



党校研究成果系列

张晓清◎著

高等学校党政领导 体制研究

Research on the Leadership System of
the Party and Administration in Colleges
and Universities

天津出版传媒集团

天津人民出版社



党校研究成果系列

张晓清◎著

高等学校党政领导 体制研究

Research on the Leadership System of
the Party and Administration in Colleges
and Universities

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等学校党政领导体制研究 / 张晓清著. -- 天津 :
天津人民出版社, 2015.12
(党校研究成果系列)
ISBN 978-7-201-10010-4

I. ①高… II. ①张… III. ①高等学校-学校管理-
体制改革-研究-中国 IV. ①G647.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 314045 号

高等学校党政领导体制研究

GAODENGXUEXIAODANGZHENGLINGDAOTIZHIYANJIU

出 版 天津人民出版社
出 版 人 黄沛
地 址 天津市和平区西康路 35 号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 tjrmcbs@126.com

策划编辑 王 康
责任编辑 杨 莉
装帧设计 汤 磊

印 刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 12
插 页 2
字 数 240 千字
版次印次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷
定 价 42.00 元

版权所有 侵权必究
图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

代序

关于党建科学化核心领域与关键问题的思考

桑玉成

党建科学化和提高党建科学化水平问题，是在党的十七届四中全会进一步研究和部署以改革创新精神推进党的建设新的伟大工程这一重要背景下形成和提出的。党的十八大以及十八届三中、四中全会对党建科学化问题又做出了重大的部署。这个重要命题的提出，为加强和改进新形势下党的建设提出了总体要求，也是推进党的思想建设、组织建设、作风建设、制度建设和反腐倡廉建设“五位一体”总体布局的总方针，从而也是习总书记提出要“思想建党、制度治党”的必然要求。

党的建设科学化问题涉及党的建设价值、目标、制度、体制、机制、程序以及科学性与艺术性、历史传统与创新需求、领导体制与基层建构、政党管理与社会认同等多个方面，需要进行专门的系统研究。但是与许许多多的党建问题研究不同，晓清的书稿没有去大谈党建科学化的意义，也不是那种系统全面的宏大叙事，而是聚焦到高校党政领导体制这样的既宏大又具体的领域。之所以聚焦这样的领域，主要是基于晓清长期供职于高校的条件，当然更为重要的是，高校党的建设多年来也确实是一个重大领域的问题，其虽然与一般政权结构中的党政体制不一，但也能体现出党建科学化的一个重要方面。通过这样的聚焦，可以认为，能够对党建科学化的相关问题提出一些具体的思考，甚至也引导人们去关注党建科学化的核心领域与关键问题。随着党情、国情、世情的深刻变化，我们党面临长期执政、改革开放、市场经济以及外部环境的严峻考验，在这样的背景下，如何提高党的建设的有效性，并通过这种有效性来提高党执政治国的水平，以不断巩固党的执政基础和执政地位，是我们党今天以及今后一段时期所面临的重大课题和挑战。而提高党的建设的科学化水平，是党应对这一挑战的根本途径。就是说，唯有推进并提高党的建设的科学化水平，才能破解党的建设所面临的挑战乃至难题和困境。

提高党的建设的科学化水平,其首要的问题就是界定所谓科学化的要义,并基于科学化的本质,在“党的建设”这样的宏大体系中,找准科学化的核心领域和核心关键。

党的建设问题,既是一个理论问题,又是一个制度设计及其操作层面的问题。将党建作为一个社会科学研究的领域来看,我们认为,所谓科学化应有四个方面的要义:

一是“求真”。即要探寻并遵循党的建设和党的发展的客观规律。规律性是科学化的本质。党的建设规律包括了提升党的执政能力的规律、保持党的先进性的规律等。这些规律是否能够在党的一系列原则、制度、程序和方法方面发挥着作用,是体现党的建设科学化的重要标准。共产党人是不回避规律、遵循规律的模范,在党的发展史上,也有过忽视规律、破坏规律的深刻教训。

