

共和国

反贪

全鉴

党史出版社

主编 刘生荣 徐建波

共和国

反贪

全鉴

党史出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

共和国反贪全鉴 / 刘生荣, 徐建波主编. —北京: 党史研究出版社, 2010. 8
ISBN 978-7-6536-8369-9

I. 反... II. ①刘... ②徐... III. 司法—政治—历史知识—反贪
IV. K53.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 227390 号

《共和国反贪全鉴》

主 编: 刘生荣 徐建波

责任编辑: 张广军

封面设计: 碧原工作室

出版发行: 党史研究出版社

发 行: 全国新华书店

印 刷 厂: 北京精诚印务有限公司

版 次: 2010 年 8 月第一版

印 次: 2010 年 8 月第一次印刷

开 本: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 166.25

字 数: 3739 千字

书 号: ISBN 978-7-6536-8369-9

定 价: 1980.00 元 (全六卷)



3. 加强外部监督

建立以查为主的监察机制。制度的生命线在于执行，外部监督监察机制就是以检查和监察为主要职能，对金融业务、制度及工作人员的日常行为进行全面监察，以确保制度的贯彻落实。首先应建立监察稽核责任制，充分发挥监察、稽核部门的职能作用。在监察稽核工作中，必须明确责任区域及范围，责任区域内一旦发生重大问题，必须追究有关责任人的责任。稽核审计工作除了坚持合法审计外，要下工夫抓好对会计等薄弱环节账目的审计，建立系统的、科学的会计审计制度，以维护资金的安全性和效益性，以减少案件发生。扩大监察、稽核审计部门的监督检查权，同级、同职人员中监察、稽核部门可以直接监督检查，对同级的一般工作人员的经济犯罪活动，在严格执行办案程序的前提下，监察部门可以直接拿出处理意见，使监察、稽核审计部门全面、有效地发挥职能作用。在监督检查中，除了要重视专题性财经纪律大检查外，还必须特别注重常规性的查复和稽核。其次，要建立多层次的检查监督网络，变事后监督为事前监督。坚持复核员当场查，会计检查员重点查，稽核人员跟踪查，各层次的监察合理分工、各有侧重，以确保“天网恢恢，疏而不漏”。同时还必须将监察岗位前移，以尽早发现问题，及时把犯罪的隐患扼杀在摇篮之中。事前监督需要重点检查已有制度的落实执行情况，对尚未造成任何经济损失，但未严格按照制度办事的人和事，也要严肃处理，以树立制度的权威性。此外，还应加强对金融机构业务工作人员日常行为的监控。关注和重视其日常行为的变化，及时发现苗头，尽快作出适当处理。如对不适当的工作人员要及时调离岗位，对染有赌博、嫖娼、挥霍元度等恶习的工作人员应提高警惕，一旦发现蛛丝马迹，应及时处理；坚决辞退。

4. 加强思想政治教育和职业道德教育

金融机构工作人员综合素质的高低是能否杜绝经济犯罪的一个关键。近几年，金融犯罪之所以呈现上升趋势，原因之一是忽视了员工的思想教育，一些金融单位存在只强调业务工作重要性，忽视干部职工思想建设问题。要改变这种现状，就必须加强金融行业员工的思想和法纪教育，同时要建立金融机构内部员工的个人信用制度。

首先要加强对工作人员的教育和管理。一方面，要加强政治思想、职业道德教育。教育金融机构工作人员树立高尚的理想和正确的人生观、世界观，树立高度的敬业敬业精神，自觉抵制拜金主义、享乐主义腐朽思想的侵蚀。另一方面，要加强法制教育，用正反两方面的典型案例，以案释法。让金融机构的工作人员学法、知法、用法，爱岗敬业，忠于职守，自觉做到“不想贪”。自觉用法律、制度、纪律来规范和约束自己的行为。同时要加强对任职后干部的全程教育培养，特别是对那些“学历干部”，更应加强“四化”教育，帮助他们经受住各种利益的考验，使他们始终保持清醒的头脑和廉洁的本色，这也是我们党的各级领导和干部管理部门的一项艰巨任务。其次，在用人、选人



的标准上坚持德才兼备,保证从业人员的素质。一旦有员工违反规章制度的行为,就会备案留存,在一些重要的岗位,比如信贷、会计、出纳、储蓄不再考虑一些有重大违纪、违章行为的员工上岗。而且这种信用记录可以在整个金融业内部联网,从而保证金融机构员工的素质,在全社会树立金融领域工作人员的良好形象。其三,要立足实际,营造追求正确的理想、信念的氛围。应在金融部门杜绝多发滥发奖金、福利、津贴、物质刺激的问题,消除一味追求高享受、高消费、引发经济犯罪的温床和土壤,营造良好的政治风气和社会风气,促进每一个干部都不断提高自身政治素质和思想觉悟,不断地增强抵御不良风气的能力,以“讲学习、讲政治、讲正气”的精神锻造一支政治上可靠、业务上过硬的金融队伍。因此,每一名党的领导干部和国家工作人员都要用毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想武装头脑,不断进行自我教育,自我改造,永葆清正廉洁、服务为民的革命本色,在有中国特色社会主义现代化建设中发挥积极的作用。

