

论教育领域反腐倡廉长效机制的构建

◆赵秋雁 王善迈

当今世界各国普遍存在着不同程度和不同形式的教育腐败现象。本文从经济学和法学的视野,探讨如何建立教育领域反腐倡廉的长效机制。构建了不能为的防范机制、不敢为的惩戒机制、不必为的保障机制和不愿为的自律机制有机结合的惩治和预防腐败体系。

一、腐败与教育腐败

腐败的本意,系指变异、变质。腐败这种社会毒瘤,可以说在任何国家、任何时期和任何领域普遍存在,所不同的是腐败的形式和程度。中国是一个处在计划经济向市场经济转型的发展中国家,由于制度不健全,存在着较大的腐败空间。“根据非政府反腐败组织透明国际公布的全球清廉指数排行榜,2005年所调查的全球159个国家,2/3国家得分低于5分,70个国家得分低于3分,中国得分3.2分,排名第78位”。^①

“教育腐败作为一个约定俗成的非理论化的概念……系指教育机构违背教育宗旨和教育公平原则,破坏规则和法纪,利用权力和金钱与教育机会、学术资格进行交换,牟取私利(包括个人和小集团、部门利益)的违法、违纪和犯罪行为”。^②作为准公共产品的三级正规教育是政府公共服务的重要领域,我国的教育,一方面,正面临着逐步实现教育现代化的重任,另一方面,也面临着教育制度的变革和创新。曾经被视为一片净土的教育,在发展和改革的过程中已被腐败污染。以教育收费为例,教育乱收费问题近年来一直与房地产价格、医疗药品价格等

列入全国价格举报的热点。而在2005年,教育收费已居发展改革委评价的举报热点首位,占已经查出案件的23.8%”。^③不仅如此,在诸如学校注册的审批、专业设置的审批、学位授予权的审批、科研项目审批、招生考试、对学生的收费、基本建设和教学科研设备采购、包括教师在内的公职人员的录用和职位升迁、公款消费等方面,腐败都不同程度的以不同形式存在,这是整个社会大环境下腐败问题在教育领域的反映。

二、教育领域反腐倡廉的重要性与迫切性

教育领域中的腐败作为一种毒瘤,给社会和教育带来了一系列严重后果。

1.造成了教育资源的浪费,加大了教育成本

在中国,教育资源仍然属于稀缺的公共资源,远远不能满足社会的实际需要。教育经费总量短缺仍是制约教育发展的重要因素;2004年,国家教育经费为7242.60亿元,其中,国家财政性教育经费为4465.86亿元,占国内生产总值比例为2.79%,低于4.2%的世界平均水平”,^④中国用占世界1.5%的财政教育经费支撑着占全球22%的人口教育”。^⑤然而,由于教育腐败,使这有限的教育资源,不能全部用于教育服务,教育腐败中权钱交易双方,为获取金钱和利益,耗费了大量教育资源,它不仅造成了教育资源的浪费,影响了教育资源利用效率的提高,而且,扭曲了教育资源的配置,加大了教育成本。

2.加剧了教育资源分配的不均衡,损害了教育

赵秋雁/北京师范大学经济与工商管理学院讲师 博士 王善迈/北京师范大学首都教育经济研究院常务副院长 教授 (北京 100875)

公平

由于历史的原因、经济和财政发展不均衡的原因、以及制度和政策导向的原因,我国的教育资源配置和教育发展在区域间、城乡间、学校间、群体间呈现严重的不均衡状态,教育服务中的权钱交易使教育资源配置扭曲,发达地区和城市及重点学校等强势集团和强势群体,获得更多的教育资源,进一步加剧了已经存在的教育资源配置和教育发展在数量、质量上的不均衡,严重影响了教育公平。

3.异化了学校的教育功能,降低了教育的公信力

“学校是按照一定社会的需要,有目的、有计划、有组织地对年轻一代进行培养和教育的场所”。^[5]然而,教育腐败严重异化了学校的教育功能,花钱买分数、注水文凭、老师教唆作弊之类的行为,是对学校教育的反动,是在教育的名义之下向学生提供一种“反教育”。不仅导致文凭贬值、职称贬值、学风颓靡、学术退化,而且败坏了教育和学术作为社会公器的声誉,降低了社会对教育的公信力。^[6]

