

# 大学章程的国际比较： 来自中美两国六校的样本

张苏彤

**摘要：**选择了中美两国六所知名大学的章程作为研究样本，采用比较研究的方法，就中美两国大学章程的篇幅与文本结构、制定与修订的程序、大学章程中对大学使命与任务、校长的职责、教授治校等方面的规定进行了详尽的比较，分析了我国大学章程与世界一流大学章程存在的差异及其原因，并就如何通过进一步完善我国大学章程的制定工作，建设中国特色现代大学制度提出建议。

**关键词：**大学章程；中国；美国；国际比较

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落实科学发展观，提高管理水平，创建高水平大学所面临的重要任务。近年来，我国许多高校都将制定大学章程作为学校加强现代大学制度建设，推进依法治校的重要抓手，通过制定大学章程规范学校的决策机制与管理体制，促进学校内部制度的健全与完善。为总结推广我国高校制定大学章程的经验，借鉴国外一流大学的做法，为正在或将要制定大学章程的高校提供有益的参考，笔者选取了有代表性的3所美国一流大学和国内较早制定大学章程的3所知名大学的章程作为研究样本，从大学章程的文本结构、制定与修订的程序以及大学章程中对大学使命、校长的职责、教授治校等方面的规定进行比较分析，试图找出我国大学章程与国外一流大学章程的差异点以及存在的问题，并就进一步完善我国大学章程的制定与实施提出建议。

## 一、样本的选择与背景介绍

美国的大学教育在全世界范围内长期居于领先水平，美国众多一流大学已经成为现代大学发展的典范。这些大学经过长期历史积淀而形成的一整套管理规范已经成为现代大学制度的范式。鉴于此，笔者选取排名靠前的密西根大学、耶鲁大学和康奈尔大学的大学章程作为本文的比较研究对象。

密西根大学是美国历史最悠久的公立大学之一，素有“公立大学典范”之称，在世界范围内享有盛誉。密西根大学的董事会章程<sup>[1]</sup>以篇幅超长、内容全面、具体、细致，可操作性强为特点而著称。其最近一次的修订是在2009年4月完成的。

耶鲁大学是一所坐落于美国康乃狄格州纽黑文市的私立大学，始创于1701年。耶鲁大学是美国历史上建立的第3所大学，为常青藤联盟的成员之一。诞生于1795年的耶鲁大学的章程<sup>[2]</sup>以规定明确、职责具体、注重细节、可操作性强为特点。该章程最近一次修订是在2009年4月25日完成的。

康奈尔大学是一所兼具公立与私立双重性质，具有“公私合营”特点的大学。在目前它的13所学院中，9所是私人捐助建立的私立学院，其余4所是由州政府资助建立的公立学院，这在美国是独一无二的。康奈尔大学的大学章程也因此而具有了不同于一般的特点。现行的康奈尔大学的章程<sup>[3]</sup>是经由2008年5月24日修订后的版本。

尽管我国1995年施行的《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）就明确规定大学章程是大学设立的法定依据，尽管早在1998年出台的《中华人民共和国高等教育法》（以下简称《高教法》）就明确列示了高等学校的章程应当规定的主要项目，但是我国高校的第一部大学章程——《吉林大学章程》却一直到了2006年才颁布。继吉林大学之后，近年来先后有上海交通大学、中国政法大学、东北农业大学、东北林业大学、北京化工大学、广东外语外贸大学、黑龙江大学等一批大学陆续出台了其章程。考虑到样本的代表性，笔者选择了吉林大学、中国政法大学和广东外语外贸大学的大学章程作为本文的研究对象。它们分别是我国教育部直属综合性大学、单科型重点大学和省属重点大学的典型代表。

吉林大学是教育部直属全国重点综合性大学，1995年首批通过国家教委“211工程”审批，2001年被列入“985工程”国家重点建设的大学之一。《吉林大学章程》<sup>[4]</sup>是在我国著名法理学家、吉林大学前任党委书记张文显教授的主持领导下制定的。该章程是建国以来我国高校颁布的第一部大学章程，以明晰学校内部治理结构与管理体制、彰显以人为本的核心理念、渗透现代大学精神、做到在法律范围内有所创新为特点，是我国高校大学章程的标志性成果与范式。

中国政法大学作为教育部直属的“211工程”院校，是一所所以法学为主，兼有哲学、经济学、文学、理学、管理学等学科的专科学大学。《中国政法大学章程》<sup>[5]</sup>于2008年1月1日开始施行，该章程以法学家直接参与起草与审定，内容简洁、立法用语严谨、规范为其特点。

