

# 大学章程对于我国现代大学建设的意义

□ 王 彬

大学章程之于大学,如同宪法之于国家。可以说,《章程》就是学校的根本大法,上承国家法律法规,下启学校规章制度。《章程》一经核准,将在较长的时间里保持稳定,成为学校今后发展的指南和宣言。

## 一、章程修订对于大学的意义

新中国成立之初,在计划经济体制下,大学管理采取了政府高度集权管理的模式,一切事务都由政府来“计划”,当时的大学既没有也无必要制定章程。1992年,在党的十四大明确提出我国要建立社会主义市场经济体制之后,大学与社会的联系日益紧密,参与民事活动的频率也越来越高。大学只有具有法人资格,才能依法独立承担民事权利和义务。而且,民法规定,法人的设立,必须具备章程等基本文件。因而,大学要具有法人资格,成为独立自主的民事主体,就必须有自己的章程,高校的章程开始受到人们的重视。1995年,我国颁布的《教育法》明确规定,“设立学校及其他教育机构,必须具有组织机制和章程”。随后在1998年颁布的《高等教育法》、2003年7月教育部发布的《关于加强依法治校工作的若干意见》中,都对大学章程的法律效力、内容、重要性等作了相关规定。2006年,教育部倡导高校要将章程制定“作为学校加强现代制度建设,推进依法治校的重要抓手”,一些高校的“章程”开始陆续公布。不过,当时全国可供参考和借鉴的章程文本和制定经验并不多,各高校均是在积极探索中前行。2010年7月,《国家中长期教育改革和发展规划纲要》指出:“学校要建立完善符合法律规定、体现自身特色的学校章程和制度”,“依照章程规定管理学校”。教育规划纲要颁布后,我国高校的大学章程制定工作开始提速。国家围绕大学章程连续出台了一系列政策法规,这些法规对高校章程制定的原则、内容、程序、监督等环节进行了全面规范。由此,制订符合现代大学制度要求的大学章程,根据章程依法治校成为各高校现阶段的重要工作和紧迫任务。

修订章程除了是履行法定义务,实现学校依法治校、依法自主办学的必然要求外,就学校自身发展而言,有以下三个方面的理由:

**第一,章程修订是落实全面推进依法治国要求的重要举措。**

刚刚结束的党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出,要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。而依法制定大学章程并严格依照章程治理,既是法律对每一所高校的基本要求,也是大学设立、运行、发展合法性的前提。

大学面临着6组权力关系:国家行政权与高校办学自主权的关系,党委领导权与校长行政权的关系,学校权力与院系权力的关系,行政权与学术权的关系,学校领导权与民主参与权的关系,学校管理权与社会参与权的关系。大学章程是法的治理模式、法的精神和法

律条规在大学的延伸和具体化、个性化,大学章程作为大学内的“宪法”,正是通过对大学内多元主体之间的权力配置和制度安排,实现彼此权力的分权制衡,以达到大学目标的实现。大学章程一方面明确了学校与政府和社会的关系,使大学这一特殊的公共教育机构回归学术本位,能够按照学术逻辑和教育规律办事,防止大学受到外界干扰,尤其减少行政权力的干预,使大学自主办学有“法”可依。另一方面确定了学校内部的治理结构,通过规范内部秩序的“组织法”、保护各方权益的“权利法”、保障有序运行的“程序法”使大学自我管理有“章”可循,从而形成大学自我发展自我约束的良性机制,进而保障学校管理的民主化和科学化。这体现了社会主义法治精神,是落实高校办学自主权的重要保障。

