

我国高校监察制度的性质、功能与改革愿景

秦前红 石泽华

摘要 高校监察机构作为校内负责行政监察工作的职能部门,由高校自主设置并主要执行内部纪律规则,与行政监察部门“异体同质”并形成共治关系。高校监察制度兼有实现政纪自察和维持学术自律之现实功能,后者与高校学术惩戒制度之功能并行不悖,但必须尊重中国高校的学术传统和学术规律。将高校纳入国家监察范围应属必要,但两种监察之职能交叉主要限于廉政监察层面。因此,国家监察体制改革对该制度之调整主要表现为规则制定、政纪追责和人员产生的双重化倾向。未来高校监察制度仍有存续价值,其对接国家监察体制改革的可行方案是在既往“以内部监察和纪检约束为主渠道”的模式之上完善创新,包括例外性地嵌入监察派驻制度,明确派驻情形、授权形式、领导体制、机构设置和职责权限;通过监察对象和职责权限的区分与衔接,理顺高校监察机构与监察委员会及其派驻机构的监督关系;行政监察与人事监管相分离,处理好学校监察机构、教职工所在单位和人事部门的关系。在廉政监察之外,国家监察不宜直接介入高校内部监督工作,可以通过强化对在高校学术专业发展方面具有监管职能的政府部门和专业性人民团体的监察,进一步推进高校内部监督法治化规范化。

关键词 国家监察体制改革;高校监察;学术自律;廉政监察;派驻制度;人事监管

中图分类号 D911;D921.12 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2020)04-0124-16

基金项目 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(14JZD003)

本轮国家监察体制改革的根本思路,在于整合分散的反腐败力量,构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制,通过体制机制创新“把行政监察部门、预防腐败机构和检察机关反腐败相关职责进行整合”^[1](P4-9)。与此同时,从试点改革启动至今还有许多相关的探讨与设想,例如政府内部执法监察和效能监察有无存续必要,政府审计有关职能和部门是否一同转隶至监察委员会等,有关法院监察等话题业已引发各届关切。不过,对于我国高校监察制度^①究竟向何处去,学界至今尚无系统性的研究。2018年10月,中共中央办公厅(下文简称中办)印发《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》,中央纪委国家监委随后为此召开了专门部署会议。目前,第二监督监察室“履行对中管高校纪委的归口联系、统筹指导职能”^[2],驻教育部纪检监察组正会同部党组推进其他直属高校纪检体制改革^[3](P13-14),部分省份业已启动省属高校试点派驻改革。

《监察法》第1、15条和第12、13条规定了监察全面覆盖原则和监察派驻条款,这是否意味着各类高校皆属派驻对象、各类工作人员皆属监察对象、各种工作事项皆属监察范围?《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》专门提到分类施策推进党委书记和校长列入中央管理的高校纪检监察体

^① 所谓高校监察制度,广义上指内部监督、党内监督、政府监督(国家监察)、法律监督等共同形成的多元监督制度,中义上指高校内部的监察监督、审计监督和学术惩戒(例如后文提及德国高校监察专员即承担治理学术不端有关职责)等共同形成的内部监督制度,狭义上仅指高校内部监察监督有关制度。本文取狭义。

制改革,那么,为什么要分类施策,为什么此前中央直管高校未纳入中央派驻全覆盖,为什么高校监察制度建立伊始采取的是内设监察模式(而不是行政派驻监察模式或者双轨监察模式)?高校监察相关职能和部门到底有无必要一并转隶至监察委员会?若其已无发挥空间,何故保留至今;倘其尚有存续价值,又有哪些非替代性功能?国家监察与高校监察之间交集几何,二者能否共存?监察效能、高校自治与学术自由之间又如何平衡?本文尝试回应以上问题,进而讨论深化国家监察体制改革背景下高校监察制度的完善路径。

一、高校监察制度的产生与发展

所谓高校,或称高等学校,按照不同的划分标准,可以分为普通高等学校和成人高等学校、国家举办的高校(也称公办高校)和社会力量依法举办的高校、中央部属高校和地方管理高校等,不含“经批准承担研究生教育任务的科学研究机构”^①。在我国,作为教育类公益服务组织,公办高校属于不参照《公务员法》管理的公益二类事业单位。从与行政机关的关系看,公办高校是从计划经济体制下的单位制度演变过来的;进入社会主义市场经济时代,行政职能部门将更多权限下放至各个高校,但是,占据我国主流的公办高校,至今各自有其主管单位。总体论之,我国高校监察制度是传统行政监察制度变迁的产物,历经探索、发展和相对成熟等阶段并自始采取内设模式。

根据《中国人民政治协商会议共同纲领》第19条规定,在县市以上各级人民政府,内设人民监察机关,以监督各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责,并纠举其中违法失职的机关和人员。此后,政务院和地方各级人民政府相继设立了人民监察委员会。1950年10月颁布的《政务院人民监察委员会试行组织条例》第2条规定的监察对象囊括了全国各级国家机关和各种公务人员,可见当时的人民监察委员会是“以行政监察之名、行国家监察之实”。1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议审议通过《宪法》和《国务院组织法》,中华人民共和国国务院监察部走入历史舞台。自此直至1959年监察部被撤销,各级监察部门主要以行政机关及其工作人员为监察对象,审判机关、检察机关不再是行政监察部门的监督对象。不过,根据1955年11月颁布的《监察部组织简则》第2条规定,除了国务院和地方各级政府外,行政监察部门还对国有企业、公私合营企业和合作社等进行监督。1986年11月,监察部恢复设立。1993年2月起,中央纪委监察部开启合署办公模式。1990年12月,国务院发布《行政监察条例》;1997年5月,《行政监察法》通过施行,《行政监察条例》同时废止;2018年3月,《宪法修正案》和《监察法》通过施行,《行政监察法》同时废止。

20世纪80年代末开始,我国高校陆续建立了监察机构,开展了监察工作。耙梳逾30年历史,这项制度历经的风雨起落大抵可以归纳为三个阶段。第一阶段:探索阶段(1998年以前)。最初,清华大学、中国人民大学等部分高校探索设立了监察工作委员会(下设办事机构“监察(监委)办公室”),但其未予广泛施行;1990年公布的《行政监察条例》并未直接提及高校,但有三处与之关涉,分别规定的是监察对象(第2条)、派驻对象(第9条第1款)和事业单位内部监察参照性条款(第49条第1款);《行政监察法》的施行,意味着两个变化,一是派驻对象限缩至“政府所属部门”,二是不再保留事业单位内部监察的参照性条款。实际上,我国正式启动高校监察制度的关键标志,是两份与高校紧密相关的重要文件:一份是国家教委于1992年印发的《关于国家教委直属高等学校监察工作若干问题的意见》(教监[1992]1号),其对国家教委直属高校内设监察机构的领导体制、工作关系、监察对象、职权范围、机构设立、人员编制和工作条件等事项作了详细规定,并注明“业经监察部原则同意,可供其他部委及地方所属高等学校参照执行”。在相当一段时期内,这份意见被视为高校内部监察工作的主要依据。另一

^① 《高等教育法》第15、16、18和68条规定,高等教育由高等学校和其他高等教育机构实施,前者指大学、独立设置的学院和高等专科学校(其中包括高等职业学校和成人高等学校),负责高等学历教育(分为专科教育、本科教育和研究生教育),不含“经批准承担研究生教育任务的科学研究机构”。本文的研究对象主要是国家举办的普通高等学校。若无特别说明,为使行文方便,以下直接称作公办高校或者高校。

份是监察部于1992年下发的《监察部关于全民所有制企业事业单位监察工作若干问题的意见》(监发[1992]11号),其指出“企业、事业单位的监察机构是本单位行使监察职权的专门机构”。由此,各校广泛设立了直属学校(而不是学校监察工作委员会下设)的监察机构。第二阶段:发展阶段(1998-2008年)。这一阶段的开始标志,是1998年通过施行的《高等教育法》,其第28、37条规定,高等学校可以自行设置内部管理体制、自主确定行政职能部门等内部组织机构的设置,由此在法律法规层面这一机构的设置依据一定程度上得到补强。第三阶段:相对成熟阶段(2008年至今)。2008年,中央纪委、教育部、监察部联合印发《关于加强高等学校反腐倡廉建设的意见》(教监[2008]15号),其中要求各省级纪委、党委教育工作部门和教育行政部门加强对高校反腐倡廉建设的组织领导和指导工作。2012年,教育部下发《关于废止〈关于国家教委直属高校监察工作若干问题的意见〉的通知》(教监[2012]5号),其一方面废止了《关于国家教委直属高等学校监察工作若干问题的意见》(教监[1992]1号),另一方面指出各校可根据现行国家法律法规及《关于加强高等学校反腐倡廉建设的意见》(教监[2008]15号)等文件规定继续加强内部监察工作机构和队伍建设,从学校实际出发制定“本校有关内部监察工作的规章制度并深入开展工作”。2013年以来,根据《高等教育法》和2012年施行的《高等学校章程制定暂行办法》,各校章程逐批接受教育部核准,其中不乏相当数量的内部监察条款,部分高校还根据章程创设了对校长负责的监察委员会^①。