二是“逻辑性”。所谓科学化的问题,一定是符合思想逻辑、思维逻辑以及行动逻辑的问题。譬如说,根据事物发展的逻辑,所谓科学化的事物,一定具有持续性、重复性的特征,存在着客观的因果逻辑关系,并且可以用同样的事实和逻辑推演出可以预期的结果。

三是“推验性”。符合科学原则的事物表明,建立在对已有理论和经验总结的基础上,能够预测和检验问题。既能够对已经发生的事实进行评估检验,又能够对未来的走向和发展做出预期。

四是“规范性”,科学化的特征还表明,人们可以运用一定的规范和程式来解释和解决问题。

根据上述关于科学化的一般分析,我们认为,所谓党建科学化问题的核心领域和关键问题,涉及党的建设价值与目标、组织与设计、政党内部管理、政党形象塑造与社会认同等多个方面,是一个需要进行系统研究和顶层设计的重大课题。

具体而言,提出党的建设科学化水平的问题,需要通过党建科学化的理论构建,指导科学化的组织与制度设计,推动科学化的政党内部管理,以达成党建科学化的根本宗旨,即不断维系并提升共产党作为执政党的高度并广泛的社会认同。为此,我们认为,抓住以下这些核心领域和关键问题,当能把握党的建设科学化的真谛与要义,不断推进党的建设和党的发展。

第一,党的建设科学化首先需要我们提出一套具有中国特色的、符合中国共产党发展规律和执政规律的党建科学化理论。中国共产党的理论基础

是马克思列宁主义。但是必须注意到,马克思主义的政党学说和政党理论主要是关于无产阶级革命党的理论。我们多少年来一直在加强马克思主义的理论工程建设,致力于推进和发展马克思主义的中国化、时代化、大众化进程,但是我们往往忽略了马克思主义的一个最为核心性和关键性的问题,即马克思主义的立场和观点问题。一个毋庸置疑的理论前提是:马克思恩格斯反复表明,他们的学说是无产阶级革命和解放条件的学说。因此,根据党建科学化的要求,我们要研究马克思主义关于无产阶级政党的一些基础性理论,研究这些理论在党从革命党转变为执政党之后的形态和发展问题;需要我们研究党在执政时期的党建规律及其表现形式以及这些规律发生作用的机制和途径;研究政治统治的一般规律以及党的执政规律,特别是一党执政的规律;研究党与国家、党与政府、党与社会、执政党与其他政党、党与人民的关系等。在这些基本问题上进行执政党的理论建构,是党建科学化的必然要求。

第二,党的建设科学化需要我们提出一套政党结构及其相关的政治结构的组织和制度安排,提炼这种组织与制度的设计原理和设计规律,为党的发展和党执政治国提供一般组织与制度安排的科学原理和技术方法。在我们党成为执政党之后,长期以来我们没有能够认真地从政治科学的角度来研究组织与制度的设计与安排问题。邓小平同志在1980年基于对“文化大革命”经验和教训的总结,揭示了党和国家领导制度方面存在的一些弊端,并相应地提出了党和国家的领导制度改革问题,特别是提出了制度对于一个党以及一个国家来说是具有长期性、稳定性和根本性问题的著名思想。邓小平的分析和主张今天看来依然具有十分重要的意义。从党建科学化的角度出发,我们要研究政党与政府的组织、组织结构原理以及制度设计的基本理论;要研究执政党的内部结构与外部结构及其相关性问题;要从宏观的和微观的视角研究执政党与政府的结构与功能问题;更需要研究执政党的领导体制及运行结构问题。仅举非常具有现实性的问题来说,在我国目前的情况下,在哪一个组织体系中都存在一个党的结构与行政结构并存的“二元领导体制结构”问题。但是我们不就宏观的视角而仅在微观层面上,一个组织或一个组织的层次上,党的组织与行政组织究竟应该有什么样的功能划分,迄今为止并没有搞清楚。另一方面,按照有关法律和组织原理,党的组织体系实行委员会制度,而行政体系实行首长负责制。而这样的两种体制结构又往往融合在一起,从而又使得两种不同的体制原理实际上都不能发挥

