

高校权力运行监控机制存在的问题及其对策

仲帅

(哈尔滨工程大学 思政教研部 黑龙江 哈尔滨 150001)

[摘要]近年来,高校权力腐败案件频繁发生,引起了社会的广泛关注。高校已经成为权力腐败的高危领域,迫切要求加强高校反腐倡廉工作。高校权力运行模式一般包括决策、执行、评价三个环节,要构建覆盖各个环节和全过程的权力运行监控机制,一是构建决策风险评估机制,对权力运行前实施风险预警;二是构建“三结合”的监控合力机制,充分调动各方面积极因素;三是构建“一述双评”的权力纠偏机制,实现权力评价的“三个转变”。

[关键词]高校权力运行; 监控机制; 问题; 对策

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2014.03.019

[中图分类号] G462 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2014)03-068-04

近年来,高校权力腐败案件频繁发生,各种负面新闻充斥于耳,引起了社会的广泛关注。一向被视为“清水衙门”的高校已经成为权力腐败的高危领域。加强高校反腐倡廉工作是形势所迫、刻不容缓。习近平总书记指出,“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里。”^[1]建立健全高校权力运行监控机制就是着眼于加强高校反腐倡廉制度建设,促进权力规范运行、防止权力腐败的重要内容和有效举措。

一、高校权力运行的一般模式

高校实际上存在着政治权、行政权、学术权等基本权力,统称高校权力。虽然高校权力的具体配置不同,各种权力也有其特点和运行逻辑,但从总体而言,高校权力依次按照“决策-执行-评价”三个基本环节循环运行,形成了高校权力运行的一般模式。有学者认为,监督是高校权力运行中一个重要阶段或环节,笔者认为,监督对于高校权力的规范运行必不可少、意义重大。但从高校权力运行的角度看,监督本身不是政治权、行政权、学术权等高校权力运行的一个环节或阶段,更多的是以内在或外在的形式或多或少地存在于权力运行的各个环节和全过程。因此,本文未将监督放在权力运行中加以研讨。

(一) 高校权力运行的决策环节

决策是权力运行的首要环节,“正确的决策是正确行使权力、防止权力滥用的前提和基础。”^[2]高校权力决策是指高校中拥有决策权的主体依据一定的规定和程序对党务、校务等其他涉及学校发展的事项进行决定的过程。在决策前,一般会对决策事项

进行调查研究,通过召开听证会、民主协商会、专家咨询会、论证会等,广泛听取各方面意见。高校权力运行坚持党的民主集中制原则,执行“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的议事规则。在高校中,一般的决策机构包括党在高校的基层委员会及其常委会、校务委员会、董事会等,决策机构的成员在决策会议上拥有平等的身份、地位和权力,可以发表个人意见,进行充分讨论,以一人一票或举手表决的方式集体决定,决策结果以决策机构的名义对外发布。为了降低决策风险,有些高校还会通过各种形式公开决策结果,并就决策结果再次征求师生意见。

(二) 高校权力运行的执行环节

执行是权力运行的关键环节,执行与否或执行效果都会影响到权力运行的结果。高校权力执行是指高校权力的执行主体利用执行权落实决策精神、将决策的目标变为现实结果的过程。在决策执行前,高校权力的执行主体一般会通过各种形式,如专家讲座、政策辅导、专题会议等,对决策的精神进行解读、学习和传达。一些重大决策在贯彻执行时,一般还会通过各种媒介进行舆论造势,宣传鼓动,营造出有利于决策落实的思想舆论环境。在此基础上,执行主体通过工作布置会如校长办公会、党政联席会、工作专题会等将决策细化,任务分解,责任到人。在执行过程中,权力的决策主体会对决策执行情况进行检查,及时发现问题,如果是决策责任时,应及时调整决策的目标和内容,对决策本身进行修改甚至是废止;如果是执行责任时,应及时将问题反馈给权力执行机构或个人,督促其改进提高。权力执行主体也会进行自查,保证决策落实,

[投稿日期] 2014-02-20

[基金项目] 黑龙江省高校人文社会科学重点研究基地项目(批准号: HEUSZB1406)

