

校長負責制新論



武汉工业大学出版社

校长负责制新论

校长负责制新论编委会编

武汉工业大学出版社

校长负责制新论

《校长负责制新论》编委会编

武汉工业大学出版社出版发行

孝感地区印刷厂印刷

开本：850/1168毫米 1/32 印张11.75 字数：257千

1988年12月第1版 1988年12月第1次印刷

印数：1—5000

ISBN 7-5629-0173-2/G·0026

定价：3.60元

序

在书的面前，我是一个热心、虔诚的读者。但对于为书作序，我却从来未干过。自知学识浅薄，水平不高，不会作不甚得体之想。这一次，确是仅有的例外。

承蒙本书编者垂青，一再催促我接受这一任务，大约他们是了解我和高校实行校长负责制这个问题多少有些“亲和”关系。因为工作需要，从1984年起，我参加过全国和省里的有关会议，在一所高校专门住过几个月作专题调查研究并帮助工作，看过不少这方面的材料和文章，也曾到兄弟省市的一些学校学习考察过。尽管如此，老实说，我对实行校长负责制，至今仍然十分缺乏知识，讲不出什么有见地的看法。

什么是校长负责制？我曾想试图下一个定义，也查阅过有无现成的定义，但都不理想。思来想去，它的准确含意恐怕就在于它自身：校长负责制就是校长负责制，作为一校之长，他对学校的各项工作应当全面领导、全面负责。不是由学校党委负责，也不是由正、副校长加起来的群体负责（副校长只是校长的助手）。就是说，校长处于学校的中心地位。

这是最重要、最基本的一条，不然就谈不上校长负责制。但实行校长负责制是学校领导制度的一项重大变革，因而说起来容易做起来难。这里面，有许多理论问题和实践问题值得研究。诸如：

实行校长负责制，必然要求党委的工作有一个大的转变，首先是观念上的转变。按照中央的要求，党委职能要分开，党委由过去的“一元化领导”转变到起保证监督作用。这样做，会不会削弱党的领导？是不是简单的“权力转移”？还有，保证监督包含一些什么内容和要求？怎样才能发挥好保证监督作用？在新的条件下，党政关系如何既分开，又协调？一些交叉性的工作（主要是决策、人事、思想政治工作、监督）怎么看待和处理？等等。我觉得，党的领导是一种“整体效应”，不应当理解为中央或省、市、县怎么办，每一个基层单位特别是企业、事业单位都要怎么办。党的各级组织，不同的层次有不同的要求。党的领导，具体落实到学校，就是要求党组织“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”。如果学校党委能以主要精力加强党的建设，做好思想政治工作和群众工作，支持行政负责人按规定充分行使职权，并对重大问题提出意见和建议，那么，党的领导就会大大加强，至少要比过去那种“种了别人的地，荒了自己的田”的状况好得多。

实行校长负责制，一方面校长要有权威，要能驾驭和左右全局，发挥着象乐队指挥那样的作用；另一方面，要充分发扬民主，加强民主化建设，使广大教职员工真正成为办学的主体，成为学校的主人，还要恰当地吸收学生参与学校的管理活动。这两个方面，要起到相互依存、相互促进的作用。以为校长全面负责，就“校长一人说了算”，显然是一种不妥当的说法。那样，校长也决不可能当好。

当前，人们对党委需要转变职能，看法比较一致了（虽然在实际工作中并未解决好）；对在新的形势下学校行政系统的管理如何实现科学化、高效化，似乎重视得不够。行政指挥需要加强，这是毫无疑问的，但只能通过改革来加强，决不能离开改革来加强。由于多种原因，学校行政机构的设置、职能的划分以及

人员配备、工作方式等方面，还存在不少问题，管了很多不应当管的事，而一些应当管的事又没有管好。以致系里的自主权太小，办事效率不高，校级领导特别是校长不得不陷于繁琐的事务之中。解决这个问题，难度很大，但迟早总得解决，绕过去是不行的。

