

全寿命周期高校廉政风险评估体系构建

刘 静

(东南大学 纪委监察处,江苏 南京 210096)

摘要:当前高校廉政风险评估往往存在标准不确定、时点不明确、程序不规范、结果不清晰等问题,文章在引入项目管理和风险管理理念与方法的基础上,构建了基于全寿命周期的高校廉政风险评估体系,有助于进一步完善并健全风险防范机制,实现及时识别、科学分析和有效规避廉政风险的目标。

关键词:全寿命周期;廉政风险评估;高校管理

中图分类号:G648.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1005-2909(2013)01-0169-04

社会组织在权力配置和运行过程中,由权力运用带来的廉政风险是各种组织不容回避的问题,为积极响应党中央关于《建立健全惩治和预防腐败体系2008-2012年工作规划》的要求,各高校将廉政风险防范作为构建高校惩防腐败体系及创建和谐校园的必然要求和客观需要。廉政风险具有客观存在性、环境依赖性、隐蔽性、损失严重以及覆盖范围广、涉及领域多、频发于制度缝隙中和关键岗位等特点,通常防控难度较大;因此,建立科学、有效的高校廉政风险评估体系十分必要。

一、高校廉政风险评估的现状及其存在问题分析

目前,许多高校采用“自己找、领导提、群众帮、集体定”的方式,通过梳理各部门、各岗位和各环节潜在的廉政风险点,进行廉政风险的识别与评估^[1]。这种定性的评估模式虽然在一定程度上发挥了专家和业内人士经验丰富的优势,有助于提高高校廉政风险防范的针对性、准确性和全面性,但仍存在以下不足。

(一)评估标准不确定

受知识背景、工作经历和专业经验等诸多因素的影响,不同领导、专家和业内人士在面对同样的工作流程时,可能会得出迥然不同的风险评价结果。由于中国尚未建立客观统一的廉政风险识别标准,在如何化解分歧问题上存在主观随意性。同时,由于专家和业内人士往往是在相对封闭和狭小的范围内查找廉政风险点,外部监督的力度相对薄弱,易产生廉政风险评估和防范公信力不足的问题。如果某些专家和业内人士由于责任心不强等原因不认真查找风险点,将给后续的风险防控工作留下严重隐患。

收稿日期:2012-09-13

基金项目:2012 教育部人文社会科学研究项目“基于全寿命周期的高校廉政风险评估体系的构建研究”(12JJDJYL03)

作者简介:刘静(1974-),女,东南大学讲师,博士,主要从事高等教育管理研究,(E-mail)lj_seu@sina.com.cn。

(二) 评估时点不明确

由于缺乏对廉政风险的系统把握,高校廉政风险评估的时点往往出现两种极端情况。一种是评估间隔时间短、频率快。高校内部的各项工作并不是单一独立存在的,工作之间时有交叉且界面难以认定,如果通过反复召开座谈会,大面积发放调查问卷进行廉政风险信息搜集,往往需要投入大量的人力和物力,从投资—收益角度看,难免存在投入大、收益少的问题,不利于高校廉政风险管理的持续发展。另一种情况,更多高校是根据上级主管部门的阶段性任务和临时性工作,或是在应对突发事件和突击检查时才被动地进行廉政风险评估,这种评估时点的设定导致风险防范成为短期行为,背离了高校廉政风险防范的长效属性。

(三) 评估程序不规范

规范的工作流程是开展廉政风险评估的基础,很多高校希望设立固定的工作流程和程序,达到“以不变应万变”的局面,然而这并不符合事物发展规律,因为高校廉政风险评估并不是一蹴而就、一劳永逸的工作。在风险点的描述上,不同部门、岗位之间存在较大差别,根据行政权力职能的变更,还可能发生风险点的变更,因此要对各类风险进行准确评估,必须提前做好应对的预案,明确廉政风险评估的目标、评估主体、评估计划,并在实践中及时调整修正,真正达到有效应对廉政风险、预防腐败的目的。

(四) 评估结果不清晰

高校廉政风险评估结果与许多社会经济现象一样,其本身就是一个模糊的概念。例如:错误与失误的界限、正常的经济交往与经济违纪的界限、科研经费合理使用与大吃大喝挥霍浪费的界限、按规定提取报酬与以权谋私的界限、经验不足偶尔失误与官僚主义玩忽职守的界限等有时是很难界定的。同样,在廉政风险评估方面除少数结果可明确以“好”“坏”评价外,大多数结果均处于两者之间,无法精确地用一个具体的数据或概念来度量与说明,不明晰的结果将直接影响廉政风险防控后续措施的选择。风险评估的结果是否精确与评估度量的方式和测量的尺度有关,因此,在进行高校廉政风险评估时,必须对评估的模糊性有充分认识,以找出正确的评估尺度和方法,尽量保证产生清晰的评估结果。