其应有的作用。由此可见,从科学化的要求出发,对党的组织和行政组织进行必要的功能划分以及必要的组织设计和制度设计,是党建科学化水平的一个重要标志,因而也是党建科学化的必然要求。

第三,党建科学化有必要提出“政党管理”的概念,从组织学和相关学科的视角,设计一套政党内部管理的价值、原则、制度、程序、办法等等,以期提高政党管理的有效性。内部管理是外部管理的前提和基础。任何一个组织的存在,其本质上都不是为了组织自身。党作为一个特殊的政治组织,其存在的依据和宗旨正是为了执政治国。但为了有效执政治国这个对外的管理功能,其必须首先解决内部管理的问题。改革开放以来,我们党带领人民实现了经济体制的转型,获得了经济发展的良好执政业绩,但是同时,我们党内管理的问题也日益突出。这就有必要审视我们党长期以来的政党运作和管理的“运动式”的“习惯动作”,按照科学化的要求,提出政党内部管理的规范化和制度化取向,以期破解多年来我们政党管理的有效性问题的。

第四,党建科学化还有必要提出一套政党形象塑造的理念、战略和策略,探寻提升执政党形象构建的价值基础和方法论路径,并以此来奠定并不断提升执政党的社会认同基础。社会认同是一个政党特别是执政党生存、发展的根脉之所在,社会认同时常表现为社会对政党形象的评价和社会接纳。应该说,社会认同是党建科学化的出发点和立足点,是党得以有效执政治国的基础和前提,从而是党建科学化所要达到的根本目的。在某种意义上我们可以说,用什么东西可以衡量我们党的建设和发展特别是衡量我们党的建设科学化的程度?一个非常重要的标尺,就是党是否得到社会的广泛认同和接纳,即是否获得了广大人民群众打心眼里的支持和认同。有了这种广泛的支持和认同,党执政治国的效率就高,执政治国的成本就相应降低。这种广泛的社会认同取决于党的制度和政策,取决于党执政治国的有效业绩,同时也取决于党的形象塑造和形象展示。

上述这些核心领域和关键问题,构成了一个完整的党建科学化体系,既是一个基于系统思考和顶层设计而提出的党建科学化的理论和思想,又是一个具有实践指导意义的行动战略和行动方案。

近年来,我们党提出了民主执政、科学执政、依法执政的重要政治原则,可以认为,党建科学化问题的提出,是党坚持科学执政的一个重要部署。鉴于我们国家这样的一个特殊的党政结构,要推进科学执政的实际进程,首先需要切实地提高党的建设的科学化水平,使科学化真正成为我们党自身建

设以及执政治国的首要的同时也是基本的准则和依据。

政党是近代资本主义社会商品经济、议会斗争和自由民主思想发展的产物。二战后,政党几乎成为世界各国普遍的现象,乃至如果说当今世界各国政治具有的一个普遍性的特征,那就是“党治”,尽管其从形式到内容都有所不同,但是几乎都存在着“党”的问题。到 20 世纪 80 年代末,世界各国大大小小的政党已达四千多个。随着世界范围内政党的兴起,对于政党的研究也得到了相应的发展。美法等西方发达国家和社会主义大国苏联对于政党的研究一般多研究现代政党的功能和作用、政党竞选、政党与社会民众的关系、政党的社会动员、政党管理以及政党法、政党分赃制、政党经费等,在这当中所形成的政党学说,成为政治学的一个重要分支。

