

全面从严治党下高校巡察工作路径研究

□ 杨 雯 郭 枫

(中央财经大学 纪委,北京 100081)

[摘 要]巡察工作是推动高校全面从严治党向基层延伸的有效形式,也是优化基层政治生态的重要制度保证。高校应深刻分析巡察工作存在的问题和困惑,以“一坚持”“两强化”“三聚焦”为路径,扎实开展巡察工作,不断提升巡察质量和效率,确保新时代高校党要管党、全面从严治党的使命落实。

[关键词]从严治党;高校巡察;工作路径

[中图分类号]G641

[文献标识码]A

[文章编号]1000-7997(2019)02-0023-04

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视巡视工作,巡视作为加强党内监督的战略性制度安排,既为实现全面从严治党打下坚实基础,也为推进全面从严治党提供不竭动力,更为落实全面从严治党给予坚强保障^[1]。《中国共产党巡视工作条例》明确指出,“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度,建立专职巡视机构,在一届任期内对所管理的地方、部门、企事业单位党组织全面巡视。”“党的市(地、州、盟)和县(市、区、旗)委员会建立巡察制度,设立巡察机构,对所管理的党组织进行巡察监督。”由此可见,巡察工作是巡视工作在基层的延伸,是完善党内监督的重要途径。党的十九大对巡视巡察工作提出新的更高要求,“深化政治巡视,坚持发现问题、形成震慑不动摇,建立巡视巡察上下联动的监督网”这是全面从严治党向基层延伸的重大举措。在党要管党、全面从严治党新形势下,高校巡察工作作为一项新生事物,亟待我们不断研究思路、开拓思维、创新方式,切实做好高校巡察工作。

一、高校巡察工作运行现状

高校巡视监督在实践层面不断创新方式方

法,总结经验,已经取得了显著成效。高校巡察作为巡视工作的延伸和补充,是推动高校全面从严治党向基层延伸的有效形式和优化基层政治生态的重要制度保证。但作为一项全新的工作,高校巡察总体上还处于探索起步阶段。《中国共产党巡视工作条例》公布以来,中国农业大学、复旦大学、浙江大学、厦门大学、山东大学、中南大学等中管高校先行探索开展了对二级单位党组织的巡察工作,教育部党组于2018年对推进基层巡察工作提出明确要求。笔者通过网页搜索、电话访谈、实地调研等方式,对教育部直属高校巡察工作开展情况进行了调研。据不完全统计,截至2018年底,教育部75所直属高校中已有30余所高校党委通过建立巡察机构、制定巡察办法、启动校内巡察等方式开展了不同程度的巡察工作。

(一)加强组织领导,建立巡察工作领导体制

已经开展巡察工作的高校以设立巡察工作领导小组或者党委常委会直接负责的形式领导学校巡察工作,同时建立巡察工作办公室,负责处理巡察工作的日常事务。巡察办公室基本分成三种模式:一是巡察办公室挂靠在纪检监察部门,人员编制不变,采用合署办公模式,这是现阶段大多数高校采取的方式。如上海交通大学、华北

党的建设

电力大学等。二是巡察办公室作为党的工作部门单独设置,由纪委、党委办公室等的年轻干部充实到新岗位。如中国人民大学、山东大学等。三是巡察办公室挂靠在纪检监察部门,增加人员编制。如北京科技大学、中央戏剧学院、复旦大学等。

(二)注重顶层设计,制定巡察工作实施办法

已经开展巡察工作的高校大都出台了较为详细的校内巡察工作实施办法,基本涵盖组织领导、巡察范围、巡察内容、巡察工作方式、巡察工作程序、巡察工作要求等方面内容。巡察工作的对象和范围为学校二级单位党组织领导班子及其成员或所属各院级单位领导班子及其成员。巡察内容表述大体分为两种形式,巡察内容基本一致:一种是从党的领导、党的建设、全面从严治党、党的纪律、党风廉政建设和反腐败方面着手开展巡察;一种紧扣“六个围绕”和“一个加强”进行巡察,即党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、学生思想政治教育工作。而巡察工作方式、工作程序、工作要求等的规定基本与巡视对接,一脉相承。

