

参 考 信 息

江苏技术师范学院图书馆主办 第 1 期 (总 70 期) 2008 年 1 月 20 日

预防职务犯罪与党风廉政建设

编者按：职务犯罪问题是当前党风廉政建设中一个极为突出的理论和现实问题。2007年8月29日，教育部部长周济在“加强高校管理，进一步治理商业贿赂”视频会议上指出，高校职务犯罪多发，有反腐倡廉工作方面的问题，有人员素质不高的问题，也有管理松弛、纪律松弛、工作秩序混乱的问题。各地、各高校要按照要求，认真查找本校“有令不行，有禁不止”的突出问题，切实整改。当前要特别重视抓好以下管理工作：一要加强财务管理。高校党政主要领导要全面履行财务工作的组织领导责任和经济责任，贯彻勤俭办教育精神，完善重大问题集体决策制度，建立健全内部控制、确保资金安全的管理制度。高校要建立健全校内经济责任制，开展经济责任审计，坚决落实追究制；二要坚决治理乱收费。高标准做好招生、收费、资助家庭经济困难学生等与民生密切相关的工作，是讲政治、讲大局的体现。除国家另有规定外，今后五年各级各类学校的学费、住宿费标准不得高于2006年秋季相关标准。高校收费要保持政策总体稳定，不允许擅自出台新的收费项目；三要规范高校产业。通过建立新型的高校企业管理体制、公司制改造和加快社会化进程，建立起规避风险的“防火墙”。严格执行高校领导干部在高校资产公司和企业中兼职的规定，禁止高校领导干部违反规定通过奖励性渠道持有高校企业的股份。严格规范高校企业改革，防止国有资产流失；四要加强基建工程管理。现在基建工程问题较多，是职务犯罪高发部位之一。高校党政主要领导要高度重视，控制基建规模，把握建设节奏；严格遵守国家有关基建的法律法规和程序，任何人不得违规插手、干预、打招呼；纪检、监察、审计部门要密切配合，严防职务犯罪问题发生；五要加强科研经费管理。当前社会上对科研项目立项前的申报、审批拉关系和立项后非科研费用开销过大、败坏学术道德风气等问题反映比较强烈。有些高校的领导重科研立项、轻经费管理，造成了管理漏洞，少数干部和学术骨干发生了挪用、贪污科研经费的职务犯罪问题，教训深刻。高校党政主要领导要从关心干部、爱护人才出发，认真研究科研经费尤其是横向科研经费管理中的问题，加强对课题项目负责人遵守有关规章制度和职业道德教育，健全科研经费管理和责任追究制度，营造高校科研风清气正的氛围。因此，认清当前高校职务犯罪发案的特点，研究制定相应的预防对策，是新形势下高校党风廉政建设和反腐败工作面临的重大课题。2008年，是我校迎评创优、申硕和校园扩建的决胜时期或关键时期，各项事业也将全面推进。在我们为学校事业发展取得的巨大成就而感到欣慰和自豪时，也希望我们的各级领导干部，尤其是处在学校关键领域和岗位并握有实权的干部要慎用权力、用好权力，成为依法行政、廉洁从政的模范。为此，我们选编部分材料，供各级领导和相关部门学习参考。

目 录

1.当前高校职务犯罪的特点及预防对策·····	(2)
2.关于高校预防职务犯罪教育的思考·····	(5)
3.职务犯罪的心理及其预防和矫正·····	(7)
4.积极探索高校预防职务犯罪工作新机制·····	(10)
5.高校职务犯罪之制度预防·····	(12)
6.高校职务犯罪预防战略的基本理念与价值目标·····	(16)

一、当前高校职务犯罪的特点及预防对策

1. 当前高校职务犯罪的主要特点

改革开放以来，特别是近年来，我国高等教育实现了历史性的跨越式发展。但是，由于教育管理体制改革时间短、进程快，高校管理缺位的问题日益凸显出来。一方面，随着高校独立法人地位的确立，高校拥有了更多的自主权，高校领导干部处置人、财、物的权力越来越大，各种诱惑也日渐增多；另一方面，许多高校管理制度不健全、领导决策不民主、内部监督不到位，这些无疑是诱发高校职务犯罪增长的重要原因。**当前，高校职务犯罪呈现六个显著特点：一是读职案件触目惊心。**社会上一些不法分子利用高校管理上的漏洞和部分领导干部法制意识、风险意识淡薄，采用欺诈和腐蚀干部等手法，非法侵占了高校的大量资金。据悉，自90年代以来，仅直属高校就发生了多起被不法分子骗走上千万、乃至上亿资金的案子。**二是贪污贿赂案件居高不下。**据纪检部门统计，直属高校2003年的立案数和涉案人数，分别比2002年增长了112.24%和118.64%，其中多数为贪污贿赂案件。**三是违法违纪干部的级别在提高。**过去高校违法违纪案件多发生在基层，现在直属高校有副校长被判刑入狱的，其他部委所属高校、地方高校校级领导干部犯案的，也有较快增长。**四是串案、窝案屡见不鲜。**去年以来，已有5所直属高校5个处室“连锅端”，从处长、副处长到一般工作人员，全部被捕。**五是案发部位相对集中。**主要在教材图书、大宗物质设备采购、教具学具、计算机网络建设中私分回扣、私设“小金库”以及在基建工程招标、工程发包、施工过程和工程决算等环节上高估冒算，以次充好，收受红包等。**六是招生徇私舞弊案件频频发生。**招生权是高校享有的最具有教育行业特点的办学自主权之一。但高校个别招生工作人员利用职权收受贿赂，甚至索贿和借机敲诈勒索等违法违纪行为。如北京航空航天大学个别教师索要10万巨款以换取录取通知书的案件。类似北航事件，在普通高校录取中搞“点招”，弄虚作假，贪污索贿，以各种名义乱收费、高收费的现象也相当普遍。

应该看到，当前高校党风廉政建设的形势依然严峻。少数党员干部违法违纪行为，严重影响了高等教育事业持续、快速、健康发展，直接损害了人民群众的利益，损害了高校形象。对此，我们必须保持清醒的认识，切不可掉以轻心。

2. 坚持教育、制度、监督三者并重，构建符合高校特点的预防职务犯罪体系

党的十六届三中全会提出要加强和改进党风廉政建设，坚持标本兼治，综合治理，注重思想道德教育，加强廉政法制建设，完善监督制约机制，建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。从近几年高校发生职务犯罪案件分析来看，其特征和表现形式与社会上发生的职务犯罪的特征和形式基本一致，即国家公职人员利用职务上的便利滥用公共权力以谋取私利或小团体利益的行为。但高校职务犯罪有其自身的特点，主要表现为高校的公共权力包括高校依法享有的普通行政管理权和办学自主权的失范和滥用。因此，**要有效遏制职务犯罪频发的势头，必须从高校实际出发，抓源头，堵漏洞，构建符合现代高校特点的教育、制度、监督三者并重的预防职务犯罪体系。**

(1) **构建思想教育机制，筑牢思想道德防线。**高校发生职务犯罪，原因是多方面的。但从根本上说，都是与掌权人不重视思想道德教育，人生观、世界观发生扭曲密切相关。从这个意义上讲，预防和治理高校职务犯罪，必须把建立和完善思想教育机制作为基础性工作来抓。

① **加强思想道德教育。**实践证明，通过教育，提高干部的思想政治和道德素质，对于预防职务犯罪具有基础性的作用。当前，**一要以开展实践“三个代表”重要思想为主要内容的保持共产党员先进性教育活动为重点，坚持把坚定理想信念和党的宗旨作为党员干部思想教育的重要内容和基础性工作，列入校党委和校行政的工作总体规划，要建立由纪检监察、组织、宣传、党校共同参与的工作机制，并保证人员和经费落实，做到协调行动，常抓不懈。二要坚持把领导干部作为重点，建立自上而下的组织谈话教育机制和自下而上的民主评议制度，坚持领导干部学习中心组制度以及干部培训、轮训制度，做到集中一段时间，突出一个主题，解决一个问题。三要坚持把组织教育与党员干部自我教育有机结合起来，建立“我要学”的自我教育机制。**高校党员干部文化层次和理论水平都比较高，应当积

极引导他们加强自身思想道德修养，提高自我免疫力。特别是各级党政“一把手”要真正从繁琐的事务性工作和教学科研工作中走出来，要按照“社会主义政治家和教育家”的标准要求自己，带头“讲学习、讲政治、讲正气”，不断提高思想水平和理论素养，牢记“两个务必”，始终保持政治上的清醒、坚定和敏锐，增强拒腐防变的能力，努力把自己培养成为懂政治、懂教育、懂管理和具有国际视野的领导者。

②**加强权力观教育**。随着教育体制改革的深化，现在高校已经不是“清水衙门”，领导干部手中掌握着大大小小的支配资源、资金的权力。面对各种腐朽思想的冲击和诱惑，面对权力可能带来的金钱效益，一些党员干部开始时也许心存警惕，但由于不能正确看待手中的权力，渐渐放松了对自己的要求，背弃了党的宗旨，滋生了拜金主义、贪图享乐的思想，以至越陷越深，不能自拔。加强党员干部权力观教育，积极主动帮助干部正确地看待和运用手中的权力，是防止权力腐败、保证干部健康成长的一个重要措施。**当前，要抓好两个重点：一要针对关键部门和关键岗位人员的教育，使之真正认识手中的权力是党组织让你代表人民行使公务之权，这个权是干事业的，不是为个人谋私的。二要把握领导干部作为教育重点。**强化领导干部的责任意识和公仆意识，使之明确正确的权力观价值应体现在掌权为民，克己奉公，无私奉献，权力越大，责任越重，绝不能把党和人民所赋予的权力去索取或谋求非法的金钱物质利益，党员干部只能在党的政策和国家法律允许的范围之内行使权力，做到慎用权，严格律己。

③**加强党纪国法教育**。法律知识缺乏和法律意识淡薄是导致高校职务犯罪的一个重要原因。只有不懈地对党员干部进行党纪国法的教育，才能提高他们遵纪守法的自觉性。**首先要**加强党章、党的纪律处分条例、行政监察法等法律法规以及领导干部廉洁自律有关规定的宣传教育，使党员干部明确哪些可为，哪些不可为，养成为政清廉、秉公办事的品德。**其次**要结合高校实际，开展经常性与阶段性相结合的普法宣传教育，采取自学、辅导、座谈、研讨等方式，引导广大党员干部自觉学法、知法、懂法和守法。**第三**应当突出抓好掌握人财物等关键岗位人员的教育，增强党员干部依法用权、依法治校和遵纪守法的意识，并适时通报上级党风廉政教育形势和有关规定。**第四**要重视先进模范事迹的正面宣传教育，充分发挥榜样的示范教育作用；但同时也要重视反面典型的警示教育，适时选择已查处的重大、典型案件，开展以案施教活动，唤起广大党员干部清正廉洁的自觉性。

(2)**构建制度规范机制，从源头上预防和治理职务犯罪**。预防和治理职务犯罪，根本的还是要靠制度。通过健全和完善制度实现预防，是世界上许多国家的成功做法。邓小平同志说：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”当前，应重视抓好以下几个制度建设。

