高校党校工作制度建设的机制创新研究

宋玉忠

（广东海洋大学　思政部，　广东 湛江　524088）

摘　要：高校党校作为党在高校教育培训党员干部入党积极分子的主阵地主渠道，无论是总结以往经验教训还是推进未来工作的深化改革发展，探索与构建高校党校工作制度建设创新机制，是加强高校党校工作制度建设的研究难点。本文在梳理近年来高校党校工作制度建设现状基础上，立足高校党校“校中之校”个性特点，围绕高校党校工作定位，分析高校党校工作的机构设置与管理功能、管理制度与教育制度、管理环节与管理绩效等的现实体制与运行质量，进而提出加强高校党校工作制度建设的四大创新工作机制。

关键词：高校党校　制度建设　机制创新

长期以来，高校党校按照《中国共产党党校工作条例》、《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》等规定要求，自觉加强自身制度建设，积极发挥“三个阵地”和“一个熔炉”的主渠道主阵地作用，不断提升教育培训质量与研究水平，但是，面对党从严治党的高标准新要求，特别是高校反腐倡廉新形势、学生向往党组织关怀新趋势，克服制度上存在的习惯性机制建设难点，增量提升制度建设质量水平，扎实推进工作，探索高校党校工作制度建设创新机制具有现实意义。

一、高校党校工作制度建设现状梳理

梳理和研究近年来高校党校工作制度建设现状显示，在取得制度建设一定成绩的同时，依然存在着制度发力不给力、制度错位不到位、制度运行通而不畅等现象，高校党校工作制度建设总是处于一种有形式而无内容、有协调而不适应、有行动而不得力的矛盾状态。

1、设置管理机构与管理机构功能认识不到位并存

高校党校作为高校“党委的重要部门”[①]，是党在高校工作的重要组成部分，因而高校建立高校党校及其管理机构，具有毋庸置疑的政策依据。综观我国高校设置的党校管理机构，一般有两种形式[②]：一种是独立设置，即在建立的高校党校校务委员会统一领导下，设置党校办公室(处级)，由 1 名常务副校长或专职副校长主持日常工作，并聘有若干名专职工作人员；另一种是合署办公，

[作者简介]宋玉忠（1963-），男，陕西大荔人，广东海洋大学思政部教授，硕导，研究方向：高校党建与思想政治教育。

即挂靠在组织部、宣传部或党委办等部门，无专职编制，党校工作作为该部门工作的一部分，指定专人兼管。高校设置党校管理机构为党校工作的开展提供了组织保障，但对其管理功能存在认识偏差。主要表现：一是把设置机构仅仅当作党的文件规定的硬性政治要求，不设立不行，一旦设立，万事大吉；二是把设置的机构仅仅当作一般性学校党群与行政机关，缺乏对机构的教育功能深层次认识，特别是处于合署办公部门中，党校工作事实上变成了该部门工作的尾巴，“高校党校一无权、二无钱、干出事来讨人嫌”[③]；三是机构人员配备随意性大，配套建设设施严重短缺；四是机构办公经费特别是用于教育培训的教学经费投入严重不足。这些认识偏差，究其根本原因是对所设置机构的功能认识不明确不到位所致，并直接制约着高校党校工作制度建设与顺利开展。

2、管理制度建设与管理体制机制不适应并存

高校设置党校工作管理机构需要相应的管理制度与体制机制配置才能发挥作用。在初创时期，高校党校管理机构承担着党校工作的全部制度管理职能，但随着高校扩招和自身干部队伍壮大，多数高校党校相继建立校院（系）两级党校制度管理体制，即学校党校与院（系）分党校实施制度管理分工协作、各有侧重，如对入党积极分子的管理培训由院（系）分党校承担，学校党校只承担管理培训党员干部和入党积极分子的高级培训。学校党校与院（系）分党校体制的协调与管理，提高了高校党校工作的管理制度建设，但相伴随产生的管理制度不完善、管理体制不配套、管理机制不适应等方面的矛盾依然突出，一方面，管理制度与管理体制衔接、管理体制与管理机制运行均存在明显差异，特别是院（系）分党校管理制度及其配套建设，缺乏工作常态化管理体制机制，如没有配备专职人员负责教育培训日常管理等，另一方面，针对党员干部的教育培训，高校党校在相关制度建设上，始终存在体制建设不适应，机制运行不得力，甚至在某些方面是缺失的，如对党员干部的教育培训与党员干部考核晋升任用不挂钩等，从而导致党员干部对党校教育培训认识不高、重视不够和效果不佳。

