

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2018.05.016

改革开放 40 年中国高校内部 领导体制改革审视^①

李海萍

(湖南科技大学 教育学院,湖南 湘潭 411201)

摘要:改革开放 40 年来,中国高校内部领导体制改革经历了四个阶段:党委领导下的校长分工负责制、党委领导下的校长分工负责制与部分高校实行校长负责制试点并行、党委领导下的校长负责制与校长负责制并存、党委领导下的校长负责制。在这一改革过程中,逐步明晰了高校内部领导体制的政治、法律框架,厘清了“党委领导下的校长负责制”的科学内涵,建立了院(系)层面“党政分工、共同负责”的“党政联席会议制度”。中国高校内部领导体制改革是高等教育各种权力博弈的结果,是各方利益配比的最终体现。

关键词:改革开放 40 年;领导体制;高校内部领导体制改革

中图分类号:G464 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2018)05-0119-10

高等学校内部领导体制改革是高等教育体制改革的重要内容与任务。阿什比曾最清楚不过地指出:“大学的兴旺与否取决于其内部由谁控制。”^①伯顿·克拉克也认为:“在认识现代生活中的权威和权力的过程中,关键的问题是在于谁掌握统治权,以什么方式进行统治”,这关系到对组织的决策议题起限制作用的信念和活动模式^②。正确解决“谁掌权,用什么方式统治”的问题,是高校内部领导体制改革的关键。

在我国现有体制下,高等教育制度不仅与整体的教育制度密切联系,而且与整个社会的政治制度密切联系。改革开放 40 年来,高校内部领导体制改革从未止步且在不断深化,但不同时期改革的内容与重心或有不同,在不同时期有不同的表现形式并呈现出不同的特点。改革开放 40 年中国高校内部领导体制的改革史不仅是对波澜壮阔的改革开放的记录,而且它本身也是波澜壮阔的改革开放史的一部分,值得深入挖掘和总结。

一 改革开放 40 年中国高校内部领导体制改革之演进

1978-2018 年,中国高等教育改革的深度和广度史无前例。高等教育各项改革全面展开,并取得丰硕成果,成为高等教育在这一时期跨越式发展的强大动力,为高等教育的健康、持续发展奠定了坚实的体制基础和组织保障,中国的高等教育实现了历史性跨越。改革开放 40 年来,我国高校内部领导体制的演变主要经历了四个阶段。

(一) 1978-1984 年:党委领导下的校长分工负责制

1978 年,随着十一届三中全会的召开,党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设的轨道上来,中国的高等教育进入了新的历史时期,高校内部领导体制亦不例外(见表 1)。

1978 年 10 月 4 日,教育部颁布修订的《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》,规定:

① 收稿日期:2018-05-09

基金项目:湖南省教育科学“十三五”规划 2017 年度重大委托课题(XJK17ZDWT04)

作者简介:李海萍(1976-),男,湖南邵东人,博士,教授,主要从事高等教育史、高等教育管理研究。

①[美]伯顿·R·克拉克:《高等教育系统——学术组织的跨国研究》,王承绪等译,杭州大学出版社 1994 年版,第 121 页。

②[加]约翰·范德格拉夫等编著:《学术权力——七国高等教育管理体制比较》,王承绪等译,浙江教育出版社 2001 年版,第 216 页。

“高等学校的领导体制,是党委领导下的校长分工负责制”;“高等学校的党委员会,是中国共产党在高等学校中的基层组织,是学校工作的领导核心,对学校工作实行统一领导”,校长“是国家任命的学校行政负责人,对外代表学校,对内主持学校的经常工作”;“学校的教学、科学研究、后勤工作中的重大问题,一定要经党委员会讨论,党委员会作出决定后,由校长负责组织执行”。同时,高校系一级也仿照学校领导体制,实行“系党总支委员会(或分党委)领导下的系主任分工负责制”。《条例》还取消了过去作为学校行政工作集体领导组织的校务委员会,新设了学术委员会,这

是我国高校内部管理体制的一项重大改革和制度创新,表明高校学术权力受到重视并开始有了组织和制度保障,由此我国高校内部管理结构上再现了行政权力与学术权力的共存与共享^①。这一体制强化了党委在高校的领导地位,并通过系主任受校长和系党总支委员会(或分党委)双重领导将党的领导进一步延伸到高等学校的基层组织,导致长期以来形成的党政不分、以党代政的状况在实际运行中并没有得到根本改变。这种现象在很大程度上也“反映了决策者对‘文化大革命’期间‘踢开党委闹革命’的无政府状态的余悸”^②。

