

地方本科高校校院两级监督组织协同机制研究

——以浙江省为例

张文华 胡文蔚¹

(嘉兴学院纪委办公室, 浙江 嘉兴 314001)

【摘要】: 基于工作实践和调查研究, 针对地方本科高校校院两级监督存在监督力量不足、能力不强、不协同等问题, 提出加强校院两级监督力量配备、加强分层分类廉洁教育、构建监督预警和信访处置协同机制等对策建议, 以期提升地方本科高校校院两级监督实效。

【关键词】: 浙江省 地方本科高校 监督组织 协同机制

【中图分类号】: G649.21 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1671-3079(2019)04-0137-04

党的十九大之后, 全面从严治党工作持续向基层延伸, 向纵深发展。浙江作为国家监察体制改革的试点, 高校党风廉政建设和反腐败工作的责任越来越大、任务越来越重, 急需构建完善高效的校院两级监督体系。在中央全面从严治党和国家监察体制改革新形势下和教育领域“放管服”改革及高校自身推进“简政放权、扩权强院”的背景下, 本文通过梳理浙江地方本科高校纪检监察组织发展情况, 分析其职责定位及存在的问题, 有针对性地提出推进和完善地方本科高校校院两级监督体系建设, 构建上下联动、分层分类、协同一体的监督运行机制。

一、高校纪检监察组织建设现状

(一) 全国高校纪检监察组织发展情况

1996 年出台的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》明确要求, 在高等学校设立党的基层纪律检查委员会, 并规定了其产生的方式和主要职责。主要职责是: 维护党章党规, 加强党员纪律教育, 检查党组织、党员执行党的路线方针等的情况, 协助党委加强作风建设, 检查处理党组织和党员违规、违纪案件, 维护党员权利等。2004 年 12 月 28 日, 为加强教育部直属高校党的纪律检查工作, 教育部党组出台了《教育部直属高等学校党的纪律检查工作暂行规定》, 明确了学校纪委是负责党内执纪、监督的专门机构, 并要求高校纪委设立专门的工作机构, 配备相应工作人员。这一文件对高校纪委的定位、产生方式、组织机构、主要职责有了更为详细、更有针对性的规定。2014 年, 中央办公厅印发《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制实施意见》, 明确了党委领导学校党的纪律检查工作, 承担起党风廉政建设主体责任。

2014 年 10 月, 为贯彻落实中央《党的纪律检查体制改革实施方案》, 教育部出台了《中共教育部党组关于深入推进高等学校惩治和预防腐败体系建设的意见》, 要求“各高校党委要增强二级单位的纪检监察力量, 更加健全权力运行监督机制”^[1], 并

¹**基金项目:** 浙江省教育厅一般课题(Y201636947)

作者简介: 张文华(1963-), 男, 浙江嘉兴人, 嘉兴学院纪委书记, 研究方向为纪检监察; 胡文蔚(1979-), 男, 浙江淳安人, 嘉兴学院南湖学院党委书记, 研究方向为纪检监察、思想政治教育。

网络出版时间: 2019-06-2014: 36: 24 网络出版地址: <http://kns.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20190620.1043.004.html>

将“大力支持直属高校在院、系设置纪委的探索”列入《教育部 2015 年党风廉政建设重点工作要点》，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。之后，全国范围越来越多的高校陆续开始在二级单位党组织中建立了纪委或相应的监督机构。

2016 年 11 月，中央决定在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点，从体制机制和制度建设上先行先试，探索实践，为改革积累经验。2017 年 11 月，全国人大常委会通过在全国各地推行国家监察体制改革试点工作的决定。这为高校监察体制改革指明了新的方向，并极大地推进了高校纪检监察组织的建设。

（二）浙江高校校院两级纪检监察组织建设

截至 2018 年底，浙江省普通高校 109 所，其中本科院校 60 所（大学 18 所，学院 21 所，独立学院 21 所），基本属于地方本科高校。浙江省本科高校纪委在校级层面人员配置上，主要是依据浙江省委、省纪委关于高校纪检干部“654”配备要求来配置干部队伍。但在实际工作中了解到，学校纪委纪检干部一般配备 2~3 人，即使是规模较大的院校也只有 4~5 人，这与要求还存在一定差距；在机构设置上，当前高校纪委一般只内设纪委办公室，且多数与学校内设机构监察处合署办公，也有少部分高校是纪检、监察、审计三个部门合署，即便是在 2015 年浙江省政府要求审计独立的情况下，依然有少数高校存在纪检、审计合署办公的情况。因此，从目前浙江省高校运行的实际情况看，许多高校存在监察、监督权限缺失的现象，高校自身的监察工作应是基于高校章程意义上的监察。^[2]

另外，学校层面设置的监察机构如监察处是属于高校内设职能机构，主要是处理纪委职责之外的监督检查相关事项。依据相关政务处分条例和校内规章制度，维护高校正常教学科研活动的有序开展和运行。然而，地方高校在二级单位均没有设置相应的监察机构，导致监察机构监察范围过小、监察权限不足、监察权威不够等一些问题存在，以至于高校基层微小腐败依然易发多发。2015 年，浙江省教育工委正式提出“健全高校二级单位纪检组织，凡建党委的必须建纪委”的要求，浙江各高校陆续开始在二级单位建立纪委的实践。通过调研发现，目前，浙江省 36 所高校中已有 20 所设置有二级单位纪委，比例为 55.56%。但大部分高校只是在独立学院、较大规模的二级单位或直属单位设置了纪委，^[3]这与上级要求明显存在差距，二级纪委组织设置相对滞后。

