

文章编号: 1674 - 5566(2011)06 - 0948 - 06

三位一体的高校廉政风险预警防控机制研究

许 杰, 胡金发

(上海海洋大学 纪律检查委员会, 上海 201306)

摘 要: 近年来, 高校腐败案件的高发与频发引起社会广泛关注。只有坚持预防在先, 防患于未然, 才能减少和控制诱发腐败的风险。腐败动机和腐败机会的共同作用导致了腐败行为的发生。腐败机会是外在的, 是外因, 因为缺乏对权力的有效制约和监督得以实现; 动机是内在的, 是内因, 因为思想道德防线瓦解和崩溃而成实践。因此, 在对权力运行的风险预警中, 要靠制度建设、科技监督来减少腐败的机会, 同时, 也要靠文化的浸润来加筑个体内心的道德防线。加强制度建设与科技监督、提高廉政意识是有效预防高校廉政风险发生的三个关键要素。如何将三者有机结合, 使制度的约束力、教育的说服力、监督的制衡力共同作用于风险发生的抑制与化解上, 构筑“制度 + 文化 + 科技”三位一体的廉政风险预警防控系统, 为我们提供了较为满意的选择。只有三管齐下, 权力运行的廉政风险预警防控机制建设才能实现源头防腐的目的。

关键词: 廉政风险; 预警防控; 制度建设; 文化浸润; 科技监督

中图分类号: G 647

文献标志码: A

贿随权集, 腐由权生。任何权力存在的地方, 都存在着腐败发生的可能, 高校亦不例外。

党的十七大报告强调, 在坚决惩治腐败的同时, 更加注重治本, 更加注重预防, 更加注重制度建设, 拓展从源头上防治腐败工作领域。这“三个更加注重”, 从本质上说是要求超前化解权力运行过程中各种容易诱发腐败的风险, 使腐败行为不发生或者少发生。在反腐倡廉形势依然严峻、任务依然艰巨的情况下, 只有坚持预防在先, 防患于未然, 大力推进廉政风险防控机制建设, 才能减少和控制诱发腐败的风险。

1 高校权力运行廉政风险类型及成因分析

廉政风险存在于腐败的萌芽期, 具有较强的模糊性、隐蔽性和繁杂性。正确分析高校权力运行的廉政风险, 必须从高校腐败案件的特点入手, 追踪溯源, 才能透过现象看到本质。

1.1 高校权力运行的廉政风险类型划分

作为社会大系统中一个环节的学校, 有典型教育行业特征的教育腐败形式如招生录取、文凭授予等腐败, 也存在其他领域中普遍存在的腐败形式, 如贪污贿赂等。具体到高校来说, 腐败的类型也是多种的, 高校是一个比较复杂的权力集合体, 既有国家行政权力的委托, 又有自身发展行使管理权的自主, 同时又是独立参与经济活动的法人。不同的权力主体身份, 便产生了不同腐败形式。相应的, 廉政风险的类型亦可以腐败的类型为基础而划分:

1.1.1 具有教育行业特点的廉政风险

这种风险发生在学校和教育服务对象即学生之间, 形式多样, 在多个环节存在, 主要表现为: 招生中的考试与录取风险; 教学与人才培养中的“钱学交易”、“权学交易”等风险; 教育乱收费等。

收稿日期: 2011-07-10 修回日期: 2011-08-15

基金项目: 上海海洋大学党建课题(A-0210-11-0075-29)

作者简介: 许 杰(1977—), 女, 助理研究员, 硕士, 研究方向为纪检监察实务与理论研究。E-mail: xujie@shou.edu.cn

通讯作者: 胡金发, E-mail: jfhu@shou.edu.cn

1.1.2 高校管理中的权力运行风险

该类风险发生在高校内部,主要表现为:财务管理中的“小金库”,“账外账”,挪用、贪污或私分学校资金等风险;科研管理中的贪污、挪用、套现科研经费等风险;职称晋升中的跑关系、请客送礼等风险;人事聘用、干部选拔中的“任人唯亲”、“带病提拔”等风险;队伍建设中的作风不正、腐化堕落风险等。

1.1.3 涉及教育系统的商业贿赂

这类风险主要存在于高校作为独立法人参与社会经济活动过程中,主要表现为:围绕教育采购而发生的风险;围绕校办产业、公司活动而产生的风险;围绕科研项目成果转让而发生的风险。其中,教育采购中的商业贿赂最为突出,主要发生在基建、修缮工程和设备、图书、教材、音像资料等物资采购中^[1]。

