

高校亚腐败案件的定性与处理研究

姜 武 张康康

摘 要：高校职务犯罪是破坏高校廉政氛围的主要因素之一，然而未构成犯罪的案件，犹如人体的亚健康状态，一直未引起学界的重视。十八大以来，关于高校亚腐败案件的通报日趋增多，如何运用不同的处理手段惩治亚腐败成为一个新课题。准确把握高校亚腐败案件的定性与处理，是对惩防体系的进一步深化，也是依法治校的题中之意。文章结合十八大以来党中央的诸多理论创新，以高校违反八项规定的典型案件为例证，构建惩防高校亚腐败案件的理论架构，从定性和处理两个维度，进一步探讨高校亚腐败案件的定性与处理面临的困境及出路，探析如何把握并恰当运用高校典型亚腐败案件中的线索处置、诫勉谈话、党纪处分、组织处理、移送司法机关等处理方式。

关键词：高校亚腐败案件；监督执纪“四种形态”；线索处置；党纪处分；组织处理

作者简介：姜 武，男，高级讲师。（浙江传媒学院 监察处，浙江 杭州，310018）

张康康，女，助理研究员。（浙江传媒学院 监察处，浙江 杭州，310018）

中图分类号：G647

文献标识码：A

文章编号：1008-6552 (2016) 03-0141-06

依法治国战略要求高校依法治校，党中央提出党纪要严于国法，高校反腐败形势也十分严峻。因此，国内对高校违法违纪案件的研究将更加细化，不仅仅局限于高校职务犯罪，更侧重于如何提高纪律监督有效性和责任追究上；对高校亚腐败案件中，除法律之外的惩戒方式适用的研究价值也将逐渐显现。党的十八大以来，高校亚腐败案件的定性与处理是各高校纪检部门和组织人事部门面临的共同课题。

一、研究及界定高校亚腐败案件的理论架构

（一）高校亚腐败案件概念总论

1. 概念提出的必要性

根据在“中国知网”的搜索结果，“高校腐败案件”、“高校违法违纪案件”、“高校职务犯罪”等关键词占主流，而对高校纪律约束性案件的理论研究鲜有涉及。本文提出的高校亚腐败案件的新概念是为了区别于高校腐败犯罪案件，理论上便于对此类案件的定性研究，实务上有利于对此类案件的界定与处置，宣教上便于扩大此类案件的社会知晓度。

2. 概念构建的理论基础

一是明确的政策导向提供正确的政治导向。2015年9月24日至26日，王岐山同志在福建调研时指出，要运用好监督执纪“四种形态”：党内关系要正常化，经常开展批评和自我批评，让“咬耳扯袖、红脸出汗”成为常态；党纪轻处分和组织处理要成为大多数；对严重违纪的重处分、作出重大职务调整应当是少数；而对严重违纪涉嫌违法立案审查的只能是极少数。

二是鲜明的法治思维摆脱了传统的人治弊端。参考相关问卷调查，高校纪检和组织干部对法治的认同感正在逐步提高，领导意志凌驾于法规纪律的现象显著减少。程序重于效率、合法性强于合理性、法规大于领导意志的法治思维，占据主导地位。法治思维在实务操作中的主导地位有利于摆脱人治观念带来的阻力，进一步奠定“依法治校”作为本课题理论支撑点的重要地位。

三是明晰的法律依据提供全新的刑法理论支撑。2015年8月29日，《中华人民共和国刑法修正案

(九)》的颁布,将现行刑法对贪污受贿犯罪的定罪量刑标准由具体数额改为视情况而定,切实体现罪刑相适应的刑法原则。在依法治国的理论框架下,修正案对刑法理论的理论内涵和外延的扩展意义是重大的,也体现出法律层面对贪污受贿犯罪案件的不枉不纵,这必然将会影响到党纪定性和量纪的理论基础,使本课题能更好地运用法治思维和法治方式研究如何更好地防治高校亚腐败案件。