实行校长负责制，对于办好学校，更好地培养“四有”人才，肯定有很大的作用。但能不能说，只要搞好了这一项改革，就一切都好了、都变了呢？我对此一向存在着怀疑。凡事都不能绝对化。校长负责制要真正搞好，非有一系列的配套改革不可。劳动制度、分配制度的改革，教学改革，科研改革，后勤改革，以及思想政治工作的改革等等，都得从本校的实际情况出发，有计划、有步骤地进行，以期形成一个良好的运行机制。这就是说，实行校长负责制是高校全面改革的一个重要组成部分，它要有效地推动全面改革，又通过全面改革来完善自身。

上述几点，仅仅是举例性质，一鳞半爪，但足以说明，实行校长负责制，是一项系统工程，它迫切需要实践方面和理论方面的艰苦摸索，不断创新。

正是基于这种想法，我觉得，《校长负责制新论》这本论文集的出版，是很有意义的。它所阐述和回答的问题，远远比我想到的一些问题要多、要细、要深。

这本书有一个鲜明的特点：既有理论方面的探讨，又是实践经验的总结。作者队伍，也大体上是理论工作者和实际工作者都有。这样的书，在全面改革的形势下，很有用处。一是可以启发人们的思考，二是具有一定的可操作性。当然，书中所论述的观点、所介绍的作法，都不可能是成熟的。这不要紧，能够在推动大家进一步研究方面起到或大或小的作用，就不错了。

拉拉杂杂地写了这么多，从文体规范的角度来看：是序言乎？非序言乎？我不清楚。滥竽充数，算是并非序言的“序言”

吧！

朱楚钦

1988年9月12日

写于武昌水果湖

目 录

高等学校领导体制的变革

国内外高等学校内部领导体制的几种模式…………… (1)

实行校长负责制的理论依据及其原则

对高校实行党政分开的认识…………… (12)

实行党政分开, 深化高校领导体制改革…………… (16)

对实行党政分开完善校长负责制的思考…………… (26)

党政分开与校长负责制的深化…………… (29)

关于实行校长负责制的几个问题…………… (40)

校长

校长应该成为社会主义的教育家…………… (47)

大学校长应该妥善处理的几个关系问题…………… (52)

确立校长的中心地位之我见…………… (57)

党委

学校党组织的保证监督作用初探…………… (65)

试论如何发挥党委保证监督作用…………… (73)

民主管理和监督

学校民主管理和民主监督初探…………… (87)

谈谈高校实行民主管理的几个问题…………… (100)

试论高等学校的民主管理…………… (109)

论高校民主管理的完善途径…………… (114)

班子建设与整体功能

高校领导班子优化之管见…………… (125)

实行校长负责制后的党政关系·····	(134)
实行校长负责制,正确处理校长与党委的关系·····	(142)
党政分开后行政领导班子面临的问题·····	(148)

优化模式与组织机构

高校管理体制改革的的原则与模式·····	(154)
实行院长负责制的管理系统模式·····	(165)
浅论高等学校机构改革·····	(175)
调整和完善高校管理机构·····	(183)
校长负责制与党的组织部门职能的转变·····	(191)

运行机制和立法

校长负责制需要的环境条件与运行机制·····	(198)
试论校长负责制和运行机制·····	(205)
实行校长负责制涉及的几个立法问题·····	(213)

回顾与思考

贯彻十三大精神,完善校长负责制·····	(224)
深圳大学管理架构及其特点·····	(230)
实行校长负责制的若干体会·····	(237)
试行院长负责制的回顾与思考·····	(242)
健全高校管理体制的一种设想·····	(250)
深化校长负责制的方法论思考·····	(260)
关于华东地区高校校长负责制的考察与思考·····	(269)

附录

湖北大学校长负责制试行方案·····	(279)
湖北大学关于深化内部领导体制改革逐步完善校长负责制方案·····	(286)
武汉钢铁学院关于试行院长负责制的三个工作条例·····	(290)
同济医科大学校长负责制暂行规定·····	(298)
中国地质大学(武汉)校长负责制试行方案·····	(303)

