

The Realistic Dilemma and Path Choice of the Work of Disciplinary Inspection and Supervision in University

Qin Tao

Nanjing Normal University, Nanjing Jiangsu
Email: 656684507@qq.com

Received: Nov. 29th, 2018; accepted: Dec. 10th, 2018; published: Dec. 24th, 2018

Abstract

There are a lot of realistic dilemma in the work of the university's inspection and supervision departments, such as the petition materials being difficult to be transformed into problem clues, problem clues being difficult to be transformed into case and repeated petition being difficult to be resolved. The main reasons for these problems are the weak concept of the law on the work of solving petition, the lack of legitimacy in neutrality of petition solving agencies, the lack of openness in petition handling, and low degree of legalization of petition solving work procedures. The construction of the law rule is the only way for the disciplines and supervision departments of universities to overcome the real difficulties. The dilemma will not be resolved until the discipline and supervision department of a university proceeds from the legalization promotion in governing school and puts the petition handling work under the rule of law.

Keywords

Discipline Inspection, Supervision, Petition System, Legalization

高校纪检监察信访工作的现实困境与路径选择

陶 勤

南京师范大学, 江苏 南京
Email: 656684507@qq.com

收稿日期: 2018年11月29日; 录用日期: 2018年12月10日; 发布日期: 2018年12月24日

摘 要

高校纪检监察部门的信访工作存在着信访材料难以转化为问题线索、问题线索成案率低、重复信访难以

化解等问题。这些问题产生的主要原因在于信访法治理念的淡薄、信访机构的中立地位缺乏合法性、信访处理缺乏公开性、信访工作程序法治化程度较低。法治化建设是高校纪检监察部门克服的信访工作现实困境的必经之路。高校纪检监察部门必须从全面推进依法治校的全局出发,把信访工作纳入法治化轨道,才能真正化解信访问工作的困境。

关键词

纪检, 监察, 信访制度, 法治化

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

信访制度是体现社会主义民主基本理论本质的制度设计,信访工作是高校纪检监察工作的重要组成部分,发挥着重要的功能。但是信访工作成效与学校师生所怀的希冀是否吻合,却一直是备受争议的话题。在全面深化改革所带来的一系列转型使高校纪检监察信访制度运行的社会条件发生了根本性的变化的情况下,法制度建设是高校纪检监察部门克服的信访工作面临的现实困境的必经之路。党的十八届三中全会明确提出“把信访纳入法治化轨道”,高校纪检监察部门化解信访工作的困境必须从全面推进依法治校的全局出发,把信访工作纳入法治化轨道。

2. 高校纪检监察信访工作的现实困境

2.1. 重复信访难以化解

虽然与大信访相比,发生在纪检监察部门的“闹访、缠访”的现象相对较少,但重复信访现象却非常频繁。一些“老信访户”因对学校给出的处理意见不满意而不断重复上访,几年甚至几十年不间断。重复信访的发生除了因为信访人要求过高或不合理、与学校在原则问题上不能让步的矛盾之外,与高校信访程序运转过于注重形式合理性而忽视结果权威性也密切相关,从导致纪检监察部门“陷入耗时耗力却难有结果的重复访困境”[1]。此外,由于信访人不了解信访流程,不了解所举报的问题属哪个部门受理,而采取广泛撒网、“一信多投”[2]的方式,在影响信访工作保密性的同时,也消耗了信访工作人员大量的时间精力,给纪检监察部门的深入调查带来更大难度。

2.2. 信访材料难以转化为问题线索

随着党中央反腐败工作的深入开展,信访举报发挥获取问题线索的主渠道作用越发凸显[3]。对于高校纪委来说,“来信、来电、来访,是……发现问题线索的一条十分重要的渠道”[4],处理信访举报工作已成为高校纪检监察工作的重要组成部分。理论上讲,信访举报所反映问题应该是直接的、具体的、比较有可查性的,但是目前高校纪检部门收到的信访材料总体价值不高,难以挖掘问题线索。因为很多举报人错误地认为将要反映的问题写得越严重就越能引起上级重视,导致标题夸大现象严重,大部分信访内容是“大帽子,小问题”[2],有的甚至无原则地夸大事实、凭空想象、捏造事实,以至于误导纪检监察部门的办件方向,使真正的问题线索容易被淹没、被忽视。

2.3. 问题线索成案率低

由于高校纪检监察部门工作人员长期于在学校内工作，往往与举报人和被举报相识，使得高校纪检监察人员不由自主地持有某种情感偏向性。此外，投拆型信访往往举报部门或学院的负责人，他们的行政级别较高、影响力较大，且很多都是高级人才，高校纪检监察人员往往担心拔出萝卜带出泥，惧怕使事态扩大而影响人才队伍稳定。这种偏袒与关系往往使得许多问题线索被大事化小、小事化了。即使有问题确凿、事实清楚的线索，也会采用提醒谈话或诫勉谈话的形式处理，没有公安司法机构介入的问题线索一般很难成案。