表1 党委领导下的校长分工负责制相关政策概览

时间	相关政策法规	具体内容	意义
1978年10月4日	《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》	“高等学校的领导体制,是党委领导下的校长分工负责制;”系一级实行“系党总支委员会(或分党委)领导下的系主任分工负责制”。	明确校、系二级领导体制,强化党委领导地位,并延伸到基层组织。
1980年12月27日	中共中央组织部、教育部党组《关于加强高等学校领导班子建设的意见》	“领导班子中,党政干部要明确分工。党委对学校工作的领导,主要应该是路线、方针、政策的领导,党委要着重致力于做好政治思想工作,以及党的思想建设、组织建设工作。学校的所有行政工作,都应由以校院长为首的行政人员去处理,要使他们有职有权有责。”	强调党政分工、加强行政指挥系统。
1982年9月6日	《中国共产党章程》	“企业事业单位中党的基层委员会,和不设基层委员会的总支部委员会或支部委员会,领导本单位的工作。基层委员会领导下的总支部委员会和支部委员会,除特殊情况外,只对本单位生产任务和业务工作的正确完成起保证监督作用。”	强调高校各系党组织起“保证监督作用”。

为了克服党政不分、以党代政的倾向,贯彻党政分工、加强行政指挥系统的精神,1980年12月27日,中共中央组织部、教育部党组发出《关于加强高等学校领导班子建设的意见》。《意见》要求:“领导班子中,党政干部要明确分工”,“党委对学校工作的领导,主要应该是路线、方针、政策的领导,党委要着重致力于做好政治思想工作,以及党的思想建设、组织建设工作”,“学校的所有行政工作,都应由以校院长为首的行政人员去处理,要使他们有职有权有责”。根据中共十二大修订的《中国共产党章程》相关规定,高校党的委员会领导本单位的工作,应对重大原则问题进行讨论和作出决定;系一级的总支部委员会和支部委员会,除特殊情况外,只对本单位生产任务和业

务工作的正确完成起保证监督作用。这一规定在客观上淡化了党对高校的领导,削弱了高校基层党组织的作用。

(二) 1984-1989年:党委领导下的校长分工负责制与部分高校实行校长负责制试点并行

伴随着国家经济体制改革的不断深入,包括高校内部领导体制改革在内的高等教育体制改革也被提上议事日程(见表2)。早在1983年5月,全国高等教育工作会议提出要改进学校内部领导制度,“学校可以试行设立起参谋、咨询作用的校(系)务委员会”。1984年10月,中宣部、教育部在成都召开了九省、市高校校长负责制试点工作座谈会。会议确定北京师范大学、同济大学等15所高校为校长负责制试点高校,对试行校长负责

①张乐天:《对我国高校内部管理体制改革的政策回顾与反思》,《复旦教育论坛》2008年第5期。

②张斌贤:《我国高等学校内部管理体制的变迁》,《教育学报》2005年第1期。

制的意义,校长、党委书记、教职工代表大会的职责、相互关系以及试点条件、范围进行了讨论;还就暂不实行校长负责制的学校如何进一步搞好党政分工交换了意见。会议认为,实行校长负责制是高校内部领导体制的重大改革,也是整个教育体制改革的有机组成部分^①。1984 年 12 月 19

日,教育部党组下发了《关于高等学校试行设立校务委员会的通知》。其中规定:“高等学校校务委员会是学校工作的咨询机构,在校长领导下开展工作,并可以受校长委托,代表学校进行某些活动。”^②

表 2 党委领导下的校长分工负责制与部分高校实行校长负责制试点并行相关政策概览

时间	相关政策法规	具体内容	意义
1985 年 5 月 27 日	《中共中央关于教育体制改革的决定》	“学校逐步实行校长负责制。”	第一次在国家政策层面提出“校长负责制”并明确“逐步实行”。
1987 年 5 月 29 日	《中共中央关于改进和加强高等学校思想政治工作的决定》	“要继续进行校长负责制的试点工作。”	重申继续进行“校长负责制”的试点工作。
1987 年 11 月 1 日	《中国共产党章程》	“企业和实行行政首长负责制的事业单位中党的基层组织,对党和国家的方针政策在本单位的贯彻执行实行保证监督。” “尚未实行行政首长负责制的事业单位中党的基层委员会,和不设基层委员会的总支部委员会或支部委员会,领导本单位的工作。”	党组织在实行行政首长负责制的事业单位是“保证监督”作用,在尚未实行行政首长负责制的事业单位是“领导”地位。
1988 年 4 月 27 日	《关于高等学校逐步实行校长负责制的意见》	“高等学校必须按照党政分开的原则,逐步实行校长负责制。”	强调“党政分开”的权力运行原则。

邓小平指出,政治体制改革的内容“首先是党政要分开,解决党如何善于领导的问题。这是关键,要放在第一位”^③。1985 年 5 月 27 日,《中共中央关于教育体制改革的决定》发布,提出“学校逐步实行校长负责制,有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会,作为审议机构”^④，“要建立和健全以教师为主体的教职工代表大会制度,加强民主管理和民主监督。学校中的党组织要从过去那种包揽一切的状态中解脱出来,把自己的精力集中到加强党的建设和加强思想政治工作上来”。这是党的工作中心的转移在高校内部领导体制上的反映,也为学校内部领导体制的改革指明了方向^⑤。在试点校长负责制的高校,也通过建立和健全教职工代表

