

# 我国高校院系治理的 演进、困境与进路探赜

常亮 杨春薇

(大连理工大学 辽宁 大连 116024)

**摘要:** 院系治理是大学治理能否实现现代化的关键。在协调党政关系主基调下,我国高校院系治理大致历经了“探索初创期”、“调适定型期”和“提质增效期”等三个演进阶段。当前,我国院系治理面临领导体制不健全、制度体系不完备、运行机制不畅通、治理主体权责失衡、党组织功能“悬浮化”等瓶颈和困境。推动院系治理现代化,应在遮蔽与澄清、守正与创新的动态调适中科学规避“制度移植陷阱”,创造性地推进党委领导下的校长负责制向院系层面的制度移植。在实践中,明晰院系党政共同领导下的分工负责制、完善党政联席会议制度、构建党政学协商共治模式、充分发挥党组织功能作用,是加快推进院系治理现代化的应然路径。

**关键词:** 院系治理现代化;党政关系;领导体制机制;制度移植;党政联席会议

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2024)02-0054-07

DOI:10.19903/j.cnki.cn23-1074/g.2024.02.002

高校院系作为大学中的二级单位,既是大学主要职能的具体承担者,也是集教学、科研、管理和党建于一体的实体性功能组织。近年来,随着高等教育领域全面深化综合改革和“双一流”大学建设步伐的加快,大学内部管理重心逐渐下移,院系正在成为高校落实办学自主权、释放办学活力、强化基层治理的重要功能单元,切实担负起了大学的主体功能,使其在大学治理体系中的地位不断攀升、作用不断彰显<sup>[1]</sup>。因此,推进高校院系治理体系和治理能力现代化即实现院系治理现代化,既是中国大学治理现代化进程中的重大理论和现实问题,也是中国特色现代大学制度建设的重要领域和难点所在。

## 一、领导体制机制与高校院系治理的阶段演进

高校院系治理现代化实质上就是高校院系治理体系和治理能力现代化。由于研究视角和方法的差异,关于何为高校院系治理现代化,学界并未形成定论,然而,作为国家治理体系和治理能力现代化宏大制度逻辑的下位概念,高校院系治理现代化可以理解为通过对事关院系治理的根本性制度的变革、设计与重塑,使支撑和保障院系办学治院活动的体制机制更加完备顺畅,院系治理中各方利益相关者的关系得

到有效协调,院系的办学活力、办学效益、治理效能得到不断彰显和提升,高校院系高质量发展格局得以确立<sup>[2]</sup>。其中,高校院系的领导体制和运行机制既是中国特色现代大学制度的重要组成部分,也是在高校基层组织中有效承接党委领导下的校长负责制的重要制度安排,客观上决定了院系治理的性质、方向、模式和路径,是高校院系治理现代化的核心问题<sup>[3]</sup>。因此,准确把握我国高校院系领导体制机制发展演进的历史过程,及时总结经验、不断深化规律性认识,对于在实践基础上探索更加契合新时代要求和特点的高校院系领导体制机制而言具有重要意义<sup>[4]</sup>。所谓领导体制机制,是一个组织基于机构设置、隶属关系、权力划分而展开相互影响、相互作用、相互依赖、相互制约的整体功能的网络结构体系和组织制度的总称,并由此定义组织的权力规约、组织架构、领导行为和运作机制,关乎组织治理的方式、程序、文化以及治理效果的呈现<sup>[5]</sup>。高校院系领导体制机制可理解为以制度化的形式规定院系领导机构、领导权限、领导关系以及领导活动的实现方式,并对其决策、执行、监督等领导活动和行为进行规范的制度或体系<sup>[6]</sup>。

新中国成立以来,党和国家结合国情、社情、教情以及不同发展阶段的政治经济社会现实,出台了一系列政策文件、

收稿日期: 2022-11-28

基金项目: 2023年度辽宁省经济社会发展立项课题“基于制度变迁理论的高校院系治理创新研究”(编号: 2023lslbkt-037); 2021年度辽宁省社会科学规划基金教育学项目“大学治理中的权力外部性及其规制策略研究”; 辽宁省教育科学“十三五”规划2020年度课题“完善党对大学治理全面领导的机制与路径研究”(编号: JG20DB089); 大连理工大学2022年度党建研究重点项目“以高质量党建引领院系治理现代化的机制与路径研究”(编号: DUTDJ202201)。

作者简介: 常亮,大连理工大学马克思主义学院副研究员,国家智能社会治理实验基地(大连智慧社区治理特色基地)研究员,管理学博士,工商管理博士后,研究方向: 高等教育管理、党的建设与基层治理; 杨春薇,大连理工大学经济管理学院研究生教务员,研究方向: 高等教育管理。

