

廉
政
研
究
文
库



廉政建设论

郑洁 卢汉桥 / 主编

L i a n Z h e n g J i a n S h e L u n



廉政研究文库

廉政建设论

L i a n Z h e n g J i a n S h e L u n

郑 洁 卢汉桥 / 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

廉政建设论/郑洁, 卢汉桥主编. —北京: 社会科学
文献出版社, 2015. 8

(廉政研究文库)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7620 - 9

I. ①廉… II. ①郑… ②卢… III. ①廉政建设 -
研究 - 中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 123321 号



主 编 / 郑洁 卢汉桥

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红 桂 芳

责任编辑 / 桂 芳

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16


印 张: 23.5 字 数: 301 千字

版 次 / 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7620 - 9

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

出版说明

党的十八大以来，在以习近平总书记为总书记的党中央的坚强领导下，党风廉政建设和反腐败工作，不断与时俱进、真抓实干、开拓创新，取得了举世瞩目的成就。

与此同时，我们也清醒地看到，党风廉政建设和反腐败斗争形势依然严峻复杂。作为长期、艰巨的系统工程，党风廉政建设和反腐败工作实践，一方面，迫切要求我们在坚持和发展中国特色社会主义事业的进程中，站在完善、创新有中国特色社会主义理论体系中关于党的建设、政权建设理论的高度，进一步加大力度探索创新党风廉政建设和反腐败理论，进而推动党风廉政建设和反腐败制度创新；另一方面，迫切要求我们高度重视，针对不同时期党风廉政建设和反腐败斗争面临的不同形势、任务、特点和问题，从重点领域、重点环节、重点对象着眼，以人民群众集中反映的难题为抓手，求真务实、充分调研、一步一个脚印，具体问题具体分析，找准解决矛盾的关键，深入探究在依法治国条件下，实化、细化、强化党风廉政建设和反腐败工作体制机制的方略和措施，以期为新时期党风廉政建设和反腐败工作提供理论与实践辩证统一的有力支撑。

对此我们应当有所作为。这既是我们必然的责任，也是我们必需的担当。

《廉政研究文库》就是相关理论工作者和实际工作者，紧密围绕党风廉政建设和反腐败工作，坚持不懈，努力坚持正确方向，努力坚持与时俱进，努力坚持问题导向，协同创新的专题性系列研究成果；是广州大学廉政研究中心（广州廉政建设研究中心）和《广州



大学学报（社会科学版）》合作，通过创办“廉政论坛”栏目（该栏目2012年入选“教育部高校哲学社会科学名栏建设工程”），汇聚国内外多方面同道的力量和智慧，多年深入系统进行相关理论研讨与实践的结晶；也是“教育部高校哲学社会科学名栏建设工程”第二批入选栏目“廉政论坛”建设的阶段性系统总结。从中可以看到，多年来我们始终如一坚持的主旨追求，也可以体会不同阶段我们围绕中心聚焦重大题材和苦心保持调研连续性的坚守。

广州大学廉政研究中心（广州廉政建设研究中心）2005年成立，2006年被确定为全国高校廉政研究机构联席会议首批成员单位，2007年被确定为中央纪委监察部纪检监察理论研究联系点（同时获批的联系点还有北京大学、清华大学、西安交通大学等有关研究机构），2008年被广州市纪委监察局确定为广州廉政研究基地，2008~2015年连续三届被广州市哲学社会科学规划领导小组评选为广州市人文社会科学重点研究基地并连续两届考核为优秀；2014年被广东省纪委监察厅遴选为广东省反腐倡廉教育基地（广东省省级反腐倡廉理论教育基地）。多年来，我们的工作不仅受到了广州大学党政领导高度重视，在整体发展中，还得到了中央纪委监察部廉政理论研究中心、研究室等有关部门及中国监察学会、教育部纪检组、广东省纪委监察厅、广东省教育纪工委、广东省纪检监察学会、广州市纪委监察局、广州市委宣传部、广州市社科规划办、广州市教育局、广州市社科联、广州市纪检监察学会等单位 and 领导的热情鼓励和大力支持。全国高等学校廉政研究机构联席会议兄弟成员单位，特别是清华大学、北京大学、中国人民大学、北京航空航天大学、西安交通大学、武汉大学、中山大学、湖南大学等数十所设有廉政研究专门机构的高校同仁以不同形式一直给予我们积极肯定和切实帮助。王素琴、罗海丰同志付出了辛勤劳动，在此谨一并致以衷心谢忱！