与当今西方发达国家大多数执政党不一样,中国共产党是从革命起家、获得政权并长期执政的,因此更有了需要研究的“特殊性”问题。自 20 世纪 80 年代以来,每五年一届的中央委员会都有一次全会专门研究党的建设。十二届二中全会通过《中共中央关于整党的决定》,十三届六中全会通过《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》,十四届四中全会通过《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》,十五届六中全会通过《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》,十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》、十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》等重要文献,对于推进党的建设新的伟大工程,都具有十分重大的意义。但是同时,之所以每一届的党中央都要提出关于党的建设问题,这也从另一个侧面表明,我们党的建设中确实还有许多值得需要深入研究和解决的新的重大课题。

高等学校是生产知识、培养人才的场所,但是同时也是探索经验、传承文明的结构。本书所探讨的高校党政领导体制的演变及其相关问题,对于我们总结高校管理体制的经验和教训,并进而为我们研究科学合理的党政关系结构,提供了很多有益的启示和教益。相信本书能够起到这样的作用。

是为序。

目 录

导论 从党建科学化以及当今高等教育的发展解读高校领导体制 / 1

第一章 领导体制的相关概念 / 13

第一节 党的领导体制和高校领导体制 / 13

一、中国共产党的领导体制 / 13

二、领导体制和管理体制 / 15

三、高校外部领导体制和内部领导体制 / 16

第二节 领导体制中的民主集中制原则和集体领导制度 / 17

一、民主集中制是党领导国家政权建设的基本原则 / 18

二、集体领导制度是中国共产党的基本领导制度 / 20

第三节 委员会制和首长负责制 / 23

一、党的委员会制是集体领导的主要实现形式 / 23

二、首长负责制及其运行困境 / 27

第二章 中国共产党执政前对部分高校的领导和影响 / 30

第一节 新中国成立前中国共产党领导高校的摸索 / 30

一、中国共产党创办的高等学校的组织构成和领导模式 / 30

二、中国共产党在国统区高校中的发展和影响 / 33

三、中国共产党早期领导高等学校的特点 / 36

第二节 中国共产党教育史上的特殊篇章 / 38

一、教育之于政治的意义 / 38

二、中国共产党尤其重视高等教育的原因分析 / 40

三、高等教育的“延安模式” / 42

第三章 执政党领导体制的转型在高校中的体现(1949—1966) / 46

第一节 中国共产党执政前后对高校的接管和领导(校务委员会制) / 46

- 一、执政党领导体制和各项社会制度的确立 / 46
- 二、中国共产党对文化教育事业和原有高校的方针和政策 / 50
- 三、校务委员会在当时高校中的运行方式和作用 / 53

第二节 “以苏联为师”方针指引下的高校领导体制(校长负责制) / 55

- 一、“以苏联为师”下的院校调整及高校发展 / 56
- 二、向“校长负责制”的转型及校内党政关系的协调 / 58
- 三、加强党在高校中的组织建设和队伍建设 / 62

