

加强监督工作系列谈③

推进高校监督执纪的若干思考

孙晓蓉

习近平总书记在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上发表重要讲话强调,反腐败斗争形势依然严峻复杂,零容忍的决心丝毫不能动摇,打击腐败的力度丝毫不能削减,必须以永远在路上的坚韧和执着,坚决打好反腐败斗争攻坚战、持久战。高等学校是实现“两个一百年”奋斗目标、推动党和国家事业发展的重要力量。加强高校监督执纪工作是全面从严治党的重要要求,是办好中国特色社会主义大学的重要保证。

严格落实“两为主”“两报告”,增强高校监督执纪的权威性

高校纪委实行双重领导体制,既接受学校党委的领导又接受上级纪委的领导。由于高校纪委的人事、财务等都受学校党委直接领导,而上级纪委对高校纪委的领导由于体制性原因容易虚化弱化,造成高校纪委监督执纪工作的独立性和权威性不足,不利于发挥高校纪委对同级党委的监督作用。针对这一难题,要更加严格地执行“两为主”“两报告”,查办腐败案件以上级纪委领导为主,线索处理和案件查办在向同级党委报告的同时向上级纪委报告,各级纪委书记、副书记的

提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。完善工作报告机制,高校纪委至少每半年向上级纪委报告1次工作,每年向上级纪委进行述职。坚持“以上为主”做实对高校纪委的考核工作,在一定范围内通报结果,对考核不合格的高校纪委进行工作约谈,通过强化责任、严格履职,提高高校纪委监督执纪工作的严肃性和权威性。

加强分类指导,增强高校监督执纪的针对性

高校的管理主体多元,党组织隶属关系复杂,对高校管理的各类事权比较分散。长期以来,高校一直采取的是多元管理体制,从实践看,这种体制符合中国的情感和当前社会发展实际需要。高校监督工作应积极适应高校管理体制要求,注意区分高校与地方、机关的不同之处,区分研究型高校、应用型高校和职业院校的不同之处,区分地方管理和行业部门管理高校的不同之处,在监督执纪工作的相关政策和“树木”与“森林”的把握上,在相关适用条款和“尺度”的把握上,更加突出高校的性质特点和工作实际,研究提出有针对性的工作举措,不断提高高校监督工作质效。同时,积极改进对高校纪检工作领导的运行机制,畅通信息传递,减少工作

层级,增强工作指导的针对性,提高管理效能。

加强调查研究,增强高校监督执纪的实效性

调查研究是我们党的传家宝,是做好各项工作的基本功。在调查研究中能够掌握事实、做出判断、找到方法,进而推动工作落实。在开展高校监督工作时,要注重突出高校“关键少数”、重点领域和关键环节,通过列席重要会议、定期约谈下级党组织负责人、经常性不定期地查阅常规工作资料、督导民主生活会等方式,结合政治巡视、专项检查、制度检查、纪律审查、日常抽查等工作,及时掌握掌握高校全面从严治党的实际情况,精准发现和深刻剖析存在的问题。强化对高校政治生态的关注研判,注重从党的路线方针政策贯彻落实情况、政治文化、一把手的政治修为、教育事业、学校风气、选人用人情况、查办的违反中央八项规定精神及违纪违法案件等七个方面分析研判学校政治生态,坚持对高校每名党委班子成员从党性修养、精神状态、工作能力、廉洁修身、性格作风、兴趣爱好、群众口碑等方面精准把握,准确画像,把各高校政治生态情况掌握得更加清楚,从而采取更加有效的工作措施,不断提高高校监督工作的实效性。

