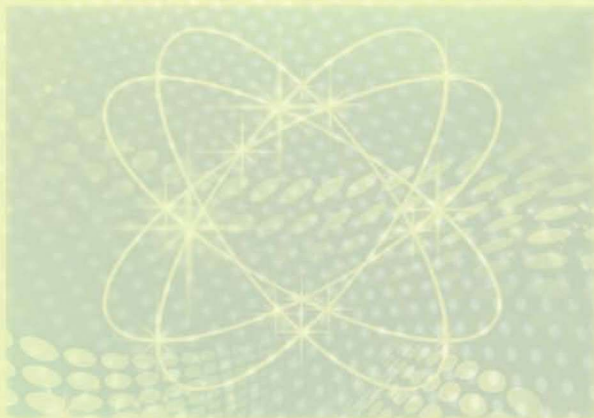


高校反腐倡廉实践与探索

主 编 刘路明 姚木远



重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高校反腐倡廉实践与探索/刘路明,姚木远主编. —重庆:重庆大学出版社,2007.9
ISBN 978-7-5624-3655-3

I. 高... II. ①刘... ②姚... III. 高等学校—廉政建设—中国—文集 IV. D630.9-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 115769 号

高校反腐倡廉实践与探索

主 编 刘路明 姚木远

责任编辑:谢 芳 版式设计:李 懋

责任校对:任卓惠 责任印制:赵 晟

*

重庆大学出版社出版发行

出 版 人:张鸽盛

社址:重庆市沙坪坝正街 174 号重庆大学(A 区)内

邮 编:400030

电 话:(023) 65102378 65105781

传 真:(023) 65103686 65105565

网 址:<http://www.cqup.com.cn>

邮 箱:fxk@cqup.com.cn (市场营销部)

全国新华书店经销

重庆川渝印务有限公司印刷

*

开本:890×1240 1/32 印张:9.75 字数:280 千

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

印 数:1—1 000

ISBN 978-7-5624-3655-3 定价:20.00 元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书,违者必究

编委会

主 编	刘路明	姚木远	
编委名单	刘路明	姚木远	李胜元
	王建华	杨少文	龚 燕
	李宝娣	朱伯兰	范永同

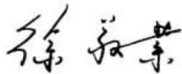
序

在重庆直辖十周年之际,由市纪检监察学会高校分会组织编辑,刘路明、姚木远同志主编的论文集《高校反腐倡廉实践与探索》出版了。这标志着我市高校党风廉政建设和纪检监察工作发展到了一个新的水平,我为此感到由衷的高兴。

直辖以来,特别是党的十六大以来,我市高校建设进入了重要的发展时期。随着高等教育体制的不断深化,一大批部属院校陆续划归地方管理,我市高校规模不断扩大,高等教育事业的改革和发展取得新进展。市教育纪工委、市纪检监察学会高校分会和各高校纪委重视和加强对高校党风廉政建设和反腐败工作的调查研究,不断总结经验,创新思路,产生了一批可喜的理论成果。《高校反腐倡廉实践与探索》编选文章 30 多篇,涉及高校惩防体系建设、廉政文化进校园、预防职务犯罪、治理商业贿赂、纪检监察职能作用发挥等方方面面,贴近高校改革发展和党风廉政建设的实际,既注重对实践的认真总结,又注重对工作的理性思考,凝结着纪检监察干部的智慧 and 心血。

党的十七大即将召开,党的伟大事业即将开启崭新的篇章。我相信,随着高校改革发展和反腐倡廉工作的不断深入,必将产生更多优秀的研究成果,使高校反腐倡廉工作更好地体现时代性,把握规律性,富于创造性,为高校改革发展和稳定做出更大贡献。

中共重庆市委常委、中共重庆市纪委书记



2007 年 7 月 4 日

目录

第一篇 惩防体系建设

- 3 1. 中国高校反腐倡廉制度体系创新的探讨
..... (重庆三峡学院 陈文昆 王文波)
- 14 2. 高校学生党员党风党纪教育问题探索
..... (重庆邮电大学 周 萍)
- 21 3. 对建立健全惩治和预防腐败体系的几点思考
..... (重庆文理学院 江天健)
- 32 4. 建立健全“一把手”权力监督制约机制的理性思考
..... (重庆城市管理职业学院 李建刚)
- 43 5. 当前高校建设工程和大宗物资设备采购招投标工作
存在的问题和对策 (重庆
邮电大学、重庆交通大学、重庆文理学院纪委课题组)
- 61 6. 加强党内监督中的新情况、新问题及对策
(重庆医科大学 吴小翎 赵贵生 刘晓琴 詹阿兰)
- 72 7. 充分利用现代教育手段,增强反腐倡廉教育的吸引力和
有效性 (重庆大学 高扬元)
- 79 8. 完善机制,强化监管,推进大学城建设顺利进行
..... (重庆大学 何云金)
- 86 9. 充分发挥教代会民主监督作用,切实加强学校领导班子
建设 (西南大学 赵福浩)