广东外语外贸大学是1995年由原广州外国语学院和原广州对外贸易学院合并组建的省属重点大学。《广东外语外贸大学章程》<sup>[6]</sup>是于2006年1月1日颁布试行的，是我国省属高校出台的第一部大学章程。该章程以文本结构完整、条文明确、措词规范、内容全面为其特点。

## 二、两国六校大学章程主要内容的比较

### （一）章程的篇幅与文本结构

中国与美国的大学章程由于国情与校情的不同，在内容与立法文本结构的安排上存在较大的差别。表1列出两国6校的大学章程的篇幅情况与文本结构。

表 1 大学章程的篇幅与文本结构

学校	篇幅	文本结构
密西根大学	15 章 191 节,84 页 33662 字(英文)。	序言(1.5%);董事会(11.7%);学校行政官员(6.2%);商务管理、财务与财产(8.0%);大学评议会(4.1%);教职人员事务(17.2%);系与学院(2.5%);学生事务(1.9%);学生录取与注册(1.8%);毕业典礼与学位(2.0%);费用及收费(0.4%);系、学院与附属单位(24.5%);图书馆(3.6%);其他单位、机构与服务(7.3%);其他规章与条例(1.9%)。
耶鲁大学	12 章 67 条,18 页 8434 字(英文)。	董事会(3.6%);校长及其工作团队(40.4%);常设委员会(19.2%);学位(2.5%);学校的机构(8.4%);任命与任务(6.1%);学生的录取与注册(4.4%);本科学院(4.3%);学校其他机构(6.8%);体育与娱乐(0.6%);大学理事会(1.4%);校友会(1.1%);章程的修订(1.1%)。
康奈尔大学	25 章,92 条,28 页 11385 字(英文)。	大学(3.8%);董事会(16.3%);董事会下属常设委员会(27.4%);年度审计(0.6%);校长(6.0%);副校长及其他官员(1.9%);教务长(1.3%);负责财务与行政管理的副校长(2.2%);董事会秘书(0.6%);法律顾问(0.6%);内部控制(3.7%);大学评议会(3.6%);学院与系部(7.1%);学位授予(0.2%);院长(2.8%);主任和其他人员(2.8%);教学和研究人員委任和任期(11.6%);客座教授(1.6%);交通和停车规则(0.5%);学术顾问委员会(0.8%);医疗中心(0.8%);赔偿(0.7%);利益冲突(0.7%);其他规定(3.1%);平等教育与就业机会(0.6%);章程的修订程序(0.6%)。
吉林大学	8 章 70 条,6 页 5658 字(中文)。	序言(7.0%);总则(7.0%);学校功能和教育形式(12.5%);组织与结构(41.0%);教职員工(12.2%);学生及校友(13.5%);经费、资产与后勤(6.3%);校徽、校旗、校歌、校庆日与纪念日(4.2%);附则(1.9%)。
中国政法大学	9 章 70 条,8 页 7285 字(中文)。	总则(8.2%);中心工作(4.2%);组织机构(44.4%);教职員工(14.1%);学生(14.8%);校友与校友会(4.2%);资产、经费和后勤(5.5%);校徽、校旗、校识色、校歌、校庆日(2.3%);附则(2.3%)。
广东外语外贸大学	11 章 93 条,11 页 7576 字(中文)。	总则(6.2%);学校与举办者的关系及学校的权利义务(8.2%);学校管理体制(29.6%);学院(15.1%);办学活动(9.5%);学生与学员(9.5%);教师、其他教育工作者及工勤人员(10.8%);学校经费、资产、财务、档案与后勤保障(3.3%);奖励与惩戒(1.4%);学校民主监督(2.8%);附则(3.2%)。

注:表中英文字数与中文字数不具可比性;表中括号中的百分比为该部分的字数占该章程总字数的比。

由表 1 可见,美国大学章程的篇幅要比我国的长,详尽的程度要比我国的高。3 所美国大学的章程平均页数为 43 页,平均条款为 94 条,平均字数(英文)为 17827。而 3 所中国大学的章程平均页数为 8 页,平均条款为 77 条,平均字数(中文)为 7400 字。

