

# 2016

## 中国纪检监察报「业务研讨」汇编



微信号：开廉（ID：tedjcs）

台州经济开发区纪检组重排

tedjjz@163.com

2017-05-31

## 目 录

1.领导干部家里办红白喜事，作为下属，可不可以在非工作时间，去帮忙、招呼客人？按照当地风俗随礼，行吗？ .....	5
2.公车私借换“人情” 违规破纪付代价.....	6
3.“对违反政治纪律行为的处分”中多处提出“不明真相的参加人员”，如何界定“不明真相”？ .....	8
4.纪律要求岂能成耳旁风 河南淅川一干部工作日午餐饮酒被从重处理 .....	9
5.党员出现违反道路交通安全法的行为，是否需要给予相应党纪处分？ .....	11
6.岂能用公款摆“上梁酒”.....	11
7.党员以后能不能炒股？ 大部分党员干部的上班时间和股市的开市时间重叠，怎么操作？ .....	15
8.公款钓鱼“钓”来处分 .....	17
9.隐瞒个人有关事项，是何种行为？ .....	20
10.《党纪处分条例》第八十八条规定，“违反有关规定从事营利活动”会被给予相应处分。请问，党员干部能利用互联网开淘宝店、微店等卖东西吗？ .....	23
11.退休了也不能“任性” .....	23
12.学习贯彻《条例》（68条）·解疑释惑 .....	25
13.开公车赴私宴 一顿饭工夫换来纪律处分 .....	26
14.辗转多地宴请，书记挨了“板子” .....	28
15.公车标识不是随用随揭的“N次贴”.....	32
16.学习贯彻《条例》·解疑释惑 .....	34
17.学习贯彻《条例》（违反财经纪律）·解疑释惑.....	35
18.干部档案造假，不仅是诚信问题.....	36
19.“招生奖”招来麻烦事 .....	38
20.学习贯彻《条例》·解疑释惑.....	41
21.自发组织老乡会，触犯党纪哪一条？ .....	42
22.学习贯彻《条例》（126条）·解疑释惑 .....	44
23.公款送礼？ 严肃查处没商量！ .....	45
24.学习贯彻《条例》（90条）·解疑释惑 .....	48
25.学习贯彻《条例》（110）·解疑释惑.....	49
26.骗取学历 党纪不容 .....	49
27.有责不履受处分 .....	51
28.执行《条例》必须做好纪法衔接.....	55
29.规范纪律审查 做好纪法衔接（上） .....	60
30.规范纪律审查 做好纪法衔接（下） .....	66
31.醉酒驾车被判处刑罚 应如何给予党纪政纪处分 .....	72
32.推进《准则》《条例》落实——构成优势融合 实现相互作用 .....	75

33.帮人办事自己不收钱，就没事了？ .....	80
34.党员在新《条例》实施后的嫖娼行为如何定性处理 .....	82
35.以道德引领党的纪律建设 .....	84
36.正确运用党纪轻处分和组织处理 .....	88
37.澄清认识误区 提高处置问题线索能力 .....	95
38.收受不影响公务执行的礼金，是否违纪？ .....	98
39.收礼不对，送礼就对了？ .....	100
40.“重处分和重大职务调整是少数” .....	102
41.对抗组织审查的行为范畴及认定 .....	108
42.坚持以党章为遵循 推动《准则》《条例》贯彻落实 .....	113
43.操办红白喜事，可以邀请服务对象吗？ .....	117
44.不能收受礼金礼品，就能接受旅游等安排吗？ .....	120
45.党员买卖股票，构成违纪吗？ .....	121
46.违反干部选拔任用规定的违纪行为如何定性？ .....	124
47.退休到企业兼职，是否违纪？ .....	129
48.正确运用“四种形态”真正做到挺纪在前 .....	131
49.宫某出入会所等违纪行为 如何定性 .....	135
50.违规经商办企业，赚到了？ .....	141
51.如何理解新《条例》中“不涉及犯罪”的概念？ .....	143
52.以上率下夯实主体责任 .....	147
53.子女违规在自己辖区从业，领导干部能听之任之吗？ .....	153
54.个人花销，能“转嫁”给下属单位吗？ .....	155
55.跨越新《条例》施行日期的连续违纪行为如何认定？ .....	157
56.如何认定处理“不按规定报告个人有关事项行为”？ .....	162
57.公车私用图方便 顶风违纪受处分 .....	169
58.套取集体资金捐寺庙 触碰底线受处分 .....	170
59.刁难群众、吃拿卡要，纪律管不着吗？ .....	171
60.新修订《中国共产党地方委员会工作条例》 涉及执纪审理有关问题的理解与适用 .....	173
61.消极应付群众诉求，只是作风上的小事吗？ .....	179
62.大搞“形象工程”，只是政绩观问题吗？ .....	181
63.刘某的相关报销行为 应如何认定归责——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	183
64.群众知情权，能够随意侵犯吗？ .....	188
65.受到党内严重警告处分应如何确定处分影响期 .....	190
66.有问有答 .....	193
67.谈询有质 出招必实——对谈话函询工作如何落实到位的思考 .....	194
68.开除公职和行政开除有什么区别？ .....	200
69.违纪款去向不影响行为性质的认定和归结——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	201

70.洪某等人的借款行为如何认定归结——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	206
71.落实监督责任需要破除三种认识误区 .....	211
72.公车堵门,任性职工受处分 .....	214
73.收微信红包替人办事 给予处分没商量 .....	216
74.及时有效处理违纪又违法党员干部 .....	217
75.如何认定处理“对抗组织审查行为” .....	221
76.免予处分是不是处分 .....	224
77.如何界定与职务有关的 操办婚丧喜庆事宜行为——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	225
78.如何界定违规买卖股票违纪行为——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	230
79.纪律审查应高度重视初核环节 .....	235
80.函询的结果能否作为违纪问题线索受理 .....	238
81.集体研究就能掩盖违纪实质吗 .....	238
82.不收敛不收手,后果很严重 .....	240
83.对依法逮捕的党员,是否中止其党员权利? .....	242
84.对违纪党员,能只惩戒不教育吗? .....	244
85.对设立小金库的行为 如何认定归结——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	247
86.如何做到纪法分开 同时实现纪法衔接 .....	252
87.向公务人员赠送礼金与公款赠送礼品的区分及界定——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	258
88.精准把握“纪律处分”和“组织处理”这两种手段 .....	263
89.如何追究搞拉票非组织活动人员的党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	265
90.违反和不落实中央八项规定精神问题如何问责追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	271
91.五项调查措施突破“零口供”案件 .....	276
92.利用职权非法占有土地使用权 如何定性归责——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	279
93.对侵害群众利益行为如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	284
94.名礼实贿 别不当回事——关于国家工作人员收受礼金问题的调研 .....	288
95.搞权权交易行为 如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	293
96.亲属违规从事经营活动如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	299
97.经商办企及有偿中介行为如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	304
98.出现较大规模党员违纪情况怎么处理 .....	310
99.实践“四种形态” 需纠正哪些思想认识误区 .....	311
100.国(境)外投资入股及为特定关系人经营谋利如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	313

101.纪律审查中如何中止和恢复党员权利.....	319
102.感情投资、公车私用 如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	326
103.一案涉及多人怎么立案 .....	331
104.公务期间接受下属单位 旅游安排如何定性处理——新修订党纪处分条例系列案例 评析.....	332
105.浅析信访举报件和问题线索 .....	337
106.破除公款存储利益输送潜规则.....	340
107.违规兼职、兼职取酬 如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	345
109.容错纠错需要把握的几个问题.....	351
110.函询和诫勉谈话能否代替初核（初审） .....	354
111.不按规定给予党纪处分如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析 .....	356
112.什么是直接责任者、主要领导责任者、重要领导责任者 .....	362
113.纪检机关认定赌博等行为构成违纪是否必须以行政执法机关作出认定为前提... 363	
114.关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》的 说明.....	367
115.在党纪处分影响期内又受到党纪处分的应如何计算影响期.....	382
116.免于处分与处分的主要区别是什么 .....	386
117.什么是“法规竞合”处理.....	387
118 纪法分开同时做好有效衔接 .....	387
119.如何对审批公款出国（境）旅游的单位负责人进行问责 .....	392
120.规范预备党员违纪行为的处理.....	396
121.向有业务关系的个人借款用于购房的行为如何认定.....	398
122.如何认定共同违纪以及行为人的党纪责任 .....	402
123.巧用笔录识别当事人的态度和认识 .....	407
124.党纪案件已经过两级党委、纪委审查并作出审查决定，是否还能申诉？ .....	409
125.如何认定处理“在组织进行谈话、函询时 不如实向组织说明问题行为” .....	410
126.准确判断违纪行为人的悔错情节 .....	413
127.各种行政处分对受处分人员有何影响.....	416
128.非参公管理事业单位人员在行政机关工作时违纪如何给予政纪处分 .....	417
129.给被审查人提供党纪政纪和政策咨询的渠道是什么.....	420
130.监察机关处理举报事项的行为是否属于行政复议范围 .....	421



# 中国纪检监察报「业务研讨」汇编

(2016年度)

## 1.领导干部家里办红白喜事，作为下属，可不可以在非工作时间，去帮忙、招呼客人？按照当地风俗随礼，行吗？

来源：中国纪检监察报 2016年1月4日

开栏的话：新修订的《中国共产党纪律处分条例》自今年1月1日起施行。为深入学习宣传和贯彻执行《条例》，中国纪检监察报社自今日起在本版开设“学习贯彻《条例》·解疑释惑”专栏，约请有关部门，就各地党员干部学习过程中的疑难问题、执纪中遇到的具体问题，结合《条例》进行详细解读，敬请关注。

**答：**关于下属非工作时间“去帮忙、招呼客人”没有禁止性规定。但是对于那些明知领导干部大操大办婚丧喜庆事宜，仍“去帮忙、招呼客人”，造成不良影响的，应当视具体情节给予批评教育或者纪律处分。

由于下属属于领导干部的管理对象，领导干部如果接受了下属赠送的礼品、礼金或者消费卡，即构成《党纪处分条例》第八十三条第一款规定的违纪行为；下属如果给领导干部赠送礼品、礼金或者消费卡，违反《条例》第八十四条规定，情节较轻的，党组织可以给予批评教育；情节较重的，应当依照第八十四条的规定予以处理。（本报编辑部）

## 2. 公车私借换“人情” 违规破纪付代价

——四川省盐亭县广电网络公司一职工被查处

来源：中国纪检监察报 2016 年 1 月 4 日 作者：何畅 李汰辉

### 违纪问题通报

2015 年 12 月 3 日，四川省盐亭县通报了一起“四风”问题典型案例。2015 年 10 月 18 日，四川省有线广播电视网络股份有限公司盐亭分公司（以下简称广电网络公司）数据部职工侯怀魁将公司的工程车借给朋友的儿子李书阳。当日下午，李书阳搭载 5 名社会人员，驾车到该县石牛庙乡将该乡场镇居民王某某打伤，致使王某某住院治疗。经研究，盐亭县纪委决定给予侯怀魁党内严重警告处分。

### ●事件回顾

2015 年 10 月 18 日下午，侯怀魁朋友的儿子李书阳找到侯怀魁，请求借用侯怀魁单位的公车，称自己准备到石牛庙乡去拉点东西。侯怀魁与李书阳的父亲系朋友关系，他想着借车不过是举手之劳，半天就能悄悄还回公司，自己也乐得卖个“人情”，便同意借车。随后，侯怀魁通过电话联系广电网络公司数据部主任陶永，称其侄儿想借数据部的工程车到石牛庙乡拉点东西。征得陶永同意后，侯怀魁与李书阳一起到他那里拿到了工程车的钥匙，李书阳将车开走。

本以为公车私借“神不知、鬼不觉”，但侯怀魁没料到自己的如意算盘落了空。当天晚上，正着急李书阳怎么还没

把车开回来的时候，侯怀魁接到消息，被告知李书阳当天下午驾驶工程车在盐亭县城拉了5个社会人员到石牛庙乡，将在该乡场镇开药店的居民王某某打伤住院，李书阳等人驾车逃跑过程中被当地民警和群众拦截，工程车被石牛庙乡派出所扣押。

### ● 查处经过

2015年11月2日，盐亭县纪委接到群众举报，称盐亭县广电网络公司的一辆工程车于2015年10月18日拉着几名社会人员在石牛庙乡场镇打人。县纪委对此高度重视，立即要求第七纪工委成立调查组，对该问题进行初核。

调查组先到石牛庙乡派出所了解了案件经过，核实了车辆信息。随后，对广电网络公司相关人员进行谈话，了解到被借出的工程车是一辆长安轻卡微型货车，系该公司数据部的公车。该车共有两把钥匙，一把由数据部主任陶永保管，一把由数据部副主任兼驾驶员何刚保管。10月18日侯怀魁向陶永借到了车钥匙，并转交给了李书阳。

据调查了解，广电网络公司内部对于车辆管理有明确规定：“严禁公车私用，严禁工程车对外出租出借”。

对于违纪事实，侯怀魁供认不讳。他懊悔地说：“怪自己心存侥幸，认为只要将车辆按时归还，就没有人知道……”

鉴于侯怀魁公车私借违反了有关规定并造成不良社会影响，盐亭县纪委给予侯怀魁党内严重警告处分，对广电网络公司总经理胡智勇进行诫勉谈话；盐亭县广电网络公司给



予陶永行政警告处分；给予侯怀魁行政警告处分，责令侯怀魁协调李书阳承担伤者有关费用，并向伤者家属赔礼道歉；对何刚进行诫勉谈话。（何畅 李汰辉）

### 3. “对违反政治纪律行为的处分”中多处提出“不明真相的参加人员”，如何界定“不明真相”？

来源：中国纪检监察报 2016年1月6日

答：《党纪处分条例》第四十八条、第五十条、第五十四条、第五十五条、第五十六条、第五十八条都有规定，“对不明真相的参加人员（或被裹挟参加），经批评教育后确有悔改表现的，可以免予处分或者不予处分”，这体现了党纪处分工作“实事求是”和“惩前毖后、治病救人”的原则。

其中，第四十八条、第五十四条、第五十五条、第五十六条规定的是“不明真相被裹挟参加”，第五十条、第五十八条规定的是“不明真相的参加人员”。“不明真相”是指对所参加的违犯党纪的活动性质不了解，或只对表面情况有所了解，对事情真实情况不知情而参加了违纪活动。“被裹挟参加”是指由于客观原因，不能自由表达意志，被迫参加了违纪活动。对二者都应当通过批评教育，提高他们的思想觉悟和认识水平。经过批评教育后确有悔改表现的，可以免予处分或者不予处分，以教育团结大多数，惩处极少数。（本报编辑部）

## 4. 纪律要求岂能成耳旁风 河南淅川一干部工作日午餐饮酒被从重处理

来源：中国纪检监察报 2016 年 1 月 6 日 作者：刘先斌  
徐新毅

近日，河南省淅川县纪委向社会通报了对两起工作日午餐饮酒违规行为的处分决定，相似的违纪事实，对第一次违纪的当事人给予的是党内警告处分，对不引以为戒、重蹈覆辙违纪的当事人给予的却是党内严重警告处分，在全县党员干部中引起热议。

2015 年 11 月 10 日（星期二）中午，该县接待办综合科科长李建清个人出钱在某饭店设宴招待亲友。其间，李建清等人饮用白酒一瓶，其本人饮用二两左右。其行为被县督查组发现。当天，县纪委会常委会研究决定给予李建清党内警告处分。同时，将处分决定通报至全县各单位，并在县电视台和县纪委政务微博“@清风淅川”上公开曝光，要求各级党组织要迅速将通报内容传达至每个党员干部，让大家引以为戒。

时隔半个月后，2015 年 11 月 26 日（星期四）中午，该县第一高级中学工会主席王根栓（副科级）在县城某饭店同社会人员朱某、马某、郭某、魏某等人一起吃饭。督查组到现场时，王根栓和朱某分着喝了少半瓶白酒。当天下午，县纪委会常委会研究决定给予王根栓党内严重警告处分。此外，对该校主要负责人进行诫勉谈话。

对比对两起工作日午餐饮酒违规行为的处理，不难看出该县纪委在执行纪律上“螺丝越拧越紧”、越往后执纪越严。有人质疑：“王根拴又不是公款吃喝，对其处分是不是重了，为啥不一碗水端平？”对此，县纪委主要负责人这样回答：

“相似的违纪行为，第一次出现警告！再次出现则严重警告！这就是我们对不引以为戒、顶风违纪者的态度。对待‘四风’等违纪行为我们决不姑息迁就、决不心慈手软、决不养痍遗患。”

浙川县纪委提醒全县党员干部，不能把纪律和规矩不当回事，谁拿纪律和规矩当耳旁风、依然故我，必将受到纪律严惩。（刘先斌 徐新毅）

**评论** “不得违规公款吃喝……”党纪条规三令五申，可在基层仍然有些党员干部踩“红线”、越“雷区”。他们或以“农村习俗”为“挡箭牌”，或者以“规定管的不是自己”为借口，想方设法逃避纪律约束。当然，这些掩耳盗铃的行为终究难逃监督执纪者和群众的“火眼金睛”。

本案中的两位村干部就是因为纪律和规矩意识不强，侥幸心理作祟，最终栽了跟头。每位党员干部必须谨记：纪律面前无特殊，无论涉及谁，一旦触碰纪律底线，必将遭到惩处。

狠刹公款吃喝不正之风，在加大惩处和警示教育力度的同时，还要建立一套符合实际、操作性强的财经制度，从源头上堵塞用公款吃喝等挥霍浪费行为。同时，还要严格落实，

持之以恒，久久为功，真正发挥制度的作用。如此，才能治愈公款吃喝不正之风“顽疾”。（张勇民 作者系福建省大田县委常委、县纪委书记）

## 5.党员出现违反道路交通安全法的行为，是否需要给予相应党纪处分？

来源：中国纪检监察报 2016 年 1 月 16 日 作者：本报编辑部

答：党章规定，党员必须模范遵守国家法律法规。关于党员违反道路交通安全法的行为适用《党纪处分条例》的问题，需要区别具体情况来处理，不能一概而论。

党组织在纪律审查中发现党员有刑法规定的违反道路交通安全的行为，涉嫌犯罪的，应当依照《党纪处分条例》第二十七条的规定处理。党员有刑法规定的违反道路交通安全的行为，该行为同时违反道路交通安全法律法规，影响党的形象，损害党、国家和人民利益的，党组织应当依照《党纪处分条例》第二十九条的规定，视情节轻重给予党纪处分。（本报编辑部）

## 6.岂能用公款摆“上梁酒”

——福建省大田县济阳乡砚坑村干部大吃大喝被查处

来源：中国纪检监察报 2016 年 1 月 18 日 作者：林凤都 田加添

## 违纪问题通报

2015年10月23日，福建省纪委监察厅网站通报了一起违反中央八项规定精神典型案例：

经查，大田县济阳乡砚坑村时任村党支部书记章桂胜、村委会主任章前程商定，于2013年7月1日举行村部老年人活动中心装修改造竣工揭牌仪式，邀请本村党员、村民代表等30余人参加，并用村集体资金进行宴请，合计花费人民币6994元。2015年6月，济阳乡党委取消章桂胜村党支部委员候选人资格；2015年7月22日，济阳乡纪委分别给予章桂胜、章前程党内警告处分。

### ●事件回顾

砚坑村位于大田县济阳乡东北方向7公里处。村里留守老人多，村部老人活动中心年久失修，老人们活动没有个好去处，这让村委会主任章前程很揪心。

2012年6月，章前程决定“挑个头”把老年活动中心搞起来。

次年2月，砚坑村召开村民代表会讨论决定对村部老年人活动中心进行改造。

章前程和村民们克服了资金紧张等重重困难，2013年6月底，村部老年人活动中心改造工程完成，总投资20.38万元。

济阳乡毗邻泉州市德化县，遵循的都是闽南农村习俗。根据当地农村风俗，但凡新房落成，都必须摆个“上梁酒”，请父老乡亲热闹一番，图个喜庆。由此，章前程找到村党支部书记章桂胜商量。



“桂胜，村部装修好了，这可是咱村里的大喜事，咱们得摆个酒庆祝下，图个吉利。”

作为土生土长的砚坑村人，章桂胜自然一口应允了，并建议选个黄道吉日。

章前程和章桂胜二人一拍即合，便专门找人选了个吉日。过些日子，二人便根据习俗定在7月1日举办揭牌仪式。

“县里出台了操办婚丧喜庆‘六不准’，我们是不是要报备下？”这时，村财务老章在一旁提醒道。

“不必了，这是咱们村自己的私事。”章前程连连摆手，叫老章不要“节外生枝”，并安排村民从县城购买了烟酒和鸡鸭鱼肉等，以备酒宴之用。

7月1日，伴着一阵震耳欲聋的鞭炮声，砚坑村村部举行了揭牌仪式。当天中午，在章前程的主持下，他们在村部食堂摆酒设宴庆祝，邀请在家的党员、村民小组长、村民代表、村老人协会会长、村部附近村民及本村企业家等30多人参加酒宴。

宴席之上，章前程和章桂胜与村民们频频举杯、把酒言欢，觥筹交错之间，酒酣脑热之际，把党纪条规彻底抛到了九霄云外。

当天，揭牌宴请共计开支6994元，其中香烟消费2760元，酒水860元，菜金3374元。之后，章前程和章桂胜将该笔开支在村财务中报支。

## ● 查处经过

“章前程在揭牌仪式上利用公款请客大吃大喝……”

2015年6月3日，大田县纪委监察局收到一封反映章前程有关问题的实名举报信。

眼瞅着济阳乡砚坑村村“两委”换届在即，情况一时变得十万火急。

“必须从快调查清楚，给群众一个交代！”大田县委常委、县纪委书记张勇民阅毕信访件后，作出批示。

次日，县纪委调查组来到济阳乡政府，并深入砚坑村了解相关情况。

根据举报线索，调查组进村入户，走访了与信访件相关人员。随后，他们来到乡政府经管站调取砚坑村账目，仔细查阅了该村财务往来凭证，并进行核实。

通过外围摸排，调查组对疑似发票进行甄别比对，逐一排除了举报件中的其他不实举报。最终，调查组将调查重点锁定在“庆祝剪彩公款大吃大喝”问题上。

掌握了相关证据后，第4天，调查组约谈了章前程。

“你在任职期间，是否有违纪行为？”表明身份后，调查组向章前程发问。

“没，我在任期间，修了路、村部……为村民做了很多事。”章前程仍抱侥幸心理，细数着自己的“政绩”。

“那，请你解释下这张发票！”调查组出示了两张发票：一张金额为5735元，一张1259元，名目皆为“村部揭牌开支”，发票背后还附上了烟酒和菜金等明细。

“这，这是新装修村部揭牌仪式的支出费用……”见发票上赫然签着自己名字，章前程支支吾吾。

“请你端正认识，如实交代！”

在“铁证”面前，章前程不得不承认了违纪事实。他懊恼地说：“我认为按农村习俗，在揭牌仪式后吃点喝点不会有问题；另外也想借此‘犒劳’下支持我的村民……”

之后，调查组又先后约谈了章桂胜和其他人员。至此，问题水落石出。

经查，济阳乡砚坑村党支部书记章桂胜、村主任章前程在任职期间，在举行村部老年人活动中心装修改造竣工揭牌仪式时，用村集体资金大吃大喝。2015年6月，济阳乡党委取消章桂胜村党支部委员候选人资格；7月22日，经济阳乡纪委研究决定给予章桂胜、章前程党内警告处分。（林凤都 田加添）

