

doi:10.20270/j.cnki.1674-117X.2025.5008

监督融入高校治理的意义、困境与路径

张克勤

(湖南工业大学, 湖南 株洲 412007)

摘要: 高校系统监督是高校治理体系不可或缺的部分, 将监督高效融入高校治理, 对推进依法治校、促进各种权力健康运行、实现共同治理高效运转等具有重要的意义。纵观当前高校治理的现状, 监督者与被监督者思想认识不足、职能部门监督职责定位不清, 成为制约监督高效融入高校治理的重要因素。对此, 纪检监察监督要围绕高校治理这一中心, 明确融入高校治理的路径和载体, 着力发挥监督保障执行、促进完善发展作用, 推进高校治理体系和治理能力现代化。

关键词: 高校治理; 监督工作; 监督融入; 治理能力

中图分类号: D262.6; G647 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-117X(2025)05-0061-06

The Significance, Challenges, and Pathways of Integrating Supervision into University Governance

ZHANG Keqin

(Hunan University of Technology, Zhuzhou 412007, China)

Abstract: As an integral part of the university governance system, supervision within higher education institutions plays a significant role in advancing law-based university administration, ensuring the healthy operation of various powers, and achieving efficient collaborative governance. However, the current state of university governance reveals several major constraints: insufficient awareness between supervising bodies and those being supervised, ill-defined supervisory responsibilities among functional departments, and inadequate coordination mechanisms. To address these issues, disciplinary inspection and supervisory efforts must prioritize university governance as their central task, clarify pathways and mechanisms for integrating supervision into governance, and strive to fulfill their role in ensuring implementation and promoting improvement and development, thereby advancing the modernization of university governance systems and capabilities.

Keywords: university governance; supervision work; integration of supervision; governance capacity

党的二十届三中全会强调, 要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。党的二十大以来, 党中央坚持把教

育事业摆在优先发展的位置, 深化教育领域改革, 全面推进教育强国建设, 对高校的治理能力建设提出了更高要求。高校监督体系是国家治理体系

收稿日期: 2025-05-20

作者简介: 张克勤, 男, 湖南绥宁人, 湖南工业大学纪委书记, 二级高级监察官, 研究方向为经济管理。

的重要组成部分,在全面从严治党向纵深推进的新常态下,如何以更高的站位、更有效的方法,把“监督融入治理”,破解新形势下的监督难题,提升高校治理体系和治理能力现代化水平,推进高校“双一流”建设,是当下需要认真思考和积极探索的课题。

一、监督融入高校治理的现实意义

监督是治理的内在要素,在管党治党、治国理政中居于重要地位^{[1][423]}。高校治理系统是一个包含多个相互关联部分的复杂系统,高校的治理体系和治理能力充分彰显高校的管理水平,也直接影响到高校的办学质量。高校监督系统作为高校治理体系的不可或缺的部分,对推进依法治校、促进各种权力健康运行、推进共同治理高效运转具有十分重要的保障作用。

(一) 监督是推进依法治校的重要举措

习近平总书记在党的二十大报告中指出:“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,关系党执政兴国,关系人民幸福安康,关系党和国家长治久安。”^[2]《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确指出,要完善中国特色现代大学制度,大力推进依法治校,开启了现代大学制度的建立新征程。依法治校是高校办学和管理的一种模式,是高校管理者依据与高校有关的法律规范和高校各项规章制度,对高校的招生办学、教育教学、管理服务 etc 内外部事务的全过程管理和全局性、整体性、方向性的要求,也是使高校的运行和管理走上制度化、规范化和法治化轨道的治校方略^[3]。依法才能善治,要实现依法治校和高校内部治理体系现代化,就必须完善内部治理规章制度体系,依法监督是规章制度体系中很重要的一环。

党的十八大以来,党中央推动健全党和国家监督体系,形成了纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督“四项监督”全覆盖的总体格局。其中,监察部门和纪委合署办公一体行使纪检、监察两项职责,实现对所有行使公权力公职人员的监督全覆盖。纪律监督依据党章、党内监督条例,已实现对党员干部监督的全覆盖。从监察的职能来看,对不适用党内执纪的人员,依据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国监察法》实施监察,