从章程的文本结构上看,两国间存在一定的差别。3 所美国大学章程的文本结构没有固定格式,其内容安排具有包罗万象、面面俱到、具体细致的特点。其条款表述的侧重点在不同的学校间略有不同。密西根大学的章程侧重于规范各个学院的管理与学术机构的职责划分、教职員工事务以及董事会的议事规则与程序;耶鲁大学的章程侧重于规范对校长、教务长、副校长的职权,各常设委员会的权限与议事规则以及学校各院系与各机构的人员配置与职责划分;康奈尔大学章程侧重于规范董事会及其下属各委员会议事规则以及各院系人员职责的划分。而我国大学章程的内容基本上都是按照《高教法》第 28 条所要求的项目安排的,其结构也大同小异。3 所我国大学的章程都侧重于对学校的管理体制、学校的组织结构、教職工与学生的权利与义务给出较为详尽的描述性规定(这些方面的规定要占到章程总篇幅的 60%以上),而对学校经费的筹集与使用、学校财产物资的管理制度、财务与内部控制制度以及学校民主管理等方面则采取粗线条式的原则规定。

两国大学章程之所以存在上述差别与两国大学章程的法律地位与性质的不同有关。在美国,大学章程被认为是大学自治的“宪章”,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,下启大学内部管理规范,具有一定法律效力的治校总纲。大学的一切教育教学和管理活动都必须以大学章程为依据,大学的其他规章制度都由大学章程演绎,所以美国大学的章程有必要对涉及学校事务管理的方方面面给予

详尽的规范。而我国的大學章程的法律地位不明确,大学章程在我国整个教育法律体系中究竟处于一种什么样的地位?大学章程在学校管理过程中如何发挥效力?在我国现有的教育法律体系中找不到确切的答案。我国的大学章程实际上是采用归纳描述的方法,采取事后补办的方式,“嫁接”在国家教育法律与学校现行规章制度之间的“中间层”,一方面要满足《教育法》与《高教法》的要求,应付高校评估与上级考核的要求;另一方面又不能与学校业已存在的规章制度出现过多的抵触,结果就造成了我国大学章程充满了空洞口号式的原则性规定,少了具有可操作性的条款,使其处于可有可无的尴尬境地。

(二)章程的制定与修订程序

美国大学章程对章程的制定与修订的程序都会做出明确而严格的规定。密西根大学章程规定学校章程可以在任何一次董事会的例会或特别会议上进行修订,但是要求有关章程修订的议案应提前一周向董事会成员提交。耶鲁大学章程规定学校的章程可以在任何一次董事会的例会或特别会议上,在到会董事会成员 2/3 多数表决通过的情况下可以进行变更、修订、增删、替代,有关章程修订的议案应至少在会前 30 天提交给董事会成员。康奈尔大学章程第 25 条规定:“本章程的条款可以在任何一次董事会的会议上进行修订,修订的议案须经到会者多数表决通过,赞成票至少达到 30 票以上”<sup>①</sup>。

显然,美国大学章程是由学校董事会负责修订的。美国大学章程修订的程序较为简单,在任何一次董事会的例会或特别会议上通过投票表决都可以进行章程的修订。这样做的好处是学校可以根据校内外环境的变化及时修订大学章程,以满足学校管理的需要。美国的大学章程的修订是比较频繁的。

我国的 3 所大学章程在其附则中对章程的制定与修订都

<sup>①</sup> 康奈尔大学的董事会成员的法定人数是 56 人,参见:Article II of Bylaws of Cornell University.

表 2 章程制定与修订的程序性规定

学校	章程的制定程序	章程的修订程序
吉林大学	由校务委员会和教职工代表大会审议,党代会讨论通过,报教育部备案。	由党代会审议修改议案。党代会闭会期间,学校党委会可对本章程进行部分补充和修改。
中国政法大学	校教职工代表大会审议通过后生效,报教育部备案。	由校长向教代会提出要求并说明需要修改的理由,章程修正案由学校教代会审议通过后生效,并报教育部备案。
广东外语外贸大学	经校教职工代表大会审议通过,校党委常委会批准,报教育行政主管部门核准。	由校长或校党委 1/3 以上委员联合提议、教职工代表大会 1/3 以上代表或常委联合提议,并经校教职工代表大会或者教职工代表大会常委会审议通过,校党委常委会批准,报教育行政主管部门核准。

