

省属高校纪检监察派驻制度改革的显著优势、现实困境与完善路径

[摘要] 在国家监察体制改革和高校全面从严治党的大背景下，省属高校纪检监察派驻制度改革正在全面推进。改革实践体现出的提升监督独立性、增强监督能力、明确监督主责、扩大监督范围等优势日益彰显。但是，目前改革还面临派驻干部业务能力有待提升、相关法律法规不够完善、二级单位派驻监督尚未铺开、派驻监督合力未能有效构建等现实困境。现实困境的解决需要加强干部培养、优化派驻队伍；完善相关法律法规、改进监督机制；健全监督机构、推进派驻监督；坚持多措并举、增强监督合力等举措。对省属高校纪检监察派驻制度改革现状的研究有利于为高校纪检监察体制改革提供有益借鉴，也有利于加强党对教育事业的领导，落实立德树人的根本任务。

[关键词] 高校纪检监察；纪检监察体制改革；省属高校；派驻监督

[中图分类号] G647;D262 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2022) 12-0053-10

派驻监督是党内监督的重要方式，对于加强党内监督、全面从严治党意义重大。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻总结党的建设规律和反腐败斗争规律，提出健全党和国家监督体系的重大战略，深入推进纪检监察体制改革，着力实现派驻监督机构全覆盖。2018年中央办公厅印发的《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》，更是对高校纪检监察体制改革作出了明确要求。省属高校纪检监察派驻制度改革作为纪检监察体制改革的重要组成部分，坚决贯彻落实党中央关于深化派驻机构改革的意见，在实践中取得了明显成效。在推动派驻监督机构全覆盖的大背景下，系统分析党的十八大以来省属高校纪检监察派驻制度改革的显著优势、现实困境并有针对性地提出完善路径，对于深化省属高校纪检监察派驻制度改革、推进高校全面从严治党具有重要意义。

一、省属高校纪检监察派驻制度改革的重要意义

党的十八大以来，党和国家之所以着力推动省属高校纪检监察派驻制度改革，一方面是由于在国家监察体制改革深入推进的大背景下，推进省属高校纪检监察派驻制度改革是大势所趋；另一方面，派驻制度改革有利于加强党对高校的领导，提高高校党的建设水平，推进高校治理体系与治理能力现代化

（一）国家监察体制改革深入推进的必然要求

2018年3月,《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)正式颁布,其中第12条规定:“各级监察委员会可以向本级中国共产党机关、国家机关、法律法规授权或者委托管理公共事务的组织 and 单位以及所管辖的行政区域、国有企业等派驻或者派出监察机构、监察专员。”[1]第15条规定监察对象包括公办的教育、科研、文化等单位中从事管理的人员。《监察法》的出台明确了高校纪检监察体制改革是国家监察体制改革的重要组成部分。同年10月,中央办公厅印发《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》(以下简称《意见》),明确了中央管理高校纪检监察工作以派驻监督为主的原则。十九届中央纪委四次全会进一步强调:上级纪委监委要以派驻形式加强对国有企事业单位监督[2]。此后无论是中管高校,还是省级行政单位主管的省属高校,都开始探索高校纪检监察派驻制度改革方案。此次国家监察体制改革明确要求对所有行使公权力的公职人员实行监督全覆盖。高校作为事业单位,其党政领导干部、职能部门负责人等理应纳入监督范围之内。不过,随之而来的是高校纪检监察工作任务量的增加、监督难度的加大、纪检监察队伍能否顺利转型等问题的出现,以往省属高校的监督模式难以解决这些问题,难以适应权力监督全覆盖的新形势。这表明省属高校纪检监察派驻制度改革迫在眉睫。

就从属关系而言,目前,高校纪检监察派驻制度改革主要分为中管高校和省属高校两类。两类的区别主要有:一是在人事任免上,中管高校纪委书记(监察专员)大都由中央纪委国家监委与主管部门商议后进行任命,实行交流任职、不从本校产生的原则;而省属高校派驻纪检监察组组长(监察专员)大都由该高校纪委书记兼任,并由省级纪委监委赋予其监察权。二是在领导体制方面,省属高校纪检监察改革领导体制较为明确,已在全国范围内铺开,且进展较为顺利;而中管高校纪委受学校党委和党组织关系所在地地方纪委双重领导,再加上一些中管高校的主管部门包括教育部等多个部委,纪检监察工作材料往往要向多部门报送,领导体制在实践中不如省属高校明确,因此中管高校的改革速度整体滞后于省属高校。