5. 建立金融系统与检察院反贪部门的信息联络网络

除了加强金融系统内部的监管之外,还要加强反贪部门与金融系统的密切联系。利用高科技建立检察系统与金融系统防范职务犯罪网络,同时加强与公安、法院等司法部门的联系,积极发现其他金融犯罪中的职务犯罪。反贪部门要加强领导,提高查办金融领域职务犯罪的意识。

预防职务犯罪是一项系统工程,我们目前预防职务犯罪的起点很低,基本上是在打击犯罪后提出检察建议的。要想做到真正预防,必须做到犯罪人不敢下手作案,从而减少犯罪发生。要加强金融行业内部的监督机制只是一方面,而另一方面应在金融行业建立具有权威性的稽查审查部门,定期对各行的领导和主要业务部门的工作情况进行检查。这不仅能够震慑犯罪,而且要在其中建立反贪部门的眼线,做到能够及时发现犯罪,减少犯罪,尤其是能够及早地挽救犯罪分子,防止犯罪发展得更深、走得更远。

6. 及时查处大案、要案,加大打击力度,搞好法制宣传

防治金融职务犯罪重要的一点,就是要对已经发现的金融犯罪大要案及时查处,加大打击力度。针对目前金融领域中职务犯罪涉及的罪名有向检察院和公安机关双重管辖发展的趋势,因此检察院反贪部门要加强与公安机关、金融机构中纪检监察等部门紧密联手,依法将犯罪分子绳之以法。继续打击各种骗汇、逃汇和非法买卖外汇的犯罪行为;严格财经纪律,严肃查处金融渎职失职和随意干预金融工作造成重大损失的责任人;对金融大案要案一查到底,依法严惩金融犯罪分子;进一步增强全社会的金融法治观念和金融风险意识。同时,利用社会团体、机关、组织及新闻媒体的宣传力量,公开曝光犯罪分子,利用社会舆论的力量,震慑徘徊在犯罪边缘、试图以身试法的人员,使得犯罪分子不敢贸然作案。



7. 遏止金融犯罪应加强追诉赔偿责任

长期以来,大家把注意力集中在刑事责任的追诉上面。许多人主张应提高刑罚力度,以重刑阻止犯罪。还有人把焦点放在法院,认为法官应排除万难,加大处罚重大经济犯罪案件,发挥刑罚的威慑力。事实上,民事责任的追偿,长期以来都被忽视。受害一方虽然可依法提出诉讼,但要先缴裁判费,又要花钱请律师,而且可能多年缠讼,很难有理想的效果,导致许多人不愿打民事官司。实际上,法院也是先审理刑事,等刑事判决确定后再处理民事求偿部分,致使民事诉讼程序格外冗长。行政主管部门也多半在犯罪嫌疑人被移送侦查后,将案件做一了结,而很少致力于后续的民事追偿。这极不利于惩治金融犯罪。因此,在相关法制逐渐完备的情况下,主管机关应善用法定机制,加强民事责任的追偿。司法机关也应让民事求偿事件与刑事追诉同时进行,让违法者不但受到刑事制裁,而且必须担负民事赔偿责任。这种民事追偿,可以断绝违法者掌控犯罪所得的财物,消除以身试法的诱因,进而达到减少和遏止犯罪的目的。

8. 要强化技防措施,运用科技手段,提高防范能力

针对银行系统储蓄柜台所使用的计算机储蓄软件存在的对储户与储户的横向往来没有安全保护或防盗的功能。特别是柜台操作人员具有利用计算机“补打存单”功能等权限,或可破译密码等手段,给一些不法分子进行犯罪活动留下隐患。对此,应加强技防措施,进一步提高金融系统科技能力,充分运用科技手段,加强监督和防范,有效地防止犯罪的发生。

专题报告之五 现阶段高校腐败现象透视

——北京市高校典型案例分析

在现代社会中,“腐败”作为社会科学特别是政治学研究的一个重要范畴,泛指人类的道德行为和社会风气的败坏和堕落。现在人们所说的腐败,通常为政治学研究范畴的腐败,即政治腐败。然而无论是政治学还是其他门类的社会科学界,目前均尚未形成一个统一的腐败概念。我国学者王沪宁认为,转型期中国的政治腐败是指“运用公共权力实现私人目的的行为。其基本特征是公共权力和公共资源的非公共、非规范(不符合公认的法律或道德规范)的运用”。我们认为,这个定义较为准确地概括了中国目前从计划经济向市场经济转型期腐败行为的本质和基本特征,本研究报告也采用这一定义来界定高校的腐败问题。



“腐败现象”是指腐败行为在发生和发展变化中的外在表现形式，它区别于腐败的本质。“现阶段”指1978年中共十一届三中全会后开始的历史新时期。本研究报告拟通过对现阶段特别是近年来北京地区高校中被查处的一些违纪违法典型案例的分析，对这一历史阶段高校腐败现象及其发生、发展的原因进行深入考察和归纳、梳理，并基于理性思考，试图为现阶段高校预防和反对腐败提出若干政策建议。

