

党委领导下的校长负责制配套制度研究*

浙江大学 叶桂方 陈浩 高知鸣

摘 要: 党委领导下的校长负责制是中国特色现代大学制度的核心内容,通过构建校院两级联动、党政中枢主导、多元主体协同的治理结构,形成了中国特色现代大学治理体系,对坚持社会主义办学方向、平稳推进高等教育事业改革发展发挥了重要作用。然而在实践中,党委领导下的校长负责制也存在一些不足,主要表现在集体领导和分工负责的工作机制有待完善、学术和民主权力的地位有待提升、学校和院系的权责配置有待优化、依法科学民主决策机制有待健全等等。在新的历史阶段,只有依托系统化的制度配套,建立健全相关的议事决策制度、沟通协调制度、合理授权制度和督查问责制度,才能从根本上坚持和完善党委领导下的校长负责制,让“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的现代大学制度真正焕发生命活力。

关键词: 大学治理; 党委领导下的校长负责制; 配套制度

党委领导下的校长负责制是我国高校法定的领导体制。20 多年的实践证明,这一体制符合我国国情和高等教育发展规律,是中国特色现代大学制度的核心内容。2014 年 10 月,中共中央办公厅印发《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》(以下简称《实施意见》),进一步强调“党委领导下的校长负责制是高等学校坚持社会主义办学方向的根本保证,必须毫不动摇、长期坚持并不断完善”,并提供了具体化、可操作的政策指导。如何落实好中央要求,既是当前我国高等教育改革面临的一个新课题,也是我国高校党建工作者应该承担的一项新任务。本文试图从高校内部治理的视角,分析党委领导下的校长负责制的现状与问题,在此基础上对这一体制相关配套制度的完善作一初步探讨。

*本文系浙江大学党建研究中心重点资助项目研究成果。

作者介绍: 叶桂方(1970.9-),男,副研究员,浙江大学党委办公室、校长办公室副主任;

陈浩(1979.7-),男,浙江大学党委办公室、校长办公室正科职秘书;

高知鸣(1985.7-),女,浙江大学党委办公室、校长办公室调研室副主任。

一、现代大学制度与中国特色大学治理

就全球范围而言，现代大学治理理论是伴随着现代大学制度的建立而发展起来的。20 世纪以来，大学从经济社会的边缘逐渐走向中心，成为办学目标多元化、结构功能复杂化的开放式巨型社会组织，传统的管理模式已不能适应现代大学的发展需要。在这种情况下，西方国家纷纷发起高等教育制度改革，与此同时，大学也掀起了内部治理变革的浪潮。在这场变革中，“多元共治”成为现代大学治理的核心，它通过权力的分享与合作治理以及对话、竞争、妥协、合作等共治机制，实现共同利益的最终产出。¹

从控制走向协调，从管理走向治理，是现代大学内部治理变革的共同趋势，我国也不例外。²我国高校在探索建立现代大学制度的过程中，既不断吸收和借鉴西方大学的理念和制度，又主动适应中国社会的政治、经济、文化特点，大学内部治理呈现出三大特点：

一是四种基本权力在大学内部治理中相互博弈。我国的大学治理是一个包含四种基本权力的权力结构体系，不同的权力主体通过利益博弈达到有限资源分配的重新平衡。³在中国特色社会主义大学，大学内部主要存在四种基本权力，即政治权力、行政权力、学术权力和民主权力。⁴大学治理的过程，就是通过制度安排使各利害关系人在权利、责任和利益上相互制衡，在协同治理的和谐关系中实现办学目标。

二是党委在大学内部治理中居于领导核心地位。世界大学发展的历史经验表明，任何一所大学的内部治理体系，总是深深地嵌套在现代民族国家的治理框架之中。⁵现代大学虽然起源于西方，但是，与西方国家实行竞争性政党制度不同，中国共产党在我国长期执政，这就决定了党委在我国大学治理结构中居于领导核心地位。党委统一领导学校工作，学校很多重大事项都由党委进行研究和决定，这是最具中国特色的大学内部治理特征。

