

【党建热点】

高校腐败现象的特点及预防对策

程功鹏

摘要:高校的任务与性质决定了高校反腐倡廉工作的必要性和重要性。高校腐败现象的特点是:行政权力腐败与学术权力腐败并存,腐败人员的职务、职称较高,腐败的群体性、被动性较为突出。高校腐败现象的主要原因是制度存在缺陷、监督缺位、认知缺失。预防高校腐败现象,就要把握高校的特点,以加强对权力运行的监督和制约为主线,构建制度防腐、监督防腐、廉洁教育、廉政风险评估预警、落实党风廉政建设责任“五位一体”的腐败预防体系。

关键词:高校腐败现象;特点;原因;预防对策

中图分类号:D267

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2017)04-0017-05

党的十八届六中全会从全面从严治党的战略高度,对如何建设廉洁政治、规范党内政治生活作出了部署,明确要求筑牢拒腐防变的思想防线和制度防线,着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制。这一战略部署为新形势下进一步科学有效地防治腐败提供了重要遵循。我国经济社会领域正在发生新的深刻变革,高等教育在落实科教兴国和人才强国战略中居于重要地位,在转变经济发展方式、推进中国特色社会主义先进文化建设中的服务和引领作用日益突出,高校的发展稳定关系到社会的发展稳定。加强高校反腐倡廉建设,根治校园腐败,发挥好高校在净化社会风气中的带动和引领作用,对于深入贯彻落实党的十八届六中全会精神、坚持社会主义办学方向、维护社会发展稳定、巩固党的执政地位,都具有十分重要的意义。

一、高校腐败现象的主要特点

近些年来,高校腐败案件频频曝光,高校腐败问题受到社会广泛关注。高校腐败现象严重损害师生利益、影响教育公平和高校改革发展,社会危害性极大。高校是以人才培养为根本任务的教育机构。高校腐败现象与党政机关的腐败现象既有一定的共

性,也有其特殊之处。高校腐败现象具有以下三个明显特点。

1.行政权力腐败与学术权力腐败并存

腐败一般是指公职人员滥用公权力牟取私利的行为。哪里有权力,哪里就可能滋生腐败。党政机关主要行使行政权力,这决定了党政机关人员腐败主要是滥用行政权力。高校既有行政权力又有学术权力,这决定了高校腐败问题表现为行政权力滥用与学术权力滥用并存。纵观近年来的腐败案例,高校行政权力腐败与党政机关人员腐败的高发领域大体相同,基建、采购、人事、财务领域都是发生腐败的重灾区。所不同的是,高校招生录取领域也是发生腐败的重灾区。随着高校招生自主权的扩大,招生尤其是自主招生成为少数人借机敛财的渠道。

作为重要的学术机构,高校的学术腐败现象也比较突出,主要表现为一些学者把自己手中的权力当成谋取私利、维护既得利益的工具,掠夺学术资源后进行利益再分配。在一些高校,申报项目、评定成果、评审职称、发表论文等需要疏通关系已经是司空见惯的事,其背后的利益链条、涉及的利益相关者之多让人触目惊心。高校科研经费的违规使用问题也较为严重,主要表现为采用报销假发票、虚开劳务

收稿日期:2017-02-23

作者简介:程功鹏,男,河南农业大学发展规划处处长,副教授(郑州 450002)。

费、编造虚假项目合同、提高项目设备费等形式进行套现或者违规拿取回扣。

2. 腐败人员的层次较高

高校腐败人员主要集中在领导干部和高层次知识分子群体。在职务级别上,高校腐败人员多为校党委书记、校长,主管财务或基建的副校长,以及相应的校党委办公室、校长办公室、基建处、财务处等重要职能部门的负责人。中央纪委监察部 2015 年通报的高校腐败人员职务与职级结构统计结果显示,职位越高者发生腐败的比例越大,这说明权力与腐败发生率之间呈现出高度的相关性,权力越大者越有可能腐败。在知识层次上,高校腐败人员多为高学历、高职称人员。南昌大学廉政研究中心对 64 个高校腐败案例的统计分析表明,“高校腐败主体普遍具有较高的受教育水平,最低也是大专学历,本科及以上学历者占有有效案例数的 95.31%”^①。从职称上看,高校腐败人员中拥有高级职称者占绝大多数,他们一般为“学阀”,主要精力用于拉关系、跑课题、作报告,占有大量学术资源或影响学术资源分配。他们中有些人基本上不参与课题研究,却常常以课题主持人、成果负责人的身份出现,而真正的工作是一些年轻学者完成的。这说明学术地位越高的人,发生腐败的可能性越大。

