

# 提升管理效能视阈下 高校廉政风险防控管理体系建设实证研究 ——以南通航运职业技术学院为例

王 彬

(南通航运职业技术学院 质量管理办公室, 江苏 南通 226010)

**摘 要:**文章以南通航运职业技术学院为例进行了高校廉政风险防控实证研究,分析了高校廉政风险防控管理体系建设的实践情况、基本经验和存在的突出问题,提出了强化顶层设计、注重教育宣传、加强制度建设、完善保障机制等改进策略,具有一定参考意义。

**关键词:**高校;廉政风险防控;机制建设;实证研究

**中图分类号:**G647.1

**文献标识码:**A

**文章编号:**1671-9891(2016)03-0001-05

## 0 引言

反腐倡廉建设是当前的一项重要任务,高等学校也是反腐倡廉的重要阵地。运用现代管理方式,以改革创新精神积极推进廉政风险防控机制建设,建立健全教育系统的反腐倡廉制度体系,不断提升管理效能,是高校推进现代大学制度建设和内涵式发展的题中之意。自北京崇文区纪委于2007年在全国首推廉政风险防范管理以来,许多高校按照中央与有关部委的部署,在廉政风险防控工作中进行了大量理论研究与实践探索,取得了丰富成果,积累了一些经验,但也存在着诸多问题,陷入了一个徘徊不前的瓶颈期。<sup>[1]</sup>各高校存在的共性突出问题,主要是建立的廉政风险防控机制不够科学系统和标准规范、重建不重用、缺乏运行保障机制等。有鉴于此,为将廉政风险防控向纵深推进,高校运用现代科学管理理论,建立廉政风险防控管理体系并保持连续、有效运行,应是促进廉政风险防控机制建设系统化、规范化、长效化的根本举措。

## 1 高校廉政风险防控管理体系建设的实践探索

近年来,根据中纪委“关于加强廉政风险防控的指导意见”和驻教育部纪检组的部署要求,75所直属高校已全部开展廉政风险防控工作,大部分省属高校和地方院校也程度不同地开展了廉政风险防控的研究和试点,取得了一定的进展和成效,产生了一些典型案例和实践经验,发现了一些突出问题和限制瓶颈。<sup>[2]</sup>南通航运职业技术学院(以下简称“学院”)是交通运输行业的普通高校,并于2009年研究分析了交通运输部和江苏省交通运输厅实施交通工程领域廉政风险防控工作的主要措施与典型经验,于2010年建立了廉政风险防控管理体系,率先在高等学校开展了廉政风险防控工作。因此,本文以南通航运职业技术学院为例,研究分析高校廉政风险防控管理体系建设现状。

南通航运职业技术学院是江苏省第一所将ISO9000质量管理标准引入教育教学管理领域的高等学校,于1998年建立教育质量管理体系,对教育教学质量实施过程监控,并通过了中华人民共和国海事局的质量认证,取得了质量管理体系证书。2006年,学院将教育质量管理体系的覆盖面从船员教育与培训方面扩展到全院行政工作范围内,对全院行政工作进行全过程质量监控。2010年,为了加强对船员培训和焊接技术培训等项目的质量控制,增强国际市场竞争力,学院构建了培训质量管理体系,并顺利通过了挪威船级社(DNV)

收稿日期:2016-05-30

基金项目:江苏省教育厅高校哲学社会科学基金资助项目“提升管理效能视阈下高校廉政风险防控管理体系建设研究与实践”(项目编号:2013SJB880069)、南通市教育科学和发展战略性与政策性研究课题暨南通市教育科学“十二五”规划专项课题“南通高职院校现代大学制度建设研究”(项目编号:TJKY/201412)。

作者简介:王彬(1972—),男,江苏盐城人,南通航运职业技术学院质量管理办公室副研究员。

的认证审核,取得了国际质量体系认证证书。同时,为了加强廉政风险防控、规范权力运行,学院借鉴 ISO9000 标准原理和全面质量管理的经验,运用现代风险管理理论,尝试性地构建了“重点领域廉政风险防控管理体系”,针对全院范围内的廉政风险易发领域,确定了 12 项工作作为廉政风险防控的重点工作。参照教育质量体系文件,学院编制了各项工作程序及流程图,并组织相关职能部门确定重点防控环节,排查廉政风险点,明确责任主体,制定防控措施,形成了由管理手册、程序文件(含流程图及廉政风险表现形式及防控措施一览表)、支持性文件和记录表式组成的重点领域廉政风险防控管理体系文件。