大会制度,以加强学校的民主监督和民主管理,同时注重加强学校党的建设,以使党组织有效发挥保证和监督作用^⑥。

1987 年 5 月 29 日,《中共中央关于改进和加强高等学校思想政治工作的决定》下发,强调“要继续进行校长负责制的试点工作,认真总结已有的试点经验。高等学校不论实行何种领导体制,行政和党委都要搞好团结,紧密配合,共同做好工作。”同年 10 月 25 日,党的十三大报告指出:“事业单位中的党组织,也要随着行政首长负责制的推行,逐步转变为起保证监督作用。”为此,1988 年 4 月 27 日,国家教委下发《关于高等学校逐步实行校长负责制的意见》,明确提出:“高等学校必须按照党政分开的原则,逐步实行校长负责

①冯治益:《中宣部、教育部召开部分省市高校校长负责制试点工作座谈会》,《高教战线》1985 年第 1 期。

②刘英杰:《中国教育大事典(1949-1990)(下册)》,浙江教育出版社 1993 年版,第 1095 页。

③邓小平:《关于政治体制改革问题(1986 年 9 月-11 月)》,载《邓小平文选(第 3 卷)》,人民出版社 1993 年版,第 177 页。

④当时的考虑是,如果作为决策机构,不利于实行校长负责制;只起咨询作用又不能使校内办学经验的同志充分发挥参加民主管理的作用;定为审议机构既不必事事由它决定,又可以在某些问题上有否决权。

⑤基俊:《高等学校要逐步实行校长负责制》,《东北师大学报(教育版)》1986 年第 3 期。

⑥张乐天:《对我国高校内部管理体制改革的政策回顾与反思》,《复旦教育论坛》2008 年第 5 期。

制。”“高等学校实行校长负责制的方向必须明确,态度要坚定,步子要稳妥。已经实行校长负责制的学校,要认真总结经验,逐步完善这一领导体制;尚未实行校长负责制的学校,要进一步理顺党政关系,加强行政组织职能,积极创造条件,条件成熟时,改行校长负责制。”^①这一时期高等学校的“党委领导下的校长分工负责制”和“校长负责制”同时运行,但实行“校长负责制”是方向^②。这个《意见》的出台实际上与当时正积极推行的政治体制改革密切相关,或者说是政治体制改革的基本倾向和原则在高校内部领导体制上的直接反映^③。

在这一时期,高等学校实际上存在两种内部领导体制:一种是大部分高校实行的“党委领导下的校长分工负责制”,一种是在部分高校试行的“校长负责制”。我国高校校长负责制的试点工作不断推开,实行校长负责制的学校增加到近200所^④,校长的职责和权力得到了强化,处于实

际负责的地位,提高了高校行政管理的效率,克服了之前党政不分现象,但在一定程度和一定范围也出现了高校党组织的作用被忽视的情况。

(三) 1989—1996年:党委领导下的校长负责制与校长负责制并存

1989年春夏之交发生的政治风波让中国共产党认识到加强党的领导不容忽视。此后,一系列政策法规出台(见表3),提出高校实行“党委领导下的校长负责制”,试行校长负责制的范围不再扩大,已经试点而收效较好的,可以继续试验;即使是实行校长负责制的高校,党委的政治核心地位也被确立^⑤。时任国务委员兼国家教委主任李铁映在1989年全国高等学校工作会议上的讲话中也明确指出:“总结实践经验来看,党委领导下的校长负责制更加适合我国高等学校的实际情况和工作需要”,“今后一个时期,不再扩大校长负责制的试点范围。无论实行哪一种体制,都要加强党对学校的领导”。

表3 党委领导下的校长负责制与校长负责制并存相关政策概览

时间	相关政策法规	具体内容	意义
1989年8月28日	《中共中央关于加强党的建设的通知》	“高等院校实行党委领导下的校长负责制。试行校长负责制的范围不再扩大。已经试点而收效较好的,可以继续试验。无论实行何种领导体制,党委都是学校的政治核心,全面领导思想政治工作,管理干部,同时支持行政领导独立负责地工作,力戒包揽行政事务。”	首次提出高校实行党委领导下的校长负责制,试行校长负责制的范围不再扩大。
1990年7月17日	《中共中央关于加强高等学校党的建设的通知》	“高等学校实行党委领导下的校长负责制”,党委“要充分尊重和发挥校长在学校的重要作用”;“经上级主管部门和地方党委确定继续进行校长负责制试点的学校,要做好试点工作。在这些学校,党委要求发挥政治核心作用。”同时提出:“系党总支是全系的政治核心”,其主要任务包括“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的”等。	重申上述规定,强调院(系)党组织“参与”行政工作的职能和“政治核心”地位,标志着院(系)党政联席会议制度的雏形逐步形成。
1992年10月18日	《中国共产党章程》	“实行行政领导人负责制的事业单位中党的基层组织,发挥政治核心作用。实行党委领导下的行政领导人负责制的事业单位中党的基层组织,对重大问题进行讨论和作出决定,同时保证行政领导人充分行使自己的职权。”	将事业单位的领导体制划分为行政领导人负责制和党委领导下的行政领导人负责制。

