

大学善治视域下高校党建制度创新研究

摘要：随着经济社会的发展和高等教育改革的深入，我国高校党建制度创新面临诸多困境。

本文从大学善治的视域下，结合善治理论，试图从强化个人制度意识、完善政党决策保障机制、建立高校执行监督体制三个角度探讨构建高校党建制度创新体系的对策。对于新形势下，加速大学善治进程，完善中国特色大学制度，提高高校党建制度的执行力有一定借鉴意义。

关键词：大学善治；高校党建；制度；路径优化

引言：十八大以后，党的十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力的现代化上升为国家意志，成为各级政府及组织综合管理改革的目标。国运兴衰，系于教育，大学作为一种公共教育机构，负有培养人才和科技创新的功能的崇高使命，既要满足社会需要，又要遵循高等教育自身的规律，率先提高自身治理水平，构建中国特色的现代大学制度，实现大学善治。中国共产党诞生于高校，有了党就有了高校党建，在大学善治模式下研究高校党建制度，为高校党建研究提供了新的视角，有助大学的发展和执政党的兴旺，对在高校党委的坚强领导下实现党管干部、党管人才具有重要意义。

一、大学善治

1. 厘清治理和善治

治理与善治理论是 21 世纪国际社会科学的前沿研究理论，经济市场化和政治民主化是当今世界的主流，经济全球化和世界多极化也在曲折中前行，治理理论正是世界性潮流和发展趋势的产物，它所涵盖的价值的普遍性日益凸显。作为管理学的专业术语，治理是舶来词 governance，原意是操控、引导。它通常在行政系统和政治系统内行使权威，通过权力的运行与干涉，对政务和公务做出有效安排，避免混乱。古代帝王常用统治来形容天子对子民的关系，后来用国家管理，进而过渡到现在的国家治理。一字之差凸显了执政者理念的升华和治国范式的转型，意味着执政观上的重大突破，折射出历史发展的进步。

治理是上下互动的管理过程，治理的主体是多元化，多个主体通过合作、协商、合伙关系确立共同的目标实施对公共事务的管理，其权利向度亦是多向度的、相互的。治理追求的便是高效、经济的管理公共事务。然而治理本身缺少政治强制力以及无法替代市场自发的资源配置功能，有学者提出“善治”理论，即良好的治理 good governance。善治是对治理理论的完善和升华，善治在追求治理目标的同时，其核心价值是社会公平，由“效率第一”转为“公平至上”，从这个意义上说，治理的终极目标是实现善治。善治就是实现公共利益最大化的社会管理过程。其本质是“政府与公民对公共生活的合作管理”。^[1] 相对治理，善治是更适应组织改革与管理，较少政治色彩的概念，

是政府、市场、社会的一种新型关系，是三者的最佳状态。俞可平先生梳理有关善治的各家之说后，归纳出构成善治的六个基本要素：来自成员内心认同的合法性；组织成员内部获得信息与知情权的透明性；组织管理者及成员对职责与行为担当的责任性；根据组织目标进行规范管理，通过制度约束和限制其成员的法治性；对基层及其成员诉求及时反馈的回应性；机构合理、管理科学、成本优化的有效性。

2. 何为大学善治

大学是以人力资源竞争为核心力的非盈利性质的知识组织，大学中众多利益相关者构成大学外部治理环境和内部治理结构。在外部治理环境中，大学章程、政府、高等教育市场、中介组织对大学治理有着不同程度的影响，在内部环境中，法人治理结构、行政领导体制、行政权力、学术权力则为最主要的影响因素。^[2]大学善治旨在利用有效的外部环境并构建高效的内部运行机制，通过制度化、体系化的改革与管理，促使大学各层次、主体权力、利益的良性互动。大学善治秉承多元主体、共同治理的理念，推动大学进行良好的内外部治理，注重对法人地位、学校产权、师生管理、领导制度、改革决策等进行制度化、法治化的有序治理，从而达到大学公共利益最大化的治理目标。

