

治理现代化视域下运用PDCA 循环推进高职院校内部巡察工作研究

蒋雪慧

(常州工业职业技术学院 江苏 常州 213100)

【摘要】高职院校内部巡察作为巡视监督在基层的拓展和延伸,已经成为高职院校治理体系和治理能力现代化的内在需求。近年来江苏省一些高职院校运用PDCA循环管理理论开展内部巡察,将巡察工作分4个阶段流程化、规范化,强化前置和后续2次反馈与控制,实现了内部巡察工作质效的持续提升。运用PDCA推进高职院校内部巡察工作,使内部巡察发现问题、形成震慑、促进发展、推动改革的作用得以有效发挥,为高职院校治理现代化提供了坚强保障。

【关键词】高职院校治理现代化; PDCA循环管理; 内部巡察

【基金项目】江苏省教育厅高校哲学社会科学研究纪检监察专题项目“高校纪委监督工作融入校内治理体系研究”(项目编号:2021SJB1367)。

【作者简介】蒋雪慧,女,江苏常州人,常州工业职业技术学院,正科级纪检员,助理研究员,本科,研究方向:教育管理、纪检监察。

【中图分类号】G711

【文献标识码】A

【文章编号】1673-9574(2022)22-000142-031

推进高职院校治理体系和治理能力现代化是我国高等教育的发展目标。高职院校内部巡察作为巡视监督在基层的拓展和延伸,日益成为高职院校党内监督的关键环节,成为高职院校治理体系和治理能力现代化的内在需求。另一方面,高职院校治理体系和治理能力现代化也对内部巡察提出了要规范、科学、见实效、促发展的新要求。因此,思考运用PDCA业务流程再造、控制反馈、循环管理理论构建高职院校内部巡察工作体系,实现内部巡察工作质量的螺旋式上升,对内部巡察助力高职院校治理体系和治理能力现代化具有现实意义。

一、高职院校内部巡察是高职院校治理现代化的内在需求

1. 高职院校内部巡察作为政治监督,为治理现代化提供政治保障

“中国特色”是我国高职院校治理的根本属性。高职院校必须在坚持社会主义办学方向,全面贯彻党的教育方针,坚持党对学校的全面领导基础之上推进治理体系和治理能力现代化^[1]。高职院校内部巡察本质是政治巡察,是对被巡察党组织的“政治监督”和“政治体检”。内部巡察一是督促做到“两个维护”。督促被巡察党组织贯彻落实党的路线方针政策、决策部署。二是净化政治生态。巡察以发现问题为生命线、以解决问题为落脚点,针对发现的制度漏洞、薄弱环节、不良作风等情况督促被巡察党组织早防早治;针对发现的领导干部苗头性问题督促被巡察党组织“咬耳扯袖、红脸出汗”。

2. 高职院校内部巡察致力于压实责任,为治理现代化提供现实保障

全面从严治党基础在全面,关键在严,要害在治。“全面”既管党治党的主体包含全部党组织,内容涵盖党建的各个方面。

“严”既各级党组织真管、严管、长管。“治”既从中央到基层每个党组织都要切实履行政治责任。高职院校二级党组织处于高职院校治理体系中间环节,是高职院校党委和基层党支部的重要连接点,是高职院校加强党建、全面从严治党的重要力量。高职院校内部巡察的对象正是各个二级党组织;并且一届党委任期内要实现对所有二级党组织巡察全覆盖。高职院校内部巡察既监督二级党组织领导班子及成员履行主体责任、第一责任人责任、“一岗双责”的情况,也监督二级党组织层层传导压力、压实责任、落实责任情况。高职院校内部巡察的内容涵盖了二级党组织坚持党的领导、加强党的建设、维护人民利益等方方面面。高职院校通过内部巡察“查责任、查偏差”,推动全面从严治党向基层延伸、打通党内监督“最后一公里”,保证党的建设和全面从严治党落到实处、取得实效。