3. 腐败的群体性、被动性比较突出

高校腐败现象多表现为群体性腐败、被动性腐败。高校行政化与官僚化倾向比较严重,存在一定程度的官场文化,关系网、圈子文化也一定程度地存在。各种权力与关系、圈子文化相互耦合,容易产生基于某一项目或某一领域内的利益输送圈,结果导致窝案串案式集体腐败。在已经查处的高校职务犯罪案件中,许多人都是“扎堆腐败”,家庭腐败、窝案串案式腐败比较常见。中国社会科学院科研局、中国社会科学院中国廉政研究中心、社会科学文献出版社发布的《中国反腐倡廉建设报告 No.6》指出:“目前高校反腐倡廉建设亟待解决的主要问题包括‘重点领域权力寻租问题突出’‘集体腐败、窝案串案多发’等。”^②

有相当一部分高校腐败人员在行为方式上具有被动性特征。行政机关人员腐败案例中,腐败人员大多视权力为谋取私利的工具,“给钱才办事,给钱乱办事”的权钱交易问题比较突出,而高校腐败案例中一些领导干部或专家学者起初并没有腐败意

愿,后来受社会不正之风影响而被动地陷入了腐败的泥潭。如在高校基建项目招标时,各种打招呼说情者蜂拥而至,上级有关领导甚至直接干预;在高校重大项目申报时,有关个人或单位以送材料、请指导的名义送礼物或送现金,甚至采取“兵团作战”的方式,想方设法打通关系。很多收受贿赂者起初对这种现象十分反感,久而久之便司空见惯,抵挡不住诱惑而走上了犯罪道路。

二、高校腐败现象的原因分析

高校腐败现象的原因有历史的、社会的、文化的、制度的、思想的等多个方面,集中表现为制度存在缺陷、监督缺位和认知缺失。

1. 制度存在缺陷

制度缺陷即制度不健全或不适应,这是滋生高校腐败现象的直接因素。权力既是实现管理目标的工具,也会成为个人谋取私利的工具。权力一旦缺乏制度约束,必然滋生腐败。高校大多数腐败案件与制度不健全、权力运行不规范有很大关系。一方面,高校制度建设与高校自身发展不适应。20 世纪 90 年代末以来,我国高校快速发展,高校人财物的规模越来越大、流动性越来越强,高校内部管理处于重要转型期,新的制度和配套措施却没能及时跟进。近几年来许多高校的在校生人数增长了几倍甚至十几倍,内部机构与职能也发生了很大变化,随之而来的是办学经费数十倍增加,基本建设投入大幅度增加,兴建新校区、多校区办学成为普遍现象。同时,高校由封闭走向开放,对外经济往来更加频繁、复杂;高校科研迅猛发展,科研经费逐年大幅度增加。这些发展变化对高校内部管理提出了新的更高的要求。很多高校不断进行管理体制、完善管理制度,但由于缺乏现代大学管理经验,制度建设往往滞后,难以堵塞管理漏洞。另一方面,社会环境变化使高校治理面临新挑战。高校作为社会的一部分,必然受社会大环境影响。我国正处在社会转型期,原有的一些制度对公权力运行的制约能力减弱,对社会与市场之间关系的调整能力减弱,而新制度尚未出台或者不够成熟,这就产生了一些制度漏洞、制度缝隙,为腐败滋生提供了条件。随着高校从“象牙塔”般相对封闭的状态转型为面向社会开放办学,社会上一些腐败现象以各种形式渗入高校。在这样的环境下,一些高校的制度“防火墙”没有形成,本

