

# 高等院校职务犯罪防控研究

GAODENG YUANXIAO ZHIWU FANZUI FANGKONG YANJIU

刘京美 主编



四川大学出版社

SICHUAN UNIVERSITY PRESS

# 高等院校职务犯罪防控研究

GAODENG YUANXIAO ZHIWU FANZUI FANGKONG YANJIU

878 14821

刘京美 主

刘京夫 主



四川大学出版社

SICHUAN UNIVERSITY PRESS

责任编辑:陈 纯

责任校对:张战清

封面设计:李金兰

责任印制:李 平

### 图书在版编目(CIP)数据

高等院校职务犯罪防控研究 / 刘京美主编. —成都: 四川大学出版社, 2009. 1

ISBN 978-7-5614-4221-0

I. 高… II. 刘… III. 高等学校—职务犯罪—预防犯罪—研究—中国 IV. D924. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 001119 号

### 书名 高等院校职务犯罪防控研究

---

|      |                         |
|------|-------------------------|
| 主 编  | 刘京美                     |
| 出 版  | 四川大学出版社                 |
| 地 址  | 成都市一环路南一段 24 号 (610065) |
| 发 行  | 四川大学出版社                 |
| 书 号  | ISBN 978-7-5614-4221-0  |
| 印 刷  | 郫县犀浦印刷厂                 |
| 成品尺寸 | 140 mm×202 mm           |
| 印 张  | 9                       |
| 字 数  | 197 千字                  |
| 版 次  | 2009 年 1 月第 1 版         |
| 印 次  | 2009 年 1 月第 1 次印刷       |
| 印 数  | 0 001~1 500             |
| 定 价  | 20.00 元                 |

---

◆ 读者邮购本书,请与本社发行科联系。电话:85408408/85401670/85408023 邮政编码:610065

◆ 本社图书如有印装质量问题,请寄回出版社调换。

◆ 网址:www. scupress. com. cn

版权所有◆侵权必究

## 前言（代序）

高等院校是传播先进文化和从事科学研究的前沿阵地，是培养社会主义事业建设者和接班人的重要基地。改革开放30年来，在党和国家的高度重视下，高校的办学规模、教学水平、科研能力、师资队伍等有了长足进展，呈现出蓬勃发展的良好势头。高校为社会培养输送了大批优秀人才，为我国综合国力的不断提高，为经济社会的健康发展，提供了有力的智力支持和人才保障。

伴随高校教育教学体制改革和独立法人地位的确立，高校在招生录取、经费管理使用、学科建设、基建项目安排、设备物资采购等方面拥有了越来越多的自主权，这对增强高校的活力，促进高校的发展起到了积极的作用。但同时也要清醒地看到，由于相关的配套措施不够完善，管理制度不够健全，监督手段不够有力，客观上存在一些漏洞和薄弱环节，致使一些违法违规人员有机可乘，一些腐败现象得以滋生。少数高校党员干部受社会不良风气侵蚀，面对复杂多变的形势，面对物质利益的诱惑，放弃党性原则，放松自我约束，利用手中的权力和学校掌控的资源获取非法利益，最终走上违法犯罪道路，教训

十分深刻。高校被喻为知识的象牙塔、神圣的学术殿堂，高校教育工作者被称为“人类灵魂的工程师”，发生在高校的腐败犯罪案件，败坏了校园风气，腐蚀了青少年的心灵，不仅影响了高校教育工作者的健康成长，也制约了高校自身的发展。对发生在高校领域的职务犯罪，必须引起高度重视，并采取切实有效措施认真加以解决。

胡锦涛总书记在党的十七大报告中强调指出，加强反腐倡廉建设，必须坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，扎实推进惩治和预防腐败体系建设，在坚决惩治腐败的同时，更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设，这为我们治理高校职务犯罪指明了方向。坚持惩治和预防“两手抓、两手都要硬”，这是多年探索出的带规律性的治腐良策，也是治理高校职务犯罪问题必须遵循的工作方针。必须按照中央的部署和要求，坚持关口前移，预防在先，着力建章立制，规范管理，强化监督，针对高校运行管理中易滋生职务犯罪行为的关键部位和薄弱环节，设置行得通、用得上的防控制度，着力构建惩治和预防高校职务犯罪的长效机制。同时，要大力倡导“学为人师、行为世范”的良好师德，积极推进校园文化建设，努力营造廉洁清明的育人环境。