①**坚持重大问题集体决策制度**。《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》和《高等教育法》都明确了高校实行党委领导下的校长负责制，这关系到党对高校的领导，关系到高校办学的社会主义方向，是一项决不能动摇的基本制度。但一些高校在贯彻执行党委领导下的校长负责制问题上出现了偏颇，解决得不够理想，影响了班子和队伍团结，影响了高校发展。解决这一问题的关键，要正确处理和摆正集体领导与个人负责的关系。党委领导，体现书记要当好班长，党委要在党委会上互通情况，把问题摆到桌面上集体决策；校长负责，体现在党委会集体决策后，由校长负责领导学校日常工作；集体领导也不是任何问题都要党委会决定，而是**“大权独揽”在党委会的集体领导中，“小权分散”在书记、校长领导下的分工负责工作中。****二要建立议事规则和程序制度**。对重大事项特别是重要干部任免要建立明确的议事规则和程序，不能随意更改或走样。按照党中央要求**“重大事项决策、重要干部任免、重要项目安排、大额度资金的使用、必须经集体讨论做出决定。”**实行“三重一大”制度有利于防止决策和干部出问题，使各种隐患能“止之于始前，绝之于未形，”从源头上遏制职务犯罪的滋生。

②**强化党风廉政建设责任制度**。党中央、国务院印发党风廉政建设责任制规定，是对各级党政领导班子和领导干部政治纪律的要求，也是预防领导干部职务犯罪的一项重要制度保证。但一个时期来，

有些高校领导对此还缺乏认识。有的领导干部认为，高校跟社会上比要干净得多，不会存在大的问题，不要自己折腾自己。有的干部怕得罪人，对党风廉政建设不愿管、不敢管、不会管。有的干部只埋头抓业务，把党风廉政建设当作软任务。

这些思想认识的模糊性和松懈性，助长了一些党员干部的侥幸心理，使高校党风廉政建设受到了很大影响。强化党风廉政建设责任制，**一要主动把反腐倡廉工作纳入学校整体工作格局，纳入领导干部目标责任制，成领导班子负全责，书记、校长按责任制带头抓和领导班子其他成员分工具体抓的工作局面。二要坚持党政齐抓共管，建立责任追究制度。**要把反腐倡廉的具体任务和要求逐项细化并分解到有关职能部门，明确责任和目标任务，建立党政齐抓共管的机制，按照“谁主管、谁负责”的原则，加大责任追究力度。**三要强化检查督促，维护制度的严肃性。**要根据党风廉政建设总体目标和阶段性工作重点，定期开展检查督促，防止形式主义。对执行制度认真，成效明显的部门及其主要领导给予鼓励表彰，对制度执行不力或不能很好履行职责的部门和主要领导，给予通报批评，直至给予相应的党纪和行政处分。

③坚持制度创新，建立符合高校特点的惩防体系。当前，高校制度建设主要存在三个问题：**一是制度不健全，缺乏配套，没有形成相互制约的联系；二是有了制度，但不能很好地执行，主要是缺乏督促检查；三是虽然有制度，但制度本身太软，一些制度的设计只重实体，忽视程序，缺乏硬约束和可操作性。**从源头上预防和治理高校职务犯罪，要把制度建设和制度创新摆在加强管理的突出位置，用制度规范党员干部的行政行为。在当前形势下，建立惩防体系，应以惩治为先。凡是违法违纪的行为都要从严查处，发现一起，查处一起，决不姑息。在查处腐败案件的同时，必须从制度层面上进一步健全完善，建立一套符合高校特点的惩防体系。如：严格规范特长生、定向生考试招生收费行为，杜绝点招生和营私舞弊、乱收费现象。建立招生工作责任制、责任追究制和收费公开制等，特别是要加快建立有关基建工程招投标、大宗物质采购、财务预决算等重点部位的制度，并加强对经济往来中收受回扣、私设“小金库”、随意支取公款等行为的处理。

(3)构建监督制约机制，加大监督管理力度。近年来，随着高校办学规模的扩大、筹资来源的多元化和资金、资产的大幅增长，高校管理水平与学校事业发展明显不相适应，尤其对财务、基建、采购、招生、收费、校产、后勤等容易出问题的部位，未能进行有效的监督和管理，引发了大大小小的违法违纪案件。根据高校新的发展变化，不断健全完善监督制约机制，加强对干部行政行为的监督管理，是预防职务犯罪的最重要的一环。当前应从以下三个方面下功夫。

①加强党内监督。《党内监督条例》明确了党内监督的重点对象是党的各级领导机关和领导干部，特别是各级领导班子主要负责人。从源头上预防高校职务犯罪，说到底就是要对权力进行有效的监督制约，尤其要加大对党政“一把手”的监督力度。**首先**，要建立健全上级党组织对“一把手”的教育监督制度、巡视制度、述职述廉制度、诫勉谈话制度、领导干部报告个人重大事项制度，并形成经常化、制度化，使上级组织真正能看得到问题，听得到问题，做到关口前移。**其次**，要建立健全党员和党代表的质询制度、信访制度、民主评议制度等，使各级党组织和党员领导干部置于全体党员的广泛监督之下。**第三**，要加强党纪政纪和法律监督。一方面，要及时制定、调整和充实反腐倡廉的法律法规，严密法网；另一方面，要从严治党，加大惩处力度，对那些以身试法者，要在媒体曝光、党纪政纪法律追究和经济退赔方面加大处罚力度，使违法违纪者不仅丢官，丢名誉，而且承受更大的经济损失，以此震慑和警示迷途者和观望者。

②加强民主监督。高校是知识分子聚集的地方，广大教职工的民主意识、监督意识、维权意识很强。但由于体制、制度等方面的原因，高校民主监督的渠道并不通畅。只有扩大民主监督的范围，发动广大教职工起来监督，才能有效发挥民主监督的作用。当前**一要强化高校教代会的监督作用。**《教师法》、《教育法》和《高教法》的颁布实施，进一步明确了教职工通过教代会形式参与学校民主管理的法律地位。因此，必须定期或不定期地召开教代会，加强对学校重大决策和财务状况的审议监督，并适时对各职能部门或各级领导进行质询等，充分发挥教代会的主渠道作用。**二要健全民主党派监督。**高校民主党派人士不仅具有较强的民主意识，而且具有较强的民主监督能力，应当在政治上充分信任

他们，让党外人士有充分发挥作用的平台。凡涉及学校改革发展的重大问题或关系教职员工切身利益的热点问题 应多听党外人士的意见和建议，坚持定期向党外人士通报工作和评议制度，主动接受党外人士的监督。**三要加大“校务公开”的监督力度。**校务公开是解决“暗箱操作”，防止权钱交易的有效途径。要制定校务公开的实施细则，明确校务公开的内容和形式，并建立校务公开督查委员会，随时督促检查校务公开情况，并主动接受群众和社会舆论的监督。**四要强化关键部门和部位的监督。**当前要在学校管理各个环节上查漏补缺，尤其要加强招生收费过程和结果的监督、建设工程招投标、承发包和验收过程的监督、大宗物质采购活动的监督以及科研经费、学术行为和校办产业的监督。**但仅靠高校自身的力量是不够的，还应当建立高校外部监督机制，包括纪检监察机关、司法机关、审计机关以及社会舆论监督相结合的协调机制，多管齐下形成合力，提高监督的整体效能。**

③**加强审计监督。**据检察机关统计，在高校的各个部门和校办企业中，财务部门是职务犯罪的高发区，占犯罪总数的40%而基建与采购部门由于掌握大量的资金成为职务犯罪的多发区。因此，加强高校定期审计、查账，及时建制堵漏，显得十分必要和迫切。**一要建立健全内部审计制度，设置独立的机构，配齐配强审计人员，增强审计监督实效；二要重点加强对财务收支及有关经济活动，预算执行和预算内外资金管理使用、专项资金和固定资产管理使用、各类投资和建设修缮工程项目的审计；三要加强对领导干部的任期经济责任和离任审计，特别要加大对重点资金、重点领域的审计监督力度，并延伸到有人、财、物独立处置权的院系、单位，消除各种滋生腐败的隐患。**构建符合高校特点的教育、制度、监督并重的预防职务犯罪体系，是一个复杂的系统工程。但是，只要我们各级党组织和纪检监察机关认真贯彻落实党中央关于《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》的精神，并以此为契机，循序渐进，真抓实干，不懈努力，就一定能够有效地遏制和预防职务犯罪的发生，进一步促进高校党风廉政建设。

（摘自：《当前高校职务犯罪的特点及预防对策探析》三明学院学报/2006.3）

二、关于高校预防职务犯罪教育的思考

当前高校的职务犯罪呈现上升的趋势，已经成为影响高等学校改革、创新和发展的“毒瘤”或病灶，既严重影响了高等教育的社会声誉，败坏了社会风气，也极大地影响和妨碍了高校的改革与发展。当前高校职务犯罪的主要特点职务犯罪有广义和狭义之分，广义的职务犯罪即一般意义上的职务犯罪，其主体是指依法从事公务的人员或者单位；狭义的职务犯罪(即特殊意义上的职务犯罪)是指依法从事公务的国家工作人员或者单位，在履行职责的过程中，利用职务之便进行非法活动，或者玩忽职守、滥用职权破坏国家对职务行为的管理活动，并依照刑法应当受到刑罚处罚的犯罪行为的总称。**高校职务犯罪的行为人是担任一定领导职务包括厅级、处级、科级在内的部分国家干部，他们虽不属于国家机关工作人员系列，但是国家工作人员，他们凭借手中的权力滥用职权，进行徇私舞弊的活动，妨害高校的正常职能活动，致使国家和人民利益遭受重大损失，因而是职务犯罪行为。**从目前我国高校的职务犯罪的性质来看，绝大多数属于贪污贿赂罪的犯罪类别，主要集中在贪污、受贿和挪用公款罪等方面。有少数涉及渎职罪。

1. 当前高校职务犯罪的主要特点

(1) **犯罪主体相对集中。**高校职务犯罪的主体主要集中在学校领导和有关行政管理人员，领导干部和实权人物犯罪突出。这些人员拥有对人员、财物的管理权和支配权，能够利用自己的职务便利，把权利嬗变为谋取私利的工具，大搞权钱交易，贪污受贿，从而步入犯罪的泥坑。

(2) **大案、要案不断增多。**在高校职务犯罪的数量逐年攀升的背景下，大案、要案所占的比例也在提高，这突出表现在涉案犯罪数额大、涉案人员级别高。四川13所高校中36名干部或工作人员被立案侦查，3名县处级干部贪污受贿100万元以上，涉嫌犯罪总额高达1200余万元。2004年上半年，陕西高校职务犯罪发案23件，涉案24人，其中20件已移送司法部门，这23起案件中，有18起属于大案要案。1999年初至2002年3月，南京市高校21件案件全都是万元以上大案，有14件是处级以上(包括厅级)领导干部犯罪，所占比例为66.06%。近几年涉嫌职务犯罪的高校“厅级”干部也不在少数，包括陕西杨

凌职业技术学院党委书记王化勇等多名“厅级”干部就先后被查处。

(3) **窝案、串案现象突出。**从这几年高校腐败案的特点来看，主要表现为高校内部“扎堆腐败”严重，高校腐败案往往牵扯出的窝串案比较集中。由过去一般是单人作案、金额较小发展到分管领导、下属单位负责人之间串通一气，结成犯罪联盟，共同实施犯罪，肆无忌惮地为个人谋取私利。在西安市人民检察院查办的28起涉及高校职务犯罪案件中，其中21起是窝案、串案，占查处案件总数的75%。以原陕西经贸学院的经济犯罪案件为例，此案涉案金额600多万元，涉案人员33人，其中处级干部11人，科级干部12人。