[作者简介] 仲帅(1988-),男,江苏徐州人,博士研究生,研究方向:高校德育研究。

提高执行质量。

（三）高校权力运行的评价环节

评价是权力运行的最后环节，是对高校权力运行过程和结果的客观评判。高校权力评价是指具有评价权的主体依据一定的法律法规、制度规章、计划方案等对权力运行引起的事实结果进行判断、分析后的结论。评价一般由两部分构成：一是权力运行的主体的评价，称之为自我评价；二是专门监管机构如校纪委、监察处、审计处等对权力运行进行评价，称之为外部评价。正确行使评价权，一是要掌握权力运行过程和结果的大量事实，以事实为评价依据。二是评价应有一定的标准，包括法律法规、制度规章、计划方案等。一般而言，对权力运行规范良好，实现预期目标的有关集体和个人，要给予精神或物质奖励；对决策失误、行使权力不当等造成国家、集体和个人利益损失的，有关部门和个人要承担相应的责任。如果出现重大权力腐败或权力事故，有关机构和个人会被剥夺行使权力的资格，权力运行会受到一定的影响甚至出现暂时的中断。

二、高校权力运行监控存在的问题

高校在深入开展党风廉政建设和反腐败斗争中，更加注重对权力的制约和监督，基本上建立起各具特色的权力监控机制，对促进权力规范运行发挥了重要作用。但是，从高校权力运行监控的各个环节来看，高校权力运行监控依然存在诸多问题。现分别从权力监控的三个阶段（决策-执行-评价）分析高校权力运行监控存在的问题。

（一）决策阶段监控存在的问题

1. 决策监控意识淡薄。“权力运行的起点影响到权力运行的过程，并进而影响权力运行的结果”，^[3]加强对权力运行的起点——决策环节的监控，实现关口前移，防患于未然。但是，多数高校对决策监控的意识淡薄。一是对决策监控的认识不到位。一些高校对决策监控的重要性、必要性认识不足，认为决策本身不属于权力监控的范围。二是监控点失衡。多数高校习惯把监控的注意力集中在权力执行和事后追责上，忽视了对决策的监控，造成了监控盲点。三是对被监督有抵触心理。决策主体大多是学校的领导，他们习惯了监督别人，往往将自己置于监督之外或凌驾于监督之上，自觉接受监督的意识淡薄，对监督持反感和抵触态度。

2. 决策程序不健全。建立健全科学民主的决策规则和程序是监控决策权的有效途径。但是，在实

际的决策过程中，没有程序、不走程序、假走程序、违反程序的现象时有发生。有些高校没有设计和规定决策的规则和程序，一些建立起来的决策程序因为没有硬性的规定和要求，往往束之高阁，没有发挥实际作用。有些领导表面上尊重决策程序，其实是走过场，决策意图早已“成竹在胸”。甚至一些领导违反决策程序，破坏决策制度，因为缺乏监控，最后不了了之。

3. 鉴别决策科学性标准的缺失。在这个阶段的监控，主要是对决策的科学性，可实施性进行评估和鉴别。在实际的操作过程中，决策的评判缺少统一的标准，一些评判标准本身存在许多漏洞，没有实现标准制定的科学性和可操作性的统一，这直接影响到决策监控的实施。

（二）执行阶段监控存在的问题

1. 监控主体缺失或不到位。主要表现在：一是党内监督不力。由于纪委等监督部门在党委领导下开展工作，其任职和待遇受同级党委的控制，对权力监控容易受到限制，造成监督力度不够。二是民主监督太软。各民主党派不能有效参与到权力运行中来，对很多工作不知情，即便监督也只是提提意见。三是依法监督太慢。教代会、工会行使职权主要集中在代表大会的会期内，对事情发生的结果如大会报告、执行情况进行审议，监督滞后。四是群众监督缺失。高校权力执行没有做到完全的公开、透明，教职工因不知情无法行使监督权。^[4]

2. 监督体制缺乏整合力，造成监控无力。在高校现有的监控体制下，普遍存在的问题是监督主体众多，但是监督主体之间的相互联系较少，缺乏相互借助、相互补充、相互促进和相互制约，没有形成共同监督权力运行的整体合力。因而，还没有真正达到对高校权力运行进行整体监控的效果。

3. 党务公开、校务公开的内容和范围受限。实现权力的公开化和透明化，是对权力运行进行监控的有效措施，但在实施过程中存在内容受限和范围受限的问题，不是所有涉及权力的事件和问题都在公开范围之内，这就为权力滥用提供了可以隐藏的庇护，造成监控失利。

