

高校腐败现象的成因及其治理方略探析

丁慧, 刘丽颖

(辽宁师范大学 法学院, 辽宁 大连 116029)

摘要: 近期, 高校频发的腐败事件震惊整个社会, 高校腐败对社会的冲击和影响较之其他腐败对社会的冲击力和影响力更大, 并且对社会风气更具有腐蚀性。高校腐败是由于心理层面、制度层面、政策层面、社会文化层面等多方原因综合作用的结果。针对其形成的原因, 应采取标本兼治、自律与他律交相并用的治理方略。

关键词: 高校 腐败现象; 社会风气; 治理方略

中图分类号: D920.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-1751(2011)01-0018-04

An Analysis of the Causes of Corruptions in Universities and Its Management Strategy

DING Hui, LIU Li-ying

(School of Law, Liaoning Normal University, Dalian 116029, China)

Abstract: Recent frequent corruptions in colleges and universities shocked the whole society. The social impact of university corruptions and influence are worse than the other corruptions and more corrosive on the social morality. This corruption is due to such comprehensive reasons as psychology level, institutional level, policy level, social and cultural level and so on. According to the corruption's cause of formation, we should adopt the legal management strategy of self-discipline and heteronomy to tackle the problem both on the surface and the root.

Key words: corruptions in universities; social mode; management strategy

建立有效的反腐机制, 确保政府的公信力, 是摆在所有国家面前的一个共同难题。而近期我国高校频发的腐败事件触动了社会公众的神经, 其对社会的冲击和影响较之其他腐败对公众的心理更具有震动性, 从学术腐败到行政腐败以及高校领导因职务犯罪频繁落马, 凸显了高等学校监管问题的严重性。高校的职务犯罪为何频发, 其原因是多方面的, 有的属于社会心理和社会文化层面, 有的则属于社会制度和社会政策层面。高校腐败现象的频发影响了社会公众对高等教育的认同感, 是众多腐败现象中最具有腐蚀性的一种, 必须予以根治。

一、高校腐败概念之理论界定

理解和把握高校腐败的概念, 首先应从分析腐

败的含义入手。腐败的含义是分析其成因, 寻找其治理方略和对策的基本前提。目前, 学者们给腐败所下的定义很多, 例如国际货币基金组织(IMF)将腐败定义为是政府官员为了谋求个人私利而滥用公共权力。这一定义已在国际社会得到普遍公认并被广泛使用。又如美国著名政治学家亨廷顿也从这样一个角度对腐败作出了界定:“腐败是指国家官员为了谋求个人私利而违反公认准则之行为。”^[1]从现象层面, 腐败意味着一个社会充斥着公务人员的贪污、腐化、行贿、受贿、敲诈勒索、挥霍浪费社会公共财物及假公济私等丑恶现象。腐败现象被认为是政治机体上的一个毒瘤, 其危害在于阻碍了经济发展, 危及政治稳定, 影响道德进步。正如邓小平同志所言:“要整顿好我们的党, 实现我们的战略目标, 不惩治

收稿日期: 2010-09-26

作者简介: 丁慧(1963-), 女, 辽宁抚顺人, 教授, 博士研究生, 主要从事法理学和法学教育研究; 刘丽颖(1980-), 女, 吉林延吉人, 助理研究员, 硕士研究生, 主要从事法理学理论研究。

腐败,特别是党内最高层的腐败现象,确实有失败的危险。^[1]

高校腐败是腐败行为和腐败现象中的一种特殊类型,是指高等学校的公职人员运用手中的公共权力为个人或团体谋取私利的各种行为及现象。那么,与一般意义上的腐败行为和腐败现象相比,高校腐败具有自身的特殊性。首先,腐败主体的特定身份性。腐败行为的实施者均为高校的当权者或者是其他具有高等教育管理职能和管理权限的人员,主要以高校党政干部为主。而高校的党政干部绝大多数是具有专业学术背景的知识分子。其次,腐败现象发生的区域具有限定性。主要是发生在学校管理自主权实施的领域。再次,高校腐败的危害特殊严重性。高校作为思想的殿堂和人才的摇篮,本应是圣洁之地,其腐败现象的影响较之其他腐败现象对社会更具有腐蚀性。

