



当代浙江学术文库  
DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU

# 权力的规制： 大学章程的历史流变与当代形态

朱家德 著

QUANLI DE GUIZHI

制定什么样的章程是我国大学面临的一项久拖未决的基础性难题，本书希冀为破解这一难题提供可资借鉴的经验。本书认为，

我国制定的大学章程既要体现「中国特色」，更要遵循「世界通例」。基于这一认识，本书利用理想类型法，从大学与政府之间的关系以及大学内部权力配置两个维度，

把大学章程分为中世纪大学章程、盎格鲁-撒克逊传统大学章程、

罗马传统大学章程和社会主义传统大学章程。



中国社会科学出版社



当代浙江学术文库  
DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU

# 权力的规制：

## 大学章程的历史流变与当代形态

朱家德 著



中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

权力的规制:大学章程的历史流变与当代形态 / 朱家德著.  
—北京: 中国社会科学出版社, 2013. 4  
(当代浙江学术文库)  
ISBN 978 - 7 - 5161 - 2301 - 0

I. ①权… II. ①朱… III. ①高等学校—章程—研究—中国  
IV. ①G649. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 055457 号

---

出 版 人 赵剑英  
选题策划 田 文  
责任编辑 刘 艳  
责任校对 吕 宏  
责任印制 王 超

---

出 版 社 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
中文域名:中国社科网 010 - 64070619  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京市君升印刷有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2013 年 4 月第 1 版  
印 次 2013 年 4 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 27  
字 数 457 千字  
定 价 76.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换  
电话:010 - 64009791  
版权所有 侵权必究

## 《当代浙江学术文库》编委会

主 任 陈 荣 蒋承勇  
副主任 何一峰 邵 清 周鹤鸣  
编 委 (以姓氏笔画排序)  
王渊明 毛 丹 毛信德 田耀农  
史习民 朱李鸣 朱新力 杜 卫  
杨建华 杨树荫 吴 炫 汪水波  
张宗和 陈剩勇 林吕建 周谷平  
宣 勇 殷企平 凌 平 黄建钢  
龚纓晏 董建萍 程惠芳 潘捷军

## 编委会办公室

主 任 何一峰  
副主任 俞晓光  
成 员 黄 荻 周 全

# 总 序

浙江省社会科学界联合会党组书记 陈 荣

有人说，谁能将中国新时期三十多年的发展奇迹阐释清楚，谁就能荣膺诺贝尔奖。改革开放以来，在中国特色社会主义理论的引领之下，浙江人民发扬与时俱进的“浙江精神”，在经济社会发展各方面创造了历史性的辉煌，走出了一条富有时代特征、中国特色、浙江特点的发展道路，使浙江成为中国市场经济、县域经济都十分发达的省份。当前在省委省政府的领导下，浙江社会各界高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面实施“八八战略”和“创业富民、创新强省”总战略，继续解放思想，深化改革开放，加快全面建设惠及全省人民的小康社会，为建设“物质富裕、精神富有”的现代化浙江而奋斗。浙江改革开放和经济社会发展的生动实践，是一个理论研究和理论创新的“富矿”，也是浙江人文社会科学研究宝贵财富。

经济社会的发展，与特定地区的精神文化传统相关，因此，对引领浙江市场经济大潮的“浙江精神”的研究、对浙江传统历史人文的研究，也构成了一个古典与现代相结合的富有深刻内容的研究领域。此外，浙江乃至中国的改革开放历程，也大大拓展了马克思主义的研究视野，因此对马列理论进行现代阐释也是一项重要工作。另外，人文社会科学研究最终是为时代所用，指导社会经济和生活实践，并提高国民的文化素质。因此，将当代社会科学研究的成果转化成为可操作的政策建议，以及人民群众喜闻乐见的表述，既是学术研究工作的延续，也是时代赋予我们人文社会