给出了具体的程序性规定,其要点如表 2 所述。

在上述 3 所大学中,大学章程的制定与修订的程序大体可以分为有相当代表性的 3 种模式:第一种模式是教代会审议,党代会讨论通过,主管部门备案(吉林大学模式);第二种模式是教代会审议,党委会批准通过,主管部门核准(广东外语外贸大学模式);第三种模式是教代会审议通过,主管部门备案(中国政法大学模式)。其中,广东外语外贸大学的规定最为全面,该章程不仅详细规定了章程制定与修订的程序,还列出了需要对章程进行修订的 3 种情况;中国政法大学章程的规定最为激进,因为该章程将教代会确立为制定与修订章程的唯一主体。

造成中美两国大学章程的制定与修订程序差别的原因在于两国大学的管理体制与大学章程制定主体的不同。大学章程作为大学法人组织的“宪章”,必须体现大学投资人或举办者的意志。因此大学的投资人或举办者应是大学章程的法定制定主体。美国的大学实行的是董事会领导下的校长负责制,董事会是大学的最高权力机构,代表了大学的举办者或投资方,由学校董事会作为大学章程的法定制定主体是理所当然的。在我国,政府应该是公办大学的举办者,也应该是大学章程的法定制定主体。但是由于我国大部分高等学校在设立之时,没有制定章程,而后颁布的《教育法》与《高教法》,都明确要求高等学校必须具备章程,这样就出现政府委托各高校自行补订大学章程的情况。目前由各高校的党委或党代会或教代会制定大学章程的情况是政府暂时让渡公办大学章程制定权的结果,各个高校应该将审议通过的章程报请政府教育行政主管部门予以核准,而不能像吉林大学与中国政法大学那样“报教育部备案”。

(三)大学的使命

大学章程是现代大学精神的制度载体与表现形式<sup>[7]</sup>,在大学章程中明确大学的使命可以为制定学校发展战略目标与规划、分配资源、设计学校组织架构提供制度基础。无论是中国还是美国的大学章程,一般都会在章程的开篇对大学的使命进行宣示,以彰显自己的办学理念。表 3 列出了 6 所大学在其章程中对大学使命的表述。

显然,中美两国大学章程对大学使命的表述有着较大的差别。美国 3 所大学在其使命的表述中提到了要致力于知识

表 3 两国 6 校大学章程对大学使命的表述

国别	学校	对大学使命的表述
美国	密西根大学	通过卓越的创造、传授、保护与应用知识、艺术与学术价值观念服务于密西根和全世界的人民,培养能够应对现在与未来挑战的领导人与公民。
	耶鲁大学	保护、传授、推进和丰富知识与文化,为国家和世界培养杰出的领袖人才。
	康奈尔大学	作为一个学习共同体,旨在通过不断地拓展知识前沿为社会培养未来的领袖人才;我们的学院、学生、校友和教职工追求的目标是具有责任感的自由、积极、诚信与卓越。作为州捐赠土地的受赠方,我们通过自身的努力服务于我们的校友、社区、州、民族和全世界。我们追求超越现有知识、观念与学科结构的束缚,我们肯定个人与社会人才培养的价值,并改善人的心智与精神。
中国	吉林大学	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;学校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;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。
	中国政法大学	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;学校坚持办学的多科性、研究型、开放性和特色性。学校的发展目标是成为世界知名的法科强校;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。
	广东外语外贸大学	人才培养是学校的根本任务。学校根据办学宗旨和校训,培养一专多能、思想素质高、专业水平高、跨文化交际能力强、信息技术运用能力强,具有国际视野和创新意识,能直接参与国际竞争与合作的国际通用型人才和高级专业人才。

的传授、保护与创造,为国家和全世界培养能够应对未来挑战的杰出领袖层级的人才。这样的表述突出了大学服务于社区、国家乃至全世界的特点,体现了世界著名大学对人才培养的高起点、高要求,彰显了这些大学自信、大气与高层次的定位。我国的国立重点大学一般都以建设高水平研究型大学、世界知名的一流大学为目标,以培育人才、知识创新、科学研究、服务社会为使命,强调培养具有创新精神,富有良知和责任感的高级专门人才。

中美两国大学对其使命的界定与表述的不同与两国大学的发展历程、学校文化的积淀、大学所处的政治、经济、人文环境的差别有关。美国一流大学之所以能够承载“知识的传授、保护与创造”、“服务于全世界”、“培养杰出领袖型人才”的使命,与这些大学悠久的文化传统、大师云集的师资队伍、出类拔萃的学生群体、高效专业的管理团队、创新的人才培养模式、面向全球的招生与服务、高层次的自我定位、宽松自由民主的学术氛围、高水平的软硬件设施以及良好的社会形象等要素密切相关。我国大学使命的确定要与我国的政治、经济、文化与法律环境以及学校的校情相适应,仅凭宽敞漂亮的校园、装修奢华的大楼、逐年扩大的招生规模与花样繁多的学院与学科设置是无法成为“世界一流大学”的。