在治校中发挥监督作用,有助于构建规范有序、运行高效和纪法衔接的高校监督体系。通过监督,可以不断提高各单位人员的风险意识、法治思维、底线思维,建立健全风险防控机制,提升依法治校内驱力,为促进学校治理提供保障。

(二) 监督是促进权力健康运行的关键所在

习近平总书记指出,权力监督的目的是保证公权力正确行使,更好促进干部履职尽责、干事创业^[4]。随着学校办学自主权的不断增强,各种权力主体拥有的权力越来越大,权力类型及相应主体之间存在复杂博弈,持有不同的价值观和利益追求,也面临不同的诱惑和考验。多元主体间缺乏沟通、协调、制约,在权力行使中容易出现权力界限不清晰、权力交叉、权力冲突等情况。近年来,我国高校在招生、基建、人事、科研等方面出现权力腐败问题,严重破坏了学校政治生态,造成了一定的负面影响。高校的权力结构直接关系到内部治理的科学性、针对性、有效性,高校的治理关键是治权,治权离不开监督^[5]。监督是规范权力运行的重要方式,要构建全覆盖的制度执行监督机制,把制度执行和监督贯穿区域治理、部门治理、行业治理、基层治理、单位治理全过程^[6]。具体说来,要围绕权力运行各个环节,压缩权力自由裁量空间,使权力的行使“各安其位”,避免内部治理过程中的层级权力和纵横权力在一定程度上失衡,制约行政权力的强势地位,解决“人治”盛行的问题,督促权力主体履职尽责、规范行使权力,推进权力运行制度化、规范化、程序化,从而确保高校治理目标的实现,构建风清气正的政治生态。

(三) 监督是推进共同治理的根本保障

习近平总书记在二十届中央纪委二次全会上指出,健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要标志^[7]。这一科学论断揭示了监督与治理之间的内在关系,凸显了监督在保障制度执行、推进治理现代化过程中的作用。对高校而言,治理体系是以大学章程为依据的制度体系,高校管理层级多样,治理能力集中反映了高校的制度综合执行力,监督就是对制度落实执行情况进行检查、督导、纠偏、规范,对治理过程中存在的“内循环、死循环”等短板和问题及时提出预警,并

从工作制度建设维度不断加强监督，立足于高校改革发展现实需要，全方位推动规章制度“废、改、立、释”全生命周期管理，构建层次合理、协调一致的规章制度体系，减少人为干扰因素影响，确保各项制度的稳定性、连续性和权威性，为治理体系提供保障。

换言之，纪检监察体制改革不仅是推动完善监督体系，也是推进治理能力现代化的一项改革。治理过程中，多元主体权力之间自身内部存在分化，共治的权责平衡、互动过程是治理的难点。监督作为治理的重要组成部分，随着治理实践不断发展，在深入推进治理体系和治理能力现代化中不断完善，治理过程的目标和方向决定了监督的重点和范围。监督与治理虽然在实践中有不同的领域分工和任务导向，但两者协同高效、同频共振，都是贯穿于中国教育现代化伟大实践，在实现学校高质量发展目标上同向而行，形成了从“共同治理”到“治理共同体”的转变，对推进教育治理体系和治理能力现代化，乃至国家治理体系和治理能力现代化，都具有重要的意义。

二、监督融入高校治理面临的现实困境

纵观当前高校治理的现状，在高校治理过程中，监督者与被监督者思想认识不足、职能部门监督职责定位不清、监督主体之间协同配合不够成为制约高校治理能力现代化的重要因素。因此，对如何将监督有效融入高校治理体系、顺应高校发展规律这一问题，高校仍面临诸多“短板”和“困境”，需要重新审视和解题。

