

# 高校廉政建设论

\ GAOXIAO LIANZHENG JIANSHELUN /

谢光绎 著



电子科技大学出版社



GAOXIAO LIANZHENG  
JIANSHELUN

# 高校廉政建设论

谢光绎 著



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高校廉政建设论 / 谢光绎著. —成都:  
电子科技大学出版社, 2008. 4  
ISBN 978-7-81114-909-8

I. 高… II. 谢… III. 高等学校—廉政建设—研究—中  
国 IV. G647.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 097761 号

## 高校廉政建设论

谢光绎 著

---

出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产  
业大厦 邮编: 610051)  
策划编辑: 朱 丹  
责任编辑: 汤云辉  
主 页: www.uestcp.com.cn  
电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn  
发 行: 新华书店经销  
印 刷: 电子科技大学出版社印刷厂  
成品尺寸: 140mm×203mm 印张 11.875 字数 300 千字  
版 次: 2008 年 4 月第一版  
印 次: 2008 年 4 月第一次印刷  
书 号: ISBN 978-7-81114-909-8  
定 价: 22.00 元

---

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83208003。
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。
- ◆ 课件下载在我社主页“下载专区”。

# 自序

贪污就像国家起源那样古老，而几乎伴随着它的降生，人类就与之展开了斗争。然而，在社会领域，人类同腐败的斗争却一刻也没有停止过。

20世纪90年代，全世界形成围剿腐败之势，被人们称为官场痼疾、社会癌症的贪污腐败现象，已成为各国政府共同的敌人。几乎每一个国家都将反腐败列为国策，甚至作为炫耀其开明、廉洁和现代化的标志。全球反腐倡廉运动也一浪高过一浪。从20世纪60年代新加坡的“反贪风暴”到20世纪90年代意大利的“清廉运动”，再到保加利亚的“清洁的手”，以及韩国的“实名制”，多少国家的总统、总理因腐败而丢掉乌纱帽，甚至被绳之以法，被革职查办的政府官员更是不计其数。

时至21世纪，腐败仍被视为破坏世界发展的癌症。从世界范围来看，权力腐败现象愈演愈烈，国家公职人员的腐败犯罪早已不分国界、民族、习俗和社会制度，普遍存在于各种权力领域，甚至连国际奥委会也未能保持自身一片神圣的净土。

世界银行统计数据显示，在发达国家和不发达国家中，每年用于贿赂的资金超过1万亿美元。腐败对发展中国家尤其破坏性，是阻碍脱贫和经济发展的重要因素。

反对腐败，建设廉政，已成为当今世界性的共同课题。为了推进反腐倡廉，国际社会和有志人士发起和成立了国际反贪污大会、反腐败非政府组织——“透明国际”、国际刑警组织等国际组织，并制定了国际公约、区域公约和双边公约。中外政治学家、社会学家以及相关的学科和组织都在致力于这一课题的研究。

对于腐败这个严重危害各国经济发展和社会稳定的“毒瘤”，各国政府和一些区域组织先后制定了一些法律和区域文书，如拉美国家制定了《美洲国家反腐败公约》，欧洲制定了《打击欧洲共同体官员或欧洲联盟成员国官员贪污腐败公约》、《反腐败民法公约》、《反腐败刑法公约》，经济合作与发展组织制定了《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》。但上述公约只是区域性的，国际上尚无打击腐败犯罪的国际公约。因此，联合国大会于2001年12月通过决议决定成立“特设委员会”，谈判制定一项独立的、全面的反腐败国际法律文书——《联合国反腐败公约》。这一公约的起草历经两年多时间，于2003年10月31日在联合国大会上通过，它是联合国历史上通过的第一个用于指导国际反腐败斗争的法律文件。同年12月9~11日，联合国在墨西哥梅里达举行国际反腐败高级别会议，正式签署《联合国反腐败公约》。目前，已经有110多个国家签署了《联合国反腐败公约》（以下简称《公约》）。《公约》在9个签署国中获得批准，但离《公约》生效所需的30个批准国还有一定的距离。《公约》生效后，将为各国提供一个法律框架，对腐败行为作出刑事定罪。它也有利于各国开展合作，使腐败官员失去安全港，并能互相协作追回腐败分子非法的所得。

