

【院校研究】

美国高校董事会制度的特点及其启示

付 姣

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 高校董事会制度是一项国外行之有效的管理制度, 是我国高校管理制度改革的一项重要举措, 但在不少高校却流于形式。通过对美国高校董事会的起源、成因及其在美国高校管理体制中的作用分析, 提出我国高校董事会建设在高校管理中应重点发挥决策咨询、民主监督的作用以及学术权力和行政权力的协调作用。

关键词: 美国高校; 董事会制度; 启示

中图分类号: G647

文献标识码: A

文章编号: 1671-0924(2006)06-0131-04

The Feature and Enlightenment of American College and University Board System

FU Jiao

(Education Research Institute, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Board system of colleges and universities is an effective university management system abroad and an important action in the reform of university management system in China. By analyzing the origin, causes and the effects of American university board system, this paper puts forward that university board should play the key role about decision-making, counseling and democratic supervision in university management system of China, and coordinate the relationship between academic power and executive power.

Key words: American colleges and universities; board system; enlightenment

董事会制度是目前流行的企业管理制度, 这种制度也被用于学校管理中。北京商务印书馆 1996 年版的《现代汉语词典》对董事会的解释为“某些企业学校团体的领导机构”。企业董事会由股东选出的代表股东利益的若干董事组成, 是企业的最高决策机构, 企业董事会的董事应在股东中产生, 董事会主要是对股东大会负责。而高校董事会是许多国家高等学校管理体制的一个重要组成部分, 那什么是高校董事会呢? 加拿大学者约翰·范德格拉夫认为: 董事会是自上而下地产生, 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, 然后按照它自

己的意愿把权力委托给校长和教授, 对学校进行管理^[1]。美国大学学院管理董事会协会副会长查尔斯·B·内夫把董事会分为盈利组织董事会和非盈利组织董事会, 非盈利组织董事会一般发挥管理、部分管理、咨询管理的功能, 但不牟取商业利益。在教育、卫生或文化领域, 这类董事会则代表更广泛的公共利益^[2]。

1 美国高校董事会的起源及成因

高校董事会起源于英国高等教育, 但在美国却得到了

• 收稿日期: 2006-03-02

基金项目: 福建省教育科学十五规划(二期)重点课题《现代大学制度内涵及其规定性研究》。

作者简介: 付姣(1975-), 女, 江西南昌人, 硕士研究生, 江西财经大学高职学院教师, 主要从事高等教育理论的研究。

充分的实践。美国殖民地时期,在清教徒的积极倡导和影响下,在麻萨诸塞建立了 cambridge 学院(后改名为哈佛),1642年在哈佛成立了高校董事会,董事会成员由校外名流组成,包括地方行政官员、牧师等,拥有任免校长、筹集资金以及管理学院资产等重要权力。1650年英王正式批准哈佛学院并建立由校长、教师及院内人员组成的院务委员会,主持学院的日常工作并接受董事会的监督,哈佛由此形成了董事会和院务委员会并存的“两院制”。鉴于当时哈佛学院两个管理委员会之间种种争斗所带来的混乱,1701年创建耶鲁学院的牧师们听从哈佛校长的建议创建单会制——耶鲁只设立一个董事会,将学校的所有权和控制权交给非学术界人士,董事会由清一色的清教徒牧师组成^[3]。耶鲁的这种单一董事会体制,为以后大多数美国大学和学院的董事会所效仿,成为迄今为止美国大学和学院最广泛采用的体制。

美国为何出现校外人士管理高校的局面呢?究其原因有三:第一,建立麻萨诸塞殖民地的那些清教徒们属于加尔文教派,而加尔文教派主张非教派人士必须参与社会机构的管理与决策,因此理所当然认为大学的管理应当吸纳外界人士参加,从而打破了欧洲大学的教会独治传统。第二,欧洲大学是已存在的学者团体逐步演进而来的,而殖民地时期美国学者人数较少,财力又不雄厚,要组织学者行会是不可能的。这就决定了美国殖民地时期的学院不可能像欧洲中世纪时期的大学由学者行会组织演变而来,而是由非学者团体创立的,所以美国大学一开始就是由校外势力控制,而这些非学者团体财力有限必须求助于其他的社会力量,这样就加强了社会力量对大学的控制。第三,从时间顺序上来说,欧洲大学教师行会在大学产生以前已经存在,取得了管理大学的权力,而在美国首先建立学院,而后作为教学主要力量的教师群体才逐渐形成。殖民地学院创建初期教师一般都是临时聘用的教士,不是专业化的学者群体,因而他们往往既无兴趣也无志于参与学院的管理和决策^[4]。由此可见美国出现外行人管理高校的现象是与美国的历史和文化传统分不开的。

