

世界一流高校章程的关键要素分析*

——基于7国20校章程文本的研究

周益斌¹, 黄辉²

(1.上海市教育评估院研究所, 上海 200031; 2.上海政法学院教务处, 上海 200042)

摘要: 高校章程作为上承国家和地方法律法规, 下启高校具体规章制度的桥梁, 对建设现代大学制度具有重要的作用。本文选取7国20所世界一流大学的章程文本为研究对象, 在实证分析研究的基础上, 梳理出高校与政府之间的关系、高校的决策权力机构组成及权力范围、执行权力主体、监督主体和民主治理机构等要素。尽管不同国家、不同高校的章程中, 治理要素存在着一定的差异性, 但还是呈现出一些共性, 例如决策机构的组成、决策程序、执行机构权力界定等。这些对于建设中国特色现代大学制度有重大的参考价值。

关键词: 世界一流大学; 大学章程; 章程要素

中图分类号: G640, G647 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2016)04-0023-06

Study on the Key Factors of the World-class University' Statutes

—Based on Statute Analysis of 20 Universities from 7 Countries

Zhou Yibin¹, Huang Hui²

(1. Research Department, Shanghai Education Evaluation Institute, Shanghai 200031;
2. Teaching Affairs Office, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 200042)

Abstract: The statute is a bridge between the national and local laws and regulations and the specific rules and regulations, it is of great importance to the construction of modern university system. This paper selects 20 world-class university statutes as the object of study, takes the empirical analysis as foundation, to tidy out the relationship between universities and government, the boundary of the power of university decision-making authority, and the subject of supervision and democratic institutions of governance and other factors. Although in different countries, elements of the governance of the university statutes exist certain difference, but there are some common materials. These will be benefit to the construction of the modern university system with Chinese characteristics.

Keywords: The world-class universities; University statutes; Key facts of statutes

* 基金项目: 上海市教委“大学章程”系列课题研究成果。

收稿日期: 2016-03-13, 修回日期: 2016-06-11

高校章程是指高校最高权力机构依据国家法律法规、尊重高校组织特性、遵守行政法规制定程序而制定出来的上承国家法律法规、下启内部各项规章制度的高校最高纲领。^[1]一部科学完善的大学章程是一所大学高效运行、卓越管理的制度保障,特别是世界一流大学的章程对其保持世界一流水准起到了至关重要的作用。因此,许多学者把目光聚焦到了世界发达国家的大学章程要素分析,并对其进行过一定的科学研究。比如,有学者曾分别对美国、德国和日本的大学章程的核心要素进行过分析,研究了这些国家大学章程规律性与普遍性的特点。^[2]也有研究者认为,由于大学治理存在广泛的差异性,任何试图探索其普遍性规律的努力可能都是一种徒劳。^[3]这些研究都有一定的参考价值,是研究重要的研究基础。本研究试图进一步扩充样本量、增加样本国别以及大学的代表性,选取了世界上7国20所世界一流大学的章程文本,在实证分析的基础上,试图归纳梳理出世界一流大学章程具有哪些关键要素,并对这些关键要素进行差异性与共性分析。

一、世界一流大学高校章程文本选择

(一)世界一流大学的界定

目前对世界一流大学的评价标准已有基本共识,即大多以世界三大大学排名榜的结果作为其参考依据。这三大排行榜分别为:美国新闻与世界报道 USNews 与国际高等教育研究机构 QS 联合发布的 USNews-QS 世界大学排名(以下简称 QS 排行榜)、上海交通大学发布的 ARWU 世界大学学术排名(以下简称 ARWU 排行榜)、泰晤士报高等教育增刊 Times Higher Education 与汤姆森路透社 Thomson Reuters 联

合发布的 THES 世界大学排名(以下简称 THES 排行榜)。以上任何一种排名都不能完整反映一所大学的全貌。因为每个排名榜的指标不一样,排名的结果也不一样。以上三大排名榜均有自己的评分标准与侧重点。虽然这三大排行榜的指标体系各异,侧重点各不相同,但是均围绕大学的三大基本职能(教学、科研和社会服务)设计指标体系而进行综合排名。本研究不准备对以上三大排行榜的优劣势进行分析,认为只要被以上三种排名榜中一个排在前100名的大学均视为世界一流大学。本研究以近3年 QS 排行榜的结果为参照标准。

