中国一流大学巡视问责与治理实践范式研究

——基于C9巡视报告与整改通报的文本分析

□ 冯用军　赵　雪　秦惠民

摘要: 根据中共中央统一部署，中央巡视组对中央直管高校党委开展了专项巡视，这是党和国家治理高等教育的重要体现。以国家首批“985”工程重点建设的9所中国一流大学及其对标院校的36份专项巡视报告和整改情况通报文本为基础，运用质性研究中的扎根理论和文本分析法凝练出“巡视问责”的五个核心范畴：党委领导下校长负责制中的核心领导能力、干部选拔任用监管、基建后勤服务监管、经费收支使用监管和内部校院分权治理。尔后进行编码质化，进而分析中国一流大学党委履责与治理的普遍问题和特殊问题，据此构建理论分析框架并提出对策建议。

关键词：中国大学；巡视问责；大学治理；扎根理论；质性研究；文本分析法

中图分类号：G647

文献标识码：A

文章编号：1672-0717（2018）04-0070-08

收稿日期：2018-05-12

基金项目：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“现代大学治理结构中的纪律建设、德治礼序和权力配置协调机制研究”（15JZD044）；教育部人文社科项目“西南联大办学理念与世界高水平大学建设研究”（13YJC880019）；中国博士后科学基金第61批面上资助项目“西南联大与西北联大治理模式的比较研究（2017M610787）”。

作者简介：冯用军（1980-），男，四川安岳人，教育学博士、唐山师范学院教授，北京师范大学教育学博士后、硕士生导师，京津冀高等教育发展研究中心主任，天津大学兼职教授，主要从事教育史、教育评价、大学排名研究；赵雪，唐山师范学院讲师；唐山，063000。秦惠民，中国人民大学教授，北京外国语大学国际教育学院院长；北京，100872。

改革开放40年来，中国大学经历了四次国家高等教育战略工程——重点大学工程（1959、1960、1978年）、“211”工程（1995年11月）、“985”工程（1998年5月）和“双一流”战略（2015年8月），希望通过实施重点支持中国大陆一批高校优先发展的系统工程，早日建成若干所中国特色世界一流大学和一批中国特色世界一流学科高水平大学[1]。其中，中央首批选定9所大学（北京大学、清华大学、复旦大学、上海交通大学、南京大学、浙江大学、中国科学技术大学、哈尔滨工业大学、西安交通大学）作为重点支持高校，成为立足中国创建世界一流大学的领头羊，进而通过“标杆大学”的榜样示范效应创建更多世界知名高水平大学。2003年，首批进入“985”工程的9所大学校长召开了首届“一流大学建设系列研讨会”。2009年9所大学校领导共同签署了《一流大学人才培养合作与交流协议书》，标志着希望赶超美国常春藤联盟、英国罗素大学集团、澳大利亚八校集团的中国版“C9”联盟（C9 League，也称九校联盟）诞生。2014年11月中国科学院大学正式参加C9联盟活动，共享共建中国特色世界一流大学[2]。

中国大学从“象牙塔”走向“社会轴心”，经历了百年岁月洗礼，即从清末民国的“三驾马车”（公立、私立、教会大学）到新中国后的“比翼齐飞”（公立、私立大学）。无论是“三驾马车”还是“比翼齐飞”时代，公立高校都是国家高等教育集团的“中流砥柱”，也是国家高等教育经费重点支持对象。公立高校接受国家公共财政资助，在履行人才培养（教育教学）、科技研发、社会服务、文化传承引领、国际交流与合作等核心职能方面都应该主动接受党、政府及社会的监督，特别是接受党和政府的巡视及问责[3]。大学是个小社会，微观政治是各类组织内普遍存在的现象，中国大学必须讲政治重规矩[4]。随着中国高等教育进入后大众化到普及化的过渡阶段，大学越来越受到社会的关注并逐渐趋近社会舆论的中心，涉及国家责任和公共利益的大学事件日