目前,学院重点领域廉政风险防控管理体系主要是对涉及人财物管理的重点领域的全过程进行廉政风险防控管理,确保党风廉政建设的落实。覆盖范围主要有设备、图书、教材等物资采购业务、财务、科研、招投标、内部审计等常规管理业务,人员引进、招生录取、职称评审等师生管理业务,基建工程、后勤维修等工程管理业务,受控部门及人员主要有领导班子成员和人事处、财务处、资产管理处、高教研究所、科技处、审计处、纪委办(监察处)、教务处、招生办、图书馆、后勤处、基建办等部门及其所属人员,适用于学院党风廉政建设责任制网络框架内的各部门、各机构、各岗位、各人员。其核心文件是 12 个程序文件,分别是人员引进工作程序、专业技术职务评审(推荐)工作程序、招生与录取工作程序、财务管理程序、科研项目管理程序、基本建设管理程序、后勤维修工程管理程序、设备采购管理程序、图书采购工作程序、教材采购工作程序、招投标管理程序、内部审计工作程序。每个程序文件之后,均列出该项工作的流程图、廉政风险表现形式及防控措施一览表、适用规章制度等相关文件及其主要记录表式。通过查阅资料、现场访谈、接受投诉举报等方式,学院不定期地审核防控管理体系在各部门的运行情况,监督检查并持续提高其廉政风险防控能力。通过 6 年多时间的连续、有效运行,学院重点领域廉政风险防控管理体系与覆盖全院的教育质量管理体系互为补充,规范了办学行为与权力运行,实现了人才培养工作优秀、管理效能提升、干部教师廉洁从教、资金运行安全、校园风清气正的管理目标,取得了良好成效。学院也被南通市纪委确定为廉洁示范学校建设点。

## 2 高校廉政风险防控管理体系建设的基本经验

从南通航运职业技术学院、河海大学等高校建立廉政风险防控机制的实践探索情况来看,高校廉政风险防控管理体系建设在取得良好成效的同时,也积累了一定的宝贵经验:

(1)必须坚持立足教育、面向社会,积极服务于高校事业发展。高校开展廉政风险防控的根本目的是通过制约与监督各方权力运行,防范各类腐败问题的发生,营造健康有序、风清气正的良好校园氛围,促进高等教育和高校事业实现科学发展、和谐发展、持续发展。这就决定了高校廉政风险防控管理体系建设必须牢牢把握“立足教育、服务发展”的工作方针,紧密围绕高等教育和高等学校的发展目标与中心任务,结合社会总体要求和自身工作实际采取廉政风险防控措施,落实党风廉政建设责任制,使反腐倡廉建设有效保障学校持续、健康发展。

(2)必须坚持党要管党、从严治党,认真抓好党风廉政建设工作落实。高校建立廉政风险防控管理体系,关键在于有效运行。高校党委要负起主体责任、纪委负起监督责任,各级基层党组织及各部门自觉承担起反腐倡廉建设的政治责任,做到守土有责、守土尽责,一级抓一级、层层抓落实,使责任分解落实到位、文件规定执行到位,确保廉政风险防控管理体系保持连续、有效运行。

(3)必须坚持问题导向、改革创新,健全完善各类保障措施。随着教育领域综合改革的深入推进,高校建立健全廉政风险防控机制,大力开展廉政风险防控,必须解放思想,强化顶层设计,针对存在问题注重理论创新、实践创新、制度创新、方法创新。各校应把反腐倡廉工作与完善治理结构、建设现代大学制度等各项改革措施相结合,以重点领域和关键环节为突破口,最大限度地减少制度漏洞,规范权力运行流程,建立权力制衡机制,完善保障措施,不断提高有效预防腐败的能力。

## 3 高校廉政风险防控管理体系建设存在的问题

2009 年,北京市教育工委、教委将崇文区纪委开创的廉政风险防范管理在全市 60 余所高校推行。随后,黑龙江、湖北、上海、江苏、广西、天津等省市相继在多数高校开展试点探索。通过近 10 年的实践探索,高校廉政风险防控管理体系的框架建构已基本形成,防控的重点领域和关键环节已基本清晰,风险点查找模式、风险处置工作方法已各有特色,产生了许多廉政风险防控方面的理论研究成果和系统应用软件。但经深入

调研与综合分析,当前高校廉政风险防控管理体系建设仍存在着诸多问题,主要有:

(1)顶层设计不到位,在廉政风险防控管理体系的文件构架上还有待健全完善,如:针对事前预防缺乏师生廉洁教育管理、廉政文化建设方面的程序文件,针对事后追责缺乏信访举报与案件受理处置方面的程序文件,针对体系自身的改进完善缺乏内部审核和管理评审方面的程序文件。

