浙江理工大学学报(社会科学版),第38卷,第3期,2017年6月
Journal of Zhejiang Sci-Tech University (Social Sciences)
Vol.38, No.3,Jun. 2017

DOI:10.3969/j.issn.1673-3851.2017.06.012

全面从严治党背景下提升高校纪检监察机构监督效能研究

李　菲,王鹏驰,董欢秋,毛可骏
(浙江理工大学纪委办公室,杭州 310018)

摘　要:监督执纪问责是高校纪委的核心任务,监督是其经常性工作。提高监督实效既是推进党风廉政建设,落实从严治党的要求,也是加强内部控制,完善治理体系,推进高校科学管理的重要组成部分。研究通过收集各高校政治巡视反馈意见,查找在纪检监察监督工作中存在的共性问题,结合各高校在"三转"后业务监督变化情况,对比分析高校纪检监察和地方纪检部门工作差异等,就提高高校纪检监察监督工作的有效性提出具体建议。

关键词:高校;纪检监察;监督
中图分类号:D262.6　　**文献标志码**:A　　**文章编号**:1673-3851(2017)03-0264-05

落实监督责任是党章和党内法规赋予纪委的神圣职责。检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况是各级纪委的一项主要任务,对党员领导干部行使权力进行监督是其经常性工作[1]。党的十八大以来,中央对纪委工作提出了"三转"要求,大力推进党的纪律检查体制改革,进一步明确了"两个责任"的工作格局。2016年10月新的《中国共产党党内监督条例》出台,新《条例》规定纪委是党内监督的"专责机关"。从"专门机关"到"专责机关",一字之差,反映了实践的发展和认识的深化。这个"责",就是履行监督职责、强化监督执纪问责,体现的是权力与责任相统一,凸显的是政治责任和使命担当[2]。这一系列的重大方针举措无不表明,中央要求纪委的工作回归本源,重在监督。各高校纪检监察干部及专家学者积极开展研究讨论,关注点主要集中在两个方面,一是从认知层面分析监督的重要性;二是将研究重点放在"转职能",强调高校纪检监察应该从各类业务监督领域退出,将职责交还于业务部门。本文从高校现实情况出发,分析了当前高校纪检监察监督工作中存在的问题,兼顾党内监督与监察行政监督,在把握纪委政治监督定位的同时强调理性对待业务监督,并通过加强执纪问责提高监督的有效性。

一、高校纪检监察监督责任凸显

提升监督水平是推进高校科学管理、依法治校的必然要求。上世纪90年代至本世纪初,我国高等教育得到了跨越式发展,招生规模、教师队伍、办学场地和硬件设施都出现了质的飞越,硬件和规模基本达到了现代大学的要求。当前和今后一段时期内,新一轮大学之间的角力必然着眼于内部的管理能力和水平。各高校构建符合自身发展特点的内部治理体系和内控机制的需求日益迫切,科学配置权力,加强对权力的监督,促进权力规范运行,是推进高校科学管理,依法治校的核心内容。近年来,因高校党建工作不力导致党员干部尤其是党员领导干部被追责的事例屡见不鲜,凸显出落实党风廉政建设主体责任和监督责任的重要性[3]。高校纪检监察部门组织协调对人、财、物方方面面的有效监督,防止违规用权、行为失范,是推进高校科学管理和依法治

收稿日期:2016-11-06　　网络出版日期:2017-05-24
基金项目:浙江省教育厅一般科研项目(Y201534714);浙江省教育纪检监察学会研究课题(2015年)
作者简介:李菲(1956—),男,山东莱芜人,大学本科,主要从事纪检监察和党风廉政建设方面的研究。
通信作者:王鹏驰,E-mail:wpc@zstu.edu.cn

校的重要组成部分。

在全面从严治党战略举措的大背景下,纪检监察监督责任进一步凸显,监督的广度和有效性都有了更高的要求。以全面从严治党为根本任务,高校纪检监察部门监督工作的核心关注点应该包括以下几个方面:一是要看同级党委是否履行党要管党、全面从严治党的政治责任,是否落实党风廉政建设主体责任;二是要看党政班子成员是否以身作则,率先垂范,认真履行对分管领域和联系单位的廉政建设领导责任;三是要看党委各职能部门是否根据分工在管党治党、分担主体责任上履职尽责;四是要看各行政部门党员干部是否落实一岗双责,不仅在自身行为上做到严以用权,同时也能代表学校规范相应业务领域的工作;五是要看基层党组织是否加强对党员的日常管理,使广大党员做到心中有党、在党忧党、对党忠诚,加强对党员的纪律教育,使广大党员心中有戒、敬畏纪律、敬畏规矩,自觉严守党纪,远离红线。