## 7.党员以后能不能炒股？大部分党员干部的上班时间和股市的开市时间重叠，怎么操作？

来源：中国纪检监察报 2016年1月19日

答：《党纪处分条例》第八十八条是关于违反有关规定从事营利活动行为的处分规定。其中，第（三）项将“买卖股票或者进行其他证券投资”作为违纪情形之一列出。理解该项规定需要注意以下几点：

首先，《党纪处分条例》未改变原条例的规定。原条例第七十七条第（二）项将“个人违反规定买卖股票或者进行

其他证券投资”列为违纪情形之一，其中“违反规定”的表述与该条第一款开头“违反有关规定”的文字表述重复。修订过程中，为避免重复删除了“个人违反规定”，实质内容没有变化。

其次，这里的“违反规定”主要是指违反《关于党政机关工作人员个人证券投资行为若干规定》。根据这一规定，主要有以下几类人员不得买卖股票：（1）上市公司的主管部门以及上市公司的国有控股单位的主管部门中掌握内幕信息的人员及其父母、配偶、子女及其配偶，不准买卖上述主管部门所管理的上市公司的股票。（2）国务院证券监督管理委员会及其派出机构、证券交易所和期货交易所的工作人员及其父母、配偶、子女及其配偶，不准买卖股票。（3）本人的父母、配偶、子女及其配偶在证券公司、基金管理公司任职的，或者在由国务院证券监督管理委员会授予证券期货从业资格的会计（审计）师事务所、律师事务所、投资咨询机构、资产评估机构、资信评估机构任职的，该党政机关工作人员不得买卖与上述机构有业务关系的上市公司的股票。

（4）掌握内幕信息的党政机关工作人员，在离开岗位三个月内，继续受该规定的约束。由于新任职务而掌握内幕信息的党政机关工作人员，在任职前已持有的股票和证券投资基金必须在任职后一个月内作出处理，不得继续持有。

第三，对于不属于上述不得买卖股票人员的党员，在买卖股票时也不得违反有关纪律规定，比如，不得利用工作时间、办公设施买卖股票。（本报编辑部）

## 8.公款钓鱼“钓”来处分

——江西省湖口县双钟镇多名党员干部被查处

来源：中国纪检监察报 2016年1月22日 作者：张虞冰 浩歌

### 违纪问题通报

2015年10月13日，江西省九江市纪委通报了5起违反中央八项规定精神典型问题，下为其中一起：

2015年9月26日，湖口县双钟镇镇长助理崔立波、镇武装部部长黄满年、镇干部李志宏等人到该县洪湖农庄钓鱼，事后要求该镇洪湖村党支部书记许政用公款支付800元钓鱼款。经湖口县纪委会常委会研究并报县委同意，给予崔立波、黄满年党内严重警告处分，给予李志宏、许政党内警告处分，并由崔立波、黄满年、李志宏三人支付全部钓鱼款。双钟镇党委书记周小匀，党委副书记、镇长柳守平，党委委员、纪委书记李清华因落实“两个责任”不力被诫勉谈话。

### ●事件回顾

2015年9月26日，洪湖村党支部书记许政接到一个“紧急”电话，他扫了一眼电话号码，是包村镇领导崔立波。许政似乎已经习惯了节假日接到许多这样的电话，心中迅速闪过几个疑问：“不知这次是什么事？是否吃午饭？”当村干



部多年，他深知领导是不能得罪的，所以即便是中秋节这样的假期，他也不敢关机。

电话那头声音响起：“喂，许书记吗，我是崔立波，今天镇武装部部长黄满年、镇干部李志宏，还有我的一个朋友要去洪湖农庄钓鱼，麻烦你安排下啊！钓鱼款就记在你们村账上吧。”

许政当即心领神会。“嗯，小意思，我来安排，你们钓完鱼告诉我钓鱼款是多少就行。”

挂完电话，崔立波心情很不错。一大早，崔立波、黄满年、李志宏等人先后到达洪湖农庄，开始钓鱼。中午，他们在农庄吃过饭后，崔立波就去休息了，其他人继续钓鱼，直到下午三点收工，共钓鱼 40 公斤，共计 800 元。

若是崔立波自己支付这笔钱，无论如何，他们都不会一口气钓这么多鱼。农庄的老板黄祖喜也是村里人，大家都熟悉得很，于是崔立波立即拨通黄祖喜的电话，告诉他鱼款就记在村里的账上。黄祖喜虽然也司空见惯，但账还是不能马虎大意的，说得有许政的批条才行。

崔立波二话不说就给许政打了电话，黄满年、李志宏也在场。许政人在九江，心在湖口，对于他来说，领导交代的事情就必须给他办圆满，“乘兴而来，败兴而归”这样的事情绝不允许出现。800 元钓鱼款大不了就是一餐饭的费用，也不是什么太难办的事，所以电话里什么也没问，只说要有个发票。

然而，让他们意想不到的的是纪委暗访组早将他们的这些行为尽收眼底，并拍摄下来。

### ● 查处经过

2015年10月9日，县纪委成立调查组对崔立波等人公款钓鱼的问题进行了调查。

“9月26日上午，你在哪里？”调查组工作人员问崔立波。

“哦，我记得好像在钓鱼。”崔立波犹豫了一下，心想公款钓鱼和某些腐败分子相比，又不是什么大的问题，总有商量的余地，所以只是简单撂下一句话。

“几个人，都有谁，自费还是公款？”

工作人员的话立即让崔立波愣住了，他被问得有点不知所措，心想：“难道他们有我们钓鱼的直接证据不成？不可能，公车私用我还相信，公款钓鱼可是一直没有被查处过啊！”

“我、黄满年、李志宏等几个人，当然是自费的。”崔立波知道问题的关键所在，所以他还是很“公私分明”的，始终不肯承认公款钓鱼的问题。

“称一下多少斤吧”“等其他几个人的拿来再一起算钱”……工作人员终于亮出了“撒手铜”，在纪委暗访组提供的录音录像面前，崔立波傻眼了，他很懊恼自己刚才为什么自作聪明不如实交代问题。

在铁证面前，崔立波无法反驳，只能将事情真相和盘托出。

根据调查结果，经湖口县纪委常委会研究并报县委同意，给予崔立波、黄满年党内严重警告处分，给予李志宏、许政党内警告处分，并由崔立波、黄满年、李志宏三人支付全部钓鱼款。双钟镇党委书记周小匀，党委副书记、镇长柳守平，党委委员、纪委书记李清华因落实“两个责任”不力被诫勉谈话。（张虞冰 浩歌）

**评论** 本案所涉人员职务不高、权力不大、涉案金额也不大，但影响恶劣。中央八项规定出台3年多，崔立波等3人依然故我，顶风违纪，公款钓鱼，置规定于不顾，抛纪律于脑后，理应受到党纪处分。对不抵制，反而助长、促成违纪行为的村党支部书记，也严肃处理。

“不以规矩，不能成方圆。”作风问题无小事。把纪律和规矩挺在前面，就要让纪律成为广大党员干部心中的底线，约束自身行为。同时，要对违规违纪行为“零容忍”，充分运用监督执纪“四种形态”，抓早抓小，本着对组织也对每一名党员干部负责的原则，严明纪律底线，严肃查处违反纪律的行为。（张虞冰）

## 9.隐瞒个人有关事项，是何种行为？

来源：中国纪检监察报 2016年1月24日 作者：本报记者 何韬

**【条例原文】**第六十七条 有下列行为之一，情节较重的，给予警告或者严重警告处分：

（一）违反个人有关事项报告规定，不报告、不如实报告的；

… …

**【模拟案例】**王某，某县一街道党委书记，其妻长期在国外工作。根据该省关于领导干部报告个人有关事项的具体实施办法，王某虽非副县级及以上领导干部，但属于报告主体，此前王某也向组织报告了其妻的情况。2014年，其妻正式加入了外国国籍，因担心此事影响自己发展，之后王某一直未将该情况报告组织。

王某自以为对组织隐瞒不报，便可万事大吉，但他的行为早已违规。

河北省纪委案件审理室干部田淑静介绍，根据2010年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于领导干部报告个人有关事项的规定》，领导干部应当报告的事项包括：配偶、子女从业情况（包括配偶、子女在国（境）外从业的情况和职务情况），配偶、子女移居国（境）外的情况（包括获得外国国籍，或者国（境）外永久居留权、长期居留许可）。

尽管该《规定》的适用范围是指副县级（含）以上领导干部，但该《规定》同时规定：“各省、自治区、直辖市党委和政府，需要扩大报告主体范围或者细化执行程序的，可

以根据本规定，结合各自工作实际，制定具体实施办法，报中央纪委、中央组织部、监察部备案。”

田淑静认为，王某虽然不属于副县级以上领导干部，但根据所在省的具体实施办法，其属于扩大报告主体范围，因此仍适用规定。据此，王某妻子长期在国外工作的情况，以及2014年其妻加入外国国籍的情况，均属于应当报告的事项范围。王某未报告其妻加入外国国籍的情况，属于“违反规定，不报告个人有关事项”的行为。

已经于1月1日实施的《中国共产党纪律处分条例》增加了关于“违反个人有关事项报告规定，不报告、不如实报告”的内容，并将其归入了违反组织纪律一章中。《条例》同时规定，“情节较重”是该行为构成违纪应当给予处分的必要条件。如果情节较轻，则可以按照上述有关规定，并结合监督执纪的“四种形态”，采取批评教育、限期改正、责令作出检查、诫勉谈话、通报批评或者调整工作岗位、免职等方式作出处理。“实践中，这些方式还可以与纪律处分同时使用。”田淑静说。

专家提醒，《中国共产党章程》在党员的义务中早已规定，党员应对党忠诚老实，党的干部要以身作则，自觉地接受党和群众的监督。各级党员领导干部应当向党组织如实报告个人重大事项，自觉接受监督，倘若遮遮掩掩、隐瞒不报，必将受到组织的严肃处理。（本报记者 何韬）



## 10.《党纪处分条例》第八十八条规定，“违反有关规定从事营利活动”会被给予相应处分。请问，党员干部能利用互联网开淘宝店、微店等卖东西吗？

来源：中国纪检监察报 2016 年 1 月 25 日 作者：本报编辑部

答：《党纪处分条例》第八十八条规定，“违反有关规定从事营利活动，有下列行为之一，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分”，并列出了“经商办企业”等 6 种具体违纪情形。第八十八条中的“有关规定”主要包括《关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》和《关于党政机关兴办经济实体和党政机关干部从事经营活动问题的通知》等。这些规定中不得经商、办企业的主体，主要是指党政机关干部。其实，对公务员，《公务员法》也有类似的明确规定：公务员不得“从事或者参与营利性活动”。

（本报编辑部）

## 11.退休了也不能“任性”

——四川省三台县中太镇原副镇长违规操办寿宴被查处

来源：中国纪检监察报 2016 年 1 月 25 日 作者：王蓉 杨青松

## 违纪问题通报

2016年1月13日，四川省三台县纪委监察局网站“梓州清风”通报了该县中太镇退休干部霍明尧违反中央八项规定精神、违规操办寿宴的典型案例。2015年4月14日，霍明尧作为曾经的中太镇副镇长光荣退休。在4月24日60岁生日这天，霍明尧违规操办寿宴，在当地群众中造成了不良影响。调查发现该镇党委、纪委未认真履行主体责任和监督责任。三台县纪委决定给予霍明尧党内警告处分，给予镇纪委书记兰煜党内警告处分，给予镇党委书记肖清友诫勉谈话处理。

### ●事件回顾

“没想到，自己勤勤恳恳、谨小慎微几十年，结果退休了还挨个处分，自毁一生清白不说，镇纪委书记也因我受牵连。现在，我好后悔哦！”四川省三台县中太镇退休干部霍明尧在该镇党委向他宣布处分决定时懊悔不已。

2015年4月14日，曾任中太镇副镇长的霍明尧正式退休。4月24日是他农历60岁生日，按当地习俗，花甲之年都要办场寿宴热闹一场。霍明尧提早在农村老家附近的集镇订好了餐厅，准备宴请亲朋好友和邻里乡亲。生日当天，由霍明尧的姑父等老年人组成的“春歌”艺术团也到场友情助兴，但寿宴尚未开席，便有群众反映霍明尧违规操办寿宴。

### ●查处经过

2015年4月24日，县纪委在接到举报后，迅速安排调查组赶赴现场核实。调查显示，霍明尧在老家的场镇一饭店

摆酒席 17 桌，每桌 8 人标准 350 元，参加人员包括其亲戚 68 人、朋友及邻居 53 人。调查表明，霍明尧未按规定履行书面申报手续，且违规宴请了三代亲属以外的人员。该镇纪委书记兰煜在知道霍明尧准备操办寿宴的情况下，没有要求其书面报告，镇党委和镇纪委也没有认真履行对党员干部的日常教育提醒和监督职责，致使霍明尧违规操办寿宴且在当地群众中造成了不良影响。

5 月，霍明尧和兰煜分别受到党内警告处分，镇党委书记肖清友受到诫勉谈话处理并被调离岗位。随后，县纪委作为违反中央八项规定精神的典型案例在全县公开通报。（王蓉 杨青松）

## 12. 学习贯彻《条例》（68 条）· 解疑释惑

来源：中国纪检监察报 2016 年 1 月 26 日

《党纪处分条例》第六十八条规定，党员领导干部违反有关规定组织、参加自发成立的老乡会、校友会、战友会等，情节严重的，给予警告、严重警告或者撤销党内职务处分。请问，老乡会、校友会、战友会怎么界定？以后还能不能参加？“情节严重”怎么理解？

答：《党纪处分条例》第六十八条所称的老乡会、校友会、战友会，是 2002 年中央纪委、中央组织部、总政治部联合印发的《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》中所指的，未经民政

部门登记注册、自发成立的老乡、校友、战友之间的各种联谊会之类的组织。

关于“能不能参加”，主要把握三点：

一是《党纪处分条例》第六十八条针对的是“党员领导干部”，体现了对党员领导干部的高要求。

二是不得违反上述《通知》的规定，即领导干部不得参加自发成立的老乡、校友、战友之间的各种联谊会之类的组织，不得担当这类联谊会的发起人和组织者，不得在这类联谊会中担任相应职务，也不得借机编织“关系网”，搞亲亲疏疏，团团伙伙，更不得有“结盟”、“金兰结义”等行为。

三是组织、参加自发成立的老乡会、校友会、战友会，与组织、参加老乡、校友、战友之间的聚会活动不是一回事。在不违反中央八项规定精神前提下，党员包括领导干部与老乡、校友、战友聚一聚，属于正常人际交往，并不违反党的纪律。

“情节严重”一般是指同类违纪行为中次数多、程度深、影响大的情形。具体执行中应当结合实际情况具体分析。（本报编辑部）

### 13.开公车赴私宴 一顿饭工夫换来纪律处分

来源：中国纪检监察报 2016年1月27日 作者：李伟 江景

“一餐饭吃来一个处分，真是划不来！”近日，江西省景德镇市昌江区委农工部常务副部长钱庭辉谈及自己受到的处分时懊悔不已。

什么事让他如此后悔？原来，2015年10月4日，该区安排钱庭辉负责国庆期间全区环卫整治“百日攻坚战”的督查。但是当天上午11点30分，钱庭辉接到侄子电话，邀请他到浮梁县城参加家庭午宴，本该在单位吃工作餐的钱庭辉欣然应允。

浮梁县城与昌江区毗邻，开车仅需20分钟时间。“当时我考虑就是吃顿饭的工夫，如果有人问，就说自己上街督查了。”钱庭辉在检查中这样写道。

在这种侥幸心理驱使下，钱庭辉开着公车赴宴。下午，回到区里继续督查环卫整治工作。

令钱庭辉没想到的是，景德镇市纪委在国庆节前部署了明察暗访，县区之间的线索实时共享。“他在当日12时23分开公车进城的瞬间，被浮梁县城入口的‘天眼’一举抓拍。”

这一视频线索第一时间经景德镇市纪委移交给昌江区纪委核查。

“你在国庆值班期间有没有开公车到浮梁县城？”区纪委办案人员经过了解核实后单刀直入。“没有，绝对没有的事……当天我一直在路上巡查环卫整治工作。”一开始，钱庭辉拒不承认。当办案人员将监控视频放给他看时，钱庭辉低下了头，如实讲述了违纪过程。



2015年12月15日，昌江区纪委研究决定，给予钱庭辉党内警告处分，全区通报，并在新闻媒体公开曝光。（李伟 江景）

### 【执纪者说】

钱庭辉违纪的关键原因是心存侥幸，没把纪律放在心上，将组织叮嘱抛诸脑后。中央出台八项规定已经三年了，但仍有一些人不能将纪律之弦绷紧，心存侥幸，违纪也就成了必然。纪律“红线”触碰不得，谁碰就会让谁付出代价，受到严肃查处。广大党员干部一定要将纪律和规矩意识刻印在心上。

——景德镇市昌江区纪委 戚丽莲

### 14. 辗转多地宴请，书记挨了“板子”

——福建省建宁县国有林场党支部书记多次违规宴请被查处

来源：中国纪检监察报 2016年1月29日 作者：林凤都 李晓晖

### 违纪问题通报

2015年6月11日，福建省建宁县纪委通报了3起违反中央八项规定精神典型问题。下为其中一起：

经查，2013年5月至7月，建宁县国有林场党支部书记蔡世锋在三明市委党校学习期间，多次违规用公款宴请同班同学，共计花费3526元。2015年6月8日，经建宁县纪

委常委会研究，决定给予蔡世锋党内警告处分，责令其退赔所有应由个人承担的费用，并在全县通报。

## ●事件回顾

因业务能力突出，2012年11月，蔡世锋从福建省尤溪县国有林场副厂长“跨县”调任建宁县国有林场担任党支部书记。

上任没多久，蔡世锋收到了“三明市委党校51期科级领导干部培训班”的《入学通知书》，培训时间为2个月。揣着《通知书》，蔡世锋满心欢喜，心想：中央八项规定出台后，外出的机会越来越少了，这次难得有2个月的学习培训时间，借此机会既可外出又可以结交不少同学。

科级领导干部培训班于2013年5月2日正式开学，蔡世锋如期到校报名，与来自三明各地的学员开始了他们的“校园生活”。学习课程紧张而有序地进行，短期的学习培训，也让蔡世锋倍加珍惜。

“同学一场不容易！今天咱们小组搞个集体活动如何？”5月8日，身兼班级小组长的蔡世锋，为增进同学感情，上午一下课，便向同学们提议搞个聚餐活动。

抵不住蔡世锋的盛情邀请，同学们便随他来到三明市梅列区某酒店。

“蔡组长，我们就吃个便饭，酒就不要喝了吧？”席间有同学提议。

“大家聚在一起是缘分，不喝点酒怎么能尽兴呢……”在蔡世锋的劝说下，同学们推杯换盏。酒足饭饱之后蔡世锋付了 2000 元餐费，一路摇摇晃晃地回到住地。

过了几天，学校安排学生到沙县调研。调研结束后，蔡世锋为与来自沙县的同学加深感情，便邀请他们在沙县城关某酒家用餐，餐费花费 200 元。

6 月 15 日，几乎是情景再现，蔡世锋又借联络感情的名义，盛情邀请了部分在市区的同学一起到市区某餐馆吃饭，蔡世锋支付了 320 元餐费。

培训结束前，学校安排学员赴安徽省合肥市参加异地培训考察。

6 月 27 日，培训班来到了合肥市委党校进行异地交流学习。学习期间，蔡世锋又再次邀请同学聚餐，花费 716 元。

7 月 2 日，整个培训班结束后他再次宴请了部分同学，消费 290 元。至此蔡世锋在短短 2 个月的培训中，辗转 3 地分 5 次宴请了同班同学，累计花费 3526 元。

回到单位后，蔡世峰将 5 次宴请同学的费用发票在单位财务室报销入账。

### ● 查处经过

2015 年 3 月初，建宁县纪委收到三明市纪委驻林业局纪检组关于蔡世锋涉嫌违纪案件移送函，反映该县国有林场党支部书记蔡世锋存在违规公款吃喝等问题。

“在正风肃纪高压态势下，还有人敢顶风违纪，必须严肃查处！”建宁县纪委迅速成立调查组展开调查。

随即，调查组兵分两路，一路与市林业局纪检组取得联系获取更为详细的资料，另一路来到县国有林场调阅了财务账本寻找证据。

根据线索，调查组很快在建宁县国有林场的财务账本中找到了相关凭证，待收集整理完后，调查组立即对蔡世锋进行约谈。

“群众反映你超标准接待和违规公款吃喝，请你如实交代！”调查组开门见山。

“我们接待都按标准操作，并没有违纪。”面对调查组人员的询问，蔡世锋狡辩道。

“2013年在市委党校参加培训期间你都做了什么？”

见调查组问有所指，蔡世锋顿时慌了神儿。

“我想想……”蔡世锋故作疑惑，“对了，我请同学吃过几次饭，不过都是自己掏的钱。”

“自己付的钱？那你看看这些是什么！”调查组人员看蔡世锋仍心存侥幸，就将其报销的发票亮出来。

看到证据，蔡世锋一时语塞，交代了自己的违纪行为。

案件到此水落石出。经查，建宁县国有林场党支部书记蔡世锋违规公款吃喝，共计花费3526元。2015年6月8日，经建宁县纪委常委会研究，决定给予蔡世锋党内警告处分，

责令其退赔所有应由个人承担的费用，并在全县通报。（林凤都 李晓晖）

## 15. 公车标识不是随用随揭的“N次贴”

——广东省龙门县平陵镇司法所所长公车私用被查处

来源：中国纪检监察报 2016年2月1日 作者：陈惜辉

谢小舟

### 违纪问题通报

2015年12月，广东省纪委通报了龙门县一起顶风违纪典型案例。2014年1月至2015年3月间，广东省龙门县平陵镇司法所所长陈秀平违反中央八项规定精神，公车私用，擅自将该所公务用车的“司法”标识撕掉，多次驾驶该公车上下班、外出吃饭、搭载妻子到县城购物等。经研究，龙门县纪委监委给予陈秀平党内严重警告和行政记大过处分。

### ●事件回顾

粤LY6107号牌的小汽车是龙门县平陵镇司法所的公务用车。为了规范公车管理，2014年1月，龙门县司法局要求乡镇司法所停止使用类似警务标识公务用车。接到通知后，陈秀平停止使用该公务用车。

然而，陈秀平却在心里打起了“小算盘”：车放着不用也是可惜，如果去掉公车标识，即使把公车开到一些私人场所，别人估计也识别不出来。再说，自己就住在县司法局旁边，一旦别人说起，还有“托词”：自己是到县司法局办事。



有了这个想法，陈秀平就揭掉了公车的“司法”标识，把车当成了“私家车”，并侥幸逃避了监督。

后来，县司法局明确，确因工作需要可以使用公车。有一次，陈秀平开车到县司法局开会，县司法局发现他的公车没有标识，对其进行了批评，并要求贴上公车标识。陈秀平随后把新标识贴上。

然而过了一段时间，2015年1月初，陈秀平故态复萌，把公车标识当成是可以随用随揭的“N次贴”，再度撕掉公车标识，继续把公车开回家，停在自家门口，还开车到饭店吃饭、搭载妻子到县城商场购物等。1月至3月期间，陈秀平共有8次公车私用。

### ● 查处经过

2015年1月，龙门县纪委接到群众举报，反映平陵司法所所长存在公车私用等问题。

“这是一起影响恶劣的违反中央八项规定精神的典型问题，必须严查！”龙门县纪委对此高度重视，迅速组成调查组，着手进行初核工作。

调查人员心里记住了“粤LY6107”这个号牌，2015年1月至3月期间，恰逢岁末年关，调查人员在暗访中发现，该公务用车停在了酒店餐馆门口，还有一次该车停在商店门口。调查人员对此进行取证。

