

制度创新保障高校党风廉政建设现实问题研究

李东明

(首都师范大学政法学院 北京 100089)

[摘要] 腐败问题是当前世界各国面临的难题。新形势下，党的十八届三中全会提出推进党风廉政建设和反腐败斗争的重要任务，要“加强反腐败体制机制创新和制度保障”。教育是民族振兴和社会进步的基石，而当前高校腐败现象凸显，职务犯罪呈多发态势，制约了高校健康快速发展。本文以制度创新保障高校党风廉政建设的极端重要性为切入点，深入剖析高校党风廉政制度创新的现实困境，进一步探究制度创新保障高校党风廉政建设的途径选择，不断推动和完善高校党风廉政制度创新，促进高校健康有序发展。

[关键词] 高校；党风廉政建设；体制机制创新；制度保障

腐败问题是当前世界各国面临的难题。新形势下，党的十八届三中全会对推进党风廉政建设和反腐败斗争作出了新的战略部署，提出要“加强反腐败体制机制创新和制度保障”^①。教育是民族振兴和社会进步的基石，高校是实施教育的重要组成部分，而当前高校腐败现象凸显，职务犯罪呈多发态势，在一定程度上制约了高校的健康快速发展。因此，迫切需要制度创新保障高校党风廉政建设。

一、制度创新保障高校党风廉政建设的极端重要性

“制度问题更带有根本性，全局性，稳定性和长期性。”^②目前，我国处在“全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”^③的时期，面对新时期、新机遇、新挑战，加强制度创新保障高校党风廉政建设显得尤为重要。

[作者简介] 李东明（1956-），女，江苏徐州人，首都师范大学政法学院教授、博士研究生导师，首都师范大学党的建设研究中心秘书长，研究方向为中国共产党的建设与马克思主义中国化。

①中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 北京：人民出版社，2013. 36.

②中共中央纪律检查委员会 中共中央文献研究室编. 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M]. 北京：中央文献出版社 中国方正出版社，2015. 124.

③深入学习习近平总书记重要讲话和十八届中央纪委五中全会精神[M]. 北京：人民出版社，2015. 1.

1. 制度创新是构筑高校党风廉政制度体系的前提

高校党风廉政制度体系包含大量的实体性制度(是什么)和与之配套的程序性制度(怎么做)两方面。两者相互保障,主要表现为“没有程序法,实体法便将成为无法实施的一纸空文;而没有实体法,程序法也将无法最终予以实施。”^①一个完善的制度体系,是实体性制度和程序性制度的统一体。因此,健全制度体系,高校党风廉政制度体系要注重实体性制度和程序性制度有机统一。制度创新是构筑高校党风廉政制度体系的前提。过去,我们一般对高校的实体性制度建设比较重视,相对忽视程序性制度建设,通过制度创新健全高校党风廉政制度体系,既可以加强实体性制度和程序性制度的建设,通过实体性和程序性制度有效整合形成强大的制度“合力”;又可以通过对实体性制度和程序性制度的内容、相互关系的剖析,理清党风廉政制度建设的思路,梳理党风廉政制度体系建设的脉络,减少两者相互矛盾的内容,在推动两者相互配合的基础上不断提高制度创新的水平,增强高校党风廉政制度体系的严密性、可操作性。

2. 制度创新是实现高校党风廉政制度建设科学化的必然要求

科学制度的制定必须基于对客观规律的尊重。制度创新必然要牢牢把握事物客观发展的规律,只有不断地推进制度创新,才能有效有效适应党风廉政建设的变化。一切从实际出发,勇于创新,突破陈规是制定科学合理的党风廉政制度的必然要求。科学的党风廉政制度建设包括明确的制度目的、清晰的制度主体、科学的基本原则、翔实的制度内容以及规范运行程序等方面。党的十八届三中全会做出“落实党风廉政建设责任制”^②的部署,习近平在十八届中央纪委五次全会上强调“切实担负起党风廉政建设主体责任和监督责任”,^③这就要求高校要从实际情况出发,科学总结自身党风廉政建设的经验教训,深入研究高校党风廉政建设制度创新的特点和规律,探索建立一套具有程序严密、结构合理、原则规范以及内容翔实的高校党风廉政制度体系,更加注重当前高校党风廉政制度建设的系统性、可操作性,增强适应高校党风建设环境变化的灵活性,不断提高高校党风廉政制度建设科学化水平。

①李佑标.试论实体法和程序法的关系[J].诉讼法论丛,1998.(02).9.