一、现阶段高校腐败现象及其特点

高校作为社会的一个组成部分同样存在着腐败现象。现阶段高校的腐败现象既有与社会相同的一面，又有着自身的特点。

有专家曾经指出，转型期的现阶段中国社会出现了三次腐败高潮：第一次发生在20世纪70年代末80年代初，由于对商业国有垄断权的寻租，形成了“工农兵学商，一起来经商”的局面；第二次发生在20世纪80年代中期，“官商”、“官倒”盛行一时，他们利用生产资料价格“双轨制”造成的价格差价，倒买倒卖，牟取暴利；第三次发生在20世纪90年代初期，表现为官商勾结，不择手段地寻求地产批租和银行低息贷款等“要素”上的腐败。社会上这三次腐败高潮都曾在高校激发起阵阵或大或小的浪潮。

2001年8月份的最后一期中国《新闻周刊》（中国新闻社主办）援引权威人士的分析说，高校腐败的发生、蔓延经历了三个阶段：20世纪90年代初期的萌芽；90年代中期的发展；90年代末的大面积爆发。这种分析未必完全准确，比如关于高校腐败萌芽期的划定及“大面积爆发”的提法是否合适，就值得商榷。但无论如何，我们认为，它所指出的20世纪90年代高校腐败现象的发展和高发趋势，还是符合实际的。

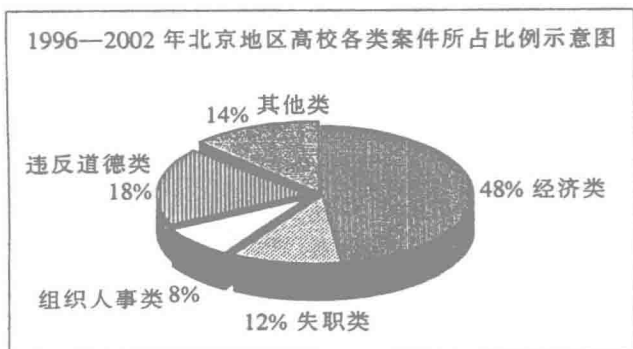
现阶段高校的腐败现象主要集中表现在以下方面：

（一）利用职务之便，贪污、受贿、挪用公款

改革开放的新时期以来，高校中少数干部和普通工作人员（以下统称“高校工作人员”）经济方面的腐败犯罪，即利用职务谋取私利，如贪污、受贿、挪用公款等，一直是高校腐败现象的一个主要类型。据统计，1996年至2002年，北京地区高校纪检监察部门立案查处的违纪违法案件207件，其中经济类案件99件，占立案总数的48%，高居各类案件立案数量之首。从整个教育系统来看，多年来，全国教育系统发生的违纪违法案件中，经济案件也始终占有较大比重，20世纪90年代后则长期居于发案数量的首位。如2000年全国教育系统纪检监察机关共立案3427件，其中经济类案件944件，占立案总数的27.5%，居第一位。2001年立案7594件，其中经济类案件1898件，占



立案总数 24.99%，为首位。1996 年至 2002 年北京地区高校查处的各类违纪违法案件情况，见如下示意图：



资料来源：课题组调研统计

20 多年来，高校工作人员经济方面的腐败案件，在各个阶段的表现形式有所不同，其发案数量、程度、违纪违法主体构成、作案手段等也处于发展变化之中，呈现出发案量趋升、性质趋重、涉案金额趋大、范围趋广、违纪违法主体层次趋高等多发和高发态势。

1. 发案量趋升

新时期，高校经济方面的腐败案件大体呈现持续增长的势头。仅从 1993 年与 1994 年两年的统计数据看，1994 年北京地区高校立案查处的经济类案件占立案总数的 64.9%，与 1993 年同比增长了 23.8%。再从 1998 年至 2002 年 5 年间的情况看，1998 年北京地区高校立案查处的违纪违法案件共 29 件，其中经济类案件 9 件，占立案总数的 31%。如将其中大部分涉及经济问题的失职类案件也计算在内，两项相加占当年立案总数的 34%。1999 年共立案 31 件，其中经济类案件 13 件，占 42%，比上年增加了 11%（经济类与失职类案件相加比上年增加了 24%）。2000 年共立案 30 件，经济类案件 16 件，占 53%，比上年增加了 13%（经济类与失职类案件相加比上年增加了 15%）。2001 年和 2002 年，经济类案件发案率虽较 2000 年略有回落，但仍比 1998 年有大幅度增长。2002 年经济类与失职类案件相加，占当年立案总数的 67%，比 1998 年的 34% 增加了近 1 倍（详见 1996 年至 2002 年北京地区高校立案查处违纪违法案件一览表）。

另据统计，1987 年至 1992 年，北京地区高校中因违反经济纪律受处分的人员 76 人，而 1993 年至 1999 年，这个数字超过了 100 人。



2. 涉案金额趋大、性质趋重

这主要表现为大案、要案增多，过去高校发生的经济案件，涉及金额数百元、千元就是多的，而现在万元以上大案已不稀罕。涉及的金额动辄几十万、上百万，甚至上千万元。涉及处级以上干部的要案也不断增多。