编者

2015年6月

目 录

1

- 论我国高等院校防止利益冲突问题的现实性…………… 3
公务员利益冲突防治立法探析 …………… 15

2

- 乱世下的立国之维
——春秋战国时期的廉政文化建设探析 …………… 31
中共五大创设党内监督机构的初步探索及其影响 …………… 53

3

- 中国足球领域腐败与反腐败的标本意义 …………… 69
善政的依据：人性抑或德性？
——西方公共财政法律规制的价值标准理论述评 …………… 82

4

- 论当前腐败的表现特征与反腐败的认识误区…………… 105
新时期高校反腐倡廉教育面临的挑战与对策…………… 120

5

- 我国官员财产申报行为机制研究
——基于期望效用函数视角…………… 135
风险管理视角下公职人员的利益冲突及其防控…………… 156



6

- 论学术共同体视阈下的高校学术腐败治理路径····· 171
我国社会保障政策监控机制：困境与创新····· 187

7

- 集约共享：国有企业效能监察工作机制的创新探索····· 203
信用：现代企业最重要的无形资产和第一生命····· 214

8

- 我国基层纪检监察审计体制改革的新探索
——深圳市坪山新区纪检监察审计“三合一”
体制改革的效用分析····· 225
我国高等院校财产申报制度建设面临的问题及其对策建议····· 237

9

- 美国城市政府内部监控的方法体系····· 251
中国古代廉政文化形态述论····· 261

10

- 社会资本视角下村改居社区反腐治理创新研究····· 275
开放政府与政府数据公开战略····· 287

11

- 论廉洁城市建设的基本价值取向····· 303
“网络反腐”中媒体、民意与政府的互动分析····· 316

12

- 刘少奇关于反腐倡廉问题的思考及其现实意义····· 337
论利益关系多样化条件下党的纯洁性建设····· 355

编者按：防止利益冲突问题，是我国反腐倡廉建设的一个基本问题；高度关注防止利益冲突问题，是新形势下我国反腐倡廉建设深入发展的现实需要。为什么中共十七届四中全会明确提出“建立健全防止利益冲突制度”，首次把“利益冲突”纳入反腐倡廉范畴？为什么我们党的领导人近来一再强调形成有效预防腐败的长效机制，要把建立健全防止利益冲突制度放在突出位置？利益冲突与我们有效治理以“公权私用、以权谋私”为明显表征的腐败行为具有什么内在关联性？积极认真地思考和解答这些问题，无疑大大有益于惩防腐败体系建设中更加科学可行政策思路和实施策略的形成及其贯彻落实。

论我国高等院校防止利益 冲突问题的现实性

吴春华 李 欣

摘 要：处于社会转型期的我国高等院校，在跨越式发展的同时，腐败现象也在滋生和蔓延，而个人利益与公共利益的冲突是后者得以出现的根本原因。关注高校防止利益冲突问题，具有非常重要的现实意义。文章从新时期高校党风廉政建设的深入、从源头上预防高校腐败、促进高等教育可持续发展、增强高校工作者责任意识 and 道德意识、促进高校人才培养、促进大学生廉政教育科学化、为公共事业单位反腐败提供借鉴等方面，阐释了关注我国高等院校防止利益冲突问题的必要性。

