

强化巡视监督：加强党对高校领导的有效路径*

黄 娇 杨昌华

(兰州大学 马克思主义学院, 甘肃 兰州 730000)

[摘 要] 加强党对高校的领导,是办好中国特色社会主义大学的根本保证。高校巡视监督基于其所具有的“巡按式”、“体检式”和“点穴式”监督特点,在加强党对高校领导中具有独特优势。在实践运行过程中,高校巡视监督呈现出程序性制度不够完备、巡视成果转化实效性不足和巡视监督与其他形式监督协同性不够的问题,鉴于此,强化高校巡视监督势在必行。强化高校巡视监督并不是随意性的建构,应当以健全和完善监督运行机制为抓手,通过完善动力保障机制、健全组织协调机制、优化信息流通机制、加强成果转化机制和建立监督制约机制来系统展开。

[关键词] 中国共产党;高校;领导;巡视监督

[中图分类号]G641 [文献标识码]A [文章编号]1009-2528(2018)01-0128-004

DOI:10.16580/j.sxlljydk.2018.01.028

2016年12月7日,习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上明确指出:“办好我国高等教育,必须坚持党的领导,牢牢掌握党对高校工作的领导权,使高校成为坚持党的领导的坚强阵地。”^[1]加强党对高校的领导是一个宏大的系统性工程,其中加强高校党委领导班子及其成员监督是一个重要方向。诚然,对高校党委领导班子及其成员的监督有多种方式,而巡视监督作为我们党内监督的自愈性机制和制度化成果,在加强对高校党委领导班子及其成员监督中,或者在完善党对高校的领导过程中具有独特优势。透过理论与实践的交织视域和历史与现实的时空界视,阐释巡视监督在加强党对高校领导中的独特优势,甄别当前高校巡视监督的突出问题,探寻强化高校巡视监督的建构逻辑,最终优化高校巡视监督的路径选择,对于加强党对高校领导具有重要意义。

一、巡视监督在加强党对高校领导中的独特优势

高校的监督存在不同类型,主要包括巡视监

督、高校内部纪委监督、群众监督和法律监督等多种样态,其中巡视监督作为党内监督的重要形式相较于其他监督而言具有独特的优势。

1. 高校巡视监督是一种“巡按式”监督

从监督的作用方向来看,高校巡视监督是一种自上而下赋权的“高位优势”监督,具有“巡按式”监督的特点,因而具有较强的威慑力。所谓“巡按”,在古代是指代天子巡狩,即皇帝派遣官员赴各道巡视,整顿吏治。习近平总书记指出:“中央给了巡视组尚方宝剑,是‘钦差大人’,是‘八府巡按’,就要尽职尽责,不能大事拖小,小事拖了,对腐败问题要零容忍。”^{[2](P110)}从对权力进行监督和制约的方式来看,主要有两种:以权力制约权力和以权利制约权力,但就作用效果而言,因权力所具有的强制性使得以权力制约权力更具有实效性和可行性。高校巡视监督是一种自上而下赋权性监督,巡视组背后事实上隐匿着更高层次的权力,因而具有更强的威慑力。与此同时,巡视监督虽然是一种同体性监督,是组织体系内部的自我检查和制约,但它避开了同级监督(如高校内部的纪律检查委员会)

*本文系2016年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“加强党对高校领导的体制机制研究”(项目批准号:16JZD038)和2017年兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金项目“党内巡视制度的运行机制研究”(项目批准号:17LZUJBWCX025)的阶段性成果。

复杂的人事关系，引入了组织体系外部的监督力量，因而具有异体监督的特质，从而具备了更高的独立性和权威性。

2. 高校巡视监督是一种“体检式”监督

从监督的作用效果而言，高校巡视监督并非直接指向腐败行为的惩处，而是指向发现腐败问题和线索，因而与其他监督（如法律监督）的“惩前毖后”滞后性不同，高校巡视监督更注重“体检式”的发现问题。从某种程度上来看，高校巡视监督就如同对干部的“健康体检”，通过种种筛查来发现高校干部中可能存在的“病灶”，在发现苗头之后，通过整改使其脱离亚健康状态，最终将病症消灭于萌芽状态。而相对应的法律监督或纪委监督则更多体现为“治病式”的解决问题，是针对已经存在的问题进行治疗，属于治病救人，因而具有一定的滞后性。据十八届中央第十二轮巡视公布 15 所高校巡视反馈情况显示，这 15 所高校或多或少存在一定问题，如个别高校存在重业务轻党建现象，或者党建工作存在薄弱环节，甚至存在执行中央八项规定不力问题。^[3]但总体看来，此次巡视监察主要是在于“政治体检”和发现问题，从而为各高校今后的工作指明方向。