1.2 高校廉政风险的成因分析

1.2.1 制度缺失与非刚性是高校权力滥用的根本原因

制度是约束人行为的规则。俗语说,制度好,则人善;制度坏,则人烂。缜密规范的管理制度对人的行为具有良性导向作用。近年来,高等教育在获得历史性发展机遇的同时,对于人、财、物的调配权力大增,参与市场经济的活动也越来越频繁。而在这种新旧体制转型过程中,由于制度建设的滞后,特别是与财务打交道多的基础设施建设、物资采购、后勤服务、财务管理等部门规章制度不健全给权力寻租者留下巨大的活动空间^[2],无章可循成了腐败苗头滋生、壮大的最根本原因。

1.2.2 廉洁自律意识淡漠是风险产生的主观动因

著名学者博洛尔曾指出:“只有具有某种哲学智慧与宗教信仰原则的人才会有资格行使行政权力。因为只有纯正的精神力量才是使社会避免腐败的‘盐’”^[3]。自律就是权力主体的内省与自我约束,是为“官”者思想觉悟、道德品质、意志作风和精神面貌的几种表现,包含有党性自律、敬业自律、行为自律和清廉自律等内容^[4]。而这些自律意识的培养来源于长期的主动学习与原则坚守。掌握高校权力的各级干部普遍受过良好教育,一般具有高职级、高学历,大多是教授、博士,在各自的专业领域都有过骄人的业绩,

但走上领导岗位以后,文山会海的忙碌与压力已令其应接不暇,除了每年制度化的廉政谈话、专题学习外,很少拿出精力去认真学习相关的党纪法规。久而久之,有人便“错把公权当私权,错把利益关系当朋友关系,错把职务影响当个人魅力,错把潜规则当行为规范”^[5]。因为有了诸多的“错把”,形成了“拒腐疲劳”,贪污受贿便披上了合情合理的外衣,也把锃亮的镣铐遮盖了起来。

1.2.3 监督没有形成合力为腐败发生提供了便捷

在高校的运行管理中,监督的网络和形式虽多样,但存在各自为阵现象,没有建立起相互联系、相互补充、相互促进的工作机制,形成监督合力。同时,对监督工作的重视程度也差强人意,有的高校监督机构人员严重不足。目前,高校党务和行政信息公开还不够,民主监督、群众监督有思想顾虑,“好人”主义思想客观存在,等等。诸种原因造成了上级监督因为“鞭长莫及”无法监督,校内监督因为思想顾虑不敢监督的现状,权力运行在某些方面存在失控状态,给腐败者钻了孔子。

2 高校廉政风险与预警防控机制

2.1 高校廉政风险是客观存在

2.1.1 有权力的地方就存在廉政风险

廉政风险是指党政干部在执行公务或日常生活中出现违纪违法问题的可能性^[6]。近年来,随着高等教育不断发展,特别是高校独立法人地位的确立和办学规模的逐渐扩大,高校腐败问题层出不穷,本应是廉政建设排头兵的高校却成了腐败的高发地。其危害极其深远——作为教书育人的管理、实施者,其腐败的内容与形式不仅损害了正常的教学管理秩序,导致人们对教育这一神圣事业的信仰失落,从而阻碍整个社会教育事业的改革与发展;更重要的是腐败毒瘤中的毒素将潜移默化地渗入即将成为建设者和接班人的在校大学生的思想意识中,动摇甚至摧毁其正在树立的正确的人生观与价值观,直接影响到一个民族的未来及整个社会的发展。

2.1.2 廉政风险防控要从风险点入手

从风险点入手就是对腐败源头采取有效的“点杀”技术——将权力运行的每一个环节作为

一个点,从不同角度梳理该点上存在的风险,针对风险点建立起来的防范措施,能够切实有效地降低腐败行为发生的可能^[7]。由此可见,在整个防控机制建设中,廉政风险是最核心、最基本的因素,只有找出其存在的根源与特点,才能做到有的放矢。

2.2 构建廉政风险预警防控机制势在必行

2.2.1 引现代管理理念入风险防控机制

廉政风险管理首先着眼于制约监督和规范权力运行,将预防腐败工作落实到权力运行的全过程。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,提出预警处置措施,突破传统思维和习惯做法,探索融风险排查、预警防范和动态监督为一体的科学预警防控机制。

2.2.2 风险防控机制建设为预防腐败开辟新路

预警防控机制建设应具有创新性、科学性和可操作性,体现党风廉政建设和反腐败斗争的科学化、制度化、规范化,设计上需做到“四个有助于”,即有助于把制度的约束力、教育的说服力、监督的制衡力、改革的推动力有机统一起来,不断增强源头治腐的综合效果;有助于深入贯彻落实《廉政准则》,进一步规范领导干部的从政行为,有效防范决策失误、权力失控、行为失范,使权力运行尽可能不违规;有助于推动权力运行流程再造、程序公开、管理升级,切实做到关口前移,增强预防腐败工作的可行性;有助于把预防腐败的责任落实到每一个岗位和每一个人,充分调动各方面力量积极参与反腐倡廉建设。