（一）思想认识有差距

其一，思想观念转变不够。能不能正确对待、自觉接受党和人民监督，是衡量领导干部党性修养水平的一个重要尺度^[8]。监督意味着规范、督导、纠偏、惩戒，是监督者与被监督者之间的双向行为。监督对象崇尚特权，追求权力带来的舒适感，只看到了监督的“绳子”，却没有从安全角度拴上“保险”，不习惯在被监督的环境下开展工作，以各种借口规避监督，渴望“独立自由”，总认为监督是跟自己过不去、对自己不信任、对自己挑刺，感觉“丢面子”和“失威信”，还存在思想迷雾的“从前论”、不拘一格的“小节论”、明哲保身的“躺平论”等各种错误认识。这种不切实际的惯性思

想和行为惰性，以及传统思想观念的束缚，都是行使监督职能或接受监督的障碍。

其二，监督依赖思想严重。高校是一个“熟人社会”，在实际工作中，受制于不同个体与组织的思想认识等因素，有效监督存在弱项，部分人碍于情面怕得罪人，不想监督、不愿监督、不敢监督，存在着不同程度的“老好人”思想。有的人推进监督的思维能力不够，围绕高校治理多元协同、全局谋划、整体推进的主动参与不足，找不准监督的定位和有效抓手，出现问题习惯于等党委、纪委来处理，把“面对面监督”变成了“肩并肩会商”。

其三，监督业务能力不足。提升监督水平是推进依法治校的必然要求，在学校内部治理过程中，监督涉及行政管理及业务领域等方方面面。近年来，高校内部监督与学校治理能力建设的新要求之间匹配度还不够，尽管各监督主体具备一定的把握各自领域政策的能力，但是对监督的认识或多或少存在问题，从监督角度处理、分析问题的识变应变能力欠缺，以致监督成效达不到预期、监督质量偏低，给监督对象带来工作障碍，引发其抵触情绪。

（二）监督职责不明晰

一方面，监督与管理的结合不够紧密。从管理的目标视角看，监督是一种外在式管理，对管理目标的实现和有效性的提升具有关键性作用^[9]。国家纪检监察体制改革后，高校纪委深入推进“三转”，把“业务监督”交还给业务部门和职能部门，实施“监督的再监督、检查的再检查”，承担专责监督。对于职能部门来说，职能监督是一个全新的事物，如何开展这项工作成为纪检监察体制改革后的新问题。从高校治理的结构来看，监督涉及纪检监察、巡察办、审计等部门的监督主体，学校、各二级单位的多层级，以及治理过程立项、执行、反馈等多环节。在具体实践中，专责监督与职能监督之间缺乏密切配合、相互贯通，没有从监督与管理的内在关系上找到推进工作融合结合的出发点和落脚点，将监督工作视为管理的“附带”工作，导致职能监督不进则退，出现“回车倒流”的现象。

另一方面，职能监督存在短板。一是职能部门对本部门履行监督职责定位认识不明晰，虽有

自我监督管理的意识,但不知道如何开展监督,甚至认为只要是纪委牵头或参与督促检查的事项,监督就是纪委的事,把职能监督与纪委监督的再监督混淆,导致监督“不对位”。二是高校纪委如何发挥自身优势,将监督关口前移,把协同监督的重心纳入“日常监督”的大布局中,推动促进各职能部门履职尽责,倡导培育“过程一体”的共建共享意识和“目标一致”的认同求同意识还缺乏抓手。三是各监督主体侧重点不同,在没有完善的制度支撑下,不同监督主体按职责开展独立监督多,监督贯通协同机制尚未健全,存在职能部门“各自为战”、纪检监察专责机构“单打独斗”的现象,日常监督容易被割裂,缺乏常态长效的监督载体,无法有组织地推动业务层面的贯通协同,难以形成“大监督”的工作格局和工作合力。比如,校内巡察监督、审计监督移送的问题线索精准、利于成案,而其他监督主体主动向纪委移送的问题线索少,甚至“零移送”。