(三)延伸监督触角,及时启动巡察

多数高校在巡察工作办法发布当年召开党委巡察工作启动大会暨第一轮巡察工作动员部署会。每年确定2—4个被巡察单位,计划在一个任期内完成,达到全覆盖。除少数巡察工作开展较早的中管高校,如厦门大学完成了校内巡视全覆盖,大多数高校都是2018年才启动巡察工作,巡察工作正在持续推动进行中。

综合来看,高校开展巡察工作的普遍做法是先建立巡察工作领导小组和巡察办公室,制定巡察工作实施办法,同时于当年启动巡察工作,分批确定被巡察单位,计划一届任期内对二级单位党组织实现巡察全覆盖。

二、高校巡察工作面临的现实困境

当前,高校巡察还没有成熟的模式和直接经验可供借鉴,实践中难免出现一些问题和困惑。

(一)对巡察工作的思想认识存在偏差

目前,高校巡察工作在学校党委层面能够引

起高度重视,有些高校已经开展了校内巡察,但对巡察工作的职能定位把握尚不准确,没有围绕基层党的领导、党的建设、全面从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争等开展巡察监督,而是演变成一般的党建工作检查,甚至将一些业务工作的检查、督查也纳入巡察监督中,导致巡察内容分散、庞杂。与此同时,被巡察的二级单位党组织的有些干部师生对巡察制度、巡察目的和意义等认识不清,认为校内巡察就是“走过场”,存在被动应对和虚于应付的现象,主动接受“政治体检”的意愿不足;也有一些人对巡察中查找不足、发现问题抱有担心和抵触情绪,甚至有些分管校领导对自己分管的领域部门接受校内巡察有顾虑和畏难情绪,怕查出问题影响自己形象,无法接受巡察组指出党的建设缺失、党的领导弱化和全面从严治党不力等方面问题的定性;当然也存在少数基层干部群众对巡察工作期望过高,认为巡察就能解决所有问题。

(二)巡察组织机构尚不健全

高校上级巡视有专门的巡视机构、单独的人员编制和经费保障,而绝大部分高校巡察机构都挂靠在学校纪委,人员编制维持不变,在开展校内巡察时,往往临时抽调学校纪委委员、纪检监察、组织人事、财务审计、校办宣传等部门干部、离退休老同志等组建巡察工作组。抽调人员需要同时兼顾本职和巡察工作,时间精力投入难以得到保证,工作干劲儿不足,而少数加入巡察组的退休人员,对新形势下全面从严治党工作认识不足,不愿意从事这类“查问题、得罪人”的工作。同时,巡察人员的政治素养和业务素质有待提升。有的巡察人员没有从政治高度认识巡察,工作中蜻蜓点水,把巡察工作当作“副业”,经常以原单位工作忙、走不开等理由缺席巡察工作。此外,临时抽调的巡察组成员因工作内容不同,对巡察中怎样开展谈话、发现问题、寻找线索、撰写巡察报告等方面“两眼一抹黑”^[2],缺乏实战经验,容易出现方向定位不准、尺度把握不牢、问题检查不细等问题,影响巡察效果。

(三)巡察方式方法创新不足

现行高校巡察方法主要是听取汇报、列席会

议、民主测评、召开座谈会、个别谈话、查阅档案、受理举报、实地调研等,这些方法在发挥作用的同时,也存在收集问题渠道途径较少的局限性,一般性和共性问题发现得多,实质性的个人问题线索发现得少,“被动等”远远多于“主动找”,方法作用发挥有限。如参加座谈会或个别谈话的师生,往往成绩讲得多、问题讲得少,或者成绩当问题讲,走访调研看到的亮点多、痛点少;民主测评存在“一勾到底”的现象,测评结果可参考性不强。此外,还存在巡察时间紧、任务重的问题,造成巡察内容全而不精,一些细节性问题容易被忽视,很难由表及里发现深层次问题,导致针对性不强,无法发挥早发现、早提醒、早反映、早制止的职能作用。