科学研究人员的一项历史使命。

正是在这样的理论背景与现实需求下,浙江省社会科学界联合会作为省委省政府联系人文社会科学工作者的桥梁纽带,作为全省人文社会科学领域的组织协调机构,围绕理论研究、社科普及、成果转化、机制建设、队伍建设五大重点工作,有针对性地进行了组织、协调、管理、推动工作。繁荣和发展人文社会科学,打造当代浙江学术品牌,突出重点,进一步创新工作机制,努力创建科学发展的新格局,推进社科事业新发展。我们积极培育和提升了浙江文化研究工程、学术年会、重点基地建设、策论研讨、浙江人文大讲堂、科普周等工作品牌,组织和动员了各教学科研单位与学术团体以及广大社会科学工作者,为浙江的经济社会发展和文化大省建设服务,为繁荣发展浙江的人文社会科学事业服务,为建设“物质富裕、精神富有”的现代化浙江服务。在各方面的共同努力下,浙江的人文社会科学研究继承和发扬了自古以来的优秀学术传统,呈现出成果较多、质量较好、气氛活跃、前景喜人的特点。

人文社会科学研究成果要获得社会承认,为社会所用,将学术成果出版是首要环节。但是由于学术作品具有很强的外部性,往往存在出版难的问题。因此,资助我省学者的优秀学术著作出版,是浙江省社会科学界联合会的一项重要工作。自2000年以来,在省委省政府的支持下,我省设立了“浙江省省级社会科学学术著作出版资金”,截至2012年,已资助了524部学术著作出版,有效地缓解了学术著作出版难的问题。

为了集中展示当代浙江学者的学术研究成果,从2006年起,我们在获得资助的书稿中,由出版资助评审委员会遴选部分书稿,给予全额资助,以“当代浙江学术文丛”(《光明文库》)系列丛书的方式,分期分批出版。从2011年开始,我们将获得全额资助和部分资助的书稿,统一纳入《当代浙江学术文库》系列,并得到了中国社会科学出版社的全力支持。全额资助的《当代浙江学术文库》系列丛书编委会成员,由当年的出版资助评审委员会成员组成。

《当代浙江学术文库》的出版，是浙江省社会科学界联合会集中推出学术精品，集中展示学术成果的重要探索，其学术质量，有赖于我省学人的创造性研究。事实上，当代浙江的人文社科学者，既要深入研究、努力传承和弘扬学术思想的优秀传统，又要立足于浙江经济社会发展的生动实践，力创学术精品，力促学术创新和学术繁荣，自觉服务浙江的改革发展大局。我深信，《当代浙江学术文库》的出版，对于我们坚持学术标准，扶持学术精品，推进学术创新，打造当代浙江学术品牌，一定会产生积极的影响；对于我们研究、阐释改革开放三十多年来的发展奇迹，总结、探索科学发展的路径，深入贯彻落实科学发展观，着力推进建设“物质富裕、精神富有”的现代化浙江，一定会产生积极的作用。

2012年8月

# 大学章程的国际比较（代序）

周光礼<sup>①</sup> 朱家德

21 世纪以来，随着依法治校战略的推进，中国公办大学开始制定大学章程。大学章程旨在规制大学权力的运行，完善大学治理结构，形成多元参与机制。然而，由于对大学章程的基本理论问题缺乏共识，中国公办大学“制定章程运动”成为了久拖未决的基础性难题：大部分大学制定章程难产，少部分大学出台的章程沦为—纸空文。在这种背景下，《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020 年）》再次提出，要加快制定大学章程，扩大和落实大学办学自主权，建立现代大学制度。大学章程作为一种制度设计，它的功用是什么？为了扩大和落实办学自主权，中国需要什么样的大学章程？这些大学章程应该包括哪些主要内容？如何才能制定出既体现“中国特色”，又遵循“世界通例”的大学章程？值得探讨。

## — 世界高等教育的两种传统

根据政府与大学的权力关系，我们把世界高等教育治理模式分为两种传统：罗马传统高等教育体系和盎格鲁—撒克逊传统高等教育体系。罗马传统的高等教育治理是国家控制的一元结构，即高等教育系统的所有单位是一个大一统的正规结构的组成部分，它们具有共同的目标，由中央统一进行决策。盎格鲁—撒克逊传统的高等教育治理是“社会选择”的多元结构，在这样的结构中，高等教育系统没有统一的目标，由各自治组织独立地进行决策。社会主义传统高等教育体系是罗马传统高等教育体系的极