## 第二,章程修订是深化学校治理结构改革的良好契机。

大学治理结构是现代大学制度的本质与核心。就我国大学而言,在公立高校的举办权与办学权分离以后,大学与其利益主体之间的“委托—代理关系”便建立了。大学的治理结构旨在回应冲突和多元利益要求,大学决策权问题,进而探讨怎样建立合适的组织架构及其机制,有效管理其一般事务,实现大学内外效率和公平的合理统一。20世纪90年代以来,随着我国高等教育规模的迅速扩大,传统的大学治理模式与管理体制受到了挑战。为应对外部及自身的变化,高等教育必须改革,改革的目标之一是建立现代大学制度。现代大学制度既涉及到规范和理顺大学与政府、大学与社会的关系,也涉及到大学内部治理结构的完善和改革。前者包括政府宏观管理、市场适度调节、社会广泛参与、学校依法自主办学,后者包括党委领导、校长负责、教授治学、民主管理。大学的治理结构应该做到最有利于释放大学的本质功能,最能激发大学的科学精神与创造力,最能体现公共利益和社会进步的制度安排。而章程作为学校的总宪章,是大学治理理念、治理结构的集中体现,是调节学校内外关系的基本准则,是学校接受监督、进行自律的基本依据。通过大学章程,可以把经过各利益相关方广泛参与、充分讨论达成共识的大学治理的一般规律稳定和规范化下来。这样一来,推进以大学章程为核心的现代大学制度体系建设便成为高校管理体制改革的重大突破点。

## 第三,章程修订是彰显学校大学精神和文化的最佳载体。

大学是以学术为本,以研究高深学问、培养高级人才、从事文化的传承和创新为宗旨的学术组织。大学独特的精神气质来源于大学自身的历史积淀,来自于大学已有的文化传统。大学精神是一所学校的价值取向,大学文化是一所学校师生共同遵循的生活样式。大学精神与大学文化共同构成了一所大学赖以生存和发展的重要基础,并成为大学间相互区别的重要标志。历史具有穿透力,文化具有感染力,精神具有凝聚力。大学精神与大学文化一经形成,便会在相对稳定、可以在世代更替的人群中长期复制自己。

因而,它成为学校涌动的生命,成为学校绵延不绝的血脉,成为学子们拳拳眷顾的心灵依恋,成为师生们依依不舍的精神家园。

作为学校的根本大法,大学章程承载着大学精神,昭示着大学使命。章程起着一种宣言的作用,旗帜鲜明地向社会宣示大学的办学理念、办学宗旨,展示大学师生共享的规范和价值等,让外人透过章程,看到一所大学是在怎样的办学理念指导下开展教育教学、科学研究及社会服务的。通过章程,在世人面前树立起一所大学的美好形象,提高学校的社会声誉。世界上任何一所知名大学都有自己独特的大学精神,这不仅是一笔宝贵的财富,也是大学魅力之所在,更是大学持续发展的动力。广西师范大学的章程,就应该弘扬“独秀”精神,即独树一帜、卓然独立的精神气质,彰显“乐群”文化,即诚信宽容、厚生益众的文化追求。从某种意义上说,将学校建设成和谐的事业共同体,其中最关键的是文化理念的相互交融认同,现代大学精神的塑造和现代大学制度的建构,大学章程正是起着这样一种承载大学精神和建构大学制度的作用。

## 二、章程贯彻实施的重点

大学章程是现代大学制度的载体。根据我国高等教育的特点,我国现代大学制度中,涉及到学校内部治理的核心架构为:党委领导、校长负责、教授治学、民主管理及社会参与。因此,要推进学校章程的贯彻实施,重点是做好以下几项工作。

**一是实行党委领导下的校长负责制。**要根据《章程》的规定,进一步健全和完善党委领导下的校长负责制,理顺学校党委与行政的关系,科学决策与有效监督的关系。进一步优化学校内部组织结构,明确内部组织职责,建立有效的管理体制和运行机制,确保学校各项办学活动依法有序开展。近日中央颁布的《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》强调,要坚持党委的领导核心地位,保证校长依法行使职权,建立健全党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制;认真贯彻执行民主集中制,坚持集体领导和个人分工负责相结合。这里,党委领导是核心,校长负责是关键。坚持党的领导,实行党委领导下的校长负责制,是中国特色现代大学制度最重要的特征,也是建设中国特色现代大学制度必须坚持的前提和方向。