三是依法科学民主决策是大学治理的价值追求。现代管理学认为，管理就

¹ 何勇平：《大学治理：走向现代大学制度建设之路》，载《重庆工商大学学报（社会科学版）》2013 年第 5 期。

² 湛中乐：《现代大学治理与大学章程》，载《中国高等教育》2011 年第 9 期。

³ 冯建民：《博弈与和谐：大学权力问题的若干思考》，载《东南大学学报（哲学社会科学版）》2011 年第 4 期。

⁴ 秦惠民：《我国大学内部治理中的权力制衡与协调》，载《中国高教研究》2009 年第 8 期。

⁵ 张学文：《大学治理不需要中国特色吗？》，<http://theory.people.com.cn/n/2015/0119/c40531-26407054.html>，2015 年 3 月 16 日最后一次访问。

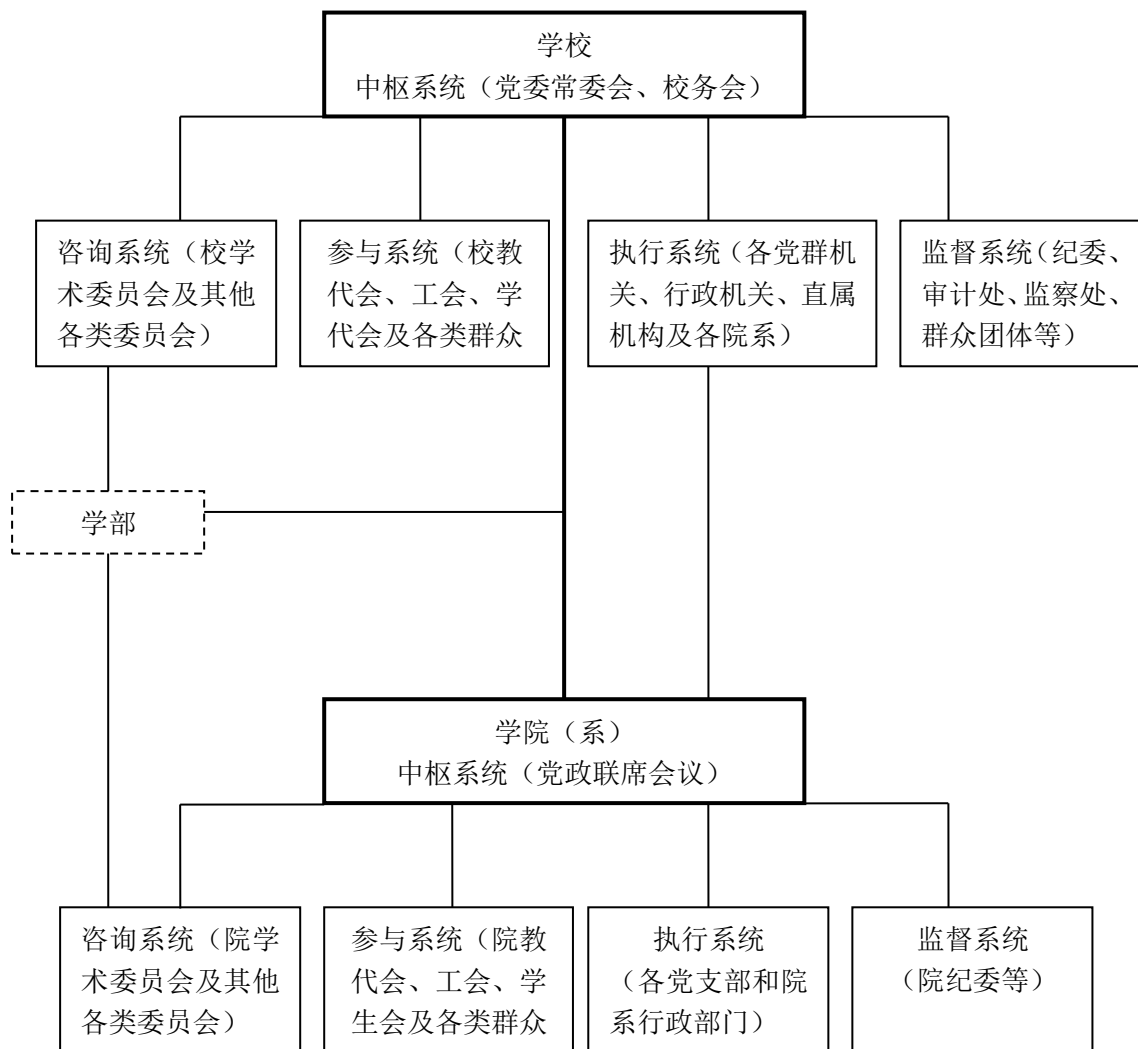
是决策，高校管理也是如此。在我国大学治理中，以党委书记为中心的党委决策和以校长为中心的行政决策是两类基本的决策体制，在学校层面表现为党委全（常）委会和校长办公会（校务会议），在院系层面表现为党政联席会议。我们不断探索完善贯彻党委领导下的校长负责制的有效机制，其核心就是通过两大决策体制的科学化民主化法治化，实现大学治理体系和治理能力的现代化。