表 4 大学校长的职权

国别	学校	大学校长的职责
美国	密西根大学	大学校长在不违反密西根州法律和本章程的规定的情况下行使包括但不限于以下权利:对教学与科研计划、图书馆、博物馆以及其他配套服务的一般性监督;教学与辅助人员的一般福利;大学的经营与财务福利;学生的健康、勤奋与秩序的保持。校长是大学评议会和校属每个自治学院的当然成员。校长、名誉校长和副校长构成了大学的行政长官。大学的所有行政官员都在校长所确定的总体方向下履行职责。(Sec. 2.01)
	耶鲁大学	大学校长是大学的首席执行官(CEO),对学校所有事务的总体方向负责。校长是除了审计、赔偿和托管委员会以外的每个学院和理事会、每个教师委员会、管理委员会与公司管委会的当然成员,有权出席这些组织的有关会议。校长可以在任何教学或行政管理人员缺席或不作为时代为履行职责和行使权利,或任命临时人员履行职责和行使这些权力。(Article 3)
	康奈尔大学	校长是大学的行政长官和教育官员,其职责是对大学的所有事务进行一般性监督。校长是学校董事会和除了审计委员会以外的所有常设委员会的当然成员;校长是每个学术单位的成员、主席和仲裁官;校长是学校董事会与各个学院和学生团体的官方沟通的纽带;校长有权对学校所有官员的职责做出设定;校长负责实施校园管理制度;校长有责任妥善管理学生的行为;校长有权任命教学与研究人员与行政管理人员;校长负责实施财务预算管理制度,并依据此制度对学校各单位费用与财务活动进行协调与控制;校长有权在董事会核定的限度内调整薪金和费用;校长可以代表学校与州或联邦相关机构进行交往;校长有权执行有关的契约与合同;校长有责任向董事会提交财务与其他行政管理条例,以便管理学校的事务;校长有责任向董事会编制与提交年度报告,并在董事会的例行会议上进行报告。(Article V)
中国	吉林大学	校长是学校行政主要负责人,其职责是: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;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;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;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;拟订和执行年度经费预算方案,保护和管理学校资产,筹办学经费;法律、法规规定的其他职权和职责。(第二十一条)
	中国政法大学	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:拟订发展规划和年度工作计划,报党委常委会或常委会审议通过后组织实施;组织制定学校规章制度,并组织实施;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;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;推荐副校长人选;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;组织制订招生方案;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;拟订年度经费预算方案,报党委常委会或常委会审议通过后执行;保护和管理学校资产,维护学校的合法权益;对外代表学校;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;法律、法规规定的其他职责。(第十四、十五条)
	广东外语外贸大学	校长主持学校行政工作,全面负责学校的教学、科学研究、学科建设和其他行政管理工作,向教职工代表大会报告工作。校长行使下列职权:拟定学校发展规划,制定具体规章制度和年度工作计划并组织实施;组织教学活动、科学研究和思想品德教育;拟定内部组织机构的设置方案,推荐副校长人选,任免内部组织机构的负责人;聘任和解聘教师及内部其他工作人员;对学生进行学籍管理并实施奖励或处分,向毕业生颁发学历证书和学位证书;拟定和执行年度经费预算方案,保护和管理校产,维护学校的合法权益;对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产依法管理和使用;提议修订学校章程;学校章程规定的其他职权。(第十六条)

(四)大学校长的职责

表 4 列出了 6 所样本大学章程对大学校长职责的规定。从中可以看出中美两国大学在校长职责规定方面存在差异。

第一,中美两国大学校长的法定地位有明显不同。大学校长英文表述是“President”,说明美国的大学校长与总统类似,是“大学的最高行政长官”或“大学的首席执行官(CEO)”,全面负责与监督大学的各项行政事务。在我国,大学校长是“学校行政主要负责人”,在党委的领导下负责学校行政事务。大学校长在我国被认为是具有一定级别的行政官员。

