

“巡”找问题:对241所高校巡视整改通报文本的研究

■赵颖 任羽中 吴旭

摘要:“坚持和加强党对高校的全面领导”是中国特色社会主义大学的本质特征,深刻揭示了党的领导与我国高等教育事业发展的内在关系,更是近年来党对高校巡视工作的根本目标和根本遵循。文章通过对241所高校公开的巡视整改报告进行文本和数据分析,总结出巡视中发现高校存在的70类基本问题,归纳了不同类别高校的突出问题。通过对各高校背景信息的进一步搜集,将巡视问题作为被解释变量,挖掘学校背景和校领导背景特征对巡视问题影响的共性特征。

关键词:党对高校的全面领导;巡视整改;文本分析;泊松回归模型

基金项目:中国社会科学院-上海市人民政府上海研究院“坚持党对高校的全面领导”项目。

中图分类号:G647 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-2311(2021)4-0066-08

作者简介:赵颖,女,北京大学党委政策研究室助理研究员;任羽中,男,通信作者,北京大学党委宣传部部长/党委政策研究室主任,研究员;吴旭,男,北京大学党委政策研究室副主任,副研究员(北京 100871)。

一、引言

我国高校的治理体系建设与党对高校领导体制的探索紧密交织在一起。在历经校务委员会制、校长负责制、党委领导下的校务委员会负责制、党的一元化领导、党委领导下的校长分工负责制、新的校长负责制等探索之后^[1],1989年8月,中央政治局通过《中共中央关于加强党的建设的通知》^[2],明确“高等院校实行党委领导下的校长负责制……党委是学校的政治核心,全面领导思想政治工作”。强调党委领导,实际上是党中央对当时集中精力搞经济建设,在一定程度上忽视了党的自身建设重要性的反思和纠偏。自此,我国高校一直实行党委领导下的校长负责制,并在1998年通过《中华人民共和国高等教育法》^①将这一领导体制固定下来。根据《高等教育法》,党委的领导地位是统一领

导学校工作并支持校长独立负责地行使职权,校长则全面负责本学校的教学、科研和其他行政管理工作^[3-5]。

2013年5月,中央启动了十八大以来的首轮巡视^[6]。随着中央和地方党组织对各级高校巡视工作的铺开,高校在贯彻落实党的领导上存在的问题也被集中发现^[7]。2014年10月,中共中央办公厅印发《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》^[8](以下简称《意见》),对党委领导下的校长负责制的制度细节做了更加详尽的规定,在党委职责的部分增加了关于“党管人才”“文化建设”和“纪律检查与党风廉政建设”等内容,并规定党委可以“讨论决定其他事关师生员工切身利益的重要事项”。《意见》对校长的职权范围也做了更加明确和细化的规定,明确了校长办公会或校务会议都可以作为学校的行政决策机构,也明确了作为学术组织的学术委员会和作为民主监督机制的

教职工代表大会在学校管理体制中发挥的作用。《意见》特别注重强调党组织和行政组织的关系，单列“协调运行机制”一章，强调“党委领导下的校长负责制是一个不可分割的有机整体，必须坚持党委的领导核心地位，保证校长依法行使职权，建立健全党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制”。2016年，在全国高校思想政治工作会议上，习近平总书记发表重要讲话，正式提出了“高校党委对学校工作实行全面领导，承担管党治党、办学治校主体责任”，对党委领导下的校长负责制作出了更加深刻的理论创新。

高校作为社会公器，承担着立德树人、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流合作等重要任务，有效推进大学治理体系和治理能力现代化建设既是国家治理现代化战略部署的一部分，也是实现高等教育现代化、建设高等教育强国的制度保障^[9]。“双一流”的实施，标志着我国要从高等教育大国走向高等教育强国，高校更是要肩负“加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展”的重任。另一方面，公立高校是国家高等教育经费的重点支持对象，有回应社会问责，主动接受党、政府和社会监督的义务。实际上，高校问责制在欧美高校已经应用较广，例如，德国大学内部的组织管理具有鲜明的教授治校特征，但在外部通过教育部门对大学进行管理和监督；美国大学通过委员会的形式对学校的各项事务进行处理和决策，并依据条例进行一定的监督和管理；日本是“政府管理大学，大学对政府负责”的监督模式^[10]。整体而言，高校具有自主权固然重要，但仍需要接受来自外部的有效监督。对高校的政治巡视正发挥了一种“体检式”的监督作用，具有其他监督形式所不具备的独特优势^[11]。从工作实践上来看，巡视集中发现了高校在贯彻落实党的路线、方针、政策方面存在的问题，在选人用人、领导班子搭配和干部队伍建设方面存在的问题，在贯彻落实民主集中制和科学决策方面存在的问题，在履行党风廉政建设“两个责任”方面存在的问题，在遵守《中国共产党党章》和各项党内法规、纪律方面存在的问题等^[12]。总体上实现了监督问责的功能设置，取得了良好的成效。有学者认为，在高等教育领域，“中国高校问责的一种新