二、实行党委领导下的校长负责制的现状

（一）党委领导下的校长负责制的治理结构

党委领导下的校长负责制作为中国特色现代大学制度的核心内容，需要通过中国特色现代大学治理结构来实现。我国大学的内部治理结构主要包括学校和院系两个层级，每个层级分别由中枢系统、咨询系统、参与系统、执行系统和监督系统五个部分构成，形成校院两级联动、党政中枢主导、多元主体协同的治理结构。（如下图所示）

在这样的治理结构中，校院两级分工明确、各司其职，五大系统相互扶持、彼此制衡，形成党委领导下的校长负责制有效运行的治理体系。其中，学校的党委全（常）委会和校长办公会（校务会议）、院系的党政联席会议是大学治理中枢，行使最高决策权并承担全面责任；学术委员会及其他各类委员会是大学治理的咨询系统，其内部成员具有较为丰富的专业理论知识和实践经验，能够为学校治理提供理论依据、风险评估和前景预测，提升大学治理的专业化水平；参与系统包括教代会、工会、学代会及各类群众，他们通过民主协商将学校各方面分散的意见、愿望和要求进行系统、综合的反映，促进学校治理更加符合实际、顺应民意；执行系统包括各党群机关、行政机关、直属单位、院系以及院系的各党支部、行政部门，他们的主要职能是执行党委和行政作出的各项决策；监督系统包括纪委、审计处、监察处、群众团体等，负责对学校的各项治理活动进行监督检查。



党委领导下的校长负责制治理机构框架图

（二）党委领导下的校长负责制实施过程中存在的不足

1、集体领导和分工负责的工作机制有待完善

我国《高等教育法》第 39 条、第 41 条分别对党委的主要职责、校长的主要职权进行了规定，《实施意见》又进一步对此进行了细化，并对集体领导和分工负责作了进一步强调。但是实践当中集体领导和分工负责均存在执行不到位的问题，有时存在授权不够，过分依赖集体领导；有时存在集中不够，难以形成统一意志。此外，党委书记和校长的职责分工与权限划分也很难泾渭分明，难免出现交叉或空白，加上双方考虑问题的角度不同，也会产生意见上的分歧。当分歧难以协调时，会出现以党代政、党政不分、多头管理等问题，影响办学质量和治理水平的提升。

2、学术和民主权力的地位有待提升

我国高校的治理结构具有典型的科层制管理模式特征，这种治理模式借助权威的分工、标准的程序和理性的选择产生最佳效率，实现组织目标，但它与以

追求自由为价值取向的学术权力存在着天然的冲突。⁶行政权力对职称评定、院系设置、人才引进等学术活动进行干预,这在客观上对学术权力的行使造成了影响,学术委员会等机构的“虚化”,使得教授治学的作用难以充分发挥。另外,我国的大学和政府行政上属于隶属关系,大学行政权力对作为大学举办者和投资者的上级政府负责较多,而较少受到校内师生的制约和监督。尽管教代会、工会、学代会等具有参与民主管理的合法依据,但却缺乏有力的权力资源和制度保障,在权力的博弈中容易处于弱势地位。

3、学校和院系的权责配置有待优化

在我国大学校院两级治理结构中,权责和资源集中在学校层面,而且随着大学规模的扩大和职能的拓展,学校层面在行政、教学、财务等方面拥有的权利越来越多。但不可否认的是,知识作为大学的基础性资源,主要掌握在院系和教师手中,大学中基本的教学、科研、社会服务等职能都是由院系和教师具体承担的,院系的党政联席会议虽然拥有对本院系重要事项的决定权,但这些事项大多是对学校决定和决议的贯彻执行,院系的自主决定权限和自由裁量空间很小。⁷以此类推,越到基层组织,治理权限越小,授权的不足造成基层治理权责的失衡,也一定程度上遏制了学术生产力的迸发。

