

纪检监察体制改革背景下高校 二级纪委建设探究^{*}

——以上海高校为例

钊 旭,柴 华

(华东理工大学 校长办公室,上海 200237)

[摘要]在深化纪检监察体制改革的背景下,高校推进二级纪委建设是从顶层设计到基层落实的制度需要,也是从聚焦“关键少数”到监督全覆盖的现实需要。针对上海34所高校的问卷调查结果表明,二级纪委建设过程中存在着作用发挥不明显、制度机制不健全、组织设置相对滞后等问题,对此高校要进一步找准着力点,明晰职能定位,完善制度安排,注重纪检干部队伍建设,不断总结二级纪委建设的有效经验。

[关键词]纪检监察;上海高校;二级纪委

Research on the Construction of the Second-level Discipline Inspection Committee in Colleges and Universities under the Background of the Reform of Discipline Inspection and Supervision System—Focusing on Universities in Shanghai

Zhao Xu, Chai Hua

(The President's Office, East China University of Science and
Technology, Shanghai 200237, China)

Abstract: Under the background of deepening the reform of the discipline inspection and supervision system, promoting the construction of the second-level discipline inspection committee in colleges and universities is the need of system from top-level design to grass-roots implementation, and also the need of reality from focusing on the "key minority" to full-coverage supervision. According to a survey of 34

[作者简介] 钊旭(1984-),男,讲师,校长办公室职员;柴华(1980-),男,助理研究员,校长办公室主任。

[通信作者] 柴华, E-mail: chaihua@ecust.edu.cn。

^{*} 基金项目:上海市教育卫生工作党委系统党建研究课题“高校二级纪检工作的实践路径研究”(2021ZX022);上海市2020年度“阳光计划”项目(党风廉政类)“高校一把手腐败的原因、特征和治理路径”(20YG18)。

universities in Shanghai, there are some problems in the process of the construction of the second-level discipline inspection committee, such as the function is not obvious, the system and mechanism are not perfect, and the organization is relatively backward. We should further find the focus, clear functional positioning, improve the institutional arrangements, strengthen team building, and constantly sum up the effective experience on the construction of the second-level discipline inspection committee.

Key words: Discipline inspection and supervision; Universities in Shanghai; The second-level discipline inspection committee

推进高校纪检监察体制改革,是高校全面从严治党向纵深发展的有效途径,是党的各项部署在高校贯彻落实的重要保障。加强高校二级纪委建设、充分发挥二级单位管党治党的及时性和有效性,是完善高校监督体系、强化监督执纪工作的现实需要,这对高校深化综合改革、实现内涵式发展具有重要的现实意义。当前,上海高校已陆续开展二级纪委建设,如何以规范建设推进监督实效提升,是高校纪检监察部门必须面对的一项重要课题。因此,本文拟对高校二级纪委建设情况进行梳理总结,以进一步厘清问题,推进监督执纪工作的有效落实。

一、高校二级纪委建设的必要性和重要性

(一)从顶层设计到基层落实的制度需要

党的十八届三中全会和党的十九大分别对党的纪律检查体制改革、深化国家监察体制改革作出了重大决策部署;2018年,中共中央办公厅印发的《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》中提出要推进中管高校纪检监察体制改革;2019年,教育部党组印发的《关于推进党委书记和校长未列入中央管理的教育部直属高校纪检监察体制改革的实施意见》《关于规范直属高等学校纪委机构设置和人员配备的若干意见》中明确要求非中管高校要深化纪检体制改革、强化纪委监督作用、规范纪委机构设置和人员配备,持续推进二级纪委建设。

“设立二级纪委既是一个顶层设计问题,也是一个思想认识问题^[1]。”中央纪委国家监委驻教育部纪检监察组多次指出,高校加强二级纪委建设可以为强化党风廉政建设提供组织保障,对推进全面从严治党向基层延伸具有积极意义。高校设

