

高校院系党政联席会议制度与基层党组织民主建设评价机制研究

高扬元^a, 黄璐^b, 史沁^c

(重庆大学 a 艺术学院; b 纪检办; c 艺术学院, 重庆 401331)

摘要:高校院系党政联席会议制度是高校基层党组织民主建设的重要内容,通过确定和细化高校院系级单位的决策机制、党组织工作职责、党政共同负责制工作的具体形式和实施方法等,实现高校基层党组织在院系级单位的党政管理中科学化、民主化、规范化。同时,高校院系党政联席会议制度及其贯彻落实情况,也是对高校基层党组织民主建设情况进行评价的重要指标,体现了高校基层党组织在集体领导、民主决策、民主监督等方面的评价内容。完善院系级单位的党政联席会议制度,建立相应的联席制度和协调制度、报告制度,在一定程度上促进了高校基层党组织民主建设评价机制的建立和完善。

关键词:党政联席会议制度;基层党组织民主建设;评价机制

中图分类号:G648

文献标志码:A

文章编号:1005-2909(2013)03-0150-05

随着高校办学规模扩大,管理重心下移,院系一级教学科研单位不仅规模大幅增长而且功能也急剧加强,因此,进一步明晰院系级党组织的职责定位,完善工作机制,尤为迫切。2010年8月,中共中央印发了新修订的《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》),正式将党政联席会议制度确立为高校院系的领导体制和决策形式。党政联席会议制度,为高校二级党组织在新形势下充分发挥党组织在院系发展中的政治核心作用,既彰显“教授治学”,又能理顺党政关系,作出了很好的诠释。

一方面,党政联席会议制度是促进高校院系级单位党组织科学管理的重要制度,另一方面,党政联席会议制度的内容也是对高校院系级单位党组织民主建设情况的重要评价指标。

一、高校院系党政联席会议制度的内涵

作为二级学院的管理制度,党政联席会议制度实行“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”。其内涵包括以下几个方面。

(一) 以党政共同负责为实质的领导体制

中共中央1996年颁发的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》,对高等学校的领导体制作出了明确的规定:高等学校的领导体制为党委领导下

收稿日期:2013-02-28

基金项目:重庆大学党建基金项目“科学发展观统领下的高校院(系)党政联席会议制度构建及其实践研究”阶段性成果

作者简介:高扬元(1969-),男,重庆大学艺术学院党委书记,副研究员,主要从事高校党政管理及非物质文化遗产研究,(E-mail) gaoyy@163.com。

的校长负责制。但对高校院(系)级单位实行何种领导体制则没有明确规定,只规定了高校院(系)基层党组织的主要职责。院(系)党组织与院(系)行政根据各自的职责范围,既有分工又有合作,共同做好工作,而对如何“共同做好工作”,没有明确的规定。各高校在探索实践中做法不一,由此导致院长负责制的“大院长”现象,或书记在参与行政事务决策过程中与院长之间权责不明的“党政矛盾”现象,或书记只负责教职工和学生思想工作,其他不予介入的“小政工”现象等^[1]。这就造成了高校二级学院的党政工作职责分工不清晰,共同不负责有之、争着负责有之、谁强谁负责也有之。在界定党政负责权限时,以党代政有之,以政代党也有之^[2]。这些现象与高校二级党组织科学管理、民主建设的方向不明确有关。

2010年8月13日,中共中央印发了新修订的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》,对高校院(系)级单位党组织的工作体制和运行机制予以明确:一是正式将党政联席会议制度确立为院(系)级单位党组织的工作体制和决策方式,这就使院(系)级单位党组织发挥作用和履行职责有了明确的制度保障;二是明确列举了院(系)级单位党组织六个方面的主要职责,扩充了职责范围,也为院(系)党政联席会议制度的有效运行提供了重要依据。