这里仅举几例：

▲北京某大学加油站原出纳员李淑霞，自1997年12月至2000年3月间，采用少记现金日记账、涂改和伪造前台账的手段，贪污公款67万元。2000年10月26日，李淑霞被北京市海淀区人民法院以贪污罪判处有期徒刑11年。

▲北京某大学基建处处长高小栋，1994年至1999年间，多次利用职务之便贪污——私自将校方应支付施工单位的学校主楼教室改造及家属活动中心工程的工程款42.2万元截留；以工程备料款的名义，将校方应支付施工单位的工程款25万元据为己有；以中介服务费、维修材料费的名义，将校方公款30万元辗转据为己有。受贿——分别向承建学校学生宿舍楼和食堂工程的两家施工单位索贿共计50.5万元。挪用公款——私自将校方公款100万元挪用给他人。2001年8月2日，高小栋被北京市第二中级人民法院数罪并罚一审判处无期徒刑，剥夺政治权利终身，并处没收个人财产。

▲中国某大学附属医院住院处主任石巧玲，于1996年1月至1999年12月间，利用职务便利，编造该医院住院预收金退款书，指使陈玉梅等人以病人或病人家属身份持退款书，在该医院住院处骗领预交金余款，共贪污公款10982119.26元。2001年10月31日，北京市第二中级人民法院一审以贪污罪判处石巧玲死刑，剥夺政治权利终身，并处没收个人全部财产；以贪污罪判处陈玉梅有期徒刑10年。

据调查统计，1997年12月至2001年9月，北京地区高校纪检监察部门新立案112件（不含1997年12月前移转案件），其中涉及金额万元以上大案46件，占新立案总数的41%；涉及处级以上干部的要案35件，占新立案总数的31%；大要案（既是万元以上又是处级以上干部的案件）22件，占新立案总数的19%。

3. 发案范围趋广

腐败犯罪活动由经济领域向招生、考试、教学和科研领域蔓延，从管钱管物部门向学校各个职能部门延伸。在计划经济时代，一向很少发生贪污、贿赂等经济案件的招生工作、教学和科研领域，现在腐败犯罪行为明显增多。

据2002年底我们对北京地区近10所高校589人的问卷调查结果显示，人们认为现阶段高校中腐败现象和不正之风主要发生的领域和部位依次是：基建工程；物资、设备采购与房地产；组织、人事；办班、收费等行政事业性收费活动；预算外资金管理和使用；财务管理；校办产业；教务管理；教学、科研领域……而人们认为“目前高校发生最多、最严重的腐败现象和不正之风”的排序中，前3位则是：招生考试舞弊；乱收



费、乱办班、乱发文凭；经济违法违纪。

1996 年至 2002 年北京地区高校立案查处违纪违法案件一览表

年	立案数	经济类		失职类		组织人事类		违反道德类		其它类	
		数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例
1996	27	14	0.52	1	0.04	1	0.04	5	0.19	6	0.22
1997	31	20	0.65	0	0.00	2	0.06	3	0.10	6	0.19
1998	29	9	0.31	1	0.03	5	0.17	13	0.45	1	0.03
1999	31	13	0.42	5	0.16	4	0.13	5	0.16	4	0.13
2000	30	16	0.53	6	0.20	0	0.00	2	0.07	6	0.20
2001	31	14	0.45	6	0.19	2	0.06	6	0.19	3	0.10
2002	28	13	0.46	6	0.21	2	0.07	3	0.11	4	0.14
合计	207	99	0.48	25	0.12	16	0.08	37	0.18	30	0.14

资料来源：课题组调研统计

4. 违纪违法主体趋于复杂化和高层次化

改革开放初期，高校经济方面腐败案件违纪、犯罪主体多是经手钱、物的财会人员和业务员，如今则发展到科级以上干部、教师、科研人员等诸多群体。高校的各类人员中几乎都出现了实施腐败犯罪行为的人。同时，腐败犯罪已由个体向群体发展，表现为“窝案”、“串案”增多，“法人犯罪”、“单位腐败”（如某些单位、部门有组织造假、有组织骗税和“公贿”等）现象突出。腐败犯罪主体的职级和职称层次也越来越高，已从一般干部发展到科级、处级乃至校级：由低职称发展到高职称。北京地区高校 1998 年至 2000 年受党纪政纪处分的局级和处级干部就有 30 人，其中校级干部占 10%；正副教授 12 人。

（二）徇私舞弊，渎职犯罪

在各高校兴办的各类经济实体中，由于领导人违反“三重一大”（重大决策、重要干部任免、重大项目安排和大额度资金使用）的有关规定，个人专断，乱拍板，导致决策失误，造成重大经济损失和国有资产严重流失的事例为数不少。这种失职渎职方面的案件尽管严重违法违纪，但却不应统统归入腐败范畴。只有徇私舞弊型渎职行为，如为了小团体和个人私利乱拍板，造成严重失误，或为徇私情、私利的其他违法渎职行为，才属于本报告的研究范围。下例属于典型的腐败行为。