四是党规依据更重实效,划清违纪违规的界限。2015年10月18日,中共中央印发《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》,为全面从严治党树立了道德高线和纪律底线。修订后的两大党规,在理论内涵上,把十八大以来治党管党的实践成果转化成道德和纪律要求;在制度设计上,解决了以往纪法不分、适用片面等问题;在执行依据上,为高校亚腐败案件的定性提供了道德高线和纪律底线。

3. 概念内涵的界定

亚腐败又可以称为微腐败、非典型腐败、小腐败等。亚腐败是相对腐败犯罪而言,其形式多与作风问题的表现形式重合,因未触及法律,多以潜规则形态存在于各行各业,且因历史原因,人们对此类潜规则的容忍已习以为常。如明清时期,冬日降临,各地官员以为京官购置取暖木炭为名,纷纷向自己的靠山孝敬钱财,此谓“炭敬”。有诗为证:“瑞雪逍遥下九重,行衙吏部挂彩灯。频叩朱门献暖炉,玉做火塘熔炭红。”夏日来到,为京官消暑降温,再次献礼孝敬,此谓“冰敬”。有诗为证:“赤日炎炎似火烧,京里老爷锦扇摇。欲得晴空展双翅,纳来寒玉配君腰”。诸如此类的潜规则延续至今,演化为请客送礼、吃拿卡要、公款吃喝、公款旅游、办公房奢华等“四风”顽疾。

高校亚腐败案件的构成要件包括主体、客体、主观方面、客观方面四个要素。主体为特殊主体,包括高校教职工中的党员及党员领导干部;客体是指高校的党风廉政建设和反腐败斗争;主观方面包括故意和过失;客观方面在行为种类上包括违反中央八项规定、《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》等党内法规及违反相关规章制度的行为。

亚腐败案件定性与处理中的特点可以归纳为:一是行为方式具有多样性和隐蔽性。在社会生活的诸多领域,只要存在人与人的交往、利益与权力的纠缠,就有亚腐败的存在空间,披着合情合理的外衣,持着法不责众的观念,形成许多人际交往中的“灰色地带”。二是结果危害性的潜伏期长。亚腐败是腐败犯罪的温床和病灶,党员“破法”,无不始于“破纪”,十八大以来“打虎拍蝇”的案例无不证实了这一点。更为深远的危害在于亚腐败侵蚀了社会公认的价值观念和道德标准。三是制度反腐的成本较大。因社会历史等原因,行为人和人们对各领域的亚腐败容忍度较高,制度反腐的宣教和执行成本较高。

(二) 高校亚腐败案件的类型

高校亚腐败案件类型并不局限于对违反《中国共产党纪律处分条例》明文列举的六大纪律的行为,而是散见于高校的组织人事、公共服务、财务管理、公务接待、办公用房、差旅活动、会议活动、生活交往等各个方面。组织人事方面,如违反组织决策擅自拍板,瞒报个人有关事项,招录人员暗箱操作,擅自在外兼职取酬,“破格”选拔任用干部,迷信潜规则“跑官要官”,“打招呼”干预下级干部选拔任用工作,指使提拔亲属和身边工作人员,弄虚作假发展党员,应当回避不回避,私自从事营利活动。公共服务方面,如接受管理服务对象提供的礼品、宴请、“免费旅游”、劳务等,或以借为名占用管理服务对象的财务等。财经管理方面,如发票“变形”虚假报销,套取、挪用科研经费,用公款购置年货节礼,私设“小金库”,私存私放公款,违规挪用专项资金等。公务接待方面,如私客公待,超标接待,隐匿转嫁接待费开支,借公务款待名义列支其他费用。会议活动方面,如列支与会议无关的费用,借会议活动发放纪念品,借会议培训名义公款旅游。办公用房方面,如违规多占办公用房,清理办公用房走过场,超标准配备使用办公用房。生活交往方面,如纵容亲属违规从业,大操大办婚丧喜庆并借机敛财。

二、高校亚腐败案件定性与处理的困境

“好同志”与“阶下囚”是廉政与腐败天平中的两个极端。现实中，天平是无法始终保持完全倾斜向任何一端的，这就造成了高校亚腐败案件在定性和处理中的困境，致使党员干部的行为缺乏明确指南，监督执纪问责人员难以把握适用尺度。

