

大学章程：高校治理的制度保障

——哈佛宪章透视

李玲玲

哈佛大学是世界上最负盛名的私立大学之一，其悠久的历史常使人们发出“先有哈佛，而后有美利坚”的感叹。经过近400年的发展，哈佛大学已经成长为一个规模庞大、资产超群的“帝国”。而1650年由马萨诸塞殖民地议会为哈佛学院颁发的“特许状”，即哈佛宪章，至今仍在哈佛大学的发展中发挥着重要作用。^[1]

一、哈佛宪章的主要内容

哈佛宪章作为哈佛学院的治理章程，与美国其他大学章程类似，具体规定了大学的办学目的、培养目标、内部管理体制、利益相关者的权利义务、经费来源、财产与财务制度等重大事项。

（一）办学目的和培养目标

在浓厚的宗教氛围中成长起来的殖民者面对艰苦的自然环境和严峻的社会现实，通过创建学院、开展神学教育以满足其宗教信仰的需要。同时，培养基督教教士和培养一般民众的宗教信仰成为这些学院的首要任务。

哈佛学院的办学目的在于“促进所有有益的文学、艺术和科学的发展，借助所有有益的文学、艺术和科学发展，教育青年人，并为教育本国的青年人提供所有其他必要的东西。”^[2]

（二）院务委员会的特许权

1650年，马萨诸塞议会为哈佛学院颁发的特许状规定，哈佛学院实行两院制（the Dual Board System）管理体制。根据哈佛宪章，哈佛学院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。这些成员都是马萨诸塞湾居民。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持续到今天。

除上述权利外，院务委员会还拥有免交赋税和服兵役的权利以及享受终身职务的权利。马萨诸塞州政府规定，在该州管辖范围内捐给哈佛学院的土地、房屋、可继承

财产和各种收益将免除赋税和费用，凡是给予该校教师和学者的物品也都将免除关税及消费税，同时董事会成员将被免除各项军役服务；又如马萨诸塞州政府规定，院务委员会成员今后无论在名义上还是实质上，都将成为政治法人实体，无论因为何种原因离职，其继任者都将享有同样的权利。^[3]

（三）经费来源和财务制度

社会捐助是哈佛学院重要的经费来源之一。“院务委员会将以自身的名义接受任何土地、住房和可继承财产以及免费的礼物和捐赠。”如今，政府的资助和学生的学费也成为哈佛学院的经费来源。

马萨诸塞州政府规定，院务委员会有权在符合捐赠者意愿的前提下，就任何相关捐赠物品的处置和土地收益方面的事情进行讨论并做出最后决议。当紧急情况下需要对上述情况做出处理，或者在异常艰难的情况下需要召开会议讨论，却因为意见不统一而无法决定时，实行少数服从多数的原则。此外，若董事会认可，院务委员会的大多数成员将有和财务主管一样的权力就土地和房屋方面的购买事宜做出最后决议。^[4]

二、哈佛宪章在哈佛学院治理中的地位和作用

哈佛宪章不仅规定了哈佛学院的管理体制内容，更重要的是以法律的形式确认了哈佛学院存在的合法性，也从根本上确立了哈佛学院的管理运作体制和治理机制，在哈佛学院的发展中起着举足轻重的作用。

（一）明确了哈佛学院的法律地位

特许状是学院法律地位的重要保障。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”。就是说，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。^[5]但一所大学如果没有特许状，它的合法性就会受到质疑，哈佛学院在无法获得英国王室支持的前提下，只好通过殖民地政府来证明它的合法性。因为不管是英国王室还是殖民地议会，他们都具有法律上的权威性。于是，当时马萨诸塞议会颁发的特许状就成为殖民地学院得以成立的法律基础。

哈佛学院法律地位的确立，为哈佛学院建立自我发展、自我约束的运行机制、实现哈佛学院自制与依法自主办学提供了法律保障。^[6]