(4) **犯罪发案环节比较集中。**近年来高校腐败领域从以往的职称评聘、科研立项、成果鉴定评奖、学位授予等学术违规现象扩大到基建、招生办学、物资采购等领域，当前高校腐败案发案环节相对集中，基建、采购和招生领域成为三大“重灾区”。

(5) **作案手段隐蔽、方式多样。**高校的工作人员具备一定的社会阅历和知识水平，为逃避打击，往往在作案手段上下功夫，实施犯罪前精心策划，周密部署，作案后又想方设法掩盖罪行。有少支多报或虚开发票，从中贪污；有把应入帐的收入、利润不入帐，私设小金库，形成大量的帐外帐资金，个人侵吞或多人私分；有同一费用重复报销，从中贪污；有利用大宗采购的职务之便，捞取回扣、好处费；有利用工程建设发包、结算之机大肆受贿；有利用人事职权进行权钱交易等。如南京艺术学院成教院原院长、副院长、会计合伙贪污案，就是通过私设所谓的“院长基金”，把办补习班收入的60万元公款纳入“小金库”，以发“奖金”等名义私分了其中的30万元。

2. 诱发高校职务犯罪的原因分析

当前高校职务犯罪所以出现蔓延的趋势，是犯罪主体的各种因素和社会的各种矛盾的综合反映，诱发职务犯罪的原因是多方面的。从行为主体的意义上来分析，主要有以下几方面。

(1) **放松世界观的自我改造，人生观扭曲、价值观倾斜，是滋生高校职务犯罪的根本原因。**在改革开放的条件下，极易滋长拜金主义、极端个人主义和腐朽生活方式等消极现象，对人们正确的理想、信念和价值观产生冲击。高校的少数工作人员世界观、人生观错位，价值观扭曲，丢掉了全心全意为人民服务的思想，理想信念动摇，把一切向钱看的腐朽思想带入自己的工作领域中，以权谋私、权钱交易，最终使他们走向犯罪的深渊。

(2) **权力过于集中，权力的运行缺乏监督，这是高校产生职务犯罪的基础条件。**高校在招生录取、经费使用、学科发展、机构设置、建设项目安排、设备物资采购、联合办学、干部聘任和奖金分配等方面拥有的自主权越来越多，高校领导干部和职能部门的权力也越来越大。与西方国家高等教育管理体制相比，我们的大学权力结构是以行政管理机构为中心的，学校设置权力时缺乏制约功能和有效的监督机制，权力过于集中，使得一些领导者有了一定的自由裁量权。

(3) **法治教育薄弱，法律意识缺失，是造成高校职务犯罪突出的重要原因。**高校涉嫌职务犯罪人员大都具有较高学历和相当的专业知识及管理经验，但是法律知识和依法办事意识的缺乏是他们走向犯罪的重要前提。在市场经济条件下，高校得到迅速发展和快速膨胀，而客观上对教职员工的思想、职业和法制的教育却日显薄弱，导致学校的部分领导干部和掌握实权的人员不能树立正确的法治观念和法律知识，使他们在行使职务时对违纪、违法和犯罪的界限不能正确的把握和平衡，从而走向违法犯罪。

(4) **心理障碍、品格低下，是引发高校职务犯罪的心理动因。**职务主体的个人心理和品格对于行为人实施职务犯罪具有重要影响，由于个人心理和品格的不同，在同样条件下有的人廉洁奉公，敬业尽职，为国家和社会奉献终生；而有的人则特权心理严重，把当官看成是权力和财富的象征，做官就要高人一等，于是公权私有、公款私用，把党和国家赋予的权力当成自己的私有财产。综观学校职务犯罪案例，职务犯罪分子案发之前，主要存有特权心理、“眼红”心理、侥幸心理、“失衡”心理、吃亏心理和回报心理等。正是这些不健康的畸形心理成了某些人员沦为犯罪的导火索。

3. 加强预防职务犯罪教育的对策

有效地遏制和预防学校的职务犯罪，从根本上就要坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预

防的方针，建立健全惩治和预防腐败体系。

中共中央发布了《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》，明确指出“建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系”，强调“加强反腐倡廉教育，筑牢拒腐防变的思想道德防线”。《教育部2005年工作要点》也要求“建立健全符合教育系统特点的教育、制度、监督并重的预防和惩治腐败体系，提高领导干部廉洁自律的自觉性。”笔者认为，在目前情况下，从预防职务犯罪教育的角度，遏制和预防学校职务犯罪应采取如下对策：

(1) **加强政治思想教育，筑牢思想道德防线。**加强理想信念教育，提高学校教职员工的思想道德水准，是预防职务犯罪的思想基础。分析职务犯罪的深层原因，就是放弃了对世界观的不断改造，经不起糖衣炮弹的侵蚀和腐朽思想的利诱，使自己的人生观、价值观发生扭曲。从思想根源来说，忘却了为人民服务的宗旨。因此，要预防学校职务犯罪，应首先从解决教职员工的思想问题入手，要以树立马克思主义的世界观、人生观、价值观为根本，以艰苦奋斗、廉洁奉公为主题，坚持进行理想信念和道德教育，加强党的优良传统和党纪条规教育，增强同各种腐朽思想和一切腐败行为作斗争的能力。实践证明，加强理想信念教育，是预防职务犯罪最积极、最广泛、最有效的防线。

(2) **完善对权力的制约监督机制，确保权力正确行使。**法国启蒙思想家孟德斯鸠曾说过：“不受制约的权力必然走向腐败”。职务犯罪的最大特点就是利用手中的职权进行权钱交易，而缺乏有效的监督制约机制是导致权钱交易的重要原因。为了遏制和预防职务犯罪，仅仅靠道德的约束是远远不够的，必须建立健全监督制约机制，加强学校的各项制度建设，教育人们树立正确的权力观、地位观、利益观。要坚持民主集中制这一党的根本组织制度，健全民主集中制的各项具体制度。建立和完善情况通报、情况反映、重大决策征求意见等制度，推进校务公开；完善领导班子议事规则，认真执行集体领导和个人分工负责相结合的制度；坚持领导干部个人重大事项报告、述职述廉、民主评议、谈话诫勉、回复组织函询等制度。

(3) **强化法制教育，切实提高教职员工的法律素质。**从高校职务犯罪人员的情况看，普遍存在法律知识缺乏、违纪违法界限不清、法律意识淡薄和依法办事能力低下的问题，这往往使得他们难以正确地处理行使职权与遵守国家法律法规的关系，从而走向违法犯罪。学校要把法制教育列入工作计划中，要制度化、经常化、系统化。教育对象的重点应当放在领导干部和那些掌握实权的人员；教育的内容要侧重相关的教育行政法、经济法、刑法等法律；教育的目标以解决法律知识缺乏、提高依法办事的能力为追求，总起来说就是增强法制观念、提高人的法律素质。

(4) **开展心理健康教育，营造抑制职务犯罪的心理氛围。**根据唯物主义决定论的原理，任何一个人发生犯罪行为都不是偶然的，只有具有犯罪心理结构的人在碰到或找到犯罪机遇时，才能发生犯罪行为。不难看出：只有从犯罪心理结构预防或破除入手，才能找到对犯罪进行心理预防的途径，才能收到“釜底抽薪”之效。既然学校人员的主观心理和心理状况对于其是否陷入职务犯罪的泥坑起着关键性的作用，因此，应该根据学校人员职务犯罪心理的规律及特点，通过开展多种形式的活动，培养人们的健康心理，以建立预防职务犯罪的心理防线。

高校的职务犯罪，是我国高等教育发展进程中的“毒瘤”，既要认清它的严重危害性，也要看到学校职务犯罪虽是顽症，却不是不治之症，只要采取有效的教育对策，强化预防职务犯罪教育的力度，遏制和预防职务犯罪是完全可能的。

(摘自：《关于高校预防职务犯罪教育的思考》集团经济研究/2005.12)

三、职务犯罪的心理及其预防和矫正

贪污、贿赂犯罪都与权力有关；行贿、受贿如果没有权力作媒介是不会成立的，行贿者必向有权者行贿，受贿者必是有权者。贪污罪的主体正是那些有权支配别人所需要的资源的国家公务人员。犯罪心理的形成是犯罪主体与社会环境的内外因素相互作用、相互斗争、相互影响的过程。当国家公务人员的“需要”形成欲望和动机后，在外界信息刺激的诱因影响下，就会转化为犯罪行为依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员或其他从事公职事务的人员，通常称为

国家公务人员。公务人员在依法从事公务活动中，违反职责，故意或过失地实施严重危害国家和人民利益的应受到刑事处罚的行为，即构成职务犯罪。**职务犯罪的主要罪过形式分为故意和过失犯罪。这里讲的职务犯罪心理主要是以利用职务之便故意实施贪污、贿赂等犯罪心理。**从事国家公务的人员职务犯罪所具有的心理特征较其他一般刑事犯罪，有其更突出的特点，有共性可找和规律可循。因此，只有搞好职务犯罪心理预防，在心理上筑起一道堤坝，从根本上消灭职务犯罪的心理基础，才能更好地达到打击和预防职务犯罪的目的。

1. 职务犯罪的社会危害性

严重的社会危害性是犯罪的首要基本特征，也是其本质特征，职务犯罪自然也不例外。但职务犯罪由于其犯罪主体的特殊性——具有一定职务、掌握一定权力，而表现出其比一般犯罪社会危害性更大的显著特征。

(1) **危害多数人的生命、财产安全。**职务意味着责任，意味着管理，其对象涉及人数多，涉及面广。如果职务行为人严重不负责任，不履行或不正确履行职责，或滥用职权，就会损害多数人的生命、财产的安全。四川虹桥倒塌等一系列类似事件便是明证。

(2) **造成公共财产的大量流失贪污、挪用等。**职务犯罪严重违反国家的财经纪律及有关法律、法规，往往造成公共财产的大量流失，造成比盗窃、抢劫、诈骗等犯罪行为更为严重的公共财产损失，损害国家和人民的利益。

(3) **腐蚀国家的肌体，危害国家的长治久安。**贪污、贿赂和渎职、侵权等职务犯罪，不仅严重腐蚀国家肌体和人们的灵魂，败坏党风和社会风气，降低国家和政府的声誉，严重破坏社会主义精神文明建设，而且直接危害国家机关的正常活动，削弱国家的职能，干扰党和国家的方针、政策、法律、法令的贯彻和实施，破坏社会主义法制的统一和尊严，危害国家的长治久安。

2. 公务人员实施职务犯罪的心理

“犯罪动机形成的一般原因，可以用一个公式来表示： $F = (M + B) / X$ （注：F表示犯罪动机形成率，M表示某种刺激作用，B表示不良心理因素，X表示心理综合抗拒力）。这个公式表明：**犯罪动机的形成率与犯罪人的心理综合抗拒力成负相关，与外界某种刺激及不良心理因素成正相关。如果心理综合抗拒力减少到最小值，那么外界刺激和不良心理因素的值就大，犯罪动机的形成率就越大。职务犯罪行为是公务人员职务犯罪心理的外化表现，是各种职务犯罪心理特征的综合表现。**从近三年来笔者所在单位查办的职务犯罪案件来看，少数从事公务的人员之所以沦为罪犯，除了客观方面的原因外，不正常乃至畸形的心理状态无疑是驱使他们堕落的“助推器”。归纳起来，少数从事公务的人员实施职务犯罪的心理主要有以下四种。