(二)世界一流大学高校章程文本选择

本研究遵照以下三个原则选取此次世界一流大学高校章程样本:

1. 代表性

如何在众多的世界一流大学中科学合理地选取出本研究的样本,这是本研究首要解决的问题。本研究以 QS 排行榜为参照,通过最近三年的 QS 排名的结果来确定本次世界一流大学所在国的样本,具体结果参见表1。

通过最近三年 QS 排名的情况来看,世界一流大学前100名中的高校87%来自表1中的13个国家,其中美国的一流大学最多,占近30%,英国其次,占近20%,美国和英国两国大学占据半壁江山。由此可见,要研究世界一流大学的章程,样本选取必然离不开英美两国,且数量上必须有所侧重。此外,为了使样本更具有代表性,本研究按照以上12个国家(中国除外)的地域分布情况,分别以美洲、欧洲、亚洲、大洋洲为类别,选取美洲的美国,欧洲的英国、德国和法国,亚洲的日本和新加坡、大洋洲的澳大利亚7个国家的大学章程作为样本进行分析。

表1 QS 排行榜前100名大学的国别与高校数量分布表

年度	大学的国别与高校数量分布													主要国家的百分比
	美国	英国	中国(含港台)	澳大利亚	荷兰	日本	加拿大	瑞士	德国	韩国	法国	新加坡	瑞典	
2013-2014	29	18	7	7	6	6	5	4	3	2	2	2	2	86%
2014-2015	28	19	7	8	6	5	5	4	3	3	2	2	2	87%
2015-2016	30	18	9	7	6	5	5	4	4	3	2	2	2	88%
合计	87	55	23	22	18	16	15	12	10	8	6	6	6	87%
均值	29	18	8	7	6	5	5	4	3	3	2	2	2	/

数据来源:QS 官网 <http://www.topuniversities.com>。

2. 知名度

在以上选取的7个国家中,如何选取最具典型性的大学章程进行分析,这是本研究样本选择的第二个难题。为此,本研究主要从历史与传统的角度,以知名度为原则进行选取。知名度是个公共关系学中的一个重要概念,指一个组织被社会大众所知晓、了解的程度,是评价一个社会组织名气大小的客观尺度,与“美誉度”不一样的是,前者侧重于“量”的评价,后者一般侧重于“质”的评价,往往可从广度和深度的角度进行测评。在以上7个国家中,本研究根据QS近三年的学校声誉度的调查结果发现,以下34所高校是世界一流大学中知名度最高的大学,详见表2。

表2 世界一流大学中知名度最高的大学

国别	世界一流大学中的知名大学	所属地区
美国	麻省理工、哈佛大学、斯坦福大学、加州理工、普林斯顿大学、耶鲁大学、芝加哥大学、哥伦比亚大学、康奈尔大学、约翰霍普金斯大学、宾夕法尼亚大学、密歇根大学、南加州大学、加州伯克利分校等	美洲
英国	牛津大学、剑桥大学、帝国理工大学、伦敦大学等	欧洲
德国	海德堡大学、慕尼黑大学、慕尼黑工业大学等	
法国	里昂高师、巴黎理工大学、巴黎高师、巴黎一大等	
日本	东京大学、京都大学、大阪大学、早稻田大学、东北大学等	亚洲
新加坡	新加坡国立大学、南洋理工大学等	
澳大利亚	澳大利亚国立大学、悉尼大学等	大洋洲

数据来源:QS官网 <http://www.topuniversities.com>。

以上四个地区7个国家的34所大学是世界一流大学中知名度最高的大学,选取这些大学的章程文本进行要素分析极具说服力。但是,作为国内研究者,掌握以上所有大学的章程文本在操作性存在一定的难度。为此,本研究还需要考虑第三个原则,即公开性原则。