二、高校腐败现象成因之理论分析

1. 高校管理的法律监督机制运行不畅

高校内部监督体系不健全是高校产生腐败的主要原因。由于高校的相对封闭性,内部的行政权近乎于一种没有制约的绝对权力。绝对权力会导致绝对腐败。正如温家宝总理所指出的:“权力不受监督和制约,必然导致滥用和腐败。对权力运行的监督机制不完善,监督不到位,是腐败现象发生的一个重要原因。”教授治校、民主管理是高校校务管理的基本制度。但由于高等院校权力配置的行政化,从而导致学术权力被淡化,甚至被行政权力所取代,教授治校根本没有落到实处,学术权力与行政权力难以抗衡。在民主管理制度层面,尽管存在着纪检、监察、审计等专门监督方式及教职工代表大会、民主党派等监督渠道,但是现行的高校监督体制是专职监督工作的下级,要在上级领导下开展监督上级或平级的工作,其弊端是很难进行有效监督,从而使监督流于形式。加之社会监督和法律监督的失控,从而导致高校腐败发生的态势难以遏制。

2. 高校的治理结构存在着结构性缺陷

高校的特性和职能决定了高校的管理既不同于行政管理也不同于企业管理,它是以知识为纽带形成的群体。行政管理以统一为准则,企业管理以效

率为依据,而高校管理是以高校学人的积极性和有效性的发挥为依托的。高校的管理比政府的管理和企业的管理要复杂得多。政府的管理模式是以指挥和命令为表现形态,所以政府里面始终有一个上级,当上级作出命令和指示时,其他人都要服从。在企业里,人和人之间的关系纽带是利益,企业决定权和管理权以资本为依托,谁拥有资本最多,谁就有对企业的控制权。而高校则完全不同,高校是以知识为纽带,把学人联系在一起,所以创新知识、传播知识、收藏知识、运用知识、交换知识就成为高校管理工作的主要内容。高校的权威既不是校长,也不是书记,而应是教授这一特殊群体。

目前,我国的高等院校普遍存在着内部领导体制与内部管理体制不分,政治权力与行政权力交织,学术权力被弱化,民主管理制度运行不畅等诸多问题。随着政府职能的转变,政府行政权力的下移,高校的管理自主权进一步扩大,使得高校的权力过度集中。我国高校作为独立法人的地位已经确定,但普遍缺乏运行顺畅的高校法人治理结构。校长负责制作为高等学校的内部管理体制,已经转变成自己负责制或个体负责制,在这种情况下,权力失控难以避免。

3. 高校领导选拔任用制度有失偏颇

改革开放以来,我国高校不断改革干部的选拔与任用制度,引进竞争与公示等机制,强调学历文凭和实际能力等人才标准,特别是选拔一把手的时候,更多注重其学术背景和专业的影响力,而忽略了其他因素的考察。实践中存在着“重学术,轻政治”“重才能,轻德性”的倾向,以至于出现了“德才失衡”的用人情况。又由于以上级政治机构和领导委任为主导干部选拔和任用制度依然存在,并且依然占据主导地位,以便长期实现党对干部的人事组织控制。这虽然有利于党对干部的领导,却容易形成委任的干部只对上级负责而不对下级负责的专断情结,导致干部人事任免上的功利性关系网络,进而成为权力寻租的可控性资源。

4. 国家政策导向存在着某种失误

作为社会的子系统,高等教育具有同社会政治、经济同构的特征。20世纪90年代以来,由于经济体制转型,高等教育的外部环境发生了巨大变化。

中国在实现国家发展目标与追求经济利益的双重驱动下,高等教育走上了一条被称之为“教育产业化”的改革路径。其基本特征是,以解决教育经费短缺为核心,以提高宏观效率为主要取向,各级教育的数量和培养规模迅速扩大,尤其是高校开始大规模的扩招。这种以单纯财政视角的教育改革,不仅在很大程度上损害了教育的公共性、公益性和公平性,也使得高校管理者的注意力都聚集在了某些特殊利益上。更多关注的是经营、创收等营利性环节,甚至设租寻租,以弥补由于政府财政投入的不足以及学校扩张冲动和管理效率低下造成的资金匮乏。高校的权力一旦失控失范,必将成为利益群体寻租的工具,从而使高校腐败不可避免。