二、当前高校纪检监察监督工作存在的不足

监督的实质是对权力运行的规范和制约,是对权力滥用的有效遏制[4]。党的十八大以来,高校纪检监察工作在实践中不断推进,但由于体制机制、方式方法等各种原因,监督实效还没有进一步显现出来。从近年来针对各高校政治巡视反馈意见来看,有的纪检监察监督存在偏差,有的覆盖不够全面,有的监督重点把握不准,有的监督方式方法单一;从监督角度管党治党存在宽松软,该提出疑义时不发声,该提醒的不提醒,该红脸出汗时轻描淡写,导致监督的权威性下降,监督对权力的规范和制约达不到预期效果等。问题的实质还是监督责任落实不够。本文根据对浙江省部分高校纪检监察部门的工作调研,对一些共性问题归纳如下:

1.党内监督少,行政监督多

在高校,纪委办和监察处通常是同一职能处室。在日常监督工作中,行政业务监督任务繁多,如招生录取、物资采购、工程建设等涉及人财物的方方面面。对于这些业务性工作,上级主管部门都要求高校纪检监察部门参与实质性监督,刚性强,占了监督工作的绝大部分。党内监督似乎是个软任务,实际工作中也缺少对监督载体的挖掘,对党组织、党员教职工在坚持社会主义办学方向、坚持立德树人、坚守意识形态阵地等领域的监督不够;对贯彻执行党的政治纪律、组织纪律监督不够;对党委职能部门在贯彻学校党委决定、推进高校党的自身建设等方面监督不够。从监督角度还没有很好地体现党要管党、从严治党的要求。

2.组织协调少,一线监督多

在推动党委落实主体责任,争取党委的领导和支持方法不多,在组织协调和促进党委班子成员、党政职能部门更好地履行“一岗双责”等方面缺乏工作抓手,成效不明显。具体工作中,配合别的党政部门开展其他工作多,积极争取党委的支持,组织协调别的党政部门来共同推进党风廉政建设工作少,甚至陷入“单打独斗”的局面;具体工作中,有时因组织协调不到位,存在直接替代党委统抓党风廉政建设工作,或替代党委班子成员、职能处室深入一线开展业务监督,角色定位存在偏差。

3.主动监督少,被动参与多

从实际情况来看,不少高校纪检监察部门对监督工作缺乏主动,思想上仍存在怕得罪人的顾虑。有的要等到上级有文件要求了,有明确规定了才开始介入;有的是要等到业务部门来邀请我们监督,才“半推半就”地履行职责;有的是等到某领域出现了问题,才开始以“彻查彻纠”的名义开展检查。工作中,主动协助权力部门围绕权力运行查摆风险点做得不够,主动针对风险点开展专项监督检查做得不够,没有很好地发挥监督的主动预防作用。另一方面,有的高校所有涉及人、财、物的工作都要求纪检监察部门参与监督,参加的范围、内容和程度缺乏规范,摊子越来越大,范围越来越广,监督权的过度扩大反而使纪检监察部门陷入“稻草人”或“挡箭牌”的局面,偏离了独立监督的核心主业,影响了监督的权威性。

4.监督力量少,监督事项多

经过前几年的高等教育大发展,高校的办学规模成倍增长,内部管理也向两级管理模式转变,各类需要监督的事项也越来越多。在此大背景下,高校纪检监察力量虽有所加强,但与监督工作任务相比仍显不足。大多数高校还没有在二级学院设立纪委,分级监督体系未能与两级管理模式同步推进,而学校纪检监察部门对二级学院内部管理和权力运行的监督无暇顾及,常常是没有举报,不出问题,也就不去监督检查。

三、提高高校纪检监察监督实效的思路与对策

(一)争取党委支持,使两个责任载体同向发力

习近平总书记在十八届六中全会中指出,要“建立健全党中央统一领导,党委全面监督,纪律检查机关专责监督,党的工作部门职能监督,党的基层组织日常监督,党员民主监督的党内监督体系”。“党委在党内监督中负主体责任,书记是第一责任人,党委委员在职责范围内履行监督职责。党的各级纪律检查委员会要履行监督执纪问责职责。党的工作部门要加强职责范围内党内监督工作。党的基层组织要监督党员切实履行义务,维护和执行党的纪律。党员要积极行使党员权利,加强对党的领导干部的民主监督。”[5]因此,在党内监督领域,纪委不能单打独斗,也不能把责任推给党委,要加强各方协调配合,特别是党委的主体责任和纪委的监督责任要同向发力,协同推进。在高校,强调党委主体责任,也就是对纪委的组织协调工作提出了更高的要求。要积极协助党委落实中央决策部署,结合学校实际提出具体贯彻落实建议,为党委开展反腐倡廉工作,落实主体责任提供理论支持和决策依据。要积极协助抓好党风廉政建设责任的分解、检查、考核,完善责任传导和责任追究机制,形成“闭合回路”[6]。要积极协助“一把手”抓好党风廉政建设,为党委主要负责同志落实“四个亲自”,履行第一责任人职责创造条件,提供服务。只有不断强化党委的主体责任,健全高校党组织内部监督体系,才能保障纪委监督地位的权威性,确保纪委监督责任的有效发挥。

