

高校加强反腐倡廉制度建设面临的问题及对策

梁秀萍

(中国石油大学 纪委办公室、监察处, 山东 东营 257061)

[摘要] 在构建惩治和预防腐败体系工作中, 制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性的特征, 是防治腐败的根本和保证。近年来高校在反腐制度建设中, 存在着制度体系不够完善、执行力度不够理想、制度至上的文化基础还很薄弱等问题。针对存在的问题和不足, 应进一步加强制度建设, 维护制度权威, 建立保障制度严格执行的机制。

[关键词] 反腐倡廉; 制度体系; 约束机制

[中图分类号] D0 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2007)03-0044-(03)

在惩治和预防腐败体系中, 教育、制度、监督三者相互依存、相互渗透、相互影响、相互促进, 其中, 制度具有根本性、全局性、稳定性、长期性的特征, 贯穿于惩治和预防腐败体系的各个方面, 是加强教育、监督, 严厉惩治腐败和有效预防腐败的根本依据和保证。在高校构建惩治和预防腐败体系进程中, 必须抓好制度体系的建设与完善, 在提高制度建设的质量和水平上下功夫, 在狠抓制度的落实上下功夫, 在探索确保制度执行的机制上下功夫。目前, 中国高等教育正处于体制转轨、结构调整时期, 客观上存在诱发腐败的多方面因素。从高校发生的腐败现象来看, 权力是腐败的轴心, 体制机制的缺陷、制度管理的漏洞是引发高校腐败的主要根源。因此, 依靠制度惩治和预防腐败, 发挥制度在反腐倡廉中的根本性、基础性作用, 对于加强高校党的执政能力建设, 深入开展党风廉政建设和反腐败斗争, 构建和谐校园、建设精神家园具有重大的现实意义。

一、当前高校反腐倡廉制度建设面临的主要问题

为加强党风廉政建设, 深入开展反腐败斗争, 党和政府历来重视法律、法规和制度建设, 也取得了显著成果。已有的法律、法规、制度, 对于促进党风廉政建设、遏止腐败发挥了极其重要的作用。各高校根据国家法律法规和党内法规, 结合高校实际, 相继

制定了一系列工作制度, 发挥了很好的作用。所有这些, 为建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系, 奠定了良好基础。但是, 立足于更高的目标、更高的水平, 总结以往制度建设的实践经验, 我们也应该看到, 在制度建设和制度落实方面, 还存在不少差距。主要表现在三个方面:

一是反腐倡廉的制度体系还不完善。尽管摆在我们面前的制度已经令人目不暇接, 但是在执行过程中, 仍会发现现有的制度还不完善, 更会发现已有的制度多而乱, 如新旧制度错综交叉, 衔接不好; 反腐倡廉方面的制度与内部管理制度缺乏有机契合, 力量分散; 虽然一些单项制度比较完美, 但放在一起则主次不清, 互相照应不够, 关联性不强, 没有形成科学严密的体系, 更没有形成环环相扣、自我运转、自我调适、整体联动、前后闭合的运行机制。

二是执行情况不理想。很多制度写得很好, 但执行过程中走样变味; 有的制度则形同虚设, 纯粹是做样子给人看。尤其是领导干部破规矩、开口子的行为屡见不鲜, 产生的负面影响十分严重, 上行下效, 导致一些本来执行情况较好的制度也被破坏。

三是制度至上的文化基础还很薄弱。“有人好办事”、“有钱好办事”、“有钱能使鬼推磨”等庸俗的处世哲学成为一些人奉行的“潜规则”, 甚至确有不少人因此而暂时得势。这种庸俗落后的文化价值理

[收稿日期] 2006-12-21

[作者简介] 梁秀萍(1968-), 女, 山东冠县人, 中国石油大学(华东)纪委办公室、监察处助理研究员。

念,对整个组织的侵蚀、危害甚大,不少人把不按规定办事视为理所应当,为腐败分子以权谋私提供条件。

近年来某些高校发生的一些腐败案件,甚至大案、窝案、串案,无不表明了制度建设存在的上述漏洞和薄弱环节。因此,制度的建设、完善与执行,是高校加强党风廉政建设和反腐败斗争的基础,是有效预防和惩治腐败的第一道防火墙。

二、加强高校反腐倡廉制度建设的对策

根据建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的指导思想、基本原则以及体系设计思路,笔者认为,高校反腐倡廉制度体系的建立应按以下顺序和内容进行设计:

一是干部选拔任用监督制约机制。针对近年来高校容易滋生腐败问题的群体加强制度体系的设计和建设,建立干部选拔任用的监督制约机制,监督制约干部选拔任用权,确保选准选好每一个干部。对于高校领导干部的选拔任用,要坚持党管干部的原则,遵循干部四化方针和德才兼备原则,按照党章规定的干部六项基本条件和高校干部的素质要求,高标准、高质量地做好干部选拔工作。要坚持“任人唯贤”,坚决反对“任人唯亲”;要严格、全面地了解和考察干部,熟悉和掌握干部的工作经历、成长过程以及现实表现,用辩证的、发展的观点看待干部的优点和缺点,对干部作出正确的评价。要坚持走群众路线,推行考察预告、差额考察、干部任前公示、考察责任制等制度,进一步增强干部选拔任用工作的公开性和透明度。要严格执行干部选拔任用工作的民主决策制度,严禁个人说了算。逐步加大干部制度改革力度,积极推行干部票决制、用人失察失误责任追究制,在总结经验的基础上,推行公开选拔、竞聘上岗等好的做法,切实改变“由少数人在少数人中选人”的不正常现象。

二是权力授予监督制约机制。针对近年来高校容易滋生腐败问题的关键部门和岗位加强制度设计和建设,建立权力授予的监督制约机制。按照职权相当、分权制约的原则,做好权力授予工作。包括两个方面,一方面是权力配置要遵循职权相当的原则,不能出现权力与职位不匹配的现象。职权不相当,尤其是权力超出职位所对应的责任,就容易发生问题。另一方面是权力配置应遵循科学分解、有利于监督的原则。权力过分集中在某些部门或干部手中,就容易发生权力滥用行为。不同权力主体之间,既要相互合作,又要相互制约。

三是用权过程监督制约机制。“不受制约和监

督的权力,必然导致滥用和腐败。”^[1]针对高校权力使用中出现的监管漏洞加强制度设计与建设,建立权力使用的监督制约机制,规范干部的权力行为,防控干部出现不正当的用权行为。获得权力是为了使用权力,所以,仅从授权环节进行制约还不能保证权力的正确使用。对权力使用过程的监督至关重要,又极其复杂。用权过程的监督制约机制,可以概括为两个方面,一是权力运行的规范机制。例如针对决策行为的民主集中制、集体决策制度、咨询制度、论证制度、逐级审批制度、会签制度等等;针对基建、物资设备采购工作的招投标制度;针对财务管理工作的预决算制度、收支两条线制度等;针对招生、收费、文凭管理等工作的各项工作规程和制度。类似这些制度主要是对干部用权行为进行规范,规定其必须这样做而不能那样做。这些规范性制度对于干部正确行使权力具有非常重要的作用。二是权力运行的透明机制。公开是最好的监督。事实也反复证明,绝大多数不正当的权力行为,都是在不公开、失去监督的情况下发生的,“暗箱操作”是腐败分子以权谋私惯用的伎俩。因此,必须建立权力运行的透明机制,大力推行校务公开,使权力运行的全过程公之于众,让广大教职工有知情权、参与权、监督权。同时,监督部门以及相关职能部门和群众组织要切实履行职责,对干部的用权行为加强监督制约。

四是干部预警机制。建立对干部的预警机制,通过有效途径、方式,对出现问题苗头的干部及时加以预警,把问题解决在萌芽状态,防止干部走向错误。预警机制是对用权监督制约机制的进一步延伸,是防止干部少出问题、不出问题、不出大问题的必要环节,是关心爱护干部的重要措施。要在加强对权力行使过程监督制约的基础上,本着对事业负责、对干部负责的态度,从关心爱护干部出发,通过上级点、群众提、组织帮、自己找等多种途径,对干部暴露出的不良苗头建立预警机制,帮助其尽早警醒,避免发生大的问题。预警机制的建立应该与干部考评工作相结合。在这方面,已经有了一些比较好的制度,如民主评议干部制度、述职述廉制度、收入申报制度、礼品登记上交制度、重大事项报告制度、民主生活会制度、经济责任审计制度、干部离任审计制度等,必须认真执行这些制度,把这些制度作为加强干部廉洁自律工作的“规定动作”。如果这些制度执行得好,就可以帮助干部及时发现和纠正自己的缺点和不足。另外,预警机制还包括信访举报处理制度、谈话打招呼制度、函询诫勉制度等,这些制度对帮助和促进干部健康成长同样具有重要作用。