党政联席会议制度,通过文件形式、制度约束,对院系党组织与行政“分工与合作,共同做好工作”清晰地作出了具有可行性、可操作性的科学解释:“高等学校党的委员会实行民主集中制,健全集体领导和个人分工负责相结合的制度。凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,由党的委员会集体讨论,作出决定。委员会成员要根据集体的决定和分工,切实履行自己的职责。”

党政联席会议制度解决了在高校院系中“要不要党的领导”和“如何加强党的领导”的问题,为院系党组织参与教学、科研、行政管理奠定了制度基础,同时也加强了在处理行政、学术事宜时对院(系)党组织建设的关注度,更能充分发挥党组织在院系中的政治核心作用。

(二) 以会议为表现的决策形式

党政联席会议制度的决策形式是会议。根据党政职责分工,涉及行政事务的会议一般由院长主持,涉及干部、思想政治教育、群团工作等由书记主持会议。会议的参会人员是院系的党政领导班子成员,

必要时,可以扩大与会人员范围(列席)。

以会议形式来实现重大事项的决策,能有效防止个人专断,达成领导班子成员充分沟通交流,促进院系领导班子团结,实现科学民主决策、院系和谐发展。

一方面,会前分管领导就议题作深入调查研究,广泛听取意见和建议并在会上提出初步方案,会上充分发表意见并共同讨论,对需要表决的事项进行表决,会后由班子成员按照职责分工认真贯彻执行。这样的过程实质也是民主集中制原则的重要表现形式。另一方面,严格的会议记录、会议纪要、存档备查等配套规定,对决策过程形成了详细、完备的记录,有章可循、有据可查,从而有效地促进科学决策、民主决策。

(三) 以民主集中制为原则的议事规则

党政联席会议制度充分运用和遵循了民主集中制原则,按照集体领导和个人分工负责相结合来实现民主基础上的集中和集中指导下的民主。对此,党政联席会议制度必须制定详细的议题评选规则、会议讨论规则、会议表决规则、决议执行规则,遵照“三重一大”决策制度和少数服从多数的原则运行,既要保证会议讨论事项在会前经过深入调查研究,在会上充分讨论协商,也要保证在会后由分管领导及其负责人在其职责范围内独立负责地开展工作。

党的十六大提出了“党内民主是党的生命”的命题。党的十七大明确提出,要“尊重党员主体地位,保障党员民主权利,推进党务公开,营造党内民主讨论环境。”^[3]党的十八大更是将“尊重党员主体地位”提高到“保障党员主体地位,健全党员民主权利保障制度”的高度。民主集中制原则是党的根本组织制度和领导制度,民主集中制在党政联席会议制度中的全方位运用,一方面保证了院(系)党组织在院系重大事项讨论和决策中的领导权,另一方面也保证了对议题的集思广益、充分酝酿,有利于领导班子健康、和谐发展,促进院系工作的顺利开展。

(四) 以“三重一大”为核心的议事程序和内容

党政联席会议制度并不是指所有的大事小情都要通过党政联席会议作决定,而是指以“重大问题决策、重要干部任免、重大项目投资决策、大额资金使用”等“三重一大”事项为核心内容的重要事项。《条例》指出,高等学校院(系)级单位党组织的主要职责是通过党政联席会议,讨论和决定本单位重要事项。

院务会、办公会、教授委员会、教职工大会等一

系列会议制度保障院系在学科建设、科研教学、行政管理等方面的运行。党政联席会议制度的出现,并不是对前述会议的重复,而是对院系重大事项作出决策,并严格按照规定进行讨论和记录在案的一项会议制度。

一方面,虽然院务会、办公会等会议参加人员和党政联席会议的参加人员有很大程度的重合,但是党政联席会议制度却在院务会和办公会等会议制度之外,明确了领导班子成员的领导和个人分工负责相结合的职责,赋予了其在重大决策中的投票权、表决权、参与权、讨论权,进一步监督“一把手”的权力运用,保障集体决策。另一方面,由于党政联席会议的议事内容属于院系发展运行的重大事项,其议事规则、程序要求更为严格,必须严格执行,定期和不定期接受上级和群众的监督。