法律法规,有力推动了高校领导体制机制、治理结构和治理方式的不断变革<sup>[7]</sup>。其中,关于院系党组织与行政之间的权力划分、职责定位、关系设置等事关院系治理的重要问题进行了若干次调整,构成了我国高校院系治理变迁的主基调<sup>[8]</sup>。在协调党政关系主基调下,我国高校院系治理大致经历了“探索初创期”、“调适定型期”和“提质增效期”等三个阶段。

### 1.探索初创期(1949—1976年)

新中国成立初期,由于受苏联模式的影响,我国高校建立并实行了“校(院)长领导下的系主任负责制”。其后,经过近十年的摸索,教育部在1961年颁布的《直属高等学校暂行条例》明确了高校院(系)党总支和系主任各自的作用与职能,规定“系的党总支委员会保证和监督系务委员会决议的执行和本系各项工作任务地完成”,“系主任在校长领导下,主持系务委员会和系的经常性工作”。这种院系领导体制可以理解为党组织监督和保障下的系主任负责制,其运行机制是系主任主持下的系务委员会。在“文化大革命”前的一段时间里,国家对高校层面的领导体制作出了多次调整,但院系层面的领导体制机制变化幅度相对较小。“文化大革命”对我国高等教育造成了严重破坏,高校内部各级行政机构陷于瘫痪,基层党组织无法发挥作用,高校处于无秩序的混乱状态,高校和院系的治理改革全面停滞,甚至发生了严重倒退,客观上拉大了我国高等教育同世界一流水平的差距。

### 2.调适定型期(1976—2012年)

1976—1978年,高校及院系的领导体制短暂延续了“革委会”制度。直到1978年10月,教育部发布了《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》,指出“系一级实行系总支委员会领导下的系主任分工负责制,系总支委员会领导全系工作”,首次给予党组织在院(系)治理中的领导地位。其后,党和国家相继颁布了《关于调整改革和加速发展高等教育若干问题的意见》和《中共中央关于教育体制改革的决定》,提出“系一级实行系主任负责制”,院(系)党总支负责对其进行监督。党中央的本意是在高等教育领域进一步解放思想、推动教育体制机制改革、扩大高校办学自主权,对于建设充满活力的高等教育体系具有很强的指导意义,然而,在具体实践中也在一定程度上出现了模糊、淡化党的领导的倾向。

20世纪八九十年代,在东欧剧变、苏联解体的背景下,我国高校的基本制度受到了内外两个方面的冲击。面对国内外复杂严峻形势造成的影响,党的十三届四中全会决定“高校实行党委领导下的校长负责制”。随后,中共中央颁布了关于《加强高等学校党的建设的通知》,明确“高校的领导体制是党委领导下的校长负责制”,“基层党委(总支)是二级

院(系)的政治核心”。在1999年颁布施行的《高等教育法》中,国家对公办高校的领导体制进行了法律界定,即“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”。这标志着高校领导体制完成了从党内规章、政策文本向法律法规转化的历史性变革,推动了以坚持党的领导为内核的中国特色现代大学制度的逐步成型。

在高校领导制度和领导体制得以确立之后,各方围绕发挥高校院系党组织政治核心功能和保证监督作用,开启了对健全院系领导体制机制的探索,并将最新改革成果体现到了1996年、2010年和2021年三个版本的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》(以下简称“《条例》”)中。其中,1996年版的《条例》指出,“系级单位党的总支部(直属党支部)委员会参与讨论和决定本单位教学、科研、行政管理工作中的重要事项”,院系党组织的职能得以进一步明确。其后,教育部在2007年发布的《关于加强普通高等学校基层党组织建设的意见》中首次对“院系党政联席会议制度”予以确认;2010年版的《条例》则对党政联席会议制度予以充分肯定,这也是该项制度首次被纳入党规党法中。

### 3.提质增效期(2012年至今)

党的十八大以来,在推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下,高校院系治理尤其是院系领导体制机制改革进入了提质增效的新发展阶段。中共中央办公厅在2014年10月颁布了《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》,再次强调“高校院系要完善党政联席会议制度,集体讨论决定学院重大事项”。2017年2月,中共中央、国务院颁布了《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》,要求高校二级学院认真执行民主集中制,通过院系党政联席会议讨论和决定本单位重要事项。2021年4月,党中央印发了修订后的2021年版的《条例》,在强调坚持和完善院系党政联席会议制度的基础上,对以“党政集体领导、分工合作、协调运行”为特征的高校院系党政关系及其运作机制给予肯定,并强调通过落实院系党组织重大事项前置研究程序强化党的领导。上述文件、制度的颁布实施从效力、形式、内涵等方面丰富和完善了高校院系领导体制机制<sup>[9]</sup>,再一次重申了党政联席会议制度在院系治理中的重要地位,指出了进一步加强和改进的方向。