加强日常监督执纪,增强高校监督执纪的斗争性

自觉把讲政治的要求贯穿于履职尽责的全过程和各方面,把坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位,坚决维护党中央权威和集中统一领导作为根本政治任务,善于从政治上观察、处理问题。要敢于监督,善于监督,不断把监督工作做深做细做实,落实到日常监督执纪工作中,瞪大眼睛,发现问题及时指出来,经常红红脸、出出汗、扯扯袖子。要坚持标准、科学分类处置有关高校的问题线索,增强约谈的严肃性,严把函询了结关,让谈话函询真正“带电”;对审查查明的问题线索严肃处理,绝不手软,强化追责问责,让纪律执行真正“带电”,始终保持全面从严的高压态势。在高校组织开展贯彻落实中央八项规定精神、纠正“四风”问题、案件质量和审查调查安全工作、落实“三转”情况等重点领域和重点问题的交叉检查或督查抽查,加大定期通报的工作力度。针对高校的具体问题,逐一开列个性化问题清单,督促高校整改落实,厘清高校突出问题的相关责任,对关键人员进行谈话提醒、约谈函询。结合问题线索处置、宣布处分决定等,为高校制定专题民主生活会主题,并严格督促指导高校党委刀刃向内、真查真改,进一步推进高校

党委责任上肩。

加强高校纪检队伍建设,增强高校监督执纪的专业性

十九届中央纪委三次全会强调,按照政治过硬、本领高强要求,从严从实加强纪检监察队伍建设。进一步加强高校纪检队伍建设、提高高校纪检干部的政治素质和工作本领、增强高校监督执纪工作的专业性就更为必要和紧迫。要持续推进对习近平新时代中国特色社会主义思想的学懂弄通做实,加强党的政治建设,自觉同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。持续深化“三转”,严格高校纪委书记分工,切实避免监督缺位。加强高校纪委“专责机构、专职人员、专业能力”建设,建立高校纪检干部后备人才库,严把人口关,推进交流任职,择优配强专职纪检干部,优化高校纪检干部考核方式。将高校纪检干部培训纳入纪检干部培训总体规划,注重突出高校特点,量身定制培训课程,紧贴工作实际、对象有所区别、内容各有侧重、方式灵活多样,力争更好的培训效果。强化实战锻炼,通过抽调办案、参与巡视、以干代训等方式,不断提高开展信访受理、线索处置、执纪审查、案件审理等业务工作的能力,努力打造一支政治过硬、本领高强、依规依纪、作风优良的高校纪检干部队伍。(作者系湖北省纪委监委第四执纪监督室主任)

图解纪法



吴某某,中共党员,江苏省沭阳县梦溪街道西居委会原会长。2018年5月,沭阳县纪委监委对其有关问题线索进行初核,9月,对其涉嫌违法违纪问题立案审查调查,并对其采取留置措施。



经查,2013年,吴某某受街道办事处委托协助统计上报该居委会西官片被征收土地及其附属物等工作。2014年4月,吴某某和其他村干部(另案处理)商议,采取虚报附属物数量的方法多申报补偿款32.8万余元。



2016年11月,梦溪街道将补偿款划拨到吴某某银行账户,并安排其将补偿款发放。同日,吴某某用此款以他人名义购买梦溪街道桃园小区商铺1间。



2018年11月30日,沭阳县纪委监委决定给予吴某某开除党籍处分,12月4日,将其涉嫌违法违纪问题移送检察院依法审查起诉。

纪法依据

《中华人民共和国刑法》第九十三条 本法所称国家工作人员,是指国家机关中从事公务的人员。国有公司、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员和国家机关、国有公司、企业、事业单位委派到非国有公司、企业、事业单位、社会团体从事公务的人员,以及其他依照法律从事公务的人员,以国家工作人员论。

《中华人民共和国监察法》第四十五条 监察机关根据监督、调查结果,依法作出如下处置:……(四)对涉嫌职务犯罪的,监察机关经调查认为犯罪事实清楚,证据确实、充分的,制作起诉意见书,连同案卷材料、证据一并移送人民检察院依法审查、提起公诉……