的实践，即由纪委监委部门组织‘巡视’，高校迅速反应和‘整改’的‘巡视问责’范式正在形成。这种富有中国特色的高校问责范式，一方面比较全面地契合了《高等教育法》第四章对于高等学校办学过程中必须履行责任的内在要求；另一方面也以高校的迅速反馈和整改，高效率地回应了政府对高校办学的现实期待”。^[13]

党对高校的巡视反映了党对高校全面领导的具体要求，让“坚持党对高校的全面领导”这一深刻的思想内涵形成广泛的操作共识。因此，通过对高校巡视通报的深入分析，能够反映出“党对高校的全面领导”的具体内涵和我国高校在办学实践中存在的问题，体现出高校下一步改革发展的重点和方向，具有十分重要的价值。本文搜集了241所高校的巡视整改通报，通过文本分析，从整体上总结了我国高校在巡视中暴露出的若干方面的问题，并讨论了不同类别高校呈现出的问题的差异。本文进一步搜集了各高校的相关背景，包括高校所在地信息、学校层次、校领导背景特征等，将巡视问题作为被解释变量，挖掘学校背景和校领导背景因素对巡视问题影响的共性特征。

二、数据和方法

本文把高校分为“党委书记、校长职务由中央管理的高校”（简称“中管高校”）、教育部属高校（非中管）和省属高校三类，分别从中央纪委国家监委网站、教育部网站和省政府网站上搜集了31所中管高校、41所教育部属高校（非中管）和169所省属高校（分布在19个省、市、自治区）共241份巡视整改通报，时间跨度自2013年至2018年（如表1所示）。

表1 三类高校巡视年份的分布情况

年份	中管高校(所)	部属高校(所)	省属高校(所)
2013	1	5	0
2014	1	2	1
2015	0	10	5
2016	0	14	73
2017	29	8	85
2018	0	2	5
合计	31	41	169

数据来源：中组部网站、教育部网站和地方政府网站。

对于上述241份巡视整改通报,本文首先进行文本分析,将原始资料进行编码,整理出各高校在通报中暴露出的各类问题。

其次,由于高校的背景信息和其内部治理情况息息相关,本文搜集了各高校相关的背景信息,包括所在地信息、学校层次(是否“985”、是否“211”)和学校类型(是否综合型大学)作为控制变量。此外,众多文献认为,大学校长作为组织的核心和灵魂人物,是大学发展进程中的舵手,对大学的成败与得失起到决定性的作用^[14]。然而在坚持党委领导的背景下,只分析校长的作用是不充分的,书记对高校的治理同样起到至关重要的作用。我国学者郭晓伟等以110所“211”高校党委书记为研究对象,主要通过分析其基本信息、教育经历、学术背景、职业经历等维度指标的信息,证实了书记的个人特质和素质水平显著影响着“大学善治”的实现^[15]。本文在变量选择上借鉴前人对校长行为取向的研究,大学校长的取向定位受到心理因素(价值观、认知类型、认知模式以及个性)的影响,但这些变量难以观测,可通过可观测的外显特征(年龄、性别、教育背景、工作背景、学科背景等)作为代理变量进行评价^{[16][17]}。因此,本文搜集了该241所高校的书记和校长的人口学特征,包括其年龄、学科背景等特征。基于前人的研究,本文的基本假设是:年龄差异代表阅历和经验的丰富程度不同,领导的专业背景会使之对管理方式和思路产生偏好,这些变量通过影响领导的治理能力而对巡视结果产生一定程度的影响。综上,高校背景信息和校领导背景变量可能都和巡视结果存在相关性。因被解释变量是非负计数型变量,如果使用线性回归分析,将会导致系数估计结果有偏和不一致,因此,考虑使用计数回归模型。将被解释变量 Q_{ij} 取对数,降低其离散程度,经拟合优度检验(Goodness of Fit),可使用泊松回归模型(且负二项回归结果显示,不拒绝alpha值为0的原假设)。建立泊松回归模型如下:

$$\ln Q_{ij} = \phi_0 + \alpha_t + \beta \text{Type}_i + \gamma \text{Time}_i + \sum_{k=1}^k \phi_k X_{ik} + \epsilon_{ij}$$

