

# 党委领导下的校长负责制： 体制范畴、基本原则与实践方法

海 珍

(太原工业学院 思想政治理论教学研究部, 山西 太原 030008)

**摘 要:** 党委领导下的校长负责制作为党管高校的核心内容和根本制度,它的形成有一个历史过程。要正确认识“党委领导下的校长负责制”的体制范畴,坚持高校党委的领导核心作用,理顺“校长负责”与“党委领导”的关系,贯彻好民主集中制等基本原则。在实践方法方面,要加强领导班子建设,强化制度建设,完善民主管理,确保高校各项工作的顺利开展。

**关键词:** 党委领导; 校长负责; 领导体制; 制度建设; 民主管理

**DOI:** 10.16396/j.cnki.sxgskxb.2019.05.017

**中图分类号:** G647.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-6285(2019)05-0083-04

中华人民共和国成立以来,党对高校领导体制在认识上先后经历了五种形态,有一个不断深化的历史进程。党委领导下的校长负责制作为现行的党管高校的核心内容和根本制度,这是历史和时代的选择。近三十年高校改革发展所焕发出的蓬勃生机、所培养的高质量的人才,充分表明党委领导下的校长负责制是合乎中国国情和发展实际的,必须长期坚持并不断发展。中央办公厅2014年印发的《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》(以下简称《实施意见》)是贯彻落实好这一制度的纲领性文件。可以说,这是新形势下加强和改善党对高校领导的基本遵循,对于进一步健全高校党委意识形态工作责任制、加强教育系统党建工作具有很强的指导意义。为此,探究党委领导下的校长负责制的体制范畴、基本原则和实践方法,有助于我们在新形势下进一步坚持和完善好这一制度,实现新的历史跨越。

## 一、党委领导下的校长负责制的体制范畴

中华人民共和国建立后,党对高校事业的发展高度重视,对于高校的基本定位是作为隶属于政府的事业单位而进行统一管理的<sup>[1]</sup>。如前所述,受政

治、经济等因素影响,高校领导体制有过五次较大的调整。现行的“党委领导下的校长负责制”于1990年起开始实行,其政策依据最早可见于1990年下发的《关于加强高等学校党的建设的通知》。此后,1996年颁布的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》和1999年正式实行的《中华人民共和国高等教育法》,以党内法规和国家通行法律的形式,将“高等学校实行党委领导下的校长负责制”这一表述正式确立下来。至此,“党委领导下的校长负责制”以制度的形式得以确立。

从体制范畴来看,“党委领导下的校长负责制”作为一种制度,是领导体制,抑或是管理体制,不同学者提出了不同的看法,这是一个值得深入探讨的问题。在现行的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》和《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)两个权威法规文献中,都没有明确表述“党委领导下的校长负责制”是“管理体制”还是“领导体制”。有学者试图引用更早的文献来说明问题,如中共中央1990年7月17日下发的《关于加强高等学校党的建设的通知》规定“明确高等学校的领导体制,坚持党委的领导地位。高等学校实行党委领导下的校长负责制。”再如,中组部1996年5月16日出台的组工通讯(1996)21号文

收稿日期: 2019-03-06

基金项目: 太原工业学院思想政治研究专项项目“高校学生党建工作的评价与优化研究——以太原工业学院为例”之成果。

作者简介: 海珍(1984—),男,山西大同人,太原工业学院讲师,山西大学近代中国研究所博士生,从事马克思主义中国化、中国近现代史基本问题研究。

件,表述为“中华人民共和国成立以来,我国高等学校的领导体制几经变更,实践证明,实行党委领导下的校长负责制符合我国的国情。”<sup>[2]</sup>也将其定位为“领导体制”。新近的文献,比如,可以引证教育部陈宝生部长在2017年1月13日中国教育报的署名文章,他强调“党委领导下的校长负责制是我国高校的根本领导制度和工作制度,是现代大学制度的核心,不能与现代大学制度搞成两个体系”。也将“党委领导下的校长负责制”看成是一种“领导制度”。由此可见,“党委领导下的校长负责制”应属于“领导体制”范畴而非“管理体制”。

高校肩负着人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新以及国际交流合作的重要使命。实践证明,中国共产党作为当今世界上最大的执政党,当之无愧地成为中国特色社会主义事业的领导核心,“既要从事行使国家权力处理国家事务的执政活动,又要从事非执政意义上的对人民群众的领导工作”<sup>[3]</sup>。正如有的学者所说“在当今中国,‘党管学校’是一个原则问题,不容置疑。”<sup>[4]</sup>以“党委领导下的校长负责制”作为高校的领导体制,是党的执政地位在高校的具体体现,是高校党委领导地位的制度和领导作用的实现途径。