（二）加强党对高校的领导,推动高校全面从严治党的迫切需要

高校作为培养社会主义事业接班人和建设者的重要基地,对于党和国家的事业发展至关重要,这也决定了加强高校党的建设的必要性。习近平总书记在对高校党建工作的重要指示中指出:“加强党对高校

的领导,加强和改进高校党的建设,是办好中国特色社会主义大学的根本保证。”[3]教育事业只有始终坚持党的集中统一领导和社会主义办学方向,才能培养出对党和国家事业发展真正有用的人才,才能从根本上落实立德树人根本任务,将教育强国战略落到实处。党的十八大以来,党和国家之所以反复强调高校要坚持党委领导下的校长负责制,高度重视高校意识形态建设,就是为了推进高校全面从严治党,加强党对高校的全面领导,提高高校党的建设总体水平。

加强高校全面从严治党,也是开展省属高校纪检监察派驻制度改革的重要原因。一方面,党的十八大以来,各省区市纪委监委对所属高校开展巡视监督,发现高校内部存在党的领导弱化、党建工作制度不完善、党委领导下的校长负责制落实不到位等问题。这些问题从根本上反映出在高校纪检监察派驻制度改革之前,高校领导班子成员存在党性不强、对党的建设工作不够重视、落实中央有关精神不到位等问题。另一方面,从高校反腐倡廉情况来看,高校并非“净土”。党的十八大以来,在党和国家高压反腐的态势下,多名省属高校党委书记和校长被查处,且涉案金额巨大。这表明省属高校党风廉政形势不容乐观,以往的监督模式还存在诸多弊端,因此有必要对省属高校纪检监察体制进行改革,以适应当下反腐新形势,确保高校全面从严治党的不断推进。

（三）推进高校治理体系与治理能力现代化的现实需求

党的十八届三中全会指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”[4]还提出了“推进国家治理体系与治理能力现代化”的具体要求。高校作为立德树人的重要阵地,对于实施教育强国战略、推进教育现代化具有重要意义,因此需要深化教育领域改革,推进高校治理体系与治理能力现代化。

深化纪检监察派驻制度改革对于推进高校治理体系与治理能力现代化具有重要意义[5]。高校治理体系与治理能力现代化包括学科建设、师资水平、人才培养、反腐倡廉建设等多方面,高校反腐倡廉建设既是其中的重要组成部分,也是学科建设等方面深入推进的重要保障。当前,高校反腐倡廉建设还有待推进。在高校纪检监察派驻制度改革之前,高校内部设有纪委和监察机构,但是长期以来频发的高校腐败案件表明,仅仅依靠高校内部监督还不足以适应新形势下大力反腐的态势和全面从严治党的现实要求,因此需要加大高校反腐倡廉的力度。要大力加强政治监督与政治建设,强化党对高校的领导,进一步完善高校内部治理体系,优化高校内部治理结构。而要实现这一目标,一方面需要加强高校内部纪检监察部门建设,积极开展校内巡察监督活动,实现高校巡察全覆盖;另一方面有必要引入派驻纪检监察组(监察专员),由省级纪委监委赋权,通过“提级监督”与“异体监督”相结合,充分发挥

派驻监督“派”的权威与“驻”的优势，进一步克服以往高校监督模式存在的弊端，提高高校党风廉政建设和反腐败工作成效，为推进高校治理体系与治理能力现代化提供有力保障。

二、省属高校纪检监察派驻制度改革的显著优势

随着各地省属高校纪检监察派驻制度改革的深入开展和改革方案的颁布，省属高校纪检监察派驻制度改革的优势日益彰显，主要表现为监督独立性得以提升、监督能力进一步增强、监督主责进一步明确、监督范围进一步扩大四个方面。