二、校院两级监督组织运行存在问题分析

通过工作实践总结和调研分析发现，目前，高校校院两级纪检监察组织在实际运行中仍然存在监督组织建设不完善、力量配备不平衡，校院两级组织职能定位不清晰、监督还存在空白和盲区，校院两级上下联动、分层分类、协同一体的监督运行机制尚未建立健全等一些问题。

（一）监督组织建设不完善、力量配备不平衡

虽然在推进纪律检查体制改革进程中，浙江省提出了高校二级单位“凡建党委的必须建纪委”的要求，但目前这一要求未完全落实。高校内二级单位纪委书记基本上是副职（副院长或副书记）兼任，一些较大规模的二级单位，如后勤集团、独立学院等也只有很少部分高校设置了专职纪委书记；同时，在学校纪委层面，纪委委员人数配置也未按照“校党委委员数减 2”的要求完全配备到位。近期，浙江在监察体制改革向高校延伸推进过程中，成立了监察专员办公室，由高校纪委书记兼任监察专员，与学校纪委合署办公。原纪委（监察处）工作人员自动成为专员办工作人员，但没有新增监察人员编制，导致监督组织建设不够完善，监察力量配备仍显不足。

（二）职能定位还不明确、监督仍存在空白和盲区

高校实施二级单位纪委组织建设，是对学校纪检监察工作的一个有益补充和加强，但在推进过程中往往出现职责定位不明确、领导方式不清晰、考核激励不健全等问题，反而容易出现监督空白和盲区。

首先，从高校纪委职责来看，随着“三转”（转职能、转方式、转作风）要求的推进落实，高校纪委正逐步从招标采购、人员招录、招生考试等常规性监督中脱离出来，而更多地强调履行“监督的再监督，检查的再检查”职责，重点是督促主体责任的落实。这往往容易造成校纪委、监察组对一些监督事项了解不深、掌握不全等问题；同时，高校纪委对同级党委的监督也很难到位。虽有“双重领导”性质，但纪委内设机构设置、人员编制和干部任免等都受制于同级党委，监督的独立性、主动性很难完全实现。^[4]另外，高校各二级单位众多，学科专业和功能等差异比较大，且管理运行也相对封闭，不仅信息公开不到位，内部防控机制也很不健全，而学校纪委对此又常常是“鞭长莫及”，事前排查防控很难有效实施，极易造成监督的空白和盲区。

从目前各高校二级单位纪委组织建设、职责定位以及与校纪委的分工协同来看，都还没有统一的蓝本，由此导致在实际工作中容易出现問題。一是没有完善和统一的工作规则（办法），监督的对象、职责内容、方式途径、处置权限等都还不明晰。调查发现，浙江省只有23.8%的本科高校出台了相关的工作规则，大多数高校因设立二级单位纪委时间不长，对其功能定位还不明确，也没有相应的考核与激励办法，导致监督职能的发挥大打折扣。二是从相关调研数据看，二级单位纪委履职还很不充分、不平衡，纪检监察干部以兼职为主，其本职工作和纪检监察工作存在不当交叉，导致精力投入明显不足。三是对二级单位纪检监察干部的专业培训明显不足，导致其业务素质能力不能适应新形势的工作要求。

（三）校院两级监督运行机制还不健全

对照监督执纪“四种形态”有效运行的要求来看，校院两级纪检监察组织还没有建立健全科学有效的运行机制。一是校纪委日常开展纪律教育覆盖面和频次不够，二级单位纪委则存在思想重视不够、力量不足等情况，而且二级单位纪检干部由于事务性工作繁重，导致无暇顾及纪律教育及纪检工作。二是在监督预警上，由于职责不明、协同不够，二级单位纪委没有发挥出扎根群众、靠前监督的作用。有些纪检干部主动发现问题的意识不强，更有甚者即使发现问题也因为“怕得罪人”“睁一只眼闭一只眼”，而不提醒、不上报，导致最后酿成较大的廉政问题。三是目前对问题线索处置上，不管轻重大小，主要都以校纪检监察部门为主，二级单位纪委基本不参与或很少参与问题线索的处置，这不利于其对本单位廉政风险的掌控与合理处置，也不利于纪检监察干部履职能力的锻炼与提升。总的来说，校院两级纪检部门在监督运行的分工协作和配合上还未形成默契和科学有效的运行机制。

三、构建上下联动、分层分类、协同一体的监督运行机制

随着全面从严治党工作的深入和监察体制改革向高校延伸，高校纪检监察部门承担了更多的责任和压力。当前，高校二级单位监督组织建设正在逐步扩展和完善，更需要构建上下联动、分层分类、协同一体的监督运行机制，以利于高校充分发挥二级单位纪检监察的职能，将监督关口前移，使其充当监督的“瞭望兵”和“前哨”。