从我国院系治理演进的历史维度来看,研究和探讨院系治理现代化问题,必须高度重视院系党政联席会这项“极具中国特色、中国智慧,并在多年基层实践中被证明是有效、管用”的重要制度安排,是中国特色现代大学制度的一项重大创新成果,其内涵和外延十分丰富。党政联席会是高校院系党政班子集体讨论和决定本单位重要事项的工作机构和运行机制。党政联席会议制度的成功实践,切实加强了党对院系工作的领导,完善了院系治理体系,体现了民主集中制原

则较好地发挥了党政各自的优势,规范了院系主要权力的运行制约与监督,彰显了中国特色现代大学制度的领导体制优势、权力整合优势、运行机制优势、监督制衡优势和组织保证优势<sup>[10]</sup>。当前,在院系领导体制机制尚未完全明确的情况下,党政联席会议事实上成为纵向上承接和联系“校-院”两级治理以及横向上贯穿和衔接院系党、政、学、群等多元主体的中心地带,是实现党的建设与院系事业发展深度融合的结合点。

## 二、我国高校院系治理现代化面临的瓶颈与困境

作为大学治理的基层样态,我国现行的高校院系治理体系和治理模式总体上是有效的,但距离治理现代化的目标还面临诸多挑战,尤其在健全院系领导体制机制、完善以党政联席会议制度为中心的制度体系、建立多元主体协同的协商共治模式、提高院系党组织引领治理能力等方面存在瓶颈和掣肘,阻碍了我国高校院系治理现代化进程。

### 1. 院系领导体制和运行机制不健全,制度安排相对滞后

依法依规推进院系治理现代化,当务之急在于澄清和明晰院系领导体制机制。经过70多年的探索,我国在学校层面创造性地建立了党委领导下的校长负责制,并以制度和法律的形式加以固化定型,然而,高校院系领导体制机制建设进展和成效却相形见绌,基本制度的相对缺失已成为制约院系治理现代化的最大瓶颈。目前,党和国家出台的制度文件、政策法规中均未对高校院系领导制度进行清晰界定;其中,2010年版的《条例》和2021年版的《条例》关于高校院系党组织的主要职责、党政关系、工作机制和党政联席会议的相关规约,已经是党和国家层面作出的最详尽表述;对于诸如大学校院两级组织间的权力与责任如何划分,院系政治权力、行政权力、学术权力、民主权力如何配置,院系党政学之间的关系如何协调等问题均未予以明确<sup>[11]</sup>。

由于顶层设计不甚清晰,地方政府和高校对于院系领导体制机制的理解和认识存在差异,造成了事关院系治理的重要制度安排以及机制设计相对滞后。作为中国特色现代大学制度的重要组成部分,院系领导体制应当是“党委领导下的校长负责制”在高校二级单位(院系)中的承接和延伸,因而既要保证高校领导制度的一致性、延续性、连贯性,也要充分考虑院系治理的特殊性、差异性和复杂性。在实践中,一些省区和高校将院系领导体制界定为“基层党组织领导下的院长(系主任)负责制”、“党政共同负责制”或者是“党政分工、共同负责制”等<sup>[12][13]</sup>。对于这些探索和尝试,需予以尊重和肯定;但对照已经较为完善的党委领导下的校长负责制,相关方面在院系领导制度设计的科学性、合理性、完备性上值得商榷。一方面,院系的治理场景、权力结构、资源禀赋、制度供给等无法与学校层面同日而语,不宜“一刀切”地

将党委领导下的校长负责制在院系层面简单地“复制-粘贴”;另一方面,只提“共责”不讲“分工”或者只讲“分工”不讲“合作”,既不符合民主集中制原则,也有违治理精神的彰显,更与院系领导体制机制必须蕴含“议事-决策-执行”一体化职能的制度设计要求相去甚远。

### 2. 党政联席会议制度不完备不规范,制度效率效能不足

作为当前支撑和保障院系领导制度运行的重要制度和机制载体,党政联席会议制度受到了多方的关注,但从中央第七轮巡视中管高校集中反馈情况来看,在院系权力运行过程中还存在党政联席会议制度体系不完备、制度执行不规范、议事决策效率低下等制度效能不足的问题。