在组织关系上,高校监察机构的机构设置、领导体制和校内关系,都呈现出与其他机关、单位不同的特点。首先,从机构设置看,理论上高校监察制度有内设监察模式、行政派驻监察模式和双轨监察模式等三种路径选择。不过,自始至终,我国高校采取的一直是内设监察模式。质言之,高校监察机构不是行政监察部门的派驻机构,而是校内负责行政监察工作的职能部门。实际上,回溯《行政监察条例》,不难发现其最初描绘的是一种双轨监察模式。根据《行政监察法》,高校不属于行政监察的派驻对象,同时在法律法规层面也失去了设置内部监察机构的直接依据。但是,伴随《关于国家教委直属高等学校监察工作若干问题的意见》(教监[1992]1号)和《监察部关于全民所有制企业事业单位监察工作若干问题的意见》(监发[1992]11号)两份文件的出台,主要围绕高校内部监察工作而形成的高校监察制度,在此背景下逐渐落定并延续至今。在此期间,《高等教育法》以及《关于加强高等学校反腐倡廉建设的意见》(教监[2008]15号)、《关于废止〈关于国家教委直属高校监察工作若干问题的意见〉的通知》(教监[2012]5号)等进一步强化了这项制度。其次,从领导体制看,为了缓解内部监督、同体监督等弊疾,《关于国家教委直属高等学校监察工作若干问题的意见》(教监[1992]1号)大致遵循的是“双重领导、(业务上)一个为主”^②的原则,但其因过于理想化而陷入实施障碍。对比来看,在20世纪90年代,我国纪检监察派驻工作主要采取的也是这一领导体制;2001年以来,“派驻统管”模式由中央至地方逐步施行,前者由此走向没落。在实践中,一个比较普遍的现象是:高校监察机构更加注重接受学校党委、行政的领导并对它们负责,其人财物事项也主要由驻在高校予以落实;至于其与上级纪委监察部门的关系,除了腐败案件查办和纪委主要领导人选等事项必须坚持的“两个为主”(即查办腐败案件以上级纪委领导为主;各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主)原则外,二者日常联系其实并不紧密。最后,从校内关系看,有两个问题颇需关注。第一,在不同时期和地域,主要存在纪检监察审计三者合一、纪检监察合并设立和纪检监察合署办公等不同模式,目前的主流模式是审计机构和监察机构分设,后者与纪检机构合署办公。第二,21世纪以来,各校陆续制定了《教职工(行政)纪

^① 例如,2014年教育部核准的《北京大学章程》第30条就对其监察委员会的设置及职责作出明确规定。吉林大学、黑龙江大学等也创设了监察委员会。

^② 按照《关于国家教委直属高等学校监察工作若干问题的意见》(教监[1992]1号),国家教委(教育部)直属高校监察机构一方面是“学校内设监察机构”和“校长领导下负责校内行政监察工作的职能部门”,另一方面还有以下特殊性:一是在决定设立、变更它本身或者任免、调动它的主要负责人之前,应当征得国家教委的同意;二是在监察业务工作上它接受国家教委监察局的直接领导;三是在工作关系上它还接受所在地上级监察部门(即所在省级监察厅/局和所在省级教委/高校局监察机构)的属地指导。

律处分规定》,并成立了以此为主要设置及工作依据的教职工(行政)纪律处分委员会,但因后者之办事机构多数设于学校人事部门^①,这导致不少高校在实际纪律处分工作中容易混淆监察和人事部门的具体关系。

在监察对象上,高校监察部门面向部门和工作人员双重对象实施监察,但后者并非指向本校所有工作人员。一方面,国家教委和监察部于1992年印发的两份意见都遵循了《行政监察条例》第49条的对象性限制,即高校监察机构对本单位非国家行政机关任命的工作人员进行监察。行至后来,为了破除对高校主要领导干部监督难等问题,高校监察机构一定程度被赋予了监督校级行政领导的职责,但囿于管理权限,仍无权对他们立案调查及处置。另一方面,《关于国家教委直属高等学校监察工作若干问题的意见》(教监[1992]1号)专门强调了高校监察机构对“下属单位负责监察工作的干部”进行业务指导的职责,并规定,对于监察对象以外的工作人员(例如教师等人员)违反政纪的,应由其有关单位调查处理;属于违反政纪的重大案件,高校监察机构可以直接调查处理。其意有二:一是普通教师原则上不属于高校监察机构的监察对象;二是高校监察机构虽是内部负责行政监察工作的职能部门,却不是唯一的内部监督部门。实践中,部分高校监察机构将其监察对象进一步限缩至学校任命的副处级以上干部和各职能部门工作人员(如北京大学监察室)甚至是副处级以上行政职务教职工(如清华大学监察室)。

在监察职权上,高校监察机构一方面在调查和处置权限上较诸行政监察部门有所限缩,另一方面也不同于行政机关以外的其他单位内设监察部门,尤其表现在具有一定的实体处分权。结合已废止的《关于国家教委直属高等学校监察工作若干问题的意见》(教监[1992]1号)和各校网站公布资料,高校监察机构通常有检查权、调查权、建议权和一定的行政处分权,包括监督检查国家的法律、法规和政策以及学校的决议、决定和规章制度的贯彻执行情况,受理对监察对象违反政纪行为的检举、控告及其不服政纪处分的申诉,调查处理监察对象相关行为并根据有关规定提出处理建议或作出处分决定,反腐倡廉建设有关职权,等等。《关于加强高等学校反腐倡廉建设的意见》(教监[2008]15号)在此基础上,要求各高校党委旗帜鲜明地支持纪检、监察部门行使职权,并针对招生考试、基建工程、财务监管、物资采购、国有资产管理等诸多方面,强调了高校监察机构的作用;《关于废止〈关于国家教委直属高等学校监察工作若干问题的意见〉的通知》(教监[2012]5号)对此重申强调。根据《北京大学章程》,该校监察委员会主要对学校机构及人员行使检查、调查、建议和处分等职权。此外,不同于行政监察部门有权采取“两指”措施(即责令涉嫌违纪的人员在指定的时间、地点就调查事项涉及的问题作出解释和说明),高校监察机构的法律地位决定了它无权采取此类措施,也不得成为这类措施的授权或委托对象。

二、高校监察的机构性质与现实功能

高校监察机构不是行政监察部门的派驻机构,而是校内负责行政监察工作的职能部门,并于此基础上通过一定的职责权限,发挥着其他机构无法取代的功能与价值。高校监察之性质与功能的理清,有助于在内在机理层面明确“高校监察是什么”,也是进一步研究本轮监察体制改革对其之影响,进而探索此项制度未来改革之路径的重要前提。

(一) 高校监察部门的机构性质:内部执纪者

高校监察机构虽置于高校内部,却是各部门及各类工作人员的监督者,是高校依法治校不可或缺的版块,其内部执纪者之性质,主要表现在自身的内部性和与行政监察部门的相关性两个方面。

第一,由高校自主设置并主要执行内部纪律规则。从高校监察机构自身来看,其主要由各校根据学校章程和内部规章制度自主设置。如上文述,《行政监察条例》规定了事业单位内部监察的参照性条款,《行政监察法》并未“继承”这项条款。有论者据此指出,“高校监察机构由此失去法定行政监察职能,

^① 也有少数设于学校监察部门,例如根据《关于成立福建师范大学教职工行政纪律处分委员会的通知》(师大学校办[2017]48号),该校此委员会办公室挂靠监察处。

工作权威性大打折扣”^[4](P16-21)。以国家教委(教育部)直属高校为例,其经历了从按照《关于国家教委直属高等学校监察工作若干问题的意见》(教监[1992]1号)到《关于加强高等学校反腐倡廉建设的意见》(教监[2008]15号)开展监察工作的发展过程,但是,这些文件不是严格意义上的法律法规,有关高校对此之遵循,通常被视为基于它们与国家教委(教育部)之间的管理关系。有学者提出,鉴于现行规定缺乏对高校监察部门设置的指导性规定,高校自行设立的监察部门在性质上属于“高校办学自主设置的内部行政管理机构”^[5](P126-128)。虽然这一观点对《高等教育法》有关规定有所忽略^①,但其结论是合理的。如果从每一高校的个体视角出发,其监察机构的设置显然就是建立在本校章程和有关内部组织机构的规章制度之上的。