各国际组织和地区性组织也在向腐败开战。反腐倡廉国际合作成为流行趋势，国际和地区间交流活动频繁举行。众多国际和地区性政治、经济、金融及专业组织都加入反腐败的行列。反腐败无国界，合作成为必然。国际舞台上反腐倡廉运动风起云涌，腐败分子正沦为丧家之犬。

为了最大限度地根治腐败恶疾，在国际反贪污组织“透明国际”的倡议下，联合国决定将每年的12月9日确立为国际反腐败日，以纪念《联合国反腐败公约》的签署和唤起国际社会对腐败问题的重视与关注。2004年的12月9日便是联合国确立的第一

个国际反腐败日。

尽管世上没有任何灵丹妙药能根除腐败，而腐败将长期伴随人类的发展而存在，根除腐败只是人们的良好意愿，但是我们有理由相信，通过全球共同努力，21世纪，腐败将减少至最低限度。

产生腐败最根本的因素是权力，而防止腐败最起码的手段是教育。所以有人说，考察一个国家的现状看吏治，预测一个国家的未来看教育。

教育培养人才，事关国计民生，教育是民生之本。教育振兴，国运所系，国运兴衰，系于教育。以胡锦涛同志为核心的新一代中央领导集体高度重视教育。2004年，在第20个教师节到来之际，胡锦涛总书记在北京考察教育时指出：民族振兴的希望在教育<sup>①</sup>。在中央政治局第三十四次集体学习时，胡锦涛总书记又强调说：坚持把教育摆在优先发展的战略地位，是我们党和国家提出并长期坚持的一项重大方针，也是发挥我国人力资源优势、建设创新型国家、加快推进社会主义现代化的必然选择。<sup>②</sup>

教育关系整个社会，触角无处不在，与每个受教育者和家庭都有着千丝万缕的联系。尽管教育系统的“权力”有限，教育领域腐败的数额不大，却能够产生极为恶劣的影响力，教育领域腐败也无疑增大了腐败的影响力和感染力。不仅会降低广大家庭对教育下一代的信心和希望，而且可能通过受教育者、受教育者的家庭、朋友等多个层次和环节在更加广泛的范围内传播腐败的影响。腐败教职工的行为会把学生引入歧途，更会把腐败的恶性理念传导给学生。可以说，教育领域腐败直接影响未来几代人的思想文化素质。

---

① <http://news.sohu.com/20040911/n221996020.shtml>。

② 参见2006年8月31日《人民日报》第一版。

教育作为一个国家发展和繁荣的重要因素，尤其是高等学校，作为社会的一部分，作为培养国家建设者和接班人的摇篮，其廉政建设不仅关系到高等教育在社会中的形象问题，更直接关系到我们社会主义建设事业的将来！

高校廉政建设不仅仅是领导和干部的职责，也是教师的职责，更是学生的职责。

高校中产生腐败现象的原因是多方面的，既有内部的管理监督原因，也有外部的监督体制原因。要预防和治理高校职务犯罪，是一项综合的系统工程，不能只寄希望于高校自身，更不能只依赖于党和政府的外部监控。高校在法律和政策允许的范围内，应该可以为预防和治理校园内的腐败问题作出自身的努力。把当前我国高校廉政建设的现状提出来，把高校职务犯罪的情况摆出来，进行分析，探讨对策。尽管分析不深，对策不全，但是希望能给各级教育行政部门和各高校领导提供一点参考和借鉴，就是本书最主要的写作目的。

