

# 高等学校院(系)领导体制的发展演变与现实思考\*

杨少波

(华中农业大学 文法学院,湖北 武汉 430070)

**摘要** 分析了建国以来高校院(系)领导体制的发展演变历程:从系主任负责制到系总支委员会领导下的系务委员会负责制,然后是系总支委员会监督下的以系主任为首的系务委员会负责制、“革命委员会”负责制、系总支委员会领导下的系主任分工负责制,到目前实行的党政共同负责制。解析了院(系)党政共同负责制的内涵,认为党政共同负责制符合国情和高校办学实际,确立了院(系)党政班子在事业发展中的共同责任,体现了集体领导的特点,妥善解决了院(系)工作责任主体不清、职责不明的难题,形成了把党的工作与业务工作有机融合的领导体制。提出了高校实施院(系)党政共同负责制的 3 个现实要求:正确处理书记和院长的关系;加强以民主集中制为核心的制度建设;坚持发挥教师在办学中的主体作用。

**关键词** 高校党建;院(系)管理;领导体制;党政共同负责制;班子建设

**中图分类号**:G 647 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2012)02-0117-05

高等学校院(系)是按照学科发展需要而设立的教学科研组织和管理单位,是高校内部重要的组织机构,直接担负着具体的人才培养、科学研究、社会服务和文化传承与创新的组织管理工作。院(系)领导体制不仅与院(系)事业发展息息相关,而且也影响着学校党委、行政决策的贯彻执行,影响着学校办学质量与办学目标的实现。新中国成立以来,高校院(系)领导体制发展演变经历了不同的形式和阶段,不同的领导体制在不同的历史条件下都发挥了应有的作用,并在长期探索和发展的基础上,因应时代发展变化做出了新的选择——党政共同负责制。魏长龙、钟强、史华楠等学者认为,党政共同负责制的共同属性主要体现在党政耦合、集体负责、联席决策和分工合作<sup>[1-3]</sup>。院(系)实行党政共同负责制,是我国高校内部管理体制改革的重要探索和创新,目前在院(系)党政共同负责制的认识和实施上还存在一些问题和障碍,迫切需要在完善运行机制中加以解决。本文旨在从政策的演变历程出发,解析党政共同负责制的深刻含义,力争提出符合现实要求的措施促进党政共同负责制的实施。

## 一、建国以来院(系)领导体制的发展演变

建国 60 多年来,根据不同时期我国政治经济形

势的发展变化和现实需要,党和政府不断探索建立适应社会主义建设需要和符合高等教育规律的高校领导体制。与此相适应,院(系)一级领导体制也在探索中不断调整和完善,主要经历了系主任负责制、系总支委员会领导下的系务委员会负责制、系总支委员会监督下的以系主任为首的系务委员会负责制、“革命委员会”负责制、系总支委员会领导下的系主任分工负责制、党政共同负责制等形式和阶段。

### 1. 系主任负责制

新中国成立后,我国学习借鉴前苏联高等教育经验,在高校实行“一长制”即校长负责制。1950 年 8 月,经国家政务院批准实施的《高校暂行规程》明确规定:“大学及专门学院采取校(院)长负责制,在校(院)长领导下设校(院)务委员会。系为教学行政的基层组织,由系主任负责”<sup>[4]</sup>。系主任作为第一责任人领导系的各项工作,直接向校长负责。这一时期,系级党组织对系行政工作不起直接领导作用,与系行政之间没有领导和指导关系,主要负责思想政治工作。系主任负责制的领导体制,在 1958 年 9 月终止执行。党的十一届五中全会后,随着高校重新试行校长负责制的领导体制,中宣部和教育部党组于 1983 年发布的《关于调整改革和加速发展高等教育若干问题的意见》,再次明确“系一级实行系主任

负责制,系主任对校(院)长负责,系总支委员会的主要任务是做好思想政治工作和党的建设,对全系工作的正确完成起保证监督作用”<sup>[5]</sup>。这一时期系主任职权得到强化,而系党组织的功能被弱化,只是起监督保证作用。

