

# 基于大学章程的高校院系领导体制及其运行机制

唐 玲

(闽江学院 服装与艺术工程学院,福建 福州 350108)

**摘 要:**文章基于教育部新近核准的15所大学的章程,分析了在大学治理结构中的校院(系)两级管理体制特色,明晰了不同大学中党政共同负责制的院(系)管理体制形式,指出基于中国元素的大学章程的院系管理就是“集体领导,分工负责,共同治理”。同时,结合地方本科高校院系运行特点,指出了基于闽江学院大学章程的党政共同负责制的院系管理做法。

**关键词:**大学章程;党政共同负责制;党政联席会;两级管理;闽江学院

**中图分类号:**G647.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-2109(2014)06-0094-05

## 一、引言

2013年11月16日,教育部首批了中国人民大学、东南大学、东华大学、上海外国语大学、武汉理工大学和华中师范大学等6所高校的章程。2014年4月24日,教育部再次核准通过了吉林大学等9所高校的章程。至此,自教育部在2011年11月制定发布的《高等学校章程制定暂行办法》<sup>[1]</sup>以来,教育部已核准发布了15所中央部门所属高等学校章程。

制定大学章程是构建和完善中国特色现代大学制度的一项重大举措,是高等院校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则和依据<sup>[2]</sup>。纵观经教育部核准的15所大学的章程,一方面是将学校举办者、办学者的权力边界与职责义务进行明确的界定,同时也将学校的办学理念、组织属性、目标任务、民主机制和办学特色等进行了制度层面的落实。在这

15所大学的章程中,既不像国外大学宪章那样简略地仅仅包括大学理念,也不像国外大学宪章的附则那样详细,但均清晰地写明学校层面的关键特征是坚持和完善党委领导、实行党委领导下的校长负责制,推行教授治学、民主的治理结构。但是,在大学的院系管理层面,对院系领导体制表述不尽相同,不尽清晰,为此,有待于加以研究<sup>[3,4]</sup>,理顺关系,以推动院系教学科研工作又好又快发展,保障院系管理机制<sup>[5]</sup>的有效运行。

## 二、国内高校院系领导体制的主要类型

新中国建立至今,我国大专院校的系院领导体制经过多次调整。目前,国内大多数院校的院系工作实行的是党政集体领导、分工合作、共同负责的模式。但是,由于彼此认知的不同,往往在实际工作中存在着不同程度影响和制约,或多或少存在党政配合不力的问题。目前,高校院系领导体制有如下几种类型<sup>[6,7]</sup>:

### 1. 院长系主任负责制

建国初期,学习苏联经验采取院校长院长负责制。1956年5月,国内院校试行《中华人民共和国高等学校章程草案》(简称《草案》),规定高等学校的校、院长领导学校的全面工作,处理学校的一切问题。《草

收稿日期:2014-10-09

基金项目:教育部地方高校第一批专业综合改革试点  
ZG0257(教高司函[2013]56号)。

作者简介:唐玲(1963-)女,汉族,副研究员,主要研究方向:从事服装高等教育管理。

案》确定了大学的校长、院长系主任是高校的领导核心。1961年9月,国内院校实行《教育部直属高等学校暂行条例(草案)》(高教六十条),规定“系的总支委员会对全系的教学行政工作起监督保证作用”,实行由“系主任在校长的领导下,主持系务委员会和系的经常性工作”。进而在1983年,教育部在《关于调整改革和加速发展高等教育若干问题的意见》中指出,系总支委员会将做好思想政治工作和党的建设作为主要任务,对全系工作的正确完成起保证监督作用<sup>⑧</sup>。系一级实行系主任负责,系主任对校(院)长负。在教育部新近核准的15所大学中,部分表述为“学院院长是学院行政管理的主要负责人(东北师范大学章程第37条)”,或表述为“学院实行院长负责制(福建医科大学章程征求意见稿第95条)”。

这种院系管理体制是实质由院长或系主任负责,而学院总支主要是起监督、保证及协调作用。这种模式体现行政负责人对院系教育教学、科学研究、行政管理等工作的领导,比较有利于强化学院学系的教学科研等行政指挥功能,突出教学、科研中心工作的地位,可提高行政工作的管理效率,有利于党总支全力做好党建与思想政治核心工作。由于这种模式是院长负责全面领导责任,使院长处于领导地位,党总支处于从属地位,或多或少导致高校的党建和思政工作被忽视或被削弱,总支的政治核心作用难以体现。同时,由于院长或系主任全面负责院系的工作,或多或少影响院长集中精力抓好教学和科学研究这两个中心工作。