**二是积极推行教授治学。**大学本质上是学术组织而不是行政机构,这一特性客观上要求大学的组织形式及一切活动都必须以学术为中心,以服务学术为宗旨。更多需要学术管理而不是行政管理,而学术管理就需要依靠教授,需要具备高度专门化知识的人员进行管理。在我国,教授治学的法律保障是教授委员会和学术委员会,目的是充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用。而“教授治学”体现出行政权力与学术权力相对分离。教授们以学术委员会及下设的专门委员会、学术评定委员会等机构为载体,治学科、治学术、治教学、治学风等方式,参与学校的学术事务

管理。其中,《章程》首次将学术委员会明确为学校的最高学术机构,推动教学指导委员会、科学研究指导委员会、教师职务评审委员会等专门委员会开展工作。下一步,相关的学术机构要根据新的职能进行积极地调整或筹建。

**三是切实加强民主管理和监督。**“民主管理”既是现代大学管理的基本模式,也是现代大学制度建设的重要组成部分。民主管理的核心是“平等参与、共同决策、有效监督”。它是大学师生依照国家法律、法规的规定,行使自己的民主权利,实行民主参与、民主决策和民主监督,积极地参加对学校工作的过程。大学民主管理的内容包括三个方面:师生以一定方式直接参与学校工作的决策与管理;以一定方式直接对学校工作实施群众性监督;在对学校管理直接参与决策和实施监督的过程中,表达和维护自身的合法权益。作为高校民主管理的基本载体,教代会是教职工行使民主管理的基本形式和权力机构。建立健全教代会制度的关键,就是形成以工会为核心的一套健全完善的教代会组织体系和民主管理工作网络。进一步明确和落实教代会的职权,以切实保障教职工民主参与、民主决策和民主监督工作的实效性。与教代会相对应,学代会要以学生为主体,代表学生参与学校的管理和监督工作,维护学生的合法权益。还要全面推进校务公开,校务公开的核心是透明和公开,本质的问题在于监督。

**四是主动拓展学校与社会的联系。**按照《章程》规定,利用办学资源和办学优势主动对接国家和地方经济社会发展需求,大力推动协同创新,积极探索高校与行业、企业密切合作共建模式,推进高校与科研院所、社会团体的资源共享,形成协调合作的有效机制,为国家及地方的经济发展和繁荣提供服务和支撑;积极筹建理事会,发挥理事会在学校建设中的重要咨询功能;充分发挥教育发展基金会的作用,依法通过多种渠道筹措资金,支持学校事业发展;加强校友会建设,完善校友会组织架构,建设地域性和行业性校友会,形成互信、互帮、互利的合作机制,实现学校与社会的多层次互动。

**五是有效履行大学职能。**最早的大学单纯强调人才培养的职能,19世纪初的大学增加了科学研究的职能,20世纪初的大学增加了社会服务的职能,21世纪大学增加了文化传承创新的职能。《章程》将把人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新这四项职能明确列为学校的基本职能。要按照《章程》规定,不断创新人才培养模式,有效提升人才培养质量;积极探索科研激励和评价机制,着力提升科学研究水平;拓展社会服务广度和深度,提升社会服务的质量和水平;以社会主义核心价值观为引领,建设学校特色的大学文化,推进文化传承创新。这既是对大学职责和使命的积极践行与自觉担当,更是对学校“独秀”精神与“乐群”文化的历史传承与当代弘扬。

