


《清廉浙大》丛书

总主编 周谷平

全面从严治党战略布局下 高校校院两级治理结构与风险防控 ——以综合型大学为例

◎ 周谷平 郑爱平 张子法 张栋梁 等著

QUANMIAN CONGYAN ZHIDANG ZHANLUE BUJU XIA
GAOXIAO XIAOYUAN LIANGJI ZHILI JIEGOU YU
FENGXIAN FANGKONG

 ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

《清廉浙大》丛书

总主编 周谷平

全面从严治党战略布局下 高校校院两级治理结构与风险防控 ——以综合型大学为例

◎ 周谷平 郑爱平 张子法 张栋梁 等著

QUANMIAN CONGYAN ZHIDANG ZHANLUE BUJU XIA
GAOXIAO XIAOYUAN LIANGJI ZHILI JIEGOU YU
FENGXIAN FANGKONG



 ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全面从严治党战略布局下高校校院两级治理结构与风险防控:以综合型大学为例 / 周谷平等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2017. 4

ISBN 978-7-308-16794-9

I. ①全… II. ①周… III. ①高等学校—学校管理—研究—中国 IV. ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 066809 号

全面从严治党战略布局下高校校院两级治理结构与风险防控 ——以综合型大学为例

周谷平 郑爱平 张子法 张栋梁 等著

责任编辑 田 华

责任校对 杨利军 韦丽娟

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 14.75

字 数 250 千

版 次 2017 年 4 月第 1 版 2017 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-16794-9

定 价 45.00 元



版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>

本书为教育部人文社会科学研究专项任务项目
(教育廉政理论研究)(13JDJYLZ03)的研究成果

本书编委会

总 主 编：周谷平

著 作 者：周谷平 郑爱平 张子法 张栋梁 等

专题负责人：郑爱平 张子法 许迈进 包迪鸿 舒 强

编委会成员：(按姓氏笔画排序)

王志强 卞晓龙 叶晓萍 卢军霞 包 松
包迪鸿 刘 波 汤海旸 许迈进 许慧珍
张士良 张子法 张建富 张栋梁 陈作兵
陈婉珍 卓亨逵 郑爱平 姜群璞 姚 信
郭文刚 章瑚纬 舒 强 阚 阅

正道直行 激浊扬清 不忘初心 聚力前进

——写在《全面从严治党战略布局下高校校院
两级治理结构与风险防控》付梓之际

浙江大学党委副书记、纪委书记 周谷平

自分天地，便有清浊。二气周流，化生万物。我国古人以朴素的世界观，揭示出宇宙至高至简的道德律令。天地有清气浊气，世人亦有清心浊心，“正道直行，激浊扬清”正是国人传承千载的人生信条，唯有“清心”，方能“正道”。我国廉文化思想源远流长，构成了我国传统文化的重要精髓之一。在《论语·颜渊》中，季康子问政于孔子，孔子对曰：“政者，正也。子帅以正，孰敢不正。”西汉思想家董仲舒提出了“正其义不谋其利，明其道不计其功”的人生信条。宋代周敦颐让世人记住莲花“出淤泥而不染，濯清涟而不妖”的高尚品质。包拯《书端州郡斋题壁》则告诉后人“清心为治本，直道是身谋”的道理。人们不会忘记“寇老西儿”、海瑞等廉洁奉公的好官，他们的事迹传诵至今。

公生明，廉生威。廉者，政之本也。我国古代廉文化思想对政治体系和社会治理发挥了重要作用。一般认为，我国古代廉洁文化体系大体可以包括廉洁制度文化、廉洁思想文化和廉洁社会文化三个方面。战国秦汉时期，廉洁文化由原先的道德追求向制度层面转换，国家围绕如何在政权体制中尚德崇廉作出了诸多精细设计和推敲，并在法规制度、监察监督、行政管理上得以体现。由此，廉洁从政也成为古代政治家的政治理念之一。这种理念既是廉洁文化推动治理体系和制度建设的反映，反过来

也丰富并发展了廉洁制度文化的内容。

百代兴盛依清正，千秋基业仗民心。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央开拓创新，不断谋篇布局，努力锻造党的品格，提升党的能力，强化党的担当，立下了全面从严治党的“军令状”。党的十八届六中全会，更是对加强党的建设、营造风清气正的党内政治生态提出了全面要求，并作出了明确的顶层设计和制度安排，以习近平同志为核心的党中央坚持党要管党、从严治党，形成了全面从严治党思想，对党的建设从战略高度进行新谋划、新布局，呈现出我们党管党治党的新境界。