(四)巡察整改作用发挥还不充分

高校巡察整改多偏重于被巡察单位的自我整改,由于被巡察单位的少数领导干部存在“一巡了之”“侥幸过关”“平安着陆”等消极心理^[3],对整改意义认识不够深刻,认领整改责任不够主动,责任压不实扣不紧,导致巡察整改浮于表面、流于形式。而巡察组又受“熟人社会”因素干扰,工作时不免产生顾虑,出现督不深、查不透的问题,无法做到对巡察中发现的重点和典型问题进行深入调查了解,或者避免将重点问题线索移交纪检部门。

三、提升高校巡察工作实效的路径

在全面从严治党新形势下,高校应以“一坚持”“两强化”“三聚焦”为路径,扎实开展巡察工作,提升监督实效。

(一)坚持“找准”政治站位,扩大巡察知晓率

高校巡察作为高校巡视工作向基层延伸的有效方式,与巡视工作的职能定位是统一的,就是要坚持政治巡察定位。高校党员数量庞大,基层党组织集中,知识分子思想活跃,党建工作体量大、类型多、对象特殊,监督工作任务重,要加强巡察宣传动员,增强党员干部对巡察工作重要性的认识,督促领导干部发挥监督和带头示范作用,积极向巡察组反映实际问题。同时要拓展巡察工作宣传渠道,在保证工作纪律的基础上,从

普遍采取的动员会、张贴巡察公告、单位内部网站公示等形式向官方微博、微信、网站、报纸等媒体进一步扩展,使师生党员真正了解、支持、参与、配合巡察工作。

(二)强化组织领导,建立健全巡察工作领导体制机制

明确高校巡察主体责任在党委。规范巡察工作领导小组组成,强化高校党委书记担任组长、党委副书记和纪委书记担任副组长、纪委书记负责领导小组日常工作这一领导体制,突出党委书记是第一责任人的责任,校领导班子成员负有党政同责、一岗双责的责任。巡察工作领导小组要加强对巡察工作的规划制定、计划实施、机构建立、队伍培养、制度建设、流程规范、成果运用等的指导。党委应成立处理巡察日常工作事项的巡察工作办公室,配齐力量,不管挂靠还是独立设置,都是党委工作部门,是党委的工作机构。同时,建立与纪检监察、组织人事、财务审计、党办督查等部门联席沟通工作机制,加强约谈询问、信息查询、建议初查、商请督办等方面的协调配合,形成监督合力。

(三)强化队伍培养,夯实巡察工作组织基础

巡察干部队伍情况在某种程度上决定了高校巡察作用的发挥,并直接影响巡察的实际效果。因此,要着力打造一支素质精良、结构合理、相对稳定的巡察干部队伍。一要选优配强巡察干部。建立巡察组组长库,把党性修养好、理论水平高、工作能力强的处级及以上党员领导干部及刚刚退出领导岗位的干部纳入其中,同时选拔年轻干部充实到巡察组,把巡察工作作为锻炼和培养年轻干部的重要平台。有条件的高校还可探索建立专业化巡察队伍,适应巡察常态化、全覆盖的目标要求,在职数编制上适当倾斜,每个巡察组按照“3+X”模式配备相应数量的专职人员。二要加大培训力度,打造骨干队伍。首要任务是提高政治站位,深化政治巡察。巡察是高校对所有下设党组织和党员领导干部进行全方位的“政治体检”,必须旗帜鲜明讲政治。要坚持在政治高度上突出党对高校工作的领导,在政治要求上抓党的

建设 聚焦全面从严治党、立德树人。也要强化能力培训和实践锻炼。细化巡察内容,梳理监督观测点,摸清被巡察单位潜在问题,提高巡察精准度和可操作性。做到巡察前充分摸底,带着问题去察,巡察中见微知著,由表及里发现问题,巡察后客观公正评价,做好巡察报告,确保巡察工作持续健康开展。