3、教育制度建设与教育管理体制机制不得力并存

教育制度建设是高校党校教育培训工作务实落地的直接制度保障。高校党校教育制度建设包括培训思想确立、教师优选聘任、教学内容精准、教学方式开展、教学过程实施等基本内容。从宏观上看，高校党校基本上确立了“党校姓党”的培训思想；教师优选聘任，一般为“内部挖潜”为主、“外部借力”为辅，内部挖潜主要是指，面对自身师资严重短缺，聘任校内党建与政治理论方面的专家学者（思政课教师居多）和优秀党员领导干部（处级以上）；外部借力主要是指，聘任校外从事党校党建理论研究方面的专家学者以及呈现社会正能量的模范典型人物；在教学内容、教学方式和教学过程等制度建设方面，一般是针对不同的教育培训对象，确立相应教学（专题）

内容，把理论教学与实践教学相统一，通过设置一定教学学时、场所（教室）和实践环节等，分类分层分级开展对党员干部入党积极分子的教育培训工作。教育制度建设对高校党校的教育培训工作正常运转起到了促进作用，但从微观上看，即教育制度的运行上，与其相适应的教育管理体制机制不完善、不得力现象严重，主要表现：一是教育管理资源整合不到位，高校党校部门与高校思政部、纪委、团委等各职能部门，围绕入党积极分子培养与党员干部培训，没有建立协调一致并常态化教育体制机制；二是教育管理体制缺乏专职教师，全部至少是绝大部分为兼职，更没有形成相对稳定的高水平教师教学与研究团队，严重制约了高校党校理论研究水平，并阻碍着高校党校教育培训工作的质量提升；三是教育管理机制不得力，主观臆断现象严重，教学内容老化、教学方式单一、教学手段落后，重理论灌输、轻实践体验，忽视党性修养的实践性“熔炉”作用。

二、创建高校党校工作制度建设新机制

高校党校的“校中之校”特殊性本质决定了其与高校不同的办学性质与工作定位，“只有把特殊性搞清楚，才能真正明白我们应该做什么、应该怎么做”④，因此，依据“党校姓党”办学宗旨、“三个阵地”和“一个熔炉”①主渠道主阵地工作定位，深化高校党校工作制度体制机制改革，构建制度建设新机制，才能全面提升高校党校工作制度建设的质量与水平。

1、一体化分层级双向互通机制

根据《中国共产党党校工作条例》规定与高校党校工作的机构设置实情，高校党校实际上是二级党校管理体制（党校与分党校），但事实上开展着三级党校工作管理，即高校党校校务委员会、党校机构（挂靠党委办、组织部和宣传部的职能科室）、院（系）分党校机构。“三级制”管理是高校党校管理工作的制度框架。三级管理机构本应有各自明确的管理职责、功能和边界，但在现实运行上，三级管理机构的管理功能的发挥却是交叉重叠，缺位、错位和越位现象司空见惯，消解并造成高校党校工作管理制度的弱化、淡化和虚化，究其原因是没有形成上下互通的一体化分层级管理运行机制保障。建立一体化分层级双向互通管理运行机制，第一，防止高校党校校务委员会管理功能的虚化是关键。高校党校校务委员会成员大多是校级党政领导，其成员不仅要做教育家，更要做政治家，即切实按照党的党校工作政治要求和党校培训教育规律，实干担当起高校党校工作最高端的统领性管理功能，不能把本身的管理职责统统转嫁到下级党校机构，使自身沦为一种形式上的党校领导机构，其结果势必造成自身的错位、下级党校机构的越位和自身管理功能的虚化，因此，纠正不应当的错位而导致更不应当的越位，确立到位务实管理，才能做到上行下效，开启真正统领高校党校工作的良好高端；第二，防止党校机构（有的高校是指挂靠在党委办、组织部和宣传部等合署办公的职能科室）管理功能的弱化是中坚。独立设置党校机构的高校，