5. 人性中私欲因素的膨胀

根据马斯洛的心理分析学说,人的欲望是无穷的,满足层次是递进的。腐败的最根本动力来自于无限的欲望和有限的手段之间的矛盾。关于人性的善恶之争由来已久,抛开人性善与恶的争论不谈,有一点是应当给予肯定的,趋利避害的欲望是人性中所固有的、天生的属性。正所谓“民之趋利,如水走向,不择四方。”人性中不可避免地会有恶的一面,如贪婪、私欲等。人性中的利己专断、滥用权力的成分,无论在何种政治制度下,单靠道德说教,而没有严格的约束机制,是不可能使人在握有权力之后又去善用权利。

随着市场经济的推进和社会的转型,导致了社会利益格局的重组和利益关系的变化以及利益分配方式的改变,出现了不同的利益阶层。不同利益阶层的矛盾和冲突产生了,原有的社会体制、政治体制、经济体制的弊端也暴露出来,导致人们精神的震荡和心灵的失衡,传统的价值观和社会心态受到了冲击^[3]。进而表现为传统与现代的抗衡,利益与责任的对峙,理想与现实的落差,东方观念与西方观念的冲突。在各种冲击波的合力冲击之下,坚守的道义防线极易被突破,从而导致各种腐败现象和腐败行为大量涌现。特别是在上个世纪六七十年代,以国家利益为核心的集体主义价值观开始主导人们的行为,但在许多情况下,这种集体主义片面地强调集体的至上性和绝对性,严重地忽视了个人的存在,不能实际满足个人的正当要求,最终必然迫使个人去

关心自己,从而脱离集体去谋求自己的发展,使集体主义最终也只能徒具其表。这不仅使得整个社会无法形成浓郁的反腐败氛围,也使得民主制度和反腐机制难以发挥其重要作用。

6. 中国知识分子人格独立性缺失

中国的知识分子与西方知识分子相比,对政治具有很强的依附性。很多学者认为,中国的知识分子缺乏独立的人格,其主要表现就是带有浓郁的政治“情结”。源于长期以来,我国实行的是一种官本位的政治体制,社会难以提供一个能够塑造知识分子独立人格的社会环境。知识分子独立人格的发展受到政治、经济、社会及文化等诸多条件的制约,与西方知识分子对权力抱着一种淡化的意识不同,我国的知识分子对权力、名利和官阶的热衷,已经成为一种普遍的现象,高校管理者深受“官本位”思想的束缚。

从社会结构图像来看,中国是一个“差序格局”的社会结构,西方是一个“团体格局”的社会结构。在中国特定的熟人社会或人情社会当中,人与人的关系除了血缘和地缘之外,不易受到其他社会类属的制约。因此,在中国的传统观念中,轻视公德,重视私人关系一直是传统人际关系的重要特点。“礼尚往来”不再是简单的利益交换原则,更成为普遍的道德规范。“千里求财为做官”的观念,源自中国特殊官僚士绅相结合的封建政治体制,长期以来早已深入人心,成为国人内心深处对在政府担任公职者的一种世俗看法。法不责众,一方面使人们在犯罪之时有了从众的心理基础,另一方面更使社会惩罚失去效力^[4]。

除此之外,中华民族还是一个十分崇尚“脸面”的民族,脸面不仅能够满足中国传统社会礼治的需要,其本身还具有社会交换功能,其遵循的基本原则是互惠互利,即所谓来而不往非礼也。在中国的传统社会中,“脸面”也成为一种十分独特而广泛的社会资源。这种群体性的人际关系加之“脸面”的作用,再加上利益因素的考量,从而演变成了一种权利的补充物,由此而形成的关系网成为各种腐败现象进行权钱交易行为的关系网络。这也是为什么目前高校腐败中窝案急剧增多的一个因素。