（一）监督独立性得以提升

2008年9月颁布的《关于加强高等学校反腐倡廉建设的意见》规定，高校纪委要在同级党委和上级纪委的双重领导下开展工作。然而这一模式在实际工作中存在一些固有弊端：高校党委对纪委的领导往往成为首要领导，而上级纪委的领导由于空间距离较远等原因成为了次要领导，这就使得纪委在同级党委领导下开展工作时在人事任免、财政支出等方面往往受到制约，纪委开展同级监督的独立性与权威性难以保证，导致高校纪委在监督同级党委成员特别是“一把手”时往往不敢监督或不愿监督。而高校监察机构履行行政监察职能与高校纪委合署办公，但由于“同体监督”、权限不足等原因，高校监察机构的监督效果同样难以保证。

省属高校纪检监察派驻制度改革之后，由省级纪委监委直接向高校派驻纪检监察组（监察专员），派驻纪检监察组组长或监察专员由省级纪委监委直接任命，由省级纪委监委赋权并在其领导下开展工作。这实际上明确了派驻纪检监察组（监察专员）和高校之间是监督与被监督的关系，本质上是上级对下级的监督，从而在很大程度上克服了以往纪检部门难以监督党委的弊端，监督的独立性和权威性得以显著提升。因此，派驻纪检监察组（监察专员）在监督高校领导干部和其他监督对象时“更有底气”，彰显出“派”驻的权威，实现了由“同体监督”向“异体监督”的重大转变。

（二）监督能力进一步增强

省属高校纪检监察派驻制度改革之前，省属高校常用的监督方式主要有两种——内部监督和上级巡视监督。内部监督即高校纪委和监察机构开展的监督，由于与被监督对象在同一环境工作，可以更加深入了解被监督对象。但内部监督由于其体制机制的弊端，纪检干部在开展工作时往往“束手束脚”，监

督成效不足。而巡视监督作为一种“自上而下”的监督，能够克服内部监督的弊端，形成良好的震慑效果与惩治效果。然而巡视监督由于时间较短，在很多方面无法像内部监督一般深入了解高校实际情况，难以在短的时间内发现并解决问题（一些隐藏较深的问题更是如此）。

省属高校纪检监察派驻制度改革实施之后，派驻纪检监察组（监察专员）可以将内部监督与上级巡视监督二者的优势有机结合在一起，同时克服二者各自的弊端。派驻纪检监察组（监察专员）能够发挥派“驻”的优势，相比巡视监督其派驻时间较长，能够更加深入了解高校监督对象的实际情况，开展全天候、全方位监督，成为“常驻不走的巡视组”。同时派驻纪检监察组（监察专员）一方面有权处理在巡视高校过程中发现的问题并督促相关单位或人员整改，与巡视监督形成“同频共振”效应；另一方面派驻纪检监察组（监察专员）代表省级纪委监委，具有“派”驻的权威，能够克服内部监督“权限不足”的弊端，从而实现日常监督常态化，进一步提升监督能力与监督成效。如自2019年省属高校纪检监察派驻制度改革以来，天津市15所市属高校派驻纪检监察组共处置问题线索659件次，立案57件，相当于改革前高校纪委近两年的立案数总和[6]。

（三）监督主责进一步明确

省属高校纪检监察派驻制度改革之前，高校纪委和监察机构由于体制机制不完善等原因，不但不能监督同级党委，反而需要协助其处理除监督主责之外的日常业务工作，监督主业有时往往成了“副业”，这在很大程度上减弱了纪检监察机构开展监督工作的成效，不利于推进高校党风廉政建设和反腐败斗争。

省属高校纪检监察派驻制度改革之后，省级纪委监委直接向高校派驻纪检监察组（监察专员），一方面派驻纪检监察组（监察专员）代表省级纪委监委对高校进行监督，本质上是上级对下级的监督，因而可以一定程度上克服此前纪检监察机构受制于高校党委的弊端，聚焦监督主业；另一方面，2014年颁布的《关于加强中央纪委派驻机构建设的意见》规定派驻机构主业是党风廉政建设和反腐败斗争，首要职责是监督执纪问责，明确派驻机构不再承担驻所在部门党风廉政建设的日常工作。2016年修订的《中国共产党党内监督条例》（以下简称《党内监督条例》）进一步规定：派驻纪检组“至少每半年会同被监督单位党组织专题研究1次党风廉政建设和反腐败工作”[7] 16，以党内法规的形式进一步明确了派驻纪检组的监督主责。监督独立性的提升以及《关于加强中央纪委派驻机构建设的意见》《党内监督条例》的颁布，使得省属高校纪检监察派驻制度改革之后的派驻纪检监察组（监察专员）可以聚焦监督主业，增加投入到主责主业的时间与精力，提升监督效能。

