



| 光明社科文库 |

中国高等院校巡视整改 有关问题研究

沈水根◎编著



光明社科文库 |

中国高等院校巡视整改 有关问题研究

沈冰根◎编著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国高等院校巡视整改有关问题研究 / 沈水根编著.

—北京: 光明日报出版社, 2019. 4

(光明社科文库)

ISBN 978-7-5194-5286-5

I. ①中… II. ①沈… III. ①中国共产党—高等学校

—纪律检查—研究 IV. ①D262. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 081623 号

中国高等院校巡视整改有关问题研究

ZHONGGUO GAODENG YUANXIAO XUNSHI ZHENGGAI YOUGUAN WENTI YANJIU

编 著: 沈水根

责任编辑: 陆希宇

特约编辑: 万 胜

责任校对: 赵鸣鸣

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市西城区永安路 106 号, 100050

电 话: 010-67014267 (咨询), 63131930 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: luxiyu@gmw.cn

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

装 订: 三河市华东印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换, 电话: 010-67019571

开 本: 170mm × 240mm

字 数: 237 千字

印 张: 15

版 次: 2019 年 9 月第 1 版

印 次: 2019 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5194-5286-5

定 价: 85.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

党的十九大报告指出，健全党和国家监督体系，要进一步深化政治巡视，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。监督网意味着巡视巡察全覆盖，全覆盖是全面从严治党的必然要求，表明党内监督没有例外、不留空白。高等院校也不例外。国家教育部从2006年开始对直属高校实施第一轮巡视，到2017年中央巡视组对全国中管高校开展专项巡视，经历了十二轮，发现不少问题，也处理了一些高校党员领导干部，在一定程度上促进了高校健康稳定发展，但高校巡视整改中的一些问题需引起高度重视并值得研究思考。

当前，全国高校正处于巡视整改的关键时期，但由于整改工作政治性、政策性强，在实践中难免会遇到一些困难和问题，为服务高校发展，加强政策指导，推进整改工作，巩固整改成果，特编写了《中国高等院校巡视整改有关问题研究》一书，该书能为高校巡视或巡察整改工作有很好的借鉴与参考作用。该书对问题研究进行了聚焦，聚焦在高等院校这一特定主体。该书对研究视角进行“拉长”与“垫高”：“拉长”体现在高校巡视、整改的全过程，抓住点、覆盖面，视角新颖；“垫高”体现在一般问题上升到政策问题，实践活动升华为认知行为，理论新颖。在写作过程中，笔者结合曾

参加省委巡视组的工作实践和参与省纪委干部问题线索的处置经验，对高校巡视中发现的问题以及巡视整改中遇到的困难，做出实事求是、客观公正的评判。如在高校干部处置问题上，提出注重涉嫌违纪的主观因素外，还要侧重当时的政策背景和法治环境，不能简单地套“条规”；针对中央八项规定精神认识上的误区，提出了一些新概念，摒弃管得过死、没有活力的教条思想；针对风险防控经常失控的问题，提出整改的“两单”思路，即问题清单和责任清单。这些见解有助于理清高校管理思路，实现政策与业务有机对接，难点问题有突破，借鉴性强。

本书由十一个章节组成。第一章绪论，阐述了研究巡视整改问题的背景、意义，并对国内巡视工作研究进行回顾总结，提出研究的原则及方法；第二章巡视的理论概述，阐述巡视三大要素的内在关系，重新界定巡视的职能，回顾巡视发展过程；第三章坚持问题导向，紧紧围绕“六项纪律”，提出高校巡视中存在的主要问题；第四章为落实高校巡视整改任务，立足整改环节，提出巡视整改要“改”“立”并举；第五章是干部问题线索，阐述干部问题线索的处置方式和要求，强化问题线索分析；第六章是把握政策边界，强调整改问题以政策为导向，讲究政策策略，做到“稳、准、实”；第七章是实践“四种形态”，监督执纪“四种形态”是严格依据党规党纪进行划分的，覆盖所有可能发生的违纪情节或苗头，且各个形态之间呈现明显的违纪轻重和处置层次之分；第八章处理好“树木与森林”关系，这个关系是个体与整体的关系，是特殊性与普遍性的关系；第九章是防控关键风险点，结合“七个关口”建立健全内控制度和运作机制；第十章是探索高校巡察工作，高校巡察工作有两个层面的巡察，提出高校巡察工作模式；第十一章是结论，总结巡视整改问题，提出九条观点，以及今后开展高校巡视工作的总体思路。

