

# 加州大学章程的“思想”给我国公立大学的启示

刘文娟

(上海理工大学,上海 200039)

**摘要:**《1862 年组织法》是加州大学的章程,其中蕴涵许多足以启迪我国公立大学的“思想”。文章通过介绍“加州宪法—大学章程”法制模式,体现国家和大学意志“综合”的办学理念,独特的“委员会下校长负责”的管理制度,学校“集中统筹”和“三方制衡”的财务和财政制度等,从而得出对我国公立大学的几点启示。

**关键词:**加州大学章程;思想;公立大学;启示

**中图分类号:**G640;G649.21 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8609(2007)07-0101-03

国外大学章程在经历“混沌”状态<sup>[1]</sup>(教育立法的重要形式)后,发展已基本成熟,英、美、德等国的大多数大学都有了成文的大学章程。中国的大学章程在经历“缺失”后,现已成为高等学校设立的法定条件(1998 年《中华人民共和国高等教育法》)。但中国的公立高校多在《教育法》颁布以前建校,没有制定相应的章程(仅吉林大学和广东外语外贸大学章程得到国家教育部的批准出台);民办高校虽有章程,但多照搬公司企业的法人章程,没有考虑学校的特殊性。本文希冀通过对加州大学章程(1868 年《组织法》)及其蕴涵“思想”的介绍,对我国公立大学能有所启示。

## 一、1868 年《组织法》<sup>[2]</sup>的基本内容介绍

1868 年,加州颁布了标志加州大学从此建立的《组织法》(Organic Act)。该法案是对《莫利尔法案》要求州在规定的时间内设立一个宪章机构的适时反映,是加州大学的“大学宪章”,涵盖了大学基本的管理和运作规则,共包含 28 款条文。

第一至第三款是章程的总则部分。第一款指出子大学依法创设,大学的名称、校址、权力机关、办学宗旨和教育内容。第二款是对学校“完整教程”的规定:指出一个完整的教程应具备“恰当的教学、不少于 4 年的学制和实体组织机构学院”三个基本条件。第三款是对学位的规定:学校实行全日制和非全日制教学,学生通过学位考试可获得学位;鼓励跨专业选修,以培养大学的“同质精神”。第四款至第八款

是对“学院”(含附属单位)的规定,其中包含学院创设顺序、教师资格等。第九款和第十款分别是对“年终考试”和“奖学金制度”的规定。第十一款至第十八款是对学校“内部管理体制”的规定,明确了大学理事会、校长、学术委员会以及教授会的人员组成和职权等。第十九款至二十六款是对学校财务和财产制度的规定,包含财务公开、收支管理、采购以及学校硬件设施建设等。第二十七款和第二十八款是对原法案废止和本法案生效的规定。

## 二、《组织法》的发展及蕴涵“思想”

《组织法》颁布以后,加州宪法(含修正案)曾对其进行修改,其中主要是对理事会权力的提升。本文在对加州大学章程(含《组织法》和以后的变动)进行分析后,发现章程有如下“思想”。

1. 思想一:实行“加州宪法—大学章程”法制模式

加州大学章程的最重要特征是它的“加州宪法—大学章程”法制模式下,大学及其理事会享有“最高自治权”。

(1) 理事会高度自治。《组织法》颁布之时规定,该章程属成文法,这在某种意义上表明当时的大学及权力机构(含理事会、校长和学术委员会)仅能在成文法范围内行事。章程颁布不久,《1879 年加州宪法》(含修正案)已把加州大学及理事会提升到宪法法人地位,“理事会享有大学全部的组织和管理

作者简介:刘文娟(1980-),女,山东济宁人,上海理工大学教务处实习研究员,研究方向:高等教育管理。

权,仅从立法机关控制”;大学除遵守作为公立机构的“受托人”的规定之外,成文法对其是没有约束力的。“州宪法—大学章程”法制模式给予大学的“最高自治权”,在美国仅被5所公立大学所享有。

(2)司法最终救济。在“加州宪法—大学章程”法制模式下,大学与立法机关不免存在利益冲突。对此,《1918年加州宪法修正案》指出,“理事会有权代表大学内部诸委员会和教师提起诉讼,也必须接受诉讼。”

2. 思想二:体现大学和国家意志相“综合”的办学理念

所谓“综合”办学理念,是指加州大学作为一所公立大学,其规划和发展应体现“国家意志”和“大学意志”的综合。

(1)大学“综合化”意志。1866年加州通过一法案,准备在州内建立一所多科性技术学校。但事实上,当加州大学于1868年建校时,“完全大学”(Complete University)的思想得到充分体现。大学不仅开设了职业和专业性教育,还开设了标志其作为“高深学问”之地的“博雅教育”;不仅包含了技术学的教学,也包含了文理和古典科学的教学。