4.影响了社会的和谐与稳定,危及了国家的长治久安

教育领域中的腐败作为社会公害之一,它腐蚀了教育公职人员队伍,扭曲了教育的价值观,破坏了教育公平和效率,毒化了党风、政风、行风等社会风气,影响了社会的和谐与稳定,危及了国家的长治久安。

在中国,尽管政府和教育管理部门十分关注教育领域中的腐败,并采取一系列对策防范和治理腐败,取得了一定成效,但教育中的腐败现象一个时期以来不仅存在,而且在某些方面呈蔓延和扩大的趋势,亟需建立健全一套反腐倡廉的长效机制。

三、建立健全惩治和预防腐败体系

腐败与反腐败,是伴随人类社会发 展进程而生的恒常话题,我们面临的挑战是如何建立一套教育领域中反腐倡廉的长效机制。对此,不同的学者从不同角度进行了有价值的探讨。笔者试图从经济学和法学的视野,探讨如何建立教育领域反腐倡廉的长效机制。

按照经济学的分析框架,假定所有的公职人员,包括政府官员、教育机构即学校的管理者、乃至教师

都是经济人,其行为目标是追求个人利益最大化,为实现个人利益最大化,作为经济人的当事人势必要权衡其行为的成本与收益。美国学者罗伯特·克利特在其《控制贪污腐败》一书中,提出一有关腐败问题的公式:腐败动机=贿赂—{被发现和制裁的机会*所受处罚}>工薪+廉洁的道德满足感。这是经济分析方法在腐败问题上的具体运用,它揭示了腐败动机与腐败收益在法律上的处罚和道德观念上的评价几者之间的关系。从法学角度讲,“法是由国家制定或认可,并有国家强制力保证其实行的,反映着统治阶级(即掌握国家政权的阶级)意志的规范系统”。^[7]运用法律的目的,是 以其作为制度化的手段,确立具有普遍约束力的、社会化的原则、程序和责任等方面规章制度,从而发挥法律的规范性、权威性和强制性,依法反腐倡廉。因此,建立健全惩治和预防腐败体系,就是要在明确非法与合法界限的基础上,加大以权谋私、权钱交易的包括经济成本、政治成本、声誉成本、心理成本在内的各种成本,减少个人收入和福利、职位升迁和声誉提升等各种收益。使腐败成本不仅要大大高于合法活动的成本,还要大大高于腐败收益,从利益约束上扼制腐败。为此,要使作为经济人的当事人“不能为,不敢为,不必为,不愿为”。

1.不能为的防范机制

不能为的防范机制,就是要加强教育财政与教育财务的法制建设,使各级政府和学校教育预算的编制、确立、执行、管理、监督纳入规范的法制轨道,并实行公开透明的教育公示制度,使教育腐败无处可为。

2006年初,在江苏115所高校中,已查出有109所学校涉嫌130多起商业贿赂案,这起“集体性腐败”的幕后根源恰恰在于“制度缺陷”。1987年,国家教委曾发文:^[8]高校出售的教材允许有9%至12%的折扣,其中5%要返给学生,其余作为业务费用支出。于是,有人便在这个政策“口子”上做起了文章。检察机关发现,大部分学校都没有将折扣返还学生,也没有用于教材发行业务支出,而是先将折扣放进“小金库”,然后“洗”进个人的口袋。^[9]正如孟德斯鸠所说:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不变的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到界限的地方才休止”。^[10]带有缺陷的制度安排,就有可能形成一个“责权利边界不清”的灰色地带,为腐败滋生提

供可能性的生存空间,因此,亟待设置明确的界限,并将相关的政策、文件依照法定的立法程序,认可或制定为法律法规,使教育预算在各级各类教育和学校间的分配与拨付,实现民主化、制度化和规范化。