收集到确凿证据后，龙门县纪委对陈秀平违规使用公车问题进行立案调查。调查人员找陈秀平谈话。前两次谈话时，

陈秀平面对调查人员的询问，一概回答“不清楚”、“不知道”，甚至信誓旦旦向调查人员保证自己没有公车私用。

随后几次谈话，调查人员适时向陈秀平出示了部分暗访调查证据，这给他造成了强大的心理震慑。在调查组人员的耐心劝导和悉心教育下，在确凿的证据面前，陈秀平低下了头。

“没有想到事情这么严重，我的违纪行为给单位造成了严重负面影响。”陈秀平后悔地说：“我作为一名司法所长，在公共场合不顾群众监督，在公车私用上存在侥幸自私心理。”

最终，陈秀平如实交代了自己违规使用公车的违纪事实。根据相关规定，2015年9月，龙门县纪委监委给予陈秀平党内严重警告和行政记大过处分。（陈惜辉 谢小舟）

## 16. 学习贯彻《条例》·解疑释惑

来源：中国纪检监察报 2016年2月1日

《党纪处分条例》第八十五条规定，利用职权或者职务上的影响操办婚丧喜庆事宜，在社会上造成不良影响的，给予相应处分。请问如何界定“在社会上造成不良影响”？“敛财”的标准是什么，有规定要达到多少金额吗？“其他侵犯国家、集体和人民利益行为”指什么？

**答：**理解第八十五条规定，应当把握以下几点：

第一，《党纪处分条例》并没有禁止党员操办婚丧喜庆事宜，没有搞“一刀切”，尊重党员作为社会一员在社会生活中的正当权利。

第二，“在社会上造成不良影响”，一般指党员利用职权或者职务上的影响操办婚丧喜庆事宜，在社会上造成了负面影响，比如，大操大办、讲排场、比阔气、招摇过市、拼奢华、铺张浪费，或者在操办过程中影响正常生产生活秩序，因而引起群众的不满，损害了党员的良好形象。

第三，如何界定“借机敛财”，这是一个定性问题，不是定量问题，不能简单地以收到多少金额才算“借机敛财”。借机敛财行为在主观目的上是为了敛取钱财，将操办婚丧喜庆事宜作为一种手段，客观上一般是利用职权或者职务上的影响，通知、要求他人来捧场、“凑份子”。

第四，“其他侵犯国家、集体和人民利益行为”，是指在操办婚丧喜庆事宜中公私不分、损公肥私、因私害公，比如动用公款、公车、公物、公共场地，动用下属公职人员利用工作时间、甚至职务身份帮忙操办，因操办婚丧喜庆事宜直接或间接地损害公共利益或他人合法权益等。

（本报编辑部）

## 17. 学习贯彻《条例》（违反财经纪律）· 解疑释惑

来源：中国纪检监察报 2016 年 2 月 2 日

基层党员干部有违反财经纪律的行为，依照修订后的《党纪处分条例》，应该如何处理？

答：违反财经纪律的行为，多属于违反国家法律法规的行为。对这类行为，可以依照《党纪处分条例》第二十九条的规定处理；如这类行为情节较轻，不需要给予党纪处分的，党组织可以给予批评教育或者组织处理。

（本报编辑部）

## 18.干部档案造假，不仅是诚信问题

来源：中国纪检监察报 2016年2月3日 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第六十七条：有下列行为之一，情节严重的，给予警告或者严重警告处分：

……

篡改、伪造个人档案资料的，给予严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

……

**【模拟案例】**刘某，某镇党委书记。8年前，刘某从县里一政府部门走马上任该镇党委书记，虽工作小有成绩，但由于学历和年龄问题，迟迟得不到提拔。为谋求职位上的晋升，他四处“寻求帮助”。有“高人”指点，可对个人档案进行“包装”。刘某思量之下，觉得档案造假只是个人诚信问题，便伙同他人伪造了学历、工作经历、入党材料等一整套干部档案，并对出生年月进行了改动。后经人举报，刘某的造假行为被发现查处。

干部档案造假真的如刘某所想，只是个人诚信问题？答案显然是否定的。这种行为不仅关涉个人诚信，更暴露出个别党员纪律意识淡薄、对党忠诚度低下。

湖北省纪委案件审理室干部金海告诉记者，根据新近施行的《中国共产党纪律处分条例》第六十七条第二款之规定，刘某行为已经违反组织纪律，构成篡改、伪造个人档案资料违纪。其中，伙同他人伪造学历、工作经历、入党材料等一整套干部档案，属于伪造档案资料行为；对出生年月进行改动，属于篡改档案资料行为。对其行为，应视情节、造成的后果给予相应的党纪处分；对协助刘某伪造学历的党员，也应根据情节给予相应处分。

金海表示，篡改、伪造个人档案资料违纪行为具有相当的主观恶意，往往是为了牟取行政事业编制，或在上学、就业、工作调动、职务晋升、职称评定、退休年龄等方面为自己或亲友谋取利益，从而对个人身份、学历、年龄、工作经历、奖罚情况等作出虚假证明。这种行为的目的是欺骗组织，影响了党组织对个人真实情况的了解和判断，扰乱了正常的选人用人机制。

现实中，像刘某这样篡改、伪造个人档案资料的行为时有发生，如新疆维吾尔自治区人大常委会原副主任栗智，严重违反纪律，档案造假，向组织隐瞒本人真实年龄；黑龙江省双城市招商局原副局长孟德勇，为了符合吸收录干年龄，将出生年月由 1979 年 3 月改为 1976 年 3 月，并虚构了黑



龙江大学行政管理大专班学历；河北石家庄“骗官书记”王亚丽，档案中除性别是真的外，姓名、年龄、履历均是假的……

金海表示，判断是否构成篡改、伪造个人档案资料违纪，应与不如实填报个人档案资料违纪区别开来。前者是篡改、伪造已经存在的个人档案资料，后者则发生于首次登记填报个人档案资料的过程中。同时，“篡改、伪造”要比“不如实填报”性质更加恶劣，因此不如实填报个人档案资料只有在情节较重的情况下才构成违纪，篡改、伪造个人档案资料则没有情节较重的要求，只要有此行为就构成违纪。

专家提醒，对党忠诚老实是党章规定的党员必须负有的义务，是检验党性原则是否坚定、政治修养是否过硬的试金石。《党纪处分条例》新增第六十七条，将违反个人有关事项报告规定、不如实向组织说明问题、不如实填报档案资料等行为明确为违纪行为，是对党章要求的具体化。每一名共产党员都应坚定理想信念，加强政治品质修养，以更高的标准要求自己，用更严的要求约束自己，干净做事，老实做人。

（本报记者 张磊）

## 19. “招生奖”招来麻烦事

——福建省明溪县职业中学校长违规发放奖金补贴被查处

来源：中国纪检监察报 2016 年 2 月 5 日 作者：田萱 潘腾 张碧玉

## 违纪问题通报

2015年11月30日，福建省纪委监察厅网站通报了一起违反中央八项规定精神典型问题：明溪县职业中学校长黄海洪在任职期间，违反廉洁纪律，在与外校联合办学中，将办学返还学费12.63万元转至账外，私设小金库，并从中违规发放教师讲课酬金和招生奖励3.53万元。2015年4月16日，经该县纪委常委会研究，给予黄海洪党内警告处分，将小金库结余款项予以收缴，并在全县通报曝光。

### ●事件回顾

为适应教育新形势，2011年起，明溪县职业中学与福建教育学院开展联合办学，并在该职业中学设立教学点，解决了不少学生的上岗就业问题。

经双方协定，每个学生总学费的30%支付给福建教育学院作为办学成本，剩余总学费的7.5%作为管理费支付给该学院的培训中心，剩余的学费则返还给明溪县职业中学用于联合办学开支。

2013年7月，眼瞅着招生季即将来临，身为校长的黄海洪看在眼里急在心里，一心想着如何为学校争取更多生源。

几经考量，一个想法在黄海洪脑海中初步形成。于是他赶忙叫来学校教务处主任阙某商量。

“今年招生困难，得发动教职工们帮忙招生！”黄海洪直奔主题。

“那怎么激发他们的积极性呢？”阙某问。

“每个教职工动员学生到我校就读，每招一名学生奖励500元，这样大家就有了动力。”

黄海洪为自己的招生“妙计”颇感得意，不过阙某提出了自己的疑问：“校长，按规定，招生奖金不能从学校账面上正常支出，咋办？”

“那就将返还学费放在学校财务账外，用于发放老师们的招生奖励和补贴。”

明知违规的黄海洪，为了“保住生源”，仍旧决定冒一回险。他认为招生奖励是普遍做法，为了学校事业发展，只要自己不贪不占，肯定没问题。

“这事就交给你具体经办！”接到任务后，阙某便按照黄海洪的“指示”，着手实施了奖励性招生计划。

招生工作结束后，该校便以“教师授课工资”的名义从返还学费小金库中套取现金3.53万元。据查，小金库总金额为12.63万元。

2013年11月19日，黄海洪兑现承诺，为25名教师发放秋季招生奖励2万元；同时，为19名教学点教师发放讲课酬金1.53万元。

### ● 查处经过

2015年初，明溪县纪委信访室接到群众来电，反映该县职业中学在与外校联合办学过程中私设小金库，违规给教师发放招生奖励等问题。

该县纪委随即成立调查组，对反映内容进行调查核实。

经过一番深入细致的调查取证，调查组掌握了大量的证据材料，便决定直接与县职业中学校长黄海洪接触。

“这两份教师讲课酬金发放表是怎么回事？”调查人员开门见山地问。

“是作为联合办学教学点的授课教师讲课酬金，属于正常的教学支出，按照联合办学协议发放的。”黄海洪故作镇定地说。

“既然是正常支出，学校账户明细账单为何没有相关的收支记录？这些钱是从哪里支出的？”调查人员继续追问。

“这、这……是从挂外账那里支出的。挂外账是为了方便支付教师招生奖励，想以此扩大生源……”黄海洪只得承认。

经查，2011年至2013年间，明溪县职业中学在与外校联合办学过程中，采取不入账的方式将办学返还的学费转至账外私设小金库，并从中违规发放教师讲课酬金和招生奖励3.53万元，黄海洪负有直接领导责任。

“纸终究是包不住火啊，是我自己缺乏纪律意识，滥发奖金补贴……”黄海洪后悔不已。

最终，明溪县纪委给予黄海洪党内警告处分，并追缴小金库结余款9.1万余元。（田萱 潘腾 张碧玉）

## 20.学习贯彻《条例》·解疑释惑

来源：中国纪检监察报 2016年2月15日

领导干部参加下属的红白喜事，随礼了，是违纪行为吗？

**答：**关于领导干部参加下属的红白喜事，没有禁止性规定。但如果随礼了，要结合当地正常经济水平、风俗习惯、个人经济能力等方面，根据随礼的性质和数额确定是否属于《党纪处分条例》第八十四条规定的“明显超出正常礼尚往来”的情形。（本报编辑部）

## 21.自发组织老乡会，触犯党纪哪一条？

来源：中国纪检监察报 2016年2月16日 作者：本报记者 何韬

**【条例原文】**第六十八条 党员领导干部违反有关规定组织、参加自发成立的老乡会、校友会、战友会等，情节严重的，给予警告、严重警告或者撤销党内职务处分。

**【模拟案例】**赵某，某部委司局级干部，性格外向，喜好张罗事，在老乡之中颇有人望。某次在北京的老乡聚会上，有人提出，现在没有一个固定组织，大家日常联络不太方便。赵某便主动提议成立在京老乡联谊会，由他本人担任秘书长。没过多久，老乡联谊会正式成立，但一直未登记注册。老乡会成立后，组织了多次大规模的聚会活动，产生较大影响。

在赵某看来，组织老乡联谊会，或许只是为了方便交流，并不算什么“大事”，但如果他能看一看新修订的《中国共



产党纪律处分条例》，就不难发现自己的行为已违反了党的组织纪律。

湖北省纪委案件审理室干部金海告诉记者，《条例》第六十八条，是修订后新增加的条款。中央纪委、中央组织部、总政治部于2002年下发的《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》（以下简称《通知》）规定，领导干部不得参加自发成立（未经民政部门登记注册）的老乡、校友、战友之间的各种联谊会之类的组织，不得担当这类联谊会的发起人和组织者，不得在这类联谊会中担任相应职务。新修订的《条例》对此类违规行为明确规定为违纪并给予党纪处分。

金海介绍，此行为的主要特征是：违纪主体是特殊主体，即“党员领导干部”，体现了《条例》对党员领导干部较一般党员的更高要求；主观上表现为故意，客观上表现为行为人有违反《通知》规定组织、参加自发成立的老乡会、校友会、战友会等的行为。本条所规定约束的违纪情形不仅仅是组织、参加“老乡会”、“校友会”、“战友会”三种形式，其后的“等”字，就是说除了这三种外，违反规定组织、参加其他类似的联谊组织也是违反纪律的。

值得注意的是，判断党员领导干部是否构成此种违纪行为，需准确把握违纪与否的界限。一是要把“组织、参加自发成立的老乡会、校友会、战友会之类的联谊会”与“老乡、校友、战友间的正常聚会活动”区分开来。两者相比，前者

往往具有参与人员范围较大且相对固定、联谊时间有计划安排等特点，甚至还有专项的联谊经费；后者一般规模较小，参加人员往往不固定，举办时具有一定的随意性。在不违反中央八项规定精神前提下，党员包括领导干部与老乡、校友、战友聚一聚，属于正常人际交往，并不违反党的纪律。二是根据本条规定，党员领导干部违反规定组织、参加老乡会、校友会、战友会等，只有情节严重的，才构成违纪。“情节严重”，一般是指组织、参加自发成立的老乡会、校友会、战友会中程度较深、次数较多、影响较大的情形，执行中应当结合实际情况具体分析。

金海表示，本案例中，赵某作为司局级领导干部，主动提议成立在京老乡联谊会，并由他本人担任秘书长。联谊会成立后，未经民政部门登记注册，并多次组织大规模聚会，产生较大影响。按照《条例》第六十八条的规定，应给予赵某相应的党纪处分。

专家提醒，新修订的《条例》已于今年1月1日起正式施行，广大党员应认真学习领会，牢固树立党章党规党纪意识，在严守党纪的同时远离违纪红线。（本报记者 何韬）

## 22. 学习贯彻《条例》（126条）· 解疑释惑

来源：中国纪检监察报 2016年2月16日

生活奢靡、贪图享乐有没有具体的标准，对于本身就比较富裕、生活水平一直高出普通群众平均水准很多的党员干部开豪车、住豪宅，怎么处理？

答：《党纪处分条例》第一百二十六条中的“生活奢靡、贪图享乐”，主要是指党员背离了党章要求的“吃苦在前，享受在后”的义务和《廉洁自律准则》“尚俭戒奢”的要求，在日常生活中，讲排场，比阔气，动辄挥金如土，恰如广大群众批评的那种土豪气。这些人的行为，明显超出了当地正常生活消费水平，也破坏了群众心目中党员应当是社会主义新风尚和社会主义荣辱观带头践行者的良好形象。所谓“不良影响”，应当根据当地经济发展水平、风俗习惯和群众反映等因素综合考虑。在党的改革开放政策下，靠诚实劳动先富裕起来的党员、干部，生活过得好一点，群众完全能理解，但是过分奢靡，群众中、社会上是有评价标准的，会认为他们已不像一名共产党员。对这样处理私生活的党员，党组织不能不管、不能不予过问。经过批评教育，仍然我行我素，进一步造成不良影响的，应当依照《党纪处分条例》规定给予处分。（本报编辑部）

### **23.公款送礼？严肃查处没商量！**

——浙江省杭州市西湖区一社区相关负责人被追责

来源：中国纪检监察报 2016年2月22日 作者：本报记者 颜新文 通讯员 孙美琴 陈中新

#### **违纪问题通报**

2015年国庆节前夕，浙江省杭州市西湖区纪委通报了一起党风廉政建设责任追究的典型案例。

2014年3月至4月，西湖区转塘街道叶埠桥社区多次从当地农户处采购礼品茶，共花费2.95万元，并于2014年4月30日违规报销上述费用。2015年9月29日，转塘街道纪工委给予履行主体责任不力的社区党委书记周卫东党内警告处分，给予履行监督责任不力的社区党委副书记、纪委书记梁伊龙党内警告处分，对叶埠桥社区“两委”班子给予通报批评，并责令退赔购买礼品茶的全部费用。

### ●事件回顾

转塘街道龙坞地区为西湖龙井茶产地。每年春茶上市的时候，当地百姓都喜欢相互赠送茶叶。2014年3月，转塘街道叶埠桥社区召开了班子会议，党委书记周卫东说：“今年春茶又要上市了，我觉得最好给相关单位送点新茶，联络一下感情，方便今后开展工作。费用就从工作经费中开支。”社区副书记、纪委书记梁伊龙等其他班子成员都表示赞同。随后班子成员一起商量，确定了送礼单位和人员，以及分头采购和送礼的分工。

2014年3月27日至4月12日期间，按照班子分工，社区会计周绍祥和文化员汤永标一起分7次从当地茶农处采购了83斤茶叶，价格从200元/斤至450元/斤不等，共花费2.95万元。除了留取少部分茶叶作为办公用茶外，叶埠桥社区班子成员按各自分工将所买茶叶送给了相关单位。

在此期间，正值西湖区开展党的群众路线教育实践活动，转塘街道党工委领导同周卫东谈心谈话：“你是社区抓

党风廉政建设的第一责任人，要切实履行好主体责任，以身作则，带好班子。”

“请领导放心，我一定履行好职责！”周卫东信誓旦旦地说。

可实际上，周卫东并未把组织的提醒和自己的承诺放在心上，对社区存在的违反中央八项规定精神问题视而不见。2014年4月30日，叶埠桥社区将所购买83斤茶叶2.95万元款项用无据支出证明单的形式列支报销。

### ● 查处经过

2015年9月22日，有群众向西湖区纪委举报转塘街道叶埠桥社区领导违反中央八项规定精神，以集体名义购买礼品茶送礼，区纪委接到举报后，高度重视，立即指导转塘街道进行核查。

转塘街道纪工委第一时间到叶埠桥社区查阅调取采购茶叶情况及茶叶去向，并逐一询问相关人员做好笔录。

“这个无据支出单和茶叶采购单上是你签的字吗？”调查人员询问社区书记周卫东。

“是的。”

“那这些茶叶作何用途？”

“因工作需要，经班子集体商量，春茶上市时买了点茶叶当工作用茶，还有些茶叶送给了业务单位，这也是礼尚往来需要。”



“你可知用集体资金购买茶叶送礼违反了中央八项规定精神？”调查人员直切主题。

“当时抱着侥幸心理，认为送点土特产没关系的，而且也是风俗习惯，没有考虑这么多，现在想想真是后悔啊！”周卫东说。

根据调查结果，9月29日，经西湖区转塘街道纪工委研究，决定给予履行主体责任不力的党委书记周卫东党内警告处分，给予履行监督责任不力的社区党委副书记、纪委书记梁伊龙党内警告处分，给予叶埠桥社区“两委”班子通报批评，并责令退赔购买礼品茶的全部费用。（本报记者 颜新文 通讯员 孙美琴 陈中新）

## 24. 学习贯彻《条例》（90条）· 解疑释惑

来源：中国纪检监察报 2016年2月22日

有些地区经商人员较多，如果党员领导干部的配偶、子女，在该领导担任领导职务前，已经在其管辖的区域或者业务范围内从事经营活动，怎么办？

**答：**根据《党纪处分条例》第九十条规定，如果党员领导干部的配偶、子女，在该领导担任领导职务前，已经在其管辖的区域或者业务范围内从事经营活动，领导干部在任职后应当按照该条规定予以纠正；拒不纠正的，党员领导干部本人应当辞去现任职务或者由组织予以调整职务；不辞去现任职务或者不服从组织调整职务的，给予撤销党内职务处分。（本报编辑部）

## 25. 学习贯彻《条例》（110）· 解疑释惑

来源：中国纪检监察报 2016 年 2 月 23 日

《党纪处分条例》第一百一十条中，遇到国家财产和群众生命财产受到严重威胁时，能救而不救，给予相应处分。请问，这里的“能救而不救”是什么意思？比如，不会游泳，遇到落水群众没有入水搭救，该怎么处理？

**答：**准确理解《党纪处分条例》第一百一十条中“能救而不救”，主要应当把握在当时具体情况下，行为人是否具备施救的能力或条件，结合实际做出综合判断。以不会游泳的党员遇到落水群众为例，如果该党员在现场采取了报警、组织他人施救或者其他措施帮助救人的，即便没有入水搭救，也应予以肯定，不存在违纪问题；如果该党员有条件提供必要帮助而没有提供，既不呼救，也不用随身携带的电话报警，甚至在他人请求帮助的情况下仍置之不理、扬长而去的，党组织应当对该党员进行批评教育或者组织处理，情节较重的就应依照本条规定给予处分。（本报编辑部）

## 26. 骗取学历 党纪不容

来源：中国纪检监察报 2016 年 2 月 26 日 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第七十四条 在干部、职工的录用、考核、职务晋升、职称评定和征兵、安置复转军人等工作中，隐瞒、歪曲事实真相，或者利用职权或者职务上的影响违反有关规定为本人或者其他人谋取利益的，给予警告或者严重警告处

分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

弄虚作假，骗取职务、职级、职称、待遇、资格、学历、学位、荣誉或者其他利益的，依照前款规定处理。

**【模拟案例】**赵某，国家某机关主任科员，中共党员。为了在将来的职务晋升中更有“优势”，本科毕业的赵某报考了某大学在职研究生，并顺利通过笔试和面试。开学伊始，赵某刻苦学习，认真努力。后来，赵某听说在职研究生学习没必要那么刻苦，随随便便就能拿到学历，便屡屡旷课，并在毕业前花费1万元雇用他人代写毕业论文。最终，赵某侥幸通过答辩，取得硕士学位。

党员干部在工作之余，读书求学，继续深造，这是好事，也是党和国家向来鼓励的。但现实中，有的党员干部却动机不纯、态度不端，不求真才实学，将自我提升异化成“镀金”行为，弄虚作假，骗取学历。殊不知，根据新修订的《中国共产党纪律处分条例》第七十四条第二款，此种行为不只是个人诚信问题，而是违反组织纪律的行为。

湖北省纪委案件审理室干部孙永军表示，学历造假是“文凭腐败”的一种，不仅搞坏干部在职学习的风气，挫伤刻苦学习者的积极性，还败坏党员干部的声誉，损害党和国家的形象。对本案中的赵某，应按照纪律规定，视情节情况，给予警告直至开除党籍的处分。

孙永军介绍，判断党员是否构成此种违纪，应注意两个方面的内容：一是党员干部弄虚作假的行为一旦查实，就要依照本条规定对其进行党纪处分，是否谋取到利益不影响对其违纪问题的认定。如果相应利益已经得到，则要在给予纪律处分的基础上，予以纠正。

二是要把弄虚作假，骗取学位等利益与篡改、伪造个人档案资料区别开来。前者是采取弄虚作假的手段，来谋取相应的利益，所获利益是真实的。而篡改、伪造个人档案资料则是用作伪手段改动个人档案资料或以假造的方式制作个人档案资料，本质上是假的，是不真实的。以赵某为例，如果赵某以弄虚作假的手段获取硕士学位，并据此变更个人档案中的学历层次，也不能认定其构成篡改、伪造个人档案资料违纪。

专家提醒，学习是一个艰辛的过程，要真正学有所得、学有所成，就必须以老老实实的态度，专心致志，认真刻苦。如果投机取巧，弄虚作假，必然为党纪不容，终将得不偿失。

（本报记者 张磊）

## 27. 有责不履受处分

——江西省吉安市吉州区一副镇长履责不力被追责

来源：中国纪检监察报 2016年2月26日 作者：王凯

### 违纪问题通报

2016年1月6日，江西省吉安市吉州区通报了4起违反中央八项规定精神和落实主体责任不力典型问题，下为其中一起：

江西省吉安市吉州区樟山镇桥头村委会2014年至2015年招待费偏高，且有违规宴请行为，入账报销的餐费中含有烟酒开支。经区纪委会常委会研究决定，给予桥头村党支部书记王蔼元党内严重警告处分。樟山镇副镇长黄俊凌履行主体责任不力，受到党内警告处分。