随着高校治理能力的不断提高,高校纪委如何适应新形势,补足短板,同向发力,把“有形监督”提升为“有效监督”,各类监督在推进学校治理能力现代化上,如何形成监督合力,实现“问题共答”的工作目标,需要从保障执行层面探寻共同出发点和落脚点。

三、监督工作融入高校治理的有效路径

纪检监察监督要围绕高校治理现代化这一中心,明确融入高校治理的路径和载体,着力发挥监督保障执行、促进完善发展作用,推进高校治理体系和治理能力现代化。

(一) 积极引导推动,提升监督者与被监督者的政治意识

思想是行动的先导,只有认识到位,行动才会自觉。监督主体与监督对象都要把思想统一到治理能力的建设上来,进一步增强权力需要监督、监督是责任与义务、监督是关心与爱护的思想认识。

首先,强化监督意识和规矩意识。习近平总书记指出:“不想接受监督的人,不能自觉接受监督的人,觉得接受党和人民监督很不舒服的人,就不具备当领导干部的起码素质。”^{[1]389}监督者与被监督者都要进一步从生命周期的角度来重新看待“三不腐”问题,做到防患于未然,并加强《中

国共产党党内监督条例》《中国共产党纪律处分条例》等党纪法规,特别是习近平总书记关于强化党和国家自我监督的重要论述的学习,纠正政治偏差和责任偏差,理解监督是一道“防火墙”和“护身符”,可以帮助党员干部避免“亚健康”恶化成“不健康”,进一步明确自己既是监督主体,又是被监督对象,从而提高主体监督的积极性和接受监督的自觉性,避免党员干部在侥幸心理中铤而走险。

其次,提高监督能力和水平。监督的效果主要取决于监督人员的理论水平和业务能力。监督人员要加强政治能力建设,努力应对治理过程中不断变化的新局面,为各监督主体参与高校治理不同目标的识别与整合提供行动规划与指导;监督人员要拓展视角,提高监督的政治眼光,及时纠正政治偏差的根本性问题。要从监督一体化角度提高监督人员的政策水平,重点加强对管理岗、专业技术岗对同一问题不同监督意见的协调,做到发现问题有精度、分析问题有深度、解决问题有力度,实现政治、纪法、社会效果的统一;要以推动解决问题、破除发展阻力的实际成效营造良好监督氛围,把“有人监督”当作是组织对自己的关心帮助和爱护,让被监督者不断增强获得感,自觉接受各方面的监督,将“严管”和“厚爱”紧密结合,提升治理能力的效果,实现监督与事业发展的良性互促。

(二) 把握内在逻辑,不断校正各类监督的职责定位

首先,发挥党内监督的政治引领作用。习近平总书记指出,要构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系^[10]。高校党委要坚持党内监督为主导,发挥把握总方向、承担总责任、进行总协调的作用,督促党的工作部门做好职责范围内的监督工作,引领各类监督主体贯通协同,推动“纪律、巡察、民主、职能、基层、群众”监督联动发力,通过统一谋划、整体推进,构建立体化、多层次、高效能监督体系,解决监督贯通衔接运行不畅、合力统筹不够等问题。

其次,发挥纪检监察的专责监督作用。高校党委在本校党内监督中负主体责任,纪委专责监督属于主体责任的组成部分,党委之于纪委类似于“主干”之于“枝叉”的关系^[11]。高校纪委作

为专责监督机关，履行“监督的再监督”职责，通过统筹各类监督主体，推进各类监督在党内监督主导下更加有力有序。高校纪检监察机关要准确把握高校内部各权力主体职责、使命，不能“眉毛胡须一把抓”，需透过看似偶然的、突发的事件还原事情背后的真相，分析研判相关部门在职权范围、运行边界、制度执行、工作体制机制等方面是否履职尽责、运行到位、理顺关系，依据各监督主体的工作职责与程序，将党的制度建设和大学章程等制度有机衔接，把职责摆明摆细。纪委只能关注过程和程序，应倒逼职能部门进一步厘清监督范围、权限、方式、程序，找准盲点、堵点使各类监督有法可依、有章可循、有据可查，避免“虚监”“漏监”“叠监”的现象，释放监督的整体效能。