由于在国家层面没有出台党政联席会议制度的实施细则,不同高校之间在党政联席会议制度的设计和执行上存在一定偏差。例如,在一些高校的大学章程中,将党政联席会议界定为院系的“最高决策机构”,其决策事项包括“党务、政务”等重大问题<sup>[14]</sup>。从常识和规范的角度来看,如此表述和界定的严谨性、合规性有待商榷。在院系治理过程中,差异性的决策事项意味着决策主体必然不同,由党政联席会议包办一切显然是不合适的。例如,重要党务工作理应由院系党委会决策,如果由党政联席会决策党务工作,从党的组织原则上讲不合理,从党规角度上讲不合法。再如,院系重要学术事务应由学术权力主体在学术委员会框架下进行决策,如果由党政联席会议进行跨权力决策,就构成了权力“越位”,实则是对学术权力的倾轧。

当前,随着院系获得更多的办学自主权,事关院系治理和内部决策的事务性工作日益繁杂。由于高校院系领导体制不明晰,加之院系党委会、学术委员会、党政联席会议等重要会议制度不完备,导致政治权力、行政权力、学术权力边界不清,重要会议制度之间的关系界定和协调机制不健全。于是,本该由党政联席会议履行的对重要事项的议事决策职能,被大量日常性、非决策性事项挤占,使会议本身没有足够的容量和精力讨论重要决策、重大事项以及长远规划,降低了党政联席会议的议事决策效率。同时,在议事决策环节,由于院系层面的支撑保障能力相对较弱,党政班子成员提交会议决策的议题往往缺乏前期论证和充分调研,再加上会前信息沟通不顺畅、与会人员讨论酝酿不充分、表决环节多以口头表态为主等,严重影响了党政联席会议的议事决策效能。

按照现行条例、规范的表述和要求,党政联席会议执行的是党政共同领导制,但是,如果没有明确、细化的条例细则加以规范和约束,仅凭院长、书记和班子成员的自觉行为,无法保证会议基本制度落到实处,就容易在会议决策过程中出现推诿扯皮、互不担当、敷衍塞责等情况,造成决策执行以及责任落实主体不明确等衍生问题,使得相关议题在决策后缺乏有效的执行力和约束力。同时,学校层面大多疏于对院系

党政联席会议制度执行情况的督导检查,很多高校没有将党政联席会议制度的落实情况纳入院系领导班子和班子成员的考核中<sup>[15]</sup>。这反映出高校领导层对于规范院系治理行为的引导、指导、督导重视不够。

3. 院系治理中的党政权力有所失衡,党组织功能“悬浮化”

协调党政关系一直是我国院系领导体制改革和院系治理变革的主基调。就权力来源和权力构成而言,院系中的行政权力主要源于学校的行政授权和院系内部学术权力的部分“让渡”<sup>[16]</sup>。在我国高校院系治理中,院长的行政和学术“双肩挑”身份,决定了以院长为代表的行政权力主体兼具行政的权威性和学术的合理性,使之成为学校所授权力和院系核心办学资源的主要承担者、掌控者。与行政权力相对应,院系党组织履行的政治权力主要源自党对国家和社会的全面领导权在高校院系中的延伸和映射以及基于《高等教育法》《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》等关于高校党组织权责的顶层设计和制度安排在高校院系及其基层教学科研组织(机构)中的逐层传导,客观上构成了以院系党委为代表的高校基层党组织在院系治理中的引领力、掌控力的合法来源。

在院系治理过程中,由于院系领导体制机制不健全,加之行政权力与政治权力在属性和构成上的天然差异以及受到院系治理文化和传统的影响,造成和加剧了院系党政权力的失衡。例如,作为政治权力主体,院系党委在基层治理中的权责是不匹配的。一方面,坚持和加强党对高校的全面领导,决定了院系党委必须对院系的办学治院活动负有全面领导责任;另一方面,院系党委较少被赋予办学治院的实质性权力,也几乎不掌握办学资源,致使院系党委的治理权威缺乏基础和支撑。与之形成对比的是:受院系学术属性突出、院长“财务一支笔”制度以及曾经执行的“院长负责制”惯性思维的影响,无形中强化了以院长为代表的行政权力主体在院系治理和院系核心资源配置中的天然“优势”与支配地位。如此,院系党政在涉及重大事项决策以及重要办学资源(人、财、物)配置中的“实质性”权重并非均衡,院系治理中的“政强党弱”现象较为普遍,客观上加剧了高校基层党组织在院系治理中的作用虚化弱化、地位逐渐边缘化。

从中央第七轮巡视中管高校的集中反馈情况来看,31所中管高校不同程度存在院系党委在院系治理中的政治功能发挥不到位、党组织作用发挥不充分和保障监督作用发挥不足的问题<sup>[17]</sup>,造成了院系党组织及其功能作用的发挥“悬浮”于院系治理和中心工作之外。一些行政负责人将院系党组织的政治功能、监督保证作用片面地理解为被动式地配合工作,或是对行政工作的锦上添花、粉饰点缀,使党建成为行政的“陪衬”。究其原因,除了事关院系党组织领导地位和功