3. 可能原因分析

3.1. 信访法治理念的淡薄

高校师生群体虽然普遍学历层次较高，但由于研究领域向尖端深入方向发展，他们对自己研究领域之外的事情多数不关心，不了解国家有《信访条例》，不了解学校自己的信访工作管理办法，不知如何从正当的渠道反映问题，没有依法信访、逐级信访的意识，更缺乏信访法治的理念。这些情况往往导致重复信访、越级信访现象的发生。许多师生还常常将纪检监察信访作为大信访的救济渠道，权利救济的错位诉求弱化了纪检监察部门职能权威性。此外，由于高校纪检监察工作人员的人事关系隶属学校内部，受四年一次岗位聘任机制的影响，人员岗位流动性比较大，纪检监察队伍不稳定，信访工作法治理念不强，存在信访法治观念错位的隐性风险，加大了信访法治化的难度。

3.2. 信访机构的中立地位缺乏合法性

目前高校纪检监察部门收到信访件多为投诉型信访。此类信访主题一般比较敏感，涉及各种利益主体，纪检监察部门所进行的相关调查和处理往往会对被举报人产生实质性影响。因此处理过程中，必须保证处理机关的中立性，做好无偏无私。这种中立性仅仅依靠回避制度是很难得到真正保障的。真正的中立性地位，需要通过强化纪检监察部门自身独立的合法性来实现。只有使纪检监察部门真正摆脱某些权力和利益的牵绊，实现人事权的真正独立，才有可能真正摆脱许多隐蔽的倾向性。

3.3. 信访处理缺乏公开性

信访处理的公开性要求“结果上的公开和过程上的公开”[5]。过程公开是公布指从启动处置程序开始到结束的每一个环节公开。公开查否的匿名信访件可以让举报人有途径了解信访件的办理进度和办理结果，防止举报人重复信访、越级信访。信访结果公开，主要是指将信访事项处理结果，告知举报人和被举报人并说明理由，或在一定范围内公布，以起到警示震慑的作用。这是对信访程序的外在约束，可以提升纪检监察部门的公信力。但为了维护人才队伍的稳定、保证教师对学生的榜样作用，除立案案件以外，高校纪委很少公开信访件的办理过程和办理结果，听证制度更是鲜有实施，最多只是告知实名举报人办理结果。信访处理缺乏公开性，一直是高校纪检监察部门被诟病的关键之所在。

3.4. 信访工作程序法治化程度较低

高等学校的纪检监察信访工作，虽然已形成一系列较为明确的工作办法和运作程序，但随着时代的进步、技术的发展、新问题和新情况不断涌现，在实际操作过程中，许多现象没有相应的法律法规可以适用，导致许多情况无法被清晰地界定，许多程序无法顺畅流转，甚至出现“人治”传统消解法制刚性制度的现象，致使纪检监察信访职能变异。当前高校纪检监察部门的信访制度设计存在重结果、轻过程，重数量、轻质量、过分关注和谐稳定，不适用于信访工作实务。纪检监察信访工作重心向维稳转移，明

显与信访工作的初衷相悖，并导致信访制度程序的运转过程中无论在形式的合理性上，还是在过程的合法性上都有欠缺，从而使信访工作在处理结果上缺乏震慑力和约束力。

4. 高校纪检监察信访工作的法治化建设路径选择

4.1. 依法规范信访举报程序

实行“线上”和“线下”相结合，全面公开信访举报途径，拓宽信访举报渠道。畅通线下渠道，充分发挥纸质来信、来电、来访等原有信访举报传统渠道作用。把握信访举报关键环节，在干部任用、岗位聘任、职称评定、各类考试、招生录取等重要时间节点，坚持在主要场所、醒目位置放置举报箱，方便师生和群众举报监督。开辟线上渠道，设置网上信访举报专栏，公布电子举报信箱，积极拓宽信访举报受理渠道，积极宣传信访举报工作法规，宣传作为一名公民在信访举报活动中所享有的权利和必须履行的义务，引导师生员工正确行使权力，归口反映问题；树立依法信访、逐级信访意识，提倡实名信访。

4.2. 立足治理源头，规范首问负责制度

坚持按照“归口办理，专人负责”的原则，实行“首问负责”，纪检监察工作人员在接访中，要积极、主动、诚恳地做好来访者的思想工作和矛盾化解工作，从而使来访人愿意和接访者合作沟通，愿意心平气和地如实反映问题。对一些没有任何可查线索或对有关问题或人员有误解的坚持通过明政策、讲道理缓和来访者情绪，消除误解，促使来访者息访停访。对初信初访，坚持集体会商与共同分析研判，及时核查、处置，提高初信初访的办结率，切实把问题解决在初始萌芽状态。对于复杂棘手、政策性强的信访举报，及时请教法律顾问，共同拟定调查方案，准确定性调查结果，既切实维护当事人的合理诉求，又保证纪检监察团队依纪履职履责，依规行使纪检监察权力。