为防止教育预算收入、分配拨付、支出与使用中的黑箱操作而引发的腐败,各级政府教育部门和学校的财务状况,包括收入、分配、支出应当遵循公开性、充分性、及时性、统一性、规范化、成本和效益原则,实现信息的公开化和透明化。然而在实践中,中国的教育财政与教育财务的信息不仅大部分是不公开披露的,而且,披露的信息也是极不充分的。以高校为例,现行的《高等学校财务制度》和《高等学校会计制度》,是以1998年修订后的《事业单位会计制度》为基础设定的,按照此规定,年度财务报告高校会计报表只向财政部门 and 上级单位报送,不对外公开。而且,高校编制的基本报表仅有资产负债表、收入支出表和支出明细表,不包括现金流量表、表外信息和非财务信息。应当明确的是,政府和学校有义务有责任将财务向社会公开,这是国家和教育管理部门、投资人、债权人、捐赠人、赞助者、学生和家長等利益相关者实现收支知情权的客观要求,是提高学校资金使用效率和对学校进行财务监督的重要途径,是教育市场交易运行有效性的重要保证,也是规范教育行为,促进教育事业健康发展的重大措施。美国“基金模式会计报表趋企业会计报告”的精神,英国的“利益相关者知情”原则、加拿大“充分信息”原则^②都值得中国借鉴。

2.不敢为的惩戒机制

亚里士多德说:“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律”,^[11]即“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。

首先,要建立和配置多种形式、多种层次的监督制约方式,发挥监督体系的整体功能。监督主体应当广泛,包括人民代表大会、政府监察、审计部门、财政部门和教育部门,还应包括舆论监督、以及学生和家長等社会公众监督。监督环节应当全面,应贯穿于教育预算收入、分配与拨付、支出与使用的预算管理的各个环节始终,实行预算管理的全程监督;此外,还需要进一步拓宽监督途径,明确监督程序,具体化监督标准,才能提高监督实效,防患于未然。

其次,要坚决依纪依法办案,加大惩治腐败的力度。建设有效的惩治体系,一是“违法必究”;二是“执法必严”;三是加大惩治腐败的力度,必要时必须使腐败者身败名裂,倾家荡产。2005年,中国各级教育纪检监察部门共处理信访举报68979件(次),立案6821件,结案6518件,给予党政纪处分5676人,挽回经济损失9121.8万元。受到处分的人员中,厅(局)级干部5人,县(处)级干部155人,455人因涉嫌犯罪被追究刑事责任”。^[12]这起到了很好的震慑作用。

最后,要积极开展国际反腐败合作。2003年10月31日,第58届联合国大会审议通过了《联合国反腐败公约》,^③这是联合国历史上第一部指导国际反腐败斗争的法律文件,体现了国际社会治理腐败的共同意愿和决心,也有助于各国国内反腐败方面的法规建设。

3.不必为的保障机制

不必为的保障机制,是要建立合理的收入分配制度和有效的激励机制,加大腐败的机会成本,促使作为经济人的公职人员努力工作,通过自己的业绩和贡献获得更多的收入和升迁机会,而不必通过非法腐败攫取个人利益。

一方面,“高薪养廉”并不适合中国国情。有学者曾提出“高薪养廉”的治理腐败对策。其实,仅有高薪而无有效的监督和惩治威慑,并不能阻止腐败。何况,中国是一个居民收入水平较低的发展中国家,公职人员的高薪会导致居民收入差异过大,强化“官本位”观念,降低效率,不利于社会稳定。另一方面,不能否认公正待遇制度在廉政机制中的积极作用。1980年8月,邓小平在回答外国记者“人是需要一些个人利益”的问话时指出:“按照马克思说的,社会主义是共产主义第一阶段,这是一个很长的历史阶段,必须实行按劳分配,必须把国家、集体和个人利益结合起来,才能调动积极性,才能发展社会主义的生产。共产主义的高级阶段,生产力高度发达,实行各尽所能,按需分配,将更多的承认个人利益、满足个人需要”。^[13]所以,亟需建设以俸养廉、以俸养能的从政制度,确保公权执行者能按其贡献大小获得相应的收益,从而不必去冒险利用公权牟取私利。”^[14]

