是现代西方市场经济发达国家的普遍做法。法国有关高等教育法案赋予了大学的教学与学术、行政与财政自治权利,规定“以科学、文化和职业为特点的公立机构为国立高等教育和科学研究机构,具有法人资格,在教学、研究、行政、财政方面享有自主权”,同时又要求大学依据法律由校务委员会的多数决定自身章程和内部结构;英国大学自古就有高度自治和学术自由的传统,在法理上,大学和学院属于“私人部门机构”(private sector institutions),拥有很大的自主权,大学特许状、章程对此均有明确界定,政府不能插手大学内部的资源分配、课程设置、学位授予等事务;引导19世纪初期德国大学改革的思想家们认为,大学只有获得自由,才能很好地完成历史赋予它们的使命,而大学自由的制度保障只能是大学自治,在以此大学理念指导下形成的制度中,大学虽为政府所立,却享有充分的自治权;日本在法人化改革中产生的《东京大学宪章》提到:本宪章,是关于东京大学的组织结构、管理运营的基本原则,对于东京大学相关的规定,必须依据本宪章的基本意旨进行解释和运用施行。

大学因自主办学而需要有章程,大学章程会同有关法律,厘清了大学和政府及其他社会组织的界线,明确了大学自治的空间和自治权的范围,因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。

### 2. 章程是外部对大学实施影响的产物

西方大学自成立以来,就一直是政教双方竞相争取的力量,并因特许而获得自治权利。但是,大学的成长发展从来就不是孤立的自治,自诞生以来也从来就没有实现过完全的自治。“在其作为一个学术机构出现之后,就一直处于不同社会势力和力量的作用之下,最初是教会、皇帝、国王和城市的交互影响,之后是政府、市场和科学的相互作用。”<sup>[9]</sup>自治是一个程度和范围的概念。

特许状或大学章程本来是大学自治的象征和保障,但在强权面前它们又是脆弱的。虽然教皇和法国国王相继给予巴黎大学以司法特权,但权力毕竟掌握在当权者手中,干涉大学自治易如反掌。13世纪中期,法国亚历山大四世通过发布

“新的光明之源”谕旨,表示支持托钵会修士,并不犹豫地取消了大学的特许权。随着西欧民族国家的进一步兴起,大学更进一步从桀骜的“国王的大公主”成为“国王的掌中之物”。<sup>[10]</sup>

大学不能超越社会而独立发展。章程或特许状既是大学自治的一个保证,也是政府参与大学治理的一个机制。英国牛津大学从早期教皇特许,到1571年牛津和剑桥两所大学的成立法案对其法人地位的认可,再到1636年查理一世的皇家特许状(the Great Charter)对大学权力的强化与分配,以及从多个章程版本的并存、其修改要不要得到枢密院批准,再到2002年“女王会同枢密院”(Queen-in-Council)审议批准的新章程生效,无不体现出外部与大学之间及大学外部相互之间对大学的控制、妥协与协商。日本大学宪章的英文翻译是“charter”,也就是英国特许状的译法,作为新制订大学章程的日本选用它来作其英文用语,不能不让人感受到政府影响的作用。

### 三、大学章程的内容要素

#### (一) 章程对大学使命的彰显

大学使命及其具体的办学目标,与大学的特色、定位密切相关,章程必须予以明述。

##### 1. 使命是大学之魂

使命规定着该大学存在的价值,规范着大学的发展方向。与使命一致的事情可以做,不符合使命的事情不能做,保证大学不“见利忘义”、盲目发展。明确使命,还能使政府、大学内部、社会机构与大众等主体从战略高度思考大学的发展方向。

因大学有其同质性的一面,使命可能会有一些共同点。但是,大学使命要呈现自己鲜活特性。杨福家在评述耶鲁大学的使命时说:“初看耶鲁大学的基本使命(保护、传授、推进和丰富知识与文化),似乎只是词语的堆砌,但是仔细品味,就能了解,假如使命只有传授知识,那么它就对美国近4000所大学与学院都适用;若加上推进和丰富,只有3%的大学能够胜任;再加上文化两字,就只剩1%;至于能够涉及保护知识和文化的,只怕不足3%。大学的使命要有差别性、特殊性,如果一所大学的使命什么学校都能用,那它的表述