②中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2013.36.

③深入学习贯彻习近平总书记重要讲话和十八届中央纪委五次全会精神[M].北京:人民出版社,2015.8-9.

3. 制度创新是强化高校党风廉政制度实效性和执行力的重要手段

制度的实效性与执行力息息相关。制度的实效性是指制度实施的可操作性与目标设定的合理性，而制度的执行力是指贯彻落实制度具体要求的程度与力度。如果制度的实效性差，必然会削弱制度的执行力，导致制度的执行力低下。显然，要想保证制度的执行力，就必须不断地增强制度的实效性。高校党风廉政建设制度创新的一个重要目标就是要不断增强党风廉政制度的实效性与执行力。通过制度创新保障高校党风廉政建设，必须对党风廉政制度的目标设定、基本原则、运行程序、保障措施等内容进行细化和修改，纠正或者删除那些不合理的内容，不断增强党风廉政制度的可操作性，使高校党政部门能够依据规范的制度进行党风廉政建设。强化党风廉政制度执行力的重要手段就是要不断地进行制度创新。当前，高校党风廉政制度的执行力不够强，除了高校党政部门自身因素影响之外，很重要的一个原因就是有一些制度已经落后于时代的要求，不能很好地跟上高校党风廉政建设的发展步伐。因此，必须与时俱进，通过制度创新保障新时期新阶段高校党风廉政制度建设，探索提高制度实效性的途径和方法，有效清除阻碍提高制度执行力的主客观因素。

二、高校党风廉政建设制度创新面临的现实困境

近年来，高校党风廉政建设取得了较好的成绩，对促进高等教育事业的健康快速发展，营造风清气正的校园氛围，增强党组织的凝聚力提供了重要保障。但高校不同于一般的政府机构，有其自身的特殊性。随着高等教育管理体制改革的全面深化，高校独立法人地位得到确立，高校办学自主权逐步扩大，一方面，有利于保证高校自身的学术权利和倡导学术自由；另一方面，加大了其党风廉政建设制度创新的难度。曾作为“一方净土”和“清水衙门”的高校受市场经济利益至上原则的冲击与诱导，腐败问题凸显，使得制度创新保障高校党风廉政建设的客观形势依然严峻。

1. 高校腐败的主体呈现个人化向集团化转变

改革开放初期，高校发生的腐败案件多是由个人实施作案，引发的消极影响较小。但纵观国内近几年高校发生的腐败案件，其中绝大部分是集团化方式发生的，譬如一些影响极坏的窝案、串案。因而，高校腐败正呈现由个人化向集团化转变的趋势。“而集团腐败行为的主体，不是单个人，而是一个集体”。

①究其原因，高校腐败的集团化具有操作性强、非法所得大等特点。个别高校集团化的腐败行为往往先由个别党政部门领导授意或默许，继而部门下属整体分工合作、协同参与，使得腐败行为准备能够在短时间内完成，并利用个别党政领导的权力为内部腐败行为大开绿灯，使其在整个部门内部，甚至在上级主管部门的审核、批准过程中能够畅通无阻，其操作性强的特点可见一斑。当然，高校集团化腐败的数额远远大于个人腐败，其后果也更严重，近几年高校发生的一些腐败案件都具有涉及领导干部人数多和涉案金额巨大的双重特点。这些集团化腐败行为不仅对高校的声誉产生巨大损害，也对高校的长远发展埋下了阴影。