武汉工业大学实行校长负责制暂行工作条例·····	(315)
武汉音乐学院试行院长负责制实施方案·····	(322)
武汉水利电力学院院长工作暂行条例·····	(328)
同济医科大学校长责任目标·····	(332)
同济医科大学党委工作暂行规则·····	(338)
武汉水利电力学院党委工作暂行条例·····	(346)
湖北大学校务委员会工作条例·····	(350)
武汉水利电力学院院务委员会工作暂行条例·····	(351)
湖北大学关于系(所)管理权限的暂行规定·····	(353)
湖北大学系主任负责制条例·····	(356)
同济医科大学系党总支部暂行工作规则·····	(360)

国内外高等学校内部 领导体制的几种模式

陈俊忭

世界发达国家的历史表明，要使教育适应经济现代化的需要，必须有一套完整的教育体制和政策保证。我国的教育体制和教育政策要从我国的实际出发，也要注意吸取发达国家经济现代化过程中发展教育事业的经验，特别是保证教育与经济发展相适应的经验。因此，从纵横两个方面比较研究国内外高等学校内部领导体制模式的共同经验是十分必要的。

—

建国三十九年来，我国高等学校内部领导体制的演变，大体经历了六个阶段：

第一阶段：校长负责制（1950年—1956年）

1950年8月14日中央教育部经政务院批准的《高等学校暂行规程》规定：大学及专门学院采取校（院）长负责制。大学校长或专门学院院长的职责是：（一）代表学校；（二）领导全校（院）一切教学、研究及行政事宜；（三）领导全校（院）教师、学生、职员、工警的政治学习；（四）任免教师、职员、工警；（五）批准校（院）务委员会的决议。副校长协助校长处理校（院）事务。大学及专门学院在校（院）长领导下设校（院）

务委员会，校长为当然主席。校（院）务委员会的职权是：（一）审查各系及各教研组的教学计划、研究计划及工作报告；（二）通过预算和决算；（三）通过各种重要制度和规章；（四）议决有关学生重大奖惩事项；（五）议决学校（院）重大兴革事项。

1955年8月中央批发中央宣传部《关于学校教育工作座谈会的报告》指出：学校中的党组织（包括党委在内）是党的基层组织，其工作范围是：（1）在群众中进行宣传和组织工作，以实现党和政府的教育方针、政策、决议，保证教学计划的完成；（2）对师生员工进行思想政治工作；（3）进行党的组织工作和党员教育工作；（4）领导学校中的青年团、少年先锋队、工会和学生会等群众团体的活动；（5）对学校中民主党派及其他有代表性的人士进行统一战线工作。明确规定“学校中的党组织和学校行政互相都没有领导和指导关系。”

第二阶段：党委领导下的校务委员会负责制（1956年—1961年）

1958年9月19日中共中央、国务院关于教育工作的指示中提出：“在一切高等学校中，应当实行学校党委领导下的校务委员会负责制；一长制容易脱离党委领导，所以是不妥当的。”

第三阶段：党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制（1961年—1966年）

1961年9月15日，《教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》（以下简称《高教六十条》）规定：高等学校的校长，是国家任命的学校行政负责人，对外代表学校，对内主持校务委员会和学校的经常工作。既强调应当“充分发挥校长、校务委员会和各级行政组织的作用”，又规定“高等学校的党委员会，是学校工作的领导核心，对学校工作实行统一领导”，党的领导权力

应该集中在学校党委员会一级”。

第四阶段：实行“一元化”领导（1971年—1976年）

根据《全国工作会议纪要》学校实行党的一元化领导，在党委统一领导下，充分发挥工宣队的政治领导作用。

第五阶段：党委领导下的校长分工负责制（1978年—1985年）

1978年，教育部着手修改《高教六十条》，并于当年10月4日通知各地试行《全国普通高等院校暂行工作条例》（试行草案）。这个条例规定高等学校实行党委领导下的校长分工负责制，系一级实行系总支委员会（或分党委）领导下的系主任分工负责制，取消了原来的校务委员会，规定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。设副校长若干人，协助校长分工领导教学、科研、总务等方面的工作。提出“学校的教学、科研、生产、后勤工作中的重大问题，一定要经党委讨论，党委作出决定后，由校长负责主持执行。”