治国必先治党，治党务必从严。习近平同志管党治党的新理念是党中央治国理政新理念、新思想、新战略的重要组成部分，是对我们党的建设历史经验的深刻总结，更是对社会主义执政党建设基本规律的深入探索，也是对马克思主义建党学说的创造性坚持和发展。党的十八大以来，党中央把权力关进制度的笼子里，依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力，构建起了以党章为总纲、以两项“准则”（《中国共产党廉洁自律准则》和《关于新形势下党内政治生活的若干准则》）为标线、以四项“条例”（《中国共产党巡视工作条例》、《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党问责条例》和《中国共产党党内监督条例》）为红线的管党治党制度体系，全面从严推进党的建设和治理机制。

人不以规矩则废，党不以规矩则乱。当前，对于我国高校来说，如何扎根中国大地办大学、办人民满意大学，是历史和时代交给我国高校的重要命题。坚持党的领导无疑是办好中国特色社会主义大学、推动高等教育科学发展的根本保证。高校必须以“四个全面”为战略指引，按照“实施党建伟大工程，实现党的伟大事业”的要求，贯彻执行党委领导下的校长负责制，落实民主集中制，建立健全“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的制度体系，以惩戒机制推进“不敢腐”，以防范机制推进“不能腐”，以保障机制推进“不想腐”，构建起中国特色现代大学制度框架下的高校内部治理结构和风险防控体系。

历史经验深刻告诉我们，小治治事、中治治人、大治治制。随着高等学校办学规模的扩大和国内外高等教育市场竞争的需要，高校通过学校

分权和管理重心下移,转变学校机关部门的职能,实行学校宏观上决策、院级单位实体化运行的校院两级管理模式,已成为现代大学治理体系的重要特征。大学需要根据全面从严治党的战略布局和国家法律法规制定章程,健全校院两级治理结构和权力运行机制,完善自律与他律相结合的监督制约和风险防控机制,切实激发基层办学活力。中国特色现代大学制度下的校院两级管理模式与权责重构、高校权力运行与监督等内容,是当前完善中国特色现代大学制度、促进高校治理能力提升的一个非常现实和紧迫的问题,是我国高等教育改革发展中的重要命题。

欲知平直,则必准绳;欲知方圆,则必规矩。高校内部治理结构的完善、高校内部治理能力的成长体现了我国高等教育发展中尊重教育规律、遵循教育逻辑办学的良性生态。高校自身需要从内到外进行全系统的变革,创建起一套为自己量身打造的、适合国家需要与本校特色的治理结构,实现高校治理结构和风险防控机制的范式转换。在这个逐步实现高校治理能力提升的过程中,既要善于借助来自外部的压力,更要激发高校内部自觉的动力,建立起他律与自律相结合的治理范式。高校内部治理结构的建设必须制度化、规范化、科学化,在全面从严治党的战略布局框架下,加快大学章程的制定,完善校内规章制度体系,构建起校院两级紧密联动的权力监督机制和风险防控体系,形成大学校园有规必依、依法治校的格局。

立善法于天下,则天下治。中国特色现代大学制度下,我国高校治理结构和风险防控的范式转换,其核心在于健全和完善校院两级治理结构和风险防控的协同机制。中国特色现代大学制度要求高校校院两级进一步明晰各自权责任务,完善大学治理结构,这与高校倡导重心下移、扁平式管理不谋而合。高校提升治理能力必须着力构建校院两级内部监督组织体系,使校院两级之间自律与他律联动耦合、良性互动,从而健全和完善校院两级治理结构和风险防控协同机制。

法与时转则治,治与世宜则有功。当前,高校正全面深化综合改革、全面加强依法治教、全面加强和改进党的建设、加快推进教育现代化、统筹推进世界一流大学和一流学科建设,面对如此繁重的改革发展任务,迫

切需要高校深刻认识和适应全面从严治党的新常态,切实把全面从严治党责任记在心上、扛在肩上、抓在手上,不断完善内部治理结构和风险防控体系,健全权力运行的监督制约机制,深刻把握全面从严治党的各项要求,汇聚学校改革发展合力,这是高校在新的历史起点上把中国特色现代大学制度和办学治校方略不断引向深入的根本遵循。