关键词：高等院校；利益冲突；预防

中国共产党十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》明确提出“建立健全防止利益冲突制度”，这是“防止利益冲突”首次被写进中央文件，也是“利益冲突”这一概念在我国第一次被正式纳入反腐倡廉的范畴。胡锦涛总书记在十七届中央纪委第五次全会上再次强调，要“建立健全防止利益冲突制度，形成有效预防腐败的长效机制”。这进一步体现了中国共产党全心全意为人民服务的根本宗

作者简介：吴春华，天津师范大学教授，博士生导师，天津师范大学廉政建设研究中心副主任，公共管理研究所所长，广州大学廉政研究中心特邀研究员，从事政治与行政管理研究。



旨，彰显了党要管党、从严治党的坚强决心，顺应了反腐倡廉建设深入推进的现实需求，为新形势下惩治和预防腐败提供了新的政策思路和实施策略。

作为社会的子系统，高等学校受到改革开放以来内外环境变化的深刻影响。从外部看，由于市场要素逐步渗透到教育领域，高等教育管理体制改革步伐加快，高校拥有更大的办学自主权。然而高校面对变动的外部环境和公众的多元诉求，在资源需求总体相对有限的情况下，前景的复杂性和不确定性加剧了其自主管理的风险。在高校内部，受社会浮躁及趋利风气的影响，高校自身的价值取向不断呈现多元化和复杂性，由责任意识、道德意识、伦理意识和诚信意识淡化或异化所带来的影响更是不可小觑。可见，当今高校面临前所未有的运行和管理风险，尤其是高校内部的个人利益与公共利益之间潜藏着冲突，当参与者企图运用公共权力实现非公共利益时，冲突便有可能显现并激化。如果不及时对这种冲突进行协调而任由发展，不仅会破坏学校的和谐与稳定，而且极易形成腐败行为，严重影响学校的健康和持续发展。因此，高校作为反腐倡廉建设的重要阵地同样面临着建立健全防止利益冲突制度的重要任务。

研究高等院校发生的腐败案件可以看出，每一桩高校腐败案无不牵扯利益问题。而在众多利益关系之中，个人利益与公共利益之间的矛盾与冲突又是导致腐败行为产生的根本因素。这里的利益冲突不同于一般意义上的利益冲突^①，作为廉政概念的“利益冲突”，是指公职人员^②在公共行政过程中，由于受到其私人利益因素的干扰，以致价值判断和政策取向偏离公共利益要求，发生私人利益与

① 一般意义的利益冲突是不同的利益主体基于需求矛盾而产生的利益纠纷与争夺。

② 公职人员是基于公共权力的委托代理关系而成为社会公众的代理人 and 公共权力的行使者。本文认为，高校领导干部同样是一种基于教学管理关系而形成的公共代理人，其权力亦是一种公共权力。

其公职所代表的公共责任相冲突的情境和行为。^①当前，由于受市场经济的冲击和影响，一些高校的领导干部为了追求个人的私利，将个人发展凌驾于学校整体发展之上，置党纪国法于不顾，贪污受贿，滥用职权。少数领导干部以对物质的无止境贪欲取代了对教育事业的信仰和对崇高理想的远大追求，最终沦落为金钱的奴隶。高校中的利益冲突主要发生在拥有较高权力的校级领导者、居于重要岗位的部门负责人以及相关的行政干部身上，主要体现在学校招生、课题申报、科研经费使用、干部选拔、职称评定、基建项目、财务资产管理、校办企业等领域。

利益关系是人类社会的本质关系。马克思曾经指出：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”^②人类历史的研究前提是“一些现实的人，是他们的活动和他们的物质生活条件，包括他们得到的现成的和由他们自己的活动创造出来的物质生活条件”^③。这里的“物质生活条件”就是利益主体“现实人”的利益，而他们自己的创造活动不过是实现其利益的途径和手段。对自身利益的追求是社会发展的基础、前提和动力因素。由于受自身条件及所处自然环境的制约，人们在从事物质生产的劳动中，形成了一定的社会生产关系，这种关系是人与人之间利益关系的反映，构成了人们实现自身利益的制度条件和社会基础。在改革开放和发展社会主义市场经济的条件下，利益观念被空前强化，如何防止利益冲突，防止个人利益对公共利益的侵害，成为经济社会健康发展面临的重要问题。