## 三、确保章程的有效实施

法律的权威在于必行,章程的生命力在于实践。学

校《章程》建设具有全局性、根本性、稳定性和长期性。《章程》的修订只是第一步,如何在核准后切实有效地、可持续性地保障《章程》的贯彻实施则是长期的任务。

**一要完善配套制度体系。**健全以学校《章程》为龙头的制度体系,是学校《章程》落地生根、真正发挥作用的前提,也是贯彻实施学校《章程》的有力保障。在党的群众路线教育实践活动中,学校对规章制度开展了“废改立”工作,拟定了包括修改制定10个方面规章制度的建设计划。目前,部分制度建设任务已经完成。下一步,要按照《章程》全面清理学校的规章制度,形成根本制度稳定、基本制度完备、具体制度配套的校内规章制度体系,构建用制度管权管事管人的长效机制。同时,还要加强监督检查。把《章程》实施情况作为信息公开的重要内容,主动接受教育主管部门、社会公众、师生员工的监督,建立外部检查与内部检查相结合、定期检查与随机检查相结合、常规检查与专项检查相结合的监督检查制度。

**二要加大力度推进章程建设。**从大学章程的性质来讲,是有上位法依据的、符合国家法律法规和学校办学宗旨的总纲领,是所有校内规定必须遵守的指南。学校章程被依法核准后,对学校和学校的主管部门以及有关方面都具有相应的法律效力。尊重章程、按照章程办事、根据章程实施管理,应该成为全校师生共同的理念和行为准则。无论是制定发展战略、发展规划等宏观层面的顶层设计,还是实施管理体制和运行机制改革、人才培养模式改革、学科专业结构调整、绩效考核和收入分配改革等,都必须符合《章程》的内涵要义和具体规范。各级领导干部要带头牢固树立《章程》执行意识,自觉贯彻《章程》、认真执行《章程》、按《章程》规定科学民主决策、民主管理。要加强对《章程》贯彻实施工作的领导。学校党委是《章程》贯彻实施的领导机构;学校行政是《章程》贯彻实施的执行机构;教职工代表大会、学生代表大会是《章程》实施的监督机构;各二级单位主要负责人是本单位贯彻实施《章程》的第一责任人。要分工负责,各司其职,按照注重系统性、整体性、协同性的原则,务实推进学校《章程》的贯彻实施。

**三要加大宣传力度。**章程被依法核准后,学校要广泛宣传章程的内容、地位和作用,引导师生员工深刻认识修订和实施章程的重要意义,养成法治思维良好习惯。要充分利用校内外各种媒介包括网站、校报、宣传橱窗、新闻媒体等,向校内和社会全文公布章程,做到人人知晓。要将章程纳入新生、新进教职工、新任领导干部的教育培训内容,努力在全校形成学习章程、尊重章程和依法依规办学办事的良好局面。

章程建设是高等学校深化改革、推动发展的难得机遇,章程的修订和执行也注定是一个艰苦探索的改革过程。当学校按照规定的程序,认真走好每个环节,制定出一部符合自身实际的章程时,其所释放的改革活力,激发的改革成果,将是不言而喻的,由此给学校带来的正面效应和影响也将是深远的、值得期待的。

(作者系广西师范大学党委书记)

# 打造现代农业的新典型

## ——广西崇左市江州区甘蔗产业发展小记

□ 本报记者 江东洲 刘昊

连绵起伏的蔗海,一望无边,苍翠葱茏,在风中翻滚着层层绿浪,给初冬的江州大地增添了生机与希望。素有中国“第一甜县”美誉之称的广西崇左市江州区,近年来积极加大科技创新,推进土地流转整合,大力推行现代化、规模化、集约化的生产模式,推动甘蔗产业转型升级,提高产业发展水平,有力地推进了农业增效和农民增收,走出了一条现代农业创新发展的新路子。

## 科技支撑:增强发展动力

糖业是江州区的特色产业、支柱产业、富民产业。作为中国蔗糖主产区之一的江州区,是国家重点“双高”糖料蔗基地,属广西33个蔗糖优势区域县(市、区)之一,人均产蔗产量居全国第一,蔗糖产业是江州区无可替代的支柱产业。

