

走出困境

——我国高校防止利益冲突寻绎

郑卫东 许 杰 著

ZOUCHU KUNJING

WOGUO GAOXIAO FANGZHI

LIYI CHONGTU XUNYI



上海三联书店

本书获上海市教育卫生工作党委、上海市教委、上海市教育发展基金会
“阳光计划”项目资助（项目编号 13YG47）

走出困境

——我国高校防止利益冲突寻绎

郑卫东 许 杰 著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

走出困境：我国高校防止利益冲突寻绎/郑卫东，许杰著.
—上海：上海三联书店，2016.12
ISBN 978-7-5426-5775-6

I. ①走… II. ①郑…②许… III. ①高等学校—学校管理—
研究—中国 IV. ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 296480 号

走出困境

——我国高校防止利益冲突寻绎

著 者 / 郑卫东 许 杰

责任编辑 / 殷亚平

装帧设计 / 周剑峰

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 021-22895557

印 刷 / 上海叶大印务发展有限公司

版 次 / 2016 年 12 月第 1 版

印 次 / 2016 年 12 月第 1 次印刷

开 本 / 640×960 1/16

字 数 / 250 千字

印 张 / 16

书 号 / ISBN 978-7-5426-5775-6/G·1449

定 价 / 35.00 元

敬启读者，如发现本书有印装质量问题，请与印刷厂联系 021-66019858

目 录

第一章 绪论	1
一、高校防止利益冲突的研究背景	2
二、高校防止利益冲突的研究意义	4
三、高校防止利益冲突的研究内容	7
第二章 防止利益冲突的基础理论分析	10
一、高校利益冲突的基本内涵	10
1. 权力、权利与利益	11
2. 公职人员	14
3. 公共利益	15
4. 私人利益	16
5. 利益冲突	18
二、利益冲突的基本特性	19
1. 利益冲突是契约关系下的冲突	20

2. 利益冲突只是一种境况	21
3. 利益冲突能够造成偏向	22
三、防止利益冲突的理论基础	22
1. 防止利益冲突的主体性理论基础 ——“经济人”假设理论	23
2. 防止利益冲突的客体性理论基础 ——寻租理论	24
3. 防止利益冲突的内容理论基础 ——制度反腐理论	26
四、利益冲突与廉政风险、腐败之间关系的辨析	27
1. 利益冲突与腐败：利益冲突是腐败 发生的根源	28
2. 利益冲突与廉政风险：利益冲突是产生 廉政风险的根本动因	29
3. 防止利益冲突制度与廉政风险预警机制： 预防腐败的“左膀右臂”	30
 第三章 我国高校利益冲突类型及成因分析	33
一、利益冲突的基本类型	33
1. 交易型利益冲突	34
2. 影响型利益冲突	34

3. 旋转型利益冲突	34
二、高校利益冲突的基本类型	35
1. 管理服务领域中的利益冲突	37
2. 科研活动中的利益冲突	41
3. 教学活动中的利益冲突	47
4. “双肩挑”干部的利益冲突	52
 第四章 我国高校防止利益冲突制度建设的历史变迁	58
一、新中国成立以来高校对利益冲突的认知与实践历程	59
1. 对利益冲突认知和实践几近于无(建国以后到 改革开放前)	59
2. 把利益冲突视同不正之风(20 世纪 80 年代初到 90 年代初)	59
3. 防止利益冲突进入预防腐败视野(上世纪 90 年代初到 21 世纪初)	60
4. 进行旨在防止利益冲突的制度实践(21 世纪以来)	62
二、我国高校防止利益冲突制度建设之现状	64
1. 原则性要求多,针对性不强,缺乏操作性	64
2. 重视单体性制度,系统性制度不足,没有形成 制度链	65

3. 存在重制定、轻执行现象,制度震慑力弱	66
4. 制度与伦理规范建设脱节	67
三、我国高校防止利益冲突制度现状之成因	68
1. 制度瓶颈——防止利益冲突制度体系阙如	68
2. 内生阻力——利益冲突相关概念认识不清	70
3. 文化缺失——缺乏防止利益冲突伦理体系文化	72
 第五章 上海高校防止利益冲突实践的现状调研	75
一、问卷的设计	75
二、上海高校对防止利益冲突的认知与实践情况	77
1. 对“利益冲突”的概念认知	77
2. 对“公共利益”和“私人利益”的认识	78
3. 对利益冲突发生领域的认识	79
4. 对利益冲突高发人群的认识	79
5. 建立防止利益冲突机制的必要性及现实性认识	80
6. 对上海高校整体廉政建设环境的认识	81
三、调研情况分析	82
1. 对“利益冲突”认识不清晰、思想不重视	83
2. 利益冲突发生的领域和人群集中	84
3. 高校防止利益冲突制度建设基础薄弱	85