①刘英杰:《中国教育大事典(1949—1990)(下册)》,浙江教育出版社1993年版,第1096页。

②傅国良,肖龙江:《新中国高校内部领导体制的演变述评——兼与国外之比较》,《教育发展研究》2006年第8B期。

③张斌贤:《我国高等学校内部管理体制的变迁》,《教育学报》2005年第1期。

④张乐天:《对我国高校内部管理体制改革的政策回顾与反思》,《复旦教育论坛》2008年第5期。

⑤傅国良,肖龙江:《新中国高校内部领导体制的演变述评——兼与国外之比较》,《教育发展研究》2006年第8B期。

时间	相关政策法规	具体内容	意义
1993 年 2 月 13 日	《中国教育改革和发展纲要》	“实行党委领导下的校长负责制的高等学校,党委对重大问题进行讨论并作出决定,同时保证行政领导人充分行使自己的职权。”	
1993 年 8 月 13 日	中组部、中宣部、国家教委《关于新形势下加强和改进高等学校党的建设和思想政治工作的若干意见》	“高等学校的领导体制仍按中央有关文件精神,原则上实行党委领导下的校长负责制;”“经过上级党组织批准的少数高校可以继续进行校长负责制的试点,这些高等学校的党委应充分发挥政治核心作用。”	重申相关规定。
1995 年 11 月 13 日	中组部、中宣部、国家教委党组《关于加强高等学校领导班子建设工作的若干意见》	“搞好党政分工与合作是做好学校工作的关键”;“实行党委领导下的校长负责制的高等学校,党委是学校的领导核心,领导学校的全面工作;”“试行校长负责制的高等学校,要建立健全民主科学的决策机制,校长或主持校行政负责人和校党委主要负责人参加的行政会议对学校教学、科研及其他行政工作作出决策。”	

在这一时期,高等学校实际上也存在着两种内部领导体制:一种是大部分高校实行的“党委领导下的校长负责制”,一种是仍在部分高校试行但范围不再扩大的“校长负责制”。

(四) 1996 年至今:党委领导下的校长负责制

1996 年 3 月 18 日,中共中央印发的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》明确规定:“高等学校实行党委领导下的校长负责制。校党委统一领导学校工作,支持校长按照《中华人民共和国教育法》的规定积极主动、独立负责地开展工作,保证教学、科研、行政管理等各项任务的完成。”系级单位党的总支部(直属党支部)委员会“参与讨论与决定本单位教学、科研、行政管理工作中的重要事项。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”。这是改

革开放以来对高等学校内部领导体制做出的最为明确和权威的规定,也结束了 1984 年以来高等学校内部领导体制的“模糊”状态,“党委领导下的校长负责制”成了唯一选项^①。随后,一系列政策法规相继出台(见表 4),启动了高校内部领导体制的“转制”工作,要求正确处理好党政关系,全面实施党委领导下的校长负责制^②。同年 5 月,中组部又在《关于贯彻〈中国共产党普通高等学校基层组织工作条例〉的问答》中做出了具体解释:“高等学校的系级单位党总支是全系的政治核心,系党总支和系行政适当划分职责范围,既有分工又要合作,应当共同做好工作。”至此,实际上已提出高校院(系)“党政分工、共同负责”的领导体制,为后来高校院(系)党政联席会议制度的探索指明了方向。

表 4 党委领导下的校长负责制相关政策一览表

时间	相关政策法规	具体内容	意义
1996 年 3 月 18 日	《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》	规定高等学校实行党委领导下的校长负责制;明确了校党委及系级单位党的总支部(直属党支部)委员会的主要职责。	全面实施党委领导下的校长负责制。
1998 年 8 月 29 日	《中华人民共和国高等教育法》	“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。”	以法律形式明确了高校内部领导体制,规定了党委及校长的职责权限。至此,我国高校内部领导体制的结构基本形成。

^①王英杰,刘宝存:《中国教育改革 30 年(高等教育卷)》,北京师范大学出版社 2009 年版,第 91 页。

^②《朱开轩同志在国家教委 1997 年教育工作会议上的讲话》,何东昌主编:《中华人民共和国重要教育文献(1991-1997)》,海南出版社 1998 年版,第 4 132 页。