万方数据

益成为党、政府和社会公众问责大学的重要缘由。《中国共产党党内监督条例》第十五条规定："党委(党组)在党内监督中负主体责任,书记是第一责任人,党委常委会委员(党组成员)和党委委员在职责范围内履行监督职责。"按照中央统一部署对中央直管高校党委进行专项巡视,既是党和国家行使高等教育政治、行政和学术治理权的重要形式,也是代表社会公众问责高校的客观需求。大学是社会的良心,公立大学更是重要的"社会公器",特别是在"效率优先兼顾公平"政策中受益巨大的"211"工程高校、"985"工程高校和"双一流"建设高校,更是全社会关注的焦点,它们的一举一动都牵动着各方的神经。党和政府有关部门对它们履行公共责任、社会担当和历史使命等情况进行专项巡视,开创了中国大学问责的新实践范式。由纪委监察部门组织"巡视"、高校迅速反应并全面"整改"的模式被称为"巡视问责范式",可谓是富有中国特色的大学治理实践范式。对高校开展巡视问责,既契合了《中华人民共和国高等教育法》的相关规定,也能促使高校治理系统迅速反馈和高效率整改以主动回应党、政府和公众对大学的现实期待。

一、质性研究样本来源及文本分析技术

高校问责制在英、美、日等国高校应用较广,但在我国则属于新鲜事物。中国大学巡视问责和治理实践问题,作为中国高等教育改革发展中的重大议题,高等教育理论工作者必须做出积极回应。以国家首批"985"工程重点建设的9所一流大学和对标高校的18份专项巡视报告文本、整改通报材料为基础,可以凝练出"巡视问责"的五个核心范畴——党委领导下校长负责制中的核心领导能力、干部选拔任用监管、基建后勤服务监管、经费收支使用监管和内部校院分权治理等。我们既要弄清楚"巡视问责治理模式"核心概念的范畴,也要系统剖析"巡视问责与治理实践范式"中高校党委履责、治理的普遍问题和特殊问题。按照习近平总书记提出的"成为巡视整改标杆"的要求,通过专项巡视发现中国一流大学的党建、履责、治理问题,突出"动真碰硬",通过对标整改纠正、纠错、纠偏,进而推动高校严格遵守党纪国法、严明政治纪律和政治规矩、严守德治礼序、逐步建立和完善自我约束机制和权力配置模式。通过建设若干所中国特色世界一流大学和一批世界一流学科高水平大学,为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奠定坚实基础[5]。

研究组从中央纪委监察部网站、人民网、中国青年网和C9高校门户网站上搜集了十八届中央第十二轮巡视后公布的C9高校巡视报告和巡视整改情况通报(简称"整改通报")等,加上对标高校的18份,总计36份材料①。研究主要采用质性研究中的扎根理论研究方法论,对巡视报告和整改通报的全文本资料进行开放式编码、主轴编码、选择性编码,进而建构影响C9高校履责使能的核心因素模型[6]。本研究针对C9高校巡视报告和整改通报文本进行深度解读,并对中科院、南开、天大、武大、厦大、川大、吉大、北师大、山东大学巡视样本进行饱和度检验。具体操作程序包括:一是从巡视报告和整改通报中提取核心要素、凝练概念,对概念进行一级编码(开放式登录,Open Coding);二是反复对比检验巡视报告和整改通报中所提取的概念,对概念进行范畴化,形成二级编码(又称关联式登录或轴心登录,Axial Coding);三是分析和构建概念之间的联结关系,构建概念与范畴间的逻辑架构,形成三级编码(又称核心式登录或选择式登录,Selective Coding);四是对三级编码进行分析和理论架构,形成理论模型和相关理论假设与推论,并提出若干对策建议。

二、C9高校巡视报告和整改通报的文本分析

扎根理论(Grounded Theory,GT)是由哥伦比亚大学的Anselm Strauss和Barney Glaser两位学者共同发展出来的一种定性研究方法论。针对大学党委领导下的校长负责制下若干新现象,运用系统化叙事、编码技术和文本分析,从巡视报告、整改通报等原始资料、经验证据等一手文本中抽