3. 公开性

公开性原则是指能够通过网络信息或者公开出版的文献资料所查询。在以上34所世界一流大学中,最终找寻到了7个国家的20所大学的章程进行文本分析,详见表3。

因此,通过以上方法和原则选取了本研究的样本对象,最终在样本的典型性、代表性和操作性上都做了一个比较全面的照应。

二、世界一流大学章程文本的要素分析

通过对所选取20所世界一流大学文本的实证分

表3 世界一流大学文本清单

国家	章程文本名称	数量
美国	哈佛宪章、耶鲁高校章程、斯坦福大学行政管理指南、加州高校章程、南加州高校章程、密歇根大学董事会章程、伯克利分会章程	7
英国	牛津高校章程、剑桥高校章程、帝国理工学院、伦敦高校章程	4
日本	东京大学宪章、京都大学组织的规程、早稻田大学校规(基本章程)	3
法国	巴黎第一高校章程、巴黎高等师范学校章程	2
德国	柏林洪堡大学宪章、慕尼黑大学基本章程	2
澳大利亚	澳大利亚国立大学法(1991)	1
新加坡	新加坡国立高校章程和规则	1
总计		20

析可以看出,其对于相关决策主体、权力执行主体、监督主体等及其相应的职责范围等关键要素均作了详细的界定与规范。

(一) 决策主体:明确的学校治理决策主体

在所选取的20所世界一流大学中,高校董事会(理事会)是大多数高校自主办学的最高议事决策机构。按照加拿大学者约翰·范德格拉夫的观点,“董事会是自上而下产生,即由创办该院校的团体建立一个上级机构——董事会,它拥有所有权力,然后按照自己的意愿把权力委托给校长和教授,对学校进行管理”。^[4]但是高校董事会(理事会)并不直接干预大学的运行,其主要职能限于大学立法、大学规划、资产管理、校长遴选等。董事会(理事会)授权校长负责大学日常事务管理。

在美国高校,建立了完善的董事会制度,这与英国、德国、日本等发达国家大学实行的理事会制度在形式上有一些区别。在本质上其实是同一种制度(两者英文翻译均为“board system”)。但是,也并非所有的高校章程中均规定董事会(理事会)作为高校的最高决策机构,如在巴黎第一大学中,最高的决策主体是校长和行政管理委员会。

通过对选取的20所世界一流大学章程进行梳理,即章程中是否对董事会(理事会)的作了规定,其详细结果见表4。

通过表4的梳理,以及对于20所世界一流大学文本中对于最高决策主体(董事会/理事会/行政管理委员会/摄政院)规定的分析,可以发现章程中的董事会(理事会)的规定有以上四种情况。

表4 章程中是否对董事会/理事会作了规定

分析项目	仅规定董事会的高校章程	仅规定理事会的高校章程	两者皆有规定的高校章程	两者皆未规定的高校章程
大学章程文本名称	哈佛宪章、耶鲁大学、加州大学董事会章程与常规、斯坦福大学行政管理指南、南加州高校章程、密歇根大学董事会章程、柏林洪堡大学宪章、慕尼黑路德维希一马克西米利安大学基本章程、新加坡国立高校章程和规则	帝国理工学院、澳大利亚国立大学法 1991、京都大学组织的规程、早稻田大学校规(基本章程)、牛津高校章程、剑桥高校章程	学术评议会伯克利分会章程、伦敦高校章程	巴黎第一高校章程、巴黎高等师范学校章程、东京大学宪章
总计	9	6	2	3

(二)权力执行主体:对主体、范围、组成与程序的全面规定

1. 董事会(理事会):大学行政权力的执行主体

以上 20 所大学章程中,大部分董事会(理事会)是大学权力的决策主体,是大学宏观管理、长远规划、战略布局的决策机构。同时也是大学权力的间接执行机构(往往通过校长),对大学的人和事均有着管理和控制权。董事会(理事会)的具体行政权力梳理见表 5:

表5 董事会(理事会)的行政权力梳理

名称	职责	职责明细
董事会 / 理事会行政权力	选举权	1.选举董事会主席 2.选举董事会副主席
	任命权	1.任命名誉校长 2.任命校长 3.任命副校长 4.任命校审计员 5.任命各学院院长 6.任命终身教授 7.实验室主任 8.财务主管
	大学事务管理	1.审议和批准大学的战略发展方针以及其实现的计划 2.确保大学核心学术机构和重要活动有效运行 3.确保在法律之下令人满意地履行大学职责 4.确保正确处理本大学的各种学术事务 5.确保实现本大学制定的战略发展计划 6.设立学术岗位
	组织机构	1.审议和批准学院的加入以及是否继续保持其学院地位 2.审议和批准建立或撤销研究中心等机构
	高校章程的修订	在董事会常规或特别会议上,出席会议的三分之二以上多数成员投票通过即可对本章程进行修改、补充、废除、增加或删除。

由表 5 对于董事会(理事会)行政权力的梳理分析可以看出,董事会(理事会)的行政权力是非常广泛的,既具有选举董事会主席与副主席的权力,也拥有任命高校领导、部门主管及评定教师职称的权力,还掌握着学校的未来发展方向、学校的组织架构、设立

学术岗位的权力,同时还可以对高校的章程进行修改、补充、废除、增加或者删除。只不过在高校章程的修订上对于董事会(理事会)权力行使的规定较为严格,须在董事会(理事会)常规或特别会议上,出席会议三分之二以上的多数成员投票通过才行,而其他行政权力,只需要董事会(理事会)出席人数的简单多数投票表决即可。

2. 董事会(理事会):大学财务权力的执行主体

董事会(理事会)不仅是大学的决策机构,还是大学权力的执行机构。在权力的执行过程中,不仅拥有大学的行政权力、人事权力,而且对大学的财务权力有着充分的控制权。^[5]具体财务权力梳理见表 6:

表6 董事会(理事会)的财务权力梳理

名称	职责	职责明细
董事会 / 理事会财务权力	大学财产和财务管理	1.执行监护人的职责,确保能有效地管理、控制和使用大学的财产和资源 2.确保财产和账户的安全
	年度预算	1.年度预算、审计和批准报告的提供 2.审议和批准大学年度预算 3.所有的资金拨款、修改或增补款项
	内部审计及风险管理	1.财务报告和财务报表以及与风险相关的内部控制 2.法人合规的功能、披露和履行,与道德、合规、风险、金融、审计相关的内部控制和风险管理 3.审查内部年度审计计划,以及计划中重点提出的高风险领域的程度
	薪酬管理	1.董事会成员薪酬 2.大学雇员的薪酬和福利政策
	其他费用管理	1.大学的注册费、教育费、学费、学生自治团体的必要费用 2.使用贷款资金项目需支付的费用 3.投资委员会就投资上缴部分的审查 4.考量不动产的购买、出售或租赁 5.审查教育政策委员提出的接受、使用和分配不动产捐赠的建议

由表 6 可以看出,董事会(理事会)的财务权力具体涉及到大学财产和财务管理、年度预算、内部审计及风险管理、薪酬管理以及其他费用的管理等。其中,大学财产与财务管理、年度预算是由董事会(理事会)

直接参与的决策管理,是直接实施决策主体;而内部审计及风险管理、薪酬管理、其他费用管理则是分别由合规和审计委员会、薪酬委员会、财务委员会、投资委员会进行直接管理,然后向董事会进行建议汇报,由董事会决定,这里董事会是间接实施决策主体。

(三)权力产生机制:董事会(理事会)的成员构成

董事会(理事会)的组成以董事会(理事会)章程为依据,一般情况下,董事会主要由社会各界特别是政界、司法界、工商界和专业界的杰出人士组成,教师、校内管理人员、学生代表所占比例不高。关于董事会/理事会的成员人数及构成详见表7和表8。

由表6高校董事会的构成人员上看,董事会成员中有教师代表、学生代表及校友代表,体现了决策有

表7 董事会/理事会的成员构成

类别	构成	细目
董事会 / 理事会成员构成	政府官员	州长、副省长、公共教育监督官
	议会代表	众议院议长、
	校董继承人	
	学校领导	校长、秘书长
	校友董事	
	学校内部代表	学院领导、在职教师
	学生代表	本科生、研究生

