

大学章程建设学习资料汇编

中国石油大学(北京)发展规划处、高教研究所编

2012年3月

目 录

高等学校章程制定暂行办法	2
教育部办公厅关于学习宣传、贯彻实施《高等学校章程制定暂行办法》的通知	9
吉林大学章程	12
中国政法大学章程	22
我国第一部大学章程——《吉林大学章程》	34
吉林大学章程中对学校组织架构的规定	43
国外大学章程核心特征述评及启示	45
国外大学章程对我国大学章程建设的启示	56
大学治理的法律基础与制度架构	63
香港科技大学章程对我国大学章程建设的启示	76
康奈尔大学章程对我国大学章程建设的启示	83
加拿大大学章程对我国大学章程建设的启示	90
日本的大学章程建设	99
CHARTER OF CORNELL UNIVERSITY	104
UNIVERSITY OF BIRMINGHAM	119
大学如何协调学术权力与行政权力	125
大学学术权力和行政权力冲突解析	132

高等学校章程制定暂行办法

第一章 总 则

第一条 为完善中国特色现代大学制度，指导和规范高等学校章程建设，促进高等学校依法治校、科学发展，依据教育法、高等教育法及其他有关规定，制定本办法。

第二条 国家举办的高等学校章程的起草、审议、修订以及核准、备案等，适用本办法。

第三条 章程是高等学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。高等学校应当以章程为依据，制定内部管理制度及规范性文件、实施办学和管理活动、开展社会合作。

高等学校应当公开章程，接受举办者、教育主管部门、其他有关机关以及教师、学生、社会公众依据章程实施的监督、评估。

第四条 高等学校制定章程应当以中国特色社会主义理论体系为指导，以宪法、法律法规为依据，坚持社会主义办学方向，遵循高等教育规律，推进高等学校科学发展；应当促进改革创新，围绕人才培养、科学研究、服务社会、推进文化传承创新的任务，依法完善内部法人治理结构，体现和保护学校改革创新的成功经验与制度成果；应当着重完善学校自主管理、自我约束的体制、机制，反映学校的办学特色。

第五条 高等学校的举办者、主管教育行政部门应当按照政校分开、管办分离的原则，以章程明确界定与学校的关系，明确学校的办学方向与发展原则，落实举办者权利义务，保障学校的办学自主权。

第六条 章程用语应当准确、简洁、规范，条文内容应当明确、具体，具有可操作性。

章程根据内容需要，可以分编、章、节、条、款、项、目。

第二章 章程内容

第七条 章程应当按照高等教育法的规定，载明以下内容：

（一）学校的登记名称、简称、英文译名等，学校办学地点、住所地；

- (二) 学校的机构性质、发展定位，培养目标、办学方向；
- (三) 经审批机关核定的办学层次、规模；
- (四) 学校的主要学科门类，以及设置和调整的原则、程序；
- (五) 学校实施的全日制与非全日制、学历教育与非学历教育、远程教育、中外合作办学等不同教育形式的性质、目的、要求；
- (六) 学校的领导体制、法定代表人，组织结构、决策机制、民主管理和监督机制，内设机构的组成、职责、管理体制；
- (七) 学校经费的来源渠道、财产属性、使用原则和管理制度，接受捐赠的规则与办法；
- (八) 学校的举办者，举办者对学校进行管理或考核的方式、标准等，学校负责人的产生与任命机制，举办者的投入与保障义务；
- (九) 章程修改的启动、审议程序，以及章程解释权的归属；
- (十) 学校的分立、合并及终止事由，校徽、校歌等学校标志物、学校与相关社会组织关系等学校认为必要的事项，以及本办法规定的需要在章程中规定的重大事项。

第八条 章程应当按照高等教育法的规定，健全学校办学自主权的行使与监督机制，明确以下事项的基本规则、决策程序与监督机制：

- (一) 开展教学活动、科学研究、技术开发和社会服务；
- (二) 设置和调整学科、专业；
- (三) 制订招生方案，调节系科招生比例，确定选拔学生的条件、标准、办法和程序；
- (四) 制订学校规划并组织实施；
- (五) 设置教学、科研及行政职能部门；
- (六) 确定内部收入分配原则；
- (七) 招聘、管理和使用人才；
- (八) 学校财产和经费的使用与管理；

（九）其他学校可以自主决定的重大事项。

第九条 章程应当依照法律及其他有关规定，健全中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制的具体实施规则、实施意见，规范学校党委集体领导的议事规则、决策程序，明确支持校长独立负责地行使职权的制度规范。

章程应当明确校长作为学校法定代表人和主要行政负责人，全面负责教学、科学研究和其他管理工作的职权范围；规范校长办公会议或者校务会议的组成、职责、议事规则等内容。

第十条 章程应当根据学校实际与发展需要，科学设计学校的内部治理结构和组织框架，明确学校与内设机构，以及各管理层级、系统之间的职责权限，管理的程序与规则。

章程根据学校实际，可以按照有利于推进教授治学、民主管理，有利于调动基层组织积极性的原则，设置并规范学院（学部、系）、其他内设机构以及教学、科研基层组织的领导体制、管理制度。

第十一条 章程应当明确规定学校学术委员会、学位评定委员会以及其他学术组织的组成原则、负责人产生机制、运行规则与监督机制，保障学术组织在学校的学科建设、专业设置、学术评价、学术发展、教学科研计划方案制定、教师队伍建设等方面充分发挥咨询、审议、决策作用，维护学术活动的独立性。

章程应当明确学校学术评价和学位授予的基本规则 and 办法；明确尊重和保障教师、学生在学习、研究和学习方面依法享有的学术自由、探索自由，营造宽松的学术环境。

第十二条 章程应当明确规定教职工代表大会、学生代表大会的地位作用、职责权限、组成与负责人产生规则，以及议事程序等，维护师生员工通过教职工代表大会、学生代表大会参与学校相关事项的民主决策、实施监督的权利。

对学校根据发展需要自主设置的各类组织机构，如校务委员会、教授委员会、校友会等，章程中应明确其地位、宗旨以及基本的组织与议事规则。

第十三条 章程应当明确学校开展社会服务、获得社会支持、接受社会监督的原则与办法，健全社会支持和监督学校发展的长效机制。

学校根据发展需要和办学特色，自主设置有政府、行业、企事业单位以及其他社会组织代表参加的学校理事会或者董事会的，应当在章程中明确理事会或者董事会的地位作用、组成和议事规则。

第十四条 章程应当围绕提高质量的核心任务，明确学校保障和提高教育教学质量的原则与制度，规定学校对学科、专业、课程以及教学、科研的水平与质量进行评价、考核的基本规则，建立科学、规范的质量保障体系和评价机制。

第十五条 章程应当体现以人为本的办学理念，健全教师、学生权益的救济机制，突出对教师、学生权益、地位的确认与保护，明确其权利义务；明确学校受理教师、学生申诉的机构与程序。

第三章 章程制定程序

第十六条 高等学校应当按照民主、公开的原则，成立专门起草组织开展章程起草工作。

章程起草组织应当由学校党政领导、学术组织负责人、教师代表、学生代表、相关专家，以及学校举办者或者主管部门的代表组成，可以邀请社会相关方面的代表、社会知名人士、退休教职工代表、校友代表等参加。

第十七条 高等学校起草章程，应当深入研究、分析学校的特色与需求，总结实践经验，广泛听取政府有关部门、学校内部组织、师生员工的意见，充分反映学校举办者、管理者、办学者，以及教职员工、学生的要求与意愿，使章程起草成为学校凝聚共识、促进管理、增进和谐的过程。

第十八条 章程起草过程中，应当在校内公开听取意见；涉及到关系学校发展定位、办学方向、培养目标、管理体制，以及与教职工、学生切身利益相关的重大问题，应当采取多种方式，征求意见、充分论证。

第十九条 起草章程，涉及到与举办者权利关系的内容，高等学校应当与举办者、主管教育行政部门及其他相关部门充分沟通、协商。

第二十条 章程草案应提交教职工代表大会讨论。学校章程起草组织负责人，应当就章程起草情况与主要问题，向教职工代表大会做出说明。

第二十一条 章程草案征求意见结束后，起草组织应当将章程草案及其起草说明，以及征求意见的情况、主要问题的不同意见等，提交校长办公会议审议。

第二十二条 章程草案经校长办公会议讨论通过后，由学校党委会讨论审定。

章程草案经讨论审定后，应当形成章程核准稿和说明，由学校法定代表人签发，报核准机关。

第四章 章程核准与监督

第二十三条 地方政府举办的高等学校的章程由省级教育行政部门核准，其中本科以上高等学校的章程核准后，应当报教育部备案；教育部直属高等学校的章程由教育部核准；其他中央部门所属高校的章程，经主管部门同意，报教育部核准。

第二十四条 章程报送核准应当提交以下材料：

- （一）核准申请书；
- （二）章程核准稿；
- （三）对章程制定程序和主要内容的说明。

第二十五条 核准机关应当指定专门机构依照本办法的要求，对章程核准稿的合法性、适当性、规范性以及制定程序，进行初步审查。审查通过的，提交核准机关组织的章程核准委员会评议。

章程核准委员会由核准机关、有关主管部门推荐代表，高校、社会代表以及相关领域的专家组成。

第二十六条 核准机关应当自收到核准申请 2 个月内完成初步审查。涉及对核准稿条款、文字进行修改的，核准机关应当及时与学校进行沟通，提出修改意见。

有下列情形之一的，核准机关可以提出时限，要求学校修改后，重新申请核准：

- （一）违反法律、法规的；
- （二）超越高等学校职权的；
- （三）章程核准委员会未予通过或者提出重大修改意见的；
- （四）违反本办法相关规定的；
- （五）核准期间发现学校内部存在重大分歧的；
- （六）有其他不宜核准情形的。

第二十七条 经核准机关核准的章程文本为正式文本。高等学校应当以学校名义发布章程的正式文本，并向本校和社会公开。

第二十八条 高等学校应当保持章程的稳定。

高等学校发生分立、合并、终止，或者名称、类别层次、办学宗旨、发展目标、举办与管理体制变化等重大事项的，可以依据章程规定的程序，对章程进行修订。

第二十九条 高等学校章程的修订案，应当依法报原核准机关核准。

章程修订案经核准后，高等学校应当重新发布章程。

第三十条 高等学校应当指定专门机构监督章程的执行情况，依据章程审查学校内部规章制度、规范性文件，受理对违反章程的管理行为、办学活动的举报和投诉。

第三十一条 高等学校的主管教育行政部门对章程中自主确定的不违反法律和国家政策强制性规定的办学形式、管理办法等，应当予以认可；对高等学校履行章程情况应当进行指导、监督；对高等学校不执行章程的情况或者违反章程规定自行实施的管理行为，应当责令限期改正。

第五章 附 则

第三十二条 新设立的高等学校，由学校举办者或者其委托的筹设机构,依法制定章程,并报审批机关批准;其中新设立的国家举办的高等学校，其章程应当具备本办法规定的内容；民办高等学校和中外合作举办的高等学校，依据相关法律法规制定章程，章程内容可参照本办法的规定。

第三十三条 本办法自 2012 年 1 月 1 日起施行。

教育部办公厅关于学习宣传、贯彻实施《高等学校章程制定暂行办法》的通知

教政法厅[2011]1 号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委），各计划单列市教育局，新疆生产建设兵团教育局，有关部门（单位）教育司（局），部属各高等学校：

《高等学校章程制定暂行办法》（教育部令第 31 号，以下简称《高校章程制定办法》）已经发布，将于 2012 年 1 月 1 日起正式施行。《高校章程制定办法》贯彻落实教育规划纲要的要求，全面规范了高等学校章程制定的原则、内容、程序以及章程的核准与监督执行机制，是高等学校开展章程建设、实施依法治校，促进科学发展的行动指南和实践纲领，对于建设中国特色现代大学制度，深化高等教育管理体制改革的，具有重要的现实意义和深远的历史意义。为做好《高校章程制定办法》的学习宣传和贯彻实施工作，现特通知如下：

一、抓紧组织、深入开展学习宣传工作。各地、各高等学校要以多种形式组织展开、积极参与《高校章程制定办法》的学习培训和章程建设的研讨活动，教育行政部门和高等学校的主要领导要亲自参加学习、讨论。要以此为契机，形成推动高等学校章程建设、内部管理体制改革的大学学习、大讨论。通过学习宣传，要进一步统一思想，明确章程建设在完善现代大学制度，推动高等学校依法治校、科学发展中的基础性地位和重要作用，提高教育部门、高等学校及各相关方面参与章程建设的积极性、自觉性；要深化对《高校章程制定办法》目的与宗旨的认识，从原则、内容、程序和效力上准确把握《高校章程制定办法》条文的内涵，切实提高开展高等学校章程建设的能力。

二、全面部署高等学校章程建设工作。各地要全面调查高等学校章程建设的现状，对照《高校章程制定办法》的原则与要求，组织高等学校深入分析目前在章程建设方面存在的困难与问题，指导高等学校明确章程建设的方向、程序与时间表。在此基础上，编制本地方高等学校章程建设的实施方案与工作计划，推动所有高等学校在 2012 年内全面启动章程制定或

者修订工作。中央部门各直属高校已经制定章程的，要根据《高校章程制定办法》，重新对现有章程的内容、程序等进行审核和修订；尚未制定章程的，应当确定工作时间表，尽快组建章程起草组织，启动章程制定工作。

三、做好章程制定的分类指导与试点工作。各地要按照分类指导、试点推动、突出特色的原则，研究制定分类指导的方案与实施意见，根据实际，确定若干有代表性的高等学校，作为章程建设和现代大学制度的试点高校。要依据《高校章程制定办法》，主动参与试点高校的章程制定工作，具体指导这些学校坚持社会主义办学方向，遵循法制统一、改革创新和自主管理的原则，开展章程建设，尽快形成具有示范和推广意义的成果。教育部将重点指导和推动现代大学制度试点高校开展章程建设工作。

四、建立健全章程核准程序与机制。教育部将按照《高校章程制定办法》的规定，组建由教育部及相关部门领导、高等学校管理者、社会知名人士和有关专家组成的章程核准委员会，成立由主要部领导任组长的高等学校章程建设领导小组（领导小组办公室设在教育部法制办公室），建立内部章程核准机制，最迟于2012年9月底前，正式受理有关高等学校章程的核准申请。各地要结合本地实际，尽快组建本地方的高等学校章程核准委员会，建立省级教育行政部门内部的章程核准机制与程序。

五、进一步推动高等学校的依法治校工作。依法治校、依法办学是近年来高等教育体制改革的一条成功经验。章程是高等学校依法治校、依法办学的基本依据和具体表现。因此，各地和中央部门、各直属高校要以推动章程建设为契机，进一步推动高等学校的依法治校工作。高等学校要将组织开展好章程建设作为近期依法治校的一项重要工作，对照《高校章程制定办法》的要求，认真清理和修改校内的各种规章制度，完善内部决策及监督机制，依法推进内部治理结构改革，健全师生权利保障与救济机制，落实民主监督制度，形成以章程建设系统梳理学校内部管理体制，推动学校整体改革，实现依法治校的良好局面。

各地和各直属高校落实本通知的情况，请于 2012 年 6 月 30 日前报我部政策法规司（法制办公室）。

教育部办公厅

二〇一一年十二月二十八日

吉林大学章程

序 言

吉林大学是中华人民共和国教育部直属重点综合性大学，由原吉林大学、吉林工业大学、白求恩医科大学、长春科技大学、长春邮电学院于 2000 年 6 月 12 日合并而成，2004 年，原中国人民解放军军需大学并入学校。

在长期发展历程中，学校汇聚了一批来自国内外的学术大师，为国家建设和社会发展培养了大批栋梁之才，孕育了丰富的学术思想精华，创造了众多的高水平科研成果，赢得了良好的学术声誉和社会声望，形成了优良的传统和校风，凝炼出以求真务实、自由民主、开放兼容、隆法明德、与时俱进为核心的大学精神。

面向未来，学校秉承“求实创新、励志图强”的校训，遵循以人为本的办学理念，以追求真理、培育人才、研究学术、传承文明、服务社会、造福人类为己任，致力于建设高水平研究型大学，将学校建成国家高质量人才培养、高水平科学研究和成果转化、高层次决策咨询的重要基地。

为实现学校的奋斗目标，规范办学行为，建立现代大学制度，根据法律规定，制定本章程。

第一章 总则

第一条 学校名称为吉林大学（英译为 Jilin University），由国家设立。

第二条 学校法定住所为吉林省长春市前进大街 2699 号。

第三条 学校为非营利性事业组织，具有独立法人资格，依法享有教学、科研、行政及财务自主权，独立承担法律责任。

第四条 学校全面贯彻国家教育方针，培养德智体美全面发展，具有国际视野、创新精神和实践能力，富有良知和责任感的高级专门人才。

第五条 学校实行中国共产党吉林大学委员会领导下的校长负责制。

校长是学校的法定代表人。

第六条 学校坚持依法治校，实行教授治学，实施民主管理。

第七条 学校实行校、院两级管理为主的体制

学校对校内公共事务实行垂直管理、延伸管理和属地管理。

学校逐步扩大学院自主管理的领域和范围，发挥学院办学的主体作用。

第二章 学校功能和教育形式

第八条 学校以人才培养和知识创新为根本任务，开展教学、科学研究和社会服务活动。

第九条 学校根据社会需要和办学条件，合理确定办学规模。

第十条 学校依法设置和调整学科、专业。

第十一条 学校依法招收学生，对学生实施教育。

学校实施普通高等教育，适当开展职业技术教育、成人高等教育，积极拓展继续教育。

第十二条 学校主要教育形式为全日制学历教育。学历教育以本科生和研究生教育为主。

学校依法确定和调整学历教育修业年限，全面推行学分制。

第十三条 学校根据人才培养的目标和要求，组织实施教学活动。

第十四条 学校依法颁发学业证书和学位证书。

学校执行国家学位制度，依法授予学士、硕士及博士学位。

第十五条 学校向为社会发展和人类文明进步做出突出贡献的杰出人士授予名誉博士学位或其他荣誉称号。

第十六条 学校积极开展基础研究和应用研究，推动学术进步、科技创新、成果转化，服务社会。

第十七条 学校积极开展国际合作与交流，促进教育国际化。

第三章 组织与结构

第一节 学校组织机构

第十八条 学校根据需要设置组织机构，决定其职权职责配置。

第十九条 中国共产党吉林大学委员会是学校的领导核心，行使对学校工作的统一领导权，主要职权和职责是：

（一）组织学习、宣传和执行党的路线、方针、政策，领导思想政治工作和德育工作，保证社会主义办学方向，维护政治稳定和校园平安，团结和动员全体教职员工和学生推进学校的改革、建设和发展，开创以公正、民主、诚信、和睦、相互认同为价值理念的和谐局面；

（二）领导制定学校发展战略，讨论决定改革发展中的重大问题；讨论决定学校内部组织机构设置和基本管理制度等重大事项；坚持党管人才原则，创造有利于人才辈出、人尽其才的条件和环境；按照干部管理权限，负责干部的选拔、任用、培养、考核和监督；

（三）加强学校各级党组织的思想、组织和作风建设，发挥基层组织在建设高水平研究型大学中的重要作用；

（四）领导学校的教职工代表大会和工会、共青团、妇委会，领导学生会、研究生会等学生社团，对校内民主党派的基层组织实行政治领导，充分发挥各类组织的作用。

中国共产党吉林大学委员会全体会议闭会期间，由它的常务委员会行使其职权，履行其职责。

第二十条 中国共产党吉林大学纪律检查委员会是学校的党内监督机构，在学校党委和上级纪委的领导下，围绕学校中心工作，检查党的路线、方针、政策、决议及学校重大决策的执行情况，保障和促进学校各项事业健康发展。

第二十一条 校长是学校行政主要负责人，其职权和职责是：

（一）拟订发展规划，制定具体规章制度和年度工作计划并组织实施；

（二）组织开展教学活动、科学研究、学科建设、师资队伍建设和国际合作与交流；

（三）拟订校内组织机构的设置方案，推荐副校长人选，按干部任免权限任免校内组织

机构的负责人；

（四）聘任与解聘教职员工，对学生实施学籍管理，依照法律和学校规定对教职员工和学生实施奖励或者处分；

（五）拟订和执行年度经费预算方案，保护和管理学校资产，筹措办学经费；

（六）法律、法规规定的其他职权和职责。

第二十二条 校长行使职权、履行职责，实行校长统一领导、副校长分工负责、职能部门组织实施的工作机制。

校长主持校长办公会议，处理学校行政工作中的重要事项。

学校实行校务公开，校长向教职工代表大会报告工作。

第二十三条 校务委员会是学校咨询机构，依其工作规则对学校的事业发展规划、重大改革措施、学科建设、师资队伍建设、校园建设等重大咨询事项，提出意见和建议。

第二十四条 校学术委员会依其章程审议学科、专业的设置及教学、科学研究计划方案，评定教学、科学研究成果，审议教师职务资格，受理学术争议，处理其他相关事宜。

第二十五条 校学位评定委员会依照法律和有关规定独立负责学位的评定、授予；负责研究生指导教师遴选等工作。 学位评定分委员会根据校学位评定委员会授权开展工作。

第二十六条 教职工代表大会是教职员工参与学校民主管理和监督的重要组织形式，依其章程行使权利。

第二十七条 校内各民主党派及群众组织依各自章程开展活动。

第二十八条 党政职能机构、直属机构根据学校授权履行管理和服务职责。

职能机构根据需要可向校区派出延伸机构，实行延伸管理与服务。

校长可向校区派出代表，授权其就属地事务进行协调、管理和服务。

第二十九条 学校图书馆、博物馆、档案馆、网络中心等公共服务机构，为教职员工和学生提供服务，保障教学、科学研究、行政管理等各项工作的开展。

第三十条 学校附属的具有独立法人资格的单位，依照法律和学校规定实行相对独立运营与管理。

第三十一条 学校与外界缔结协议，联合设立组织机构，开展合作办学、合作研究与技术开发、社会实践等活动。

第二节 学院与学部

第三十二条 学校设立学院。学院作为人才培养、科学研究、学科建设的具体组织实施单位，在学校授权范围内实行自主管理。

具有独立建制的学系和教学中心，享有与学院同样的权利和义务。

第三十三条 学院根据学校的规划、规定或授权，制订学院发展规划，制订并组织实施学科专业建设、师资队伍建设、课程建设及教学计划，组织开展科学研究和其他学术活动，提出年度招生计划建议，设置内部机构，制定内部工作规则 and 办法，决定学院人员的聘任与管理，负责学生的教育与管理、就学生的奖惩提出意见，管理和使用学校核拨的办学经费和资产；行使学校赋予的其他职权。

第三十四条 学院院务会议是学院的决策机构，由学院院长、党委（总支）书记、副院长、副书记组成。

院务会议讨论决定人才培养、科学研究、学科建设、人才队伍建设、思想政治工作和行政管理等方面的重要事项。

院务会议主持人根据会议内容确定，属于思想政治工作、干部选拔任用等事项的，由学院党委（总支）书记主持，除此之外由院长主持。

第三十五条 院长是学院行政主要负责人，对学院的行政事务行使管理权。

院长定期向本学院全体教职员工或教职工代表大会报告工作。

第三十六条 学院党委（总支）负责学院思想政治和党建工作，保证党和国家的路线、方针、政策和学校各项决定在本学院的贯彻执行，支持并监督院长履行其职责。

第三十七条 学院（学科）学术委员会依其章程独立行使学术权力，保障学术民主和学术自由。

第三十八条 学院可根据需要设立教授会。教授会作为教授治学和民主管理的重要组织形式，依学院制定的教授会章程开展工作。

第三十九条 独立建制的研究中心（院、所）、工程中心和重点实验室等，根据有关规定和学校授权设立相应的管理及学术机构；承担相应的人才培养、科学研究、社会服务等任务。

第四十条 学校按照学科门类及实际需要划分学部。学部一般由学科性质相近的教学科研机构组成。

第四十一条 学部设置学部长。学部长由校长任免，根据校长授权开展工作。

第四十二条 学部设置学术委员会、学位评定分委员会。

学部学术委员会和学位评定分委员会依照有关章程和规定开展工作。

第四章 教职员工

第四十三条 学校教职员工由教师、专业技术人员、管理人员和工勤人员等组成。

第四十四条 学校对教职员工实行下列任职制度：

- （一）教师实行资格认证和职务聘任制度；
- （二）专业技术人员实行专业技术职务聘任制度；
- （三）管理人员实行聘任制度；
- （四）工勤人员实行劳动合同制度。

第四十五条 学校制定人事管理制度，对教职员工定期进行考核，考核结果作为对各类人员聘任、晋升和奖惩的依据。

第四十六条 学校教职员工除享有宪法、法律、法规及规章规定的权利外，还享有下列权利：

- （一）按工作职责和贡献使用学校的公共资源；

- (二) 公平获得自身发展所需的相应工作机会和条件；
- (三) 在品德、能力和业绩等方面获得公正评价；
- (四) 公平获得各级各类奖励及各种荣誉称号；
- (五) 知悉学校改革、建设和发展及关涉切身利益的重大事项；
- (六) 参与民主管理，对学校工作提出意见和建议；
- (七) 就职务、福利待遇、评优评奖、纪律处分等事项表达异议和提出申诉；
- (八) 学校规则或者聘约规定的其他权利。

第四十七条 学校教职员除履行宪法、法律、法规及规章规定的义务外，还应履行下列义务：

- (一) 珍惜和维护学校名誉，维护学校利益；
- (二) 勤奋工作，尽职尽责；
- (三) 尊重和爱护学生；
- (四) 遵守学校规章制度
- (五) 学校规则或者聘约规定的其他义务。

第四十八条 学校教师应为人师表，教书育人，努力创造科学新知，传播先进思想，培育精英人才。

学校尊重和爱护人才，维护学术民主与学术自由，为教师开展教学和科学研究活动、自主进行学术创新、攀登科学高峰提供必要的条件和保障。

学校规范教师的学术行为，引领教师树立良好的学术道德风尚。

第四十九条 学校依法建立权利保护机制，维护教职员合法权益。

第五章 学生及校友

第五十条 学生是指被学校依法录取、取得入学资格，具有学校学籍的受教育者。

第五十一条 学生除享有宪法、法律、法规及规章规定的权利外，还享有下列权利：

(一) 公平接受学校教育，平等利用学校公共教育资源，获得增强实践与创新能力的基本条件保障；

(二) 按规定条件和程序重新选择专业，跨学科、学院选修课程；

(三) 公平获得在国内外深造学习和参加学术文化交流活动的机会；

(四) 为发展个性获得全面的素质教育；

(五) 依照法律和学校规定组织和参加学生社团；

(六) 公平获得各级各类荣誉称号和奖励；

(七) 知悉涉及个人切身利益的事项，对教学活动及管理、校园文化、后勤服务、校园安全等工作提出意见和建议；

(八) 对纪律处分和涉及自身利益的相关决定表达异议和提出申诉；

(九) 学校规定的其他权利。

第五十二条 学生除履行宪法、法律、法规及规章规定的义务外，还应履行下列义务：

(一) 珍惜和维护学校名誉，维护学校利益；

(二) 遵守学校学籍管理规定和学生行为规范；

(三) 遵守学校考试制度和获得学历学位的相应规定；

(四) 按规定交纳学费及有关费用；

(五) 爱护并合理使用教育设备和生活设施；

(六) 学校规定的其他义务。

第五十三条 学校引导学生养成珍爱生命、尊重人权、尊敬师长、诚实守信、爱护自然、热心公益的良好品性。

第五十四条 学校建立学生权利保护机制，维护学生合法权益。

第五十五条 学校关怀在学习生活中遇到特殊困难的学生，为其健康成长提供必要的帮助。

第五十六条 学校对取得突出成绩和为学校争得荣誉的学生集体或个人进行表彰奖励；对违纪学生给予相应的纪律处分。

第五十七条 学校为修完教育教学计划规定内容，达到毕业要求的学生颁发毕业证书；对符合学位授予条件的，授予其学位。

第五十八条 学校以多种方式联系和服务校友，凝聚校友力量；为校友的继续教育提供便利和条件。

学校创造条件，鼓励校友参与学校建设与发展。

第六章 经费 资产 后勤

第五十九条 学校的经费来源主要包括财政拨款、事业收入和其他收入。

学校积极拓展办学经费来源渠道，筹措事业发展资金；鼓励和支持校内各单位面向社会筹措教学、科研经费及各类奖助基金。

学校充分发挥教育基金会在吸引社会捐赠、募集资金等方面的积极作用，增加办学资源。

第六十条 学校坚持勤俭办学，提高资金使用效益，建设节约型校园。

第六十一条 学校实行统一领导、集中核算、分级管理的财务管理制度，建立健全经济责任制度和审计监察制度，完善监督机制，保证资金运行安全。

第六十二条 学校对拥有的资产享有法人财产权，依法进行自主管理和使用。

第六十三条 学校保护并合理利用校名、校誉和校有知识产权。

第六十四条 学校建立健全资产管理制度，合理配置资源，提高资源使用效率。

第六十五条 学校不断完善后勤管理和服务体系，为学生和教职员的学习、工作和生活提供保障。

第七章 校徽 校旗 校歌 校庆日 纪念日

第六十六条 学校校徽包括徽志和徽章。

学校徽志是双圆套圆形徽标，中间是由“吉林大学”英文缩写组成的天鹅飞翔图案，上

方有“1946”字样，代表学校建校时间；外环上方是“中国·吉林大学”的英文大写，下方是郭沫若题写的校名。

学校徽章为教职员工和学生佩戴的题有校名的长方形证章。

第六十七条 学校校旗为天蓝色长方形旗帜，中央印有郭沫若题写的校名，左上角配以学校徽志。

第六十八条 学校校歌是《吉林大学校歌》，公木作词，王世光作曲。

第六十九条 学校确定每年的9月16日为校庆日，合校前各校的建校日为学校纪念日。

第八章 附则

第七十条 本章程经校务委员会和学校教职工代表大会审议，由中国共产党吉林大学代表大会讨论通过，报教育部备案。

本章程由中国共产党吉林大学代表大会修改。代表大会闭会期间，中国共产党吉林大学委员会可对本章程进行部分补充和修改。

中国政法大学章程

第一章 总 则

第一条 为了明确学校的法律地位，使学校活动有章可循，实现学校自主管理的科学化、民主化、法制化，根据《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国高等教育法》等法律，制定本章程。