在此基础上,高校监察机构是执行作为“家规”的内部纪律规则的主要机构。由于高校监察机构只是校内行政监察职能部门,不是法定行政监察机关,对于相关国家法律法规和政策文件,通常需要参照转化为校内纪律规则从而间接执行。因此,它所执行的主要是学校自行制定的纪律规则,包括自主制定,或者为了执行有关规范性文件而结合本校实际情况参照制定等情形。所谓“家规”,是相对于“国法”而言的,例如,许多高校已经制定了诸如某大学《教职工(行政)纪律处分(暂行)规定》《学风建设实施细则》《关于加强二级单位纪检监察工作的暂行办法》《纪检监察信访工作细则》《招生监察工作实施办法》等内部纪律规则。值得注意的是,教职工所在单位和学校人事部门同样在各自职责内执行一定的内部纪律规则,但它们仅对特定教职工(且不面向部门)执行政纪处分有关规则,算不上主要机构;至于学术委员会,作为学校最高学术机构主要执行的是学术纪律。

第二,与行政监察部门“异体同质”并形成共治关系。从高校监察机构与行政监察部门的关系来看,二者“异体同质”。正如有学者指出,“高校监察工作属于事业单位的内部监督,在本质上依然属于行政监督工作的性质”^[6](P55-56)。一方面,这两个机构在“体制”上分属政府和高校两个主体,故不乏区分和差异。例如,前者以高校章程及其内部规章制度为设置及职权依据,后者则主要依据《行政监察法》等法律法规;前者以本校有关部门及其行政工作人员和本校任命的其他人员为监察对象,后者以本级政府各部门及其公务员、本级政府及其各部门任命的其他人员(包括其任命的高校工作人员)以及下一级政府及其领导人员为监察对象;等等。另一方面,这两个机构在“性质”上皆为政纪监督机构,故也必然存在相应关联,这主要表现在它们在组织架构、日常运作等方面具有相似性和共通性。例如,各校内部监察有关规章制度多为参考《行政监察法》的内容和体例予以制定,高校监察机构也普遍地参照上级主管部门和行政监察部门制定的规范性文件来开展工作;已废止的《关于国家教委直属高等学校监察工作若干问题的意见》(教监[1992]1号)还规定,国家教委直属高校的监察业务工作接受国家教委监察局的直接领导和所在地上级监察部门的指导。

在此基础上,二者形成了上下位阶和二元互补的共治关系。一方面,各级政府及有关部门与它们主管的公立高校之间,仍然保留着“管理与被管理”的关系,由此,行政监察部门与高校监察机构之间形成了一种实质上的“上下位阶”关系。另一方面,行政监察部门与本级政府及有关部门任命的高校工作人员之间,仍然保留着“监察与被监察”的关系;同时,高校监察机构与学校行政机关及其行政工作人员以及学校任命的其他人员之间,也属于“监察与被监察”的关系,由此,行政监察部门与高校监察机构之间还形成了实质上的“二元互补”关系。

(二) 高校监察制度的现实功能:政纪自察与学术自律

在高校内部监督体系中,主要存在廉政监察、执法监察、效能监察、审计监督、学术惩戒、人事监管等多种监督形式,它们在改革过程中不断交织叠加,进而形成了当前监察机构、人事部门、审计机构、学术惩戒机构共同作用的格局。其中,监察机构主要行使廉政监察、执法监察和效能监察等职责,它的功能

^① 《高等教育法》第28、37条规定,内部管理体制是高校章程必须规定的事项,高校自主确定行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备;第41条规定,“拟定内部组织机构的设置方案”和“任免内部组织机构的负责人”的职权均由校长直接行使。

及价值无疑是其他机构不可替代的。与此同时,其内部执纪者的机构性质很大程度上也决定了自身的制度功能。归纳论之,这主要表现在政纪和学术等两个方面。

第一,实现政纪自察。尽管每个高校或多或少都设立了其他类型的监督机构,例如,学校招生委员会具有监督招生活动的职责,学校国有资产监督管理机构具有监督管理国有资产的职责,学校教职工代表大会具有“监督学校章程、规章制度和决策的落实,提出整改意见和建议”的职责,学校学生代表大会具有“制定、修改大会章程并监督其实施”的职责,但是,它们本质上都是决策执行机构或者民主管理及监督机构,不能被称作监察部门。与《行政监察法》规定的行政监察部门相似,高校监察机构以其内设机构的身份,面向部门和工作人员双重对象实施监察;《关于国家教委直属高等学校监察工作若干问题的意见》(教监[1992]1号)也指出,高校监察机构的监察对象包括“学校行政机关各部门”“学校行政机关各部门工作人员”和“学校任命的其他人员”。于此基础上,我国高校监察制度具有一般意义上监察制度之功能:实现政纪自察。为了实现这种自察,高校及其监察机构通常具有以下四个方面的权限:一是监督检查——针对高校各类机构及其工作人员是否廉洁奉公、遵纪守法;二是受理检举控告——针对上述对象有关行为之检举、控告;三是调查及处理——针对上述对象之违反政纪行为;四是受理申诉——针对上述对象不服行政处分等之申诉。

第二,维持学术自律。所谓学术自律,是与学术自由相对应的概念。学术自由,并不是指绝对自由,这至少存在两重限制:一是源自群己关系界限的“外在限度”;二是源自学术自身要求的“内在限度”。如果学术自由的外在限度对应着学术他律,那么它的内在限度便对应着学术自律,二者互通有无、共同促进学术发展。其中,后者又有两种类型:一是高校主动对其内部学术活动施以必要的学术自律;二是学术科研工作者主动对其自身学术活动施以必要的学术自律^[7](P41-43)。这里主要指前一种类型。从这个层面讲,学术自律不仅与学术自由相对应,还可以纳入高校自治的范畴,至于其实施主体则关涉有二:一是高校学术惩戒机构;二是高校监察机构。其中,前者旨在抑制学术失范现象,主要面向从事教学科研的学校科研机构及科研工作者等对象开展监督。根据《高等教育法》,学校学术委员会履行五项职责:一是审议学科建设、专业设置,教学、科学研究计划方案;二是评定教学、科学研究成果;三是调查、处理学术纠纷;四是调查、认定学术不端行为;五是按照学校章程审议、决定有关学术发展、学术评价、学术规范的其他事项。可见,学术委员会作为学校最高学术机构所统筹行使的“对学术事务的咨询、评定和审议权”,主要是与学术发展、学术评价、学术规范有关的职权。许多学校还在章程中,明确规定了学术委员会具体承担审议、实施和监督学校学术评价标准、争议处理规则、学术道德规范等相关职责。

一个前置问题是:高校监察机构有无必要或者是否已经介入高校学术惩戒工作?一种可能的观点认为,与法官、检察官惩戒工作不同^①,高校学术委员会不仅有审议认定权,业已被赋予相关调查权,因此,高校学术惩戒制度是自成体系的。这个观点本身是合理的,也符合这项制度的运作规律,不过,还要注意二者在实践运作中的关联性。我们认为,高校监察机构并无学术惩戒职能,也不宜介入学术惩戒工作,但其在事实上起到了维持学术自律的现实功能。理由有三:其一,就高校学术惩戒制度而言,其所具备的体系性、整全性和闭合性,旨在强调此项制度之现实运作的独立性(而不是排他性);反之,若要求唯此制度而实现学术自律之目标,既无必要、也无可能。因为学术惩戒措施虽是重要的学术自律手段,但不是唯一的学术自律手段,针对学术科研工作者采取的各类处理措施中,不少是由高校监察机构等其他监督机构作出的。实践中,针对是否违反学术纪律之审议认定,毫无疑问是学术自主判断范畴,但若经学术委员会审议认定属实,则有关人员不但将受学术处分,甚或因其学术失范行为而受政纪处分,且此无违“一事不二罚”原则。其二,就高校监察机构而言,其虽不行使学术委员会有关学术指导、评估和审议认定等职权,但对教职工之政纪处分的事由包括了严重违反学术职业道德行为,由此通过“惩前毖