2. 高校腐败的领域呈现局部化向整体化转变

20 世纪 90 年代，高校腐败主要出现在某一部门，其牵涉的工作人员也往往局限于某一部门或某一领域内部。随着高校行政管理体制改革的深化与完善，部门之间的相互配合、相互监督日益健全，使得单个部门的腐败行为的难度加大，更易被同级审计部门以及上级监管部门发现。根据被查处的绝大部分高校腐败案件显示，腐败领域已经突破了单一部门，往往出现由两个部门，甚至数个部门协同的现象，一方面，高校自身从传统的后勤、财务、招生、基建等易发腐败领域向科研、采购、文凭、人事等领域蔓延；另一方面，一些不法商人和企业为了从高校争夺更多的利益，纷纷从基建、采购等传统领域向科研、文凭、后勤、学术等领域进行渗透。这些使得高校腐败领域凸显由局部化向整体化转变的趋势。

3. 高校腐败的手段呈现传统化向隐形化转变

传统化的高校腐败手段主要是以权钱交易为主，以回扣、感谢费、劳务费等形式收取贿赂，但这一类赤裸裸的腐败行为较容易被监管部门发现、查处。为逃避风险，一些高校的贪污受贿也逐渐开始向具有不易察觉、难以查处取证等隐形化方面转变。一是通过金融方式，以股票、债券、基金、外汇等有偿证券，而不是直接的金钱，实物的贪污受贿。根据最高人民法院、最高人民检察院颁布的《关于办理受贿刑事案件适用法律若干问题的意见》，对以股票、证券、期货为手段的贪污受贿行为的认定：“国家工作人员利用职务上的便利为

①陈东辉. 集体腐败的滋生原因与防治对策[J]. 中国党政干部论坛, 2009. (04) .

请托人谋取利益，收受请托人提供的干股的，以受贿论处。”^①“以委托请托人投资证券、期货或者其他委托理财的名义，未实际出资而获取‘收益’，或者虽然实际出资，但获取‘收益’明显高于出资应得收益的，以受贿论处。”^②二是以旅游、考察等手段受贿，一些高校领导干部接受行贿方为其提供的免费旅游、考察，或者是以旅游、考察的名义到境外收取贿赂；三是收取各种有价值的商业预付卡，如不需实名不限金额的会员卡、购物卡、礼品卡、积分卡、优惠卡等。由于“收卡受贿”具有隐秘性强、消费便捷等特点，使“收卡受贿”已成为部分高校领导干部常用的腐败手段。尽管中央八项规定有明确规定，但违反八项规定违规“收卡受贿”的现象还是屡禁不止。

4. 高校腐败监督机制不健全

“权力使人腐败，绝对的权力导致绝对的腐败”^③。党和国家高度重视对高校权力的监督，先后制定了一批预防高校腐败的规章、制度、条例。但这些规章、制度存在衔接性、协调性不够，整体性、系统性不强等问题，对高校领导干部的权力缺乏有效的监督制约，难以形成有效的监督制约合力。一是高校内部缺乏有效的监督机制。作为培养高素质人才的高校，其地位和作用具有相对的独立性和特殊性。一些高校往往把主要精力都用于教学、科研，对于党风廉政建设重视不够。当前高校普遍建立了纪委、监察办公室，但其组成人员多是教育工作者出身，对于反腐败缺乏相关的专业知识，造成监督不到位，甚至缺位。二是建立健全外部监督机制难度较大。“大学权力运行中的大多数环节处于不透明状态，给腐败和寻租行为留下了可乘之机”。当前，“高校信息公开仅仅是校园内部的公开，而不是向社会大众公开。对于关乎社会的信息应该面向全社会，接受社会的监督，如重大事故的公开、招生信息和过程的公开、学校财务信息公开等。”^④高校信息公开的不透明和制度不健全，使社会媒体、政党团体、司法监察等外部监督主体虽有监督对象却缺乏实质的监督内容，导

^①最高人民法院最高人民检察院关于印发《关于办理受贿刑事案件适用法律若干问题的意见》的通知[N]. 法制日报, 2007. 7. 9.