为此,一是建立与公职人员能力、贡献和责任相匹配的人事与工资制度和激励制度;二是精简机构,

提高政府工作效率,从而提高人均社会贡献率与与之相对应的报酬率;三是将公职人员的各种隐形收入纳入工资之中,取消各种特供和免费或低费特殊服务和消费,杜绝公款消费。

4.不愿为的自律机制

不愿为的自律机制,就是营造廉洁治校、廉洁治教、廉洁治学的和谐氛围,加强对公职人员的思想政治和道德教育,树立正确的世界观和人生观,强化为民服务的意识和敬业精神,最终使其自洁自律,自觉防范腐败。

这是一种非正式的制度安排,法制、监管、惩罚是一种正式的制度安排。二者的区别在于后者是对

腐败的制度的外在的强制约束,而前者则是内在的自觉和自律的约束。所以加强公职人员的思想、政治和道德教育是反腐倡廉的基础,应该切实把思想教育、纪律教育与社会公德、职业道德、家庭美德教育和法制教育结合起来,倡导和树立社会主义荣辱观,大力加强廉政文化建设,增强全社会的反腐倡廉意识,形成以廉为荣、以贪为耻的良好社会风尚。

总之,我们应标本兼治,四管齐下,互相配合,构建不能为的防范机制、不敢为的惩戒机制、不必为的保障机制和不愿为的自律机制有机结合的惩治和预防腐败体系。使有限的公共教育资源用于教育服务,促进教育事业的健康持续发展。

注释

①在透明国际的榜单中,10分代表最廉洁,8.0~10.0 之间表示非常廉洁;5.0 ~ 8.0 之间为轻微腐败;2.5~ 5.0之间腐败比较严重;0~ 2.5 之间则为极端腐败。2005全球腐败排行榜之榜单解析[EB/OL].<http://finance.21cn.com/news/gjgj/2005/12/13/2398134.shtml>.

②美国财务会计准则委员会1993年发布的117号准则“非营利组织的财务报表”要求披露的“资产负债表、业务表和现金流量表”与企业报告中的“资产负债表、利润表和现金流量表”范围相同,并且报表的格式也相似。英国相关法律规定,每个年度末,都必须向教育行政管理部门、投资人、债权人、学生(家长)、捐赠者等利益相关者披露相关的教育、科研情况以及财务等方面的信息。加拿大界定了信息披露的内容必须包括“财务报告、事实与数据和管理指标执行年度报告”三个部分。魏晓楠.高效会计信息披露系统的若干思考[J].教育财会研究,2006(1).

③2003年12月10日,中国外交部副部长张业遂代表中国政府在《联合国反腐败公约》上签字。2005年10月27日,中国十届全国人大常委会第十八次会议以全票通过决定,批准加入《联合国反腐败公约》。

参考文献

[1]杨东平.试论教育腐败[J].北京大学教育评论,2002(2).

[2]李全.在财税体制改革中规范教育收费[J].中国审计,2006(11).

[3]教育部财务司,国家统计局社会 and 科技统计司.2005年中国教育经费统计年鉴[Z].教育部,国家统计局,财政部.2004年全国教育经费执行情况统计公告[A].

[4]军中马.教育评价指标怎能漠视公众感受[J].廉政瞭望,2006(5).

[5]顾明远.教育大辞典(第1卷)[M].上海:上海教育出版社,1990.

[6]杨东平.试论教育腐败[J].北京大学教育评论,2002(2).

[7]孙国华.法学教程[M].北京:中国人民大学出版社,1994.

[8]国家教委.关于贯彻《关于高等学校出版社发行工作的通知》的实施意见[Z].

[9]江苏高校130多起商业贿赂案透视:上学贵还有另一只黑手[EB/OL].http://news3.xinhuanet.com/newscenter/2006-05/14/content_4543429.htm.

[10][法]孟德斯鸠.论法的精神[M].北京:商务印书馆,1994.

[11][古希腊]亚里士多德.政治学[M].北京:商务印书馆,1996.

[12]以改革创新和制度建设为重点 深入推进教育系统党风廉政建设和反腐败工作——田淑兰同志在2006年全国教育纪检监察工作会议上的讲话[EB/OL].<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info19502.htm>.

[13]邓小平文选(第二卷)[M].北京:人民出版社,1994.

[14]李科学.以制度创新遏制腐败[J].求是,2003(6).