

成果公报

课题名称：高校重点领域预防腐败风险防控机制研究

课题批准号:AAA11002

课题类别：北京市“十二五”教育科学规划重点课题

研究领域：高等学校教育管理，党风廉政建设

课题负责人：周燕，研究员，北京工业职业技术学院

主要成员：路兴，副研究员，北京外国语大学

王宏军，副研究员，北京交通大学

李季，教授，北京师范大学

王涛，讲师，对外经贸大学

张海兰，研究员，西北工业大学

孙为，教授，中国石油大学

刘春梅，研究员，中国传媒大学

李国俊：研究员，北京工业大学

齐兰：教授，中央财经大学

谢金松：北京市教育纪工委

白致铭：副研究员，北京航空航天大学

邓婧：助教，对外经贸大学

封家平：助教，北京航空航天大学

贺晓东：助教，北京航空航天大学

一、研究内容及方法

近年来高校违法违纪现象呈现几个特点：一是发案率呈波动上升趋势，案件数量仍在高位运行。二是经济类案件占主要地位，涉案金额越来越大。三是以权谋私以岗谋私并存，窝案串案突出。四是涉及违反“三重一大”、违反领导干部廉洁自律、贪污、挪用公款等，后勤、财务、物资采购、基建工程、校办企业、对外合作办学等是案件多发领域，发案领域从管钱管物部门向教学科研岗位蔓延。五是进入司法案件数量大幅增加。此外在全国，近几年基建、招生、学术不端、物资采购等领域都出现了影响恶劣的大案要案。由此可见，廉政风险已以一种新势头进入高校，普遍存在于各项权力运行、资源管理各环节中。

为更好地规范高校权力运行模式，预防腐败行为发生，探索研究北京不同高校开展廉政风险防范工作在制度建设、工作流程及针对性措施制定等方面存在的差别，探讨针对北京各高校廉政风险防范重点领域的防控环节和工作流程，进而提出风险处理、风险监控的建议和防范模式，北京市“十二五”教育科学规划课题重点项目《高校重点领域预防腐败风险防控机制研究》于2011年立项。课题研究从高校廉政风险防范模式构建入手，确定了“‘三重一大’及民主科学决策”、“干部人事管理”、“财务管理”、“基建（修缮）项目管理”、“物资（设备）采购管理”、“招生管理”（艺术类、自主招生）、“科研经费管理”等八个重点防控领域进行研究，研究北京高校重点领域预防腐败的风险防范机制设计，构建廉政风险防范管理模式。

1. 研究方法

本项研究有六类理论基础，即：寻租理论、风险管理理论、委托代理理论、项目管理理论、分权制衡理论和“机制”理论。

依据上述六项理论，本文对高校廉政风险防范机制的内涵界定

为：以有效约束公职人员行为并激励其为公共利益努力工作为目的，将风险管理理论运用到廉政风险防控领域，对高校在思想道德、岗位职责、工作流程、制度机制及外部环境等方面可能存在的廉政风险进行项目化管理，通过明确权责分配、健全制度体系、规范监督制约程序、强化廉政教育等措施，形成内生的具有制约力的廉政风险防控机制。其本质要求，就是要把规范领导干部权力运行作为重点，使高校各项权力在科学合理的框架内和健康有序的轨道上行使，使领导干部用权安全、廉洁从政、清正廉洁。

本课题具体用到文献分析法、国内、国外比较法、座谈法、调查法、统计法、案例研究法，并在课题研究的同时在相关高校开展廉政风险防控实践，并进一步完善研究报告，提出具体办法。

2. 研究工具

一是利用“大数法则法”对腐败行为所存在的风险作进一步的分析 and 度量，即对某一特定腐败行为的性质、发生的可能性以及可能造成的损失进行估算。这一法则的原理是：只要被观察的对象数量足够多，就可以对损失发生的概率、损失的严重程度评估出一定的数字来；被观察的某类对象数越多，评估值就越精确。当对某种腐败行为观察的数量足够多时，就可以发现该行为的发生呈现出一定的规律性，显现出某种必然性的特征。

二是利用“故障树分析法”（简称 FTA，是一种演绎的系统安全分析法），从需要分析的特定问题或故障开始，层层分析其发生原因，一直分析到不能再分解为止，制定统计元素。它是用于大型复杂系统可靠性和安全性分析的一个有力工具。利用 FTA 来分析一个系统时，我们关心的是找出造成某个不希望的事件（顶端事件）发生的各种可