正道直行,激浊扬清;不忘初心,聚力前进。值此书稿付梓之际,谨此为序。

2017年春于求是园

目 录

引言:全面从严治党战略布局开启高校治理新常态	1
一、全面从严治党开创高校党的建设新格局	1
(一)从“从严治党”到“全面从严治党”	2
(二)高校推进全面从严治党的责任担当	2
二、全面从严治党提升高校治理理念新高度	4
(一)从严治理,培养求真务实优良作风	4
(二)科学治校,建设凝心聚力优良校风	5
三、全面从严治党提出高校风险防控新要求	6
(一)以惩戒机制推进“不敢腐”	7
(二)以防范机制推进“不能腐”	8
(三)以保障机制推进“不想腐”	9
第一部分 高校内部治理现状与趋势	10
一、国外大学的内部治理结构和运行模式	10
(一)美国大学的内部治理结构	11
(二)英国大学的内部治理结构	15
(三)法国大学的内部治理结构	19
(四)特点与启示	22
二、国内大学的内部治理结构及其构建趋势	25
(一)国内大学的内部治理结构	25
(二)国内大学内部治理结构中存在的不足	30
(三)国内大学内部治理结构的构建趋势	33

第二部分 高校内部治理风险与防控机制	39
一、高校内部治理风险结构性探源	39
(一)内部治理风险的基本定义	39
(二)高校内部治理风险的特性	41
(三)高校内部治理风险的类型及其表现	43
(四)高校内部治理风险的作用机理	45
(五)高校内部治理风险究源	46
二、高校内部治理风险防控的运行机制	50
(一)风险防控的理论基础	50
(二)国外高校风险防控的实践经验	53
(三)高校内部治理风险防控系统构建	55
第三部分 校院两级治理结构与风险防控协同机制	61
一、构建校院两级治理结构和风险防控协同机制的背景分析	61
(一)宏观环境的 PESTN 分析	62
(二)国内外研究的理论分析	65
(三)当前我国高校治理体系面临的主要问题	67
二、高校治理结构和风险防控的范式及转换	68
(一)范式及范式转换理论	68
(二)高校治理结构和风险防控的范式转换	70
三、健全校院两级治理结构和风险防控的协同机制	74
(一)横向协同：“四位一体”的方法设计	74
(二)纵向协同：“四纵两横”矩阵式架构	76
(三)纵横联动：“互联互通”校院协同机制	78
(四)范式转换应遵循的原则	79
四、部分综合型高校的实践与探索	81
(一)C9 高校健全校院两级治理结构和风险防控机制的实践	82
(二)北大、清华健全校院两级治理结构和风险防控机制的 改革方略	83
(三)健全校院两级治理结构和风险防控机制的浙大样本	85
第四部分 高校院系单位治理结构与风险防控	88
一、高校院系单位职权分析与风险点梳理	89
(一)重大问题决策	89

(二) 继续教育	89
(三) 学历教育	90
(四) 科学研究	90
(五) 组织人事	91
(六) 院级财务	91
二、院系单位横向治理结构与纵向治理结构	91
(一) 院系单位横向治理结构	91
(二) 院系单位纵向治理结构	93
三、高校院系单位风险防控的研究设计与问卷调查	93
四、治理结构与风险防控关系及风险点防控分析	94
(一) 风险发生系数	94
(二) 风险危害系数	98
(三) 整体风险系数	102
(四) 主要风险点	103
五、院系治理与风险防控的对策建议	105
(一) 对高等级风险点进行重点防控	105
(二) 优化院级单位治理结构	106
(三) 完善与落实规则制度	106
(四) 增强教职工参与	106
(五) 完善违规违纪举报制度	107
(六) 以高科技手段保障监察落实	107
(七) 实践案例:基于 PDCA 理论的院系治理与风险防控机制	108
第五部分 高校附属医院治理结构与风险防控	110
一、国外高校附属医院治理结构的特点与启示	110
(一) 主要特点	111
(二) 主要启示	111
二、国内高校附属医院治理结构与风险防控现状分析	113
(一) 国内高校附属医院治理结构及风险防控情况	113
(二) 国内部分公立医院法人治理结构的实践启示	118
(三) 国内高校附属医院内部治理的风险分析	119
三、建立健全高校附属医院治理机制的对策建议	125
(一) 以全面从严治党统领现代医院管理制度建设	125