第二,中美两国大学章程对大学校长的职责的规定也有明显不同。3 所美国大学章程对校长职责采用粗线条的方式加以规定。其主要职责大体可以归纳为以下几个方面:(1)有权对学校各类事务实施监督;(2)有权成为除审计委员会以外的各类理事会与常设委员会的当然成员并参加相关的会议;(3)有权任命学校各类人员并为其设定职责;(4)有权在一定的限度内调配学校的资源;(5)有责任沟通学校基础组织与学校董事会的联系;(6)有责任管理学生的行为,维持学校的正常秩序;(7)有责任严格执行财务制度,协调与控制学校的财务活动。我国 3 所大学对校长职责采取了列举的方式加以规定。与 3 所美国大学校长的职责相比,最大的差别在于我国大学校长少了对副校长以及学校中层干部的人事任免权。

两国大学校长职责差异的原因在于大学的内部管理体制

的不同。美国大学实行董事会领导下的校长负责制,这一体制是众多美国大学得以成长为世界一流大学的原因之一。我国的高校普遍实行党委领导下的校长负责制,但是在实践中普遍遇到的突出问题是如何协调与理顺党委和行政的关系。需要指出的是我国《高教法》对大学党委和校长的职权划分与职责界定规定得不够具体和清晰,因而影响了党委领导下的校长负责制的贯彻实行。

(五)教授治校与教授参与大学事务管理

美国的大学一般都有教授参与学校事务管理与决策过程的制度安排,以落实和保证教授参与大学民主管理的权利。我国的一些大学已经在其章程中对“教授治学”有了初步的制度安排,值得关注。

密西根大学教授参与大学事务管理的主要途径是大学评议会(University Senate)。按照密西根大学章程的规定,大学评议会是由教授、部分行政官员和各学院的院长组成。评议会有权审议与学校利益相关的任何议题并适时向学校董事会提出建议。评议会大会(Senate Assembly)是评议会的决策机构,评议会大会由 74 名评议会成员组成,这些成员任期为 3 年,每年应有 1/3 的成员进行换届。评议大会有权就评议会管辖权限范围内任何涉及影响大学作为高等教育机构的机能事宜进行审议与提供咨询。评议大会特别关注那些涉及国家、社会以及内部组织的一般性教育政策的问题。任何有关学校规章的

制定或修订的提议都应经过评议会的审议批准。评议大会可以要求学校任何官员提供所要求的信息,并有权邀请学校的任何官员就有关问题进行说明。

教授治校是耶鲁大学最为重要的传统之一,也是耶鲁大学学校管理最重要的特色之一。耶鲁大学的教授治校主要体现在学院一级的教授会制度安排上。按照耶鲁章程的规定,各个学院的终身教授与学院的院长、学校的校长、教务长一起组成长期职员委员会(Board of Permanent Officers),该委员会实际上就是学院教授会,作为学院的管理机构,受托处理有关教育政策、学院管理等方面的事务”<sup>[8][9]</sup>。

康奈尔大学的教授治校是通过设立大学教授会(The University Faculty)并赋予该组织相应的权利来实现的。按照康奈尔大学章程的规定,教授会由校长、荣誉退休教授、教授、副教授和助理教授组成,校长任教授会的首席官。教授会的职责是讨论涉及全校性或多个学院的教育政策问题,并向学校董事会提出建议。教授会有权就任何所关心的问题向董事会提出议案,但是议案需由不少于7名由不同学院指派的教授会的会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。除了学校层面的教授会以外,康奈尔大学的各个学院也设有学院层面的教授会。学院层面的教授会由校长、学院院长或系主任以及所有的教授、副教授、助理教授组成。学院的讲师、资深研究助理、高级讲师、临床教授、临床副教授、助理临床教授、研究员等都可以成为教授会不具有表决权的会员。学院教授会的职责是审议学院层面的教育政策以及涉及教师与学生利益的任何议题<sup>[9]</sup>。

我国吉林大学与中国政法大学在教授治校方面已经有了初步的制度创新尝试。吉林大学章程在第38条中提出:“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。”此规定为吉林大学破解大学行政化困境,回归大学的学术本位,探索教授参与学校事务管理留下了充足的制度空间。

中国政法大学在章程第37条中规定:“学院设立教授会。教授会是教授参与学院民主管理的重要组织形式。教授会原则上由教授组成。教授会根据学校授权和章程统一行使专业设置、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。”为落实学校章程的规定,中国政法大学日前下发了《中国政法大学院级教授委员会工作规则(征求意见稿)》<sup>②</sup>。该规则将教授委员会界定为是“学院改革、建设和发展中重大事项的决策咨询和建议机构,是学院权限范围内的学术事项的决策机构”,其主要职责包括审议学院学科和专业设置、师资队伍建设的方案、发展规划;审议学院的本科生、研究生教学计划和培养方案;审议学院的科学研究计划方案;审议学院教学、科学研究成果等有关学术事项;审议专业教师引