能作用的政策设计、制度供给不足以外,院系党组织自身的能力短板、权威不足与党建工作成效不突出等问题的长期存在也是制约党组织在院系治理中发挥引领作用的根本原因<sup>[18]</sup>。

4. 院系治理过程中存在“权力依赖”,多元主体活力不足

随着院系办学治校主体地位的不断攀升,越来越多的事项需要由院系自行决策。当决策事项涉及院系中的其他主体(如学术权力主体)参与时,党政联席会议往往要在其中充当倡议、组织、审议、裁定、推动落实的重要角色,使其在协调党政学关系过程中的作用日益凸显。在院系治理中,在对院系内部的资源、利益进行配置时,当其他主体所需的资源都要流经党政联席会议时,资源依赖的惯性成就了党政联席会议的“权威”地位。因此,在利益诉求发生冲突时,其他主体往往习惯于依赖党政联席会议的“权威”及其程序的“正义”予以纾解。“当组织惯性所孕育的组织文化成为一种稳定的心理价值判断时,这种组织文化主导下的院系治理就容易形成党政联席会一家独大的局面,久而久之其他治理主体的思维就被定格在从属或依附的位置上”<sup>[19]</sup>。当其他主体形成了对党政联席会议的权力依赖,多元主体也就丧失了平等参与治理的身份,加剧了治理主体间的“权力势差”,民主协商、多元共治理念成为空谈。例如,院系党委与院系党政班子经常是“一套人马两套班子”,在执行党委会和党政联席会议基本制度过程中,有时会出现对既有规则制度做减法、搞变通的情况,一些本该由党委会讨论决定的事项转由党政联席会议决策或是直接省略了党组织重大事项前置研究程序,使制度“空转”。再如,学科规划、学科建设、人才培养、职称评聘等院系重大学术事项应首先由学术委员会审议决定,再经党政联席会议研究讨论、协调力量推动落实,但是,由于院系学术委员会的建设和运行不够规范,且缺乏权威性和执行力,其职能的发挥和组织机构的运转严重依赖党政领导班子和党政联席会议,使其成为“提线木偶”。

### 三、我国高校院系治理现代化的理路与进路

院系治理现代化既是大学治理现代化的前提和基础,也是加快推进“双一流”大学建设、率先建成高等教育强国的重要举措;而准确定位、正确认识、科学应对院系治理现代化进程中的主要矛盾和矛盾的主要方面,是高水平推进院系治理现代化的重中之重。从历史的维度来看,建立健全领导体制机制一直是我国高校院系治理的首要问题,协调党政关系是贯穿我国高校院系治理变革历程的主基调;从理论的维度来看,我国高校院系治理的重点在于如何有效规制行政权力和政治权力、重塑二者之间的关系与生态<sup>[20]</sup>,本质上还是领导方式、领导制度的问题;从实践的维度来看,坚持、完善和贯彻执行好党政联席会议制度,是高校院系在现有制度框架下

有效承接党委领导下的校长负责制、切实提高治理效能必须面对的现实问题。因此,依何种理论、凭何种思路、循何种路径来完善院系领导制度、健全领导体制机制、完备制度体系、保障制度落实,就成为我国高校院系治理现代化的核心问题。

### 1. 制度移植与“制度移植陷阱”的理论解释

现有研究认为,在教育制度创新过程中对已有成熟制度的移植是推进体制机制改革的重要手段<sup>[21]</sup>。作为新制度经济学的重要概念,制度移植是指既有成熟制度从一个领域或地方(植入方)向另一领域或地方(被植入方)的推广和传播,或是从占据制度优势的一方向制度弱势一方的输出和转移<sup>[22]</sup>。制度移植能否获得成功在很大程度上取决于被移植方的自然禀赋、客观环境(如社会环境、组织环境、文化环境、个体环境等)以及对移植制度的认可度和制度契合的相容度。如果被移植的制度不能与被植入方的文化传统、制度环境或治理结构相吻合,制度移植往往会变形,制度本身也会因成本高昂而变得低效不经济,被植入方会出现严重的“排异反应”或“水土不服”,进而导致“制度移植陷阱”的出现<sup>[23]</sup>。为了避免制度移植陷阱,学界不主张将“制度移植”简单地理解为完全照搬或模仿,而是强调外来制度(包括正式制度和非正式制度)与本土环境之间不断交往、调试与试错过程,因为还没有任何成功的案例是将外生制度以原生形态一成不变地照搬过来的<sup>[24]</sup>。为此,诺贝尔经济学奖获得者道格拉斯·C. 诺斯指出,制度移植的核心是内涵不是形式,制度移植是手段而不是目的,只有对移植体(制度)进行适应性调整和系统化创新(再造),才能提升被植入方对移植体的相融度<sup>[25]</sup>。