第二条 学校名称为中国政法大学，简称“法大”；英文名称为“China University of Political Science and Law”，简称“CUPL”。

第三条 学校校址设在北京市，分为昌平区府学路校区，简称昌平校区（地址：北京市昌平区府学路 27 号）；海淀区西土城路校区，简称学院路校区（地址：北京市海淀区西土城路 25 号）。

第四条 学校由国家设立，直属中华人民共和国教育部，具有法人资格。

第五条 学校秉承推动国家政治进步、法制昌明、社会繁荣的办学传统，弘扬经国纬政、法泽天下的法大精神，尊重学术自由，鼓励学术创新，致力于人才培养、科学研究和社会服务。

第六条 学校校训是“厚德、明法、格物、致公”。

第七条 学校以中国特色社会主义理论为指导，遵循国家教育方针，尊重高等教育规律，弘扬传统，与时俱进，科学发展。学校的办学目标是开放式、国际化、多科性、创新型的世界知名法科强校。

第八条 学校坚持学术立校、人才强校、特色兴校、依法治校。

第九条 学校的基本教育形式是全日制本科教育和研究生教育。其他教育形式为继续教育。学校根据国家和学校发展需要可为少数民族地区学生或国外留学生实行大学前教育。

第十条 学校设置法学、政治学、社会学、管理学、经济学、哲学、文学、史学、理学等

学科。学校根据发展需要调整和设置学科、专业。

第二章 中心工作

第十一条 学校以人才培养和知识创新为根本任务。学校的中心工作是教学、科研、社会服务和国际交流。学校的其他工作服务和服从于中心工作。

第十二条 教学是学校中心工作之首。学校根据人才培养目标和要求，分级组织实施教学活动，建立健全统一的教育质量监控体系，保证教育质量不断提高。

第十三条 学校根据建设高水平研究型大学的要求，组织和鼓励师生开展学术研究，建立科学的评价体系，不断提高科研水平和创新能力。

第十四条 学校通过多种方式积极为国家和地方经济建设、政治建设、文化建设、社会建设提供人才和智力服务。

第十五条 学校实施国际化发展战略，促进国际交流与合作。国际交流与合作坚持以院所为依托，以项目为纽带，以提高学术竞争力为目标。

第三章 组织机构

第一节 学校组织机构

第十六条 学校由党政职能机构、教学科研机构及其他机构组成。成员包括教师、其他专业技术人员、学生、管理人员和工勤人员。

第十七条 中国共产党中国政法大学委员会是学校领导核心，行使对学校工作的统一领导权。学校实行党委领导下的校长负责制。学校实行党委领导、校长负责、民主管理、依法办学的管理模式。

第十八条 中国共产党中国政法大学委员会按照《中国共产党章程》开展活动，依法领导学校工作，支持校长独立负责行使职权，保障学校各项工作的顺利进行。中国共产党中国政法大学委员会的领导职权与职责主要是：

（一）执行中国共产党的路线、方针、政策，坚持社会主义办学方向，领导学校的思想

政治工作和德育工作；

(二) 领导制定学校的发展战略，讨论决定学校的改革、发展和基本管理制度等重大事项；

(三) 讨论决定学校重要组织机构的设置；

(四) 按照干部管理权限，负责学校中层干部的选拔、任免、管理、培训、考核；

(五) 领导学校各级党组织的理论、思想、作风和组织建设；

(六) 领导学校的教职工代表大会以及其他群众组织；

(七) 对校内民主党派的基层组织实行政治领导，充分发挥各类组织的作用；

(八) 保证以培养人才为中心的各项任务的完成。中国共产党中国政法大学委员会全体会议闭会期间，由它的常务委员会行使其职权，履行其职责。党委实行集体领导，民主决策，学校重大问题由党委会议讨论决定。

第十九条 中国共产党中国政法大学纪律检查委员会是学校的党内监督机构，在学校党委和上级纪委的领导下，检查党的路线、方针、政策、决议及学校重大决策的执行情况，负责组织协调学校的反腐倡廉建设工作，保障和促进学校各项事业健康发展。

第二十条 学校设校长一人，校长是学校的法定代表人。学校设副校长和校长助理若干人，协助校长行使职权。校长在党委的领导下负责学校行政事务，行使下列职权和职责：

(一) 拟订发展规划和年度工作计划，报党委全委会或常委会审议通过后组织实施；

(二) 组织制定学校规章制度，并组织实施；

(三) 组织教学活动、科学研究、社会服务、国际交流活动和思想品德教育；

(四) 提议学校重要组织机构的设置，决定学校其他组织机构的设置；

(五) 推荐副校长人选；

(六) 聘任与解聘教职员工，依照法律、法规、规章和学校规定对教职员工实施奖励或者处分；

(七) 组织制定招生方案；

(八) 对学生进行学籍管理，依照法律、法规、规章和学校规定对学生实施奖励或者处分；

(九) 拟订年度经费预算方案，报党委全委会或常委会审议通过后执行；

(十) 保护和管理学校资产，维护学校的合法权益；

(十一) 对外代表学校；

(十二) 遇有紧急情况，采取包括禁止他人进入学校内部、暂停教学和学校其他活动等紧急措施；

(十三) 法律、法规规定的其他职责。校长办公会是校长行使职权的基本形式。校长主持校长办公会，讨论处理学校管理中的主要事项。

第二十一条 学校设立校务委员会。校务委员会是学校咨询机构，对学校事业发展规划、重大改革措施、学科建设、师资队伍建设、校园建设等重大事项，提出意见和建议。校务委员会主席由校党委书记担任。

第二十二条 学校设立学术委员会。校学术委员会依其章程负责审议学科、专业的设置，评定教学、科研成果，审议教师职务资格，评议学术事项，受理学术争议以及其他学术事宜。

第二十三条 学校设立学位评定委员会。校学位评定委员会依据法律及有关规定负责学位的评定、授予，负责学科建设规划、研究生指导教师遴选等工作。

第二十四条 学校根据需要设置教学指导、招生、学生工作、国际交流等专门委员会，各委员会依据学校授权或各自章程履行职责。

第二十五条 教职工代表大会是全体教职员工在党委领导下行使民主权利，参与学校民主管理和监督的重要形式。学校尊重和支持教职工代表大会参与学校民主管理和监督，落实教职工代表大会有关决议和提案。学校建立二级教代会和职代会。教职工代表大会行使下列职权：

(一) 修改学校章程；

(二) 听取讨论校长工作报告，对学校的办学指导思想、发展规划、重大改革方案、财务工作报告及其他有关学校发展的重大问题提出意见和建议；

(三) 讨论通过学校提出的校内教职员聘任、奖惩、分配改革的原则、办法及其他与教职员权益有关的重要规章制度；

(四) 审议决定学校提出的有关教职员生活福利的事项；

(五) 根据主管机关的部署，参与民主评议领导干部，参与民主推荐学校行政领导人选。

第二十六条 校工会是学校党委和上级工会组织领导下的教职工自愿参加的群众组织，按照《中华人民共和国工会法》和《中国工会章程》开展工作，履行工会职责。学校建立校院两级工会组织。

第二十七条 学校共青团在校党委和上级团委的领导下，按照《中国共产主义青年团章程》开展活动，发挥思想政治教育、校园文化建设、维护学生合法权益、提高学生素质等方面的组织、引导等作用。

第二十八条 校内各民主党派组织及社会团体按照各自章程开展活动。各民主党派成员和无党派人士及社会团体成员参与学校民主管理、民主监督。在本职岗位上为学校改革发展建设事业发挥作用。

第二十九条 学校根据精简、统一和效能的原则，设置党政职能机构、保障服务机构和其他机构，各机构根据学校规定履行管理、保障和服务等职责。学校图书馆、档案馆、网络中心、出版社等机构，为教职员工和学生提供服务，保障中心工作和其他各项工作。

第三十条 学校设立的具有独立法人资格的组织，依照法律和学校规定进行运营和管理。

第三十一条 学校可以与公民、法人和其他组织联合设置教育科研机构，开展合作办学、合作研究与社会服务等活动。

第二节 教学科研机构

第三十二条 学校实行校院二级管理体制。学院是人才培养、科学研究、学科建设、社会服务和国际交流的组织实施单位，在学校授权范围内实行自主管理。

学校设立学院（部）、研究院、所（中心）、重点实验室。学院（部）、研究院、所（中心）、重点实验室的设立、变更或者撤销由校长提议，报党委全委会或常委会审议决定。

第三十三条 学院（部）根据学校的规划、规定或者授权，履行以下职责：

- （一）发展学科和建设师资队伍；
- （二）负责设置本院（部）机构；
- （三）制定设置于本院（部）的专业教学计划并组织实施；
- （四）组织开展科学研究和学术活动；
- （五）负责院（部）聘岗位的人员聘用和管理；
- （六）负责学生的教育与管理；
- （七）负责院（部）内资产和财务管理；
- （八）负责院（部）社会服务活动；
- （九）在学校统一领导下开展国际交流与合作；
- （十）行使学校赋予的其他职权。

第三十四条 学院（部）党组织发挥政治保证作用，负责学院（部）教职工及学生的思想政治和党建工作，保证党和国家的方针、路线、政策和学校的规章制度在本单位的执行，参与讨论决定本单位教学科研行政管理工作中的重要事项，支持院长（主任）行使职权并对学院（部）工作履行监督职能，对本单位改革发展、稳定负有重要责任。

第三十五条 学院（部）设院长（主任）一人，院长（主任）是学院（部）的行政负责人。学院（部）设副院长（副主任）若干人，协助院长（主任）履行职责。院长（主任）全面负责本学院（部）的教学、科学研究、学科建设、对外交流和其他行政管理工作。

第三十六条 学院（部）设立院（部）务会。院（部）务会是学院（部）行政事务的决策

机构。院（部）务会由院长（主任）、分党委书记、副书记、副院长（副主任）、院（部）教代会主席和教授代表等组成，教师代表、其他工作人员代表和学生代表可以列席会议。院（部）务会由院长（主任）或者院长（主任）指定人员主持。

第三十七条 学院设立教授委员会。学院教授委员会是教授参与学院民主管理的重要组织形式。学院教授委员会原则上由教授组成，根据学校授权和学院教授委员会章程行使专业设置、学科建设、教师聘任、学术评议、学位评定、教学指导等事项的审议、评定职能。

第三十八条 研究院、所（中心）、重点实验室等科研机构，根据学校规定设立管理和学术机构，承担相应的科学研究、人才培养、社会服务和国际交流等任务。科研机构参照本章程第三十条至第三十四条之规定开展活动。

第四章 教职员工

第三十九条 教师是学校办学的主体。教师由具有优良师德，具备较好知识结构，善于教书育人和能够进行学术创新的获得教师资格的人担任。其他专业技术人员、管理人员和工勤人员应当具备良好职业道德并具有专业知识和专业技能。

第四十条 学校对教职员工实行下列任用制度：

- （一）教师的资格认证和职务聘任制度；
- （二）其他专业技术人员的专业技术职务聘任制度；
- （三）管理人员的聘任制度；
- （四）工勤人员的聘任及劳动合同制度。

第四十一条 学校实行人事聘任制、目标责任制、岗位责任制、检查评估制、民主监督制和问责制。学校对教职员工定期进行考核，考核结果作为对各类人员任用、晋升和奖惩的依据。

第四十二条 学校教职员工享有下列权利：

- （三）公平使用学校的公共资源、享受福利待遇。

- (二) 公平获得自身发展所需的相应工作机会和条件;
- (三) 在品德、能力和业绩等方面获得公正评价;
- (四) 公平获得各种奖励和荣誉称号;
- (五) 知悉学校改革、建设和发展及关涉切身利益的重大事项;
- (六) 参与民主管理,对学校工作提出意见和建议;
- (七) 就职务、福利待遇、评优评奖、纪律处分等事项表达异议和提出申诉;
- (八) 聘约规定的权利;
- (九) 宪法、法律、法规、规章及学校规定的其他权利。

第四十三条 学校教职员工应履行下列义务:

- (一) 恪尽职守,勤勉工作;
- (二) 尊重和爱护学生;
- (三) 珍惜和维护学校声誉,维护学校利益;
- (四) 遵守学校规章制度;
- (五) 聘约规定的义务;
- (六) 宪法、法律、法规、规章及学校规定的其他义务。

第四十四条 学校对履行义务中业绩突出的教职员工给予奖励。学校对不履行义务的教职员工,依照法律、法规、规章和学校有关规定给予停发职务津贴、警告、记过、记大过、解聘、除名等处分。停发职务津贴处理可以单独作出,也可以与警告、记过、记大过合并作出。教职员工受记过、记大过处分,在受处分期间有悔改表现,处分期满后解除处分并以书面形式通知本人。

第四十五条 学校逐步提高与学校发展水平相适应的教职员工福利待遇,建立教职员工权利保护机制,维护教职员工合法权益。教职员工通过教代会、工会、教授会等形式依法参与学校管理,维护自身权益。

第四十六条 学校尊重和保护学术自由，为教师开展教学和科学研究活动、自主进行学术创新提供必要的条件和保障。学校规范教师的学术行为，引领教师树立良好的学术道德。教师应为人师表，教书育人，遵守学术规范和学术道德，努力创造科学新知，传播先进思想和先进文化。学校以教师为本，尊重教师的创造性活动。

第五章 学 生

第四十七条 学生是指被学校依法录取、取得入学资格，具有学校学籍的受教育者。学生是学校办学的受益权人。

第四十八条 学生享有下列权利：

- （一）公平接受学校教育，利用学校公共教育资源；
- （二）按规定条件和程序选择专业，跨学科、学院选修课程；
- （三）公平获得在国内外深造学习和参加学术文化交流活动的机会；
- （四）取得满足学历及学位条件后的学历证书及学位证书；
- （五）依照法律和学校规定组织和参加学生自治组织和学生社团；
- （六）根据规定申请国家和学校的资助；
- （七）公平获得各种奖励和荣誉称号；
- （八）知悉学校改革、建设和发展及关涉切身利益的重大事项；
- （九）参与民主管理，对学校工作提出意见和建议；
- （十）对纪律处分和涉及自身利益的相关决定表达异议和提出申诉；
- （十一）宪法、法律、法规、规章及学校规定的其他权利。

第四十九条 学生应履行下列义务：

- （一）努力学习，完成学业，修德践行，完善人格；
- （二）遵守学生行为规范，尊敬师长，养成良好的思想品德和行为习惯；
- （三）珍惜和维护学校声誉，维护学校利益；

- (四) 遵守学校规章制度和学生行为规范；
- (五) 按规定缴纳各种费用，履行获得资助所承诺的相关义务；
- (六) 爱护并合理使用教育设备和生活设施；
- (七) 宪法、法律、法规、规章及学校规定的其他义务。

第五十条 学校对在德、智、体、美等方面全面发展或者在思想品德、学业成绩、科技创新、锻炼身体及社会服务等方面表现突出的学生，给予表彰和奖励。对有违法、违规、违纪行为的学生，学校应当给予批评教育或者纪律处分。纪律处分的种类分为：警告；严重警告；记过；留校察看；开除学籍。学校给予学生的纪律处分，应当与学生违法、违规、违纪行为的性质和过错的严重程度相适应。学生受警告、严重警告、记过的处分，在受处分期间有悔改表现，并且没有再发生违纪行为的，处分期满后，由处分决定机关解除处分并以书面形式通知本人。学校对违反学籍管理的学生依法给予取消入学资格、退学、肄业等处理。对不具备学位条件及受留校察看以上处分的学生依法不授予学位。

第五十一条 学校支持由学生代表大会选举产生的学生自治组织（学生委员会和学生会）按照其章程开展活动。学生可以根据有关规定组织学生社团，依照法律和学校规定开展活动。

第五十二条 学校建立学生权利保护机制，维护学生合法权益。学校通过听证会、座谈会和新闻发布会等制度，鼓励和支持学生参加学校的民主管理，对学校的工作提出意见或建议。学校支持定期召开学生代表大会，听取学生代表意见和建议；在学代会闭会期间，学校支持学代会常设机构学生委员会和执行机构学生会依法参与学校管理，维护自身权益。

第六章 校友和校友会

第五十三条 校友是指在中国政法大学学习三个月以上，毕业、结业、肄业的同学；在中国政法大学工作过的教职员工；中国政法大学名誉教授、名誉博士、客座教授、兼职教授；经校友理事会批准，获得中国政法大学校友会会员资格的机构、团体和个人。学校视校友为学校的使者，是学校声誉的代表，是学校的宝贵财富。校友应当珍惜学校的声誉。对学校建

设作出贡献的校友，学校授予荣誉称号并设志纪念。鼓励校友参与学校的建设与发展。

第五十四条 学校设立“中国政法大学校友总会”，总会依国家有关规定及章程开展活动。学校鼓励和支持校友成立具有届别、行业、地域特点的校友会和校友分会。学校通过校友会及其他多种形式联系和服务校友。

第七章 资产、经费和后勤

第五十五条 本章程所称学校的资产是指流动资产、对外投资、固定资产、知识产权等无形资产以及依法认定为学校所有的其他权益。学校对拥有的资产享有法人财产权，依法自主管理和使用。

第五十六条 学校建立健全资产管理制度，实行分级、分类归口管理。合理配置资源，提高资源使用效率，确保资产的保值增值。学校加强对校名等校有无形资产的保护和合理利用。

第五十七条 学校经费来源主要包括财政拨款、学校事业收入和其他收入。学校积极拓展资金来源渠道，吸引社会资金，不断提高办学实力。学校对资金贡献者和引资有功人员进行各种形式的奖励。

第五十八条 学校实行校院两级管理的预算体制，建立健全内部财务监督制度，完善经济责任制度和审计监察制度，确保资金安全运行。

第五十九条 学校实行统一领导，分级管理的财务管理体制。财务工作实行校长负责制。

第六十条 学校不断完善后勤管理和服务体系，为学生和教职员的学习、工作和生活提供保障。

第八章 校徽、校旗、校识色、校歌、校庆日

第六十一条 校徽的图形为：学校的英文名称环绕橄榄枝托起的正义剑和天平；中文为邓小平题写。

第六十二条 校旗为紫禁红旗面，旗面正中是白色中英文校名及校徽，中文为邓小平题写体。规格：192*128cm。

第六十三条 学校标识色（紫禁红），色值：C:26 M:100 K:28，辅助色为白色和橙色。

第六十四条 校歌（待定）。

第六十五条 校庆日为 5 月 16 日。

第九章 附 则

第六十六条 本章程经校教职工代表大会审议通过后生效，报教育部备案。

第六十七条 本章程生效之后制定的学校规章制度，不得与本章程相抵触。本章程生效之前制定的学校规章制度与本章程不一致的，以本章程为准。

第六十八条 本章程需要修改时，由校长向教职工代表大会提出要求并说明需要修改的理由，章程修正案由学校教职工代表大会审议通过后生效，并报教育部备案。

第六十九条 本章程的解释权归校教职工代表大会主席团。

第七十条 本章程自 2010 年 5 月 1 日起施行。

我国第一部大学章程——《吉林大学章程》

张文显、周其凤在 2006 年《中国高等教育》第 20 期发表了《大学章程：现代大学制度的载体》一文，文中详细介绍了《吉林大学章程》制定的有关情况。

构建现代大学制度是中国特色社会主义高等教育面临的时代课题。吉林大学第十二次党代会通过的《吉林大学章程》是建立现代大学制度的科学探索，在学校发展进程中具有里程碑意义，引起了国家教育主管部门和全国高校的广泛关注。这部章程以我国宪法和教育法律法规作为立法依据，认真总结和吸纳了改革开放以来高等教育改革发展的制度成果，借鉴了境外大学章程的有益成分，同时着重总结和升华了立足本校校情探索现代大学精神，进行制度改革和创新的理论和实践。作为探索的结晶和实践的产物，它凝聚了全校师生和校领导班子集体智慧，彰显了学校的办学理念和特色、学校发展目标 and 战略，规范了校内各种关系，明晰了领导体制、治理结构、管理模式，规定了教职员工的权利和义务、学生的权利和义务，把学校与教师、学校与学生、教师与学生的关系建立在以人为本的核心理念上，向世界展示出中国特色社会主义现代大学制度，也树立了吉林大学作为高水平研究型大学的良好形象。

一、章程确立和明晰了学校内部治理结构与管理体制

(1) 党委领导下的校长负责制——进一步明晰了党委与行政的关系

构建现代大学制度，首先要面对和回答的是党委与行政的关系问题。《高等教育法》规定，高等学校实行党委领导下的校长负责制，但实践当中普遍遇到的问题是，怎么样在保证党委对学校各项工作实行统一领导的同时，又能够保证以校长为首的学校行政有效行使职权和履行职责，也就是如何才能更好协调理顺党委和行政的关系的问题。我校感到，高教法对党委的职权和职责规定得不够具体和清晰，对校长行使职权和履行职责的方式的规定也不够明确，因而会影响党委领导下的校长负责制的贯彻实行。据此，在学校章程中对党委的职权和职责做更加切合实际的细化和进一步明确，十分必要。章程规定，学校实行中国共产党吉林大学委员会领导下的校长负责制，校长是学校的法定代表人。章程依据《高等教育法》《中国共产

《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》等有关规定，对党委和校长的主要职权与职责分别做了切合学校实际的具体规定，明确界定了党委与校长的不同权限范围，其中党委主要是讨论决定重大问题、重要事项和重要干部任免，体现出党要管党、党管人才、党管干部和党委管大事的思想。关于校长的职权和职责，章程在高教法规定的基础上，也做了更加切合学校实际的规定，校长作为学校行政的主要负责人。行使职权、履行职责，实行校长统一领导、副校长分工负责、职能部门组织实施的机制。这一规定充分表明学校既坚持党委统一领导，又支持和保障校长依法行使职权。依照章程规定，学校通过另行制定更为具体的党政议事规则，对党委全委会、党委常委会、校长办公会、书记办公会的议事范围和程序进一步细化，就使党委与行政的工作关系从制度上更加得以理顺，从而有利于促进提高工作效率，形成良性互动、高效合理的工作格局。

(2) 校、院两级管理为主的体制——明晰了学校与学院、学部的关系

校内的治理结构除了领导体制，最主要的是管理体制，对于规模大、学科多、校区分散的大学来说，管理体制该如何设计，是相对集权还是分权，管理重心该不该下移以及如何下移，是实行两级还是多级管理，每一级的职权职责怎样配置，是建构现代大学制度必须解决的问题。经过几年的探索、试验和科学论证，2004年我校开展了治理结构与管理体制改革。我们从学校实际出发，参考国内外其他大学的有益经验，吸收现代管理科学的思想，出台了《吉林大学治理结构与管理体制改革纲要》。根据这个改革纲要，学校对校内各种权力的关系及其运行程序进行了明晰。确立了学校对学院的管理模式，进一步明确了校部机关的机构设置和权责划分，确定了校区事务的管理模式。章程将学校的管理体制定位为校、院两级管理为主。

校、院两级管理的核心要义在于明晰和确定学院的职权，章程就此做了详细的规定。章程规定：学院作为人才培养、科学研究、学科建设的具体组织实施单位，在学校授权范围内实行自主管理。学校逐步扩大学院自主管理的领域和范围，发挥学院办学的主体作用。学院

根据学校的规划、规定或授权，制订学院发展规划，制订并组织实施学科专业建设、师资队伍建设和课程建设及教学计划，组织开展科学研究和其他学术活动，提出年度招生计划建议，设置内部机构，制定内部工作规则和办法，决定学院人员的聘任与管理，负责学生的教育与管理，就学生的奖惩提出意见，管理和使用学校核拨的办学经费和资产；行使学校赋予的其他职权。这些规定体现了学校管理重心逐渐下移的特点。对于独立建制的其他教学科研机构，章程规定：具有独立建制的学系和教学中心，享有与学院同样的权利和义务。独立建制的研究中心(院、所)、工程中心和重点实验室等，根据有关规定和学校授权设立相应的管理及学术机构；承担相应的人才培养、科学研究、社会服务等任务。章程做上述规定，明确了学院一级机构在学校的地位和职权，清晰地界定了学院一级机构发挥作用的范围和领域，同时也明确了学院一级机构的责任，使得民主和效率的关系问题得到较好的协调和处理，从而在制度上保证了校、院两级的有效实施和落实。

在明确校、院两级管理的体制的同时，章程规定，学校按照学科门类及实际需要划分学部，学部一般由学科性质相近的教学科研机构组成，诸如人文学部、社会科学学部、理学部、工学部、信息学部、医学部、农学部等。学部设置学部长，学部长由校党委决定、校长任免，一般由学部内部各院长轮流担任，主要负责本学部学术、学位事务的协调，教学、科研的合作等。同时负有与行业的联络等职责。

(3) 教授治学、民主管理——明晰了学术权力与行政权力的关系

学术自由和学术民主是现代大学立基的根本和传统，教授治学是现代大学有效保障学术自由和学术民主的一项根本制度和传统。教授治学主要表现在行政权与学术权相对分离、教授对学术问题拥有决定权、教职工代表大会以教师为主体以及学院设立教授会等方面。各类学术组织是教授治学的重要载体和手段，章程通过规定学校、学部、学院三级学术委员会和学位评定(分)委员会的职权，为学术权力的有效行使提供了制度保障。教授会作为教授治学的另一种有效形式和重要载体，在当前大学行政化倾向比较普遍，特别是法定学术权力机构日

益行政化的情况下，在学校逐步放权给各个学院的背景下，它的设立有着特殊重要的意义和作用。章程参照国内外高水平大学的经验，规定学院可根据需要设立教授会，同时规定教授会依照学院制定的教授会章程开展工作，这一规定将设立教授会、决定教授会运行模式的权力赋予了各个学院，为学院探索自主管理的有效模式留下了充足的制度空间。

民主管理是现代大学制度的题中应有之义，很难设想一所高水平的大学它的内部管理不是民主的。章程关于组织机构及其权责配置和师生员工权利的规定，集中体现了学校的民主管理思想。按照章程规定，学校设立校务委员会作为常设咨询机构，举凡学校事业发展规划、重大改革措施、学科建设、师资队伍建设、校园规划等重大事项，都应咨询校务委员会的意见；教职工代表大会是学校民主管理的主渠道，工会、共青团、妇委会在党委领导下参与民主管理。另外章程规定，学校实行校务公开和院务公开，校长、院长分别向学校、学院教职工代表大会报告工作，这些都是关于民主管理的专门制度设计。

(4) 依法行使办学自主权——法人自治的制度依据

大学法人制度是现代大学制度的重要内容，办学自主权则又是法人制度的核心。章程规定学校依法行使办学自主权，这是大学法人自治的制度表达。章程规定了学校的名称、住址、法律地位、办学宗旨、法定代表人、机构组成、法人财产，涵盖了学校作为独立法人主体的基本要素，对学校运行的合法性基础做了制度性宣示。章程规定，学校依法设置和调整学科专业、招收学生、颁发学业和学位证书、对教职员工和学生实施奖励或者处分、自主管理和使用法人财产等，这些规定是国家基本教育制度在学校的具体落实，体现了学校依法享有的办学自主权。

二、章程遵循和彰显了以人为本的核心理念

教育以育人为本，以学生为主体；办学以人才为本，以教师为主体。有学生才有学校的未来。有大师才有学校的前程。人是现代大学制度的出发点和落脚点，学校制度的设计要立足和服务于最大限度调动和发挥教职员工的积极性、创造性，立足和服务于更好地培养德智

体美全面发展的高素质人才，要体现以人为本。我校章程关于教职员和学生权利义务的规定，集中体现了以人为本的理念，反过来也可以这样说，因为突出规定了师生员工的权利和义务，从而也使得章程充满了浓厚的人文主义色彩。