其中, Q_{ij} 是学校*i*在第*j*个方面存在的问题数量, ϕ_0 是截距项, α_t 表示加入高校所在省份的系列控制变量, Type_i 是学校类型的虚拟变量(中管、部

属、省属), Time_i 控制的是巡视年份, X_{ik} 是一系列控制变量,包括上述高校及其校领导背景信息。

由描述统计可知,学校类型和是否“985”“211”之间存在着共线性,因此,当加入是否“985”“211”因素时,去掉学校类型分类变量。

三、文本分析

为了提炼和归纳高校巡视整改报告中体现的问题,首先需要对报告文本进行梳理和分析。本文通过编码,最终将巡视报告中的问题形成三个大类,11个小类,并统计出每所高校在不同类别问题中出现的问题个数,这也是本文计量分析的因变量。进一步,通过对不同类型高校在每一类问题上的具体分析,呈现出高校在巡视整改中暴露出的重点问题;通过问题之间的相关性分析可以看出,某几类问题存在一定的内在联系,表现为显著相关。

文本分析的具体操作程序为:(1)从原始文本资料中提取初始概念,继而初始概念进行二级编码,在加入新的文本而无法提取新的初始概念之后,则认为初始概念饱和,不用继续添加新概念;(2)反复比较原始资料和所提取的初始概念,对概念进行范畴化;(3)分析和创建概念间的联结关系,构建概念与范畴间的逻辑架构,进一步构建一级编码。

1. 初始概念的提取和初始范畴的确定。因整改通报中的初始概念(原始语句)非常多,若直接使用初始概念会过于陷入枝节而无法反映巡视问题的整体,所以,首先需要基于原始材料的文本内容,提取相关的概念和范畴,打散进行分析、挖掘,反复探讨循环,再把相近的初始概念归纳成初始范畴。最终,本文提取了70个初始概念,形成19个初始范畴^②。

2. 主轴编码。主轴编码是要发现和建立范畴之间的潜在逻辑关系,进一步凝练,形成更加宏观的范畴。根据19个初始范畴之间的联系,本文形成了3个一级编码和11个二级编码,并与19个三级编码即19个初始范畴形成包含关系,如表2所示。3个一级编码包括:坚持党的领导方面、加强党的自身建设方面、高校具体领域方面。11个二级编码包

括:对党中央思想理论和要求的贯彻落实、对地方省委思想理论和要求的贯彻落实、党委领导下的校长负责制、党内政治生活、政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、机构设置、资产管理、招生办学。

表2 主轴编码形成的一、二级编码以及与初始范畴的对应关系

一级编码	二级编码	初始范畴	关系内涵
坚持党的领导方面	对党中央思想理论和要求的贯彻落实	对党中央思想和理论的贯彻	巡视通告中,坚持党的领导问题涉及对党中央领导的执行和贯彻,对地方省委思想和理论的贯彻与落实以及校党委领导学校工作三个方面。前二者为不同等级的主体对于地方高校的领导,主要包含思想和实践两个方面的贯彻;后者包括党委领导下的校长负责制这一核心制度,以及学校的教学和发展的基本工作
		对党中央要求的实践和落实	
	对地方省委思想理论和要求的贯彻落实	对省委思想和理论的贯彻	
		对省委要求的实践和落实	
	党委领导下的校长负责制	党委领导下的校长负责制 教学和学校发展	
加强党的自身建设方面	党内政治生活	基层党组织活动方式	高校中加强党的自身建设包含党内政治生活、政治建设、思想建设、组织建设、作风建设等方面。党内政治生活内容丰富,主要问题存在于基层党组织活动方式及其开展党内政治生活的过程中;加强政治建设、思想建设、组织建设和作风建设都是全面从严治党的的重要组成部分,在对高校的巡视过程中出现了较为集中的问题
		开展党内政治生活	
	政治建设	政治担当和两个责任	
	思想建设	思想政治工作	
	组织建设	干部任用	
		干部监管	
		干部免职换届	
党组织建设			
党员发展与培养			
作风建设	违反中央八项规定和“四风”问题		
高校具体领域方面	机构设置	相关机构问题	高校不同于一般政府机构,有其特殊性和具体性,特别是在机构设置、资产管理、招生办学等领域容易呈现出复杂且多样的具体问题
	资产管理	学校直管资产问题	
	招生办学	办学问题	