2 美国高校董事会在美国高校管理体制中的作用

美国著名高等教育专家 J·V·鲍德里奇等人曾指出“理解校外人士的管理在美国高等教育中所起的作用是理解当代美国学院和大学管理的关键。”^[5]1973年,卡内基高等教育委员会发表了《高等教育的管理:六个优先考虑的问题》的报告,其中提出董事会最好能履行6项职能:第一,对大学发展的长远负责;第二,在社会和校园之间扮演“缓冲器”的角色,以抵制外界的干扰,同时又能与变化着的社会保持合理的关系;第三,在解决大学内部如学生、教授和管理者之间的矛盾中,提供最终仲裁;第四,推进大学改革,并决策大学改革的日程和改革的内容;第五,对大学的经费保障负有基本责任;第六,对上述的一切董事会拥有决策权^[6]。

美国高校董事会是大学的最高权力机构,处于整个高

校管理系统的顶端。无论公、私立高校董事会都是法人组织,董事长为法人代表。董事会一般决定学校的大政方针,不处理学校的日常事务。董事会一般拥有的权力和责任如下:挑选和任命校长,在校长举荐的基础上任命教授和行政官员,审批长期规划,决定学校各项基本政策,批准收支(经常费)预算和基建预算,筹集履行完成学校各项任务所必须的资金,监督捐赠基金的使用,选择校外审计员,批准校内各项规章,对外代表学校^[7]。在职责重点上,公立高校董事会侧重于管理决策,而私立高校董事会则侧重于办学资金的筹措。校长是学校最高行政管理者对董事会负责。董事会规模因院校的规模性质和任务不同而不同。公立高校董事会成员一般由州长或议会任命或公民选举产生。例如美国加州大学董事会由26人组成,其中18人为州长任命,任期为12年,7人为当然董事包括正副州长、校友会的正副主席、校长、州议会代表、公共机构的代表,还有学生代表1人,任期一年。董事会一年举行6次会议,每次为期两天^①。私立大学董事会成员一般由原董事会选举或从校友或知名人士中产生。例如耶鲁大学董事会有19人,其中3名为当然董事,包括州长、副州长和校长,另外还有10名原董事的继承人,任期12年,剩下为6名校友代表,任期6年。董事会中没有学生和教师代表。校董会每月开一次,一般为周末^[8]。

从上述董事会成员的构成中可以看出董事会制度是广泛意义上的民主参与的大学管理体制^[9],在学校内部发挥着民主监督的作用,是高校和社会之间的桥梁,在高校与政府间起着缓冲作用。它对于保障高等学校的法人地位,维护学校的办学自主权,调节学校与社会各方面的关系,筹措教育经费,发挥了重要的积极作用。既可以保持高校与政府、社会之间的稳定、有效的联系,保证高校对社会需求的有效反馈,又可以防止政府及财团对学校自治权力的过分干预,保证高等学校的学术自由和办学自治权力的实施。

3 我国高校董事会的现状及其问题分析

在中国高教史上,高校董事会制度是在辛亥革命后由欧美引进的,曾是当时中国大学的主要管理模式之一,比如厦门大学,东南大学等都采用了董事会制。解放后,国家接管了全部高校,董事会制度自动消失。目前我国高校实行董事会制度能够促进校企进行合作办学,有利于改变中国高等教育单靠政府投资的办学体制,以及高等学校自我封闭式的办学方式,从而逐步形成了政府与企业共同办学、企业集团办学、民间力量办学和吸收外资办学等新的办学体制。

20世纪90年代以来,我国高校董事会制度获得了较大发展,尤其是在部分行业特征比较明显的中央部属院校以及一些地方新建院校中发展很快。现在国内学者^[10]一般把我国高校董事会从功能上分为:

① <http://www.universityofcalifornia.edu/regents/>

3.1 领导决策型

这种类型的董事会一般设在民办高校或一些国有民营的独立学院中。董事会是学校的最高决策机构,有权决定校长人选。董事会一般由投资入股的股东选举产生或由学校聘请资助学校的社会人士以及有名望的教育家或专家组成。

3.2 半领导决策型

这类董事会一般存在于由华侨、港澳同胞捐资兴办的公立高校中,在这类院校中建立董事会是为了更好的体现创办者的意愿和要求,让捐资者参与学校的管理。这类董事会由海外捐资人士、政府领导、学校领导、社会名流组成,学校重大事务要经董事会审议监督并决策。如汕头大学、暨南大学,华侨大学等。这类大学的董事会不是法人组织,但可以提名校长和副校长人选,报请有关部门批准任命,实行校长负责制。董事会为学校筹集办学资金,就学校办学方针、规划、教学、科研、基建、财务等重大问题,进行指导和审议。目前这类高校董事会在我国现有的高校董事会中只是少数。