(二)优化高校附属医院治理结构	127
(三)构建高校附属医院党风廉政建设制度体系	129
(四)健全高校附属医院科学民主决策机制	132
(五)完善高校附属医院信息控制系统	133
(六)构建高校附属医院内审增值机制	134
(七)健全科学高效的绩效评价机制	136
第六部分 高校产业系统治理结构与风险防控	139
一、高校产业系统治理结构现状与治理趋势	140
(一)高校产业系统的治理现状	141
(二)高校产业系统的治理趋势	146
二、高校产业系统治理结构与治理风险	148
(一)高校产业系统治理结构	149
(二)高校产业系统治理风险	153
三、高校产业系统推进法人治理与风险防控的探索与实践	155
(一)浙江大学的探索与实践	156
(二)西安交通大学的探索与实践	161
(三)高校产业系统推进法人治理与风险防控的启示	164
四、高校产业系统推进法人治理与风险防控的对策建议	165
(一)对政府主管部门的建议	166
(二)对高校管理层面的建议	167
(三)对高校产业层面的建议	168
参考文献	170
附录:专题研究成果	177
高校内部治理风险防控的理论分析与实践旨归	177
高校内部治理风险的结构探索	185
重塑学术圣洁与公共信任:高等教育问责的国际经验与策略选择	195
基于流程再造的高校科研管理协同机制研究	208
浙江大学全面推进院级单位纪委建设	218
高校发展离不开党的纪律保障	219
后 记	223

引言：全面从严治党战略布局 开启高校治理新常态

党的十八届六中全会对全面从严治党重大问题进行了专题部署，标志着党中央已经基本实现了对“四个全面”战略布局的整体设计、全面展开了整体行动，这在党建历史上乃至整个党史上都具有重大而深远的意义。“四个全面”的战略布局确立了新形势下党和国家各项工作的战略方向、重点领域、主攻目标，全面从严治党更为新时期推进党的建设指明了方向、提供了遵循。对于高校来说，十八届六中全会精神和全面从严治党的战略部署，对于学校坚持正确办学方向，全面落实立德树人根本任务，深化综合改革，不断完善权力运行的监督制约机制，落实全面从严治党，实施党建伟大工程，形成风清气正、山清水秀的校园生态，为全面建设小康社会作出更大贡献，具有十分重要的意义。

一、全面从严治党开创高校党的建设新格局

中国共产党和中华民族的前途命运，构成了当代中国最为关键的“命运共同体”。正是基于“腐败问题愈演愈烈，最终必然会亡党亡国”的忧患意识，习近平总书记多次重申“党的作风关系人心向背，关系党的生死存亡”，号召全党及时解决影响党的创造力、凝聚力、战斗力的问题，认真医治损害党的先进性和纯洁性的病症，坚决祛除滋生在党的健康肌体上的毒瘤，在理论和实践上不断开创全面从严治党的新境界。中央全面从严治党的鲜明立场、坚决态度和强有力措施，是党的建设取得新成效的根本保证。对于高等教育来说，全面从严治党体现了扎根中国大地办大学、办人民满意大学的根

本要求,开启了高校党的建设新常态。

(一)从“从严治党”到“全面从严治党”

“打铁还需自身硬。我们的责任,就是同全党同志一道,坚持党要管党、从严治党,切实解决自身存在的突出问题,切实改进工作作风,密切联系群众,使我们党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。”2012年11月15日,习近平总书记履新伊始,面对中外记者斩钉截铁地宣示,开启了中国特色社会主义伟大事业的新征程。“从严治党”更彰显了以习近平同志为核心的党中央推进管党治党的坚定决心和历史担当。

2014年10月8日,习近平同志在党的群众路线教育实践活动总结大会上提出:“今天这个大会,是对党的群众路线教育实践活动进行总结,对巩固和拓展教育实践活动成果、加强党的作风建设、全面推进从严治党进行部署。”习近平同志首次提出了“从严治党”的“全面”维度,在“从严治党”之前,加上“全面”两字,展现出当代中国共产党人的远见卓识和使命担当。

2014年12月13日,习近平同志在江苏调研时强调,“协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党,推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶”。这是首次将“全面从严治党”作为“四个全面”的内容一并提出,并突出强调了全面从严治党是推进党的建设新的伟大工程的必然要求。

从严治党是中国共产党巩固执政地位、走在时代前列、肩负历史使命的关键所在。随着世情、国情、党情的不断变化,影响从严治党的因素更加复杂,从严治党的形式更为严峻。习近平同志将“从严治党”提升到“全面从严”的高度,提出全面从严治党的要求,不仅取决于当前的国内外环境以及十八大以来的反腐实践,更是彰显了我党推进党的建设的坚定决心,必将开启中国共产党的建设新常态。这一党建战略思想,开创了党的建设新格局,表明我们党对新形势下党建规律、治国理政规律有了新探索、新认识、新创见。

(二)高校推进全面从严治党的责任担当

党的十八届六中全会系统总结了近年来,特别是十八大以来全面从严治党的理论和实践,科学分析了全面从严治党面临的形势和任务,提出了新形势下全面从严治党的指导思想、目标任务、基本原则和战略部署,标志着全面从严治党向制度化方向纵深发展,具有里程碑意义。这些新思维、新论