4. 防止利益冲突机制建设的整体氛围不够浓厚	86
------------------------------	----

第六章 中外防止利益冲突制度的经验启示 97

一、国外防止利益冲突制度的相关实践	98
1. 利益公开	101
2. 利益回避	104
3. 离职后行为限制	105
4. 兼职行为	105
5. 礼品、赞助、捐赠等的处理	107
二、我国政府解决利益冲突的做法	112
1. 关于收受、赠送礼品的规定	113
2. 关于兼职从事经济活动的规定	114
3. 关于个人事项报告的规定	116

第七章 我国高校利益冲突防控体系的理论构建..... 126

一、高校利益冲突防控体系构建的基本理念	127
1. 坚持以人为本,尊重高校每一位师生个人的 正当权益	127
2. 坚持以人为本,区分个人利益与高校利益的界限	128
二、高校利益冲突防控体系构建的目标	129

1. 基本目标：落实高校廉政建设·····	129
2. 主导目标：实现依法治校·····	130
3. 根本目标：构建和谐校园·····	132
三、高校利益冲突防控体系构建的指导原则·····	134
1. 防止利益冲突制度建设要做好权力规划，厘清 边界·····	134
2. 防止利益冲突制度建设要做好顶层设计，整体 推进·····	135
3. 防止利益冲突制度建设要以前瞻性为主，渐进 性为辅·····	136
4. 防止利益冲突制度建设要兼顾制度的内外 价值，实现具体和抽象的平衡·····	137
5. 防止利益冲突制度建设要有“防”有“惩”，充分 发挥制度实效·····	138
6. 防止利益冲突制度建设要实现外部行为限制 与内部伦理规范同步进行·····	138
 第八章 我国高校利益冲突防控体系的机制构建·····	140
一、利益冲突中权力规范机制——防止利益冲突的 先决条件·····	140
1. 制度管理——坚持制度管权、管事与管人的 规范性与必要性·····	142

2. 清单治理——构建“权力清单+责任清单+负面清单+负责清单”机制	150
二、利益冲突信息公开机制——防止利益冲突的基础条件	163
1. 公众知情权与公职人员隐私权之界定	164
2. 利益冲突信息公开的事项与范围	168
3. 完善对利益冲突申报信息的公开与核查	172
三、利益冲突中的回避机制——防止利益冲突的前提条件	175
四、利益冲突协调机制——防止利益冲突的必要条件	181
五、利益冲突处置机制——防止利益冲突的重要手段	188
1. 高校利益冲突的处置机关	191
2. 高校利益冲突问责方式	193
六、利益监督机制——防止利益冲突制度执行的外部环境保障	197
1. 内部监督——“点”上的重点监督	199
2. 外部监督——“面”上的制度与舆论监督	200
七、利益冲突自律机制——防止利益冲突制度执行的内心主观保障	205
1. 利益冲突自律教育的形式	206

2. 利益冲突自律教育的内容	208
八、高校防止利益冲突制度链	212
1. 自律机制的强化	213
2. 正式制度的完善	214
第九章 高校防止利益冲突实践的微观对策研究	215
一、高校管理服务领域防止利益冲突的对策研究	216
1. 引入第三方主体参与利益冲突的预防与管理	219
2. 重视制度的制定与制度漏洞的避免	219
3. 利用信息平台构建封闭网络工作流程,实现 闭环管理	221
二、高校教师校外兼职防止利益冲突的对策研究	223
1. 对兼职类型进行认真梳理,分类指导	225
2. 建立完善的防止校外兼职利益冲突的制度 ...	226
3. 加强教师的道德自律建设	228
4. 完善教师薪酬制度改革	229
三、高校科研活动中防止利益冲突的对策研究	230
1. 建立与市场经济相适应的先进现代科技 管理新体制	231
2. 对科研活动中的利益进行公开	231
3. 完善与利益冲突相关的科研规范	232

4. 加强对科研人员利益冲突教育	232
5. 加大对科研不端行为的惩处力度	233
四、高校“双肩挑”中防止利益冲突的对策研究	233
1. 以分类管理为导向设置干部岗位	234
2. 以回避和公开为核心建立利益冲突防控制度	236
3. 以促进干部个人发展为宗旨探索建立干部 管理新模式	238
后记.....	241

第一章

绪论

天下熙熙，皆为利来；天下攘攘，皆为利往。“利益”是一个社会最基本的动力点。^① 在社会大舞台上，每个人的角色都是多样的，不同的角色代表了不同的利益追求。只要角色间在一定境况中发生关联，行为主体就要在利益间作出权衡，从而发生利益冲突的问题。当行为主体的身份为公职人员，在执行公务过程中发生了公私利益相抵触的情境，他（她）对利益的取舍便有了特定的含义，这就是本书所要探讨的重点——利益冲突（conflict of interests）。

^① 孙荣：政治学教程[M]. 上海：同济大学出版社，2007：53.