作为现代大学制度的产物,院系领导制度及其体制机制是一个国家高等教育制度和高校领导制度在大学基层组织中的延伸;这些高势位制度向院系层面移植和传递的过程以及制度移植效果的显现也要接受院系制度环境、治理体系和文化传统“兼容性”的考验。理论和实践表明,在我国院系领导体制机制改革进程中,遵循党委领导下的校长负责制的根本原则和基本逻辑开展制度移植、推动制度变迁,是院系领导制度创新和领导体制机制改革的主线,但在实践中,一些地方和高校将党委领导下的校长负责制原封不动地照搬照抄到院系层面,已经出现了适应性障碍,甚至在一些方面产生了消极影响。那么,又当如何跨越制度移植陷阱,进而形成和构建院系治理的中国模式?分析我国高校院系治理变革的历史进程和经验就会发现,尽管我国院系领导体制机制的制度变迁兼有强制性变迁和诱致性变迁的双重特征,但始终置于坚持党的领导和社会主义办学方向的原则框架之下。因此,我国高校院系领导体制机制的存在形态和改革路径,必然与党对高校的全面领导相契合、与中国特色现代大学制

度相适合、与院系治理的具体实际相结合,构成了我国院系领导制度移植和变迁的基本面。

### 2. 高质量推进院系治理现代化的逻辑理路

党委领导下的校长负责制是中国特色现代大学制度的重大理论创新成果,是党对高校工作实现全面领导的根本制度,也是中国特色大学治理的最大优势所在。因此,在制度移植中探寻党委领导下的校长负责制与院系治理逻辑之间的结合点,必须充分考虑院系的基本属性和院系治理的特点,科学辩证地在遮蔽与澄清、守正与创新的动态调适中规避“制度移植陷阱”,在协同推进制度变迁中创造性地将党委领导下的校长负责制移植和整合到院系治理体系之中,进而演绎出中国特色院系治理模式。

制度移植理论认为,被植入方的客观环境决定了制度移植的成效。就社会环境而言,党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势、党的领导制度是我国的根本领导制度,已在全社会范围内达成了最广泛的共识。党的领导、党的领导制度为何以及如何呈现在院系治理体系及其治理过程中,亟待从院系治理所处的组织、文化和个体环境层面,对现实中存在的片面、模糊、错误认识予以澄清,这也是将党委领导下的校长负责制成功移植到院系层面的前提。就组织环境而言,作为大学组织和功能的子系统,院系与高校之间是局部与整体的关系;坚持党对院系工作的领导是党对高校全面领导制度的应有之义。作为中国特色现代大学制度的核心,党委领导下的校长负责制的思想和精神实质必须完整、准确、全面地体现到院系领导体制机制中。因此,对于高校院系和基层中仍然存在的重业务轻党建、认为党建和业务是“两码事”,进而忽视甚至否定党的领导、轻视党的建设的错误认识必须坚决予以澄清。就文化环境而言,良好的组织文化是大学存续和发展的基础和动力。以制度文化为例,大学组织的制度文化要对院系权力运行以及基本制度的执行产生示范和规约作用,如高校在贯彻落实党委常委会、校长办公会、学术委员会等重要会议制度中形成的操作规程、工作流程及其经验、传统等,就应当全面渗透并契合到院系领导体制机制构建和院系治理全过程中;同时,还要通过完善制度体系、改善治理结构、强化约束激励,避免关键性制度在校院衔接中出现“无章可循”的文化“断层”现象。就个体环境而言,院系领导层和普通师生的心理环境直接影响制度移植效益和目标的达成。在现实中,受多方面因素影响,党委领导下的校长负责制在沿着大学内部治理体系向下逐层传导中,在一定程度上存在权威弱化、感知淡化、功能泛化等效力衰减的情况,造成了师生对其内涵和外延的理解、认识存在差异甚至偏差。这就要求校院两级治理主体借助制度和文化的双重途径,着力将师生的责任心、归属感、合作精神和奉献精神等逐步统一到理解和认同党委领导下的校长负责制的高度

上来;同时,以社会主义核心价值观引领高校内部清爽和谐的上下级关系、人事关系、师生关系、人际关系,为院系领导制度创新与体制机制改革营造良好的民意基础。

### 3.我国高校院系治理现代化的实践路向

通过制度移植完善和健全高校院系领导制度以此引领和推进院系治理现代化,必须紧密贴合我国高校院系的运作特点、基本属性、场域特征和治理环境,在科学扬弃中完整、准确地继承党委领导下的校长负责制的主要义和精神内核,注重从建立健全中国特色现代大学制度的历史经验中汲取思想智慧,在上下联动的适应性调整中不断推进院系领导体制机制和治理模式的创造性转化、创新性发展。具体而言,我国高校院系治理现代化的应然路径主要包括以下四个方面。