应具有较高思想独立性的高级知识分子产生了拜金主义、享乐主义思想,出现腐败行为。

2. 监督缺位

监督缺位即监督者不作为或作为不力,这是高校腐败现象的主要诱因。监督缺位必然导致制度失灵、腐败现象蔓延。目前,高校监督缺位问题比较突出,监督制度没有发挥应有的作用。一是高校监督机构不健全,监督机制不完善。高校虽然大都设立了纪检监察或审计部门,并配备了相关人员,但这些内部监督机构设置简单,人员配备有限。“监督机构的缺失弱化了高校内部的监督力量,导致监督存在缺位和失位的问题,为腐败行为主体创造了条件和机会。”^③同时,“在现行高校体制下,高校纪检监察审计部门属高校内设机构,直接处于监督对象的领导下,自己人监督自己人的监督模式难以发挥效力”^④。高校内设监督机构的执纪权受制于学校党委和行政领导,这种监督权力的依附性导致监督职能形同虚设。二是高校民主监督机制不健全。高校的民主监督形式主要是召开教代会和公开校务信息。现实中,一些高校教代会流于形式,一些事关学校改革发展的重大问题以及涉及教职工利益的重大问题并没有经过教代会讨论,教代会审议通过的一些议题并未得到落实,教代会没有真正发挥民主监督、民主管理的作用。一些高校的校务公开不规范,往往是选择性公开,难以充分发挥群众的民主监督作用。三是有的高校领导未能落实监督责任。有些高校领导怕得罪人,对存在的问题视而不见;有些高校领导怕影响学校声誉,即便发现问题,也对责任人予以保护;有的高校领导自身就存在贪腐问题,当下属被人举报时,因担心自己被牵连而想方设法帮助下属逃避责任追究。

3. 认知缺失

认知缺失即认知不足或认知错误,这是高校人员腐败的思想根源。思想支配行动。一切腐败行为从腐败人员的角度讲都是认知不足或认知错误造成的。高校腐败人员认知缺失主要表现在三个方面。一是法律知识缺乏。很多高校领导干部都是有一定学术影响的专家学者,他们在思想认识上往往重教学与科研而轻法律政策学习,导致法治意识淡薄,对腐败现象缺乏警惕。在他们看来,发挥自己的职务优势或学术影响力,帮别人办事并从中获取“报酬”是合乎情理的。在高校,很多项目主持人认为项目

是自己争取的,项目经费怎么花应该自己说了算,在这种思想的支配下,他们以不同形式将项目经费据为己有或挪作他用。二是思想蜕化变质。一些高校领导干部堕落为腐败分子,不乏客观方面的诱因,但归根结底是自身丧失了党性原则,迷失了前进方向,信奉物质至上、金钱第一,最终抵不住“糖衣炮弹”的攻击,变成了功利主义者和实用主义者。三是头脑中存在封建主义思想残余。在一些高校,人治思想、等级观念、特权思想、任人唯亲等封建主义思想残余仍然存在。如有的领导干部处处表现得高人一等,搞“家长制”“一言堂”,习惯于发号施令,缺乏民主作风,听不进群众意见;有的领导干部只对自己的亲属或小团体负责,而不对党和国家事业负责,不对人民利益负责。从一定意义上讲,这正是高校腐败案件中家庭腐败、窝案串案式腐败较多的思想意识根源。

三、高校腐败现象的预防对策

习近平在十八届中央纪委二次全会上强调:“要健全权力运行制约和监督体系,加强反腐败国家立法,加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。”^⑤预防高校腐败现象,要紧密结合高校的特点,以加强对权力运行的监督和制约为主线,构建制度防腐、监督防腐、廉洁教育、腐败风险评估预警、落实党风廉政责任“五位一体”的腐败预防体系。

1. 完善高校制度体系

制度是要求大家共同遵守的办事规程或行动准则,具有公平、长期的规范约束作用。坚持用制度管权管事管人,把权力关进制度的笼子里,才能形成不能腐的防范机制。完善制度是从源头上预防腐败的基础性工程。预防高校腐败现象必须建立以大学章程为统领的现代大学制度体系,形成有章可循、规范有序的高校权力运行机制。一是完善领导决策制度。高校要认真贯彻落实党委领导下的校长负责制,明确党委(常委)会、校长办公会的职责权限,完善并严格执行议事规则和决策程序。要认真落实“三重一大”制度,严格实行集体决策,建立健全重大事项决策前专家咨询、社会公示与听证、决策评估、合法性审查等制度,探索建立决策执行、反馈纠偏等制度,从决策程序上杜绝个人或极少数人说了

算的现象。二是完善内部管理制度。高校要建立权力清单和责任清单制度,推进机构、职能、权限、程序和责任法定化,严格规范各种行政权力、学术权力的运行,防止不作为、乱作为的现象发生。三是规范规章制度制定程序。高校要从制定规章制度管理办法入手,健全规章制度起草、论证、审议、修订、废止机制,从体制机制和工作程序上有效防止部门利益法制化。