① 我国法官、检察官惩戒工作施行的是人民法院、检察院与惩戒委员会分工负责模式,前者负责调查核实和作出处理决定,后者负责审议认定。

后”对学术科研工作者起到教育、预测和强制等规范作用,进而有助于学术道德建设、维持学术自律。其三,就二者关系而言,高校学术惩戒制度自身功能之实现,有时也需要高校监察机构等的参与协助。例如,高校学术委员会虽有相关调查权,但当学术惩戒措施之事实依据与其他行政事务相涉时,便需高校监察机构等其他监督机构参与检查调查;又如,学术惩戒措施之执行落实,通常也有赖于高校监察机构、人事部门和教职工所在单位的协助配合。质言之,在维持学术自律的过程中,高校监察与学术惩戒两大制度并行不悖、无法互替。

于此基础上,我国高校监察制度区别于一般意义之监察的独特价值,就集中表现于它能够在保障学术自由与防止学术腐败之间达致应有的自律性均衡态势。为了实现这种自律,高校及其监察机构通常具有以下三个方面的权限:一是自行处理内部事务——这意味着高校内部的学术事务和行政事务通常应由高校及其工作人员自行处理;二是自行制定内部规则——这意味着高校内部诸项事务的规则及监督机制通常应由高校自行制定;三是设置专门的惩戒处分程序——这意味着高校内部工作人员的惩戒及处分的权限和程序不同于一般的行政官员。

值得注意的是,基于科研教学规律和学术自由等要素,高校监察在维持学术自律的过程中,也须尊重中国高校的学术传统和学术规律。除了不得干扰学术惩戒工作,还有一个重要问题:在设置政纪处分程序时,对于高校教师是否应作特殊考虑?高校教师一方面在权利义务上尤其强调与高校签订的聘用合同,因为《高等教育法》对此规定的是教师聘任制和平等自愿原则,这便不同于对管理人员采取的教育职员制度;另一方面在职责上也不限于单纯的教学培育工作,还相当程度上关涉学术科研工作,这决定了他们的权利义务较诸中小学及幼儿园教师更加特殊。例如,基于学术委员会具有的与学术成果认定相关的检查、调查和处置等职权,对于严重违反学术职业道德行为,其若未先遵循规定程序调查并经学术委员会审议认定属实,便不得作为政纪处分事由^①;又如,许多高校在其章程中专门规定:凡属于学校学术委员会职责范围的事务,在提交学校党委会、校长办公会议讨论前,应当通过学校学术委员会咨询、评定或审议,据此,若欲以科研成果未达标或者学术失范为由,调整身兼高校教师身份的行政领导干部的职级身份,也应先行咨询学校学术委员会的意见。

参考美、德等国家的公立高校,各自为了维持学术自律也都作出了相应制度设计。在美国公立高等教育系统中,鉴于统一教育管理法律体系的缺失和州政府对高校内部事务的谦抑,自律制度显得尤为重要,并且与自治制度相互促进^[8](P35-39)。例如,针对教师的学术诚信委员会专门负责指导教师对学生实施诚信教育和监督,其要求“如果对教师提出行为不端书面实名指控,则需由常务副校长兼教务长组织学校相应委员会进行调查,并作出处理决定”^[9](P62-63),司法审判也通过“学术遵从”原则给予学术自律以倾斜性保护^[10](P124-134)。德国虽有政府管理高校的传统,却已建立了以内部治理机制为基础的学术不端治理体系。在德国,高校普遍参照德国科学基金会和高校校长联合会等专业协会的建议和指南自行制定了《确保良好科学实践行为规程》,建立了包括监察、调查与处理的详细程序制度,据此内设之监察专员(此职务不得由领导层担任,且与跨地区及联邦监察专员并无层级关系)可谓德国学术不端治理体系之重要枢纽,主要承担学术不端有关咨询服务、受理举报及开展预调查或调解等职责,也可将有关事务提交至校内调查委员会,并由后者调查及作出认定^[11](P61-68)。

三、国家监察体制改革对高校监察制度的影响

在本轮改革转隶浪潮中,高校监察机构保留至今。但是,根据《监察法》第15条,高校中从事管理工作的人员(下文简称高校管理人员)和有关人员将纳入监察对象。目前,部分省市已经启动派驻试点工作。由于国家监察与高校监察存在一定程度的重合,后者的功能空间也面临着相应调整。

^① 以《山东大学学术纪律处分规定》为例,其第10条第7项规定:学校纪委、组织部、监察处、人事处等职能部门根据校学术纪律检查委员会的认定结论和纪律处分,决定给予当事人相应处分或相关处理。

(一) 将高校纳入国家监察范围应属必要

将高校领域纳入国家监察范围,是国家监察体制改革和监察全面覆盖原则的必然要求。强化党和国家自我监督要求实现国家监察全面覆盖,这也是本轮改革的关键方向和《监察法》的重要原则。综观《监察法》有关表述,所谓公权力,应是其实质性判断标准,但后者并非宪法或法律上的概念,而是一个学理概念^[12](P62-70),因此,对其的理解是问题的关键。就高校而言,应重点考察其是否行使公权力、其行使的是不是《监察法》规定的公权力、其是否属于《监察法》规定的行使公权力的主体等。其一,在我国,公办高校作为公益二类事业单位,在特定范围内承载着来源于行政权力提供公共产品和公共服务的权力,发挥着与政府部门相似的管理职能,既具有一定的国家公权力属性,又具有相应的社会公权力属性。就高校的国家公权力面向而言,其有必要纳入国家监察的覆盖范围。其二,将高校纳入国家监察范围,有利于处理好政纪自察和统一监察的辩证关系。实践中,高校监察部门与其监察对象同属一校,其内部监督、同体监督之窠臼绝难自除,这使得高校监察制度一定程度遭受诟病。较诸行政监察部门对高校之监督,国家监察的重要优势在于,其不仅在高校实现政纪自察的过程中为其注入一定的外部监督、独立监督等元素,而且在监督逻辑上超越了政府与高校之间的管理关系,直接由监察机关对高校中所有行使公权力的公职人员进行监察,由此实现了与被监察单位的关系疏离和对监察对象的全面覆盖。

另一方面,这还有利于进一步处理好学术自律和学术他律的辩证关系,并且在监察效能、高校自治和学术自由等要素之间取得价值平衡。前述梳理可知,现代大学制度背景下的教学培育与学术科研都具有相当程度的自律属性。不过,以辩证视角观之,对于“高校自治”“学术自律”等理念,既要充分重视,也不能片面化、绝对化。国内学者们镜鉴美、德等国外经验,也逐渐意识到过犹不及:过度的高校自治与过度的政府介入一样,都有可能不利于学术发展^[13](P102-106)^[14](P14-20)。在这个微尺度“天秤”中,如果说保障学术自由和防止学术腐败二者各执一端,那么学术自律便是一枚关键砝码:其若能够时刻维持在合理范围内,便可促进二者之间应然关系实然化,既保障学术自由的充分自主空间,又对学术自由施以必要的约束;但其若超出合理范围,便有可能沦为特定机构和个人的工具,甚至加剧学术失范、学术权威等现象。实践中,部分高校施行的学术自律已然有失偏颇,有必要对此施以必要的他律性监督和制衡。这种“自律为主、他律为辅、二元互通”的监察格局,正是综合考量监察效能、高校自治和学术自由等多重价值之下的理想模式,有利于持续稳定推进我国高等教育的科学研究与学术进步。不过,鉴于高校的管理职能和国家公权力面向仅限于极为专业的特殊领域,国家监察机关对高校之监督也必须基于一定的范围和限度。

(二) 高校多元监督格局下两种监察的职能交叉范围

结合我国宪法体制和高校性质,高校及其工作人员在行使公权力的过程中,长期以来主要接受四个方面的监督:一是内部监督机构之内部监督;二是党委和党内纪检机关之党内监督;三是行政监察部门之政府监督;四是检察机关之法律监督。国家监察体制改革在相当程度上改变了上述多元监督格局:一方面,随着监察委员会的设立,高校受到的监察监督由原本的行政监察和高校监察,改变为国家监察与高校监察,不少非行政机关任命的高校工作人员也被纳入国家监察对象范围;另一方面,随着检察机关反贪职能整合至监察委员会,在对高校中国家监察对象之职务犯罪行为进行调查时,监察委员会便在很大程度上取代了原本的检察机关的相关职能。

在此格局及其变化中,高校监察有两个颇需关注的特点:其一,相对于其他监督形式,高校监察更加注重内部监督、专业监督等属性;其二,高校监察的现实功能不是单一的,不仅行使着廉政、执法和效能等监察职能,亦与高校人事监管、学术惩戒等事宜牵连甚密。有鉴于此,若欲进一步明确本轮改革对高校监察制度的影响,必须仔细区分国家监察与高校监察之职能交叉范围。实际上,回溯本轮改革之前,行政监察部门与高校监察机构便是各自在既定范围内履行相应的廉政、执法和效能等监察职能,而审计

