

地方本科院校二级纪委建设中的问题及其对策

——以浙江省高校为中心¹

胡文蔚，张文华，徐建伟

（嘉兴学院纪委办公室，浙江 嘉兴 314001）

【摘要】：在全面从严治党背景下，高校应积极推进二级纪委组织及建设。浙江高校从2015年陆续开展实践，但存在高校间设置不平衡、不充分，专职二级纪委书记偏少，工作缺乏基本制度规范、实效性不高等问题。就浙江高校二级纪委建设提出健全责任体系、健全纪委组织设置、提高政治专业素养、推进监督合力形成等建议。

【关键词】：地方本科院校；二级纪委；纪委建设；浙江

【中图分类号】：G649.21 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1671-3079（2018）04-0127-05

党的十八大以来，党和国家事业取得了全方位、开创性的历史成就，全面从严治党成效显著，反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展。在高校领域，全面从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争态势持续向好。接下来，如何保持这一局面，并持续深入推进全面从严治党向基层延伸，向纵深发展，真正构建起科学合理、高效健全的纪检监察体系，实现监督的制度性安排和监督行为的常态化成为关键。

2014年，围绕全面从严治党总要求，教育部指定西南大学、华南理工大学、华中师范大学3所部属院校开展二级党组织设立纪委试点工作。^[1]浙江教育系统在2015年正式提出要求“健全高校二级单位纪检组织，凡建党委的必须建纪委”。浙江各高校陆续开始二级纪委建设实践。现在，部分高校已完成二级纪委建设工作，并在个别较大规模的二级单位设立了专职纪委书记，部分高校开展了二级纪委建设试点工作。但是，在制度建设层面，只有一小部分高校出台了二级纪委工作规则（规范），大部分高校仍然是以日常请示、报告、沟通开展工作为主，工作独立性、自主性不强。此外，在工作开展实际成效和未来建设方向等方面，各高校也显示出不同的评价和认知。为此，非常有必要对浙江高校二级纪委建设情况进行梳理和总结，以进一步推进规范建设，促进实效的提升。

一、浙江本科院校二级纪委建设现状与问题

为探究浙江本科院校二级纪委建设现状并深入挖掘建设中存在的问题，我们对浙江36所本科院校进行了问卷调查，对部分院校作了走访调研，调研重点围绕二级纪委的组织设置、干部配备、制度建设、作用发挥、改进重点等问题进行。

¹【收稿日期】：2018-05-02

【基金项目】：浙江省教育厅一般课题（Y201636947）

【作者简介】：胡文蔚（1979—），男，浙江淳安人，嘉兴学院纪委副书记、监察处处长，研究方向为思想政治教育；张文华（1963—），男，浙江嘉兴人，嘉兴学院纪委书记；徐建伟（1986—），男，河南周口人，嘉兴学院纪委办公室科员。

网络出版时间：2018-06-12 15:32

网络出版地址：<http://kns.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20180612.0812.002.html>

（一）二级纪委组织设置相对滞后

在本次调查中发现，36 所本科院校中有 20 所设置了二级单位纪委，比例为 55.56%。高校二级单位中设置了纪委的，独立学院为 37.04%，较大规模二级学院为 33.33%，后勤公司为 25.93%；从设置的二级纪委书记专兼职情况看，69%的高校二级纪委书记为兼职，25%的高校二级纪委书记以兼职为主，只有 6%的高校个别二级纪委书记是专职设置。在设置了二级纪委的单位中，独立学院专职比例最高，为 61.53%，后勤公司专职比例也较高，这主要是因为这两个单位一般是高校所属的独立法人单位，其涉及的资产、人员相对较多。

（二）二级纪检监察干部以兼职为主

随着浙江高等教育的发展，二级单位的办学规模不断扩张，其所管理的基层党组织和党员人数不断增加。同时，“重心下移、权力下放”的改革趋势，使得二级单位运行的资金规模不断扩大，教学科研和社会服务方面的工作与日俱增，决策管理的事项也越来越多，这客观上需要加大监督力量的投入。^[2]但从调查数据看，在学校层面纪检监察干部一般实际配备 2~3 人，即使是规模较大的院校也只有 4~5 人，浙江省委、省纪委关于高校纪检监察干部“654”配备要求还未完全落实到位；同时，绝大部分二级纪检监察干部都是兼职人员，一般是学院党委副书记兼任学院纪委书记，纪委委员也是其他岗位的教师兼任，导致对纪检监察工作的精力投入明显不足。