二、建立高校基层党组织民主建设评价机制

随着社会发展,高校的知识分子群体民主意识、公共意识、参政议政的意识越来越高,也对高校基层党组织民主建设提出了较高的要求。近年来,高校基层党组织在民主建设方面成果颇丰。《条例》从1996年建立到2010年修改,基本建立了高校党委领导下的校长负责制和党政联席会议制度,确定了“集体领导和个人分工负责相结合”的规则,促进了决策的民主化和科学化,强化了基层党组织的领导核心作用,细化了职责范围,加强了干部管理和作风建设,使高校基层党组织的民主建设得到很大程度的提高和发展。

但是,基层党组织的民主建设效果究竟如何衡量,如何在党务工作本身务虚特点的基础上进行民主建设的自我评估,查找问题,寻找正向发展的规律,还有待研究和探讨。

(一) 高校基层党组织民主建设评价机制的内涵

高校基层党组织民主建设评价机制旨在对民主建设的效果进行客观评价,以反映民主建设工作任务完成质量,促进民主建设工作规范化、制度化、可操作化,从而达到科学化、理性化。

高校基层党组织民主建设的评价机制是一个动态整体,因此根据评价介入和跟踪的阶段,可以分为事前、事中、事后评价。高校基层党组织民主建设评价机制是一个多层次、多角度、全方位的系统,根据民主建设的内涵,可以分为民主讨论制度评价、民主决策制度评价、民主选举制度评价、民主监督制度评价。高校基层党组织民主建设的评价机制是一个科学化、规范化,具有可操作性的标准,因此根据民主

建设实施的具体制度范围,可以分为选拔任用干部制度实施评价、党务公开制度实施评价、三重一大制度实施评价等。

(二) 高校基层党组织民主建设评价机制的缺失及其原因分析

1. 评价机制缺失的表现

第一,目前高校基层党组织民主建设评价机制比较缺乏,很多高校基层党组织注重加强民主建设的过程,却忽视了对民主建设措施、方法的评估是否得当、是否有效,不利于民主建设的健康发展。

第二,部分高校基层党组织民主建设评价机制强调思想统一、利益统一,使评价结果具有高度一致性,缺乏对民主建设创新性、适应性、差异性的引导。

第三,部分高校基层党组织民主建设评价机制侧重于对具体措施的认识和统计,泛泛而谈,缺乏系统性、规范性、创新性,不利于高校基层党组织的科学、民主管理。

2. 评价机制缺失的原因

第一,高校基层党组织民主建设是党务工作的重要内容,即党内民主建设的事务管理,包括民主讨论、民主决策、民主选举、民主监督四方面的内容,涉及党员思想政治、干部选拔任用、宣传组织、纪律检查,等等。因此,高校基层党组织民主建设工作受到党务工作自身特点的影响,具有很明显的抽象性、务虚性,工作不容易量化,带有一定个人能动性的特点,导致评价机制的建立也会有抽象的一面。在评价过程中,特定时更强调原则性、政治性,容易对评价的准确性、公平性产生质疑。

第二,高校基层党组织的民主建设工作通常是采用宣传、组织活动的手段,开展细致入微的思想政治工作。其成效需要在较长的时间和较为突出的工作对象中才能显现。由于高校基层党组织民主建设工作的显示度不高,建立评价机制的效益也可能不高,导致对评价的有效性、能动性产生质疑。

三、院系党政联席会议制度在高校基层党组织民主建设评价机制中的重要作用

基层党组织的执政和领导能力如何,很大程度上取决于其民主建设是否完善。制度的约束是加强基层党组织民主建设的核心,只有形成以制度来规范人、规范权力、规范责任的党建理念,基层党组织的战斗力和凝聚力才能得到有效的发挥^[4]。党政联席会议制度就是加强高校院系民主管理、民主决策的重要举措,也是推进高校基层党组织民主建设的有效手段。同时,党政联席会议制度内容其实也是