在依法治国的进程中，高等教育制度的改革也在如火如荼地进行，大学理当成为各级组织依法治理的首善之区，基于这种变革的大学善治模式亦将成为依法治校的核心思路。目前世界各国大学治理模式迥异，美国是世界公认的教育强国，它以英国传统学院为蓝图，坚持大学自治与学术自由，借鉴德国专业型大学的治理理念，强调教授集体治校，董事会、校长、师生共同参与管理大学事务。以美国为代表的共享性治理模式，在地方分权制的管制下，具有“多元”、“自主”、“开放”、“公平”等大学善治的诸多特点，成为各国竞相学习和借鉴的高等教育善治模式的典范。有关大学善治的模式没有统一的定论，笔者认为当代大学善治模式应涵盖以下特点：民主参与，以社会价值为目标，允许不同利益集团平等参与决策大学事务；学术自由，即学习、研究和教学自由，更好地践履大学的批判和创新功能，从而完成自身使命；包容开放，在大学治理过程中构建一种恰当的主体间性和沟通理性，扩大合理边界，包容共促；以人为本，大学善治的终极目的是实现人的全面发展，以人为本的理念贯穿大学治理的全过程。

3. 中国特色大学治理模式

我国高校管理脱胎于传统计划经济管理的模式，传统体制下的大学以行政权利为主导，这种以集中控制和服从模式为特征的高等教育与倡导现代大学自由、民主的善治模式相去甚远，实质上是政府统治的附属物，终将抑制大学创新活力，降低治理效能。但是现代大学善治模式并不是一个既定的存在，而是一个建构中的事实，它没有统一标准的模式，由于国情、世情的不同，不能完全效仿别国，大学制度需要适合本国社会发展，适应当下生产力水平，从某种意义上说大学制度具有民

族性特征。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》指出全面推行教育事业的科学发展，仍需立足社会主义初级阶段的基本国情，把握教育发展的阶段性特征，不断完善中国特色现代大学制度，落实学校办学自主权，扩大大学与社会合作办学，完善大学治理结构，加快大学章程建设，建立规范的外部监督机制；把育人作为教育工作的根本要求，把改革创新作为教育发展的强大动力，把促进公平作为国家基本教育政策，把提高质量作为教育改革发展的核心任务；坚持党委统一领导学校工作，校长在党委的统一领导下主持学校行政工作，通过职代会和群代会不断完善协调运行机制，在强调大学平等自由的同时，在一定范围内均衡自由与约束的关系，准确把握和理解中国特色大学制度，构建政府宏观管理，党委统一领导的“学校自治，校长治校，教授治学，科学管理”^[3]为特征的有中国特色的现代大学善治模式。

二. 大学善治视域下高校党建制度创新的必要性

1. 高校党建制度困境

高校党建工作是一项复杂的系统工程，而党的制度建设高校党建中最具根本性、稳定性、全局性的问题。在今年年末的第二十三次全国党建工作会议上，习近平再次强调高校党建制度建设，他指出办好中国特色社会主义大学，要立德树人，全面推进党的建设，坚持社会主义办学方向，加强制度建设。中共中央 2010 年 8 月颁布的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》对推动高校党组织制度建设具有推动作用，但受党内外环境的影响，高校党建制度建设仍存在诸多困境。

高校党委领导下的校长负责制是我国高校的特殊地位和承担的历史责任决定的，然而在实际贯彻执行中却存在党政分离，党建工作与学校中心工作不能很好融合，参与机制不健全；思想政治教育工作者存在感不足，党员教育机制缺失，党员教育缺乏针对性，很难融入教学、科研中，甚至视其为累赘和负担；党建制度形同虚设，缺乏科学性和可操作性，“两张皮”现象普遍；党建活动单调、形式单一，参与性不足，对党内民主重视不够，行政化倾向严重；党建制度建设稳定性差，缺乏基层党组织服务中心工作针对性和充分发挥党员先锋模范作用的实效性。党建制度的改革和创新与高校业务结合的契合度低，跟不上高校发展的步伐。在倡导大学善治的当代中国，高校党建制度已不能完全适应善治模式下的高等教育发展的需求。

2. 大学善治视域下高校党建制度创新的必要性

（1）是适应世情、国情、党情，对高等教育改革的客观回应。

经济全球化、政治多极化、文化多元化成为当今世界发展的趋势和潮流，世界各国综合国力的竞争愈演愈烈，高校作为培养社会主义事业接班人的阵地，西方敌对势力从未停止过对中国高校思想的渗透。随着高等教育改革的步伐不断加速，传统的利益格局被打破，改革进入“深水区”，