第三节 党委地位在高校中得到显著加强(党委领导下的校务委员会制) / 65

- 一、党的八大对党的领导体制的改革 / 66
- 二、党委地位在高校领导体制中开始凸显 / 67
- 三、党领导一切在高校中的体现 / 70

第四节 高校内党政关系相对和谐发展(党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制) / 73

- 一、《高校六十条》对高校领导体制的整合 / 73
- 二、进一步加强学校思想政治工作 / 77

第四章 “文革”对高校的冲击和破坏(1966—1976) / 80

第一节 高校成为“文革”的首发区和重灾区 / 80

第二节 高校内领导体制的病变 / 83

- 一、非常态的领导模式 / 83
- 二、对办学领导模式所进行的“教育革命”评价 / 85

第五章 党政分开在高校内的探索和试点(1976—1989) / 89

第一节 恢复时期的高校领导体制(党委领导下的校长分工负责制) / 89

- 一、高校领导体制在调整中发展 / 89
- 二、校务委员会职能发生重大变化 / 94

第二节 高校对党政分开的试点(校长负责制) / 97

- 一、党政分开的理论探索和实践改革 / 97
- 二、高校试行“校长负责制” / 100

三、对部分高校“校长负责制”工作条例的分析评价 / 103

第六章 党委领导下的校长负责制的确立和发展(1989 年至今) / 108

第一节 党委领导下的校长负责制是历史的选择 / 108

一、党委领导下的校长负责制的出台 / 108

二、党委领导下的校长负责制写入法律 / 114

三、党委领导下的校长负责制的现实意义 / 117

第二节 集体领导和个人负责制度在高校的体现 / 120

一、国外高校领导模式概览 / 120

二、集体领导和个人负责模式在高校的实际运行 / 124

三、高校领导决策机制中存在的问题 / 126

四、院系党政领导模式的发展过程 / 132

第三节 加强和改善党对高等学校的领导 / 136

一、中国共产党领导高校的必要性 / 136

二、党委对高校改革发展的现实作用 / 139

三、改善党对高校的领导方式 / 144

第四节 协调高校党政关系 / 147

一、关于党委和行政的关系 / 147

二、关于党委书记和校长的定位和互动 / 150

三、关于党政“一肩挑”的探索 / 153

结论和思考 / 158

附 录 / 170

参考文献 / 172

导 论

从党建科学化以及当今高等教育的发展解读高校领导体制

当今世界,国际竞争日趋激烈,科学技术突飞猛进,知识经济方兴未艾。国际竞争主要表现为经济实力和科学技术的竞争,而经济实力的消长又在一定程度上取决于科学技术的提高,这一切归根结底取决于高素质人才的培养。作为国际竞争的一个主要指标,高等教育在今天的确实受到了前所未有的重视。而高等学校作为高等教育的实施场所,其建设和发展的程度就是高等教育质量的体现和载体,她所担负的最重要的社会功能,就是高质量人才的培养。

从1810年洪堡组建柏林大学算起,现代意义上的大学的成长不过两百年,但是这两百年间,大学从象牙之塔走向十字街头,从社会的边缘推向社会的中心,成为社会生产的重要动力源,她所负载的特有的文化价值和深刻使命,使其在社会中的地位和作用也日渐增强。可以说,今天的大学已经成为全球各国综合实力竞争的核心和焦点,“大学是我们最伟大且最恒久的社会机构”^①。在当前,大学的改革和发展,不仅仅关系到大量知识型人才和创新型人才的培养,也关系到国家和民族的前途命运。

在大学的发展和变革中,大学的领导体制在大学的日常运作中扮演着至关重要的角色,甚至在一定程度上决定了这所大学乃至这个地区高等教育的发展走向。教育家阿什比曾经指出:“大学的兴旺与否取决于内部由谁控制。”^②这深刻说明了大学的发展与其所采用的领导和管理体制有着密切的内在联系。从组织学角度讲,任何组织的有效运转都有赖于一套明确清晰的权力结构和制度,而权力结构的核心就是要明确谁是领导者、谁拥有制订

① F. E. Balderston, *Managing Today's University: Strategies for Viability, Change and Excellence* [M], San Francisco: Jossey-Bass, 1995: 1.

② [美]伯顿·克拉克.王承绪译.高等教育系统——学术组织的跨国研究[M].杭州:杭州大学出版社,1994:121.

规则的权力等,这些就是领导体制的核心内容。在现实的组织机构运行中,决策者根据制度安排,运用公共权力来实现自己的权力,这是一个复杂的过程。对于高校这一组织机构来讲,领导体制的安排是高校管理中的“顶层设计”,校级层面的权力结构是如何设立的?内部权力是如何划分和使用的?各种权力之间又是如何制衡的?这是一个值得研究的重要领域。深入系统地研究这些问题,不仅具有重要的理论价值,而且具有重大的现实意义,关系到办什么样的高校、怎样办高校的问题。