能原因,FTA 使用演绎的方法找出使顶端事件发生的可能的次级事件,反映了各次级事件引起顶端事件发生的逻辑关系。

三是召开一定数量的座谈会,对有些问题进行专家论证。

四是通过调查问卷等方式,对形成的模式进行试点测试。

五是利用 SPSS (即“社会科学统计软件包”) 对统计元素(数据)进行统计分析。

二、高校重点领域预防腐败风险防控机制构建

1、高校“三重一大”及民主决策廉政风险防控机制构建

防控机制构建的基本内容:一是完善高等学校内部治理与科学决策的制度体系。二是根据法治型权力结构的要求,调整和优化高校的权力结构。三是通过用流程化管理手段规范决策权力的运行。在流程中体现沟通协商、征求意见、专家咨询、调研论证、开门决策、“一把手”末位表态、文字记录、决策回避、执行情况跟踪、责任追究等环节。四是建立多元化的高校决策监督体系。要加强内部监督、规范异体监督、引入社会监督。五是建立高校决策问责与惩戒机制。六是建立高校决策信息化系统与廉政风险预警机制。

2、高校干部选拔任用工作廉政风险防控机制构建

防控用人腐败的措施:一是构建法治型权力结构,二是加强惩戒力度。

防控机制构建内容:一是健全高校领导干部选拔任用制度体系;二是优化高校领导干部选拔任用工作的权力结构与运行机制,对选拔任用权进行适当分解,优化工作流程,形成操作规范。三是完善高校领导干部选拔任用监督机制,规范同体监督,加强异体监督。四是建立高校领导干部选拔任用工作问责惩戒机制。五是建立高校领导干部

选拔任用信息化系统，内容包括干部基本信息、选拔任用过程及任职变动过程信息、考核结果、有关事项申报、所受到举报投诉和处理情况等内容，由组织部门和纪检监察部门共同维护更新。

3、高校财务管理工作廉政风险防控机制构建

对与财务管理工作相关的十一项活动进行研究，一是货币资金管理领域廉政风险的防控。针对风险点，主要防控内容包括对货币资金管理业务岗位的风险防控、对货币资金管理中审核、审批权力防控、票据使用与管理权力防控和印章使用权力防控。二是往来资金管理领域的廉政风险防控。防控措施包括明确往来资金管理岗位人员责任，规范往来资金审核、审批权力和工作流程。三是预算管理的廉政风险防控。要梳理高等学校预算管理工作的流程和环节，对预算的编制、审批、执行、考核等环节进行规范化控制。四是结余资金管理的廉政风险防控。防控措施包括对净结余资金的确认、管理、监督检查等，以及对未完结转项目结余的规范管理。五是收入管理的廉政风险防控。要规范收入业务岗位职责和收入业务审批权力。六是基本支出管理的防控。规范基本支出相关管理岗位职责。七是项目支出管理廉政风险防控。要抓住项目申报管理、项目支出实施与资金管理、验收管理、支出预算考核等环节，规范程序。八是其他支出管理活动廉政风险防控。九是财务报告编制环节的廉政风险防控。对财务报告编制过程、编报过程审核及审批权力方面进行规范。十是财务管理信息化管理的廉政风险防控。要明确规范财务信息系统岗位人员职责。十一是高校内部审计的廉政风险防控。建立内部审计质量控制规范、督导规范、自我质量控制规范和外部评价工作规范。

4、高校基建领域廉政风险防控机制构建

存在问题：权力相对集中、信息公开度不够、缺乏有基建领域特色的廉政风险防控机制体系、“潜规则”充斥各个环节等。

构建措施：一是制度规范机制，包括决策制度、运行管理制度、监督保障制度。二是权力运行制约机制，科学配置权力结构，有效制约运行过程，防控关键环节风险。三是监督机制，明确监督主体及职责，明确监察重点，整合监督力量，创新监督方式。四是教育机制，采取激励相容措施，明确教育对象和方式。