### ●事件回顾

2014年2月10日，经樟山镇桥头村党支部书记王蔼元等村干部商议后，决定用公款宴请欢送曾在樟山镇广播站工作的市直单位干部龙某某。

“区里出台了相关规定禁止违规宴请，如果用公款，我们会违纪的。”村委会会计提醒道。

“没关系，你只要把账做好就可以了，其他的事你不用管。”王蔼元连连摆手，叫会计不用担心，并打电话到镇上的饭馆让老板安排好用餐。

“龙站长，明天中午有空吗？”2014年2月14日晚上，刚打算休息的龙某某接到王蔼元打来的电话。

“王书记，你有什么安排？”龙某某反问道。

“你不是要高升了吗，我们准备以村委会的名义摆一桌好好庆祝一下。”王蔼元说。



“庆祝是可以，但是中央八项规定出台以后，对公款吃请抓得比较紧，不会出什么问题吧？”龙某某有点为难。

“这个你不用担心。”王蔼元见龙某某犹豫，接着说，“区里对村级公务接待管理没这么严，只要我们把账做好，谁会知道？”

龙某某觉得王蔼元的话有道理，抱着侥幸心理，于是就答应了。

第二天中午，王蔼元和其他村干部早早地来到镇上的饭馆等候，龙某某也如约赶到。

宴席上，王蔼元等村干部和龙某某频频举杯、把酒言欢，觥筹交错之间，酒酣脑热之际，早就把党纪条规抛到了脑后。

当天，宴请共花费 1005 元，吃饭时还上了烟酒。之后，王蔼元将该笔开支在村财务中报销。

此外，在 2014 年至 2015 年，桥头村委会也有多次招待费用支出，并有大量烟酒开支，且在招待中违反规定消费烟酒，存在大吃大喝、挥霍浪费公共财物等违反廉洁自律规定的问题。

### ● 查处经过

2015 年 8 月 27 日，吉州区纪委第五巡回督导组在巡查中发现：樟山镇桥头村委会存在违反中央八项规定精神，违规使用烟酒和用公款宴请的行为。

“执行党的纪律不能有任何含糊，对顶风违纪者必须严肃处理。”区纪委态度坚决。当即，吉州区纪委立即成立调查组展开深入调查。

调查组首先找到桥头村党支部书记王蔼元核实相关情况。

“你们村的招待程序是什么样的？”调查组工作人员首先发问。

“都是找我，我会在樟山餐馆里安排，一般会安排烟和酒，大部分来客都是用十几元的烟接待，偶尔来客也会用中华烟，每次都要1至2包，酒要1至2瓶。”王蔼元说。

“你们去镇经管站报账，是否有人向你们提出过疑义？”

“分管经管站的副镇长黄俊凌和经管站站长都提出过，有时候没有用税票，他们不让报账，也说过我们用餐票据中有烟酒不能报，但最后还是给我们报了。”

“在审核桥头村委会账目票据时，是否发现什么问题呢？”调查人员询问黄俊凌。

“发现该村招待费用过高，餐费票据中存在大量烟酒消费，当时村里在每张票据上都注明了招待用途，且都有几个村干部签字，以为没有问题。”

“你对樟山镇桥头村委会招待费过高等问题未能及时纠正和制止，造成集体资金流失，你应该负有不可推卸的领导责任吧？”区纪委工作人员继续发问。

面对工作人员的发问，黄俊凌这才意识到他在村委会公务接待中缺乏监管。

根据调查结果，经区纪委常委会研究决定，给予桥头村党支部书记王蔼元党内严重警告处分。樟山镇副镇长黄俊凌履行主体责任不力，受到党内警告处分。（王凯）

## 28. 执行《条例》必须做好纪法衔接

中国纪检监察报 2016.3.2 （作者艾军系湖北省纪委案件审理室主任）

新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）突出“纪法分开”，分则将违纪行为整合为政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律六大类，取消了与相关法律重复的贪污贿赂、经济秩序、财经纪律、渎职行为等类别，实现了《条例》“纪律成色”质的飞跃。《条例》总则第四章专门“对违法犯罪党员的纪律处分”进行了规范，强化纪法联系，有助于党纪国法相互促进。贯彻落实《条例》，必须进一步厘清纪法之间的联系与区别，切实做好纪法衔接。

### 正确认识纪法关系

党的纪律是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规则。国家法律是国家意志的集中体现，调整着全体公民和法人相互之间的关系。党纪与国法内涵、外延都不一样，两者既不能混同，也不能相互替代。

纪要遵从法。党章明确规定，党必须在宪法和法律的范围内活动。《条例》第三条明确要求党组织和党员必须模范遵守国家法律法规。全面从严治党必须在法治的框架下开展，党的纪律必须符合法律规定。纪律不能突破法律的原则性、禁止性规范，不能要求党员实施违反法律禁止性规定的行为，不能侵入法律的规范事项，如涉及犯罪和刑罚、国家机关及其组织制度、基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度等《立法法》规定的十项法律保留事项。

纪要严于法。党规党纪严于国家法律，这是由中国共产党的先锋队性质决定的。党是肩负神圣使命的政治组织，党员是有着特殊政治职责的公民，必须接受更加严格的纪律约束。《条例》对党员提出了比公民更严格的要求。比如，对普通公民而言，家庭房产、股票、基金以及个人婚姻等情况属于个人隐私，但对党员领导干部而言则有如实向党组织报告的义务。《条例》第六十七条明确规定“违反个人有关事项报告规定，不报告、不如实报告的”，情节较重的，给予警告或严重警告处分。

纪要先于法。纪律红线失守，往往是法律底线失守的预警信号；法律底线被践踏，纪律红线必然荡然无存。纪先于法，一方面体现在纪法制定上，党的政策、主张和要求可以适时通过法定程序转化为国家法律，一些暂时不适合在国家层面实施的要求可以在党内先行先试，条件成熟后上升为法

律，成为全社会共同遵守的规范；另一方面落实在纪法执行上，纪律要求抓早抓小，有苗头就提醒，有问题就纠正，有违纪就查处，从小毛病抓起，在小问题上就严起来，把“病毒”和“虫害”消灭在萌芽状态，防止党员干部特别是领导干部小错酿成大祸。

### 着力解决存在问题

《条例》突出政党特色、党纪特色，在内容上实现了“纪律的归纪律、法律的归法律”，但在《条例》施行过程中还存在着一些亟待解决的问题。

要解决好纪管不管法的认识问题。有人认为，《条例》“纪法分开”只管违纪问题，不管违法行为了。这其实是对《条例》“纪法分开”的一种误读，忽视了《条例》的“纪法衔接”。《条例》总则第四章以专章形式对违法犯罪党员的纪律处分作出规定，明确依法受到刑事责任追究、行政处罚、行政处分以及违反国家法律法规、企事业单位或者其他社会组织的规章制度受到其他纪律处分，应当追究党纪责任的，依照《条例》给予党纪处分或者组织处理，表明《条例》不仅要管违法问题，而且管的范围更宽，管得更严了。

要解决好纪怎么管法的依据问题。《条例》将原先与法律重合的内容进行了删减，使部分行为比如原有的违反财经纪律类行为在分则中找不到对应的依据，造成执行的困惑。解决这一问题，首先必须找到行为违反的具体的国家法律法规，明确该行为违法的法律依据；进行纪律审查时，必须审



查“6+1”即党的“六大纪律”加上违反国家法律行为，夯实该行为违纪的实体依据；给予党纪处分时，必须依照《条例》第四章，分别按照违反刑法涉嫌犯罪、虽不涉罪但应追究党纪责任、其他违法行为给予相应的处分，规范该行为的纪律处分依据。

要解决好由谁来管的主体问题。国家法律体系庞杂，数量繁多，执法主体各不相同。《条例》第四章第三十四条规定，除司法机关生效判决、裁定、决定及其认定的事实、性质和情节外，行政处罚、行政处分和党员违反国家法律法规和企事业单位或者其他社会组织的规章制度受到其他纪律处分的，党组织必须对事实、性质和情节进行核实。这表明，违反刑法应由司法机关认定，违反其他法律和规章制度应由相关执行主体认定。比如赌博、卖淫嫖娼等应由公安机关认定，违法排污应由环保部门认定等。党委、纪委等党组织可以对此作进一步核实，既突出执法主体的职能，又体现出党委、纪委等党组织的再监督。

### 建立完善衔接机制

习近平总书记指出：“全面推进依法治国，必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局”。这为进一步推进党内法规制度建设提供了正确的理论指导。制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性。纪法衔接是一项复杂的系统工程，必须建立纪法衔接相关制度，形成完善的体系机制，才能实现纪法相互促进的效果。

建立完善信息获取机制。随着社会的发展，人口流动性不断加大，熟人社会原有的信息渠道逐渐被堵塞。司法机关、行政执法机关在执法时对行为主体的部分信息比如是否是党员、监察对象等并不掌握，为法纪之间的信息交流带来了阻碍。建立完善信息获取机制，应进一步扩大执纪执法过程中行为主体身份信息的内容，保证与执法执纪相关的信息不被遗漏。充分利用信息化技术优势，将个人基本信息全部录入相关权威平台比如身份证信息平台等，实现个人相关信息“一证通”、“一键查询”，实现执纪执法信息共享，分级授权，实时更新，保证信息的真实性、即时性和完整性。

建立完善纪法移送机制。《条例》第四章第三十条、第三十一条等相关条款对纪法之间相互移送作出规定。要树立正确的执纪执法政绩观，法律的归法律，纪律的紧纪律，实现全移、早移、真移。进一步细化上述具体规定，明确纪法移送的条件、内容、时限、程序、责任及文书等内容，确保移送的规范化、程序化、常态化。发挥反腐败案件协调机制的作用，定期研究、解决移送中存在的问题，保证纪法衔接的畅通。

建立完善责任追究机制。加大纪法衔接责任追究力度，健全问责机制，坚持有责必问、问责必严，把监督检查、工作考核、责任追究有机结合起来，对在纪法衔接工作中该移送的不移送、不及时移送的违纪行为，要综合运用批评教育、

组织处理、纪律处分等手段，追究有关人员的责任，确保责任落实到位。

## 29.规范纪律审查 做好纪法衔接（上）

——对违纪且违法、涉嫌犯罪党员纪律审查的工作探析  
来源：中国纪检监察报 2016.3.9 作者：齐英武

新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》），以党章为遵循，对现阶段党员和党员领导干部在遵守纪律方面存在的主要问题作出明确规定，充分体现了纪在法前、纪严于法的要求。

其中，新《条例》解决了以往纪检机关在执纪过程中纪法不分的问题，对凡是国家法律法规已经规定的内容不再重复规定。这就要求纪检机关开展纪律审查时，对于违纪同时违法、涉嫌犯罪的问题线索，一般在查清违纪事实后做出党纪处理，而要将涉嫌犯罪的部分移交有关国家机关进行处理。

那么，这是否意味着纪检机关对违纪行为人实行的违法行为、涉嫌犯罪行为不再审查受理、不再进行纪律审查了呢？

应当看到，新《条例》虽将与《刑法》等国家法律法规重复的相关条款在分则部分删除，但是对涉嫌犯罪及违法行为等问题在总则部分用单独一章进行了规制，即设定了纪法衔接条款。规范实施对违法犯罪党员的纪律处分，对于坚持

加大纪律审查案件力度、依纪依规纪律审查，促进纪律审查工作制度化 and 规范化具有重要意义。

对此，正如中央纪委有关领导在接受媒体采访时所指出：“删除原有的刑法已有规定的条款，绝不是说今后对这些刑法等都规定了的行为，党纪就不再过问了，仍然要管，而且党纪要管的范围更宽，实际上也更严了。”

### (1) 依纪依法对党员违法犯罪问题进行纪律审查

在新《条例》第四条党的纪律处分工作应当坚持实事求是原则中，明确规定对党组织和党员违犯党纪的行为，应当以事实为依据，以党章、其他党内法规和国家法律法规为准绳，准确认定违纪性质，区别不同情况，恰当予以处理。这就要求纪检机关在以纪律审查案件时，援引依据既包括党内法规，也包括国家法律法规。

同时，新《条例》第二十七条、第二十八条规定，党组织在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、失职渎职等刑法规定的行为涉嫌犯罪的，应当给予撤销党内职务，留党察看或者开除党籍处分。党组织在纪律审查中发现党员有违反刑法规定的行为，虽不涉及犯罪但须追究党纪责任的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。这就是说，纪检机关在纪律审查案件时，如果违纪行为人除了有违纪行为外，还有违法、涉嫌犯罪问题，那么，应当先行对其违法、涉嫌犯罪构成追究党纪责任的予以认定，给予党纪处分，然后将涉嫌犯罪的问题移送有关国家机关依法处理。

上述条款表明，对违法、涉嫌犯罪党员的纪律处分，同样是纪检机关的职责。新《条例》删除相关刑法已有规定的条款，绝不是说今后对这些行为不再评价、不再过问，而是涉及违法、涉嫌犯罪的要快速认定是否构成追究党纪责任，在党纪范围内作出处分决定，并将涉嫌犯罪的问题移交有关国家机关依法处理，其实是范围更宽也更严了。

## (2)规范实施对违法、涉嫌犯罪党员的纪律审查

新《条例》第四章专门设立对违法犯罪党员纪律处分的规定，即设立了纪法衔接条款。

在当前的纪律审查中，一些人也持有这样的观点。一种观点认为，仅审查处理党员违反政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律等六大纪律的违纪案件，对违法及涉嫌犯罪问题纪委不再办理，应移送有关国家机关依法处理；另外一种观点认为，在审查处理上述六类违纪案件的同时，还应对党员违法及涉嫌犯罪的问题进行依纪依法的实体认定、程序履行。

对此，笔者同意后一种观点。新《条例》在第四章设立纪法衔接条款，对违法及涉嫌犯罪的问题给出了具体规定，就是对总则部分相关规定的具体化落实。因此，对违法及涉嫌犯罪的问题，纪检机关应依新《党纪处分条例》建构不同的路径进行审查处理：

一是违纪行为与刑事违法不涉嫌犯罪行为、其他违法行为为分别认定合并处理，给予党纪处分。



要审查处理党员刑事违法不涉嫌犯罪、其他违法行为的问题，依纪依法追究党纪责任，纪检人员就必须厘清违法行为、涉嫌犯罪行为、违纪行为的各自属性。因为，犯罪行为危害性要大于违纪行为，犯罪必然构成违纪，而违纪却不是必然就构成犯罪。

新《条例》第四章第二十七条、第二十八条、第二十九条明确规定，在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、失职渎职等刑法规定的行为涉嫌犯罪的，给予党纪重处分；发现党员有刑法规定的行为，虽不涉及犯罪但须追究党纪责任的，应当视具体情节给予党纪处分；发现党员有其他违法行为，影响党的形象，损害党、国家和人民利益的，应当视情节轻重给予党纪处分。

因此，纪检机关在纪律审查违纪案件时，除了审查处理行为人违反六大纪律的违纪行为之外，同时应对行为人刑事违法但不涉嫌犯罪行为、其他违法行为，依纪依法分别审查认定合并处理，给予党纪处分，做到实体认定公正，程序履行合法。

值得注意的是，涉嫌犯罪是指符合犯罪构成四要件的规定，符合我国司法及相关国家机关关于犯罪构成界定量化标准底线的行为。而刑事违法不涉嫌犯罪，不达我国司法及相关国家机关关于犯罪构成界定量化标准底线的行为，同样需要纪检机关审查并认定其违纪行为之后给予党纪处分。如，没有达到人民检察院立案侦查立案标准“个人贪污数额在

5000 元以上的”等规定的贪污贿赂行为，就属于纪检监察机关直接审查处理的范畴。其他违法行为是指违反现行法律规定，给社会造成某种危害的行为，也属于纪检监察机关直接审查处理的范畴。

二是违纪行为与涉嫌犯罪行为分别认定事实合并处理，给予党纪处分。

新《条例》第四章第二十七条明确规定，在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、失职渎职等刑法规定行为涉嫌犯罪的，给予党纪重处分。

从该条文主旨可知，发现上述行为的过程是纪律审查过程，同样是也是审核证据、认定事实的过程。所以，纪检监察机关在纪律审查过程中如发现党员有涉嫌犯罪的问题，应依纪依法对涉嫌犯罪问题进行审查，涉嫌犯罪的违纪行为给予党纪重处分，最终将违纪行为与涉嫌犯罪违纪行为合并处理，给予党纪处分。

就当前纪检监察机关纪律审查任务繁重的情况下，在纪律审查过程中发现党员有涉嫌犯罪的线索，现有证据又不能认定涉嫌犯罪，如果继续调取相关证据，可能会延长审查案件时限的时候，就需要纪检监察机关运用快查快结的方式进行纪律审查，将涉嫌犯罪的线索移送有关国家机关依法处理，同时，就违纪事实给予党员纪律处分。

需要强调的，发现涉嫌犯罪问题与发现涉嫌犯罪的线索是不同的两个概念。发现涉嫌犯罪问题是指已经审查掌握有

相关证据，只有这种情况才能依据新《条例》第二十七条规定，给予党纪处分；而发现涉嫌犯罪线索，是并不代表相关证据已经到位，此时是不能给予党纪处分的。

需要说明的，在当前的执纪中，确实存在着几种动态处分结论空间，需要执纪人员准确把握。

其一，如果纪检机关纪律审查终结，作出给予留党察看以下的处分决定，并将行为人涉嫌犯罪的线索移送有关国家机关依法处理，此时，行为人涉嫌犯罪问题有关国家机关存在多元结论（包括人民法院判处刑罚、人民检察院作出不起诉决定、人民法院依法作出有罪判决并免予刑事处罚等）。上述三种司法结论在最终合并处理时，就存在不同的党纪处分结果，如果与之前纪检机关已经给予的处分不同，纪检机关必须重新下发处分决定。

其二，如果纪检机关将行为人违纪事实审查终结，违纪事实部分给予党纪轻处分，认定涉嫌犯罪部分给予重处分，合并处理给予党纪重处分，然后将涉嫌犯罪问题移送有关国家机关依法处理。但是，有关国家机关对该党员涉嫌犯罪的问题给予否定性评价。至此，也会出现纪检机关结论与有关国家机关结论非一致性的问题。

其三，纪检机关纪律审查违纪案件终结后，将涉嫌犯罪问题线索移送有关国家机关依法处理，为了将违纪事实部分与涉嫌犯罪问题一并作出党纪处分决定，只能等待有关国家

机关作出终结性结论后，才能最终作出党纪处分决定，致使违纪案件审查时限存在不确定性。

对于以上执纪中存在着动态处分结论的问题，笔者认为，纪检机关应当依据新《条例》第四章第二十七条规定，对违纪行为与涉嫌犯罪行为分别认定事实合并处理，给予党纪处分。同时，纪律审查人员必须不断提升业务素质，在纪律审查案件时要依据党章党规党纪、国家法律法规进行，而不能忽视了案件质量而一味追求快查快结，要在确保案件质量的前提下缩短时间，快查快结、快进快出，尽量避免作出与有关国家机关非一致性结论的问题。

（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

### 30.规范纪律审查 做好纪法衔接（下）

——对受到刑事责任追究、行政处罚、行政处分及其他纪律处分党员的纪律审查、执纪审理的工作探析

来源：中国纪检监察报 2016.3.16 作者：齐英武

新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》），以党章为遵循，对党员和党员领导干部在遵守纪律方面存在的主要问题作出明确规定，充分体现了纪在法前、纪严于法的要求。

新《条例》虽将与《刑法》等国家法律法规重复的相关条款在分则部分删除，但是对党员违法、涉嫌犯罪、犯罪情节轻微、受到刑事责任追究、行政违法、违反行政纪律、违

反企事业单位和其他社会组织的规定等问题在总则部分第四章进行了规制，即设定了纪法衔接等相关条款。

然而，一些纪检机关在办理党员犯罪情节轻微，受到刑事责任追究，受到行政处罚、处分和受到其他纪律处分应追究党纪责任的违纪案件时，存在“重实体、轻程序”的思维定势，导致审理程序非规范性问题频发，影响实体认定、程序履行的严肃性、合法性和公正性。

因此，各级纪检机关在执行新《条例》时，应进一步精准把握纪法衔接条款，规范对“党员犯罪情节轻微，人民检察院依法作出不起诉决定、人民法院依法作出有罪判决并免于刑事处罚及党员犯罪，人民法院判处刑罚的、党员受到行政处罚、行政处分和受到其他纪律处分的”应追究党纪责任案件的纪律审查、执纪审理，保证实体公正，程序合法。

**对受到刑事责任追究、行政处罚、行政处分和其他纪律处分的党员，应通过纪律审查、执纪审理追究党纪责任**

新《条例》第三十二条明确规定，党员犯罪情节轻微，人民检察院依法作出不起诉决定的，或者人民法院依法作出有罪判决并免于刑事处罚的，党员犯罪，被单处罚金的，应当追究党纪责任，给予党纪重处分。第三十四条规定，党员依法受到刑事责任追究的，党员依法受到行政处罚、行政处分，党员违反国家法律法规，违反企事业单位或者其他社会组织的规章制度受到其他纪律处分，给予党纪处分或者组织处理。



上述条款表明，对“党员依法受到刑事责任追究、行政处罚、行政处分和其他纪律处分，应当追究党纪责任”的纪律审查、执纪审理是新《条例》赋予纪律检查机关的法定职责，并对判处刑罚的党员，给出了开除党籍的界定标准，即党员因故意犯罪被依法判处刑法规定的主刑（含宣告缓刑）的；被单处或者附加剥夺政治权利的；因过失犯罪，被依法判处三年以上（不含三年）有期徒刑的，应当给予开除党籍处分；因过失犯罪被判处三年以下（含三年）有期徒刑或者被判处管制、拘役的，一般应当开除党籍。对于个别可以不开除党籍的，应当对照处分党员批准权限的规定，报请再上一级党组织批准。

### 规范实施对依法受到刑事责任追究党员的纪律审查、执纪审理

新《条例》第三十二条对党员犯罪情节轻微，人民检察院依法作出不起诉决定的，或者人民法院依法作出有罪判决并免于刑事处罚的，党员犯罪，被单处罚金的，给出了党纪重处分的幅度。新《条例》第三十四条第一款对党员依法受到刑事责任追究的，作出了实体认定主体和程序履行的规定。

那么，在新《条例》实施后，对“人民法院作出无罪判决、人民法院作出有罪判决并免于刑事处罚、人民法院作出有罪判决给予刑事处罚、裁定终止审理，需追究党纪责任的违纪案件；人民检察院依法作出不起诉决定、撤销案件后，

需追究党纪责任的违纪案件”的实体认定、程序履行问题，是应当依照《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》规定履行纪律审查实体认定普通程序，还是依照新《条例》规定履行执纪审理的简易程序？

笔者认为，对上述案件进行纪律审查、执纪审理，应将党内法规和国家法律法规条款规定及主旨作为认定依据，加以分析区分。

人民法院依法作出判决情况有四：一是依法作出有罪判决并免于刑事处罚；二是依法作出有罪判决给予刑事处罚；三是宣告无罪；四是裁定终止审理。

依据新《条例》第三十二条、第三十四条第一款的规定，对人民法院依法作出有罪判决并免于刑事处罚、给予刑事处罚需追究党纪责任的，应当履行直接进入执纪审理环节的简易程序，不需要重新进行纪律审查核实，即由案件审理部门直接依据生效的司法判决、裁定、决定及其认定的事实、性质和情节，提出相应的党纪处分或者组织处理意见。这充分体现了党内法规对人民法院审判权的尊重、认同，也是规范办理违纪案件的法律依据。