（四）监督范围进一步扩大

省属高校纪检监察派驻制度改革之前，高校纪委和监察机构的监督对象主要是高校党政领导班子成员、职能部门负责人等，判断监督对象的依据主要是固定公职身份；监督的事项主要包括党政管理工作、教学、科研等方面。高校纪委和监察机构的监督除了对党委书记、校长等“一把手”监督较为困难以外，对于高校内部其他行使公权力的公职人员特别是临时行使公权力的公职人员的监督也存在盲区，在招生考试、国资基建、校办企业、课题审批等方面还存在监督漏洞，因此一些掌握权力的高校公职人员对监督缺乏敬畏之心，监督效果难以彰显。

省属高校纪检监察派驻制度改革之后，派驻纪检监察组（监察专员）的监督对象按照国家监察体制改革的要求覆盖到所有行使公权力的公职人员，包括在某些情况下临时行使公权力的公职人员；判断监督对象的依据由固定公职身份改为权力和职责；监督的事项更加全面，包括招生考试、国资基建、校办企业、科研经费等各个方面。改革不仅有利于对高校党委书记、校长等“一把手”开展重点监督，而且实现了监督对象全覆盖，基本补齐了以往的监督漏洞，有利于高校党风廉政建设和反腐败斗争的深入推进。虽然目前学界关于高校纪检监察监督对象的界定问题还存在争议，但在国家监察体制改革、权力监督全覆盖的大背景下，较改革之前监督对象明显增多、监督范围明显扩大、监督漏洞明显减少。

三、省属高校纪检监察派驻制度改革面临的现实困境

自2018年《监察法》和《意见》颁布之后，各地纪委监委都开始探索省属高校纪检监察派驻制度改革的有效方案，并取得了一定成效。但与此同时，由于改革时间较短等因素，改革仍面临诸多问题。

（一）派驻干部业务能力有待提升

省属高校纪检监察派驻制度改革之后，一方面监督对象人数迅速增加，而派驻干部队伍的人数并没有相应增加，给派驻干部开展工作带来较大压力与挑战。另一方面，高校派驻干部队伍的现有工作能力与素质，与新形势下省属高校纪检监察派驻制度改革的更高要求还存在着较大差距。在改革过程中，由于监督的事项涉及财务、法律、审计、基建招标、物资采购等较为专业的领域，对于纪检监察干部队伍的专业能力要求较高。而目前除天津、四川等地省属高校派驻纪检监察组组长等领导岗位由省级纪委监委外派之外，多数高校仍保留改革前纪委和监察机构人员，这些人员或者是退休后返聘，或者

是被学校照顾性安排，专业背景大多不对口，水平参差不齐，缺乏必要的专业技能和纪检监察工作经历，这使得他们的履职能力有限，监督往往集中于事后监督。据上海市纪检监察部门统计，上海市省属高校纪委书记在任前具有五年以上纪检监察工作经历的不足30%[8]。与此同时纪检监察工作本身岗位流动较快，派驻干部队伍中新人多、熟手少的问题仍然存在，有些干部甚至从未有过查案办案经历，这些都对在改革过程中提升监督成效提出了挑战。特别是省属高校纪检监察派驻制度改革使监督工作在很多方面发生了重大变化，而大部分派驻干部在思想、方法、行动上还没有完全适应，对省属高校纪检监察派驻制度改革尚未做到充分理解与领悟，业务能力难以完全满足派驻制度改革的新形势与新要求。因此整体来看，在省属高校纪检监察派驻制度改革深入推进的大背景下，派驻干部的业务能力还需要进一步提升。