再次，各类监督主体形成合力。每一种监督都具有各自的特点和优势，但都在不同的方面和领域发挥着各自重要的作用^[12]。从高校来看，校内巡察侧重于政治体检，是全面从严治党的利剑；审计监督本质是经济活动监督；财会监督主要侧重于资金分配使用的业务监督；高校科研项目、学科竞赛等专业性强的业务工作一般由校内相应机构或教学科研部门进行职能监督；等等。实践证明，不同监督主体在范围、对象、方式等方面各有侧重，是一种分工协作的关系，要实现各类监督之间的优势互补，必须强化“管业务必须强监管”理念，纪委要从“挡箭牌”“救火队”等角色中退出来，督促职能部门履行监督职能，有效提高监督精度和实效，更好地服务学校治理能力的建设。

（三）坚持效果导向，推进各类监督贯通融合

现代大学治理能力建设是一个系统工程，要推进高校治理法治化、制度化、规范化，做到策无遗漏、心中有数，就必须采取优化顶层设计、注重实践探索、强化信息共享等多维度措施，确保各项监督高度协同、互补共进，推进各类监督主体之间形成“治理共同体”的理念。

首先，优化顶层设计，建立联动监督运作机制。监督要实现常态化长效化，进行机制设计上的创新，必须牢固树立“一盘棋”的理念，要结合新形势、新要求、新变化，在顶层设计的框架下运行，解决学校治理过程中各监督主体之间协同配合存在

的问题，找准定位、推进工作，强化内部监督的顶层设计和各监督主体实践双向驱动，形成协同常态化的监督合力。例如，大力构建“责任+协同+保障”的三项监督工作机制，形成“上下贯通、横向协同、左右支撑”的联动监督关系。

第一，要建立责任机制，实现“上下”贯通。校党委在坚持党内监督为主导的同时，要不断强化主体责任，建立统一指挥调度机制的“大监督”工作格局，以现有的制度框架为基础，进一步抓好“精装修”，加强对各类监督主体的统筹领导，强化纵向自上而下监督，推动完善党委、纪委、二级党组织和党员共同参与的党内监督体系，增强党内监督的权威性。校纪委要加强对二级党组织纪委（纪检委员）的垂直指导，督促二级党组织做好党内监督与民主监督之间的协同，推进政治监督的具体化、精准化、常态化，实现从“分散监督”到“系统监督”，形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局，将监督“大水漫灌”的被动局面转变为“精准滴灌”的具体实践。第二，建立协同机制，实现“横向”联动。在校党委的领导下，校纪委要根据高校形势任务的变化、业务工作的重心和校党委的要求，主动协调联动日常监督、重点领域监督、巡视巡察整改等机制，并调度全校监督力量开展常态化交叉检查、专项监督等统一行动，做到力量集成、攥指成拳，让多元监督主体之间从简单合作发展为深度联结。第三，建立保障机制，确保“左右”支撑。要建立多元主体沟通协商机制，互通情况、分析问题、求同存异，打通决策各主体之间的沟通渠道，解决治理过程的难点堵点，扭转监督单兵作战问题，做到既分兵把守又同向发力。要督促各职能部门完善内控制度，堵塞漏洞，形成对各自分管领域的经费、项目、设备采购等管理监督闭环。要建立决策问责机制，明晰各监督主体的职责范围，建立完善权责相统一的分配制度，避免协同过程中出现责任推脱的现象。

其次，注重创新实践，推进联动监督赋能治理。在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中，应明晰各种监督之间的区别和联系，把握好各种监督的职能、定位，进而使各种监督相互融合、不越界、不越位，发挥出监督合力的威力^[13]。协同监督作为一种机制，其目的就是在职能独立监

督的基础上,把控不同主体的权责边界,平衡权力,激发各监督主体角色功能,通过各监督主体在具体监督事项实践中贯通融合、密切联动提升监督能力,进而降低监督过程产生的风险。