就不很贴切了。”<sup>[11]</sup>

日本大学宪章被誉为大学“精神构造上的骨格”<sup>[12]</sup>。从东京大学宪章中,可以清晰地感受到一种立足于全球视野和全球思维的战略选择高度和指向,对自己大学名字的前置定语是“世界的”东京大学而不是“日本的”东京大学。其他著名帝国大学,宪章的使命部分也均表现出强烈的全球化价值取向,追寻在积极的合作交流中打造大学的国际竞争力。而地方公立大学及一些私立大学,则表现出较强的务实性。

德国《洪堡大学章程》明确“致力于教研的统一、教与学的结合,科学的命脉植根于自由,而自由源于责任,学校因而也致力于学术自身责任及自我管理。”为了实现自己的使命要求,巴黎第四大学在其章程中规定,“要在作为绝对准则的自由精神之中,在客观和其成员在自信、目标、方法和工作表述上相互尊重的精神之中,完成其教育任务和学术任务”,牛津大学则标明“该大学有权开展任何法律允许的、且是为实现目标而视为是必要或需要的活动。”

##### 2. 办学目标是大学使命的具体体现

大学章程要描述大学的未来发展蓝图,规划大学自身发展的中长期目标,这种规划是基于法治精神的一种制度性保障。章程使大学内的每个机构、甚至每个成员都了解到了未来的发展方向和目标,对教师和学生的行为起到了一种潜移默化的指引作用。如果说使命的共同部分还可以多一些的话,那么,大学的办学目标则一定要明确、具体,要把学校的定位规范下来,要体现使命的要求。

美国密歇根州立大学在章程的序言中指出,作为政府赠与地的学校,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。康奈尔大学的章程规定,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、机械相关学科的知识,包括军事战略等。德国波鸿—鲁尔大学章程规定,“作为德国第一所综合性大学,波鸿—鲁尔大学依照学科价值同等原则,将传统大学与科技大学的学科相结合,学科设置涵盖了神学及工程”,并进一步明确提出要“为日后的就业做准备,使学生能够将科学知识应用到实际工作

中去”。东京大学提出：“将基于学术自由的精神，追求真理的探究与知识的创造，维持和发展世界最高水准的教育与研究作为目标。培养拥有广阔视野，具备高度的专业知识和理解力、洞察力、实践力、想象力，具备国际性和开拓者的首创精神的人，培养各个领域的具备领导素质与人格的人。”可见不同层次类型的大学办学目标是不同的。

大学章程一般还对学校的名称、校址、印章、规模、学科门类设置和教育形式等做出具体的规定。表明办学要有稳定性，涉及使命、目标及与之相关的具体内容不宜轻易改动。

## (二) 大学章程的内部治理要素

内部治理是大学章程阐述的重点，主要体现在决策机构、行政机构、学术机构的划定上，包括机构间的运作程序，各机构及重要岗位的职责、义务等。

### 1. 决策机构

各国大学章程均明确规定了大学的决策机构和重大问题决策程序。

在美国，董事会是大学的最高决策与审议机构，如芝加哥大学章程规定，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；法国大学校务委员会是大学的决策机构，负责决定本校的政策，尤其是审定与政府签订的合同内容，决定预算和决算，分配人员编制等事项；根据特许状和章程，英国大学理事会（Council）或校董会（Board of Governors）作为大学的议事决策机构，对处理大学的事务拥有最高权力，包括制订大学的发展规划和战略方向，确保对大学事务、财产和金融的有效管理和控制，决定大学的组织结构、人员编制和总体构成，理事会还是大学公章的唯一使用者和监护者；德国大学的领导机制以本校的基本章程为准，实行校务委员会制或实行校董事会制，如波鸿—鲁尔大学实行校务委员会制，柏林洪堡大学实行校董事会制。

大学章程还规定着大学决策机构自身的运作和一些具体的权力。如美国的大学章程规定了董事会的规模、职责、组织结构、选拔和任期等，董事会的作用还包括选择校长、监察教授职位的聘用和高级行政职位的任命等。董事会一般都下设一些委员会，章程要针对各自的不同职能对其职责做出具体的规定；英国大学理事会通常规模为 20