时间	相关政策法规	具体内容	意义
2007年5月25日	《中共教育部党组关于加强普通高等学校基层党组织建设的意见》	“院(系)党委(党总支)要充分发挥政治核心和保证监督作用,支持行政负责人独立负责地行使职权。建立健全党政联席会议制度,院(系)工作中的重要事项,要经过党政联席会议,按照民主集中制的原则集体研究决定。党政之间既要明确职责,又要协同合作;既要合理分工,又要形成合力;有效形成院(系)党政相互配合、协调运转的工作机制。”	首次提出高校院(系)“党政联席会议制度”。
2010年7月29日	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》	“完善中国特色现代大学制度。完善治理结构。公办高等学校要坚持和完善党委领导下的校长负责制。健全议事规则与决策程序,依法落实党委、校长职权。”	明确提出“健全议事规则与决策程序,依法落实党委、校长职权”。
2010年8月13日	《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》(修订)	“高等学校实行党委领导下的校长负责制”,明确了高校及其院(系)党组织的主要职责。	重申“高等学校实行党委领导下的校长负责制”、高校及其院(系)党组织的主要职责。
2011年11月28日	《高等学校章程制定暂行办法》	“章程应当依照法律及其他有关规定,健全中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制的具体实施规则、实施意见,规范学校党委集体领导的议事规则、决策程序,明确支持校长独立负责地行使职权的制度规范。”	此后陆续颁布实施的各高校章程均明确了“学院实行党政联席会议制度”等类似规定。
2012年3月16日	《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》	“配合有关部门制定并落实坚持和完善普通高校党委领导下的校长负责制实施办法,健全党政议事规则和决策程序,依法落实党委职责和校长职权”;“坚持院系党政联席会议制度”。	学校层面的“党委领导下的校长负责制”及院(系)层面的“党政联席会议制度”正式作为一项制度被明确下来。
2013年12月28日	《中共教育部党组关于进一步加强直属高等学校领导班子建设的若干意见》	“坚持和完善党委领导下的校长负责制。依法落实党委、校长职权,正确处理党委与行政、集体领导与个人分工负责、党委书记和校长之间的关系,按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,完善并严格执行领导班子议事规则与决策程序,形成党委统一领导、党政分工合作、协调配合的工作机制。”	重申相关规定
2014年10月	中共中央办公厅《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》	“党委领导下的校长负责制是中国共产党对国家举办的普通高等学校领导的根本制度,是高等学校坚持社会主义办学方向的重要保证,必须毫不动摇、长期坚持并不断完善”;“党委统一领导学校工作,高等学校党的委员会是学校的领导核心”;“校长主持学校行政工作,校长是学校的法定代表人”;“加强学校基层党组织建设,完善院(系)党政联席会议制度,集体讨论决定重大事项。”	将“党委领导下的校长负责制”明确为“根本制度”,为新时期加强高校党的建设和完善中国特色现代大学制度提供了重要遵循。

1998年8月29日,第九届全国人民代表大会常务委员会议通过的《中华人民共和国高等教育法》明确规定:“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。”从而以法律的形式明确了高校内部领导体制为“党委领导下的校长负责制”,并对学校党委和校长的职权作出了科学界定,为高校内部领导体制改革不断走向规范化、科学化打下了

坚实的法律基础。至此,我国高校内部领导体制的结构基本形成,标志着我国高校内部领导体制及其管理走上了法治化道路。

长期以来,我国高校内部领导体制对于高校党委与校长、院(系)党委与院长(系主任)的职责、职权仅有原则性规定,具体界定尚待明晰;学校层面的“党委领导下的校长负责制”和院(系)层面的“党政联席会议制度”的议事规则和决策

程序还不规范,从而影响了整体功能的发挥。为此,一方面理论界旗帜鲜明地提出“党委领导重在决策,行政负责重在执行”的理念,将高校党委和行政的定位进一步明确化、制度化、规范化,这是基于中国特色高校内部领导体制的本质属性作出的制度性考虑。另一方面,为坚持和完善党委领导下的校长负责制,健全议事规则与决策程序,依法落实党委、校长职权,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,中共中央办公厅2014年10月印发的《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》已就党委如何集体领导、校长如何主持行政工作、党政议事决策制度及党政之间的协调运行机制等关键问题作出了具体规定,这是我国高校内部领导体制在制度层面的进一步明确、丰富和完善。

坚持和完善党委领导下的校长负责制,既是重大的理论问题,也是需要不断探索的实践问题^①。自改革开放以来,我国高校在历经了“党委领导下的校长分工负责制”“党委领导下的校长分工负责制与部分高校实行校长负责制试点并行”“党委领导下的校长负责制与校长负责制并存”等形态之后,最终确立了“党委领导下的校长负责制”这一具有中国特色的高校内部领导体制。实行党委领导下的校长负责制,是对改革开放40年高等教育正反两方面经验的总结,是经过反复探索与实践而形成的高等学校的根本制度。

