

做廉洁之师 守校园净土

——北京高校廉政风险防控管理论文集

周 燕 主编



NLIC2970819833



北京航空航天大学出版社
BEIHANG UNIVERSITY PRESS

做廉洁之师 守校园净土

——北京高校廉政风险防控管理论文集

周 燕 主编



NLIC2970819833

北京航空航天大学出版社

内 容 简 介

廉政风险防控管理工作已经成为反腐倡廉工作的重要抓手,是完善惩治和预防腐败体系建设的重大举措。2011年年底,北京市委教育工委、市教委成功举办了北京高校廉政风险防控管理工作论坛,征集了一批论文,经过专家评审,选出了部分优秀论文集成本书。

论文涉及内容丰富,既有纯理论探讨,也有从实践凝练的精华,还有涉及高校整体廉政风险防控管理工作的回顾,而更多的是反映高校普遍关心的重点领域的研究成果。本书可供高校的管理干部,特别是纪检监察干部借鉴、参考。

图书在版编目(CIP)数据

做廉洁之师 守校园净土:北京高校廉政风险防控管理论文集 / 周燕主编. --北京:北京航空航天大学出版社, 2012.8

ISBN 978-7-5124-0850-0

I. ①做… II. ①周… III. ①高等学校—廉政建设—北京市—文集 IV. ①G647.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 140748 号

版权所有,侵权必究。

做廉洁之师 守校园净土
——北京高校廉政风险防控管理论文集
周 燕 主编
责任编辑 宋淑娟 刘晓明 王 实
张冀青 周华玲

*

北京航空航天大学出版社出版发行

北京市海淀区学院路 37 号(邮编 100191) <http://www.buaapress.com.cn>

发行部电话:(010)82317024 传真:(010)82328026

读者信箱: bhpress@263.net 邮购电话:(010)82316936

北京时代华都印刷有限公司印装 各地书店经销

*

开本:787×960 1/16 印张:18.25 字数:308 千字

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷 印数:2 500 册

ISBN 978-7-5124-0850-0 定价:39.00 元

若本书有倒页、脱页、缺页等印装质量问题,请与本社发行部联系调换。联系电话:(010)82317024

编 委 会

主 编：周 燕

副主编：王宏军 郑立波

编 委：侯慧君 刚文哲 潘 亮 任建明 李 季
廖炜祥 谢金松 滕继辉 周 悦 高 鹏

序 言

2011年4月,胡锦涛总书记在庆祝清华大学建校100周年大会上发表了重要讲话,深刻阐述了高校改革发展的重大意义和主要任务,为高校改革发展进一步指明了前进的方向。当前,首都高校改革发展已经处于新的历史起点,面临难得的历史机遇。高校在推动改革发展的同时,也要清醒地看到高校反腐倡廉建设任务的重要性。

高校反腐倡廉建设是党风廉政建设和反腐败工作的重要组成部分,是高校改革发展健康、顺利进行的重要保证。党的十六大以来,党中央、国务院对高校反腐倡廉建设高度重视,中央纪委全会和全国高校党建工作会议对高校反腐倡廉的建设做出了重要部署,提出了明确要求。胡锦涛总书记在十七届中央纪委第五次会议上强调,要推进廉政风险防控机制建设,从重点领域、重点部门、重点环节入手,排查廉政风险,健全内控机制,构筑制度防线,形成以积极防范为核心、以强化管理为手段的科学防控机制。

2009年,首都高校根据北京市委、市政府的整体部署,按照“突出重点、分步实施、扎实推进、务求实效”的总体要求,在全市60所高校开展了廉政风险防控管理工作。经过三年多的探索和实践,经历了试点和全面推进两个阶段,2012年将进入第三阶段——深化发展阶段。通过市委教育工委、市教委和高校共同努力,首都高校在廉政风险防控管理工作中取得了一些成绩,得到了中央纪委、市纪委的高度肯定。2011年8月30日,在北京召开的全国加强廉政风险防控规范权力运行现场会上,中央纪委书记贺国强指出,北京市委教育工委、市教委围绕高校“人、财、物”管理监督重点,确定了民主决策、建设工程、财务管理、干部人事、教育收费、物资采购、资产管理、招生工作、科研经费管理和