(1) **因贪污、贿赂犯罪风险小而导致的侥幸心理。**贪污、贿赂犯罪是一种利用职权的经济型犯罪，在它未被查获前犯罪嫌疑人在单位均有一定的地位和职权。基于对社会廉洁状况的错误估计，有人认为天下贪官多如牛毛，被发现查处的却寥寥无几，于是平时想方设法应付环境的要求。他们有的表现得俭朴，有的伪装得正派，台上大谈理想信念、廉洁奉献，台下贪欲横流、巧取豪夺，在背地里利令智昏，做出“你知我知”之事，把自己的命运当赌注，押在行迹不被暴露或别人永远为其保守秘密上，相信朋友不会出卖自，在自信能侥幸过关的情况下走上犯罪道路。

(2) **因社会和单位中的不良风气而导致的失衡心理。**人在生活中会遇到一些烦恼、挫折甚至灾祸，这就需要胸襟开阔，调适心态，如果不能有效地控制情绪就容易走向极端，步入歧途。近年来，随着改革开放的不断深入，相当一部分人通过诚实、辛勤的劳动先富了起来，生活水平有了大幅度的提高，但是，也有一些人靠非法手段迅速致富，生活上一掷千金，讲排场，讲阔气，追求高消费，这与靠工资生活的国家公务人员现状形成了鲜明的对比。少数公务人员的心理受到了极大的刺激，从而产生“心理不平衡”感，认为别人做了，还生活得好好的，我为何不做，不做白不做，因而产生了“不拿白不拿”和“你拿、我拿、大家拿”的想法。正是因为这种“心理不平衡”感，成为一种促使违法犯罪产生的诱导因素。

(3) **因对法律知识匮乏而导致的错误心理。**少数人由于对法律知识匮乏，特别是对自己的行为在

法律上要负怎样的责任和会得到怎样的后果不了解或理解不全。有的将犯罪行为当作非犯罪行为；有的将犯罪行为当作一般违纪行为；有的将后果严重的犯罪行为当作一般犯罪行为；更有的甚至将犯罪行为作为一般的人情关系来处理。这就导致了错误的心理，走上犯罪的道路。

(4) 因贪图享乐生活而孤注一掷的赌徒心理。极少数公务人员崇尚“人为财死，鸟为食亡”的拜金主义哲学，在金钱的诱惑下，只要能捞到好处，得到经济上的利益，什么党性原则、荣誉尊严、道德良心都可以置之脑后。在“有权时捞一把，逮住了自己倒霉”这种赌徒心理驱使下，他们胆大妄为，明知早晚要翻船，仍如飞蛾扑火，自毁前程，产生用自己手中的权力为自己的享乐去奠定经济基础的扭曲心理。

3. 公务人员职务犯罪心理的预防和矫正

所谓犯罪预防，就是防患于未然。其基本的含义就是消除犯罪和犯罪嫌疑人心理形成的因素。要做到这一点，就要采取积极措施，有效地减少和消除产生职务犯罪特别是贪污、贿赂等经济犯罪的各种因素。对公务人员的个体来说，就是防止贪污、贿赂等犯罪心理结构的形成和犯罪行为的发生。

任何一件贪污、贿赂职务犯罪都有不平衡心理(或扭曲心态)—诱发犯罪心理—产生犯罪动机—实施犯罪行为的过程。因此，犯罪行为对主体来讲至少具有双重心理功能：一方面是主体通过实施犯罪行为以达到犯罪的目的，实现犯罪动机和愿望；另一方面是通过这种动机和愿望的实现而缓解内在心理上的不平衡心态。这就必须加强对职务犯罪人员心理的研究，揭示其犯罪发展规律，打开其心理防线的突破口，从而为收集证据、侦破案件、证实犯罪和预防犯罪打下坚实的基础。

(1) 采取各种心理渲泄疏导方法予以缓解。单位或部门的领导对一些有明显不平衡心态或暴露出错误倾向的少数公务人员，应主动找其交谈，让其充分地把不平衡心态或认为冤屈的方面渲泄出来，在充分了解情况后给予正确的引导，以缓解其心态。此外，可以组织相关人员深入贫困山区和农村进行调查、访问，组织参观监狱让在押犯罪人员现身说法，组织旁听贪污、贿赂等职务犯罪案件的开庭或审判等。

(2) 举办理财知识讲座等形式进行疏导。贪污、受贿职务犯罪的大部分追求目标是物质享受，而物质享受离不开经济基础。因此，可以有意识地举办有关理财知识讲座，灌输新的理财观念，介绍好的投资方向等，引导公务人员在法律、政策允许的范围内将多余的资金及智力投入到各类资本市场进行运行来增加经济能力。如购买股票、基金或债券等等。

(3) 适时变动外部环境和条件。扭曲心态发展到诱发犯罪心理必须要有适合的外部环境和条件，可见，适时有意识地变动外部环境和条件，也是预防和矫治扭曲心态的措施之一。如增加公务人员调动的频率(调动方式既可以是单位内部岗位调动、部门调动，也可以是单位之间调动)，让其经常性地适应新的环境和条件，使有扭曲心态的个别公务人员在新的环境中逐步放弃、纠正扭曲的心态。

(4) 大力进行法制、廉政宣传和教育。应大力加强社会主义精神文明建设，对公务人员和群众进行以共产主义为核心的教育，树立正确的世界观、人生观、价值观和道德观，提高抵制腐朽思想的能力，增强对市场经济消极意识的免疫能力，才能从思想、文化领域预防贪污、贿赂犯罪的形成和发展。这是控制、预防贪污、贿赂犯罪的根本措施之一。通过宣传和教育，提高公务人员和群众维护法律、维护廉政建设的自觉性，使各种社会的诱发因素在社会上没有立足之地。

(5) 建立、健全一整套明确具体的审批和办事制度。当前应从直接与企业、群众打交道的部门开始，从群众最关心的问题抓起。将为群众办事的规章、程序、结果和办理期限向社会公布，力求做到“开前门而不开后门”、“开正门而不开邪门”，把事情办到明处，既有利于提高党政机关办事的工作效率，又有利于保持公务人员的廉洁。

(6) 加强对各类经济犯罪的打击力度。应严格执法，排除一切干扰，坚决打击贪污、贿赂等职务犯罪，不使贪污、贿赂职务犯罪的嫌疑人逍遥法外。加强处罚的力度，增加此类犯罪的犯罪成本，充分发挥法律的威慑力，以儆效尤，惩戒再犯。同时，要加大整治社会主义市场经济秩序，严厉打击走私、偷税、假冒商标、生产假冒伪劣产品、非法经营等违法犯罪行为，使违法致富现象得以铲除，从而减少诱发扭曲心理的客观因素。

(摘自：《浅析职务犯罪的心理及其预防和矫正》福建法学/2007.3)

四、积极探索高校预防职务犯罪工作新机制

1. 加强高校预防职务犯罪工作是一项具有战略意义的决策

加强预防职务犯罪工作，是深入开展反腐败斗争的迫切需要。二战以后，世界上决大多数国家相继开始了现代化的进程。在这一发展过程中，不论是发达国家，还是发展中国家，困扰最甚的问题之一就是官员的腐败问题。**腐败活动制造社会矛盾，引发社会冲突，对经济建设和政局稳定起着破坏作用，使许多国家身受其害。**当中国全面进入现代化进程和市场经济建设的关键阶段的今天，腐败问题的来势之猛，范围之广，危害之烈，都超出了我们的精神准备。腐败与我们党的性质、宗旨不符，反腐败斗争关系到我国改革开放的成败，关系到党和国家的兴衰命运，是“关系党和国家生死存亡的严峻斗争”。这充分说明了反腐败斗争的形势依然严峻，也反映出我国在机制、制度和管理等方面存在着诸多漏洞和问题。

近几年来，随着高等教育的改革发展，高校的办学自主权不断扩大，投资渠道出现多元化，基建项目增多，物资采购种类数量增大，科研经费使用日趋自主，办学创收途径更加灵活，后勤社会化改革中大量国有资产重组等，这些变化为高等教育的发展注入了新的生机和活力，同时也为高校党风廉政建设带来了许多新情况、新问题，高校职务犯罪呈现出明显的多发和高发趋势。**触目惊心的职务犯罪案件在高校时有发生，严重干扰了高校改革和发展的顺利进行，在校内外造成了恶劣影响，严重损坏了高校的声誉，败坏了党和政府的形象。**江泽民同志曾经深刻指出：“腐败现象是侵入党和国家机关健康肌体的病毒，如果我们掉以轻心，任其泛滥，就会葬送我们的党、葬送我们的人民政权、葬送我们的社会主义现代化大业。”因此，积极探索高校预防职务犯罪工作新机制，加强高校预防职务犯罪工作，已经成为事关高等教育快速健康发展的重要而紧迫的任务。

2. 诱发高校职务犯罪的主要原因

高校是社会的一角，高校职务犯罪与社会因素是分不开的。象社会上其他的职务犯罪一样，高校职务犯罪产生和发展的原因是多方面的，有微观层次上个人素质方面的，也有宏观层次上社会环境和社会矛盾方面的。

(1) **私有观念的存在，以及一些社会不正之风的助长，诱发了高校部分干部的贪婪心理。**社会存在决定社会意识，私有心理和私有观念的存在，本是正常的社会现象。然而，过去的一段时期里，我国的工作重心主要放在经济建设上面，对思想政治工作有所放松，加上一些传媒过分地渲染西方国家高消费的物质享乐，对社会风气起着不良的导向作用，使不劳而获、享乐至上等资产阶级的腐朽思想在高校也有了广泛的市场。一些干部正常的私有心理和私有观念扭曲为了贪婪的自私自利心理，并外化为贪污贿赂等职务犯罪行为。例如：有的领导干部把权力当作“资本”，贪图享乐，挥霍浪费，追求不健康的生活方式；有的领导干部无视中央有关规定，对红包礼金来者不拒，或者利用婚丧喜庆借机敛财；有的领导干部利用手中的权利，在招生录取、物资设备采购以及教材购买中谋取私利，等等。这种种贪婪行为，最终会使有些领导干部跌入腐败的泥潭。

(2) **市场经济发展所产生的负面效应，使一些领导干部产生拜金主义的心理，外化为权钱交易行为。**市场经济的竞争性、开放性和资源配置市场化，以及商品交易和流通的平等性，有利于生产力的发展，但也存在一些消极的负面效应。如一些人不择手段地追求价值，信奉商品拜物教、金钱拜物教。特别是一些以工资作为主要经济来源的人员，现阶段的经济收入与消费支出形成强烈的反差，从而产生不平衡心态，在思想上萌发权钱交易的念头，一旦有适当的环境和条件，就会把党和人民赋予自己的权力作为私有化了的商品进行交易，换取金钱。

(3) **社会控制弱化和监管制度的漏洞，增强了一些领导干部的侥幸心理和投机心理。**高校职务犯罪受社会控制能力的影响和制约，社会控制能力强，就能较有效地控制职务犯罪。随着社会主义市场经济的建立和发展，教育经费来源的多样化和教育系统财务管理制度建设的相对滞后之间的矛盾，是近年高校职务犯罪不断攀升的直接原因；学校制度不健全，管理不规范，监督不到位，导致权利失控，是高校职务犯罪不断攀升的客观原因。目前，大部分高校在招生就业、文凭发放、教育收费、财务管

理、基建工程、物资采购、后勤保障、校办产业、联合办学等环节上，缺乏有效的监管机制，增强了那些意志比较薄弱的领导干部的侥幸心理和投机心理，从而利用职务之便实施犯罪。如江河大学江宁新校区筹建办原主任周某，就是利用担任基建处处长的职务之便，多次收受施工单位负责人的钱物，走上了犯罪道路。