案例提供:江苏省沭阳县纪委监委 绘图:卢友权

浅议监察法中“谈话提醒”的理解与适用

董开星

监察法第四十五条规定,“对有职务违法行为但情节较轻的公职人员……进行谈话提醒、批评教育、责令检查,或者予以诫勉”,以国家法律的形式规定了“谈话提醒”。党内法规中,已多有“谈话提醒”的规定。如2016年修订的《中国共产党党内监督条例》(简称党内监督条例)在规定了提醒谈话和诫勉谈话的基础上,第三十一条规定,针对“干部一般性违纪问题的反映,应当及时找本人核实,谈话提醒、约谈函询,让干部把问题讲清楚”。此外,2017年试行、2019年修订实施的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》(简称监督执纪规则)在谈话函询后针对问题轻微不需要追究纪律责任的规定,可采取谈话提醒等措施进行线索处置。那么,针对某一情节较轻的职务违法行为,谈话提醒如何与诫勉谈话等措施区分?可否与批评教育、责令检查等措施同时适用?如何与党内规定的提醒谈话等措施区分?本文拟对谈话提醒相关制度的历史沿革予以简要梳理,明确其适用条件,为准确适用提供基础。

“谈话提醒”规定的历史沿革。笔者认为,监察法中谈话提醒的规定来源于党内规定。在党内文件中,有关谈话提醒的规定出现得很早,如1998年中共中央印发的《中国共产党和国家机关基层组织工作条例》第十八条规定,“对于群众意见较大的党员干部,要及时谈话提醒。”然而,明确要求建立谈话提醒制度的文件应是中共中央国家机工委同年初发布的《关于建立和实行谈话提醒制度的意见》(简称《意见》)。《意见》要求,“谈话提醒的对象,主要是群众反映有违纪苗头和其他需要谈话提醒的党员”,谈话提醒的主要内容“涉及到遵守和维护党的政治纪律,贯彻执行党的路线、方针、政策……正确运用权力,勤政廉政……坚持民主集中制原则……以及道德品质、思想工作作风等方面的有关情况”。据此,可以断定,《意见》规定的“谈话提醒”主要针对的是苗头性和一般情况的提醒,并不针对违纪(哪怕是轻微违纪)的情况。2003年《中国共产党党内监督条例(试行)》中专门明确了谈话制度的内容,第三十条关于“谈话”的规定,与《意见》中谈话提醒的主要内容基本一致。然而,对于苗头性问题则要求进行诫勉谈话,这样一来,等于将《意见》中的谈话提醒细分为一般性谈话和诫勉谈话。

实际上,将提醒谈话、谈话提醒以及诫勉谈话等制度进行适度区分的情况,发生在党的十八大以后,尤以2016年党内监督条例最为典型。其规定,提醒谈话适用于领导干部有思想、作风、纪律等方面苗头性、倾向性问题的情况,诫勉谈话适用于轻微违纪问题的情况。而纪检部门对于一般性违纪问题的反映,要采取“谈话提醒、约谈函询”措施。这样的规定,对监督执纪工作规则以及监察法中谈话提醒

的相关规定有直接影响。

“谈话提醒”适用的条件。既然监察法针对情节较轻的职务违法行为,可以采取谈话提醒等四种处置方式,那么从监察法第四十五条规定的立法沿革、目的、逻辑以及同条其他项规定的方式来看,谈话提醒应当与批评教育、责令检查、诫勉谈话具有不同的含义和适用范围。而既然将诫勉谈话作为“有职务违法但情节较轻的”情况下最后一种处置结果,因此笔者认为,与谈话提醒、批评教育、责令检查等相比,诫勉谈话应更为是否给予政务处分(相对党纪处分)的分水岭,即“第一种形态”与“第二种形态”的分水岭。基于此,谈话提醒应适用于情节最为轻缓的职务违法,而批评教育、责令检查介于其和诫勉谈话之间,根据个案情况选择合适处置措施。

既然谈话提醒、诫勉谈话等四种措施均适用于“有职务违法但情节较轻的”情形,那么在个案中是择一适用,还是可以合并适用?有观点认为可同时适用于某一职务违法行为。笔者不同意此观点,原因包括:一方面,四种处置措施可否自由组合使用?考虑到这些措施即便在党内规定中也不适合自由合并使用,更不用说上升为国家法律后,上述各措施之间的概念、适用条件应该更为明晰,方可确保制度的有效执行;合并使用则模糊了对某一职务违法行为为究竟哪个是有效举措的问题。另一方面,如果谈话提醒、批评教育等措施合并使用,则与监察法第四十五条第一款