3 三位一体权力运行风险防控机制探索

对高校权力运行中廉政风险的类型及成因分析可知,加强制度建设、文化浸润与科技监督是有效预防高校廉政风险发生的三个关键要素。只有将制度的约束力、教育的说服力、监督的制衡力共同作用于权力运行风险发生的抑制与化解上,夯实“制度+文化+科技”三位一体的基石,才能构建廉政风险预警防控系统。

3.1 制度约束,夯实“阳光行政”根基

3.1.1 制度建设要注重制度间有效的制衡

在制度建设中一方面要加紧对现有制度漏洞进行废、改、立,避免因制度的不健全给权力寻租者以巨大的活动空间;另一方面要重视强化现

有科学合理制度的执行力,使制度设计真正落地变成实然的工作举措,实现制度设计者所期待的效果。同时,对于补增新建制度,在制定时要进行科学规划,注意与现有制度的衔接与互补,最大限度地满足一项权力运行的背后有一条以运转流程为基础的制度链的需求。

3.1.2 从实际出发积极创新制度

进行廉政风险预警机制建设的探索工作,首先在制度建设中,引入风险点排查的方式进行制度设计。探索创新制度必须改变原来参考上级文件中的相关规定内容进行制度设计的方式,应该先对部门的工作流程进行梳理,对每个环节中存在的风险点以自我排摸、调查问卷、教工评议等方式进行详细罗列,从对风险点的分析中找寻制度设计的缺失与漏洞,采取自下而上的制度建设方式,来源于工作所需,应用于工作实践,制度的制定者与制度的执行者二位一体,既保证新出台的制度有用、能用,又极大地促进了相关执行人员的积极性与执行力,真正实现了制度建设的功效与价值。

3.1.3 责任追究是制度链中的关键

高校廉政制度建设中一个比较突出的问题是责任追究制度的缺失。大多数高校除了一部比较笼统的《党风廉政建设责任制实施办法》外,责任追究的制度依据几近于无。长期以来,反腐倡廉各项制度基本是依靠权力去落实,靠领导讲话、指示、督办去执行,各项制度落实的主体第一责任人也都是“一把手”。因此,要坚决改变目前“制度有人定,无人查”的不良现象,严格责任追究,使相关负责人、领导者得到及时的处理,确保制度令人不能、不敢腐败的应有效能。

3.2 文化浸润,健全遏制风险发生的柔性机制

3.2.1 文化铸就人的思想和行为

相对于制度而言,文化在制约腐败发生方面有着更为独特的内涵和更为深入的作用力。大量事实表明,腐败行为的发生,首先是理想信念和思想道德防线出了问题^[8]。廉政文化是一种无形的力量,主要通过特有的感染力与渗透力,实现对人的思想和行为的约束与控制,从而激浊扬清,去恶扬善。可以说,以廉政文化的渗透力来潜移默化地化解廉政风险,是制度反腐后的理性选择^[9]。

3.2.2 文化浸润是廉政理念的內化过程

高校作为文化传播的前沿阵地,廉政理念的推进与弘扬,一方面在氛围的营造上有着得天独厚的优势,但另一方面,面对高学历水平的传播对象,无论在内容还是形式上,面临着更高的要求 and 更大的挑战。2005年,教育部启动“廉政文化进校园”,将高校廉政建设纳入反腐倡廉的大格局中,各高校亦顺时而动,成立廉政文化研究中心。加强高校廉政文化建设,在当前和今后,都是高校校园文化建设的重头戏。