^②同上.

^③[英]阿克顿. 自由与权力[M]. 侯健等译. 北京: 商务印书馆, 2001. 342.

^④李双辰, 李雪云《我国高校信息公开的问题及对策研究》[J], 北京教育. 2014 (06). 19

致对高校权力的监督力度不够，监督渠道不畅，有效的权力监督制度不完善，监督的效力难以充分发挥，影响了制度保障党风廉政建设的真正落实。

三、制度创新保障高校党风廉政建设的途径选择

“党风廉政建设，是广大干部群众始终关注的重大政治问题。”^①实践证明，只有不断地制度创新，才能解决高校党风廉政建设所面临的现实问题。制度创新要从改革体制、机制入手，以制度创新保障高校党风廉政建设的全面落实为基础，以制度建设存在的缺点和不足为重点内容，进一步探究高校党风廉政建设的途径选择。

1. 创新高校党风廉政宣传教育制度

党风廉政宣传教育制度创新是高校党委和纪委的重要职责。强化高校干部群众的廉洁自律意识和监督意识，须着眼于高校干部群众政治素质的提高。教育是加强党风廉政制度建设的基础和前提。列宁曾经说过：“工人本来也不可能有社会民主主义的意识。这种意识只能从外面灌输进去。”^②故高校干部群众廉洁自律意识和民主监督意识是不仅需要教育和从外部灌输，还要激发其内在驱动力、积极性、主动性和创造性。创新高校党风廉政宣传教育制度应积极落实党对党风廉政建设的要求，凸显高校的特点，充分发挥高校党风廉政建设宣传教育的优势，使高校党风廉政建设宣传教育体现出思想性、针对性、系统性。第一，明确党风廉政宣传教育的对象。高校领导干部是党风廉政建设宣传教育的重点对象，尤其是掌握高校重要权力的党政一把手以及掌握着高校财政、基建、采购等实权的领导干部，应列入宣传教育工作计划的重点。第二，丰富党风廉政宣传教育内容。高校党风廉政宣传“要加强纪律建设，把守纪律讲规矩摆在更加重要的位置。党章是全党必须遵循的总章程，也是总规矩。”^③高校要根据党风廉政建设的特点，选择一些近年来发生在高校的腐败案件作为反面教材，整理部分典型案例，组织领导干部参观、讨论案例背后隐藏的深刻警示意义，同时，“要抓好思想理论建设、抓好党性教育和党性修养、抓好道德建设，教育引导广大党员、干部坚定理想信念、坚守共产党人精神家园，不断夯实廉洁从政的思想道德基础，筑牢拒腐防变的思想道德防线。”^④第三，拓宽高校党

①习近平著. 习近平谈治国理政[M]. 北京：外文出版社，2014. 16.

②列宁全集（第6卷）[M]. 北京：人民出版社，1986. 26

③深入学习习近平总书记重要讲话和十八届中央纪委五次全会精神[M]. 北京：人民出版社，2015. 5.

④中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本[M]. 北京：学习出版社 人民出版社，2014. 171.

风廉政宣传教育途径。高校要立足自身优势，充分利用座谈会、研讨会、民主生活会等形式，充分利用新闻媒体、网络媒介、公开展示栏等载体，提高宣传教育的辐射力，渗透力、影响力，把高校党风廉政制度建设不断推向深入。