对人民法院依法作出无罪判决、需追究党纪责任的，则不能履行简易程序，应依据《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》和《中共中央纪委关于进一步加强和规范办案工作的意见》的规定，履行纪律审查实体认定的普通程序，即由执纪部门提取有关材料，办理立案手续，进行纪律审查

进一步核实。这是因为，人民法院宣告无罪的情况有两种，一种是认定被告人不构成犯罪，另一种是认为被告人行为不属于刑法规制范畴。这两种情况均是不受刑事责任追究，但被告人行为事实是否违反党纪，评价的依据则应援引《条例》等党内法规，应严格履行纪律审查的普通程序。

对于人民法院裁定终止审理予以结案的案件，属于人民法院认定有罪的，应当直接进入执纪审理的简易程序；属于人民法院未认定有罪，则应依据《中共中央纪委关于进一步加强和规范办案工作的意见》的规定，进入纪律审查普通程序。

同时，对于党员犯罪情节轻微，人民检察院依法作出不起诉决定、撤销案件后，需追究党纪责任的，应当进入纪律审查的普通程序，由案件检查部门提取有关材料，办理立案审查手续，进行纪律审查核实。

值得注意的是，关于党员犯罪，被单处罚金或被单处剥夺政治权利的，追究其党纪责任应当履行什么程序的问题，在实践中比较容易在条款援引上出现误区。笔者认为，根据新《条例》第三十二条、第三十三条、《刑法》第三十二条、第三十三条、第三十四条的规定，罚金和剥夺政治权利属于附加刑，属于刑罚范畴，属于党员依法受到刑事责任追究的范畴，属于人民法院依法作出有罪判决的范畴，所以，应当进入执纪审理的简易程序。

需要特别强调的是，依据新《条例》第三十四条第四款的规定，如果党员依法受到刑事责任追究的，直接进入简易程序进行执纪审理，根据司法机关的生效判决、裁定、决定及其认定的事实、性质和情节给予党员党纪处分或者组织处理。如果是党组织作出党纪处分或者组织处理决定后，司法机关依法改变原生效判决、裁定、决定等，对原党纪处分或者组织处理决定产生影响，改变后仍认定党员依法受到刑事责任追究的，党组织应当根据改变后的生效判决、裁定、决定等，进入简易程序进行执纪审理，重新作出相应处理；而改变后认定属于不受刑事责任追究的，则应进入纪律审查实体认定的普通程序，重新作出相应处理。

### 规范实施对党员依法受到行政处罚、行政处分和其他纪律处分的纪律审查

行政处罚与行政处分有本质上的区别。行政处罚，是国家行政机关对构成行政违法行为的公民、法人或者其他组织实施的行政法上的制裁（如警告、罚款、没收违法所得、没收非法所得、行政拘留等）。新《条例》所说受到行政处罚的党员，是指行政处罚对象范畴里的党员主体。行政处分，是指任免机关或者监察机关依法对违反法律、法规、规章以及行政机关的决定和命令，应当承担纪律责任的公务员及监察对象依照法定权限和程序实施的一种行政惩戒措施，也是违反法律、法规、规章以及行政机关的决定和命令的公务员、

监察对象承担行政纪律责任的形式。违反行政纪律应当给予警告、记过、记大过、降级、撤职、开除处分。

其他纪律处分，是指党员违反国家法律法规，违反企事业单位或者其他社会组织的规章制度受到其他纪律处分。譬如，企业、事业单位或者社会组织给予的纪律处分。

依据新《条例》第三十四条第二款、第三款的规定，党员依法受到行政处罚、行政处分、其他纪律处分，应当追究党纪责任。同时，规定了应当履行纪律审查实体认定的普通程序。据此，党组织对受到行政处罚、行政处分和受到其他纪律处分，应当追究党纪责任的，可以根据生效的行政处罚、行政处分决定和有关方面认定的事实、性质和情节，经纪律审查核实后给予党纪处分或者组织处理，也就是履行纪律审查的普通程序。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

### 31.醉酒驾车被判处刑罚 应如何给予党纪政纪处分

来源：中国纪检监察报 作者：钟纪晟

#### 基本案情

李某，中共党员，国家某行政机关管理局原副局长。

2015年7月8日晚，李某饮酒后驾车到单位取材料，被执勤民警当场查获，并抽取体内静脉血留存。后经司法鉴定，李某血液中酒精含量为91.2mg/100ml，已达到国家人体血液酒精含量标准中规定的醉酒标准。8月24日，李某因涉嫌犯危险驾驶罪被取保候审。12月23日，李某被免职。



2016年1月5日，某人民法院作出刑事判决，认定李某行为构成危险驾驶罪，鉴于其认罪、悔罪态度较好，依法对其从轻处罚并适用缓刑，判处拘役一个月，缓刑二个月，罚金1000元。李某未提起上诉，判决生效。

### ●处理意见分析

对李某的上述行为，其所在单位纪委提出，依据新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）第三十三条第一款第一项关于“因故意犯罪被依法判处刑法规定的主刑（含宣告缓刑）的”应当给予开除党籍处分的规定，本应给予李某开除党籍处分，但考虑到其具有认错态度较好，在问题发生后第一时间向所在单位党委、纪委主动报告，且本人工作表现一贯良好，醉酒驾车未造成不良后果等减轻处分情节，拟依据《条例》第十七条“根据案件的特殊情况，由中央纪委决定或者经省（部）级纪委（不含副省级市纪委）决定并呈报中央纪委批准，对违纪党员也可以在本条例规定的处分幅度以外减轻处分”的规定，按程序报中央纪委批准后，在处分幅度以外给予其留党察看两年处分。

那么，对李某的处分决定可以参照特殊轻处分决定执行吗？对此，需要从以下两方面进行分析。

#### 醉酒驾车构成犯罪是否一律开除党籍

醉酒驾车行为具有高度危险性，极易造成恶性事故，严重威胁不特定多数人的生命、财产安全。为加大对此类行为的打击力度，2011年5月1日起施行的《刑法修正案（八）》

规定，在道路上醉酒驾车，可处拘役，并处罚金。对党员干部触犯刑律应如何给予党纪政纪处分，《中国共产党章程》第三十八条第二款规定：“严重触犯刑律的党员必须开除党籍。”《条例》第三十三条第一款规定，具有以下三种情形之一的，应当开除党籍：一是因故意犯罪被依法判处刑法规定的主刑（含宣告缓刑）的；二是被单处或者附加剥夺政治权利的；三是因过失犯罪，被依法判处三年以上（不含三年）有期徒刑的。《行政机关公务员处分条例》第十七条第二款规定：“行政机关公务员依法被判处刑罚的，给予开除处分。”

因此，本案中，依据上述规定应当给予李某开除党籍、行政开除处分。

需要注意的是，对因醉酒驾车被免于刑事处罚的党员干部，依据《条例》第三十二条的规定，也应给予撤销党内职务以上处分。

### 本案能否适用特殊减轻处分的规定

《条例》第三十三条第一款第一项关于“因故意犯罪被依法判处刑法规定的主刑（含宣告缓刑）的”应当给予开除党籍处分的情形，不能适用《条例》第十七条规定的特殊减轻处分规定。

这是因为，如果允许此种情形适用特殊减轻处分规定，也就是允许此种情况可以不开除党籍，那么就会与《中国共产党章程》第三十八条第二款关于“严重触犯刑律的党员必须开除党籍”的规定产生冲突。而《中国共产党章程》是党

内根本大法，是一切党内法规的基本遵循，《条例》的具体适用不能突破《中国共产党章程》的规定。

因此，对符合《条例》第三十三条第一款第一项规定情形的违纪行为，不能适用《条例》第十七条的规定给予减轻处分。本案中，对李某的行为应给予开除党籍处分，不能给予留党察看两年处分。

需要注意的是，关于《条例》第十七条规定的减轻处分的“案件的特殊情况”，为了防止该条规定在执纪实践中被滥用，在程序方面设定了严格的要求，即只有中央纪委决定或者经省（部）级纪委（不含副省级市纪委）决定并呈报中央纪委批准，才可以对违纪党员在本条例规定的处分幅度以外减轻处分。

也就是说，除中央纪委、省（部）级纪委外，其他各级纪委在执纪实践中，应呈报省（部）级决定后，呈报中央纪委批准，方可适用该条规定对违纪党员在规定的处分幅度以外减轻处分。因此，在执纪实践中，适用该条规定必须特别慎重。除《条例》第三十二条、第三十三条规定的情形一律不能适用该条规定外，《条例》中规定只有开除党籍一个处分档次的违纪行为，原则上不能适用该条规定。（钟纪晟）

## 32.推进《准则》《条例》落实——构成优势融合 实现相互作用

来源：中国纪检监察报 2016.3.9 作者：艾军

新修订的《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《准则》和《条例》）已于今年1月1日正式施行。

尽管《准则》和《条例》位阶不同、功能不同、侧重点有明显区别，但二者同为党内法规体系的重要组成，共同规范和指引各级党组织和全体党员的行为。贯彻落实《准则》、《条例》，必须正确把握两者之间的关系，依据各自特点，形成优势互补，实现相互作用。

### 《准则》《条例》共同服务于全面从严治党这一目标

习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上指出，“全面从严治党，核心是加强党的领导，基础在全面，关键在严，要害在治”。

《准则》、《条例》切实体现了习总书记思想建党和制度治党相结合的思想，有利于推动和保障全面从严治党的实现。

一是《准则》、《条例》在价值定位上更加突出治党。

《准则》坚持以党章为总依据，重申党的理想信念宗旨、优良传统作风，是我们党执政以来第一部规范全党廉洁自律工作的基础性法规，为全党树立了一个看得见、够得着的高标准。《条例》按照纪法分开的原则，删除了79条与刑法、治安管理处罚法等法律法规重复的条款，将违纪行为明确划分为违反政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律六大类，更加体现出党纪特色。

二是《准则》、《条例》在调整范围上更加强调全面。

《准则》把普通党员和党员领导干部全部纳入规制范围，增加了廉洁用权、廉洁修身、廉洁齐家等内容，实现规范领域和内容的全覆盖。《条例》对不少违纪情形只针对党员领导干部的情况进行了调整，新增了一些违反中央八项规定精神的违纪条款，比如违纪收送礼金、消费卡，违规出入私人会所，不如实报告个人有关事项，违规取得外国国籍等，为全面从严治党提供了更加严密的依据。

三是《准则》、《条例》在行为后果上更加体现从严。

《准则》、《条例》不仅有打“虎”拍“蝇”的惩治，不只是抓严重违纪涉嫌违法，而是更加注重日常管理监督和轻微违纪的处理，让咬耳扯袖、红脸出汗成为新常态。《条例》将严重警告处分影响期从原先的一年延长至一年半；第十三条新增了“党的各级代表大会的代表受到留党察看以上（含留党察看）处分的，党组织应当终止其代表资格”的规定，为党纪处分“加码”；第十九条明确将“在纪律集中整饬过程中，不收敛、不收手的”等情形列入“应当从重或者加重处分”的范围；第二十条明确指出，“党员违纪受到党纪处分后，又被发现其受处分前的违纪行为应当受到党纪处分的，应当从重处分”。这些变化都切实体现出党纪的严肃性。

### 《准则》用“高标准”引导《条例》的正确执行

《准则》作为效力等级仅次于党章的党内法规，是党章关于廉洁自律要求的具体化，其对全党廉洁自律工作作出的



基本规定为全党树立起了“高标准”，有利于引导处于下一位阶的《条例》的执行。

一是《准则》的“高标准”有利于强化执行《条例》的内心信念。《准则》指向党的核心价值观，强调自律，重在立德，把党章中关于保持先进性和纯洁性等原则要求，实体化为普通党员如何处理“公与私、廉与腐、俭与奢、苦与乐”的关系，领导干部如何处理从政、用权、修身、齐家的问题，具有信念、信仰层面的内化性，有助于唤醒广大党员领导干部的党章党规党纪意识，筑牢执行《条例》的思想防线。

二是《准则》的倡导有利于形成执行《条例》的正面导向。《准则》坚持正面倡导，将原有的“8个禁止”、“52个不准”修改为全体党员的“四个坚持”及党员领导干部的“四个自觉”，向全体党员和党员领导干部作出道德宣示，向全国人民作出庄严承诺，树立起了标杆，有利于形成正确的导向，助推《条例》的执行。

三是《准则》的简明有利于营造执行《条例》的良好氛围。《准则》分三个部分，共8条、281个字，被概括成“四个必须”、“八条规范”，是新时期的“三大纪律、八项注意”。这样删繁就简的立法技术更加契合《准则》的位阶、定位和功能，使《准则》更加简单、直接、明了，更方便传播、记忆，更加容易被接受，有助于营造执行《条例》的良好社会氛围。

**《条例》以“纪律底线”保障《准则》的全面落实**

《条例》围绕党纪戒尺要求，重在立规，划出了党组织和党员不可触碰的底线，对于贯彻全面从严治党要求，把纪律和规矩挺在前面，保证党的路线、方针、政策、决议包括《准则》的贯彻执行具有十分重要的意义。

一是《条例》的立规模式为落实《准则》提供了操作保障。与《准则》重在立德不同，《条例》着力把《准则》的道德要求具体化为可操作的行为模式，为各级党组织和广大党员把规矩立起来，使《准则》的“德”真正落地生根。比如，违反《准则》第一条规定“坚持公私分明”、第二条“坚持崇廉拒腐”、第三条“坚持尚俭戒奢”、第五条“廉洁从政”、第六条“廉洁用权”、第八条“廉洁齐家”的要求，都能在《条例》的廉洁纪律、生活纪律、组织纪律中规定中找到具体的处分依据。

二是《条例》的“负面清单”为落实《准则》提供了底线保障。《准则》设立“道德高线”，《条例》划出行为底线。《条例》第四章专门对违法犯罪党员的纪律处分作出明确规定；分则6章85条从政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律等六个方面，开列出党员、党组织的违纪行为的“负面清单”。这些“负面清单”提出了全面从严治党、遵守纪律的一种必要条件和底线要求，为贯彻落实《准则》提供了底线保障。

三是《条例》的纪律惩戒为落实《准则》提供了机制保障。与单纯的道德规范不同，任何法规的执行必须通过具有

约束力惩戒机制来督促、保障。《条例》通过设定违纪行为模式和惩戒性的纪律后果，使每一个违纪行为都对应着相应的处分档次，进而影响年度考核、职务提拔、工资调整等切身利益，通过他律的约束实现自律的履行，从机制上保障了《准则》的落实。

《准则》如同“灯塔”，指明了方向；《条例》好比“警钟”，标示出危险。贯彻落实《准则》、《条例》，必须坚持发挥各自优势，做到相得益彰，才能达到事半功倍的效果。

（作者艾军系湖北省纪委案件审理室主任）

### 33. 帮人办事自己不收钱，就没事了？

来源：中国纪检监察报 2016.3.19 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第八十条 利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益，本人的配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人收受对方财物，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

**【模拟案例】**秦某，某县副县长，分管全县文化体育工作，中共党员。为发展县里体育事业、提高群众身体素质，县政府决定在县城修建一个大型体育馆。工程招投标阶段，秦某的老同学、当地建筑老板周某找到秦某，请其为自己承揽该项目提供便利，考虑到同学情谊，秦某答应了。事后，周某“知恩图报”，多次给秦某送去财物，但考虑到现在管

得严、风声紧，秦某皆予拒绝。之后，在秦某不知情的情况下，周某送给秦某儿子5万元人民币。直至他人举报案发，儿子也未将收受周某财物一事告知秦某。

“办事者不收钱，收钱者不办事”。现实中，一些党员干部存在这样的认识误区：帮别人办事，只要自己不收钱，就不会违反纪律。殊不知，依据新近实施的《中国共产党纪律处分条例》，不仅利用职权为他人谋利有违纪律要求，一旦管不好亲属，自己办事、亲属收钱，只要情节较重，一样违反廉洁纪律。

具体到秦某的案件，浙江省杭州市纪委案件审理室主任朱春根告诉记者，由于秦某对儿子收受他人财物一事并不知情，不能认定其构成收受他人财物错误，但这并不妨碍他构成违纪。

他解释道，《党纪处分条例》第八十条将党员干部利用职权为他人谋利，亲属收受对方财物的情况，纳入纪律规制范畴，体现了党纪严于国法的要求。这意味着，一旦亲属收受了他人财物，且情节较重，利用职权为他人谋利的党员干部哪怕对此不知情，也要受到处分。本案中，秦某利用职权为周某谋利，其子收受周某5万元，应视情节轻重，给予相应党纪处分。如果秦某对其子收受周某财物一事知情，则构成受贿。

实践中，不仅存在党员干部为他人谋利，本人配偶、子女及其配偶等亲属收受对方财物的情况，如在浙江省衢州市

委原常委叶志翔那里，“丈夫办事，妻子收钱”便是固定模式；还存在如情妇这样的特定关系人，收受对方财物的情况，如安徽省阜阳市人大常委会原副主任、太和县委原书记刘家坤便常常冲在前面为他人办事，情妇赵晓莉则在背后收钱。对此，新修订的《党纪处分条例》第八十条也将此类情况纳入了惩戒范畴。

“党的纪律决不允许党员干部利用职权为所欲为，也不允许他们的身边人就此获益。”朱春根提醒，权力是人民赋予的，严以用权，就要严格按规矩办事，并加强对身边人的严格教育、严格管理，任何时候都不能公权私用、以权谋私。

（本报记者 张磊）

### 34. 党员在新《条例》实施后的嫖娼行为如何定性处理

来源：中国纪检监察报 2016.3.23 作者：钟纪晟

#### 基本案情

刘某，中共党员，某单位办公室主任。

2016年1月9日晚，刘某因嫖娼被民警查获，公安机关根据《中华人民共和国治安管理处罚法》有关规定，给予刘某行政拘留十五日并处罚款500元的处罚。

对于刘某的上述行为，其所在单位党委提出，刘某比较年轻，工作能力突出，表现一贯良好，连续多年被评为优秀职工；为人友善，与同事相处和谐，工作任劳任怨。为体现惩前毖后、治病救人的执纪政策，建议依据《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第二十九条第一款“党



组织在纪律审查中发现党员有其他违法行为，影响党的形象，损害党和国家人民利益的，应当视情节轻重给予党纪处分”之规定，给予刘某留党察看二年的处分。

### 处理意见

经研究认为，依据《中国共产党章程》第一章第三条规定，党员必须履行“模范遵守国家的法律法规”的义务。党员发生嫖娼行为，已严重违反《中华人民共和国治安管理处罚法》的有关规定。对此类行为，根据2003年《条例》第一百五十六条之规定，应给予开除党籍处分。而应注意的是，新《条例》贯彻纪法分开原则，对国家法律法规已经规定的内容，在分则中不再重复规定，在总则中设定专门条款实现纪法衔接。

党员发生嫖娼行为，与党员的理想信念宗旨完全背离，已丧失了作为党员的基本条件，并严重损害了党的形象。因此，对党员在2016年1月1日后发生的嫖娼行为，应当适用新《条例》总则第二十九条第二款“对有丧失党员条件，严重败坏党的形象行为的，应当给予开除党籍处分”之规定，给予开除党籍处分。据此，如证实刘某在2016年1月1日后发生了嫖娼行为，应按此规定给予其开除党籍处分。

需要注意的是：根据新《条例》第三十四条第二款“党员依法受到行政处罚、行政处分，应当追究党纪责任的，党组织可以根据生效的行政处罚、行政处分决定认定的事实、性质和情节，经核实后依照本条例规定给予党纪处分或者组

织处理”之规定，刘某所在单位党委应对公安机关作出的行政处罚决定进行核实后，再按程序作出党纪处分决定。（钟纪晟）

### 35.以道德引领党的纪律建设

来源：中国纪检监察报 作者：艾军

新修订的《中国共产党廉洁自律准则》（以下简称《准则》）明确了全体党员的“四个坚持”和党员领导干部的“四个自觉”要求，向全党作出了道德宣示。新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）从政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律等六个方面开列“负面清单”，构筑起我们党的纪律底线。贯彻落实《准则》、《条例》，必须正确处理道德与纪律的关系，坚持以道德引领纪律建设。

#### 正确认识道德在纪律建设中的重要作用

习近平总书记在第十八届中央纪委第六次全会上指出：“全面从严治党，既要注重规范惩戒、严明纪律底线，更要引导向善向上，发挥理想信念和道德情操引领作用”。作为管党治党的重要手段，道德有着不可替代的独特作用。

设立道德高标准，有利于体现党的先进性。道德的核心在于扬“善”，敦促以追求高尚品德为荣，不断为社会注入“正能量”。党章明确规定，党的最高理想和最终目标是实现共产主义。《准则》重在立德，重申党的理想信念、优良传统作风，为党员和党员领导干部设置了能够看得见、摸得

着、够得上的高线标准，展现了共产党人高尚的道德追求，体现了所倡导的道德与我们党的性质的同一性。以崇高的道德为指引，积极发挥道德的引导作用，能够充分体现党的先进性。

道德重在自律，有利于夯实思想基础。与纪律的强制性、惩戒性不同，道德主要依赖于内心世界的自觉认同。坚持以德治党和依规治党相结合，能够激发信念、信仰层面的内生性，唤醒广大党员领导干部的党章党规党纪意识，把纪律这种成文的道德内化为内心的纪律，外化为党员的自觉行动，自觉遵守党章、《准则》等党纪党规要求，妥善处理“公与私、廉与腐、俭与奢、苦与乐”的关系以及从政、用权、修身、齐家等问题，校正行为偏差，筑牢推进纪律建设的思想基石。

道德正面倡导，有利于形成良好氛围。德之不修，行之不远。道德倚重正面倡导，注重从正面唤醒内心对美好事物、高尚品德的向往和追求。作为中华民族优秀文化的继承者和发扬者，我们党非常重视发挥道德在治党理政中的导向作用，涌现出了一批批道德高尚、执政为民的楷模，激励全党全社会以他们为榜样，以党风带政风促民风，形成了良好的社会舆论氛围，有效地推进了党的纪律建设。

### 注意纠正纪律建设中对于道德的错误认识

道德与纪律形成全面从严治党的“双轮驱动”，不可偏废。从现实情况看，不能正确认识和把握道德与纪律关系的问题还不同程度地存在。

一是“神化”道德。有的推崇《镜花缘》的“君子国”和柏拉图的“理想国”，把当前党的建设中存在的问题归结为道德教化不够，过分强调道德的作用，忽视纪律的惩戒功能和底线作用，寄希望于通过道德解决所有的问题。少数党组织和党员不能准确把握监督执纪“四种形态”，忽视“四种形态”的整体性，割裂咬耳扯袖与党纪轻处分、重处分及涉嫌违法之间的联系，重教育轻处分，只“轻”不“重”，使党纪执行失之于软、失之于宽。

二是“虚化”道德。有的认为道德看不见摸不着，虚无缥缈，不能将道德具体化为如《准则》中规定的全体党员的“四个坚持”及党员领导干部的“四个自觉”的明确要求，使道德成为空中楼阁、无本之木。有的只知空洞说教，忽视将道德要求具体化为可操作的行为模式，忽视道德对应“负面清单”的惩戒作用，致使道德不能真正落地生根。有的不重视道德正面典型的挖掘和宣传，无法有效发挥道德的正面引导作用。

三是“异化”道德。实践中还存在道德纪律化、纪律道德化的错误倾向，道德、纪律不分。有的片面理解党的先进性，把道德要求当作党纪戒尺，甚至以道德要求作为纪律处分的依据。有的把违纪行为如《条例》第一百二十六条、第