3. 编码结果。因巡视通报中只能分析出是否出现了某类问题,而无法衡量该问题的严重程度,所以本文使用二分变量,将在初始范畴中出现的问题标记为1,否则标记为0。形成表3所示的数据结果,并进一步汇总各高校在二级编码分类和一级编码分类中出现的问题个数。

4. 文本分析结果。如表4所示,整体而言,241所高校在70个初始问题中平均出现19.5个问题,占比为28%。其中,“坚持党的领导”方面出现4.7个问题,占比23.5%;“加强党的自身建设”方面出现11.1个问题,占比30%;“高校具体领域”方面出现3.7个问题,占比28.5%。“加强党的自身建设”是出现问题占比最高的类别,包含党内政治生活、政治

建设、思想建设、组织建设、作风建设等方面。

表3 各高校巡视通报中反映出的问题(示例)

一级编码	二级编码	初始范畴	初始概念(原始语句)	北京大学	清华大学	北京师范大学	中国人民大学	北京理工大学	北京航空航天大学
坚持党的领导方面	对党中央思想理论和要求的贯彻	对党中央思想理论和要求的贯彻落实	对办好中国特色社会主义高校的重要部署和要求领会不够透彻、落实不够有力	1	1	0	0	0	0
			落实中央文件不及时、制定宣传思想工作实施意见滞后	0	1	0	0	0	1
			强调西方标准多、处理中国特色和国际标准的关系不够妥当	0	1	0	0	0	0
	对党中央要求的实践和落实	服务国防建设和区域经济社会发展力度不足	0	0	0	0	0	0	
		服务于农业现代化问题	0	0	0	0	0	0	

从高校类型来看,省属高校出现的问题最多,平均每所高校巡视出21个问题,中管高校其次,部属高校最少。地方高校的标准差最大,说明不同学校间的差异大;而部属高校的标准差最小,说明部属高校出现问题的个数差异比较小。在“坚持党的领导”“加强党的自身建设”和“高校具体领域”三个维度上,部属高校出现的问题都是最少的。省属高校在“坚持党的领导”和“加强党的自身建设”上出现的问题最多。中管高校在“高校具体领域”这一维度上出现的问题最多。

表4 各类高校存在的问题个数统计(一级编码)

高校类型	中管高校		部属高校		省属高校		三类高校整体	
	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差
全部问题	18.6	5.3	13.2	4.2	20.9	7	19.5	7
坚持党的领导方面	4.1	1.7	2.5	1.3	5.3	2.6	4.7	2.6
加强党的自身建设方面	10.5	3.9	8.3	2.8	11.8	4.1	11.1	4.1
高校具体领域方面	4	1.2	2.4	1.3	3.9	1.6	3.7	1.6

从表5能看出各类高校存在更为细致的问题和情况。对于全部高校而言,在11个二级编码分类中,出现问题最多的是“党内政治生活”方面,包括民主生活会质量低、理论学习不够、党内政治生活不严肃不规范等问题。这类问题在本研究的访谈

中也屡次被访谈对象提到。其次是“组织建设”方面,主要是基层党组织建设比较薄弱、发展党员工作不到位等。在本研究进行的访谈中,有基层党委书记谈到“党支部活动的开展有时有些困难,青年教师对入党缺乏积极性”。

对于全部高校而言,出现问题最少分别为“对党中央思想理论和要求的贯彻落实”“机构设置”和“招生办学”这几个方面。

从高校类型来看,在“对党中央思想理论和要求的贯彻落实”方面,即对党中央思想和理论的贯彻问题和对党中央要求的实践和落实上,中管高校暴露出的问题反而高于部属高校;省属高校虽然在这一方面反映出的问题较少,但在“对地方省委思想理论和要求的贯彻落实”方面暴露出了更多的问题。在“党内政治生活”方面,省属高校暴露出来的问题要明显高出另外两类高校。而在“政治建设”“思想建设”“组织建设”和“机构设置”上,中管高校都明显偏高于另两类高校,但是在“作风建设”上要明显好于另两类高校,在“招生办学”上明显好于地方高校。

表5 各类高校存在的问题个数统计(二级编码)