(2)教育宣传不到位,在廉政风险防控管理体系的宣贯培训上还需进一步加大力度,如:党员干部与教职工对高校廉政风险防控体系的认识存在偏差、对其防控对象存在错误认识,关注度与参与度不高等,对廉政风险防控的理论知识与意义作用、体系文件的基本框架与主要内容、廉政风险点的排查与防控措施的制定、文件规定的执行与台账记录的形成等,培训学习不够。

(3)制度制定不到位,在廉政风险防控管理体系运行所需的配套制度上还有待健全完善,如:需要对接执行的国家法律法规与规范性文件的梳理、适用、更新,体现各项权力科学合理配置与执行方面的规章制度的建立健全,部门职能、岗位职责的合理分配与无缝对接,相关制度的缺失与漏洞等。

(4)监督实施不到位,在廉政风险防控管理体系的运行上还有待持续改进,如:重建不重用使体系流于形式,风险点查找与防控措施制定未动态优化使防控不力,廉政风险信息的收集渠道不足使防控滞后,未开展内部审核使体系运行缺少定期检查,不进行管理评审使体系得不到循环改进,缺乏外部监督使防控机制难以改革创新等。这些存在的问题与不足,均需高校在今后进一步加强廉政风险防控工作中采取切实措施逐步加以解决。

#### 4 高校廉政风险防控管理体系建设的策略措施

##### 4.1 强化顶层设计,以质量管理理念确保廉政风险防控策划到位

质量策划是建立质量管理体系的重要过程。高校运用现代质量管理理论建立的廉政风险防控管理体系,应是一个系统化、规范化、程序化和形成文件的并能提供客观证据的管理体系,应是有明确规定的管理方针、防控目标并能有效运行、能够保持和不断改进的管理体系。高校在廉政风险防控管理体系构建前或改版时,必须强化顶层设计,认真做好总体策划工作。一是要做好管理方针和防控目标的策划。管理方针应是由高校党委正式发布的党风廉政建设的宗旨和方向。防控目标应是高校在廉政风险防控方面所追求的目的。建立管理方针和防控目标就为高校提供了党风廉政建设与反腐败工作的关注焦点,为防控活动确定了预期的结果。对内可以用于形成全体师生的凝聚力,对外可以显示高校在此领域的追求,以取得各方信任。制定管理方针和防控目标是是一个很重要的过程,应认真对待。要在对反腐倡廉总体形势要求和高校自身现状的调查分析基础上进行充分讨论,最终形成一个切合实际、满足要求的管理方针和防控目标,用以统领、指导整体的廉政风险防控工作。二是做好防控领域和关键环节的策划。过程管理是质量管理的基本要求与核心方法,廉政风险防控也必须建立在过程识别的基础上,研究确定防控的重点领域和关键环节,在条件不具备时可分步实施、逐步扩大。如:南通航运职业技术学院起初确定的是12个重点领域,现又新增加了党员发展、学生奖助学金评定与先进评比表彰、食堂经营与服务、信访举报与案件受理处置等4个防控领域,后续还将增加干部选拔与任免等防控领域,逐渐实现各项业务工作全覆盖,力争不留盲区和死角。三是做好防控架构和资源提供的策划。组织结构和资源是防控管理体系的主要组成部分,是建立和实施防控管理体系并持续改进其有效性的前提和物质基础。高校党委要根据廉政风险防控领域和关键环节明确受控部门与人员,确定防控管理体系的组织架构,确保决策层、管理层、执行层人员的职责权限得到规定和沟通,并提供防控体系实施、保持以及满足各方要求所需的资源。四是做好防控管理体系文件的策划。高校应依据或参照ISO9001标准(质量管理体系要求)确定廉政风险防控管理体系的文件架构,主要应包括三大层次五类文件:第一层次为管理手册,发布管理方针与防控目标,阐述适用理论标准、防控领域范围、组织机构及其职责权限、体系管理等事项;第二层次为程序文件,是确保过程有效策划、运作和控制所需的文件,着重描述各项业务工作实施的程序性规定、基本流程图、廉政风险表现形式及主要防控措施等,是体系的核心文件;第三层次为作业文件,分为岗位工作指导书(描述部门职能、岗位职责与岗位廉政风险)、支持性文件(适用的外部法律法规及规范性文件和内部规章制度)、记录表式(呈现业务工作实施与廉政风险防控的客观证据)。文件编制应遵循系统性、继承性、适宜性、指令性、增值性等原则,并注意规范性和可操作性。