**第一 健全院系领导体制机制,强化制度承接。**党委领导下的校长负责制的实质在于明确了党委在学校工作中的领导地位、发挥了校长在各项工作中的关键作用、协调了党委领导和校长负责之间的关系,其中蕴含的思想和精髓正是制度移植的逻辑与向度所在。尽管党和国家还没有在相关制度文件中对于高校院系的领导制度予以明确界定,但其基本样态和工作机制已在多年的探索和实践不断清晰开来,并逐渐得到政策法规的支持和认可。依据党委领导下的校长负责制的表述逻辑,我国高校院系现行的领导体制可以归纳为“党政共同领导下的分工负责制”;院系党委和行政负责人共同承担领导责任,党政联席会议制度是其关系协调、议事决策机制。在政策法规层面,2021年版的《条例》通过对院系党组织提出“健全集体领导、分工合作、协调运行的工作机制”的要求,事实上廓清了院系党政关系,基本上确认了党政共同领导下的分工负责制,构成了对党委领导下的校长负责制的有效承接。

**第二 完善党政联席会议制度,提升制度效能。**党政联席会议制度是落实党政共同领导下的分工负责制的功能载体。因此,完善党政联席会议制度、提高议事决策效率和决策执行效益,就成为推动院系治理现代化的关键节点。针对现有制度运行和落实中存在的问题,通过完善制度体系建设、优化制度运行机制,重点围绕健全和规范会议议题的提出、调研、讨论、决策、落实、反馈等全链条流程,强化党政联席会议权威,提升制度执行效力。同时,为提高党政联席会议制度效能,对于上会决策的议题必须作出明确结论,并对相关决定的具体责任人、实施方案和时间节点等提出明确要求;通过建立党政联席会议决策执行的跟踪反馈机制,切实做好党政联席会议重大决策事项的“后半篇文章”。

**第三 构建党政学协商共治模式,激发主体活力。**推进院系治理现代化是一项系统工程,需要在党政共同领导下的分工负责制框架下,以治理的思维不断深化协商共治理念,

探索多元主体广泛参与院系治理的创新模式<sup>[26]</sup>。当前,党委会、党政联席会议、学术委员会已经成为院系内部主要权力运行的“三驾马车”。为此,在探索构建党政学协商共治模式过程中,一方面要以制度和文化建设为牵引,厘清权力边界和重要会议制度的功能定位,保障多元主体平等参与治理的地位,摆脱对单一权力的依赖;另一方面,要以党政联席会议为中心,着力将党政联席会议打造成沟通、衔接党委和学术委员会的枢纽,通过明晰和规范分工合作的程序及实施细则,增强不同权力主体和重要会议制度之间的良性互动。同时,作为正式制度和非正式制度建设的结合点,院系党政主要负责人应自觉支持党委会、党政联席会议、学术委员会各自依规独立运行,做到不越权、不越界、不越位。

**第四 强化基层党建引领,更好发挥党组织功能作用。**以党建引领院系治理,是将中国特色现代大学制度优势更好转化为治理效能的重要途径<sup>[27]</sup>。2021年版的《条例》明确了院系党组织在院系治理中负有政治领导责任和支撑保障职责,意味着院系党组织需不断强化政治功能、政治引领,全面履行管党治院的政治责任,以高质量党建保证教学、科研、管理等各项任务的完成,并在党政共同领导下的分工负责制框架下全力支持本单位行政领导班子和负责人开展工作。为此,需要在院系治理中坚决落实党组织重大事项前置研究程序的各项制度,不断理顺厘清院系党委会和党政联席会议的职责边界;同时,通过将党建工作与业务工作同谋划、同部署、同推进、同检查、同考核,推动党建与业务的深度融合,将党的组织和功能全面“嵌入”院系治理结构和治理体系中。

### 参考文献:

- [1]迟景明,任祺,张弛,等.学院治理:权力关系机理、模型与实证分析[J].江苏高教,2020(10):22-28.
- [2]孙杰远.国家治理背景下大学治理现代化的本质与策略[J].国家教育行政学院学报,2020(2):3-8.
- [3]薛勇.探索高校院系治理现代化实践路径[N].中国社会科学报,2020-08-10(2).
- [4]张雷,房广顺.我国高校院级领导体制的历史演进与制度建设[J].理论月刊,2009(10):71-74.
- [5]胡华忠.我国高校院系治理的困境及消解[J].复旦教育论坛,2020(3):5-11.
- [6]张德祥,李洋帆.二级学院治理:大学治理的重要课题[J].中国高教研究,2017(3):6-11.
- [7]南国君,卫婷婷.新时代高校二级学院治理体系改革困境及路径重构[J].国家教育行政学院学报,2020(5):41-46.
- [8]张天华.高校院(系)党政联席会议制度演变与内涵分析[J].国家教育行政学院学报,2013(3):64-68.
- [9]任梅,夏民.高校二级学院党政共同负责制的理论探索[J].学校党建与思想教育,2019(8):49-51.