高等教育在国家经济社会发展的全局中承担着重要使命，预防

① 经合组织（OECD）把利益冲突界定为公职人员的公共职责与其私人利益之间的冲突，只要公职人员的私人利益不恰当地影响到其履行公共职责，就认为存在利益冲突。

② 《马克思恩格斯全集》（第一卷），人民出版社，1956，第82页。

③ 《马克思恩格斯全集》（第三卷），人民出版社，1960，第86页。



和惩治高校腐败对于经济社会的健康发展显得极为关键。由于造成腐败行为的根源就在于“利益冲突”，关注高等院校防止利益冲突问题具有非常重要的现实意义。

为了深入了解当前我国高校中存在的利益冲突问题、防止利益冲突的相关制度建设情况以及高校党风廉政建设成果，我们在天津、河北、山西、河南的部分高校进行了为期两个月的抽样问卷调查。问卷以“高等院校防止利益冲突”为主题，设置了5大类40项问题，分别涉及被调查者对当前高校腐败问题的基本态度，对高校利益冲突的发生人群和产生领域的认识，对利益冲突原因的看法，对当前高校中防止利益冲突的相关制度实施效果的评价，以及对高校防止利益冲突的建议。调查对象主要包括高校副处级以上领导干部、一般行政人员、高校后勤管理人员、教学人员以及研究生。调查期间共发放问卷650份，回收有效问卷共607份，有效回收率为93.4%。

通过对调研数据的整理、统计和分析，可以看出，大部分被调查者认为当前我国高等院校中存在严重的腐败现象（见图1），并认为高校中的腐败比起政府腐败和商业腐败来，其社会危害性更严重（见图2）。因此，为进一步推进党风廉政建设，关注高等院校防止利益冲突问题就显得尤为迫切。

关注高等院校防止利益冲突问题，有利于促进新时期高校党风廉政建设的深入发展。许多国家廉政立法的核心，就是防止利益冲突。高等院校防止利益冲突，主要是防止高等院校中的以权谋私、权力异化，规范高等院校的权力行为，防止高等院校在面临私人利益和公共利益的冲突时把私人利益置于公共利益之上，从而避免公益受损、私利受益。它是对高校党风廉政理论的继承和发展，也是解决腐败问题的最重要的途径之一。