①文本材料主要来自国家纪委国家监委网站http://www.ccdi.gov.cn。

万方数据

表1 开放式编码范畴化

初始范畴	原始语句（初始概念）
党建工作	D2 基层党组织建设薄弱（基层党组织建设存在虚化弱化现象）
	D4 党的建设薄弱（基层党建工作软弱、党的建设抓得不够严不够实）
两个责任	D1 党委领导作用发挥不够（党委领导作用发挥层层递减、党委担当不够、党委领导核心作用发挥不够充分）
	D3 纪委监督执纪问责不力
	D4 校纪委“三转”不到位
八项规定	D8 执行中央八项规定精神不力（违反中央八项规定精神问题仍有反映）
	D7 存在公款旅游、公车私用等问题（存在违规接待、公款送礼等问题）
执行民主集中制	D5 重大决策部署不深入（民主决策不规范）
	D9 高职低配方式任用干部（个人决策现象）
意识形态领域管控手段	D1 意识形态工作责任制落实不到位
	D6 思想政治工作队伍建设有所弱化
三会一课	D2 部分基层党组织“三会一课”制度不落实
	D4 执行“三会一课”制度不严
四个意识	D3 “四个意识”不够强
党内生活	D4 党内政治生活不经常不严肃（党内政治生活存在不严不实的情况）
干部选拔任用程序	D4 选人用人问题突出
	D5 干部管理监督不严
	D6 执行干部选拔任用工作程序不严
干部政治意识	D4 “四个意识”不够强
	D5 有的党员领导干部的党员意识不强
干部兼职问题	D7 有的单位利用高校资源谋取不当利益
	D9 校办企业管理中“一手办学、一手经商”现象突出
干部人岗匹配	D7 违规配备校长助理和“三长”
	D6 执行干部选拔任用有关制度规定不够严格
	D6 机构编制管理混乱
干部违规获利	D8 擅自改变科研用地用途搞经营性开发
干部个人事项	D5 存在领导干部个人事项报告不实
	D6 对个人事项报告不实的处理偏轻
物资采购	D8 材料采购等领域廉洁风险较高
校办企业管理	D9 校办企业管理混乱（校办企业管理中“一手办学、一手经商”现象突出）
国有资产处理	D8 资产管理等领域存在廉洁风险
	D6 资产管理等领域廉洁风险较高
	D8 国有权益损失问题比较突出
专项资金管理	D7 专项经费管理不够规范等
附属医院	D9 附属医院管理薄弱（校辖附属医院摊子大、权属杂、监管难）
乱发津贴	D5 违规滥发购物卡、劳务费、过节费等问题多有发生
工程违规	D6 基建工程严重违规，发生质量事故
	D7 基本建设领域违规违纪问题多发
公款公车	D7 存在公款旅游、公车私用等问题
基建项目	D6 基建等领域廉洁风险较高
科研经费	D9 科研经费管理使用混乱，违规现象突出
	D8 科研经费管理不够规范等
党委领导下的校长负责制	D5 贯彻党委领导下的校长负责制不够自觉
	D6 党委不按期换届问题比较突出
	D6 执行党委领导下的校长负责制不到位
服务意识	D8 服务党员功能弱化
师德师风	D9 师德师风教育不够深入
	D8 抓师德师风教育和对学生的教育引导不够深入（师德师风教育不够深入）
管校治校	D1 管校治校宽松软
	D2 办学治校“指挥棒”导向存在一定偏差
人才队伍建设	D9 师资结构不合理
	D8 人才流失问题
中国特色	D1 落实扎根中国大地建设世界一流大学的要求不到位
校内关系	D3 处理教书与育人、科研与教学、规模扩张与内涵发展等关系不够好

万方数据

象出反映大学党委履责、治理的关键概念、核心范畴，然后通过这些概念、范畴之间的联系建构相关的理论分析框架。

（一）开放式编码

从巡视报告和整改通报中提取概念和范畴，并确定范畴的属性和维度。开放式编码阶段的首要任务是尽量分化原始资料，尽可能保留原始文本中的初始信息进行深度解读、分析、比较，并进行循环检验，最终从36份原始资料里抽取到500余个初始概念，将相近、相似或重复概念进一步凝练为抽象范畴并对其命名，初步提炼出31个初始范畴（表1）。

（二）主轴编码

主轴编码的目的是发现和建立范畴之间的隐性逻辑关系。根据不同范畴在概念层次上的相关关系对31个初始范畴进行归类特征化，共凝练出5个主要范畴：党委领导下校长负责制中的核心领导能力、干部选拔任用监管、基建后勤服务监管、经费收支使用监管和内部校院分权治理（表2）。