(五) 评估责任不明确

现有廉政风险评估方式由于存在人为因素,一旦评估结果与实际情况产生偏差,应对的廉政风险防控措施不得当,将会导致更大的损失。国内尚没有关于专家责任的专门立法,高校也尚未健全廉政风险评估相应的专家责任认定和追究制度,因此,在

涉及专业技术性、隐蔽性较强的廉政风险评估时,专家很容易利用自己的专业优势采取敷衍态度或危害他人利益而又不为人知^[2]。在这种情况下,廉政风险评估的结果必然有失公允,廉政风险无法得到有效预防。

二、构建全生命周期高校廉政风险评估体系的必要性

随着自主办学权力的逐步扩大和教育环境的不断改善,腐败现象在高校这片净土上滋生蔓延,职务犯罪、学术腐败、违规办学时有发生,不仅对社会风气产生不良影响,而且严重阻碍高校和谐氛围的创造^[3]。全面排查高校廉政风险源,制定廉政风险管理战略,建立规范统一的风险评判标准,科学合理地设置风险评估时点、评估流程,对风险评估进行跟踪评价和责任认定并最终有效地规避风险,已成为高校领导和管理者面临的新课题,构建全生命周期高校廉政风险评估体系迫在眉睫。

(一) 有助于规避以权力为导向的高校廉政风险源

高校廉政风险评估目前更多集中在重点部位和关键环节,这种分割式、被动式的评估方式不利于全方位、全过程进行高校廉政风险防范,特别是在面对交叉专业和交叉工作时,极易出现责任不明确,互相推诿的现象。高校廉政风险评估研究的基本命题之一,是如何评价高校的腐败程度和廉政状况,而腐败产生的根源归结为权力的存在,廉政风险防范的过程就是权力规范的过程^[4]。基于全生命周期的高校廉政风险评估体系,是以高校权力为核心并按照权力存在和发展的路径进行构建,遵循管理学中的反馈原理和封闭原理,依法梳理权力事项,编制权力目录或清单,明确划分权力范围,清晰界定权力边界,压缩自由裁量空间,规范权力运行程序,形成权力运行流程图,全面排查以权力为导向的高校廉政风险源,为科学评估廉政风险提供理论依据和支撑。

(二) 有助于建立高校廉政风险常态化监管模式

现有的高校廉政风险评估体现了立项式的线性思维,主要是以学校纪检监察机关为主导的廉政风险评估,这种评估方式不利于规避多因素导致的廉政风险,不能体现高校廉政风险评估的实时预防性,更不利于建立高校廉政风险常态化的监管模式。建立基于全生命周期的高校廉政风险评估体系,是在完善“高校廉政风险评估保障体系”这一制度平台的基础上,强化纪检监察机关与行政职能部门的沟通协调机制,通过事前评估、过程控制、事后纠偏的系统过程,真正体现“岗位履职有标准,防控管理有措施,问责追究有依据”的常态化监管思想,建立高校

廉政风险防控的长效机制。

(三) 有助于推进高校廉政风险评估责任认定

对廉政风险评估,高校通常是前期重视程度很高,评估结果运用程度不高。当评估结果与实际情况发生偏差时,对当初参与评估的专家、业内人士等未能进行责任追究。高校廉政风险评估实践中存在“虎头蛇尾”问题,对反腐倡廉工作无法起到积极有效的推动作用。基于全寿命周期的高校廉政风险评估体系,通过建立风险评估专家的责任认定和责任追究制度,增强廉政风险跟踪评估能力,使高校廉政风险防控和管理进入良性循环。

(四) 有助于开创高校廉政风险防控管理新局面

在中央和各级教育行政部门的直接推动下,高校廉政风险防控已成为高校管理工作中的热门词语和热点问题,众多专家学者和从事高校纪检监察实际工作的同志对此进行了诸多理论探讨和实践研究,并取得了一定成绩。然而2008年中央纪委驻教育部纪检组、监察部驻教育部监察局对2003年—2007年全国教育系统职务犯罪的统计结果显示,教育系统职务犯罪案件涉案干部的职级中,厅级干部人数占总涉案人数的0.5%,处级干部占11%,科级以下占88.5%。统计数据表明,以往的廉政风险防控较多面对领导层面,忽略了高校普通工作人员,因此形成了领导重视、工作人员无视的局面。全寿命周期高校廉政风险评估体系,是在强化领导干部和各级各类工作人员的共同职责基础上,对廉政风险涉及的所有人员及工作进行评估,能够体现廉政风险防范深入实际、深入基层、深入群众的思想,从而开创全员参与高校廉政风险防控管理的新局面。