3. 高职院校内部巡察致力于正风肃纪反腐,为高职院校治理现代化提供廉政、法治保障

近年来,高职院校持续推进党风廉政建设和反腐败工作,纠治教育领域内的腐败和不正之风。但从高职院校巡视来看,高职院校招生、后勤、招标采购、奖助学金发放等领域依然存在不少问题。师德失范、学生利益被侵占、不正之风、形式主义、官僚主义等情况仍然存在。高职院校内部巡察是巡视向基层的延伸,内部巡察坚持问题导向,发现问题可以立巡立改,也可以归纳出共性问题、紧迫问题、师生关心利益问题进行专项巡察或者延伸巡察。一旦发现违规违纪问题移交有关纪委严肃查处。高职院校内部巡察,是向基层的“亮剑”行动,是用“纪法分开”“纪在法前”“纪法衔接”思维正风肃纪反腐的行动,为高职院校治理现代化提供廉政、法治保证。

二、运用PDCA循环构建高职院校内部巡察工作体系的理论基础

1. PDCA循环理论的内涵、要义

PDCA循环理论由休哈特提出，后经其学生爱德华·戴明博士修正，亦称“戴明环”。该理论将工作过程分解为P（Plan，计划）、D（Do，实施）、C（Check，检查）、A（Act，处理）4个阶段^[2]。该理论将预防、规范、检测、控制紧密结合，工作执行中良好的经验纳入制度，形成标准；工作执行中没有解决的问题纳入下一轮循环进行改进。该理论通过工作标准对质量进行控制；以经验和问题为导向，通过递进的轮次循环，推动工作质量持续上升。

2. PDCA循环理论与高职院校内部巡察工作的适切性

PDCA循环理论的本质一是问题导向，目标导向，通过发现工作过程中的不足，修正不足，实现工作目标。二是工作阶段性清晰，每个阶段的工作有其自身规律。三是通过提炼工作中良好的经验建立工作标准，通过不同轮次的工作循环对工作持续改进。

高职院校内部巡察工作具有三个特点：一是工作目标明确，就是对党组织全面政治体检，“发现问题、形成震慑，推动改革、促进发展”。二是工作周期规律、阶段清晰，每个阶段的工作易于规范，形成工作闭环。三是巡察工作是以一届党委为任期，多轮持续开展的，注重工作质效，确保巡察效能真正转化为推动高职院校发展的现实力量。

PDCA循环理论的本质和高职业院校内部巡察的特点十分契合。从形成规范、闭环管理、持续改进、提高质量观点来看，可以运用PDCA构建高职院校内部巡察工作体系。反过来，运用PDCA对高职院校内部巡察工作进行评价、总结经验，通过一次次循环，也确实可以让内部巡察工作更科学、更高效，实现工作质量的螺旋上升。

3. 基于PDCA循环理论的高职业院校内部巡察工作体系框架

基于PDCA的高职业院校内部巡察工作体系框架可以分为4个阶段、2次控制与反馈、以轮次循环。4个阶段分别是设计准备—现场巡察—问题检视—整改纠偏阶段。2次反馈与控制分别是巡察前的前置反馈和巡察后的后继反馈。4个阶段、2次控制与反馈形成一个完整的闭环。每轮巡察完成再进入新一轮巡察，在轮次循环中巡察质效不断提高。

三、PDCA循环在高职业院校内部巡察工作中的应用

1. 设计、准备阶段—重在巡察的顶层设计

PDCA的P阶段即高职院校内部巡察从启动巡察到进驻被巡察单位前的巡察设计、准备阶段。此阶段的重心是做好巡察的顶层设计。

(1) 完善巡察工作机制、制度

完善巡察工作机制、制度是巡察设计、准备阶段的第一项

工作，高职院校要成立巡察工作领导小组，强化领导体制；成立巡察工作办公室，落实巡察日常工作事项；给予巡察组织保障^[3]。高职院校要制定巡察工作制度；建立纪委、组织、人事、财务、审计等巡察相关部门运转工作机制；促进巡察顺利开展。