师生员工作为公民享有宪法所规定的公民权利并承担相应的义务，作为民事主体在民事活动中享有或履行法律规定的相应民事权利或义务，另外作为教育者和受教育者，教师和学生还分别享有或履行《教师法》和《普通高等学校学生管理规定》所规定的权利或义务。与此同时，师生员工与学校之间在宪法、法律、法规及规章规定之下，发生着更加具体的权利义务关系，学校章程对师生员工相对于学校的这些具体权利义务做出相应规定。一方面是对法律明文规定的师生员工权利和义务的丰富，同时也彰显了师生员工的主体地位，更进一步明晰了师生员工与学校之间的法律关系。章程规定，学校教职员除享有宪法、法律、法规及规章明文规定的权利外，还享有按工作职责和贡献使用公共资源权、公平获得发展机会权、获得公正评价权、公平获得奖励权、重大事项知情权、民主管理参与权、申请救济权以及学校规则或聘约规定的其他权利；教职员除履行宪法、法律、法规及规章明文规定的义务外，还应履行维护学校名誉和利益、勤勉尽责、尊重和爱护学生、遵守学校规章制度以及学校规则或聘约规定的其他义务。同时为体现学校办学以教师为主体的思想和理念，章程还特别对教师在为人师表、教书育人、创造和传授知识、开展学术创新以及遵守学术道德方面的权利和义务做了规定。对于学生，章程规定了学生的公平受教育权、对专业和课程的选择权、公平获得深造和参加文化交流活动权、获得全面素质教育权、依法自主自愿组织和参加社团权、公平获得奖励权、知情权、申请救济权等权利和维护学校名誉与利益、遵守学校规章制度、交纳有关费用、爱护学校设备设施等义务。章程还规定了学生要养成良好品性。所有这些关于教职员和学生权利义务的规定，都是学校从高水平研究型大学的定位出发而做出的制度性宣示和规范，对引导和规范师生员工行为，形成良好的校园风尚和大学文化有深远的意义和影响。

章程规定学校要建立权利保护机制，维护教职员工的合法权益，这一规定体现了“无救济、无权利”的法律精神，为教职员工和学生权利的落实做出了制度指引，提供了可靠的制度保障。

三、章程彰显和渗透了现代大学精神

大学精神是大学制度的灵魂，大学制度是大学精神的外在体现，是大学精神的制度载体和表现形式，大学精神与大学制度相辅相成，互为表里。章程是现代大学制度的载体，同时也是现代大学精神的载体。章程以序言的形式，将学校凝炼的以求真务实、自由民主、开放兼容、隆法明德、与时俱进为核心的现代大学精神做了宣示，以此来阐明学校的传统与理念，抒发学校的理想和情怀，突出学校的定位与特色。章程的具体制度设计中，也全面渗透了现代大学精神的理念，比如关于培养德智体美全面发展，具有国际视野、创新精神和实践能力，富有良知和责任感的高级专门人才的规定；关于学校向为社会发展和人类文明进步做出突出贡献的杰出人士授予名誉博士学位或其他荣誉称号的规定；关于学校积极开展国际合作与交流，促进教育国际化的规定；关于学校教师应努力创造科学新知，传播先进思想，培育精英人才的规定，以及关于学校尊重和爱护人才，维护学术民主与学术自由，为教师开展教学和科学研究活动、自主进行学术创新、攀登科学高峰提供必要的条件和保障，规范教师的学术行为，引领教师树立良好的学术道德风尚的规定；关于学校引导学生养成珍爱生命、尊重人权、尊敬师长、诚实守信、爱护自然、热心公益的良好品性的规定，等等；另外学校的组织机构的设置，也都体现和渗透了现代大学精神的理念。一定意义上讲，大学精神的渗透，使得章程平添了一种强烈的感召力和影响力，从而能够更好地起到对师生员工的激励、教育和引导作用，发挥出章程对包括广大校友在内的学校全体人员的情感纽带作用，弘扬吉林大学的优秀传统，树立学校的良好形象。

四、章程在法律范围内的制度创新

章程是制度创新的结果。因为国内鲜有可资参照的大学章程，也因为当前制度转型时期

法律法规的修改变动相对较为频繁，加之合校的特殊历史背景，吉林大学制定这样一部章程肯定要面临诸多的内外部困难和挑战，唯其如此，我校将制定章程的过程始终当成是研究和推进工作的过程，当成是制度创新的过程。章程紧紧围绕学校高水平研究型大学的总体定位，密切联系学校的校情实际，依据法律规定的原则和精神，做到了在法律范围内尽可能有所创新。

章程制定过程中遵循了这样一个原则：那就是凡是法律有明确规定的事项，绝不与法律冲突，只是在可能的情况下作必要细化；而对法律未作规定的事项，如果学校实际工作需要，又符合大学未来发展趋势，就在不违背法律精神和原则的前提下作大胆探索。除了前文谈到的地方之外，章程当中还有很多制度创新的例子，比如，关于学校功能的规定，章程提出学校以人才培养和知识创新为根本任务，这一符合我校研究型大学定位的规定，体现了教学与科研并重、教书育人与科研育人的统一。章程关于学校全面贯彻国家教育方针，培养德智体美全面发展，具有国际视野、创新精神和实践能力，富有良知和责任感的高级专门人才这一培养标准的规定，在遵循国家法律和政策普遍性规定和要求的基础上，又有学校自己更高的要求，突出了自身特色，是对法律的一种补充和丰富。还有，关于党委领导下的校长负责制，章程依法对常委会和常委会的关系做了明确。另外，章程将高教法制定以来中央关于高校领导体制一些重要的提法，比如党管人才、党管干部，党委既要保证社会主义办学方向，又要维护政治稳定和校园平安，规定在了章程中。还有关于党委团结和动员全体教职工和学生，推进学校的改革、建设和发展，开创以公正、民主、诚信、和睦、相互认同为价值理念的和谐局面的规定，吸纳和体现了中央关于构建社会主义和谐社会的一些最新理念。关于校长办公会议，章程规定它主要是处理学校行政工作当中的重要事项，这也是考虑到校长行政首长负责制的特点，在法律基础上所做的一种补充和完善。章程规定了校务委员会，这是高教法所没有规定的。对学术委员会，章程增加了审议教师职务资格、受理学术争议等几项高教法没有的内容，赋予了学术委员会更充分的权力；章程规定学院一级学术委员会依照学术委员

会章程独立行使学术权力，而根据学术委员会章程，院长不得担任学院学术委员会主席，这也是为保障学术民主与学术自由所做的制度创新。另外，章程赋予学位评定委员会研究生指导教师的遴选权，是在学位条例基础上的一种补充和完善。还有关于校区机构、学校纪念日的规定等，也都是考虑到吉林大学合校的实际情况而做出的有利于学校发展的制度设计。

另外，关于章程的制定和修改程序，也在法律规定之下做了符合法理的规定，应当说也带有一定的创新性。章程作为代表学校法人组织意志的根本性规定，理应由学校最高权力机构来通过。在最终确定章程由学校党代会通过之前，我们也曾考虑过是否可由教代会或是一个特别成立的组织来通过，后经大家讨论认为，教代会是教职工参与民主管理的组织形式，而非学校最高权力机构，由其通过章程的法律依据和权威性不足；而对于成立特别的组织机构，大家讨论认为也不可以，因为这样一个机构它是根据党委会的决定成立的，肯定也不是学校最高权力机构，而且为制定章程专门成立这样的组织也没有法律依据，存在合法性方面的问题。因此根据高教法和党章规定，学校最后选择了由党代会制定和通过章程。与此同时，我们也考虑到，党代会通过章程必须有一个充分的群众基础，所以章程规定，学校章程要经过校务委员会和教职工代表大会审议，这是党代会讨论的前提和必经程序，即只有在校务委员会和教职工代表大会审议通过的情况下，才有可能由学校党委提请党代会审议通过。事实上也是，吉林大学章程的制定和通过也正是遵循了这样一个充分发扬民主的程序，广泛征集了民意，集中了全校上下的集体智慧。关于章程的修改程序，因为考虑到党代会一般几年才召开一次，其间如果章程需要进行修改，特别是当国家法律法规有了新的规定，出现章程与新的法律规定不一致或是其他必须修改章程的情况，就需要一个机构来做这件事，所以章程规定，本章程由中国共产党吉林大学代表大会修改，代表大会闭会期间，中国共产党吉林大学委员会可对本章程进行部分补充和修改。章程赋予党委全委会修改章程的权力，但这种修改是部分的，而不是全局的，这种补充和修改将来还要采取修正案的方式，而且党委还要将每次修改的情况向下一次党代会进行报告。章程如此规定，严谨合法可行。

《吉林大学章程》把学校正在做、应当做和能够做的事情以学校基本法的形式规定下来，尽管可能还存在一些不足之处，但总的来讲，符合高等教育发展的一般规律，符合中国特色社会主义高等教育的本质，符合现代大学制度的普遍原则和发展方向，也符合我校的实际情况，为把吉林大学建设成为高水平研究型大学提供了制度设计和保障。

吉林大学章程中对学校组织架构的规定

吉大的章程中对于校党委的权限在高教法的基础上增加了“加强学校各级党组织的思想、组织和作风建设，发挥基层组织在建设高水平研究型大学中的重要作用；领导学校的教职工代表大会和工会、共青团、妇委会，领导学生会、研究生会等学生社团，对校内民主党派的基层组织实行政治领导，充分发挥各类组织的作用。”等职能。在对人事的管理上具体为“坚持党管人才原则，创造有利于人才辈出、人尽其才的条件和环境；按照干部管理权限，负责干部的选拔、任用、培养、考核和监督。”等内容。

在对于校长个人的权限上，则完全与高教法上规定的内容完全一致。但是在行政管理体制上，实行“校长行使职权、履行职责，实行校长统一领导、副校长分工负责、职能部门组织实施的工作机制。校长主持校长办公会议，处理学校行政工作中的重要事项。”更进一步细化了“校长统一领导、副校长分工负责、职能部门组织实施的工作机制”。并增加了“学校实行校务公开，校长向教职工代表大会报告工作。”使得教职工代表大会对于学校的民主管理和监督落到实处。“校务委员会是学校咨询机构，依其工作规则对学校的事业发展规划、重大改革措施、学科建设、师资队伍建设、校园建设等重大咨询事项，提出意见和建议。”对于校务委员会的性质和地位、职能进行了定位。

“校学术委员会依其章程审议学科、专业的设置及教学、科学研究计划方案，评定教学、科学研究成果，审议教师职务资格，受理学术争议，处理其他相关事宜。校学位评定委员会依照法律和有关规定独立负责学位的评定、授予；负责研究生指导教师遴选等工作。学位评定分委员会根据校学位评定委员会授权开展工作。”对于校学术委员会和学位评定委员会的具体工作内容进行了界定。

对于教职工代表大会，章程规定了“教职工代表大会是教职员工参与学校民主管理和监督的重要组织形式，依其章程行使权利。”在前面确立了校长向其报告工作的制度下，确认

了其民主管理的地位。“校内各民主党派及群众组织依各自章程开展活动。”对于其他组织也有界定。

在章程中对于教师和学生的权利、义务也进行了定位。对于学生的权利中有“依照法律和学校规定组织和参加学生社团。”这是对于学生社团的确认。同时还规定了“对纪律处分和涉及自身利益的相关决定表达异议和提出申诉”，确认了学生对于“纪律处分”和“涉及自身利益相关决定”的异议和申诉的权利。

国外大学章程核心特征述评及启示

摘要：近年来，我国很多高校都日渐认识到制定大学章程对于加强现代大学制度建设、推进依法治校的重要意义，由此展开的大学章程的相关研究日渐增多。但是从大学章程制定实施的现实情况来看，我国大学章程建设工作仍然相当薄弱。借鉴西方高等教育发达国家章程建设的成熟经验，以期对我国大学章程建设提供有益启示。

关键词：国外大学章程 历史溯源 核心特征 述评 启示

作者：王敬红，国家教育行政学院思想政治教育教研部助理研究员，102617，13520020511

构建中国特色现代大学制度，依法治校，形成自我监督、自我约束的发展机制是我国高校提升管理水平、创建高水平大学所面临的重要任务。近年来，我国很多高校都日渐认识到制定大学章程对于加强现代大学制度建设、推进依法治校的重要意义，由此展开的关于大学章程的相关研究日渐增多。但是从大学章程制定实施的现实情况来看，我国大学章程建设工作仍然相当薄弱，绝大部分高校还没有制定章程，即便已经制订了章程的大学也不同程度地存在内容不科学、制定程序不合法、没有得到很好实施等问题。总的来说，我国高校要么是无“章”可循，要么是有“章”难行，究其原因，既有技术方面的问题，更主要的则是管理体制和政策法律方面的问题。国外尤其是西方高等教育发达国家对大学章程建设高度重视，并严格恪守“先有章程，后有大学”的办学传统，确保章程在大学办学过程中切实发挥“宪法”的作用，已经积累了丰富而成熟的大学章程建设经验。本文旨在借鉴他国经验的基础上，给我国大学章程建设提供有益启示。

（二）国外大学章程的历史溯源

国外大学章程的产生可以追溯到中世纪。当时的国王或教皇给大学颁发特许状，承认并赋予大学一定程度的自治权力，允许大学自己开设课程、聘请教师、制定学术标准等。教皇格利高九世于1231年颁布的限制巴黎主教权力，承认大学拥有审判权和罢课权的一系列章程，

即中世纪的“大宪章”，以法定形式赋予大学一定程度的自我管理权力，从而使大学在学术和管理方面的自治权利合法化。这些特许状或宪章的形式和内容都已具有了现代大学章程的基本特征。^①

此后，一些西方国家的大学章程都是根据中世纪大学的特许状而建立的。牛津大学和剑桥大学分别于 1254 年和 1318 年得到教皇训令，并在其后的发展过程中得到王室的各种特许状；英国近代大学如利物浦大学也在获得皇室特许后才成为正式大学，并取得相应的合法权益。^②同样，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。^③这些特许状不仅是连接国家、教会或殖民地政府的教育立法与大学自治的纽带，而且是当时教育立法的主要形式，是教育法的主要载体。严格地说，大学章程与教育立法还处于一种混合状态，还未具有独立性。但是殖民地时期学院的特许状在效力、具体内容上已经涉及到大学内部的管理，成为政府与大学之间沟通的法定渠道，这也正是现代大学章程的基本特性，现代大学章程正是在此基础上发展演变而来的。

随着社会的进步和高等教育的发展，西方现代大学章程已经脱离了与国家或地方政府教育法规混合的状态，成为大学自我治理的总纲。有学者认为，真正意义上的现代大学章程的肇端，其标志是 1819 年著名的达特茅斯学院诉伍德沃德案。在此之前的大学章程，无论议会通过也好，国王、教会颁布也好，始终是以自上而下的形式给予大学的。英美大学虽然拥有自己制定内部规程（by-law）和发布命令、形成秩序的权力，但根本事务均控制在特许状之中，而且主权者在法理上拥有任意变更或忽略特许状规定的权力。直至达特茅斯学院诉伍德沃德案之后，大学特许状才真正取得自主性，高权性质的公共权力不再有机会干涉大学章程，而大学自主制定的章程和内部规程亦随之得到法律的保护，大学章程由此才和最充分的大学自治结合起来。^④现代大学章程一般是由大学的权力机构（一般是大学的董事会）根据大学设立的特许状及国家或地方政府教育法律法规而制定的。如英国，在习惯法条件下，公立大学创办有两个基本文件：一个叫 The University Ordinance 可译作“大学条例”，它是经由立法机构

审定通过的该大学的“宪章”，主要规定本大学的目标、大学作为一个法人的各项权利管理机构的设置、最高行政职位的构成等等；第二个文件叫 Statute of The University,可译作“大学章程”，它是在第一个文件下的具体化细则,规定在各级机构内各个委员会的设置、权利与功能、学位的设置等。^⑤

二、国外大学章程的核心特征述评

尽管由于各国文化传统、风俗习惯和法律制度的不同，国外大学章程各具色，但办学毕竟有其自身内在的规律性，作为大学治理的总纲，“章程”的核心要件仍不乏共同之处。下文对西方各国大学章程的核心特征进行梳理，以期对我国大学章程建设有所启示。

（二）明确了大学的法律地位。

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。牛津大学章程序言的第一节“大学的法律地位”就开宗明义地提出牛津大学是“自我管理的学者社团”，确立了大学的法人地位和大学章程的法律效力。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。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。如康奈尔大学章程规定，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，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。

（三）明确了大学与政府、社会的关系。

大学法律地位的确认，也进一步明确了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。维吉尼亚大学的大学章程中提到，联邦政府教育部门并不是统管全国教育的行政部门，而是面向全国教育系统提供服务的咨询机构。德国波鸿大学在大学章程中提到，《高等教育总法》是大学的管理的主要依据，联邦政府不直接管理大学，它的主要职责是，对大学提供基本的建设经费，对大学的科研提供经费，对学生提供贷款或资助，制定

有关高等教育的一般性法规等。德国的汉堡大学在大学章程中说明，其社会地位相当于州一级的国家机构，是享受自治权利的经国家认可的合法团体。英国大学与政府是一种伙伴关系，大学十分重视向政府提出咨询意见，并且政府通过立法和各种政策文献确保各种层次类型的大学的正常运行。美国的联邦政府和州政府亦如此。德国高等教育体制以公有制为基本特征，州政府举办了绝大多数的高等学校，因而德国对大学的控制力相对来说比较强，德国的联邦政府一般不直接管理大学，因为德国大学的经费大部分来自州政府，所以一般是州政府的有关部门进行管理，但州政府并不干涉大学的具体内部问题。大学与政府的关系一般在大学章程中都有所体现。

大学不是“象牙塔”，其诞生于社会的土壤并和社会有着千丝万缕的联系。

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。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；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。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。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，聘任时通常较多注意其经济方面的影响，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。

（四）明确规定了大学内部管理体制。

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。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。哈佛大学在大学章程中规定，董事会是大学的最高决策机关，补充新的董事必须通过在任董事的选举和协商。哈佛和耶鲁大学的大学章程都明确规定了其董事会中校外董事的名额、产生方式以及参与大学管理的方式和权限。雷根斯堡大学中的校长制，是管理的执行机构，董事会是管理的决策机构。爱丁堡大学的大学章程中提到了大学在法律上是独立的，大学董事会保障本大学的管理，并对未来的发展进行规划，董事会对大学所有的内部事务负完全责任。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，即顾问委员会和理事会。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，也有的大学不设顾问委员会，但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。

其次，大学章程规定了内部管理体制。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度。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。德国有些大学实行校董长制，但它们的职能是一样的，就是使大学内部管理更有效，使大学更制度化和条理化，这是根据各国的不同的国情来体现的。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”。

（五）规定了大学校长的权利和责任。

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。德克萨斯大学章程规定在大学内部大学校长的权力最大。波恩大学章程规定，该校实行的是校长负责制，校长由大学教职员代表大会从正教授中选举产生。亚琛工业大学的校长职责是法定的，校长是校代表大会和校评议会的主席，有权召集并主持这两个机构的会议，可以对迫切事务为学校主管机构作出必要的决策和采取必要的措施。德国的大学校长对大学起着灵魂作用，其地位是举足轻重的。在各国大学章程的规定中，大学校长的任期一般都是四年左右，但是在美国除外，美国大学校长任职时间更长，甚至是终身制的。有时大学校长甚至是名人，是大学的形象代表，用他的名人效应为他所在的大学吸引更多的人才，从社会中汲取更多的资金。

（六）明确了学校资金的来源。

学校资金的来源决定着大学的性质和发展的目标方向，是各国大学章程予以重点明确的内容。加州大学伯克利分校的大学章程中规定，大学中的一部分经费要由州政府承担，除此之外，经费来源还包括来自联邦政府、学费、捐款等；德国联邦邮政专科学校规定大学经费主要是由国家财政（联邦财政）给予，而不是由其它私立财政渠道支持；威尔士大学的补助金是由财政部长任命的“大学拨款委员会”决定的；伦敦大学学院的办学经费除了主要来自于英国政府或欧盟各国政府与四个基金组织以及学费以外，也可通过各种私人渠道筹集。伦敦大学的玛莉王后和韦斯特菲尔德学院在其章程中提到，收到和管理津贴、订购、捐款、捐赠的基金、遗产、礼物和任何财产的贷款，无论是实物还是个人的，作为捐赠的基金，遗产和礼物的受托人，依据相关法律和章程，可投入任何形式资产作为学院所用；根据宪章，可以任何形式筹集资金，并且如同自然法人管理自己的事物，可以签订任何协议，接受各方面义务和责任。从各大学章程的规定来看，大学资金的来源比较稳固的仍然是政府的拨款，但

是随着社会的发展，资金来源的渠道已经越来越多样化，除学费外，捐款和其它私立渠道的来源越来越法制化。同时资金来源于何处，又将用于哪里，规定清晰，有利于学校资产的管理和使用，使得大学财产的使用和分配更加明朗化。

（七）规定了学生权益及相关事务。

按照利益相关者理论，学生是大学最重要的利益相关者之一，因此各国大学章程对于学生事务及相关权利保护都作出了明确规定，是国外大学章程的重要组成部分。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校区的学生团体选举产生，每位任期两年，每年至少选 1 名。康奈尔大学章程还专门规定了“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撑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。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：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。

（八）规定了章程的修订程序。

章程修订是章程中必不可少的内容。各国的大学章程中把修订程序放在了末尾。大学章程的修订也需要有相应的人数和依据规定的法律条款等，体现了大学章程一旦实行，就不能朝订暮改，应有相对稳定和权威的地位。这些都再次强调了大学章程的法律效力的重要性。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。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。

8. 章程形式规范，内容可操作性强，确保法律效力。

为了确保章程的法律效力，很多西方高校通过严格按照法律规范形式制定章程，大学章程法律特征明显。如牛津大学对大学章程中所使用的条款规定进行解释并说明适用范围，以避免产生争议。最后一章“有关大学章程和条例的解释或适用争端的解决方法”完善了解决争议制度，按照法律的要求建立诉讼和复议等措施，成为牛津大学很少发生大学效力相关的法律纠纷的关键所在。澳大利亚莫道克大学的大学章程中第 23 条款—学校训导中有关学生不当行为的定义分了 4 条，而仅第 1 条“以下活动可以构成学生的不当行为”，又列举了 15 种情况这些关于“不当行为”的明确规定为高校管理学生提供了详细可靠的法律依据，用以判断学生行为的适当与否，并根据行为不适当的种类和程度，以采取对学生的不同程度的惩罚措施。因此，减少了管理者和被管理者之间的争议，真正实现了“有章可循”。

三、国外大学章程建设对我国的启示

必须重视和加快大学章程的制定。

国外大学章程的制定实践告诉我们，大学运作必须有法可依、有章可循。具备完善的大学章程，有利于大学的运行及发展，有利于保护学校及其成员的利益不受侵害，同时避免不必要的法律纠纷。同时，只有重视大学章程建设，大学才能办出底蕴，办出厚重的内涵。1995 年颁的《教育法》和 1998 年颁布的《高等教育法》，明确要求学校必须具备章程，这在一定程度上提高了人们对学校章程重要性的认识，但时至今日，全国绝大多数高校仍没有制定学校的章程。学校没有章程，就使依法治校成为空话，而且不利于现代大学制度的建立，更不符合国际高等教育的通行做法。因此必须加快我国大学章程的制定步伐，尽快改变许多学校“无章办学”的局面。

制定大学章程必须明确学校的领导体制。

大学的办学目标、发展目标、主要任务等，是国外大学章程规定的重要内容，

还有很大一部分是关于学校内部管理体制的规定，其中又特别对学校董事会和校长的职责、权限作出规定。目前我国高校实行的是党委领导下的校长负责制这一领导体制，即学校党委会（或党委常委会）是学校的最高决策机构，校长是学校的最高行政负责人，校长履行职责、权限的主要方式为校长办公会或校务委员会。因此，我国大学章程在对学校的办学目的、发展目标、主要任务等作出规定的同时，应该针对我国国情和校情，明确规定学校党委会（或党委常委会）、校长办公会（或校务委员会）及党委书记、校长在学校发展与管理中的职责、权限，明确规定党委书记在学校党委会（或党委常委会）中的地位和角色，校长在校长办公会（或校务委员会）中的地位和角色。以此，进一步将“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”落到实处，并加以规范化和制度化。

制定大学章程必须界定教授治学的机制及权利。

国外大学在学校管理过程中十分重视发挥教授的作用，学校许多重要的管理机构、许多重要的决策都注意吸收教授代表参加，特别在学术管理方面，教授起着决定性的作用。较之，我国大学教授在参与学校管理与影响学校决策方面的权力明显不足。造成这种状况的最主要原因是我国大学缺乏充分发挥教授在办学中重要作用的机制和环境。长期以来，我国大学形成了行政权力钳制学术权力的局面，大学教授很难真正参与到学校管理中来，包括学术管理方面教授也没有太多的发言权。这是违背大学本质和规律的，也是当前建设高水平大学 and 世界一流大学的主要障碍之一。大学是学术共同体，我国大学章程应该明确和建立教授参与学校管理的机制，明确学校重要的管理机构、重要的决策都应该吸收教授代表参加，特别是应该明确教授是学术权力的行使者，在学术管理中发挥主导作用。从基本制度设计上规范学术管理和行政管理的主体和权限。

制定大学章程必须明确举办者和学校之间的权利和义务。

我国要建立现代大学制度，需要良好的外部环境，特别是需要进一步理顺政府和高校之间的关系，使高校成为面向社会依法自主办学的实体。大学是开展教学和科研活动的主体，

应独立行使其自主权，政府的职责范围主要是对大学在方针、政策、法律规范方面评估等进行宏观管理，而不对属于办学者的职权加以干预。因此，我国的大学章程应该明确大学作为独立法人所承担的责任及职责范围，同时规定所有学校活动的开展都必须接受政府的宏观调控与管理，遵守国家教育法律法规。我国大学章程还应重视学生与校友的规定。国外的大学章程都非常重视对学生合法权益的保护，重视学生参与学校的管理，学校的许多重要管理机构都吸引学生加入，强调他们的主人翁意识和平等主体地位。我国的大学比较重视对学生的管理，但更多地是把学生当作被动管理和要求的对象，而对于学生合法权益的保护，特别是对学生参与学校管理的权益保护比较欠缺。因此，应该通过制定学校章程明确和细化学生参与学校管理的权限，特别对于涉及学生自身利益的重大问题，学生应有较大的发言权和决定权，另外，校友的资源 and 力量也不可忽视，我国大学应该更加重视校友资源的开发与利用以及校友权益的维护和保障，并通过学校章程予以确认。

根据网络检索，目前我国 2000 多所高校中已公布大学章程的仅有 60 多所，占大学总数的 3%，如果加上成人高校，恐怕只有 2%。^⑥即便已经公布的大学章程，也普遍存在着缺乏量化规定、语焉不详、内容空泛的问题。很多条款都是《高等教育法》内容的直接搬用，而没有具体的细节说明。比如办学规模到底如何确定、学科、专业的调整究竟如何进行等，重大事项如何界定等均没有具体的可操作性的规定。和西方大学章程相比，可以说差距还很大，硬伤比比皆是。大学章程作为大学宪法，是制度的制度。由于它的缺位，大学内部的管理体制自然被较多地赋予了行政色彩，主观和随意的成分居多，成为现代大学制度建设的障碍，长此以往，必将拉大中国大学与世界一流大学的距离。希望伴随着中国改革开放及制度变革力度的加大，大学章程建设能够与时俱进，实现更大的突破。

注释：

（五）黄福涛．外国教育史（第一版）[M]．上海：上海教育出版社，2003：8．

（六）王承绪，徐辉．战后英国教育研究（第一版）[M]．南昌：江西教育出版社，1992：

267-268.

(七) 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 (10):

47.

(八) 湛中乐, 苏宇. 英国大学章程的历史与现状 [J]. 中国高校科技与产业化, 2011 (5):

24-26

(九) 丁学良. 什么是世界一流大学 (第一版). 北京: 北京大学出版社, 2004. 140.