第六阶段：校长负责制（1985年5月开始）

1985年5月27日，《中共中央关于教育体制改革的决定》规定，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。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；要团结广大师生，大力支持校长履行职权，保证和监督党的各项方针政策的落实和国家教育计划的实现，要坚持马克思主义教育广大师生，激励他们立志为祖国的富强奋勇进取、建功立业，保证学

生德智体的全面发展，使学校真正成为抵御资本主义和其他腐朽思想的侵蚀，建设社会主义精神文明的坚强阵地。

在建国以来的这六个阶段里，我们实行了不同的学校内部领导体制。回顾历史，经过实践的比较与鉴别，不难看出以上六个阶段实行的领导体制各自的优劣。

（一）建国初期，借鉴苏联的“一长制”在各高等学校所实行的校长负责制，是一个党政分工明确、校长领导全盘工作、直接向党和国家负责、行政指挥畅通、工作效率较高、教学和行政工作开展得比较正常的领导体制。它对当时改造旧学校和培养新干部，对建立和发展新中国的高等教育事业，对形成新的教育、教学体系都起到了积极的作用。因而，建国初期在校学生人数逐年上升，教职工的积极性得到了较好的发挥，教学质量不断提高，学生德智体得到了全面发展，教育事业与国民经济保持同步增长。这种领导体制基本上适应了我国经济恢复及开始大规模经济建设的需要。但是，也应看到，五十年代在实行“一长制”的过程中，存在着对行政领导缺乏必要的监督弊病。因而，在少数学校里，出现过对党组织不够尊重、对广大教职工的意见不够重视、从及由于过度集权而产生的命令主义甚至校长个人说了算的不正常现象。

（二）从五十年代后期开始，即实行党委领导下的校务委员会负责制和党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制这两种领导体制时期，由于全党工作重点一直没有转移到经济建设上来，教育事业不仅长期没有放到应有的地位，而且受到“左”的政治运动的频繁冲击。在1956年—1961年，实行党委领导下的校务委员会负责制期间，1957年整风反右斗争中批判了“一长制”，将建国初期效果良好的校长负责制视为与党的领导相对立的“教授治校”，于是“外行可以领导内行”之风兴起，从党政机关抽调大批干部到高校任职，一些院校开始形成了“党政不分，以党

代政”的局面。虽然这一时期，在校学生人数增长了，但是学生由于劳动和社会活动过多，导致正常教学秩序受到冲击，教学质量显著下降，党内外的内行专家和教授得不到应有的尊重，校长和教师的作用不可能得到充分的发挥。

（三）《高教六十条》规定的领导体制，对当时的高等学校起到了积极作用。这主要表现在校长的作用得到了一定程度的发挥，教学秩序比较稳定，1963年—1965年期间，教学质量有较显著的提高。但由于政治运动频繁冲击，“以阶级斗争为主课”的干扰很大，仍然不能最终建立正常的教学秩序，尤其是党政不分、以党代政等问题严重存在。即便《高教六十条》作出关于系总支对行政工作起保证监督作用的明确规定，实际上并未得到执行，仍然是党总支领导一切，系主任实际上发挥作用甚少。

（四）“一元化”领导体制，是“文革”中“左”的路线的产物。这种“左”的错误已经走到否定知识，取消教育、反对科学的极端，从而使教育事业遭到严重破坏，广大教育工作者遭受莫大摧残。从领导体制上看来，主要的问题是1971年后，逐步形成的党委“一元化”领导，实则是工、军宣队当家，由全然不懂教育的外行进驻学校强行按自己的意志搞瞎指挥，不仅将校长以及校务委员会“打倒”，而且连同党委的领导也一并取消，这样给高等学校带来的只是愚昧与灾难，把我们与世界科学技术本来已经缩小的差距又拉大了。