基层党组织民主建设的重要评价指标。

第一,党政联席会议制度确立了院系的领导体制和决策形式——党政共同领导下的分工合作制,确立了民主制与集中制在高校院系的最佳平衡。因此,高校党政联席会议制度中关于院系领导体制的内容,是基层党组织民主决策的重要评价指标,实现对民主决策情况的评价。

第二,党政联席会议制度营造了院系基层党组织协商讨论、充分酝酿的环境,进一步推进了党务、院务公开,防止“一把手”专权,促进了院系领导班子的民主建设,促进院系科学和谐发展。因此,高校党政联席会议制度中关于院系议事规则和程序的内容,是基层党组织民主监督的重要评价指标,实现对民主监督情况的评价。

第三,党政联席会议制度明确了高校基层党组织的主要职责,使基层党组织在学院学科、教学、科研、行政管理各个方面的工作范围更加明确,基层党组织建设目标更清晰,措施更具体,实施更有效。因此,高校党政联席会议制度中关于院系议事范围和基层党组织职责的规定,是基层党组织民主建设民主讨论的重要评价指标,实现对民主讨论情况的评价。

四、完善高校院系党组织党政联席会议制度,建立民主评价机制

(一) 建立党政学、党政工联席制度,实现满意度评价

高校基层党组织的工作对象集中表现为知识分子群体,院系中心工作的落脚点主要围绕着学术、学科、教学、科研等主体工作。在“教授治学”的理念指导下,教授委员会、教职工代表大会和党政联席会之间,应该建立和谐的联系机制,特别是在涉及职称评定、学术不端行为处理、学科发展规划、科研奖惩等涉及教职工切身利益,同时又关系学院发展的重要问题上,应该规定哪些内容可以直接由党政联席会议直接决策,哪些应该经教授委员会或者教职工代表大会通过后,才可以由党政联席会议制度进行决策等。

在实践当中,有的院系级单位是通过党政联席会议制度的扩大会议形式解决党政学、党政工的问题。但是扩大会议的形式具有随意性,参与人员不确定,在对待重大问题的时候,扩大会议不能够完全代表院系教职工对学院中心工作的意见,容易导致院内矛盾郁结,院内工作往往得不到教职工良好的满意度评价。

建立党政学、党政工联席制度,体现了院内教职员对院系级单位党组织是否围绕学术、学科、教学、科研等中心任务开展工作,工作职责完成情况的评价指标,实现满意度评价。

(二) 建立党政联席会议与院务会、办公会的协调机制,实现效能评价

在党政联席会议制度之前,院系的院务会、办公会是院内工作的主要决策形式。但是院务会、办公会制度导致院系级单位党组织对院内工作的领导不明确,职责不明确,容易导致院内党务、政务工作的不和谐。党政联席会议制度建立后,虽然确定了党政共同领导,分工负责的机制,但是由于党政联席会议与以前的办公会、院务会的会议参与人员变化不大,会议内容也与以前院务会、办公会的内容一致,导致很多院系产生了对院务会、办公会和党政联席会议之间关系的迷惑,甚至取消了每周院务会、办公会。

党政联席会议制度是一个重大事项的决策制度,并不是院系所有的事务都必须通过党政联席会议制度才能进行确定。因此在党政联席会议制度建立以后,院系应该对院务会、办公会的议事内容和规则进行调整,确保党政联席会议决策事项能够得到有效讨论协商,决议事宜通过院务会、办公会得到有效、及时的执行。

建立党政联席会议与院务会、办公会的协调机制,从制度上保证党政联席会议制度决议事项的合理提出和有效执行,督促院系级单位党组织优质、高效、科学地完成本单位重大事项的决策和管理工作,实现基层党组织民主建设工作的效能评价。