## 2. 系总支委员会领导下的系务委员会负责制

1956年9月党的八大通过的党章规定:“企事业单位党的基层组织应当领导和监督本单位的群众组织”。这一规定,第一次明确确立了高校党组织在学校的领导地位,高校领导体制也随之发生变化。伴随着全国性整风运动的深入开展,为全面加强党对高校工作的领导,1958年全国教育工作会议结束后,中共中央、国务院发布《关于教育工作的指示》,明确提出“在一切高校中,应当实行党委领导下的校务委员会负责制”<sup>[6]</sup>,取消了校长负责制。系一级组织也相应地实行了系总支委员会领导下的系务委员会负责制。这一领导体制,突出了党组织的领导核心作用,在整风背景下有利于加强党对全面工作的统一领导,有利于贯彻执行党的路线方针政策,在当时特殊的历史阶段是正确和必要的。但是,随着国内政治形势的发展,这种领导体制在实践中出现了偏差,党组织包揽了过多行政事务,出现了以党代政、党政不分现象,系主任职能受到制约,系务委员会管理职能流于形式,系行政组织管理职能无法有效发挥。

## 3. 系总支委员会监督下的以系主任为首的系务委员会负责制

1961年,中共中央在纠正“左”的错误思想的同时,总结了建国12年来教育工作中正反2个方面的经验教训,并于同年9月颁布《教育部直属高校暂行条例(草案)》(简称“高教六十条”)。“高教六十条”规定系级组织的领导体制为“系的党总支委员会保证和监督系务委员会决议的执行和本系各项工作任务地完成。……系主任在校长领导下,主持系务委员会和系的经常性工作”<sup>[6]</sup>。这一体制,体现了高校的基本组织特征,纠正了以往党组织包办一切的做法,在发挥系总支委员会监督保证作用的同时,较好地发挥了系主任、系务委员会的作用。

## 4. “革命委员会”负责制

十年“文化大革命”期间,在“踢开党委闹革命”的煽动下,由造反派成立了“革命委员会”作为高校校、系的领导权力机构,工宣队、军宣队进驻高校,队员结合进入校、系革命委员会后,实行革命委员会一

元化领导,负责校、系各项工作组织。这一体制,严重破坏了党对高校的领导,违背了高等教育规律和高校办学规律,给我国高等教育造成了严重危害。

## 5. 系总支委员会领导下的系主任分工负责制

“文化大革命”结束后,教育战线在中共中央领导下迅速拨乱反正。革命委员会负责制的校、系领导体制终止。同时,教育部于1978年重新修订了“高教六十条”,试行《全国重点高校暂行工作条例》。新条例规定“系一级则实行系总支委员会领导下的系主任分工负责制,系总支委员会(或分党委)领导全系工作,贯彻执行学校党委会的决议,讨论和决定系内重大问题,报学校党委会批准实行”<sup>[7]</sup>。这一领导体制取消了系务委员会,简化了管理层级,再次明确和强化了系级党组织的领导作用,系行政实行正副系主任分工负责。

## 6. 党政共同负责制

1989年前后,国内政治风波和前苏联解体、东欧剧变,给党的建设提出了严峻挑战和新的要求。中共中央对高校党的建设给予前所未有的重视,把坚定正确的政治方向放在教育工作的第一位,全面纠正20世纪80年代以来削弱高校党组织作用的做法,重新定位高校内部党组织和行政组织的关系,并于1989年下发《关于当前高校工作中几个问题的意见》,明确“高校仍实行党委领导下的校长负责制”,1990年颁发的《中共中央关于加强高校党的建设的通知》,要求系党组织由过去的“起保证监督作用”转变为“发挥政治核心作用”<sup>[8]</sup>,规定系总支是全系的政治核心,参与本系行政管理工作重大问题的讨论决定,支持系主任在其职责范围内独立负责地开展工作。1996年中共中央颁布的《中国共产党普通高校基层组织工作条例》(以下简称《条例》),规定“系级党总支应参与和讨论本单位教学和科研、行政管理中的重要事项。支持本单位行政负责人在其职责范围内独立负责地开展工作的,系级单位党的总支部(直属党支部)委员会同系级单位行政负责人一起,做好本单位干部选拔、培养、考核、监督工作……”<sup>[7]</sup>。这一时期,虽然对院(系)一级的领导体制并没有做出明确的规定,但从几个文件的规定来看,在明确院(系)党组织的政治核心作用的同时,也初步形成了以“党政分工、共同负责”为基本框架的党政共同负责制雏形,院(系)领导体制经过几十年的曲折探索,终于找到了正确的发展方向。此后,各地各高校党组织以《条例》为指南,在实践中不断丰富