规范学术活动十大重点领域,查找风险点,制定防控措施,完善制度体系,促进了高校党风廉政建设和反腐败工作。

在看到成绩的同时,我们也要清醒地看到,在全社会反腐倡廉形势依然严峻、任务依然艰巨的大背景下,特别是随着高校招生规模和基建规模的不断扩大,随着高校办学主体多元化、经费来源多样化的不断加深,以及高校自主决策权的逐渐扩大、参与市场经济活动更加频繁,高校反腐倡廉建设面临许多新情况、新问题。在新的发展阶段,深化廉政风险防控管理工作,要勇于创新,研究把握高校反腐倡廉建设的特点和规律,把握反腐败工作的主动权;要以科学配置权力为主线,强化权力制约关系,努力实现决策权、执行权、监督权相互制约又相互协调,不能既是运动员又是裁判员,要抓住规范权力运行这个关键,从规范重点领域、重点部门、重点环节的权力运行入手,排查权力配置和权力运行中的廉政风险,完善内控机制,构筑制度防线,努力从权力运行源头上防治腐败。规范权力运行,涉及权力资源的重新配置,关系到利益格局的调整,是一项重大改革措施,各高校要从加强党的执政能力和保持党的纯洁性建设的高度,提高认识,以改革创新的精神大力推进廉政风险防控机制建设,着力推动权力的科学配置和规范运行。要充分发挥和运用高校的科技优势,特别是要运用现代信息技术搭建廉政风险防控管理平台,加强高校信息化建设,推动党务、校务公开,为促进北京高等教育的科学化发展提供有力保障。

发挥高校理论研究的优势是我们的工作特色,坚持实践和理论相结合,用实践推动理论,用理论促进实践,研究解决实践中遇到的难题,形成了一批具有预见性和指导性的理论研究成果,为进一步深化廉政风险防范管理提出了有价值的意见和建议,有的成果已经转化成为规章制度,促进了高校的制度建设。今后,还要继续发挥高校的优势,进一步提高理论研究能力,提高研究的前瞻性,不断完善廉政风险防控管理理论体系。

希望我们各高校的纪检监察干部和有关业务部门相互学习,与时俱进,自觉践行“北京精神”,围绕“三个体系”建设,创新权力运行的体制机制,创新廉政风险防控的方法手段,取长补短,共同努力,开创首都高校廉政风险防控管理工作的新局面。

中共北京市委常委、市委教育工委书记

赵凤桐

2012年6月16日

目 录

突出重点领域和关键环节 推进高校廉政风险防控机制建设	
..... 北京市教育纪工委书记 周 燕	1
廉政预警的运行结构与应对工具探析	
... 北京大学政府管理学院教授 北京大学廉政建设研究中心主任 李成言	11
科学评价廉政风险水平是廉政风险防范管理走向科学化的重要标志	
..... 北京航空航天大学 任建明	21
构建高校廉政风险防控机制的探索与实践	中国石油大学纪委 28
防止利益冲突视角下的廉政风险防控机制创新研究	
..... 北京大学纪委监察室 庄德水	37
构建高校廉政风险防控机制的思考	北京师范大学纪委 李 季 48
再论高校廉政风险防范管理——从定义出发进行的理论探讨	
..... 中国人民大学纪委 王 健 楚艳红	56
浅议高校的廉政风险识别	清华大学纪委办公室 陈超群 63
充分发挥高校纪检监察作用 提高廉政风险防控管理工作水平	
..... 北京市教育纪工委 高 鹏	72
探析风险管理理论下的高校廉政风险防范管理工作	
..... 北京青年政治学院纪委	78
高校招投标活动中的廉政风险防范分析	北京石油化工学院纪委 88
高校经济活动中大宗采购和招标廉政风险防范管理机制的研究	
..... 北京林业大学纪委监察处	94
招投标过程中廉政风险点浅析	中国传媒大学纪委 101
高校工程建设领域现状分析——从廉政风险防范管理的角度	
..... 北京建筑工程学院纪委 何志洪 关海琳 于贵凡	107