（三）评价阶段监控存在的问题

1. 自我评价，易造成监控困境。对权力运行结果的评价，往往是由学校领导机关做出的，但是，行使权力的主体既是权力的执行者也是评价者，这种“既当运动员又当裁判员”的自我评价机制，难以做到客观公正，容易造成两种倾向：一种是权力

运行良好,达到决策目标时,容易夸大成绩;另一种是权力运行失范时,容易隐瞒事实,谈问题轻描淡写,甚至避而不谈,逃避责任。由于评价权集中在少数领导手中,高校权力运行中的决策权、执行权、评价权难以分开,使得监控陷入困境。

2. 评议考核机制不健全。现有的评议考核机制存在漏洞,不能保证测评的公平和公正:一是缺乏科学性。评议考核的内容过于简单、粗糙,考核项目不够精细。二是缺乏动态性。评议考核只注重结果,不问过程,没有反映权力运行的各个环节和全过程。三是缺乏民主性。学校教职员工的切身利益与权力运行息息相关。然而,评议考核多是领导层的自我评价,上级对下级的评价,缺乏普通干部师生的参与。

3. 责任追究机制亟待完善。现有的责任追究机制一定程度上解决了权力运行失范后谁来负责的问题,但是,随意性较大,缺乏一定的规范性。一是责任主体不明确。出现问题后,只追究直接责任人的责任,而对分管领导应负的领导责任往往不予追究,或是本该由领导承担责任的,却把板子打到下属身上,造成代人受过,替领导背黑锅的现象。二是处罚标准不明确。出现问题后,不问责任大小,事情原委,往往喜欢就地免职,表面上是严肃处理,实际上是赏罚不分明,透明度不够。三是追究责任不规范。一些被免职或降职的干部,不久就重新“上岗”,甚至不降反升,使得责任追究制度流于形式,失去了其应有的意义。

三、建立健全高校权力监控机制的对策

党的十八大报告指出,“健全权力运行制约和监控体系”,“推进权力运行公开化、规范化”。^[5]权力运行是一个过程,过程中的各个环节的监控是权力正确运行的保证。^[6]建立健全高校权力监控机制,要加快形成以决策监控为核心、执行监控为关键、评价监控为重点的权力监控体系,“做到事前可防范、事中可制约、事后可纠偏,确保权力运行能达到预期的效果”。^[7]对高校权力运行监控的基本思路是:在权力运行起点即决策环节,实行决策风险评估机制;在权力运行中即执行环节,实行“三结合”的合力监控机制;在权力运行后即评价环节,实行“一述双评”的权力纠偏机制。

(一) 构建决策风险评估机制,对权力运行前实施风险预警

在权力运行前,及时作出决策风险评估,依据评估等级作出相应的预警,这是完善高校权力监控

机制的一大创新。在决策风险评估的对象上,校级领导和各部门、各院系的主要领导干部,都应列为决策风险评估对象,对涉及到招生录取、项目建设、后勤管理等腐败案件易发多发的重点领域和关键岗位要实施重点监控;在决策风险评估的范围上,主要是各级领导干部的特别是掌握重大资源的领导干部的决策建议,对涉及广大师生员工切身利益的重大事项、重大人事安排、重大项目审批和大额资金使用等“三重一大”决策都应纳入到廉政风险评估中;在决策风险评估的实施上,成立风险评估办公室,挂靠在校纪委,专门负责决策风险评估工作。

(二) 构建“三结合”的合力监控机制,充分调动各方面的积极因素

权力运行是一个动态的过程,其本身运行的程序、环节和条件也较为复杂,很难做到通过某一方面力量就能达到监控权力的目的,在权力执行环节,需要党内监督和行政监督、依法监督和民主监督、内部监督和外部监督的有机结合,形成监控合力。第一,党内监督与行政监督相结合。党内监督的职能部门是校纪委,监督范围主要是各级党组织和党员领导干部;行政监督的职能部门有监察处、审计处等,监督范围主要是各级行政部门和行政工作人员。两者在监督范围上有重合、在监督职能上有交叉,因此,多数高校已经实现了校纪委和监察处两机构合署办公,增强了监督效能。此外,建议审计处等有监督性质和职能的机构统一由校纪委书记分管,推进党内监督和行政监督有机结合,形成监督合力。第二,依法监督与民主监督相结合。《高等教育法》、《工会法》等有关法律明确规定,教代会、工会是教职工依法参与学校民主管理和监督的重要形式。民主监督是民主党派一项基本功能,是民主党派作为参政党存在价值的重要体现。虽然在高校中民主党派成员众多,但是高校没有政协这样的机构和形式保证民主党派行使民主监督的权力。因此,建议推荐和选拔更多的民主党派成员进入教代会、工会,将民主党派列席会议并拥有建议权作为一项重要制度固定下来。促进教代会、工会的依法监督和民主党派的民主监督有机结合,形成监督合力。第三,内部监督与外部监督相结合。党内监督、民主党派监督、教代会、工会监督、群众监督等高校内部的各种监督力量和形式,统称为内部监督。高校以外的各种监督力量和形式统称为外部监督,如司法监督、媒体监督、社会舆论监督等。高校不是孤岛,其本身就是社会的重要组成部分,需要与社会发生各式各样的联系。高校的廉政建设自