高校亚腐败案件在定性维度的困境主要集中在：对党员及党员领导干部日常管理的监督处于“高容忍”状态；涉案人员较多，责任层次复杂，导致案件责任主体难以确定；依据法律法规、党内法规、学校制度规章，尤其是对“有关规定”的适用难以把握；客观方面涉及的领域不再只集中在传统领域，范围有扩大并细化的趋势。

高校亚腐败案件在处理维度的困境主要集中在：由于网络舆论曝光度增高、实名信访举报增加、上级交办案件时限趋紧等因素，案件处理时间紧；受领导意志的人治思维影响，处理原则难把握；线索处置、批评教育、诫勉谈话、党纪处分、组织处理、移送司法机关等处理方式的适用标准也难于把握。

三、高校亚腐败案件定性与处理困境的对策分析

王岐山书记提出的“四种形态”为高校亚腐败案件定性与处理困境的对策分析提供了理论导向与实践指南：“党内关系要正常化，经常开展批评和自我批评，让‘咬耳扯袖、红脸出汗’成为常态”，这就要求高校党员干部降低对亚腐败的容忍，甚至做到零容忍，树立纪在法前，纪严于法的理念；“党纪轻处分和组织处理要成为大多数”，这就表明治理高校亚腐败，组织处理和党纪轻处分是重要手段；“对严重违纪的重处分、作出重大职务调整应当是少数”，这就要求高校监督执纪问责机关的“三转”要紧紧围绕抓早、抓小的源头防腐新思路；“而对严重违纪涉嫌违法立案审查只能是极少数”，这就要求高校亚腐败案件与腐败案件间的区分度应尽可能高。走出高校亚腐败案件定性与处理困境需要纪律条规和处理方式的准确适用，以切实贯彻好监督执纪问责“四种形态”。

（一）高校亚腐败案件定性困境的对策分析

1. 转变监督执纪理念，保持对高校亚腐败的零容忍态势

从以往查办大案要案为主向全面监督执纪问责转型，在违纪之初就体现出全面从严的要求，抓早抓小，早发现、早提醒、早纠正、早处置，让“咬耳扯袖、红脸出汗”成为常态，牢记从严是对党的事业负责和对党员干部的关心与爱护。根据杭州市纪委方面提供的数据，2015年1月至10月，杭州市纪检监察机关共党纪处分1157人、政纪处分132人，开除党籍542人、开除公职48人，移送司法机关72人。^①从数据中可以看出，半数以上都是党纪政纪轻处分，涉嫌犯罪而移送司法机关追究刑事责任的比例较小，体现了监督执纪“四种形态”的要求。

2. 明确责任内容和责任层级，不断廓清高校亚腐败案件相关责任人的责任边界

坚持“一案双查”、“一岗双责”制度，以签订党风廉政建设责任书、干部廉洁自律承诺书、任前廉政谈话等为抓手，应着重区分《中国共产党纪律处分条例》中对违纪行为的“有关责任人员”的责任认定：一种为党员或党员领导干部均能适用的“直接责任”和“重要领导责任”，另一种为仅适用于党员领导干部的“主要领导责任”；“直接责任人”是指对造成的损失或后果起决定性作用的人，一般是指当事人；“主要领导责任者”是指对造成的损失或后果负有直接领导责任的人，一般是指该工作的直接主管领导；“重要领导责任者”是指对造成的损失或后果负有次要领导责任的人，一般指对该工作应管或参与决定的领导干部。在分则中，直接规定了“直接责任者和领导责任者”的内容有：为公开

^① 引自杭州市纪委副书记郎文荣在杭州廉政网的在线访谈（2015年11月27日）：正歪树、治病树、拔烂树，全面从严纪律审查。

发表并造成后果的不当言论提供方便方面的政治纪律,违反中央八项规定精神相关行为的廉洁纪律,加重群众负担、干涉群众生产经营自主权、侵犯群众知情权等方面的群众纪律,不履行全面从严治党主体责任、不如实汇报工作情况等方面的工作纪律。^① 这些规定既提醒执纪机关在纪律审查时要全面排查该行为涉及的人员,也警醒党员领导干部除了管好自己还要管好队伍,因为即使本人未直接参与违纪行为,也可能会因下属违纪而受到追究。^[1]