原北京某学院副院长李某某，在 1995 年担任校办企业北京物华实业总公司董事长兼总经理期间，打着为学院创收的旗号，未经经理办公会和董事会讨论，也未请示学院领导，擅自与该公司副总经理刘某决定，向银行贷款 3 000 万元，与声称有易货贸易经



营权的满洲里某私人业主合伙进行案值2亿元的以易货贸易为名的走私活动。1995年12月,走私进口的900辆德国大众汽车公司制造的帕萨特小轿车,被天津海关查获、没收。该公司血本无归,直接经济损失高达3286万元。案发后,这位院领导非但不向组织上汇报,又擅自决定出资150万元,让人拉关系“摆平”了事,结果又造成150万元被骗,使学校受到巨大经济损失。

“科场舞弊”是高校中徇私舞弊、渎职犯罪的又一表现形式。2002年11月11日,国家某重点大学一位已退休的73岁副教授李国梁因泄露试题构成犯罪,被北京市东城区人民法院依法判处有期徒刑1年,缓期1年执行。此前,将李国梁查获归案的北京市东城区人民检察院指控,李国梁于2001年6月到8月,在受国家人事部人事考试中心聘请担任某全国性资格考试命题组长期间,利用其参加并负责该项考试命题、征题、初审、终审工作的便利条件,违反保密协议,擅自抄录属于绝密级国家秘密的专业知识与实务考试试题(含备用题),于同年8月至10月先后在上海、浙江、北京、辽宁、吉林等地的辅导班上将所抄录的试题进行详尽讲解,使试题在考前被大规模泄露,致使2001年该项资格考试的分数线难以划定,合格证书无法发放,严重影响了该次资格考试的评定工作。

(三) 利用行业 and 部门权力为小团体和个人谋私利

高校的行业和部门权力包括招生考试权、教学管理权、教育收费权、非学历教育办学权(即除国家学历、学位教育和留学生教育之外的办学)和文凭授予权等。利用这些职业性权力为小团体和个人谋私利,是高校行业不正之风的突出特点。

现阶段,高校的行业不正之风主要表现为:

1. 招生考试舞弊

高校招生权力的行使目前主要有两种途径,一是参加全国统一招生,二是单独招收保送生、艺术和体育特长生等。学校和招生工作人员在这两种招生途径中均有或大或小的自由裁量权,加之高等教育的供不应求特别是优质教育资源的严重短缺,于是便引发了高校个别招生工作人员在招生工作中滥用职权、违规招生、收受贿赂、接受妨害公平和公正的宴请、徇私舞弊、甚至借机索贿和敲诈勒索等不正之风和严重违纪违法行。其中尤以校方和招生工作人员相对拥有较大裁量权的保送生招收和其他各类单独招生为烈,由于这种途径的招生涉及高校、中学、各地招生主管部门、学生家长和其他错综复杂的社会关系等诸多环节和关系,极易发生暗箱操作、弄虚作假、以职谋利和权钱交易等行为。此外,近年来研究生招生考试舞弊现象也有增加的趋势。

2. 教学管理中以职牟利

个别学校的教学管理部门及其工作人员、任课教师等,借为学生转系、转专业、专



科升本科、推荐免试读研究生、评奖学金及各种奖励、考试阅卷等各种机会，进行权钱交易，搞“专业卖钱”、“分数卖钱”，为小团体或个人谋取私利。如有的高校学生转学或转专业，每位收费数万元。

3. 乱收费

违规收费问题在高校屡禁不止，1999年高校扩大招生规模后，这一问题更为突出。尽管早在1997年国家就取消了高校招生收费的“双轨制”，但有的学校仍在实行变相的“双轨收费”，巧立名目擅自增设收费项目、扩大收费范围、提高收费标准。如实行花钱买考分、花钱买学籍，或与招生分数挂钩收取“赞助费”、“建校费”，以“一校两制”或以在职研究生和成人高等教育等名义乱收费。凡此种见利忘义行为，严重败坏了高校的声誉，在社会上造成了极坏的影响。

4. 乱办班

近些年随着学历教育的升值，各类学历教育和热门非学历教育持续升温。高校中各种名目的“办班”数量和规模不断增加。其中多数“办班”符合国家的有关法律法规，它们通过依法办学对于满足社会对高等教育的热切需求、弥补学校办学经费的不足，起到了一定的积极作用。但也有不少“办班”属于“非规范”运作，如有的未经国家有关部门审批，不具办学资质，或虽有办学资质却擅自扩大范围办班；有的冒用学校名义、抢占学校办学资源违规办班，侵犯了公共资源和学校的无形资产。而且此类办班由于在招生和教学管理等方面不规范，缺乏严格的教育评估体系和考核办法，大都难以以保证教育质量，因而给学校声誉造成不良影响。