三、高校腐败现象综合治理方略

对高校腐败现象的治理应以标本兼治为原则,

自律和他律互为补充。如上所述,高校腐败现象的成因既有历史文化的因素、新旧体制交替的因素和法治建设的因素,同时又有社会心理和社会成员个体等方面的因素。高校腐败是综合因素共同作用的结果,为了有效遏制高校腐败现象,不仅要治标,更要治本。笔者认为,对高校腐败现象的综合治理,应注重以下几方面内容。

1. 优化和重构高校内部治理结构

在构建高校内部治理结构时,首先,坚持决策权、执行权和监督权相分离的原则。应当借鉴公司治理结构的董事会模式,董事会应当是高等学校内部管理体制改革的方向,由党委书记担任董事长,将党对高等教育的政策和方针转变为董事会的决议,由校长来贯彻执行。从而有效地解决政治权力与行政权力配置的问题。其次,坚持教授治校。实施校务委员会和学术委员会制度,作为学校事务的咨询机构和审议机构,从而加强高校的学术权力,使之与行政权力形成有效制衡。再次,积极推进和完善教(职)代会制度。落实校务公开,使高校的管理成为阳光管理,变得公开、透明、民主、合法。

2. 完善监督机制

实现高等院校自循环监督机制与交换监督机制的畅通无阻。自循环监督是指高校系统内部的监督,这是一种自下而上或自上而下的自我监督方式,包括高等学校内部的纪检监督、审计监督和师生的民主监督,从而形成校内权力制约机制和分权制约的格局。交换监督是系统外的监督,是将高校制约于社会监督与法定监督之下,在这个系统的监督中,应加强法定监督中的司法监督和行政监督。从近期高校的腐败现象分析,作为高校主管部门的教育行政部门的行政监督匮乏、审计监督流于形式、审计结果不对外公开导致了此种监督的威慑力不够。法定监督的司法监督表现得心慈手软,当针对高校中特殊犯罪群体时,普遍的心态认为其主观恶性小,社会危害程度较轻,导致惩罚力度不够,使刑罚的威慑力落空。

3. 提高高校腐败者的成本支出

目前,高校腐败中存在着惩罚失当,腐败成本过

低的现象。因此,提高腐败者的支出成本是杜绝和防范腐败现象的有效对策。首先,要增加高校腐败案的被查处概率。较高的案件查处率会制约腐败者的侥幸心理,从而达到震慑腐败的作用。其次,要提高腐败者为腐败行为所支付的经济成本。许多法治国家,往往通过加强对公务人员即期收入的监督来加大腐败者腐败成本,并将我国现有的财产申报制度落到实处,实施对财产来源及其合法性的有效监控。再次,增加高校腐败者基于腐败行为的预期收益的损失。我们国家可以借鉴新加坡和中国香港公务员养老金的制度,使腐败者畏于预期利益的被剥夺而廉洁行政^[9]。

4. 加强高校管理者的道德自律和政治使命感

徒法不足以自行,徒善不足以为政,任何良好制度都依赖和仰仗于人的执行。对于高校管理者来说,道德自律的养成尤为重要,必须改变长期以来高校领导干部中存在的“重业务、轻政治,重才能、轻道德”的问题,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。同时,通过道德修养的加强,建立高校管理者自觉的政治责任感,这也是从根本上杜绝腐败案件的极其重要条件。

对于腐败现象的蔓延必须把握和认识其复杂的根源,腐败现象是社会各种合力的结果,作为社会机体上的一个顽症,必须对其要标本兼治,实现自律与他律交替控制与防范的有效态势。

参考文献:

- [1] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变迁社会的政治秩序[M]. 北京: 三联书店, 1989: 54.
- [2] 邓小平. 邓小平文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 313.
- [3] 李培林, 马戎. 社会学与中国[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 465.
- [4] 湛中乐. 权利保障与权力制约[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 49-50.
- [5] 张爱军. 权力制约的多维视域[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2007.

〔责任编辑: 林凤萍〕