其他部分的规定不相协调,如第二项规定,“对违法的公职人员……作出警告、记过、记大过……等政务处分决定。”针对某一职务违法行为,原则上只能给予警告、记过等一种政务处分。因此,针对某一情节较轻的职务违法行为,也应选择适用谈话提醒、诫勉谈话等一种措施。

“谈话提醒”与“提醒谈话”的区别。在国家监察体制改革背景下,对监察法相关规定进行理解和分析时,需要回溯规定的党内法规溯源及其发展,方可准确理解其核心要义。在此基础上,根据党内监督条例规定,思想、作风、纪律等方面苗头性、倾向性问题的情况适用提醒谈话,而根据党内监督条例和监察法规定,谈话提醒(以及诫勉谈话)适用于轻微违纪或情节较轻的职务违法,由此,在“提醒谈话(无违纪)——谈话提醒、诫勉谈话等(轻微违纪/违法)——党纪/政务处分(违纪/违法)”——“触犯刑律”之间划定了各自的适用范围。因此,那种将《纪检监察机关监督执纪“四种形态”统计指标体系(试行)》“第一种形态”指标中只提及提醒谈话而未包括谈话提醒理解为两者是同一的观点似乎是不成立的。否则就很难理解,《中国共产党党内监督条例(试行)》修订时要将原先苗头性问题适用诫勉谈话改为适用提醒谈话,而将诫勉谈话适用于轻微违纪的情况。如此理解谈话提醒,有助于解决因混用所导致的难题,也有助于纪法协调衔接。

(作者单位:上海市长宁区纪委监委)

以案明纪释法

行为人涉嫌渎职犯罪且有受贿行为如何处理

李崇华 王汉文

【典型案例】

案例一:黄某,某县公安局治安大队大队长,中共党员。2017年3月,黄某在主办蔡某涉嫌强奸犯罪一案的过程中,接受蔡某亲属的请托,多次收受蔡某亲属送予的好处费共计35万元。后在该案取证的过程中,黄某不进行客观的取证,并采用引诱、主观臆造等形式制作笔录,导致检察机关在审查批准逮捕时认定蔡某涉嫌强奸的证据不足,未对蔡某批准逮捕,并最终导致该案件被撤销。

案例二:王某,某监狱监狱长,中共党员。2015年至2017年,王某利用职务便利,在管理、呈报服刑犯减刑材料的过程中,收受多名服刑人员家属送予的好处费共计68万元,后采取故意违反法定程序和条件、编造犯罪改造情况等手段,致使多名不符合条件的罪犯得以减刑或多次减刑。

【分歧意见】

上述两个案例,行为人均实施了受贿和渎职两个犯罪行为。具体来讲,案例一中,黄某实施了受贿和徇私枉法两个犯罪行为;案例二中,王某实施了受贿和徇私舞弊减刑两个犯罪行为。但在具体认定中,对上述黄某和王某的行为如何定罪处罚,却有争议。

第一种观点认为,黄某和王某均收受了他人贿赂,且实施了相关的渎职行为,相关行为均符合受贿罪和相关渎职犯罪的构成要件,因此,应当对二人以受贿罪和相关的渎职犯罪数罪并罚。