3.3 指导咨询型

这类董事会常见于国家投资为主的高校中,是以行业对口,优势互补,互惠互利为原则在教育行政部门和企事业单位支持下形成的。这类董事会既不是法人组织,也不是学校的最高决策机构,属于非行政性的常设机构。大多数学校在董事会章程中规定了董事会所拥有的权利以及应履行的义务。如:中国矿业大学董事会章程规定,董事单位的权利有:拥有享受学校的人才、科技和信息服务的权利;学校应优先为董事单位输送和培养各类人才,优惠转让科技新成果,并组织技术攻关和技术开发;学校为董事单位主动提供生产、技术、管理、经营等各方面的信息,选派教授、专家到现场进行技术及信息咨询等服务。董事单位也必需履行一定的义务:优先为学校提供生产实习基地和场所以及合作项目,积极支持学校进行科技成果转化、发展校办产业。在学校设立专项奖学金,通过多种方式为学校提供经费支持^①。由此可以看出高校设定这类董事会的基本目标是开门办学,校企互利。董事会是学校与董事单位建立合作与发展关系的桥梁,也是筹措学校教育发展基金的一种组织形式。这种类型的高校董事会在我国现有高校董事会中占有绝大多数。

我国大多数公立高校董事会是产学研结合的产物,把政府机关、企事业单位、国内外社会团体及实业家按照“互惠互利、共同发展”的原则自愿组织起来,从而拓宽学校筹资渠道。除少数院校的董事会在高等学校管理中发挥了一定的影响外,大多数高校董事会都还未能进入到学校管理程序中去,只起到协调高等学校与社会有关部门关系的作用,而不具备高等学校管理体制上的意义。目前高等学校董事会的组成人员阵容强大,一般由政府部门领导,知名学者,各董事单位的负责人组成。有的高校的董事单位就有上百家,但实际上组织松散,许多董事限于精力或其他原因,难以经常地关注学校事务,因而许多高校董事会形同虚设。

高校董事会制度中没能发挥作用的原因很多,比如董事单位和学校缺乏沟通,董事会内部缺乏有效的管理模式等等,但从根本而言是由我国高等教育管理体制所决定的。我国高等学校不仅长期受到政府部门的集权管理,而且在学校内部,校长管理体制被置于党委体制领导之下。政府、党委和校长三者之间的领导与被领导关系并不因董事会体制而有所改变。从法律上讲,董事会与校长之间并不存在法律上的隶属关系。董事会也不具有对学校进行管理的法定权力^[11]。

4 对我国公立高校董事会的建议

4.1 加强立法

已经颁布实施的《高等教育法》,明确规定了普通高等学校实行党委领导下的校长负责制,在我国这种领导体制中一个明显的缺陷是社会参与面不足。它突出了党委的决策权力和校长的行政权力,校长是法人代表,董事会运行没有法律保障,权限受到很多行政制约,董事会只能在各自的董事会章程的约束下行事。而美国高校董事会之所以能有效运行,最重要的是有法律保障,所以我国高等教育立法中应制定有关董事会的法律法规,明确董事会在高等学校中的法律地位,给予相应的法律保障。“名不正,则言不顺”,有了法律保障,董事会才能发挥它的真正作用,实现我国高校管理制度的创新。

4.2 我国公立高校董事会定位的突破

我国公立高校董事会应在性质和定位上有所突破,董事会不仅应定位为一种产学结合的方式和多渠道筹资的手段,更重要的是应定位在高校管理层面上,从而使高校具有一定的办学自主权,免受政府的过多干预。

具体而言,高校董事会应发挥以下几方面的作用:

4.2.1 发挥民主监督的作用。在现有的高校管理体制模式中,高校管理层尤其是校长的行为决定着高校的发展。我国高校的校长一般是由政府任命,高校领导在很大程度上,不是作为独立法人组织的领导出现,而是以行政官员的身份出现,同时又没有受到来自上级主管部门和校内的有效监督,因此无论工作成效如何,大都可以高就,至少能安然退休。而要提高学校的决策能力和责任意识,并使学校行为有制度性的约束,董事会制度更具优势。同上级部门相比,学校董事会是由各利益相关者组成,多为社会名流、资深学者和专家,具有更丰富的信息优势。他们关心学校事业发展,敢于直言,所以他们更能见证校长的行为和大学的发展,因此让他们代替上级部门直接监督校长更为有效。

4.2.2 协调学术权力和行政权力的关系。我国高等学校的决策管理一直是以行政权力为中心,在高等学校管理的各个层次、各个方面发挥着主导作用,与行政权力相比,学术权力只处于从属地位。而在董事会制度中,董事会成员中既有学术方面代表,又有行政方面代表,这样在对学校