3.2.3 弘扬廉政文化是规范权力的应有之义

一种文化的传播,只有当它的内容为受众所认同,这种文化才会令其接受并贯穿于日常的行为中^[10]。廉政文化教育要坚持点、面结合,建立分层教育机制,既突出各级领导干部、重点部门重点岗位人员的教育针对性,又要兼顾作为校园主人的广大师生道德价值观的引导与培养,建立干部廉洁从政,教师廉洁从教、职工廉洁从业、学生廉洁修身多层廉洁文化教育体系,不断增强宣传教育的针对性与有效性。廉政文化渗透要注重情理交融,春风化雨。要善于运用正反两方面典型的示范与警示作用,使“廉荣贪耻”的价值理念真正成为时代和社会的主旋律。典型人物的发掘要有本土性和针对性,坚持用身边的人和事教育身边的人,使教育对象认识到榜样就在眼前,教训就在身边。廉政知识宣传要加大力度,创新形式,创造载体,打造技术先进、传输快捷、覆盖广泛的廉政文化传播渠道,建立健全贯穿干部培养和成长过程的廉洁从政和岗位廉政教育长效机制,增强精品意识,实施精品工程,加强廉政文化阵地建设,形成有利于推进党风廉政建设的文化环境。廉政文化建设要紧紧围绕学校中心工作,找准着力点和突破点,使工作思路与学校中心工作合拍,工作举措与改革发展事业合力,工作成效与广大师生员工利益合拢,尽量少出新名词,不戴高帽子,不断增强廉政文化的亲和力、凝聚力。要重视大学生廉洁教育的覆盖面与时效性。除充分发挥自身校园文化建设的特点与优势外,要积极借鉴国外校园廉洁教育的先进经验,依托教育实践加强廉政教材建设,创设政策环境,促进社会衔接,围绕学生管理构建项目管理模式等^[11]。

廉政文化传播的主要组织与实施者(纪检监

察机关)要站在党的反腐倡廉建设和构建惩防体系的高度认识“廉政教育”,不能仅仅把“教育”看作自己工作的一部分,而要把自己的工作看作是“教育”的一个重要组成部分,充分发挥组织协调作用,努力形成一个多主体、多渠道、多层次、开放型、立体式、全方位的反腐倡廉宣教工作局面^[12]。

3.3 科技监督,打造自动预警的刚性平台

3.3.1 科技助力凸显刚性监督

科技助力的监督制衡其实就是“制度+科技”的权力运行监控模式——把权力运行的全过程在计算机信息系统中进行流程再造,细化和固化各个环节,使任何人只能通过这一系统行使权力,只能行使自己岗位权限内的权力,只能按照规定的程序行使权力,既不能放弃操作也不能延时操作、越权操作,最大程度地限制自由裁量权。同时,权力运行的每一项操作都在计算机网络上留下痕迹,更加便于制约和监督,从而形成一个有型有效、自行运转、疏而不漏的廉政风险预警平台^[13]。

3.3.2 用无情的电脑制约权力运行

“制度+科技”的廉政风险预警防控机制,可以依靠计算机程序作为刚性制度的执行者对网上留痕的施政行为进行判断、评价,用“无情的电脑”制约“有情的人脑”^[14],有效地抑制了权力,放大了公正。“制度+科技”作为一项全新的工作,是对权力运行制约和监督的“革命”,特别是对“一把手”及重点领域、关键环节的权力,进行了前所未有的消解和制约^[15]。需要注意的是,运用“制度+科技”模式进行监控的风险信息,必须是利用规范流程及程序可以制约、化解的风险,如基建招标、设备采购、招生录取、人事录用、干部选拔等风险。对于违反社会主义道德和其他廉洁自律规定的行为,因其权力行使具有隐蔽性、随意性特点,只能在文化氛围营造、宣教引导与品格塑造上进行干预。同时,高校应尽量公开党政信息内容,让权力运行在阳光下,便于群众网上监督。

3.3.3 科技预警防控机制需从四方面建设

首先,建立廉政风险信息库。廉政风险是廉情形势“晴雨表”,在高校,除纪检监察部门外,校办、工会、组织、财务、审计等部门也是廉政风险信息的重要来源,可通过自查、调查、排查、汇总

等方式,通过构建廉政风险信息收集网络,建立廉政风险信息库,形成全面收集、有效整合各类廉政风险信息的机制。这是构建科技预警防控平台的前提和基础。

其次,建立廉政风险分析评估制度。廉政风险的评价指标是风险预警的“监测哨”。通过对廉政风险信息库数据筛选、分析,制定廉政风险评价的指标体系和评估方法,依据风险的危害程度、影响范围等综合评估,确立风险等级,这是构建科技预警防控平台的关键环节。

再次,建立廉政风险预测预警和防控程序。在对廉政风险进行分析评估的基础上,建立廉政风险预测、预警的等级和方法,区分不同情况,进行即时或阶段性的动态预测、预警,形成准确预测、及时预警廉政风险的机制,如有违规电脑程序上立即显示红灯,这是阻隔腐败的“防火墙”,是廉政风险预警平台构建的核心环节。在预测、预警的基础上,建立协调配套的控制防范方法等措施,使得每一个风险点存在的地方都有相应的防控措施进行应对,从而形成有效控制、及时防范廉政风险的机制,这是构建科技预警防控平台的根本环节。