3. 加强业务学习,不断深化对高校亚腐败案件内涵的理解

把握相关规定的适用依据和标准,《中国共产党纪律处分条例》涉及的“相关规定”包括组织纪律中的《关于领导干部报告个人有关事项的规定》(中办发〔2010〕16号)、《关于领导干部不得参加自发成立的“老乡会”、“校友会”、“战友会”组织的通知》(组通字〔2002〕19号)、《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》(中纪发〔1993〕8号)、《党政领导干部选拔任用工作条例》(中发〔2002〕7号)等;廉洁纪律中的《关于在全国纪检监察系统开展会员卡专项清退活动的通知》(中纪发〔2013〕3号)、《关于规范中管干部辞去公职或者退(离)休后担任上市公司、基金管理公司独立董事、独立监事的通知》(中纪发〔2008〕22号)、《违规发放津贴补贴行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》(中纪发〔2012〕4号)等;群众纪律中的《国家发展改革委、财政部关于印发〈行政事业性收费标准管理暂行办法〉的通知》(发改价格〔2006〕532号)等;工作纪律中的《违反规定插手干预工程建设领域行为处分规定》(2010年监察部第22号令)、《国家教育考试违规处理办法》(2004年教育部第18号令)等。援引这些规定是基于立法技术的考虑,以适应新规和有关修订的需要,把握这些规定是确定某行为是否都构成为违纪的重要前提。

4. 结合通报案例和工作实践,不断归纳高校亚腐败案件类型

除高校廉政风险防控的传统重点领域,如干部选拔任用、招生、学校资产和校办企业、招标采购、基建项目等领域外,结合各地通报的违反八项规定案例和新颁布的《中国共产党纪律处分条例》新增的条款,对公务用车、发放津补贴或福利、收送礼品礼金、婚丧喜庆、公款吃喝、公款国内旅游、出国境旅游以及政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律六大纪律新增的各条“红线”,也应作为亚腐败案件种类予以扩充。

(二) 高校亚腐败案件处理困境的对策分析

办案进度的适时公开,案件结果的及时公开,能有效防止舆论曝光带来的案件处理时间方面的压力。但案件处理时间紧迫,也要求办案人员能准确熟练适用相关规定,不断提高自身业务素质。

坚持依法治校的总原则,坚决杜绝领导意志凌驾于法规纪律的现象。此外还要坚持十八大后违规从严处理的原则、宽严相济原则、纪律处分与组织处理并重的原则等。正如王岐山书记所说,党要管党、从严治党是党组织的日常工作,批评教育、组织处理、纪律处分都是党章规定的主体责任。运用好监督执纪的“四种形态”,就要把握好高校亚腐败案件处理中线索处置、诫勉谈话、党纪处分、组织处理、移送司法机关等方式的适用。

1. 线索处置

根据中央纪委关于规范违纪违法线索管理的有关规定、浙江省纪委办厅《关于完善涉及上级管理的党员干部违纪违法问题线索定期报告制度的通知》和浙江省教育纪工委《关于进一步加强案件线索管理和案件查办情况的通报》,高校纪检监察部门要高度重视案件线索管理和案件查办工作,对通过信访举报、案件调查、工作检查等途径,发现涉及省管校级领导、校管中层干部、党员教师和其他教职员工的违纪违法问题线索,均要专报省教育纪工委、驻省教育厅监察专员办公室。