高校类型	中管高校		部属高校		省属高校		三类高校整体	
	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差
对党中央思想理论和要求的贯彻落实	1.1	0.8	0.6	0.8	0.2	0.5	0.4	0.6
对地方省委思想理论和要求的贯彻落实	0	0	0	0	2.1	1.1	1.5	1.3
党委领导下的校长负责制	3	1.5	1.9	1.1	3	1.7	2.8	1.6
党内政治生活	2.3	1.4	1.9	1.4	4.2	1.8	3.6	1.9
政治建设	1.6	0.7	1.3	0.7	1.4	0.6	1.4	0.7
思想建设	1.2	1.4	0.5	0.8	0.7	0.9	0.7	1
组织建设	4.2	2	2.6	1.3	3.5	2.1	3.5	2.1
作风建设	1.3	0.7	2	0.9	1.9	0.9	1.9	0.9
机构设置	1.5	0.8	0.3	0.5	0.3	0.6	0.5	0.7
资产管理	2.2	0.8	1.9	1.3	2.9	1.2	2.7	1.2
招生办学	0.3	0.5	0.2	0.4	0.7	0.7	0.6	0.6

表6分析了各类问题的相关性,可以看出,某些类别的问题存在高度相关性,表现出“共生”的现象。如s2(对地方省委思想理论和要求的贯彻落实)和s4(党内政治生活)两类问题存在56%的显著

相关,即对省委要求贯彻落实不到位,那么高校开展的党内组织生活也很可能不到位。再如s3(党委领导下的校长负责制)和s6(思想建设)两类问题存在44%的显著相关,即高校对党委领导下的校长负责制认识不足、执行不力,那么该校的思想政治工作也受到极大的影响。与其余类别问题几乎都有所相关的三类问题分别是对党中央思想理论和要求的贯彻落实、对地方省委思想理论和要求的贯彻落实和党委领导下的校长负责制,这说明坚持党对高校的全面领导是自上而下的贯彻过程,只有服从中央、服从省委,和中央精神保持高度一致、坚定执行党的政治路线,才能从根本上保证党对高校的全面领导在办学治校的各个环节贯彻落实到位,保证高校走内涵式发展道路。

表6 各类问题的Spearman相关性分析(二级编码)

Q	s1	s2	s3	s4	s5	s6	s7	s8	s9	s10	s11	
Q	1.0000											
s1	0.2091*	1.0000										
s2	0.6141*	-0.1746*	1.0000									
s3	0.6888*	0.2033*	0.3601*	1.0000								
s4	0.7277*	-0.0413	0.5649*	0.4444*	1.0000							
s5	0.2093*	0.1984*	0.0261	0.0630	0.0100	1.0000						
s6	0.5378*	0.2062*	0.1135	0.4236*	0.3369*	0.1326*	1.0000					
s7	0.6989*	0.1553*	0.2701*	0.4676*	0.3779*	0.0982	0.3263*	1.0000				
s8	0.2249*	-0.0343	0.1782*	0.0293	0.1554*	0.0426	0.0000	0.0234	1.0000			
s9	0.2536*	0.4535*	-0.1232	0.2141*	-0.0162	0.0238	0.2545*	0.2735*	-0.0168	1.0000		
s10	0.4573*	-0.0176	0.3276*	0.1985*	0.2437*	0.1065	0.2274*	0.1566*	0.0944	0.0219	1.0000	
s11	0.3092*	-0.0587	0.3639*	0.1985*	0.2570*	-0.0064	0.0678	0.0790	0.0223	-0.0102	0.1063	1.0000

注:1. Q代表全部问题个数;s1-s11分别代表自“对党中央思想理论和要求的贯彻落实”至“招生办学”的二级编码问题个数;2.*代表在0.05上显著相关。

四、量化实证分析

高校在巡视整改中暴露出的各类问题数量作为因变量,其内在有复杂的成因,且受多个影响因素的共同作用。本文将高校的类型作为解释变量(中管、部属、省属),高校所在地、高校校领导背景特征等作为控制变量,进行计量分析,是对不同类型高校在巡视中表现出不同问题数量的进一步分析,也是对其影响因素的初步探索。