① <http://ecdd.cumt.edu.cn/dsh/>

的重大事务的决策中就有相同的发言权。因而董事会在一定程度上保证学校内部学术权力与行政权力的有效统一。

4.2.3 保证高校具有一定的办学自主权。长期以来在政府高度集权管理体制下,我国高等学校成为政府部门的附属单位,高等教育管理存在着统得过死,包得过多的现象,而高校管理也基本是上令下行的行政管理方式,学校没有自主权。进入20世纪90年代,随着市场经济体制的确立,高等教育的社会背景发生了重大变化,高校需要成为面向社会自主办学的实体,政府的职责是加强宏观调控,把主要精力放在承认和强化大学的独立法人地位上,对大学是否依法办学进行监督和管理,把原本属于大学的权力还给大学,扩大大学办学自主权。大学是一种学术机构,有其独特的发展规律和运行机制,统一政府宏观管理和大学自主办学的关键就是依法行政,处理好政府行政权力和学校学术权力的关系。学术权力与行政权力的平衡是建立在对政府权力的限制基础上的,实现这种限制不可能通过政府一方达到,必须借助社会力量与政府平衡。社会力量要想达到与政府力量的平衡,必须有相应的自我表达机制,通过建立利益团体的方式,通过规范的渠道,表达自己的意见,从而使政府的意愿变为共同可以接受的意愿^[12]。由校外人员组成的董事会对政府而言,它代表学校利益,表达学校的愿望,对大学的办学从总体上负责,行使大学学术管理的权力。在这个层面上,董事会是政府行政权力和学校学术权力的协调者。对学校而言,董事会又能把外界社会的要求反馈给学校,促进大学与社会的关系更加密切和稳定,成为社会力量参与高校办学的代言人。

4.3 我国公立高校董事会的构成原则

我国高等学校董事会是适应高等教育办学体制改革需要而产生的,其重点应在加强高校内部管理的民主监督和扩大高等学校自主办学权上发挥作用。为了实现这一目的,董事会建设应本着以下原则:

4.3.1 高效性原则。董事会的规模不能过大,根据高校的实际情况制定。例如美国公立高校的董事会平均规模为11人,而私立高校董事会的平均规模为30人^[3]。

4.3.2 平衡性原则。董事会成员尽可能代表高校各个利益相关团体的利益。考虑到我国的国情,董事会成员可以由政府部门官员、校长、校党委书记、教师代表、学生代表以及其他特需人员如社区人员代表或者由合作办学的董事单位选举的代表组成,校外董事代表应占多数。这样是为了把社会意志反映到高校决策管理中来,使董事会既起到了沟通高校和社会的桥梁的作用,又可以保证我国高校

办学的社会主义方向。

4.3.3 能力性原则。董事会成员应对高等教育事业有热情,能以学校的发展为己任,具有积极主动奉献精神并且品德高尚,受过良好教育,见识广博。

4.3.4 差异性原则。根据学校的培养目标不同,董事会成员在构成上应有所区别。例如职业技术类学院董事会应该考虑到学校主要是培养应用型的高级专门人才,为地方经济发展服务,其董事会多数成员应由代表商业、工业、地方机构的人员组成,而师范学院董事会成员代表应主要来自大学和教师组织。

参考文献:

- [1] [加]约翰·范德格拉夫. 学术权力—七国高等教育管理体制比较[C]. 王承绪,译. 杭州:浙江教育出版社, 2002:116-119.
- [2] 葛守勤. 美国州立大学与地方经济发展[C]. 西安:西北大学出版社,1993:64.
- [3] 刘宝存. 美国公私立高校董事会制度比较研究[J]. 吉林教育科学:高教研究,2001(6):30.
- [4] 陈学飞. 美国高等教育发展史[M]. 成都:四川大学出版社,1989:4-19.
- [5] 陈学飞. 美国、日本、德国、法国高等教育管理体制改革研究[C]. 北京:教育科学出版社,1995:2.
- [6] 马万华. 从伯克利到北大清华—中美公立研究型大学研究与运行[M]. 北京:教育科学出版社,2004:86.
- [7] 张德祥. 高等学校的学术权力和行政权力[M]. 南京:南京师范大学出版社,2002:105.
- [8] 陈宏薇. 耶鲁大学[C]. 长沙:湖南教育出版社,1990:47-49.
- [9] 韩延明. 大学理念论纲[M]. 北京:人民教育出版社,2003:308.
- [10] 袁海军. 董事会:高等学校自主办学权的保障与约束[J]. 吉林教育科学:高教研究,1999(3):25.
- [11] 别敦荣. 我国高等学校管理权力结构及其改革[J]. 辽宁高等教育研究,1998(5):80.
- [12] 张俊宗. 现代大学制度—高等教育改革与时代发展的回应[M]. 北京:中国社会科学出版社,2004:213-262.

(责任编辑 彭 熙)