第二篇 校园廉政文化建设

- 95 1. 积极推进廉政文化进校园,不断优化反腐倡廉软环境
..... (重庆大学 姚木远)
- 102 2. 借鉴中外优秀传统政治道德文化,加强反腐倡廉教育
..... (西南大学 李胜元 重庆师范大学 龚 燕)

- 113 3. 高校廉政文化建设探析
..... (重庆工学院 高宜新 王 娟)
121 4. 加强廉政文化建设,构建高校和谐校园
..... (重庆工商大学 文 丽 管履伟)
128 5. 建设廉政文化 构建和谐校园
..... (重庆工学院 冯跃林)

第三篇 预防职务犯罪

- 139 1. 构建高校职务犯罪惩防体系
..... (重庆工商大学 程元元)
151 2. 预防高校职务犯罪的理性选择
..... (重庆工程职业技术学院 张巧红)
159 3. 加强高校职务犯罪预防工作的思考
..... (西南政法大学 王建华 陈 瑜)
166 4. 拓展纪检监察工作思路,防治高校职务犯罪
..... (重庆大学 高扬元 黄 璐)
174 5. 刍议高校职务犯罪的成因与对策
..... (重庆文理学院 李德全)

第四篇 治理商业贿赂

- 183 1. 教育系统商业贿赂的特点、成因及治理对策 ... (中共
重庆市教育纪工委 范永同 重庆工商大学 苏治远)
189 2. 对高校建立预防商业贿赂长效机制的几点思考
..... (重庆医科大学 刘晓琴)

- 198 3. 防治商业贿赂的有效途径
..... (重庆工商大学 郝俊杰 周明惠)
- 208 4. 高校教材图书采购活动中商业贿赂的表现与治理对
策..... (重庆大学 杨海华 邓卫文)
- 215 5. 高校商业贿赂的界定及表现形式
..... (西南大学 周 翱)

第五篇 发挥纪检监察职能作用

- 225 1. 按照加强党的执政能力建设的要求努力提高“纪委组
织协调”的水平
..... (中共重庆市教育纪工委 刘路明)
- 232 2. 关于高校开展效能监察工作的思考
..... (四川美术学院 曾凡英 江俊蓉)
- 240 3. 加强信访工作 促进高校和谐发展
..... (重庆邮电大学 张永福)
- 247 4. 充分发挥纪委组织协调作用,深入推进高校党风廉政
建设和反腐败工作..... (四川外语学院 崔光军)
- 253 5. 开展效能监察,促进建立健全惩防体系
..... (重庆科技学院 周 易 武金陵)
- 259 6. 如何加强高校招生考试执法监察
..... (重庆大学 夏玉峰 何云金)

第六篇 其 他

- 271 1. 实行校检共建,构建“三不”机制,推进高校党风廉政
建设深入开展... (重庆交通大学 李宝娣 蒋国华)

277	2. 加强党风廉政建设,构建高校和谐校园
	 (重庆科技学院 李竹钦 武金陵)
286	3. 预防和治理高校学术腐败对策探讨
	 (西南大学、重庆工商大学、重庆工学院课题组)
294	4. 加强高校财务监管的途径和方法
	 (西南大学、四川美术学院课题组)
299	后 记

第一篇

惩防体系建设

第一篇

中国高校反腐倡廉制度 体系创新的探讨

陈文昆 王文波

内容摘要:近年来,高校的腐败呈上升和扩大的趋势,既有主观原因,又有客观原因。本文以“经济人”假设为前提,探求高校腐败现象的客观外在原因,指出高校产权残缺和内部制约虚位是高校存在腐败现象的两大制度诱因,提出遏制高校腐败现象的体制创新对策。

腐败是当前世界上最大的社会污染,高校的腐败是其中的一个重要组成部分。近年来,高校的腐败在数量上、范围上和程度上都呈现出上升和扩大的趋势。我们不否认腐败分子个人的主观原因,但是这一趋势要求我们重新对目前高校管理体制进行思考。本文从“经济人”追求个人利益最大化这一假设前提出发,对高校产生腐败的客观原因(制度性原因)进行探讨。由于我国高校以公立高校为主,本文所指高校除标明外均指公立高校。