二 改革开放40年中国高校内部领导体制改革之成就

伯顿·R·克拉克曾审慎地断言:“学术系统如何分配权力和使权力合法化,这可能是最重要的方面。”^②我国高校内部领导体制的变迁,是我国高度集中的政治体制在高等教育领域的体现。在某种程度上说,高校内部领导体制的变化是我国政治形势变化的晴雨表^③。我国高校内部领导体制的改革,在很大程度上是针对传统体制所存在的“包得过多、统得过死”的弊端,围绕如何分清党政职责、权限或理顺党政关系而进行的。我国高校内部领导体制改革40年的主要成就表现

在三个方面。

(一)明晰了高校内部领导体制的政治、法律框架

在很长一段时期,决定我国高校内部领导体制变迁的文件大都以中共中央或者教育部(国家教委)党组的名义颁发,少数几件是以教育部(国家教委)的名义出台,而非经过国家立法的程序。据《现代汉语词典》解释,政策是政府或政党为实现一定历史时期的路线而制定的行动准则,具有临时性、易变性;法律是由立法机关制定,国家政权保证执行的行为准则,具有长期性、稳定性。一项好的政策,如果未能及时上升为法律形式,往往会因为社会政治环境的改变而发生改变。

在改革开放40年我国高校内部领导体制演变经历的四个阶段中,大多以政党政策或政府政策为主。如1978年确定的高等学校内部领导体制——“党委领导下的校长分工负责制”源于教育部修订的《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》;改革初期提出“学校逐步实行校长负责制”这一重要举措的纲领性文件《中共中央关于教育体制改革的决定》是由1985年5月27日召开的中共中央政治局会议讨论通过;1989年政治风波后转而提出高校实行“党委领导下的校长负责制”的《中共中央关于加强党的建设的通知》(1989年8月28日)和明确规定高等学校全面实行“党委领导下的校长负责制”的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》(1996年3月18日)则均由中共中央印发。上述政策法规或者是由教育行政部门制定的行政规章,或者是由政党出台的党内文件。迟至1998年8月,第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过的《中华人民共和国高等教育法》才将我国高等学校实行“党委领导下的校长负责制”上升为国家意志,最终以法律的形式确定下来,从而实现了高校内部领导体制从政治框架到法律框架的飞跃,我国高校内部领导体制自此走上了法治化道路。

(二)厘清了“党委领导下的校长负责制”的科学内涵

科学处理高校内部的党政关系是中国高校内

^①钟秉林:《从理论与实践结合上探索党委领导下的校长负责制》,《中国高等教育》2003年第24期。

^②[美]伯顿·R·克拉克:《高等教育系统——学术组织的跨国研究》,王承绪等译,杭州大学出版社1994年版,第121页。

^③郑刚、孔晓东:《建国以来我国高等学校内部领导体制的回顾及反思》,《现代教育科学》2006年第2期。

部领导体制变革的核心问题。纵观我国高校内部领导体制40年来的变迁,不难发现我国历次对于高校内部领导体制的调整都是围绕着党政职权如何划分而展开的,其实质是探索坚持党在高校的领导和坚持高等教育办学规律两者的最佳结合点^①。这也是我国同国际上大多数国家高校内部领导体制相比所具有的最大国情。

“党委领导下的校长负责制”的确立,使我国找到了符合我国国情和高校实际的政治权力和行政权力协调模式及运行方式。根据《高等教育法》和《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》等法律和党内文件的有关规定,结合高等学校的实践,“党委领导下的校长负责制”的科学内涵可概括为“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”,即实现党委的政治权力、校长的行政权力、教授的学术权力和师生的民主权力四者的统一与协调:第一,党委领导是核心。从具体条文来看,“党委领导”分为政治领导、思想领导和组织领导三个方面:党委的政治领导,体现在贯彻执行党的路线、方针、政策,坚持社会主义办学方向和培养目标;党委的思想领导,体现在对高校思想政治工作和德育工作的领导;党委的组织领导,表现为加强党的组织建设,坚持党管干部的原则,对学校改革、发展、稳定重大事项进行决策,保证以人才培养为中心的各项任务的完成。第二,校长负责是关键。关于“校长负责”,《高等教育法》将校长所需承担的责任分为对外与对内两个方面:对外作为高校的法定代表人,在民事活动中依法享有民事权利,承担民事责任;对内全面负责学校的教学、科研和其他行政管理工作。第三,教授治学是根本。关于教授治学的有效途径,应着眼于加强校院(系)两级学术组织建设,健全以学术委员会为核心的学术管理体系与组织架构,合理确定学术组织人员构成,制定学术组织章程,保障学术组织依照章程行使职权,充分发挥其在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等方面的重要作用。第四,民主管理是基础。强调完善教代会及群众组织参与民主管理、民主监督的工作机制,实行党务公开和校务公开,充分保障师生员工的民主权利,维护教职工合法权益。