(十) 顾海兵, 陈芳芳. 海外大学章程: 评介及借鉴 [J]. 科学中国人, 2011 (2) 44-49

页

国外大学章程对我国大学章程建设的启示

陈立鹏 张建新 陶 智

制定并完善学校章程，依据章程加强和规范学校管理，是我国《教育法》和《高等教育法》的明确要求，是建立现代大学制度的需要。然而，与此不相称的是，我国大学章程制定工作没有引起有关方面应有的重视，现在很多高校仍没有制定章程，这极不利于高校的稳定与发展。通过对国外大学章程建设的特点及内容进行分析了解，或许是有益的。

一、国外大学章程的主要内容及特点

世界各国大学的章程，因本国的国情不同、历史文化传统不一，以及学校的校情有别，其内容也有较大差别。但由于章程本身的性质和作用，决定了各国大学的章程会有一些共同的特点，可概括为如下 5 个主要方面：

国外大学章程一般都重视对学校办学目的、发展目标、主要任务的规定。东京大学的章程分为序言和正文两部分，在序言中概括地讲述了东京大学的历史以及它的使命和愿景，指出“东京大学将努力使自己建设成世界一流的学术研究机构，并且培养出有全球性发展眼光的知识分子，这些知识分子将为实现一个没有偏见的社会，为促进科技进步和创造新文化做出贡献”。同时，其正文明确规定，东京大学的目标“是以学术自由为基础，不断追求真理，创新知识，使其教育和研究保持在世界领先地位。”学校的教育目标是“除了传授学生专业知识、培养学生的理解能力、洞察力、实践能力和想象力之外，还培养学生的领导品质，拥有这种品质的学生具有国际化性格和开创精神。”哥本哈根大学在其章程的第一部分规定了学校的目标和任务是“进行研究并提供最高学术水平的高等教育。学校必须确保学术自由并为传播知识和学术成果做出贡献。”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及实践教育，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。”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、

工业及其它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。”由上可见，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的基本的问题，是国外大学章程决定的重要内容。

国外大学章程非常重视对学校内部管理体制的规定。国外大学的内部管理体制一般为董事会(或叫评议会、理事会等)领导下的校长负责制。董事会是学校的最高决策机构，行使的职权具有决定性和宏观指导性。如哥本哈根大学章程规定，评议会“根据校长的提议，讨论并批准学校的组织机构、收支预算，决定学校章程的通过及修订以及批准学校的其它各项规章制度”。校长是学校的最高行政负责人，担负学校办学、发展的全面职责。耶鲁大学章程规定，“校长是学校的首席执行官，是各学院、学院委员会、行政部门的成员和法人代表”。麻省理工大学章程规定，“校长是学校的首席执行官，是法人的当然成员；是执行委员会的主席和当然委员；是发展及投资委员会的当然委员”、“准备执行委员会会议的议程、代表执行委员会处理所有的事情”。委员会是学校管理各方面事务的基本组织，国外大学根据需要设置了各种各样的委员会，并对这些委员会的职责作出了具体的规定。如耶鲁大学章程中根据职责不同共规定了 12 个委员会，分别负责财政、审计、投资等涉及学校工作各个方面的具体事务。如哥本哈根大学章程规定：“评议会由校长和 14 名成员组成。其中 2 名为任命的校外成员，还有 5 名院长，2 名研究人员和其他教师的代表”；“学院理事会由以下 15 名成员组成：院长、被任命的 2 名校外成员和 12 名其他成员。这 12 人分别代表研究人员及教师、技术管理人员、学生，他们的比例是 2: 1: 1。”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”。

国外大学章程重视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以及体现其自治的关键。国外大学的章程都比较注重学校与外部关系的规定。如耶鲁大学章程规定，法人机构的 19 名成员中有 3 名当然委员，他们是“耶鲁大学校长、康涅

狄格州州长和副州长”。这样，政府官员参与学校法人机构，有利于学校与政府及社会各方面关系的处理。该章程同时规定，除法人代表之外，学校还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”。东京大学更看重学校与社会的关系，并且强调它的公益性。其章程规定：“东京大学将积极推动教育发展以满足适合需要，为社会会员提供高水平的专业化教育和终身学习的机会”。“东京大学将保持其组织的灵活以应对社会和经济变化，它将与校外的知识分子合作并不断开发与国外的联系”，“为了回馈社会，学校会将其最新的研究成果应用到教育中并培养出新一代的优秀学者”。

国外大学章程重视对学生及校友的规定。学校最根本的任务是培养人。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。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。国外大学的章程都比较注重对学生合法权益的规定。如东京大学章程规定：“东京大学将对学生的成绩定期进行严格、恰当的评价”，“为了给学生提供最好的教育环境并扫除学习障碍，学校将努力建立一个经济支持制度”。密歇根州立大学章程中有一章内容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的受教育的机会”、“校董事会授权校长听取并解决学生投诉的重要的事情”。校友是学校不可缺少的特殊资源，他们是宝贵的教育资源、人才资源和信息资源，他们在社会中的作用，通常被视为检验学校人才培养质量和学校地位的重要标志。通过与校友的联系可以扩大学校与社会的联系，促进学校教育事业的发展。国外大学章程中关于校友的规定，体现了校友对于学校的重要性，同时也体现了学校应该持续关注和帮助校友的发展，促进双方的互动互惠。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。”麻省理工大学章程规定“法人的成员包括15名由校友会命名的成员”。

国外大学章程一般都规定了章程的制定及修订机构。大学章程是学校的“基本法”，是学校办学和管理的基本依据。因此，国外大学章程的制定机构一般都是学校的决策机构。学校决策机构的名称不尽相同，一般叫董事会、评议会、理事会等。国外私立学校的董事会一般由学校创办者及其代理人、其他资助学校的人和校友组成。公立学校董事会也具有法人资格。不管是公立学校还是私立学校，其领导体制都是校董事会领导下的校长负责制。因此董事会作为学校的最高领导机构和法人机构，其职权包括了制定学校的章程。如麻省理工大学章程规定，学校章程的制定及变更“必须在法人会议上进行”。有的学校如根本哈根大学的章程有评议会制定，但该章程只有得到了教育部门的同意后方可实施。关于章程的修订，各校修订程序有所差异，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、修改、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”。东京大学章程则规定“校长通过独立制定的程序可以修订章程”。

二、国外大学章程对我国大学章程建设的几点启示

我国与别国的政治制度及国情不同，我国的大学与世界上其他国家的大学校情也有差异，但国外大章程建设的实践及经验，对我国加强大学章程建设有重要的借鉴意义，特别是在当前我国大学章程制定工作严重滞后的情况下，其意义更为彰显。

制定完善的大学章程是大学健康顺利发展的有利保证，我国大学应加快章程的制定步伐。国外大学章程的制定实践告诉我们，大学是一个法人机构，它的运作要有法可依、有章可循。只有具备了完善的大学章程，才有利于大学的稳定及发展，才有利于保护学校及其成员的利益不受侵害，同时避免不必要的法律纠纷。我国清末民初的京师大学堂和解放前的国立北京大学、清华大学、交通大学在当时都有自己的章程。新中国成立后的很长一段时间，学校章程问题没有引起有关方面应有的重视。1995 年颁布的《教育法》和 1998 年颁布的《高等教育法》，明确要求学校必须具备章程，这在一定程度上提高了人们对学校章程重要性的认识。

但时至今日，全国绝大多数高校仍没有制定学校的章程。学校没有章程，不仅公然违法，使依法治校成为空喊口号，而且不利于现代大学制度的建设，更不符合国际高等教育的通行做法。因此，必须加强我国大学章程的制定步伐，尽快改变学校“无章可循”的不良行为和违法局面。

我国大学章程应对学校的领导体制做出重点规定。大学的办学目的、发展目标、主要任务等，是国外大学章程规定的重要内容。同时，国外大学章程很大一部分内容是关于学校内部管理体制的规定，其中又特别对学校董事会和校长的职责、权限做出规定。国外大学的领导体制一般为董事会领导下的校长负责制，董事会是学校的最高决策机构，涉及学校改革与发展的重大问题，如校长的筛选与任免、学校经费的预算、学校各项基本决策、学校的长期规划等均由董事会集体决定。校长是学校的最高行政负责人，董事会把处理日常事务、管理学校的大部分权力交给校长，因此校长有较大的自主权。而目前我国高校的领导体制为党委领导下的校长负责制，即学校党委会(或党委常委会)是学校的最高决策机构，校长是学校的最高行政负责人，校长履行职责、权限的主要方式为校长办公会或校务委员会。因此，我国大学章程在对学校的办学目的、发展目标、主要任务等做出规定的同时，应针对我国大学的实际，明确规定学校党委会(或党委常委会)、校长办公会(或校务委员会)及党委书记、校长在学校发展与管理中的职责、权限，明确规定党委书记在学校党委会(或党委常委会)中的地位和角色、校长在校长办公会(或校务委员会)中的地位和角色。这样做有利于提高学校的办学效率和管理质量，避免当前在一定程度上存在的党政不分、以党代政、学校行政效率较低的现象。

我国大学章程应对教授治校做出科学、明确的规定。国外大学的学校管理过程中非常重视发挥教授的作用，学校许多重要的管理机构、许多重要的决策都注意吸收教授代表参加，特别是学术管理方面，教授起着决定性的作用。相比较而言，我国大学教授在参与学校管理与影响学校决策方面的权力明显不足。造成这种状况的最主要原因是我国大学缺乏充分发挥教授在办学中重要作用的机制和环境。长期以来，我国大学不管是学术事务还是行政事务，

大小事情都是行政领导说了算，行政权力远远大于学术权力，没有形成一种行政权力与学术权力相互制约相互依存的关系。在这种背景下，大学教授就很难真正参与到学校的管理中来，包括学术管理方面教授也只是起着辅助性的作用，没有太多的发言权。这是违背大学管理规律的，也是当前建设高水平大学 and 世界一流大学的主要障碍之一。当前，大学内知识和学科分化明显的趋势，使得学术管理成为大学管理的重要内容和重要方面。我国大学章程应明确和建立教授参与学校管理的机制，明确学校重要的管理机构、重要的决策都应吸收教授代表参加，特别是应明确教授是学术权力的行使者，在学术管理中发挥主导作用。这样才有利于形成学术管理和行政管理的并行通道，使它们相互制约，共同推进大学的管理工作。

我国大学章程应规定学校与外部的关系，尤其是应明确学校与举办者之间的权利义务关系。如前所述，国外的大学非常重视学校与外部关系的建立，并通过学校章程来规范和推动这种关系的建立。我国要建立现代大学制度，需要良好的外部环境，特别是需要政府和高校两方面的努力，在这一过程中应进一步理顺政府与高校之间的关系，使高校成为面向社会依法自主办学的实体。大学是开展教学和科学研究活动的主体，是独立办学的主题，它应该独立行使其自主权，政府不应对属于办学者的职权，如内部教学活动、科学研究、内部管理及与社会的联系等予以干预。政府的职责范围主要是对大学在方针、政策、法律规范方面评估等进行宏观管理。因此，我国的大学章程应明确大学作为独立法人所承担的责任及职责范围，同时规定所有学校活动的开展都必须接受政府的宏观调控与管理，遵守国家教育法律法规的规定。在市场经济条件下，高校应面向社会、面向市场，了解、捕捉和感受社会对人才的需求情况。高校既要自我发展，又要自我约束，并且重视社会责任。我国大学章程应重视对学生与校友的规定。学生是学校教育和管理的对象，同时也是学校重要的成员和自己学习的主人，学生参与学校教育与管理程度、水平，直接影响学校教育目标和人才培养目标的实现。因此，国外的大学都非常重视对学生合法权益的保护，重视学生参与学校的管理；学校的许多重要管理机构都吸收学生加入，强调他们的主人翁意识和平等主体地位。我国的大学比较

重视对学生的管理，但更多地是把学生当成被动管理和要求的对象，而对于学生合法权益的保护，特别是对学生参与学校管理的权益保护比较欠缺。因此，通过制定学校章程明确和细化学生参与学校管理的权限，特别是对于涉及学生自身权益的重大问题，学生应有较大的发言权和决定权。同样重要的是，在学校的发展与管理中，校友的资源 and 力量不可忽视。因为校友与学校有着一种天然的联系和情感。借鉴国外的经验，我国的大学应更加重视校友资源的开发与利用以及对校友权益的维护和保障，并通过学校章程予以确认。

我国大学章程应明确制定与修订章程的机构。应根据国家教育法规的有关规定及精神，对于公办高等学校，学校章程由学校先行起草，经学校教职工代表大会及学校党委会(或党委常委会)审议通过后，报主管的行政部门核准；对于民办高等学校，学校章程由学校董事会制定。学校在制定章程时，还应根据本校的实际情况对学校章程的修订做出明确的规定。

(原文载于《中国高等教育》2007年第10期)

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。

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。（<http://www.tecn.cn>）

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。（<http://www.tecn.cn>）

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。（<http://www.tecn.cn>）

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置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[1]，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。（<http://www.tecn.cn>）

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[2]，特许状任命创办人布莱尔(Tames 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)[3]，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 SingleBoard 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[4]。而达特茅斯学院特许状则规定[5]，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。（<http://www.tecn.cn>）

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。（<http://www.tecn.cn>）

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。

(<http://www.tecn.cn>)

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。（<http://www.tecn.cn>）

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。（<http://www.tecn.cn>）

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。（<http://www.tecn.cn>）

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。

(<http://www.tecn.cn>)

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。由于历史因素与传统文化不同、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学院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[6]，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” [7]。

(<http://www.tecn.cn>)

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[8]。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[9]。康奈尔大学章程的 BYlaws 部分包括 25 章内容：（1）总则；（2）董事会；（3）董事会的管理委员会；（4）年度审计；（5）校长；（6）副校长和副教务长；（7）教务长；（8）财政和行政执行副校长；（9）学校法人秘书；（10）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[10]。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。

(<http://www.tecn.cn>)

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。（ <http://www.tecn.cn> ）

(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]。（<http://www.tecn.cn>）

(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]。（<http://www.tecn.cn>）

(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。（<http://www.tecn.cn>）

(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]。（<http://www.tecn.cn>）

(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]（<http://www.tecn.cn>）

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。（<http://www.tecn.cn>）

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。（<http://www.tecn.cn>）

“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，或是刘：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均衡加以指导、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。（<http://www.tecn.cn>）

“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。（<http://www.tecn.cn>）

(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。（<http://www.tecn.cn>）

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。（<http://www.tecn.cn>）

(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。□（<http://www.tecn.cn>）

注释：

[*] 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。

香港科技大学章程对我国大学章程建设的启示

曲耀华

(广西师范学院 教育系, 广西 南宁 530001)

要: 大学章程是大学自我治理的宪章, 在大学发展中具有举足轻重的作用。我国部分高校大学章程的建设工作相对滞后。对香港科技大学章程与吉林大学章程的文本比较分析发现, 大学章程建设还存在一些问题。只有立足国情, 把特有的大学精神、办学理念和中国的优秀传统文化融入到大学的章程建设之中, 才能建立一套既具有时代精神和文化传统特色, 又符合现代大学制度的大学章程。

关键词: 高等教育; 大学章程; 文本分析; 大学管理

教育法第26条规定, 设立学校必须具备的首要条件就是要有组织结构和章程, 并明确规定了学校的第一个权利是按照章程自主管理。高等教育法第28条也明确规定了大学的权利和义务等, 它体现全体教职员工的共同意志, 在大学管理中发挥着极其重要的作用。大学章程是大学立校之本、治校之基, 现代大学管理需要大学章程。[1] 然而, 与此不相称的是, 部分高校认为学校章程因其过于原则而经常被认为是没用的东西, 这是不符合高校内部管理的法治要求的。[2] 通过对香港科技大学章程与吉林大学章程的文本进行比较分析, 或许对大陆其他高校的大学章程建设有重要的借鉴意义。

一、大学章程的文本分析

(一) 章程的总结构

1 香港科技大学章程的总结构。香港科技大学章程就其整体内容而言, 包括两个层次的结构: 第一层次的结构是指条例和规程由哪几块内容组成, 笔者暂且将其称为总结构; 第二层

次的结构是关于每块内容的规定具体又可以分为哪几部分,笔者暂且将其称为子结构。

条例主要包括:简称;解释;大学的创建和法人组织;大学的目标;大学的权力;监督和顾问委员会;校董会;校长、副校长和其他人员;教务委员会、学系、学院和评议会财务决算和报告;常规等。规程主要包括:教务委员会;教务委员会的权力和职责;每个学院的委员会;学院委员会的权力;大会;学位;顾问委员会;顾问委员会的会议等。

2 吉林大学章程的总结构。章程总结构主要包括:序言;总则;学校功能和教育形式;组织与结构;教职员工;学生及校友;经费、资产、后勤;校徽、校旗、校歌、校庆日、纪念日;附则。

基于以上介绍,我们可以归结出章程的总结构大致是简称(或名称),解释,大学的目标;大学的法人地位,主要组织机构(顾问委员会、校董会、教务委员会、评议会、学院和学系、学院委员会以及各类专门委员会等),主管人员(校长、副校长和其他人员等),一般人员(教职员工、学生及校友等),财务程序,学位,考试,大会、校徽、校旗、校歌、校庆日、纪念日等。

(二) 章程的子结构

1 香港科技大学条例和规程的子结构。现在我们对简称、解释、大学的法人地位、主要机构、主管人员、一般人员、财务程序、学位、考试和大会等十大块内容作简要的介绍。

(1) 简称。简称即是大学条例的简称,一般规定为此条例可称为某某大学条例。

(2) 解释。解释即是对大学条例和规程中涉及的专用名词进行解释和限定,如香港科技大学条例中解释条款的规定如下:大学是指香港科技大学;校董会、教务委员会和评议会分别是指大学的校董会、教务委员会和评议会。

(3) 大学的法人地位。大学的法人地位明确了大学作为一个法人团体,可以此名称起诉或者被起诉,以及大学拥有的权利与(力)义务等。

(4) 主要机构。对主要机构的规定比较详细的有校董会、教务委员会以及个别专门委员会等,

比较简单的有顾问委员会、评议会、学院、学系、学院委员会、荣誉学位委员会等。

(5) 主管人员。相对而言,对主管人员的规定比较简单,篇幅较小,主要包括大学管理中的 地位、产生和罢免方式、任期、权力和职责、缺席 情况下的处理措施以及授权关系等。一般来说,对校长的规定比较清楚,但对其他一些职位的规定则可能是一笔带过,如香港科技大学规程对副 校长的规定是在副校长不能胜任或者不在香港 期间,或者如果副校长职位由于任何原因而空 缺,校董会可以任命任何个人暂时担当副校长。

(6) 一般成员。对教职员工的规定主要是聘任事项,而对学生的规定则主要是修读大学学位的资格条件、以及学费、纪律和学生会等事项。

(7) 财务程序。关于财务程序的规定主要包括财政年度、收支预算报告、资产债务报告、款项调拨手续、以及审计员和财务委员会等方面。

(8) 学位。关于学位的规定主要包括大学所 设的学位和荣誉学位、获取学位的资格条件以及颁授文凭证书的资格条件等方面。

(9) 考试。关于考试的规定主要包括考试主持机构的创建或者主持人员的任命,以及他们的权利和职责等方面。

(10) 大会。大会即是为了授予学位和其他 学术奖励等目的而举行的全校性集会,对大会的规定主要包括:大会召开的时间、地点和程序的 决定主体,(监督或者校董会)大会主持人以及大会 1 内的举行次数等方面。

2 吉林大学章程的子结构。我们对序言;总则;学校功能和教育形式;组织与结构;教职员 工;学生及校友;经费、资产、后勤;校徽、校旗、校 歌、校庆日、纪念日;附则作简要的介绍。

首先是序言,序言讲述了大学的历史、教育 思想、办学理念、大学精神、校训、奋斗目标等内容。

第一章总则,即对章程内容的一个总的概括,包括学校的设立的内容,比如包括学校名称

(具有法律效力)和地址;学校的办学宗旨、教育形式;明确大学的法人地位;内部领导与管理体制等。

第二章学校功能和教育形式,包括学校的根本任务、学校发展的目标或办学规模、学校的教育教学制度、学生学籍管理、日常管理和奖惩制度、教育形式、国际化教育等内容。

第三章组织与结构,规定了学校党委会、纪律检查委员会、教职工代表大会、校长、校务委员会、学术委员会、学位评定委员会、校内各民主党派、服务机关图书馆、博物馆、网络中心等权利和职责及其学院和学校的关系、学院院务会议、院长、学院党委、学院学术委员会、学院学术评定委员会、学部长等权利和义务以及成员的组成、任免和产生程序。

第四章教职员工与第五章学生及校友,分别是关于教职工和学生的权利、义务的规定,这些规定理顺了学校内外部的各种关系。

第六章经费、资产、后勤,包括举办者确认归学校所有的各项财产;举办者为学校开展工作提供物质保障;学校经费的其它来源;学校对这些资产的管理和对这种管理进行监督的办法等。

第七章为校徽、校旗、校歌、校庆日、纪念日。第八章附则,包括章程的修改程序;解释权利;生效程序和时间等。

二、大学章程的分析结论

通过对两所学校大学章程的文本分析可以发现,香港科技大学章程非常重视对学校内部管理体制的规定,章程的主要内容是大学内部设置的组织与结构。内部管理体制为董事会领导下的校长负责制,董事会是学校的最高决策机构,行使的职权具有决定性和宏观指导性。大学的领导体制为董事会领导下的校长负责制,董事会是学校的最高决策机构,涉及学校改革与发展的重大问题,如校长的挑选与任免、学校经费的预算、学校各项基本决策、学校的长期规划等均由董事会集体决定。

香港科技大学根据章程设置了各种各样的委员会,并对这些委员会的职责作出了具体的

规定。对校董会和教务委员会的规定都很细致很明确,也很有可操作性。关于这两个委员会规定内容的子结构主要是大学管理中的地位,成员的结构、产生和任期,权力和职责,会议和议事程序,以及主席缺席情况下的处理措施和创建专门委员会事项等。机构的分立和主要职位的分设,以及对它们的权利和职责的清楚界定,对校董会与教务委员会之间、校董会与校长之间以及教务委员会与校长之间的授权和报告关系的界定,符合分权制衡的原则。香港科技大学在学校管理过程中非常重视发挥教授的作用,学校许多重要的管理机构、许多重要的决策都注重吸收教授代表参加,比如有3个是教务委员会的学术成员,他们由教务委员会提名并由校董会任命。特别是学术管理方面,教授起着决定性的作用。基于大学章程的规定,可以避免权力的过分集中和滥用,同时也能积极调动学校成员参与学校管理的意识,在制度层面保证了民主治校的可能性。吉林大学章程彰显了学校的办学理念 and 特色、学校发展目标和战略,规范了校内各种关系,明晰了领导体制、治理结构、管理模式,规定了教职员工的权利和义务、学生的权利和义务,把学校与教师、学校与学生、教师与学生的关系建立在以人为本的核心理念上,建设现代大学制度。但大学章程的内容普遍很笼统,操作性不强。

三、大学章程存在的问题

已制定的大学章程在实际实施当中,并未充分显现其应有的价值。通过对两所大学的章程文本的分析,发现我国在大学章程的建设上存在不少问题。一是大学章程在我国教育法律体系中的地位不明确,法律效力得不到保证。从目前国内几所大学制定的大学章程看,都没有明确的效力渊源,这使大学章程在具体操作、实施过程中潜伏着大量的法律纠纷。二是章程表述内容针对性不强、无特色、过于抽象、可操作性不强。比如有的大学章程将培养目标表述为造就有理想、有道德、有文化、有纪律的德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人,这一表述过于笼统,并没有体现其所要培养的人才的特色之处。只有共性要求,没有个性特色的学校章程是难以发挥作用的。因此,制定学校章程必须在认真分析学校自身优劣的前提下进行。三在程序上存在疏漏,缺乏程序性规定,导致高校法律纠纷频频出现。大学章程的制定

和修改、执行不具有合理、合法的程序规则,就不具有应有的法律效力,得不到公众的认可,也不能成为现代大学管理制度的集中体现。四是关于内部管理的一些重要关系的规定不明确。首先是关于党委领导下的校长负责制关系。对党委的主要职权和职责及校长的主要职权和职责及其行使职权、履行职贡的机制没有做出详细的规定。其次是关于学术权力与行政权力关系。缺乏使学术权力和行政权力相互协调、充分发挥作用的组织形式、运行机制的制度性规定。第三是有关师生员工的权利和义务关系。有的大学章程对于大学与教师、学生的权利(力)及义务关系不明确。当前,在学生管理中出现诉讼案件的不在少数,足以引起我们的高度重视。第四是关于校、院两级管理的关系。部分章程对于校、院两级管理的关系没有明确或没有规定。

四、对大学章程建设的建议

针对大学章程建设工作的现状,笔者提出自己的几条建议。

第一,重建我国大学章程。我国公立学校碰到的最大问题是章程的法律效力问题,[3] 必须首先明确大学章程的法律地位,明确大学章程在现代教育法律体系中的地位,赋予大学章程应有的效力与权威。

第二,准确表述,及时修改、完善大学章程。完善可行的章程不仅要反映法律法规的要求,而且要反映本校的特殊性,把特有的大学精神、办学理念融入到各项规章制度之中。这样制定出的章程既可以突出本校的特色、便于在实践得以实施。对各主体的权利、义务进行明确表述,及时完善大学章程及各种配套的规章制度,保证其适用性和操作性。

第三,要明确举办者、管理者之间的权力义务关系,在大学内部要明确大学、教师、学生等各个主体间的权利(力)、义务与责任等。

第四,遵循合法的程序制定章程。程序公正是大学章程建立合法性的基本原则,作为大学宪法的大学章程,其制定过程同样需要合法正当的程序,这些合法正当的程序是章程科学性的有效保证。

第五,建设符合我国文化传统的大学章程。

对于国外大学章程,我们要根据各高校的校情,把特有的大学精神、办学理念和中国的优秀文化传统融入到大学章程的建设之中,体现了不同的大学在文化方面有着不同的追求[4],建立一套既具有时代精神和文化传统特色,又符合现代大学制度的大学章程。

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): 13~ 14.
- [2] 秦惠民. 当前我国法治进程中高校管理面临的挑战[J]. 清华大学教育研究, 2001, (2): 40~ 51.
- [3] 刘香菊, 周光礼. 大学章程的法律透视[J]. 现代教育科学, 2004, (11): 39~ 41.
- [4] 陈小鸿. 关于大学章程的几个问题[J]. 高教与经济, 2007, (4): 17~ 19.