我们有理由相信，只要各级教育行政部门和高校，在认真学习贯彻党的十七大精神的基础上，加强思想道德和纪律教育，严格执行“四大纪律、八项要求”，促进领导干部廉洁自律，“坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，扎实推进惩治和预防腐败体系建设，在坚决惩治腐败的同时，更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设，拓展从源头上防治腐败工作领域”，我们的高校一定将会更加清廉，党和人民的教育事业将会更加兴旺。

作者

2008年2月

## 目 录

## 上篇 高校廉政建设理论篇

第一章 新形势下的高校廉政建设 .....	2
第一节 高校廉政建设的概念内涵 .....	2
一、廉政的内涵界定 .....	2
二、高校廉政的内涵界定 .....	5
三、高校廉政建设 .....	7
第二节 高校廉政建设的重要意义 .....	8
一、廉政建设是促进高校和谐的基础 .....	8
二、廉政建设是提升高校竞争力的动力 .....	12
三、廉政建设是提高高校社会信誉的支撑 .....	14
四、高校廉政建设是社会主义反腐倡廉的重要组成 .....	15
第三节 高校廉政建设的研究现状 .....	16
一、高校廉政研究的主要阶段 .....	17
二、当前高校廉政建设研究的主要内容 .....	20
三、当前高校廉政建设研究的主要特点 .....	23
四、高校廉政研究存在的问题 .....	24
第四节 高校廉政建设的理论基础 .....	26
一、马克思、恩格斯、列宁等关于廉政建设与反腐败的 重要论述 .....	26
二、我党三代主要领导人反腐倡廉的理论 .....	31
第二章 中国高校廉政建设的历史回顾 .....	48
第一节 中国古代书院廉政建设的主要策略 .....	48
一、中国古代书院的发展过程 .....	48

二、中国古代书院廉政建设的主要策略 .....	51
第二节 中国早期大学廉政建设的主要策略 .....	61
一、设立德育必修课,开展实用主义教育 .....	62
二、坚持德育“第二课堂”,注重道德行为的实践 .....	63
三、制定校规,坚持科学的德育管理 .....	65
四、民主管理,营造自由、平等的校园环境 .....	66
第三节 新中国高校廉政建设的几个重要阶段 .....	68
一、新中国成立初期中国高校的廉政建设 .....	68
二、经济转型时期中国高校的廉政建设 .....	72
三、社会主义建设新时期中国高校的廉政建设 .....	76
<b>第三章 国外高校廉政建设的重要借鉴 .....</b>	<b>81</b>
第一节 国外高校董事会制度的特点及其启示 .....	81
一、国外高校董事会的起源及发展过程 .....	82
二、给我国高校内部管理的有益启示 .....	87
第二节 英国高校的财务管理体制及其启示 .....	89
一、英国高校财务管理体制介绍 .....	89
二、对我们的启示和思考 .....	93
第三节 美国高校会计管理与信息披露制度及其启示 .....	95
一、美国高校会计管理体制的演变 .....	95
二、美国高校会计信息披露的发展历程 .....	96
三、美国高校会计信息披露呈现的特点 .....	98
四、美国高校会计管理及信息披露模式对我国的启示 .....	99
第四节 法国高校财务管理及经费收支与成本核算办法的 启示 .....	102
一、法国高校财务管理及启示 .....	102
二、法国高校经费收支、成本核算办法与启示 .....	105
第五节 日本高校“两会”制对我国高校民主管理工作的 启示 .....	112