（三）选择性编码

选择性编码是深度挖掘核心范畴、将分析结果不断汇聚到与之密切相关的编码上的过程，并分析核心范畴与主要范畴及其它范畴的关系，通过叙事的方式描述中国大学的内部治理行为现象与外部治理关系的脉络条件，从而建构一个新的质性理论分析框架，来直观地显示主要范畴的典型结构关系（表3）。

表2 主轴编码形成的主要范畴

主要范畴	初始范畴	关系内涵
党委领导下校长负责制中的核心领导能力	党建工作 两个责任 八项规定 执行民主集中制 意识形态领域管控手段 三会一课 四个意识 党内生活	党组织建设薄弱、党员党性不强、纪委执纪监督不力、意识形态管控不严、“三重一大”决策等不经过民主决议，这些问题不利于提高党委的领导能力，直接影响党委对高校决策能力的提升，不利于中国特色世界一流大学领导力的形成
干部选拔任用监管	干部选拔任用程序 干部政治意识 干部兼职问题 干部人岗匹配 干部违规获利 干部个人事项	高校领导干部政治意识不强、选人用人程序不规范、任人唯亲、干部校外兼职和个人事项报告不实等问题都直接体现了干部监管的不到位，不利于提升干部治理高校的能力
基建后勤服务监管	物资采购 校办企业管理 基建项目 工程违规 附属医院	物资采购和招投标混乱、校办企业监管不到位、基建项目质量堪忧、附属医院管理不力等反应出高校基建后勤监管能力不足，腐败高发，服务师生、教学、科研等质量不高
经费收支使用监管	乱发津贴 国有资产处理 公款公车 专项资金管理 科研经费	乱发津贴购物卡、违规处理国有资产、专项资金管理不规范、滥用公款公车、科研经费混乱等问题都体现了高校资产管理使用不规范，反映出高校财务监管能力不足，不利于发挥高校财务服务高校发展的作用
内部校院分权治理	党委领导下的校长负责制 服务意识 师德师风 管校治校 人才队伍建设 中国特色 校内关系	党委领导下的校长负责制执行不力、扎根中国大地办大学特色不显、行政服务师生教学意识不强、部分教师师德师风不好、人才队伍建设不合理、校内关系复杂、行政化现象严重等问题不利于持续推动高校综合改革，提升中国一流大学内部治理品质

万方数据

表3 主要范畴的典型结构关系

典型结构关系	结构关系的内涵
党委核心领导问题→巡视问责	党要管党、从严治党，党委(党组)在党内监督中负主体责任，书记是第一责任人，党委常委会委员(党组成员)和党委委员在职责范围内履行监督职责；在高校中，依法实行党委领导下的校长负责制，党委书记要善于当好班长带好队伍，领导全校师生员工坚持党的教育方针、树立正确的思想意识形态。在现实中，高校党政领导班子对党的意识有所淡化、“四个意识”不够强、对中国特色坚持不力、党委书记和校长搭班子成效不好、部分言行违背了党和国家意志、部分党政领导干部和师生违反了党纪国法、政治规矩和德治礼序，严重影响中国特色世界一流大学的建设
干部选拔任用监管问题→巡视问责	政治路线确定之后，干部就是决定的因素。高校党政干部必须坚决认真、不折不扣贯彻落实中央规定精神和国家战略部署。基层和中层党政领导干部是执行党委决策的主力成员，他们的执行力和执行效益事关党委科学决策的落实程度和一流大学的建设进度。在现实中，干部选拔任用不规范、超职数配备干部、干部监管不力、干部交流轮岗随意、人岗不匹配、干部干事创业活力不足等直接影响党委科学决策、下级执行相关政策的有效程度
基建后勤监管问题→巡视问责	在社会主义市场经济环境中，高校已经成为社会关注的焦点之一，一流大学更是社会轴心。利用人才、科技、知识等服务社会是现代大学的五大核心职能之一，在政产学研一体化和教科经社协同创新中，大学不断与社会、市场交流和衔接。在开放大学和无围墙大学运动中，大学科研活动不断与市场需求相结合，通过校企合作、产教融合等提升高校和企业的核心竞争力。另外，由于中国高等教育从大众化到普及化过渡，新校区建设、老校区提升和庞大后勤服务等都容易出现监管漏洞，成为腐败高发区，服务师生的质量和便利性大打折扣
经费收支使用监管问题→巡视问责	改革开放以来，大学资金往来量逐年增长，百亿经费高校屡见不鲜。在公立高校的往来资金中，国家财政拨款占主要部分，其它经费还包括校办产业盈利、校友捐赠、企业捐赠、非政府组织捐赠、社会捐赠等。这些资金是保障高校正常运转的物质基础，其收支数目、使用情况、使用绩效等都需要加强监管。往来资金监管不到位直接影响着师生的利益、高校的发展
内部校院分权治理问题→巡视问责	高校内部治理问题中的人才培养、科技研发、教育教学等都是高校间竞争的主要影响因素；学生、教师参与大学治理也应纳入学校党政决策的考量范围。同时，党委领导下的校长负责制落实不到位，不利于促进高校党政关系的和谐及提高校-院两级分权治理的有效性，办学自主权会受到削弱