康奈尔大学章程对我国大学章程建设的启示

李硕豪 王丹丹

(兰州大学教育学院 甘肃兰州 730000)

〔摘要〕大学章程是由大学权利机构制定的治校总纲领，它作为国家高等教育立法体系以外的且与高等学校内部管理密切相关的制度规则，事关高等学校权力配置、发展目标、师生权利义务实现、社会资助与回馈等重大问题，在大学发展中起着重要作用。通过对康奈尔大学的大学章程文本的整理，对其大学章程中的大学使命、办学理念、大学事务管理体制、董事会制度、教授治校、章程的制定与修改等方面的分析，建议中国大学章程要彰显有特色的办学理念，要有可操作性，减少抽象性表述，应对“教授参与管理”有明确的规定，应完善大学章程的制定、修改程序。

〔关键词〕康奈尔大学；大学章程；教授治校

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中指出：各类高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校。加快大学章程的建设将成为“十二五”时期我国高等教育工作的重点之一，为了对我国大学章程建设提供有益的借鉴，笔者对美国康奈尔大学章程文本进行了分析，现列述于后，以就教于方家。

一、康奈尔大学章程的基本内容

在全美四千多所大学中，私立大学以其建校时间长、教学质量高而闻名于世，其中尤以常春藤(Ivy League, 亦译作“常青藤”)联盟八所大学最为著名。相对于其他常春藤大学来说，于1865年4月27日建校、1868年10月正式招生的康乃尔大学(Cornell University)是其中最年轻也是其中唯一公私兼有的高校，是八个常春藤盟校中唯一在美国独立战争后。康奈尔大学建校以后，在很短时间内才创办的就赢得社会各界的认可，这与其特色鲜明、具有革新意识的大学章程不无关系。

现行的康奈尔大学章程是经由 2008 年 5 月 24 日修订后的版本，该章程由25 章组成，具体内容如下：章程I，大学，包括校名、校址、校徽、财政日、学年、大学的目标与权力、院系和其他独立学术单位；章程II，董事会，包括董事会的权力、人员构成和任期、董事会委员进行的提名与选举、由校友及其他选民进行的选举、董事会议法定人数、名誉退休委员；章程III，董事会各委员会，分别在人事、学术事务、投资、审计、财务、政府关系、校友事务及发展、调整议案等方面设立各个委员会；章程IV，年度审计；章程V，校长，包括任职条件、权力、义务和任期；章程VI 和章程 VII，规定了院长、大学其他行政人员、副校长和副院长的选举方法、任职条件、权力、义务和期限；章程VIII，负责财务和行政的执行副校长；章程IX，大学秘书；章程X，大学法律咨询顾问；章程XI，大学内部管理；章程XII，大学教授会 (University faculty)，包括人员组成、功能及其院长；章程XIII，各学院和系部 (College and School Faculties)，包括学院人员组成、权力和职责；章程XIV，学位授予；章程XV，院长、主任和其他学术人员；章程XVI，教学和科研人员的聘任和任期；章程XVII，客座教授，包括任职条件、权责和待遇；章程XVIII，交通及停车规则；章程XIX，学术顾问委员会；章程 XX，医疗中心；章程XXI，赔偿；章程XXII，利益冲突；章程XXIII，杂项规定；章程XXIV，平等的受教育权和就业机会；章程 XXV，章程修订办法。

二、康奈尔大学章程的特点分析

(一) 办学理念，表述明确

康奈尔大学章程明确了大学的理念、发展目标、办学宗旨、主要任务等，并且与大学的特色、定位密切相关。

首先，章程在第一章“大学”中指出康奈尔大学的校训，即大学创建者埃兹拉·康奈尔的题词：“让任何人都能在这里学到想学的科目。”体现了康奈尔的平等、公正、学科综合的办学理念。并且康奈尔创立这所大学的目的是，要建成一所对所有学生开放的大学，不论其性别、种族、宗教信仰、国籍及经济能力皆可申请入学，康奈尔大学因这一革新性的教育理念

被誉为第一所真正的美国大学。

其次，章程规定了大学的使命是作为政府赠与土地的受赠方，通过自身的努力服务于校友、社区、州、民族和全世界。可见，康奈尔大学的使命主要是坚持不懈地参与社会和服务公众，主张将个人与社会紧密地联系在一起，突出个人对社会的服务，体现了其社会本位的价值观以及回馈社会资助的责任和感恩意识。

再次，康奈尔大学章程还规定，学校的主要任务是推进工业课程的自由性和实践性教育，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。可见，康奈尔大学虽然提出要“让任何人都能在这里学到想学的科目”，但它并非纷繁复杂、没有侧重点，而是将农业、机械学科作为重点发展学科，体现了其作为政府赠与的学校，重视实际应用知识、服务社会的办学特色。

（二）体制运行，浓墨重彩

综观康奈尔大学章程的章节，不难发现，章程的内容安排具有包罗万象、面面俱到、具体细致的特点，包括对大学的使命、发展目标、内部管理体制、教育经费来源、财务制度、教学人员的聘任制度、章程修改程序等方面的细致规定，甚至还具体到对交通规则和车辆停放的规定。同时，重点突出也是康奈尔大学章程的特色之一。它侧重于对董事会及其下属各委员会的议事规则的规范，对大学行政管理人员权责严格具体的规定，对各院系人员职责的划分，这为大学有章可循，实施有效的制度管理奠定了基础。

首先，规定了大学章程的董事会制度。章程中指出由董事会监督大学的运行，对其权责作了明确的规定，董事会拥有对学校的最高管理权，对全校发展战略、学术、行政、财政等方面的重大问题做出决策，并监督这些决策的有效实施。康奈尔大学的董事会由64名成员组成，包括4名兼职成员，1名世袭成员，3名被任命成员，56名董事会成员(分别由董事会、校友、教师、学生及非学术性教职工选举产生)。可以看出，康奈尔大学注重校内与校外的联系，董事会成员由来自学校、政府、企业等各阶层的人士组成，体现了多样化、民主化的治校

理念，有利于学校获得社会和政府的支持。章程用了三分之一的篇幅，分别从成员构成、选举方式、权利义务三方面对该校的12个董事会委员会进行了详细的规定，其重要程度可见一斑。

其次，内部管理体制实行董事会领导下的校长负责制。校长受董事会的委托，作为大学的行政长官和教育官员，管理学校内部日常事务。校长不仅要对一个董事会负责，同时要对教职员工负责，校长主要负责建立一个议程，提出一个方向，帮助教职员工就一个具体方向达成一致意见，对大学的事务管理进行一般性监督。章程中规定了校长对行政管理人员、教学人员、研究人员的任命权，并负责实施财务预算管理制度，并且依据此制度对学校各方面的经费与财务活动进行协调与控制，这样就以法律的形式规定了大学自主的人事权和财政权，使教育管理机构独立于政府机构之外，以避免行政干涉教学、学术的现象。同时，康奈尔大学章程将学校的教学和科研人员分为十几个等级，这些等级也是任命的结构，对每一个级别的教职员工的任命或提升均需按照程序经过校长的批准生效。

再次，教授参与大学事务的管理。教授治校意味着学术与行政的分离，康奈尔大学的教授治校是通过设立大学教授会并赋予该组织相应的权利来实现的。所谓“教授治校”的核心，就是要打破教学与管理之间的非正常壁垒，让大学的真正主体——教授及其全体教师能够自主地参与学校管理，这有利于形成大学的民主风气及学术的真正自由。按照康奈尔大学章程的规定，教授会有权对任何涉及全校性或多个学院的教育政策的问题进行讨论，并向董事会提出议案，但议案需由不少于 7 名不同学院指派的教授会的成员组成的委员会提出，该委员会有权约见学校董事会或董事会下属的委员会成员。教授会主席由教授会全体成员选举产生，任期不得超过3年。这些规定有效地保障了教授对大学事务的民主管理权利，在一定程度上维护了大学的学术性与独立性属性。

(三) 章程修订，频率较高

大学的发展随着大学自身条件和社会环境的变化而变迁，西方国家的大学章程也会随着

大学的变迁而不断撤消、修改，基本上每年都对大学章程进行更新。近年来，康奈尔大学章程修订的时间分别为2005年1月25日、2007年1月27日、2008年5月24日，最新版本的康奈尔大学章程距上次章程修订的时间仅隔了一年零四个月。较频繁地修改章程，保障了章程的可操作性，有利于章程的贯彻、执行，而且章程的修订并不是随意的。康奈尔大学对章程的制定与修改做了明确的规定，康奈尔大学章程第25条规定：“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。”可以看出，康奈尔大学章程的修订有严格的程序规范，体现了大学章程的严肃性、合法性、民主性。

三、康奈尔大学章程对我国大学章程建设的启示

(一) 大学章程要彰显有特色的办学理念

我国的大学章程虽然具有合法性，但是基本上是国家现行的有关教育的法律、法规与学校有关制度的机械结合，最突出的问题是办学理念雷同，没有个性特色，各校之间相互模仿，为章程而章程。从本质上讲，有特色的办学理念需要对学校的使命、办学宗旨、办学目标等大学的根本问题进行深入思考。然而，从我国公立大学已经颁布的章程中分析发现，有关办学宗旨、教育形式的规定基本上是一致的，如几所大学的章程中都指出“学校以人才培养和知识创新为根本任务，开展教学、科学研究和社会服务活动”。这些都是一般意义上的阐述，而且可以是任何一所大学的办学宗旨。为了祛除这种“千校一面”的诟病，我国大学在制定章程过程中，应积极借鉴康奈尔大学章程在办学宗旨规范方面的经验，使章程中关于办学宗旨的规定既能结合实际又能彰显特色，既反映国家要求又显示学校内涵，起到切实的规范和引领学校发展的作用。

(二) 大学章程要有可操作性，减少抽象性表述

我国的大学章程在条文的表述上过于抽象，缺乏可操作性，如大学章程中规定，“学校关怀在学习生活中遇到特殊困难的学生，为其健康成长提供必要的帮助”，具体提供哪些帮

助是更为重要的，但是在章程中并没有体现出来。此外，由于对大学党委和校长的职权划分规定不够具体，在实践中容易混淆党委和行政的关系，从而影响了校党委领导下的校长负责制的贯彻执行。我国的大学章程要克服抽象笼统、缺乏可操作性的弊端，就应该向康奈尔大学学习，面对错综复杂的大学治理问题，应该有实质性的内容，确实起到指导作用，而不是空泛如水，应对各个方面有侧重点地进行详尽规定，尤其是重视对各个行政部门的职能及权限的规定，保证各部门能够在校长的主持下各司其职。

(三) 大学章程应对“教授参与管理”有明确的规定

以教授为主体的学术人员应参与涉及学校发展的重大问题的决策，这是包括康奈尔大学在内的世界一流大学的普遍做法。教授参与学校管理应作为21世纪大学章程中的重点内容予以表述，然而在我国，对教授参与学校管理不够重视，所以关于这方面的规定还不够明确。尽管按照《高等教育法》的规定，大学成立了学术委员会(重大的学术事项经学术委员会审议后，再由校长办公会议进行决策)，但没有对学术委员会的组成进行详尽规定，致使许多大学学术委员会成员中的绝大部分是有党政职务的教授，没有党政职务的教授进入学术委员会的很少，这样就容易造成学术委员会有名无实。因此，我国大学章程建设应对教授参与学校管理给予明确表述，对学术委员会或教授委员会的组成要有明确的规定，这更有利于发挥教授对大学事务的民主管理权利，从而健全学校的监督机制。

(四) 完善大学章程的制定、修改程序

一方面，大学章程的制定与修改要体现其合法性。大学章程作为大学的“宪法”，国家的《教育法》、《高等教育法》为大学章程的制定提供法律依据，然而，我国《高等教育法》并没有对大学章程的修定程序做出明确的规定，所以并没有成文法可参照，这就导致了章程的修订程序不一致，影响了大学章程的权威性，而现代高校中的司法案例多是与程序不合法有关，这是我国大学章程的致命弱点。因此，为了避免以上弊端，我国《高等教育法》的修订也就迫在眉睫。另一方面，大学章程的制定与修改要体现其民主性和可行性。一般我国大

学章程是在参照成文法制定的程序下，至少要经过章程草案的提出、草案的审议、草案的通过和公布的过程。然而，在章程的起草过程中缺乏程序规范，参与章程起草的人员组成不科学，教育主管部门对章程的审批形同虚设，大学章程的公开度、透明度低，影响了章程的实施效果。为了更好地解决这些问题，应该借鉴康奈尔大学的章程制定程序，充分发挥董事会的作用。在我国，大学章程起草小组成员不能都是行政人员，应该是学校各个层面的主体，包括学校领导、管理人员、教师、学生等都要有代表参与，这样的起草小组创造出来的章程才能够切实反映学校的全方位情况，充分表达各方利益诉求。教育主管部门和学校关于办学的基本问题应认真协商和沟通，达成共同意志，切实履行其核准权。章程颁布后，加大宣传力度，加强人们对大学章程的了解，以便大学章程的规定付诸实践。

此外，大学章程要根据社会的变化适时地按照法定的程序进行修订，使章程与实际相吻合。而不能像现在我国多数大学的章程那样，一旦出台，便束之高阁，使之成为应付高校评估与上级考核的空洞口号，落后于时代发展的需要，造成国内大部分章程都大同小异。因此，我国的大学章程应该像康奈尔大学章程那样，随着大学内外的变迁按照修订程序而不断地更新章程，使大学本身的发展更好地适应社会的需要。

【参考文献】

- [1] 朱章华. 美国一流大学对中国高等教育的启示——以康乃尔大学为例 [J]. 语文学刊(外语教育教学) , 2010, (6) : 115- 118.
- [2] Bylaws of Cornell University (2008-05-24) [EB/OL] .
<https://trustees.cornell.edu/cornellbylaws.pdf>, 2011-02-25.
- [3] 陈立鹏. 美国大学章程特点分析 [J]. 中国高等教育, 2009, (9) : 59- 60.
- [4] 张苏彤. 大学章程的国际比较: 来自中美两国六校的样本 [J]. 中国高教研究, 2010, (10) : 54 - 59.

加拿大大学章程对我国大学章程建设的启示

陈立鹏, 王洪波

(中国人民大学公共管理学院教育研究所, 北京100872)

[摘要]:我国大学章程建设工作仍相当薄弱, 没有发挥其应有的作用。加拿大大学章程发展较早, 且特色鲜明, 既实现了大学管理权力的明确性又对大学管理中的权力设立了制衡机制, 凸显出现代大学制度的框架。加拿大大学章程对我国大学章程建设的启示主要有: 通过章程制定程序的完善赋予大学章程更强的执行力; 通过大学章程明确教授在大学治理中的重要地位; 大学章程在内容上关键是组织机构的权力分配等。

[关键词]: 加拿大; 大学章程; 办学宗旨

教育分权是加拿大高等教育的重要特征。加拿大大学管理的分权使得大学自主权相较于其他国家和地区尤为突出, 在这种分权体制、大学拥有高度的自主权的制度设计下, 大学如何实现良好的自治就是一个需要解决的重大问题, 加拿大的做法是制定大学章程。

一、加拿大大学章程的起源和发展: 从特许状到大学章程

加拿大在作为英国殖民地期间大学开始出现, 18世纪末19世纪初温莎国王学院、麦基尔大学、约克大学国王学院等高等教育机构相继建立。这些大学都通过获得皇家特许状来得到合法性认定, 这些获得皇家特许状的学院最初都受教会控制, 由教士会组成治理结构。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。加拿大大学章程正是在此基础上发展演变而来的。受此影响, 清教徒也于1840年创立了自己的高等教育机构--位于金斯敦的女王学院。其后, 其他教派均创立了自己的高等教育机构。这些为数众多但规模不大的学院办学资源十分匮乏, 为获得财政资助展开激烈的争夺。冲突的结果是约

克国王学院正式变为非教会大学，于1849年更名为省立多伦多大学，其他受公共资助的大学也先后转变为非教会大学。这些殖民地学院因为在土地、经费等方面的限制，需要社会世俗人士参与以解除大学发展的瓶颈，这也为加拿大大学由校外人士参与组成董事会，进而进行学校管理奠定了基础。在世俗化之后加拿大大学开始制定大学章程。

从特许状到大学章程，其规定的办学目的和培养目标逐渐发生了转变。殖民地时期的加拿大高等教育继承了欧洲的传统，出于明确的宗教动机而设立，强调为宗教利益服务的目的。在殖民地早期建立的高等教育机构中，培养基督教徒及一般民众的宗教信仰成为其首要任务。此后随着殖民地商业的发展，社会要求学院能提供更多的专业人才服务社会，各个大学的特许状发展为大学章程，其中对办学目的和培养目标的規定也发生相应的变化。促进知识的学习和传播，促进成员智力、精神、社会、道德、身心的发展及增进社会福祉；在自由的精神指引下，通过教学、研究追求真知等办学目标成为了学校的追求。

二、加拿大大学章程的主要内容

（一）对学校办学宗旨和目标的规定

早期加拿大的大学由英国殖民者建立，当时的特许状起到了大学章程的作用，规定了学院的办学目的和培养目标。但是殖民地时期的加拿大高等教育继承了欧洲尤其是英国学院的传统，强调为宗教利益服务的目的，而且在后来的发展中建立较早的几所大学都被教会控制，由教士会组成治理结构。大学章程取代特许状之后对大学的办学宗旨、发展目标、主要任务等事关学校发展的重大的基本的问题做出了规定。如约克大学在章程中规定学校的办学目标是促进知识的学习和传播，促进成员智力、精神、社会、道德、身心的发展及增进社会福祉；滑铁卢大学章程规定的办学宗旨是在自由的精神指引下，通过教学、研究追求真知。

（二）对学校决策主体职责、权限的规定

根据加拿大大学章程的规定，可以把大学治理的核心利益相关者界定为董事会、评议会及校长。加拿大大学章程明确规定了学校董事会、评议会及校长的职责、权限。

1. 董事会。加拿大大学的董事会是大学的最高权力机构, 负责任命校长, 为学校筹集资金, 监督财政管理制度, 处理大学的法律问题, 加强学校与政府、社会的联系。其主要职责可分为专属权力和分享权力两个方面。专属权力主要有: 管理与控制大学的财产、收入支出业务及有关事务; 负责大学投资和基金管理; 任命名誉校长、校长和副校长。分享权力主要有: 由校长负责推荐聘任、晋升、解雇教职工; 建立院(部)、研究所、系时, 需经过大学评议会的同意; 建立附属的实体时, 要咨询大学评议会; 另外, 任命名誉校长、校长时, 要与评议会协商。

2. 评议会。加拿大的大学评议会是学术决策组织, 它与大学董事会平行, 独立运作, 主要负责教学和学术管理, 有权决定所有学术事务, 向大学董事会提出有关学术方面的建议。详细的职责也分为专属权力和分享权力两个方面。专属权力包括负责大学及学术政策; 在院(部)、研究所和系设立委员会; 确定和掌握学生入学标准、课程设置和毕业要求; 负责处理学术奖励事务。也可为了实施其权限内的事务制定细则、条例、规程。分享权力主要有负责向董事会推荐设立院(部)、研究所、系等教学机构和负责人的提名; 授予学位并由大学名誉校长颁发; 授予名誉学位, 在授予名誉学位前, 要与董事会商量。如滑铁卢大学章程规定: 评议会有制定教育政策的权力, 并对大学的任何方面的事务提供建议, 具体包括: 建议设立、维持、撤销组织机构, 有关教学、研究、学术管理方面的教职员工任职标准和任期, 学生入学标准, 决定大学所有机构和教学单位的考试事宜, 听取教师和学生的上诉, 对大学及其附属学院的学位、文凭、证书进行确认和发放, 发放名誉学位、制定长期学术发展规划, 针对董事会的内部资源分配使用计划进行审议并提出意见, 必要时设立委员会以评议会的名义行使权力, 通过评议会职权范围中的实施细则等职权。

3. 校长。加拿大大学的校长有校长和名誉校长之分, 后者只是一个虚职, 承担一些礼仪性的职责。校长则有更多实际的权责, 包括在名誉校长不在期间代为执行其职责; 制定和实施管理学生和学生活动的政策; 检视大学的一切活动和发展高等教育; 建议董事会聘任、晋升、解聘教职员工; 建议董事会和评议会设立新的学院、研究所、项目等; 建议董事会和评议会对学

院、机构、研究所、教师、学生活动实施的规制等。多伦多大学章程规定：学校必须有一位管理理事会任命的校长，校长是学校的首席执行官，对大学的学术事务和教学、行政管理事务进行检视、指导。如滑铁卢大学章程规定：校长是大学的首席执行官，在没有前述一般原则限制的情况下，校长有权力和责任管理大学事务，并相应地代表董事会执行学校管理和控制。

(三) 对学校权力机构组成人员的规定

加拿大大学章程对董事会和评议会的成员组成做出了明确的规定，其中既有大学的校长和其他管理人员，又有教师、学生代表，也包括一定的政府官员，体现着与大学事务相关主体的代表性和对大学民主管理的追求。

1. 董事会的人员组成。加拿大大学章程中规定的董事会的规模较小，名誉校长和校长通常作为当然委员成为其中一员。约克大学章程规定：约克大学的董事会应由名誉校长、校长及一个不超过30人的团队组成，这个团队按照董事会的细则规定选举产生，任期4年。滑铁卢大学章程规定董事会应包括以下36名成员：名誉校长、校长、滑铁卢市市长、Kitchener市市长、滑铁卢县县长(均为当然董事)；由副总督任命的7名成员；评议会指定的评议会7名成员；2名全职工作人员；10名社区成员(其中不少于3名校友)，他们应当能代表尽可能广泛的社区意愿；5名学生代表(其中有2名研究生代表且是由评议会从其中的研究生成员中指定)。

2. 评议会的人员组成。加拿大的大学评议会规模要比董事会大，平均规模大约为60人，但是各大学的规模存在相当大的差异，最多的是约克大学为192人，最少的是萨德伯里大学(Sudbury)仅10人。大学评议会的成员多是内部相关人员，实际上只有5%的成员是外部特定群体组成的(大约3%的外行和2%的校友代表)。为了加强董事会和评议会的联系，还会从董事会的成员中指派一些人到评议会，大约占到3%。

约克大学章程规定评议会应由下列人员组成：名誉校长、校长、Glendon学院院长、每所学院院长、图书馆主任、大学副校长、教师组织的主席、不少于2人并不多于4人的董事会成员、评议会决定的其他人员，同时规定教师应在评议会中占多数。滑铁卢大学的评议会在约

克大学的基础上又有进一步的发展,规定要有按照细则要求的当然委员、1名本科生代表、4名研究生代表、4名校友代表等成员参加。

多伦多大学由于一院制的特殊管理模式,学校中设有管理理事会,没有分设董事会和评议会。其章程规定理事会应由以下人员组成:名誉校长和校长作为当然成员(ex-officio member);校长从大学、学院、联合大学、附属学院管理人员中指定2人;副总督会议任命的16名非师生、非大学管理人员;12名教师成员;8名学生(4名全日制本科生、2名兼职本科学生、2名全日制研究生);2名大学管理人员;8名校友(非在校师生、非大学管理人员)。

(四) 对大学财务管理的规定

加拿大的大学章程对大学的财务状况有严格的审查制度,大学年度财务报告必须提交省审查。滑铁卢大学章程规定董事会每年必须制作年度财务报告,并按照省教育部长需要的内容和形式呈交。财务报告同时也应该由部长交总督会议。约克大学章程也有类似的规定。多伦多大学章程还规定理事会应任命1名或多名审计人员,根据公共会计法,每年至少进行1次对学校账目和各理事会的交易的财务审计工作。

(五) 对领导者任期的规定

加拿大各大学的章程基本都有对董事会、评议会主席的任期规定,可连选连任,有的大学对连选连任有限制,如滑铁卢大学规定董事会和评议会成员连选连任不得超过两届(当然成员除外)。

三、加拿大大学章程的主要特点

1. 章程具有明显的法律性质。加拿大的大学在制定章程的过程中考虑省政府的建议和意见并经省立法会议通过,经由这种程序产生的大学章程不仅仅是大学的规章制度,更具有了明显的法律性质,在政府、社会对大学的监督管理及大学内部的管理中能够有效发挥其大学宪章的作用。

2. 明确界定了大学决策主体的权责。加拿大大学章程明确界定了董事会、评议会、校长

这三个在大学管理中起着决定性作用的决策主体的职责、权限。区分出哪些是其中某一个主体的专享权力,哪些权力的行使需要与其他主体协商,即分享权力。这样一来各个权力的行使界限清晰、责任明确,互相扯皮降低效率以及相互间的掣肘和干预问题得到了很好的解决。

3. 重视处理好大学与政府和社区的关系。重视与政府间的正式关系,在决策方面让官员和社区管理者参与董事会(理事会),参加学校管理,在监督方面省政府对大学的财务有知情和进行监督的权力。大学所在市的市长等政府官员能够在学校中担任当然董事,这样政府就能够通过法定的和正式的途径对学校施加影响而避免了因政府过分干预大学管理引发的行政权力与大学自治权的矛盾。在董事会的成员选择中也有能够代表大学所在社区意愿的董事,他们既不是大学的师生也不是管理人员,能够从社区的诉求出发参与大学决策。

4. 提供利益相关群体的意愿表达途径。教师、学生、学校行政人员等在大学中占据主要成分的成员在决策机构中占有一定的比例,章程尊重和保障与大学管理利益相关主体的参与决策的权利,每一个群体都有表达意愿的畅通渠道。大学作为一个特殊的社会组织,行政性是不可避免的,但是学术的发展和学生培养是大学的核心功能,加拿大的大学章程在各个环节都充分重视教师的作用,教授能够在董事会、评议会中占据较大比重,从而有利于实现教授治校、教授治学。

5. 重视校友的作用。加拿大各大学的章程中都有关于校友的规定,董事会、评议会(包括多伦多大学的理事会)吸纳一定的校友参与大学管理。大学章程中关于校友的规定,既体现了校友对于学校的重要性,同时学校也应该持续关注和帮助校友的发展,促进双方的互动、互赢。通过程序的安排使得大学章程具备法律的性质,是加拿大大学章程真正能够强有力地落实到学校管理中的关键环节和根本保证,因为这赋予了章程远大于学校一般管理规定的效力,同时也是对大学按章程自主办学的强制性要求。在加拿大,大学章程同美国、丹麦等国家和地区一样,都是经由相似的程序,成为法律的一部分或者由立法机关通过具有很高的权威性和约束力。重视大学与政府和社区的关系处理,并对校友的作用给予高度的重视,这是加拿大

大学章程处理外部关系的核心规定。通过明确大学与政府的权利义务关系、明确大学与社区的互动机制、明确校友参与学校发展和学校管理的决策途径,大学相关的外部关系主体被大学章程纳入了体制化的框架中。加拿大大学章程明确界定了董事会、评议会、校长这三个在大学管理中起着决定性作用的决策主体的权责及组成人员选举原则、校内利益相关群体的意愿表达途径,这就把大学章程建设中的内部主体纳入了体制性的框架之中进行管理运作。通过立法程序制定大学章程是加拿大大学章程效力的根本保证;章程中将内部和外部关系主体纳入体制化的管理框架之中,是加拿大大学章程顺利实施的关键。大学章程法律地位的获得、内部关系的理顺、外部关系的处理三者统一于学校按章程依法自主办学的实践中。

四、加拿大大学章程对我国大学章程建设的几点启示

我国的政治体制、教育管理体制与加拿大不同,大学发展、建设的具体情况与加拿大也有较大差别,但是,章程作为学校设立的基本要件,作为学校管理的基本依据和纲领性文件,加拿大大学章程建设的实践及经验对加强我国大学章程建设有着积极的借鉴意义。

第一,通过章程制定程序的完善赋予大学章程更强的执行力。我国现行的大学章程一般由大学自行制定,或大学制定出来后报教育主管部门备案。经由这种程序产生的大学章程与大学其他管理规定的产生过程基本一致,这样章程在地位上没有高出其他规定一筹的基础。加拿大的做法对于解决这个问题有积极的借鉴意义,制定大学章程时吸收大学主管部门的意见并经由立法机关审议通过。在我国,由立法机关审议大学章程当前还不太现实,但是大学在制定章程的过程中完全可以让教育主管部门参与其中,积极吸纳教育主管部门的意见,体现教育主管部门的意志。当前各大学应严格按照国家有关规定,将制定出的章程报教育主管部门核准。这样,有利于保证大学章程的严肃性和权威性,有利于教育主管部门转变职能,依法按章程管理学校,推进大学办学自主权的不断落实。

第二,要通过大学章程明确教授在大学治理中的重要地位。加拿大的大学章程明确规定董事会、评议会成员中必须有一定数量的教师代表,特别是评议会的组成人员主要是教师代

表,在有关学术发展政策中教授们的意见能够很好地得到表达和实施。借鉴加拿大的做法,我国大学章程可规定在大学的决策机构如学校党委会、校长办公会中有一定比例的教师代表。这有利于保证教师们的意见在学校各项决策中得到贯彻和体现,实现教授治学。这种做法符合现代大学民主管理、科学管理的要求。当前有些人提出大学应实行教授治学,学校与学术有关的问题应由教授们说了算,这表面上看似乎很有道理,但其实如果只提教授治学,导致的结果是教授无法真正实现治学。只有强调教授治校,并在制度上形成教授治校的环境,才能保证教授治学的真正实现。

第三,大学章程在内容上关键是组织机构的权力分配。目前,从我国教育法律及有关规定来看,我国对党委领导下的校长负责制这一管理体制中党委书记、校长的职责定位在区分度上并不是非常清晰。加拿大大学章程中对董事会、评议会、校长的权力都可以归纳为专属权力和分享权力,两种权力在章程中有明确而详细的规定。借鉴加拿大的经验,我国大学章程应对党委领导下的校长负责制这一体制中党委和校长的权力做出相对明确的划分,厘清责任界限,并进一步对学术委员会的权责做出明确的规定。

第四,要重视扩大大学章程建设中的多主体参与。在加拿大大学章程规定中,不论是董事会还是评议会都有来自教师、管理人员、学生的代表。这样的规定背后是对教师和学生参与学术政策权利的尊重。我国大学去行政化的一个重要方面就是行政权力和学术权力的关系处理,在保证各个利益群体都有代表在决策机构的情况下,不同的声音在经过体制内的博弈后达成一致,就能避免行政权力对学术的过分干预,也能减少学术决策不考虑行政可能性的两张皮现象。

第五,要处理好大学与外部主体的关系。大学的发展与其所处的外部环境息息相关,主要有政府、社区等,大学与之发生的联系就在于政府在多大程度上、以什么形式参与大学管理;大学如何与社区乃至社会良性互动,发挥大学的社会服务作用。加拿大的大学章程建设给我们的一个重要启示,就是把这些外部影响主体纳入到大学的管理机构中,把外部环境内部化,

进而在共同的情景中解决管理过程中大学与政府以及社区出现的某些不和谐的问题。

第六, 校友是大学发展的重要资源。加拿大的大学章程规定在董事会和评议会中有一定比例的校友代表, 校友与学校有体制化的沟通渠道。国内大学对校友工作虽然也较重视, 也有大学与校友之间的互动, 但是并不是所有的大学都有完善的体制化的校友组织, 特别是在吸收校友参与学校管理与决策方面的机制不完善。渠道不畅通阻碍着相互之间的促进作用的发挥, 这是我国大学章程建设中应该考虑的一个重要问题。

参考文献

[1] 周光礼. 加拿大的高等教育政策: 历史与现状[J].世界教育信息, 2008(7): 13- 17.

[2] 黄蓉, 鲁军. 加拿大的大学评议会特征研究[J].大学教育科学, 2009(5): 89- 93.