（一）完善组织建设，加强力量配备

在学校层面，要选优配强纪委委员，并建立相应的工作、会议制度和联系二级单位制度，在更好发挥其工作研究与统筹、决策与部署职能的同时，加强对二级单位纪委工作的日常领导和具体指导；进一步加强二级单位纪委组织建设，扩大专职二级单位纪委书记的配置范围。可将学校二级单位根据功能性质或学科特点划分为若干联合监督网格（矩阵），如设立资产后勤采购监督网格、文经管类二级学院监督网格等，并对应建立学校纪检监察派驻组织，配备懂行的监督人员，更多地实施有针对性的日常监督检查，以加强监督的覆盖面、精准性、权威性和实效性，切实落实“抓早抓小抓苗头”的要求；根据党章规定和“党的一切工作到支部”的要求，明确各党支部纪检委员的配备和履职要求。

在全面从严治党的背景下，高校纪检监察人员不足的问题凸显，需要根据工作实际和高校特点，构建起学校、二级单位、基层系部（教研室）党内外三级监督体系，以弥补监督力量的不足，提升监督的覆盖面。同时，建立上下联动监督机制，形成分层分类治理模式，不断压缩监督盲区，实现监督全覆盖，确保高校纪检监察工作有效提升。

（二）加强激励与培训，提升履职能力

要充分发挥二级单位的监督职能作用，首要任务就是要加强纪检监察干部的能力建设。由于二级单位纪检干部基本上是兼职，其专业、经历各不相同，其纪检工作能力素养有待加强，很难实现监督的精准性和有效性。在调研走访中了解到，二级单位纪检干部对于如何开展监督、采取何种方式监督、如何实施谈话等基本问题都是“一知半解”。这就需要建立健全纪检监察干部能力培训提升机制，定期开展业务学习，加强岗位练兵，提升履职能力。其次，要明确二级单位纪委职责定位。调研中发现，很多二级单位纪委不知道做什么，哪些该做哪些不该做，做到何种程度，都没有明确的界定。因而，推动高校制定二级单位纪委工作规范或实施办法，明确其职责定位，更好发挥监督职能至关重要。最后，要完善基层纪检干部的激励与考核体制。高校二级单位纪检干部多数都有“怕得罪人”的思想，认为“出力不讨好，又没有待遇”，这也是导致二级单位监督作用不明显的主要因素，需要上级组织重视这一现象，并解决其遇到的问题。同时，要加强履职考核，对敢担当、能作为、善作为的纪检干部，应加大提拔使用力度，以鼓励干部更好地履职尽责。

（三）建立廉洁教育协同机制

进一步探索全面从严治党，完成从“治标”到“治本”的转变，构建党风廉政建设的长效、长效机制。其根本途径就是通过常态化、入心入脑的廉洁教育，进而实现“不想腐”的思想自觉。高校作为人才培养的重地，立德树人是根本任务，有效做好高校领导干部、教职员工和大学学生的廉洁廉政教育，将廉政文化、廉洁意识传导给每一位师生，进而传导给社会，是高校纪检工作、育人工作的根本所在。高校校院两级党组织应统筹校内外教育资源，积极协同开展廉洁教育、警示教育，形成校级领导、中层干部、普通职员、专任教师、在校学生等不同层级的分层分类廉洁教育体系，抓好党风、校风、教风、学风建设，以推进和落实“清廉校园”建设。

（四）建立监督预警和信访处置协同机制

在日常监督检查和信访处置实践中发现，一些高校较大腐败问题发生的背后，是由于二级单位或一线管理者碍于“熟人情面”，没有及时处置，埋下隐患，酿成大祸。因此，有必要在高校建立起监督检查的预警机制和信访处置协同机制。二级单位纪检监察组织作为高校一线的监督力量，有深入师生、了解师生的优势，更能发挥监督预警的作用。要明确和落实责任，督促其“睁大眼睛”“竖起耳朵”，注意发现苗头性、倾向性问题，并及时进行教育提醒。要更多地关注和防范“小微权力”运行及其风险，要根据具体情况、情形及时履行报告职责；与此同时，学校应建立问题线索移交的相关制度规定，明确责任以督促二级单位及时发现、及时移交相关问题或线索，使之尽早得到妥善处置。学校和二级单位应加强信访处置的协同，一般性轻微违纪违规问题应交由二级单位处置，以推动其主体责任的落实和履职能力的锻炼；对需立案的问题应由学校纪检监察部门牵头处置，二级单位积极配合调查。

参考文献：

[1]刘艳，黄晋. 基于高校二级学院纪检监察机构的廉政风险立体防控新模式研究[J]. G 西教育，2017（2）：104-106.

[2]梁娜. 缺失与完善：大学章程中内部监察权问题刍议[J]. 中国矿业大学，报（社会科学版），2017（6）：72-77.

[3]胡文蔚，张文华，徐建伟. 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[J]. 嘉兴学院学报，

2018（4）：127-131.

[4]廖爱民. 高校二级纪委监督现状与对策[J]. 法制与社会, 2018（15）：138-139.