(二)更加重视党内监督、政治监督

党的政治纪律和政治规矩是涉及思想原则和方向的根本性问题。高校贯彻落实从严治党要求,就是要加强党内监督、政治监督,以监督为手段推进高校党的自身建设,将“五个必须”的要求作为底线、红线融入到党员干部的工作和生活中来。高校纪委要结合日常监督和专项学习教育活动督查等方式,维护党章权威、检查党的路线方针政策执行情况,对在坚持社会主义办学方向、贯彻党委领导下的校长负责制、坚持立德树人、坚守意识形态阵地等领域的路线方针政策、决议决定执行情况开展监督检查,对中央、省委和学校党委重大决策部署贯彻落实情况开展监督检查,确保政令畅通。

(三)理性对待业务监督,把握好监督的靶向和广度

绝大多数违反党风廉政建设和腐败问题都出现在行政业务领域,对这些领域的监督是纪检监察职责所在。与地方纪检监察机关的管辖范围相比,高校有教学、科研等特定的业务指向,廉政风险比较集中,便于监督检查。与政府行政管理机构相比,高校内部机构精简,业务监管力量要比地方政府薄弱,纪检监察适量的外部监督,有助于此类业务的健康发展;此外,与地方纪检监察机关相比,高校纪检监察在监督执纪问责三大工作任务中,工作重心更多地集中在监督环节。因此,高校纪委“三转”不能完全照搬照抄地方纪检监察机关,对业务监督不可能做到彻底退出,这既不利于高校各项业务工作的健康开展,也不利于纪检监察部门及时掌握情况。

当然,高校纪检监察部门也要找准对业务监督的定位,改变对业务监督“冲在一线、大包大揽、全程全领域监督”的做法,把日常的业务监管工作坚决交还主责部门,扭转一提到监督就纳入纪检监察部门工作范畴的惯性思维;要明确纪检监察部门是对事项组织者的监督,关注的是事项实际运行与制度设计之间的差异,目的是督促职能部门按制度运行管理权限,切实履行监管职责。其次,要掌握业务监督的主动权,避免被动地参与,甚至成为业务部门的监管手段,偏离了对业务部门再监督的定位。在具体的监督工作中要注意以下几个方面:

a)抓住体制机制建设这个根本。要结合学校机构改革、处室设置调整等有利契机,积极发挥组织协调职能,推进内部治理体系和内控机制的完善,进一步科学分解和配置权力,形成有效监管,防止在权力运行中出现既是“运动员”又是“裁判员”的“失管孤岛”;在涉及人、财、物等领域的制度制定过程中,高校纪检监察部门要主动介入,积极参与,重点审查和评估制度是否符合公平公正原则、对权力约束制衡是否有效、是否考虑到风险防范等因素,保证制度和规则自身的廉洁性。

b)完善会商沟通机制,积极参与特殊情况处置监督。制度主要针对一般情况,现实情况则要复杂得多。当某个特定事项无制度可依,权力运行也失去了应有的约束,风险和隐患明显放大。高校纪检部门作为惩防体系中最后的一道屏障,应参与到特定事项处置的监督中来,保证公平公正等基本原则

的落实。要进一步完善纪检监察和业务主管部门之间定期会商、沟通、通报等工作机制,加强对特殊情况处置监督。

c)建立备案抽查制。高校纪检部门将日常的现场监督还给职能部门,监督的方式从台前走向幕后。应要求职能部门将有关事项向纪检部门备案,纪检部门通过现场抽查、事后检查等更为灵活主动的方式来检验职能部门履职情况,监督实施由一般向重点转变,由固定向随机迁移。对招标采购一类经常性事项,应要求职能部门落实现场监督的同时,充分利用全程录音录像等技防手段,做好现场原始资料的保存备查。

d)加强对专项业务的集中检查。通过落实备案抽查制,高校纪检部门从繁杂琐碎的现场业务监督中腾出了人力物力,可以更主动、有重点地开展专项检查,实现由按部就班向主动出击转变,提升监督的针对性、实效性。针对招生录取或科研经费或招标采购等某个领域一段时间以来制度执行情况进行深入分析,查摆问题,督促整改,形成调查报告,这样的专项的监督检查有利于系统地梳理和发现问题,有利于学校党委、纪委较全面地了解掌握该领域的党风廉政建设情况,有利于职能监管部门加强管理,规范行权。