该党校机构管理功能的发挥稍好些，对于大多数高校把高校党校机构挂靠在党委办、组织部和宣传部的做法，该党校机构管理功能的弱化现象尤为突出，“党校工作实践证明，凡是独立设置的党校，有专职管理人员、有专职教师，其工作就扎实，就能办出特色；凡是依托于有关部门办的党校，如与宣传部、组织部、党委办公室合署办公的，其工作就抓不住重点，改革力度就不大，也没有精力和人员去做专门的调研工作”⑤,事实上，该层级党校机构是处于上情下达的中间位置，其管理功能既是党校工作的切实执行者，又是下级分党校工作的管理领导者，不能因为自身或者处于纵向上上有依靠下有依托、或者处于横向上本部门工作的从属位置而弱化本身承担的党校组织管理职责，从高校党校工作的客观要求与实际工作教训看，该党校机构的管理功能不应是弱化而应当强化，即强化上级高校校务委员会党校工作制度的执行、强化下级分党校体制的组织管理，包括组织制度、管理制度、教育制度等；第三，防止院（系）分党校机构的管理功能淡化是基础。院（系）分党校机构处于高校党校工作管理的末端，也是高校党校管理制度最要发挥绩效的落脚点，本身承担着高校党校教育培训工作的具体任务，不能由于自身基本上是由兼职人员构成而使其管理功能淡化即机械性按部就班，而应当是本层级管理功能的实化即创新性务实工作。因此，综观我国高校党校“三级”机构管理制度，总结实际工作经验教训，构建一体化分层级双向互通运行机制，切实防止相应层级管理职责的错位、越位和虚位而造成的相应层级管理功能的虚化、弱化和淡化，确立相应层级管理制度的到位，发挥相应层级制度管理职责的党化、强化和实化管理功能，才能真正迸发出高校党校工作管理制度建设的最优化绩效。

2、校内外动态互联机制

鉴于高校党校工作基本上是兼职现状，立足和发挥高校党校的“校中之校”个性特点与优势，克服兼职带来的弊端，创建高校党校与高校、高校党校与地方党校的校内外动态互联机制，不仅是高校党校个性特点的内在规定，也是高校党校教育培训工作提升质量水平的现实性必然选择。

（1）吸纳高校管理资源。无论从教育对象规模还是从文化传承与科技创新看，高校党校工作并不是高校发展的工作重心，但这并不影响高校党校在高校发展中所占的重要地位，高校党校是高校“党委的重要部门”①，特别是高校党校的“校中之校”个性特点，从行政职能和地理优势上，为其整合高校发展的一切资源提供了制度保障和方位优势。事实上，高校党校“三级”管理机构，从上到下都与高校党群行政机构紧密结合在一起，因而，加强高校党校工作管理制度建设，完善高校党校机构管理功能，一方面，就必然要与高校相关职能机构建立动态内引外联机制，才能更好地发挥促进高校党校工作提质量、上水平的全方位作用，如处于高校党校管理上层的高校党校校务委员会与学校党委、纪委和监察机构之间、处于高校党校管理中层的党校机构（人员）

与组织部、宣传部、学工部、思政部、团委等职能部门之间、处于高校党校管理底层的院（系）分党校机构与院（系）党委（党总支）行政之间等，另一方面，从高校党校工作本位看，为了自身党校工作的顺利开展，高校党校各级管理机构主观上也要把高校发展的各种资源内引整合到做好自身党校工作中来，从而达到点上的内引、面上的互联机制建立并实现管理制度绩效的最优化。

（2）吸纳高校教育资源。高校党校工作的重中之重是教育培训党员、干部和入党积极分子，“党校的主要任务是培训党员、干部和入党积极分子”[⑥]。高校党校面对自身存在的人员（兼职居多）水平有限、专职教师短缺、理论研究水平滞后等不足，要完成党校教育培训艰巨任务，建立新型系统化高水平的教育管理内引外联体制尤为迫切。第一，在高校党校三级管理机构中的中层管理岗位上，克服由政治理论水平低又不懂教育规律的纯行政干部（大多还是兼职）担任的组织硬伤，评聘一位政治上靠得住、政治理论水平较高、管理经验较丰富、懂党校教育规律的专职高职称教师担任，这不仅对上即高校党校校务委员会可以起到政治理论水平支撑政治方向的作用，对下即院（系）分党校可以起到提升政治理论水平、体现教育规律管理的规范性正规化引领作用；第二，在高校党校教师团队组建上，以党校专职教师为骨干，通过内引外联方式，评聘学有专长的高校思想政治理论教师和校内外具有丰富党校教育教学水平的领导干部，经过党校教育培训工作实践锻炼，提升党校教育理论研究水平，逐步形成以教师为主的相对稳定的常态化高校党校教育培训师资队伍；第三，在高校党校教育培训体制运行上，对于高校党校工作的教育培训内容及其实施路径选择，通过内引外联方式，可以分层次、分类别、分主题、分导向，针对性有机融入诸如高校院系相关活动、思想政治理论课教学、校团委校园文化活动、学校纪委监察部反腐倡廉警示教育活动等，不仅可以实现高校资源共享，拓展和提升管理功能效能，而且也能在各种实践活动中呈现党校教育培训质量与水平，发挥高校党校教育培训党员、干部和入党积极分子在整个学生和教职员工中“三个阵地”、“一个熔炉”的先锋模范引领作用。