(三) 建立党政联席会议的报告制度,实现监督评价

中国高校内部管理实行复合组织形式,既有党的领导组织,也有行政管理组织,但在院(系)的管理体制中,院务会、院长办公会的形式,使党的领导和监督处于一种形式化状态。而党政联席会议制度的确立,恰好契合了党组织参与院(系)管理,参与学院重大事项决策的理念,是实现党组织对院(系)领导和监督的一种较好的制度设计^[5]。

实践中,党组织可以通过执行党政联席会议的报告制度,实现对院(系)民主建设的监督评价。而监督评价的主体应该分为两个部分:(1)上一级党组织,通过接受院系级单位党组织关于对党政联席会议制度实施情况的报告,定期和不定期的检查,接受群众对违纪违法行为的举报,实现对院系级单位党

组织民主建设的监督评价;(2)院系级单位党组织的党员群众,通过审议党政联席会关于涉及教职工重要利益和院系重大发展规划事项上的有关情况报告,向纪律检查委员会或者党委进行违纪违法行为的举报,实现对院系级单位党组织民主建设的监督评价。

党政联席会议制度的报告制度,不论是向上级党委的工作报告,还是向教职工大会的会议报告,都要对决议事项的会前调查、会议讨论、决议执行情况进行详细审阅。特别对院系级单位的班子成员是否执行了党政联席会议制度,程序是否完备,或者在实施过程中,是否存在故意规避有关职责,利用工作便利篡改决议内容,利用权力侵犯其他成员的参与权、讨论权、投票权、决议权等内容进行严格监督,作出评价。

综上所述,高校院系党政联席会议制度,是对高校院系领导体制和运行机制的科学规范,是推进高校基层党组织民主建设的有效实践,是高校基层党政管理的科学化、民主化、规范化的必然选择。制度的实施很大程度上改善了目前高校基层党组织游离

于院系单位之外的状态,为党组织融入基层实践工作找到了一条能够在务虚和务实之间平衡的道路。同时,高校院系党政联席会议制度,也是基层党组织民主建设的重要内容。其贯彻落实情况,是评价基层党组织民主建设情况的一项重要指标,体现了高校基层党组织在集体领导、民主决策、民主监督等方面的领导力、管理力和执行力。

参考文献:

- [1]张登源.高校二级学院党政联席会议解决重大问题典型案例研究[J].经济师,2012(3):88-89.
- [2]中共北京林业大学委员会.高校院(系)领导体制和运行机制的探索与实践[EB/OL].(2008-12-29)http://www.jyb.cn/high/zjxd/200812/t20081229_232284.html.
- [3]许耀桐.民主集中制在中国的创新发展[J].理论与探索,2012(1):5-9.
- [4]崔润东,刘占军,宋德群.高校党政联系会议制度与基层党组织民主建设[J].沈阳师范大学学报:社会科学版,2011(1):36-38.
- [5]顾爱华,刘志超.论党政联系会议制度的管理创新[J].社会科学辑刊,2011(6):42-46.

On the Party and the administration joint conference system and the evaluation mechanism of colleges' inner-party democracy construction

GAO Yangyuan^a, HUANG Lu^b, SHI Qin^c

(a. College of Arts; b. Discipline Inspection Office; c. College of Arts, Chongqing University, Chongqing 401331, P. R. China)

Abstract: The party and the administration joint conference system is an important content on the colleges' inner-party democracy construction. It will realize scientization, democratization and standardization of the party-government management in colleges, through clarifying and refining the decision mechanism, duties, and measures of the party-government management in colleges. Meanwhile, it is the key performance indicator on the colleges' inner-party democratic construction and shows the key content on the colleges' inner-party democratic evaluation mechanism. By improving and perfecting the party and the administration joint conference system, and building the joint system, the coordination system, and the report system, the colleges' inner-party democratic evaluation mechanism could be promoted completely.

Keywords: the Party and the administration joint conference system; inner-party democratic construction; evaluation mechanism