立二级纪委是对二级单位决策制度、管理制度、权力运行的有效监督、制衡和约束,既能促进决策部署和规章制度有效落实,推进规范管理,又能增强基层的发展动力。

(二)从聚焦“关键少数”到监督全覆盖的现实需要

全面从严治党重在“关键少数”。“关键少数”身处关键岗位、关键领域、关键环节,责任重大,一旦发生违规违纪违法问题,往往影响深远。因此,高校要“强化对作为‘关键少数’的领导干部的监督,实现对所有党员、干部和行使公权力的公职人员监督全覆盖,以案促改、健全制度,扎牢不能腐的笼子”^[2]。“坚持和完善党和国家监督体系,必须进一步做实监督全覆盖、增强监督有效性,不断释放全面从严、越来越严的强烈信号,以有力有效的监督提高发现和解决问题能力^[2]。”自2020年12月起,上海市全面推行市管高校派驻改革,由市监委向市管高校派驻监察专员,对高校所有行使公权力的公职人员进行监察。

高校二级纪委的设立,有利于抓住“关键少数”,督促二级单位强化制度意识,带动全校职工严格按照制度履行职责、行使权力、开展工作,以“关键少数”为支点撬动“绝大多数”对标看齐,以聚焦“关键少数”带动监督全覆盖,不断把制度优势转化为治理效能,把全面从严治党落实到二级单位各项工作中,健全风险防控机制,提升监督执纪水平,为高校事业发展提供坚强的政治保障。

二、上海高校二级纪委建设现状

本研究聚焦上海高校二级纪委的建设现状及建设过程中存在的问题,对上海34所高校进行了问卷调查。调查对象包括中管高校3所、其他部

属高校(除中管高校)6所、市管高校25所,问卷题目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、工作考核等方面进行设置,以期反映上海高校二级纪委建设现状。

(一)二级纪委建设概况

从调查结果综合分析情况来看,88%的高校认为“高校纪检监察体制改革后,纪检监察部门的独立性、权威性更强”,97%的高校认为“高校纪检监察体制改革后,纪检监察部门的职责更加明确”。由此可以看出,上海高校纪检监察体制改革的成效是非常显著的。

从二级纪委建设总体情况来看,调查对象中共有11所高校设置了二级纪委,占比为32.35%。其中,1所高校全面铺开二级纪委设置,6所高校只在条件成熟的部分二级党委设立纪委,4所高校已在二级党委进行试点。调查结果显示,在上述11所高校中,中管高校3所、其他部属高校2所、市管高校6所。也就是说,在沪中管高校已全部设立二级纪委,其中1所全面铺开,2所只在条件成熟的部分二级党委设置;6所其他部属高校中已有2所进行试点,占33%;参与问卷调查的市管高校中设立二级纪委的有6所,占24%,其中2所在试点,4所已在条件成熟的部分二级党委设置二级纪委。

从二级纪委人员配备情况来看,11所设置了二级纪委的高校中,二级纪委书记均为专职的高校有3所,均为兼职的高校有7所,专兼职均有的高校有1所。另外,这11所高校的二级纪委委员均为兼职。

从二级纪委制度建设情况来看,上述11所高校中,已制定相关制度的高校有4所,占36%;正在制定相关制度的高校有6所,占55%;尚未制定制度的高校有1所,占9%。制度是推动纪检监察工作高质量发展的基础和保障,事实上64%以上已设置二级纪委的高校还未出台相关制度,这需要予以关注和重视。

(二)存在的主要问题

目前,上海高校正在积极推进纪检监察机构改革,通过设立二级纪委等途径推动全面从严治

党向基层延伸。但二级纪委建设过程中仍然存在一些问题,制约和阻碍了二级纪委作用的有效发挥。

1. 二级纪委作用发挥有待加强

问卷调查结果显示,在11所已设置二级纪委的高校中,没有高校认为二级纪委作用发挥得“非常好”;有8所高校认为“比较好”,占73%;有2所高校认为“一般”,占18%;有1所高校认为二级纪委作用发挥得“很不理想”,占9%。这表明,二级纪委工作还存在不少需要进一步加强和改进的地方。在实际工作中,高校二级纪委的纪检干部专业化水平不高,在确保监督的权威性、及时性、准确性等方面做得不够。针对二级纪委的建设,高校需要进一步结合实际情况进行理论探讨和实践分析,以更好地推动纪检监察工作的高质量发展。

2. 二级纪委工作制度机制有待健全

在11所已设立二级纪委的高校中,只有36%的高校制定了工作规章制度。这些制度有的尚不健全,需要在实践中不断完善和细化;有的在执行方面缺乏科学性和可操作性,落后于实践和发展需要。目前,二级纪委往往在学校纪委的统一领导下开展工作,计划性不足,充分发挥作用的主动性不够,常态化监督机制也存在缺失。