3、立体化实践教育机制

无论从党的党校文件规定还是高校党校教育培训工作实效看，实践教育占有重要地位，“学校党组织要积极创造条件，组织师生参加社会实践”[⑥]，坚持理论联系实际原则，构建立体化实践教育机制尤为必要。一方面，在教育培训方式选择上，高校党校一般采用理论教学与实践教学相协调的教育培训方式，但对比分析两种教育培训方式的各自特点和独特优势，实践教育方式不仅具有哲学性的决定作用，而且在教育过程中更能体现“熔炉”规定的实践性锻炼内在要求，另一方面，在教育培训实施实效上，高校党校存在着重理论教育轻实践锻炼、重入党积极分子入门教育轻党员干部党性实践锻炼、重教育培训形式轻教育培训效果（如对党员干部任用提拔不挂钩等），

事实上，无论是对入党积极分子还是对党员干部，党的理论的掌握、思想觉悟的提高、党性修养的提升，以至于自身业务能力的增强，归根结底无不是在各种实践活动中得到锻炼、积累、体验和感悟并最终确立的。

立体化实践教育机制，是指树立马克思主义实践思想，把实践方法论贯穿在整个高校党校工作中，把管理制度的实践性和教育制度的实践性、管理过程的实践性和教育过程的实践性、教育内容的实践性和教育方式的实践性、学员思想的实践性与学员行为（工作）的实践性等关系整合起来，实现实践性管理、实践性优化资源、实践性开展教学等，从而达到高校党校教育培训工作教育管理制度的绩效提升。第一，教育培训过程上，突出实践性环节，通过举办讲座、专题研讨会，分析典型案例，在现实情景中研讨案例内容，提高学员分析与解决问题的实践能力；第二，教育培训内容上，突出实践性主题，按照党和国家重大战略决策和高校发展亟待解决的重要问题，拟定针对性教学内容，教育培训学员及时了解党和国家重大方针政策，以及自身高校发展的现实要求，与党中央保持一致，并积极投身学校发展的建设中，发挥先锋模范带头作用；第三，教育培训方式上，突出实践性教学活动，实现开放性开展多种形式的主题实践活动，即不仅仅局限于自身教育培训的实践性教学活动，而是根据教育培训实际需要，有机融入学校纪委、团委、学工部和各院系开展的实践性活动等，正能量体现党校教育培训的辐射作用；第四，教育培训条件上，突出实践性现代化技术手段，搭建实践性网络平台，开展网上实践性活动。实现教师与学员的在线交流、答疑解惑，不仅有利于学员快捷而便利地学习，而且也能真实反映学员的思想实际、政治觉悟和党性锻炼提升程度，也可以检验党校教育培训的实效性；第五，教育培训不同对象的侧重点上，突出实践性专项活动。针对高校党员干部的教育培训，与校纪委、校监察部合作，开展系列化的反腐倡廉教育实践活动，通过走访、现身说法等实践形式，高扬反腐警钟长鸣，不断强化党员干部“不能腐、不敢腐、不想腐”思想扎根，努力从源头上根治高校腐败案件的发生。

4、倒逼式绩效评价机制

反思高校党校工作特别是制度建设上存在的一些缺陷和不足，建立倒逼式绩效评价机制，在理论与实践上，促进高校党校工作的完善制度建设、创新教育培训质量、提升办学水平。

（1）优化高校党校三级机构管理绩效。如何提升高校党校三级管理机构的管理效能，可以通过设置与之相适应的衡量指标，建立自评与互评机制，实现高校党校工作三级机构的联动一体化管理，从而达到提升管理绩效的目的。比如围绕思想建设指标、机构建设指标、能力建设指标、组织协调指标、创新工作指标等，开展自我评估和层级互联评估。一是自我评估。高校各级党校机构开展对自身工作绩效的评估与考核，包括管理文件制定、机构人员配置、例会制度、管理功