日本的大学章程建设

陈立鹏，梁莹莹

日本是一个教育法制高度发达的国家，其大学章程建设也处在世界发达国家的前例。早在1947年，日本就颁布了《学校教育法》及《学校教育法施行规则》，对各级各类学校明确提出了制定章程的要求。本世纪初，受日本国立大学法人化改革的影响，各大学全面加强章程建设，大学章程建设工作跃上了一个新的台阶，极大地推动了日本大学管理的规范化和办学的法治化。

根据日本法律的规定，日本各大学都有章程，包括东京大学、大阪大学、九州大学、名古屋大学、明海大学等都根据各校具体情况制定了章程。虽然学校校情各异，但由于章程本身的性质和作用，以及受日本高等教育理念和大学精神的影响，决定了日本大学的章程会有一些共同特点，可主要概括为以下几个方面：

1. 明确规定了大学的办学理念、培养目标和学校发展目标

日本大学章程中充分体现了大学的办学理念、培养目标和学校发展目标。《东京大学章程》在序言中明确指出，“东京大学将努力使自己成为世界一流的学术研究机构，并且培养出有全球性发展眼光的知识分子，这些知识分子将为实现一个没有偏见的社会，为促进科技进步和创造新文化做出贡献。”同时，章程还从学术目标、教育目标和管理目标等维度做出规定，以期全面实现东京大学的办学使命。《明海大学章程》在总则第1条中也明确指出，“明海大学是根据教育基本法及学校教育法的规定对一般教养及专业教育进行广泛的教授与研究，培育富有社会性、合理性、创造性的人才；同时，基于人类共存的信念，以对社会发展做出贡献为目的”。《大阪大学章程》第1条规定，“对于各种各样的人类社会以及环境和自然界的众多领域，还有它们间的相互关系的问题，大阪大学努力探求其真理，立足成为世界

最先进的学术研究基地”。由此可见，大学办学理念、培养目标和学校发展目标等事关大学发展的重要的、基本的问题，是日本大学章程规定的重要内容，通过章程对此做出明确规定，保证了日本大学办学和管理的稳定性和规范性。

2. 重视对学术追求和学术权力的规定

日本大学对学术追求和学术权力十分重视，在章程中用大量的篇幅来明确学术目标，而且还规定了一系列配套措施来促进学术目标的实现。关于学术追求，《东京大学章程》从学术目标、过程、评价等方面做出规定，充分体现了东京大学专业治学的价值观。章程第一章规定，“东京大学的目标以学术自由为基础，不断追求真理、创新知识，使其教育和研究保持在世界领先地位”，“培养学生的领导品质、国际化性格与开创精神”，体现学术目标的明确性和先进性；章程第一章第3条规定，“东京大学的本科阶段，教学形式与制度灵活，发挥教师的学术自由，专业化与多样化教育相结合；研究生阶段，建构广泛的、高度专业化的教育体系以培养学者和高水平的专家”，体现了学术追求过程的严谨性和高水平；章程第一章第4条规定，“东京大学将对学生的成绩定期进行严格的、恰当的评价。对教师的教学和其它各种教学条件除了进行自我评估外，东京大学还会得到学生和第三方团体的评价，为了实现其教育目标，它将立即实施这些评价”，体现了学术评价的科学性和合理性。大阪大学对学术的追求在章程中也有明确的体现。章程第4条规定，“大阪大学对学术的追求坚持独立性和市民性”。学术的独立性，即在学术追求中尊重学术权力和学术自由；学术的市民性，即继承和发展怀德堂私塾以来自由豁达的市民性性格和批判精神，立足于日本民众利益、社会现实和教育本质的学术主张。章程第5条规定，“大阪大学主张重视所有学科基础性理论性的研究，将世界水平的研究作为自己的研究课题”，章程第7条规定，“大阪大学追求综合大学为特色，推进适合新时代的综合教育研究”。由此可见，日本大学非常重视学术追求，并将其充分体现在章程中，通过章程来切实保障学术权力的自由发挥和学术目标的实现。

3. 明确了大学的治理结构和治理原则

国立大学法人转型,使日本大学的内部组织结构从以往官僚制的内部组织结构向法人化、企业制体制转型。日本大学内部组织的基本架构《国立大学法人法》做出了明确规定,目的是要改变国立大学原有的组织结构,转变文部省对国立大学的管理模式,实现权力制衡和多元利益主体良性互动。《国立大学法人法》规定,日本国立大学必须设置大学董事会、经营协议会、教育研究评议会和校长遴选考评会议等,这四个机构构成了法人化改革后国立大学的重要管理架构,并且通过设立经营协议会和教育研究评议会,从实质上分离经营和学术事务。同时,各个学校根据学校实际情况,在这四大机构下又设立了相应的执行机构,以提高执行力、规范学校管理。日本各大学的章程有关组织管理的规定体现着大学组织治理的根本原则。东京大学章程第10条规定,“东京大学认识到日本人民对它自我管理的信任,即没有任何偏见地通过创造和开发知识为社会带来效益,所以它不仅会持续地自我审视,而且会满足其委托人的利益要求”,第11条规定,“东京大学在校长负责任的、全面的指导下为有效且富有成果的管理而奋斗,并应考虑到在学校成员之间就教育、研究和管理需形成一致意见。学校还将努力了解来自社会各界对其管理的各种意见”。这就体现了日本大学以自律为主,自律和他律相结合的治理原则。这一原则符合大学的性质和特点,有利于人才的培养和优秀科研成果的形成。东京大学章程第14条规定,“东京大学在公平评估的基础上自主招聘员工,……就任命每个部门的领导和教职工而言,需分别与各部门讨论协商后决定”。大阪大学章程规定,“重视多方沟通对话,尊重学生、教师各自的见解,平等交流并相互聆听”,“大阪大学,面对当前课题,力图通过成员间的协调,自如解决”。这就体现了日本大学鲜明的民主体制特点及民主体制原则。东京大学章程第12条规定,“东京大学的院系、研究生院及附属机构,作为自治管理的基本组织单位,都有平等的机会参与整个学校的管理。其责任包括恢复重要的自我改革,以形成教育和研究系统一体化为目标。”第19条规定,“东京大学在参与管理上也追求公平,不管是男性还是女性都平等地承担管理学校的责任”。大阪

大学章程规定，“在各种管理活动中，拒绝因人种、民族……等方面的歧视，拥护基本人权”。这进一步体现了日本大学民主、平等的组织管理原则，彰显了现代大学制度的精神。

4. 重视对大学的社会职能及大学与外部联系的规定

日本大学对社会职能的承担受到法人化改革直接的影响。日本大学改革后成为独立法人，独立性和市民性都大大增加，社会民众的需求成为日本大学办学目标、人才培养和大学发展方向等方面最大的影响力，而且社会也是大学发展自己、培养人才最终的输出口，因此，日本大学的社会职能越来越显著，与外部的联系也越来越紧密。日本的大学章程对大学社会职能的承担和与外部的联系都有明确的规定。大阪大学章程第3条规定，“大阪大学通过教育研究活动，以‘立足区域，面向世界’为口号，为社会的安宁、人民的福祉、世界的和平、人类与自然协调作贡献”。章程第6条规定，“大阪大学发扬实学的传统，注重基础和应用的平衡，践行适应现实社会要求的教育研究”。可见，大阪大学十分重视大学与社会的联系，大学对学术权力的呼吁和对研究质量的高要求，最终目的是要服务于社会，对社会有所贡献。东京大学章程第5条规定，“随着培养出为知识发展做贡献的教师、职工、研究人员和学生，东京大学积极推动教育发展以满足社会需要，比如为社会成员提供高水平的专业化教育和终身学习的机会”。章程第8条规定，“东京大学将保持其组织的灵活性以应对社会和经济变化。它将与校外的知识分子合作并不断开发与国外的联系。它意图在促进网络式研究中运用全球化的视角发挥动态的作用”。章程第9条规定，“东京大学不会关注短期利益，其目的是系统地开发一个持续的、普遍的专门知识体系。此外，学校还将在基础研究领域把社会与研究结合起来。”日本大学通过章程来规定大学的社会职能及大学与外部的联系，可见这是日本大学管理与发展的重要内容，体现了日本大学勇于承担和发挥社会职能，以社会需求和社会应用为研究和学术的出发点，力求站在社会最前沿，在推动社会发展和社会服务中实现学术研究的真正价值。

5. 重视对大学经费来源及管理的规定

国立大学法人化改革使日本国立大学成为独立法人，这给日本大学财务管理带来很大的变化。东京大学将大学的财务相关问题写入章程，规定大学资金可能来源的渠道，对这些资金的投入方向和合理使用做了规定，“合理使用这些资源使其效益最大化”，“为满足特殊教育或研究的需要，东京大学将接受校外的资金援助，只要对这些资金的利用不违背学校的指导原则，这些资金可以来源于政府、公共团体、公营企业、私营企业或个人”。日本明海大学章程专章规定了学校的经费来源及管理，“本大学入学选拔考试合格者，必须在规定的日期内交纳前条所述的学生交纳金。但是，对于齿学教育充实费，可以根据特别规定进行减免。”“各系的学费、设施维护费及齿学教育充实费，可在前学期和后学期两期分别交付一半金额。前学期在4月30日前交，后学期在10月31日前交。”“拖时不交学费者，在催促情况下仍然不交，开除学籍。”在章程中对大学经费来源及管理作出规定，对作为独立法人的大学而言是非常重要的事项，充分体现了日本大学章程制定的全面性和科学性。

参考文献：

- [1]陈立鹏. 学校章程[M]. 北京：光明日报出版社，1999.
- [2]陈立鹏, 陶智. 国外大学章程对我国大学章程建设的启示[J]. 中国高等教育, 2007(10).
- [3]王晓燕. 日本国立大学法人化改革中的大学章程建设——以《东京大学宪章》为例[J]. 全球教育展望, 2009(4).

CHARTER OF CORNELL UNIVERSITY

AS AMENDED THROUGH MAY 22, 2002

The original Charter of Cornell University was granted by action of the New York State Legislature, being Chapter 585 of the Laws of 1865. It became effective April 27, 1865. As amended by further legislative enactment over the years, the University's Charter now appears in the Consolidated New York Education Law as Article 115 thereof (sections 5701 through 5716).

CONTENTS

Sec.

5701 Cornell university continued.

5702 Objects and powers of the corporation.

5703 Trustees.

5704 Trustees shall make reports; university subject to visitation of regents.

5705 Extent to which property may be held.

5706 Restrictions on alienation of property.

5707 Extent of farm and grounds.

5708 Powers to police grounds and regulate traffic thereon.

5709 Special deputy sheriffs; powers and duties.

5711 New York state college of veterinary medicine.

5712 New York state college of agriculture and life sciences.

5713 New York state agricultural experiment station.

5714 New York state college of human ecology.

5715 New York state school of industrial and labor relations.

5716 Acquisition by the state of land and interests in land of Cornell university upon which buildings have heretofore or may hereafter be erected by the state.

§5701. CORNELL UNIVERSITY CONTINUED

The corporation known as Cornell university, located at Ithaca, is continued with all the rights, and subject to all the liabilities contained in the act of incorporation, being chapter five hundred eighty-five of the laws of eighteen hundred sixty-five, as amended.

§5702. OBJECTS AND POWERS OF THE CORPORATION

The leading object of said corporation shall be to teach such branches of learning as are related to agriculture and the mechanic arts, including military tactics, in order to promote the liberal and practical education of the industrial classes in the several pursuits and professions of life. But such other branches of science and knowledge may be embraced in the plan of instruction and investigation pertaining to the university as the trustees may deem useful and proper. Said university is authorized to establish faculties, departments and branches and carry on its work at any places in this state and to confer any and all literary, scientific, technical and professional degrees, and in testimony thereof award certificates and diplomas. Persons of every religious denomination, or of no religious denomination, shall be equally eligible to all offices and appointments.

§5703. TRUSTEES

1. Appointment and election. The board of trustees of Cornell university shall be constituted as follows:

a. Ex officio trustees. The governor, the temporary president of the senate, the speaker of the assembly and the president of the university shall be ex officio trustees during their respective terms of office.

b. One life trustee. The eldest lineal descendant of Ezra Cornell shall be a trustee for his or her life.

c. Appointed trustees. The governor shall appoint, subject to confirmation by the senate, three trustees, one each year for a term of three years, commencing on the first day of July.

d. Board trustees. Fifty-six trustees shall be selected in such manner and for such terms as the board of trustees may determine. At all times, such board trustees shall include at least: two members from each of the fields of agriculture, business and labor in New York state; eight trustees to be elected from among and by the alumni of the university;

two trustees to be elected from among and by the faculty of the university at Ithaca and Geneva; two trustees to be elected from among and by the membership of the university's student body at Ithaca; and one trustee to be elected from among and by the nonacademic staff and employees of the university at Ithaca and Geneva.

2. General provisions.

a. Notwithstanding the provisions of any other general or specific statute the minimum age for membership on the board of trustees shall be eighteen years.

b. The presence of thirty trustees at a meeting duly called in accordance with said university's bylaws shall constitute a quorum for the transaction of business.

§5704. TRUSTEES SHALL MAKE REPORTS; UNIVERSITY SUBJECT TO VISITATION OF REGENTS

The trustees of said university shall make all the reports and perform such other acts as may be necessary to conform to the act of congress, entitled "An act donating public lands to the several states and territories which may provide colleges for the benefit of agriculture and the mechanic arts," approved July second, eighteen hundred sixty-two. The said university shall be subject to visitation of the regents of the university.

§5705. EXTENT TO WHICH PROPERTY MAY BE HELD

The said corporation may take and hold real and personal property to such an amount as may be or become necessary for the proper conduct and support of the several departments of education heretofore established or hereafter to be established by its board of trustees, and such real and personal property as has been, or may hereafter be given to said corporation by gift, grant, devise or bequest in trust or otherwise, for the use and purposes permitted by its charter, and in cases of trusts so created, the several trust estates shall be kept distinct, and the interest or income shall be faithfully applied to the purposes of such respective trusts, in accordance with the provisions of the acts or instruments by which the respective trusts were created.

§5706. RESTRICTIONS ON ALIENATION OF PROPERTY

That portion of said university grounds, which was the original gift of about two hundred acres of land made by Ezra Cornell and at that time located in the town of Ithaca in

the county of Tompkins, shall not be encumbered, aliened or otherwise disposed of by the said trustees, or by any other person, except on terms such as the legislature of the state of New York shall have approved, and any act of the said trustees, or that of any other person which shall have that effect, shall be void; except, that Cornell university is hereby authorized to mortgage, or convey such part of the aforesaid lands of said university as it may deem necessary to enable it to obtain needed loans, advances, or financing for the construction of a housing unit including all necessary and usual attendant and related facilities and equipment erected for the use of students, an academic building, library, laboratory, classroom or other building or structure essential, necessary or useful, for instruction in the academic program upon the following terms:

(1) Such loans, advances or financing shall be obtained from or through the dormitory authority of the state of New York, or from or through the housing and home finance agency or from such other New York state or federal agency or agencies as are now, or as may be, engaged in constructing or financing the construction, acquisition, alteration, or improvement of such educational or attendant facilities above described. Such construction may be conducted by the said university or by the governmental agency involved in such financing as may be agreed upon.

(2) Any conveyance of the title of any part of the aforesaid lands shall provide that the title to said lands shall revert to Cornell university upon payment of the principal and interest of such loan, advance, or financing secured by said conveyance and the satisfaction of all its obligations thereunder, and upon such payment and satisfaction the said lands, so conveyed shall revert to and again become the property of the university with such title as it had before such conveyance.

§5707. EXTENT OF FARM AND GROUNDS

The farm and grounds occupied by said corporation, whereupon its buildings are erected, or shall be erected in such manner and to such extent as the trustees may from time to time direct and provide for, shall consist of not less than two hundred acres.

§5708. POWERS TO POLICE GROUNDS AND REGULATE TRAFFIC THEREON

1. For the purpose of providing for the safety of its students, faculty, employees and visitors, Cornell university is hereby authorized and empowered through its board of trustees:

a. To adopt, make applicable and enforce, upon the streets, roads and highways owned, controlled or maintained by said university within the grounds of said university and constituting a part of the educational and research plant or plants owned or under the supervision, administration, and control of said university, such provisions of the vehicle and traffic law, and such rules of the state department of transportation as control or regulate vehicular or pedestrian traffic, and parking.

b. To adopt and enforce such additional rules and regulations for the control of the use of the streets and roads described in the foregoing subdivision as local authorities are empowered to adopt and enforce pursuant to said vehicle and traffic law.

c. To adopt and enforce rules and regulations not inconsistent with law, controlling parking of vehicles and pedestrian traffic over, along and upon the lands and premises of said university or the streets and highways therein, and to control or prohibit thereon or therein vending, hawking, loitering and trespassing.

d. To erect, operate and maintain at the entrance or entrances to any such grounds and at other appropriate points thereon or therein control lights, signs and signals.

2. A violation of any section of the vehicle and traffic law or of any rule of the state department of transportation made applicable as provided in paragraph a of subdivision one hereof, shall be a misdemeanor or traffic infraction as designated in such law or rules as the case may be, and punishable as therein provided, and any violation of a rule or regulation adopted under paragraph b of subdivision one hereof shall be a traffic infraction and punishable as provided in the state vehicle and traffic law.

3. A violation of any rules or regulations of the university adopted pursuant to paragraph c of subdivision one of this section, shall constitute a misdemeanor punishable by fine not exceeding fifty dollars or by imprisonment not exceeding six months, or both.

4. Notice of any such laws or rules and regulations made applicable or adopted as hereinbefore provided shall be given either personally or by reasonable notice conspicuously posted on the said lands and premises, or by traffic sign, signal or device, and by filing a copy of all such laws, rules and regulations, and amendments thereof from time to time, in the office of the clerk of the city, town, or village where they are to be enforced. Such laws, rules and regulations shall be enforced, and violations thereof shall be punishable in any court having jurisdiction in the territory in which such violations shall

occur.

§5709. SPECIAL DEPUTY SHERIFFS; POWERS AND DUTIES

1. For the protection of the grounds, buildings and property of Cornell university and of the state institutions and property, or other lands and property under the supervision, administration and control of said university, and for the prevention of crime and the enforcement of law and order, and for the enforcement of such rules and regulations as the board of trustees of Cornell university shall from time to time make, as authorized in section fifty seven hundred eight of this chapter or otherwise, the sheriff of a county within which any part of the grounds of Cornell university or the grounds of any state institution constituting a part of the educational and research plants, owned or under the supervision, administration or control of said university, are located, shall appoint and remove at the request of Cornell university such number of special deputy sheriffs as shall be recommended by the president of Cornell university, such appointments to be made from persons nominated by the president of Cornell university, and such special deputy sheriffs shall act only within the county of the sheriff making the appointment. Such special deputy sheriffs so appointed shall be employees of the university and subject to its supervision and control and shall have the powers of peace officers as set forth in section 2.20 of the criminal procedure law within the said grounds or premises owned or administered by Cornell university including any public highway which crosses or adjoins such property. Nothing herein contained shall be construed to prohibit any special deputy sheriff appointed as herein provided from holding an appointment in more than one county at one and the same time.

2. Every special deputy sheriff so appointed shall, before entering upon the duties of his office, take and subscribe the oath of office prescribed by article thirteen of the constitution of the state of New York, which oath shall be filed in the office of the county clerk of the county in which the grounds, lands and premises in which he is to be employed is situate. Every special deputy sheriff appointed under this section when on regular duty shall wear conspicuously a metallic shield with a designating number and the words "Special Deputy Sheriff Cornell University" thereon. The compensation, if any, of such special deputy sheriff shall be paid by Cornell university or by the state of New York if so provided by law.

§5711. NEW YORK STATE COLLEGE OF VETERINARY MEDICINE

1. The state veterinary college, established by chapter one hundred fifty-three of the laws of eighteen hundred ninety-four, shall hereafter be known as the New York state college of veterinary medicine at Cornell university, and shall continue to be under the supervision of the state university trustees. The object of said college of veterinary medicine shall be: To give instruction in the normal structure and function of the animal body, in the pathology, prevention and treatment of animal diseases, and in all matters pertaining to biomedical science as applied to animals and correlatively to the human family; and to conduct investigations as to the nature, prevention and cure of all diseases of animals, including such as are communicable to man and such as cause epizootics among animals; and to investigate the economic questions which will contribute to the more profitable breeding, rearing and utilization of animals.
2. All buildings, furniture, apparatus and other property heretofore or hereafter erected or furnished by the state for such college of veterinary medicine shall be and remain the property of the state. The Cornell university shall have the custody and control of said property, and, as the representative of the state university trustees, shall, with whatever state moneys may be received for the purpose, administer the said college of veterinary medicine as to the establishment of courses of study, the creation of department and positions, the determination of the number and salaries of members of the faculty and other employees thereof, the appointment and employment thereof, the maintenance of discipline and as to all matters, pertaining to its educational policies, activities and operations, including research work.
3. The state university trustees shall maintain general supervision over the requests for appropriations, budgets, estimates and expenditures of such college. Cornell university shall receive no income, profit or compensation for the exercise and performance of the powers and duties conferred and imposed by this section, but all moneys received from state appropriations for the said college of veterinary medicine or derived from other sources in the course of the administration thereof, shall be kept by said university in a separate fund from the moneys of the university, and shall be used exclusively for said New York state college of veterinary medicine. Such moneys as may be appropriated to be paid to the Cornell university by the state in any year, to be expended by said university in the

administration of said college of veterinary medicine, shall be payable to the treasurer of Cornell university in three equal payments to be made on the first day of October, the first day of January, and the first day of April in such year, and shall be expended upon vouchers approved by the chancellor of the state university, as the chief administrative officer of the state university, or by such authority or authorities in the state university as shall be designated by the chancellor by a rule or written direction filed with the comptroller, when and in the manner authorized by the state university trustees.

4. The said university shall expend such moneys and use such property of the state in administering said college of veterinary medicine, and shall submit to the state university trustees during the month of September in each year, a detailed statement of such expenditures and of the general operations of the said college of veterinary medicine.

5. The tuition fees charged to students shall be regulated by Cornell university after consultation with the state university trustees and all other fees and charges in said college of veterinary medicine shall be fixed by Cornell university, and the moneys so received shall be expended for the current expenses of the said college of veterinary medicine.

§5712. NEW YORK STATE COLLEGE OF AGRICULTURE AND LIFE SCIENCES

1. The state college of agriculture, established by chapter six hundred fifty-five of the laws of nineteen hundred four, shall hereafter be known as the New York state college of agriculture and life sciences at Cornell university and shall continue to be under the supervision of the state university trustees. The object of said college of agriculture and life sciences shall be to improve the agricultural methods of the state, to develop the agricultural resources of the state in the production of crops of all kinds, in the rearing and breeding of livestock, in the manufacture of dairy and other products in determining better methods of handling and marketing such products, and in other ways; and to increase intelligence and elevate the standards of living in the rural districts. For the attainment of these objects the college is authorized to give instruction in the sciences, arts and practices relating thereto, in such courses and in such manner as shall best serve the interests of the state; to conduct extension work in disseminating agricultural knowledge throughout the state by means of experiments and demonstrations on farms and gardens, investigations of the economic and social status of agriculture, lectures, publication of bulletins and reports,

and in such other ways as may be deemed advisable in the furtherance of the aforesaid objects; to make researches in the physical, chemical, biological and other problems of agriculture, the application of such investigations to the agriculture of New York, and the publication of the results thereof.

2. All building, furniture, apparatus and other property heretofore or hereafter erected or furnished by the state for such college of agriculture and life sciences shall be and remain the property of the state. The Cornell university shall have the custody and control of said property, and, as the representative of the state university trustees, shall, with whatever state moneys may be received for the purpose, administer the said college of agriculture and life sciences as to the establishment of courses of study, the creation of departments and positions, the determination of the number and salaries of members of the faculty and other employees thereof, the appointment and employment thereof, the maintenance of discipline and as to all other matters pertaining to its educational policies, activities and operations, including research work.

3. The state university trustees shall maintain general supervision over the requests for appropriations, budgets, estimates and expenditures of such college. Cornell university shall receive no income, profit or compensation for the exercise and performance of the powers and duties conferred and imposed by this section, but all moneys received from state appropriations for the said college of agriculture and life sciences or derived from other sources in the course of the administration thereof, shall be credited by said university to a separate fund, and shall be used exclusively for said New York state college of agriculture and life sciences. Such moneys as may be appropriated to be paid to the Cornell university by the state in any year, to be expended by said university in the administration of said college of agriculture and life sciences, shall be payable to the treasurer of Cornell university in three equal payments to be made on the first day of October, the first day of January, and the first day of April in such year, and shall be expended upon vouchers approved by the chancellor of the state university, as the chief administrative officer of the state university, or by such authority or authorities in the state university as shall be designated by the chancellor by a rule or written direction filed with the comptroller, when and in the manner authorized by the state university trustees.

4. The said university shall expend such moneys and use such property of the state in

administering said college of agriculture and life sciences as above provided, and shall submit to the state university trustees during the month of September in each year, a detailed statement of such expenditures and of the general operations of the said college of agriculture and life sciences.

5. The tuition fees charged to students shall be regulated by Cornell university after prior consultation with the state university trustees and all other fees and charges in said college of agriculture and life sciences shall be fixed by Cornell university, and the moneys received from these sources and from the sales of products shall be credited to a separate fund and shall be used for the current expenses of the said college of agriculture and life sciences.

6. There shall be established in said college of agriculture and life sciences courses of instruction in the fundamentals, theory and practice of nursery work, including the propagation and growth of nursery stock, and in gardening and planting.

§5713. NEW YORK STATE AGRICULTURAL EXPERIMENT STATION

1. The institution known as the New York agricultural experiment station, located in the city of Geneva, for the purposes of promoting agriculture in its various branches by scientific investigation and experiment, established by chapter five hundred ninety-two of the laws of eighteen hundred eighty, shall continue to be controlled and managed by Cornell university under the supervision of the state university trustees. Said station shall be managed, controlled and administered by Cornell university, as the representative of the state university trustees, in the manner and with the powers provided by section fifty-seven hundred twelve of this chapter. Cornell university shall have the power to appoint a director and such other scientific and expert workers and employees deemed necessary to accomplish the objects of such experiment station. In such station, said university shall, besides conducting experiments for the promotion of agricultural science, perform and report to the commissioner of agriculture and markets such analyses and other scientific work as such commissioner may request and consider to be necessary for the administration of the provisions of the agriculture and markets law. The salaries and other expenses incurred by reason of such analyses and other scientific service shall be paid from funds appropriated for such purposes.

2. Cornell university is hereby authorized and empowered to publish from time to time bulletins giving information of the results of analyses made at such station of any commodity or substance analyzed thereat and may in like manner publish bulletins containing the results of such analyses heretofore made and unpublished.

3. In addition to the number of copies otherwise required by law, the commissioner of agriculture and markets may, with the approval of the governor, cause to be printed by the state printer such number of copies of any report of such station heretofore or hereafter made as he deems sufficient to meet the public demand therefor. The expense of printing such copies shall be paid out of the appropriation for legislative printing, as provided by law. Such copies shall be delivered to such commissioner and sold by him to the public at the actual cost thereof as determined by the comptroller.

4. The Cornell university is hereby designated as the institution within this state entitled to receive the benefits of the act of congress of the United States, approved March second, eighteen hundred eighty-seven, entitled "An act to establish agricultural experiment stations in connection with colleges established in the several states, under the provision of an act approved July second eighteen hundred and sixty-two, and of the acts supplementary thereto." Such benefits of such act which this state is authorized thereby to apply to any college, institution or agricultural experiment station within this state are applied to Cornell university and this state consents that such appropriation, money, or benefits to or for the use of this state, or of any institution within this state, payable under or in pursuance of such act of congress, shall be paid to the treasurer of Cornell university who is the officer designated to receive the same, to be used by Cornell university in such proportion that nine-tenths thereof shall be applied to the use of the New York state college of agricultural and life sciences and one-tenth thereof to the New York state agricultural experiment station at Geneva. Such moneys shall be expended as provided in such act of congress. The department of taxation and finance shall keep an account of all moneys received by it in pursuance of such act of congress in a separate fund to the credit of the Cornell university and shall pay all moneys immediately upon receipt thereof by it to the treasurer of such university, upon the warrant of the comptroller issued upon the order of the said university.

§5714 NEW YORK STATE COLLEGE OF HUMAN ECOLOGY

1. The school of home economics heretofore administered and maintained in the New York state college of agriculture at Cornell university shall hereafter be known as the New York state college of human ecology at Cornell university and shall continue to be under the management and control of said university, subject to the supervision of the state university trustees.
2. The object of said college of human ecology shall be the improvement of family well-being and human welfare by means of education, research, extension teaching, and related public service in the fields of human development and the use of human and environmental resources, including consumer economics, family relationships, human nutrition, household design, and allied subjects.
3. All buildings, furniture, apparatus, and other property heretofore erected or furnished by the state for the said college of human ecology, and all buildings, furniture, apparatus, and other property hereafter erected or furnished by the state for said college of human ecology shall be and remain the property of the state. The Cornell university shall have the custody and control of said property, and shall, as the representative of the state university trustees, with whatever state moneys may be received for the purpose, administer the said college of human ecology as to the establishment of courses of study, the creation of departments and positions, the determination of the number and salaries of members of the faculty and other employees thereof, the employment and appointment thereof, the maintenance of discipline and as to all matters pertaining to its educational policies, activities and operations, including research work.
4. The state university trustees shall maintain general supervision over the requests for appropriations, budgets, estimates, and expenditures of such college. Cornell university shall receive no income, profit, or compensation for the exercise and performance of the powers and duties conferred and imposed by this section, but all moneys received from state appropriations for said college of human ecology or derived from other sources in the course of the administration thereof shall be credited by said university to a separate fund and shall be used exclusively for said New York state college of human ecology. Such moneys as may be appropriated to be paid to the Cornell university by the state in any year to be expended by said university in the administration of said college of human ecology

shall be payable to the comptroller of Cornell university in three equal payments to be made on the first day of July, the first day of November, and the first day of March, and shall be expended upon vouchers approved by the chancellor of the state university, as the chief administrative officer of the state university, or by such authority or authorities in the state university as shall be designated by the chancellor by a rule or written direction filed with the comptroller, when and in the manner authorized by the state university trustees.

5. The said university shall expend such moneys and use such property of the state in administering said college of human ecology as above provided, and shall report to the state university trustees during the month of September in each year.

6. The tuition fees charged to students shall be regulated by Cornell university after prior consultation with the state university trustees and all other fees and charges in said college of human ecology shall be fixed by Cornell university, and the moneys received from these sources and from the sales of products shall be credited to a separate fund and shall be used for the expenses of said college of human ecology in such ways as the trustees of said university may determine.