高校利益冲突是高校公共权力异化的表现，是产生腐败现象的重要根源，如果不用相关制度进行合理疏导和解决，明确公共

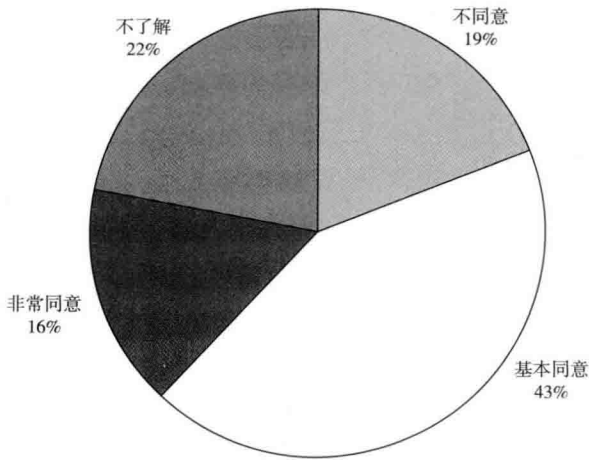


图1 当前高等院校中存在严重的腐败现象

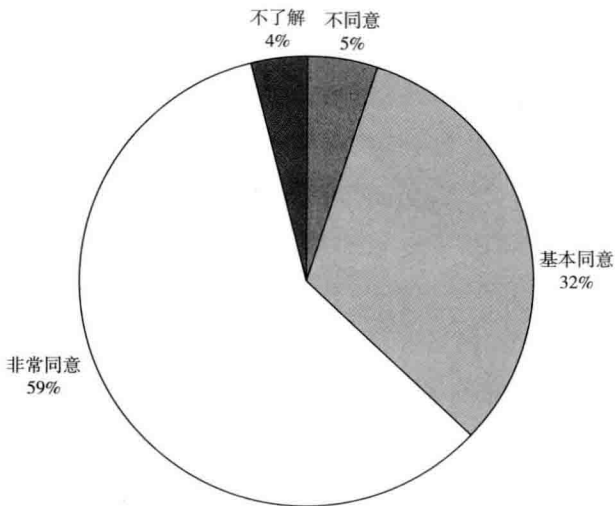


图2 高校中的腐败比政府腐败和商业腐败的社会危害性更严重

利益与高校工作人员私人利益的界限，提前阻断以权谋私的渠道和路径，就会破坏教育公正，影响高校形象和公信力。调查中有超过 3/4 的被调查者认为高校发生腐败现象的根源在于针对腐败



的惩防制度不完善或存在缺陷（见图3）。而加强对高等院校防止利益冲突问题的研究，正是建立科学、合理与有效的惩防腐败制度的必经之路，加强对高等院校防止利益冲突问题的研究，可以科学预见高校领导干部和相关负责人在行使权力的哪些环节和领域中容易产生利益冲突，导致滥用权力、以权谋私行为的产生，从而建立一套有效的预防制度，以保证公共权力的健康运行，维护高校的公共资源和公共利益。

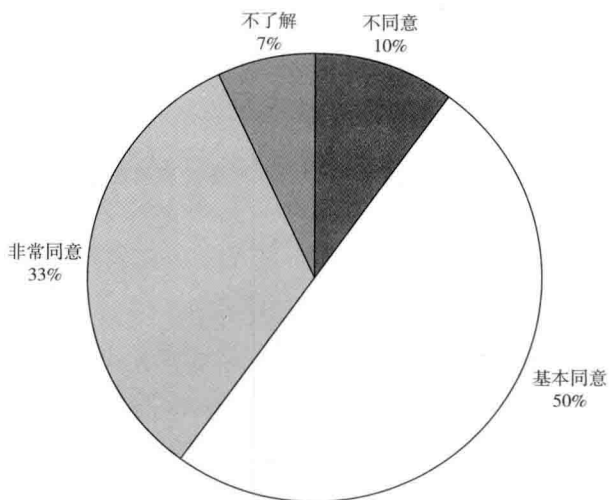


图3 高校中腐败的根源在于惩防腐败制度不完善或存在缺陷

关注高等院校防止利益冲突问题，有利于从源头上预防高校腐败。高校的腐败行为一般是由利益冲突激化产生的。利益冲突最容易发生在公共领域与私人领域的交界处，特别是在招生、基建、图书管理等业务来往较多的部门。由于高校领导和相关部门负责人在直接参与招生、基建、采购等相关业务活动中，对具体公务的处理具有较大的自由裁量权，有机会在公共权力的行使过程中优先考虑私人利益。在发生利益冲突的情况下，相关领导和负责人可能并没有收取贿赂，也没有直接违反国家规定，但他们却通过政策偏袒、

内部信息和人情照顾等方式，为自己、亲友或商业合作者谋取利益提供了方便。利益冲突就发生在这些公共权力行使者“处在一种因为个人的既得利益很难或根本不可能全心全意为公众利益服务的情况下”^①。不正确应对这种情况，利益冲突将会变成腐败行为；更重要的是，社会对高校的信任将会受到严重侵蚀，甚至对教育事业失去信心。公共权力是一种信任，一旦在公务过程中掺进私人利益，其权力就会失去合法性和合理性的基础。