~ 40 人，校外人士占大多数，近几年大学教授的比例有所增加。理事会有权任命理事会主席、副主席和其他成员，与评议会联合提名荣誉校长人选，任命校长、代理校长、财务官、代理荣誉校长、审计师，根据评议会的推荐和建议设立学术岗位和学术管理机构，理事会有权成立常务委员会或临时委员会。

### 2. 行政机构

大学章程规定了大学的行政组织结构和执行程序，包括一些主要机构和重要岗位的职责与运作。一般而言，决策机构如大学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。大学章程规定着各个行政部门的职能及权限，保证各部门能够在校长的主持下各司其职。

总体上，校长对外代表大学，对内负责有关大学自治的一切事务，大学章程一般都具体明确校长的职责。如英国大学校长的权力是大学法和大学章程所赋予的，属于职位性的权力，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的最高权力的个人，直接对理事会负责。法国大学校长虽然由政府任命，但他不是行政官员，基本的规矩是新校长一旦当选，他的职权就由大学的章程界定着，外面的官员或工商界无权干涉。巴黎第四大学的章程列举了大学校长的九条权力，但其权力又受到相当多的限制：校长虽然主持三个委员会，但必须执行其决议，接受其建议与意见；校长要保障大学的财产管理，而不许谋取私利；校长有权任命中层管理人员，但须征得相关委员会的意见。

### 3. 学术机构

大学管理需重视教授的作用，学校重要的权力机构都吸收教授加入，这一点从国外大学章程就可清楚地看出。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”。

大学章程要明确规定大学的学术机构。法国大学设学术委员会，对科研政策及科研经费的分配提出建议，对科研计划、科研指导资格、文凭的设置与变动等方面问题提供咨询；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,是可以和各个学部、系直接打交道的机构;在德国大学里,评议会对学术事务以及重大的行政事务拥有审议决策权,大学章程对评议会的组成做出详细规定,本校教授要在这一机构中拥有绝对多数的席位和表决权。

#### 四、我国大学章程的制订

目前,我国开始了制订大学章程的试点,笔者认为,这项工作应该与现代大学制度建设联系在一起思考。综观国外的大学章程,有简有繁,如日本的比较简短、英美的比较繁多,从中可以发现一个由简至繁的过程。因此,不要期望章程的制订一步到位,章程在内容的选择上需要有一个甄别、充实、完善的过程。在章程制订初期,不能太繁,要定大事,要能经得起时间的检验,具体的细节可由章程之下的规章予以约束。从工作推进的角度看,章程是在学校使命定位与办学目标确立下,对外部关系的一种责任说明和对内部管理的一种运行规范。《高等教育法》第二十八条提到的有关章程涉及内容的规定,系法律层面的要素要求,须予以遵循。其具体的内容要素如下。

##### (一) 大学的外部关系及章程的生效程序

《高等教育法》提到了章程应规定举办者与学校之间的权利、义务、经费来源、章程修改程序等项内容,直接涉及到大学的外部关系。大学外部关系的明晰,将使大学的运行在有法可依的基础上进一步有章可循,有助于大学成为自主办学的实体,也有助于在减少行政干预的前提下满足政府预期,有助于增加政府的宏观指导作用和提高学校的办学活力。

大学章程应呈现大学与举办者、地方、校友及其他利益相关者关系的内容,并予以组织落实。公办大学首先要体现国家意志和公共利益,明确社会参与治理的方式,如杨福家就曾经向温总理提出过构建有社会参与的校务委员会来作为大学的决策机构。这里还需要考虑学校的自身特点和长期发展要求,突出一些重点,如地方大学必须密切关注地方的发展,甚至可以专设负责与地方关系的副校长来加强这项工作。

大学章程的制订、生效与修改,其实涉及到对章程属性的理解。笔者认为,它是大学自主办学和政府宏观调控结合的产物,因此相当于一个法定的合约,需共同签署,需要政府批准方能生效。我国《高等教育法》第二十九条规定,“章程的修改,应当报原审批机关核准”,就体现出了这个意思。因为近期我国的大学章程还只是初生之物,还有个完善的过程,因此其生效与修改可先由学校主管部门批准,待以后条件成熟时,可以考虑根据学校的层次、类别和使命要求,分不同情况由各级人民代表大会(立法机关)审议通过,以增强章程的权威性和严肃性。