3. 二级纪委组织设置相对滞后

从二级纪委的设置数量来看,参与调研的34所上海高校中只有11所设置了二级纪委,约占三分之一;从二级纪委书记、委员的专兼职情况来看,只有约三分之一的高校二级纪委书记为专职,二级纪委委员均为兼职,二级纪委书记一般由二级党组织的党委副书记兼任,委员由专任教师或党支部书记兼任。这反映出纪检监察工作的人员投入相对不足。

(三)问题原因分析

1. 二级纪委履职尽责的现实制约

在当前的工作体制下,高校二级纪委在学校纪委和同级党委的双重领导下开展工作,“如何处理好党委与纪委之间的领导与被领导、监督与被监督的关系”^[3],就成为二级纪委必须面对并妥善

处理好的首要问题。现实工作中,学校纪委的主要工作职责是以政治监督为引领,对学校人、财、物等比较集中的重点领域和关键环节开展日常监督,对违规违纪问题开展执纪问责。一方面,学校纪委在学校层面的监督执纪工作占用大量时间和精力,而对二级纪委开展业务指导的及时性、有效性不足;另一方面,高校二级纪委书记、委员大多为兼职,在他们完成本职工作与二级纪委兼职工作的过程中,极易出现监督责任与行政责任重合的情况,这容易造成“有位”而“不为”,在一定程度上削弱监督的主动性、有效性、独立性,从而导致二级纪委对同级党委的监督虚化。另外,很多二级纪委的纪检干部是纪检战线的“新兵”,对纪检工作缺乏系统的了解,无法切实表现出监督的权威性和威慑力。

2. 二级纪委建设工作的认识困境

“随着高等教育改革逐步深入,高等院校反腐倡廉形势日益严峻,任务日益艰巨,设立二级纪委是必然举措”^[4],但部分高校对新形势下院校两级管理体制面临的挑战认识不足,对二级纪委工作重视不够,“同级党委对落实‘两个责任’的认识也不到位,主动接受监督的意识不强,对二级单位纪委独立行使监督权支持不够”^[5]。”从问卷调查情况来看,在“二级纪委建设的必要性”上,34所高校中认为“不必要”或“无所谓”的占比近20%。市管高校中只有6所设立了二级纪委,这也说明部分高校对二级纪委建设重要性的认识还存在不足。

三、对高校二级纪委建设的思考与实践探索

高校在二级党组织设立纪委,是聚焦监督首责、提升监督质效的科学探索,是推进全面从严治党向基层延伸的客观要求,能够有效扩大监督覆盖面、拓展监督渠道。为了保障高校纪检监察部门充分履行职责,我们要进一步找准着力点,不断总结经验。

(一)推进二级纪委建设的基本路径

目前,上海高校纪检监察体制改革要求各高校逐步推进在二级党组织设立纪委或设置二级党委纪检委员的工作,并在工作实践中摸索二级纪委建设的有效方式和路径。

1. 定职明责,明晰二级纪委职能定位

高校纪委作为党内监督专责机构,监督是首要职责,执纪是履职的重要手段,问责是监督执纪的有效保证,由此形成了党内监督从发现问题到执行纪律再到责任追究的完整闭环。从工作实际来看,二级纪委的工作环境和特点与学校纪委有所不同,其职能定位应结合工作实际来确定。首先要突出监督重点,在做好政治监督的基础上,加强对“关键少数”“关键关节”的监督,强化对权力运行的监督,防范廉政风险;其次要强化廉洁教育功能,充分发挥二级纪委与单位师生员工距离更近、了解程度更深的优势,有针对性地开展廉洁教育,强化对重点领域和关口的日常监督;再次要有侧重地开展执纪问责,有效运用监督执纪“四种形态”,将履职重点放在第一、第二种形态,并积极协助学校纪委用好第三、第四种形态。