(4) 社会分配制度的缺陷，是一支诱发高校领导干部职务犯罪心理的催化剂。随着改革开放的深入，以及多种分配方式并存，不同社会成员之间的经济收入拉开了越来越大的距离，尤其是个体、私营企业和承包经营者迅速富裕起来，还有一些走私等经济违法犯罪者暴富，强烈刺激了原来有经济优势、社会地位较高的高校领导干部。为了平衡心理，补偿“分配不公”引起的损失，少数人便产生了“用我的权换你的钱”的心理，一旦有适当的条件、机会，便贪污受贿。

(5) 地区经济发展的不平衡，加重了部分领导干部的不平衡心理。特别是那些地处“老、少、边、穷”，经济发展比较落后，与经济发达地区相比，经济收入差距很大，同一职务、同一级别报酬却不同，使一些领导干部的心理更加不平衡，更加脆弱，只要有小小的诱惑，就会铤而走险，不惜以身试法。

3. 科学有效的工作机制是推动高校预防职务犯罪工作深入开展的可靠保证

《中纪委向党的十六大的工作报告》指出：“坚决反对和防止腐败是全党一项重大的政治任务。全党同志既要正确认识反腐败斗争的长期性、艰巨性和复杂性，增强忧患意识；又要看到反腐败斗争的有利条件，增强必胜信心。”江泽民同志强调指出，当前开展反腐败要走从侧重遏制转向标本兼治的新路子，从源头上预防职务犯罪，从根本上解决腐败问题。党中央的决策高屋建瓴，将预防工作提到了全新的高度，为反腐败工作指明了方向。高校预防职务犯罪工作要高举邓小平理论伟大旗帜，坚持以江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导，积极探索社会主义市场经济条件下反腐败斗争的规律，把惩治和预防职务犯罪有机地结合起来，推动高校各项事业的健康发展。

(1) 加强教育，筑牢思想道德防线，形成自律机制。江泽民同志曾经指出：“标本兼治，教育是基础”。教育是搞好反腐倡廉的前提和先导，教育为主，防范在前，一定要把思想教育放到非常重要的地位。一些领导干部走上腐败犯罪的道路，主要是把党和人民赋予的权力当成了个人和小团体谋取私利的工具。公共权力的变质必然导致腐败。加强高校预防职务犯罪工作，最根本的是教育干部，特别是领导干部，树立正确的权力观、地位观、利益观，自觉遵纪守法。应以党性党风党纪教育、政策法规教育和正反典型教育为重要内容，加强对典型案件的剖析，深入进行警示教育。要把“三个代表”重要思想的学习放在首位，坚持用“三个代表”重要思想武装干部职工和全体党员，牢牢把握“坚持党的先进性”这个核心，把握“坚持执政为民”这个本质，把握“坚持与时俱进”这个关键，筑起坚固的思想道德防线，经受住权力、金钱和美色的考验，不断增强自身拒腐防变的能力，以奋发有为的精神状态和真抓实干的工作作风，努力开拓高校党风廉政建设和预防职务犯罪工作的新局面。

(2) 进一步完善内部管理制度，构筑预防职务犯罪的制度防线。制度建设是反腐倡廉的关键。制度，是带根本性的，管长远的。品行好，人不忍为恶；制度好，人不能为恶；法制严，人不敢为恶。建立健全制度规定，靠制度管人，按制度办事，严格规范从政行为，这是防范腐败的根本所在。各高校应将廉政制度的规范化、法制化建设贯穿各个环节，使反腐倡廉的过程成为制度建设的过程。在制度建设中坚持务实、管用的原则，哪里出问题多，哪里薄弱环节多，就在哪方面加强制度建设，并制定与之相配套的纪律约束措施，以严格的纪律解决突出的问题。

(3) 抓监督，构筑监督防线，形成制约机制。党的十六大报告强调：“党内民主是党的生命”，“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益”。强化监督是反腐倡廉最重要的一个环节。要把监督制度贯穿于反腐倡廉工作的各个环节，体现到日常工作的各个方面，加大监督力度，扩大监督范围。始终坚持“两手抓、四同步”，把党风廉政建设工作与学校各项工作同部署、同落实、同检查、同考核，并以制度的形式确定下来，纳入《党风廉政建设责任制》的责任分解和考核内容，作为业绩评定、奖励惩处、选拔任用的重要依据。要以领导干部特别是主要领导干部为重点，强化班子内

部监督，改进和完善领导干部民主生活会制度，建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度和重大决策征求意见制度；以关键岗位和薄弱环节为重点，强化群众监督，健全校务公开制度，扩大校务公开内容，充分发挥群众的监督作用，拓宽群众监督渠道，建立责任追究机制，设立举报电话，受理群众对领导干部的举报；以人、财、物的管理和使用为重点，强化审计监督，健全和完善招投标制度，加强对基建、修缮工程以及大宗物资采购的监督；加强监督网络建设，注意发挥各党总支、直属党支部、纪检委员、特邀监察员和专职纪检监察干部构成的监督网络作用，把党内监督同群众监督、舆论监督、民主党派和无党派人士的监督结合起来，逐步形成强有力的监督体系，从源头上预防和解决腐败问题。

(4) 抓管理。规范从政行为，建立保护机制。坚持培养教育与严格管理的原则，在建立一系列干部行为准则、日常工作制度的基础上，狠抓管理。用制度的贯彻落实引导干部的从政行为，形成有效的培养和保护干部的机制。主动把预防职务犯罪工作纳入反腐败斗争总体格局中，在党委的统一领导和学校各部门的配合支持下，纪委积极组织协调，推动各部门健全自我防范机制，深入推进预防职务犯罪工作。

(5) 营造氛围，规范权力运行，建立综合防范机制。应注重筑牢广大干部党员拒腐防变的思想堤防，增强大家支持制度建设的自觉性，从而形成实施制度和思想教育的良性互动，制定制度的组织行为和执行制度的个人行为的协调一致，保证制度运行的良好环境。把预防工作寓于学校各项执法活动中，运用查办案件、法制宣传、建章立制等多种手段，采取法律、行政、文化、经济等多种措施进行综合预防。努力建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，使权力运行法制化、公开化、透明化，使每一个人、每一双眼睛都成为预防职务犯罪的“哨所”，使想犯罪的人无空子可钻，无机可乘。

4. 强有力的组织领导是保证预防职务犯罪工作健康发展的必要条件

(1) 加强前瞻性的理论研究，用科学理论指导预防工作。江泽民同志在中纪委会议上曾经强调指出：“要加强预防性、预测性的工作，及时发现、研究带有倾向性的问题，规范在前、预防在先。”因此，应把职务犯罪预防理论研究作为一项重要任务，纳入纪检部门理论研究规划中。注意结合高校实际情况，剖析典型案件，及时发现和分析苗头性、倾向性问题，加大治本力度，努力从体制、机制、制度和管理监督方面提出预防对策，使犯罪分子无隙可乘。高校职务犯罪与社会环境因素是分不开的，因此，要结合社会实际，积极探索社会主义市场经济条件下高校职务犯罪的原因、特点和规律，科学预测职务犯罪发展变化趋势，提高发现和防治高校职务犯罪的预警能力。

(2) 加强预防机构和预防队伍建设。高校预防职务犯罪工作是一项复杂的系统工程，必须形成“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”的工作格局，才能真正抓出成效。为此，高校应成立由党委主要领导或分管领导为组长、纪委书记和监察审计处负责同志为副组长的预防职务犯罪工作领导小组，选配政治素质较好、政策理论水平较高、业务能力较强的同志充实职务犯罪预防小组，把预防职务犯罪工作始终置于党委统一领导之下，并与地方检察机关积极配合，建立预防职务犯罪工作网络，发挥各自优势，共同开展预防工作。

(3) 真抓实干，务求实效。要从维护学校改革、发展、稳定的大局出发，根据职务犯罪的发案情况，来调整预防职务犯罪的工作重点，加强个案预防、行业预防和专项预防。要针对职务犯罪特点和规律，确定重点，有选择地开展好专项预防活动。要经常主动向党委汇报开展预防职务犯罪工作情况和遇到的重大问题，积极谋划预防职务犯罪的思路对策，使之上升为党委的预防决策，当好党委加强廉政建设和反腐败工作的参谋助手。

(摘自：《积极探索高校预防职务犯罪工作新机制》天府新论/2006.12)

五、高校职务犯罪之制度预防

近几年来，发生在高校的职务犯罪呈上升趋势，其数量之多、金额之巨、情节之恶劣、涉案人员职务级别之高，均系前所未有的。有关部门和高校对此均已引起高度重视，采取各种措施努力加以综合

治理。在这些措施中，**职务犯罪预防具有特别重要的意义，它是高校反腐倡廉、遏制腐败的需要，也是从源头上保护干部的需要，更是净化教育环境、培养合格人才的需要。**

1. 制度预防在治理体系中应当占有更加重要的地位

制度预防在高校职务犯罪各项治理对策中的重要地位，首先是由预防的重要作用所决定的。犯罪学理论认为，**犯罪在一定程度上是可以预防和控制的，犯罪预防对任何社会和政府都是不得不为、不能不为的事情，在犯罪治理中首先应当研究犯罪预防问题。**职务犯罪作为特殊的犯罪类型，同样也不例外。随着反腐败斗争的不断深入和犯罪预防实践的创新，职务犯罪预防，逐渐成为犯罪预防不可或缺的组成部分，其重要性、现实性和紧迫性也逐步为政府和社会所认同。

(1)从可能性来说，**职务犯罪较其他犯罪更具有可预防性。**虽然任何一种犯罪都是可预防的，但由于犯罪主体、犯罪客体、犯罪手段、行为方式等方面的差异，以及诱发犯罪的因素和可供犯罪分子利用的条件不同，各种犯罪的可防性在强弱上表现出明显差别。一般来说，普通刑事犯罪突发性较强，防范难度大。但职务犯罪恰恰相反，它大都不是突发的，一般都有一个逐步发展的过程，这就为职务犯罪预防提供了前提和条件。西方国家预防腐败犯罪有其独特的理念，这就是防病胜于治病，只有采取预防为主战略，才能最大限度地减少和遏制腐败行为。

(2)从立法实践来看，**近年来西方国家立法所强调的都是事前预防和综合治理两个方面，其内容上也是由单纯规定事后惩戒向重视从源头上预防和解决腐败犯罪问题转变。**如美国形成了一套比较完备的以事前防范为主的廉政立法体系，如《有组织的勒索、贿赂和贪污法》、《文官制度改革法》、《政府工作人员道德准则》及《道德改革法》等，以预防和减少公职人员职务犯罪。

其次，制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性，是做好治理职务犯罪工作的根本途径。**法治意义上的制度是指这样一种良好的制度：第一，制度首先是既定规则的存在。既定规则以权利义务的形式来分配基本利益，划定基本关系，建立基本秩序。第二，制度中包含多方位的制约机制，如权利、权力和程序对权力的制约，它们能够使“坏事”的出现率降低到最低限度。第三，当违反制度的行为出现后，不必费太多周折和精力，通过程序化手段就能够予以处罚和补救。规则、制约和惩治，这就是一项良好制度的三个必备要素，也是良好制度的三个根本特征。**邓小平同志曾经强调并告诫过我们：“这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反。”中共中央《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》提出，要坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，在坚决惩治腐败的同时，进一步加大从源头上预防和治理腐败力度，这正是总结我国经验和吸收西方先进做法的结晶。因此，**治理高校职务犯罪，必须坚持预防为主，加大工作力度。**由于各方面的原因，我国高校面临着不同程度的重大改革，内部的许多制度没有到位，这些都为滋生高校职务犯罪提供了机会。只有制度的建设与执行，**治理高校职务犯罪才有坚强的保证。**