（二）明确了哈佛学院的运行机制

第一，哈佛宪章为哈佛学院提供了完整的制度体系。哈佛宪章不仅在形式上而且在内容上对哈佛学院的管理体制都做了具体的制度安排和规定。从形式上讲，通过哈佛宪章，哈佛学院在一定程度上拥有了自我管理的权力，从而使哈佛学院在学术和管理方面的自治权力合法化。而且哈佛学院因为既具有法律效力的地位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。从内容上讲，哈佛宪

章对哈佛学院中“董事会”和“院务委员会”的组织构成、成员选举与聘用、权利义务关系等管理、决策方式和程序都做了明确的规定。此外，哈佛宪章还明确规定了哈佛学院的办学宗旨、办学目的和培养目标以及教师聘任与管理、校长职权范围等。

第二，哈佛宪章为哈佛学院规定了全面的治理结构。在哈佛学院的治理框架中，董事会制度是一种基本的管理制度。哈佛宪章对董事会成员构成、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。如董事会有义务保证每个成员都在各自领域中勤奋工作并掌握熟练的技术，也有权利通过改善每个成员的生存环境而达到促进共同发展的目的。为了规范董事会的运作，哈佛宪章还明确规定了院务委员会的职责与权限，明确规定院务委员会成员有权根据他们的决议在任何时间选举产生1名新院长或聘任1位新教师；同时对成员人数做了明确规定，如院务委员会成员加上其聘用的助理不得超过10个。

三、哈佛宪章对我国大学制度建设的启示

（一）决策权与执行权的分离

执行权是决策的一种后继方式，行政执行要求依据决策所规定的目标、方式和步骤来进行，整个执行过程中都存在着目标导向，一切行政措施或行为都是为了保质保量地实现决策目标。^[7]因此，大学章程必须保证领导决策体制和内部管理、监督机制，才能更有效地实现决策目标。哈佛学院由院务委员会负责制定学校的大政方针、政策；校行政领导负责实施；校董事会负责监督实施过程和结果。决策与执行、监督三权分离，相互牵制。

再看目前，我国高校实行党委领导下的校长负责制，党委为最高权力机构，但党委委员与行政领导存在交叉任职，党委成员一般要兼任校长或副校长。大学的决策、执行、监督权集中于若干领导，权力缺乏制约。^[8]因此，在建立大学章程的过程中，有必要借鉴哈佛学院的哈佛宪章，把决策权、执行权和监督权相分离。学校党委成员担负领导责任的同时不可包揽具体行政事务，确保校长能依法独立负责地开展工作，将决策权力与执行权力分别赋予不同的领导，明确分工，防范决策失误的风险。

（二）决策的科学化、民主化

决策结果是否科学，决策过程是否民主，决定了决策目标能否顺利实现。广泛的专业人士参与的群体决策，能够集思广益、群策群力，集中更多、更全面的知识、技能和信息。^[9]在处理重大事务方面，哈佛宪章规定哈佛学院的院务委员会有权根据少数服从多数的原则最出最后决议，决议结果要由董事会赞成通过，最后才由院长宣布施行。由院务委员会做决策可以有效避免个别领导独断专行和滥用权力的发生；实行少数服从多数决策原则能够充分发扬民主，做到科学决策；由董事会监督赞同方可通过，如同为决策结果的有效性加了一层保险，增强了决策的科学性。

我国大学在章程制定过程中，要注意加强对决策民主化和科学化的规定，学习哈

佛宪章在学院决策权力主体和决策过程及结果方面的做法，设置专门的决策团队，决策过程坚持民主与集中相结合的原则，最后的决策结果还要通过专门的监督部门批准，确保在决策过程中通过民主程序和充分论证做出决策，杜绝“拍脑袋”决策。^[10]

