

新中国成立以来我国高校内部领导体制的历史变迁

闵怡博

西安体育学院 陕西西安 710000

摘要: 高校内部领导体制是高校内部管理的根本性制度,是基于特定原则建立的一种高校内部管理制度。新中国成立以来,我国高校内部领导体制紧跟国家政治、经济、文化体制发展形势先后经历八个阶段,为我国教育体制改革的未来变革提供了基本经验。

关键词: 高校内部领导体制;党委领导;校长负责制

高校内部领导体制是高校内部管理的根本性制度,是基于特定原则建立的一种高校内部管理制度。高校内部领导体制能够有效保证高校决策机构科学决策的合理性与规范性。我国高校内部领导体制主要涉及党的领导和行政领导、委员会制和一长制以及集体领导和个人负责等关系问题。自新中国成立以来,高校内部领导体制的发展演变与我国的政治经济文化体制的变革紧密相连,先后经历了八次变革。

一、校务委员会制(1949年10月-1950年6月)

由于共产党执政后,短期内还无法为高校配备合适的校长,为了保证当时的高校能够拥有稳定的校园环境和教学秩序,高校领导工作方面,各高校的校务主持工作仍由原有的校务委员会进行,校务委员会经各地的军事管制委员会指示组建但在人员组成和工作目标方面有所变化和调整。组成人员除了校内师生员工代表外,在部分公立学校还专门配备有老解放区的校长和教导主任。军委会任命的这个学校领导班子中,大多数成员是热爱中国共产党、坚持真理、思想进步并在学术上有所造诣的教授;剩下的部分人员则是学校内拥有共产党员身份的青年助教和学生。

校务委员作为全校最高的领导机构负责统一领导校内一切教育和行政工作,以稳定学校正常教学秩序。校务委员会发挥民主集中制原则民主管理大学,在有关学校内部重大事项和重要规章制度决议的事项上,校务委员会会提前召开会议以广泛征询广大师生群体的意见和建议。除此之外,校务委员会还建立了一系列工作检查制度、行政工作制度和教学改革制度等学校制度。校务委员会轮流召集各单位职工及学生代表开会,交换行政及教学上的意见;严格建立分层负责、分工合作与请示、报告、检查相结合的行政工作制度,提高行政效率。确

立人事编制,使经费预算、课程编配与任课时数等作更适当的安排。在教学方面,建立和健全教学制度,在教学条件比较具备的科系试行组织教研组。^[1]但由于校务委员会接受当地军管会指示,其决议权受到限制,一般要由军代表签署后才能生效。^[2]为了更好的保证学校的领导权由党和人民政府掌握,学校相继建立了一批新民主主义青年团、学生会和教职员组织等师生组织,这些组织受上级党委领导负责日常校园政治活动的开展。

二、校长负责制(1950年6月-1956年9月)

1950年6月召开的第一次全国高等教育会议最早提出对高校进行院系调整并提出实行校长负责制。但由于此时高校主要将精力投入院系调整之中,因而直至1952年9月高校院系调整结束高校才真正实现向校长负责制的实际转换,高校的全面工作交由校长负责。

这一时期的校长负责制高度明确了校长的权威性,校长直接向党和国家负责。体制中明确:各大高校需设置校长一名代表学校,部分专门学院需设立院长一名。高校的全面教学与科研工作全部由校长领导,副校长负责协助校长来处理学校(院)的事务。同时全校教职工的政治学习工作以及学校的行政工作,如对学校教职工的人事任免也由校长负责。这一时期校务委员会的职责较之前发生变化,不再拥有决定行政问题的职权。校务委员会的实际职责是审查学校各基层教学组织的研究和教学计划,处理学校各项教学、教研、财务等各大重要事项及制度的兴革问题。为保证校务委员会的权威性,其组成人员既包括正副校长在内的校级领导,也包括教务长和总务长在内的其他学校管理人员。除此之外为保证民主性,还兼有四到六人的工会代表及两名学生会代表。^[3]

三、党委领导下的校务委员会负责制(1956年9月-1961年9月)

1956年9月,中国八大的召开着重强调了改善和加强中国共产党领导的重要性,会议在国家政治体制、党和国家的领导体制问题上提出了一些探索思路和调整方案。过去实行的校长负责制在实际管理和领导中出现了

作者简介: 闵怡博(1995.01.23),女,汉族,陕西西安。助教,教育学硕士研究生,研究方向,高等教育,单位:西安体育学院。

一系列弊端,导致高校行政工作一度停滞不前。党和国家开始认识到高校的工作不能脱离党委的领导。中共八大的召开使我国高校体制的发展有了基本遵循,党和国家也开始积极探索和寻找适合我国高校发展的内部领导体制。