高校基本建设领域廉政风险防范管理长效机制研究	
..... 北京外国语大学纪委监察处 杨 光 路 兴 高雁鸣	118
外语类院校招生工作廉政风险防控机制研究	
..... 北京外国语大学纪委监察处 李正玉 路 兴 杨 光	127
高校国有资产管理存在的廉政风险及对策研究	
..... 北京舞蹈学院纪委、国资处	142
专业技术职务评审工作中的廉政风险防控研究	
..... 北京理工大学纪委监察室	151
以规范权力运行为核心 以实施“科技控权”和“阳光晒权”为手段 构建体	
育本科单独招生廉政风险防控新模式——北京体育大学体育本科单独	
招生廉政风险防控工作的实践与探索	160
北京体育大学纪委	
建立科研经费管理综合监控机制 加强廉政风险防控项目化管理	
..... 首都师范大学纪委	166
对会计信息监管平台建设的系统思考——基于财务监管体系的反腐倡廉工	
作研究	172
首都经济贸易大学纪委课题组	
把握四个特性 深化廉政风险防控	183
首都医科大学纪委	
以制度建设为核心 推进廉政风险防范管理 加强惩防体系建设	
..... 对外经济贸易大学纪委	188
强化“一岗双责”意识 不断推进规范管理 构建全方位的廉政风险防范	
管理体系	196
北京大学纪委监察室	
高校权力运行层级监控机制研究——北京工业大学廉政风险防控实践与思考	
..... 北京工业大学纪委 龚 裕 马维娜 张国兵	207
廉政风险防控：高校反腐倡廉建设实践与研究创新之举	
..... 北京工业大学纪委 马维娜 张国兵	212
构建廉政风险防范管理长效机制的实践与思考	218
北京服装学院纪委	
结合实际探索高校廉政风险防范管理机制建设	
..... 北京邮电大学纪委、监察处	226
层层推进 实现廉政风险防范管理工作的不断深入	
..... 北京电子科技职业学院纪检监察办公室	232

推进高校廉政风险防范管理工作 建设反腐倡廉长效机制	
..... 北京印刷学院纪委 李东娟 宋海宁 王奇志 白翠平	239
加强网络信息技术建设 推进廉政风险防范管理体系建设	
..... 中国农业大学纪委	255
切实加强高校廉政风险防控管理 有效发挥纪委的组织、协调、督促作用	
..... 北京物资学院 赵凤琴	265
加强廉政风险防范管理 促进反腐倡廉建设	
..... 北京广播电视大学纪监审办公室 樊祥峰	272

突出重点领域和关键环节 推进高校廉政风险防控机制建设

北京市教育纪工委书记 周 燕

廉政风险,是指党员干部和公职人员在执行公务或日常生活中发生腐败行为的可能性,即在行使公权力的部门、环节、岗位客观存在发生腐败行为的风险。

风险管理,作为专门的科学管理技术,是指对组织机构运行中所面临的内外部的可能危害组织机构利益的各种风险或不确定性,通过采用各种方法进行预测、分析与衡量,制定并执行相应的防范措施,力求把风险导致的各种不利后果减少到最低程度,以成功地完成并实现组织机构的总目标。

为什么要在各级组织中开展廉政风险防控机制建设呢?这与中国当前所处的社会和历史发展环境密切相关,中国共产党始终以坚决的态度反对腐败,加强廉政建设,在反腐败和廉政建设方面,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针,更加注重治本,更加注重预防,更加注重制度建设,注重从源头上拓展防治腐败的工作领域,廉政风险防控机制建设就是预防腐败的一个很好抓手和有效载体。

开展廉政风险防控机制建设,需要明确一个前提,即一方面我们要清醒地认识到:我国目前处在社会主义初级阶段,这种体制是以公有制为基础的、在社会主义国家宏观调控下使市场在资源配置中发挥基础性作用的结构体制^①。由于多种所有制并存,不同所有制的经济组织之间有千丝万缕的联系,且市场经济的动力是追求利益最大化,因此市场经济秩序还处在初步建设阶段。当前我们正处在经济体制深刻变革、社会结构深刻变化、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的社