进问题;讨论、解决学术纠纷,研究、处理学术失范行为;研究学院改革与发展的重大事项,为学院决策提供咨询。中国政法大学的做法令人鼓舞,我们期待这所云集众多国内知名法学教授的大学在探索教授治校,完善大学治理结构的制度建设方面有所创新。

两国大学在教授治校制度安排方面的差异与两国大学制度与传统的不同有关。教授治校是美国大学自治,有效保障学校学术自由与学校事务民主管理的一项制度传统。这一传统在美国及西方世界的大学里已经存在数百年了。尽管各个大学在教授参与大学事务管理的程度与方式上有所差别,但是教授治校的理念与制度一直深深根植于美国大学的土壤之中。教授治校也曾经是中国大学的传统。在蔡元培担任北京大学校长以及梅贻琦担任清华大学校长时就实行过教授治校。建国以后,我国高校实行了党委领导下的校长负责制,教授治校的传统淡出了人们的视野,但是专家、教授参与治校的民主管理思想依然在我国大学具有影响并受到一定程度的重视。近些年来,随着我国高校管理体制改革的逐步深化,针对高校决策机构领导化、学术机构官僚化的弊端,改革高校管理体制,建立现代大学治理结构,发挥教授群体在高校事务管理与学术民主决策过程中的作用,制约行政权力滥用已经成为人们的共识。包括东北师范大学、武汉大学、北京大学、复旦大学、苏州大学等高校在内的我国不少高校已经开始了教授治校的实践探索,尽管实现的途径有所不同,尽管实践的过程还存在反复与争议。

### 三、启示与建议

通过上述对中美两国6校的大学章程的比较,我们得到诸多有益的启示,下面结合这些启示就如何完善我国大学章程的制定与实施谈几点建议与设想。

第一,大学章程在学校的所有规章制度中应该居于最高阶位,除了它的权威性与科学性以外,它应该具有规定明确,职责具体,注重细节、可操作性强的特点。此外,大学章程在内容安排上应该有所侧重,应该主要就学校内部管理体制、内部机构的设置与职责的划分、学校财务与资产管理等方面的内容进行规定。我国的大学章程要注意克服在条文的表述上原则笼统、缺乏可操作性的弊端。

第二,统一大学章程的制定与修改的程序,以体现大学章程作为大学自我治理宪章的权威性与科学性。我国《高教法》第28条要求大学章程就章程的修改程序做出规定,但是《高教法》并没有就大学章程应该具有怎样的法定修改程序给出明确的规定。这便造成了章程的修订程序在不同学校之间存在差别,影响了大学章程的权威性。建议教育行政主管部门在让渡大学章程制定主体的情况下,要保持对各大学制定章程的控制与审核权。此外,大学章程要根据学校内外部环境的变化适时按法定的程序进行修订,不能像现在我国多数大学的

① 笔者查阅了耶鲁大学章程,除了“长期职员委员会(Board of Permanent Officers)”以外,没有发现其他有关与教授会类似组织的规定,故推测该委员会实际上就是耶鲁大学学院一级的教授会。

② 中国政法大学于2009年9月下发了“中国政法大学院级教授委员会工作规则(征求意见稿)”,该规则由总则、教授委员会的组成、教授委员会的职责和委员的权利与义务、教授委员会的议事规则等5章36条组成。

章程那样,一旦出台,便束之高阁,使之成为仅仅用于宣传与应付评估检查的“制度陈列品”。建议采用“专家起草、教代会审议、学校党委会批准、教育主管部门核准”的章程制定与修订程序。

第三,大学章程应对大学的治理结构有清晰、明确、具体的规定。我国的《高教法》规定高校实行党委领导下的校长负责制,但如何才能协调与理顺党委和行政的关系,如何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行政班子有效履行职责,是亟需破解的难题。在大学管理体制无法实现根本变革的情况下,各高校有必要在其大学章程中对党委与校长的职权和职责做出切合实际的细化与明确,要给予大学校长作为大学首席执行官应有的权限。