社会矛盾增多,教育发展内外环境的变化以及不同教育利益相关者的利益博弈使高校党员干部经不住诱惑,腐化变质。中国共产党是拥有 8000 多万党员的世界第一大党,高校党员数也是首屈一指,如何提高高校党员青年教师的思想政治水平,充分调动他们强国荣校的积极性,致力于中国特色大学善治,固化高校党建成果,成为目前高校党建制度创新的重要命题。

高等教育改革离不开党委的集体决策和统一领导,改革的手段和实施离不开制度的约束,陈旧保守的制度终将制约改革的进程。高校党建制度建设是高校改革的一部分,党建制度的创新也应遵循高等教育规律,综合高校办学特点和经济社会发展趋势,完善党建制度,强化执行力度,为高等教育改革提供强有力的组织保障和制度前提,积极回应社会关切和教育改革的需求。

(2) 引领构建世界一流大学,实现中国特色大学善治的路径要求

纵观世界一流大学发展史,世界一流大学的兴起与形成是制度文明的产物,其建立无不以善治为前提,良法促善治,因此先进创新的制度是构建一流大学的重要保障。我国的政治体制和传统文化决定了我国大学的“中国特色”。在现代大学构建过程中不断加强党建制度创新是最具中国特色的大学善治的重要举措。

党建制度的创新有利于更好地发挥党内民主,以人为本,从党委领导、党务工作者、师生党员和群众的角度出发,从制度利益相关主体的利益诉求出发,积极回应全校师生的合理诉求,提高全体教职员工参与构建一流大学的积极性和主动性。有利于发挥党建制度功效,强化大学制度的执行力度,高校党务信息公开制度确保各项制度制定和执行的透明度,提高师生对制度的认知度,即来自成员内心认同的合法性。同时有利于集思广益,提高校长治校的效率,为教授治学提供宽松的学术氛围,构建和谐校园,促进大学善治。只有用世界一流的大学党建工作引领世界一流大学的构建,才能实现中国特色大学善治。

(3) 提升党建科学化水平,发挥基层党组织在创新强校中的保障作用。

任何一项制度的制定不可能一劳永逸,党内外环境的变化决定我国党建制度必须与时俱进,不断更新观念,适应新形式的要求。党的十八大强调“要以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程,全面提高党的建设科学化水平”,我们应准确把握当前高校党建工作存在的问题和挑战,牢牢把握社会主义办学方向,紧紧围绕“培养什么样的人才,怎样培养人才”和“办什么样的大学,怎样办好大学”这两个根本问题,切实把党的教育方针贯彻到人才培养的全过程。

按照党自身固有规律来建设,遵循高校党建工作与教育工作的基本规律,认识和探索党的制度建设与其他方面建设之间,以及党的自身建设系统内部诸要素之间固有的、本质的、必然的联系,把握规律性,降低成本、提高效益。^[4]彰显党领导高校这一高等教育的特色,并在中国现代大学善治中充分发挥其优势,用好创新党建制度这一利器提升党建的科学化水平,发挥基层党组织在创新

强校中的先进性和战斗力。

(4) 高校党建制度创新与中国特色现代大学制度具有内在统一性。

中国特色现代大学制度是中国现代大学善治的体现，善治的最终目标是实现利益最大化，也就是为国家培养更多的人才，为党输出社会主义事业的接班人，让大学生在实现理想的过程中早日成长成才，其他利益相关者通过办学创造价值实现自我利益。这些无疑也是我国高校党建的重要任务和目标。大学党建工作围绕教学、科研、学科建设展开，在建章立制、依法办学上下功夫。现代大学制度的办学理念核心是追求独立、自由与民主运行的有机整合，这既是我国高等教育办学规律的体现，也是高校党建工作的应有之义。

就大学党建赖以生存的民主集中制而言，党委领导下的校长负责制是一种党委领导制与校长负责制有机结合的制度。党委领导是一种集体领导和决策的“委员会”制度，校长负责制是一种行政首长负责的“一长制”，通过“委员会制”与“一长制”的有机结合，既可以克服党政不分、党委包揽一切的弊端，又能提高工作效率，扬长避短、优势互补，是管理过程最优化的组合形式，符合现代科学管理的规律。同时议行分离的权力运行机制，可以制衡权利，减少腐败。^[5]这种体制反映了我国高等教育管理规律，也体现了现代大学精神。