这一时期,我国高校内部领导体制变革为党委领导下的校务委员会负责制。其首要特征在于肯定了党委对高校的领导,尤其是对教育工作的领导。党委对高校的领导主要包括领导政治思想和行政工作在内的各项事宜。高校的政治学习的教学研究任务交由党委书记和委员负责。^[4]尽管这一时期校务委员会又被重新提及,但是与建国初期的校委会相比已经不尽相同,相关指示中并未对其具体职责做出详细说明和规定,其实际权力被大大削弱。同时有关部门并没有制定相应的政策规定党委领导下的校长负责制在高校具体如何操作。对于高校校长、党委以及校务委员会的具体职责的界定和划分没有具体条文进行体现,校长在高校中应有的地位和具体职权也无章可循,高校行政工作无人负责。

四、党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制 (1961年9月-1966年5月)

1961年至1965年是我国国民经济调整和恢复发展的重要阶段,同时党和国家对政治、思想和文化方面也进行了一定政策调整。1961年9月中共中央发出《关于讨论和试行教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)的指示》,对1958年以来高等教育的成绩和缺点作了全面分析,为巩固成绩、纠正缺点、继续探索我国自己的办学道路提供了重要依据。其中,高校内部领导体制及党政关系的相关规定总体构成了当时高校内部领导体制的基本框架。

这一阶段的高校实行的是党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制。党委作为党在高校中的基层组织对高校各项工作进行全面的组织领导。党委领导权应集中于高校党委员会一级,高校党委员会的主要职责是:领导校务委员会;开展思想政治工作;探索和完善高校中党建工作;讨论和决议人事任免事宜等。校务委员会的组成囊括党政教各个层面,除此之外还包含了部分校内其他人员。与此同时,校务委员会的人员数量有一定限制,人员组成也有所规范:根据规定党内人士的数量不得超过总人数的三分之二。党外人士参与的民主性得到了一定程度上的保障。具体成员名单则需由高校的校长与党委共同协议商定,最终名单由教育部决定并予以批准任命。校务委员会在校长的主持下商议学校各项工作问题,具体职权更加细化,如安排学校的各项计划;培养教师、分配毕业生;审查学校预算、决算问题;审查学校规章性制度问题等。这一时期校长在高校中的作用被重新提及职权也有所强化。作为行政负责人负责组

织和执行有于高校工作中重大问题的决议。特殊时期如校务委员会的闭会期间,校长可以召开会议来解决和处理学校的行政事宜。^[5]

五、党委领导下的工宣队为主的革命委员会负责制 (1966年5月-1976年10月)

十年文化浩劫对我国教育领域的冲击尤其是高等教育事业的发展无疑是灾难性的。文化大革命期间高考制度被取消,受“文化大革命”影响的高等教育领域的人数远超过其他领域的人数,高校“受灾”严重,与此同时,国家正常制度尤其是教育制度被破坏。这一时期的党的“一元化”领导体制显著特征是党政不分党政合二为一,党包揽与干涉一切工作成为全能党。

在长达十年的文化浩劫中,高校内部始终缺乏固定统一的领导班子,高校内部领导体制一度混乱。“文化大革命”中,除党委被改组外,北京大学、清华大学等高校党委书记或校长也遭到停职。这使得高校内部领导和管理工作长期处于无政府管理的混沌状态。1966年到1969年期间,高校由造反派和红卫兵组成的所谓“核心领导小组”取代学校原有的领导管理组织和机构。1969年到1976年之间军宣队和工宣队进驻高等学校成立“革命委员会”,实行党委领导下的以工宣队为主的革命委员会负责制。根据中央下发通知,各地要仿照北京分批让工宣队进驻高校,接管学校的全部领导权。一元化领导下的革命委员会是集党、政组织职权于一身的高校权力机构,负责学校一切行政工作,工宣队在高校中具有明显的政治色彩。^[6]

六、党委领导下的校长分工负责制 (1976年10月-1985年5月)

1976年党的领导体制开始从“文革”时期的混乱状态向正常状态转换,开始了以“党政分开”为主要基点的体制探索,高等教育领域也开始认识到一个合理有效的高校内部领导体制的重要性。1977年10月,工宣队撤出高校,1978年开始革命委员会陆续撤销。同年10月,重新讨论和修订的“高教六十条”明确今后高校开始试行党委领导下的校长分工负责制。

随后高校中的党政职能在十一届三中全会后被逐渐恢复,尤其是恢复和肯定党委的领导职权,校党委统一领导高校中的一切工作。校长作为高校的行政负责人其职责主要包括对内处理高校的日常工作行政工作和对外代表学校两方面内容。高校中教学、科研和一系列其他重要问题主要由党委负责商议决定,校长负责决定的组织与执行。同时,各高校陆续对原有的校务委员会进行设置调整,校务委员会甚至在部分高校被取消。高校行政工作的集体领导组织发生改变,由学术委员会取而代之。但是学术委员会的职能与之前的校务委员会还不尽相同,学术委员会并不拥有财务预算和制定规章制度这两项