---

<sup>①</sup> 周光礼（1970—），男，湖南武冈人，中国人民大学教授、博士生导师，华中科技大学教授、博士生导师，教育学博士、法学博士后。

端变种,国家权力深入高等教育系统,行政权力湮没学术权力。

罗马传统的高等教育体系源自中世纪大学。作为一个国际性的职业共同体,中世纪大学由教权、王权、城市自治权构成的超级权力体所控制。随着宗教势力的衰落和城市共和国的内讧,14世纪意大利出现了从自由城市过渡到地方性君主国的趋势。16世纪地方性君主国时代来临,大学开始由一个国际性组织演变为一个区域性组织,大学的外部权力结构开始发生变化。1630年瑞典君主在大学中创立了第一个政府与政治科学讲座,这是公共政治介入大学信任网络比较早的一个实例。自此之后,国家开始定义知识的类型(什么知识是有用的),为大学设置办学目标(培养为国家服务的人才)。瑞典君主确立的大学服务民族国家的传统,1723年传入普鲁士,1729年传入皮埃蒙特,1774年传入奥地利,1789年传入俄罗斯。1794年法国创办了巴黎综合理工学院(Ecole Polytechnique),正式将工程技术教育置于高等教育系统的核心地位,确立了大学服务政府需要的理念。1810年洪堡建立柏林大学,开启了现代大学模式,确立了大学公共服务机构的地位。19世纪后大学与政府的关系日趋紧密,大学被直接纳入体制内政治之中,政府控制大学的模式为法律所确认,罗马传统的高等教育体系最终形成。

罗马传统的高等教育治理理念是:大学应该被整合于公共政治之中,政府采取强制、资源或信义等手段获得大学的政治顺从。高等教育权是国家主权的重要组成部分,对领土的统治权是政府拥有创办大学权力和管理大学权力的合法性基础。罗马传统的高等教育体系具有三个主要特点:第一,高等教育归属于国家体制。在这种体系下,所有的大学都整合于政府体系之中,大学的经费几乎全部来自于政府拨款。第二,政治系统与教育系统不分,大学一般不具有独立的法人地位。教师一般具有公务员身份,政府拥有大学人事方面的特殊权力,这使得国家有可能对高等教育进行具体的监督和管理。第三,教育奉行国家主义的价值观。国家对大学课程的控制程度很深。大学被视为致力于国家福利事业的事业单位,以尽量满足公共事业和企业的专业需求为己任。罗马传统高等教育体系的代表性国家有:意大利、瑞典、法国、德国、俄罗斯、日本。

盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系起源于中世纪巴黎大学的文学院。自从巴黎大学确立了文学院、医学院、法学院、神学院四院制模式以后,以培养绅士为主的文学院与以培养医师、律师、牧师为主的职业学院

之间便存在一种潜在的冲突。根据巴黎大学的模式，文学院传授的“自由七艺”是进入高等职业学院接受专门教育的基础。由于职业学院是为社会培养专门人才，因此，职业学院从一开始便受到政府的特别关注。随着民族国家的兴起，职业学院便为政府所控制，而文学院仍由学者自己控制，实行学术自治。这种模式在12世纪末13世纪初传入英国，起初牛津大学以及其后的剑桥大学模仿巴黎大学的内部结构划分学部，但是很快文学部便在四个学部中处于核心地位，法学部、医学部、神学部等专业性学部日益边缘化，大学自治、学术自由成为经久不衰的传统。15世纪后，英国大学的寄宿制学院的地位日益凸显，由此产生著名的学院制。师生在共同的寄宿生活中保持密切的接触，又产生了导师制。学院制与导师制最终形成了英国所特有的大学概念：大学是一个以道德教育为主要任务的团体。“随着学院制组织的产生，相应地出现了使命方面的变化：即学院的使命从专业训练转移到道德教育，通过建立师生间的密切关系培养国教派的贵族和绅士美德，牛桥学院的这种使命与欧洲大陆普通教育机构的文学部或哲学部的使命相似，但是在欧洲大陆，这些学部至少在18世纪前只是从属于各个专业学部的预备阶段教育，而在同一时期，牛桥的专业学部却萎缩了。”<sup>①</sup>到18世纪，牛津大学和剑桥大学的专业学院进一步衰退，完全变成了非职业性的上流社会俱乐部，几乎完全与英国的艺术界和科技界分道扬镳。校外人士控制了大学，学术自治处于休眠状态，英国大学进入了“冰河期”。直到19世纪，随着校外影响的衰落，学者影响兴起学术自治传统才得到了恢复，并产生了新的大学治理结构。这一治理结构最初在伦敦大学学院成型，其标志是该校于1832年建立了一个评议会。盎格鲁—撒克逊传统高等教育体系标准的两院制治理结构则产生于19世纪末。“然而真正的里程碑是1870年曼彻斯特欧文斯学院创立的一个实质上由校外人士和本校学者共同参与管理的现代模式，该模式后来很快成为英国的一种典范。”<sup>②</sup>这种治理模式后来成为北美和其他英联邦大学的标准模式。