一望无际的成片甘蔗林,郁郁葱葱,碧波翻滚;伸向连绵蔗地的细水管道,将水分传送到每一根甘蔗;由电脑控制的水泵,从甘蔗根部渗入为甘蔗提供养分……在江州区驮卢镇的甘蔗基地,一条条水管道“穿行”蔗海,一滴滴渗入甘蔗根部,让甘蔗茁壮成长。江州区甘蔗面积常年保持在100万亩以上,人均产蔗、产糖量位居全国第一。通过实施刷卡取水、节水滴灌这两项农业科技,每亩蔗地平均可降低50%的水、肥、药成本。

江州区是广西著名的产蔗大县,但“十载九旱”。针对干旱缺水、劳动力短缺、机械化水平不高、单产低等问题,近年来,江州区坚持把农业科技贯穿于始终,全面推广先进适用的农业科技,不断提高甘蔗生产的科技水平。

推广良种良法。江州区在驮卢镇建立了万亩甘蔗良种繁育基地,加大了甘蔗良种繁育推广力度,大力推广甘蔗种植良种良法,提高甘蔗单产和含糖率,产蔗糖产量达到了历史最高水平。同时,江州区研究制定了《江州区糖料甘蔗滴灌亩产八吨栽培技术规程》,并于2012年9月通过专家评审,填补了广西甘蔗种植无标准

的空白,成为江州区乃至崇左市、广西壮族自治区甘蔗种植标准。自主繁育的壮糖1号、大唐1号新品种,具有节水、抗病、抗虫、抗倒伏、产量高等优点,成为目前广西最高产的甘蔗品种之一,比普通甘蔗品种增产三成以上。

推广全程机械化。为突破每年甘蔗榨季时甘蔗砍收劳力紧缺这一“瓶颈”,江州区加快推进甘蔗生产全程机械化。通过采取多种形式,江州区大力推广甘蔗机械化收获、种植、深耕深松整地、蔗叶机械还田等农机作业技术,重点推广大中型拖拉机、甘蔗种植机、甘蔗收割机具等适用性新机具。使用甘蔗种植机,蔗农每亩支出85元,比人工种植每亩节约15元;使用施肥培土机,比人工节约6元以上,机械化收割每吨节约20元,3项合计每亩降本增效50元以上。2013年,江州区完成2.9万亩甘蔗机械化收获,甘蔗耕种收机械化水平达到50%以上,走在广西前列。

发展蔗糖循环经济。近年来,江州区把循环经济的发展理念贯穿到了甘蔗生产的全过程,通过变废为宝和循环利用,不断做大做强产业,让甜蜜产业更加甜蜜。依托江州区制糖产业资源优势建设的湘桂循环经济产业园,先后引进湘桂酵母、滤泥生物肥、废水处理综合利用、蔗叶综合利用等延长产业链的项目。如今,在湘桂循环经济产业园,一根甘蔗从头“循环”到尾,几乎被“吃干榨尽”——除了制糖,还生产蔗渣文化纸浆、活性干酵母、生物有机肥、酒精、能源发电、活性干酵母提取物等,对蔗糖的综合利用率达到80%左右。此外,江州区还与广西大唐公司合作建设广西甘蔗高产高效现代化集成技术中心和农业科技循环产业园,打造“科服贸”一条龙、“农工商”一体化的现代农业循环经济产业链。目前,以蔗糖产业为核心的循环经济产业集群已经基本形成。

初冬时节的江州区,连绵起伏的蔗海丰收在望。通过科技创新,江州区给甘蔗产业注入了前所未有的动力,有力地促进了甘蔗产业的快速健康发展。



近年来,广西崇左市江州区通过机械化和创新,大力推动甘蔗产业转型升级,走出了一条现代农业创新发展的新路子。

## 土地流转:激发发展活力

加快农村土地流转,是转变农业发展方式、加快农业现代化的有效途径。

结合实施甘蔗高效节水灌溉项目建设和全面推进甘蔗生产机械化,近年来,江州区积极引导农村土地承包经营权以转包、互换、转让、股份合作等形式有序流转,大力推广“小块并大块”土地流转整合模式,在大力推进甘蔗产业发展的同时,让农民切实分享到土地流转带来的红利。