5、高校物资（设备）采购领域廉政风险防控机制构建

风险点：筹资渠道多元，支出金额巨大；采购部门职责不清，权力相对集中；采购类型繁多，标准参差不齐。

构建措施：一是建立健全科学高效的物资（设备）采购工作管理模式，采用“统一领导，归口管理，管办分离”的组织模式。二是建立健全决策权、执行权、监督权相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，决策机制方面，要充分运用民主集中制原则，严格遵循制度程序，明晰界定权责；执行机制方面要做到制度明确、职责清楚、依法办事、素质过硬；监督机制方面要赋予监督部门有效的权利，推行信息公开，发挥群众组织作用；采购流程系统化建设要体现全程性、针对性和可操作性。

6、高校自主招生廉政风险防控机制构建

存在问题：权力过于集中，信息不公开，内部监督乏力、外部监督缺失、流程不完善。

构建措施：一是推进招考分离制度，制衡招生权力。由专业机构组织考试，由学校招生录取。二是社会参与监督，防止自我监督失效。三是通过透明限权，为高风险环节脱敏。要建立明确的自主招生公示制度。四是推进标准化管理，应强化资格初审、笔试、面试、录取等工作流程建设。

7、高校艺术类招生考试廉政风险防控机制构建

风险点：招考信息的规范性不高，知晓度欠缺；考委的遴选标准不统一，构成简单；教（招）考难分，“辅导”泛滥；出题人身份及考题内容容易泄露；考试评分具有主观性，刚性标准欠缺；艺术类招生录取分数相对较低；制度建设不完善，外部监管有局限；学校拥有专业招生自主权，增大监督难度；不良社会风气影响考试选拔环境。

构建措施：一是建立健全相应的法律法规，实现依法招生；二是推进招生信息公开；三是改革创新招生考试方法，拓展选拔途径；四是合理兼顾文化素质和艺术素质，加强对考生艺术综合能力的考核；五是理顺“统考”与“校考”的关系，提高公信力；六是建立“大专家库”，严格执行“回避”制度；七是推进信息化建设，增加考试科技含量；八是进一步强化监督机制，以监督促管理。

8、高校科研领域廉政风险防控机制构建

存在问题：科研经费管理制度不完善以及执行力不足，科研经费预算编制不合理，科研经费支出使用不合理，科研经费缺乏有效的监督管理，科研经费清算制度不健全，科研经费结题不结账等。

构建措施：一是完善科研经费管理制度，制度完善分为国家和各高校两个层面，同时要加强科研人员的法律意识；二是完善高校科研经费的预算管理；三是严格管理高校科研经费的支出使用，适当缩小管理费的支出比例，提高劳务费的支出比例；四是加强高校科研经费的监督管理，强调会计与审计的介入，建立综合的信息化网络管理平台。五是健全科研经费的清算制度，严格控制科研经费的报销，评估中重视对科研成果的转化；六是加强对结余科研经费的管理。

三、课题成果与影响

本课题研究是与高校推进廉政风险防控实践紧密结合，以研究推动实践，以实践带动研究。参与课题研究的 8 所高校都有深入研究和实践成果。

1、本课题研究在 8 个分报告的理论 and 实践基础上，课题组成员先后公开发表论文 8 篇，分别是：

(1)《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》，此论文获得北京市纪委 2012 年优秀调研论文二等奖；(2)《科学推进北京高校廉政风险防控管理》；(3)《高校自主招生廉政风险防范管理研究》；(4)《外语类院校招生工作廉政风险防控机制研究》；(5)《高校干部腐败的生成机理及防治研究》；(6)《高校科研经费管理问题及对策》；(7)《高校基建领域廉政风险实证研究》；(8)《高校权力结构科学化配置体系建设——北京航空航天大学探索实践》。

2、在深化研究的基础上，课题组于 2012 年 6 月起草并印发市委教育工委、市教委《关于进一步加强首都教育系统廉政风险防控管理的通知》（京教工办〔2012〕16 号），对北京市教育系统深入开展廉政风险防控机制建设提出明确要求。

3、各高校特别是课题组成员学校开展廉政风险防控机制建设取得明显成效。以北京航空航天大学（下称北航）研究成果为例。北京航空航天大学自 2013 年以来，结合课题研究，分两批开展了 16 个单位的廉政风险防控管理“三个体系”建设工作，自 2013 年下半年，课题组以基建领域为研究对象，以廉政风险防控为切入点，通过理论分析和调查研究，完成了子课题研究任务。同时，在本课题研究的基