(2)“偏重”国家意志。办学的“综合化”不等于没有“偏重”,《组织法》对“国家意志”给予了高度重视。《组织法》规定,“农学院和机械学院首先被建立,其次是加州大学理事会的主要关注对象(《莫利尔法案》赠地的要求),采矿、土木工程学院和其它技术类学院在理事会有能力的前提下方可建立”;文理和古典科学学可以设立,但是第二位的。

3. 思想三:实行“多层、多元决策和个人负责”<sup>[3]</sup>的内部管理体制

加州大学实行的是“委员会下的校长负责制”,即决策在多层机构、多元理事参与,校长个人负责的前提下实现。

(1)多层委员会决策。加州大学由董事会、学术委员会及教授会来决策,三个决策机构都实行“委员会制”,分别在不同层面上发挥着各自的职能。其中,理事会是学校的最高权力机构,从宏观上对大学进行管理和指导(如制订大学管理规章、选举校长等);学术委员会和教授会是学校的学术机构,前者(教授团和常住讲师instructors组成)的首要任务是规定学校的基础和专业课程(理事会也可规定学校的基础课程),后者(学院负责人和常住教授resident-professor组成)具体负责学院的学科建设。

(2)多元理事决策。加州大学理事会由“依照职权、委任和荣誉”三方理事组成。上述理事主要是州各方要员或要员选择成员(如总督、众议院代言人、

州公立学校负责人、州农业协会负责人、旧金山城市和县机械机构负责人等),其有能力对州经济、文化和社会的多样性做出反应,是大学的“无形资源”,可避免教授“闭塞”所导致的决策失误。理事会组成后又又有变化,其中主要是大学权益代言人的增加。理事会先后于1918年和1974年增加了一个校友会负责人(当前还包含副负责人)、一个教师代表(来自加州大学系统或者其它高等教育机构;当前为2个代表,无投票权)和一个学生代表,去掉了州农业协会和机械机构的负责人。

(3)教授“参与管理”。教授“参与管理”可谓是对“教授治校”(教授集体全权管理大学学术性和事务性事务)传统理念的发展。加州大学教授会和学术委员会作为学术组织,也管理学校事务,如学术委员会是理事会的“警世钟”,可为了学校争议向理事会“请愿”;教授会可联系学院负责人管理学生。这种“参与管理”可减少因董事多元所带来的过多社会干预。

(4)校长负责。加州大学实行“个人负责制”,校长是学术委员会和教授团体的行政负责人,在董事会管制下(在董事会内部有发言权,无表决权)工作,对学院的实际事务做出基础性指导。个人负责制可弥补委员会休会期间(1年6次会议,7人及以上召开)无法决策的缺陷,又可避免诸委员会“不作为”或庸俗造成的不良后果。

4. 思想四:实行“集中统筹”和“三方制衡”的财务管理制

加州大学资金收入的主渠道与美国的其它大学基本类似,入账后的资金由学校“集中统筹”管理,在大学理事会、理事会负责人(州总督)和大学司库“三方制衡”下支出。

(1)学校资金的“集中统筹”。学校的资金收入以“入账州财政部”和“理事会自控”两种方式进行管理。资金“入账财政部”并非代表财政部能用该部分资金去实现“社会统筹”,财政部必须为理事会建立“个人账户”,以实现上述资产的专款专用;“入账财政部”资金主要包含《莫利尔法案》的赠地收入,此外还包含来自劳动和偶然性资源的收入。“理事会自控”资产主要是指1853年加州为设立“高等学府”的赠地收益与利息等,以及所有来自州、国家、私人或公众的作为校储备基金或其他资金的拨款和捐赠。上述两部分资金都由校理事会实行“集中统筹”。

(2)资金支出的“三方制衡”。加州大学的资金主要有两条支出途径。其一,对于理事会为特定目的留于自我控制的资金,大学司库将在理事会负责人批准和理事会命令下使用;其二,对于入账财政部的资金,由理事会负责人在理事会命令、大学司库赞