① [美] 伯顿·R. 克拉克：《高等教育系统——学术组织的跨国研究》，王承绪，徐辉，殷企平等译，杭州大学出版社1994年版，第154页。

② [加] 约翰·范德格拉夫等：《学术权力——七国高等教育管理体制比较》（第2版），王承绪等译，浙江教育出版社2001年版，第87页。

盎格鲁—撒克逊传统的高等教育治理理念是：大学不应该被直接整合进公共政治之中，大学内部应该实行高度自治。在高等教育中没有整合一切的统一目标，只有个人的目标和地域性的目标。由于国家只是地方地区的综合，因此高等教育体系应该是非政府型、非控制型的。盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系具有三个主要特点：第一，高等教育系统的结合是松散的。从根本上说，高等院校处于一种市场体制之下。“它更多的是一种社会选择，是根源于各自治院校间竞争的相互作用和自愿模仿的结果。”<sup>①</sup> 第二，政治系统与教育系统分离，大学一般都具有法人地位。人们普遍认同大学自治和学术自由价值观的理念。“由于特定传统的尊重院校自治和个人的学术自由，政府‘羞于’提出国家的目标。”<sup>②</sup> 第三，人文主义的绅士教育受到重视。在培养目标上，大学与教师拥有很大的决策权，学者们认为，大学应以养成健全人格的“成人”教育为主，以培养人力的“成才”教育为辅。盎格鲁—撒克逊传统高等教育体系的代表性国家有：英国、美国、澳大利亚、加拿大、新西兰。

社会主义传统的高等教育体系是罗马传统高等教育体系的极端变种，主要包括前苏联和中国大陆。该体系的高等教育治理理念除具有罗马传统高等教育治理理念外，还具有另外两个特征：第一，强调共产党绝对领导大学，要求大学设立共产党基层委员会，大学内部的核心岗位由具有共产党身份的人士担任；第二，大学一度成为阶级斗争的工具，强大的行政权力湮没了学术权力，即使在现在中国大学中的学术委员会也“被行政人员控制而沦为一个泛行政化机构”<sup>③</sup>。其中苏俄大学由国家举办，大学在很长一段时间内都是作为统治阶级的斗争工具而存在。大学内部的核心领导岗位由可靠的党员充任。20世纪六七十年代后政府逐步赋予大学一定的权力。大学内部权力配置方面，根据自治原则，大学在教学、科研、总务方面权力很大；校长由校内选举、政府任命；校内外人士共同参与校务

① Neave, Guy. "The European Dimension in Higher Education: An Extension into the Modern Use of Analogues," in J. Huisman, P. M. aassen and G. Neave (eds.), *Higher Education and the Nation State: The International Dimension of Higher Education* (Oxford: Pergamon, 2001).

② 周光礼：《走向高等教育强国：发达国家教育理念的传承与创新》，《高等工程教育研究》2010年第3期。

③ 郭卉：《我国公立大学治理变革的困境与破解——基于路径依赖理论的分析》，《湖南师范大学教育科学学报》2011年第5期，第22—26页。

委员会，权力主体多元化；大学有强大的行政系统，实行校长负责制。中国大陆的大学特别是公办大学由共产党基层组织绝对领导。大学在革命时期也是作为无产阶级的斗争工具而存在。随着共产党逐渐转型成为执政党，大学开始强调为公共利益服务，同时政府逐步赋予大学更多的权力。但由于大学法人身份不明确，一般认为大学只具有民事法人身份，大学自主权很难得到真正的落实。公办大学实行党委领导下的校长负责制，大学设有强大的行政系统，学术系统正在形成。教职工具有参与学校管理的形式权力，但无决策权。