4、依法科学民主决策机制有待健全

大学内部治理中,无论是治理结构还是治理过程,都是围绕学校决策来展开的,决策质量直接决定治理水平。⁸但在实践中,适应大学特点的决策机制还有待完善。从决策结构看,多元主体使大学呈现出“有组织的无序”⁹,当各部门、各单位甚至各学科的发展目标与利益诉求与学校不一致时,集体利益容易被局部利益取代,导致决策短视;从决策主体看,大学决策者校内外兼职和“双肩挑”身份较多,党委决策和行政决策参会人员重叠度较高,多元角色容易造成决策身份的模糊进而影响决策质量;从决策程序看,决策支撑系统不够健全,决策流程不够规范,先决后策、议而不决、决而不行、行而未果的现象还时有发生;

⁶ 湛中乐:《现代大学治理与大学章程》,载《中国高等教育》2011年第9期。

⁷ 贺一松、贺三宝:《党建科学化视角下的中国特色大学治理结构》,载《江西农业大学学报(社会科学版)》2012年第4期。

⁸ 刘献君:《高等学校决策的特点、问题与改进》,载《高等教育研究》2014年第6期。

⁹ 所谓“有组织的无序”,一方面指大学是具有完善制度和规范秩序的正式组织,另一方面指大学组织与人员的价值取向、活动安排、工作技术的多元化和离散状态。参见徐波:《大学决策理论中的“垃圾箱”模型探析》,载《国家教育行政学院学报》2013年第5期。

从决策方式看，决策者容易凭借经验和解决问题的惯性思维决策，随着大学功能的多样化，决策者的个人经验、知识结构和预见能力不足以应对日益复杂的大学事务，容易造成误判。¹⁰

三、建立健全党委领导下的校长负责制的配套制度

产生上述问题的原因是多方面的，相关配套制度的不健全是其中的重要因素之一。事实上，一个好的领导体制必须辅以完善的配套制度才能实现，如果没有配套制度予以保障，体制的作用很难充分发挥，甚至会走向反面。因此，坚持和完善党委领导下的校长负责制，需要时刻注重自身体系的完善，为实现党委领导、校长负责、教授治学、民主管理的耦合夯实制度基础。其中，坚持党委领导核心地位重在完善议事决策制度，落实校长依法行使职权重在完善沟通协调制度，激发内生动力提升办学质量重在完善合理授权制度，加强民主建设构建和谐校园重在完善督查问责制度。通过建立健全这四大配套制度，形成用制度管权、管事、管人的治理格局，是从根本上坚持和完善党委领导下的校长负责制的一种实施路径。

（一）议事决策制度

我国大学治理中的重大问题一般都要按照“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的原则，通过会议的形式作出决定。因此，坚持和完善党委领导下的校长负责制，关键在于建立以民主集中制为核心的议事决策制度。

首先，制定党委和行政的议事规则。结合《实施意见》的要求和高校的办学实际，制定完善党委全委会、党委常委会、校长办公会（校务会议）、院系党政联席会议的议事规则，对议事主体、议事范围、议题的提出和确定、讨论的程序、表决的方式等作出详细的规定，确保校院两级领导班子的决策有章可循。

其次，加强会议议题的主动设计。校院两级办公室要针对贯彻落实上级重大指示精神和学校重大决策部署，有计划地安排议题。建立议题提交常态化机制，除了紧急议题外，常规议题应该至少提前一周提交，便于控制议题数量，提高决策质量。建立议题研判制度，综合分析近期重大督查事项、上级重要会议、文件精神以及前期征集议题情况，提出需要决策的议题范围，并提醒分管领导和有关单位根据需要决策的议题组织材料。

¹⁰ 蒋达勇：《科学决策体系：完善高校内部治理的战略抓手》，载《现代教育管理》2012年第12期。

第三，做好会议议题的前置审查。上会的议题必须经过有效的评估审查，对于规范性文件上会前要经过合法性审查，对于专业性较强的议题要通过各专门委员会（例如学术委员会、机构与编制管理委员会等），相关审查信息要注明在议题征集单上，便于主要领导综合评估。上会议题的书面材料要认真准备，坚持材料不齐全的议题不上会，书面提交给会议决策的材料原则上应有事件背景描述、工作进展、调查研究（市场评估、横向比较等等）、可供选择的方案、需要学校支持事项等关键要素，如果涉及到经费投入，还需提交项目预算。