需要说明的是，鉴于全国各高校在办学体制、办学规模、区域政策等方面存在一定差异，书中所述内容很难面面俱到。由于一些问题政策性强，笔者精力有限，学术水平尚浅，加之对全国高校落实巡视整改具体工作情况了解甚少，文章的错误和不足在所难免，还请专家学者批评指正。

编者

2017 年 10 月

目 录

CONTENTS

第一章 绪 论	1
第一节 问题的提出	1
一、问题研究的背景	1
二、问题研究的重大意义	3
第二节 国内研究文献综述	5
一、国家层面的巡视工作	5
二、专家学者层面的巡视研究	6
第三节 问题研究的原则方法	7
一、一般原则及要求	7
二、主要研究方法	8
第二章 巡视的基本概述	10
第一节 巡视的内涵	10
一、巡视的涵义	10
二、巡视的关系要素	11
三、巡视的范围内容	13
第二节 巡视的职能	14
一、巡视的职能	14
二、巡视的职责	14

三、如何发挥巡视职能	15
第三节 巡视工作发展过程	16
一、巡视工作的指导思想及原则	16
二、巡视工作的主要特点	17
三、巡视工作的发展过程	18
四、巡视工作的重大意义	21
第三章 坚持问题导向	24
第一节 政治纪律方面的问题	24
一、基本概念及内涵	25
二、高校在执行政治纪律与政治规矩方面的主要问题	27
三、违反政治纪律和政治规矩的现实危害	28
第二节 组织纪律方面的问题	29
一、组织纪律的内涵	29
二、组织纪律的主要特点	30
三、加强组织纪律的重大意义	30
四、违反组织纪律的表现形式	32
五、高校违反组织纪律方面的主要问题	32
六、违反组织纪律的现实危害	36
第三节 廉洁纪律方面的问题	37
一、廉洁纪律的内涵	38
二、违反廉洁纪律的主要表现形式	38
三、高校违反廉洁纪律方面的主要问题	39
第四节 群众纪律方面的问题	41
一、群众纪律的内涵	42
二、群众纪律的主要内容	42
三、违反群众纪律的主要表现形式	42
四、高校违反群众纪律方面的主要问题	43
第五节 工作纪律方面的问题	45

一、工作纪律的内涵	45
二、工作纪律的主要内容	46
三、违反工作纪律的主要表现形式	46
四、高校违反工作纪律方面的主要问题	47
第四章 高校巡视整改任务	51
第一节 巡视整改是高校党委的政治任务	51
一、巡视整改的流程及时限	51
二、巡视整改的主要环节	52
三、巡视整改的主要方向	54
第二节 巡视整改高校纪委发挥监督作用	55
一、高校纪委在巡视整改中的主要任务	55
二、问题整改的主要思路	57
第三节 高校巡视整改的重点问题	58
一、巡视整改要求	58
二、巡视整改重点	59
第五章 干部问题线索	62
第一节 干部问题线索概况	62
一、干部问题线索的涵义	62
二、干部问题线索的特点	62
三、干部问题线索来源	63
四、干部问题线索反映的主要问题	63
第二节 干部问题线索处置方式	64
一、干部问题线索处置过程	64
二、干部问题线索处置方式	65
三、干部问题线索处置要求	66
第三节 干部问题线索分析	66
一、借机公款旅游问题	66