## 二 大学章程的四种类型

大学章程是一个宽泛的概念，大学章程起源于中世纪大学的特许状。当时教皇或国王给大学颁发的特许状（Charter）和章程（Parens）构成中世纪大学的“大宪章”（Magna Charter），赋予大学开设课程、聘请教师、制定学术标准的权力，同时授予大学师生居住、审判、罢课、免税等特权。现在西方大学在讨论大学章程，有三种不同的指代。一是 Charter，相当于办学许可证，反映了大学与政府之间的关系；二是 Statute，即大学内部规则，用来调整大学内部各主体之间的关系；三是 Bylaw，指的是最高决策机构的议事规则，直接规范大学治理机构。一个完整的大学章程应该包括这三个方面。虽然大学章程随时空的不同不断发生历史流变，但是大学章程的功能一直稳定。大学章程主要功用是规制大学权力运行；大学章程是连通国家法律和大学内部规则的中介，是大学治理的“宪章”；大学章程既可以调整大学的外部关系，也可以调整大学的内部关系。

根据大学的外部权力关系和内部权力关系，我们可以把世界大学章程分为四种类型，即中世纪大学章程、罗马传统大学章程、盎格鲁—撒克逊传统大学章程和社会主义传统大学章程，其中中世纪大学章程属于古典大学章程，后三类章程属于现代大学章程。罗马传统大学章程主要流行于大陆法系国家，盎格鲁—撒克逊传统大学章程主要运行于英美法系国家，社会主义传统大学章程主要运行在中国大陆，特别是1998年《高等教育法》颁布后的中国大学。罗马传统大学章程主要特点是：第一，强调政府参与大学治理的优先权。大学具有国家机构和公法社团两种地位，因此大学章程都强调政府参与大学治理。大学章程一般都明确规定大学最高权力机构人员由政府代表、产业代表、社会贤达、教职工代表和学生代表组

成。第二,规定了大学最高权力机构的运行程序。罗马传统的大学章程一般规定了最高权力机构的决策规划程序,听证、咨询与协商程序,审议与审批、公布备案程序。第三,大学内部的决策权、执行权、监督权合一。在罗马传统国家,大学校长在“二战”前只是一个虚职,20世纪60年代后,大学改革的一个核心问题就是大学校长专职化。因此,在当代社会,罗马传统的国家,大学章程一般规定大学层面的决策权力由校务委员会、校长分享。大学最高权力机构通常兼为决策机构、行政机构、学术决策机构等,甚至监督保障机构,表现出决策、执行、监督合一的特点。第四,强调大学基层学术组织自治。由于大学与政府关系密切,大学层面基本上权力很小,政府直接与大学的基层学术组织打交道。基层学术组织具有行会特点,实行讲座教授制度。由于基层学术组织主要通过内部一致性来决定自身事务,故大学章程很少规定基层学术组织的权力运行机制。第五,重视大学使命的阐释。罗马传统的大学章程一般比较抽象,规定比较原则,大学章程喜欢阐述大学组织的使命,特别是日本国立大学的章程没有什么实质内容,几乎变成了大学使命的宣言书。第六,明确大学章程的制定、修改主体和程序。罗马传统的大学章程受盎格鲁—撒克逊传统的影响,大学章程一般都规定了章程的制定、修改主体和程序,大学章程一般需要政府的审批才能生效。

盎格鲁—撒克逊传统的大学章程具有如下特点:第一,赋予利益相关者参与大学治理的权利。大学的最高决策机构董事会一般由校外的利益相关者(政府代表、企业领袖、社会精英、校友代表)和校内利益相关者(教师、学生、行政人员)组成,校外人员一般由政府任命,校内代表一般由选举产生,体现了大学作为一个公共组织需要实行多元共治。第二,规定大学最高权力机构的运行程序。作为大学治理的重要组成部分,大学章程详细地规定了最高决策机构的决策规划程序、听证、咨询和协商程序,审议与审批、公布与备案程序,体现了程序正义原则,以确保权力的公平公正运行。第三,强调大学内部的决策权、执行权和监督权的分离与制衡。大学一般实行两院制治理,董事会行使行政事务的决策权、大学评议会行使学术事务的决策权,大学章程同时规定大学的行政权由校长、副校长行使,体现出决策权、行政权、监督权的分离与制衡的构架。第四,重视大学行政事务处理程序。盎格鲁—撒克逊传统的大学章程坚持正当程序原则,大学章程对大学行政事务的处理程序做了详细的规定。比如,设