#### 4.2 注重教育宣传,以风险管理理念确保廉政风险防控预防到位

廉政风险防控重在预防,抓好宣传教育是基础,是保持高校党员干部和教职工腐败行为发生的重要防线,是化解思想道德风险的重要举措。高校建立与运行廉政风险防控管理体系,在文件层面不能缺失“师生廉洁教育管理程序”,在操作层面必须通过多种途径、采取多种方式、“全天候”地开展宣传教育。一是要加强高校廉洁文化建设。<sup>[3]</sup>高校针对高等教育的特点和自身校园文化建设的实际,大力推进廉洁文化建设,积极开展廉政风险防控的宣传教育,有助于党员干部和教职工筑牢廉洁履职的思想防线、强化遵纪守法的行为意识、营造廉洁自律的良好氛围、养成廉洁从教的日常习惯,促进廉政风险防控取得实效。二是要加强廉政风险防控管理体系文件的宣贯培训,使党员干部与教职工在思想上充分认识到加强廉政风险防控的实际意义,纠正认识偏差,减小主观误区,为防控的有效开展、体系的顺利运行奠定基础,在执行上了解廉政风险防控的理论知识与意义作用,熟悉体系文件的基本框架与主要内容,学会排查廉政风险点和制定防控措施,牢记文件制度的规定,知道需要形成的台账记录,提高廉政风险防控的关注度、参与度和有效度。三是要建立健全廉政风险防控宣传教育长效机制。高校应充分利用与不断创新各种宣传教育载体,通过专题研讨、集中培训、个人自学、知识问答、测试考核等多种形式,在有关会议、内外部审核、节假日廉政提醒、参观考察等时机,组织党员干部和师生员工学习领会廉政风险防控的理论知识与文件规定,把握廉政风险防控的重要意义、方针政策、基本要求和主要内容,熟悉与牢记有关业务的制度规定、工作流程、廉政风险点与防控措施,尤其是要适时加强主要领导、重要岗位、重点人员的廉政规范、岗位职责和纪律要求的告知性教育,不断提高风险意识、忧患意识和防范能力,切实增强防控廉政风险的自觉性和主动性,形成人人学习、人人实施廉政风险防控管理体系文件的良好氛围和长效机制。

#### 4.3 加强制度建设,以法治管理思维确保廉政风险防控执行到位

开展廉政风险防控,制度建设是根本。建立廉政风险防控管理体系,关键在于建章立制,做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,不断强化制度的权威性和执行力。在廉政风险的分类中,制度机制风险是指由于制度机制建设不足,导致管理主体自由裁量权较大,特别是在有效制衡和监督缺乏的情况下,可能造成权力行驶失范、管理行为失控、滥用职权等严重后果的廉政风险,业务流程风险是指由于工作程序不规范或自由裁量权空间过大,可能造成权力失控和行为失范的因素,岗位职责风险是指由于工作岗位的特殊性,可能造成在岗人员不履行或不正确履行职责的因素。<sup>[4]</sup>因此,为了有效防控制度机制风险、业务流程风险和岗位职责风险,高校在建立与运行廉政风险防控管理体系的过程中,必须不断增补或修订完善规范各项业务管理的程序文件、明确职责权限的岗位工作指导书以及所需的配套制度。在外部适用文件的引用方面,高校要全面梳理、定期更新廉政风险防控所需要对接执行的党的方针政策规定、国家法律法规和有关主管机关颁布的规范性文件。在内部规章制度的建设方面,高校要按照现代大学制度建设和廉政风险防控的要求,定期梳理、适时制定、循环修订各项管理制度,通过及时做好废、改、立等工作不断健全体现各项权力科学合理配置与执行方面的规章制度,使各部门的管理职能、各岗位的职责权限得到合理分配与无缝对接,使各项工作制度、监督制度、质量标准、行为规范、方针要求不缺失、无漏洞。通过落实教育领域的综合改革,完善治理机构,不断优化党委政治权力、校长行政权力、教授学术权力、师生民主权力等各项权力结构,规范各级干部、各岗位人员在各项业务活动中的自由裁量权,建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制,确保廉政风险防控执行到位。