高等学校面向社会依法自主办学,需要与政府建立起一种相对平等的关系:通过转变政府职能落实高校的自主法人地位,通过合理规划高等学校的分类定位解决发展的使命方向,通过建章立制规范权责关系和完善约束机制,通过目标管理满足政府的要求和实现高校的自治。待大学章程生效后,政府可对高等学校实施目标或契约管理。在性质上,政府与高校的契约关系为行政契约,介于行政行为和私法契约之间,兼具行政的公务性和契约的合意性。

##### (二) 大学使命和办学目标的阐述

大学使命和办学目标的阐述也就是《高等教育法》提到的办学宗旨。大学的宗旨可能共性因素要多一些,因为同为大学会有共同的属性:育人是根本,都有着通过教学、科研、服务贡献社会的三大功能。但是,定位很重要,共性之后要有特性,各高校的使命要有所区分,从宏观的角度看整个高等学校系统要与社会多样化的需求相匹配。在对国外大学考察中发现,使命是一个很重要的词,是区分该校与他校不同的关键所在。而我国在这一点上区分度不大,学校的校训、宗旨比较泛化。

确定了定位之后,就该认真探讨遵循什么样的教育理念来实现定位,即理念要与定位相一致。中央部门直接管理的大学要为全国服务,注重为有志青年公平地提供机会,增强国际开放性;地方性高校要更多地为地方发展服务,有地方特色。这里的变化要更多一些,因为理念有多种多样,如北京大学、复旦大学可以多讲通识教育,而一些专业性大学特别是地方专业学院则就要多讲专业教

育,即在通识教育和专业教育之间有一个光谱地带,适应于不同的学校,这也是高等教育多样化的基础。

有了定位和理念,办学目标就呼之欲出了,这里需注意的是要处理好目标贴切性和激励性的关系,使政府、社会、师生广泛认同并努力为之奋斗。使命、目标一旦确定,就要有稳定性,要长期不懈地坚持下去,办出特色,要体现出依法治教的精神,不能朝令夕改。

### (三) 大学内部治理结构的规定

《高等教育法》提到大学章程应包括的“内部管理体制、财产和财务制度”事项,尽管只有寥寥数语,但却涉及复杂的管理命题。大学内部治理结构清晰,可使大学的决策和运行有章可循,有助于提高学校的办学效益和完善自我约束机制。

需要解决好大学的内部领导体制,完善党委领导下的校长负责制。高等学校实行中国共产党基层委员会领导下的校长负责制、依法自主办学、实行民主管理等内容是见诸法律文本的内容,必须遵循,我们党的执政地位不容动摇。但大学在其制度建设中应当创造性地探讨“党委领导、校长负责、教授治学”的实现机制,通过科学合理的责任分工保证办学的有序、减少矛盾并激发办学的活力。可以借鉴国外大学董事会或理事会与校长关系的责权划定先确立一些原则:如具体界定党委和校长的职责;党委通过对校务委员会的领导及对战略规划的审定而把握大学的发展方向;党委负责校长的遴选工作;副职由正职提名等。并明确在大的原则框架下各高校可以有所不同。

要设定好行政管理机构。管理机构及其重要岗位的职责应当清晰,机构的运作程序应当明确,重要职责和关键性程序应当在章程中写明,再辅以相应的规章,这是办学效率和约束机制的制度性保障。在现代大学制度建设中,要注重学术和行政两支队伍建设,它们的管理和激励模式是不同的,要精心铺架学术人员和行政人员并行成长的学术生涯和管理生涯“双梯阶”发展道路,努力打造精干、高效、专业化的行政管理队伍。

从制度上保证学术委员会、教授会等组织对学术问题的决策作用。这既体现了对学术规律的尊重,也体现了对学术人员价值的肯定。教育领域是一个与智力有关的被严密规则化的人才市