一、高校防止利益冲突的研究背景

本书所论的“利益冲突”，同“腐败”一样，是一个特定的政治概念。这一概念，上世纪五六十年代发端于北美，随后又盛行于欧美国家，并推延至亚非一些国家和地区。“利益冲突是产生腐败的重要根源”，当前已是国际共识。^①按照当前学界比较一致的观点，“利益冲突”是指公职人员在执行公务时所代表的公共利益与其个人自身具有的私人利益之间的冲突。公共利益要求公职人员将社会公共利益最大化作为行为准则，而个人利益则要以最大限度符合和满足个人需要为目标。公职人员如果对私人利益和公共利益的冲突处置不当，自身的利益需求在各种诱惑下可能被激发甚至扭曲膨胀，促使其以权谋私，产生腐败。从这个意义上来说，利益冲突是权力异化的一种形式。

虽然利益冲突不一定都导致腐败，但利益冲突是产生腐败的重要根源，每一个腐败事件发生的背后都有利益冲突的原因。利益冲突是腐败发生的根本动因。正因为“利益冲突”与“腐败”之间的这层亲密关系，所以《联合国反腐败公约》(2005)中曾多次提到“利益冲突”。西方国家也早在半个世纪前便开始了防止

^① 崔会敏. 防止利益冲突：预反腐败制度安排的逻辑起点[J]. 云南行政学院学报, 2012(3), 103.

利益冲突的研究与实践,很多国家将其作为预防腐败发生的重要手段而广泛见之于立法并得以严格执行,且成效显著。

在我国,“利益冲突”作为一个廉政术语被提出已是 21 世纪。2009 年 9 月,党的十七届四中全会首次在《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》中明确提出,要“建立健全防止利益冲突”。虽然起步较晚,但却受到党和政府的高度关注,在中央文件中一再申明、强调。如 2010 年的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》(第五条[七]、[八])便将利益冲突作为党员领导干部履职禁止行为。当前,防止利益冲突已成为一项重要的前瞻性策略被纳入党和国家反腐败工作大格局中。

尽管“利益冲突”防控问题已被列入国家大政方针,但在学术界还是一个比较新的领域,研究水平仍处于起步阶段,在高校方面的研究更是凤毛麟角,尤其在整个体系的构建及实践指导层面的研究比较匮乏。而高校反腐倡廉的紧迫形势,尤其是廉政建设“七大关口”(招生录取、基本建设、物资采购、财务管理、科研经费、校办企业和学术诚信)的廉政风险防控急需新的有效举措。因此,本课题拟以高校中的“利益冲突”为切入点,通过对其表现形式的梳理及成因分析,国外成熟案例经验的借鉴,提出相应的防控举措,为高校党风廉政建设和反腐败工作提供指导实践的理论依据。

二、高校防止利益冲突的研究意义

《中华人民共和国教育法》规定,高校教育活动必须符合国家和社会公共利益。换言之,高校应是公共利益的代表。但随着社会的发展,高校功能已从单纯的教学和科研机构变成兼具社会服务性质的机构,是社会经济发展的引擎,个别大学现在越来越像企业一样为“赚钱”而从事各种活动,从教学、科研和社会服务中获取收入,成为追求利益的产业主体,从而也引发了触目惊心的腐败现象。

教育部的统计结果表明,2013年,全国教育纪检监察部门受理信访 39,438 件,立案 4,046 件,结案 3,867 件,涉案人数 4,905 人,给予党政纪处分 3,837 人,涉嫌犯罪被移送司法机关处理 284 人。^① 数据说明,我国教育系统的反腐败工作同样呈高发态势。不断拓宽工作思路、加大源头防腐力度是当前高校党风廉政建设和反腐败工作的内在要求。

1. 防止利益冲突是当前高校反腐倡廉建设深入推进的现实需求

随着高等教育改革的不断深入推进,高校的办学自治权越

^① 驻教育部纪检组监察局:落实“三转”,聚焦主业[N]. 中国教育报,2014-2-26(8).

来越大,市场要素也越来越多地渗入到高校内部,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。研究高等院校发生的腐败案件,我们可以看出,每一桩高校腐败案无不牵扯利益问题。一些高校领导干部为了追求个人的私利,将个人利益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。少数领导干部由于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,不仅严重影响了学校发展,同时还毒害了在校大学生的心灵,玷污社会的未来,更使社会丧失对教育事业的信心。

防止利益冲突,就是要在高校建立相关制度,明确公共利益和高校公职人员私人利益之间的界限,提前阻断以权谋私的渠道和路径,防止其在陷入利益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,维护教育公正,维护学校的形象和公信力。因此,防止利益冲突对于加强当前高校反腐倡廉建设具有非常重要的意义,也是解决腐败问题的重要途径之一。

2. 防止利益冲突研究为高校研究“源头防腐”提供了新视角

按照“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的方针,我国高校反腐倡廉建设工作历来十分重视源头防腐的研究与探索。源头防腐,顾名思义,就是从腐败发生的原因中寻找预防和