江州区坚持把“富民增收”放在首位,在保证农民利益的前提下,动员农民依法自愿流转土地,农民不投入一分钱,所取得的收入由原来的单一的种蔗收入,提高为由租金、劳务收入、特色养殖等构成的多元收入:

——租金收益。蔗农每亩地每年租金按两吨甘蔗来计,价格以当年糖厂高产高糖原料蔗收购最高价为准。

——劳务收益。组织农民与投资企业合作签订合同,按照每户流转土地多少及劳力情况受聘于企业务工。

——分成收益。原甘蔗亩产4至4.5吨,亩产超过6吨达到投资盈亏平衡点时,农户与企业按比例分红。

——综合收益。企业规模经营后,劳动力解放出来,可外出务工、发展特色养殖、发展林下经济等,获得

多种收益。

“土地流转后,光租金每亩就比自己种蔗还要多收入200多元。公司雇佣我们要给工钱,甘蔗地间套种收益我们也有分成,另外还可以搞搞养殖、打打工,收入至少要翻倍!”江州区新和镇蔗农周必强说,通过土地流转,可获得租金、劳务、分成、综合四个方面的收益。

如今,在江州区,砍收甘蔗的农民,榨季在稳收地租和超产分红的同时,每年还可以替企业打季节工120天以上,兼当“工薪族”,收入增加不少。

作为该区土地流转和甘蔗高效节水灌溉的项目示范区之一的孔香屯,早在2011年,就率先将全屯5000多亩土地全部实现流转。这一创新尝试,让该屯村民尝到了土地流转和发展高效节水灌溉项目带来的“甜头”。如今,孔香屯蔗农既能收取土地租金,又成为高效节水项目灌溉区的产业工人,实现了农民股权分红和就业双收益。目前,孔香屯的农户全部住上发展甘蔗产业筑起来的新别墅,村民过上了城里人的生活。

农村土地流转模式,让蔗区农户分享到了土地流转带来的红利。2010年,驮卢镇连塘村村农把全屯7000亩土地流转给广西桃花岛现代农业科技有限公司开发旅游。目前该屯500户农家的青壮年全部成了旅游公司拿工资的员工,每人每月1200多元薪酬,该屯老

人也有900元的养老金,村民人均纯收入由流转前的2000多元提高到1万多元。

同时,由广西桃花岛现代农业投资公司投资建设的桃花岛蔬菜基地,打造成了该区“菜篮子”工程,占地面积1100亩,主要种植番茄、黄瓜、菜心、淮山等绿色食品,满足了桃花岛发展“农家乐”需要,也促进了农民依靠农产品增收。

2013年,江州区完成农村土地流转面积6万亩,这些流转后的土地全部连片种植甘蔗,并大获丰收。2013/2014年榨季,江州区原料蔗产量达到557.8万吨,产糖68.7万吨,这是自2007/2008年甘蔗榨季以来,江州区原料蔗再突破550万吨大关,排在崇左市各县(市、区)首位。

同时,江州区也加大对土地流转村屯的风貌改造力度。在水、电、路等基础设施建设方面,加大资金投入,还将出台扶持发展养殖业的优惠政策,扶持项目区农户通过发展养殖业,实现增收。

2015年,江州区计划完成农村土地“小块并大块”及土地整治面积40.5万亩,完成土地流转面积10.37万亩。

农村土地流转,创新了江州区蔗农收入旧模式,让蔗农收入实现了多元化,激发了农村经济活力,让当地群众走上了脱贫致富的道路。