有听证制度和程序保护学生的受教育权和教师的学术自由权，同时设有信息公开制度、告知制度等。第五，规定了大学与政府的关系。大学章程的一个重要功能是处理大学与政府的权力关系，政府一般通过在大学董事会中拥有席位来直接影响大学决策，也通过规定大学的使命与愿景来间接影响大学决策。第六，明确章程的修改主体和程序。由于盎格鲁—撒克逊传统的大学章程具备内外制度的支撑，大学只需依据环境的变化，对大学章程进行微调就能保证大学权力的有序运行，因此，这类大学章程一般只规定大学章程的修改主体和修改程序。

社会主义传统大学章程的特质有：第一，强调党组织对大学的直接领导，但决策权与执行权区分度低。根据《高等教育法》的规定，所有的章程都明确规定学校实行党委会领导下的校长负责制，章程规定学校设立党委会、校长、学术委员会、纪委、教代会，但学校的决策权和执行权区分度低。第二，形式上规定了教职工民主参与学校管理的权利。大学章程一般都规定了教职工代表大会是教职工民主参与学校管理的方式，但通常只具有形式意义。第三，规定了基层学术组织的决策和执行机构。与盎格鲁—撒克逊传统和罗马传统大学章程不同的是，社会主义传统大学章程很重视基层学术组织的权力运行机制，一般都规定了学部、学院的党政联席会制度以及院系主任、党总支书记的职责，但很少明确规定基层学术组织负责人的产生方式。第四，规定了大学与政府之间的关系。大学通常具有民事法人资格或非营利性事业单位法人资格，政府通过任命党委书记、校长等直接领导大学，大学也直接为国家服务。第五，明确规定了章程的制定、修改主体和程序。章程明确规定了章程制定、修改的程序和主体，但由于大多数的章程是近几年才制定出来的，很不成熟，因此章程制定主体、程序等没有统一的规范。

### 三 现代大学章程的共同特征及其对中国的启示

对大学权力进行规制是当代大学章程共同的逻辑基点。正是在这一共同的基点上，当代大学章程具有如下共同特点：第一，规定大学的使命是追求真理、实现公共利益。随着大学由社会的边缘走向了社会的中心，世界各国都加强了对大学的干预与控制。盎格鲁—撒克逊传统的大学章程的演变，表现为大学组织经历了由“自治组织”向“公共机构”的转变，大学与政府之间建立起了一种基于绩效一评估的合作伙伴关系。罗马传统

的大学章程的变革,表现为大学公法人化,大学组织从政府的附属机构转型成为了具有独立人格的公共机构,政府与大学之间逐步建立一种基于公务分权的绩效—评估关系。第二,规定大学最高决策机构的参与主体是大学利益相关者。随着大学管理的民主化,多元共治的理念获得普遍认同。盎格鲁—撒克逊传统的大学一直是由外行的董事会治理,但受20世纪60年代以来民权运动的影响,学校内部的利益相关者如教师、学生逐步获得了参与大学决策的权力。20世纪60年代后,罗马传统的大学也由过去的“教授俱乐部”发展成为由教授、非教授教学人员、教学辅助人员、学生、校外人士共同治理的大学。第三,大学治理是大学章程的核心内容。大学章程的基本构架一般包括两个维度:一是调整大学与政府之间的权力关系;二是调整大学内部的权力关系。现代大学章程都十分重视大学与政府之间的权力关系以及大学内部权力的纵向和横向配置。盎格鲁—撒克逊传统的大学在大学层面设立了大学董事会、大学评议会等决策机构和校长、副校长、教务长、副教务长等执行机构,在基层学术组织中设立有院长、系主任和教授会等机构,学校与基层学术组织之间是一种科层式关系,大学内部形成了纵向和横向的相互制衡的权力结构。罗马传统的大学传统上实行讲座自治制度,学校层面的权力被架空。随着专职校长的出现,大学内部权力开始上移,学校层面出现了校务委员会、学术委员会和校长等权力机构,基层学术组织也设立了院长、系主任和教授会等机构,学校与院系是一种自治式关系,罗马传统的大学章程也规定大学内部纵横交错的权力关系。第四,规定了大学权力运行程序要符合“最低限度的程序正义原则”。由于大学章程规制大学权力的运行,大学章程一般纳入行政法的范围。盎格鲁—撒克逊传统的大学章程一般都规定了董事会的决策规划程序、听证、咨询和协商程序、行政事务处理程序,体现了程序正义原则和依法行政原则。罗马传统的大学章程也规定了校务委员会的运行程序,体现了程序正义原则和依法行政原则。