职权。学术委员会负责的是学术和科研工作,其主要职责包括:规划本校未来教育事业的发展;提出学术和科研工作的问题并给予建议;严格鉴定和审查已获得的教学科研成果;认真评议毕业生的设计和成果;参与教师职称评定工作的审议等。^[7]而校务会议主要负责有关学校建设的探究讨论、学校主要工作计划的审议、受校长委托参加各项外事活动等。会议组成人员包括副校长、系主任和行政机构负责人等。至此,校务委员会职能发生改变,仅作为处理临时事务而存在,只具有一定的咨询性质。

七、党委领导下的校长负责制与校长负责制并存(1985年5月—1989年7月)

改革开放的全面开展推动着新时期各领域改革的主要任务转变为实现党政职能的分开。在以体制改革和扩大高等学校办学自主权为核心的教育政策的驱动下,1985年5月《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布推动了高校内部领导体制改革的试点和推进。高校开始试行校长负责制。

这一时期,高校领导体制变革在于理顺高校内部党政关系,加强校长的职能。这一体制中高校校长成为了学校领导和管理系统中决策和指挥的中心,校长在民主集中制原则的基础上根据职责制定科学专门的学校年度工作计划和未来发展规划并保证有效实施;领导全体教职工不断完善和提高自我能力,以保证完成高校内在的目标和使命。值得注意的是,过去学校的政治思想工作主要由高校党委领导,但在校长负责制中该工作也是校长的任务和职责所在。校长要履行和发挥好自己的职权,做好学生的全面发展工作。高校党委主要摒弃过去对行政工作和政治工作的大包大揽,履行好监督责任,包括选拔、考核与审查党干部、对校长推荐的副校长人选进行考核、对行政处级以上干部的任免向校长提出建议和意见等。^[8]有条件的高校可以由校长主持设立校务委员会对高校的日常工作进行讨论审议,委员会人员组成数量上没有明确原则要求但权威性要有所保证。

八、党委领导下的校长负责制(1989年7月至今)

1989年7月,部分高校党委书记座谈会召开,与会人员高度认同党在高校中的领导地位并肯定党委领导下的校长负责制才是高校的正确之选。直到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》颁布,党委领导下的校长负责制才成了唯一选项。这是党内规章第一次对高校内部领导体制进行明确的规定,我国高校内部领导体制结束了1984年以来的“模糊”状态。1998年《中华人民共和国高等教育法》颁布,该体制第一次以法律的形式被予以确认,为坚持和深化党委对高校的领导提供了有效的法律支撑,并将在未来不断进行新的改革和探索。

首先,“党委领导”这一重要地位决定了党委肩负着高校发展和改革的使命与重任,高校的一切重大问题和重大事项由党委统一领导。高校党委既要支持与配合校长开展学校工作,又要履行好民主管理和民主监督职责。其具体职责主要包括:保证学校办学目标正确不动摇;加强思想政治工作的同时重视学生德育工作;讨论和决定学校内部组织机构的设置问题;讨论和决定学校的基本管理制度等重要问题。^[9]其次,这一体制尊重和保障了校长的行政核心地位,校长是高校最高行政领导。高校校长的具体工作包括:(一)学校工作安排方面:如拟定和组织实施学校年度工作计划;组织教学科研活动。(二)学生教育方面:对学生开展品德教育;对学生进行制度奖惩;管理学生的学籍信息等。(三)内部组织机构人员任免方面:如推荐副校长人选;任免党委决定的内部组织机构负责人;聘请任职和解除聘任教职员工等。除此之外,高校学术委员会的权限也第一次以法律的形式在《高等教育法》中被确立,具体包括对高校学科和专业的设置、教学和科研的计划进行审议,同时对相关学术成果和其他学术事项进行评定等。党委领导下的校长负责制更适合中国的国情。这一体制既使执政党在高校的领导有了制度上的保证,又极大程度上的体现了我国的民主集中制原则。校长的行政负责和党委的政治领导这两者的有机结合既是高校管理优化的需要,也是避免决策过程中出现重大失误和风险的有效途径。

参考文献:

- [1]吴定宇.中山大学校史(1924-2004)[M].广州:中山大学出版社,2006:248-249.
- [2]浙江大学校史编写组.浙江大学简史:第一、二卷[M].杭州:浙江大学出版社,1996:303.
- [3]何东昌.中华人民共和国重要教育文献:1949年-1997年[M].海口:海南出版社,1998.3957.
- [4]中共中央国务院关于教育工作的指示[J].江苏教育,1958(18):4-6.
- [5]傅颐.六十年代初《高教六十条》的制定、试行及历史经验[J].中共党史研究,2006(03):87-93.
- [6]中央教育科学研究所编.中华人民共和国教育大事记[M].北京:教育科学出版社,1984:440.
- [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,1998:1646.
- [8]关于高等学校逐步实行校长负责制的意见[A].刘英杰.中国教育大事典1949-1990:下册[z].杭州:浙江教育出版社,1993:109.
- [9]参见,人民网,人民日报,中办印发《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》,http://finance.people.com.cn/n/2014/1016/c1004-25843309.html.2019年6月12日.