㈣ 饱和度检验

饱和度检验指新搜集的资料、数据和信息等不能对预期理论构建做出新的贡献，就可以停止搜集工作。研究利用9所比对院校的巡视报告和整改通报文本数据进行饱和度检验，发现已有初始范畴、主要范畴已经列举得比较丰富，没有凝练出新的主要范畴。因此，对C9高校巡视报告和整改通报的文本分析和分级编码的饱和度较好、一致性较高，基本上可以代表中国一流大学的巡视、问责和治理情况。

三、C9高校党委的履责和治理实践问题

大学专项巡视的重要功能或目的是帮助党委发现问题、形成震慑并督促解决问题，以此促进大学内外部治理体系的优化、确保大学的健康运行和跨越发展。

㈠ C9高校党委履责和治理的普遍问题

将主要范畴形成的结构关系重新带入C9高校的巡视报告和整改通报，通过梳理和仔细比对，可

表4 C9高校党委履责和治理的普遍问题

问题 / 频次 / 大学	党委核心领导能力弱化	干部选拔任用监管不到位	经费收支使用监管不到位	基建后勤监管不到位	内部校院分权治理问题突出
	9	8	8	8	9
北京大学	✓	✓		✓	✓
清华大学	✓	✓	✓		✓
复旦大学	✓		✓	✓	✓
上海交通大学	✓	✓	✓	✓	✓
南京大学	✓	✓	✓	✓	✓
浙江大学	✓	✓	✓	✓	✓
中国科学技术大学	✓	✓	✓	✓	✓
哈尔滨工业大学	✓	✓	✓	✓	✓
西安交通大学	✓	✓	✓	✓	✓

万方数据

以发现一流大学在履责、治理方面存在的普遍问题（表4）。由表4可知，C9高校全都存在党委核心领导能力弱化、内部校院分权治理问题突出现象；8所高校干部选拔任用监管不到位、经费收支使用监管不到位、基建后勤监管不到位，廉洁风险突出。

（二）中国一流大学履责和治理的特殊问题

由于C9高校的历史渊源、办学风格、治理体系、地域文化等的不同，在贯彻落实和强化“党委领导下的校长负责制”中履责和治理方面除了存在一些共性问题外，还存在一些特殊问题，并在程度上有所差异（表5）。

表5 C9高校党委履责和治理的特殊问题

问题 大学	党委核心领导能力弱化	干部选拔任用监管不到位	经费收支使用监管不到位	基建后勤监管不到位	内部校院分权治理问题突出
北京大学	党委领导作用发挥不够	选人用人问题突出	–	校办企业管理混乱	管校治校宽、松、软
清华大学	党委领导作用发挥不够	执行选任程序不够规范，干部管理监督不严	谋取不当利益、存在公款旅游现象	–	思想政治工作队伍建设有所弱化
复旦大学	党委履行主体责任失之于松、失之于软	–	科研经费管理使用混乱，违规现象突出	江湾校区基建工程严重违规，发生质量事故	校辖附属医院摊子大、权属杂、监管难
上海交通大学	党委领导作用发挥不够	选人用人程序有时不规范、把关不够严	科研和专项经费管理不够规范	校办企业、基建、资产管理、科研经费等领域廉洁风险较高	办学治校“指挥棒”导向存在一定偏差
南京大学	执行党委领导下的校长负责制不到位	执行干部选拔任用工作程序不严	存在违规接待、公款送礼等问题	工程建设、资产管理、校办产业等领域存在廉洁风险	二级单位党委不按期换届问题比较突出
浙江大学	党委领导作用发挥层层递减	选人用人程序有时不规范	科研经费等领域廉洁风险较高	校办企业、基建、材料采购等不规范	师德师风教育不够深入、对人才重引进轻管理
中国科学技术大学	党委领导核心作用发挥不够充分	选人用人不规范，执行干部选拔任用有关制度规定不够严格	违规滥发购物卡、劳务费、过节费等问题多有发生	基建、采购等领域存在廉洁风险	部分院系党委发挥作用不足
哈尔滨工业大学	党委领导核心作用发挥不够充分	执行选人用人制度不够严格	科研经费使用不规范	校办企业、资产管理、物资采购存在问题	师生思想政治工作较为薄弱
西安交通大学	党委领导核心作用发挥不充分、“三会一课”执行不力	执行选人用人制度不够规范	科研经费使用不规范	校办企业管理不规范	处理教书与育人、科研与教学、规模扩张与内涵发展等关系不够好