如何破解高校运行管理中遇到的难题，综合运用行政、纪律、法律的手段有效预防违法违纪案件发生，确保高等教育事业健康、可持续发展，既是一个亟待解决的现实问题，也是一个需要不断研究探索的重要课题。这就需要社会各方面力量共同参与，献计献策，尤其需要广大高校教育工作者发挥主动性和积极性，结合实际开展调查研究，提出有针对性和可操作性的对策。“成都理工大学廉政与社会发展研究所”在这方面进

行了可贵的探索和尝试。他们充分借助科研力量和学术优势，在扎实调查研究、认真探索思考的基础上，编写出《高等院校职务犯罪防控研究》一书，在纪念党的纪律检查机关恢复重建30周年之际付梓出版。该书从高校职务犯罪的成因、高校行为纠偏教育、高校权力运行监控、高校监督预防职能、高校违法违纪案件查处以及高校纪检监察队伍建设等方面对预防高校职务犯罪问题进行了较为系统深入的研究探讨，富有创新性、前瞻性和操作性。书中提出的不少新思路、新观点、新方法，对防治高校职务犯罪有着重要的启示和借鉴作用。该书的编写出版，是高校反腐倡廉理论研究的重要成果，对推动高校反腐倡廉建设大有裨益。我深信，只要我们坚持党中央确定的反腐倡廉战略方针，持之以恒地推进高校惩治和预防腐败体系建设，高校一定会始终保持着一方净土，培养出更多更好的优秀人才。

陈泽高

二〇〇八年十二月

# 目 录

|                |        |
|----------------|--------|
| 第一章 高校职务犯罪防控概述 | ( 1 )  |
| 第一节 高校职务犯罪     | ( 1 )  |
| 一、职务犯罪         | ( 1 )  |
| (一) 职务犯罪的概念    | ( 1 )  |
| (二) 职务犯罪的特点    | ( 2 )  |
| (三) 职务犯罪与其他犯罪  | ( 4 )  |
| 二、高校职务犯罪的构成    | ( 7 )  |
| (一) 高校职务犯罪主体   | ( 7 )  |
| (二) 高校职务犯罪主观方面 | ( 8 )  |
| (三) 高校职务犯罪客体   | ( 9 )  |
| (四) 高校职务犯罪客观方面 | ( 9 )  |
| 三、高校职务犯罪的演化    | ( 9 )  |
| (一) 初始阶段       | ( 10 ) |
| (二) 高发阶段       | ( 11 ) |
| 四、高校职务犯罪的特点    | ( 13 ) |
| (一) 涉案人员领导干部居多 | ( 13 ) |
| (二) 发案部位相对集中   | ( 14 ) |

|                              |      |
|------------------------------|------|
| (三)犯罪群体化明显·····              | (15) |
| (四)贪污受贿案件增多·····             | (16) |
| (五)犯罪隐蔽程度较深·····             | (16) |
| (六)社会影响十分严重·····             | (17) |
| 第二节 职务犯罪防控·····              | (18) |
| 一、我国职务犯罪防控的历史沿革·····         | (18) |
| (一)我国古代吏治腐败概述·····           | (18) |
| (二)民国时期的职务犯罪防控·····          | (20) |
| (三)新中国成立前后中国共产党的职务犯罪防控·····  | (21) |
| 二、高校职务犯罪防控·····              | (28) |
| (一)高校职务犯罪防控的主体·····          | (29) |
| (二)高校职务犯罪防控的特点·····          | (33) |
| 第二章 高校人员职务犯罪的成因·····         | (35) |
| 第一节 高校人员职务犯罪的客观成因·····       | (35) |
| 一、场域与职务犯罪·····               | (35) |
| (一)场域及方法论借鉴·····             | (35) |
| (二)社会职务犯罪态势的成因·····          | (40) |
| 二、社会职务犯罪态势对高等教育场域的作用·····    | (45) |
| (一)社会职务犯罪态势·····             | (45) |
| (二)社会职务犯罪态势对高等教育场域的影响·····   | (51) |
| (三)社会职务犯罪态势与高校职务犯罪态势的关系····· | (54) |
| (四)社会职务犯罪态势对高校职务犯罪行为的作用····· | (56) |
| 三、高等教育职务犯罪态势的成因·····         | (58) |