五是干部不当用权行为的纠偏、问责和惩戒机制。建立干部问责、纠偏和惩戒机制,对有过错或违纪违法行为的干部进行责任追究,纠正错误行为,作出违纪处理,直至收回权力。这是制度体系的最后一个环节,该环节与干部选拔任用环节首尾相接,恰好形成一个闭合的系统。建立纠偏、问责和惩戒机制,促使权力主体意识到要对自己的权力行为承担风险、承担责任、承担后果,从而增强责任意识、法纪意识。纠偏、问责和惩戒机制必须是一种硬兑现的机制,否则,这个环节的松动将会导致整个体系的废弛。对于失职、渎职行为,要坚决进行责任追究;对于错误行为,要坚决予以纠正;对于违法违纪行为,必须按纪律、法律的规定做出处理。只有这样,才会扶正祛邪,激浊扬清,保持高校党风廉政建设的良好局面。

三、维护制度权威,建立健全保障制度严格执行的机制

制度运行机制是制度体系建设的重要内容,也是构建制度体系的基本保证。实践表明,已往一些制度不能在反腐倡廉工作中发挥作用,不仅仅因为制度设计上存在着不科学的问题,在一定程度上与制度运行机制不完善也有很大关系。因此,高校在构建反腐败制度体系时,必须建立健全科学的运行机制,保证制度的切实约束力和执行力。

一是加强反腐倡廉制度宣传教育机制建设。在高校,一项科学完善的制度要得到广大教职员工的普遍认同、严格遵循和执行,制度本身的科学与完善是一个方面,但同时还要为制度的严肃执行创设良好的氛围和环境,以确保制度的权威性和强制性落到实处。要想人人遵循制度、严格执行制度,首先要让人们了解制度,因此,必须大力宣传制度。制度宣传不仅要针对制度涉及到的相关群体,还应针对全体教职工,以营造了解制度、宣传制度、执行制度的良好校园氛围。在抓好对机关职能部门处领导干部的宣传教育的同时,进一步扩大制度宣传的受众群体,完善“大宣教”工作格局,创新制度宣传教育的方式方法,在全校大力推进廉政文化建设,营造人人学习制度、遵守制度的校园环境。^{[2]145}

二是加强制度贯彻落实机制的建设。一项制度的制定与出台,不是为了应付上级部门的检查,不是为了追求语言文字的华美,其主要目的是为了规范工作程序,按照制度面前人人平等的原则去管事、管人、管物。打消熟人面前好办事的侥幸心理,维护制度的权威性和约束力。^{[2]146}针对目前有些制度执行

难的现象,高校在建立和完善制度体系的进程中,要着力加强制度的运行机制建设,建立贯彻落实制度的责任制,完善以自查自纠、督促检查、考核奖惩为主要内容的制度体系及其运作程序和规范,真正把制度要求转化为自律要求,把外在的制约转化为内在的自觉,真正推动各项制度的顺利实施。

三是建立制度贯彻落实的约束监督机制。为防止制度执行过程中的漏洞,“要抓住权力运行中容易产生问题的薄弱环节,建立有效约束滥用权力的机制,增强权力运行的透明度”;^[3]要建立健全对制度落实情况的监督检查制度,拓宽监督渠道,整合监督资源。把党内监督与党外监督、组织监督与群众监督、舆论监督、上级监督结合起来,实行严格的自上而下的监督和自下而上的监督。完善责任追究制度,加大对违反制度行为的查纠力度,坚决纠正有章不循、有令不行的现象和行为。^{[2]146}

四是建立制度贯彻落实情况的反馈评价机制。反馈评价机制在制度体系建设中是极为重要的,它在制度体系的建设和延伸中起着承前启后的重要作用,是进一步补充、完善制度的主要依据,是检验制度优劣和了解制度执行效果的基本渠道。^{[2]146}建立制度执行情况的反馈评价机制,需要通过定期调查研究、民意测验以及对反腐倡廉综合信息的分析,及时了解掌握制度在执行过程中存在的问题和制度本身的缺陷,适时进行修改和完善,并结合新的实际,不断推出新的更趋完善的制度。

总之,反腐倡廉制度体系是党风廉政建设和反腐败工作的基础和前提,是新时期构建惩防体系的重要环节,是预防和惩治腐败的重要措施和途径。高校在加强制度反腐工作中,要不断求真务实,开拓创新,按照中央的反腐方针和部署,紧密结合高等教育和各自学校实际,不断探索制度反腐的途径和措施,切实发挥制度在反腐倡廉中的作用。

[参考文献]

- [1] 杨茂椿. 加强制度建设是保持共产党员先进性的重要保障[J]. 中国石油大学学报:社会科学版, 2006, 22(5):58.
- [2] 中央纪委宣传教育室. 建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要理论文集[C]. 北京:中国方正出版社, 2005.
- [3] 陈春生. 试论和谐社会中的党风廉政建设[J]. 中国石油大学学报:社会科学版, 2006, 22(1):64.

[责任编辑:陈 墨]