基础上,继续深化对高校重点领域廉政风险防控的认识,在实践中向人、财、物等其他重点领域拓展应用。北航结合课题研究成果,并按照上级有关要求,先后启动2批共16个单位开展了廉政风险防控管理“三个体系”(以下简称“三个体系”)建设工作,即权力结构科学化配置体系、权力运行规范化监督体系、廉政风险信息化防控体系建设试点工作。第一,优化了权力结构配置。按照不相容岗位分离的原则,把决策权、执行权、监督权分解到不同部门或不同岗位,通过分权制约优化了权力静态结构。第二,编制了职权目录清单。编制职权目录是权力结构科学化配置体系建设的中心工作。通过以下步骤取得了内容比较清晰、结构比较科学的职权目录。第三,通过业务流程再造绘制简明流程图,确保了职权目录中关键职权不遗漏。根据职权法定原则,两批试点单位结合各自职能定位和业务范围,选取确定业务办理过程中有关审批、审核等涉权业务(职权)共235个,绘制业务流程图共计233个,明确了各部门所涉及岗位的职责和业务事项,便于服务师生并接受监督;通过重新梳理业务,优化、简化或完善了业务流程,提高了工作效率。第四,通过引入BPMN2.0标准规范绘制权力运行流程图,确保了职权目录中涉权事项的准确性。明确职权配置运行6要素内容,根据分权和制约原则优化权力结构,确保了职权目录的科学性。第五,制度建设更加规范完善。校内各单位通过制定和完善民主决策、业务管理、财务管理、人员管理、科研管理等制度共计84项。

廉政风险防控“三个体系”建设的经验发挥了示范作用。北航在“三个体系”建设过程中,探索积累了一些经验,得到教育部、工信部、北京市教育工委的认可。2014年以来,先后有北京建筑大学、

北京科技大学、对外经贸大学、北京联合大学等 10 余所在京高校，东南大学、华中师范大学、中国地质大学（武汉）等 5 所京外高校到北航交流取经，为推动高校廉政风险防控管理工作产生了积极作用。

北京工业大学坚持把党风廉政建设责任制、构建惩防体系和业务工作结合起来，一是将重心放在“广度”上，选择财务处、后勤集团和基建处、后勤处、国资处等二级单位作为试点，以点带面，稳步推进。全校共查找风险点 1000 余个，制定防控措施 900 余项，编制风险防控图（表）65 份，建立健全反腐倡廉制度 75 项。二是将重心放在“深度”上，风险防控由执行层向决策层转变。通过风险管理，对学校常委会、校长办公会议题实行计划管理，对议事和决策内容、程序、规则以及执行会议决定原则等做出明确规定，规范了领导班子议事决策程序。

通过课题研究带动实践，北京高校开展廉政风险防控管理取得的成效。一是各级领导干部风险防控意识进一步增强。二是惩治与预防腐败制度体系和运行机制基本形成。三是高校重点领域的管理工作进一步规范。四是理论与实践相结合，高校党风廉政建设工作水平进一步提高。

虽然课题研究工作到此告一段落了，但廉政风险防控管理工作继续在高校推进，不断深入。

4、北京高校开展廉政风险防控管理的启示

一是高校党政重视，强力推进，二是纪委、监察部门负责组织督促，三是相关部门和人员共同参与，四是完善廉政风险防控管理考核办法。总之，北京高校廉政风险防控管理工作取得的成绩，离不开科学理论的贡献，一是坚持科学的理论指导，二是加强理论研究。面对新的起点和任务，高校理论研究应继续深入，围绕难点问题和顶层设

计开展研究，使廉政风险防控管理朝着规范化、系统化方向发展。

四、高校廉政风险防控管理机制建设的再思考

在当前形势下，要有效预防高校腐败现象，应当抓住几个重要内容和关键环节。

1、完善高校内部治理机制

一是制定完善大学章程。进一步明确高校的治理框架、决策机构和各部门的权力关系，推进高校办学行为的规范化、推进政府干预行为的法制化、推进社会参与行政的合法化，形成相互监督机制。二是推进高校综合改革。进一步完善党委领导、校长负责、教授治学、民主管理的学校法人治理结构和内部治理模式，把高校治理与预防腐败工作有机结合在一起。三是落实党委的主体责任。坚持“党委统一领导，党政齐抓共管，纪委组织协调，部门各负其责，依靠群众的支持和参与”的领导体制和工作机制，把党风廉政建设和反腐败工作列入重要议事日程，融入学校改革发展各项工作中，建立权责对应、层层负责的责任体系。