最后,建立廉政风险预警防范工作组织领导和考核奖惩制度。综合高校“大信访”格局优势,积极探索上下结合、各方协作的领导体制和工作机制,对廉政风险预警防范工作实施情况开展监督考核和奖惩。这是形成廉政风险预警防范机制的重要保障。

权力运行违规的发生,有两个必要条件,一是动机,即个人的主观因素;二是机会,即客观的制度、体制或机制因素。在只具备一类条件的情况下,腐败行为是不能发生的^[1]。加强制度建设和借助计算机信息技术进行风险预警的监督运转机制,减少了腐败的机会,是机会防线;依靠文化浸润可以改变人们对于腐败的认知和态度,弱化了腐败的动机,是动机防线^[16]。因此,只有三管齐下,巩固“制度+文化+科技”为支撑的基

石,才能从根本上降低腐败发生率,权力运行的风险预警防控机制才能实现探索者的初衷。

参考文献:

- [1] 任建明,杜治洲. 腐败与反腐败理论、模型和方法[M]. 北京:清华大学出版社,2009:239-240.
- [2] 李德全. 新时期高校权力腐败的成因与对策探析[J]. 社会科学家,2009(6):126.
- [3] 路易斯·博洛尔. 政治的罪恶[M]. 蒋庆,译. 北京:改革出版社,1999:39.
- [4] 于新循,付贤禹. 从自律走向他律:我国政府信用的法制化探径[J]. 社会科学研究,2011(2):76-81.
- [5] 梁奋远. 蔡志强人生观、价值观错位反思[J]. 检察风云,2010(5):14.
- [6] 欧召大. 大力推进廉政风险防控机制建设[EB/OL]. [2010-02-03] <http://www.cpc.people.com.cn/GB/64093/64099/10922954.html>.
- [7] 罗旭. 崇文区廉政风险防范管理得到国际同行认同[EB/OL]. [2011-07-10]. <http://www.opinion.people.com.cn/GB/8213/51460/52897/8047956.html>.
- [8] 陈泽伟. 高层部署反腐新内容 理想信念教育力度将加大[EB/OL]. [2011-03-07] <http://www.news.sina.com.cn/c/sd/2011-03-07/085422066453.shtml>.
- [9] 张洪. 文化反腐的博弈困境与破解[J]. 实事求是,2009(1):67-69.
- [10] 郑晓云. 文化认同论[M]. 北京:中国社会科学出版社,2008:33-40.
- [11] 邓纯余. 国外大学生廉洁教育的基本经验及其借鉴[J]. 学校党建与思想教育,2011(2):83-84.
- [12] 刘国栋. 纪检监察原理与方法精要[M]. 北京:中国方正出版社,2010:19-20.
- [13] 杨长新. 构建廉政风险全方位预警防控系统的思考[EB/OL]. [2011-04-19] <http://www.mos.gov.cn/mos/cms/html/3/76/201104/3229.html>.
- [14] 高波. “科技反腐”的浙江经验[J]. 今日浙江,2007(7):40-41.
- [15] 上海市纪委. 完善“制度加科技”预防腐败的方法与途径研究[EB/OL]. [2011-03-22] <http://www.mos.gov.cn/mos/cms/html/3/76/201103/2591.html>.
- [16] 常天义,王开业. 高等学校反腐败概论[M]. 哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社,2007:58-67.

Study on the early-warning and prevention mechanism of incorruptibility risks in the process of power operation in universities

XU Jie , HU Jin-fa

(*The Commission for Discipline Inspection* , *Shanghai Ocean University* , *Shanghai* 201306 , *China*)

Abstract: A widespread social concern has been caused by the corruption with high frequency in universities in recent years. Only by providing against possible trouble, can incorruptibility risks be controlled and reduced. Both motivation and opportunity are the central factors leading up to corruption. Opportunity is the external cause. It comes into existence because of the loss of restriction system for the authority. Motivation is the internal cause. It can be translated into action because of the collapse of ideological and moral defence lines. Early-warning to the power operation not only relies on the system building and supervision with technological means that can reduce corruption opportunity, but also relies on the culture infiltration that can firmly construct ideological and moral defence. It's the key element in preventing incorruptibility risks efficiently to strengthen the system construction, raise the incorruptible consciousness and create the easy supervision environment. The early-warning and prevention mechanism of incorruptibility risks based on system, culture and technology, that can combine binding force of system, persuasive power of the education and balance power of supervision, gives us satisfying choice. Only by ramming the cornerstones of system building, supervision with technological means and culture penetration, can we achieve the goal of preventing and controlling corruption from fountainhead from our study.

Key words: incorruptibility risks; early-warning and prevention; system construction; culture infiltrating; technological supervision