5. 乱发文凭

目前假文凭、“注水文凭”几乎成为一种社会公害。由于在就业、提职和提干等方面文凭的日见走俏，社会上一些人不惜花钱买文凭，某些领导干部特别是年轻干部则热衷于以权力谋“学位”。而个别高校的有关部门或贪图私利卖文凭，或“摧眉折腰事权贵”，拱手相送“注水文凭”。有报道称，眼下在职人员中持假文凭的就有五六十万之多。在北京，有的学校不仅将文凭卖给国人，还以每本5万元价格卖给外国人。

（四）腐化堕落，辱没斯文

现阶段高校发生的违纪违法案件中，违反社会主义道德的生活腐化堕落案件一直占有较大比重。调查结果表明，1989年以前，高校系统违纪党员人数最多的就是违反社会主义道德的生活作风问题，北京地区高校每年因此类问题受党纪处分的党员人数约占受处分党员总数的一半。现在，这类案件的数量虽已让位于经济案件，但基本上仍居高校违纪违法案件发案量的第二三位。

尤其应指出的是，新中国成立后曾长期绝迹的卖淫、嫖娼等类丑恶现象在社会上死



灰复燃之后，如今也在高校出现了。据统计，1997年12月至2001年9月北京地区高校新立案的案件中，严重违反社会主义道德类12件，占案件总数的10.7%，位列经济类和失职类案件之后，居第三位。这几年新立案的违反社会管理秩序类案件10件，占案件总数的8.9%，其中嫖娼5件，占了此类案件的一半。

（五）学术失范，学风不正

近年来高校中个别工作人员学术失范和学风不正问题屡屡见之于报端，引起了社会的广泛关注和高等教育界的重视。高校这方面存在的问题被一些人痛斥为“学术腐败”，在近两三年召开的全国“人大”和“政协”两会上，都有代表、委员大声疾呼要“及早、有力地整治‘学术腐败’，净化高校的学风”。在2001年3月的全国“两会”上，来自江苏省的全国政协委员孙领在大会发言中就“痛斥”了当前高校和整个学术界存在的一些“学术腐败”现象。它们主要是：

（1）为了个人的晋升和发展钻营。某些主持和参与职称评定、课题立项、成果鉴定、奖励审定等工作的评审者，由于门户之见、亲疏之分、个人利害等因素显失公平；另一方面，一些不老实的申请者小则托人情、走后门大则送红包、行贿赂。

（2）剽窃成果和“学术泡沫”。

（3）博士热潮。实行学位制以来，博士成为就业、提拔的“硬资本”。某些导师热衷于招收在职干部读博士。这些在职干部可以平时不上课、考试走过场、令人“捉刀”写论文，他们拿到学位后，师生双方都有好处。

（4）假借学术活动敛财。有些学校下属的学会、协会等学术团体，以举办所谓学术研讨会、论坛、论文评奖等活动为名，违规收取高额费用牟利。

需要指出的是，上述学术、学风方面的问题，究竟属于腐败范畴，还是应按国际“惯例”称之为“学术上的不端或不良行为”，目前在学术界存有争议。这里“立此存照”，仅供参考和讨论。另外，以上所列举的学术失范、学风不正的表现，只是个别和局部的现象。它们并非在每个高校中均存在，而且即使存有这些问题的学校中，亦有数量多寡或程度轻重之别。

与社会其他部门、行业相比，现阶段高校的腐败现象具有下面几个特点：其一，滞后性。纵观20多年来高校消极腐败现象发生、发展的历程和轨迹，可以看到，一般而言，高校消极腐败现象的滋生和蔓延比社会来得要晚。20世纪80年代，当社会上两次腐败高潮来势迅猛时，高校中虽也出现了有的部门和人员捷足先登赶“潮流”，但“弄潮儿”毕竟较少，多数地方风平浪静。在一个相当长的时期内，高校被称为“一方净土”就是证明。高校腐败高峰的到来滞后于社会。世纪之交，当社会上一些腐败多发部门和领域“案件多发的势头有所遏制”、“人民群众对反腐败工作认可程度逐年提高”





的情况下,高校刚刚进入了腐败高发、多发期(参见《中共中央纪律检查委员会向党的第十六次全国代表大会的工作报告》)。上面所列出的腐败现象的表现就是证明,关于这一点后面再做进一步分析。

其二,趋同性。在社会浊流的裹挟下,少数高校人变得趋时、媚俗,在不少方面与社会腐败现象“同流合污”。这主要表现在,社会上的腐败现象总是或迟或快、或多或少地在高校反映出来;社会上出现的腐败现象,高校几乎都有;学校内部“凡是可能搞腐败的机会,都有人搞了腐败。”这说明高校的独立精神正在丢失,抵御腐败的自我净化能力已降低。

其三,腐败程度总体上较轻。据2002年底我们对高校部分人士的问卷调查结果,约有一半以上的受访者认为“目前高校腐败程度”比社会上“好得多”。尽管有感于眼下腐败现象在个别高校严重和整体上的高发态势,社会上早有人警告:“高校已成为腐败重灾区”、“高校有可能成为下一个反腐败重点对象”,但客观、全面地分析,我们认为,总体来看,与社会一些部门、行业比,高校的腐败程度相对较轻,高校的风气仍然比社会要好。这是由高校的文明程度、人员素质和反腐败工作不断取得成效等因素所决定的。明确这一点,有利于增强我们反腐败斗争的信心。