二、违规出国考察旅游问题	68
三、违规公务用车问题	69
四、发现问题不报告不处置的问题	71
五、违规享受引进人才待遇问题	72
第六章 把握政策边界	75
第一节 关于违反中央八项规定精神问题的界定	75
一、总体要求	76
二、八项规定前后违纪行为的处理	76
三、几点共识	76
第二节 党费、工会经费使用问题	77
一、党费使用	77
二、工会经费使用	79
第三节 违规发放津贴补贴问题	80
一、违规发放津贴补贴的涵义及形式	81
二、高校工作人员工资收入构成	81
三、发放津贴补贴政策法规依据	82
四、发放津贴补贴把握标准	82
五、违规发放津贴补贴行为认定及处理	83
第四节 私人会所问题	85
一、私人会所的涵义	85
二、私人会所的政策规定	85
第五节 公务接待问题	86
一、不同性质的公务	86
二、公务接待的禁止性规定	87
三、饭局上的“八个不准”	87
第六节 公款旅游问题	89
一、公款旅游涵义	89
二、公款旅游的特征表现	89

三、公款旅游的禁止性规定	89
四、需要认定的两个问题	90
第七节 大办婚丧喜庆问题	91
一、大办婚丧喜庆相关涵义	91
二、相关政策界定	92
三、实践中的主要做法	93
第八节 打高尔夫球问题	93
一、违规打高尔夫球行为认定标准	94
二、违规打高尔夫球相关规定	94
三、打高尔夫球的政策解读	94
第九节 党员干部做微商的问题	95
一、微商的涵义	95
二、违规违纪依据	95
三、违规做微商的后果	96
第十节 党员干部参与民间借贷问题	97
一、民间借贷的涵义	97
二、违规借贷行为的认定	97
第十一节 党员交通违法行为问题	98
一、交通违法行为	98
二、政策法规依据	98
三、违法行为纪律处分认定	99
第十二节 党员违背社会公序良俗问题	100
一、违背社会公序良俗相关涵义	100
二、政策法规依据	100
三、违纪行为处分认定	101
第十三节 党员干部参加老乡会、校友会、战友会等问题	102
一、老乡会、校友会、战友会的涵义	102
二、政策法规依据	102
三、界定范围及要求	102

第七章 实践“四种形态”	104
第一节 基本理论概述	104
一、“四种形态”的主要内涵	104
二、“四种形态”的特点及要求	104
三、实践“四种形态”的重大意义	106
第二节 “四种形态”在巡视整改中的运用	107
一、“四种形态”运用原则	107
二、“四种形态”具体运用	108
三、实践“四种形态”应注意的问题	111
第八章 处理好“树木与森林”的关系	113
第一节 基本关系概述	113
一、“树木”与“森林”的内在联系	113
二、“树木与森林”的关系特征	114
第二节 实践中的综合运用	115
一、实践中存在的主要问题	115
二、巡视整改中的综合运用	115
三、综合运用应注意的问题	116
第九章 防控关键风险点	118
第一节 把握内部风险点	118
一、风险及关键风险点的涵义	119
二、关键风险点的类别	119
三、防控风险的政策法规依据	120
四、内部风险的重点和关键点	120
五、风险防控要明确的重要事项	121
第二节 采购业务控制风险点	123
一、采购业务涵义	123
二、采购业务关键风险点	124