再次，高校依靠制度预防治理职务犯罪具有更加有利的条件。高校的运作既具有一般单位的共性，如人事、财务、基建采购等，还具有其自身个性如招生、职称评定等。无论从共性还是从个性来看，高校制度预防都具有更加有利的条件。这是因为，在社会各行业中，高校担负着传承文明、教化众生的特殊使命。为了完成这一使命，高校汇聚了文化水平和道德水准更高的工作人员。因而，预防制度更容易建设起来，更容易开展教育，更容易实行监督。从另一角度看，高校工作人员同样出现职务犯罪而且愈演愈烈，正好说明治理体系中教育等其他手段的有限性。因此，**高校治理职务犯罪，必须更加重视制度预防工作。**

2. 预防制度在价值取向上应当兼顾权利保护和犯罪预防

二战以后，以公平和效益、自由和秩序为核心的法律价值体系得到确立，法律权威在社会中基本树立，标志着法治精神的现代化。**现代法治社会，无不强调权利与权力间的良性互动。在权利与权力之间，权利是目的和灵魂，权力是手段和工具。不论是权力对权利的积极保护，还是权力对权利的消极限制，皆以人权保障为终极价值取向；如果说权力对权利的保障是权力对权利“无处不在”的眷爱，那么权力对权利的限制则是权力对权利“于无声处”的关怀；权利限制与权利保障也正是在人权光辉**

的普遍照耀下实现了二者的趋同归一。然而，在法理上，权利限制与权利保障相并存。为了确保权利的实现，必须限定权利范围，且对权利进行限制的惟一目的就是更为充分、全面地保护权利。在实践中，对权利的保障也正是通过界定权利的范围、确保每一公民享有同等权利并获得同等保护予以实现的。毋庸置疑，预防制度应当具备犯罪预防的功能，包括防范、控制和预警的功能。但是，预防犯罪的终极目的也是为了保护权利。预防制度不能为了达到预防犯罪的中间目的，偏离了保护权利的终极目的，至少不能直接构成对权利的伤害。长期以来，一些高校预防职务犯罪制度不同程度存在价值取向的偏差。具体表现：一是偏重义务规范，没有或者很少权利规范。这几乎是当前高校预防职务犯罪制度的通病。二是预防的义务主体泛化。不管是否具备职务犯罪的身份和职务便利，“一人防病，大家吃药”。三是预防制度侵犯公民基本权利。如要求报告本人结婚、离异情况，家属婚丧嫁娶情况，购买商品资金来源，等等，严重侵犯公民隐私权利。因此，预防制度必须兼顾权利保护和犯罪预防，并把权利保护作为最终的价值追求。当前，要着重培养预防制度设计者和决策者的“权利本位”意识。

3. 制度预防在推进步骤上应当系统配套和重点突破结合

应当看到，现在我们已经有了很多预防制度，但是职务犯罪问题仍然没有从根本上解决。原因当然是多方面的。从预防制度本身来说，根源首先在于制度没有系统配套，其次在于单项制度不能解决突出问题。

(1) 逐步建立适应预防高校职务犯罪需要的制度体系。综观世界主要国家，预防职务犯罪工作要想取得成功，都必须建立起多个关键的制度支柱，使得各项规章制度相互衔接，相互照应，形成整体合力，而不能零打碎敲，头痛医头，脚痛医脚。我国高校现在出台的一些制度，其共同点在于：某一职务犯罪问题往往到了家喻户晓、人人痛恨的程度，有关部门才就这一问题进行调研，制定出治理办法或制度。这些制度看似周全，但从整体制度建设来看，只是应急措施，相互间并不关联，不能从根本上解决问题，有时还可能出现制度与制度间的冲突现象。从根本上讲，某一制度的出台，如果缺乏相应制度的配套，制度的作用将受到限制。那是因为这些制度还是分散的、孤立的。它们之间没有形成一条有效约束权力的制度链。这个制度链其实就是我们常说的体制。在一个体制不完善的社会中，即使有再多的制度，也都是临时性措施或者局部起作用的办法。而且，这种孤立单一的制度可能会因领导人的改变而改变，因领导人看法和注意力的改变而改变。只有这一切有利的因素都制度化，并成为制度链中的一环，才可能使这些因素发挥控制权力的实际功能。不能用系统的思想建立预防职务犯罪制度体系，是腐败顽症久治不愈的一个重要因素。比如，对目前高校招投标、集中采购等，如不采取措施，健全配套制度，招标办、采购中心集审批权和采购权于一身，又没有配套的监督约束机制，很可能变过去分散的小腐败为集中的大腐败。因此，必须注重制度建设的系统性，建立和完善预防职务犯罪的制度体系，用系统的观念、系统的思想设计规范的制度体系。这也正是我们目前制度建设关键性的缺陷。当前，可以从三个方面入手：首先，要组织权威的专家学者会同政策研究机构，从整体上、宏观上对预防制度建设进行系统的思考和规划，拿出预防和治理职务犯罪的制度建设整体设想和框架，并由相关的职能部门拟制，使制度体系具有宏观性、全局性、系统性。其次，对过去已制订的制度进行清理，对一些已明显过时的制度要坚决废除，对一些不够完善的内容要进一步完善，对一些不够严谨的制度要修改补充，对一些以往还没有涵盖的方面，要根据工作需要，抓紧制定相关配套制度。再次，要注重制度创新。要坚持与时俱进、开拓创新的精神，注重研究和解决制度贯彻执行中出现的各种问题，推进制度创新，使制度体系更加健全和完善。

(2) 加强诱发高校职务犯罪的重点环节的制度预防建设。对高校中的重点部门、重要岗位、重点环节在管理制度上存在的薄弱环节，要认真分析诱发职务犯罪的苗头性、倾向性问题，努力从制度建设等方面积极提出从源头上预防职务犯罪的前瞻性、治本性措施和策略。当前，高校职务犯罪案发部位相对集中，多数案件案发部位集中在基建、物资采购、财务、校办企业、招生等部门。既然高校职务犯罪的重灾区相对集中在少数与经济有关的职能部门，那就应该首先致力于这些部门管理环节上的制度建设，通过规范管理、健全制度来堵塞漏洞，形成对管理权的有效约束。健全相关制度，就锁住了职务犯罪的“命门”。

①**基建工程和设备、图书采购的招标投标制度。**近年来高校基本建设投入逐年增加，许多高校进行了扩建、修缮或迁址重建。这种火热的基本建设，成了滋生职务犯罪的温床。很多落马的高校干部中，大多是因为在基建工程中受贿而翻船的。采购是高校职务犯罪的又一个“泥潭”。各高校每年都会有大量的物资采购活动，包括采购大量教学书籍、大型仪器设备、图书资料等，个别当事人在大宗物资采购过程中，利用职权收受回扣，为个人谋取不正当利益，结果沦为罪犯。因此，要进一步规范高校基建工程、设备、图书采购等招标投标工作，坚持公开、公平、公正、择优的原则，明确规定工作程序，做到关口前移，实施同步预防。

②**财务制度。财务管理混乱，制度不够健全，是诱发职务犯罪的客观原因之一。**在高校的各个部门和校办企业中，财务部门是职务犯罪的高发区。随着学校办学经费来源从过去的单一财政拨款转化为多渠道、多方位的筹资，为腐败提供了机会。而有些学校内的财务制度并没有随之建立起健全、有效的管理机制，使得职务犯罪行为难以被发现，暴露的机会大大地降低，这是高校系统职务犯罪不断攀升的重要原因。除此之外，一些人还在校办产业中弄虚作假，贪污、挪用和侵占公款，或违反财经纪律，截留收入，私设小金库，账外账，贪污挪用各类费用等。据报道，从1998年至2004年5月，发生在海淀区高校内的18件职务犯罪案件中，有11件发生在高校校办企业内部，财务人员占到犯罪总人数的40%。因此，要明确二级财务的有限职权，并建立相应的管理制度。严禁私设“小金库”或者设立账外账，严格执行“收支两条线”的财务管理规定。

③**招生制度。**高校招生本是高校选拔人才的渠道，却成了一些招生人员手中决定学生能否上大学的权力，使得他们借招生之机徇私舞弊、大肆贪污受贿。招生信息的及时、适时公开，可以让更多的考生在平常的心态下获得接受高等教育的机会，也可以避免考生被假信息所欺骗，从而大大改变“信息不对称”的状况，堵住招生腐败的“信息黑洞”。要把事前监督、事中监督、事后监督结合起来，重点解决好事前、事中监督的问题，拿出一套监督关口前移的办法和措施，做到警钟长鸣、防患于未然。

④**审计制度。**高校各级领导，包括分管财务的校领导、院、系部门领导对所属部门均掌握一定的资金批准权限，负有相应的经济管理责任。因此，要建立审计制度，对负责财务、校办产业、基建、后勤等有经济责任的管理部门党政领导干部和二级学院负责人在任职期间的经济活动、遵守财经法规和财务制度情况定期进行经济责任审计或内部审计，审计结果作为领导干部是否离任或重新任用的重要依据，对存在严重问题的要认真调查核实并进行处理。

⑤**校务公开制度。**从已经暴露的职务犯罪案例看，最突出的表现就是利用权力搞暗箱操作和私下交易，最根本的原因就在于缺乏公开透明。权力在运行过程中应该公开、透明，使其处在严格的监督制约之下，这是一种办事原则和要求。“阳光是最好的防腐剂”，“路灯是最好的警察”。遵循公开透明原则，能克服权力运行过程中的随意性、主观性、隐蔽性，是一种从源头上预防和遏制腐败的治本措施。因此，要实行校务公开，建立财务公开制度、干部任前公示制度、干部任用公开招聘制度等，让公开透明原则成为高校预防职务犯罪的重要保障。

4. 预防制度在教育宣传上应当重点对象和普通群众结合

与一般犯罪相比，职务犯罪最显著的特征是“以主体具备一定身份为前提或利用职务实施一定行为为构成要件”。因此，职务犯罪制度预防的教育宣传，首先应当针对具备一定身份或者可能利用职务实施一定行为的人。要对在基建、物资采购、招生、财务管理和校办产业等重点部门和重点岗位工作的高校人员进行针对性的制度教育，把它作为预防高校人员职务犯罪的主要内容。**一方面，要加强预防制度的正面教育。**清华大学校长助理、清华控股有限公司董事长荣泳霖曾经说过：“许多校办企业都是教授在办，而学术与企业不同，教授们并不懂得市场管理。”许多高校人员就是对制度的懵懵懂懂之间，滑下了职务犯罪的深渊。因此，**要通过制度教育，树立对制度的敬畏之心。并提高通过制度保护同志的意识。**另有方面，**要加强违反制度的警示教育。**要经常组织专题讲座、实例、实地参观等形式，如设立腐败展室、到监狱实地接受教育等，体验职务犯罪的严重后果，感受法律制度的神圣威严，增强震撼力，做到警钟长鸣。实践证明，**警示教育往往让人触目惊心，预防效果十分明显。**但