4.3. 完善信访举报双向承诺制度

对提供线索和证据的实名举报人，坚持与其商定双向承诺。一方面受理单位承诺将根据其提供线索和证据进行认真调查，一旦查实按照有关规定处理；另一方面信访者必须承诺对其举报问题的真实性负责，遵守信访举报秩序，在受理部门调查核实期间，不多头访，不重复访，不越级访。

4.4. 实行办事公开制度

加强纪检监察网站建设，及时发布有关重要信息，公布工作职责、办事流程、工作制度等。通过多种形式公开信访举报渠道、范围、办理程序及有关党纪、政纪和政策法规，对受理情况、处理结果等通过适当方式在一定范围内公开，确保包括纪检监察权力在内的各项权利始终在阳光下运行。

4.5. 强化“一岗双责”制度

解决信访问题不能只依靠纪检监察部门的力量，纪检监察部门更多的是要发挥综合协调作用，问题最终还要依据“一岗双责”的原则依纪依法进行解决，变单纯解决信访问题为综合治理。只有各学院、各部门充分发挥主导作用，做到认识到位、责任到位、措施到位、配合到位，才能真正把师生关注的问题解决在萌芽状态。

4.6. 完善信访程序终结机制

信访程序的终结，包括程序终结和实体终结两种类型。“所谓程序上终止，就是不再受理和处理这类信访诉求。所谓实体上终止，就是不能再推翻依法已终结的信访结论。”^[6]信访程序的终结，意味着信访处理过程的结束，意味着处理结论不能再被推翻。程序的稳定性和正当性，决定了信访程序具的权

威性和公信力，程序的有效性直接决定了预期目标与处置行为结果的一致性，即与人们对信访所寄予的期望不符合，也不能以程序的重复启动为代价，信访程序自身的妥协与让步，是对权威和公信力损害。任何一项制度设计的目标达成都离不开程序的正当性。

4.7. 完善高校的纪检监察机构派驻机制

高校纪检监察机构受高校同级党委的领导，需要对其负责，人事任免、工作经费、工资福利等均由学校决定，完全处在被监督对象的领导之下，难以对学校党委行政进行有效的监督[7]。高校的纪检监察机构是否实施派驻机制一直是一个争论热点问题，特别是在国家机关已实行派驻制度之后，呼声越来越高。纪检监察部门真正的独立性的赋予还是来自人事隶属关系的变化。

5. 结语

信访工作的质量不应该只取决于靠纪检干部的道德、理论和工作水平。纪检监察部门要转变工作思路，不能只依靠要求纪检监察干部敢于唱“黑脸”、当“包公”[8]，来加大信访案件督查督办力度，来决定是否能发现举报材料中可能反映的矛盾问题。高校纪检监察信访工作只有实现法治化，才能真正围绕正风肃纪，将信访举报的工作重心转移到发现党员干部违规违纪等重点问题上来，才能真正不让问题线索踩虚落空，切实发挥好信访举报问题线索主渠道作用。只有将严肃查办领导干部不作为、慢作为、乱作为、失职渎职、滥用职权、损害师生员工切身利益的问题线索，纳入法制化渠道，才能真正做到有则改之、无则加勉。信访作为化解社会矛盾、维护公众权益的重要制度之一，已成为国家治理体系和治理能力现代化的关键环节之一。高校纪检监察信访制度作为一种内部监督治理模式和参与式民主形态的结合体，已成为预防高校内部矛盾、维护师生合法权益的重要制度，将高校纪检监察信访工作定位为非制度化的活动是不科学的，只有实现高校纪检监察信访制度法制化，规范信访举报秩序，才能切实保障校信访工作制度化、常态化。

参考文献

- [1] 张建琴. 新时期信访制度职能变迁及其成因论析[J]. 中共乐山市委党校学报(新论), 2015, 17(2): 23-26.
- [2] 王杰雄. 浅谈信息化手段在高校信访举报工作中的作用[J]. 福建电脑, 2018(11).
<http://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotal-FJDN201811053.htm>
- [3] 陈永凤. 推动信访举报向问题线索转化的困境与出路——基于高校纪检监察机关“三转”视角[J]. 成都大学学报(社会科学版), 2017(6): 1-4.
- [4] 姚锋. 保持灵敏“嗅觉”精准发现问题[N]. 中国纪检监察报, 2018-09-19(001).
- [5] 杜国强, 穆启林. 行政信访的工作程序探微: 一个正当程序的视角[J]. 信访与社会矛盾问题研究, 2018(4): 41-56.
- [6] 杨小军. 信访法治化改革与完善研究[J]. 中国法学, 2013(5): 22-33.
- [7] 夏剑平. 加强纪委对同级党委的监督[J]. 理论前沿, 2009(23): 54-55.
- [8] 宋福军. 着力提高信访举报问题线索的查实率[N]. 人民武警报, 2018-09-27(4).

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2379-3074，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ds@hanspub.org