（二）相关法律法规文件不够完善

习近平总书记指出，凡属重大改革都要于法有据[9]，因此省属高校纪检监察派驻制度改革必须要有充分的法律依据和党内法规依据。然而目前《监察法》规定监督对象包括公办的科教文卫体等单位中从事管理的人员，而对于高校中究竟哪些人属于管理人员、广大的教学科研人员和后勤人员是否属于监督对象的问题目前学界还有一定争议[10]。监督对象存在争议的情况明显不利于改革的深入进行。目前除天津、四川等地省属高校在改革中撤销了高校监察机构以外，大部分地区仍保留着这一机构，然而在国家监察体制改革的大背景下，以往高校监察机构履行监督职能适用的《中华人民共和国行政监察法》已被废止，因而只能将《事业单位工作人员处分暂行规定》作为依据，但这一规定自从2012年以来未曾修订，很多条例已经不适合当下高校监察机构的执法情况。而且，在省属高校纪检监察派驻制度改革过程中，派驻纪检监察组组长（监察专员）绝大多数都担任驻所在高校的党委常委，因而需要参与高校内部重大事务的决策过程，但是却不参与决策的具体执行过程。如此一来，一是不利于派驻纪检监察组组长（监察专员）聚焦监督主责；二是容易陷入“既当运动员又当裁判员”的矛盾中，不利于派驻监督职责的高效履行。因此有必要出台相关法律法规文件，解决相关问题。当前在省属高校纪检监察派驻制度改革过程中，虽然将高校所有行使公权力的公职人员纳入到国家监察对象范围之内，但高校公职人员毕竟有别于一般行政机关的公职人员，在高校监察对象出现违纪违法情况后派驻纪检监察组（监察专员）的调查程序和调查权限的规定还比较笼统。尤其是在问责时如果完全由国家监察机关处置，势必会增加国家监察机关的监察负担，但若部分由高校派驻纪检监察组（监察专员）进行问责，在调查处置等具体流程方面又缺乏必要的相关法律法规依据。

（三）二级单位派驻监督尚未铺开

省属高校纪检监察派驻制度改革的重点集中于校级层面，如省级纪委监委向省属高校派驻纪检监察组（监察专员）等措施，但对于基层（二级单位）纪检监察工作的重视程度和改革力度还有待提升。目前天津、四川等地省属高校对基层纪检监察工作进行了一定改革，如建立二级单位纪委协作工作机制等，但是相比校级层面纪检监察派驻制度改革的力度还有所不足，相关问题亟待解决。党章规定：“党的基层委员会是设立纪律检查委员会，还是设立纪律检查委员，由它的上一级党组织根据具体情况决定。”^[11]目前设立党委的二级单位除少数设立纪委以外，整体上以设置纪检委员为主，纪检委员大多并非专职监督人员，而是由二级学院副院长或党委副书记等“二把手”兼任，而这些“二把手”还需要承担教学、科研和学生管理等工作，这就造成纪检委员在对二级单位领导干部及其他管理人员开展监督时难免精力不足。此外，在省属高校纪检监察派驻制度改革之后，很多派驻干部在能力、素质等方面与改革提出的要求相比有较大差距，高校基层纪检监察工作同样如此。二级单位纪检委员大多对于纪检监察工作缺乏足够的工作经验与实践积累，因而在开展监督工作时即便能够在理想状态下兼顾本职工作与监督工作，也难免“力不从心”。而且这些在二级单位兼任“纪检委员”的“二把手”在职称评定、考核评优、日常管理方面大多还是由同级党委负责，这就容易造成纪检委员在监督同级党委领导班子及其成员时存在较多顾虑与限制，不敢监督或不愿监督现象明显，监督的积极性与主动性不足。再者，二级单位纪检委员既然在日常工作的基础上还需要开展监督工作，就应该享有从事纪检工作的相应待遇，但目前相关奖励激励机制尚不完善，不利于激发二级单位纪检委员工作的积极性、主动性和创造性。

（四）派驻监督合力未能有效构建

科学有效的监督格局不是通过某一种监督方式形成的，而是多种监督方式共同发力形成的综合结果。党和国家监督的长期实践表明：“自上而下”的监督最为有效，但若仅仅依靠派驻监督，还不能完全适应高校深入推进全面从严治党的新形势、新要求。监督合力与联动机制的构建对于提升省属高校纪检监察派驻改革成效至关重要，其意图在于构建派驻纪检监察监督与其他各种监督方式之间相互贯通、有机结合的监督格局。然而目前在省属高校纪检监察派驻制度改革过程中，各种监督方式之间的监督合力与联动机制尚未有效构建，主要表现为：一是派驻监督与巡视监督的协同性还有待提升。党的十八大以来，巡视监督作为“监督利剑”在反腐败斗争中发挥了巨大作用，省属高校纪检监察派驻制度改革若能与巡视监督形成紧密合作，必将进一步提升监督成效。目前由于派驻监督与巡视监督的执行人员不同等因素，二者在信息交流沟通、工作对接等方面还需要进一步完善。二是派驻纪检监察组（监察专员）与高校内部纪检监察机构的协同性有待提升。必须要明确的是派驻纪检监察组（监察专员）与高校内部纪检监察机构之间并非隶属关系，而是二元并行的关系^[12]。因此，派驻纪检监察组（监