监察、学术惩戒等职能则由相关审计监察机构、学术惩戒机构履行。

我们认为,国家监察与高校监察之职能交叉主要限于廉政监察层面,既不涉及审计监察和学术惩戒职能,也不涉及执法监察和效能监察职能。理由有三:其一,从公办高校自身看,它的公益服务属性、特殊财政供养关系以及所提供的公益性产品特有的学术规律和价值,决定了它具有国家权力不得侵扰的“自治”范围。当然,这并不意味着高校有着绝对不受外部监督的“自留地”,而是指基于对于其中某些特殊内容,国家权力不宜过度干涉。其二,从国家监察全面覆盖原则看,其并不要求任何单位、人员和工作事项皆纳入监察范围。有学者指出,所谓“全覆盖”存在三个维度:一是行使公权力的公职人员;二是公权力行为;三是违纪违法犯罪及违反内部规则。鉴于现代制度文明下任何一种国家权力皆不可能绝对化,故而此种“全覆盖”也必然存在一定的限度^[15](P64-73)。结合“加强对所有行使公权力的公职人员的监督”的表述,这项原则更多指向于监察对象方面的全面覆盖。正如有实务工作者指出,国家监察的合理定位应是“协助不包揽、推动不代替、到位不越位,绝不能包打天下、越俎代庖”^[16]。其三,国家监察的外部性和监察对象的限定性,直接决定了它与高校监察的职能交叉范围。针对监察委员会对行政机关的监察职能及范围,有学者提出:“组织机构的合并并不必然就意味着相关职能的整合”,仅有行政廉政监察因与监察机关作为“专职反腐败工作机构”的性质定位相适应而纳入监察委员会(并作必要调整和整合),由于行政执法和效能监察的本质是行政监察部门针对行政机关及其工作人员“在行政执法中贯彻落实法律、法规、决定或命令的情况以及行政管理活动的效率、效果和效益进行的日常性的内部监察活动”,故不宜纳入监察委员会^[17](P80-89)。这个观点与监察体制改革的目标和监察机关的性质定位是一致的,也符合现代法治的基本规律。与此类似,高校自身及其上级主管单位、教育督导部门等对该校的执法监察和效能监察等职能,同样不宜纳入监察委员会。

(三) 国家监察制度改革背景下高校监察制度的双重化倾向

国家监察体制改革背景下,高校监察的机构属性并未改变,但在本轮改革冲击之下,其现实功能却存在相应调整空间,由此引发此项制度的结构性变革。具体而言,本轮改革对该制度之调整,主要表现为规则制定、政纪追责和人员产生等的双重化倾向。

第一,在纪律规则的制定上,从独立制定到与监察机关共同制定。高校监察机构执行的纪律规则,通常为自主制定或者为了执行有关规范性文件而结合本校实际情况参照制定。本轮改革下,许多非由行政机关任命的高校工作人员也被认定为国家监察对象。由此,除了《监察法》和《公职人员政务处分法》以外,中央纪委国家监委颁布的诸多文件在效力上也将适用于高校中的国家监察对象。为了确保高校监察体制改革在法治轨道上顺利推进,有论者提出,应当加强行业监察立法以巩固改革成果,“由国家监察委制定颁布单行的《事业单位监察条例》或《公办高等院校监察条例》”^[4](P16-21)。至于监察机关以外的其他机关有无权力就高校等特定领域制定专门规则,《公职人员政务处分法》对此持肯定态度,若据此,则国务院及其相关主管部门将有权结合实际情况,对高校违法公职人员之处分事宜作出具体规定;还有一种观点主张,“全国人大及其常委会以外的其他国家机关和部门制定对国家公职人员的政务处分规定的,应当征得国家监察委员会的同意”^[18]。鉴于原国家监察部已不存在,上述观点皆有其道理,但仍须仔细考察、审慎决定。

第二,在政纪责任的追究上,从独立追责到与监察机关共同追责。根据《事业单位工作人员处分暂行规定》第2条第3款和第23条第2款,行政监察部门主要追究行政机关任命的高校工作人员的一般公职责任;对于高校监察机构之监察对象(以及普通教师),一般由高校自行追责。本轮改革下,高校监察机构的部分监察对象也被纳入国家监察对象,由此同时接受高校监察机构和国家监察机关的双重监督,其在特定情况下甚至可能受到两种不同性质的处分。要注意的是,那种认为国家监察全面覆盖即意味着公职人员的全部违纪违法责任皆由监察委员会予以追究的观点,也是缺乏依据的。有学者将公

职人员之责任承担分为犯罪责任的追究、违法违纪责任的追究和违反内部规则责任的追究三个层次^[15] (P64-73)。就高校工作人员而言,其违法违纪责任可能由高校监察机构和国家监察机构共同追究,但若仅属违反内部规则责任,则应由高校自行追究。结合《公职人员政务处分法》有关规定,处分决定机关、单位包括“任免机关、单位”和“监察机关”两类,鉴于二者在性质上分属专业监督(内部监督)和权力监督(外部监督),此种二元监察并存不悖。不过,若要同时实现校内政纪追责与国家政务追责,则须明确区分专业责任和一般公职责任,否则有违“一事不再罚”原则,《公职人员政务处分法》第16条对此有专门规定。

第三,在监察人员的产生上,从独立产生到与监察机关共同产生。《高等教育法》第41条第1款第3项规定,高校校长行使的职权包括“任免内部组织机构的负责人”。校内监察机构之负责人即属此列。根据“两个为主”原则,“各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”,但这并不影响作为校内职能部门之监察机构的主要负责人由学校自行产生,因为高校监察机构虽与学校纪委合署办公,但并未合并设立。此外,高校监察机构中除主要负责人外的其他工作人员,当然也应由学校自行决定和任免。本轮改革对此之影响有二:一是高校纪委主要负责人之人事任免比以往更加强调上级纪检监察机关的直接作用。例如,观察近年多所中管高校纪委书记之职务调动消息发现,有关程序已由中共教育部或其他主管部委党组“经与中共某省(市)委商得一致”,改为“经中央纪委国家监委同意,并与中共某省(市)委商得一致”。在高校纪委书记话语权提升之当下,这暗示着高校监察人员之产生或将受到上级纪检监察机关的更大影响。二是部分省份正在通过试点派驻改革探索不同模式的省属高校纪检监察改革方向。从机构设置讲,若改革采取派驻监察组组长或监察专员兼任学校纪委书记的模式,便不排除未来通过校内程序使副组长或副专员兼任学校纪委副书记、内设监察机构主任职务的可能性;此外,还有论者提出将高校内部监察机构统一更名为监察专员办公室、监察专员办事机构,并与纪委办事机构合署办公的方案^[4] (P16-21)。

四、高校监察制度未来完善路径之探讨

国家监察体制改革背景下,高校监察制度仍有存续价值,其角色及功能是国家监察无法全然取代的。在此基础上,高校监察制度对接国家监察体制改革的可行方案,应当是在既往“以内部监察和纪检约束为主渠道”的模式之上完善创新。

(一) 高校监察制度的存续价值

深化监察体制改革并不一味要求完全取代被监察单位的内部监察,而是强调区分对待不同性质的被监察单位。例如,就行政机关而言,其廉政监察职能已转隶至监察委员会,但是包括国土监察、环境监察、劳动监察等在内的诸多行政执法、效能监察等职能便并未也不宜整合至监察委员会;又如,就我国大量存在的民间组织和私营企业等而言,其是否设立内部监察机构并做好内部监察工作,便不属于国家监察的考虑范围。就高校而言,以下三大因素决定了未来高校监察制度仍有存续价值。

第一,多元监督格局下高校监察的角色定位。在高校多元监督格局中,高校监察制度无疑是其中不可或缺的重要组成部分,甚至在某些方面发挥主导性作用。尽管该格局在本轮改革冲击之下已发生变化,高校监察制度本身亦面临调整,但后者仍在其中发挥重要作用,由此高校监察之角色定位主要表现在两个方面:一方面,就高校监察机构自身而言,它仍是校内负责行政监察工作的职能部门,亦是执行内部纪律规则的主要机构,并因能够较好兼顾自主办学和监督制约等价值要素,由此具备其他监督形式难以比拟的独特优势;另一方面,就多元监督格局整体而言,其他监督形式的运行通常也有赖于高校监察机构的参与协助。正如前述,学术惩戒措施之事实依据和后续落实等方面,有时需要高校监察机构的参与协助;不仅如此,它在党内纪检、行政监察(国家监察)和检察监督过程中,也扮演着相应的角色。例如,党委纪委在处理高校党员干部时,需考虑政纪处分一般应与党纪处分相匹配的原则;有关监察事项