和完善党政共同负责制。经过十余年实践证明,党政共同负责制是适合我国国情,有利于院(系)党组织和行政领导班子正确履行职能,有利于院(系)党政领导班子发挥集体领导作用、形成强大工作合力,共同推动院(系)事业发展的有效领导体制<sup>[5-7]</sup>。2010年10月,中共中央颁发了新修订的《中国共产党普通高校基层组织工作条例》,明确院(系)级单位党组织“通过党政联席会议,讨论和决定本单位重要事项。支持本单位行政领导班子和负责人在其职责范围内独立负责地开展工作”,确立了党政联席会议制度作为院(系)党政共同负责制的有效制度保证,也进一步明确了院(系)实行党政共同负责制的领导体制。

## 二、院(系)党政共同负责制的内涵解析

党政共同负责制是具有中国特色的院(系)领导体制,是由高校院(系)所处的特殊地位和客观条件所决定的。院(系)党政共同负责制是指院(系)党政领导班子在学校党委、行政的领导下,对院(系)的重要事项实行共同负责的制度。在这一制度下,院(系)党委和行政分工不分家,具有整体的观念、共同的目标、统一的行动,形成“思想工作共管、行政工作共抓、出现问题共同负”的管理格局,合力推动院(系)各项工作的全面开展。

党政共同负责制的本质是集体领导。共同负责本身意味着责任和权力的平等性,院(系)党委班子和行政班子地位平等、责任平等、权力平等,不存在主次关系、从属关系、上下关系,但工作的侧重点有所不同。第一,共同负责是指院(系)党委班子和行政班子共同保证事业发展目标、发展任务的顺利实现,对人才培养、学科建设、师资队伍建设和和谐院(系)建设等重要事项共同负责,有效地避免了党建与中心工作脱节、避免个人集权的形成,有利于充分发挥院(系)党委的政治核心作用和监督保证作用<sup>[9]</sup>。第二,共同负责不等于党政职责不分,而是在坚持对共同目标、重要事项共同负责的基础上,各有工作侧重点。院(系)党委班子的主要职责和工作侧重,是保证党和国家的大政方针、学校各项决策的贯彻执行,领导党的建设、思想政治工作、群团组织。行政班子的主要职责和工作侧重,是保证人才培养方案的执行,负责教学管理、专业建设、条件建设等具体行政事务。第三,共同负责是对决策过程和决

策结果的共同负责,核心是对院(系)改革、发展以及涉及师生切身利益的重要事项,严格遵循决策程序,共同讨论决定。第四,共同负责的工作落实机制是分工负责。在集中院(系)党委班子和行政班子集体智慧、民主决策后,党政班子及其成员根据决议分工负责,分头执行。

## 三、实行院(系)党政共同负责制的现实思考

我国高校实行党委领导下的校长负责制,是中国特色社会主义教育制度的重要特点之一。院(系)实行党政共同负责制,也是体现这一特点,符合国情和学校内部管理实际的必然选择。院(系)实行党政共同负责制,必须保证院(系)政治领导、行政领导和学术领导等领导内容的全面实现,必须正确处理党政正职关系,构建长效运行机制,充分发挥教师办学主体作用。

### 1. 正确处理书记和院长的关系,是实行党政共同负责制的基本前提

党政共同负责制的领导体制下,党委和行政、书记和院长分工虽有侧重,但从院(系)事业发展全局出发、从院(系)管理组织架构简单化来看,分工只能是相对的,书记和院长对院(系)事业发展都负有同等的领导责任,不存在谁领导谁的问题,也不存在谁比谁的权力大的问题。在这种体制、这种结构、这种现状下,书记和院长是保证实行党政共同负责制的关键人物,2个正职能否团结和谐,形成合力,是实行党政共同负责制的基本前提。