一、日本高校“两会制”的概况 .....	113
二、日本高校“两会制”的特点 .....	114
三、对我国高校民主管理制度建设的启示 .....	115
<b>第四章 高校廉政建设现状分析 .....</b>	<b>121</b>
<b>第一节 高校廉政建设现状分析 .....</b>	<b>121</b>
一、权力腐败 .....	125
二、职业腐败 .....	130
三、经济腐败 .....	140
<b>第二节 高校腐败案件的特点 .....</b>	<b>148</b>
一、高校腐败的发展及评价 .....	148
二、高校职务犯罪呈现的特点 .....	151
<b>第三节 高校腐败现象的原因分析 .....</b>	<b>159</b>
一、主观原因 .....	160
二、客观原因之一 —— 社会原因 .....	165
三、客观原因之二 —— 高校自身原因 .....	172
<b>下篇 高校廉政建设实践篇</b>	
<b>第五章 强化党的领导 构建腐败预防惩处机制 .....</b>	<b>186</b>
<b>第一节 加强领导，健全工作机制，以党建促进高校廉政建设 .....</b>	<b>186</b>
一、强化领导体制，健全工作机制 .....	186
二、加强高校党建，促进廉政建设 .....	192
<b>第二节 加强教育，更加注重治本，完善教育自律机制 .....</b>	<b>195</b>
一、加强理论学习，强化教育效果 .....	196
二、构建倡廉格局，强化教育机制 .....	209
<b>第三节 规范管理，更加注重制度建设，构建制度制衡机制 .....</b>	<b>212</b>
一、明确监督意义，把握内容方式 .....	212

二、健全基本制度，形成监督合力 .....	223
第四节 强化监督，更加注重预防，强化权力运行监控 机制 .....	236
一、推进阳光工程，防止权力腐败 .....	236
二、突出监督重点，加大监督力度 .....	248
第五节 落实责任，严查违纪案件，强化追究和惩处机制 ..	255
一、严肃查处违纪违法案件 .....	255
二、发挥查办案件的治本功能 .....	259
三、严格依纪依法查办案件 .....	263
四、强化高校反腐倡廉队伍建设 .....	264
<b>第六章 创新反腐体制 建设和谐校园 .....</b>	<b>273</b>
第一节 建设和谐廉政文化，构建高校和谐校园 .....	273
一、建设和谐廉政校园文化 .....	273
二、把握和谐校园科学内涵 .....	282
三、探索和谐校园建设途径 .....	289
第二节 完善和强化现有工作机制 .....	295
一、进一步落实党风廉政责任制 .....	295
二、进一步完善领导干部财产报告制度 .....	298
三、进一步健全领导干部选拔管理体制 .....	304
四、进一步加强高校内部审计监督 .....	312
第三节 拓宽和创新高校反腐倡廉有效途径 .....	317
一、发挥网络优势 .....	317
二、拓展监督途径 .....	324
三、创新反腐模式 .....	330
附录 近年来我国教育领域廉政建设大事记 .....	343
参考文献 .....	362
后    记 .....	369

# 上 篇

高校廉政建设  
理论篇

SHANGPIAN 

## 第一章 新形势下的高校廉政建设

据《人民日报》报道，高校参与经济活动频繁，近年来成为职务犯罪新的高发区。高校腐败案件频发，将直接带来两个方面的恶劣影响：一是容易导致社会对高校形象的信任危机；二是容易对千千万万的高校学子产生消极的恶劣影响。新时期，优化高校的社会形象，进一步完善高校在社会发展中的重要作用，对高校廉政建设进行历史的梳理，针对客观现实，研究新情况，解决新问题，有着非常现实的意义。

### 第一节 高校廉政建设的概念内涵

要对高校廉政建设做深入的思考，就必须首先了解高校廉政的内涵，理解高校廉政建设所蕴涵的深刻含义。

#### 一、廉政的内涵界定

廉政就是廉洁、公正地行使职权，是廉洁行政的简称。具体来说，廉政这一词汇的内涵是从古汉语中逐步演变而来的。因此，要理解廉政的真正内涵，就必须从它的词源开始。

##### 1. 廉政的古代意义

追本溯源，“廉政”的概念古已有之。古汉语中的“廉”，本意为“堂隅”，比喻有菱角、锋利，引申为方正、高洁、公平明察。“廉政”的本来内涵与“廉正”相同。“廉正”从伦理学的角度来看，有刚直、方正、正直之意，用以形容君子的品格，如《论语·阳货》记孔子言：“古之矜也廉，今之矜也忿戾”；从政治学的角度