若涉嫌(构成)犯罪,则应移送司法机关依法处理,由此高校监察机构的线索发现和移送工作,便直接关涉后续刑事侦查及审查起诉事宜,其前期调查形成的案件材料也可能经过转化成为刑事诉讼证据。

第二,功能优化视角下高校监察的相对优势。这主要体现在三个方面:一是相对直接和便捷。国家监察的外部性决定了它对高校之监督制约的他律属性,这虽是国家监察的重要价值所在,但有时也可能导致一定的间接和繁琐,因为此种他律之勃兴更主要是源于其“监督的再监督”^[19](P25-36)^[20]的职责定位。二是相对全面和广泛。鉴于两种监察之职能交叉主要限于廉政监察,故在对象和范围上,高校监察可就国家监察无法或不宜直接干涉之内容予以监督和纠正。三是相对低成本和易操作。制度的成本和操作性,既是我国采取高校内设监察模式的原因之一,也是未来改革必须考量的重要因素,在此方面高校监察无疑有着巨大优势。这些优势,使其得以与国家监察互为犄角,在相对合理的成本控制下实现对高校及其工作人员的全面监督和有效制衡。

第三,教学科研规律下高校监察的学术遵从。高校是主要提供专业化公共服务的知识密集型组织,其内部监察在践行“学术遵从”原则的过程中,能充分遵循高校运作、教学科研和学术发展的独特规律与价值。当然,高校监察的内部监督、同体监督属性也决定了有必要对高校及其工作人员施以必要的他律性监督和制约。与此同时,从世界范围看,在两大法系中高等教育领域的监管型治理模式可谓其勃也兴,但此种监管也受到学术自由的合宪性控制等公法规制以及普通法传统的制约,故而更加恰宜的监管模式显然不是单一地创设规制,而是对高校自我规制的规制^[21](P3-27)。从高校学术专业发展来看,部分政府部门和专业性人民团体各自在职责范围内承担着监管职能。鉴于此,监察委员会的职责,应是帮助高校解决廉政监察存在的制度性问题,同时围绕对高校学术专业发展具有监管职能的政府部门和专业性人民团体进行监察,不宜代位履职、直接介入。这也符合监察委员会“监督的再监督”的职责定位。

(二)“例外性”嵌入监察派驻制度

监察派驻制度以其“派”的权威和“驻”的优势,在相当程度上弥补了统一监察和内部监察的缺陷,由此成为二者的衔接桥梁,为高校反腐败事业进一步发展提供了新的思路 and 方向。不过,我国高校不宜直接纳入国家监察派驻全覆盖范围,应当坚持“以不派驻为前提、派驻为例外”原则。

一个前置问题是:为什么我国高校监察制度建立之初,选取的是内设监察模式?既然我国公办高校由政府相关部门主管,那么,将高校纳入行政监察派驻范围,这似乎是合理的。但是,这却不符合高校监察制度的法律规范和现实需求。一方面,《行政监察条例》有关派驻事项的表述是“根据工作需要可以”,而不是“应当”,可见针对高校采取的是有条件的(而不是无差别的)派驻;《行政监察法》将驻在对象限缩为政府所属部门,由此高校不纳入行政监察派驻对象。另一方面,如此设计的现实意义也乏善可陈。首先,行政监察派驻模式和双轨监察模式均未解决内设监察模式之关键症结,即双重领导制下的派驻机构较诸内设机构并无本质差异,身兼两职的派驻工作人员也很难真正发挥外部监督的优势。其次,实践中,2001年以来中央“派驻统管”改革确实发挥了相当作用,但是,这一经验却无法在高校领域复制。实际上,21世纪初高校合并浪潮启动之前国内庞大的高校基数,意味着作为政府内设机构的行政监察部门连无差别派驻都很难完成,否则必因鞭长莫及造成巨大的制度成本浪费,更遑论在此基础上进行统一管理。正基于这种现实考虑,1992年国家教委和监察部的两份意见都将由行政机关任命的高校工作人员排除于高校监察机构的监察对象之外,以期在制度愿景和现实成本之间取得平衡。可以说,内设监察模式既是特定时代背景下的妥协之策,也是功能主义视角下的优选之策,具有相当程度的合理性。

我国高校应否纳入国家监察派驻范围?对此须结合多方因素综合考量。首先,国家监察与行政监察之间并无本质上的承继关系,因此,行政监察派驻有关的理论与实践,无法直接套用至国家监察派驻。其次,《监察法》规定的监察全面覆盖原则是一种有限度的全覆盖,所谓派驻全覆盖同样是有限度的,其指的是特定条件下对特定范围的单位做到全覆盖。《监察法》第12条规定的派驻对象是单位和行政区域。

从目的和体系解释来看,将“法律法规授权或者委托管理公共事务的组织和单位”纳入派驻对象之本意,主要是将参公管理的事业单位纳入派驻全覆盖;至于普通事业单位,是否对其派驻还需作进一步考虑。再次,高校本身的性质定位,决定了它不宜直接纳入国家监察派驻全覆盖范围。理由有三:其一,高校不是参公管理的事业单位,其宗旨主要是提供专业化公共服务等公共事业产品,而不是管理公共事务;其二,作为知识密集型组织,高校需要遵循其所在领域的独特运作规律并尊重其中蕴含的独特价值;其三,高校中普通工作人员数量极为庞大,部分高校教职工多达万人,其中国家监察对象(尤其是中层职级以下的监察对象)却相对较少,由此较诸监察委员会之直接监察,大范围派驻的集约化效益还有待观察。最后,鉴于《监察法》第12条有关派驻对象之列举采用了“等”的修辞性表述,可见其是非封闭式列举。鉴于国家监察派驻在实现高校监察制度与国家监察体制改革之对接、构建国家监察权与自主惩戒权衔接之桥梁等方面具有重要作用,可以将其例外性地嵌入高校监察体系。

尽管针对高校只是例外性地施以派驻,仍须将此制度制度化和规范化。这至少要明确五个问题。

第一,监察派驻的派驻情形。当工作存在需要时,经法定程序监察委员会可对高校施行派驻,但须严守以“工作需要”为判断标准。所谓“工作需要”,指的是有利于监察资源集约化利用和提高反腐效能。我们认为,这存在以下几种可能情形:一是有的高校中国家监察对象或者涉案人员基数极为庞大,单靠统一监察、巡视巡察等措施力有不逮;二是有的高校近期发生塌方式腐败,亟需借以派驻恢复廉政生态;三是有的高校虽尚不完全满足这些条件,但地处偏远,其主管单位和监察机关无法及时跟踪监督履职等。

第二,监察派驻的授权形式。监察派驻形式是常态化派驻还是临时性派驻,《监察法》对此没有明确说明。从赋予各级监察机关更多自主判断权,进而因时制宜、因地制宜的角度考虑,具体临时授权更加符合实际需要。为此,可以出台法律解释针对差异化授权的依据、标准和限度等进行统一规定,并通过监察法规等形式细化高校派驻具体规定^[22](P65-75)。

第三,派驻机构的领导体制。(纪检)监察派驻机构应遵循“派驻统管”原则:其一,派驻机构与驻在高校之间,是监督与被监督关系,故主要履行监督责任,不承担党风廉政建设日常工作;其二,派驻机构与驻在高校监察机构之间,是二元并行关系,没有直接隶属关系;其三,派驻机构与驻在高校机关纪委和直属单位、垂管单位等之间,是纪检监察工作上的指导关系,对它们进行业务指导和监督检查。

第四,派驻机构的机构设置。为达成本与效能之折中,至少应考虑以下问题:其一,由本级监察委员会直接向高校派驻,还是由前者驻高校主管部门监察机构间接向高校派驻,后者是否契合派驻的授权原理。其二,何时派出监察专员,何时派驻监察机构。其三,何时采取单独派驻,何时采取归口派驻。其四,派驻机构与驻在高校监察机构之间,应采取分立、合署抑或合并方案。这三种方案各有其优劣,须仔细斟酌:从“派驻统管”原则和两种监察的性质区分来讲,派驻机构与内设机构不宜合署或合并,而且高校监察人员也属国家监察对象,由此存在自我监督之嫌;从人员精简、程序简化和实际效能来讲,分立却难实现改革目标。其五,如何解决人员编制和财物支出。就前者而言,是单派专员担任高校纪委书记及监察机构主任(或分派两位专员各任一职),还是派数人担此二职及其他中层职务,抑或高校监察工作人员皆由派驻,就后者而言,派驻监察人员之财物若仍由驻在高校统一支出,如何确保其不“作壁上观”。