2. 完善高校监督体系

监督是制度的延伸,是腐败现象的“天敌”。制度如果失去监督,就会变成一纸空文,就会对权力丧失约束力而滋生腐败。只有强化监督,才能防患于未然。健全监督机制是保证制度实施效力,从源头预防腐败的关键环节。高校监督的重点应放在关键岗位、关键领域、关键事项和关键环节,尤其是关键少数上。要构建上下监督、内外监督相结合的监督网络,提升监督的合力。一是强化内部监督。高校要健全纪检、监察、审计等内设监督部门,明确各自的职能定位,理顺部门之间的工作关系,形成监督合力。高校纪检、监察、审计等内设监督部门要实行“双重领导”,强化上级部门对内设监督部门的领导,确保内设监督部门发挥作用。高校要强化民主监督,充分发挥工会、教代会、共青团、学生会等组织的民主监督作用,建立健全保障各类群众组织参与学校民主管理和民主监督的体制机制。高校要完善校务公开制度,做到校务公开为常态、不公开为例外,形成自觉接受群众监督的约束机制。二是强化上级监督。上级主管部门要加强对高校的纪检监察、巡视监督和审计监督,督促高校认真落实领导干部个人有关事项报告制度,发现问题及时采取解决措施,并在干部选拔任用上注重征求监督部门的意见,增强上级监督的威慑力。三是强化社会监督。建立学校领导与所在地区相关部门、相关行业联系制度,认真听取和了解所在地区有关单位和群众的意见;建立学校领导与学生家长联系制度,定期征求家长意见和建议;建立校友、用人单位、合作单位联系网络,定期开展信息发布会、问卷调查、行风评议、征求意见座谈会等活动,做到主动接受社会监督并使之制度化、常态化。

3. 完善高校廉洁教育体系

加强思想建设,是从源头上预防腐败的根本措施。预防高校腐败现象应着力在理想信念教育、思

想道德教育、法治教育等方面探索建立立体化、全覆盖的廉洁教育体系,营造浓厚的廉洁文化氛围,引导高校领导干部及广大教职工将遵纪守法意识转化为自觉行动。一是完善廉洁教育机制。结合高校的特点,建立党委抓总体、纪委协调、有关部门具体实施的廉洁教育组织领导机构,建立将廉洁教育同教学、科研、管理、服务等工作联系起来的廉洁教育制度,实现廉洁教育常态化。二是增强廉洁教育的针对性。高校廉洁教育对象主要是党政干部和教职工两类群体。要区分教育对象,分层次实施不同的教育内容和教育方式。对党政干部侧重于理想信念和服务宗旨教育,对教职工侧重于师德师风和职业道德教育,在增强教育的针对性、实效性上下功夫。三是培育校园廉洁文化。加强高校党校、党员活动室等党员干部教育场所的建设,丰富廉洁教育的内容,强化党员干部教育阵地的廉洁教育功能。利用校报校刊、校园广播、宣传橱窗、网站、微博、微信等载体,开辟廉洁教育专栏,弘扬崇尚廉洁的价值观和廉洁精神。鼓励校园廉洁文化创作,打造廉洁文化品牌和特色,引导领导干部和教职工对廉洁风尚予以认同,增强拒腐防变的免疫力。

4. 完善高校廉政风险评估预警体系

建立廉政风险评估预警机制,及时有效地做好廉政风险信息的收集、评价、反馈工作,是预防高校腐败现象必不可少的环节。通过建立沟通及时、反应灵敏、运转协调的廉政风险评估预警体系,能够对相关人员及时进行警示教育,使其巩固思想防线,抵制腐败行为;能够帮助组织获得相关信息情报,掌握反腐败工作的主动权。一是建立信息收集制度。通过问卷、信访、设立意见箱、群众评议等途径,全方位地收集潜在的、现实的腐败信息,确定容易发生腐败的关键领域和重点环节,确定反腐败工作的重点。二是建立风险评估制度。定期进行制度执行情况评估,及时提出完善制度、改进工作的措施;定期进行廉政风险排查,尤其要做好关键领域、重点岗位、重点项目、重点环节的风险排查,确定风险点、风险等级及其变化幅度等,及时提出风险处理方案;进行重点项目廉政风险跟踪评估,发现问题及时解决,把问题解决在萌芽状态。三是推进预警工作常态化。高校纪检监察部门要定期对廉政风险信息进行分析研判,及时向学校党委提出改进工作的建议,及时向有关单位和人员进行廉政风险通报,做到廉政风险早