|                    |       |
|--------------------|-------|
| (一) 自治权掌控的偏差       | (58)  |
| (二) 教育产业化的误解       | (63)  |
| (三) 行政权力的泛化        | (65)  |
| (四) 利益需求的驱动        | (67)  |
| (五) 管理制度的缺陷        | (68)  |
| (六) 监督措施的缺位        | (70)  |
| (七) 法纪教育的乏力        | (71)  |
| 第二节 高校职务犯罪的主观成因    | (72)  |
| 一、高校职务犯罪主体的心理要素    | (72)  |
| (一) 认知要素           | (73)  |
| (二) 动力要素           | (76)  |
| (三) 自控要素           | (77)  |
| (四) 潜意识要素          | (79)  |
| 二、高校职务犯罪行为人的心理发展过程 | (80)  |
| (一) 守法公民向犯罪行为人的蜕变  | (80)  |
| (二) 犯罪心理结构的恶化      | (84)  |
| 三、高校公职人员个体犯罪机制     | (87)  |
| (一) 内外化机制          | (87)  |
| (二) 量变质变机制         | (92)  |
| (三) 人格失控机制         | (95)  |
| (四) 自我防御机制         | (96)  |
| 第三章 高校行为纠偏教育       | (100) |
| 第一节 高校行为纠偏教育势在必行   | (100) |
| 一、行为纠偏教育与职务犯罪防控    | (100) |
| 二、高校行为纠偏教育任务艰巨     | (102) |
| (一) 观念的转变需加强       | (103) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| (二) 政治教育的内容需拓展·····     | (103) |
| (三) 教育管理制度需完善·····      | (104) |
| 第二节 高校行为纠偏教育的内容·····    | (105) |
| 一、法纪党规教育·····           | (106) |
| (一) 党的基本理论教育·····       | (106) |
| (二) 党的优良传统教育·····       | (106) |
| (三) 政策法规教育·····         | (107) |
| 二、理想道德教育·····           | (108) |
| (一) 理想信念教育·····         | (108) |
| (二) 思想道德教育·····         | (109) |
| 三、廉政文化教育·····           | (110) |
| (一) 廉政文化的理解·····        | (110) |
| (二) 廉政文化的精髓·····        | (110) |
| (三) 社会主义廉政文化教育·····     | (112) |
| 第三节 高校行为纠偏教育的方法和途径····· | (114) |
| 一、拓宽教育渠道和内容·····        | (114) |
| (一) 拓展廉政文化建设的渠道·····    | (114) |
| (二) 突出廉政文化教育的实效性·····   | (116) |
| 二、发挥教育资源的作用·····        | (116) |
| (一) 发挥党团组织的作用·····      | (116) |
| (二) 发挥课堂教学的主导作用·····    | (117) |
| (三) 发挥实践教育的促进作用·····    | (117) |
| 第四节 高校行为纠偏教育的组织领导·····  | (118) |
| 一、完善领导责任机制·····         | (118) |
| 二、强化工作协调运行机制·····       | (119) |
| 三、保障考评激励机制·····         | (119) |

|                  |       |
|------------------|-------|
| 第四章 高校权力运行监控     | (121) |
| 第一节 权力的配置与制衡     | (121) |
| 一、权力配置           | (121) |
| （一）权力配置的含义       | (121) |
| （二）权力配置的原则       | (122) |
| （三）建构科学的高校权力配置体系 | (123) |
| 二、权力的分解与制衡       | (126) |
| （一）权力分解的必要性      | (126) |
| （二）权力分解的原则       | (128) |
| （三）权力分解的过程       | (129) |
| 三、建立健全高校科学民主决策机制 | (132) |
| （一）科学民主决策机制的建立原则 | (132) |
| （二）当前高校决策存在的主要问题 | (133) |
| （三）建立科学民主决策机制    | (134) |
| 第二节 权力运行中重点部位的防控 | (138) |
| 一、高校职务犯罪的易发部位    | (139) |
| （一）权力过度集中的部位     | (139) |
| （二）大权独揽的部位       | (139) |
| （三）监督规范缺位的部位     | (140) |
| （四）大额现金交易的部位     | (141) |
| （五）经济活动频繁的部位     | (141) |
| 二、高校权力运行中的防控措施   | (142) |
| （一）干部选任的保障措施     | (142) |
| （二）物资设备采购的防控措施   | (146) |
| （三）财务管理的监控措施     | (147) |
| （四）基建投资领域的监管措施   | (149) |