§5715. NEW YORK STATE SCHOOL OF INDUSTRIAL AND LABOR RELATIONS

1. Findings. It is necessary that understanding of industrial and labor relations be advanced; that more effective cooperation among employers and employees and more general recognition of their mutual rights, obligations and duties under the laws pertaining to industrial and labor relations in New York state be achieved; that means for encouraging the growth of mutual respect and greater responsibility on the part of both employers and employees be developed; and that industrial efficiency through the analysis of problems relating to employment be improved.

2. Policy. In the interpretation and application of this section, it is hereby declared to be the policy of the state to provide facilities for instruction and research in the field of industrial and labor relations through the maintenance of a school of industrial and labor relations.

3. School continued. The New York state school of industrial and labor relations, heretofore established by chapter one hundred sixty-two of the laws of nineteen hundred forty-four, is hereby continued in the state university, at Cornell university in the city of Ithaca.

4. Object of school. The object of such school shall be to improve industrial and labor

conditions in the state through the provision of instruction, the conduct of research, and the dissemination of information in all aspects of industrial, labor, and public relations, affecting employers and employees.

5. Property of school. All lands, buildings, furniture, apparatus, and other property heretofore or hereafter erected or furnished by the state for the said school of industrial and labor relations shall be and remain the property of the state, and shall be in the custody and under the control of Cornell university, as the representative of the state university trustees.

6. Control and operation.

a. Subject to appropriations by the state therefore, Cornell university, as the representative of the state university trustees, shall administer the New York state school of industrial and labor relations as to the establishment of courses of study, the creation of departments and positions, the determination of the number and salaries of members of the faculty and other employees thereof, the appointment and employment thereof, the maintenance of discipline and as to all other matters pertaining to its educational policies, activities and operations, including research work and the dissemination of information in all aspects of industrial, labor, and public relations, affecting employers and employees. The state university trustees shall maintain general supervision over such school.

b. The tuition fees charged to students shall be regulated by Cornell university after prior consultation with the state university trustees and all other fees and charges in such school shall be fixed by Cornell university.

c. Cornell university shall receive no income, profit or compensation for the exercise and performance of the powers and duties conferred and imposed by this section in connection with such school. All moneys received by such university in the course of the administration of such school from tuition, fees and other charges shall be used exclusively for such school. Money appropriated by the state for such school shall be payable from the state treasury upon the audit and warrant of the comptroller upon vouchers approved by the chancellor of the state university, as the chief administrative officer of the state university, or by such authority or authorities in the state university as shall be designated by the chancellor by a rule or written direction filed with the comptroller, when and in the manner authorized by the state university trustees.

§5716. ACQUISITION BY THE STATE OF LAND AND INTERESTS IN LAND OF CORNELL UNIVERSITY UPON WHICH BUILDINGS HAVE HERETOFORE OR MAY HEREAFTER BE ERECTED BY THE STATE

Notwithstanding the provisions of section fifty-seven hundred and six of this chapter, any lands owned by Cornell university upon which buildings have been heretofore or may hereafter be erected by the state for the purpose of any college, school or experiment station provided for in this article, together with such additional contiguous lands as may be deemed appropriate or needful to the purposes of any such college, school or experiment station, with such rights of way, for purposes of ingress and egress thereto and therefrom or for other purposes over other lands of Cornell university, as may be deemed necessary, may be conveyed by Cornell university to the people of the state, without consideration, pursuant to such agreement or agreements therefor as may be made between Cornell university and, with the approval of the director of the budget, the trustees of the state university of New York, acting for and on behalf of the people of the state. Any such conveyance may be made upon such terms and conditions, including conditions precedent or conditions subsequent with provision of reverter and right of re-entry upon breach thereof, as may be provided for by any such agreement. All such agreements shall be in writing and shall be approved as to form and manner of execution by the attorney-general before they shall become binding on the state. No conveyance authorized herein shall be accepted on behalf of the state unless the title to the property conveyed shall be approved by the attorney general and the deed of conveyance approved as to form and manner of execution by him.

UNIVERSITY OF BIRMINGHAM

CHARTER

2011-12

Index of articles

1. Foundation of the University of Birmingham
2. Corporate Body
3. University Objects
4. The Chancellor and Pro-Chancellor
5. Deputy Pro-Chancellor
6. Vice-Chancellor and Principals and Vice-Principals
7. The Council
8. The Senate
9. The Courts
10. Guild of Students and Guild of Graduates and Alumni Association
11. University Powers
12. Equal Opportunities
13. Statutes, Ordinances and Regulations
14. Variations of the Charter
15. Visitor

CHARTER OF THE UNIVERSITY OF BIRMINGHAM

Dated 24th March 1900

Revised: 22nd April 1927, 17th September 1975,
29th June 1977, 20th November 1990, 16th October 1991,
21 October 1998, 1 January 2008 and 1 January 2009.

VICTORIA by the Grace of God of the United Kingdom of
Great Britain and Ireland, Queen, Defender of the Faith
TO WHOM ALL THESE PRESENTS SHALL COME, GREETING!

WHEREAS Petitions have been presented to Us by the Mason University College of Birmingham by the Mayor Aldermen and Citizens of the City of Birmingham in the County of Warwick by the School Board for the said City by the Governors of the Grammar School of King Edward VI in the said City and by others praying Us to erect within the said City for the promotion of Arts, Sciences and Learning a University and to grant a Charter with such appropriate provisions therein in that behalf as shall seem to Us meet and fit.

AND WHEREAS We have taken the said Petitions into Our Royal consideration and are minded to accede thereto.

NOW THEREFORE KNOW YE that We by Virtue of Our Royal Prerogative in that behalf and all other powers enabling Us so to do of Our special grace certain knowledge and mere motion by these Presents do for Us Our Heirs and Successors grant will direct and ordain as follows:-

1. Foundation of The University of Birmingham

There shall be from henceforth for ever in Our said City of Birmingham a University by the name and style of "The University of Birmingham".

2. Corporate Body

The members for the time being of the Court of the University, the Council and Senate of the University, including the Chancellor, the Pro-Chancellor, the Deputy Pro-Chancellor, the Vice-Chancellor and Principal, the Vice-Principal or Vice-Principals of the University and all others who shall, pursuant to this Our Charter and the Statutes of the University, for the time being be members of the University are hereby created and from henceforth for

ever shall be one body politic and corporate with perpetual succession and a Common Seal by the name and style of "The University of Birmingham" with full power and capacity by and in such name to sue and be sued and to take and hold and to do all other lawful acts whatsoever.

3. University objects

The University shall be both a teaching and an examining University and shall further the prosecution of original research.

4. The Chancellor and Pro-Chancellor

There shall be a Chancellor of the said University and one Pro-Chancellor who, subject to the Statutes and Ordinances of the University, shall act for the Chancellor pending a vacancy in that office or during the absence or inability of the Chancellor.

The Chancellor shall be ex-officio head of the University and shall chair the Court.

The first Chancellor shall be Our said trusty and well-beloved Councillor Joseph Chamberlain.

5. Deputy Pro-Chancellor

There shall be a Deputy Pro-Chancellor who, subject to the Statutes and Ordinances of the University, shall act during the absence or inability of the Pro-Chancellor.

6. Vice-Chancellor and Principal and Vice-Principal/s

There shall be a Vice-Chancellor and Principal of the said University and at least one Vice-Principal, the number of Vice-Principals to be determined by the Council from time to time. The Vice-Principal or, in the case of there being more than one Vice-Principal, one of those so appointed by the Council, subject to the Statutes and Ordinances of the University shall act for the Vice-Chancellor and Principal pending a vacancy in that office or during the absence or inability of the Vice-Chancellor and Principal.

The Vice-Chancellor and Principal shall be from time to time appointed by the Council in accordance with the procedure set out in the Statutes.

7. The Council

The supreme governing body of the University shall be the Council and, subject to this Charter, the Statutes of the University and the Law of the Realm, the Council shall have absolute power within the University and shall have the government and control of the finances of the University and of the good order, practical affairs, business and work of the

University.

Statutes of the University shall regulate the performance of the duties of the Council, the election and continuance in office of the members of the Council and delegation of the Council's powers and all other matters relative to the Council which it may be thought are proper to be so regulated.

8. The Senate

There shall be a Senate of the University which shall subject to this Charter and in accordance with the Ordinances of the University be responsible to the Council for regulating and directing the academic work of the University in teaching, examining and research and for the award of all Degrees, Diplomas, Certificates and other academic distinctions of the University and for the discipline of the students of the University.

9. The Court

There shall be a Court of the University which shall be subordinate to the Council and shall have the constitution, powers and duties conferred upon it by the Ordinances.

10. Guild of Students and Guild of Graduates and Alumni Association

There shall be a Guild of Students of the University. The constitution, functions, privileges and all other matters connected with the said Guild requiring to be prescribed shall be prescribed in Ordinances.

There shall be an alumni association of the University to be known as the University of Birmingham Guild of Graduates and Alumni Association. The constitution, functions, privileges and all other matters connected with the said Association requiring to be prescribed shall be prescribed in Ordinances.

11. University powers

The University may confer Degrees, Diplomas, Certificates and other academic distinctions whether honorary, substantive, dual, joint or otherwise and such Degrees, Diplomas, Certificates and other academic distinctions shall be conferred and held subject to any such provisions as may be made by the Statutes and Ordinances of the University.

The University shall have power to co-operate by means of Joint Boards or otherwise with other universities, authorities and bodies whether public or private for any of the purposes of the University.

The University may admit to affiliation with it or to any of its privileges any educational

establishment or institution or the members or students thereof upon such terms and conditions and subject to such regulations as may from time to time be prescribed by the Ordinances of the University.

12. Equal opportunities

The University promotes equal opportunities and shall exercise no discrimination on the grounds of political opinion, age, colour, disability, ethnic or national origin, gender, marital status, race, religion or sexual orientation in the admission of students, or the appointment or promotion of staff or the awarding of any Degree, Diploma or Certificate, or generally, in the execution of any of its Objects as laid down by the Charter.

13. Statutes, Ordinances and Regulations

The Council may from time to time make Statutes, Ordinances and Regulations for the University which:

(1) carry into effect this Charter and its provisions;

(2) regulate and govern the affairs, business, work and interests of the University including its constituent parts and members;

(3) regulate and govern the status, appointment and removal of the Chancellor, Pro-Chancellor, Deputy Pro-Chancellor, Vice-Chancellor and Principal, Vice-Principal or Vice-Principals and officers and members of the University; and

(4) shall promote the objects of the said University of Birmingham.

The Statutes of the University shall be those scheduled to this Our Charter and they are hereby declared to be valid and within the powers of this Article of Our Charter conferred.

The Statutes shall specify a procedure to add to, amend, alter or repeal the Statutes from time to time in force. The power to make Statutes shall not be limited by or with reference to existing or any subsequent Statutes or the several subject matters therein dealt with.

Any Statutes to be hereinafter made which are not repugnant to the provisions of this Our Charter or the Laws of the Realm shall be operative and have effect when allowed by Us or by any Committee of Our Most Honourable Privy Council and not before. Such allowance shall be conclusive evidence of the Statutes so allowed being authorised by the provisions of this Charter.

14. Variation of the Charter

The Council may, after the Senate and Court shall have provided an opinion thereon, at any time alter or amend or add to this Our Charter and its provisions by a Special Resolution passed and confirmed in accordance with the Statutes. Such alteration, amendment or addition shall only become effectual when allowed by Us, Our Heirs or Successors under the sign manual or otherwise as We or They shall deem meet, so that this Our Charter shall thereafter continue and operate as though it had been originally granted and made as so altered, amended or added to. This Article of this Our Charter shall thereafter apply to this Charter as so altered, amended or added to.

15. Visitor

We, Our Heirs and Successors, Kings and Queens of the Kingdom aforesaid, shall be and remain the Visitor and Visitors of the University of Birmingham through the Lord President of Our Council for the time being.

Our Royal Will and Pleasure is that this Our Charter shall forever be construed benevolently and in every case most favourably to the University of Birmingham and the promotion of the objects of this Our Charter.

大学如何协调学术权力与行政权力

北京师范大学 钟秉林 张斌贤 李子江

为了适应我国社会经济迅速发展，高等教育规模不断扩大，以及大学管理体制改革的逐步深入的新形势，大学内部的运行机制和管理架构必须作出相应的调整 and 改革。当前及今后大学内部运行机制和管理架构所要解决的重大问题之一，是协调大学内部行政权力与学术权力的关系。就目前中国大学内部运行机制和管理架构而言，如何改变行政权力与学术权力之间存在的失衡状况，是学术界和大学管理者所关注的一个重要课题。

现状与问题关系失衡

新中国成立以后，我国高等教育管理体制主要学习和照搬苏联模式，大学近乎于政府的附属机构，对大学的管理以行政权力为主，大学办学自主权十分有限。大学内部管理基本上也是上令下行的行政管理方式，学术权力一直没有发挥应有的作用。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》确定了扩大高等学校办学自主权的方针；1993年，国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》进一步明确了高等教育改革要逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制。1998年《中华人民共和国高等教育法》的颁布和实施，以法律的形式对高等学校的办学自主权作了明确的规定，在有关条款中明确阐述了高等学校的党委、校长和学术委员会的职能，为大学依法自主办学、自我约束以及协调好行政权力与学术权力关系提供了法律环境，奠定了重要基础，改变了几十年来中国大学办学无法可依、单纯依靠政策指导工作的状况。尽管如此，由于种种原因，大学内部仍然存在着行政权力与学术权力关系失衡的现象，突出表现在以下几个方面：

大学内部行政权力泛化，大学管理的机关化色彩过于浓厚，以行政权力干预或取代学术权力的现象仍然比较普遍。

最普遍的表现就是行政权力对学术事务介入过多，忽视学者对学术事务的管理等，学术权力在大学的地位没有得到充分落实。其原因在于体制的惯性，仍习惯于用行政管理的逻辑和方式来管理大学，按照行政组织和行政机构的组织结构来设计大学的内部组织，按行政组织的方式对校、院、系进行权力分配，并赋予其相应的行政级别，确立管理中的隶属和服从关系。大学中的学术组织(如学术委员会、学位委员会、教师职务评审委员会、教学指导委员会等)或者泛化为行政组织，行使某种行政职能；或者作为虚位组织，学术权力在大学中往往难以发挥实际的作用。学术权力的弱化影响了行政决策的科学性，降低了决策实施的严肃性，大学管理中不同程度地存在着议而不决、决而不行、行而未果的现象，不利于高校的整体发

展。

大学内部的学术权力与行政权力的界限模糊，行政权力和学术权力常常交织在一起，造成分工不明，责任不清，导致行政权力与学术权力的相互越位。

行政权力常常替代学术权力，以行政权力的方式管理学术事务，以至于包办学术事务。另一方面，由于学术权力的使用不当，学者在学术事务中观点偏颇、意见不一致，或在非学术事务中发挥作用的意志过于强烈等，同样会对行政权力的行使产生不利影响。学术权力和行政权力的相互越位和干预，不利于高校形成一个民主、科学、高效的管理运行机制。

学术权力的主体——教授及其学术组织的作用不突出。

我国高校的校级学术委员会多由学校和院系以及职能部门的负责人组成，学术组织的成员构成存在着明显的缺陷。学校和院系领导虽然也是相关学科的专家，但在学术事务决策思维上多少带有行政色彩。另一方面，由于校务委员会、教代会制度不够健全完善，学者及学术组织缺少影响决策的制度化渠道，不能构成对行政权力的有效制约；在学校重大问题的决策中，学者及学术组织参与决策的途径和方式有限，学者及学术组织的权力得不到充分体现，影响了他们的积极性和创造性。

由于缺乏相关法律制度及其实施细则的保障，学术权力的合法性和可操作性在实践中难以体现。

例如，按照《高等教育法》的规定，大学学术委员会的职责是审议学科和专业的设置，制定教学和科研计划，评定教学、科研成果等有关事项。但在实践中，学术委员会主要发挥咨询审议的功能，学术委员会的议事规则不规范，相关决议的效力不明。

相互关系共同服务

学术权力与行政权力的内涵与性质

大学内部事务可以分为学术事务和非学术事务(或行政事务)。与此相对应，大学内部存在着两大并行的权力系统。一种是以行政管理组织结构为网络的行政权力系统，一种是以教授、专家、学者为核心，以学术委员会、学位委员会、教学指导委员会、教师职务评定委员会、教授委员会等学术组织为主体的学术权力系统。

学术权力与行政权力的主体、客体及运作方式不同。大学学术权力的主体主要是学术人员和学术组织，学术人员包括拥有学术头衔的教授、副教授等；学术组织包括决定学术事务的有关组织，如学术委员会、学位委员会、教学指导委员会、教授会等；学术权力的客体是学术事务。大学的学术权力不是外部赋予的，而是大学内在逻辑的客观要求，是大学本质特性的外化，主要依靠学者自身的权威对客体产生影响，运行方式是自下而上的。行政权力的主体主要是行政机构及行政人员，其客体是行政事务，主要通过法律、政策、指示、指令等

自上而下贯彻执行，具有一定的强制性。

学术权力与行政权力在性质上是有区别的。从权力的来源或者设立的依据来讲，一般认为，大学行政权力与学术权力分别来源于大学对行政事务和学术事务的需要。行政权力是学校行政机关及其行政人员通过各种方式管理行政事务的权力，这种权力扎根于权力的授予，它通过科层制的行政组织系统，突出照章办事和等级服从，具有整体性和层次性。学术权力在性质上是一种完全不同于行政权力的权力，它的存在与否，依赖于专家的专业背景和学术水平，是学术组织及学术人员通过各种途径管理学术事务的权力，这种权力扎根于学科专业，具有自主性和松散性。从权力的来源看，行政权力主要来自组织的委派或任命，而学术权力主要来自专家学者的学术声望。

从权力的实质看，行政权力的核心是权(行政职位)，权大力大；学术权力的核心是力(学术地位)，力大权大。从权力的组织状态来看，行政组织具有严密的科层式结构，上级对下级具有绝对的控制权，而学术组织一般处于松散的状态，上级对下级往往是指导性的意见。另外，从权力的作用范围看，学术权力越是在基层其影响力越大，而行政权力则相反。此外，学术权力与行政权力在价值取向上存在冲突。学术权力的价值追求是保证学术标准得以贯彻，学者所从事的学科得以发展，学术人员的学术权力得以保障；而行政权力的价值定位则是保障大学组织目标的实现，保证教育方针和办学思想得以落实。

学术权力与行政权力的相互协调

学术权力与行政权力是两种不同性质的权力，具有各自的合理性和局限性。大学中学术组织和学术人员的特点，决定了学术人员应该广泛参与大学学术管理事务，从而提高行政决策的科学性和民主性。行政权力是大学组织正常运行不可或缺的因素，大学职能的多样化，大学组织的复杂性，需要有强有力的行政权力发挥作用。同时，大学行政权力的合理性还在于能够弥补学术权力的不足，克服学术权力的局限性。

学术权力和行政权力是大学统一整体不可分割的有机部分，二者相辅相成，共同服务于学校的整体目标。学术权力的存在确保了大学教学、科研的基本属性，行政权力的作用则在于协调大学内部各部门之间的相互关系，使之成为不可分割的整体。因此，对行政权力的过分强调必然会影响学者的积极性和创造性，而过分松散的学术权力则将有损于大学效率的提高和整体目标的实现。正是大学行政管理和学术管理的共同作用，才能保证大学在整体稳定有序的状态下不断发展和提高。

建议与对策界定领域

明确界定学术权力与行政权力的作用领域，是协调二者关系的前提

科学认识学术权力在大学发展中的地位，充分尊重学者与学术组织在学术事务决策中的

作用，确立学术权力在学术管理活动中的主导地位。通过制度创新和校内体制改革，实现由以行政管理为主导的、高度集中的管理模式向行政管理与学术管理相结合的管理模式的转变。

明确学术权力和行政权力各自发挥作用的领域、范围，建立依法治校、依法行政的机制。无论是行政权力的行使，还是学术权力的行使，都应该在国家相关法律框架下进行。同时，应建立学术权力与行政权力关系的协调机制，形成有机的分工、合作与制约关系。

应逐步消除“官本位”思想。通过不断建立和完善有效的管理体制和机制，促进高校管理干部树立“为师生服务和为教学科研服务”的意识，提高大学管理干部的整体素质；要按照高等教育的发展规律，结合高校内部人事管理体制改革的探索，建立一支高效的专兼职结合的职业化行政管理队伍。

强化学术民主制度建设，是协调行政权力与学术权力关系的关键

建立和健全校务委员会、学术委员会制度。进一步落实《高等教育法》，建立健全学术委员会制度，明确学术委员会的职责与权限，以确保学者专家参与学术事务决策的权力落到实处。

建立和健全专业委员会及学科委员会制度。大学的学术事务是复杂多样的管理活动，既有普遍性、共同性，又有差异性和特殊性。学科专业、课程设置、教材选择、教师聘任，等等，都有学科、专业的特点。如果所有学术事务都由同一个学术委员会决策，表面看是对学术权力的重视，实际上可能会造成学术权力的不当使用。

加强制度建设，充分保障教师权益。贯彻《高等教育法》，进一步建立健全“以教师为主体的教职工代表大会”制度；明确规定教代会的职责并确定学者代表的比例，使教代会的组成真正反映高校各种利益群体的要求，使教职工参与学校民主管理和监督的权力落到实处。

营造以学生为育人中心的氛围，凸显学生的主体地位。大学肩负着培养社会主义事业合格的建设者和接班人的历史重任，大学不能把学生仅仅当成教育管理的客体，而要把他们当成接受教育服务的主体，并采取切实措施，保障学生参与学校事务的权利。

健全管理运行机制，是协调行政权力与学术权力关系的保障

建立集中与分散相结合的高校管理体制和运行机制。随着高等教育的国际化，我国高校要在激烈的国际竞争获得有利地位，必须不断提高应变能力，调整职能部门的职责，变直接管理为间接管理，变过程管理为目标管理，强化咨询和服务功能，实现管理重心下移。因此，建立和健全以学术和学科为中心，以学院为大学的管理重心的管理运行机制，不断完善“校、院、系”三级管理体制，是协调大学行政权力与学术权力关系的重要保障。

加强高等教育管理决策的科学化，发挥政策引导的积极作用。教育行政部门在制定政策、启动建设项目、确定评估指标体系和标准时，应充分考虑到高校内部行政权力与学术权力并

存的特点，明确划分行政权力与学术权力的职能范围，通过制定相应的制度和政策积极引导高校协调好行政权力与学术权力之间的关系，在高校逐步建立起行政权力与学术权力协调发展的体制，避免行政权力与学术权力关系失衡对高校发展带来不良的影响。

本文为第二届中外大学校长论坛“大学管理架构与运行机制”专题研究部分成果，北京师范大学校长钟秉林为课题负责人，课题组成员包括：北京师范大学、四川大学、山东大学、华中科技大学、中国农业大学、南京师范大学、华南师范大学等。北京师范大学校长钟秉林担任写作组组长，北京师范大学教育学院院长张斌贤、李子江博士为写作组成员。

名词解释

学术权力与行政权力是两种具有不同含义和性质的权力，具有各自不同的运行方式以及价值取向。

学术权力：指学术管理的权力，主要指高等学校教学活动、科学研究、学科建设、课程设置、教材建设、师资培养、学位授予以及招生就业等方面的管理权力。

行政权力：一般特指国家行政机关的权力，即国家行政机关依靠特定的强制性手段，为有效地执行国家意志而依据宪法及其原则对全社会进行管理的一种能力，但常常也用来指社会组织中的行政权力，即社会组织中的行政机构和人员为实现组织目标，依照一定的规章对社会组织自身进行管理的能力。行政权力是与职位相联系的制度化了的权力，大学的校长、副校长、处长、科长等都是行政权力系统的组成部分，通过行使行政权力来维持大学的运行。

国外模式：模式一以美国为代表

学术权力与行政权力两权分离，又有渗透，各司其责

美国大学内部的权力体系主要由三方面构成：董事会、校长、评议会，形成了以校长为首的行政权力系统和以评议会(教授评议会)为代表的学术权力系统。大学权力结构中，权力界限是清楚的，董事会主要对学校重大事项进行决策，而将学术事务的决策和日常管理权力交给了评议会(教授评议会)和校长。评议会由教授或以教授为主的学术人员组成，几乎包揽了学术事务的决策权，反映了学术权力在学校管理中的作用。校长在行政管理中的权力很大，校长任评议会主席，主持召开评议会，评议会决策的事情由校长负责执行。美国大学内部有发达的科层组织，行政权力较强，但是以教授评议会为代表的学术权力仍有效地控制大学的学术事务。

模式二：以德国、日本为代表

学术权力与行政权力两权渗透、适当分离，学术权力起主导作用

德国大学的最高决策机构是大评议会，其职责是选举校长和评议学校规章制度。大学的

主要决策机构是评议会。校长作为行政最高负责人具有相当大的权力，这种权力主要体现在学校的一般管理上，校长是大评议会和评议会的主持人，校长要执行评议会的决议，但是有权否决评议会的决议。从评议会的组成看，教授占有相当比例，评议会审议决策的事项包括学术事务以及重大的行政事项。学术权力在学校管理中的作用之大，不仅体现在校一级，也体现在学部及讲座一级，正因为如此，德国大学才被称为“正教授大学”。

日本国立和公立大学的最高权力机构是评议会，法律规定评议会是审议咨询机构，但实际上是大学的决策机构。评议会由校长、学部长、教授等人组成，校长担任评议会议长。评议会有权决定本校一切重大事项，包括选举校长、任用各类人员、制定校规、编制预算、确定招生计划、课程设置等。通常，日本大学每月召开一次评议会审议有关重大事项。根据有关法律，校长是大学的最高行政负责人，校长掌管校务，统辖所属人员，执行评议会的决议，并拥有校务及日常行政、财政等方面事务的裁决权。

此外，大学中还设立各种专门委员会，作为校长的咨询机构。日本大学中通常设有学部。一般大学在学部一级也设教授评议会，也有的在校一级设教授评议会。学部一级的教授会由学部长和各学科的1~2名教授组成，教授会的主要权限是：选举学部长、讨论决定教学和科研方针、教员人事事务、学部预算、课程设置、招生工作等与教学和科研有关的事项。学部长从本学部的教授中选举产生，主管所属学部的学术、行政等方面事务，还要作为学校的评议会成员参加学校重大问题的审议，参加大学设立的各种委员会等，直接参加学校的管理。

模式三：以法国为代表

学术权力与行政权力两权渗透，适当分离，行政权力起主导作用

法国大学的最高权力机构是校务委员会，校务委员会由30~60人组成，以本校职工为主体，其中教学、科研人员占40%~50%，职工代表占10%~15%，学生代表占20%~25%，同时吸收部分校外人士参加(社会工商、金融、政界等各界知名人士)，约占20%~30%。校务委员会的主席是校长，校长的确定是通过校务委员会、科学委员会、大学学习和生活委员会三个机构成员选举产生的。校长应是本学校的正式教授和理事会成员，如果不是正式教授，其任命须得到国民教育部长的批准。

法国大学实行校长负责制，在大学理事会中教授成员不占多数，教授群体对校长的制约能力十分有限，但却对大学的学术权力组织具有很大的影响。法国大学学术管理的专门机构是咨询委员会，它由科学委员会、学习和大学生生活委员会等委员会组成。科学委员会的职责是：就学校科研方向、政策、科研成果、经费分配原则等问题向校务委员会提出建议，负责协调学校教学和科研的关系，特别是协调研究生阶段的教学与科研之间的关系。它由20~40名委员组成，其中教学、科研人员占60%~80%，研究生代表占7.5%~12.5%，校外机构或其

他学校教学科研人员占10%~20%。

校务委员会虽拥有决策审议权，但在大学教学和科研政策上，要听取科学委员会的建议。由于教师、学生在大学管理上的发言权得到承认，在一定程度上增强了大学内部管理的民主性和科学性，有利于大学的自我约束和完善办学自主权。另一方面，各管理机构分工明确，行政机构和学术机构各司其职，校长、校务委员会、评议会、各学术委员会等在统一指导下，履行各自的责任。

国外趋势

国外高等学校内部都存在学术权力与行政权力运行的两个系统：一个系统自上而下，以校长为首的行政权力贯彻董事会、校务委员会或评议会的决议，行使行政权力；另一个系统自下而上，由讲座、研究所、学科、系，到学院、学部，再到学校评议会决议，以教授为主，行使学术权力。学术权力在学院或学部比在学校更能发挥作用，以学术人员为主体的教授会或部务委员会，决定着学院、学部的重要事项，而院长或学部长要执行教授会或部务委员会的决议。校长是两个系统的枢纽，校长都担任评议会的主席，既保证了个人负责制和会议制进行有效的协调，又保证学术权力与行政权力减少冲突，更有利于执行董事会决策或评议会决议。院长或学部长一般担任教授会或评议会主席，发挥平衡、协调学术权力和行政权力的作用。