场,因为文化资本不直接等同于经济资本,所以学校教育系统能够相对公正地保持独立性和自律性,这也是高等学校的尊严所在。但是,学术、金钱、权力间的相互寻租现象,正在伤害着高校的尊严、破坏着社会的公正性、腐蚀着学术进步的土壤,使对智力和知识贡献的激励性降低,对创新型国家建设和人力资源强国建设不利。目前,现代大学制度创新的重点和难点在中间层次,并集中在大学内学院一级的权力机制上。大学内学院一级的权力分配有一个“权力增加、责任加大但行政权力又要减少”的两难问题:一是大学一级及其职能部门的部分权力需要向学院一级转移,这样才能增加学院的活力;二是学院的权力要向教授们倾斜,这有助于激励学者们献身科学并减少对权力的学术寻租。这是一个必须以创新的思维才能解决的问题,并且由于教授“治学、治校”必须首先从基层开始,大学内学院管理体制的创新又是现代大学制度建设绕不开的一个问题。因此,要重视和加强大学基层学术组织建设,特别要提高教授在基层学术组织管理和学术问题上的决策权,充分发挥教授会的作用,保证学术自由,努力形成优秀学术人员脱颖而出和广大教师专注于学术工作的制度和机制。

### (四) 大学办学的其他客观性要素

大学办学的其他客观性要素即具体的事实性要素,也就是《高等教育法》所提到的学校名称和校址,办学规模和教育形式,以及骨干的学科门类设置和发展方向。

学校名称和校址看似简单,其实是十分严肃的事情,把它们写入章程,就表明不能轻易改动和盲目发展。办学规模也是这样,论证好并写入章程的办学规模是不能轻易被突破的,国外一些名校多少年来规模一直稳定并不追求以大取胜。规模的突破必将引发使命、目标的改变,如原来1万人的规模,现在成了3万人,其教学方式、质量、生源能一样吗?精英大学的扩张还能真正保有自己的精英地位和模式吗?普通高校的教育形式有可能会比较一致,都是多种多样的,但要明确以哪种为主,哪些尽量不搞,教育形式要与其使命、目标相一致。

学科门类设置要体现自身的发展方向和特色。这里既有宽口径设置以增加灵活性的问题,

又有把自己的特色学科做好做强的问题。学科建设对大学发展的重要意义各校都很清楚,重点是要论证好、规划好、建设好,围绕学科、专业做好基础条件和团队建设工作。

#### 参考文献:

- [1]牛维麟. 现代大学章程与大学管理[J]. 中国高等教育, 2007, (1).
- [2][8]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).
- [3]代林利. 牛津大学治理结构的形成与演变[J]. 现代大学教育, 2007, (4).
- [4]王晓辉. 法国大学章程综合研究[J]. 研究动态, 2007,

(12).

- [5][6]贺国庆,等. 外国教育史[M]. 北京:人民教育出版社, 2006. 39、93.
- [7]陈洪捷. 德国古典大学观及其对中国的影响(修订版)[M]. 北京:北京大学出版社, 2006. 16.
- [9]张斌贤. 关于大学史研究的基本构想[J]. 北京大学教育评论, 2005, (3).
- [10]雅克·勒戈夫. 中世纪的知识分子[M]. 北京:商务印书馆, 1996. 132.
- [11]杨福家. 大学的使命与文化内涵[J]. 新华文摘, 2007, (23).
- [12]王晓燕. 日本高等教育改革中的大学章程建设[J]. 研究动态, 2008, (8).

## International Comparative Study on the Status and Elements of University Statutes

Ma Luting

**Abstract:** University statutes are the outcome of university autonomous school-running and the exterior's affecting and consulting with university, which reflect the relationship between university and society, especially that between governments, highlighting the requirement of the university mission. Internal governance is the emphasis expounded in the university statutes, mainly being reflected in the delineation of decision-making body, administrative body and academic body. Currently, we need to take chances of formulating statutes to push forward university for autonomous school-running according to the law.

**Key words:** university statutes, university charter, governance structure, elements

**Author:** Ma Luting, Director, senior researcher and doctoral supervisor of Higher Education Division, the National Center for Education Development Research (Beijing 100816)

[责任编辑:刘洁]