#### 4.4 完善保障机制,以持续改进要求确保廉政风险防控监督到位

建立健全各种保障机制,保持持续改进,是高校确保廉政风险防控管理体系连续、有效运行的关键。<sup>[5]</sup>一些高校在实施廉政风险防控管理体系的过程中,重建不重用,未能或不会进行持续改进,使得防控管理体系成为“纸老虎或假摆设”,不能真正发挥其加强廉政建设工作过程监控的作用。高校必须要能根据校内外的新形势、新变革、新要求,通过多种形式和途径,强化监督实施和持续改进措施。一是要注重运用现代信息技术建立廉政风险信息预警处置机制。<sup>[6]</sup>高校可以通过信访举报、舆情分析、述职述廉、考察考核、个人事项年度汇报、调查谈心、常规管理、日常观察等途径广泛收集权力运行信息,及时发现党员干部和教职工在廉洁自律方面的苗头性、倾向性问题,并对这些信息进行分析,及时预警和处置。二是定期开展内部审核,建

立廉政风险防控动态管理机制。通过制定和实施内部审核工作程序,推动各部门定期从组织领导、预防措施落实、考核修正等方面自查廉政风险防控工作中的不足、薄弱环节和漏洞,分析原因和可能造成的危害,并动态优化廉政风险点的排查与防控措施的修订,同时从校级层面委派审核专家组去全面检查廉政风险防控管理体系在各部门的实际运行情况,查找不符合项,监督落实整改措施,及时处理发现的问题。三是制定与实施管理评审工作程序,建立廉政风险防控协调运转与工作责任追究机制。高校党委、纪委通过每年至少一次的管理评审,对本年度廉政风险防控管理体系的符合性、适宜性、有效性进行讨论评估,对下年度的廉政风险防控工作提出要求,并监督落实管理评审决议推动防控体系实现循环改进。通过加强对廉政风险防控工作的组织领导、统筹协调和督查督办,强化检查考核,落实责任追究,避免防控体系流于形式,避免因防控措施不落实、管理责任不到位导致廉政风险转化为严重的腐败问题,确保防控工作与党风廉政建设责任制落到实处。四是选择适当的第三方机构或专家组,对廉政风险防控管理体系定期开展外部审核,强化外部监督,促进廉政风险防控机制的改革创新。

## 5 结束语

廉政风险防控工作是我国未来一段时间反腐倡廉建设的重点、热点和亮点,但也是一项复杂的系统工程,涉及到政治、经济、文化、科技等各种因素。<sup>[7]</sup>高校廉政风险防控虽然起步较早、理论丰富、成效良好,但如何构建廉政风险防控长效机制、不断提升管理效能,仍是其理论研究和实践探索的重点,更是难点,需要全员、全过程、全方位地参与改革创新。随着综合改革的深化和经济社会的转型,教育系统的腐败也会不断呈现出新的特点,高校的廉政风险也会出现在新的领域,表现出新的形式。高校在建立与运行廉政风险防控管理体系的工作中,必须紧跟时代脉搏,结合工作实际,不断总结经验、分析问题、掌握规律,不断探索新的管理思路、新的载体模式、新的方式方法,与时俱进地推动廉政风险防控长效机制的改进与创新,积极为党风廉政建设和反腐败工作做出新的更大贡献。

## 参考文献:

- [1]吴志红,高德华.公立高校廉政风险防控机制建设:意义、现状与展望[J].安徽警官职业学院学报,2015(1):110-115.
- [2]许杰,郑卫东.高校落实党风廉政建设党委主体责任背景下的廉政风险防控探析[J].高教论坛,2015(6):14-19.
- [3]高建林.高校廉洁文化建设与管理效能的提升[J].廉政文化研究,2010(4):64-67.
- [4]李宝琴,刘俊,赵法政.高校廉政风险表象及机理浅析[J].黑龙江教育学院学报,2015(4):183-184.
- [5]徐逸伦.廉政风险防控体系建设:反腐败工作的新路径[J].上海党史与党建,2010(12):37-40.
- [6]李卓.关于进一步加强高校廉政风险防控建设的思考[J].黑龙江教育(理论与实践),2015(1):24-25.
- [7]姚远,赵静.高校廉政风险防控与高校审计监督探析[J].山东农业工程学院学报,2015(5):126-129.

# Empirical Study on Risk Prevention and Control System Construction for Clean Politics in Colleges from the Perspective of Management Efficiency Improvement

—— Taking Nantong Vocational & Technical Shipping College as an Example

WANG Bin

(Office of Quality Control, Nantong Vocational & Technical Shipping College, Nantong 226010, China)

**Abstract:** Based on an empirical study with Nantong Vocational & Technical Shipping College as a case of study, this article analyzes the practice and basic experiences of and the problems arising from the risk prevention and control system construction for clean politics in colleges as well as puts forward such strategies as strengthening top-level designs, furthering education and propagation, enhancing system construction and perfecting safeguard mechanism.

**Key words:** College; Risk prevention and control for clean politics; Mechanism construction; Empirical research