作为一种组织制度,党委领导下的校长负责

制体现了“委员会制”与“一长制”的有机结合:在决策过程中强调“委员会制”,在执行过程中则强调“一长制”;这样既能保证决策过程的科学性又能保证行政管理的效率。作为一种权力分配机制,党委领导下的校长负责制体现了权力制衡与决策集中的统一,符合现代管理科学的要求。

(三)建立了院(系)层面“党政分工、共同负责”的“党政联席会议制度”

高校作为“一个由学科和事业单位组成的庞大矩阵,在这个矩阵中,教学、科研人员处于双重权威之下,同时从属于一个学科和一个事业单位”^②,完善高校院(系)治理结构是建立现代大学制度的重要内容。“与其它组织生活方式相比,学术权力结构的基本特征是底部沉重、影响弥散和决策渐近。”^③新世纪以来,随着高等教育事业不断发展,我国高校内部领导体制改革逐步深化,校院两级管理及管理重心下移工作均在积极推进。

随着高校内部领导体制改革的深化,我国高校院(系)党政联席会议制度也逐步形成和发展起来。1978年10月,《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》提出的“系党总支委员会(或分党委)领导下的系主任分工负责制”是院(系)党政联席会议制度的初始状态;随着体制改革的深入,高校各系实行“系主任负责制”,各系党组织的主要任务是“保证监督作用”;1990年7月,《中共中央关于加强高等学校党的建设的通知》规定高校的“系党总支是全系的政治核心”,同时规定系党组织“参与本系行政管理工作重大问题的讨论决定”等职责,强调了院(系)党组织“参与”行政工作的职能和“政治核心”地位,标志着高校院(系)党政联席会议制度的雏形逐步形成;1996年3月,《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》对系级单位党的总支部(直属党支部)委员会规定了包括“参与讨论和决定本单位教学、科研、行政管理工作中重要事项”在内的六条主要职责,同年5月中共中央组织部明确指出高校“系党总支和系行政适当划分职责范围,既有分工又要合作,应当共同做好工作”,至此,高校院(系)“党政分工、共同负责”的领导体制呼

①陆先亮:《高校领导干部治理能力存在的问题及提升策略研究》,《常州大学学报(社会科学版)》2016年第6期。

②[英]迈克尔·夏托克:《高等教育的结构和管理》,王义端译,华东师范大学出版社1987年版,第16-17页。

③[美]伯顿·R·克拉克:《高等教育系统——学术组织的跨国研究》,王承绪等译,杭州大学出版社1994年版,第145页。

之欲出;随着党中央对高校党建工作的重视,从2007年5月的《中共教育部党组关于加强普通高等学校基层党组织建设的意见》首次提出院(系)“党政联席会议制度”,到2010年8月重新修订的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》规定高等学校院(系)级单位党组织的主要职责是“通过党政联席会议,讨论和决定本单位重要事项”,到2012年3月《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》明确指出完善中国特色现代大学制度要“坚持院系党政联席会议制度”,再到2014年10月《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制实施意见》中的“加强学校基层党组织建设,完善院(系)党政联席会议制度”,我国高校院(系)层面的“党政联席会议制度”与学校层面的“党委领导下的校长负责制”一样,也正式作为一项制度被确定下来。目前,陆续颁布实施的各高校章程均明确了“学院实行党政联席会议制度”等类似规定。

我国高等学校实行的“党委领导下的校长负责制”,是中华人民共和国成立以来特别是改革开放40年来高校内部领导体制长期探索和发展的历史选择,是中国特色社会主义高校的重要特征之一。实践证明,党委领导下的校长负责制“符合国情、适应事业、有利稳定、可具操作”,是独具特色的领导体制,也是我国高等教育的性质、任务和特点所决定的^①。这一领导体制是按照党的民主集中制原则实行的集体领导、分工负责制度,它是中国高校的特色和优势所在,也是完善中国特色现代大学制度的基石。

三 改革开放40年中国高校内部领导体制改革之反思

“由于学者—政府的传统,中国的教育一直与政治纠缠在一起。”^②在中国传统社会中,学术与政治高度整合,两者之间无边界可言,“政统”与“学统”不分。20世纪初,现代高校虽然已在中国建立,然而受“政学不分”传统的影响,高校(学术)与政府(政治)之间的边界依然模糊不清。中国的高