（三）二级纪检监察干部专业素质不高

就“二级纪委建设中急需解决的问题有哪些？（多选）”的调查结果看，有 51.85%高校认为二级纪委建设中存在业务不熟悉的问题，占比最高；其他依次为：37.04%的高校认为待遇未落实，33.33%的高校认为专职书记配备不到位，29.63%的高校认为存在感不强，22.22%的高校认为职责范围不明确。在实际工作中，纪检监察工作专业性、政策性要求相对较高，兼任纪检监察工作的人员虽然一般都具有较高的学历，但专业背景各不相同，纪检监察干部专业性不能满足纪检监察工作的实际需求。^[3]同时，兼职的纪检监察人员很少能够获得较长时间的专业培训机会，使得这些人员相关政策法规学习不够、业务技能缺乏、监督底气不足、职能发挥受到影响。

（四）二级纪委工作缺乏基本制度规范

调查显示，在设置了二级纪委的高校中，已经研究出台相应工作规则（规范）的占比仅为 23.80%，显然落后于实践和发展需求；同时，在“高校二级纪委建设改进分析”方面，有 40.74%的高校认为要推进制度化建设，44.44%的高校认为在厘清职责权限上还需要进一步改进。可见，高校对于工作制度规范的内生要求总体上都比较高。目前，高校二级单位的制度体系设计缺乏对于二级纪委“监督什么，怎么监督”等具体事项的细化及保障。对于人事、招生、评聘和采购以及科研立项、经费使用和管理等各项工作流程，或者没有相应的制度监控设计，或者规章制度内容过于笼统，没有细化实施细则，针对性和可操作性不强，不能真正发挥制度的制约作用。有些单位虽然规定了“三重一大”事项制度（指重大事项决策、重要干部任免、重要项目安排、大额资金的使用必须经集体讨论做出决定的制度），制定了党政联席会议制度，重大事项集体决策，但对执行过程中的责任缺少明确规定，缺乏对“三重一大”事项的监督，导致看似完整的制度体系往往沦为纸上谈兵。在实际工作中，还由于纪检监察人员对自身监督职责定位不明确，监督检查方式方法又比较单一浅显，他们常常被动地把大量的精力浪费在非本职工作上，导致监督、执纪、问责力度大打折扣。

（五）二级纪委作用发挥还不明显

在“高校二级纪委发挥的作用”的整体评价方面，对二级纪委发挥的作用整体评价普遍不高。46.15%的高校认为不太理想，30.77%的高校认为一般，对专职二级纪委的评价也只是略好于兼职二级纪委，见图 1。当前，高校二级纪委实行“双重领导体

制”，即受同级党委和上级纪委的双重领导。现实中，学校纪委因人手偏少又忙于学校层面重点领域、关键环节等日常监督检查和信访处置工作，对二级纪委的指导不够；而同级党委对“两个责任”的认知也不到位，主动接受监督的意识不强，导致二级纪委难以独立行使监督权。高校二级纪委书记一般为兼职，少数为专职，极易出现二级纪委监督职能与学院行政（管理）职能的不当交叉，削弱了监督的独立性和监督力量的投入。此外，二级纪委工作人员普遍存在怕得罪人的心理，不作为现象比较常见。这些因素导致二级纪委对同级党委的监督存在虚化弱化的现象，监督工作流于形式，未能切实体现二级纪委监督的权威性和实效性。