三. 大学善治视域下高校党建制度创新的路径优化

1. 大学善治视域下高校党建制度创新的理念

科学性与法治性。科学原则，实质上是党的实事求是思想路线在制度建设中的集中表现，是高校制度建设的根本要求和首要条件。制度创新不仅要反映时代要求，符合科学精神，而且要使必要性与可能性相统一。制度的修改和废止需严密、谨慎，制度的建立要遵循高校党建工作规律、高等教育的发展规律和政党发展规律。高校党建制度建设要注入法治思想，以马克思主义理论为指导，依据国家法律和党章规定，不断完善现代大学章程，依章程规定治理学校，靠党建制度保障实施，将制度治党与依法治校有机结合，使党建制度建设走上科学化、制度化和有序化的轨道。

合作性与效能性。高校党委的领导下应保证高校管理与运行的自主权，倡导多元化合作办学，并在合理的范围内给予办学主体较为广阔的活动空间，听取师生的意见，提高社会、政府、市场、NGO、各类社团协会合作建设的力度，并积极回应高校教育改革的诉求。社会主义市场经济下，市场作用是有限的，需要创新高校党建制度，构建效能型党组织，提高党务工作的行政效率和效能，通过多元治理主体发挥集体合力，在党组织制度创新中引入“成本收益”分析，提高党建工作绩效，最大限度提升治校利益最大化。

参与性与服务性。高校党建制度必须服从服务于教学科研这个中心任务，牢固树立“围绕中心工作抓党建，搞好党建促进中心”的工作意识，将党建制度创新与高校的教育教学、科学研究、人

人才培养和服务社会等的创新工作联系起来，^[6]通过构建党建工作创新机制，把党建活动和成果融入到学校工作整个过程和环节，充分发挥党建工作优势，形成相互补充、协同共促的能量转换机制。党务部门和党务工作者要树立全心全意为师生服务的理念，为党员发展、教育和培养提供支持帮助，各级党组织充分发挥党的先进性，运用自身的政治优势、专业优势为师生排忧解难，构建服务型基层党组织。

透明性与责任性。在高校党委的领导下，党的各项政策的制定和执行要充分发扬民主，集全体师生党员的智慧，确保做到决策有效、政令畅通。加强民主管理、民主监督，提高党务工作的透明度和信息的公开化，让公权力在阳光下运行，加大廉政建设，永葆党的先进性和纯洁性。高校党政领导干部要加强政治理论素养，敢为在学校改革和制度创新中动真碰硬，破解学校治理难题，加强责任意识，敢于担当，善思善用，加强宏观驾驭、顶层设计和办学治校的能力。

2. 基于善治理论构建高校党建制度创新体系

(1) 从个人的角度，通过丰富教育内容，创新教育载体，树立党建制度权威，构建制度创新意识强化体系。

丰富高校党建制度教育内容，提高教育针对性，让干部想创新。以人为本，从党员干部和高校师生的实际需要出发，创新和完善党员教育、学习制度，定期上党课、开例会，授课内容根据实际教学、科研以及师生关心的实际问题生动开展。继续完善党委中心组学习制度，不断更新学习内容，以党建理论为基础探讨解决学校中心工作的实际难题为目标。使党建制度教育“进会议、进教材、进头脑”，做到学以致用，提高制度创新教育的实效性。

树立党建制度权威，加大对违犯制度法规的查出力度，让干部要创新。将善治理论运用到依法治校，目标即规范学校的各种治理行为，使学校各项制度良好运作，保障全校师生和各利益相关者权益，实现大学善治。学校各部门，尤其是纪检部门和组织人事部门，要抓好经常性的监督检查，增强法规制度的约束力，加大对违反法规制度行为查处的力度，做到令行禁止、违者必究，真正使党内法规制度成为全党共同遵守的行为准则，使干部做到心中有律。

利用多平台创新制度载体，建立适应时代特点的社会化渗透教育机制，让干部爱创新。市场经济下需发挥市场在资源配置中的决定作用，按照经济规律办事，通过创新党建制度保障高校相关利益者实现其利益最大化，增强党建制度的说服力。利用手机、微博、微信等网络平台，以动漫、微电影、网络游戏等新形式全方位、多渠道地开展宣传教育。采用师生喜闻乐见的平等方式适时推出能够吸引师生的时事论坛、热点视频、精彩影音等载体，及时互动更新和交流反馈^[7]。