一、当前高校存在腐败的客观原因

任何腐败的产生都离不开人的主观因素,但是过于强调人的主观因素,并不利于我们客观地分析问题和正确地解决问题。好的制度可以防止坏人办坏事,甚至迫使坏人做好事;坏的制度可以促成好人办错事,甚至促使好人做坏事。高校的腐败高发,不排除腐败人员的主观原因,但是出于更好地进行制度反腐的考虑,本文着重分析其

客观原因。

腐败是一种利用国家赋予的公共权力去谋取私利的非法行为。高校的腐败主要集中在三个方面:①行政管理和决策上的权力腐败,主要表现在人、财、物等决策与管理上的以权谋私;②教学科研和学术上的职业腐败,主要表现在教学、科研、学术上以不正当行为谋取私利;③校办产业和服务上的经济腐败,主要表现在校办产业和学校后勤服务上以不规范运作损公肥私、中饱私囊。概括起来,高校的腐败主要分两大类——权力腐败和学术腐败。行政管理和决策上的权力腐败、校办产业和服务上的经济腐败可以归类于权力腐败,教学、科研和学术上的职业腐败主要是学术腐败(某些学术腐败也是由权力干预学术而形成的)。高校存在着两种不同的权力:行政权力与学术权力。这两种权力分别与高校中的权力腐败和学术腐败相对应。剑桥大学教授阿克顿勋爵认为:“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败。”可见,高校的腐败是高等教育这种公共权力的滥用。

高校的这两种权力,其关系和分配模式源于高校管理体制中的制度安排。我们不能消除权力,我们很难杜绝腐败,但是我们可以通过合理的制度安排来预防腐败、治理腐败和减少腐败。合理的制度安排的前提就是找到高校管理体制的不足。下面我们对高校管理体制的缺陷进行分析。

二、高校产生腐败的体制性原因

(一)高校产生腐败的外在体制性诱因——高校产权残缺

当前高校处在“两个转型”^①的非常时期,高校管理体制滞后于社会的发展。特别是高校管理体制中存在的高校产权残缺,对高校腐败有一定的诱致作用。高校产权残缺主要表现在三个方面:

1. 物质产权(主要是收益权)的缺失

产权是指法定主体对财产所拥有的各项权利的总和,包括占有

^① “两个转型”,一是社会转型时期——由计划经济体制向市场经济体制转型,二是高校管理体制转型时期——由政府机构管理型向高校自主管理型转型。

权、使用权、收益权和处分权在内的一组权力束。中国高校产权的权能构成分为所有者产权束、管理者(包括使用者、经营者)产权束,而所有者产权束由占有权、使用权、收益权和处分权组成,管理者产权束由占有权、使用权、部分收益权和部分处分权组成。与所有权和管理权相对应的就是剩余索取权和剩余控制权。剩余索取权是指对企业收入在扣除所有固定的合同支付后的要求权。剩余控制权是指对在契约中没有特别规定的活动的决策权。根据制度经济学原理,产权界定愈清晰,产权主体愈明确,则外部效应愈低,交易成本愈低,效率愈高。目前我国高校的占有权、使用权、收益权和处分权都是存在的,一般分属于政府或高校法人;但是其收益权、剩余控制权和剩余索取权在我国高校产权结构中存在着缺失现象。这是我国高校产权结构的重要特征,也是其整体效率不高的重要原因。

2. 高校法人产权的缺失

根据《高等教育法》第30条:“高等学校自批准设立之日起取得法人资格。高等学校的校长为高等学校的法定代表人。高等学校在民事活动中依法享有民事权利,承担民事责任。”高校作为法人实体理应具备法人的基本特征:一要有独立的组织;二要有独立的财产;三能独立承担责任。其中,法人拥有独立的财产,是其独立参加民事活动、享有民事权利和承担民事责任的前提和依据。现代产权制度要求出资人和法人的财产分离,从而实现二者所有权的分离,为法人享有民事权利和承担民事责任创造前提和基础。但是,中国高校是计划体制的产物,只存在国家出资人的财产及其所有权,高校法人产权得不到有效体现。这样,高校法人产权表面上不具有排他性,而在实际操作上具有排他性,即形式上是集体产权,实际上是社团产权。^①这样,高校产权形式上“人人拥有”,实际上每个人都不是所有者,就出现高校法人产权的缺失。