察专员)工作与高校纪委、监察机构的具体工作对接等方面的体制机制仍需进一步完善,原高校内部纪委、监察机构在改革全面铺开的情况下如何与派驻纪检监察组(监察专员)充分形成监督合力还需要进一步思考。三是派驻纪检监察组(监察专员)与高校内部审计部门的协同性还有待提升。由于派驻纪检监察组(监察专员)和高校内部审计部门分属不同部门,因此在信息共享、线索对接等方面的协作机制有待进一步健全。

四、深化省属高校纪检监察派驻制度改革的完善路径

高等院校不仅是知识创新的主要基地,也是人才汇集的重要基地,对国家的创新发展起着举足轻重的作用[13]。针对目前省属高校纪检监察派驻制度改革存在的问题,提出具有一定建设性、可行性的完善路径,对于深化省属高校纪检监察派驻制度改革、推进高校全面从严治党具有重要的理论与现实意义。

(一) 加强干部培养,优化派驻队伍

派驻干部的业务能力与素质对于省属高校纪检监察派驻制度改革的成效具有重要影响,而目前派驻干部的业务能力与素质还不能满足省属高校纪检监察派驻制度改革深入推进的需要,因此有必要加强干部培养,优化派驻队伍。具体对策包括以下几个方面:一是要适当增加高校派驻干部数量,通过党校和纪检监察学院培训、进修等方式丰富省属高校派驻干部的相关业务知识,同时尽可能鼓励派驻干部积极参与省纪委监委重要案件的监督实践,强化实践锻炼,以案代训,切实提高派驻干部的业务能力与专业化水平,适应监督对象全覆盖的新要求。二是尽可能地外派纪检监察人员到高校担任派驻干部。正如上文所说,目前在省属高校纪检监察派驻制度改革过程中,除天津、四川等地省属高校派驻队伍领导岗位由省级纪委监委外派之外,大部分地区省属高校派驻干部是由改革前的纪委和监察机构人员转隶而来,而这些人员一方面在监督业务能力方面有待提升,另一方面长时间工作于所驻高校,容易陷入“熟人圈子”,在开展监督时的监督独立性不足,因此有必要外派具备法律、财务、审计等方面专业能力的纪检监察人员到高校担任派驻干部,在较短时间内提升派驻监督成效。三是建立健全派驻干部轮岗交流机制,省域内不同省属高校之间可以尝试进行定期轮换,从而保证充分发挥“异体监督”的效能,防止派驻干部陷入“熟人圈子”而难以开展有效监督。四是整合省属高校派驻干部队伍,强化省级纪委监委对派驻干部队伍的统一领导与管理。如天津市在开展省属高校纪检监察派驻制度改革的过程中,15所试点省属高校的派驻纪检监察组分属三个协作组,由天津市纪委监委统一管理,不同协作组之间开展监督经验分享、联合监督检查、良性工作竞争,在很大程度上创新了派驻监督的方式方