在我国,高等教育体现了明显的中国特色,包括在其内部领导体制的设置上。新中国成立以来,我国公立高等学校的领导体制经历了多次变化。在不同时期,高校领导体制有不同的表现形式并体现出不同的特点。六十年来,在政治运动和政策调整的影响下,高校的领导体制共历经了七次演变,运行了八种体制,有的体制只实行了三五年,长的也只有十几年。体制的变化之频繁,在世界高等学校发展历程上是极为罕见的。当然,这些领导体制的演变,源于在我国长期的政治、文化、教育生活及思想传统之中,有其存在的历史基础和社会客观条件。其最具有中国特色的一点就是:执政党权力在高校内部领导体制中的赋予和运用,这和国外大学的领导体制有着明显的区别。因此,要研究中国当前的高等学校和高等教育,必须将其放在这一中国特殊国情的大背景下,必须结合中国共产党的执政理念和执政历程的发展来研究。

一、“中国特色”的高等学校

中国共产党是一个肩负伟大历史使命的党。在经历浴血奋战,夺取并建立新政权之后,中国共产党从革命党转型为执政党。中国共产党所创建的国家政权是靠牺牲无数生命换来的,因此中国共产党对于国家政权的拥有意识更强烈^①，“二合为一”成为中国党政关系的重要特点。政权的架构和模式,政府的职能设置和行为表现等,都在最大程度上体现了中国共产党的意志,并由此确定了中国共产党对国家事务影响的格局和程度。教育作为巩固和发展政权的重要社会手段,也更加为中国共产党所重视。党对于高等学校的

^① 郭亚丁. 政党差异性研究——中国共产党与西方政党的比较 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2005: 176.

领导是中国共产党取得政权后确立并加强对国家事务全面领导的一个具体表现,高校内部领导体制则是中国共产党领导高等教育的制度体现。中国共产党在未掌握国家政权前,对高等学校的影响不大,但是在战争年代,中共所办大学形式,在很大程度上影响了掌握政权后的中国共产党对大学的领导和管理思路。中国共产党掌握政权后,从新中国成立初期的校务委员会制、校长负责制、党委领导下的校务委员会制、党委领导下以校长为首的校务委员会负责制,到“文革”中一元化的领导体制,再到恢复调整时期的党委领导下的校长分工负责制、改革时期部分高校试行校长负责制,中国共产党对于高等教育的领导方式在不断探索中,高等学校的领导体制在与政治社会环境的反复磨合中不断调整变化,也表现出了强烈的不稳定性。直到党委领导下的校长负责制最终确立,中国高校才算找到了一个较为稳定的领导体制。

当前对我国高等教育的改革和探索,可以说大量的工作是制度保护层面的调整和修葺,很少触及更深的层面;即便对党委领导下的校长负责制有研究和讨论,很多也仅仅停留在政策和号召的层面,缺乏理论上的解释力和实践中的执行力。我们诚然赞同,党委领导下的校长负责制在推进中国特色社会主义高等教育事业发展、培养合格建设者和可靠接班人方面发挥了重要的作用,实行这一体制既符合中国的实际,也是历史的必然选择。但是毋庸讳言,这一体制在实际运行中仍有不少问题需要深入探索。全国高校在这一领导模式的具体操作中,呈现出不同的表征;各高校在学校历史传统的影响下,在不同党政领导班子的搭配中,对于这一体制有着不尽相同的理解认识,也产生了完全不同的运行效果。有的高校党委权力较大,以党代政突出;有的高校行政权力较大,党委仅起思想保障作用;有的高校党政互踢皮球,互撂担子。具体到党委书记和校长两个“一把手”的共事状态和效果,不外乎三种模式。合作型:党委书记、校长互相尊重,互相配合,互相支持,互相补台,模范地实践和发扬民主集中制原则。这种搭档比较难得,在各大高校中“可遇而不可求”。主次型:呈现出“强书记—弱校长”或“强校长—弱书记”的搭配,这种搭档容易出现不讲原则的“哥俩好”,可以让高校在看似和谐的局面中或快或慢地发展。冲突型:书记和校长在工作中有摩擦有矛盾,甚至发展为“水火不容”,这类搭档模式在高校中不在少数,给学校乃至高等教育事业的发展带来很大的障碍和损失。我们必须正视在高校领导体制运行中出现的种种不正常现象。如果高校领导体制运行状况在很大程度上需要取决于领导者能力结构、性格特点和素质修养,这就成了一个比较棘手的问题,