能发挥程度等，从本部门实际出发，对照自身应承担的管理职责和工作任务等各项指标，开展自查自评，二是层级管理互评。一方面，按照党的组织原则和高校党校机构管理规定，上级机构评估下级机构的工作开展实效，可以起到宏观把握、程序监督和实务推进的效果，也能洞察和发现下级机构工作中存在的不足，另一方面，下级机构对上级机构评估，可以真实反映高校党校工作在基层管理中遇到的新情况、新问题，上下相得益彰，即上一级管理目标在下一级管理中的贯彻落实情况，下级管理部门对上级管理要求的完成效果，使高校党校工作的管理由上到下逻辑性科学性可行性地相衔接，进而实现管理一体化的管理绩效。其中，处于中间层级的党校机构具有承上启下的制度管理的务实引领和创新管理效能的督导巡查作用。

（2）提升高校党校工作教育管理绩效。教育管理绩效评价在高校党校教育培训工作中占有最基层、最复杂和最有说服力的重要地位，在实际操作过程中，一般是按照三个维度展开。第一，在宏观上，围绕教育培训指标体系要求，包括教育培训计划是否确立、课程（专题）设置是否到位、师资队伍（专兼职）是否胜任、管理措施（纪律）是否发挥等大项指标，开展有针对性的评估督导督查，其中主要分析：教学内容是否反映了党的政治理论、党的基本路线方针政策和党的基本知识的主阵地、主渠道作用，以及在教育质量水平上，教育内容是否与党和国家的重大决策、高校发展的重大任务、党校学员的思想实际要求相契合的政治方向性、务实性和时效性。第二，在中观上，围绕教育培训过程的实施、流畅和得力，包括教学方式是否得当、教学手段是否先进、教学资源是否优化、（校内外）相关部门是否协调给力等大项指标，开展实效性评估检查，其中主要分析，理论灌输与实践体验在调动学员学习及业务能力培养方面的优化互补作用、课堂(专题)教学与网络（平台）教学等现代教育手段在教育培训中所起促进作用的对比分析、校园文化和地方红色文化资源（包括反腐倡廉教育基地）对丰富教学内容与开展党校实践教育活动的价值、校内外相关职能部门配合党校教育培训工作的协调与给力实效等。同时，加强教育培训过程的规范化程序性管理，统计分析学员学习的平时表现和结业情况，包括出勤率、课堂与实践活动参与程度、课堂提问与专题讨论、结业论文完成等，对于政治表现好、学习和活动积极、各项考核优秀的部分学员给以表彰激励，并作为个人档案备案。第三，在微观上，围绕学员的个人思想和实践行为，包括学习态度是否正确、入党动机是否纯正、党性修养是否提升、为人民服务的立场是否确立等大项指标，开展有效性巡查与矫正评估，其中主要分析学员，在学习行动上，参加党校学习是党组织安排的被动行为，还是自身提升素质的主动行为；在入党动机上，是在思想上确立党的伟大光荣正确而自愿追求进步，还是为了毕业好找工作或从众心理的技术性要求；在学习实效上，思想认识、政治觉悟、党性修养和组织纪律性是否得到锻炼以及提升的程度；在学习过程上，

各项表现是否良好，特别是在（党校培训外）学员所处的院系班级或具体部门工作中，是否具有奉献精神，自觉以党员标准严格要求自己，发挥先锋模范带头作用，为集体服务、为人民服务等。

总之，加强高校党校工作制度化建设是一个系统工程，只有坚持“党校姓党”根本宗旨，立足高校党校“校中之校”实际，分析高校党校与高校在管理和教育上的联系与特色，梳理与总结高校党校现实工作制度建设经验，开放性构建推进高校党校工作制度建设的创新运行机制，才能科学化促进高校党校工作的制度化常态化建设，不断提升高校党校工作制度建设的质量与水平。

[参考文献]

① 中共中央.中国共产党党校工作条例.2008.10.

② 朴花顺.民族高校党校工作现状及其对策研究[J].民族教育研究.2012,(4)：38-41.

③ 钟秀利.江西省普通高校党校发展现状调查研究[J].理论导报.2012,(3)：20-23.

④ 顾海良.关于加强高校党校建设的几个问题[J].北京高等教育.2001,（2-3）:13-15.

⑤ 转引康勇卫.新形势下师范院校党校创新培训机制研究[J].延边党校学报.2012,(6):106-108.

⑥ 中共中央.中国共产党普通高等学校基层组织工作条例.1996.3

附注：作者信息资料

姓　　名：宋玉忠，教授、硕导

单　　位：广东海洋大学思想政治理论课教学部

职　　务：马克思主义中国化教研室主任