## 2. 党总支(分党委)领导下的院长系主任负责制

中国共产党“八大”党章指出“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”,确立了学校党委在大学的领导地位。1958年,落实中共中央、国务院在《关于教育工作的指示》,要求“一切高等学校中,应当实行党委领导下的校务委员会负责制”。此后,部分高校的院系一级也相应地参照实行了系总支委员会领导下的系务委员会负责制。这样一种体制,加强了党的领导核心作用,保证了党的各项政策在全校上下的完全贯彻。到了1978年,国内高校试行《全国重点高等学校暂行工作条例》。该《条例》明确规定高校实行党委领导下的校长分工负责制,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,报学校党委委员会批准后实行<sup>⑨</sup>。

1978年教育部颁布的《条例》,实质上是对1961年所试行的“高校六十条”中院系领导体制方面做出了较大的调整。这样有利于院系与校级实行党委领导下的校长负责制相一致。由此,高校的管理相当一部分出现了以党代政、或党政不分现象,使得学校行政系统的作用难以发挥,降低行政工作管理效率。在教育部新近核准的15所大学中,没有采用类似表述的学校。

## 3. 院系党政交叉负责制

为了避免院系总支领导下的行政首长负责制或行政首长负责制的消极因素,实行院系党政领导的交叉任职负责制,即党中有政,政中有党,两方交叉,互相促进。记得曾经有一个时期,很多高校就曾出现党政一肩挑或是交叉任职,党总支书记兼任副院长,院长系主任兼任党总支副书记,或者副书记与副院长互相兼任。在教育部新近核准的15所大学中,没有采用类似表述的学校。

从领导体制上看,这种党政交叉组合形式有利于落实院系的党组织监督保证作用,有助于减少党政管理产生不协调的矛盾,可实现党政工作同步,有助于提高院系管理工作的效率。但实际运行时还是出现过许多麻烦,一段时间后各个高校都已经销声匿迹了。不过,近年来一些高校又在试行具有博士学位的专业教师出任总支书记等尝试,或者通过轮岗让曾任院长系主任的专业教师出任总支书记,从学科专业建设的角度看这种模式十分有益。

## 4. 党政共同管理体制

对学校院系党政管理工作实行集体领导,既分工合作,又共同负责。院系的党政领导,既是院系教学、科研、社会服务的决策者或是参与者,又或是组织者或者是执行者。这种管理形式,使党政目标相同,通过相互配合和分工负责,达到共同承担院系全面发展的责任。从理论上讲,“共同管理负责制”可以有效地避免“以党代政”和“院长系主任个人集权”等极端现象,能够较好地贯彻民主集中制,发挥院系党组织和行政

领导班子的积极性。从现实来看,“共同管理负责制”没有削弱行政组织应有的地位,同时规定了党总支在院系重大行政决策中的权力范围,使院系党的工作能够与院系教学、科研和社会服务等行政工作联系起来。院系党组织只参与决策,但不干预教学、科研和社会服务等具体行政事务,使院系的学术行政组织的相对独立性和自主性受到了保护,学术行政组织在教学、科研等业务上发挥主导作用。不过,貌似共同负责制,实则无主辅之分,常常使得职责不明,易出现越位、缺位等不平衡、不协调的现象。

中共中央于 1996 年 3 月 18 日颁布了《中国共产党普通高等学校基层组织条例》,第一次规范了高等院校的基层党组织工作。在同年的 5 月,中共中央组织部通过《关于贯彻〈中国共产党普通高等学校基层组织工作条例〉问答》,详细地确定了高等学校院系党总支的政治核心地位,提出院系级单位的党总支和行政管理部门应当适当划分职责范围,有分工有合作,共同做好院系工作。从此,中共中央明确提出的高校院系“党政分工,共同合作”领导管理体制,为大专院校院系领导体制建设指明了方向。福建省委教育工委 2008 年 5 月 5 日以《福建省高等学院(系)党组织工作暂行规定》的形式,共七章 36 条对党政共管体制进行了确认。目前,多数高校院系正在实行这种体制,在实践中取得较好效果。

在教育部新近核准的 15 所大学中,大都明确采用党政共同负责制,如东南大学表述为“学院实行党政共同负责制(东南大学 57 条)”,如中国矿业大学表述为“学院实行集体领导、党政共同负责的制度(中国矿业大学章程第 75 条),院长是学院的行政负责人,全面负责学院的人才培养、学科建设、科学研究、师资队伍建设、行政管理、对外交流与合作等事务。”中国人民大学章程第四十六条表述为“院长是学院的主要行政负责人,受校长委托全面负责学院的学科建设、教学科研、队伍建设、行政管理、对外交流与合作等日常工作”。中国人民大学章程第四十五条表述为“学院党委(总支)负责学院思想政治和党的建设,保证党和国家的各项大政方针和学校的各项决定在本院系的贯彻执行,支持院长履行其职责”。笔者所在的闽江学院,章程第二十八条规定“系(院、部)实行党政共同负