2. 创新高校党风廉政制度体系建设

党的十八届三中全会指出“健全反腐倡廉法规制度体系，完善惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突、领导干部报告个人有关事项、任职回避等方面法律法规，推行新提任领导干部有关事项公开制度试点。”^①制度体系建设是高校党风廉政建设的保证。高校须致力于实现实体性制度和程序性制度相互配套机制，推进高校党风廉政实体性制度和程序性制度创新及完善，实现高校党风廉政建设制度化、规范化、程序化。一方面，应继续推动高校实体性制度创新。当前高校党风廉政建设的实体性制度已取得了较大的进步，不仅颁布和实施了一系列的实体性制度，包括党务公开、校务公开、民主决策、党内监督、党风廉政建设责任制度等实体性制度，且这些实体性制度趋于完善。但实践永无止境，创新永无止境，通过深入学习习近平重要讲话和十八届中央纪委三、五次全会精神，树立创新意识，系统总结高校党风廉政建设的新鲜经验，吸取教训，根据形势的变化发展，突破条条框框的限制，对实体性制度进行科学评估，对其中的不合理部分进行修改完善，增强实体性制度对形势的适应性，并在高校党风廉政建设的实践中加以检验形成更加成熟定型的制度加以实施。另一方面，高校应重视党风廉政程序性制度建设，改变以往那种只重视实体性制度建设的误区，把程序性制度作为推动党风廉政建设的一个着力点。此外，高校也“要注重党内法规同国家法律的衔接和协调，构建以党章为根本、若干配套党内法规为支撑的党内法规制度体系，提高党内法规执行力。”^②

3. 创新高校党风廉政监督制度

“要健全权力运行制约和监督体系，有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究”^③。新形势下，高校应通过创新监督制度推进党风廉政建设，严肃高校党组织的纪律，改进高校党组织的作风，深入开展党风廉政建设。第一，实行重大事项报告制度。高校要强化对重大事项决策、重要干部任免、重

①中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].北京：人民出版社，2013.37.

②中共中央纪律检查委员会 中共中央文献研究室编.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京：中央文献出版社 中国方正出版社，2015.49.

③中共中央文献研究室编.十八大以来重要文献选编（上）[M].北京：中央文献出版社，2014.92.

大项目安排、大额度资金使用的“三重一大”事项实行报告审查制度，同时由领导班子按照“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的原则集体讨论决定，严格将“三重一大”制度的执行作为落实高校党风廉政建设责任制和反腐倡廉建设考核的重要内容。高校“党委对职责范围内的党风廉政建设负有全面领导责任”^①，明确党委负主体责任、纪委负监督责任，认真抓好、落实好党风廉政建设和制度保障。第二，实行经济责任审计制度。这是落实党风廉政建设，提高高校领导干部依法治校水平，增强高校领导干部廉洁自律意识的重要举措。故高校要根据相关法律、法规，无论因任期届满或者被调任、转任、晋升、辞职、退休等正常原因离职，还是因被免职、辞退、开除等原因离职的领导干部要开展经济责任审计，并详细规定经济责任审计的范围、程序、类别、检查交接等内容。第三，健全党务、校务公开制度。党的十八届三中全会将公开制度建设摆在监督体系的重要位置，强调要：“完善党务、政务和各领域办事公开制度，推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。”^②中共中央纪律检查委员会、教育部、监察部联合下发文件《关于加强高等学校反腐倡廉建设的意见》（教监[2008]15号）强调指出“高校积极推进党务公开，建立和完善党内情况通报制度。全面提升校务公开制度化和规范化水平，进一步加大校、院系两级公开力度，建立健全各项公开制度，把党务、校务置于民主监督之下，让权力在阳光下运行。”第四，创新高校巡视工作制度。“巡视是党章赋予的重要职责，是加强党的建设的重要举措，是从严治党、维护党纪的重要手段，是加强党内监督的重要形式。”^③高校巡视工作要围绕党风廉政建设和反腐败斗争这个中心开展，要着力发现高校是否存在“四风”问题，着力发现高校领导干部是否存在权钱交易、以权谋私、贪污贿赂、腐化堕落等违纪违法问题，以增强高校巡视工作的针对性、实效性。此外，高校“要加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督，努力形成科学有效的权力运行和监督体系，增强监督合力和实效”^④，“把权力关进

①中共中央纪律检查委员会 中共中央文献研究室编. 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M]. 北京：中央文献出版社 中国方正出版社，2015. 56.