是不是制度安排上有待完善?党政权责的明确划分和实施细则的出台是不是就可能避免这一类的矛盾?如何让“党委领导”和“行政负责”在实际工作中真正各司其职?如何减少因为党委书记和校长的合作状态而产生的领导模式的不确定性?回答和解决这些问题,意义非同一般,这也正是本书选题的出发点和意义所在。

可以说,关于党委领导下的校长负责制种种讨论和探索还在继续,我们不能因为这一体制已经实行了二十年,占据了新中国成立后历史的三分之一时间,就可以宣称这一体制已经成熟或者完美,相反,这一体制在实际运行中出现了不少无法回避的问题。体制的安排属于政治问题,但是对此的研究和讨论却不能避重就轻、讳莫如深。我们需要深刻把握和不断完善党委领导下的校长负责制,这样才能真正办好具有中国特色的高等教育,因为这一领导体制仅仅中国独有。正是从这一点出发,我们要从历史的角度,对新中国成立以来我国高等学校领导体制的变迁过程进行考察和描述,对中国共产党领导高校的历程作一个回顾和分析,并寻找政策背后的社会政治背景,对这一体制的变迁作整体反思。结合中国的国情,从历史中总结党对领导高等学校制度安排的历史经验和教训,从而进一步深化对于党委领导下的校长负责制这一高校现行领导体制的认识,为更好地坚持和完善当前的领导体制、更好地发展高等教育提供建议和意见。

此外,新中国成立以来我国公立高校的领导体制,政党权力在高校中的介入使得中国高校的领导和管理更为多元,历次体制的变迁中,其核心问题也就成为政治(政党)权力、行政权力与学术权力如何制衡的问题。通常在大学治理中所讨论的行政权力和学术权力,在我国高校就是党委和行政并存的广义上的行政权力和学术权力的划分,而更深入去分析,政治(党委)权力和行政权力的分界、分配及其产生的冲突如何规避,是目前中国高校中更亟须解决的一个问题,也是更为敏感和不易论述的问题。教育有其自身发展的独立性,但因其具有实现社会发展目标的重要功能,国家和政党对其越来越予以重视。现代教育和大学事务越来越受到国家和社会的关注,国家、政府和执政党的介入是必然也是必需的,但是这种关注和介入应该体现在哪一个合理的层面上?党的领导和大学行政自主权的保障如何达到平衡?新时期高校党委的领导方式又面临哪些挑战和改革?这也是改进和创新高校党委领导方式,加强高校领导班子的建设,提高党的领导和管理高校能力的重要课题。

我国公立高等学校是公共事业单位,对高等学校领导体制的坚持和完善是党和国家的重要任务之一,也是高校各项事业改革发展的重要保障。本书主要研究新中国成立后高等学校党的领导体制变迁和发展的历史,落脚点在于现行党委领导下的校长负责制如何良性运行和健康发展,或者摸索出一套更有利于中国高等教育事业发展、更有利于加强和改进党的领导的高等学校领导模式,属于党史研究和行政管理研究的范畴。

二、相关研究现状

目前的学术界,对于我国党对高等学校的领导体制的研究,甚至中国共产党本身的领导体制研究,都还是一个比较薄弱的领域。一方面是因为这个领域的政治敏感性,另一方面也是因为课题本身的不易把握。关于党的领导体制,早在20世纪50年代,毛泽东、周恩来、董必武等国家领导人在他们的讲话和文章中就开始有所探讨。但是作为学术问题为理论界所重视,是从1980年邓小平的《党和国家领导制度的改革》发表之后开始的,对于高等学校的领导体制的探讨也随之开始,尤其在1998年“党委领导下的校长负责制”被写进《中华人民共和国高等教育法》之后,关于这一体制本身的理论和实践的讨论逐渐多了起来,对这一问题的研究也有了一些新的进展。