三、采购业务政策法规依据	126
四、违规采购行为认定	127
第三节 资产业务控制风险点	130
一、资产涵义	130
二、资产业务关键风险点	130
三、资产业务控制政策法规依据	132
四、违规资产业务行为认定	133
第三节 基本建设项目控制风险点	134
一、基本建设项目的涵义	134
二、基本建设项目关键风险点	134
三、基建工程项目风险控制的政策法规依据	137
四、基建项目违规违纪行为认定	137
第四节 合同业务控制风险点	139
一、合同业务控制的涵义	139
二、合同业务控制的主要内容	139
三、合同业务控制风险点	139
四、合同业务控制的政策法规依据	143
第五节 校企合作控制风险点	143
一、校企合作的涵义	143
二、校企合作的内容和形式	144
三、校企合作风险点	144
四、校企合作业务政策法规依据	145
五、校企合作违规违纪行为认定	146
第六节 校办产业业务控制风险点	147
一、校办产业风险防控涵义	147
二、校办产业关键风险点	147
三、校办产业业务的政策法规依据	149
四、校办产业违规行为认定	150
第七节 学生资助业务控制风险点	151

一、学生资助形式及资金来源	151
二、学生资助业务风险控制	151
三、学生资助业务风险点	152
四、学生资助业务政策法规依据	152
五、学生资助业务违规违纪行为认定	153

第十章 探索高校巡察工作 154

第一节 高校巡察工作的概况	154
一、巡察的涵义及特点	154
二、高校巡察工作的背景及现状	155
三、开展高校巡察工作的重要意义	158
第二节 高校巡察工作职能定位	159
一、高校巡察工作职能定位	159
二、高校巡察工作需注意的问题	161
第三节 探索高校巡察工作路子	162
一、高校巡察工作在路上	162
二、高校巡察工作模式	163

第十一章 结 论 166

附 录 169

《中国共产党巡视工作条例》(2017 年 7 月修订)	169
《中国共产党纪律处分条例》(2018 年 10 月 1 日)	177
《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》(2019 年 1 月 1 日)	202

主要参考文献 219

第一章

绪 论

第一节 问题的提出

一、问题研究的背景

中国共产党作为马克思主义政党，一直高度重视党内监督。改革开放以来，党内监督工作不断深入，制度体系不断完善，监督实践不断取得历史性进展和突破。巡视作为党内监督的战略性制度安排，在全面从严治党方面发挥了不可替代的作用。高校作为教育科研的重要领域，其体制、机制和职能具有相对特殊性，考察高校巡视监督以及巡视整改工作应放在其特殊背景下分析、认识和把握。由于高等教育与经济社会改革发展的特殊关联性以及高校自身发展的规律性，研究高校巡视整改工作基于3个方面因素的考虑。

一是高校巡视发现的问题多，且多数问题为以往高校审计、财政检查、纪律检查等发现的问题，由于各监督部门缺乏有效的衔接和配合，影响了问题的整改落实。这方面主要体现在以往组织审计、财政检查等监督部门的职责划分不明确，信息沟通不顺畅，整改任务不检查。对比近年来一些高校各类检查的情况报告与巡视检查的反馈情况报告，发现一个明显特点：各类检查组与巡视组发现的问题具有共性、整改问题不具有统一性。在实际工作中，由于组织、审计、财政、监察等各个监督部门的关系比较模糊，缺乏有效的衔接和配合，存在各自为政的问题，使得本可以早先解决的问题变成历史遗留问题。按照

《中国共产党党内监督条例》和巡视高校的相关规定，巡视组由上级党委授权，具有相对独立性，高校党委可以借助巡视组的力量扫清历史遗留问题。

二是重巡视、轻整改的问题仍在一些高校不同程度地存在，使得每次巡视后老问题重复出现，影响了巡视成果运用。从2006年10月教育部首次对高校开展巡视开始，至2017年7月已经历了十二轮的高校巡视，每轮巡视后高校都有整改，但新一轮巡视高校老问题仍然存在，这在2013年前高校巡视发现的问题最为突出，带有普遍性、重复出现、难以解决的问题主要受高校同体监督体制的影响。巡视组的职责定位主要限于发现问题，问题整改主要由高校党委来负责落实，在整改中最难的是涉及高校党政“一把手”的问题，因为他们处于高校权力的顶端，在某种意义上就是绝对权力。从表面上看，高校的权力是分散的、各司其职的，但不同部门的权力最终控制在党政“一把手”手中。从人性的角度看，如果体制内没有提供充足的监督条件，高校教职员工可能不愿意冒失去自身利益的风险，监督领导去落实有关问题。作为高校的纪检监察部门，在同体监督中，视角容易受某些限制，监督的实施也容易受到某些干扰，使得高校一些问题整改往往以“体面”的形式或“讨价还价”的形式来完成落实，难免存在“死角”。