^① 陈卫东:《腐败控制论》,中国方正出版社,2000年2月,第38页。

会大背景之下,腐败土壤还没有消除,廉政风险普遍存在于当前社会和组织之中,会对组织存在负面影响或者潜在的负面影响,特别是高等级廉政风险会对组织产生重大影响。另一方面我们还要认识到:廉政风险通过采取有效手段和措施是可以防范和避免的,只要所有组织持续关注其自身和运行以及组织的内外环境^①,持续观测,即通过风险识别来识别预警信号,增强风险意识,加强内部控制和监督,就能使组织处于安全状态。因此,廉政风险防控机制建设具备了开展的必要性和实施的必然性。

一、高校开展廉政风险防控管理的意义

高校开展廉政风险防控机制建设是创新反腐倡廉方法、探索在高校预反腐败新机制的有益实践。高校廉政风险防范模式,是将现代科学的管理理论和反腐倡廉工作实际对接融合,紧紧围绕高校容易滋生腐败的风险点、重点领域和关键环节,制订相应的管理制度和 workflows,采取有效的防范措施,避免和减少廉政风险的发生。

(一) 开展廉政风险防控机制建设是高校的使命使然

作为一类社会组织,“大学应当有对国家、对社会高度负责的使命”^②,随着人类社会的不断进步和经济的快速发展,大学已经进入社会核心圈,肩负着人才培养、科学研究、服务社会 and 文化传承创新的功能。高校要顺利实现这四项职能,首先必须本着对国家和社会高度负责的态度,教书育人,加强社会主义核心价值体系建设,培养大学生的正确人生观、价值观和世界观,为国家培养社会主义建设者和可靠接班人。这需要高校具有风清气正的良好环境和学为人师、身正为范的教师队伍、管理队伍和服务队伍以及优良的校风、学风。廉政风险防控机制建设的

① [美]伊恩·I·米特诺夫,格斯·阿纳格诺思:《危机:防范与对策》,电子工业出版社,2004年3月。

② 睦依凡:《大学的使命与责任》,教育科学出版社,2007年7月,第37页。

一项重要内容就是预防为先,教育为重,规范领导干部和教职工的行为,加强伦理和道德建设,树立良好的师德师风,以优良的校风、教风教育培养学生,服务和影响社会。

(二) 开展廉政风险防控机制建设是规范高校内部管理的重要基础

高校是一个系统庞大的组织,实行的是行政管理和学术管理两套管理机制,在领导体制上是实行党委领导下的校长负责制,并积极探索党委领导、校长负责、教授治学、民主管理的机制。在行政管理层级上,第一层是党委会(常委会)、校长办公会、校务委员会,第二层是部处管理部门、学院党政联席会、部分学院建立的董事会;在学术管理层级上,有校学术委员会、院学术委员会及其他学科、学位、职称委员会等。

高校涉及的管理领域既有具有高校自身特点的教学、科研、招生、学术等管理内容,也有与其他社会组织相类似的财务、基建、物资采购、校办企业、后勤等管理内容;学校人员既包括教师、学生、管理人员,也包括各类教辅人员和服务人员;既有事业单位人员,也有企业人员,还有各种聘用人员。

高校廉政风险防控机制建设的目的就是抓住学校在决策、执行、监督环节的权力运行特点,规范上述管理部门、管理领域、重点环节和关键岗位的权力运行,确保学校的各项管理职责明确,勤政廉洁,务实高效。

(三) 开展廉政风险防控机制建设是预防高校腐败的有效抓手

“近年来国家投入大量资金的教育科研等领域,一些人贪污、挪用、转移、私分、侵吞公共投资和国有资产,严重损害了群众利益,破坏了社会主义市场经济秩序。”^①

分析北京高校近几年发生的违纪违法案件情况,具有以下特点:

一是近五年北京高校共发生违纪案件 98 件,高校的违法违纪案件发案率呈波动上升趋势,案件数量仍在高位运行。

^① 胡锦涛总书记在十七届中纪委六次全会上的讲话。

二是从高校涉案类型看,经济类案件占主要地位,涉案金额越来越大。近两年高校纪委共新立案40件,贪污贿赂和违财、违廉等经济类案件占新立案总数的57.5%,居于新立案的首位。