三、全寿命周期高校廉政风险评估体系构建

全寿命周期高校廉政风险评估体系主要从三方面构建,如图1所示。该体系以高校权力为核心,由制度维、技术维和实体维三个维度构成,从管理制度、管理技术和实体等方面满足并保障高校廉政风险评估的全方位需要。

(一) 高校廉政风险评估体系的技术维

技术维是指高校廉政风险的综合评判体系,从微观的角度分析研究各类技术要素,涉及在廉政风险评估中可以运用的各种技术措施和手段,核心内容应该包括常态化评估时点的设置、评估操作程序、廉政风险评估指标以及评估方法等。全寿命周期高校廉政风险评估的技术维与常用的评估技术相比,重点突出伦理价值规范和评估活动的互动性,高校廉政风险评估各类技术要素逻辑关系如图2所示。

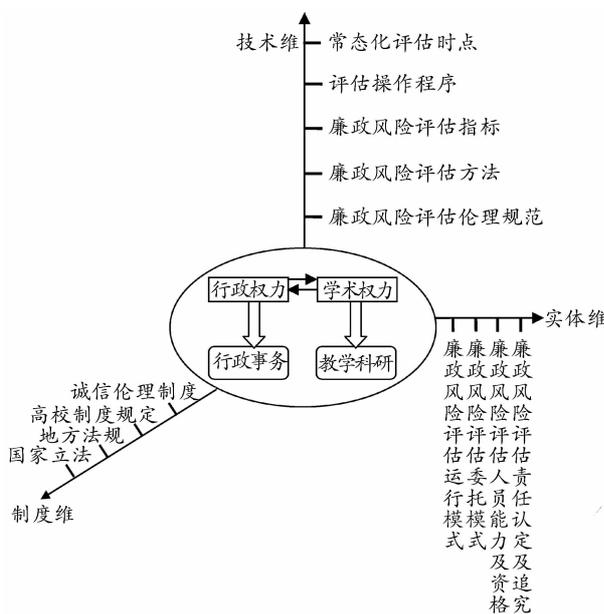


图1 全寿命周期高校廉政风险评估体系

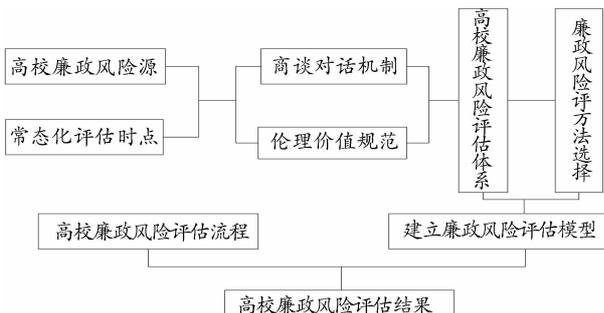


图2 高校廉政风险评估各要素间的逻辑关系

风险评估并非一个刻板、抽象的过程,而是由人的活动所创造的动态关系过程,是人与人之间相互作用所形成的交往形式。在这个过程中,人既是风险的观察者,也是参与者。在共同的项目下,参与者由名义团队逐渐形成事实团队,随之建立共同的目标、行为规则和评价标准,并在行动中保持团结、形成合力。高校廉政风险评估是一种从分散个体到集合团体的实践活动,为了共同的目标风险,各主体分工合作,进行评估。全寿命周期高校廉政风险评估体系的技术维,建立了风险评估的商谈对话机制,增加廉政风险评估的开放性和各类评估主体之间的良性互动,有效提升廉政风险共识,明确风险使命感和责任感,增强应对廉政风险的合作意愿和行动动力。

(二) 高校廉政风险评估体系的实体维

实体维是指廉政风险评估工作由谁来承担,承担者的资格要求及责任认定等。影响高校廉政风险评估实体维的因素较多,应该针对当前高校廉政风险评估现状,侧重探讨适合中国国情的高校廉政风险评估运行模式、风险评估委托模式、评估人员的能力与资格、风险评估各方的责任认定等。