防止利益冲突的提出，强有力地打压了消极腐败现象的生存空间。那些极易导致腐败又常模糊人们认识并在现实生活中“司空见惯”的消极现象，会引起人们更多的关注和警觉，更值得着力整治。在此意义上，防止利益冲突善莫大焉，无疑是对消极腐败现象的一记精准的猛拳，从利益关系角度为根本解决所谓“公私不分”之类的问题拓展了思路、提供了契机。利益关系一旦明确，对诸如公车私用、公款吃喝、公费旅游等“顽疾”的治理至少是多了一剂对症的良药，只要持之以恒地治理下去，其“痊愈”终会实现。

关注高等院校防止利益冲突问题，有利于从严治校、提高高校教学质量、促进高等教育可持续发展。按照中央决策，我们要抢抓重要战略机遇期，集中各方面资源，努力建设若干所世界一流大学、一批国际知名的高水平研究型大学以及一批重点学科，增强高等教育综合实力、创新能力和国际竞争力。但与国际知名大学比较，我们在不少方面有差距，最大的差距是针对防止和惩治高校腐败行为的措施不力。本次调查结果显示，90%的被调查者认为高校中的腐败行为严重制约着高等教育的可持续发展（见图4）。当前，我国高等教育进入一个新的发展阶段，已经由“外延式”重数量

^① 菲利克斯·尼格罗、劳埃德·尼格罗：《公共行政简明教程》，郭晓来等译，中共中央党校出版社，1997，第329~330页。

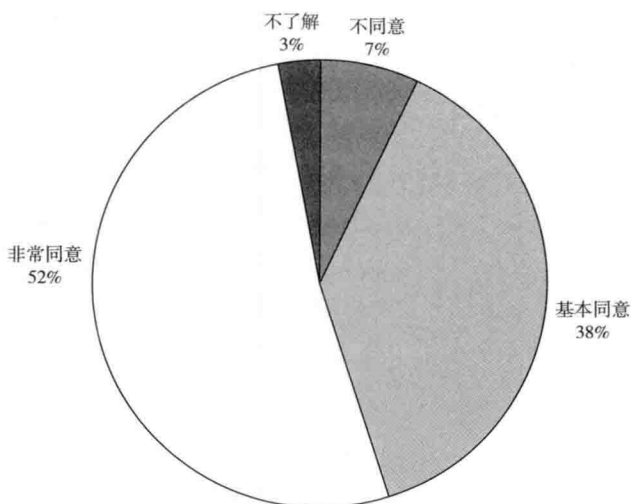


图4 高校中的腐败制约着高等教育的可持续发展

转为“内涵式”重质量的发展模式。高等教育的发展已不仅仅意味着教学规模扩展、硬件设施提升、师资力量壮大，更体现在教学质量的提升和社会服务的加强上。高校已不再是“象牙塔”，而是紧密地融入日新月异的社会中，成为经济社会发展不可或缺的力量。在此过程中，决定高等教育可持续发展的因素也变得愈加复杂。因而，有效预防各类腐败行为的产生，防止在社会与高校的紧密联系中可能发生的个人利益侵犯公共利益的现象，就成为提高高校教学质量、促进高等教育可持续发展的迫切需要。

关注高等院校防止利益冲突问题，有利于增强高校工作者的责任意识 and 道德意识，推进校园文化建设，提升大学公信力。防止利益冲突的主要目的是避免高校工作者在面临私人利益和公共利益之间的冲突时把私人利益置于公共利益之上，利用权力及其影响力为自己或亲友谋取利益。大学是一个社会的道德示范点，常常成为社会道德风尚的引领者。而高校工作者自身道德水平的提高，对高校人才道德水平的提高发挥着关键作用。高校工作者引领校园文化建设