其四,危害性大。教书育人的办学宗旨、培养合格的社会主义建设者和接班人的重任,决定了高校的腐败现象不仅直接危及学校的改革、发展与稳定,而且会对人才培养和社会的未来产生不利的影响;高校理应成为社会主义精神文明的窗口,象牙塔内的腐败在社会上影响恶劣;教育关系到千家万户,高校的腐败行为和不正之风损害了人民群众的切身利益,“教育腐败是最大的腐败”。高校腐败现象危害的程度和影响要比社会上其他行业、部门大得多。

二、高校腐败现象成因

现阶段,高校腐败现象滋生蔓延的原因是复杂和多方面的。它涉及高校自身的办学条件、高校所处的社会环境、学校内部管理与外部监控以及行为主体的思想与道德观念等诸多环节和层面。探究高校腐败现象的成因,离不开对这些环节和层面的具体分析。同时由于现阶段我国正处于由计划经济向社会主义市场经济的体制和社会转型期,而体制和社会转型及与之密切相关的高等教育改革,已经并正在引起上述环节和层面的深刻变化。所以,我们又必须进一步考察体制和社会转型及高等教育改革究竟给高校的办学条件、所处的社会环境带来了何种变化,对学校的内部管理和外部监控提出了哪些挑战?这些变化、挑战何以会引发高校的腐败现象?



(一) 所有权与办学权分离和经费筹集渠道的增多,为高校腐败现象的滋长提供了机会和可能

随着经济体制的转型,我国高等教育管理体制发生了很大变化,政府与高校的关系进行了深刻调整。后者主要表现为所有权与办学权的分离,即国家(政府)作为高校的举办者、所有者,不再包揽高校的具体事务,而是转变职能,实行宏观管理,由高校面向社会,依法自主办学。

早在1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》中就提出要扩大高校的办学自主权;国务院1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》更进一步明确了高等教育改革要逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制。1998年《中华人民共和国高等教育法》以法律形式对高校的办学自主权作了明确规定。

《中华人民共和国高等教育法》规定高校享有8个方面的办学自主权,即民事权——“高等学校自批准设立之日起取得法人资格”,“依法享有民事权利,承担民事责任”。招生权——“高等学校根据社会需求、办学条件和国家核定的办学规模,制定招生方案,自主调节系科招生比例”。学科专业设置权——“高等学校依法自主设置和调整学科、专业”。教学权——“高等学校根据教学需要,自主制定教学计划、选择教材、组织实施教学活动”。科研开发和社会服务权——“高等学校根据自身条件,自主开展科学研究、技术开发和社会服务”。国际交流合作权——“高等学校按照国家有关规定,自主开展与境外高等学校之间的科学技术文化交流与合作”。机构设置与人事权——“高等学校根据实际需要和精简、效能的原则,自主确定教学、科学研究、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备;按照国家有关规定,评聘教师和其他专业技术人员的职务,调整津贴及工资分配”。财产管理使用权——“高等学校对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产依法自主管理和使用”。

随着高等教育投资体制的改革,高校经费来源也发生了重大变化。《中华人民共和国高等教育法》规定:“国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措高等教育经费为辅的体制,使高等教育事业的发展同经济、社会发展的水平相适应”。现阶段,高校经费已由国家财政拨款的单一来源演变为“多源”,主要有:国家财政拨款;向学生及其他教学服务收取的费用、校办产业的收入;科研经费收入;社会的捐赠赞助及各种基金等。而在经费来源的多元化格局中,国家财政拨款在学校全部经费来源中的比重逐渐下降。目前它在多数学校只占到全部经费的1/3到一半左右,其他“渠道”在高校办学经费筹措中的作用显得越发重要。

权力是一柄双刃剑,它既可以用来治国安邦、为民造福,也可用来祸国殃民。权力使用中的这种负效应,是由其本身所具有的扩张性、不平等性和可交换性等易腐性特点所决定的。高校的办学自主权在运行中亦可能产生这种正负效应,一方面,办学自主权





的扩大有利于调动高校的办学积极性,降低教育成本,扩大高等教育的规模,促使学校调整学科、专业结构,积极开展社会服务,主动适应经济和社会发展的需要。另一方面,办学自主权是通过学校内的具体部门、个人来行使的,它既同学校和社会的整体利益和共同需要相联系,又同作为权力主体的部门和个人利益相联系。权力的运行如果得不到有效的制约,又可能为个别部门和人员以权谋私、营私舞弊增加筹码,为贪污、贿赂等腐败犯罪提供便利条件。高校财源的增加亦如是,以国家财政拨款为主多渠道筹措经费,扩大了学校筹资渠道,增加了学校的办学实力。但对此缺乏必要的规范和监控,也必然会造成筹资活动的无序,违纪违法活动发生机会的增加。