处理好书记和院长的关系,前提是做好沟通协调、增进理解和互信,核心是自觉坚持民主集中制、按原则办事。书记作为班子建设的第一责任人,应该更主动、更包容、更艺术地处理好这一关系,带头维护和支持院长履行行政指挥权。所谓更主动,就是要舍得放下架子,抓住有利时机多与院长交心谈心,坦诚相待,工作上的事情多向院长通报情况、交换意见。所谓更包容,就是要充分考虑院长作为专家或学术带头人的身份特点,正确认识和对待院长的个性特征、思维方式、处事方法,不能求全责备,不能受不得一点委屈。所谓更艺术,就是要在把握大局、维护好院长威信的前提下灵活处置相关事宜,大事讲原则、小事讲风格。院长在大胆组织实施职责范围内的工作过程中,应及时和书记交换意见、协调工作,主动争取书记的支持,自觉把个人置于党政共



同负责的领导体制中,自觉接受党组织的监督,带头贯彻执行党政联席会议的决定,积极支持书记开展工作。团结有团结的辩证法,书记和院长对人做事有不同意见是正常现象。两人本着互信互敬的原则,通过一段时间共事后,对彼此的品性为人、个性特征、思维方式、处事方法将会有更深入了解,会为相互协调配合、共同推进工作奠定基础,针对不同的事情如何提建议、提何种建议、如何决策、如何落实等,两人都要做到周密思考、把握分寸、理智处理。

## 2. 加强以民主集中制为核心的制度建设,是实行党政共同负责制的根本保证

民主集中制是实施党政共同负责制的根本保证。民主集中制是党和国家的根本组织原则和领导制度,也是实行党政共同负责制、抓好班子建设必须遵循的根本制度。党政共同负责制,在具体实践中涉及到很多管理关系的规范,如党委和行政的关系,书记和院长的关系,正职与副职的关系,集体领导和个人分工的关系,领导和群众的关系等等。同时,院(系)领导班子成员方方面面的差异性客观存在的。规范这些关系,建设团结和谐的领导班子,靠书记和院长的所谓“权威”、靠彼此的感情维系、靠无原则的“一团和气”,是难以保证班子团结和谐、决策科学、执行有力的。规范上述关系的根本途径,是坚持和加强民主集中制。贯彻民主集中制原则,就是要坚持“集体领导、民主集中、充分酝酿、会议决定”<sup>[10-11]</sup>。唯此,才能发挥每一个班子的积极性、主动性、创造性,才能增强班子的凝聚力、战斗力,提升班子办学治院的能力和水平。

要正确坚持民主集中制,核心是要抓好制度建设,把民主集中制原则具体化、制度化,健全和完善各项具体管理制度,明确界定集体领导和个人分工负责的管理权限,建立完善科学民主的议事决策机制和议事规则,严格“三重一大”问题的决策程序,建立完善纪律约束和监督制度,从而构建集体领导的长效工作机制。做到领导靠集体、议事按程序、决策有依据、落实抓分工、监督有保证,使院(系)班子的决策、执行、督办、考核等逐步规范化、程序化、民主化和科学化,绝不搞“和稀泥”、“一团和气”。在这个问题上,还要注意把握 3 个关键点:一是要注意在集体决策前,班子成员之间一定要做好事前沟通,尤其是书记与院长要坦诚交换意见,若分歧太大,则不能急于集体决策。二是书记和院长要充分相信、充分依靠班子成员。正职要当好参谋,做好指导、协调和

补台工作,全力支持班子成员按照分工履行好自己的职责和抓好分管的工作,不能搞包办代替,不能让他们畏手畏脚不敢决策、不敢管事、不敢负责。三是注意及时消除班子内部的纷争与争执。书记和院长平时要促进班子成员之间经常沟通与协调,及时协助消除成员之间的误解与隔阂;纷争开始时,要立刻出面制止和表明态度、避免事态扩大,同时要及时与当事人沟通思想,消除怀疑与猜忌,为民主集中制的贯彻创造团结和谐的环境。

## 3. 坚持发挥教师在办学中的主体作用,是实行党政共同负责制的内在要求

院(系)管理工作是一种比较复杂且富有职业特点的管理活动,不仅需要懂得高等教育规律和管理科学知识的职业管理人员进行管理,而且也需要发挥教师在教育教学、学科建设、专业建设等学术管理中的主体作用,依靠教师办学。党政共同负责制的领导体制下,院(系)党委的政治领导作用、行政班子的行政管理作用和教师的办学主体作用有着必然的内在联系,共同构成这一领导体制下的院(系)管理体制结构。院(系)管理体制结构合理化、科学化,不仅有赖于政治领导作用和行政管理作用的发挥,而且还要依靠教师在教学、科研和学科建设中的发挥主体作用。这 3 个方面有机、有效的结合,才能发挥出党政共同负责制最佳的体制功能。教师办学主体作用缺失,政治领导作用和行政管理作用就会失去依据和根基,党政共同负责制就会失去方向和基础。同时,教师主体作用发挥,也只能以院(系)党政共同负责制为前提,并在这一体制中发挥作用。