## 二、党委领导下的校长负责制的基本原则

党委领导下的校长负责制,顾名思义,就是在党委的统一领导下,校长全面负责学校的各项工作。这里需要弄清楚这一制度运行的基本原则。

### (一) 坚持高校党委的领导核心作用

《高等教育法》对“党委领导”这样表述“在国家举办的高等学校中,党委统一领导学校工作,支持校长独立负责地行使职权。”从语法结构来看,前面的“党委领导”是一个重要的限定语,它规定了这一领导体制的本质属性。“党委领导”的鲜明特色就是党管高校,高校党委既是领导核心,更是政治核心,其主要职能可以定位为“谋全局、把方向、议大事”,坚持正确的教育方针和办学方向,利用高校特有的资源和环境氛围,便于把优秀党员教师和党务干部培养成某一方面的专家和学者,实现“双吸引”或“双带头”,确保培养出合格建设者和可靠接班人。这一领导体制的设计,也充分体现出社会主义制度的优越性,这是西方大学制度所无法比拟的。

### (二) 理顺“校长负责”与“党委领导”的关系

《高等教育法》对“校长负责”这样表述“高等

学校的校长全面负责本学校的教学、科学研究和其他行政管理工作。”在此,我们有必要理顺“校长负责”与“党委领导”之间的关系。首先,要明确“党委领导”是集体领导而不是党委书记“个人”领导,党委书记的角色应定位为党委的“班长”而不是“家长”。同样地,“校长负责”是校长带领行政班子成员共同负责,而不是校长一个人大包大揽、搞“一言堂”。对此,2014年中共中央颁发的《实施意见》理清了关于高校党委的10项职权和校长的10项职权,为党委和校长规范行使职权提供了依据和准绳。党委要充分尊重信任校长,做到“不包办”“不越位”,防止以党代政、党政不分等情况出现。校长要自觉维护党委权威,在执行党委决议方面坚决拥护、不打折扣。同时,党委书记和校长要建立常态化沟通机制,经常通气、避免隔阂。

### (三) 贯彻执行好民主集中制

高校要贯彻好民主集中制,最重要的就是要执行好党委领导下的校长负责制。一是在重大事项上,要坚持“集体领导、会议决定”等原则,防止少数人说了算,要充分沟通、反复论证,事关全校师生切实利益的重大问题,还应通过教代会研究通过后才能执行。二是在执行决议上,要坚持集体领导、个人分工相结合。高校班子成员要勇于任事,会上定了的事情,就要不折不扣地主动去办,不能议而不决、决而不行、行而无果,使校党政失去公信力和权威性。三是要形成追责问责倒逼机制。习近平同志强调“对贯彻执行民主集中制不力、发生重大偏差和失误的班子和个人,要追究责任。”<sup>[5]</sup>高校要不断完善相关制度,强化问责追责的震慑力度,使权力在规范中运行,决策在规范中落实。

## 三、党委领导下的校长负责制的实践方法

党委领导下的校长负责制,是适合国情、适合高校实际的一种行之有效的领导体制,能够确保高校在事关改革发展的重大决策时不走样子、不发生重大偏差。新形势下,要集思广益、群策群力,加强对这一制度在实践方法层面的探究。

### (一) 加强领导班子建设

一是选优配强党委书记和校长,用好“关键少数”。从共性上讲,党委书记和校长都应具备先进的办学理念,能把控全局、以上率下。从个性上讲,党委书记和校长又各有侧重:党委书记应具备丰富的党务管理经验,能吃透干部人才政策,善于抓意识

形态和思想政治工作; 校长应为专家型领导干部, 具备较强的行政事务管理能力, 有较高的学术水平和业务水准。选配方式可以采取组织选任和公开选聘等多种形式, 最大限度做到好中选优、优中选强。二是加强团结协作, 形成有效“合力”。过去我们有很多认识上的误解, “领导的不负责、负责的不领导”, 把党政关系搞得很紧张, 甚至出现推诿扯皮、内耗严重的情况。正反面的经验教训都告诉我们, “这个制那个制, 书记校长不团结都没治”<sup>[6]</sup>。简单通俗的话语, 道出了一个朴实而厚重的道理: 书记和校长都是上级党组织委任的进行高校管理的重要干部, 只是因岗位设置而身居不同的位置, 并没有孰轻孰重的根本区别, 要自觉做政治上的明白人, 相互包容、彼此欣赏, 善于和衷共济、合作共事, 形成有利于学校发展的“正能量”和“聚合力”。三是按期完成领导班子换届。在党、政正职出现某一空缺时, 组织部门要做好通盘考虑, 防止过渡时期由校长或书记一个人“党政一肩挑”的现象出现, 出力不少却不讨好, 要及时选贤任能、配齐干部, 以维持学校的正常运行。

## (二) 加强制度建设

邓小平同志有句名言: “制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”<sup>[7]</sup> 在制度层面, 《高等教育法》《实施意见》等现有制度对高校的领导体制, 已经有了较为原则性的规定。在操作层面, 不能左右一个样、上下一般粗, 需要各高校依据自身实际, 进一步具体细化, 量身制定出符合本校实际的实施细则。特别是要在党委领导和校长负责的内容、方式, 以及协调运行机制、实施保障、监督检查等方面做出进一步的细化和规范, 要可评估、可考核, 化虚为实, 科学设置评价指标, 真正做到有法可依、有章可循。同时, 还要通过建章立制, 加强高校领导干部队伍的“全职化”导向。重申这一点的重要意义在于, 高校现在普遍存在的行政干部“双肩挑”比例过大, 造成管理上精力不够、资源上分配不公, 干部不堪其负、群众怨言较多。明确高校领导干部“全职化”, 就是要求高校校级领导干部特别是“双肩挑”干部, 在任期内要逐渐实现专职化, 即将主要时间、主要精力用于管理工作, 可以避免他们业务和管理两边都抓, 导致哪边都抓不好等问题发生。现在有些省的高校已经先行先试, 在这一方面走在了前列。比如, 湖北省高校要求在职校级领导干部, 不得参加学术委员会, 不得评职称, 不得申报项目、参与