来看，“廉”为官德，“政”者“正”也，最基本的意思就是清廉公正。“廉正”这个政治学的含义，我们可以从先秦古籍《晏子春秋》《周礼》《论语》等书得到印证。《晏子春秋》记载说：“（齐）景公问晏子曰：‘廉政而长久，其行何也？’晏子曰：‘其行水也。美哉水乎清清！其浊无不污涂，其清无不洒除，是以长久也。’”<sup>①</sup>显然，晏子是以水的品性比喻为政之德，认为只有像水那样保持至清之德，才能涤除尘垢，使政治永远保持清明公正。

专讲古代政制的儒家经典《周礼》则主张从六个方面考核官吏的廉德，即：廉善、廉能、廉敬、廉正、廉法、廉辨，称为“六计”。就是说，一个官员必须具备善良、能干、敬业、公正、守法、明辨是非等品格才算“廉”。这实际上已经是较为成熟的廉政制度设计了。而《论语·颜渊》则记载了儒家创始人孔子关于“政”的一个非常恰当的诠释。他在回答季康子问“政”时说：“政者正也。子帅以正，孰敢不正？”就是说，政治的根本要义就是公正无私、光明磊落。如果执政者带头做到公正无私，下面的官员就不敢以权谋私了。由此可见，古人所谓“廉政”的本来含义，指的是清廉公正的政治，要求官吏既要能勤勉从事公务，又必须以廉为本。

## 2. 廉政的现代内涵

现代意义的廉政，起始于《瞭望》1987年第23期的《廉政·任贤·服务》一文，该文将廉政等同于政治廉洁，指出“廉政不是抽象的东西，每个时期都有每个时期的具体内容”，并且将廉政与官僚主义、不正之风等腐败现象联系起来。因此，现代意义的廉政，习惯上是当成“反腐败”的同义词。《现代汉语词典》对“廉

---

<sup>①</sup> 晏子春秋校注·内篇·问下第四. 诸子集成(6). 石家庄: 河北人民出版社, 1986: 102

政”的解释是“使政治廉洁”<sup>①</sup>。同时又将廉洁释义为“不损公肥私；不贪污。”《现代汉语词典》从廉与贪的视角出发，强调了不贪污，不苟取，把“廉政”等同于“廉正”。实际上，廉政具有狭义和广义之分。狭义的廉政是指廉洁的政府，广义的廉政则是指廉洁的政治。

尽管迄今还没有一个放之四海而皆准的“廉政”定义，但讨论廉政的著作与论文已经不少。比如学者陈明央提到，廉政是“指包括各级领导人在内的党和国家工作人员必须从全体人民利益出发，正确运用人民赋予的权力，严格依照党的方针政策和国家的法律，公正地处理各项公共事物”<sup>②</sup>；常天义、王开业主编的《高等学校反腐败概论》一书中指出：“廉政的基本含义是，所有国家工作人员都要正确行使人民赋予的职权，全心全意为人民服务，做人民的公仆。”<sup>③</sup>浙江社会科学院的著名学者吴光，在《廉政的内涵与中国廉政建设的历史经验》一文中指出：“作为一个政治术语和政治学词组，‘廉政’的基本含义大致有四：其一是就‘政局’而言，即造就一个公正清明的政治局面和政治氛围；其二是就‘政制’而言，即建立廉洁高效的政治制度和法律制度；其三是就‘政策’而言，即制定并严格实施确保政治清明的政策措施以取信于民；其四就是‘政德’而言，即要求各级官吏树立廉洁奉公的官德与不贪不淫的私德以为民之表率。简言之，所谓‘廉政’，就是公正廉明的政局、政制、政策、政德的良性结合与辩证统一。”<sup>④</sup>综

① 现代汉语词典. 商务印书馆, 1983: 70

② 陈明央. 关于廉政建设问题研究资料综述. 道德与文明, 1992 (1)