责”(闽江学院章程征求意见稿)。

### 三、院系领导体制的运行形式

高校院系实行党政共同负责制是新形势下中国共产党对院系正常工作提出的一个基本要求,是我党民主集中制在学校院系得到正确贯彻及时落实的组织保证。在教育部新近核准的 15 所大学中,大都明确实行“学院党政联席会议是学院议事决策的主要形式”,认为院系党政联席会议既是大学中院系党政共同管理负责制的主要决策形式,也是院系党政共同管理负责制的基本会议制度<sup>[9]</sup>。结合闽江学院服装与艺术工程学院的管理实践,实行共同负责开好党政联席会议是最好的形式,为此,围绕开好党政联席会议应做好如下几个方面的工作<sup>[5,11]</sup>。

#### 1. 严肃确定会议议事内容

毋庸置疑,“党政联席会是学院最高决策机构”(中国人民大学章程第四十七条),那究竟要在这个联席会上讨论和决策哪些事项呢?分工负责的界定范围宽泛了,就有可能会形成新形式的以党代政局面;但如果界定范围狭窄了,就有可能会使行政工作脱离党组织的监督。自 2007 年的《关于加强普通高等学校基层党组织建设的意见》到 2010 年的《中国共产党高等学校基层党组织工作条例》,都明确提出学院工作中的重要事项应该由党政联席会讨论决定,但是都没有对什么是学院的重要事项给予明确界定。对此,在教育部新近核准的 15 所大学章程中,无一例外地都在章程中说是讨论决策重大事项,“讨论和决定学院发展规划、学科建设、人才培养、科学研究、师资队伍建设、思想政治工作和行政管理等方面的重要事项”。如华中师范大学四十二条规定、中国人民大学第四十七条的规定。综合多校实践,笔者认为院系工作中公认的重大事项,主要包括院系办学定位、教学科研的中远期规划及年度总结和计划、学科专业建设与改革、师资队伍建设、人员奖惩、专业技术职务评聘和工资调整、机构调整和人事安排、重大科技开发与社会服务、年度预决算、大额资金的使用、招生就业和德育工作,以及共同贯彻落实学校党委和行政决定的具体措施等。



院系党政联席会议的议题内容,通常应经院系办公室主任由党总支书记或院长等主要负责人商定提出,如遇有院系有可能不能独自决策解决的问题,事先应向校领导请示或与学校相关部门协商或后再提出。院系办公室主任提前将党政联席会议的议题与时间等相关内容要由送达参会人员,以便提前准备议事。党政联席不能什么事都管,应抓大事、抓方向,否则就会严重制约和影响学院各项工作的正常开展,降低工作效率<sup>[12]</sup>。

## 2. 严格执行会议议事规则

院系的党政联席会议,一般由院长系主任主持,也可以根据议题内容或需要由总支书记主持。在教育部新近核准的 15 所大学章程中,有表述为“党政联席会是学院最高决策机构,一般由院长主持”,如中国人民大学章程第四十七条;有“院党政联席会议一般由院长主持,或根据议题由党总支书记主持”,如东华大学章程第三十四条。笔者工作的闽江学院实行的是按照党政职责分工,党政联席会议根据议题内容,由院长或总支书记主持召开。

党政联席会议一般每月召开一次,如有必要时也可随时召开。党政联席会议原则上应在全体成员到会时召开,如果因故不能出席会议,须获得准假。当院长、书记因故均不能参加会议时,党政联席会议一般不得召开。

参加党政联席会的成员,根据教育部新近核准的 15 所大学章程表述,必须是学院行政正副职领导、党组织正副书记。根据党政联席会议的内容,可将参会人员扩大至系(教研室)主任、党总支委员、分团委书记、工会分主席等有关人员,但必须由院长和书记根据会议议题共同本着科学合理的原则确定会议的列席人员。

党政联席会议议事坚持民主集中制原则。必须有三分之二或以上的成员到会才可进行。通常一事一议,一般由研究事项的参会者作事项说明,其他参会人员充分发表建议或意见。对党政联席会作出的决定,应以出席会议成员半数或以上通过方为有效,如因意见不一致分歧较大时,宜进一步的深入调研、详细论证、充分协商后,再适时提交会议或向上级汇报后再行研究决定。