评奖等。

## (三) 处理好与民主管理的关系

现代大学起源于欧洲, 其精神要义在于“独立之精神, 自由之思想”, 但这种“独立”和“自由”不是绝对的。西方国家在二战后基于提升国家核心竞争力的目的, 纷纷加大了对大学管理的干预力度, 从组织架构到经费支持, 一揽子的“无形的手”铸造了西方大学的今日辉煌。我们是社会主义国家, 高校中普遍存在的教代会、学代会等, 对于改进教学、民主管理, 无疑发挥着重要的作用。要加强顶层设计, 做好与大学章程的衔接工作, 赋予这些组织应该享有的权利, 为教师积极参与高校管理创设良好的氛围。但辩证地看, 其权利的边界应该明确, 不得超越于高校的最高权力机构——党委会和校长办公会之上。有学者指出: “高等教育越卷入社会事务中, 就越有必要用政治观点看待它, 就像战争意义太重大, 不能完全交给将军们决定一样, 高等教育也相当重要, 不能完全留给教授们决定。”<sup>[8]</sup> 显示出领导体制与民主管理的辩证的统一, 需要我们在实际工作中很好地把握。

当前, 高校改革发展要写好“奋进之笔”, 要着力把握和运用好现行领导体制的基本原则和实践方法, 既要坚持党委对学校工作的全局驾驭, 又要保障校长在职能范围内充分行使权力, 实现党政分工、有效配合的生动局面, 使高校迸发出更大的活力, 推动各项事业稳步向前发展。

## 参考文献

- [1] 教育部人事司组. 高等教育学[M]. 修订版. 北京: 高等教育出版社, 1999: 135.
- [2] 曲云进, 李晓波. 论完善党委领导下的校长负责制的路径选择[J]. 扬州大学学报(高教研究版), 2014(1): 8.
- [3] 张恒山. 中国共产党的领导与执政辨析[J]. 中国社会科学, 2004(1): 4.
- [4] 李延保. 中国特色现代大学制度与党委领导下的校长负责制[J]. 中国高等教育, 2008(18): 8.
- [5] 中共中央文献研究室. 习近平总书记重要讲话文章选编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 84.
- [6] 管培俊. 党委领导下的校长负责制与现代大学制度[J]. 中国高等教育, 2015(15/16): 26.
- [7] 邓小平. 邓小平文选: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 333.
- [8] 约翰·S·布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 王承绪, 郑继伟, 张继平, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 1987: 30.

[编辑 王晶冰]

## Principal Accountability System under the Leadership of the Party Committee: Institutional Category , Basic Principles and Practical Methods

HAI Zhen

( *Teaching and Research Department of Ideological and Political Theory , Taiyuan Institute of Technology , Taiyuan 030008 , China* )

**Abstract:** The principal accountability system under the leadership of the Party committee , as the core and fundamental system of the management of colleges and universities under the supervision of the party , undertakes a historical process in its formation. It is necessary to correctly understand the institutional category of the "principal responsibility system under the leadership of the Party committee" , adhere to the core role of the Party committee of the university , rationalize the relationship between the "principal responsibility" and the "leadership of the Party committee" , and implement the basic principles of democratic centralism. In terms of practical methods , it is necessary to strengthen the building of leading bodies , strengthen institutional development , improve democratic management , and ensure the smooth development of all work in colleges and universities.

**Key words:** leadership of the Party committee; principal accountability system; leadership system; institutional construction; democratic management

---

( 上接第 82 页 )

## Value , Responsibility and Literacy

— *Three-dimensional construction of the teaching concept of Chinese Government and Politics from the perspective of citizenship education for college students*

LIU Wenpei

( *School of Political Science and Public Management , North West University of Politics and Law , Xi'an 710122 , China* )

**Abstract:** The education of specialized courses in colleges and universities bears the important mission of civic education to varying degrees. In the course teaching , attention should be paid to the combination of professional education and general education. As a compulsory course in politics , administration and public administration , the course of *Chinese Government and Politics* is designed to train talents with theoretical literacy of contemporary China's political system , so it plays an important role in cultivating college students' civic value , civic responsibility and civic literacy. The political literacy , moral cultivation , and political knowledge structure of teachers will profoundly influence the formation and development of students' consciousness of civic value , consciousness of civic responsibility and their civic quality. Only by realizing the integration of teachers , teaching materials , teaching process and teaching practice in the course of *Chinese Government and Politics* can we set up a good concept of civic education for college students.

**Key words:** *Chinese Government and Politics*; civic value; civic responsibility; civic literacy