由表5可知，各校在履责和治理方面，除了党委核心领导能力弱化外，占比最高的特殊问题主要集中在干部监管不到位和内部治理问题突出。具体而言：北京大学选人用人问题突出，超职数配备干部；清华大学思想政治工作薄弱，干部监督管理不严；复旦大学科研经费管理混乱、使用违规，基建及校办企业监管严重违规；上海交通大学党政议事制度不健全，办学治校“指挥棒”导向偏差；南京大学基层党组织问题突出，违规接待公款送礼；浙江大学选人用人存在问题，违反中央八项规定精神和“四风”方面问题较多；中国科学技术大学基层党组织党建工作机制不健全，违规滥发财物；哈尔滨工业大学思政工作薄弱，党内生活不到位，基建后勤招标采购存在问题；西安交通大学“三会一课”执行不力，处理三大关系不够好。这充分反映出中央开展高校专项巡视的重要性、必要性和紧迫性，专项巡视工作成效显著。同时，各被巡视高校随后积极按照中央巡视组的巡视意见全方位落实整改任务，形成风清气正的良好大学生态。

万方数据

四、理论分析和对策建议

坚持和完善党委领导下的校长负责制，是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想的必然要求，也是丰富完善习近平新时代中国特色社会主义教育思想的应然抉择，更是持续推进中国高等教育系统从站起来、大起来到强起来的制度保障[7]。中央对部属高校的分轮巡视（含中央巡视“回头看”）表明，大学专项巡视及整改问责虽然带有一定的政治强制性和随机性特征，但其指导思想鲜明、巡视目的清楚、整改要求明确。这就需要被巡视高校党政两套系统和师生两大主体及时做出回应，能够主动直面治校理政中存在的违反党纪国法、政治纪律、德治礼序等方面的问题，以巡视整改为动力，坚持问题导向，把解决问题与促进发展结合起来，扎根中国大地办大学。同时，从专项巡视问责的成效来看，高校还存在很多方面的监管和治理问题，一定程度上暴露出高校自我约束、自我管理、自我监督、自我教育、自我净化的体制机制尚不够完善，“灯下黑”现象突出，存在内部问责机制和治理体系失能等问题。这也说明，中央对中央直管高校党委开展专项巡视问责的重要目的基本达成，即通过巡视问责推动被巡视高校逐步建立和完善内部监管与治理体制机制，主动自发回应党、政府、企业和社会大众对于大学主动承担时代责任和历史使命的期待。