(2) 优化巡察工作方案、计划

优化巡察工作方案、计划是巡察设计、准备阶段的第二项工作。高职院校要根据被巡察单位数量，按照“积累经验、分批推进、全部覆盖”的原则，制定一届党委任期内的巡察方案；然后按照方案制定年度计划，明确每年巡察的对象、任务、重点等。只有画好内部巡察“路线图”“任务书”，才能增强巡察工作的主动性、预见性。

(3) 培养巡察工作人才

巡察工作是任务重、时间紧的团队任务；是政治性、业务性强的工作。一支过硬、稳定的巡察队伍某种程度上决定了巡察工作的质量和效果。高职院校要在充分考虑年龄结构、专业结构、职级结构等因素基础上建立巡察人才库。巡察人才库要有核心班底、能进出有序，有能力突出的巡察中坚力量，也有相应规模的普通巡察人员，以便满足巡察常态化、全覆盖工作目标的需要。

2. 现场巡察阶段—重在规范流程、创新方法

PDCA的D阶段即高职院校的现场巡察阶段。此阶段是内部巡察的核心环节，重在规范巡察流程、创新方法。因为现场巡察的有效性是后序阶段工作顺利进行的前提。

(1) 制定巡察工作流程

巡察是系统工程，由巡察了解、巡察报告、巡察反馈、巡察整改、立卷归档等若干环节构成。高职院校要坚持系统思维，对巡察工作环节、步骤全面梳理，明确每个环节、步骤的工作内容和要求，画好巡察“施工图”，让巡察有序进行、环环相扣。

(2) 编制巡察操作手册

在画好“施工图”的基础上，高职院校要编制好巡察操作手册，列明巡察工作每个环节、每个步骤的注意事项、工作标准，规范、优化文本模板、表格制式，指引巡察的具体操作。

(3) 创新巡察方式、方法

每个高职院校内部巡察对象的实际情况各不相同，没有程式化的巡察方式方法可循。高职院校要根据自身特点，在听取汇报、个别谈话、调阅资料12种方法之外拓展创新。例如采取“明巡”与暗访相结合收集信息，获取更多第一手资料。例如巡察谈话讲究艺术与技巧，耐心疏导、细心引导，从只言片语中捕捉“弦外之音”，发现有价值的线索。

3. 检视巡察问题阶段—重在发现确认问题

现场巡察之后就进入了PDCA的C阶段，既检视巡察问题

阶段。此阶段对现场巡察时发现的问题要认真归集、分析，形成准确、具体的问题清单，为下一阶段的改进提供支持。

(1) 客观归集分析问题

巡察工作人员提交的问题多种多样，高职院校要按照巡察工作的一定维度对问题进行分类；通过集体分析，研判问题的真实性、客观性、责任归属、是否见人见事；以保证问题的精准具体，有的放矢。

(2) 坦诚沟通确认问题

高职院校内部巡察发现问题是关键，解决问题更关键。高职院校要加强与被巡察单位的沟通，就存疑问题、历史遗留问题、特别原因问题与被巡察党组织负责人坦诚沟通、交换意见，让被巡察党组织乐于接受问题、主动整改。

(3) 形成巡察报告、问题清单

巡察问题归集确认无误，高职院校要从政治巡察高度，对被巡察党组织总体评价，从定性定量两个角度形成巡察报告，准确反映被巡察党组织的真实情况，提出中肯的巡察意见。同时依据巡察问题的形成原因及责任归属列明问题清单，问题清单要有依据、有出处、见人见事。

4. 整改纠偏阶段一重在压实责任、解决问题

巡察之后有病怎么治？病灶怎样除？疗效好不好？这个任务由PDCA的A阶段即内部巡察的整改纠偏阶段来完成。整改纠偏成果影响内部巡察生命力，此阶段重在压实责任，切实解决问题。