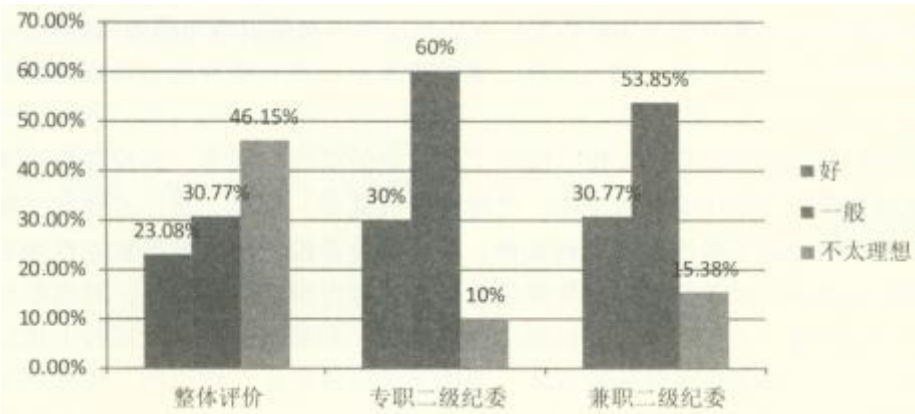


图1 高校二级纪委发挥作用评价

二、浙江本科院校二级纪委建设的对策建议

浙江高校进行了二级纪委组织建设的积极探索和实践，但二级纪委的建设还存在前述调查显示的系列问题，需要进一步总结分析和推进建设。尤其是在完善体制机制、健全责任体系和监督体系，加强监督的制度化、常态化建设，提升纪检监察干部政治素质和履职能力，完善责任追究体系、形成监督合力等方面还须进一步加强和提升。

（一）进一步明晰“两个责任”，落实二级纪委职责

目前，在学校层面高校已经有了学校党委主体责任和纪委监督责任的明文规定，并出台了相应的责任清单和工作清单，但高校内二级单位党组织中，党委（党总支）和纪委（纪检委员）的“两个责任”还没有明晰，需要出台制度予以规范和明确。在二级单位责任体系建设中，需要进一步夯实二级单位党组织的主体责任，不能因为设置了纪委就弱化主体责任的履行，更不能简单地把主体责任推给监督责任。^[4]二级纪委要聚焦监督执纪问责，重点要做好监督方面的工作：1）主动多研究业务及权力运行，在制度制定过程中就落实监督要求和举措，防止制度漏洞和风险发生；2）突出重点领域和关键环节的风险防控。如招生录取、人员引进、评比评奖、资金使用、采购等；3）推进院务（党务）信息公开制度，保障信息渠道畅通。“阳光是最好的防腐剂”，对于学院的重大决策、决定、制度建设、涉及师生利益的重大事项都要督促党委、行政部门多渠道多方式公开，以广泛接受群众监督；4）充分发挥二级纪委在基层、在一线的优势，广泛联系师生，多听意见建议，积极运用“四种形态”的第一种形态，做好“咬耳扯袖”等工作，做到有问题早发现、早处置。

（二）推进和规范二级纪委组织设置

当前，浙江高校二级纪委组织设置相对滞后，“凡建党委的必须建立纪委”的要求还未完全落实到位，这与全面从严治党向基层延伸、向纵深发展的要求不相适应。从高校本身来说，党员干部比较集中，教师数量众多，资金、资产规模较大，而学校专职的纪检监察干部主要集中在学校纪委和监察部门，且人数偏少，监督力量整体不足。从高校近年查处的腐败问题来看，

事前监督和日常教育提醒其存在缺位情况，主要原因是学校纪委、监察部门力所不及，二级纪检组织不完善且普遍存在有位不为情况。因此，高校需要进一步加快推进二级纪委组织的设置工作，健全学校纪委、二级纪委、党支部纪检委员的设置，构建完整完备、全面覆盖的监督体系。尤其是要推进规模较大的二级学院、独立学院、后勤公司、成教学院等重点单位的纪委组织建设，条件成熟的要设立专职纪委书记；或根据工作的需要，在学校纪检监察部门增加副处级职数，采用“派驻”的方式，向后勤公司、独立学院、较大规模二级学院派出纪检监察专员，以提高监督的权威性和实效性。^[5]