是,从预防的视角上看,直接针对滥用权力者的做法自然不会无效,但不一定就可以达到最佳的效果。预防职务犯罪本身是一项综合性的系统工程,需要包括国家和社会在内的一切可以调动力量的共同协作,大众的参与具有最直接性。群众对防什么、怎么防,有着极大地热情,对防范措施是否落到实处、起到作用,也极为关注。高校师生的支持和参与,是开展预防高校职务犯罪工作的一个重要方面。“对任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”,这是宪法赋予公民的一项基本权利。因此,要调整制度预防宣传普及的方向,既重视对行使权力者的预防,又重视对普通群众的宣传,使其了解监督的方、手段,这将对职务犯罪者形成事实上和心理上的预防作用。

(摘自:《论高校职务犯罪之制度预防》高等农业教育/2007.8)

六、高校职务犯罪预防战略的基本理念与价值目标

为深入贯彻落实党中央**建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系,深入开展党风廉政建设和反腐败工作**,中共中央早在2005年年初就发布了《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》(以下简称《实施纲要》)。该文献为我国现阶段反腐倡廉工作提供了重要指导思想。从文献的内容来看,党中央已经将职务犯罪预防工作(包括高校职务犯罪预防工作)提高到一个战略的高度。在此,从对现阶段我国高校职务犯罪的现状分析入手,结合《实施纲要》的内容,论述**我国现阶段以及今后一个时期高校职务犯罪预防战略的指导思想、基本原则和价值目标**。

1. 现阶段高校职务犯罪的现状分析

(1)**现阶段高校职务犯罪的特点分析**。高校职务犯罪不同于一般的职务犯罪,由于其法律特征和本质属性上的特殊性,表现出与其他领域职务犯罪不同的特点。从有关部门查处高校职务犯罪的实践看,现阶段我国高校职务犯罪主要呈现以下特点。

①**犯罪主体的特殊性**。高校职务犯罪的主体一般是高校中从事领导和管理工作的人员,即一般是在高等院校及其内设机构、部门中担任一定职务,具有一定的人、财、物管理的权力和涉及教学、科研、基建、后勤和学校发展等重大事项决策权力的人员。而且,从查处的几起大案看,多呈集体性腐败趋势。据有关检察机关透露,高校职务犯罪的人员,多为院(校)长、党总支书记,主管基建的副院长(校)长或财务处长或是学院、系部门负责人。在作案过程中,院长、副院长或处长、副处长往往就同一基建工程受贿,或主管与会计、出纳共同参与、集体谋划。高校内部的这种“扎堆腐败”、彼此勾结的现象,势必形成一定范围内法治的死角,从而给查处加大难度。

②**犯罪领域的特殊性**。现阶段我国高校职务犯罪的案发领域相对特定集中,即主要集中在**学校基建、财务、物资采购、招生等部门**。这些领域已被称为**高校领导腐败的“三大病灶”**。自2003年1月至2005年10月,武汉市检察机关查办武汉地区高校领导干部职务犯罪案件41件46人。这46人中,涉及基建招投标及后勤维修工程领域18人,占39%;教材、教学设备等采购部门15人,占33%;招生环节7人,占15%;财务管理环节6人,占13%。

随着高校合并以及学生扩招带来的巨大经济效益,高校对基本建设的投入逐年增加,许多高校进行了扩建或迁址重建。正是这些领域成了滋生职务犯罪的温床。一些不法建筑商为了承揽高校基建工程,把眼睛盯在高校主管基建的校、处级领导干部身上,为揽到工程,千方百计地拉这些人“下水”。**落马的高校干部中,大多是因为在基建工程中受贿而翻船的**。备受关注的“湖北大学基建招投标案”中,湖北大学原副校长李金和在任校长助理、副校长期间,多次收受开发商、建筑承包商贿赂计人民币86.2万元;原校长助理吴永祥、校规划建设处原处长张胜利、副处长万立泉、副处级干部吴方君、原财务处长彭茂国等人也在基建工程招投标活动中受贿,总额达200万元。**采购是高校领导腐败的又一个“温床”,各高校每年都会有大量的物资采购活动,包括采购大量教学书籍、大型仪器设备、图书资料、基建维修材料等,而主管采购的相关人员则在其中以权谋私**。武汉大学四校合并后,每年采购额在3亿元左右,全由采购中心原主任成金华的“一支笔”当家,他在负责该校设备采购及工程发包

工作中先后多次收受12家供应商贿赂计40多万元。2004年四川高校发生的“教材腐败系列案”中，全省13所高校中36人被立案侦查，3名处级干部贪污受贿100万元以上，涉嫌犯罪总额高达1200余万元。除此之外，一些高校领导还在校办产业中弄虚作假，贪污、挪用和侵占公款，或违反财经纪律，截留收入，私设小金库、账外账，贪污挪用各类费用等。

(2) 现阶段高校职务犯罪的原因分析。任何犯罪现象的发生，都有其深刻的外部因素和内部因素，高校职务犯罪也不例外。

首先，从外部因素来看，社会大环境对造成高校系统职务犯罪的发生有着重要影响。改革开放以来，西方一些资产阶级腐朽思想，特别是社会其他领域发生的一些腐败现象不断向高校渗透。高校内部疏于监督管理，从而给高校职务犯罪提供了诱发环境。近年来，我国的高等教育因实施“科教兴国”战略的需要而迅速发展，连续几年实行扩招政策。高校在招生录取、经费使用、建设项目安排、设备物资采购、干部聘任和奖金分配等方面与过去相比拥有了越来越多的自主权。而我们对这些权力的制约，却始终没有及时有效地跟进。虽然，有些高校设置了监督机构，但是，监督工作大多流于形式，无法起到实质性的监督作用。加之高校办学经费来源从过去的单一财政拨款向多渠道、多方位筹资形式转变，更是为腐败提供了机会。而高校自身的财务并没有随之建立起健全、有效的管理机制，使得腐败行为难以被发现，腐败暴露的机会大大的降低。

其次，从内部因素来看，高校系统内部的管理人员素质不高、法制意识不强是造成职务犯罪发生的根本原因。2002年，北京地质大学原财务处处长侯某因涉嫌挪用900万元公款被检察机关起诉。据了解，在担任财务处处长期间，侯某将国家拨给学校的900万元基建款借给朋友，并伪造校长的签名与朋友签了借款协议，还规定朋友借款要附带一定的利息。在接受审查时，侯某仍未意识到自己的行为已经构成犯罪，且一再表示自己没有谋取私利，而是为学校赚得了利息。

另外，贪图攀比的心理也是诱发高校职务犯罪发生的重要原因。随着市场经济的不断发展，越来越多的人富起来了，这使得以工资收入作为主要消费来源的教育系统人员与先富起来的那部分人的差距逐渐加大，于是一些意志薄弱、心理素质差的人便产生了心理不平衡，从而不择手段进行贪污受贿，沦为物欲的牺牲品。湖北大学原副校长李金和在《悔过书》中这样剖析自己的堕落过程：“周围的朋友过得潇洒，渐渐看不惯的现象也逐渐接受，思想开始滑坡，经不住金钱诱惑，私欲贪财之心滋长起来，开始敢收几千元的红包，后来装有几万元的信封也照收不误”。

2. 构建高校职务犯罪预防战略的指导思想

根据《实施纲要》的要求，构建我国职务犯罪预防战略必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，紧紧围绕加强党的执政能力建设，紧紧围绕发展执政兴国的第一要务，树立和落实科学发展观，坚持立党为公、执政为民，坚持科学执政、民主执政、依法执政，坚持为民、务实、清廉，坚持党要管党、从严治党，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，不断提高党的领导水平和拒腐防变能力。就高校职务犯罪来讲，构建现阶段高校职务犯罪预防战略的指导思想主要有以下两个方面：

(1) 坚持党在高校职务犯罪预防战略中的领导地位，坚持我党反腐败的基本经验。这主要包括：

① 坚持党的领导，保证预防工作的正确方向。我党是以马克思主义科学理论武装起来的、以全心全意为人民服务为宗旨的先进政党，是与腐败根本不相容的。只有坚持党的领导，才能确立和坚持正确的预防职务犯罪的指导思想、基本原则和领导体制，才能有效地预防腐败，维护社会政治稳定，促进经济社会全面发展。② 坚持与时俱进，用发展着的马克思主义指导党风廉政建设和预防工作。坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，适应形势任务的发展变化，解放思想、实事求是、与时俱进，积极探索党风廉政建设和预防工作的规律。③ 坚持深化改革，创新体制、机制、制度，注重从源头上预防和解决腐败问题。要按照党要管党、从严治党的方针，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防。既要严肃党的纪律，坚决查办违纪违法案件，严厉惩处腐败分子，更要注重预防，通过深化改革、创新体制，加强教育、发展民主、健全法制、强化监督，把反腐败寓于各项重要政策和措施之中，用发展的思路和改革的办法防治腐败。④ 坚持和完善反腐败领

导体制和工作机制，形成反腐败斗争的整体合力。党委统一领导、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众支持和参与的反腐败领导体制和工作机制，是深入开展反腐败斗争的组织保证。

(2)坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的总体方针。坚持标本兼治、综合治理，惩防并举、注重预防，抓紧建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，是党中央在总结历史经验、科学判断形势的基础上作出的重大战略决策，是反腐倡廉工作向纵深发展的必然要求，是在发展社会主义市场经济条件下更好地防治腐败的必由之路。

在世纪更替之初，江泽民同志曾指出反腐败斗争要“坚持标本兼治，教育是基础，法制是保证，监督是关键。通过深化改革，不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤。”“必须把打击和预防结合起来。”胡锦涛同志在2005年年初中央纪律检查委员会第五次全体会议上特别强调“治标”和“治本”是反腐倡廉相辅相成、相互促进的两个方面。只有抓紧治标，严惩各种腐败行为，有效抑制腐败分子的猖獗活动，才能为治本创造前提条件。只有抓好治本，从源头上不断铲除腐败滋生蔓延的土壤，才能巩固和发展反腐败取得的成果，从根本上解决腐败问题。因此，**在构建高校职务犯罪预防战略体系时，也必须坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的基本思路。在依法查处、打击职务犯罪、抑制职务犯罪蔓延的势头的同时，注重对社会主义市场经济条件下的高校反腐败斗争的特点和规律的探索，对高校职务犯罪发生的原因、特点和规律的分析、研究和总结，建立健全监督管理，完善制度机制，不断铲除职务犯罪滋生蔓延的土壤和条件，积极探索治理职务犯罪的治本之策，努力从源头上遏制和防范职务犯罪，实现对高校职务犯罪“惩治于已然，防患于未然”，以打促防，以防固打，延伸、扩大治理职务犯罪的效果。**

3. 构建高校职务犯罪预防战略的基本原则

(1)教育、制度、监督并重原则。在构建高校职务犯罪预防战略体系时，必须坚持教育、制度、监督并重的原则。**首先**，要充分发挥思想道德教育的基础性作用，进一步深化高校党员的思想道德教育，特别是深入持久地在全校范围内开展保持党员先进性教育，构筑牢固的拒腐防变的思想道德防线。胡锦涛同志在中央纪律检查委员会第五次全体会议上发表重要讲话时强调指出“进一步加大预防腐败的工作力度，必须继续在加强教育上下功夫，使领导干部自觉拒腐防变，带头廉洁自律。”**其次**，要充分发挥制度在高校职务犯罪预防战略体系中的保障作用。在构建高校职务犯罪预防战略体系时，必须坚持用改革的办法解决导致腐败现象的深层次问题，健全高校管理制度，从制度上保障职务犯罪止于犯罪未萌。**再次**，要建立内外监督预防相结合的全方位监督预防体系，加强对高校行政权力运行的制约和监督，确保权力正确行使。