表8 董事会/理事会的成员人数

类别	构成	细目
董事会 / 理事会成员人数	15人以下(不含15人)	2所:伦敦高校章程、柏林洪堡大学宪章
	15-20人	6所:耶鲁高校章程、学术评议会伯克利分会章程、剑桥高校章程、巴黎高等师范学校章程、澳大利亚国立大学法1991、早稻田大学校规
	20以上(不含20人)	5所:加州高校章程、南加州高校章程、斯坦福大学行政管理指南、巴黎第一高校章程、慕尼黑路德维希-马克西米利安大学基本章程
	未规定董事会成员人数	7所:哈佛宪章、密歇根大学董事会章程、帝国理工学院条例、牛津高校章程、东京大学宪章、京都大学组织的规程、新加坡国立高校章程和规则
	未规定董事会成员人数但规定成员构成	3所:牛津高校章程、莫斯科高校章程、京都大学组织的规程
	成员人数与构成均规定	4所:密歇根大学董事会章程、帝国理工学院条例、东京大学宪章、新加坡国立高校章程和规则

更充分的民主性。从学校的性质看,公立大学的董事中有现职官员、现职校长,州长是当然董事,公立学校通过将其列为学校董事或理事对高校进行过程性管理,而不是通过具体行政行为和行政处分进行直接的行政管理;但私立学校董事中,多为卸任名人,几乎没有现职政府官员。董事长一般是私立大学的创办人,并且,私立大学的董事一般是聘任的,或是资助者,或是应邀的知名专家、内行,他们大多与企业界的关系密切,能争取到办学经费,直接参与学校的管理,能提高大学的影响力与知名度。

由表7可以看出,在董事会成员人数确定方面,15人及以上的占大多数,共计11所,在明确高校董事会人数(13所)中占84.6%。但是,在董事会更充分成员人数未作规定的有7所,占到20所章程样本的35%,这一比例还是相对较高的;这7所高校章程中的3所虽然未规定董事会成员人员,但是规定了其董事会更充分的人员构成,如牛津大学。

(四)权力行使程序:章程对内部程序的规定

通过对选取的20所世界一流大学的分析,可以看出,世界一流高校内部程序有人员的任命程序、具体行政权力执行程序、纠纷解决程序、申诉程序以及董事会的议事程序。通过梳理,其具体程序的内容见表9。

由表9可以看出,世界一流大学非常注重大学内部权力的程序建设,对每项事项的程序均作了详细的规定,这样不仅可以保障权力的有效实施,而且也有有效加强对于权力的监督,防止权力的滥用。

三、结语

从章程对文本内容的规定来看,大学章程的核心是对大学内外部关系做出明确的界定。大学章程建设作为现代大学治理的重要举措,在推进依法治校进程中具有举足轻重的地位。高校章程在不同的国家、不同的社会文化环境中称谓不一,但作为高校的“宪法”则是所有章程的共同属性。这一属性的本质就是对大学内外部的关系进行明确界定,其核心是对大学的权力、义务和责任的依法明确,既能够上承国家法律法规,又能够向下衔接校内各项规章制度,起着“治校总纲”的作用。