1. 描述性分析结果。将采集到的高校背景信息做描述统计,如表7所示。可以看出,中管高校均为“985”和“211”高校,部属高校有47%为“985”高

校,92%为“211”高校,然而,在我们采集的高校样本中,省属高校没有“985”高校,仅有3%为“211”高校。中管高校是综合型大学的比例为71%,远远高于地方高校,而部属高校的综合型比例是最低的,这和其行业型大学的初始定位有关。从校领导的背景来看,中管高校书记平均年龄56.8岁,部属高校书记平均年龄56.2岁,而省属高校书记最为年轻,平均年龄为53.2岁;中管高校书记理工科专业背景的比例高达71%,部属高校书记理工科背景比例只有36%,省属高校书记理工科背景的比例介于中管和部属之间,为47%。中管高校校长的年龄也较其他两类高校偏高;校长中理工科专业背景的比例比书记更高,中管高校为87%、部属高校为61%、省属高校为49%。

表7 各类型高校背景信息统计

高校类型	中管高校		部属高校		省属高校		三类高校整体	
	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差
是否“985”	1	0	0.47	0.51	0	0	0.2	0.4
是否“211”	1	0	0.92	0.28	0.03	0.17	0.29	0.46
是否综合型大学	0.71	0.46	0.14	0.35	0.26	0.44	0.3	0.46
书记年龄	56.8	3.7	56.2	3.3	53.2	3	54.2	3.5
书记专业(理工科)	0.71	0.46	0.36	0.49	0.47	0.5	0.49	0.5
校长年龄	56.3	3.5	54.6	3.2	53.4	3.7	54	3.7
校长专业(理工科)	0.87	0.34	0.61	0.49	0.62	0.49	0.65	0.48

2. 回归分析结果。(1)全部问题。由表8可知,模型(1)中只放入了高校类型这一分类变量作为自变量,相对于中管高校,部属高校巡视出的问题个数显著少33%,而省属高校的问题则显著多出12%。模型(2)在模型(1)的基础上加上了巡视年份,可以看出,随着年份的推移,巡视出的问题种类越来越多,这可能是说明巡视问责越来越严格和仔细。相对于中管高校,部属高校的问题个数变成少17%,而省属高校的问题个数增加到多18%。模型(3)在模型(2)的基础上加入了省份固定效应,此时省属高校变得不显著。也就是说,当控制了各省巡视检查上的差异时,省属高校的巡视问题种类并不比中管高校多;部属高校仍然显著比中管高校少25%的问题数量,说明在控制了省份后,同一省内的部属高校比中管高校巡视问题数量要更多。模型(4)在模

型(3)的基础上,加入了校领导背景变量,去除省份固定效应,模型(5)在模型(4)的基础上加上了省份固定效应,省属高校重新变得不显著。这说明各省在巡视检查时存在明显的组间差异,如海南、云南、江苏等高校在巡视中暴露出的问题数要明显高于其他省份,而天津、浙江等高校在巡视中暴露出的问题数要明显少于其他省份。模型(6)去除了高校类型,换成代表是否“985”“211”的二分变量,结果表明,“985”“211”大学相比于非“985”“211”大学问题个数显著少16%。综合型大学比非综合型大学的问题个数少9%。校长的背景特征、书记的年龄对巡视结果没有显著影响。

表8 泊松模型回归结果(被解释变量为全部问题取对数)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
高校类型(以中管高校为参照)						
部属高校	-0.329*** (0.0734)	-0.171** (0.0785)	-0.250*** (0.0947)	-0.160* (0.0841)	-0.225** (0.0875)	
省属高校	0.119** (0.0563)	0.179*** (0.0594)	0.0908 (0.0913)	0.187*** (0.0661)	0.140 (0.0896)	
是否“985” “211”						-0.160*** (0.0605)
是否综合型大学				0.0524 (0.0458)	0.0595 (0.0410)	0.0878** (0.0428)
巡视年份(以2014年为参照)						
2015年		0.232 (0.211)	0.210 (0.218)	0.265 (0.250)	0.236 (0.257)	0.230 (0.218)
2016年		0.415** (0.201)	0.455** (0.208)	0.421* (0.236)	0.466* (0.243)	0.544*** (0.199)
2017年		0.546*** (0.201)	0.499** (0.203)	0.602** (0.237)	0.557** (0.240)	0.665*** (0.194)
2018年		0.734*** (0.219)	0.707*** (0.232)	0.833*** (0.246)	0.814*** (0.252)	0.861*** (0.213)
校领导背景						
书记年龄				-0.00286 (0.00591)	-0.000666 (0.00592)	-0.00287 (0.00627)
书记专业背景(理工科)				-0.132*** (0.0414)	-0.118*** (0.0394)	-0.110*** (0.0398)
校长年龄				0.000396 (0.00582)	0.00127 (0.00556)	0.000732 (0.00560)
校长专业背景(理工科)				0.00487 (0.0447)	0.00343 (0.0452)	0.0149 (0.0452)
是否控制省份			是	是	是	
常数	2.922*** (0.0502)	2.376*** (0.207)	2.209*** (0.203)	2.454*** (0.496)	2.263*** (0.474)	2.445*** (0.493)
样本量	235	235	235	235	235	235
R ²	0.143	0.212	0.389	0.292	0.447	0.415