校不仅产生时的力量源于外界,而且在其发展过程中,每一次大的变革也都源于外界的需要。

高等教育体制与政治体制、经济体制及其变革密切相关。高校内部领导体制改革是高等教育场域中各种权力博弈的结果,是各方利益配比的最终体现。改革开放以来,中国的高等教育体制虽经多次变革,但政府集权管理的传统并未实质削弱,有时还有不断强化之嫌。高校行政化问题其实已经深入今日高校之骨髓,而这一切均源于学术与政治的高度整合。在高校行政化的背后,实际上隐藏着政府对高校的工具性定位。无论是1958年提出的“教育为无产阶级政治服务”还是1985年提出的“教育为社会主义现代化建设服务”,都是把教育置于一个服务性和从属性的地位。与西方高校相比,中国高校更多受政府和社会的制约,表现出明显的“外生性”特征。当外部需要变化时,高校的精神面貌也随之改变,高校无法自始至终保持自己的同一性。高等教育培养“人才”的评判标准在于外界需要:当政治需要时,就培养成了“政治人”;当经济需要时,又被塑造造成了“经济人”^③。所以从根本上说,高校行政化“并非单纯的学术问题,也不仅仅是一个大学制度或教育制度问题,而是一个社会制度问题”^④。有学者甚至认为,在我国现行体制下,高校内部的改革大概80%以上应该从体制层面进行解释,改革动因主要来自于学校外部。因此在宏观政策框架没有突破的情况下,高校内部治理创新实际上不太可能^⑤。

我国高校内部领导体制的变迁与党执政方式的发展与创新形影相随,时间段大体对应,说明党对高校的领导与相应时代执政方式的探索方向一致^⑥。如为克服党政不分、以党代政倾向,1984年开始试行校长负责制,其初衷是解决“以党代政”和充分发挥行政领导作用的问题,并且作为上层建筑的改革在高等教育领域的映射,与当时正在进行的政治体制改革呼应。但在试行过程中,受当时国际国内政治气候的影响,在客观上淡化了

^①傅国良,肖龙江:《新中国高校内部领导体制的演变述评——兼与国外之比较》,《教育发展研究》2006年第8B期。

^②[美]费正清,费维恺:《剑桥中华民国史(1912-1949)(下卷)》,刘敬坤等译,中国社会科学出版社1994年版,第365页。

^③上官剑,李海萍:《“外生性”与“内生性”:中西方大学起源之比较》,《高等教育研究》2007年第6期。

^④韩水法:《大学与学术》,北京大学出版社2008年版,第55页。

^⑤周光礼:《高校内部治理创新的政策框架》,《探索与争鸣》2017年第8期。

^⑥崔欣伟:《制度创新:完善高校领导体制与运行机制的内在逻辑》,《学校党建与思想教育》2010年第11期。

党对高校的领导,削弱了高校党建和思想政治工作。1989年后,高等学校的校长负责制试点范围不再扩大,重新强化了党在高校的领导地位,明确了“党委领导下的校长负责制”,并最终于以法律的形式(1998年8月29日通过的《中华人民共和国高等教育法》)对高校内部领导体制进行规定。这也从内在逻辑再次证明,高校实行“党委领导下的校长负责制”是时代的选择、历史的选择,是加强党对高校的领导、维护高校和社会稳定、推进中国特色高等教育科学发展的政治保障。

结语

我国现代意义的高等教育历史只有一百余

年,且期间历经民族与政治的多重危机,几经磨砺,终于呈现繁荣气象。高校“已成为经济发展和国家生存绝对不可缺少的事物”^①,高校的发展已不仅仅是高校自身的事务,“高等教育自治现在不是,也许从来都不是绝对的”^②,我国高校内部领导体制的迂回变迁也恰恰证明了这一点。党委领导下的校长负责制作为党加强对高等学校领导的根本制度,是高等教育利益相关群体多重博弈的结果,基本适应我国国情与文化传统。高等教育制度在其宏观方面乃是一种社会制度,高等教育内部的微观制度,尤其是高校内部领导体制仍受到宏观制度的制约,而在中国这种制约是直接随着那只看得见的手的伸张而起舞的^③。

A Review of the Reform of the Internal Leadership System in China's Universities in the Past Forty-year Reform and Opening up

LI Hai-ping

(School of Education, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

Abstract: Since the reform and opening up in the past forty years, the reform of the internal leadership system in China's universities has gone through four stages, i.e. the president's division of labor responsibility system under the leadership of the Party committee, the parallel implementation of the president's division of labor responsibility system under the leadership of the Party committee and the trial implementation of the president's responsibility system in some universities, the coexistence of the president's responsibility system and the president's responsibility system under the leadership of the Party committee, and the president's responsibility system under the Party committee. In the above reform process, the political and legal framework of the internal leadership system of China's universities has been gradually made clear, the scientific connotation of the “president responsibility system under the leadership of the Party committee” has been clarified, and the “Party and government joint conference system” has been established at the level of the college (or department), which is based on the principle of “the division of labor between Party and administration, and joint responsibility”. The reform of the internal leadership system in China's universities is the result of the game of various powers of higher education, and it is the ultimate expression of the ratio of interests of all parties.

Key words: forty-year reform and opening up; leadership system; internal leadership reform of China's universities

(责任校对 王小飞)

①[英]阿什比:《科技发达时代的大学教育》,滕大春等译,人民教育出版社1983年版,第12页。

②[美]约翰·S·布鲁贝克:《高等教育哲学》,王承绪等译,浙江教育出版社1998年版,第33页。

③韩水法:《牵一发而动全身》,《读书》2003年第9期。