第五,派驻机构的职责权限,其具有何种类别及程度的监察职权。例如,在调查权限方面,不容置疑的是它的法律地位决定了它在任何情况下皆不得被授予监察留置措施有关职权,那么,有无必要或何时可得向其授予冻结、查封、扣押等限制财产自由之调查权呢?此外,在《公职人员政务处分法》通过施行的背景下,如何科学把握派驻机构的处置权限,也是各方高度关切的重要问题。

(三) 理顺高校监察机构与监察委员会、监察派驻机构的监督关系

第一,监察对象的区分与衔接。高校监察机构的监察对象的认定,并不以岗位类别上是否属于管理岗位作为区分标准,而是强调是否属于学校行政机关各部门行政工作人员和学校任命的其他人员。所谓

管理岗位,指向的是岗位类别,与《监察法》规定的高校管理人员不是同一概念。

关于监察委员会的监察对象的识别标准,主要有行为认定、身份认定、监察权属性认定和复合认定等逻辑进路,由此派生出“公权力行为说”“行为、身份折中说”“多要素新公权力说”“多维体系认定说”和“国家职能实现方式说”等诸多主张。暂搁争议,至少从《监察法》第1、15条的表述来解读,其针对监察对象本质上确立了形式与实质的双要件。具体而言,对于公职人员(形式)应取广义,既不限于特定编制身份,也不限于某种财政供养或特定职级;对于公权力(实质)则应取狭义,即纳入监察客体的主要是国家公权力,只有极为特殊情况下社会公权力才属于监察客体。此外,2018年4月印发的《国家监察委员会管辖规定》(试行)第4条第4、6项进一步指出,公办教育单位中从事管理工作的人员指的是“这类单位及其分支机构”中的“从事领导、组织、管理、监督等活动的人员”,但未详细列举各指哪些人员。

我们认为,所谓高校管理人员,主要应指以下四类人员:第一,学校党政负责人。高校校级行政领导干部本身不是高校监察机构的监察对象,但作为行政机关任命的高校工作人员应纳入监察委员会的监察对象,同时校级党委领导人员一应纳入此范围。第二,学校内设职能部门负责人、以学校名义正式任命的二级单位党政负责人,包括校务办公室和财务、后勤等内设部门以及各学部、学院和实体科研机构等。第三,在人事安排、考试招生、国有资产管理、科研项目管理等涉及国家公权力行使和国有资产使用的部门中从事组织、管理等工作的职员。第四,在高校中从事监察和审计等监督工作的人员。与科研教学之学术职务不同的是,这些人员行使的是传统意义上的国家公权力,故其虽不属于学校及各部门领导人员,仍有可能被纳入国家监察对象。

值得注意的是,科研教学人员(普通教师等)和仅有学术职务的人员(教研室主任以及学术委员会及其专委会、学位(分)评定委员会和教授委员会的委员等),不宜直接被认定为监察委员会的监察对象。现代社会中,每个人都是多种角色的集合,高校的社会功能与人员结构决定了相当数量上述人员兼有高校管理人员的身份,因此,这里主要指未担任行政职务,或者所担任行政职务不行使国家公权力的这两类人员。他们不是上文归纳的四类高校管理人员,但同属财政供养人员,对此有必要结合实质标准进一步判断。实践中,确实存在一些高校科研教学人员在科研经费使用、自主招生及研究生入学考试、学位答辩及评定等过程中判断失误甚至谋取私利的现象。但是,此类行为所行使的不是国家公权力,其本质上属于学术自主判断的范畴。进一步讲,其若没有涉嫌违法犯罪,便应限于高校内部处理,即便特殊情况下进入行政复议或行政诉讼程序(如当事人对学位授予或撤销决定不服),也应基于“学术遵从”原则和学术自主判断价值等审慎处理。

第二,职责权限的区分与衔接。在管辖权限方面,必须科学划分不同监察主体的案件受理范围,充分发挥各自独特优势。从干部管理权限讲,派驻机构应无权直接立案调查校级管理人员,但如此便无法消解此前内部监督症结;从监察效能讲,若其无差别地监督驻在高校中基层管理人员乃至普通教师,便不仅超出国家监察对象,也难以彰显派驻监督优势。为此,应注意“一个前提、一个区分、两个重点”。“一个前提”是指,基于“派驻机构之监察对象须以其派出主体之监察对象为限”的原则,只要不是监察委员会的监察对象,便当然超出派驻机构的管辖范围。“一个区分”是指,高校监察机构和监察委员会及其派驻机构各自针对不同性质行为并追究不同类型责任,前者主要针对高校工作人员违反内部纪律规则的行为,并追究相关违纪责任和专业责任;后者主要针对高校管理人员职务违纪违法犯罪的行为,并追究其一般公职责任和违法责任。“两个重点”是指,一方面,就派驻机构而言,其虽面向校内所有国家监察对象开展监督,但其重点对象应是学校领导班子成员和上级单位管理的其他干部(参与调查)^①以及学校

^① 以教育部直属高校为例,根据《国家监察委员会管辖规定(试行)》第23条,国家监委调查中央管理的高校公职人员职务违法和犯罪案件;根据第27、29条,派驻教育部的纪检监察组负责调查教育部非中央管理的局级及以下公职人员职务违法和犯罪案件,工作地点在地方、干部管理权限在主管部门(教育部)的高校公职人员涉嫌职务违法或者职务犯罪的,由派驻教育部的纪检监察组管辖。可见,对于这两类人员,派驻高校之监察机构无权直接调查。

中层管理人员(主要负责调查);必要时,可以直接调查科级及以下管理人员。另一方面,就高校监察机构而言,其虽面向校内各类工作人员开展监督,但其重点负责查处(没有纳入国家监察对象的)学校任命的中层干部和各职能部门工作人员;同时,应主动接受派驻机构的监督和指导,并向主管部门或教育督导部门做好报审工作。此外,还要注意做好监察派驻机构与高校所在地监察机关的衔接工作。

在调查权限方面,必须依法赋予监察机关职责权限和调查手段,以法治思维和法治方式做好初核、线索处置和立案调查等工作。这至少包括两个方面:其一,为使派驻机构便宜行事、落实权威、收集证据,可对《监察法》第38条“初核”条款作扩大解释——经派出主体依法批准后可于派驻机构之内设立承办部门,由其制定初核方案、成立核查组并经批准在权限范围内采取必要措施收集证据,初核方案须经监察派驻机构主要负责人和派出主体分管负责人审批。其二,高校监察机构不是法定监察机关、监察派驻机构亦不等于监察委员会本身,二者皆无权决定、批准和执行有关限制人身自由的调查措施,也不得成为这类措施的授权或委托对象。若欲对高校工作人员采取留置措施,须由本级监察委员会领导人员集体研究决定,经法定程序批准或备案,再交相应机关在特定场所执行。

在处置权限方面,按照监察对象的类型区分,应注意两点:一是对于前述四类高校管理人员,其若存在职务违纪、违法或者犯罪行为,监察机关有权直接立案调查及处置。不过,基于对高校自主惩戒权之尊重,监察机关在行使处置权时需要区分两种情况:一方面,对于《公职人员政务处分法》明确规定的政务处分形式,监察机关有权通过监察决定直接作出相关政务处分;另一方面,除了内部政纪处分以外,高校还有权作出其他内部惩戒措施,后者属于严格意义上的自主惩戒权范畴,对此监察机关不得直接施以监察决定,应当通过有关内部惩戒的监察建议的形式间接实现其意志^[23](P37-55)。二是对于不属于国家监察对象的高校其他工作人员,若其确实存在职务违纪、违法或者犯罪行为,监察机关可以通过适当形式依法将其定性为《监察法》第15条规定的有关人员。不过,对于《监察法》所设此类弹性条款必须慎重适用,“尤其是对‘有关人员’的理解不宜做扩大适用”^[24](P27-34)。与此同时,考虑到他们本身不是严格意义的公职人员,基于“在处理处分对象与监察对象的关系时,应明确处分对象需以监察对象为限”^[25](P8-24)的原则,监察机关在行使处置权时,不宜向高校提出有关内部惩戒的监察建议,仅得就此暴露之廉政制度缺陷向高校提出监察建议予以优化,或者当其涉嫌职务犯罪时将其移送检察机关审查起诉。

(四) 高校监察制度的远景

针对高校监察制度的未来完善路径,上文主要从它与国家监察体制改革之对接视角出发。那么,如果从此项制度自身出发,其是否存在一种理想模式?