(四)严肃执纪问责,提高监督的权威性

监督、执纪、问责三者之间相互联系、相互作用,是一个有机的整体。监督是执纪和问责的基础,严格执纪问责,构建明确责任、落实责任、追究责任的完整链条,有利于提高监督的权威性,为监督创造良好的外部环境。巡视监督工作利剑高悬,严肃执纪,问责动真格,才使被巡视单位在思想上、行动上认真对待。同样,动员千遍不如问责一遍,在高校要提高广大党员干部和教职工对纪检监察监督工作的思想认识,要求我们必须做到执纪必严,违纪必究。当前,严肃执纪问责首先就是要贯彻执行好《中国共产党纪律处分条例》和《中国共产党问责条例》。《问责条例》对问责工作的概念作了明确界定,将通报、诫勉等手段与纪纪处分有机衔接,是对执纪监督"四种形态"重要论述的制度化,便于操作执行。在具体的执纪问责工作中,要综合运用好对党组织的 3 种问责方式和对党员领导干部的 4 种问责方式,以党纪党规为尺子,根据违纪违规事实,对当事人作出恰如其分的处理,惩前毖后,治病救人。其次,要重视查办案的综合效应,查处一个,震慑一片,充分利用近年来发生在高校科研经费、招生录取、招标采购等领域的案例,以及违反中央八项规定精神的典型案件开展警示教育,利用身边的人和事教育党员干部和教职员工。

(五)健全组织体系,加强队伍建设,形成监督合力

面对纷繁复杂的监督工作,健全组织体系,加强队伍建设是完成工作任务的基本保障。要配强配足高校纪检监察专职干部,加强理论学习和实践锻炼,不断提升监督能力和执纪水平;在规模较大的二级学院,可以单独设立纪委,采取学院党委副书记兼任纪委书记等方式,使二级学院层面的"两个责任"落实责任主体,提升二级学院的监督力量;各高校可以结合自身组织特点,在各单位、各学院选聘或邀请党外人士、专业教师担任特邀监察员或党风监督员,不断壮大监督队伍,拓宽民主监督渠道、完善民主监督机制;借助专业力量构建联合监督机制,探索建立与审计、财务等各种监督主体联合监督制度,通过联席会等形式,努力形成严密的监督网络。

四、结　语

在全面从严治党战略大背景下,提高高校纪检监察监督实效,高校纪委和监察部门要不断加强自身建设,按照中央对纪检监察职能定位,促进两个责任同向发力,进一步加强党内监督、政治监督,结合改革与发展中面临的新情况、新问题,转变工作理念,创新监督方式,理性对待业务监督,把握好监督的靶向和广度,同时要严肃执纪问责,切实把监督责任履行好。

参考文献:

[1] 葛平.坚持"四个必须"落实监督责任[N].中国纪检监察报,2014-08-05(6).

[2] 何韬.履行好党内监督的专责:《中国共产党党内监督条例》系列解读之七[N].中国纪检监察报,2016-12-02(1).

[3] 徐昳荃.高校监督执纪问责常态化探究[J].中共山西省委党校学报,2016,39(4):36-38.

[4] 曲雁.高校权力运行的内部监督机制研究[J].学术交流,2014,21(1):198-201.

[5] 中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议公报[R/OL].(2016-10-28)[2016-11-06]. http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1028/c64094-28814467.html.

[6] 刘勇.落实高校纪委党风廉政建设监督责任的几点思考[J].广西广播电视大学学报,2014,25(3):53-56.

Research on Overall Improvement of Supervision Effectiveness of Discipline Inspection and Supervision Departments in Colleges and Universities Under the Background of Practicing Strict Party Self-Governance

LI Fei, *WANG Pengchi*, *DONG Huanqiu*, *MAO Kejun*

(Discipline &Inspection Office, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The supervision and discipline execution accountability is the core task of University Commission for Discipline Inspection, and supervision is the regular work. To improve the effectiveness of supervision is an important part for promoting construction of honest administration, implementing the requirement of running the Party strictly, strengthening internal control, improving the internal governance system and driving the scientific management of colleges and universities. By collecting the feedbacks of the political inspection of colleges and Universities, this paper finds the common problems in the work of discipline inspection and supervision, combines the change of business supervision after the "three transfer" in various colleges and universities, carries out comparative analysis of work differences between university discipline inspection and supervision department and local discipline inspection departments and puts forward specific suggestions on improving the effectiveness of discipline inspection and supervision work.

Key words: colleges and universities; discipline inspection and supervision; supervision

(责任编辑：王艳娟)