同的条件下领取。两部分资金的使用,都是在理事会、理事会负责人和大学司库三方制衡下完成。

### 5. 其它思想

(1)“全能”师资的选择。《组织法》规定了大学教授和讲师的任课资格。理事会所聘教师应在许多行业拥有专业习得,不仅可以教授基础课程,还可以教授专业课程。

(2)事务的对外公开性。在每个财政年结束的时候,理事会将通过他的校长,向总督作一个详细汇报。报告内容包含学院的现状、发展和需要,课程,教授和学生数,收支额,所有重要调查和实验的性质、花费和结果,及其它被认为是重要的信息。上述报告的复印件一份被秘书处免费发给学院,一份留秘书处保留。

(3)理事事务的无偿性。《组织法》规定,理事会会议可以理事会决定的方式召开,7位理事(少于7位,会议将暂时延期)组成一个事务处理组。理事会人员不会因他的服务、事务中的旅途费用或者其它花费得到补偿。

## 三、加州大学宪章给我国公立大学的启示

1. 章程法律效力方面:构建“法律—大学章程”法制模式

“我国公立学校碰到的最大问题是章程的法律效力问题”<sup>[4]</sup>。计划经济体制下的办学是政府主导下的“国家法律法规—学校规章制度”法制模式,该模式下学校自主权受到很大限制,学校关系人(学校、政府和立法机关等)的矛盾在所难免,“大学自治”无法真正实现。随着政府职能的转变,构建一种“法律(狭义,下同)—大学章程”模式势在必行,在此模式下,大学仅从立法机关控制,立法机关和大学的矛盾可通过“司法最终救济”来解决。其中,对于著名大学章程(诸大学可“联合”制定,如“欧洲大学宪章”<sup>[5]</sup>)的法律效力,国家可考虑把其置于“教育法”下,一般性教育法律对其不再具有约束力。

2. 办学理念方面:体现“大学意志”和“国家意志”的“综合”

《中国高等教育法》指出,“学校可以自主设置和调整学科和专业”。这无可厚非,但高校(尤其是公立著名高校)的办学应竭力适应或偏重“国家意志”,尤其是满足国家主导和新科技(产业)发展的需要,这对我们建设经济强国具有重要作用;同时著名高校也应时刻铭记其是“高深学问”之地,应开展“博雅教育”。

3. 管理体制方面:增强“要员力量”和教授“参与管理”机制

中国实行的是“中国共产党高等学校基层委员

会领导下的校长负责制”,此委员会制适合中国国情,具有中国特色。但中国也可考虑在决策层适当增加各方要员,变要员为校党委和校长决策的信息源;考虑通过教授“参与管理”健全学校监督机制。

4. 财务和财政管理方面:建立学校“集中统筹”和“三方制衡”制度

在中国目前的高校管理体制下,著名高校与教育部仍存在高度依附性质的从属关系,教育行政部门与高校之间“剪不断、理还乱”的利益关联,直接导致学校教育经费和其它专项经费的流失。对此,国家可把教育部专项经费(此外还包括学校劳动和偶然性资源收入)“入账财政部”,在财政部为大学建立“个人账户”;把教育经费或其它捐赠等直接委托给大学全权管理;把两部分资金都交于大学“集中统筹”。其中,对于专款资金的使用,实行教育部负责人、校长和司库间的“三方制衡”;对于大学自控资金实行党委会、校长和司库间的“三方制衡”。

### 5. 其它思想

(1)选择“全能”教师。大学对教师的选择,在遵守《高等教育法》对教师资格(教学和科研能力)的规定之外,还应强调教师的实践能力,选择“全能教师”,因为他们能透彻了解社会的需要,了解社会对教学和科研的需要,从而更好地建设一流的教学和科研。

(2)事务的无偿性。我国高校的许多资金用于事务性管理,许多本应由某负责人(或委员会)完成的事务,变成了“额外劳动”,而用于“额外劳动”的酬金本应用于学校的教学或科研。

(3)事务的公开性。中国高等学校的许多制度存在不透明性,由此造成了在资金使用、职务晋升和人才引进方面的暗箱操作等,进而导致了师资质量的降低、资金的流失等。对此,我们应竭力实现高校制度的公开性。

### 参考文献:

[1]刘香菊,等.大学章程的法律透视[J].现代教育科学,2004,(6).

[2]The Regents of the University of California. organic Act [EB/OL]. <http://sunsite.berkeley.edu/calhistory/charter.html>. 2007.

[3]吴志功.现代大学组织结构[M].北京:北京师范大学出版社,1998.

[4]周光礼.高校内部规则的法理学审视[J].现代大学教育,2006,(1).

[5]周鲁卫.大学宪章,凝固的教育理念[J].复旦教育论坛,2005,(3).

(责任编辑:杨玉;责任校对:陈国军)