一百二十八条、第一百二十九条规定的生活奢靡、在公共场所所有不当行为、其他严重违反社会公德等情形简单地视为纯道德上要求，人为降低纪律底线，造成执纪松弛。

### 充分发挥道德在纪律建设中的引领作用

国无德不兴、人无德不立。全面从严治党，必须重视发挥道德的引领作用，做到依规治党和以德治党两手抓、两手硬。

要以道德教育奠基。以“两学一做”专题教育活动为契机，强化对《准则》、《条例》的学习和宣传，不断唤醒和提升广大党员特别是党员领导干部对共产主义理想和社会主义信念的内心认同。教育引导党员坚定理想信念，坚持“四个自信”，坚守共产党人的精神追求，筑牢拒腐防变的道德防线。大力弘扬传承中华民族传统文化，汲取家规家风、乡规民约中的精华，扬真抑假、扬善抑恶、扬美抑丑，形成尊崇社会主义道德的良好氛围。

要以正面典型引导。更加重视德的教化作用，关注党员、干部思想动态、工作表现，注意他们的生活作风和情趣，发现问题及时引导纠正。完善干部考核评价和选任办法，既重能力又重品行，既重政绩又重政德，使品德端正的干部受到褒奖和重用、品行低劣的干部受到警醒和惩戒。挖掘、推出一批正面道德高尚、遵章守纪的典范人物，用正面典型引导人、带动人，形成正面典型示范效应。



要以底线追责保障。各级党组织切实履行好全面从严治党主体责任，把道德建设融于党员、干部日常教育、管理、监督之中。将贯彻落实《准则》、《条例》结合起来，充分发挥我们党的政治思想工作优势和纪律审查“对人性和灵魂的救赎”的优势，运用好监督执纪“四种形态”，用严格执行“纪律底线”推动、保障“道德高线”的落实。加大违纪典型案例特别是“两面人”案件的通报力度，深挖道德缺陷，剖析思想根源，运用反面典型开展警示教育，促使党员干部遵纪崇德。（艾军）

### 36. 正确运用党纪轻处分和组织处理

——如何运用监督执纪“四种形态”的思考之二

来源：中国纪检监察报 2016.3.30 作者：尹玲英

监督执纪“四种形态”，即让咬耳朵、扯袖子，红红脸、出出汗成为常态，党纪轻处分、组织调整成为大多数，重处分、重大职务调整的是少数，而严重违纪涉嫌违法立案审查的只能是极极少数。这是对党的十八大以来管党治党实践经验的深刻总结，既是当前纪律检查机关开展监督执纪问责的基本遵循，也是对各级党组织全面从严治党的必然要求。在全面从严治党的新形势下，各级纪检监察机关既要把纪律和规矩挺在前面，又要学会运用监督执纪的“四种形态”。这不仅是工作任务，更是工作方法。

“党纪轻处分和组织处理要成为大多数”如何理解

古代扁鹊见蔡桓公的故事众所周知，蔡桓公讳疾忌医，结果从“疾在腠理”、“疾在肌肤”，变成“疾在肠胃”、“疾在骨髓”，终不可治。同理，有人用“勤浇树、正歪树、治病树、拔烂树”来形容监督执纪的“四种形态”，“咬耳扯袖、红脸出汗”好比“勤浇树”；“党纪轻处分和组织处理”好比“正歪树”；“重处分、重大职务调整”好比“治病树”；“严重违纪涉嫌违法立案审查”好比“拔烂树”。在整个“森林”生态中，病树、烂树毕竟是少数，执纪监督工作更多的是“勤浇树”、“正歪树”。相对于党纪重处分和刑事责任追究，党纪轻处分和组织处理尚是柔性措施，既是警示惩戒，更是教育挽救，让游走在法纪边缘的党员干部悬崖勒马。

然而，“党纪轻处分和组织处理要成为大多数”，也招致这样一些疑惑和误解：

### **疑惑一：这是不是意味着反腐败节奏放缓了？**

抱有这种想法的人，往往将全面从严治党等同于处理少数有严重问题的党员干部。其实，全面从严治党，全面就是全方位、全覆盖，每一名党员、每一个党组织都在其中、不能例外。“祸患常积于忽微”，对有违反纪律和规矩的行为要“露头就打”，避免党员干部大错不犯、小错不断，乃至重蹈蔡桓公的覆辙。党纪轻处分和组织处理成为大多数有效体现了党对干部的严格要求和关心爱护，反腐败工作力度不减反增、节奏不缓更急。

## 疑惑二：这会不会成为问题官员从轻发落的借口？

有人认为，“党纪轻处分和组织处理成为大多数”，会导致一些违纪人员“该处分的不处分，该重处分的给予轻处分”。其实，这样的担心大可不必。从新修订《条例》和《准则》两项党内法规，可以看出全面从严治党“全面，覆盖到何种程度”“从严，严格到什么份上”。比如新修订的《条例》以党章为遵循、以问题为导向，增加了违反六大纪律行为的内容，在量纪的尺度上比原版更严，对党员在守住“底线”的基础上要求更高，将一些以前党纪不追究的行为也都纳入党纪处分的范畴，触犯刑律的即使免于刑事处罚也一律予以重处分。所以，对问题官员的追究绝对不会轻描淡写、从轻发落。

## “党纪轻处分和组织处理要成为大多数”如何落实

### 抓住两个重点，转变工作理念

切实“三转”，落实“两个责任”。党委是党风廉政建设责任主体，各级党委不仅要落实好管党治党的主体责任，也要把监督作为分内之事；纪委要强化监督执纪问责，共同运用好监督执纪的“四种形态”。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。纪律审查也必须在党委的统一领导下进行。党纪轻处分和组织处理很多涉及的都是“小节”问题，党委要切实加强日常监管，发现问题及时出手，对违纪人员给予纪律处分、组织处理，并举一反三、整顿规范，警示教

育大多数。纪委要切实“三转”，实行“监督的再监督、检查的再检查”，通过监督责任履行推动主体责任落实，层层传导压力，强化责任追究，有责必问、问责必严，倒逼各级党组织及其负责人做到守土有责、守土尽责。纪委在执纪监督中，对违纪人员可以党纪立案，也可以提出并处或单处组织处理措施的建议，组织处理要与组织（人事）部门共同研究决定。

纪在法前，找准“主战场”。以前，有的纪检机关重视查办大案要案，一些人甚至认为领导干部只要不违法，违反纪律就是“小节”，从而忽视日常监督执纪，致使出现“不出事都是‘好同志’，一出事皆成‘阶下囚’”的现象。其实，纪检机关的阵地不应该摆在法律底线上，在纪、法之间有一个缓冲带，这个缓冲带才是今后执纪监督工作的“主战场”。在这个“主战场”，纪检机关一是要抓早抓小，要及时发现苗头性倾向性问题和轻微违纪问题，更多地运用党纪轻处分和各种组织处理方式来处理；二是要纪法分开，突出查违纪问题，坚持快查快结，集中精力查清主要违纪问题后，把涉嫌违法犯罪的問題及时移送司法机关处理。

### 落实相关制度，完善系列措施

运用好谈话函询制度，发现问题及时出手。谈话函询本身不是党纪处分也不是组织处理的手段，而是问题线索处置的一种方式。作为对反映领导干部问题线索的五类处置标准之一，谈话函询环节对线索反映中带有苗头性、倾向性、一

般性的问题及时处置，做到有则改之无则加勉，其中大部分是给予党纪轻处分或组织处理。谈话函询，不但对被反映的干部是一种负责任的做法，也有利于纪委减少初查核实的工作量。

运用好多种组织处理手段，明确相应惩戒措施。组织处理不能局限于狭义上的岗位、职务调整，而要充分运用批评教育、通报批评、提醒、函询、诫勉等各种方式。党纪政纪处分后，当事人会受到任职、考核、待遇等方面的惩戒，受组织处理的，相应的惩戒措施也要跟进。比如，2015年新出台的《关于组织人事部门对领导干部进行提醒、函询和诫勉的实施细则》，规定了受到诫勉的领导干部，取消当年年度考核、本任期考核评优和评选各类先进的资格，六个月内不得提拔或者重用。诫勉期满后，对于没有很好改正，还可以进一步给予调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等组织处理。《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法（试行）》对受到岗位、职务调整的，也规定了提任职务等限制。

总体来说，组织处理的惩戒措施虽有所规定，但仍要不断细化完善。比如可以扩大惩戒面，除了现有规定的诫勉、调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职等，对通报批评等也可以规定一定的惩戒措施。

正确运用两种手段，查处问题宽严相济



党纪轻处分和组织处理都是执纪监督的重要手段，两者可以优势互补。纪律审查工作中，要善于运用和正确运用组织处理的手段，提升纪律惩戒的综合效果。

案件调查过程中，借势借力于组织处理措施。根据《中国共产党案件检查工作条例》、《关于在查处违犯党纪案件中规范和加强组织处理工作的意见（试行）》等规定，被调查的党员干部错误严重已不适宜担任现任职务或妨碍调查的，可及时建议党委或党外组织停止其职务或免去其职务。特别是一些突发事件或违纪人员身份特殊的案件，调查取证需要时日，一时难以作出纪律处分的，及时采取停职、免职等组织手段，能够排除调查干扰，回应社会关注，取得查处主动权。还有查办窝案串案过程中，有必要区分主从关系、情节轻重作区别对待，组织处理手段可以成为政策攻心、分化瓦解的工具，从而加快查办节奏、彰显查办效果。

案件处理过程中，从严把握组织处理条件。必须根据被审查人的违纪事实、性质、情节和危害，依照党内法规和国家法律法规的相应规定确定是否适用；防止和避免组织处理适用上的随意性。特别是只作组织处理，不再给予党纪处分的更要从严把握条件。要考虑三个方面：一是违纪人员只应受轻处分，即党内警告或者严重警告处分，如果应受重处分，则不宜只给予组织处理；二是具有从轻、减轻情节，或者能认识错误、配合调查的；三是有利于经济发展、社会和谐，

能够被公众认可。（作者尹玲英系浙江省嵊州市监察局副局长）

## 链接

### 何谓党纪轻处分和组织处理

党纪处分和组织处理都是执纪监督的重要手段。

党纪处分，是指各级党委和纪检机关，依照规定的权限、程序，对违纪对象作出的党内警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍这五种处分决定。其中的党纪轻处分，是指党内警告和严重警告两种处分。

组织处理，根据中纪委、中组部《关于在查处违犯党纪案件中规范和加强组织处理工作的意见（试行）》（中纪发〔2008〕19号）规定，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。这个文件规定的组织处理的方式有三种：停职、调整、免职三种；在实际工作中，组织处理的方式显然并不限于这三种，与岗位、职务调整有关的降职、责令辞职等措施显然也属组织处理方式，与岗位、职务调整无关的批评教育、通报批评、诫勉谈话也应视为广义上的组织处理方式。

### 党纪轻处分和组织处理的关系

党纪轻处分和组织处理作为执纪监督的两种不同手段，执行主体、执行条件和程序、惩戒方式都不尽相同。两者各具优势且可以优势互补，但又不能相互代替。

两者优势互补。党纪轻处分和组织处理可以并处，以更好地达到对违纪人员教育惩戒的目的。给予违纪人员党纪轻处分的，可同时建议党委、政府采取免职、调离岗位等组织处理措施；组织处理也可以单处，以体现宽严相济。如果违纪情节较轻，只应给予党内轻处分，且有从轻、减轻等情节，仅采取组织处理方式也能达到惩戒目的，也可不再予以党纪立案。

不能相互代替。组织处理不能替代纪律处分，按照违纪性质和情节轻重，应追究党纪责任的，即使已采取组织处理，仍应予以党纪立案。比如党员领导干部有赌博行为，情节不是特别严重的，已通过免职措施将其从领导岗位调整下来，不能认为对违纪人员来讲免职比党内警告或严重警告处分“严重”而不再给予党纪处分。反之亦然，对明文规定要给予组织处理的，不能以已给予党纪处分为由，而不再作组织处理。

### 37.澄清认识误区 提高处置问题线索能力

来源：中国纪检监察报 2016.3.30 作者：星纪轩

加强和规范反映领导干部问题线索管理是纪检监察机关重要的基础性工作。《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》、《中国共产党纪律检查机关案件监督管理工作规则（试行）》、《关于切实加强和规范反映领导干部问题线索管理工作的通知》等文件都有针对问题线索处置等内容

作出专门规定。这些规定为各级纪检监察机关发现、处置和管理问题线索提供了依据和方法。

要树立高度重视问题线索的意识。所谓主线，就是可以通过它将纪检监察工作的各个部门、各个环节、各项内容等散的“珍珠”串连起来。简而言之，信访受理、监督检查是发现线索的过程，纪律审查和其他执纪问责工作是处置线索的过程，对线索发现、处置的情况进行总结、归纳、提升，就可以形成宣传教育、调查研究的成果，为发现、处置问题线索提高能力、素质，加强队伍建设，就可以做好组织工作。把发现、处置线索的事做好了，各个部门、各项工作就都做好做实了。要检查考核基层纪检组织监督责任履行得怎么样，关键就是要看发现、处置了多少问题线索。

要搞清楚什么是问题线索。什么叫问题线索，这里要澄清几个认识上的误区：一是问题线索不是问题，或者讲还不能完全确定就是问题，它要通过处置才能确定是问题或不是问题，是大问题还是小问题。有人将问题线索等同于问题，以致有意无意地将应作为问题线索进行收集、登记、管理和处置的东西遗漏了、舍弃了，造成一个纪检组织一年到头没有一个线索，经常出现“零报告”。二是问题线索是特指党风廉政建设方面的问题线索，是与监督执纪问责相关的问题线索，不能将面上的、与业务无关的线索都收集统计过来，特别是注意不要将“三转”前纪检监察机关习惯于处置的一些应由主管部门在履行主体责任中解决的问题线索直接收

集过来。这些问题原则上只有主责部门存在失职渎职的线索才能成为纪委管理的线索。三是问题线索不是面上或某个领域、某项工作、某件事带普遍性、共性的问题，而是针对人的问题。要成为问题线索，一定是具体到某个单位、某个党员干部在这些问题上可能存在什么样的违纪问题，也就是说一定要定位到某个具体违纪问题背后的“人”，才能成为真正意义上的问题线索。

要着力提高发现线索的能力。线索的来源有很多渠道，这些渠道要靠纪检监察干部用双手去疏通、打理，用目光去发现、收拣。线索的来源主要是群众信访举报、监督检查发现、有关部门移送、上级机关交办、纪律审查过程中发现等。需要特别指出的是，有关部门移送这个渠道是基层获取问题线索的一个主要渠道，除了审计之外，财政、行政执法、公安、市场监督等部门和检法机关都有大量的问题线索可以收集、移送。

要注重问题线索的登记。经由上述各个渠道发现和收集的问题线索，要及时做好登记。建立台账，这是管理线索的基础。台账登记的各个要素要齐全，线索从哪里来，反映问题的主要内容是什么，拟采取何种方式进行处置，处置结果怎么样，都要分步、直观地在台账上体现，并且收集、整理好线索管理各个阶段形成的材料，与台账能够一一对应，留下可回顾、可检查、可考核的痕迹。



要规范问题线索处置的方法。问题线索不一定百分之百就是问题，只有通过处置才能对问题线索作出恰当处理。问题线索有五种处置方式，包括初核、拟立案、谈话函询、暂存、了结等。一般来讲，除了个别非常模糊、具体指向不明确的外，大多数线索都应当进行必要的分析判断，甚至要安排初步核实。经过必要的分析判断或者初步核实之后，问题线索进一步清晰、指向明确、具备可查性的要立案；一般性、轻微的违纪或者难以核实、可查性不强的，可以进行函询、谈话；初核之后发现问题不实的可以了结。问题线索的五种处置方式不是单一选择，而是可以综合采用、相互转换、前后衔接的。比方说，一条线索，可以先安排初核，初核之后，可能要谈话函询，也可能要立案；经由谈话函询的线索，还可以转为立案。

要加快线索处置的速度。要使问题线索处置速度加快，一是要打破思想上“抓大”的惯性，全面落实抓早抓小、快进快出的要求；二是要按干部管理权限实行线索分流，压实基层责任；三是要实行片区协作等机制制度，破解人手紧张等难题。（星纪轩）

### 38.收受不影响公务执行的礼金，是否违纪？

来源：中国纪检监察报 2016.4.5 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第八十三条 收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，情节较轻的，给予警告或者严重

警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

收受其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等的，依照前款规定处理。

**【模拟案例】** 陈某，某市水利局副局长，中共党员。在一次朋友聚会上，陈某结识了当地一名从事纺织行业的老板林某。一次，陈某母亲生病住院，聚会后从未联系的林某不知从何处获知消息，竟前来看望。他不仅带来高档礼品，在离去前还给陈某送上了一个 3000 元的红包。几番推辞后，陈某便收下了。其间和此后，林某都未谈及任何要请陈某帮忙的诉求。

实践中，一些党员干部存在这样的思想误区：只要收受的礼金不影响公正执行公务，便没啥大不了的。殊不知，依据《中国共产党纪律处分条例》，收受不影响公务执行礼金的行为，在一定条件下，依然会构成违纪。

江苏省纪委案件审理室副主任杨光表示，新修订的《党纪处分条例》第八十三条对原条例第七十四条予以了完善，增加了收受其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等的情形。这种情形虽然与公正执行公务无关，但也要视情况予以处理。

“本案中，陈某与林某结识后，来往甚少，在其母亲生病时，收受林某高档礼品和 3000 元红包，虽与公正执行公务无关，但已经明显超过正常礼尚往来的范围，违反了廉洁

纪律。”杨光表示，关于“正常礼尚往来”的具体标准，应结合各地的风俗、惯例、经济状况等综合把握。

中国古来被称为“衣冠上国，礼仪之邦”。但在现实生活中，一些“礼尚往来”变成了“礼上往来”，且一般都是党员干部单向收礼，而不是真正的有来有往。一些企业老板为了搞长线的感情投资，利用逢年过节等时机拉拢腐蚀党员干部，将其送礼行为蒙上温情脉脉的面纱。一些党员干部认为没给这些老板朋友帮过忙，不会有问题，逐渐被温水煮青蛙，在送礼的人有求于他时，就不好拒绝，导致一步步迈向严重违纪违法的深渊。云南楚雄州原州长杨红卫落马后就曾忏悔：“我手中有了权力，一些老板就想方设法接近我，逢年过节送个三五千元的红包。礼尚往来，这在官场是平常事，我也没在意，哪知道出事后一加，居然收了这么多。”

杨光表示，党员干部可以有正常的社会交往和礼尚往来，但要交往有度、交往有节，时刻保持君子之交，真正做到“心不动于微利之诱，目不眩于五色之惑”。（本报记者张磊）

### 39.收礼不对，送礼就对了？

来源：中国纪检监察报 2016.4.6 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第八十四条 向从事公务的人员及其配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人赠送明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等，情节较重的，给予警告

或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

**【模拟案例】**王某，某市地税局一名科长，中共党员。一次，分管王某科室的副局长遭遇车祸，受伤住院。王某得知消息后，想去慰问一下，却为拿什么礼品犯了难。朋友提醒，不送礼品，可以直接给现金，一般来说送去 200 元即可。王某觉得有道理，但又认为“给领导送礼，200 元太少”，最终给副局长送去 2000 元。

现实中，关于不能收受超过一定限度的礼品，很多党员都有正确的是非观念和纪律认知。但是，对于能否给从事公务的人及其特定关系人送礼，却存在认识误区：“只要自己不收，给人送点总没啥大错吧。”殊不知，依据《中国共产党纪律处分条例》，不仅收礼不对，不合规矩的送礼，也是错的。

就拿王某来说，湖北省纪委案件审理室干部金海告诉记者，他借看望领导之机，送给领导严重超出当地礼尚往来标准的现金，违反了《党纪处分条例》第八十四条禁止以明显超出正常礼尚往来的标准，向从事公务的人员及其特定关系人“送礼”的规定，应视其情节给予相应的党纪处分。

需要注意的是，向他人“送礼”构成违纪，必须是所赠送的礼品、礼金、消费卡明显超出正常礼尚往来的标准，如果是在正常礼尚往来范围内，则不构成违纪。正常礼尚往来的认定标准，要结合当地经济水平、风俗习惯、个人经济能

力、送收礼双方的关系等因素综合判断。同时，这一纪律规定所约束的违纪情形，不限于送“礼品、礼金、消费卡”，也包括送能代币消费的一切新型消费卡，如各种电子支付券、电子红包等。

此外，党员具有《党纪处分条例》第八十四条规定行为的，只有达到情节较重的，才给予党纪处分。“情节较重”，一般是指所送金额较大，或者多次送礼、向多人送礼等。对于情节较轻的，应当给予批评教育或者组织处理。

“一个巴掌拍不响，送礼和收礼是一枚硬币的正反面。”金海表示，向公务人员及其特定关系人赠送礼品、礼金、消费卡等“送礼”行为，是滋生和助长社会不良风气的重要因素，影响公务的公正执行，侵犯了公职人员的廉洁自律制度和职务行为的廉洁性。第八十四条是《党纪处分条例》的新增条款，对党员的送礼行为进行约束，是通过整肃党风端正社会风气的具体体现。每一名党员都应提高思想认识，自觉遵守纪律，既不违规收礼，也不违规送礼。（本报记者 张磊）

#### 40. “重处分和重大职务调整是少数”

——如何运用监督执纪“四种形态”的思考之三

来源：中国纪检监察报 2016.4.6 作者：钱良波

监督执纪“四种形态”，即让咬耳朵、扯袖子，红红脸、出出汗成为常态，党纪轻处分、组织调整成为大多数，重处分、重大职务调整的是少数，而严重违纪涉嫌违法立案审查



的只能是极少数。这是对党的十八大以来管党治党实践经验的深刻总结，既是对各级党组织全面从严治党的必然要求，也是各级纪律检查机关开展监督执纪问责的基本遵循。在全面从严治党的新形势下，各级纪检监察机关既要把纪律和规矩挺在前面，又要学会运用监督执纪的“四种形态”。这不仅是工作任务，更是工作方法。

### “对严重违纪的重处分和重大职务调整应当是少数”如何理解

有人用“勤浇树、正歪树、治病树、拔烂树”来形容监督执纪的“四种形态”，“咬耳扯袖、红脸出汗”好比“勤浇树”；“党纪轻处分和组织处理”好比“正歪树”；“重处分、重大职务调整”好比“治病树”；“严重违纪涉嫌违法立案审查”好比“拔烂树”。其中，“重处分、重大职务调整”作为监督执纪的第三种形态，对应的违纪程度要重于“勤浇树”、“正歪树”，但要轻于“拔烂树”。尽管在运用“四种形态”开展监督执纪中，工作重心更多是放在“勤浇树”、“正歪树”，但整个森林中的病树和烂树总是客观存在，且如果对病树不加治理，则极易蔓延成为烂树。因此，党纪重处分和重大职务调整，是全面从严治党新形势下必须严格落实的管党治党方式。

然而，在工作实践中，一些人对第三种形态“对严重违纪的重处分和重大职务调整应当是少数”产生了这样的疑惑：

## 疑问一：发现严重违纪线索，如何达到“少数”的要求？

当前，反腐败取得了显著成效，已查处的腐败案件和信访举报、巡视发现的问题线索，都有力印证了党中央关于反腐败斗争形势“依然严峻复杂”的判断是完全正确的。那么，面对“重处分、重大职务调整的比例应当是少数”的要求，在现实工作中如何处理存量违纪线索和新发现的违纪线索？是否会为了达到“少数”要求而出现“重错轻罚”的问题？