对线索的处置方式包括拟立案、初核、谈话函询、暂存和了结五类,其中对涉及“三类人”(即对

^① 据《中国共产党纪律处分条例》第38条。

党的十八大后不收敛、不收手，问题线索反映集中、群众反映强烈，现在重要岗位且可能还要提拔使用的党员干部加强监督执纪）的问题线索应优先处置。线索经过初核转化为案件，处理结果包括：一是反映的问题与事实有较大出入，或者反映问题有失实的，要对被调查人予以澄清，对问题线索予以了结；二是反映的问题轻微，够不上党纪处分的，对相关人员要给予批评或者是组织处理，及时地“红脸出汗”、“咬耳扯袖”、“小错提醒”；三是对调查人涉嫌违反党纪处分，根据《中国共产党纪律处分条例》等相关法规给予党纪政纪处分，做到“治病救人”；四是被调查人涉嫌违法犯罪的，我们就移送司法机关依法追究刑事责任，做到“惩前毖后”。^① 线索处置是纪律审查的源头和基础，在这一环节加强运用监督执纪“四种形态”，是把纪律和规矩挺在前面的具体体现。^②

2. 诫勉谈话

诫勉谈话主要是针对领导干部存在虽不构成违纪但造成不良影响，或者虽构成违纪但根据有关规定免于党纪政纪处分的问题，由党组织对其进行谈话教育，其目的在于对领导干部进行教育、提醒、警示，不属于组织处理；关于诫勉谈话的影响期以及对晋职晋级、提拔使用、评先评优等事项的影响，各地各级各部门标准尚不统一，如根据中央组织部出台的《关于组织人事部门对领导干部提醒、函询和诫勉的实施细则》的有关规定，受到诫勉的领导干部，取消当年年度考核、本任期考核评优和各类先进的资格，六个月内不得提拔或者重用。^② 谈话对象为存在一定问题但不够降免职条件的党员领导干部。

根据中央纪委、中央组织部《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》《关于党员领导干部述职述廉的暂行规定》规定，对党员领导干部进行诫勉谈话的七种情况：不能严格遵守党的政治纪律，贯彻落实党的路线方针政策和上级党组织决议、决定以及工作部署不力；不认真执行民主集中制，作风专断，或者在领导班子中闹无原则的纠纷；不认真履行职责，给工作造成一定损失；搞华而不实和脱离实际的“形象工程”、“政绩工程”，铺张浪费，造成不良影响；不严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》，用人失察失误；不严格执行廉洁自律规定，造成不良影响；其他需要进行诫勉谈话的情况。

值得注意的是诫勉谈话不同于其他类型的谈话，如任前廉政谈话、教育提醒谈话、信访谈话、谈话函询、组织调查谈话等。

任前廉政谈话是传达上级党风廉政精神、通报警示案例、告诫走上岗位的领导干部要勤政廉政、履行好党风廉政建设责任的谈话，谈话对象为新任党员领导干部，形式包括个别谈话和集体谈话。

教育提醒谈话是对党员干部思想上的困惑和不良倾向、工作生活中的违纪违法苗头、党性党风党纪方面的轻微问题进行的谈话。如2013年，杭州市纪委出台《关于开展党员干部谈话提醒教育的实施意见》，明确将涉及单位或个人出现苗头性、倾向性问题的，身处特殊时期或面临敏感情形的，位居腐败问题易发多发重点岗位的等三大类十种具体情形的党员干部，列为谈话提醒教育的对象。^③ 谈话对象为各级党员干部，形式为个别谈话。

信访谈话是对群众举报反映的问题当面向组织谈清楚，并根据情况进行适当教育。谈话对象为被举报反映问题的党员干部，形式为个别谈话。

谈话函询是纪检监察机关对反映问题线索的处理方式之一，主要是指反映的问题具有一般性，查清了只能给予轻处分或批评教育，或者反映问题不实而予以澄清的；反映问题笼统，多为道听途说或主观臆测，难以查证核实的线索。形式包括发函做出说明、分管领导或室领导与其谈话、党委主要负责人与其谈话、委托下级纪检监察机关谈话。2014年中纪委办公厅下发《关于对反映领导干部问题线