第四，探索充分交流和渐进决策机制。鼓励决策过程中的思想碰撞，使议题能够真正议深议透。实践中可以将会议区分为“以决为主”的会议，例如党委常委会、校务会议，以“策”为主的会议，例如咨询会、务虚会、战略研讨会等等。两类会议中可以适当引入头脑风暴等要素，特别是以策为主的会议，不一定要做出结论，而应在议程设计上让与会人员能够充分阐述意见。对于一些尚不完全成熟的重大决策要淡化结果导向，不设定预期取得的成果。

（二）沟通协调制度

在大学内部治理中，正确处理“党委领导”与“校长负责”的关系，通过沟通协调制度促进党政关系的和谐，是党委领导下的校长负责制能够有效运转的一个关键要素。

一要建立党委书记和校长的定期沟通制度。完善会前的碰头会制度，党委会议有关教学、科研、行政管理工作等议题，会前应充分听取校长意见；校长办公会（校务会议）的重要议题，会前应听取党委书记意见。遇到意见不一致的议题暂缓上会，党委书记和校长应认真磋商，充分交流意见，力争形成共识和主导性意见。即使暂时无法消除分歧，也能够避免会上的争执不下，有利于进行更加深入的研究。

二要建立领导班子的谈心谈话制度。党委书记和校长要定期互相谈心，定期同其他领导班子成员谈心，对需要集体决定的重大事项与有关领导班子成员事先酝酿、充分沟通，对领导班子成员在思想、作风、廉洁自律等方面出现的苗头性倾向性问题早提醒、早纠正。领导班子成员之间也要坦诚相见，经常交流思想和意见，在谈心中增进了解，在了解中加深信任，积极营造团结共事的良好氛围。

三要建立领导班子—职能部门—基层师生的沟通协调制度。分管校领导要加

强与自己分管部门的交流与协调，没有达成一致意见的不向党委全（常）委会或校长办公会（校务会议）提交议题。具体职能部门要加强与基层单位和师生的沟通交流，一方面帮助师生更好地知晓、理解学校的文件精神 and 改革举措，另一方面，事关教职工切身利益的重大事项要充分听取广大师生的意见建议，在分歧中求协调，差异中求一致，尽力达成最大程度的“重叠共识”。

（三）合理授权制度

现代大学内部治理涉及横向和纵向两个方面，横向要协调不同权力主体之间的关系，纵向要协调学校和院系之间的关系。坚持和完善党委领导下的校长负责制，有必要通过合理授权来平衡高校治理中各方面的权利、责任和利益。

从横向看，需要向学术委员会充分授权，促进“教授治学”的实现。现代大学中的学术权力，是通过行政权力对于特定学术管理组织与学者个体履行职责的一种授权。高校应当遵循高等教育的客观规律，充分发挥学术委员会的学术决策作用，使其对纯学术事务有最终决策权。要按照《高等学校学术委员会规程》的要求，完善学术委员会的运行机制，涉及学术发展规划、学科建设、教研成果与人才培养质量评价、学位授予标准、教学计划方案、招生标准、教师职务聘任标准、学术评价和学风建设等事项，学校应当提交学术委员会审议，有的应当交由学术委员会审议并直接做出决定。通过“行政管理”与“学术决策”的相对分离，保障教授在学术领域的学术权利，充分调动教授治学的主动性和积极性。

从纵向看，需要向院系充分授权，推进管理重心的下移。当前，学校集中管理的复杂度和难度越来越大，必须让院系承担更大的主体责任，发挥院系的自主性和积极性，激发基层组织的办学活力。要扩大院系的办学自主权，增强院系基层在学科建设、队伍建设、社会服务、国际交流等方面的主体作用，授予院系一定的人事管理权、基层组织设置权、财务管理权、资源配置权、教学管理权和学术管理等。完善院系基础制度和资源配备，使其能够真正承担起相应的权责，形成权责利相统一、资源配置合理、机制运行畅通、民主监督有力的院系管理体制。

（四）督查问责制度

好体制还得硬落实。贯彻落实好党委领导下的校长负责制，既要依靠高校领导班子成员自觉执行，也离不开有关部门和广大群众对贯彻执行情况的监督

与定期检查，适时进行纠偏。

一要建立健全督查制度。上级党委和有关部门要加强对高校贯彻执行党委领导下的校长负责制的情况检查，将其作为巡视工作及领导班子和领导干部考核评价的重要内容，重点检查高校党委的统一领导能力、校长依法自主独立行使职权的能力以及民主集中制的执行情况，既要反对独断专行，又要反对软弱涣散。巡视和考核结果作为高校领导干部选拔任用和奖惩的重要依据。对于高校在办学实践中出现的新情况新问题，要及时研究解决，不断提高贯彻执行党委领导下的校长负责制的水平。¹¹