“象牙塔”时代的大学尚可“入则独善其身”，但“社会轴心”时代的大学很难独处一隅。从严治党十分紧迫，有问题不可怕，怕的是思想上有抵触情绪、心态上麻木不仁、行动上不能正确处理和化解问题。从中央对中央直管高校党委的“巡视问责”来看，内涵和边界是非常清晰的。无论是按照《宪法》《高等教育法》等相关法条规定，还是按照中共中央、国务院关于高等教育的若干战略政策要求，加强高校党委核心领导能力建设都是处于首位和重中之重的大是大非问题，教育巡视和教育反腐永远在路上。须进一步加强和改善党对高校的领导，特别是完善高校党委领导下的校长负责制，在公办高校落实《中共中央办公厅关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》（中办发〔2014〕55号），在中小学、民办学校充分发挥基层党组织的政治核心作用[8]。具体地说，中央对高校党委、基层党组织和党员干部成员的巡视问责范围和内容：一是看高校对中国特色社会主义办学方向的把握情况，是否扎根中国大地办学，办学是否能让党中央放心、让人民满意；二是看高校党委领导能力、党建工作、两个责任、四个意识、“三会一课”“两重一大”、师德师风、学生思政工作、干部选拔考核任免等，是否形成耦合共轭机制；三是看经费收支使用、基建后勤管理、校办企业运行、附属单位监管、内部治理结构和体系优化、师生状态和党群、政群关系等，是否形成压倒性健康生态。对于中央专项巡视中发现的非党内问责范围内问题，比如科研管理、学生管理等内部治理问题，可引入其他巡视问责主体介入，依法依纪依规约束巡视问责主体的权利和义务，包括巡视问责的启动条件、对象、内容、范围、程序、标准、反馈、处理等细节[9]。阳光是最好的防腐剂，公开是对权力最好的监督，党的十八届六中全会审议通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》提出，必须筑牢拒腐防变的思想防线和制度防线，着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制[10]。因此，保证一流大学巡视问责工作的科学化、法制化、规范化、程序化和透明化，有利于保持高校党组织的肌体健康和党的队伍纯洁，为早日建成“双一流”大学、实现高等教育强国、建成世界高等教育中心、服务中华民族伟大复兴“中国梦”提供人才支持和智慧支撑[11]。

（本文在北京大学教育法研究中心主办的“大学自治：理论与实践”学术研讨会期间得到了郭道晖教授、江平教授、李步云教授、姜明安教授、湛中乐教授、劳凯生教授和周作宇教授等的指点和帮助，特此致谢。）

参考文献

[1] 冯用军，赵雪．中国‘双一流’战略：概念框架、分类特征和评估标准[J]．现代教育管理，2018(1)：12．
[2] 叶伟萍，梁文艳，胡咏梅．C9大学离世界一流大学有多远——分学科的国际合作比较[J]．教育研究，2017(3)：53．
[3] 王硕旺，黄敏．公立大学如何回应社会问责———基于美国加州大学年度问责报告的比较研究[J]．中国高教研究，2014(7)：48．
[4] 周作宇．微观政治：大学治理中的一个特殊场域[J]．清华大学教育研究，2017(2)：14．
[5] 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[N]．人民日报，2017-10-28(01)．
[6] 李志刚．扎根理论方法在科学研究中的运用分析[J]．东方

万方数据

论坛,2007(4):90-94.
[7] 邹贵波.习近平新时代中国特色社会主义思想的四维图景[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2018(2):18.
[8] 教育部.教育部关于深入推进教育管办评分离 促进政府职能转变的若干意见[Z].教政法[2015]5号,2015年5月4日.
[9] 凌健,商晶晶."巡视问责":中国地方高校问责的一个实践范式——基于21省(区、市)335份地方高校巡视报告的文本分析[J].复旦教育论坛,2018(1):34.
[10] 习近平.关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》的说明[J].党建,2016(11):9-13.
[11] 冯用军,朱立明.中国大学先修课程的发展困境与解决方案[J].江苏高教,2018(5):42.

On the Paradigm of the Accountability through Inspection and Governance Practice of Chinese Top Universities

FENG Yong-jun ZHAO Xue QIN Hui-min

Abstract: According to the centralized deployment of the CPC Central Committee, special inspections on the party committees in universities and colleges under the management of the Central Government are an important manifestation of the governance of higher education by the party and the state. Based on the 36 inspection reports and rectification notices of the nine state-level universities constructed in the first batch of "985" projects and their target universities , this paper uses the grounded theory and content analysis in qualitative research to obtain five core categories of the "accountability through inspection", which include the core leadership capabilities which are generated in the principal accountability system under the leadership of the Party Committee, the supervision of the selection and appointment of cadres, the supervision of infrastructure logistics services, the supervision of the use of revenue and expenditure, and the decentralized governance of internal university-college. Next these categories are coded for a qualitative study on the general and special problems of the implementation and governance of Chinese top universities by the party committees, based on which a theory analysis framework is constructed and countermeasures are proposed.

Key words: Chinese universities and colleges; accountability through inspection; university governance; grounded theory; qualitative study; content analysis

(责任编辑 陈剑光)

万方数据