(1) 清单式反馈问题

巡察组要坚持“两个会议”流程，先对被巡察党组织主要负责人反馈巡察情况，再召开小反馈会对被巡察党组织领导班子成员反馈巡察情况，最后再召开大反馈会向被巡察党组织全体人员进行反馈。反馈中要针对不同层次有不同侧重，既要严肃指出存在突出问题，又要防止引发负面炒作。对于巡察中发现问题线索，巡察组依据干部管理权限进行移交。

(2) 背书式落实整改

巡察组给被巡察党组织的反馈意见要由被巡察党组织主要负责人签字接收。反馈会后，被巡察党组织的整改要形成问题、任务、责任、时间“四清单”。被巡察党组织主要负责人要担负整改工作第一责任，领导班子成员要担负职责内工作的整改责任，通过整改“背书制”，层层压实整改责任。

3. 问责式督促整改

对被巡察党组织整改情况，高职院校巡察组、巡察工作领导小组、党委要进行检查、督促、审议，确保被巡察党组织整改到位。高职院校还要建立巡察整改责任追究机制，对整改不及时、措施不到位、效果不明显的部门和人员进行问责。

四、运用PDCA循环对高职院校内部巡察工作进行控制与反馈

运用PDCA循环仅对高职院校内部巡察工作流程再造及规范是不够的，还必须对内部巡察工作整体过程进行前置、后续控制，并反馈控制结果不断纠正偏差，在一轮轮控制和纠偏中，实现巡察工作整体质效的螺旋式上升。

前置反馈是施控系统输入信息作用于受控系统但尚未产生输出信息前，施控系统提前发出控制信息来纠正即将发生的偏差的过程[4]。运用PDCA构建的高职院校校内巡察工作体系的第一阶段的顶层设计和第二阶段的工作流程、操作标准化都是对巡察的前置反馈，为了防范现场巡察中发生的偏差。

后继反馈是系统运行过程结束时，将其结果反输回来。在系统控制过程结束后，及时地对运行所产生的结果加以客观全面的分析，通过整改对系统运行施行有效的控制^[5]。运用PDCA构建的高职院校内部巡察工作体系的第三、第四阶段巡察问题的检视及整改纠偏就属于对巡察的后继反馈，目的是让巡察问题确实得以解决、巡察落地见效。

PDCA循环模式强调的是“闭环管理”和“螺旋式提升”[6]。高职院校一轮内部巡察4个阶段工作结束后，一般还要建立回头看制度。通过回头看，对巡察整体工作进行检查评价；找出巡察的成功经验，优化流程；对巡察工作缺陷提出合理建议待下一轮PDCA循环中加以解决。一轮巡察结束，高职院校巡察工作已站在新的高度，为进入下一轮高质量巡察做好了准备。

运用PDCA构建高职院校内部巡察工作体系，从计划的制定、实施，到检查、改进，形成了自成一体、自我发现、自我改进、自我完善的机制，促使高职院校内部巡察工作持续改进、提高质效。运用PDCA循环推动高职院校内部巡察，使内部巡察发现问题、形成震慑、促进发展、推动改革的作用得以有效发挥，为高职院校党风廉政建设和反腐败工作、治理现代化提供了坚强保障。

参考文献

[1] 常亮,李成恩.中国特色大学内部治理体系的协调与建构——基于完善内部权力运行制约和监督体系的视角[J].国家教育行政学院学报,2016,(12):38-44.

[2] 邹轶君.基于PDCA的高校职能部门政治巡察工作路径探析[J].北京邮电大学学报(社会科学版),2019,21(06):121-126.

[3] 范卫宏.推进新时代高校巡察工作高质量发展[J].中国高等教育,2020,(Z3):26-28.

[4] [5] 壮国桢.基于PDCA的高职教学质量内部监控体系的构建[J].常州工学院学报,2008,21(05):82-85+93.

[6] 马爱军.运用PDCA管理模式 建立完善巡察上下联动工作机制[J].石油政工研究,2018,(03):49-52.