断，对全面从严治党、制度治党、依规管党，深入推进党的建设作出重大部署，提出了明确要求。为高校当前和今后一个时期党的建设指明了方向，提供了遵循。高等学校必须认真学习贯彻，深刻领悟内涵，坚决拥护以习近平同志为核心的党中央就党的建设作出的一系列决策部署和具体行动，切实把思想和行动统一到中央提出的要求和任务上来。

习近平同志强调，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。这是扎根中国大地办世界一流大学的基本要求。新形势下，高校全面贯彻落实从严治党，出发点是加强党的建设，落脚点是办好中国特色社会主义大学，培养社会主义事业合格建设者和接班人。

1. 在宏观引领方面，必须始终坚持正确的办学方向

办什么样的大学、怎样办大学，培养什么样的人、怎样培养人，这是大学必须思考和回答的根本问题。办好中国的大学，必须有中国特色，而其中最大的特色就是坚持党的教育方针，坚持社会主义办学方向，践行教育为国家和社会服务的重要职能。

2. 在中观治理方面，必须坚持党委领导下的校长负责制

办好中国特色社会主义大学，坚持党委领导下的校长负责制，是加强对高校领导的根本制度保障。高校必须充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证校长依法行使职权，推进中国特色现代大学制度建设，不断改革和完善高校体制机制，切实有效推进依法治校进程；坚持党管干部、党管人才的原则，按照社会主义政治家、教育家的标准选好配强高校党委书记和校长，把党性原则贯穿到办学理校的实践之中，确保党的教育方针在高校贯彻落实到位。

3. 在微观架构方面，必须不断强化基层党组织整体功能

高校的基层党组织处在各项工作的第一线，直接决定和影响学校党建工作的整体水平，对于高校更好地承担起人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新的任务具有重要意义。办好中国特色社会主义大学离不开学校党委的坚强领导，同时也需要进一步激发基层党组织的生机活力，推动各级党组织和全体党员的积极行动，牢固树立“抓党建是本职、不抓党建是失职、抓不好党建不称职”的责任意识，将党建工作贯穿于高校人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新各项工作之中。

二、全面从严治党提升高校治理理念新高度

习近平同志管党治党的新理念是党中央治国理政新理念、新思想、新战略的重要组成部分,是对我们党的建设历史经验的深刻总结,更是对社会主义执政党建设基本规律的深入探索,也是对马克思主义建党学说的创造性坚持和发展。对于高等院校来说,坚持党的领导是办好中国特色社会主义大学、推动高等教育科学发展的根本保证。全面从严治党,基础在全面,关键在严,要害在治。深刻把握全面从严治党的各项要求,是在新的历史起点上把中国特色现代大学制度和办学治校方略不断引向深入的根本遵循。

(一) 从严治理,培养求真务实优良作风

治党务必从严,从严狠抓作风。加强和改进党的作风建设,是提高高校党的建设科学化水平、加强思想作风建设的迫切要求,是保持高校党的先进性和纯洁性、巩固党的执政基础和执政地位的必然要求。因而,必须首先以求真务实的精神,认真解决高校党的作风建设中存在的各类问题,把加强党性修养、锤炼思想作风的各项要求落到实处。

1. 树立科学的“发展观”,克服形式主义

在高校发展理念方面,注重内涵、重视质量、关注品质,摒弃过度追求论文发表、科研经费等“学术 GDP”指标;在管理工作方面,自上而下地改革和精简各类考核、检查、评比活动,集中更多的人财物资源投入学生教育教学、后勤保障、青年教师发展等基础性工作,解决实际问题;在制度执行方面,对工作落实、制度执行进行监管和评估,建立健全问责和责任追究制度;在领导干部方面,对“双肩挑”干部和专职管理干部进行分类管理,制定相应的考核体系,提高解决实际问题的权重;在师德师风方面,加强考核和激励,引导广大教师更加重视日常教学、注重本职岗位、关心育人工作。

2. 树立务实的“群众观”,反对官僚主义

在高校管理方面,以中国特色现代大学制度治理高校,建立健全大学章程,完善高校科学决策和民主管理机制,推动管理重心下移,健全学术治理结构,注重发挥教职工代表大会、基层学术组织等的作用;在高校干部方面,真正确立“师生为本”的理念,畅通听取师生意见的渠道,建立长效机制,健全对群众反映强烈问题的呼应机制,完善反馈机制和信息公开机制,强化领