中国大学具有罗马传统高等教育体系的色彩,大学是政府附属机构,在相当长的时间内没有大学章程。近年来,许多公办大学开始制定大学章程,在2006年前后形成一次高潮。但是总体而言,中国大学章程认可度低,基本流于形式。从已经制定出的大学章程来看,主要存在如下问题:大学章程的制定和修改主体以及程序规定不严谨、没有规定最高决策机构的人员构成,没有设立最高决策机构的议事规则和运行程序、没有规定学

生参与学校决策和管理的权利、学术委员会职责权利不明晰、没有界定学校与基层学术组织的权力关系。这些制度层面的问题与我们的理论认识水平有很大关系。通过分析世界大学章程的两大主要类型，可以为我们提供如下理论启示：

（1）大学章程旨在规制大学权力的运行，大学章程可纳入行政法范畴。制定大学章程是依法治校的需要，大学章程的主要功用是确保大学权力的规范运行，以更好地实现大学使命和公共利益。现代大学是一种社会行政机构，大学权力主要有两个来源：一部分源自政府授权（行政权），一部分来自科层组织自身（自治权）。这两部分权力需要通过大学章程来规制。

（2）大学治理是大学章程的核心内容，大学章程的基本架构包括大学与政府之间的关系、大学内部群体之间的关系两个维度。大学治理是大学的利益相关者参与大学决策的结构与过程。作为大学的主要利益相关者，政府参与大学治理的形式是大学章程的重要内容；此外，大学章程还需规定大学内部的权力配置，教师、学生、管理人员等参与大学治理的权利与形式是大学章程的主要内容。

（3）大学章程是落实大学法人地位、实现学术自治的基础，是现代大学制度的重要组成部分。大学章程既应具有内部效力，对内部成员有约束作用，又应具有一定的外部效力，对政府的行为具有一定的约束作用。比如，盎格鲁—撒克逊传统的大学一般具有法人地位，大学章程通常由校外立法机关制定。这对确保大学章程的外部效力具有积极作用。

（4）现代大学章程坚持分权与制衡原则、问责原则、程序正义原则。现代大学章程重视大学内部权力的横向分配和纵向配置，坚持分权与问责的结合。盎格鲁—撒克逊传统大学的经典模式是：横向分权，实行两院制治理模式（董事会与学术参议会）；纵向分权，实行科层模式（学校—院系）。罗马传统大学的经典模式是：横向分权，实行教师、学生、行政人员“三者同权”；纵向分权，实行讲座制，基层行会自治特点架空了学校高层。大学章程对各种机构的运行都有明确的程序规定，坚持分权与问责的结合。

# 目 录

|                                          |              |
|------------------------------------------|--------------|
| 图表索引 .....                               | (1)          |
| <b>第一章 引论:我们需要什么样的大学章程 .....</b>         | <b>(1)</b>   |
| 第一节 选题背景与研究的问题 .....                     | (1)          |
| 第二节 研究意义 .....                           | (5)          |
| 第三节 主要概念的界定 .....                        | (7)          |
| 第四节 研究思路和方法 .....                        | (16)         |
| <b>第二章 文献研究与理论基础:大学章程与大学权力的相关性 .....</b> | <b>(19)</b>  |
| 第一节 文献研究 .....                           | (19)         |
| 第二节 大学章程的分类 .....                        | (42)         |
| 第三节 研究大学章程的理论基础 .....                    | (46)         |
| 第四节 分析框架:大学权力与大学章程的关联 .....              | (59)         |
| 第五节 本章小结 .....                           | (64)         |
| <b>第三章 大学章程的历史流变:基于权力运行的视角 .....</b>     | <b>(65)</b>  |
| 第一节 中世纪大学章程的形态 .....                     | (66)         |
| 第二节 盎格鲁—撒克逊传统大学章程的历史流变 .....             | (74)         |
| 第三节 罗马传统大学章程的历史流变 .....                  | (86)         |
| 第四节 社会主义传统大学章程的历史流变 .....                | (104)        |
| 第五节 本章小结 .....                           | (114)        |
| <b>第四章 大学章程的当代形态:基于政策内容分析 .....</b>      | <b>(116)</b> |
| 第一节 大学章程编码的基本信息 .....                    | (117)        |
| 第二节 统计结果与分析 .....                        | (123)        |
| 第三节 现代大学章程的类型特质 .....                    | (142)        |