近年来，国外国家的大学中学术权力和行政权力关系模式也在发生一些变化，其主要趋势是：

重视学术权力和行政权力的互补与协调，两个权力主体扩大渗透，学术权力决策注意吸收行政人员参加，行政权力决策注意吸收学术人员参加。在学部(学院)、校一级的决策机构中，其人员构成都注重学术人员和行政人员的平衡与协调，成员结构呈现多元化的特点；

高等学校内部有分权化的趋势，横向表现为学校的重大事项由学术权力与行政权力共同管理；

纵向表现为学校、院系或学部各个层次的决策事项及职责明确规范。校务委员会或评议会下面，常常设有若干分委员会，分别履行各自的审议、咨询、决策职能。这样两条线路的存在避免单纯依靠行政权力、行政手段、行政方式所带来的弊端，保证了学术权力对学校事务决策的参与，保证了学校管理的效率化和民主化；

决策由单独的部门或个人转向注重委员会化，委员会化增强了决策的民主性和科学性；无论学术事务的决策还是行政事务的决策，都注重吸收教学人员和学生的参与。

大学学术权力和行政权力冲突解析

——一个文化的视角

王英杰（北京师范大学比较教育研究中心，北京）

摘要 目前在大学中出现了学术权力和行政权力冲突日趋尖锐的趋势，本文从文化的视角分析冲突的起源，全面解析大学中学术文化和行政文化的差异，并以美国院校的案例说明两种文化冲突在大学中造成的误解与敌意，最后提出校长在探索大学和谐文化中的职责与作用。

关键词 学术权力 行政权力 学术文化 行政文化

我国大学正处在大发展、大改革和大动荡的时期。大学规模急剧膨胀，校园建设方兴未艾、日新月异，科研课题和经费逐年攀升，学科专业与日俱增，教学改革花样翻新，行政管理推陈出新，校园内彩旗飘飘，标语横幅目不暇接。但是，在这一片繁荣之下，大学却危机四伏。从大学教师的角度看，大学中的资源危机、价值危机、制度危机、质量危机和公信危机等主要源自大学中行政权力恶性膨胀和学术权力不断被挤压，教师被排除在大学决策程序之外，不再是大学的中心，而是已经成为大学的雇员，行政管理者成为大学的雇主和主宰，大学日益成为一个官僚化的机构。而行政管理者则正好相反，把大学的危机如果他们承认存在危机的话起码部分地归咎于教师，认为教师构成大学改革的障碍。对于大学内这种尖锐的文化冲突，我们必须正视它、认识它和化解它，否则大学的危机会日趋严重，更遑论建设世界一流大学了。

一、学术权力与行政权力冲突的起源

从根本上说，学术权力与行政权力的冲突起源于学者和行政管理者对于大学性质和使命的不同认识。从学者的角度来看，大学是学术的圣殿，是由教师和学生构建的，其基本使命是发展学术。在学术圣殿中，教师就像“布道的神父”，神父的忠诚不是指向教堂，而是指向上帝和圣经，教师的忠诚亦不是指向大学，而是指向知识和学科专业。准确地讲，学者的工作不是地理定位的，其价值取向主要以知识为转移。在学术圣殿中，所有学者包括教师和学生，特别是同一学科专业的学者，都享有平等的权力，只有学者有资格进行相互的评价，必要的时候还要相互执行纪律，他们不仅进行相互评价还应有权聘任或解聘同事。教师们相信，应该由他们自己决定自己工作的价值，确定和分配自己的工作，决定开设课程的性质和

内容以及自己的研究方向和方法。在学术圣殿中，教师是在有相似价值判断和文化认同的同事中间工作，而不是为老板打工。他们认为大学校长是学术论坛的执行秘书，其主要角色不是管理者而是被教师选拔出来代表教师价值的一名教师校长以下的其他行政管理人员则被视作教师的雇员，他们被聘来保证教学、学习和研究的顺利进行，其工作就是为学术服务。在这个意义上，教师是大学的主人，而行政管理人员是大学的“仆人”。在学术圣殿中，学生是青年学者，教师要感召学生，教化他们成为学术火焰的守望者。

从世俗的角度看，大学既不是圣殿或修道院，也不是由只相互负责或对某种抽象道德负责的一群学者所建大学为社会所建，是社会的服务站，其根本目标是为社会服务。大学作为服务站，不仅仅是由学者构成，而是由多元群体组成。因此，大学作为一个整体，在社会中要由大学行政来代表在大学内部，教师也不是唯一的决策群体。教师的聘任和解聘不能完全交由教师自己决定，不能仅仅以是否能与同事和睦相处或能否激励同事的创造性为标准，还要考虑系与系之间、学部与学部之间的平衡，而行政管理人员应该就此作出判断，因为教师没有足够的勇气作出拒聘或解聘的决断，也缺乏宽广的视野和对真实世界的了解来作出符合大学整体发展的决定。如果说把教师比作教堂中服务的神父，那么行政管理人员则是建筑教堂和维系教堂运转的人。大学与任何复杂的多目标组织相同，需要一个指挥和管理者链，以校长为代表的行政管理人员服务于公众以及大学内部各利益群体，他们肯定不是仅仅服务于教师利益或狭隘学术价值的“仆人”。如果说，教师的忠诚指向的是知识和他们的学科专业，那么行政管理人员则是为大学这一组织实体服务的。行政管理人员认为自己有专门知识和能力管理大学，而教师往往既没有时间也没有兴趣或者能力处理大学日常事务。从行政的角度看，组织必须有权力层级，必须有规章和程序以及组织中人们必须遵循的工作成绩标准，仅仅把大学视作由平等学者组成的学者社团，仅仅由共同的价值和和谐的学院文化来规范学者的行为，大学是无法运转的。在行政管理人员眼中，学者过分强调学术评价的非量化性质是不现实的，他们相信教师的质量和产出是能够评价的，行政管理人员必须主导这样的评价，完全交由学者自我评价或相互评价，就会使评价流于形式。行政管理人员甚至认为，像学科建设这样的问题也不完全是学术问题，不能完全交由学者去解决，否则的话，教师们就会因为过分地保护自己的学科而陷入无穷无尽的争论之中。最后，对于行政管理人员来说，学生是大学的顾客，守望学术圣火只是大学生的一种选择，大学要满足他们寻求更好职业的需求。

从历史上看，自从大学有了专职的行政管理人员，就有了学者与行政管理人员的差异，有差异就有矛盾，就有冲突，所以学术权力和行政权力之间的矛盾和冲突并非新问题，似乎不值得过多地关注，然而当前问题的严重性在于这种冲突激烈的程度和发展方向已经构成对大学发展和生存的威胁。我们正处于一个不断商业化的时代、一个日益官僚化的时代，在大

学中，管理超越了学术成为应对激烈竞争性市场挑战的主要动力源泉。当前大学的变革可以从一种范式的转变来认识，大学正在经历从传统的学院学者社团精神向经济理性主义和新管理主义意识的转化。高等教育这一发展趋势可以从一套新的话语体系中反映出来，这套话语体系在政府和大学的各种文件、新闻媒体的报道甚至学者的文章中成为新宠，诸如市场价值、成本一效益、良好管理、战略规划、成就指标、质量保障、问责和审计等。当前大学管理范式的主要特点是强有力的行政主管控制气氛和市场优先的战略选择，行政管理者的主要作用是促进商业价值和实践，像管理公司企业那样管理大学。美国学者阿特巴赫指出，随着高等教育大众化和大学行政管理化，随着高等教育领域中行政人员数量增长，高级行政人员的管理权力大大加强，他们控制了预算和学术规划。管理主义的兴起还表现在行政人员与学者间的裂隙加宽。约翰·霍普金斯大学校长穆勒在波隆亚大学建校周年纪念大会上伤心地指出，大学“早期存在的人之间的密切关系和人文标准正在受到规模、制度和程序的侵蚀。这种演变使得大学自治更难于实施”，大学“不可避免地官僚化了”。在这个官僚化的过程中更凸现了大学学术文化和行政文化的冲突。

二、两种文化，两种价值

大学既是传播文化的地方，又是不同文化激烈碰撞的地方。在今天的大学中，学术文化和行政文化冲突的激烈程度是史无前例的。正如长期研究大学文化的美国学者克拉克所言，“在学术事业和系统中最少被注意到但又变得日益重要的是行政文化从教师和学生文化中的分离，随着职业管理专家代替教授业余管理者，一系列独立的角色和利益出现了……行政人员在很大程度上彼此相互影响作用，他们每日的工作与教学和科研根本不同……他们有大量的原因把教师和学生看作是，往好处说，缺乏现实感的人，往坏处说，制造麻烦的人和敌人。一种独立的文化产生了”。这就造成了大学与其他社会机构的一个质的差别，即在大学中两种文化独立并存、相互冲突，影响着大学的发展和前途。学术人员和行政人员之间的紧张关系成为大学风景线上的一个持久的、挥之不去的特点。

大学中学术文化和行政文化间的基本张力在于教师和行政人员虽共处于一个组织中，但却有着不同的目标追求。学术工作的基础在于对真理的无私追求，追求真理是大学教师的基本价值，是他们一切工作的基本动力来源，是他们规范自己行为的基本标准，也是他们审视大学各项工作的主要视角行政工作的焦点是大学的公共责任，保证大学公共责任的实现是行政人员的基本价值，是他们工作的出发点与归宿。

我们也可以从权力的角度审视大学教师与行政人员在价值和行为上的差别。对于行政人员来说，他们的权力主要来自于他们的工作岗位和责任。在大学中一个行政职能部门的权力

相对于教师的权力来说，是自动从其责任中获得的。就行政人员个体而言，则主要是与自己的工作角色和岗位职责相关联。尽管一个助手也有自己独特的品格、或强或弱的能力，但是其助手岗位意味着在组织中拥有的权力要小于其管理者，但是当他代表自己的职能部门与教师打交道时，却拥有了影响教师工作和职业生涯的权力。在大学中教师的权力来自学术权威和学术影响力。就教师个人而言，其权力主要来自他在自己学科中的影响度，特别是与同行对自己的出版物和发表文章的评价相关。一个教师群体（一个系或者一个学科）的权力来自其自身在全国乃至世界该学科中的影响力，或者更准确地说，该学科与本校其他学科相比，在全国乃至世界上排名的位置。起码在理论上是如此。就教师整体的权力、或者说学术权力而论，在面对行政权力时，一般都处于弱势的地位，一方面这是由教师被赋予权力的方式所决定的，教师权力的主要代表者是学术管理者（系主任、院长和校长），他们被教师推举出来代表教师的权力和权利，但是一旦他们走上这些岗位，他们的权力主要与其岗位和公共责任相连，这样，他们就不可避免地加入到行政权力链中另一方面学术权力的弱势与教师的权力基础——教师文化——相关，在很大程度上，教师文化是一种个人主义文化，其主要价值取向重在个人的学术追求，因此，即使在大学存在着教师权力的代表机构，比如西方国家大学中的教授评议会和我国大学中的学术委员会，这些机构的组织也是很松散的，在面对组织严密的行政机构时自然很脆弱。

学术文化和行政文化的差异也体现在学术人员和行政人员不同的职业生涯轨迹上。行政人员必须竞争上岗，他们的专长一般来说不在某一个特定学科，而在于管理，他们在岗位之间移动获得晋升。他们获得岗位的必要条件是在前一个岗位上的政绩，也就是履行公共责任的绩效。行政人员的职业生涯轨迹不断强化他们的公共责任意识，使他们愈加认同他们的工作就是服务于多层级的组织实体，而不仅仅是教师，更不是教师个人与此同时也使他们更依附于大学，他们的权力和利益更直接地与大学的行政层级和他们在大学内的岗位相连。与此相对照的是，学术人员的职业生涯轨迹是教师在一个学科内的发展路线图，教师在一个学科内可以从初级教师晋升为正教授，而工作责任可以不发生任何实质性的变化，但是在同一个学科内却有可能从一所大学移动到另一所大学，甚至从一个国家的大学移动到另一个国家的大学。这样的职业生涯轨迹决定了教师对学科的忠诚超过了对学校的忠诚，把对学科知识的追求和传播看作大学的神圣职责，视行政工作为无需学科特长的从属性工作。这样两种并行的职业生涯轨迹构成学术文化和行政文化冲突的平台，在中国特殊的环境下，这两种轨迹不是平行发展的，而是不断相交，从而不断出现激烈的碰撞。行政人员不断寻求大学的承认，为了捍卫自己的利益，把行政人员的职称晋升以制度形式固定下来，侵入了百年来学术独有的领地，引起教师的极大反感，认为这是对教师独有特权的侵犯，是对神圣教师职业的亵渎；

而部分教师在大学官僚化的过程中看到了行政职务的利益，对行政岗位趋之若鹜，但是在获得行政岗位之后，仍抓住学术岗位不放，他们三心二意，左右逢源，一方面阻断了行政人员职业发展的轨迹，另一方面以手中的行政权力不适当地占有了本属教师的资源。作为教师整体而言，他们对教师出任行政职务是一种非常矛盾的心态。一方面，他们支持部分教师承担行政职责，以使大学的决策不为行政所垄断，这是他们在学术文化和行政文化冲突中无奈的选择而另一方面，他们对少数握有行政权力的教师或者说占据教师资源的行政管理者的权力寻租现象非常痛恨，认为正是这一部分人败坏和腐蚀了传统的学院文化。

大学教师和行政人员工作在不同的文化环境中。从传统意义上讲，大学教师的工作是一种个体性工作，他们在工作中遵循学院原则，在学院中，行使权威的唯一基础是专门知识。瓦特斯根据马克斯·韦伯对学院原则的理解，提出“学院结构中占压倒优势的倾向是在专家成员中取得一致的意见，专家们的知识水平在理论上是相当的，但各自是某一个知识领域的专家。”根据这一原则，我们可以认为知识在很大程度上是由个人支配的，知识的创造基本上是个人的行为，只能在非常有限的程度上由上级命令和协调进行，甚至知识的应用也基本上是个人的行为，起码是个人对自己的专业决定负有最终责任。因此，学术人员主要听从其良知而非行政命令，从事知识的创造、传播和应用工作，教师只有在免受通过行政表达的社会压力的情况下，才能有效地开展工作，自由创新、试验，甚至冒险当然要以不给社会造成长远危害为前提。正是这一高度个人化的原则与由上级控制和协调的组织原则——行政权威的原则——完全相悖。在学者看来，对于一个学术人员行为的最终判断标准是，是否有利于学科专业知识的发展。在学者行动之前，他也可能与同事讨论，但决定最终是自己做出的。因此，如果犯了错误，也由自己来承担，但是，他的同事会为他辩护。自由、平等和学者个体之间松散的联系是学者们理想的工作环境。在当代，由于科学性质的变化，大型的集体科研项目逐渐成为大学研究工作的主要形式，这一变化正在改变着大学学者以个人为中心从事研究工作的文化环境。但是，上述理想的工作环境已经内化为学者的文化追求，学者心向往之。对于大学行政人员而言，他们的行为是组织的行为，他们要严格地按照组织的意图行事，他们的创造只是在执行组织任务上的创造，对他们行为的最终判断是看其是否与组织规章相一致，以及是否直接或间接被上级批准。因此组织纪律、组织内相互的依赖支持、组织成员间紧密的联系、上下级层次分明的关系和可量化的行政评价是他们所身处的基本生存环境。这样两种不同的工作文化环境经常会带来教师与行政人员之间的误解，而误解又会激化冲突。

大学内这两种不同的文化分别在大学教师和行政人员两大群体的个性特征和行为特征上打上了深深的烙印。大学教师由于对真理永不停顿的追求，因此带有理想主义者的特质，他们躁动不安，怀疑一切，特立独行，不善妥协，不可预测，视批判与质疑为己任，时时挑战

权威和制度。他们视自由、民主与平等为生命，经常生活在自己追求的理想境界中，因此不谙实际，易于沮丧，易于愤怒，而沮丧和愤怒在学者中极易传染和扩散，这就如同为校园文化冲突的烈焰架起了干柴。大学行政管理人员由于更注重公共责任，因此具有功利主义者的性向，他们注重实效，注重近期组织目标的实现，尊重上级领导，遵守制度规章，善于领会组织意图，善于把个人的意愿融于组织的行为之中，对于“自由主义”深恶痛绝。他们善于人际交往，善于在人群中工作，不能理解学者的寂寞与孤独。这两个群体的鲜明个性使得校园文化冲突具有了个性冲突的特点。大学教师和行政人员所具有不同个性和行为特征说明，大学中学术文化和行政文化的差异已经非常深刻，并具有了遗传特征，影响到校园生活的方方面面。

三、文化冲突误解与敌意

在大学学术文化和行政文化冲突的整体氛围中，教师倾向于把行政人员看作短视、受市场驱动、官僚、专权和专横的人，而行政人员则会把教师视作不谙实际、自我宽容、自我服务、对标准和程序漫不经心的人。以下是发生在美国大学校园中的几个案例，充分说明两种文化冲突造成了教师和行政人员经常性的误解甚至敌意，对大学已经造成了极大的伤害。

2006年哈佛大学校长萨莫斯辞职就是一个非常典型的校园文化冲突的案例。2001年萨莫斯出任哈佛大学第27任校长，当时整个校园对萨莫斯都寄予了极大的希望，甚至预言他将成为紧步艾略特¹之后的又一位伟大的校长。萨莫斯既有优异的学术背景，又有很强的管理经验，既“了解”哈佛大学，又在政界和财界有广泛的人际资源。他在哈佛获得博士学位，曾是哈佛历史上最年轻的正教授，曾经出任过世界银行主任经济学家和克林顿政府的财政部长，应该说是一个非常“理想”的校长人选。在任职的五年中，他重振本科教育，增加了来自低收入家庭的学生，广受学生好评，他促进了跨学科教学与研究，加强了国际合作项目，扩大了教师队伍，筹集了20亿美元的捐赠基金，开始了新校园建设。他取得的成绩有目共睹，但是作为管理者，却与教师发生了激烈的文化冲突。他的管理风格粗暴专断，举止傲慢，口无遮拦，他内心深处留有轻视妇女和少数种族的印记，不经意间就在语言或行为上流露出来。虽然他有很强的学术背景与长期的大学教学经历，但是，他把在政府部门工作习得的官本位的管理理念和风格带到了大学校长的职位上，终于使他与教师离异，成为行政文化的代表，与教师发生尖锐的对抗，致使教师对他产生敌意，哈佛大学强大的文理学院教师最终对他投了不信任票，导致他辞职。对于他的辞职，出现了两种不同的反应。奥丹内尔（哈佛大学监事会前成员、波士顿一家公司的总裁）提出质疑：“在一所大学如果一部分教师可以迫使校长

¹ 艾略特是哈佛大学第21任校长，哈佛历史上最伟大的校长，任职达四十年，深刻地改变了哈佛。

下台，那么还有人能治理这所大学吗？”但是哈佛的一名社会学教授瓦特斯认为萨莫斯选择辞职是正确的决定，她说“一名强有力的领导不是仅仅能提出一个目标，并强制按目标做出变革的人，而是能够激发人的最佳意愿和能力，并且找到方法鼓励集体一道工作的人”。可以说这两种不同的声音反映了大学行政和学术两种不同的文化，前者认为校长是凌驾于教师之上的管理者，后者则认为大学的管理之道在于平等、民主与和谐的传统学院价值。不言而喻，两种文化的冲突使大学受损，即使像哈佛这样有数百年历史的世界一流大学也不能幸免。

20世纪80年代末，美国著名的杜克大学经历了一场深刻的校园危机。一个教师工作组完成了一份措辞强烈的17页报告，报告的结论是“杜克正在经历一个教师对大学的管理与治理的严重的信任危机。”报告特别指出，校长和一小群高级行政人员对于建筑和设备的重视超过了对教师的重视，他们独自作出重要的预算决策，把教师排除在决策之外。例如，行政制定了花费高昂的建设热站计划，而教师们根本不知道，但是行政却拒绝批准教师们认为非常重要而投入相对较低的电脑网络系统建设计划。报告强烈批评学校的高级行政人员，指出“他们与大学学术相隔离，经常对教师产生扭曲的观点，他们把教师看作不谙实际的人，认为教师在追求梦想时会把大学带向破产。他们把教学和研究机构当作官僚部门。”这一案例说明教师和行政人员在大学文化危机中处于不同立场，教师们感到行政人员不重视学术，教师被行政人员排挤在大学治理之外，而行政人员则认为按照教师的理想来治理大学无法使大学正常运转，甚至会导致大学的破产。

第三个案例发生在1986年的美国西德克萨斯州立大学。大学在经费紧张的情况下却将建设校长新官邸的49.4万美元的预算翻了一番，这引起了教师的极大反感，矛头直指洛克校长，认为这是对学校资源的滥用，正是校长对奢华的追求导致了学校教学和科研经费的紧张。而学校高级行政人员对此的认识却大相径庭，他们指出，校长官邸是学校的公共建筑，是学校的标志性建筑，是校长与校董、校友和捐助者交际的场所，也是校长与教师和学生进行非正式沟通和交流的地方，与校长个人旨趣或生活上的追求实际上并没有多少关系，而与学校的发展密切相关，在学校经费紧张的情况下，学校更需要一个代表学校精神和提供良好环境的筹款场所。在此之后，洛克校长领导实施了一项重组计划，削减了教师数量，合并了若干个系，但是在如此重大的变革中，教师却完全被排除在决策之外，于是教师们指控洛克校长涉嫌报复，而学校行政却认为这是学校面对危机不可避免的一步，长痛不如短痛。基于不同文化的两种认识致使校园中紧张的气氛不断升级，最终教师们通过对校长投不信任票表达了自己的不满。

第四个案例发生在一所主要大学的一位院长身上，也非常具有启发意义。这位院长任职数年，成绩斐然，但是仍然决定重返教授岗位，这在美国大学本是很平常的事情，不平常的

是他对自己的院长经历所发表的评论——他不无自嘲地说“当我成为院长穿过校园到行政楼上班时，我发现在路上的某一时刻我跨越了龟孙子和其他人之间的一条界线，我成了一个龟孙子。现在我打算再次跨越这条线，只是这次方向正确了。”这个案例反映了两种文化冲突集中在一个人身上时所造成的内心矛盾和痛苦，从中也可以看出学术人员和行政人员之间的误解之深以及学术人员所固有的对行政工作的轻视。这位院长虽然任行政职务数年，但是并不认同行政工作，甚至蔑视行政工作，并不以自己在行政管理岗位上取得的成绩为荣，在其内心深处，仍然固守着学者身份，感到摆脱行政工作、重返学者行列是一种解脱和慰藉。

在第五个案例中，教师因为休假问题与校长发生了冲突。一位教师在学期中间感到身心憔悴，于是安排了同事代课，到巴哈马群岛去休息了一周，不幸被一名在那里休假的校董撞了个正着，校董知会了校长，校长查了记录，没有看到请假报告，于是非常震怒。从行政管理角度出发，他认为这名教师极不负责任，毫无敬业精神，欺骗了学校，可以说是一种不符合职业道德的行为，应该予以行政处罚。但是，那名教师却认为，学生的课并没有被耽误，如果他强忍着身体不适继续上课反而会对教学质量造成不良影响另外，他也可能为别的教师代课，因此无须对行政报告。他的行为从学者的角度看没有什么可以指责的，完全是小事一桩，根本就不值得校长如此大动干戈。他的观点和所作所为甚至得到不少教师的支持和同情。与此同时，校长却让一名疲惫的院长去巴哈马群岛参加一个不那么重要的会议，以得到身心的休息。校长认为他这样的决定完全是从大学的利益出发，而教师却认为这是滥用学校资源，是对教师的不公，是校长官本位、双重道德标准的体现，学校浪费在行政上的资源是对教学和科研神圣事业的亵渎。原本一件“微不足道”的小事在这所校园里引发了一场波及全校的文化冲突。

在大学收入减少、经费紧张的时期，两种文化的冲突就更加尖锐。在第六个案例中，美国一所大学由于经费短缺不得不采取断然措施裁员。教师们的意见空前一致，如果必须裁员的话，就让一部分行政人员走人，因为说到底，行政人员的存在是为教师服务的，减少行政人员，教师不过就是忍受少一点服务而已，大学整体的科研和教学不会受到根本的伤害。行政人员则针锋相对，他们认为把行政人员的数量保持在最低限的观点根本就不可取，因为要维持学校的运转、保证学校的基本功能，必须把行政人员的数量保持在合理的水平，学校筹集资金靠行政人员组织，有限资金在全校合理分配和有效控制也要由行政人员来规划和实施，而减少教师不过就是让留下来的教师增加一点工作量多教几个学生，不会对学校的基本功能产生实质性的影响。双方争执不下，校长无奈只好采取了折衷的办法，但是双方均不满意，这种文化冲突给学校造成的长远影响是不言而喻的。”

四、探索大学新文化大学校长的职责

以上这些案例说明，大学文化冲突导致教师和行政人员之间的误解甚至敌意，对大学的发展造成了长远的影响。虽然这些案例都发生在美国，但类似的文化冲突在中国校园也俯拾皆是，甚至以更尖锐的形式表现出来，只是我们尚未进行充分的研究，还在任其发展，这是很危险的。大学校长对此要有充分的认识，负起化解文化冲突、探索和构建大学和谐新文化的责任，因为校长既是大学行政最高负责人，又是教师的代表，他们从教师中来（起码多数如此或理应如此），走上最高行政岗位，应该对两种文化都有很好的了解，能从大学的根本使命出发，负起这一道德责任，影响和帮助创建大学赖以生存和发展的和谐文化环境。

首先，大学校长要对当前大学学术权力与行政权力冲突的基本性质、基本特点和基本走向有清醒的认识。在世界范围，就大学整体而论，当前的主要矛盾是大学的学术权力被侵蚀，大学正在沦为一种官僚机构，大学的基本使命——追求真理——受到威胁。校长要自省，不断检讨自己的立场，认识自己不仅仅是大学行政最高负责人，不仅要向政府负责，而且要不间断重申自己是大学学术的代表，要对教师和学生负责。大学校长要有勇气顶住各种利益集团的压力，力挽狂澜，扭转乾坤。校长不仅要向社会争取和捍卫自主办学的空间，在大学内还要抑制行政权力的膨胀。哈佛大学第25任校长伯克，现在又临危授命，以75岁的高龄出任哈佛代理校长在离任总结自己的工作时，将限制行政人员增长和行政开支增长作为自己任内的一项重要工作，在其任校长的二十年中，他连续十二年压缩行政开支，终于使行政人员的增长率低于教师的增长率，使行政人员增长率低于教师增长率成为哈佛大学发展遵循的模式。

其次，大学校长要促进学术人员和行政人员之间的相互理解与合作。行政人员和学术人员之间的合作并不一定意味着二者工作的合流，现在需要的是学术和行政价值不断地交汇，以构成新的“大学价值”和“大学文化”。校长的工作就是把神圣的价值和世俗的价值带到一起，校长的职责是创造大学内交流和沟通的基调和环境，校长要代表行政人员不断地重申他们的价值与学术人员的价值的一致性，他们工作的目的是增加大学的学术事业的价值，大学的公共价值是通过大学实现其学术价值来实现的。同时，校长需要经常地对学术人员解释世俗观点所代表的社会对大学的合理要求，还要代表教师表示理解行政人员工作的价值和行政工作的专门性及不可替代性。校长将这种结合起来的观点传递给整个大学，就能够把学术人员和行政人员聚合起来，创造性地完成大学的使命。校长作为行政首脑和教师代表需要具有道德的勇气，清晰地说明大学制定每一项政策的依据和出发点，清晰地说明自己所采取立场的原因，以自己的言论和行动在校园内树立行为的道德规范，明确大学内可接受行为和不可接受行为的界限，化解不必要的文化猜疑和冲突。

第三，大学校长要把对和谐大学文化的追求化为大学的组织追求和制度追求。今天的大学处于市场化时代、新管理主义的时代，大学的行政权力与学术权力严重失衡，行政权力的膨胀几乎不可遏制，仅靠校长个人的价值判断和号召是不能逆转这一发展趋势的。校长要领导制定或修改大学宪章，以大学根本“法”的形式明确大学的学术权力和行政权力的内容及其边界，将以学术权威为基础的大学学术权力制度化，并且建立起组织保证机制。具体来讲，就是要学习和借鉴其他国家比较成熟的经验，把我国大学中代表教师意见的学术咨询性机构或审议性机构转变成为学术决策性机构。同时，大学要有制度化的措施保证教师（主要是没有行政职务的教师）参与大学一切重大决策（例如预算、人事和规划等）的制定。只有这样才能真正形成大学治理的学术之翼，与行政权力共同展翅托起大学远行。

今天，以学术神圣观点为基础的大学传统文化或许正处于消失的危险中，学术人员和行政人员之间必须合作，两种文化必须相容，这样才有可能使大学在变化的时代，保持其独特的传统——学术自治与学术自由，履行其独特的功能——追求真理，与此同时满足变化中的社会需求。大学校长一方面要对大学内不同的文化价值保持真诚的尊重和理解，大学应该允许差异存在直至差异不再成为差异——应该说差异和冲突是绝对的，差异和冲突也有其积极的因素另一方面，大学校长要作出努力将大学学术权力和行政权力的冲突控制在合理的范围内，探索和构建大学和谐的文化。