②中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 北京：人民出版社，2013. 36.

③中共中央纪律检查委员会 中共中央文献研究室编. 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M]. 北京：中央文献出版社 中国方正出版社，2015. 107.

④中共中央文献研究室编. 十八大以来重要文献选编（上）[M]. 北京：中央文献出版社，2014. 121.

制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。”^①

4. 创新高校党风廉政建设责任制

“有权就有责，权责要对等。无论是党委还是纪委或者其他相关职能部门，都要对承担的党风廉政建设责任进行签字背书，做到守土有责。”^②党的十八届三中全会强调指出：“落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任，制定实施切实可行的责任追究制度。”^③习近平在十八届中纪委五次全会再次强调“落实‘两个责任’、强化监督执纪问责”^④。因此，当前高校推动党风廉政建设责任制创新，须严格根据《关于实行党风廉政建设责任制的规定》，结合自身特点，使高校党风廉政建设责任制制度化、规范化、程序化。第一，明确高校党风廉政建设责任制的责任主体，“强化党风廉政建设主体责任”^⑤。高校对校级和院系不同层级的领导干部要进行责任划分，详细规定校级和院系层级领导干部的责任，明确党风廉政建设责任制的责任主体。“领导班子其他成员根据工作分工，对职责范围内的党风廉政建设负主要领导责任”^⑥的要求，完善党风廉政建设工作分工和责任分解制度，形成级级落实、人人负责、整体推进的良好态势。第二，把提高责任考核细则的科学性作为工作的重点。责任考核细则一般包括考核内容、考核对象、考核方法、考核目标等方面。高校党风廉政建设责任考核还应配备相应的各项程序，包括准备程序、执行程序、以及各种保障程序，确保细则能够顺利执行和作用发挥。当前，高校制定科学的党风廉政责任考核细则应重视创造条件和适时引入社会评价机制，推进高校党风廉政建设坚持走群众路线，有序引导群众参与，提高参与度，增强群众参与高校党风廉政建设的积极性和主动性。第三，严肃责任追究，强化高校党风廉政建设责任追究机制。责任追究机制既是党风廉政建设的重要部分，又是全面落实党风廉政建设责任制的保障性措施。“要落实党委的主体责任和纪委的监督责任，强化责任追究，不能让制度成为纸老虎、稻草人。”^⑦高校按照

①中共中央文献研究室编. 习近平关于全面深化改革论述摘编[M]. 北京：中央文献出版社，2014. 71.

②中共中央纪律检查委员会 中共中央文献研究室编. 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M]. 北京：中央文献出版社 中国方正出版社，2015. 62.

③中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 北京：人民出版社，2013. 36.

④深入学习习近平总书记重要讲话和十八届中央纪委五次全会精神[M]. 北京：人民出版社，2015. 2.

⑤深入学习习近平总书记重要讲话和十八届中央纪委五次全会精神[M]. 北京：人民出版社，2015. 4.

⑥中共中央国务院印发《关于实行党风廉政建设责任制的规定》[N]. 人民日报，2010. 12. 16.

⑦习近平著. 习近平谈治国理政[M]. 北京：外文出版社，2014. 395.

《关于实行党风廉政建设责任制的规定》强化对相关工作人员的责任追究，严格界定个人责任与集体责任，不应将个人责任转移给集体承担，也不能将集体责任简单地划分给个人。高校还应建立和完善“问责”机制，严格规范的问责程序。第四，落实党风廉政建设责任制，发挥纪检监察机关监察作用。“深化党的纪律检查体制改革，加强制度创新，强化上级纪委对下级党委和纪委的监督，推动纪委双重领导体制落到实处。”^①高校党风廉政建设只有“严格执行责任制”，才能让责任制落到实处。

^①深入学习习近平总书记重要讲话和十八届中央纪委五次全会精神[M]. 北京：人民出版社，2015. 4-5.