③ 常天义, 王开业. 高等学校反腐败概论. 哈尔滨: 哈尔滨工程大学出版社, 2007: 26

④ 吴光. 廉政的内涵与中国廉政建设的历史经验. 浙江社会科学, 2006 (5): 63

上所述，廉政的含义中，十分明确地排除了那种利用手中的权力为自己及亲友等少数人谋取利益的行为；即要求国家机关及其工作人员不贪不占，公正办事，体现出一种节俭勤勉、清白高洁的从政风范，属于伦理的范畴。它是行政者一种精神境界的表现，属于道德规范。

不可否认，廉政与反腐败、防治腐败具有内在统一性。而且习惯上我们并不对这些概念进行区别。事实上，两者并非同一概念，而是各有侧重。廉政建设可以是反腐败的手段、反腐败的目的也可以说是为了实现政治廉洁。但有一点是可以确定的，廉政是从正面的建设而言的，而反腐败则是从反面的角度而言。因此，我们认为，廉政应该包括以下几个方面的内容：一是廉政以高度的道德自律为基础。二是廉政指职权主体能公平、公正地行使手中的权力。三是职权主体对自身私利的排斥。综上所述，笔者认为廉政就是指职权主体以高度的道德自律为基础，公正、公平、廉洁地行使权力。

## 二、高校廉政的内涵界定

高校廉政是指高等教育领域内的廉洁行政，因此高校廉政与我们一般讲的廉政是个性与共性的关系。高校廉政最早出现在《海南大学学报》1989年第4期的《关于特区高校廉政建设问题的思考》一文中。该文中，将高校廉政等同于高校教职工的廉洁问题，同时强调对学生的廉洁教育。另一篇比较早的理论文章是《合肥工业大学学报》1991年第2期刊印的《加强高校廉政建设之我见》，该文论述的高校廉政，仍然侧重于高校教师的作风建设。高等学校是非行政机关，并不具备有强大的行政权力和资源的分配权，在较长一段时期内都被人称之为“清水衙门”。因此，早期研究高校廉政的论文并不多见。1998年前后，高等学校普遍经历了变革。从权力上而言，随着高等教育管理体制改革的，高等学校的独立法

人地位逐步得到确立，学校在招生、经费使用以及机构、学科、专业设置和人员聘任等方面开始拥有了一些自主权；就经费而言，高等学校中日益增多的科技、文化服务和生产经营等活动，加大了学校为社会和经济建设服务的力度，同时也拓宽了学校的财源。由于这两个方面的变化，高校腐败案的数量持续上升，而关于高校廉政建设的研究也日益增多。同时，基于这两个方面的变化，我们所研究探讨的高校廉政与早期研究的高校廉政也出现了内容上的偏移。因此，我们目前所研究的高校廉政有其新的内涵。

一是高校廉政的范围在高等教育系统内。高校腐败主要根源是内部集权，廉政是一种权力的制衡，确保高校在发展过程中教学、科研的公正与公平。

二是高校廉政的对象集中。检察机关在办案过程中发现，目前高校腐败案发案部位相对集中，许多都是在学校基建、采购和招生过程中犯案，这些领域已成为高校腐败的三大“病灶”。据检察机关介绍，基建是当前高校职务犯罪中的重灾区。采购是高校腐败的又一个“温床”。各高校每年都会有大量的物资采购活动。个别当事人在大宗物资采购过程中，利用职权收受回扣，为个人谋取不正当利益。高校招生本是学校选拔人才的渠道，但这却成了一些招生人员手中决定学生能否上学的权力，使得他们借招生之机徇私舞弊，大肆贪污受贿。

三是高校廉政具有双重意义。高校集教学与科研一身，作为一个相对独立的部门，有其自身的运转规律；而作为教学部门，高校为社会培养人才。因此，高校廉政具有双重意义，一方面高校廉政是指高校的工作人员公正、公平地行使自己掌握的权力，不侵占公共利益和他人利益；另一方面，高校廉政也是培养学生廉洁品质的过程。

综上所述，高校廉政是指高等教育系统内的教职员工从学校的教学、科研发展出发，在基建、采购和招生等多方面正确行使