① 参见杭州市纪委副书记郎文荣在杭州廉政网的在线访谈（2015年11月27日）：正歪树、治病树、拔烂树，全面从严纪律审查。

② 每月“回复选登”第7期，中央纪检监察部网站，2015年10月17日。

索处置方式进行调整的通知》后,问题线索处置方式由拟立案、初核、暂存、留存、了结转变为拟立案、初核、暂存、谈话函询、了结,取消留存而增加谈话函询的做法,是执行“四种形态”要求,把纪律和规矩挺在前面的具体体现。

组织调查谈话是根据党内法规规定,有违纪嫌疑人在规定的时间、地点配合组织调查,讲清有关问题的谈话,是纪检监察机关经过初核、立案,认为确有违纪事实,需要追究党政纪责任的情况下调查案件的重要方式之一,又称“双规谈话”。形式为个别谈话。

3. 组织处理

组织处理的依据散见于多处党内条规中,如《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》规定的组织处理方式包括调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等方式;《关于实行党风廉政建设责任制的规定》中的组织处理方式包括责令辞职和免职等;《中国共产党巡视工作条例》等多部党内法规和规范性文件也都把组织处理作为追究违纪责任的措施之一,其中根据中央纪委、中央组织部《关于在查处违纪党纪案件中规范和加强组织处理工作的意见》,组织处理是指党组织按照干部管理权限,对涉嫌违犯党纪的党员干部,进行必要的岗位、职务调整的组织措施,包括停职(暂时停职履行职务,检查反省问题)、调整(调离现工作岗位)、免职(免去或者建议免去担任的党内外领导职务)三种,可以单独适用也可以合并适用。此外,根据其他党内条规,组织处理还包括通报批评、解聘、辞退、取消预备党员资格、取消荣誉称号等。组织处理的前提为按照干部管理权限,程序为基层机关向组织(人事)部门书面通报情况,提出建议;纪检机关与组织人事部门共同研究出处理建议方案,报批;对组织处理建议应当集体研究决定;做出决定前,应当与被处理人员谈话;做出决定后,及时以书面形式向提出建议的纪检机关通报。

根据王岐山书记提出的“四种形态”的要求,组织处理和党纪轻处分将是监督执纪问责的大多数。组织处理与党纪处分、司法处理不可相互替换,但可以同时适用。对于犯了错的党员干部,可能在被调查期间会受到组织处理,调查结束后又受到党纪处分,如果情节严重触犯刑法,又将会被移送司法处理。

4. 党纪处分

根据《中国共产党纪律处分条例》规定,对党员的党纪处分有警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍五种;对严重违犯党纪的党组织的党纪处分有改组和解散。在量纪方面,纪律处分规则中有“可以”和“应当”从轻、从重、减轻、加重四个档次;其中根据第21和22条规定,从轻和从重是指违纪行为应当受到的处分幅度以内给予较轻或较重的处分;减轻和加重是指违纪行为应当受到的处分幅度以外,减轻或加重一档给予处分;根据18条规定,对给予警告或严重警告处分的党纪轻处分,如果是存在可以从轻、减轻处分的情形或者分则中另有规定的,可以给予批评教育或者组织处理,免于党纪处分。

5. 移送司法机关

过去,纪检工作以抓大案要案为主,侧重于对违法犯罪问题的查处和审核,导致纪法不分,削弱了抓早抓小的工作力度。根据“四种形态”要求,对涉嫌犯罪问题及线索,应主要核查已作为立案依据的涉嫌犯罪问题;根据已有证据足以作出开除党籍处分的,对取证、定性等方面存在较大困难或争议的其他涉嫌犯罪问题,作为涉嫌犯罪线索移送司法机关;改进审理文书,将违纪行为按“六大纪律”进行分类表述,将违纪问题与违法犯罪问题分开表述,用纪律语言描述违纪行为。^[2]

参考文献:

- [1] 杨巨帅. 如何理解《条例》中的“责任”[J]. 中国纪检监察杂志, 2015(22).
- [2] 纪检监察机关探索实践监督执纪“四种形态”,治病树、拔烂树、护森林[N]. 人民日报, 2016-01-09.
- [3] 杭州:谈话教育也能让领导干部脸红心颤[N]. 中国纪检监察报, 2015-12-01.