三是巡视的相关配套制度滞后，指导巡视整改工作力度不够，高校在实践中不能有效把握巡视整改的政策和办法，影响了巡视效果。新中国成立至今，开展对高校巡视工作的时间不长，国家对高校巡视工作的理论研究相对薄弱；有关巡视工作条例或政策法规过于原则，缺乏细节支撑，操作性不强；巡视组成员对高等教育发展方式转型、制度环境、办学体制、管理模式等情况不熟悉，往往以地方或机关的眼光来看高校存在的问题，摈弃了高校自主发展中的合理机制；国家层面的巡视工作有关规定与高等教育管理、现代大学制度有机衔接不够，一些问题整改落实有困难。从巡视的立法层面看，巡视制度是为了弥补现有监督制度的缺陷而设立的，并在实践中不断探索完善，需经历一个发展过程。从巡视的问责层面看，出现违纪问题就要问责处理，只有处理才能落实整改。但高校有些违纪现象是当时制度环境、体制机制不完善的产物，需要政策支撑才能解决，这种限期整改落实与高校政策法规缺陷的矛盾，使得一些高校在实践中深感困惑与纠结。如果一切从严，很容易“上纲上线”；如果适情从

宽，就可能“失职失责”。

因此，加强对高校巡视整改工作的研究与指导，必须把整改工作置于高等教育办学体制和管理体制的变革、高等教育发展方式的转变和高校产学研结构调整背景之下，寻求高校巡视整改工作的目标模式和有效办法，健全完善适合高校的党内监督体制，有效防控廉政风险，稳步解决高校历史遗留问题，为全面建成小康社会创造良好的育人环境，促进人类、社会与自然和谐发展、文明进步。

二、问题研究的重大意义

随着经济全球化的日益发展，知识经济时代的到来导致对知识型人才的关注，高等教育的发展顺应了知识经济的发展。当前，高等教育已走向内涵发展、注重质量的新阶段，正处在一个新的历史起点上。在这个阶段，一些高校管理不能适应发展的需要，面临许多困难和问题，也出现了消极腐败现象。在这种背景下，巡视工作就成为加强高校监督与管理的有力抓手，巡视整改就成为提高高校反腐败工作成效的重要途径。

1. 加强高校巡视整改问题研究有助于高校权力运行制约和监督体系的不断健全与完善。党的十九大报告提出，要加强对权力运行的制约和监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。高校的权力结构和运行机制，理论上建立在广大教职员工民主政治的基础之上，但实际是建立在“一把手”体制内。在这种体制下，师生自发性的建议献策往往难以得到实质性的重视，使得不少高校师生有问题只能通过举报或上访形式实现，这种不得已的手段一度在高校呈现常态化，归因于一些高校民主政治生活不正常，同级监督无力。十八大以来，党中央对强化权力运行制约和监督体系提出了新的要求，为进一步加强和改进巡视工作、深化党风廉政建设指明了方向。巡视整改工作作为监督体系的重要组成部分，发挥着不可替代的监督作用。通过巡视整改和提醒干部，一些高校“一把手”学会慎用权、用好权，进一步规范权力运行，建立健全监督制约机制，不断提高科学决策、民主决策、依法决策水平。通过抓整改落实和“回头看”，高校进一步理顺和规范党代会、全委会和常委会之间的关系，更好发挥党代会和全委会对重大问题的决策权，党委会行使执行权和一般问题决定权，