第一,联动日常监督。要发挥校纪委熟悉纪法政策、经验丰富的优势,院纪委熟悉本单位政治生态、了解权力运行特点的优势,强化校院纪检监察工作一体化工作理念,以清廉学院建设为抓手,落实二级纪委工作暂行办法,推进监督重心下移,把问题控制在萌芽状态、解决在基层,打通监督“最后一公里”,形成校院两级纪委同向发力的联动机制,有效预防基层“微腐败”问题。发挥监察建议书和纪律监督建议书的作用,建立提出、督办、反馈和回访监督机制,严防“破窗效应”。第二,联动专项监督。重点领域监督成立由纪委书记牵头的工作专班,进一步强化权力运行制约和监督的可靠性。在纪委的综合协调下,建立“纪检部门+职能部门”的“1+X”协同监督体系,形成重点问题清单,打造链条化、全周期治理机制,构建“发现问题、分析研判、推动整改、跟踪问效”的全链条、各环节的监督工作闭环,督促职能部门同频共振,适时开展整治“回头看”,做到解决“一件事”带动解决“一类事”的效果,彰显监督刚性威力。第三,联动职能监督。各监督主体虽然会各司其职,但需进一步强化“监督”的意识,相互配合完成工作。高校纪委要避免“打地鼠”式日常监督,要综合研判校内信访线索处置反映出现象背后的深层次问题和共性问题,为推进其他部门职能精准监督“开道”。

再次,强化信息共享,推进系统监督赋能治理。目前高校监督的信息互通多为“单向传递”,还未形成“双向共享”的格局,监督主体部门之间横向衔接不畅,纵向对接缺乏融合,信息孤岛现象依然存在。在学校治理过程中,信息共享对提升系统监督能力具有天然互补性,有利于凝聚反腐败合力,打好监督“组合拳”,实现监督横向到边、纵向到底的全覆盖。要借助大数据技术打破仅限于查看资料等传统信息共享机制的建设困境,增强信息整合、检索查询、安全管理、分析预警等功能,建立信息共享制度,保障信息共享

机制运行,为监督、办案、巡视巡察赋能。

在高校治理视域下,高校纪委要全面贯彻落实党的二十大精神,紧紧围绕党中央关于教育、科技、人才战略部署,强化立德树人根本任务,进一步履行好监督责任,推进高校治理体系和治理能力现代化,为学校的高质量发展提供坚强的纪律保障。

参考文献:

- [1] 中共中央党史和文献研究院.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2021.
- [2] 中共中央党史和文献研究院,中央学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育领导小组办公室.新时代中国特色社会主义思想专题摘编[M].北京:中央文献出版社,2023:277.
- [3] 张景俊,李涛,赵志强.高校依法治校的路径分析[J].沈阳建筑大学学报(社会科学版),2021,23(5):508-512.
- [4] 中共中央党史和文献研究院.关于全面加强党的纪律建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2024:174.
- [5] 谭宗泽.把握监督与治理的辩证关系[J].中国纪检监察,2023(14):31-33.
- [6] 习近平.习近平谈治国理政:第三卷[M].北京:外文出版社,2020:128.
- [7] 王拥军.完善监督体系增强治理效能[J].支部建设,2023(27):10-11.
- [8] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2016:678-679.
- [9] 杜保德.新时代高校监督工作创新的思考[J].北京教育(德育),2022(11):12-15.
- [10] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-18(1).
- [11] 于海棠.高校纪委监督权的配置:基于高校内部治理体系的分析[J].国家教育行政学院学报,2019(4):55-63.
- [12] 李敏杰,于炎.党内监督和其他各类监督贯通协同:生成逻辑、实践探索与推进策略[J].行政与法,2025(1):27-37.
- [13] 徐庆红,赵缔.财会监督在新型国家监督体系下如何发挥重要作用[J].财务与会计,2020(10):4-7.

责任编辑:陈璐