(2) 从政党的角度，提高制度建设的民主化、科学化水平，与时俱进，完善制度制定与运行机制。

在这个信息爆炸的时代，高校党建制度创新也要顺应时代潮流，与时俱进，以不断创新发展的马克思主义理论为基础，深入研究社会主义市场经济条件下党的建设和反腐倡廉工作的特点与规律，将制度自信、理论自信、道路自信融入高校党建制度创新的全过程，提高全校师生参与治校和建制的能力。以社会主义核心价值观引领大学善治和高校党建，推进社会主义核心价值观体系相关制度的建设。尊重人民群众的首创精神，构建群众路线实践教育长效机制，促进师生利益表达渠道多元化，并完善诉求回应机制，同时扶持社会和公民参与组织办学，扩大党的执政根基。

发挥党委中心组作用，完善决策制定机制，提高决策的科学化水平。坚持党委统筹规划，按照“不交叉、不重叠、不缺失”的准则，构建“党委领导、校长负责、专家治学、民主管理”的科学领导体制。注重制度的系统性建设，重视基本法规制度与实施细则合并建设，基本制度与具体制度、实体性制度、监督制度与程序性制度的配套建设，杜绝制度漏洞，发挥法规制度的合力。

规范党内管理，构建制度运行的保障机制，为制度运行保驾护航。提高党务工作人员的专业素质，提高服务意识。将党建工作活动经费纳入学校财政预算，加大对组织工作经费的投入。理论理顺院（系）党组织的工作体制和运行机制，健全基层组织的民主程序，创新组织领导由党员公推直选的党内民主选举制度，落实党员群众对领导干部考评工作的知情权、参与权和监督权。

（3）从高校的角度，建立制度执行与监督体系，加大研究力度，实现制度落地的可操作性。

大学校长是第一行政负责人，为了防止权利滥用，需要完善程序性制度，构建行之有效的制度执行机制。涉及学校发展全局，与广大师生利益密切相关的重大重大改革、发展规划、人事安排、财务预决算等，让党员知情、参与、监督、测评。创建信息交流机制，保证信息公开，保证高校党政领导透明执政、依法行政，落实党建工作责任制，明确各职能部门和负责人的权责义，提高制度执政的效率。

构建民主平等的权利监督机制，将权力关进制度的笼子里，让权力在阳光下运行。以权力监督权力，在行政权力、市场权力和学术权力之间形成一种彼此约束的制衡系统。用制度制约权利，在大学章程中设立重大决策的听证会制度、强制性的信息披露制度等组织、人事与决策制度，建立院校治理的问责制度。^[8]构建高校一整套防错纠错机制，一旦出现失误可以通过相应的对策与规定来纠正失误、弥补过失，形成科学严密的防护网。

加强党建制度创新研究力度，提高制度的可操作性。开放民主的大学应以学术权力为核心，其影响力不是来自于强制，而是来自于它的理念的先进性、合理性和学术研究成果的科学性。因此，高校相关研究者用发挥智囊团的作用，善于总结我国的成功经验，借鉴国外的有益做法，把经过实践检验的成功做法和通过解剖案例得出的规律性认识运用于制度建设，提出可行性建议和意见，确保各项制度行得通、做得到。

参考文献:

- [1] 俞可平 治理与善治[M] 北京: 社会科学出版社 第 7 页
- [2] 吴明华 现代大学的治理逻辑及其在中国大学实现路径研究 博士论文[D] 上海交通大学 2013.6 第 5 页
- [3] 刘南 现代大学制度视野下的高校党建研究[J] 职业教育 第 134 页
- [4] 杨建军 高校党建科学化: 理论·制度·方法[J] 学校党建与思想教育 2010 (8) 第 37-38 页
- [5] 辛小丽 中国特色现代大学制度与高校党建工作 三江论坛[J] 2011.6 第 23 页
- [6] 肖陆军 提升高校党建科学化水平的思考[J] 黑龙江史志 2013 年 3 月 (第 292 期) 第 80 页
- [7] 宇小兵等 浅谈高校党建制度创新[J] 思想政治工作研究 2012 (第 9 期) 第 115, 116 页
- [8] 苏君阳 走向善治——大学治理权力结构的重构[J] 浙江社会科学 2007 年 (3) 第 106 页

作者简介: 孙银苹 女 广州科技贸易职业学院 组织人事处