完善的体制机制是更好地开展工作、提升工作实效的前提和根本。高校领导机关和主管部门应当加快推进高校纪检监察体制改革工作。要落实新《党章》要求，进一步强化上级纪委对下级纪委的领导，要积极推进监察体系向高校延伸，不断提升高校纪检监察的独立性和有效性，以促进和推动监督更好地向二级单位、向高校基层延伸。通过出台专门性文件，对高校纪检监察机构的工作职权、工作内容、工作程序及其机构名称进行统一和规范；也可以试行上级纪委、监委派驻高校的做法，以进一步提高监督的权威性；明确要求高校要出台相应的工作规则和清单，让二级纪委工作也有章可依，有规可循。

（三）提升二级纪检监察干部政治素质和专业素养

“打铁还需自身硬”，做好新时代纪检监察工作，必须有一支经得起考验的“忠诚、干净、担当”的纪检监察队伍。忠诚就是要求纪检监察干部要对党和教育事业负责，始终站在维护公平正义、维护党纪党规、维护师生利益的立场，积极工作；干净就是要求广大纪检监察干部严格要求自己，自己坚决不能腐败，自己坚决不能违规，做到“正人者先正己”。自己干净了，才敢于监督、善于监督，做到担当。因此，在纪检监察干部选拔任用中，要十分注重干部的政治品质和政治素养。在二级纪委建设中，二级纪委书记的选拔任用是关键，除了具备党员领导干部“德、肯巨、勤、绩、廉”的基本要求外，还应特别注重干部刚正不阿、秉公办事的良好品质，直面问题、敢于监督的责任担当，不计私利、模范遵守党纪国法的良好形象等。^[6]

不断提升二级纪检监察干部的专业化水平也十分必要。一支专业化的纪检监察队伍能够更好地、独立地行使监督权，提高监督效率和实效。要通过加强理论学习、业务培训、实践练兵等方式，不断提高校院两级纪检监察干部的综合素质和履职能力。可以通过发放纪检监察业务教材和工具用书，定期开展业务知识培训，组织专题辅导、座谈交流、警示教育活动加强学习教育，并结合巡视巡察工作、信访办理、专项监督检查、协助案件审查调查等实践工作或活动，不断提升监督执纪的能力和水平。通过能力的提升，不断强化监督的自信和担当。

（四）注重分工合作，推进监督形成合力

在高校的监督体系中，纪委承担了监督工作的专责责任，学校纪委、二级单位纪委、党支部纪检委员应该形成统一协同、分工负责的工作机制。结合高校实际，学校纪委要强化对学校党委及班子领导、党的工作部门及其领导干部、二级单位党委及其主要领导干部的监督；同时，要突出严格执纪、严肃问责的功能，通过执纪问责倒逼主体责任落实。二级单位纪委要强化对本单位党委和领导干部以及内设机构主要干部的监督，要突出监督的职能；注重对本单位班子成员和内设机构干部苗头性、倾向性问题的及时发现和报告，对本单位一般干部、普通教师的轻微问题要及时研究处理；要发挥党支部纪检委员在一线、联系基层师生相对方便的优势，注意多听取师生意见，积极履行好知情就报的职责。

高校还应及时出台相应制度，明确和规范学校纪委对二级纪委的领导关系，推进形成校院两级纪委分工负责、各有侧重的监督责任体系。此外，校院两级在制度建设上，既要明确业务环节要求，也要落实监督环节和具体要求，通过明确责任、细化责任、落实责任，推动全面从严治党的政治责任和工作要求的落实。

【参考文献】：

[1] 许廉菲. 论高校基层纪律检查组织的创新[J]. 法制与社会, 2015 (29) : 153-154.

[2]黄兴彪.对地方高校设立二级纪委的思考[J].安徽工业大学学报(社会科学版),2016(3):89-90,96.

[3]高敏,庞国伟,陈晓东.学习贯彻党的十八届六中全会精神全面提升高校二级单位纪检监察效能[J].开封教育学院学报,2017(4):274-275.

[4]尤树林,夏拥军.加强高校二级党组织纪检监察力量的思考[J].法制与社会,2016(36):200-202.

[5]李小梅,赵武军.高校二级单位纪检监察工作路径探究[J].高教学刊,2015(24):183-184,186.

[6]罗桂全,廖腾琼.高校基层党组织纪检队伍建设探究[J].时代报告,2017(1):34-35.