3. 高校巡视监督是一种“点穴式”监督

从监督的对象和内容看，高校巡视监督具有很强的针对性，它以对高校党委（党组）的领导班子及其成员为监督重点，以政治巡视为主要内容，尤其是十八大以来，党中央对巡视监督的内容作出重大创新，强调聚焦党风廉政建设和反腐败斗争这个中心，从而使巡视监督内容更聚焦、问题更明确、效果更显著。从巡视方式来看，高校巡视监督分为常规巡视和专项巡视，随着王岐山在十八届纪委三次全会上提出“创新组织制度和方式方法，探索专项巡视”，^[4]专项巡视以其明确的问题导向、灵活的工作方式、精干的人员配备和简便的工作程序逐渐成为了高校巡视监督的新常态。这种以具体问题为导向的“点穴式”监督方式既增强了监督的辐射力又扩大了监督的覆盖面，是其他监督形式所不具备的独特优势。

二、当前高校巡视监督存在的问题

巡视监督在加强党对高校领导中的独特优势

要求我们加强高校巡视监督的研究，而问题是时代呼声，从目前高校巡视监督来看，虽呈现跨越式的发展，但仍存在一系列问题亟待解决。

1. 高校巡视监督制度缺乏完备性，程序性相对欠缺

从历史的角度看，巡视监督可谓源远流长，或可追溯到尧舜时期的巡狩制度，即使追寻中国共产党的足迹，巡视监督亦可追溯到中共二大《中国共产党章程》中提出的“中央执行委员会会随时派员到各地召集各种形式的临时会议”。^{[5](P12)}虽然高校巡视肇始于 2004 年，但随后高校巡视监督呈现出跨越式发展的态势，总体来看，高校巡视监督还未能形成程序合理、环节完整的高校巡视监督制度体系。具体而言，一方面，从高校巡视监督的法规依据看，到目前为止，高校巡视监督的法理依据是《中国共产党巡视工作条例》中的相关规定，并没有出台针对高校这一特定行业和领域的巡视操作法规，从而使得高校巡视监督多是承袭其他部门的巡视模式。另一方面，从高校巡视监督的运行流程看，对于高校巡视监督的运行过程，虽有明确规定要遵循准备、了解、报告、反馈和移交以及整改等五个环节，但对于每个环节该如何运行以及五个环节之间该如何衔接仍然没有具体规定。

2. 高校巡视监督的成果转化不足，实效性有待提升

巡视成果的应用是影响巡视生命力的关键因素，如果巡视成果得不到有效转化，其边际效益只会递减。巡视成果的转化涉及四个方面：信息反馈、信息处理、信息落实和成果巩固。自高校巡视制度建立以来，巡视成果在发现错误或整改和纠正以及查处违法违纪案件方面发挥了有效作用，但与此同时，高校巡视监督在成果运用和转化方面还存在着一定的不足。一是在巡视过程中，无论是巡视组还是高校党委领导班子对于巡视成果的重视不够，个别同志将巡视报告完成当做巡视工作的结束，有些高校领导只是抱着在巡视过程中不被发现问题就万事大吉的态度。二是就巡视成果的巩固而言，虽然党中央一直强调巡视“回头看”，要“杀回马枪”，但仍有个别成员对此不够重视，没有对被巡视的高校进行回访，督促其整改落实，最终导致巡视成果

转化不足，巡视实效性不强，进而削弱了巡视监督的利剑作用。

3. 高校巡视监督与其他监督交织，协同性略显不足

从系统论的角度看，对高校党委领导班子的监督是一个多层次、综合性体系，它由多种要素构成，按照监督主体可以划分为党内巡视监督、高校纪律检查委员会监督、党内民主监督、以教师和学生为主体的群众监督等多个子系统。十九大报告指出：要“构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，增强监督合力。”^{[6](P68)}但就目前对于高校党委领导班子的监督体系而言，巡视监督作为一种具有特殊优势的监督形式，与其他形式的监督存在着一定的重叠、交织和冲突。具体而言，一方面，由于高校巡视监督只限于发现问题，而具体问题的解决还依赖其他监督机构和部门，所以它们之间的相互配合决定着监督效果，但从实践角度看，它们之间的配合和衔接还存在着一定脱节现象。另一方面，高校巡视监督的有效发挥在很大程度上取决于对监督客体信息的收集基础上，因而巡视监督与其他监督之间的信息互通和资源共享显得尤为重要，但在实际工作中，这种信息互通和资源共享机制还不健全，故而使得高校巡视监督在信息收集和交接方面存在偏差，导致监督效果大打折扣。

三、强化高校巡视监督的机制保障

实践证明，一种周延性的制度安排必须在实践中具有一定的可操作性，而这种可操作性更多需要用运行机制来保障。就强化高校巡视监督而言，健全其制度运行机制可谓关键，只有将高校巡视监督具体化为规范的、动态的和可操作化的运行模式，才能提升巡视监督的效力。

1. 完善高校巡视监督的动力保障机制

从机制的运行过程来看，有动力的输入才能使运行机制得以启动，因而动力的方向和能量决定了机制的最终走向。高校巡视监督包含两个主体：作为整体存在的巡视监督制度和作为个体存在的巡视组织中的个人。作为整体存在的巡视监督制度要