一方面,大学章程是政府干预大学内部事务的依据和边界,也是社会共同参与大学治理的平台和载

表9 章程的程序规定

要素	内 容 细 目
人员的任命程序	1.校长的任命和罢免须经过董事会多数通过 2.常务副校长、资深副校长和其他副校长、总校审计官、分校校长和实验室主任任命须经由校长在听取常设理事会相关委员会意见基础上推荐,由董事会投票任命 3.大学其他主管官员的任命须由总校长决定,并每年向董事会汇报 4.学校主管官员的职务微调须由校长同意并每年向董事会汇报 5.若双方同意,主管官员在任期内发生的任职变动可经由校长批准后生效,并每年向董事会汇报
具体执行程序	1.董事会直接决定的,通过董事会会议决定 2.校长在董事会授权范围内行使权力并向董事会汇报 3.学校其他主管行使职责向校长负责,由校长向董事会汇报
纠纷解决程序	1.经由科学委员会常务委员会发起,调解委员会可受理研究员、教师或教师——研究员与本大学或者大学各组成部分之间的纠纷 2.常务委员会可遵照上级指示或在当事人要求下委托调解委员会受理纠纷事件。调解委员会也可在校长或者副校长的要求下受理与博士生学习相关的纠纷 3.涉及员工福利和薪酬的问题须直接运用为处理此类主题而制定的申诉程序,由负责福利问题的福利服务中心和负责薪酬问题的地方人力资源主管处理解决
申诉程序	1.面对面交谈——员工应与发生问题的的工作小组之监管人员和主管直接进行交谈。各主管和监管人员有责任尽力内部解决问题 2.大学审查——如果问题涉及违反大学政策的作为(或不作为),并对员工的聘用时间或聘用条件带来负面影响,则员工可向员工与管理服务中心提交正式申诉 3.仲裁——已通过试用期的正式员工可申请以仲裁方式处理终止雇用或永久性解雇问题。员工须在大学复审官员发出书面指示后20天内以书面形式提交仲裁申请至员工与管理服务中心助理副主席。如果员工和员工与管理服务中心助理副主席达成书面协议,其他聘用关系问题也可提交仲裁;但大学保留撤回仲裁的权利
董事会议事程序	1.常规议事次序:唱名-批准上次会议记录-大学校长做报告-常设委员会做报告-特殊委员会做报告-董事会主管官员报告-未完成业务-主管薪酬的补充报告-新业务 2.特殊会议议事次序应为:唱名-阅读会议通知和陈述相应服务-会议所要解决的特殊事宜-经由大多数出席董事会董事表决通过

体。另一方面,大学章程是裁定大学内部各项活动的“游戏规则”,通过大学章程解决决策权和执行权等问题。同时,大学章程还是大学各相关利益者的权利维护之法律文本,能对相关利益者的法定权利进行彰显,也对大学内部权力进行有效约束。

从章程对权力运行的规定来看,大学章程的关键是对大学权力运行的程序做出明确规定。大学章程要将权力运行落实在各个具体的程序中,体现公平、公正与公开,同时兼顾效率。要实现程序的公平与公正就必须遵循两个原则:一是大学权力运行要遵循程序公正原则;二是权力运行要遵循兼顾效率的原则。不能过度强调程序公正而牺牲运行效率,大学权力运行要在正义与效率之间寻找适当的平衡点。通过分析7国20所世界一流大学的章程不难发现,现代大学章程中的权力运行呈现出一个明显的趋势:大学治理过程中必须体现相关利益者的权利,同时相关利益者在保障自己权利的过程中又要兼顾效率,不能让大学在漫长而低效的程序中运行。特别是大学在处理行政权力与学术权力的过程中,容易在程序上因公平与效率两条原则产生冲突与矛盾。一个总的原则是学术上的事情基本上以公平与民主原则为先,行政上的事情更

多地倾向于公平为先,兼顾效率。

总的来看,一部科学有效的大学章程要发挥其重要的作用,核心在于对大学内外关系(权、责、利)的准确界定,并对其权力运行程序进行清晰规定。同时,作为大学组织,不同于企业和政府机构,有着自身的规律和逻辑,还与本国和本民族的文化背景有着紧密的联系,故而一部好的大学章程必然是大学自身规律与民族文化、历史传统以及未来愿景的创造性统一。

参考文献

- [1] 朱家德. 现代大学章程的分类研究——基于章程文本内容分析的实证研究[J]. 中国高教研究, 2011(11):49.
- [2] 赵启晨. 我国大学章程制定所涉及的因素内容探究——基于国外大学章程要素内容的分析[J]. 赤峰学院学报(自然科学版), 2016(4):260-262.
- [3] 刘虹, 张端鸿. 大学章程治理要素的国际比较[J]. 复旦教育论坛, 2012(3):33-37.
- [4] [加]约翰·范德格拉夫. 学术权力:一七国高等教育管理体制比较[M]. 王承绪, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001:119.
- [5] 范文曜, 张家勇. 大学章程的治理意义[J]. 理工高教研究, 2008(6):1-8.