综观各类学术研究,对高校领导体制的研究,多从历史变迁的回顾和概述入手,如郑和平、王木森、杨旭辉、张斌贤、郑钢、张乐天等学者有过相关的研究。郑和平:《我国高校领导体制有关问题的思考》(2003);王木森:《新中国成立后我国高等学校领导体制的实践与探索》(2004);杨旭辉:《我国高校领导体制的演变及思考》(2004);张斌贤:《我国高等学校内部管理体制的变迁》(2005);郑钢、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》(2006);张乐天:《高等教育政策的回顾与反思(1977-1999)》(2008),等等。这些学者大多从我国高校领导体制的变迁的角度阐释为什么高校要坚持目前这种领导体制以及对现行体制的改进和完善之处。

也有学者从政治学的角度入手,从权力制衡和制度效率的角度来论证国内高校内部领导和管理体制,如谢安邦、魏志春、赵敏、林荣日等。谢安邦、阎光才:《高校的权力结构与权力结构的调整——对我国高校管理体制改革的探索》(1998);魏志春:《论学校管理权力的制衡与约束》(2000);赵敏等:《大学校长与国家教育权力系统的关系诠释》(2004);林荣日:《制度变迁

中的权力博弈——转型期中国高等教育制度为研究重点》(2007),等等。

此外,还有学者从比较教育学的角度,借鉴国外高校的管理体制来对照我国的公立高校领导和管理模式。傅国良、肖龙江:《新中国高校内部领导体制的演变述评——鉴于国外之比较》(2006);陈宏薇:《耶鲁大学》(1995);王承绪:《伦敦大学》(1990);夏红卫等:《中美高教的历史性聚会》(2000),等等。

相对而言,境外学者对中国高等教育体制的研究更为少见(至少在大陆境内较为少见)。香港中文大学学者姚若冰在讲授“中国教育”这一课程时,因感到中文参考书目缺乏,学生的学习范围受到限制,因此立意编写了《中国教育(1949-1982)》^①一书。在该书中,他对中国共产党教育思想体系的基础、中国教育政策的原则、中国教育方针的基础和1949年后中国教育的演变作了阐述和自己的分析。他认为中国教育在共产主义的思想意识指引下,确定了为政治服务和为经济服务两个基本目标,但是在不同时期,中国在政治和经济上的要求也不尽相同,因此教育政策和教育模式就随之在两个目标间摇摆,“政治意识取向”的革命性教育模式和“业务取向”的学术性教育模式交替出现,互占主流。笔者认为,该观点有一定的参考价值,但仅以之概全,并以此来解释中国教育界的政策变化和体制革新,未免有失全面。加拿大学者许美德在实际调研的基础上,用大量第一手资料从知识分布、地理分布和性别分布三个视角对我国高等教育进行了系统的研究^②,并试图预测中国大学的未来走向。与其他大陆学者不同的是,许美德对于中国教育政策及实践的阐释不仅仅从政治学角度出发,而是使用了文化描述的方式。在他看来,随着共产党对中国大学的领导作用的确立,大学自治和学术自由让位于社会主义官僚的学术权威和学术垄断,这背后不仅仅是政治这一因素,中国特有的文化背景和传统要素使得这一局面更为牢固和平衡。这一观点无疑为我们提供了耳目一新的思考。

总的来说,学术界对于中国高校党的领导体制的研究,呈现出以下特点:

其一,大多数研究是从当前体制的完善的角度出发,对现行体制实际运行中出现的代表性问题进行审视和分析,并对体制结构提出修补性建议,但

① 姚若冰.中国教育(1949-1982)[M].香港:华风书局,1984.

② [加]许美德.许洁英译.中国大学 1895-1995:一个文化冲突的世纪[M].北京:教育科学出版社,2000.