其实，这种担心完全不必。在全面从严治党的新形势下，管党治党的“笼子”越扎越紧，执纪越来越严。新修订的《中国共产党廉洁自律准则》向全体党员发出了道德宣言，给出了立德向善的正面清单。新修订的《中国共产党纪律处分条例》剔除了此前与法律重复的内容，把党章对纪律的要求整合为“六大纪律”，开列了负面清单，划出了党组织和党员干部不可触碰的底线。对此，运用“四种形态”监督执纪，就是从严、全面治党管党的具体措施。因而，贯彻落实“四种形态”，绝不是要在数量和力度上放缓反腐败节奏，而是着力改变以往“非案不查”的一些不当做法，将防线关卡提至“纪律”红线，将违纪苗头灭杀在纪律源头。第三种形态虽然提出了“少数”的价值导向，但对工作中发现的严重违纪问题，无论数量多寡，则应绝不手软。应当看到，“四种形态”对党员干部的要求不是宽了，而是更严了；对各级党委和纪委管党治党的责任不是轻了，而是更重了。

## 疑问二：落实第三种形态，是否放弃对严重违纪线索的深挖？

持有这种疑问的同志，往往都有着一定的纪律审查经验，深知一些诸如贪腐、权钱交易的严重违纪问题，常隐藏在履职不到位、监管不到位、程序不到位等轻微违纪错误的表象之下。且违纪党员干部往往采取一定的反调查措施来掩盖严重违纪问题。因而，在发现党员干部违纪问题时，如果对党员干部的处理仅仅是浮于表面，放弃对严重违纪问题的深挖，极有可能出现漏网之鱼。

但事实上，这种疑问是忽视了新形势下纪委对纪律审查工作方式的转变。新形势下，纪律审查工作更加精细化、专业化，更多立足于抓早抓小。在确保纪律审查质量的前提下，缩短整个流程的时间。对于涉嫌违反行政规章制度的行为，尽可能先移送行政部门处理，以行政处罚作为纪律处理的前置程序；对于可能涉嫌违法的线索，主要还是移送给检察、公安等侦查机关去实施初查。因而，严格执行第三种形态，并非是放纵严重违纪问题，而是要回归纪委的监督职能本位，并充分发挥相关职能部门的专属职能，从而达到全面高效的治党管党局面。对此，各级纪检监察机关必须积极适应纪律审查方式的转变。

### 党纪重处分和重大职务调整两者关系如何把握

党纪处分和组织处理都是执纪监督的重要手段。

党纪处分，是指各级党委和纪检机关，依照规定的权限、程序，对违纪对象作出的党内警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍这五种处分决定。其中，党内警告和严重警告可以看作是党纪轻处分，撤销党内职务、留党察看和开除党籍等三种处分可以看作是党纪重处分。

组织处理是指党组织按照干部管理权限，对涉嫌违反党纪的党员干部，进行必要的岗位、职务调整的组织措施。常见的有停职、调整、免职等方式。

在运用党纪重处分和重大职务调整时，一般应遵循以下两点原则：

一是在给予党纪重处分时，一般应作出重大职务调整。如2015年，中央纪委依纪依规给予10名中管干部党纪重处分，并作出重大职务调整。

二是作出重大职务调整可以先于党纪处分。按照《关于在查处违犯党纪案件中规范和加强组织处理工作的意见（试行）》第二条规定，在案件检查过程中，认为被调查党员干部确犯有严重错误，已不适宜担任现任职务或者妨碍案件调查的，可予以停职；对有证据证明违纪问题明显，但短时期难以完全查清的被调查党员干部，根据情况可先采取组织处理。不宜在现岗位继续工作的，可予以调整；不宜继续担任领导职务的，可予以免职。因而，重大职务调整可以先于党纪重处分。

### 如何在实际工作中落实第三种形态

当前，在落实“对严重违纪的重处分、作出重大职务调整应当是少数”的形态时，纪律审查工作首要任务是贯彻“全面、从严”的要求。

### 要在纪律审查各个环节中改变方式

落实“第三种形态”，要注重监督执纪方式方法的改变。各级纪检监察机关要在线索处置、纪律审查、执纪等三个环节转变工作方式。

其中，线索处置是纪律审查的源头和基础。各级纪检监察机关要紧紧围绕政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律“六大纪律”，对线索进行集中统一管理，做到全覆盖；按照拟立案、初核、谈话函询、暂存和了结五种方式，规范科学处置问题线索，重点查处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，处于重要岗位且可能还要提拔使用的党员干部。

在纪律审查环节中，各级纪检监察机关要明确依“纪”监督的定位，将违反“六大纪律”和中央八项规定精神问题作为审查重点。审理是纪律审查的最后关口。各级纪检监察机关要改进审理方式，聚焦审理违纪问题，用党章党规党纪衡量违纪行为。在审核事实、证据的基础上，加强对纪律条规适用和处理方式的审核，确保监督执纪“第三种形态”的准确适用。

### 要与其他三种形态相辅相成

落实“第三种形态”，既要注重发挥该种形态的特定要求，还要注重与其他三种形态的相辅相成。“四种形态”在



整体上，刻画了违纪党员干部从量变到质变的梯度轨迹，给出处理由轻到重的相应之策，提出的每一种形态都是从严治党的利器，都很好地诠释了“严是爱、松是害”的道理。只有在前两种形态上把功夫下足，所在地方和部门的政治生态才会大大改善，发生严重违纪问题的可能性才会大大减少，所带来的结果才可能依次为“常态”、“大多数”、“少数”和“极少数”。同时，在当前依然严峻复杂的反腐败形势下，如果没有对“少数”、“极极少数”的从严处理，就容易导致违纪行为的反弹和蔓延。因此，“四种形态”环环相扣、科学有效，是完整的监督执纪科学体系。只有在“四种形态”的整体框架下，落实第三种形态才有最大的价值和意义。（钱良波 作者单位：浙江省嵊州市纪委）

#### 41.对抗组织审查的行为范畴及认定

——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.4.6 作者：齐英武

##### 基本案情

蒯某，党员，某省东林市林海县县长。

2015年3月，蒯某任县长期间，某建筑公司经理刘某在承建县政府办公楼维修工程过程中，为了感谢蒯某在工程款结算时给予的关照，到蒯某家送给其2万元人民币。同年11月，东林市纪委对蒯某涉嫌受贿犯罪问题立案审查。2016年1月，蒯某与刘某串供，订攻守同盟，纪委在找刘某调查谈话时，刘某作虚假陈述，否认蒯某存在受贿行为。

## ►分歧意见

纪律审查人员在违纪行为的表述及适用新旧《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）上出现了意见分歧：

第一种意见认为，蒯某对抗组织审查，构成串供违纪行为，且涉嫌受贿犯罪问题。依据新《条例》第五十七条第（一）项、第一百三十三条第二款、2003年《条例》第八十五条第一款的规定，合并处理追究蒯某党纪责任。

第二种意见认为，蒯某构成对抗组织审查违纪行为，同时蒯某涉嫌受贿犯罪问题，应依据新《条例》第二十七条、第五十七条第（一）项的规定，合并处理，给予蒯某党纪处分。

## ►评析意见

在本案中，既存在新《条例》实施后，对抗组织审查违纪行为的表述、违纪行为上位和下位概念的问题，同时又存在新《条例》第一百三十三条第二款关于“从旧兼从轻”的溯及力问题。

笔者同意第一种意见，具体理由如下：

**蒯某违犯政治纪律，对抗组织审查，构成串供违纪行为**

新《条例》把政治纪律、政治规矩和组织纪律列在突出位置，明确增加了拉帮结派、对抗组织审查、搞无原则一团和气等违反政治纪律条款。要对上述违纪行为准确定性，必须先搞清楚对抗组织审查行为的范畴是什么，包括哪些具体违纪行为，又如何准确认定。

新《条例》第五十七条所规定的对抗组织审查行为，是指违反党的政治纪律规定，妨害、对抗组织审查工作，按照规定应当受到党纪处分的行为。其违纪主体必须是有责任能力的党员，且存在主观故意，并在客体上侵犯了正常的组织审查活动。

新《条例》第五十七条所规定的“对抗组织审查行为”概念是上位概念，不是具体要素行为概念，也不是下位概念。对抗组织审查违纪行为是个范畴，该条款既给出了对抗组织审查行为的上位概念，也规定了该范畴的具体内容，同时规定了下位概念，即规定了对抗组织审查行为的具体违纪行为，包括：（一）串供或者伪造、销毁、转移、隐匿证据的；（二）阻止他人揭发检举、提供证据材料的；（三）包庇同案人员的；（四）向组织提供虚假情况，掩盖事实的；（五）其他对抗组织审查行为的。其中，因为对抗组织审查行为下位概念行为存在多元性，不可能将所有的违纪行为全部列举，因而设定了第（五）项为兜底性条款。

再看串供违纪行为，是指违纪行为人与证人、共同违纪案件的行为人之间，在互相串通或约定的基础上，所作的同样内容的虚假陈述。串供的表现形式是共同违纪的各行为人之间，证人与行为人之间在陈述内容上的一致，这种一致表现在不符合案件的法律事实、客观事实，又对行为人极其有利。需要注意的是，在审核、认定串供违纪行为证据、事实时，只有行为人暗中商订供词后，在组织审查时做了串供陈

述的，才构成串供违纪行为。如果暗中商订了供词，但在组织审查时没有做串供陈述的，则不能认定构成串供违纪行为。

在本案中，2016年元旦过后，东林市纪委分别与蒯某、刘某谈话时，蒯某否认收受刘某钱款，刘某否认给蒯某送钱，双方陈述的内容一致。虽然，他们都对事实进行否认，但调查组从蒯某、刘某谈话陈述的内容细节进行比较分析，可以判断其是否存在串供违纪行为。

串供的显著特征是内容的极其相近或一致。如供述的内容细节完全一致，没有丝毫的差别，此种供述和证言，可能已经作过串供。反之，如果违纪行为人之间，或违纪行为人与证人之间在对主要事实作了相同的供述，对一些细节，诸如行为人实施的行为等存在细微差异，这样反而可能符合实际情况。

同时，调查组从审查蒯某、刘某谈话后陈述内容的客观性判断其是否串供。真实的供述应当具有客观性，串供后的陈述显然不具有这一特性。调查组经过调取蒯某的工商银行存折，查阅存款时间、地点、存款数额等，并找蒯某的妻子、儿子调查谈话，调查刘某到蒯某家的行为事实的过程，比对印证，发现蒯某、刘某陈述的内容无法得到案件其他相关证据的印证，与事实不相符。纪律审查人员再次与蒯某、刘某谈话时，让他们细述事实经过，利用陈述中暴露出的一些细

节矛盾，进行严密的逻辑发问，最终使二人陷于不能自圆其说的被动之中，用相关的证据揭穿了串供的事实。

蒯某符合串供违纪行为四要件的构成，属于违犯政治纪律，对抗组织审查，构成串供违纪行为。依据新《条例》第五十七条第（一）项规定，追究蒯某的党纪责任。

### 蒯某违反国家法律法规规定，涉嫌受贿犯罪

蒯某任县长期间，利用职务上的便利，为他人谋取利益，非法收受刘某 2 万元。根据《关于人民检察院直接受理立案侦查案件立案标准的规定（试行）》“一、贪污贿赂犯罪案件（三）受贿案涉嫌下列情形之一的，应予立案：1.个人受贿数额在 5 千元以上的；2.个人受贿数额不满 5 千元，但具有下列情形之一的：（1）因受贿行为而使国家或者社会利益遭受重大损失的；（2）故意刁难、要挟有关单位、个人，造成恶劣影响的；（3）强行索取财物的”相关规定，蒯某涉嫌受贿犯罪，应将蒯某涉嫌受贿犯罪问题移送检察机关依法处理。

此外，蒯某受贿行为是发生在 2016 年 1 月 1 日以前的行为，依据新《条例》第一百三十三条“本条例施行前，已结案的案件如需进行复查复议，适用当时的规定或者政策。尚未结案的案件，如果行为发生时的规定或者政策不认为是违纪，而本条例认为是违纪的，依照当时的规定或者政策处理；如果行为发生时的规定或者政策认为是违纪的，依照当时的规定或者政策处理，但是如果本条例不认为是违纪或者



处理较轻的，依照本条例规定处理”的相关规定，原则上应援引依据 2003 年《条例》第八十五条第一款规定，追究蒯某的党纪责任。

### 蒯某串供违纪行为与涉嫌受贿犯罪纪律处分，应合并处理追究党纪责任

综上，蒯某违犯政治纪律，对抗组织审查，构成串供违纪行为；利用职务上的便利，非法收受他人财物，为他人谋取利益，涉嫌受贿犯罪。对蒯某串供违纪行为和涉嫌受贿犯罪纪律处分，应合并处理。依据“新《条例》第五十七条第（一）项、2003 年《条例》第八十五条第一款”之规定，追究蒯某的党纪责任。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 42. 坚持以党章为遵循 推动《准则》《条例》贯彻落实

来源：中国纪检监察报 2016.4.6 作者：艾军

党章是全党必须遵循的总章程，也是总规矩。贯彻落实《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《准则》和《条例》），必须以党章为根本遵循，把党章的权威立起来，共同构筑起全党的纪律和规矩防线。

### 贯彻落实《准则》《条例》，必须把党章放在首位

习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上指出，全面从严治党首先要尊崇党章，为准确把握党章与《准则》《条例》的关系指明了方向。贯彻落实《准则》《条例》必须凸显党章的地位和作用。

从地位看，党章高于《准则》《条例》。《中国共产党党内法规制定条例》明确将党内法规分为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则等七类。党章是党内根本大法，集中体现了党的性质和宗旨、党的理论和路线方针政策、党的重要主张，规定了党的重要制度和体制机制，是全党必须共同遵守的根本行为规范。党章在党内法规中具有最高效力，其他任何党内法规都不得同党章相抵触。党章所特有的内容根本性、党内法规体系核心和基础地位、最高权威性和约束力、影响全局性和巨大性决定了其地位必然高于对党章要求具体化的《准则》和《条例》。

从法源看，党章先于《准则》《条例》。党章是最根本的党内法规，是制定其他党内法规的基础和依据。《准则》《条例》全面梳理了党章对党员、党员领导干部的廉洁自律和纪律要求，并进一步具体化，其规定均能在党章中找到相关依据或者原则要求。比如，《准则》“坚持公私分明，先公后私，克己奉公”和“坚持吃苦在前，享受在后，甘于奉献”体现了党章第二条、第三条对党员的有关要求；“廉洁从政，自觉保持人民公仆本色”体现了党章第三十三条、第三十四条对党员领导干部的要求。《条例》“搞团团伙伙、结党营私、拉帮结派”和“对抗组织审查”的条款源于党章第三条党员“维护党的团结和统一，对党忠诚老实”的要求；违反“四个服从”行为条款是对党章第十条关于“四个服从”要求的落实与保障。

从程序看，党章的制定、修改严于《准则》《条例》。《准则》《条例》的修订历时一年多的时间，中央纪委常委会4次审议，中央政治局常委会和中央政治局先后审议通过，充分表明了我们对党内法规修订慎重的态度和严谨的程序。党章的创制、修改、解释及停止生效更为严格，全部权力集中于党的全国代表大会，其他机构或部门均无权决定。我们对党章先后进行了15次修改，都是通过党的全国代表大会完成的，其严格的权限及程序反映了党章在我们党内至高无上的位置。

### **贯彻落实《准则》《条例》，必须着力增强党章意识**

贯彻落实《准则》《条例》，增强全党在新时期的党章党规党纪意识，把纪律和规矩挺在法律前面，挺在党风廉政建设和反腐败斗争前沿，已成为当前一项紧迫的任务。

加强对党章的学习宣传。学习贯彻《准则》和《条例》，必须与学习党章结合起来，与学习习近平总书记系列重要讲话精神结合起来，深刻领会党章的基本原则和精神实质，坚定理想信念，践行党的宗旨，加强道德修养，增强党性观念。将党章与《准则》《条例》对照学习，增强党章教育的经常性、灵活性、特殊性，着力解决学习贯彻党章“公式化”、“形式主义”的问题，让党员牢记自己的党员身份，时刻用党章党规党纪严格要求自己。

抓住领导干部这个关键。除要求党的各级领导干部模范履行党员各项义务外，党章还明确规定了党的领导干部必须

具备的六项基本条件，对党的领导干部提出更高更严的要求。《准则》从从政、用权、修身、齐家等方面专门对党的领导干部提出了要求。《条例》有 17 处对党的领导干部提出了要求。必须抓住党的领导干部这个关键少数，把学习遵循党章作为其终生必修课，充分发挥其表率示范作用。

强化党章在实际中的运用。党章的规定是具体的，不是抽象的；增强党章意识是实在的，不是虚幻的。增强党章意识必须与个人实际、工作实际紧密结合起来，加大党章的实际运用力度。注重将党章的要求具体化，通过废改立等手段加强党内法规资源的合理整合，完善党章的配套规定，构建以党章为核心的党内法规制度体系，为党章的实际运用提供严密的制度依据。

### **贯彻落实《准则》《条例》，必须切实维护党章权威**

党章是党内最具权威性、稳定性、严肃性的根本规章。作为对党章相关要求具体化的党内配套法规，《准则》《条例》必须充分发挥各自优势，切实维护好党章的权威。

夯实主体责任。党章第三十七条规定“党组织必须严格执行和维护党的纪律”，第四十二条规定“党组织如果在维护党的纪律方面失职，必须受到追究”，“根据情节严重的程度，作出进行改组或予以解散的决定”，对党组织执行和维护纪律的主体责任提出了明确要求。各级党组织特别是党委（组）书记要按照党章要求，把维护党章权威当作分内之

事、必须担当的职责，坚持以《准则》《条例》为抓手，从日常的监督管理做起，敢于较真，层层传导责任。

坚持问题导向。坚持以解决当前贯彻执行党章中存在的突出问题为重点，切实用好《准则》和《条例》。对照《准则》的高标准，坚持正面倡导，引导普通党员处理好“公与私、廉与腐、俭与奢、苦与乐”的关系，督促领导干部解决好从政、用权、修身、齐家等方面存在的问题，着力防止和纠正把党章公式化、虚无化的倾向。依据《条例》开列出的“负面清单”，强化对违反党章、损害党章权威违纪行为的监督执纪问责，督促各级党组织和全体党员知边界、守底线，增强党章的可操作性，提高党章的执行力。

加大查处力度。《准则》《条例》明确了党员追求的高标准和管党治党的戒尺。贯彻执行《准则》《条例》，首先要加强对维护党章、执行党的路线方针政策和决议情况的监督检查，重点检查落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神情况，贯彻落实党中央重大决策部署情况，确保党的集中统一，保证政令畅通。对违反《准则》《条例》特别是党章有明确规定的行为，坚决查处，公开通报典型案例，以强有力的纪律执行维护好党章的权威。（作者艾军系湖北省纪委案件审理室主任）

### 43.操办红白喜事，可以邀请服务对象吗？

来源：中国纪检监察报 2016.4.8 作者：本报记者 张磊



**【条例原文】**第八十五条 利用职权或者职务上的影响操办婚丧喜庆事宜，在社会上造成不良影响的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

在操办婚丧喜庆事宜中，借机敛财或者有其他侵犯国家、集体和人民利益行为的，依照前款规定从重或者加重处分，直至开除党籍。

**【模拟案例】**王某，某地派出所所长，中共党员。在母亲去世后，王某打算借这个机会好好操办一下丧事，一方面能把自己以前随出去的钱收回来，另一方面也能借机收点礼金。于是，他不仅把母亲去世的消息挨个通知亲朋好友，还通过他人将此事透露给辖区内一些服务对象。因为王某是基层站所一把手，权力含金量高，一些服务对象前来送上礼金。后经调查，王某违规收受数十名服务对象数万元礼金。

由于传统文化和风俗习惯的影响，在我国广袤的土地上，每天都有结婚嫁娶、悼亡发丧、乔迁新居等红白喜事在上演。操办红白喜事，本是人之常情，无可厚非，但一些党员干部忘却自己的身份，做不该做的事，请不该请的人，妄图借机敛财或占公家便宜，殊不知，这样的做法违反了《中国共产党纪律处分条例》第八十五条规定，触犯了纪律底线。

湖北省纪委案件审理室干部金海表示，《党纪处分条例》第八十五条是在原条例第八十一条基础上修改完善而来的，将原条例中“利用职务上的便利”修改为“利用职权或者职

务上的影响”，扩大了规制范围，体现了“全面”、“从严”的要求。

他进一步解释道，操办婚丧喜庆事宜构成违纪的前提，是党员干部利用职权或者职务上的影响。如果党员干部没有这样做，所邀请人员只限于亲朋好友，且没有奢华操办、过分浪费等在社会上造成不良影响的后果，则不构成违纪。而认定“借机敛财”，要以“明显超出正常礼尚往来”为标准。所谓礼尚往来，是指在礼节上有往有来，即你对我怎么样，我也对你怎么样。“明显超出正常礼尚往来”，是指明显超出了当地正常经济水平、风俗习惯、个人经济能力以及一般的、正常的礼节往来。也就是说，操办婚丧喜庆事宜，不仅不能邀请服务对象，更不能借机敛财。

“作为一名党员干部，王某不仅邀请服务对象参加母亲的葬礼，还借机敛财，不仅违反了廉洁纪律，还具有从重或加重处分的情节，应给予相应处分。”金海说。

现实中，从各地通报案例看，像王某这样违规操办红白喜事的党员干部并非个例：重庆市忠县工商联原党组书记、副主席谷兴华，借母亲去世之机，违规收取 51 名管理和服务对象 2.91 万元礼金；湖北省宜昌市夷陵区国土资源局龙泉国土资源分局原局长谢言泽操办孙女“满月宴” 60 桌，收取亲戚以外人员的礼金 3.2 万元……

专家表示，红白喜事有其特定文化含义，一旦与公权和私利纠缠在一起，就会扭曲变味，助长社会不正之风。党员

干部应该加强党性修养，强化纪律意识，严格依规依纪操办红白喜事，既让自己纯洁干净，也推动社会风气向善向上。

（本报记者 张磊）

#### 44.不能收受礼金礼品，就能接受旅游等安排吗？

来源：中国纪检监察报 2016.4.11 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第八十六条 接受可能影响公正执行公务的宴请或者旅游、健身、娱乐等活动安排，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

**【模拟案例】**刘某，某市工商局副局长，中共党员。一次偶然的的机会，刘某结识了当地的一名个体经营户王某。此后，两人经常通电话，互致问候。有时，王某还会去刘某家中坐坐，并随身带去一些礼金礼品，但“‘底线’意识较强”的刘某每次都婉言拒绝。一年国庆假期，王某和妻子打算到厦门旅游，就约刘某及其妻子同去，并言明费用由王某承担，刘某欣然答应。

实践中，有的党员干部认为，只要自己不收钱收物，接受服务对象安排的饭局或者旅游等其他服务，就只是小事，没啥大不了的。从本案看，自认为“‘底线’意识较强”、多次婉言拒绝王某礼金礼品的刘某就是如此。殊不知，按照《中国共产党纪律处分条例》第八十六条规定，接受可能影

响公正执行公务的宴请或者旅游、健身、娱乐等活动安排，只要情节较重，同样触犯纪律“底线”。

“这里的‘可能影响公正执行公务’，是指与执行公务相关联或者与履行职责相冲突。”河北省纪委案件审理室副主任田淑静表示，刘某是市工商局副局长，王某作为个体经营户属于刘某的管理和服务对象，与刘某执行公务和履行职责具有相当的关联性。刘某接受王某安排的旅游并由王某承担费用，属于接受可能影响公正执行公务的活动安排，应视情节轻重给予相应纪律处分。