2. 建章立制,打牢制度保障基础

“对高校而言,政治生态是党风、政风、校风的综合体现,是政治生活现状以及政治发展环境的集中反映”^[6]。”制度建设是维护高校政治生态的有效手段,是监督工作得以有效开展的根本保证,是工作规范化的基础。在健全制度的同时,二级纪委要严格落实双重领导机制,办理问题线索应报学校纪委审批同意;对于二级纪委书记的任用,学校纪委与组织部门要注重考察其敢于动真碰硬的政治担当、严格廉洁自律的人格品行。学校纪委及二级党委要结合现实情况指导二级纪委建立切实可行的工作制度,让二级纪检干部开展工作有法可依、有章可循,形成具体化、程序化、制度化的工作机制,杜绝碎片化、随意化的工作形式,促进二级单位形成决策科学、管理规范、监督有效的发展格局。

3. 合理配置,加强纪检队伍建设

“打铁必须自身硬”。对纪检监察干部而言,忠诚干净担当是其政治品格,敢于善于斗争是其政治本色,专业化能力强是其政治本领。纪检干部队伍是二级纪委履职尽责的关键,是纪检监察工作有效开展的前提。纪检干部的选拔及任命,不论全职还是兼职,都必须符合党员干部任用规

章制度。高校要严格考察二级纪委书记人选的综合素质,合理配置二级纪委的人员,确保职责分工和廉政风险防控的有效性。除此之外,在高校二级纪委干部绝大多数是兼职的情况下,业务培训就显得尤为重要。高校要向二级纪委干部介绍政策规定,讲解具体操作,在强化理论学习的同时加强实务指导,切实提高二级纪委纪检干部的履职能力和业务水平。

(二)推进二级纪委建设的实践探索

二级纪委建设关系到高校党风廉政建设责任体系的完善,有助于推动高等教育内涵式发展和高校“双一流”建设。某高校积极推进纪检体制改革,结合学校内涵式发展的实际需求,通过近三年的探索逐步推进二级纪委建设。

1. 发挥派驻优势,充实监督力量

该校党委高度重视全面从严治党工作,出台了《派驻专职纪检员工作暂行办法》,向人、财、物资源和权力比较集中的后勤、资产两个重点领域派驻专职纪检员,督促驻在单位党组织落实全面从严治党主体责任,监督检查驻在单位开展党风廉政建设和反腐败工作的情况,进一步加强对权力运行的监督,防范廉政风险。经过为期一年的派驻试点后,学校在总结经验的基础上,扩大派驻监督范围至基建、采招领域,进一步深化派驻监督工作内涵,探索构建了“监督、推动、协助、融入”的派驻监督工作模式。

2. 完善制度安排,压紧压实责任

为完善纪委机构设置、加强纪检干部队伍建设,该校2020年出台相关实施意见,着力推进二级纪检机构建设,探索在二级党委设立纪委,明确要求二级党委不设纪委的,要设立纪检委员。随后,学校出台《关于在二级党委设立纪委的实施办

法》,明确要求在条件成熟的二级党委设立纪委,并明确规定了二级纪委的人员设置、议事规则、职责范围、工作保障等。为进一步推进二级纪委建设,学校调整中层干部岗位设置,在所有二级学院党委设置副书记兼纪委书记,这为二级纪委的建设奠定了坚实的基础。

3. 科学考核评价,提升监督质效

纪委在同级党委的领导下开展工作,既是监督者又是被领导者,这在一定程度上削弱了纪委工作的独立性。为了保证纪委监督的相对独立性和权威性,该校从科学考核的角度出发,积极探索纪检监察部门及干部年度考核工作实施办法,合理设置参与测评人员的范围和权重,防止简单地以民主测评分值确定考核结果,更好地发挥考核评价的导向、激励和监督作用。

(责任编辑:袁倩)

参考文献:

- [1] 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):89-96.
- [2] 杨晓渡.坚持和完善党和国家监督体系[N].人民日报,2019-11-29.
- [3] 谭月明,刘丽娜,王洪玉.高校二级学院纪委落实监督责任的实践策略思考[J].辽宁行政学院学报,2016(8):20-23.
- [4] 张君辉,夏涛.新时代高校二级纪委建设刍议——以某高校二级纪委工作试点为例[J].杭州电子科技大学学报(社会科学版),2019(3):52-57.
- [5] 马春波.高校二级单位纪委建设的实践与探索[M].杭州:浙江大学出版社,2020.
- [6] 宋乐静.中管高校纪检监察体制改革探究[J].学校党建与思想教育,2020(7):24-26.