(四)聚焦巡察制度建设,提升巡察工作制度化、规范化、科学化水平

注重顶层设计规划。制定巡察工作实施细则,出台巡察工作规划,细化巡察年度计划,对巡察的总体要求、方法、任务、保障等方面做出规定。同时加强过程管理。建立研究问题线索制度、约谈制度、汇报会商制度,包括巡察组会商沟通制度、巡察工作领导小组听取巡察组工作汇报制度、党委书记听取巡察工作领导小组汇报制度。还要建立巡察问题整改制度。建立督查督办制度,落实整改督查和整改成效评估。建立巡察整改承诺制度,党委主要负责人承诺背书,严格责任追究。

(五)聚焦方式方法创新,推动巡察高效管用

要结合被巡察基层党组织特点和实际,积极探索符合基层特点、师生容易接受的方式方法,建立“一对一”巡察个性清单,提高发现问题精准度、增强巡察监督震慑力。如聚焦重点领域、关键环节,本着“哪里反映的问题强烈、突出,到哪里巡察”的要求,对职能部门开展“点穴式”巡察,成立“点穴式”巡察组,有的放矢,集中力量,带着问题去巡察。针对学院开展常规巡察,结合年度党风廉政建设责任制考核以及各类专项检查结果,对学院存在的共性问题 and 个性问题,分别制定巡察基础清单和重点清单,提升巡察效率。

(六)聚焦问题整改,强化成果运用

高校巡察发现问题的最终目的是为了解决问题,推动学校改革发展。巡察成果的运用也是影响校内巡察生命力的关键因素,如果巡察过后便全无下文、有病不治,巡察就形同虚设。因此,要坚持原原本本反馈问题,确保条条整改落实,增强巡察监督的权威性。探索“清单式”“督导式”“公开式”“问责式”的“四步式”整改。一是清

单式——精准反馈问题。建立问题、整改任务、整改责任、整改成效、整改档案“五张清单”,实行台账管理机制,运用整改“背书制”,强化被巡察单位主要负责人的整改落实第一责任,倒逼被巡察单位整改责任分解落实落细落地。二是“督导”式——狠抓整改落实,强化督办。督促被巡察单位做到巡前即知即改、巡中立行立改、巡后集中整改,长期深化整改。破解“熟人督查熟人”难题,突破固有思路限制,在确保巡察定位不走样、不偏位的前提下,建立高校党办、督查、纪检监察和组织人事部门对巡察整改情况督办制度,采取调研督导、发函督办和现场督查等方式,确保被巡察党组织精准整改、完善制度、堵塞漏洞。三是“公开”式——实行巡察整改情况“双公开”机制。按照被巡察单位党组织主要负责人把风险关,巡察组组长把内容关,巡察办会同纪委、宣传部门把宣传关的“三把关”原则,将巡察整改情况“晒到阳光下”,既向党内通报,又向社会公开。除涉及违纪违法案件办理的情况外,都要以印发党内文件等形式原原本本在党内通报。向社会公开主要以召开被巡察单位全体师生参加的巡察整改反馈会,在高校纪检监察网、被巡察单位门户网站公布等形式进行,接受社会监督。四是“问责”式——用好追责问责利器,推动巡察成果落实。对敷衍塞责、“文字整改”甚至拒不整改的,抓典型严肃追责问责,公开曝光,增强震慑效应。

本文系中央高校基本科研业务费中央财经大学党建和思想政治工作理论研究课题“高校巡视巡察工作体制机制研究”(DJW18003)的阶段性成果。

参考文献:

- [1]赵颖.党内监督的缘起、进程与创新[J].厦门特区党校学报,2018(05).
- [2]李进财.县级巡察的现状、问题及其对策研究[D].武汉:华中师范大学,2018.
- [3]包晓春.做好巡察“后半篇文章”[N].中国纪检监察报,2018-08-21(06).

责任编辑:刘静