|                          |              |
|--------------------------|--------------|
| (五)招生领域中的阳光工程.....       | (152)        |
| (六)后勤管理的监管办法.....        | (153)        |
| (七)科研经费的监督管理.....        | (155)        |
| <b>第五章 高校监督预防职能.....</b> | <b>(161)</b> |
| <b>第一节 强化审计监督.....</b>   | <b>(161)</b> |
| 一、高校审计监督的任务和作用 .....     | (162)        |
| 二、高校审计监督的现状 .....        | (164)        |
| (一)审计工作的内涵需拓展.....       | (164)        |
| (二)审计监督的关口需前移.....       | (165)        |
| (三)效益审计工作需加强.....        | (166)        |
| 三、影响审计监督效能的深层原因 .....    | (167)        |
| (一)内部审计体制的局限.....        | (167)        |
| (二)依法审计环境的缺失.....        | (168)        |
| (三)技术方法手段的制约.....        | (168)        |
| (四)审计力量结构的失衡.....        | (169)        |
| (五)审计成果运用的滞后.....        | (169)        |
| 四、加强和改进高校内部审计监督 .....    | (170)        |
| (一)更新内审观念.....           | (170)        |
| (二)强化审计管理.....           | (170)        |
| (三)外化内部审计.....           | (171)        |
| (四)明晰工作责权.....           | (172)        |
| 五、推进高校审计监督工作改革 .....     | (173)        |
| (一)强化事前介入.....           | (173)        |
| (二)完善内部职能.....           | (176)        |
| (三)确定评价指标.....           | (176)        |
| (四)明确内审定位.....           | (177)        |

|                 |       |
|-----------------|-------|
| 第二节 强化监察职能      | (179) |
| 一、高校监察工作的主要方面   | (180) |
| (一) 高校监察的主要内容   | (180) |
| (二) 高校监察的基本特点   | (182) |
| (三) 高校监察机构的主要权限 | (183) |
| 二、高校监察工作的现状     | (184) |
| (一) 高校监察工作态势良好  | (184) |
| (二) 高校监察工作仍需加强  | (186) |
| 三、加强高校监察工作的主要措施 | (187) |
| (一) 加强监察意识教育    | (187) |
| (二) 建立良性运行机制    | (188) |
| (三) 发挥监察的职能作用   | (189) |
| (四) 强化监察的治本功能   | (191) |
| 第三节 完善校务和政务公开   | (192) |
| 一、校务公开的原则、内容和形式 | (192) |
| (一) 基本原则        | (192) |
| (二) 主要内容        | (192) |
| (三) 基本形式        | (193) |
| 二、拓展校务公开的范围     | (194) |
| 三、建立校务公开的长效机制   | (194) |
| 四、提高校务公开的质量和水平  | (195) |
| 第四节 监督力量的整合     | (196) |
| 一、高校监督力量的现状     | (197) |
| (一) 高校主要的监督力量   | (197) |
| (二) 现有监督的局限     | (203) |
| 二、高校监督力量的整合     | (205) |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| (051 (一)整合的理论依据        | (205) |
| (181 (二)整合的基本原则        | (206) |
| (081 (三)整合的政策保障        | (207) |
| <b>第六章 高校违纪违规案件查处</b>  | (212) |
| 121 第一节 案件查处的特点        | (212) |
| 1181 一、案件主体的双重性        | (213) |
| 1181 二、案件查处对象的交叉性      | (213) |
| 1621 三、案件查处手段的独特性      | (214) |
| 1721 四、案件查处依据的多元性      | (214) |
| 1721 五、案件查处任务的艰巨性      | (215) |
| 181 第二节 案件查处的任务与要求     | (215) |
| 1021 一、案件查处的任务         | (215) |
| 1101 (一)查清案件事实         | (216) |
| 1102 (二)收集确凿证据         | (216) |
| 1102 (三)违纪者受到应有的惩处     | (216) |
| 1102 (四)保护举报人和被举报人合法权益 | (217) |
| 1102 二、案件查处的基本要求       | (217) |
| 1101 (一)事实清楚           | (217) |
| 1101 (二)证据确凿           | (218) |
| 1101 (三)定性准确           | (218) |
| 1101 (四)处理恰当           | (219) |
| 1101 (五)手续完备           | (219) |
| 1101 (六)程序合法           | (220) |
| 171 第三节 案件查处的基本原则      | (220) |
| 1202 一、依纪依法办案原则        | (220) |
| 1202 二、实事求是原则          | (221) |