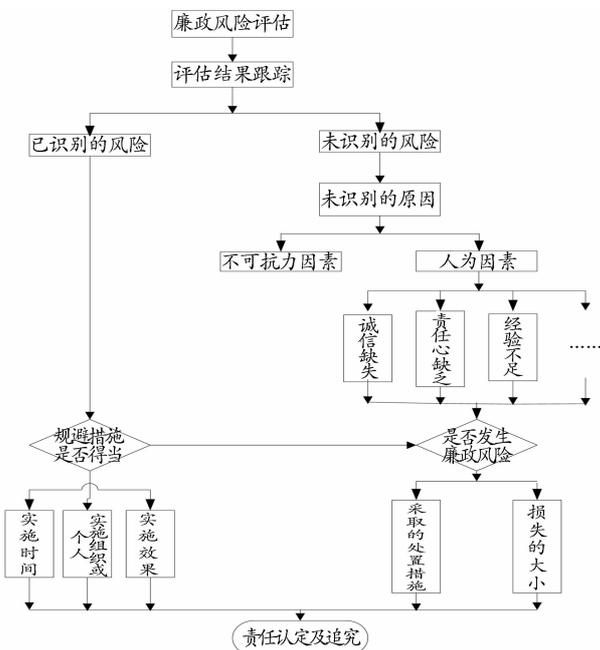


图3 高校廉政风险评估责任追究流程图

美国学者弗兰克·费希尔 (Frank Fischer) 从风险责任入手, 详细研究了各个风险评估主体的责任, 提出了风险政治学理论, 进一步发展了风险社会理论中关于“有组织地不負責任”概念。只要出现风险, 就必然会产生责任问题。“人们在处理这些风险时总是想方设法回避责任问题。迷宫式的公共机构和一些公司就是这样安排的, 即恰恰是那些必须承担责任的人员可以获准离职以便摆脱责任”。将先进的风险管理理念引入高校廉政风险防范, 仅片面追求技术措施是不全面的, 在遵循功利性指标的同时, 还应当考虑采取一种负责任的态度^[6]。全寿命周期高校廉政风险评估实体维, 注重通过社会舆论、道德榜样和个体内心的信念唤醒专家及从业人员的良知和觉悟, 进一步规范评估专家的自我约束能力, 按照契约式、等值交换式等形式履行各自承诺, 以高

度的责任意识规范专家的评估行为。高校廉政风险评估责任追究流程如图3所示。

(三) 高校廉政风险评估体系的制度维

高校廉政风险评估的顺利开展, 除了分析并构建评估系统外, 还必须完善管理制度, 制定具有可操作性的评估规程, 从而在众多利益主体面前, 设立有效杠杆以衡量错综复杂的利益关系, 防止核心利益在运行中遭遇权钱交易, 避免人为倾向某一利益主体。

首先, 为保障学校利益、师生利益, 必须明确高校廉政风险责任主体, 出台相关法律、法规, 强制要求高校必须进行全寿命周期的廉政风险评估。在落实《关于加强高校廉政风险管理的若干意见》前提下, 制定具体的管理规定, 其中应包括高校廉政风险评估适用范围、评估时间、评估要素、评估程序、评估报告内容、评估报告备案规定等。

其次, 制定高校廉政风险评估的实施细则, 进一步明确廉政风险评估的具体要素、指标、方法与模型, 规范评估的范围及深度, 建立一套标准化、科学化、权威性的评估标准、程序和方法。

参考文献:

- [1] 徐兰. 高校重点部位关键环节廉政风险防控管理体系研究[M]. 成都: 四川大学出版社, 2011.
- [2] 窦丽娟. 浅谈专家责任的认定[J]. 法制与社会, 2011(6): 270-271.
- [3] 范春梅. 高校廉政风险防范管理的实践与思考[J]. 河北师范大学学报, 2010(1): 84-86.
- [4] 郭广珍. 大学内部权力配置模式与激励[D]. 沈阳: 辽宁大学博士论文, 2007: 33-34.
- [5] 邓波, 罗丽. 工程知识的科学技术维度与人文社会维度[J]. 自然辩证法通讯, 2009(4): 35-37.
- [6] 刘电光. 技术风险评估中的观念冲突研究[D]. 大连: 大连理工大学硕士论文, 2010: 30-33.

A life cycle risk assessment system construction for a clean and honest administration in universities and colleges

LIU Jing

(Commission for Discipline Inspection Office, Southeast University, Nanjing 210096, P. R. China)

Abstract: Currently, there are a lot of problems in risk assessment for a clean and honest administration in universities and colleges, including uncertain standards, indeterminate point in time, nonstandard procedures, and unclear results. Concepts and methods of project management and risk management were introduced to construct a life cycle risk assessment system for a clean and honest administration in universities and colleges. It will be helpful for the perfection of risk prevention mechanism to achieve a goal of timely identifying, analyzing and avoiding the risk.

Keywords: life cycle; risk assessment for a clean and honest administration; university management