第二种观点认为,黄某和王某二人收

受贿赂的行为系“结果行为”,实施相关渎职犯罪的行为系“原因行为”,二人的行为均属于结果与原因的牵连,应按照牵连犯的处断原则,择一重罪处罚。

【评析意见】

笔者认为以上两种观点均值得商榷。具体来讲,对于黄某的行为应以受贿罪和徇私枉法罪中的一重罪定罪处罚;对于王某的行为则应以受贿罪和徇私舞弊减刑罪两罪数罪并罚。

一、受贿行为和渎职行为属牵连关系。牵连犯是指以实施某个犯罪为目的,其方法行为或者结果行为又触犯了其他罪名的犯罪形态。具体来讲,成立牵连犯在主观上必须基于一个犯罪故意,客观上必须实施了两个以上相对独立的犯罪行为,且数行为之间具有牵连关系。一般来讲,行为人为索取或收受财物而实施渎职行为时,受贿行为为目的行为,渎职行为为手段行为。在行为先实施渎职行为,后索取或收受他人财物时,受贿行为属于结果行为,渎职行为属于原因行为。因此,不论行为先实施受贿行为,还是先实施渎职行为,两行为之间均具有牵连关系。另外,根据受贿罪的复合特征,受贿罪包括“为他人谋利”和“收受财物”两个实行行为,其中,“为他人谋利”行为在客观上常表现为事后的渎职行为,如上例中,黄某和王某收受财物后为他人谋利的行为,即表现为事后的徇私枉法和徇私舞弊减刑的行为。

二、受贿行为和渎职行为一般应数罪并罚

不同的犯罪构成要件是区分一罪与数罪的标准。行为实施受贿行为和渎职行为,在符合受贿罪和相关渎职犯罪构成要件的情况下,即应以受贿罪和相关渎职犯罪数罪并罚。可能有些同志会认为,既然受贿行为和渎职行为属于牵连关系,按照牵连犯的一般处断原则,应当择一重罪处罚(如上述第二种观点)。对此,笔者认为不妥当。从理论上讲,牵连犯本质上属于两个不同的犯罪行为,触犯了两个不同罪名,不应绝对的择一重罪处罚。对牵连犯进行数罪并罚还是择一重罪处罚,需要综合考虑具体行为的社会危害性。当牵连犯中的方法行为或者结果行为又触犯了其他罪名的犯罪行为,择一重罪处罚,可能重于罪刑相适应原则。实际上,受贿罪和渎职类犯罪都是国家公职人员利用职务便利或职权实施的犯罪,均具有较大的社会危害性,对这两类犯罪进行严厉打击一直是立法机关和实践部门所共同强调的。也基于此,2013年“两高”出台的《关于办理渎职刑事案件适用法律若干问题的解释(一)》(以下简称《渎职案件解释》)第三条明确规定:国家机关工作人员实施渎职犯罪并收受受贿,同时构成受贿罪的,除刑法另有规定外,以渎职犯罪和受贿罪数罪并罚。

三、刑法第三百九十九条第三款属于特别规定

《渎职案件解释》第三条虽然明确规定了对受贿犯罪和渎职犯罪应当进行数罪并罚的原则,但同时强调“除刑法另有规定外”。这里的“刑法另有规定”即为刑法第三百九十九条第三款的规定。该条文

明确规定了司法工作人员涉嫌徇私枉法罪、民事(行政)枉法裁判罪、执行判决、裁定失职罪(滥用职权罪)这三种犯罪,且收受受贿构成受贿犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。对于刑法第三百九十九条第三款的规定,有人认为是立法漏洞,应当废除;也有人认为该条款有其存在的合理性。对此笔者不作置评。但可以明确的是,该条款确为一种特别规定。除上述三种渎职犯罪以外,行为实施其他渎职犯罪行为,又收受受贿构成受贿犯罪的,均应当数罪并罚。结合上述案例,案例一中黄某实施了受贿和徇私枉法两个犯罪行为,因此,应当择一重罪处罚。案例二中,王某实施了受贿和徇私舞弊减刑两个犯罪行为,应当以受贿罪和徇私舞弊减刑罪数罪并罚。

四、关于罪名管辖的说明

修改后的刑事诉讼法规定,人民检察院在对诉讼活动实行法律监督中发现的司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪,可以由人民检察院立案侦查。在人民检察院所保留的可以独立行使侦查权的职务犯罪罪名当中,就包括徇私枉法罪和徇私舞弊减刑罪。对此,应当如何协调与监委的管辖权问题?首先应当明确的是,监委对上述司法工作人员的渎职罪享有管辖权。同时,检察机关在行使管辖权的过程中,发现犯罪嫌疑人同时涉嫌监委管辖的其他职务犯罪线索时(如案例中,司法工作人员黄某和王某涉嫌相关渎职犯罪的同时,又涉嫌受贿罪),一般应和监委通报沟通,由监委进行管辖。检察院应当将案件和相应的职务犯罪线索一并移送监委处理。