|                             |              |
|-----------------------------|--------------|
| 三、教育和惩处相结合原则 .....          | (221)        |
| <b>第七章 高校纪检监察队伍建设 .....</b> | <b>(223)</b> |
| 第一节 纪检监察队伍建设的内涵 .....       | (223)        |
| 第二节 纪检监察队伍的现状 .....         | (225)        |
| 一、纪检监察队伍的作用 .....           | (225)        |
| 二、纪检监察队伍的整体素质 .....         | (227)        |
| 三、纪检监察队伍面临的问题 .....         | (227)        |
| (一) 队伍年龄结构不够合理 .....        | (228)        |
| (二) 知识更新和转化不够 .....         | (228)        |
| (三) 队伍数量相对短缺 .....          | (229)        |
| (四) 干部培训力度不够 .....          | (229)        |
| (五) 组织体系建设不够系统有效 .....      | (230)        |
| 第三节 加强队伍建设的主要途径 .....       | (230)        |
| 一、提升整体素质 .....              | (230)        |
| (一) 不断提高政治素质 .....          | (230)        |
| (二) 切实搞好“主题活动” .....        | (231)        |
| (三) 努力建设学习型队伍 .....         | (231)        |
| 二、优化内在结构 .....              | (232)        |
| (一) 合理科学定编 .....            | (232)        |
| (二) 改善年龄结构 .....            | (233)        |
| (三) 优化知识结构 .....            | (233)        |
| 三、改进工作作风 .....              | (233)        |
| (一) 继承发扬党的优良作风 .....        | (233)        |
| (二) 塑造干部队伍的良好形象 .....       | (234)        |
| 四、增强工作活力 .....              | (235)        |
| (一) 主动争取领导的支持 .....         | (235)        |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| (二) 维护队伍的切身利益·····          | (235) |
| (三) 建立合理的岗位流动机制·····        | (235) |
| 五、强化兼职队伍的组织建设·····          | (236) |
| (一) 加强二级学院纪委建设·····         | (236) |
| (二) 配齐纪律检查人员·····           | (236) |
| (三) 创新工作思路·····             | (236) |
| (四) 制定激励措施·····             | (236) |
| 第八章 高校职务犯罪防控的长效机制·····      | (238) |
| 第一节 职务犯罪防控长效机制的内涵·····      | (238) |
| 一、制度与机制·····                | (239) |
| 二、制度反腐·····                 | (240) |
| 三、制度防控·····                 | (243) |
| 第二节 完善高校职务犯罪防控长效机制势在必行····· | (244) |
| 一、高校制度防控面临的问题·····          | (244) |
| 二、高校制度防控的可行性·····           | (245) |
| 第三节 高校职务犯罪防控的制度设计·····      | (246) |
| 一、强化国家法律法规约束·····           | (246) |
| 二、完善高校防控制度设计·····           | (248) |
| (一) 高校防控制度设计的原则·····        | (249) |
| (二) 高校制度防控的措施·····          | (253) |
| 参考文献·····                   | (259) |
| 后 记·····                    | (266) |



## 第一章 高校职务犯罪防控概述

### 第一节 高校职务犯罪

#### 一、职务犯罪

##### (一) 职务犯罪的概念

职务犯罪“是法学研究者对与职务有关的犯罪的概称”。<sup>①</sup>由于我国对职务犯罪从刑法学和犯罪学的角度进行研究的时间还不长，因此学术界对职务犯罪的界定众说纷纭。归纳起来，比较典型的主要有：（1）职务犯罪是指国家工作人员利用职务和工作上的便利条件进行犯罪，或对工作严重不负责任，致使国家和人民利益遭受重大损失的犯罪行为。<sup>②</sup>（2）职务犯罪是国家公职人员利用职务之便利进行非法活动，或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，破坏国家对职务行为的管理活动，依照

<sup>①</sup> 何秉松主编：《职务犯罪的预防与惩治》，中国方正出版社，1999年版，第4页。

<sup>②</sup> 赵登举主编：《检察学》，湖南人民出版社，1988年版，第388页。