所谓高校者,以求大学之道,“明明德、亲民、止于至善”(《礼记·大学》)。在西方文化中,“university(大学)”的词源是拉丁文“universitas”,原指社团或行会,其词根与“universe(宇宙)”相同。在我国,高校公办模式与自主办学、探索真理等理念并不违背。如何实现“依法治校”之目标,高校监察制度是其中关键一环,却不等于全部。所谓监察,本质是对公权力行使的监督制约,其对象或系团体、或系个人,面对不同的机构、编制和岗位,高校监察制度的功能及作用也是不同的。近年来,许多高校陆续成立了教职工(行政)纪律处分委员会,并下设挂靠人事部门之办事机构。追本溯源,之所以如此安排,乃是基于对高校与教职工关系的定位而作出的:如果认为彼此之间是契约关系,尤其是在扩大聘用制比例背景下,那么由人事部门进行政纪处分便是合适的。但是,不少高校却在实际工作中混淆了监察和人事部门的关系。我们认为,解决这一矛盾的合理方案,应是缩限高校监察机构的监察对象范围,将中层以上级别的干部或管理人员交由监察机构处理,其他则由人事部门处理。一个追问是:公办高校之监察,仅限于公职监察或行政监察吗?当前各校人事部门进行的人力资源监督管理工作,可否理解成一种内部监察呢?总之,高校监察制度之远景,必然是将行政监察与人事监管相分离,同时处理好学校监察机构、教职

工所在单位和人事部门的相互关系。

在廉政监察之外,国家监察应否及多大程度可以介入公办高校内部监督?尚须注意的是,廉政监察远非公办高校内部监督之全部,后者还关涉执法监察、效能监察、审计监察和学术惩戒等多项工作。考虑到公办高校在特定层面具有不同于私立学校和民间组织、私营企业等的公权力面向,就此面向而言,我们同样不能忽视其背后的公法意涵。对此,国家监察不宜直接介入,可以通过强化对在高校学术专业发展方面具有监管职能的政府部门和专业性人民团体的监察,进一步推进高校内部监督法治化规范化。一方面,对于高校的执法、效能等监察职能以及审计职能,应当进一步发挥高校主管单位、教育督导部门和政府审计部门等对其的监督和制约作用,监察机关则需积极督促上述单位及其工作人员切实履职,以此真正落实其“监督的再监督”的职责定位。另一方面,对于学术惩戒等职能,则应将其置于国家监督与高校自治的二元框架下,既充分保证高校自治的空间,也要强调公办高校的积极保障义务,避免学术自律逾越内在的界限。除了法律规范、行政引导和司法裁判等外,监察机关也可通过监察监督担负起必要职责。例如,积极督促国务院学位委员会办公室(教育部学位管理与研究生教育司)、教育部高等学校有关科类教学指导委员会等单位及其工作人员切实履职,必要时建议文联、作协、科协、法学会等^①专业性人民团体及时制定关于学术行为规程的意见或指南等,从而避免高校在规则供给、公共行政或学术认定等方面可能发生的恣意。

参考文献

- [1] 习近平.在新的起点上深化国家监察体制改革.求是,2019,(5).
- [2] 中央纪委国家监委第二监督检查室.抓牢第一职责 更好服务大局.中国纪检监察报,2020-03-26.
- [3] 吴道槐.切实履行职责推动落实立德树人根本任务.中国纪检监察,2019,(11).
- [4] 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.国家教育行政学院学报,2018,(6).
- [5] 赵银仁,陈国芳.国家监察体制改革背景下完善高校监察工作的对策探讨.高教论坛,2019,(2).
- [6] 来启华.关于高等学校内部监察工作的实践与思考.中国高等教育,2007,(6).
- [7] 张文.略论学术自由与学术自律.江苏高教,2005,(4).
- [8] 袁祖望.美国高校自治与自律的统一机制分析.比较教育研究,2006,(12).
- [9] 袁东.美国高等教育的腐败和防治.中国高等教育,2014,(17).
- [10] 刘金晶.法庭上的“自主高校”——论美国司法中的“学术遵从”原则.环球法律评论,2011,(6).
- [11] 巫锐,姚金菊.德国学术不端问题内部治理机制研究.中国高教研究,2019,(11).
- [12] 姜明安.论公法与政治文明.法商研究,2003,(3).
- [13] 杨晓波.责任与自治:美国公立高校和政府的关系.高等教育研究,2003,(3).
- [14] 俞可.在夹缝中演绎的德国高校治理.复旦教育论坛,2013,(5).
- [15] 胡锦涛.论监察委员会“全覆盖”的限度.中州学刊,2017,(9).
- [16] 梁惠玲.把坚持党的领导作为立身之本和履职之要.中国纪检监察报,2018-09-27.
- [17] 江利红.行政监察职能在监察体制改革中的整合.法学,2018,(3).
- [18] 沈思.国家监察体制改革中法治保障初步思考.中国纪检监察报,2017-02-15.
- [19] 魏昌东.监督职能是国家监察委员会的第一职能:理论逻辑与实现路径——兼论中国特色监察监督系统的规范性构建.法学论坛,2019,(1).
- [20] 杨晓超.牢牢把握再监督工作定位 扎实开展脱贫攻坚专项巡视.中国纪检监察报,2018-10-18.
- [21] 姚荣.迈向监管型治理:西方公立高校与政府关系变革的法律透视.重庆高教研究,2018,(4).
- [22] 秦前红,石泽华.《监察法》派驻条款之合理解释.法学,2018,(12).
- [23] 秦前红,石泽华.基于监察机关法定职权的监察建议:功能、定位及其法治化.行政法学研究,2019,(2).
- [24] 刘用军.论民主党派中行使公权力的公职人员范围——以监察法之监察对象为视角.湖北警官学院学报,2019,(2).

^① 从中央纪委国家监委派驻分布看,按照单独派驻和归口派驻相结合原则,中国文学艺术界联合会机关、中国作家协会机关等接受驻中宣部纪检监察组归口监督,国家自然科学基金委员会、中国科学技术协会机关等接受驻科学技术部纪检监察组归口监督。

[25] 秦前红,刘怡达. 制定《政务处分法》应处理好的七对关系. 法治现代化研究,2019,(1).

The Nature, Function and Reform Vision Of University Supervision Systems in China

Qin Qianhong, Shi Zehua (Wuhan University)

Abstract The supervision organization of universities is a functional department of administrative supervision, which is set up by the university itself and mainly implements internal disciplinary rules. The university supervision organization and the government supervision organization are different organizations with the same essence, thus forming a common governance relationship. In reality, the university supervision system has the functions of realizing administrative self-discipline and maintaining academic self-discipline. The latter does not contradict the function of the academic disciplinary system of universities under the premise of meeting necessary limits. It is necessary to bring universities into the scope of state supervision. As the overlapping scope of the functions of the two kinds of supervision is mainly limited to the level of administrative integrity, the adjustment of this system in the reform of the national supervision system is mainly manifested in the dual tendency of the formulation of rules, the investigation of administrative disciplinary responsibility and the emergence of supervisory staff. In the future, the university supervision system still has practical value. To improve and innovate the former mode of “taking internal supervision of universities and discipline inspection of the CPC as the main carriers” is a feasible plan for this system to connect with the reform of the national supervision system. First of all, we can carry out the dispatch system of the Supervisory Committee on an exceptional basis. At the same time, we must make clear the premise of the dispatch and the nature of the dispatch authorization, as well as the dispatch department’s leadership system, institutional setting and the scope of authority. Secondly, we could straighten out the specific relationship between university supervision organization and national supervision organization through the distinction and connection between the supervision object and the scope of authority. Finally, the two functions of administrative supervision and personnel management must be separated, and the relationship between the supervision organization, personnel department and faculty should be handled with care. In addition to administrative integrity, state supervision should not be directly involved in the internal supervision of universities. However, the Supervisory Committee can further promote the legalization and standardization of the internal supervision of universities by strengthening the supervision of government departments and professional people’s organizations, which have the supervision function for the development of academic majors in universities.

Key words national supervision system reform; university supervision system; academic self-discipline; integrity supervision; supervisory dispatch system; personnel management

■ 收稿日期 2020-05-18

■ 作者简介 秦前红,法学博士,武汉大学法学院教授、博士生导师;湖北 武汉 430072;
石泽华,武汉大学法学院博士研究生。

■ 责任编辑 李 媛