注:1. ***p < 0.01, **p < 0.05, *p < 0.1; 2. 括号中为稳健标准误; 3. 因2013年巡视的高校数量较少,回归时去掉2013年的6所高校。下同。

表9 泊松模型回归结果

	坚持党的领 导方面	加强党的自 身建设方面	高校具体领 域方面
高校类型(以中管高校为参照)			
部属高校	-0.164 (0.118)	-0.134 (0.0988)	-0.599*** (0.140)
省属高校	0.329*** (0.121)	0.135 (0.102)	-0.0732 (0.100)
是否综合型大学	0.122** (0.0547)	-0.000885 (0.0487)	0.155*** (0.0591)
巡视年份(以2014年为参照)			
2015	0.0300 (0.329)	0.289 (0.413)	0.353 (0.339)
2016	0.452* (0.273)	0.590 (0.400)	0.181 (0.321)
2017	0.606** (0.270)	0.708* (0.397)	0.0935 (0.319)
2018	0.835*** (0.285)	0.953** (0.412)	0.426 (0.327)
校领导背景			
书记年龄	-0.00351 (0.00967)	-0.00107 (0.00713)	0.00394 (0.00796)
书记专业背景(理工科)	-0.138** (0.0575)	-0.127*** (0.0440)	-0.0580 (0.0580)
书记性别(男)	-0.0735 (0.0951)	-0.122 (0.0790)	-0.172*** (0.0624)
校长年龄	0.0123 (0.00841)	-0.000339 (0.00678)	-0.00718 (0.00821)
校长专业背景(理工科)	-0.0274 (0.0706)	0.0338 (0.0506)	-0.0504 (0.0578)
校长性别(男)	0.0655 (0.112)	0.0816 (0.0794)	0.123 (0.0757)
是否控制省份	是	是	是
常数	0.428 (0.631)	1.447** (0.654)	1.657** (0.738)
样本量	235	235	235
R ²	0.455	0.364	0.306

注:被解释变量为一级编码问题个数取对数。

(2)一级编码问题分类。按一级编码分类进行回归,结果如表9所示,可以看到,比之中管高校,省

属高校在“坚持党的领导”方面的问题上显著多出32%,而部属高校在“高校具体领域”方面的问题上显著少60%,在“加强党的自身建设”方面的问题上三类高校并无显著差异。是否综合型大学,显著影响着第一类和第三类问题,这可能是综合型大学的内部治理结构更复杂、涉及的问题更多所致。“坚持党的领导”和“加强党的自身建设”方面问题的数量,随着巡视年份的增加而增加,而“高校具体领域”方面的问题却没有随时间递增的趋势,这可能是因为,随着巡视的展开,对前两类问题进行了更加严格的问责,导致数量上的增加。

五、研究结论与启示

本文通过对高校巡视整改报告的文本分析,总结了高校在巡视中暴露出的70个基本问题。进一步,将70个基本问题进行二级编码,可以看出,对于全部高校而言,出现最多的问题是“党内政治生活”方面的问题,包括民主生活会质量低、理论学习不够、党内政治生活不严肃不规范等问题;其次是“组织建设”方面的问题,主要是基层党组织建设比较薄弱、发展党员工作不到位等。出现最少的问题分别为“对党中央思想理论和要求的贯彻落实”“机构设置”和“招生办学”方面的问题。从高校类型来看,地方高校出现的问题数量最多,平均每所高校巡视出21个问题,中管高校其次,部属高校最少。通过文本分析,可以看出高校整改的重点领域所在,即高校应坚持党管高校办学方向、坚持党管意识形态、坚持党管干部和人才、坚持党管高校改革发展、坚持从严从实加强高校党的建设。进一步从相关性分析可以看出,高校在巡视中暴露的问题很多都具有“共生”的特质,即某一问题上做得不到位,进而会影响相关领域工作的开展。这可能表明,高校的工作看似条块分割,但政治建设是所有工作的龙头,涉及高校治理的方方面面,只有加强管党治党,把准办学方向,才能更好地办学治校。