党政联席会议作出的决定,不同意见者在组织上未作出改变或重新复议研究之前必须无条件贯彻执行,可以保留意见,可以向上级反映。除紧急或突发性重大事件,未经会前审定的议题一般不列入会议议程。党政联席会议讨论和审议议题时,院系办公室主任应认真做好记录,形成的会议纪要要经书记院长确认,以便会后督促落实和存档待查。

## 3. 严格落实会议决议

对于院系党政联席会议做出的各项决定决策,应根据需要将相关内容或传达教师或传达至学生。对于党政联席会议不需要且不宜公开的精神,必须严格控制保密范围。对于未能出席党政联席会议的成员,通常由院系办公室主任会后向其转告会议精神。对于党政联席会议通过的决定、决议,应按会议精神及其分工组织落实,并及时将落实情况向院系党政联席会议报告。

对党政共同负责制实施情况,院系领导班子应加强总结。党政共同管理负责制的执行情况,是院系领导班子成员述职及党内民主生活会的重要内容。

作为最高决策机构的学院党政联席会,在实行学院党政共同负责制的过程中实行问责制。由于党政联席会议决策产生的失误,会议成员集体共同承担责任,当然主要领导要负主要责任。对党政联席会决议执行中产生的失误,书记和院长则根据分工分别追究其负领导责任,具体分管领导将负直接责任。

## 四、结语

伴随中国特色现代大学制度的建立,院系党政联席会议制度已经公认为是一种适合我国国情的高校院系管理制度,是大多数高校的院系已经在有效实行并积极发挥作用的党政联席会议制度。有关院系的重要决策以党政联席会议为主,院系党组织不直接包揽和干预。教学、科研和行政的指挥以院系行政首长为主,对学校行政首长负责,同时接受院系党组织的监督和支持;党的建设、思想政治工作和精神文明建设以院系党组织为主。院系领导做到职责上分工,思想上合作,工作上分工,目标上合作;制度上分工,关系上合作。

随着教育部公布的 15 所高校章程, 作为中国特色大学制度的载体——大学章程已经取得了重要的阶段性成果, 其中作为大学二级学院管理制度建设特别是党政联席会议制度建设毕竟取得了不小的进步。实现学院实行以党政联席会议决策、教授委员会审议或审定重要学术事项、教职工代表大会参与民主管理为基本内容的治理形式。学院在学校授权范围内依法、依规、依章实行自主管理。

### 参考文献:

- [1] 教育部. 高等学校章程制定暂行办法[EB/OL].[http://www.gov.cn/jflfg/2012-01/09/content\\_2040230.htm](http://www.gov.cn/jflfg/2012-01/09/content_2040230.htm), 2012-02-23.
- [2] 马陆亭. 不再观望, 我们真的需要大学章程[N]. 中国教育报, 2013-10-14.
- [3] 李妍. 论我国高校院(系)领导体制的演变、创新和完善[D]. 扬州: 扬州大学, 2009.
- [4] 史华楠, 李妍. 论我国高校院(系)领导体制的演变与创新[J]. 扬州大学学报(高教研究版), 2009(6).
- [5] 王正彬, 李萍, 张素凤. 完善党政联席会议制度, 推进院系科学发展[J]. 重庆与世界(学术版), 2012, 29(10): 52-54.
- [6] 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.
- [7] 杨少波. 高等学校院(系)领导体制的发展演变与现实思考[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2012(4).
- [8] 席拥军, 闻曙明, 陈德斌. 高校院(系)领导体制演变过程研究[J]. 苏州大学学报(工科版), 2010(10).
- [9] 张晓清. 高校二级院系党政领导模式的演变及探索[J]. 上海党史与党建, 2012(2).
- [10] 李成玉. 高校院(系)级领导体制和运行机制探讨[J]. 航海教育研究, 2008(3).
- [11] 孙征宇. 完善高校党政联席会议制度的对策研究[J]. 四川省社会主义学院学报, 2012(4): 52-54.
- [12] 刘宏艳, 赵文华, 黄海洋, 等. 创新高校院(系)党政联席会议制度研究[J]. 思想理论教育, 2011(11).

## The Management System in Universities under the University Charter and the Working Mechanism

TANG Ling

(School of fashion and art works of Minjiang University, Fuzhou, Fujian 3543000)

**Abstract:** Based on the charters of 15 universities newly approved by Ministry of Education, the paper makes an analysis of the features of the administrative systems at the level of university and departments. It has been pointed out that they generally belong to a system with Chinese characteristics: shared governance of the party committee and the administration, i.e. "collective leadership, division of labour with individual responsibility and shared governance". And lastly, a management system of university and departments has been proposed for Minjiang University after a careful analysis of local universities.