3. 人力资本产权的缺失

参照产权理论,所谓人力资本产权是指法定主体对人力资本所

^① 在经济学上,社团产权(Communal Property Rights)是指对某种资源使用上不排他的产权。集体产权(Collective Property Rights)是指某个集体对各种资源的排他性产权。

拥有的一组包括所有权、使用权、处置权、收益权等在内的权利束。高校教师的人力资本对高校的意义更是非同一般。梅贻琦先生曾讲过：“大学者，非大楼之谓也，乃大师之谓也。”从西方发达国家人力资本产权的历史和现状看，人力资本属于其载体所有，即人力资本产权归个人。而我国目前主流观点认为，人力资本产权应归多元投资主体共同分享，抹杀了高校人力资本的个人所有的属性^①。这主要体现在福利性和多功能合一的高校单位制上^②，它在高校内部形成了对员工的“保护和约束”机制。这种机制在强化单位的“保护”的同时强化了“依附”。高校员工一方面享受着高校的“恩赐”；另一方面受到严格限制、不能随便流动。这一方面促成员工“寄生”、导致“混日子”哲学盛行；另一方面导致派系结构衍生、形成“小团伙”、“小圈子”，无形中压抑了个人潜能和创造性的发挥。

高校产权残缺导致高校管理者的权利和责任不对称，直接影响到高校的管理，成为高校出现腐败的间接诱因。首先，高校是一种典型的国有产权，又是非营利性组织。政府代表社会全体成员对高校进行投入，享有对公立高校共同占有、共享收益的权利。高校管理者可以行使“剩余控制权”， just 却不享有“剩余索取权”，导致他没有必要以极大的个人成本来换取个人收益的零增长。其次，高校不存在法人财产权，高校管理者作为代理人并不对高校负责，而是向其委托人负责，这样存在与委托人合谋寻租的可能，损害初始委托人的利益。再次，对高校管理者来说，人力资本贡献得不到完全体现，就会存在传递假信息、隐瞒高校经营真相、利用国家委托的权力和资源谋求私利的可能性。这样高校资产就变成了“唐僧肉”，为高校的腐败埋下了伏笔。

① 栗玉香(2003)，对人力资本产权的界定，目前主流观点认为，由于人力资本形成是国家、学校、家庭、社会等多元投资主体共同作用的结果，因而，按照谁投资，谁所有的投资原则，人力资本产权应归多元投资主体共同所有，即多元投资主体共同分享人力资本产权。

② 刘绍怀(1999)，“单位制度”指国家行政权力对社会资源进行再组织的一系列体制和规章制度，它构成了中国资源主体的单位组织，是1949年以来为了管理公有制体制内人员的经济、政治和社区管理形式。

(二)高校产生腐败的内在体制性诱因——内部制约虚位

长期以来,高校基本上是参照政府的行政模式设置并实行与政府类似的运行机制。高校机构的行政化弱化了高校作为科学知识有效传播机构的性能和作用。结果出现高校机构设置错位、内部制约虚位的现象。这主要表现在:

1. 高校权力设置方面存在权力制约虚位

高校是知识和科学的有效传播机构,学术乃高校生命永不枯竭的源头,教授治校是高校学术活动的内在规律。但是目前,我国高校的权力结构属于行政权力模式,结果出现权力制约虚位(或学术权力地位缺失)。主要表现在两个方面:

第一,高校行政权力日益强化并缺乏约束。校长作为学校行政长官,代表主管部门行使权力;校党委通常把握学校办学的政治方向,在学校的具体行政和学术事务上很少干预。大部分高校中间层(院系)干部由党委考察确定,校长委任,院、系主任对校长负责。因此,在学校、院系之间形成了严格的等级,权力中心明显上移,高校学术人员特别是教授在决策中的权威作用被忽视。

第二,学术权力日趋淡化,甚至出现缺失。高校管理中学术权力缺失的主要表现:一方面,作为学术权力行使载体的学术委员会及其他各种学术机构的职能未能得到充分发挥。有的组织不健全,有的虽有组织,却形同虚设,其职能与决策权往往被行政权力所取代。另一方面,作为学术权力最终体现的学术自由未能得到充分实现。教师未能享有真正意义上的教学自由;各种学术思想的交流、争辩与发表受到不同程度的限制。