通过泊松回归分析可以看到,中管高校、部属高校或者是“985”“211”高校,其巡视中出现的问题个数要显著少于其他类型高校。综合型大学在“坚持党的领导”和“高校具体领域”方面的问题个数要

比非综合型大学更多,这可能是因为,综合型大学的内部治理结构更复杂。不同省份的高校暴露出的问题个数有显著影响,除去各省党委对地方高校的巡视差异,这也许说明,不同省份的教育财政投入、地域特征、文化传统等的差异对高校办学作风、办学质量都有一定程度的影响,同一省份的高校在交流和合作中会在相互影响中形成某种共性。此外,巡视是政治体检。有学者对党委书记的角色行为进行统计,发现高校党委书记普遍重视政治工作,在政治工作中又特别重视思政、德育工作,关注干部和人才培养^[18]。在党委领导的校长负责制之下,相比于校长,书记更应当承担把握办学方向、抓好思政工作等重要职责,在巡视所涉及的治理领域,书记应当比校长发挥更大的作用^[19]。本文的实证分析结果也支持这一点,校长的背景特征对巡视结果并无显著影响,而书记的专业背景等对巡视结果呈现出一定程度的影响。

巡视问责,找到问题是第一步,更重要的是从巡视问题中找到高校改革的目标和方向,即知即改、立行立改、全面整改。巡视问责是对高校的全面政治体检,为我国高校的“双一流”建设目标保驾护航。应当进一步强化问题导向,形成党对高校的全面领导的科学体制机制,推动实现高等教育领域治理体系和治理能力现代化。

注释

①《中华人民共和国高等教育法》,1998年8月29日通过,自1999年1月1日起施行。

②限于文章篇幅,如需附表《初始范畴以及与原始语句的对应关系》,可向作者索取。

参考文献

[1]张书林.高校党建的体制演进、现实困境与创新路径[J].理论研究,2016,(1):13-20.

[2]中共中央文献研究室编.十三大以来重要文献选编(上册)[M].北京:人民出版社,1991:596.

[3][19]林挺进,储妍.我国大学校长与书记角色差异的实证分析[J].复旦教育论坛,2011,9(3):38-43.

[4]钟伟军,杨则扬.大学党委书记和校长在履职实践中的职能重叠现象分析——以115所“211工程”大学网站资料为研究对象[J].复旦教育论坛,2018,16(2):37-42.

[5]孙天华.大学的科层组织特征及效率——对我国公立大学内部治理结构的分析[J].河南社会科学,(5):23-26.

[6]卜万红.高校推进全面从严治党基本形势与主要任务——基于对262份高校党委巡视结果反馈文本的分析[J].广州大学学报(社会科学版),2017,16(10):13-21.

[7]西安交通大学党委.对高校巡视根本目的是加强党的领导[N].中国纪检监察报,2017-09-20(006).

[8]教育部网站.关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/201410/t20141015_176026.html,2014-10-15.

[9]李立国.大学治理现代化的价值理念[N].光明日报,2019-11-19(13).

[10]张燕妹,刘唐宇.国外现代大学制度及其监督机制的比较与启示[J].石家庄铁道大学学报(社会科学版),2014,8(4):92-96.

[11]黄娇,杨昌华.强化巡视监督:加强党对高校领导的有效路径[J].思想理论教育导刊,2018,(1):128-131.

[12]李倩.新制度主义政治学视角下的巡视制度有效性分析[D].内蒙古大学,2016:19.

[13]凌健,商品晶.“巡视问责”:中国地方高校问责的一个实践范式——基于21省(区、市)335份地方高校巡视报告的文本分析[J].复旦教育论坛,2018,16:7-11+36.

[14]魏按青.大学领导背景特征与高校国际化战略的关系研究[D].南京大学硕士论文,2014.

[15]郭晓伟等.中国大学党委书记群体特征的调查分析[J].现代教育管理,2012,(7):76-80.

[16]孟晓华.大学校长之背景特征与大学绩效分析——基于高阶理论的视角[J].高等教育研究,(1):6-6.

[17]王饮寒,喻恺.我国高等学校中的女性领导特征调查研究[J].复旦教育论,2015,(3).

[18]罗云,孙志强.大学党委书记角色行为分析——基于34所“985工程”大学党委书记的新闻挖掘[J].高教探索,2013,(6):36-41.

责任编辑:张俊