法，提高了派驻监督的系统性、联动性、协作性，因此有必要将这一成功经验向全国其他地区的省属高校推广。

（二）完善相关文件，改进监督机制

目前关于高校中究竟哪些人属于管理人员等问题的争论，不利于省属高校纪检监察派驻制度改革的深化，因此有必要出台相关法律法规对其进行完善，从而改进监督机制。具体对策可以从以下几个方面入手：一是在党内法规层面进行完善，如修订有关党内法规或出台相关党内法规解释，明确高校中哪些人员应纳入派驻监督的对象范围，为省属高校纪检监察派驻制度改革的深入进行、高校监督对象的进一步明确提供党内法规基础；二是在国家法律层面修订有关法律或出台法律解释，但考虑到维护新颁布的《监察法》稳定性的需要，尽量采取出台法律解释的措施，使省属高校派驻纪检监察组“师出有名”，具备充分的法律法规作支撑。与此同时还要尽快出台适用于高校监察机构履行监督职能的法律或相关法律意见，加强有效“制度供给”，使高校监察机构行使权力“有法可依”。在这一过程中，要格外注意党内法规和国家法律的衔接与协调，避免二者在有关规定上“冲突”。三是对于派驻纪检监察组组长究竟是否要担任高校党委委员，省级纪委监委可因地制宜，根据省域内不同省属高校的情况出台相关规定，尽量避免“既当运动员又当裁判员”的“身份尴尬”，增强派驻纪检监察组（监察专员）开展监督的独立性。四是对于省属高校派驻纪检监察组的调查权限与调查程序要进行规定。如可以试行省属高校派驻纪检监察组（监察专员）在经过省级纪委监委的批准后，对有关高校公职人员违纪违法案件进行初步审核，在法律允许和权限范围内搜集证据，之后交由国家监察机关处理，从而在一定程度上减轻国家监察机关的办案压力，同时在这一过程中也能锻炼与提升派驻纪检监察人员的业务能力。需要注意的是，省属高校派驻纪检监察组如遇紧急情况需要行使留置权力时，必须上报省级纪委监委，经法定程序批准与备案后方可行使。

（三）健全监督机构，推进派驻监督

习近平总书记指出：“基础不牢，地动山摇。”[14]只有高校内部基层纪检监察机构完善、基层纪检监察队伍能力合格，才能够真正推进省属高校纪检监察派驻制度改革持续走向深入。目前在省属高校纪检监察派驻制度改革过程中，对基层纪检监察工作重视程度不足、二级单位派驻监督尚未完全铺开的状况在一定程度上影响了改革的成效，因此需要健全监督机构，推进派驻监督，打通高校监督的“最后一公里”。具体来看，可从以下几方面入手：一是向二级单位派驻专职监督人员，推进二级单位的派驻监督。目前很多省属高校仍采取在二级单位设置纪检委员的监督模式，但这一

在实践中日益暴露，如纪检委员由于日常工作繁忙无暇顾及对于二级单位领导和相关人员的监督、纪检委员监督业务能力不足等问题。因此在目前省属高校纪检监察派驻制度改革全面推进的大背景下，省属高校可以仿照省级纪委监委向其派驻纪检监察组（监察专员）的监督模式，向二级单位派驻能力过关的专职监督干部，从而使二级单位实现由“同体监督”向“异体监督”的转变，增强监督的专业性和独立性。二是完善二级单位监督机制。目前省属高校二级单位的纪检委员往往“出力不讨好”，无法得到开展监督应有的待遇，导致监督的积极性、主动性、创造性不足。针对这一问题，省属高校在开展二级单位派驻监督的过程中，要建立健全二级单位派驻干部在职务职级晋升、职称评定等方面的奖励激励机制，适当提高其政治待遇与工作津贴，将表现突出、尽职尽责、能力过硬的二级单位派驻干部提拔到重要岗位锻炼，增强其监督动力。同时要逐渐探索二级单位派驻干部在人事编制、财政开支、工资待遇等方面直接由高校负责的机制，摆脱驻在单位在财政、人事等方面的限制，使监督更有底气。

（四）坚持多措并举，增强监督合力

目前在省属高校纪检监察派驻制度改革过程中，监督合力不足的问题也逐渐暴露出来，这在一定程度上也减弱了派驻纪检监察组（监察专员）的监督效果。因此探索如何增强监督合力，健全权力监督协同与联动机制，对于深化省属高校纪检监察派驻制度改革具有重要意义。健全权力监督协同与联动机制，主要是为了充分构建派驻监督与巡视监督、高校内部监察部门、高校审计部门的监督合力：一是派驻监督与巡视监督的监督合力。一方面巡视监督工作人员可以将高校巡视过程中发现的问题、廉政建设风险点等反馈给省属高校派驻纪检监察组（监察专员），及时提供准确的监督信息，为开展派驻监督奠定基础；另一方面，派驻纪检监察组（监察专员）发挥“常驻不走”的优势，将监督对象日常状况及时与巡视组共享，使巡视监督尽可能克服巡视时间较短的弊端，进一步提高巡视监督的威力。二是派驻监督与高校内部监察部门的监督合力。由于派驻纪检监察组（监察专员）的监督对象主要是高校中行使公权力的公职人员，而并非所有人员，因此高校监察部门需要处理某些派驻纪检监察组（监察专员）难以开展的监督业务。而由于同处高校、同属监督机构，两者在监督工作方面可以开展有效合作。如对于派驻纪检监察组和高校内部检察机关监督工作重叠的地方，要合理分工、以派驻纪检监察组为主；同时二者在案件对接、线索移送等方面可以在省级纪委监委领导下根据省属高校具体情况制定监督章程，着力增强监督合力。三是派驻监督与高校审计部门的监督合力。审计部门是高校内部监督的重要机构，能够与派驻纪检监察组（监察专员）形成有效配合。如审计部门将派驻纪检监察组（监察专员）的监督对象的财务收支、工程项目、科研经费等情况进行汇总，为派驻监督提供重要线索和技术保障。同时高校审计部门与派驻纪检监察组（监察专员）还可以建立日常协作制度，如定期