得以启动主要受制于动力的方向和能量，其中动力方向是高校党内巡视监督所要达到的目标，就是要加强党对高校的领导，因而其方向是明确的；而动力能量则包含两个方面：原始动力和持续性动力，原始动力主要来自于自上而下的赋权和由此产生的压力，其权力越大动力也就越大，而持续性动力则主要来自于自下而上的民主参与和问责与反馈，由此而推动巡视监督的不断深入。因而对于巡视监督本身而言，要推动其有效运行就要赋予巡视组以权力，增强其权威性，同时要引入民主参与渠道，以推动高校巡视监督持续化运行。就作为个体存在的巡视组织中的个人动力而言，除了基于道义和责任的推动，更多的动力源自于利益。因而对于巡视组成员而言，应当注重激励与考核，将精神奖励与物质奖励相结合，提升其积极性与主动性。

2. 健全高校巡视监督的组织协调机制

从高校巡视监督的运行来讲，既需要巡视机构内部结构合理、职责明晰，也需要其他单位和部门之间的分工协作、协同推进。就内部结构而言，高校巡视监督机构主要由三部分组成：巡视工作领导小组、巡视工作领导小组办公室和巡视组，三个机构职责不同而又结构严谨，巡视工作领导小组是巡视工作的集体领导机构，巡视工作领导小组办公室是巡视工作领导小组的日常办事机构，负责上传下达和组织协调，巡视组是具体巡视任务的承担机构和常设机构，实行组长负责制。高校巡视工作要有效运行就必须处理好这三大机构间的关系，明确权限边界和职责任务，既不能僭越也不能推诿。高校巡视监督的组织协调不仅指机构内部的协调，还包括与相关部门之间的协调沟通和有效互动，如巡视组织与高校纪检监察机关、审计机关、政法机关和组织部门、信访部门等其他单位的协调和沟通，高校巡视监督组织应当充分运用系统思维、协同思维和全局思维开展工作，用普遍联系观点设计巡视，用统筹兼顾的办法推进巡视，以推动巡视工作的系统性、整体性与协同性。

3. 优化高校巡视监督的信息流通机制

信息的输入与流通是高校巡视监督的必要条件，高校巡视应当是一种“阳光巡视”。信息在高校巡视中的流通过程可分为三个阶段：信息收集、

信息分析和信息输出,因而建构高校巡视监督的信息流通机制必须从三个方面展开。首先是完善信息输入机制。高校巡视监督信息来源主要包括两个渠道:党组织内部的线索收集和外部的舆情采集。内部线索收集指在巡视组开展巡视以前通过向高校纪检监察机关以及组织、审计和信访等部门了解巡视对象的有关情况和在巡视开展过程中通过谈话、问卷等形式获取巡视对象的相关信息。外部舆情采集主要是指巡视组进驻巡视高校后要通过公布巡视组值班电话、办公地址等方式,方便群众反映相关情况,这是民主监督和反馈的重要方式。其次,优化信息分析机制。信息分析是巡视组对所获得的信息进行甄别、筛选和分析,最终形成巡视报告和意见的过程,在这个过程中,巡视主体必须利用相关技术和设备甄别、分析所取信息,发现重点问题、提出整改建议。最后,健全信息输出机制。信息输出是高校巡视组在形成巡视报告和意见之后进行反馈和报告并推动整改和落实的过程,巡视组应该加大反馈力度和拓宽报告和意见公开的广度,保证信息的公开性。

4. 加强高校巡视监督的成果转化机制

高校巡视监督成果的运用与转化,是发挥巡视监督的作用、增强巡视监督成效的重要手段,也是维护巡视制度严肃性和权威性的、保持其强大生命的重要保障。习近平总书记指出:“要发挥好巡视在党内监督中的重要作用,就是要对巡视成果善加运用。”^{[3](P109)}从过程性的角度来看,加强高校巡视监督的成果转化机制首先要加大巡视意见反馈的力度,要进一步落实巡视情况“双反馈”,即向被巡视党组织领导班子反馈同时也向其主要负责人反馈巡视情况、问题及整改意见。其次要推动巡视

反馈意见的整改落实,追究主体责任,“要落实党委的主体责任和纪委的监督责任,强化责任追究,不能让制度成为纸老虎、稻草人”。^{[8](P395)}最后,完善巡视移交制度。所谓巡视移交是指将巡视发现的问题和线索以及意见建议移交给有关主管部门,巡视工作的任务是发现问题,巡视组没有处理问题的权限,因而在派出巡视组的党组织听取巡视情况报告和提出处理意见之后,应当将其中的突出问题移交到有关部门如纪律检查机关和组织部门等,责令其于3个月内将办理情况反馈到巡视工作领导办公室。

参考文献:

- [1] 习近平在全国高校思想政治工作会议上强调:把思想政治工作贯穿教育教学全过程 开创我国高等教育事业发展新局面[N].人民日报,2016-12-09(1).
- [2] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社,中国方正出版社,2015.
- [3] 十八届中央第十二轮巡视公布15所高校巡视反馈情况[N].中国纪检监察报,2017-06-22(4).
- [4] 中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议公报[EB/OL].<http://fanfu.people.com.cn/n/2014/0115/c64371-24129690.html>,2014-1-15/2017-12-20.
- [5] 中国革命博物馆.中国共产党党章汇编[M].北京:人民出版社,1979.
- [6] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [7] 习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014

责任编辑:陈娟