三是以权谋私和以岗谋私并存,局级干部在近三年发生6起共8名违纪案件,处级干部和特定重点岗位一般工作人员是高校违纪人员的主体。窝案串案突出,过去五年平均每个案件为1.26人,近两年平均每案涉及1.35人。

从干部层次看:局级领导干部中出现的违反廉洁自律和财经纪律问题,有兼职取酬、公款出国旅游、私设小金库等;处级领导干部中有贪污、受贿、私设小金库、私分国有资产、挪用公款、诈骗等违纪违法行为;普通岗位的干部和教师中有贪污、挪用、参与私分国有资产、诈骗、虚假发票报销套取科研经费、贩毒、假离婚、制作假公章、假证件及违反计划生育等违法违纪行为。

四是从案发领域看,北京高校发生的案件涉及违反“三重一大”、违反领导干部廉洁自律、贪污、受贿、挪用公款等,后勤、财务、物资采购、基建工程、校办企业、对外合作办学等是高校案件多发领域;同时,出现了案发领域从管钱管物部门向教学科研岗位蔓延的趋势,公款旅游案件凸显,学术腐败问题和科研经费使用不规范问题初露端倪,甚至出现违纪个案。

五是违法犯罪案件进入司法程序的数量大幅增加。

从全国高校发生的违法违纪情况分析,案件数量虽然呈下降趋势,但在近几年,基建工程、招生、学术、物资采购等领域都出现了在全国造成恶劣影响的大案要案。

违纪违法案件的发生警示我们,高校要分析案件发生的规律和特点,通过查找管理、制度、流程和监督中的漏洞,进一步完善防控机制,防患于未然,预防新的腐败问题的发生。

(四) 开展廉政风险防控机制建设是建设和谐校园的必然要求

高校是追求民主和科学的殿堂,和谐校园建设要以人为本,以学生为本,以教师为本。广大师生积极参与,加强民主管理是学校和谐校园建设的重要内容,也是学校规范运转的重要组成部分,民主管理就必须坚持民主集中制,在阳光下行

使权力,加强党务和校务公开,使各种权力自觉接受各方面的监督。廉政风险防控机制建设就是要推进权力的公开透明运行,规范决策、执行、监督等各项权力,相互制约,相互监督。

二、高校开展廉政风险防控机制建设的内容

(一) 廉政风险防控机制建设的内涵

机制有多重含义,《现代汉语词典》的解释是:泛指一个系统中,各元素之间相互作用的过程和功能。也可以简单地说,是制度加方法或者制度化了的方法。

高校推行廉政风险防控机制建设,就是将防范廉政风险作为核心内容,针对诱发高校腐败的各类风险,利用风险识别、风险评价、风险处理和风险监控等手段,通过 PDCA 循环质量管理模式,按照计划(Plan)、执行(Do)、考核(Check)、修正(Act)的具体阶段不断循环,使预防和控制腐败工作落实到高校各个部门、各个管理环节、各个具体岗位和人,为保证学校的肌体健康和发展筑牢基础。

贺国强同志在十七届中纪委六次全会上提出:全面推行廉政风险防控管理及行政权力、公共服务公开透明运行,积极推广“制度+科技”等预反腐败的经验。

北京市委书记刘淇在 2010 年全市廉政风险防范管理工作报告会上提出三个延伸:继续推进廉政风险防范管理向局级领导班子和领导干部延伸,向农村、国企、高校、社区等基层重要岗位延伸,向决策环节、执行环节、监督环节延伸。

这些要求对高校加强廉政风险防控机制建设都提出了明确的方向和工作内容,高校要紧密结合中心业务工作,从重点领域、重点部门、关键环节入手,针对权力运行的“关节点”、内部管理的“薄弱点”、问题易发的“风险点”,准确排查廉政风险,建立健全内控机制,构筑有效的制度防线,形成以积极防范为核心,以强化管理为手段的科学防控机制,逐步建立健全以领导带头、权力公开、流程监管、节点控制、制度规范、动态管理为主要内容的风险防控长效机制,形成“用制度规定流程、用流程规范行为、用行为优化管理、用管理完善制度”的动态化的风险防控运