高校的相对封闭性导致其行政权近乎于一种没有制约的绝对权力,绝对权力会导致绝对腐败。行政权力的强化和学术权力的缺失导致学术权力对行政权力的依附,缺少独立性。同时,学术评价的非专业化导致学术权力一定程度上的异化,为学术腐败提供了制度性土壤。

2. 高校监督体制设置方面存在监督制约虚位

现行的高校监督体制是负责专职监督工作的下级在上级领导下开展监督上级或平级的工作,结果出现监督制约虚位——监督往往

流于形式,难收实效。它主要表现在两个方面:

第一,高校内部缺少有效的监督和制约。学校纪检监察部门(包括职代会和工会)有监督职能,有独立的监督权力,但是属地领导的原因,如果领导不发话,没有“尚方宝剑”,不仅立案难,而且查办难。同时,高校教职工作为“内部人”,谁还敢实施监督自己的上级?高校监管部门在监督过程中常常碍于情面,走过场或充当老好人,也助长了不正之风。

第二,外部政府监督和上级监督乏力。对高校领导的上级党组织,一是远离高校,不可能及时、全面了解所有高校领导的行为;二是他们管理的对象太多,从国企到各事业单位的领导,对其是否称职难以作出准确的判断;三是由于高校领导都是上级党组织考核任命的,上级监督机构同样隶属于上级党组织,妨碍了监督职能的有效发挥。在这种情况下,高校领导如果做得好的话,更多的是靠他们的自我道德约束,而不是制度约束。

由于监督机制不健全,体制上的缺陷,制度上的漏洞,高校普遍存在监督难的问题。结果出现“看得见的管不着,管得着的看不见”,“站得住的顶不住,顶得住的站不住”,“上对下监督鞭长莫及,下对上监督难上加难”等现象。

三、遏制高校腐败的体制性对策分析

(一)创新高校产权制度,解决高校产权残缺的问题

国有企业对国有资产有保值增值的责任,高校应当对国有校产也负有保值增值的责任。同样,国有企业可以通过股份化或者通过上市来扩大发展空间、提高竞争力,高等院校作为国有资产实体,为什么不能尝试走在保证国有资产占主体地位的前提下对高校资源的使用权进行股份制形式改造的道路呢?变目前高校这种“名为国有”,实质是“所有者缺位”的管理体制为国家、高校和教职工共同所有的类似于股份制所有制形式的管理体制,来解决高校产权残缺的问题,这是解决高校腐败的根源性措施和提高高校管理效能的主要出路。

1. 实行政校分开,解决高校物质产权(主要是收益权)缺失的问题

“政校分开”的实质就是“政资分开”。“政”指的是行政权力;“资”指的是出资人的权利,即经济权利。行政权力又叫国家权力,法学上称作“公权”;经济权利又叫财产权利,法学上称作“私权”。理论上,行使“公权”、“私权”要有区别,不能用行使“公权”的身份去行使“私权”。实际上,政府既代表国家行使“公权”,又代表国家机关法人行使“私权”,并时常越位。结果导致“政校”权责不清。“政校分开”是一个相对概念,并不是要求高校与政府完全分离,更不是指高校要脱离政府,而是要进一步转变政府职能,使高校真正成为面向社会自主办学的法人实体。政府对国有高校(或拥有股份的高校)通过出资人代表行使所有者职能,按出资额享有资产收益、重大决策和选择高校管理者等权利,对高校的债务承担有限责任,不干预高校日常经营活动。高校的具体管理由下面讲到的股份制高校法人治理结构这种方式实现。

2. 实行股份制高校法人治理结构,解决高校法人产权缺失的问题

政府投资高等教育,并不意味着它要直接参与高等教育服务的生产管理。高校是计划体制最后一块堡垒。在市场经济条件下,政府应该运用市场机制管理高等教育这种经济资源,通过市场机制调配社会资源,把高校变成独立法人实体和市场竞争主体。实现途径主要是:政府通过高校股减持,大胆引入民间资本,实现投资主体多元化,形成多元化的产权结构,主动通过民间资本并购来完成公办高校的布局调整、机制建设,确立股份制高校法人治理结构,解决高校法人产权缺失的问题。政府集中力量管好军事、警察、政治等与国家主权密切相关的高校,对一般高校的管理引入市场的手段,实行市场激励机制。在实现政校分离的基础上,逐步构建起政府依法规范行政、社会各方积极广泛参与、校长依法自主办学的现代高校制度体系,在全国培育出一批多元化投资、市场化运作、产权清晰和法人治理结构完善的混合所有制高校。