然需要与社会进行互动,接受社会监督,借助社会监督力量,实现高校权力监控的内外结合,努力办人民满意的大学。

(三) 构建“一述双评”的权力纠偏机制,实现权力评价的“三个转变”

权力运行的好不好?存在哪些问题?出了问题谁来负责?……这些需要权力运行的最后环节——评价做出回应。如果权力评价缺乏公信力,不仅会削弱权力运行的合法性基础,而且存在导致权力运行中断的可能。为此,要加快构建“一述双评”的权力纠偏机制,着力在促进权力运行公开、扩大群众参与面、提高监控效能上下功夫。“一述”是指校党委书记、校长以及其他学校常委,公开述职述廉,院系党委书记、院长以书面的形式述职述廉,内容包括履职履责情况、重大决策情况、干部人事工作、大额资金使用、廉政建设情况等。“双评”是指党内评和党外评,党内评是指由校党委党员、校纪委委员、党员人大代表、党员政协委员、党员教职工代表、党员学生代表组成党内评议团对学校领导和各院系主要负责人进行评议,党内评让党内监督得到加强。党外评是指民主党派代表和非党的人大代表、政协委员、教师代表、学生代表组成党外评议团对学校领导和各院系主要负责人进行评议,党外评将评价权归还给普通师生,保障了师生员工的知情权、

参与权、表达权和监督权。“一述双评”工作实施每月一测评、每季一巡评、半年一直评、年终一总评的动态考核,将评议贯穿到权力运行的各个环节和全过程。通过“一述双评”及时发现权力运行失范情况,并责成专门监管部门以个别谈话、书面意见、质询、审计、问责等形式对权力运行失范进行纠偏。通过构建“一述双评”的权力纠偏机制,实现权力运行由干部评价向群众评价转变、由静态考核向动态考核转变、由结果监控向全程监控转变。

参考文献:

- [1] 习近平在十八届中央纪委二次全会上发表重要讲话[N]. 人民日报, 2013-01-13(01).
- [2] 彭国亮. 对建立健全高等学校权力制约监督机制的思考[J]. 学校党建与思想教育, 2013(2): 76-77.
- [3][4] 曲雁. 高校权力运行的内部监督机制研究[J]. 学术交流, 2014(1): 198-201.
- [5] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2012-11-18(01).
- [6] 田欣, 张宝君. 高等学校建立完善权力运行监控机制的几点思考[J]. 中国成人教育, 2010(7): 24-25.
- [7] 陈阳. 现代大学制度下高校权力监督体系构建研究[J]. 中国成人教育, 2013(4): 54-56.

[责任编辑 王云江]

Problems and countermeasures of monitoring mechanism of university power operation

ZHONG Shuai

(Teaching and Researching Institute of Ideological and Political Theory Courses, Harbin Engineering University, Harbin, 150001, China)

Abstract: In recent years, the university authority corruption cases occurred frequently, which caused the wide attention of the society. Universities have already become high-risk areas of power corruption, there is an urgent need to strengthen anti-corruption work. The operation mode of university power generally include decision-making, execution and evaluation. We want to build a power monitoring mechanism covering all aspects and whole process. First, we must construct the evaluation mechanism of decision-making risk, which can implement the risk early warning on power before; Second, we must construct the "three combination" monitoring force mechanism, which can fully mobilize all positive factors; Third, we must construct the power correcting mechanisms of "a debriefing and double evaluation", which can realize "the three transformations" on power evaluation.

Key words: The university power operation; The monitoring mechanism; Problems; Countermeasures