加强教育是职务犯罪预防的基础，它是从权力行使者的思想上强化权力正确行使的意识；改革制度是职务犯罪预防的保证，它是从权力行使的机制上保障权力正当行使；完善监督是职务犯罪预防的关键，它是从权力行使的外部加强对权力运行的控制。三者统一于职务犯罪预防战略体系之中，相互促进，共同发挥作用。

(2)科学性、系统性、可行性相统一原则。构建高校职务犯罪预防战略体系，必须坚持理论与实际相结合的原则，着眼全局，总体规划，分阶段实施。注重科学合理、系统配套和可操作性，充分发挥惩治和预防腐败体系的整体效能。**首先，坚持科学构建的原则。**坚持科学构建的原则，就是要以现阶段高校职务犯罪的特点以及演变趋势为基础，结合科学的职务犯罪预防理论来构建具有中国特色的高校职务犯罪预防战略体系。**其次，坚持系统构建的原则。**职务犯罪预防是一个系统的社会工程，涉及到政治、经济、社会、文化各个领域，单项制度改革对遏制职务犯罪现象尽管可行，但效果有限。因此，必须从提高工作的针对性、系统性和前瞻性的角度出发，加强整体筹划，协调多方面的力量，运用多种手段，在体制、机制、法制、教育和监督等多个方面综合治理的全方位职务犯罪预防体系。构建高校职务犯罪预防体系也要注重全方位性。**再次，坚持长期战略与短期目标相结合的原则。**就目前情况而言，我国高校职务犯罪正处于高发态势，反腐败斗争的形势比较严峻。从实践看，教育不扎实，制度不健全，监督不得力，仍然是腐败现象滋生蔓延的重要原因。因此，我们必须认清现阶段高校职务犯罪预防工作所面临的困难，树立长期作战的思想，既立足于当前，增强预防工作的针对性和

实效性，又着眼于长远，增强预防工作的前瞻性和主动性，把职务犯罪预防工作的长期战略与短期目标相结合，循序渐进地推进各项工作的落实与完善。

(3)继承与创新相结合原则。构建高校职务犯罪预防战略体系，必须坚持继承与创新相结合原则，即一方面要继承党在建国以来所进行的反腐败斗争的基本经验，另一方面要借鉴国外针对高校职务犯罪所进行的反腐败活动的有益做法，为我所用。并加强全局性、前瞻性问题的研究，解决新问题，总结新经验，在继承中发展，在发展中创新。

4. 构建高校职务犯罪预防战略的价值目标

根据《实施纲要》的要求，建立健全惩治和预防腐败体系的主要目标是，到2010年，建成惩治和预防腐败体系基本框架。再经过一段时间的努力，建立起思想道德教育的长效机制、反腐倡廉的制度体系、权力运行的监控机制，建成完善的惩治和预防腐败体系。就高校职务犯罪来讲，构建高校职务犯罪预防战略的目标主要有以下三个方面。

(1)严密法网、严刑峻罚——使高校行政人员“不敢”实施职务犯罪。惩治和预防，是反腐工作中相辅相成、互相促进的两个方面。惩治有力，才能增强教育的说服力、制度的约束力和监督的威慑力。**职务犯罪的减少并最终得到有效控制有赖于犯罪滋生土壤的铲除，但目前职务犯罪的高发态势及其蔓延所造成的危及党和国家生存的严峻局面，迫使我们必须采取迅速有效的控制措施。**相对于其他预防措施而言，严密法网、严刑峻罚是能够在较短时间内给潜在职务犯罪人以强有力威慑的预防措施。特别是在目前我国尚未建立起完备的职务犯罪预防体系的情况下，完善职务犯罪的法律规定，加大职务犯罪的惩处力度，将成为最现实的预防方式。无论是理性的推论，还是现实的经验都表明，严密法网、严刑峻罚是有效预防职务犯罪行为发生的不可缺少的措施之一。因此，**构建高校职务犯罪预防战略的首要目标，也是实现得最快的目标就是完善高校行政人员职务犯罪的相关法律法规，加大惩治职务犯罪的力度，使潜在的职务犯罪人“不敢”以身试法，将职务犯罪控制在萌芽阶段。**

我国职务犯罪的蔓延，与对职务犯罪的惩罚不力，惩罚缺乏及时性和确定性有很大的关系。因此，为了有效预防职务犯罪必须从“惩罚的及时性”、“惩罚的确定性”以及“惩罚的严厉性”等方面进行完善。

根据《实施纲要》的要求，严密法网、严刑峻罚，发挥惩治在职务犯罪预防战略中的作用，**首先，要坚决查办违纪违法案件，特别是大案要案。**在2005年教育部举行的直属高校纪检监察案件检查工作研讨会上，教育部党组成员、中央纪委驻教育部纪检组组长田淑兰同志强调指出，要进一步做好直属高校职务犯罪查办案件的工作。并提出四个到位，即是认识到位、责任到位、领导到位、人员到位。**其次，要严格依纪依法办案，提高执纪执法水平。**要坚持有案必查的原则，法律和纪律面前人人平等的原则，严格依纪依法履行职责、实事求是、客观公正的原则，把保障党员干部的合法权利寓于查办案件全过程的原则，惩处与防范相结合的原则。**同时要强化“权利和义务并重、实体和程序并重、惩处和教育并重”的意识。**要善于运用政策和策略查办案件。既要坚持党性原则，刚正不阿，敢于碰硬，又要具备高度的政策水平，讲究策略，注意方法。不论是调查取证，还是定性处理，都要从政治上、大局上考虑和处理问题，善于运用政策和策略。要综合运用法律、纪律、经济处罚、组织处理、行政处罚等多种方式和手段惩处违纪违法行为。

(2)优化权力、完善监督。使高校行政人员“不能”实施职务犯罪。职务犯罪是公共权力异化的结果，法国著名思想家孟德斯鸠曾说过：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是一条万古不变的经验。”而权力的异化则源于人性的不完善，在权力运作过程中，要使权力始终成为谋取公共利益的工具，**首先要求行使公共权力的人具备高尚的道德。**然而个人道德修养的完成是一个长期而复杂的过程，人类追求自身利益的天性，决定了权力持有人总是难以排除以权谋私的可能性。这说明，**阻止权力的异化，既要靠人性的完善，更要靠外部的约束。即在权力之外，构建一套完善的制度体系监控和规范权力的运作方式，优化权力配置，完善权力监督，使行使公共权力的人“不能”利用职权实施犯罪。**从现实情况来看，由于我国正处于社会主义初级阶段，处于社会主义市场经济初始时期，党的执政和国家的各项事务都在经历社会转型阵痛的考验，而现行的政治管理机制和经济运行机制之间尚缺乏高度

的和谐性，这便为职务犯罪的实施提供了较多的机会。可以说，现时期高校职务犯罪现象的产生和蔓延，与高校相关权力管理制度和权力监督制度的不完善有着相当的关系。因此，**加强高校行政管理制度的建设，以达到优化公共权力、建立完备的权力运行监督体系是构建高校职务犯罪预防战略的又一重要目标。**根据《实施纲要》的要求，优化权力、完善监督，发挥制度建设和权力监督在确保权力正确行使中的作用，就要重视权力分解与制衡，重视高校民主集中制的各项具体制度的建设。综合运用党内监督、民主监督、检察监督、审计监督、社会舆论监督等形式，健全对高校党员干部的考核考察，重视对监督和民主测评结果的运用。**针对现阶段高校管理的薄弱环节，严格执行干部选拔任用条例，规范干部人事管理，加强财务、基建、教材图书、物资采购与校办企业、后勤集团的管理，防止国有资产流失和腐败问题发生。**

(3)加强教育、提高素质——使高校行政人员“不想”实施职务犯罪。我国几千年的封建传统文化使许多人“官本位”的思想十分严重。受封建社会“官本位”思想及西方社会“个人至上”、“拜金主义”等观念的影响，同时由于放松自身的思想道德修养，许多人在价值观念上产生了个人与社会的错位。无数案例证明，公务人员之所以违纪违法，走上犯罪道路，都是从理想信念丧失，世界观、人生观、价值观扭曲开始的。**党员干部的思想道德方面如果出了问题，腐败就难以避免。**陈希同、王宝森、胡长青、成克杰等一系列高级领导干部之所以走上犯罪道路，无不是从思想蜕化质变开始而逐渐滑向腐败的深渊。可以说，**职务犯罪是公务人员道德沦丧、价值观扭曲的最典型表现。而道德作为一种行为规范，全凭人的内心确信调节和制约着人的行为。**一旦人的道德观念扭曲，它就会做出不道德的行为，甚至是犯罪行为。所以，历代开明的君主，大都主张“德主刑辅”，强调道德规范在治理国家、预防犯罪中的重要作用。在社会主义的新中国，**我们更应当强调道德教化在职务犯罪预防战略中的作用。**由于公务人员担负着一定的管理职能，拥有一定的权力，因此除了要求其具备普通人的道德水准外，还应具备职务道德修养，即应具备廉洁奉公、不图私利、秉公尽责、公道正派、严以律己、宽以待人等道德素质。如前所述，法律意识淡薄、心理素质不强，是目前高校职务犯罪发生的重要原因。因此，**加强思想政治教育，强化法律意识，筑牢思想道德防线，努力提高高校行政人员的思想政治素质，使其不想实施职务犯罪是高校职务犯罪预防体系的最高战略目标。**

根据《实施纲要》的要求，**加强教育、提高素质，筑牢拒腐防变的思想道德防线。**首先，**要以高校领导干部为教育重点。**树立马克思主义的世界观、人生观、价值观和正确的权力观、地位观、利益观。要把反腐倡廉理论作为高校党委理论学习的重要内容，定期安排专题学习。全面提高高校领导干部的思想政治素质和领导水平，把高校领导班子建设成为政治坚定、求真务实、开拓创新、勤政廉政、团结协作的坚强领导集体，为推进高校各项事业全面、协调、可持续发展，更好地服务全面建设小康社会的伟大事业提供坚强的组织保证。**其次，要面向全校开展思想道德教育。**从高校人员结构和环境特点出发，根据不同教育对象，制定不同的教育规划，提出不同的教育目标和要求，确定不同的教育内容和方式方法，分类分层次地进行。要根据新的形势任务和教育对象的思想实际，不断丰富教育内容，增强教育的针对性。开展理想信念教育、优良传统作风教育、党纪国法教育和职业道德、社会公德和家庭美德教育等多种教育形式。**再次，要把反腐倡廉教育纳入在全校开展的以实践“三个代表”重要思想为主要内容的保持共产党员先进性教育活动中。**注重研究反腐倡廉教育的规律，使教育内容贴近教育的思想和工作实际。加强示范教育，充分发挥先进典型的引导作用。深化警示教育，深刻剖析违纪违法案件发生的原因，分类分层次开展教育。定期集中开展反腐倡廉主题教育活动，把专题学习、群众评议与改进工作、解决实际问题结合起来。最后，要完善反腐倡廉宣传教育工作格局，形成反腐倡廉教育的强大合力。要把反腐倡廉教育纳入高校的宣传教育总体部署，完善宣传教育制度，健全工作机制，改进工作方法。高校纪检监察、组织人事、宣传思想等部门要做好经常性的反腐倡廉教育工作。通过健全理论学习制度，形成反腐倡廉“大宣教”格局，把对党员干部的廉洁自律教育、对教师队伍的职业道德教育、对青少年学生的诚信守纪教育有机结合起来，在校园内筑起抵御腐朽思想侵蚀的思想道德和党纪国法教育的防线。

(摘自：《高校职务犯罪预防战略的基本理念与价值目标》法学论坛/2007.3)