行机制(简称 SFAM 动态防控机制,分别是制度、流程、行为、管理四个词的首字母),如图 1 所示。

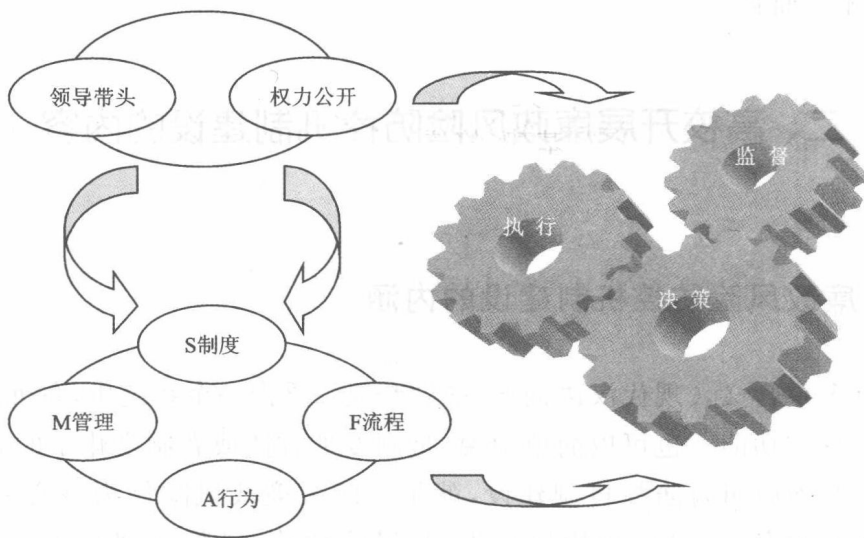


图 1 SFAM 动态防控机制

其最终目的是形成决策权、执行权、监督权相互监督、相互制约的规范的权力结构和权力运行机制。

(二) 高校廉政风险防控的重点岗位

廉政风险发生在权力运行的各个环节,只要具有一定权力的岗位都有可能发生廉政风险。通过对高校管理运行机制和管理涉及的领域,以及对高校发生违纪违法案件情况的分析,涉及人、财、物的管理部门和管理岗位是发生廉政风险的重要岗位,无论是领导干部,还是具有一定业务处置权的工作人员、教师,甚至是教辅人员都有可能是廉政风险防控的重点岗位。一方面,要把领导干部特别是掌握人事权、审批权、监管权等的领导干部作为重点对象;另一方面,要把人、财、物管理的重点岗位列为重点防控对象。

(三) 高校廉政风险防控的重点领域

廉政风险普遍存在于高校各项权力运行、资源管理的岗位和环节中。通过分析高校权力运行的特点,“三重一大”及民主科学决策、干部人事管理、财务管理、教育收费及奖助学金发放管理、基建(修缮)项目管理、物资(设备)采购管理、学校企业和国有资产管理、招生管理、科研经费管理和规范学术活动等是当前高校应该重点防控的十个领域。

(四) 高校廉政风险防控的内容

1. 坚持民主集中制,完善“三重一大”及民主科学决策

高校必须坚持和完善重大决策、重要干部任免、重要项目安排、大额资金使用等重要问题经党委(常委)会集体决定的制度,完善并严格执行议事规则和决策程序,对于专业性较强的重要事项,应经过专业委员会咨询论证;对于事关学校改革发展全局的重大问题和涉及教职工切身利益的重要事项,应广泛听取意见。高校内部的院(系)要建立健全党政联席会议制度,集体研究决定院(系)工作中的重要事项。

党委、全委会要发挥对重大问题的决策作用,应建立落实常委会向全委会、全委会向党员代表大会(党员大会)报告工作并接受监督的工作制度;建立健全党内、校内重大事务听证咨询制度,对涉及高校改革发展、广大师生切身利益的重大决策,要事先征求意见,在党组织重大决策中充分体现党员的意见,汇集党员的智慧,不断提高决策的科学化水平。

2. 切实加强重点领域和关键环节的管理

要加强财务管理,在高校内部实行会计委派制度,严格执行财务预决算制度,并落实每年向教代会报告年度财务预算的执行和决算情况,严格执行“收支两条线”规定,坚决禁止“小金库”行为。