美国学者亨廷顿指出,腐败的基本形式是政治权力与财富的交换,由于不同社会中用一者换取另一者的难度不等,所以腐败的具体形式不尽相同。可见,权力与财富的存在是腐败赖以产生的基本条件。过去在高等教育界,一些高校人士常说:“我们一无权、二无钱,没条件搞腐败。”的确,在计划经济时代,高校作为政府的附属机构,只需听凭政府的指令行事,几乎没有办学自主权。高校的人、财、物也基本上是由政府主管部门直接按计划分配和调控,学校内能经手财、物的仅限于财务和物资采购部门的人员。如今办学权从“所有权”中剥离出来,学校享有越来越多的办学自主权,同时又拥有了较多的经费来源渠道,办学条件和环境发生了很大变化,所谓腐败“五条件”论早已失去了市场。一向被称为“清水衙门”的高校,“水”已不清,当是不争的事实。

(二) 社会利益群体对教育资源的非正当性竞争构成了高校腐败现象滋长的外部诱因

这里所谓社会利益群体,指对高校所拥有的教育资源有着某种需求的代表社会各方利益的企业、团体或个人。“教育资源”主要是指教育经费(作为公共资源的国家财政拨款、学校自筹经费)和高等教育的入学机会。目前我国大部分高校由国家举办,由国家提供经费维持其运转。随着实行“科教兴国”的战略的实施,国家逐步加大了对教育的投入,用以改善学校的办学条件和提高教职工的工资、福利待遇。与此同时,多渠道筹资也带来了高校预算外资金的大量增加。据不完全统计,全国1000多所高校中,1998年预算外资金总额高达7.2亿元。一些与社会生产活动联系紧密的理工类和经济类院校,年收入均超过百万元,有的甚至超过千万元。办学经费特别是预算外资金的大幅度增加,为高校扩大办学规模、投入硬件建设提供了物质保证。于是学校办学经费投入较大的建设工程、物资采购等便形成了一个巨大的市场,尤其是当国家实行积极的财政政策后,国内的其他一些市场需求相对疲软的情况下,教育市场更是成为社会相关群体争抢的“唐僧肉”。

从需求方来看,改革开放以来,我国的生产资料所有制结构发生了深刻变化,形成了以公有制为主体、多种所有制并存的体制。所有制结构的变革,促进了经济持续、快



速发展，但同时也形成了利益主体的多元化。各个利益主体为了追求自身的最大利益，往往通过各种方式包括不正当的竞争手段去获取有限的资源。一些不法分子为牟取暴利，铤而走险，不惜用重金、美色等拉拢腐蚀掌管“人、财、物”大权的实权人物和实权部门。

在高等教育的入学机会方面，由于历史和现实的原因，特别是“穷国办大教育”的国情，决定了我国的高等教育至今仍是一种稀缺资源。在科学技术的发展日新月异、知识经济时代已露端倪的当今时代，社会对高等教育的需求和高等教育的“供给”不足的矛盾已变得越发突出。供求关系的严重失衡加之市场经济交易原则的负面作用，成为社会需求方企图通过“钱权”和“权权”交易等不正当手段“购买”高校教育资源，获取学历、文凭的原因所在。

高校发生的大量违纪违法案件和行业不正之风证明，上述经济领域和高等教育的入学机会方面的非正当性甚至非法竞争，成为高校职务犯罪和腐败现象滋长的一个诱发因素。许多腐败分子正是因为抵挡不住金钱、美色等种种诱惑而产生了腐败动机。以前述北京某大学原基建处处长高小栋腐败犯罪案件为例，当初高小栋在接受施工队的第一次宴请和首笔“红包”（贿赂款）时，也曾羞羞答答。然而在尝到“甜”头后，他的“胃口”和胆子变得越来越大，开始大笔大笔鲸吞巨款，肆无忌惮地公然索贿，一步步滑向罪恶的深渊。

（三）内部管理薄弱和外部监督的欠缺，是高校腐败现象滋长的重要原因

“权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败。有权力的人都容易滥用权力，一直到遇有界限为止”。英国的阿克顿勋爵这句名言意思是说，权力的存在就意味着腐败的可能性，但只有权力的绝对化，即不受制约的权力才使这种可能性成为现实性。大量事实表明，高校内部管理和外部监督方面存在的问题，是造成办学自主权运行失控、腐败现象滋长的重要因素。

首先，内部管理薄弱。高校不同程度存在的内部管理薄弱突出地表现在一是“权力无为”，“责任主体”不到位。作为权力主体，高校内个别领导干部或是责任心不强，工作缺乏创造性；或者为了个人或小团体的某种利益而不去行使某些应当行使的权力，该管的不管；或是不懂管理，缺乏管理能力。这种“权力无为”为权力滥用打开了方便之门，提供了“保护伞”和“避难所”。身为党风廉政建设的责任主体，个别高校的领导班子和领导干部，未能正确处理改革发展与加强党的作风建设的关系，“一手硬、一手软”，党风廉政建设和反腐败工作责任意识淡薄，不认真履行“主体”的责任，治党不严，疏于教育、管理和监督，执纪偏宽、偏软，致使一些违纪违法问题不断发生。

以某大学学报编务人员侯伟贪污案、某大学基建处长高小栋贪污、受贿、挪用公款