（三）机构设置分工明确，权力相互制约

在领导职权问题上，哈佛宪章规定院长和教师可以在董事会认可的情况下，拥有和财务主管一样的权利，对学院购买土地和房屋方面的事务做出决议。也可以由院长组织召开会议对有关捐赠物资处置方面的问题进行商议。若有必要，学院领导还可以聘请助理协助日常管理工作，但对聘用人员数额有严格的限制。在学院管理机构设置上，实行“双重校务领导机构”，^[11]即将学校的校务管理分为两个机构来处理，即校董事会和院务委员会。前者负责学院的财务和校务管理，后者负责教育政策的制定及教师和官员的任免等，两者分工明确，相互制约，相互监督，共同对学院进行管理。

我国高校管理机构设置政府化，使高校成为了一个等级森严的行政机关，国家教育主管部门将高校划分为种类繁多的行政等级，从副厅级到副部级不等，高校党委书记、校长分别享受与学校同等的职级和职务待遇，一些教授甚至也按行政级别来排序。^[12]这样的领导职权和机构设置严重影响了高校教师的积极性和创造性，也容易造成教学质量的下降和腐败现象的滋生。因此，在我国大学章程制定过程中，可以借鉴哈佛学院的治理结构，对高校进行“去行政化”管理，使高校回归学术组织的性质，实现高校科学和健康发展。

注释：

- [1] 黄福涛. 外国高等教育史[M]. 上海:上海教育出版社,2003:137.
- [2] Harvard Charter of 1650. Held in the Harvard University Archives (UAI 15.100) [EB/OL]. <http://hul.harvard.edu/huarc/charter.html>,2010-08-25.
- [3] [4] Richard Hofstadter, Wilson Smith. American Higher Education I[M]. A Documentary History, Chicago:The university of Chicago press,1961:5-10.
- [5] 刘香菊. 特许状在美国私立高校发展中的法律思考[J]. 理工高教研究,2003,(2):47.
- [6] 刘承波. 大学治理的法律基础与制度架构:美国大学章程透视[J]. 外国教育,2008(5) :89.
- [7] [9] 元一涵. 美国大学章程研究及借鉴意义——以《耶鲁大学章程》为例[J]. 教书育人,2009,(30):107.
- [8] 郑晋明. 坚持完善党委领导下校长负责制——访南京理工大学党委书记郑亚教授[N]. 光明日报, 2001-11-23.
- [10] 练栩. 关于领导决策科学化合民主化的思考[J]. 中国测绘,2009,(2):48.
- [11] 王晶. 哈佛精神的形成与发展[D]. 华中师范大学,2008:5-6.
- [12] 罗潇,古晓鸽. 中国高校应“去行政化”[J]. 高教论坛,2009,(24):124.

作者简介：李玲玲，厦门大学教育研究院硕士生

责任编辑：王春春

责任校对：周 鹏

Outside world 域外视界

P77 | 日本私立大学的发展与经营

文章在考察日本私立大学55年发展历程的基础上，探讨了日本私立大学的兴起原因及组织管理特点。文章指出，日本私立大学规模扩张的主要目的是为了稳定经营，私立大学机能的公益性和治理结构的私有性是日本私立大学的本质特征。

P83 | 台湾高等技职教育改革新动向

——以台湾景文科技大学和中州技术学院为例

文章根据对台湾景文科技大学和中州技术学院的实地考察，具体分析了两校近年来在教学管理、教学、培养目标等方面的有效做法，借此管窥台湾高等技职教育领域为应对日益剧烈的竞争和挑战而进行的改革与发展动向，希望能对当前处在转型期的大陆高职教育提供借鉴。

P88 | 大学章程：高校治理的制度保障

——哈佛宪章透视

大学章程是由大学权利机构制定的治校总纲领，在大学发展中起着重要作用。法治理念在美国高等教育领域的一个表现是，每一所大学都有自己高度权威和严肃的章程，并重视发挥章程在学校办学和管理中的作用。文章整理了哈佛学院的哈佛宪章文本，对哈佛宪章在哈佛学院发展中的作用进行了论述，期望对我国制定大学章程有所启迪。