2、完善选人用人机制

一是加强制度建设，提高干部选拔任用工作科学化。根据《干部选拔任用工作条例》和教育部党组有关文件精神，结合高校实际，制定干部选拔任用的具体实施办法、完善干部竞争上岗工作规程，建立档案审查制度、任前谈话制度，完善差额选拔干部制度，逐步推行差额推荐、差额考察、差额酝酿、差额票决的办法，作为干部选拔任用工作的基本遵循。二是加强信息公开和民主监督，增加干部选拔任用工作透明度。注重信息公开和对干部选任工作的监督，加强公示公告，扩大干部工作民主，注重群众的广泛参与。三是完善干部选拔任用工作程序，严肃干部工作纪律。严格执行干部选拔任用责任追究制度，

依据机构设置和干部职数任用干部，不超职数配备干部。严格落实工作程序，开展“一报告两评议”工作，认真听取广大干部职工对学校干部选拔任用工作的意见。四是从严管理干部，促进干部健康成长。高校党委要不断完善干部管理机制、干部考核机制和干部监督机制，认真落实干部日常监督制度，畅通干部监督信息渠道，充分发挥部门联动作用。认真做好干部离任经济责任审计、个人事项报告、出国审查备案、干部个人兼职申报等工作。五是全面加强领导班子建设。加强思想政治建设和理想信念教育；贯彻执行民主集中制，坚持和完善党委领导下的校长负责制，依法落实党委、校长职权，正确处理党委与行政、集体领导与个人分工负责的关系，严格执行领导班子议事规则与决策程序；完善党政领导班子任期制，加大学校之间、党政之间、学院之间的干部交流。

3、实施有效的监督机制

一是加强对“一把手”的监督。要坚持民主集中制原则，提高专题民主生活会质量，提高选拔“一把手”的质量，加强对“一把手”的巡视监督。二是上级对下级的巡视监督。要突出问题导向，要对被巡视高校党委的主体责任和纪委的监督责任落实情况进行监督检查。三是专门监督机构的监督。包括纪检监察部门和审计部门监督。纪检监察部门的监督，要强化上级纪委对下级纪委的领导，积极落实“三转”精神，要明确监督的内容、监督的目的、监督的方式。审计部门的监督，要突出对重点领域的审计和经济责任审计，建立审计与纪检监察协调合作机制，还要重视审计成果的运用。

4、建立透明的信息公开机制

一是不断拓宽校务公开内容。高校要成立信息公开领导机构，结合学校实际，完善信息公开制度，及时修订公开目录和公开范围，细

化公开内容。二是丰富信息公开的载体。要采取多种形式、多种渠道进行信息公开。不断改进传统的公开载体，同时要发挥高校高科技优势，实行电子党务、政务，即建立一个透明的网上服务体系，最大限度地公开信息，对工作的程序和流程依法公布。三是强化信息公开的监督。应当建立党委领导、行政实施、工会配合、督察办公室或监察部门督查、师生员工积极参与的信息公开工作机制，建立健全信息公开的各项工作制度，并向社会公开本校信息公开工作机构的名称、办公地址、办公时间、联系电话、电子邮箱等等。

5、建立切实可行的责任追究机制

一是细化党风廉政建设责任追究制度。高校必须从实际出发，加快制定和完善高校党风廉政建设责任工作机制，突出党风廉政建设责任制的惩戒性，提高责任追究的可操作性，在程序上要明确各主体责任和责任追究的范围和内容，做到各自职责明确。二是加大查办案件力度。纪检监察部门要回归主业，加大查办案件力度，发挥查办案件的治本作用。在高校要重点查办领导干部以权谋私、贪污受贿、失职渎职案件，严重违反政治纪律和组织人事纪律案件，侵害群众利益案件，招生考试中徇私舞弊、弄虚作假案件，重点领域重点岗位违纪违法案件。三是严格对违反“八项规定”的责任追究。严格追究违反“八项规定”的行为，防止抓作风建设流于形式，责任追究办法要合理、执行要有力、成果运用要严格。