发挥教师主体作用,也是依法办学和完善党政共同负责制决策机制的根本体现。《中华人民共和国教师法》明确规定教师享有“对学校教育教学、管理工作和教育行政部门的工作提出意见和建议,通过教职工代表大会或者其他形式,参与学校的民主管理”的权利,《中华人民共和国高等教育法》规定“高校通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式,依法保障教职工参与民主管理和监督,维护教职工合法权益”。坚持党政共同负责制的同时,院(系)要通过设立学术委员会、学位委员会、教学指导委员会以及教职工代表大会等组织形式,依法保障教师参与院(系)的民主管理和民主监督,发挥教师在人才培养、学术事项等方面的决策权、管理权和监督权,维护教师享有法律规定的合法权利,促进院(系)管理决策的民主化、科学化。因此,建立和健全

教师依法治学、发挥办学主体作用的民主决策、民主管理和民主监督的机制,是完善院(系)管理体制,是有效实行党政共同负责制的要求。

### 参 考 文 献

- [1] 史华楠,刘汉柏,王汉林.高校院(系)党政共同负责制建设问题新探[J].江苏高教,2010(4):42-44.
- [2] 钟强.高校院(系)领导体制:理论、实践和改革[J].学理论,2010(23):246-248,285.
- [3] 魏长龙,陈铖.关于构建高校二级院系和谐领导班子的对策研究[J].教育教学论坛,2011(6):103-106.
- [4] 中国教育年鉴编辑部.中国教育年鉴(1949—1981)[M].北京:中国大百科全书出版社,1984:233.
- [5] 曲云进.关于高校院(系)实行党政共同负责制的思考[J].江苏

- 大学学报,2004(3):65-70.
- [6] 中央教育科学研究所.中华人民共和国教育大事记(1949—1982)[M].北京:教育科学出版社,1983:68,298.
- [7] 何东昌.中华人民共和国重要教育文献(1976—1990)[M].海口:海南出版社,1998:1886.
- [8] 乔湘平.论院(系)级领导体制的创新和实践[J].中国高教研究,2006(4):42-43.
- [9] 国家教育行政学院.中国高等教育体制改革世纪报告[M].北京:人民教育出版社,2001.
- [10] 胡浩民,钟强.关于高校院(系)领导体制的几个问题[J].党建研究,2007(7):39-40.
- [11] 洪平.关于对高校院(系)党政共同负责制若干问题的探讨[J].国家教育行政学院(系)学报,2003(3):74-80.

## Evolution and Reflections of College(Department) Leadership System in Universities

YANG Shao-bo

(College of Humanities and Social Sciences, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

**Abstract** This paper first analyzes the evolution of college(department)leadership system since the founding of new China: from department chair responsibility system, department-commission responsibility system under the leadership of department general party committee, then department-commission responsibility system supervised by department general party committee, revolutionary committee responsibility system, department chair responsibility system under the leadership of department general party committee to the current co-responsibility system by both party and administration. This paper then analyzes the connotation of co-responsibility system by both party and administrations in college (department) and points out that party and administration co-responsibility system conforms to China's national conditions and the specific situation of universities, sets up the joint responsibility for the leading bodies of the Party and administration in the development, embodies the characteristics of collective leadership, properly solves the problem of vagueness of subject and responsibility in work, and forms an organically integrated leadership system in directing the party's work and professional work. This paper finally proposes three basic requirements in implementing the party and administration co-responsibility system in colleges (departments): properly dealing with the relationship between party secretary and dean of the college, strengthening the institutional construction on the basis of democratic centralism and giving full play to the principal roles of teachers in running higher education.

**Key words** party building in colleges and universities; college (department) management; leadership system; party and administration co-responsibility system; construction of leadership