第四,《高教法》和大学章程应该对大学校长的职业化做出制度安排。通过制度安排推进大学校长由职务校长向职业校长的转变,使大学校长回归“大学职业经理人”的本来面目。建议教育部直属高校的校长可以试行先由遴选委员会在全球范围内实行择优选聘,再由上级任命的办法产生。建议通过立法确立严格的校长遴选程序和明确的遴选标准,并为大学校长群体制定合理的薪酬体系与制度化的评价与监督机制。

第五,美国大学章程对教授治校,教授参与学校管理与重大问题决策的制度规定值得我们研究借鉴。我国《高教法》应该对校院两级的教授会的法律地位做出相应的规定,应将教授参与大学事务管理的制度以法律的形式加以固定。在现行高校管理体制无法实行变革的情况下,我们应鼓励各高校在现行体制内尝试教授治校的多种实现途径,给予教授充分参与管理大学的空间。如加大学校党委会中党员教授的比例;扩大教代会的职责,加大教授代表的比例;扩大校务委员会的作用,把它变成主要由教授构成的学校重大决策的审议机构;减少学校学术委员会、学位评定委员会、职称评审委员会、教学指导委员会等学术机构中行政领导的比重,实现学术权力与行政权力的分离与回归。

(张苏彤,中国政法大学民商经济法学院教授,北京100088)

#### 参考文献

- [1] <http://www.regents.umich.edu/bylaws/>.2009-05-18.
- [2] <http://www.yale.edu/about/bylaws.html>.2009-05-18.
- [3] <http://www.cornell.edu/trustees/>.2009-05-18.
- [4] <http://jwc.jlu.edu.cn/?file=info&act=view&id=3230>.2009-05-19.
- [5] <http://www.cupl.edu.cn/ch/8577.html>.2009-05-19.
- [6] [http://www.3.gdufs.edu.cn/gpxb/law/detail\\_zhangcheng.htm](http://www.3.gdufs.edu.cn/gpxb/law/detail_zhangcheng.htm).2009-05-19.
- [7] 张文显,周其凤.大学章程:现代大学制度的载体[J].中国高等教育,2006(20).
- [8] Article 42, “THE YALE CORPORATION BY-LAWS” As Approved by the Corporation, April 25, 2009.
- [9] Article XII,XIII, BYLAWS OF CORNELL UNIVERSITY Effective May 24, 2008.

## 英国高校学生就业服务体系的启示与思考<sup>\*</sup>

——以英国里丁大学和巴斯大学为个案

王占仁

**摘要:**英国高校学生就业服务体系主要由三个方面的工作构成,即以提高雇主价值体验为中心的市场建设工作;以提高学生受雇能力为中心的咨询指导工作;以职业发展为中心的信息工作。结合当前我国高校就业服务工作的现状,提出三条基本启示:一是建构全校重视就业工作的动力机制;二是把提高学生受雇能力作为就业工作的中心;三是建立起以服务为宗旨,把学生当客户,以客户为中心、以专家能力为保证的服务体系。

**关键词:**英国高校;学生就业服务体系;启示与思考

英国高校学生就业工作在欧美发达国家中极具代表性,也是英国高校学生事务中最为重要的工作领域之一。英国政府虽然对高校学生就业工作的机构、人员和经费没有硬性规定,但由于政府和社会把大学排名和学校间的竞争聚焦在毕业生就业统计排名上(包括就业面和就业质量),因此,学生就业状况对高校的社会声誉和招生非常重要,是对“潜在入学者”的最大影响因素。因此英国各高校普遍重视学生就业工作,将就业视为学校发展的生命线,全部自发设立了就业指导中心,同时投入了相应的人力财力,将就业问题有机地融入教学、科研、管理的各个层面<sup>[1]</sup>。笔者以

在全英处于一流水平的里丁大学和巴斯大学两所高校的就业工作为样本,分析两所大学就业服务体系中市场建设、就业指导和信息化三个方面的主体内容,以期对我国高校大学生就业服务工作有所启示。

#### 一、以提高雇主价值体验为中心的市场建设工作

虽然英国的大学生供求关系比较平衡,但各大学仍然对市场工作非常重视。如里丁大学强调对高端企业市场份额的争取<sup>[2]</sup>。究其原因,一是他们认为在校内为学生提供就业机

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金“十一五”规划2008年度教育学一般课题“高校毕业生就业状况监测体系研究”(课题编号:BIA080031);2009年度教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“大学生就业、创业教育研究”(课题编号:09JZD0034-2)的前期成果。