（五）党的十一届三中全会以来，经过指导思想上的拨乱反正，党中央对教育工作作出了一系列新的决策，我国的教育事业得到了恢复，开始走上了蓬勃发展的道路。党委领导下的校长分工负责制，显然是对“一元化”领导和工、军宣队进驻学校这种领导体制的否定。但是，教育方面“左”的思想影响还没有完全克服，教育工作不适应社会主义现代化建设需要的局面还没有从根本上扭转。特别是面对着我国对外开放、对内搞活，经济体制

改革全面展开、世界范围的新技术革命正在兴起的形势，我国教育事业的落后和现行教育体制的弊端就显得更为突出了。党委领导下的校长分工负责制这种领导体制，无法克服以党代政、党不管党，削弱思想政治工作等弊端。因此，邓小平同志在1980年8月中央政治局扩大会议上提出，对党委领导下的校长负责制“要有准备、有步骤地加以改革”。1984年11月，中共中央宣传部和教育部召开的全国高等学校校长负责制试点工作座谈会，为逐步实行校长负责制进行了必要的准备。

（六）《中共中央关于教育体制改革的决定》指出：在高等学校中实行校长负责制的领导体制，就是要建立一个能够适应我国社会主义现代化建设和世界新技术革命挑战的需要，并从我国实际情况出发吸取世界发达国家共同经验的合理的高效能的学校领导体制。

根据以上比较，我们可以作如下结论：第一，“文革”中实行的“一元化”领导体制对社会进步没有任何意义，应予彻底否定；第二，党委制领导体制，虽有一定积极作用，但存在着明显的弊端，必须进行改革；第三，校长负责制，不论是建国初期的校长负责制，还是中央最近决定实行的校长负责制，都是一个党政分工明确、工作效率较高、符合管理科学规律，基本适应建国初期或新时期国家经济建设发展的领导体制。而中央最近决定逐步实行的校长负责制，不是历史上学习苏联“一长制”的简单重复，而是在不断总结基础上的提高。它避免了过去“一长制”的某些弱点，加强了民主管理，加强了行政指挥，加强了思想政治工作，加强和改善了党的领导，从而更加符合科学管理规律，是一种适应社会主义现代化建设需要，具有中国特色的学校领导新体制。

二

这里分别介绍一下美国、英国、法国、联邦德国、苏联和日本的高等学校内部领导体制模式的情况。

美国高等学校设董事会(州立大学为理事会)。董事会(或理事会)只决定大政方针,并选举产生校长、副校长,不过问学校内部行政事务。行政事务分别由校长、院长、系主任去办。大学内部行政管理,由校长负责。学校校长对外代表学校,对内负责全校工作,他们认为作为一个理想的校长,既要有较高的学术地位(约有80%的校长是博士),又应该是对学校管理工作有经验的组织者和领导者。学校常规性管理由副校长辅助执行。美国高校的各种专业委员会都由专业教授组成,对董事会、校长、系主任的影响力是很大的。在校外,地区学校和大学协会,还有职业协会,往往根据就业要求鉴定高校有关专业的教师资格、课程设置、教学方法、图书设备和实验室。这些职业协会鉴定后开出的学校名单是权威性的,凡是没有列上名单的高校就被社会视为质量很差的学校。

英国市立大学和新设立的大学,首要的行政领导人是副校长,通常任职到退休为止(校长是终身的荣誉职位);另有一个或一个以上的专家副校长,由教授担任,有限定的任期。注册长负责学术性事务,会计长负责财务工作。大学行政管理的最大机构是评议大会。它的权力限于讨论有关大学的事务,发表意见和提名某些委员参与决策机构。大学的主要决策机构是董事会、校务委员会、学术评议会和教授会。董事会是最高的管理机构,一年开会一至两次。校务委员会是大学的执行机构,负责大学的财务、任用学术人员、任命副校长并批准评议会拟订的学则。校学术评议会负责大学的学术事务,副校长是当然主席,也是校务委员会与评议会的联系人,该会调整教授会的工作,就任命教授、