召开两部门共同参加的联席会议，分析高校哪些部门和个人存在较大廉政风险，从而进行重点监督。

[参考文献]

[1] 中华人民共和国监察法[N].人民日报,2018-03-27.

[2] 赵乐际.坚持和完善党和国家监督体系 为全面建成小康社会提供坚强保障——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的工作报告[J].中国纪检监察,2020,(5).

[3] 坚持立德树人思想引领 加强改进高校党建工作[N].人民日报,2014-12-30.

[4] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2013-11-16.

[5] 卜万红,覃莹.治理现代化视域下完善高校纪检监察体制机制[J].廉政文化研究,2017,(2).

[6] 刘玉靖.省属高校纪检监察派驻改革“天津模式”探析[J].求知,2021,(3).

[7] 中国共产党党内监督条例[Z].北京:人民出版社,2016.

[8] 蒋子洋.上海市管高校纪检监察体制完善研究[D].上海：中共上海市委党校,2022.

[9]

习近平.关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明[N].人民日报,2013-11-16.

[10] 张瑜.国家监察体制改革背景下高校监察制度模式设计探索[J]. 国家教育行政学院学报,2018,(6).

[11] 中国共产党章程[N].人民日报,2017-10-29.

[12]

秦前红,石泽华.我国高校监察制度的性质、功能与改革愿景[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2020,(4).

[13] 高轶琨.高校干部考核机制研究[J].决策与信息,2020,(11).

[14] 习近平在基层代表座谈会上强调 把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来
推动“十四五”规划编制符合人民所思所盼[J].思想政治工作研究,2020,(10).

[责任编辑：李利林]

Advantages, Predicament and Improvement Path of the System Reform of Campus-stationed
Discipline Inspection and Supervision Staff Stationed in Provincial Universities

ZHANG Heng, LIU Mengru

Abstract: Under the background of the reform of the national supervision system and exercising full and strict governance over the Party in colleges and universities, a system reform of campus-stationed discipline inspection and supervision in provincial colleges and universities is being carried out in all aspects. The reform highlights advantages such as improving the independence of supervision, enhancing the supervision capacity, clarifying the main responsibility and expanding the scope of supervision. However, the current reform still faces practical difficulties, as seen in the stationed cadres who are yet to improve in capability, the flawed relevant laws and regulations, the incomplete supervision yet to reach secondary units, and the ineffective joint supervision. To solve the practical difficulties, it is necessary to strengthen the training of cadres and optimize the stationed team ; improve relevant laws and regulations and the supervision mechanism ; improve supervision institutions and advance the campus-stationed supervision system ; take a combination of measures to strengthen joint supervision. The research on the present situation of the system reform of discipline inspection and supervision staff stationed in

provincial colleges and universities serves as a valuable reference for this reform. It is also conducive to the Party's leadership over education and implementing the fundamental task of cultivating morality.

Keywords: discipline inspection and supervision in colleges and universities ; system reform of discipline inspection and supervision ; provincial universities ; stationed supervision

[收稿日期] 2022-07-18

[基金项目] 本文系2021年度天津市研究生科研创新项目“中国共产党形象认同研究”（编号：2021YJSB073）成果。

[作者简介] 张恒（1999-），男，河南安阳人，南开大学马克思主义学院硕士研究生；刘梦茹（1989-），女，安徽阜阳人，天津大学教育学院讲师。