二要完善信息公开制度。监督的前提是公开，否则就是暗箱操作，无从监督。高校贯彻落实党委领导下的校长负责制的情况应当主动向师生员工公布，自觉接受群众监督。努力推进党务公开和校务公开，细化信息公开的目录和范围，着力搭建高效、畅通、及时的信息发布平台，保证党委和行政除了依法应当保密的一切行为都在阳光下操作。加强听证制度建设，严格执行规范性文件听证、重大事项决策听证、不利处分听证、信访听证等规定。

三是强化民主监督制度。不断健全教代会、学代会等制度，发挥师生员工、群众团体、民主党派、离退休老同志、校友会等群体的监督力量，对党委领导下的校长负责制执行效果进行全面的考察和分析。发挥教代会代表在学校机关部门测评、中层干部选拔竞聘等事项中的评议、监督作用。推行高校党员代表大会代表任期制和提案制，健全学校党委常委会向全委会定期报告工作并接受监督制度。

四是探索责任追究制度。对于违反民主集中制，不执行党委决议，或因领导班子内部不团结而严重影响工作的，应当根据具体情况追究相关人员的责任，必要时对班子进行调整。对于违反党委领导下的校长负责制，造成决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，探索实行终身责任追究制。¹²无论领导干部工作岗位或者职务有什么样的变动，都要按照“谁

¹¹ 王胜今：《加强党委领导下的校长负责制评估工作》，载《新长征》2015年第1期。

¹² 中央纪委监察部发布的关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的解读中明确提出，“实施责任追究应该终身追究，无论领导干部工作岗位或者职务有什么样的变动，该追究责任的都要追究。”党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步明确了终身责任追究的内容，“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。”

决策、谁负责、谁失误、谁买单”的基本原则，追究相应的责任。

参考文献：

- [1] 《中华人民共和国高等教育法》。
- [2] 《中国共产党普通高校基层组织工作条例》。
- [3] [美]克拉克·克尔著，高戈等译：《大学之用》，北京大学出版社 2008 年版。
- [4] [美]伯顿·克拉克著，王承绪等译：《高等教育系统：学术组织的跨国研究》，杭州大学出版社 1994 年版。
- [5] [美]H·A·西蒙著，杨砾等译：《管理行为——管理组织决策过程的研究》，北京经济学院出版社 1988 年版。
- [6] 张应强、蒋华林：《关于中国特色现代大学制度的理论认识》，载《教育研究》2013 年第 11 期。
- [7] 《人民日报》评论员：《坚持和完善党委领导下的校长负责制》，载《人民日报》2014 年 10 月 16 日，第 6 版。
- [8] 张迈曾、王树国：《坚持和完善党委领导下的校长负责制要正确处理五个关系》，载《中国教育报》2014 年 11 月 22 日，第 3 版。
- [9] 崔锐捷：《深刻领会党委领导下的校长负责制的精神实质》，载《光明日报》2014 年 12 月 18 日，第 7 版。
- [10] 王道红：《高校党委领导下的校长负责制：内涵、关系及完善》，载《思想理论教育》2015 年第 1 期。
- [11] 赵永贤：《坚持和完善党委领导下的校长负责制》，载《求是》2011 年第 3 期。
- [12] 肖国安：《关键在于正确执行民主集中制——谈坚持和完善党委领导下的校长负责制》，载《湖南教育》2015 年第 1 期。
- [13] 沈健：《科学把握 突出重点》，《坚持和完善党委领导下的校长负责制》系列笔谈，载《求是》2014 年第 24 期。
- [14] 杨小磊、邓学成、朱立人：《贯彻党委领导下的校长负责制的思考》，载《山西高等学校社会科学学报》2015 年第 2 期。
- [15] 钟秉林、赵应生、洪煜：《中国特色现代大学制度建设——目标、特征、内容及推进策略》，载《北京师范大学学报（社会科学版）》2011 年第 4 期。

[16] 马书臣：《大学内部治理的法治思维》，载《中国高等教育》2014 年第 17 期。

[17] 中组部、教育部负责人就《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 》 答 记 者 问 ，
http://news.xinhuanet.com/edu/2014-10/16/c_1112856777.htm，
2015 年 3 月 7 日最后一次访问。