- [10] 蔺伟. 共同治理视域下高校二级学院党政分工合作研究[J]. 中国高等教育, 2019(22): 46-48.
- [11] 李成恩, 常亮. 协商共治: 我国大学院系有效治理的可行模式[J]. 中国高教研究, 2017(6): 46-51.
- [12] 殷黎悦. 高校院系党政共同负责制与联席会议制度实施有效性研究[J]. 中国高等教育, 2019(2): 56-58.
- [13][16] 刘运玺, 崔益虎. 高校综合改革视角下党政共同负责制实现路径[J]. 高校教育管理, 2016(4): 19-24.
- [14] 上海外国语大学章程[EB/OL]. [http://www.moe.edu.cn/srcsite/A02/zfs\\_gdxxzc/201311/t2013128\\_182123.html](http://www.moe.edu.cn/srcsite/A02/zfs_gdxxzc/201311/t2013128_182123.html).
- [15] 邱海锋. 高校院(系)党政联席会议制度实施中存在的问题与对策[J]. 思想理论教育, 2017(7): 70-73.
- [17] 中共中央政治局召开会议 决定召开十九届六中全会 审议《关于十九届中央第七轮巡视情况的综合报告》 中共中央总书记习近平主持会议[J]. 思想政治工作研究, 2021(9): 6-7.
- [18] 于伟. 高校院系党组织落实重大事项前置研究程序的路径探析[J]. 思想理论教育, 2021(10): 78-82.
- [19] 王夫寿, 胡仁东. 高校二级学院党政联席会: 权力边界与行动准则[J]. 高校教育管理, 2018(6): 51-56.
- [20] 吴瑾. 我国大学内部二级学院治理研究综述及展望[J]. 中国人民大学教育学报, 2021(1): 85-99.
- [21] 徐一录, 饶从满. 跨境高等教育机构质量保障制度移植的影响因素[J]. 教育科学, 2021(2): 54-61.
- [22] 王理, 王红震. 我国学分制高校学业预警制度的制度移植误区探析[J]. 高教探索, 2019(12): 56-60.
- [23] 陈婉玲, 胡莹莹. 我国 PPP 模式的功能异化、根源与解决方案[J]. 上海财经大学学报, 2020(3): 111-123.
- [24] 崔乃文. 制度移植的困境与超越——中国研究型大学通识教育改革的路径选择[J]. 高等教育研究, 2019(7): 82-90.
- [25] 道格拉斯·C. 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行, 译. 上海: 上海人民出版社, 2014: 4.
- [26] 刘静. 院系协商共治推进高校治理现代化的探究[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2021(6): 103-108.
- [27] 常亮, 杨春薇. 党对高校全面领导的百年探索: 历程、经验与深刻昭示[J]. 高教探索, 2022(5): 11-17.

## Approaches , Evolution and Dilemma of Department Governness in Chinese Universities

CHANG Liang ,YANG Chun-wei

( Dalian University of Technology ,Dalian 116024 ,China)

**Abstract:** The governance of colleges and departments is the key to the modernization of university governance. Under the principle of coordinating the relationship between the party and the government , the governance of colleges and departments in China has gone through three stages: initial exploration stage , adjustment stage and quality and efficiency stage. At present , the governance of colleges and departments in China is faced with the bottleneck and dilemma of imperfect leadership system , unsound institutional system , unobstructed operation mechanism , unbalance of power and responsibility of governance subjects , “suspension” of the Party organization function and so on. In order to promote the modernization of the governance of colleges and departments , we should avoid the trap of system transplantation scientifically in the process of covering and clarifying , maintaining cultural heritage and keeping innovating , and creatively promote the system transplantation from the principal responsibility system under the leadership of the party committee to the level of colleges and departments. In practice , the necessary paths to accelerate the modernization of the governance of the department is to clarify the division of responsibility system under the leadership of the Party and the government , perfect the party and the government joint committee system , construct the pattern of “party-government-school” consultation and co-governance , and give full play to the function of the Party organization.

**Key words:** the governance of colleges and departments; relation between the Party and the government; leadership system and mechanism; institution transplantation; the Party and administration joint committee