发现、早警示、早防范。

5. 完善高校党风廉政建设责任制

党风廉政建设责任制是提高制度执行力,预防和遏制腐败的重要保证。预防高校腐败现象,必须完善并认真落实党风廉政建设责任制,让每个领导干部切实做到在其位、谋其政、担其责。一是明确党风廉政建设责任。落实党风廉政建设党委主体责任,高校党委书记是廉政制度执行的第一责任人,领导班子成员按照“一岗双责”的要求,根据分工对职责范围内的制度执行负责。落实纪委监督责任,纪委负责协助党委制定实施方案、分解任务并监督检查方案和任务执行情况,查处违规违纪行为。二是强化党风廉政建设责任检查。要全面落实责任清单、签字背书、年度双报告、述责述廉、民主评议等制度,促进落实“两个责任”规范化、程序化、精细化。三是健全党风廉政建设问责制。改进和完善党风廉政建设考核和责任追究办法,严格落实“一案双查”、责任倒查制度,对制度执行不力者进行责任追究,做到有责必尽、失责必究,确保制度落到实处。

注释

①曾明、郑旭旭、章辉腾:《治理结构、权力机制与高校腐败——基于117个高校腐败案例的分析》,《廉政文化研究》2015年第2期。②陈磊:《高校腐败窝案串案多发》,《法制日报》2017年1月12日。③胡玮佳、韩丽荣、高瑜彬:《高校腐败的特征、成因与内部监督制度的完善——基于纪检处罚公告的分析》,《当代经济管理》2016年第2期。④李岳:《新形势下高校腐败及治理现状研究》,《经营管理者》2016年9月上期。⑤张烁:《习近平在十八届中央纪委二次全会上

发表重要讲话》,《人民日报》2013年1月23日。

参考文献

- [1] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2015.
- [2] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [3] 李灿.高校学术腐败犯罪原因与防控对策研究[J].犯罪研究,2016,(6).
- [4] 张浩.论党内特权现象的表现、危害及其治理之策[J].探索,2016,(5).
- [5] 蔡继乐,宋伟涛.筑牢高校惩治预防腐败“防火墙”——七位专家解读《关于深入推进高等学校惩治和预防腐败体系建设的意见》[N].中国教育报,2014-11-07.
- [6] 段小力.高校腐败现象的诱因及防治对策[J].经济研究导刊,2012,(16).
- [7] 陈国权,陈晓伟.复合过错、单一追责与集约式反腐败[J].社会科学战线,2016,(7).
- [8] 徐玉生.十八大以来反腐败的标本兼治战略及思路[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2016,(1).
- [9] 万丽华.高校科研经费腐败风险的防范及其内在逻辑[J].教育评论,2015,(1).
- [10] 黄燕,杨连招.新形势下高校腐败问题分析与防范对策[J].学术论坛,2014,(9).
- [11] 杨群红.新形势下村官腐败的类型、特征及治理对策[J].中州学刊,2016,(12).
- [12] 蒋峰涛,邓林.高校学术腐败查处的博弈分析研究[J].高教探索,2016,(4).
- [13] 陈治亚.综合防治高校学术不端与学术腐败[J].中国高等教育,2016,(15).
- [14] 陈春园,等.遏制高校基建腐败[J].瞭望,2013,(29).

责任编辑:浩森 邓林

Characteristics and Countermeasures of University Corruption

Cheng Gongpeng

Abstract: The mission and the nature of a university make it very important and necessary for the university to fight corruption and build a clean school. The main characteristics of university corruption are as follows: Administrative corruption coexists with academic corruption; the corrupt personnel are mostly hold higher positions in administration and profession; group corruption and passive corruption are comparatively prominent. The main reasons which breed university corruption are the flaw in regulation, the lack in supervision and the deficiency in cognition. In the campaign of preventing and combating university corruption, we should firstly seize the characteristics of university corruption, take the measures of strengthening the restraint and supervision on power as our action guideline and preventing corruption as our main task, and then build an overall anti-corruption system for implementing regulation, supervision, education, early warning on risk assessment, and relevant responsibilities.

Key words: university corruption; characteristic; reason; preventive countermeasures