当前，随着经济社会的发展和人民生活水平的提高，一些人摒弃送钱送物的传统模式，开始通过安排旅游、健身、娱乐等活动，拉拢腐蚀党员干部。这种类似的安排，不论形式如何多变，本质上都具有一定的目的性和交易性，是对党员干部公正执行公务的影响和干扰，从而为自己谋取不正当利益打开方便之门。对此，党员干部一定要提高警惕，切莫被利益和欲望迷失了双眼，着了道，违了纪。

田淑静表示，党员干部像刘某这样违纪的原因很多，有的是对纪律条款一知半解，有的是误解或曲解，有的则是心存侥幸。新修订的《党纪处分条例》围绕纪律要求，开列了负面清单。广大党员干部只有牢固树立党章党规党纪意识，把党的纪律内化于心、外化于行，洁身自好、严格自律，才能真正守住纪律“底线”。（本报记者 张磊）

#### 45. 党员买卖股票，构成违纪吗？

来源：中国纪检监察报 2016.4.13 作者：本报记者 陈英华

**【条例原文】**第八十八条 违反有关规定从事营利活动，有下列行为之一，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分：

……

（三）买卖股票或者进行其他证券投资的；

……

**【模拟案例】**李某某，某省证监局处长，中共党员。李某某在筹划一上市公司定向增发事项的过程中，利用内幕信息与其妻黄某分别用相关账户买入该公司股票，共获利 700 余万元。

实践中，一些掌握上市公司内幕信息的党员干部存在这样的认识：利用职务便利掌握上市公司的内幕信息是工作使然，把自己掌握的有价值的信息变成真金白银才更实际，这种信息不用白不用。殊不知，这样的行为违反了《中国共产党纪律处分条例》第八十八条“买卖股票或者进行其他证券投资”的规定，触犯了廉洁纪律。

江西省纪委案件审理室干部夏学文表示，随着我国证券业监管制度的逐步健全，证券市场的管理越来越规范。2001年4月，党中央、国务院出台了《关于党政机关工作人员个人证券投资行为若干规定》。根据这一规定，国务院证券监



督管理机构及其派出机构、证券交易所和期货交易所的工作人员及其父母、配偶、子女及其配偶，不准买卖股票。

党政机关工作人员可以买卖股票吗？根据该规定，党政机关工作人员可以买卖股票和证券投资基金，但应当遵守有关法律法规，并严禁七类行为：一是利用职权、职务上的影响或者采取其他不正当手段，索取或者强行买卖股票、索取或者倒卖认股权证；二是利用内幕信息直接或者间接买卖股票和证券投资基金，或者向他人提出买卖股票和证券投资基金的建议；三是买卖或者借他人名义持有、买卖其直接业务管辖范围内的上市公司的股票；四是借用本单位的公款，或者借用管理和服务对象的资金，或者借用主管范围内的下属单位和个人的资金，或者借用其他与其行使职权有关系的单位和个人的资金，购买股票和证券投资基金；五是以单位名义集资买卖股票和证券投资基金；六是利用工作时间、办公设施买卖股票和证券投资基金；七是其他违反《中华人民共和国证券法》和相关法律、法规的行为。

就本案来说，夏学文指出，李某某利用自己身为省证监局处长的便利条件，把掌握的上市公司内幕信息与其妻共享，并用有关账户买卖相关上市公司股票，从中牟取大量钱财。其行为明显与《关于党政机关工作人员个人证券投资行为若干规定》不相符，严重违反了《党纪处分条例》第八十八条规定，构成严重违纪，必然受到严惩。

“当官发财两条道，当官就不要发财，发财就不要当官。”习近平总书记曾谆谆告诫党员干部。按理，既然选择了人民公仆，就须断了发财的念头，严格遵照相关制度要求办事，清正廉洁，不越纪律红线。（本报记者 陈英华）

## 46.违反干部选拔任用规定的违纪行为如何定性？

——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.4.13 作者：齐英武

### ▶基本案情

梅某，党员，某省林原市政府建筑质量监督站（国有事业单位，以下简称监督站）站长兼党委书记；萧某，监督站副站长。该监督站党委成员共7人。

2015年6月，监督站办公室副主任刘某向梅某汇报工作时，顺便请求梅某在其提职问题上给予关照。同年12月，梅某得知自己工作将要变动，于是在2016年元旦后，在与副站长萧某商量后，推荐刘某任办公室主任。之后，二人以监督站名义下发党委文件，任命刘某为监督站办公室主任。1月末，梅某转任林原市政府副秘书长。

提职后，刘某为感谢梅某给予的关照，于2016年春节期間，送给梅某3万元人民币。同年3月，林原市纪委对梅某相关违纪问题立案审查。萧某另案处理。

### ▶分歧意见

纪律审查过程中，审查人员对梅某违纪行为的认定产生了分歧：

第一种意见认为，梅某构成违反议事规则违纪行为，构成违反干部选拔任用规定违纪行为，构成违规谋取人事方面利益违纪行为。梅某的上述违纪行为属于想象竞合违纪形态（行为人基于一个违纪故意或者过失，实施的一个行为同时触犯两个以上相关条款的违纪形态），依据新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第二十四条第一款规定，对梅某应以新《条例》第七十三条第一款“违反干部选拔任用规定违纪行为”定性处理。即：对梅某违反干部选拔任用规定，为他人谋取利益收受财物的行为，应依据新《条例》第七十三条第一款、第二十三条、第二十七条之规定，合并处理，给予梅某党纪处分。

第二种意见认为：对梅某构成违反议事规则违纪行为，违反干部选拔任用规定，突击提拔干部并收受刘某钱款行为，应依据新《条例》第二十三条、第二十七条、第六十三条、第七十三条第一款的相关规定合并处理，追究梅某的党纪责任。

### ►评析意见

本案焦点问题，在干部选拔任用中为他人谋取利益并收受财物的行为，应如何定性归责及援引法规？同时，本案还存在想象竞合违纪形态的认定问题。笔者同意第一种意见，具体理由如下：

**梅某违反议事规则行为，构成违犯组织纪律**

违反议事规则违纪行为，是指违反党章关于“凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，由党的委员会集体讨论，作出决定”规定以及各级党组织制定的议事规则和决策程序的行为。其违纪主体是党员领导干部，且存在“明知是重大事项应当由党组织集体讨论决定，而故意违反议事规则，由个人或者少数人作出决定”的主观故意。其侵犯的客体是党的民主集中制。

重大事项，根据《关于党内政治生活若干准则》的规定，是指应由党组织集体讨论作出决定的下列事项：1.涉及党的路线、方针、政策的大事；2.重大工作任务的部署；3.重要干部的任免、调动和处理；4.群众利益方面的重要问题；5.上级领导机关规定应由党组织集体讨论决定的问题。

应注意的是，个人或者少数人决定的事项必须是按照议事规则规定应由党组织集体讨论作出决定的事项，才构成本违纪行为。如果个人或者少数人决定的问题是其职权范围内应予决定的事项，则不构成违反议事规则违纪行为。

本案中，梅某与萧某商量后，由监督站党委下发文件，任刘某为监督站办公室主任。根据《关于党内政治生活若干准则》、《党政领导干部选拔任用工作条例》第三十七条第一款的相关规定，党委讨论决定干部任免事项，个人或者少数人不能决定干部任免事项，梅某的行为，属于违反规定，由少数人决定干部任免事项，构成违反议事规则违纪行为。

**梅某违反干部选拔任用规定行为，构成违犯组织纪律**

违反干部选拔任用规定违纪行为，主要是指在干部选拔任用工作中，违反相关干部选拔任用规定的行为。其违纪主体是特殊主体，只能是对干部的选拔、任用起决定作用的党员领导干部或者从事组织，人事工作的党员，且存在主观故意。

本案中，梅某违反《党政领导干部选拔任用工作条例》第六十一条第一款第（三）项、第（八）项的规定，在工作调动前，突击提拔干部；违反干部选拔任用相关规定，“推荐人选，不经考察，与萧某二人决定任免干部”，其行为构成违反干部选拔任用规定违纪行为。应依据新《条例》第七十三条第一款规定追究梅某党纪责任。

### **梅某违规谋取人事方面利益行为，构成违犯组织纪律**

违规谋取人事方面利益违纪行为，是指在干部、职工的录用、考核、职务晋升、职称评定和征兵、安置复转军人等工作中，违反规定，利用职权或者职务上的影响，或者弄虚作假，为本人或者其他入谋取利益的行为。该行为违纪主体只能是领导干部、组织人事工作干部以及从事干部、职工录用、考核、职称评定、职务晋升以及征兵、安置复转军人等工作的干部中的党员，且在主观上出于故意。该行为侵犯的客体是党和国家组织、人事工作的正常管理秩序。在客观方面必须具有违反规定，利用职权或者职务上的影响，或者弄虚作假，为本人或者其他入谋取人事方面利益的行为。



本案中，梅某在监督站干部职务晋升中，违反《关于党内政治生活若干准则》、《党政领导干部选拔任用工作条例》的规定，利用职权，为他人谋取人事方面利益，构成违规谋取人事方面利益违纪。

### 对梅某的上述违纪行为应竞合后合并处理

需要注意的是，我们在适用合并处理时，要注意区分一种违纪行为与数种违纪行为的界限。

根据新《条例》第二十四条第一款规定，对想象竞合违纪形态的处理原则是依照处分较重的条款定性处理，即以行为触犯的数个条款中处分较重的一个条款定性处理。本案中，梅某违反议事规则违纪行为、违反干部选拔任用规定违纪行为、违规谋取人事方面利益违纪行为，属于想象竞合违纪形态，应依照处分较重的“以梅某构成违反干部选拔任用规定违纪行为”定性处理。

此外，梅某收受刘某3万元的问题，涉及“用人腐败”这一当前执纪监督重点问题，其违犯组织纪律，构成违反干部选拔任用规定违纪行为，但梅某收受财物是在实施违反干部选拔任用规定违纪行为之后，那么，该情节是否追究党纪责任？又该如何认定？

首先，根据《关于人民检察院直接受理立案侦查案件立案标准的规定（试行）》的相关规定，梅某涉嫌受贿犯罪问题，在进行党纪处分后，应移交检察机关依法处理。

其次，应从梅某的客观行为事实来研析。梅某先实施违反干部选拔任用规定违纪行为，后实施了收受刘某财物行为，属于“违反干部选拔任用规定行为”加“收受钱款行为”的行为结构方式。该行为结构方式的认定在司法解释中是有规定的，依据最高人民法院《关于审理挪用公款案件具体应用法律若干问题的解释》第七条：“因挪用公款索取、收受贿赂构成犯罪的，依照数罪并罚的规定处罚”的相关规定，应认定梅某构成违反干部选拔任用规定违纪行为，同时对梅某收受刘某钱款的行为给予党纪追究，合并处理。

再次，依据新《条例》第二十七条“党组织在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、失职渎职等刑法规定的行为涉嫌犯罪的，应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分”的规定，以梅某构成违反干部选拔任用规定违纪行为定性，将梅某收受财物的问题作为梅某构成违反干部选拔任用规定违纪行为情节表述，依据新《条例》第七十三条第一款、第二十七条、第二十三条之规定，合并处理，给予梅某党纪处分。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

#### 47. 退休到企业兼职，是否违纪？

来源：中国纪检监察报 2016.4.18 作者：本报记者 陈英华

**【条例原文】**第八十九条 党员领导干部离职或者退（离）休后违反有关规定接受原任职务管辖的地区和业务范

围内的企业和中介机构的聘任，或者个人从事与原任职务管辖业务相关的营利活动，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务处分；情节严重的，给予留党察看处分。

**【模拟案例】** 张某，中部某市财政局副局长，中共党员，注册会计师，退休后到深圳与儿子一起生活。其间闲来无事，想发挥余热，充分运用自己的专业技能创造更多价值。张某的大学同学李某，正好在深圳开办会计师事务所，急需用人，遂高薪聘请张某到其事务所工作。

作为一名党员干部，张某退休后到异地会计师事务所任职取酬是否属于违纪行为？

对此，江西省纪委案件审理室干部王亚玲告诉记者，新修订的《党纪处分条例》第八十九条明确规定，党员领导干部离职或退（离）休后违反有关规定接受原任职务管辖的地区和业务范围内的企业和中介机构的聘任，或者个人从事与原任职务管辖业务相关的营利活动，属于违纪行为。从此纪律规定不难看出，构成违纪需要符合三个前提条件：一是主体为“党员领导干部”，一般党员不适用该条；二是违反“有关规定”，这里的“有关规定”是指中央纪委、中央组织部印发的《关于退出现职、接近或者达到退休年龄的党政领导干部在企业兼职、任职有关问题的意见》、《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》等；三是与原任职务管辖的

地区和业务范围相关，包括接受原任职务管辖的地区和业务范围内的企业和中介机构的聘任及个人从事与原任职务管辖业务相关的营利活动两种情形。

据了解，现实中，一些经验丰富、有专业特长的党员领导干部退（离）休后，以适当方式发挥余热，是有积极作用的，但必须合规合法。

王亚玲解释道，就本案的实际情况，张某曾任市财政局副局长，属于行政机关中的党员领导干部，在其退休后三年内接受原任职务管辖地区和业务范围外的企业任职，没有违反“退休后三年内，不得到本人原任职务管辖地区和业务范围内的企业兼职（任职）”的禁止性规定，因此张某的行为不构成违纪。

“不构成违纪不代表张某的行为就符合其他要求。”有专家进一步指出，根据中组部印发的《关于进一步规范党政领导干部在企业兼职（任职）问题的意见》，对退休的党政领导干部到企业兼职（任职）必须从严掌握、从严把关，即辞去公职或退（离）休后三年内，拟到本人原任职务管辖的地区和业务范围外的企业兼职（任职）的，必须由本人事先向其原所在单位报告，由拟兼职（任职）企业出具兼职（任职）理由说明材料，所在单位按规定审核并按照干部管理权限征得相应的组织（人事）部门同意后，方可兼职（任职）。

（本报记者 陈英华）

#### 48. 正确运用“四种形态” 真正做到挺纪在前

来源：中国纪检监察报 2016.4.20 作者：李贵军

监督执纪“四种形态”是落实全面从严治党的具体部署，是管党治党的重大创新，为深入推进党风廉政建设和反腐败斗争提供了重要遵循。作为基层纪检监察机关要切实增强四种意识，自觉把“四种形态”贯彻到监督执纪问责各项工作中，真正把纪律挺在前面。

### 坚持纪在法前，营造“不敢腐”的氛围

坚持纪在法前、纪严于法，在法律红线之前架起纪律底线，才能防止党员干部从“破纪”走向“破法”、由“好同志”变成“阶下囚”。

抓教育。以“两学一做”学习教育为契机，积极运用现代媒体，通过党员干部喜闻乐见的形式，把党的纪律要求宣传下去，使每位党员干部做到熟记法规、知晓纪律，让“不敢腐”的思想深入人心。

抓约谈。健全谈心谈话制度，由党委（组）书记、纪委书记（纪检组长）根据不同情况，针对不同问题和苗头，对各级党员干部通过逐级约谈、定向约谈、个别约谈和跟踪约谈等方式开展约谈，既传达上级精神、传导履职压力，又及时咬耳朵、扯袖子，防止小错酿成大错。

抓检查。围绕落实中央八项规定精神，深化正风肃纪，建立单位内部自查、纪检协作区交叉检查和抽查“三级督查”机制，盯重要节点、抓具体问题，不定期深入基层部门和服务窗口开展明察暗访，做到动辄则咎，形成警醒震慑。



## 坚持纪在法前，在抓早抓小上下功夫

建立与“四种形态”相适应的纪律审查工作机制，从“查违法”转向“盯违纪”，更多运用警示教育、诫勉谈话、组织处理、纪律处分等方式开展执纪工作，发现苗头就及时提醒、触犯纪律就及时处理，真正用纪律管住大多数。

突出审查重点。针对“六大纪律”开展纪律审查，特别是将违反政治纪律、政治规矩和组织纪律，发生在群众身边的“四风”和腐败问题作为重点，在信访受理、线索处置、谈话函询、执纪审理等各个环节体现挺纪在前要求，把监督执纪各项工作做深做细做实。

注重协作配合。建立纪律审查“大协作”机制，充分发挥各级党委（党组）反腐败协调小组作用，出台加强协作配合的意见，把纪检监察机关的政治优势、组织优势和其他执纪执法机关的专业优势、职能优势结合起来，变单兵作战为集团作战，优势互补、联合作战，形成反腐败工作合力。纪检监察机关要切实加强与司法机关、行政机关的协作配合，实现高效、优质、协同办案，加大对“极极少数”的打击力度。

优化巡视巡察机制。深入推进巡视巡察工作标准化建设，更加突出政治纪律巡视巡察，增加批次、加快频率，提高巡视巡察质量和效率。对巡视巡察中发现的问题线索，及时移交相关纪检监察机关，组织力量进行分析梳理、集中评估，有针对性地采取初核、移送等措施。

## 坚持纪在法前，在责任落实上下功夫

要坚持既依靠制度来进一步严明纪律“红线”，又依靠制度来保障落实，切实把“四种形态”的内涵要求落到实处。

压实“两个责任”。健全党委主抓直管党风廉政建设的工作机制，全面实施主体责任、监督责任“双报告”制度，坚持一级抓一级，级级落实责任，防止执行力递减。如全面实施党委主体责任清单、纪委监督责任清单制度，让责任具体化、条目化，为下级党委（党组）及其纪检组织提供“行动指南”。完善上级纪委常委联系下级纪委、派驻机构的相关制度，指导下级纪委、派驻机构落实“两个责任”清单，确保管党治党责任真正落实到位。

综合运用多种处理手段。坚持执纪方式多样化，综合运用批评教育、谈话函询、诫勉谈话、组织处理、纪律处分等多种方式。把严明纪律贯穿在日常监督中，发现线索及时追踪，有了反映及时提醒，防止小问题变成大问题，有效预防挽救干部；对于轻微违纪的党员领导干部，按照宽严相济的原则，采取党纪轻处分和组织处理的方式，防止党员领导干部跌入违法犯罪的深渊；对于严重违纪但不足以沦为“阶下囚”的党员领导干部，必须出重拳、下猛药，通过采取党纪政纪重处分、作出重大职务调整等方式，当头棒喝；对于那些不断提醒挽救不奏效，最终走向严重违纪涉嫌违法的党员领导干部，必须以零容忍态度执行党纪、绝不手软。

严格责任追究。完善责任分解、监督检查、倒查追究的完整链条，让责任环环相扣，层层相连，做到有错必究、有责必问。要加大日常监督检查力度，开展经常性监督，执好纪、问好责、把好关，严肃查处腐败问题；要坚决实行“一案双查”，对违反政治纪律和政治规矩、组织纪律，“四风”问题突出，发生顶风违纪问题，出现区域性、系统性腐败案件的地方、部门和单位，既追究主体责任、监督责任，又严肃追究领导责任。（李贵军）

## 49. 宫某出入会所等违纪行为 如何定性

——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.4.20 作者：齐英武

### ►基本案情

宫某，党员，2010年10月，某市国土资源局局长。某房地产开发有限公司经理肖某系宫某大学同学。2015年6月，肖某到某会员制会所宴请宫某，其间二人进行了壁球等运动，共消费2万元人民币。之后，肖某送给宫某该会所价值2万元的会员卡。2016年初，该市纪委对宫某违纪问题立案审查。

### ►评析意见

本案焦点问题，一是宫某行为发生在新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）实施之前，且对于宫某部分违纪行为，新《条例》有规制条款，而2003年原党纪处分条例则没有相关规制条款，应如何认定处理的问

题；二是想象竞合违纪形态认定问题（行为人基于一个违纪故意或者过失，实施的一个行为同时触犯两个以上相关条款的违纪形态）；三是新《条例》第一百三十三条第二款关于“从旧兼从轻”溯及力的问题。

### 宫某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为

违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为，其违纪主体是特殊主体，即党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员，且必须存在主观故意；其侵犯的客体是复杂客体，既侵犯廉洁自律规范，又侵犯党和国家机关正常管理活动。该违纪行为在客观方面必须具有违规取得、持有、实际使用运动健身卡、会所和俱乐部会员卡、高尔夫球卡等各种消费卡，且系情节较重的行为。

对此，2013年12月中央纪委、中央党的群众路线教育实践活动领导小组下发的《关于在党的群众路线教育实践活动中严肃整治“会所中的歪风”的通知》，以及2014年5月中央党的群众路线教育实践活动领导小组下发的《关于进一步整治“会所中的歪风”的通知》，都要求党员领导干部作出不接受和持有私人会所会员卡的公开承诺，在专题民主生活会上进行明示，自觉接受监督。

本案中，宫某身为党员领导干部，接受与自己职务行为存在公务关系公司的同学所送价值2万元的会所会员卡，其行为构成违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为。

## 宫某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成违规出入私人会所违纪行为

违规出入私人会所违纪行为，其违纪主体是特殊主体，即党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员，且其存在主观故意，明知自己行为违反党员廉洁自律规范；其侵犯的客体包括廉洁自律规范、党和国家机关正常管理活动。其在客观方面必须同时具有两个条件：一是违反有关规定出入私人会所的行为；二是情节较重（譬如，接受管理和服务对象及其亲属所请出入私人会所等）。

本案中，宫某违反规定出入私人会所，接受与自己职务行为存在公务关系公司的同学肖某宴请，进行壁球等运动，消费2万元人民币，构成违规出入私人会所违纪行为。

### 宫某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成接受可能影响公正执行公务的宴请、旅游、健身、娱乐活动违纪行为

接受可能影响公正执行公务的宴请、旅游、健身、娱乐活动违纪行为，是指党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员，接受可能影响公正执行公务的宴请、旅游、健身、娱乐等活动安排，情节较重的行为。该违纪行为既侵犯廉洁自律规范，又侵犯党和国家机关正常管理活动。对此，《党政机关厉行节约反对浪费条例》、《党政机关国内公务接待管理规定》等党内法规均对该行为作出了规制。



本案中，官某作为党员领导干部，在私人会所接受宴请和娱乐活动的行为，构成接受可能影响公正执行公务的宴请、旅游、健身、娱乐活动违纪行为。

### 宫某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为

收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，是指党和国家工作人员或者其他从事公务人员中的党员，收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，情节较轻的行为。

构成该违纪行为的行为方式主要有两种：

一是收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，按照党和国家规定应当登记上交而不登记上交的行为。其中，涉及的党和国家相关规定，应当依据、参考国务院 1988 年 12 月发布的《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》，中央办公厅、国务院办公厅 1995 年 4 月发布的《关于对党和国家机关工作人员在国内交往中收受礼品实行登记制度的规定》，中央纪委 1996 年 10 月印发的《关于对党和国家机关工作人员在国内交往中接受礼品实行登记制度的规定中几个问题的答复》，中央纪委监察部 2001 年 3 月发布的《关于各级领导干部接受和赠送现金、有价证券和支付凭证的处分规定》等相关规定内容。

二是收受其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等。譬如，收受明显超出了当地正常经济水平、风俗习

惯、个人经济能力的礼品、礼金，在给予处分时也应根据各种因素综合考虑酌情处理。需要强调的是，收受没有超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡的不构成违纪行为；收受不影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡的也不构成违纪行为。譬如，参观访问与自己没有隶属关系或者工作关系的单位所收到的礼品，大型活动中并无特定赠送对象的纪念品，就属于不会影响公正执行公务的礼品。

本案中，官某作为国土资源局局长，违反规定，收受同学所送可能影响公正执行公务的价值2万元会员卡，其行为构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。

### 对官某的违纪行为应竞合后合并处理

根据新《条例》第二十四条第一款规定，对想象竞合的处理原则是依照处分较重的条款定性处理。应当以行为触犯的数个条款中处分较重的一个条款定性处理。如果触犯的数个条款处分相同，则应按照最能体现其行为特征的条款定性处理。

特别应当注意的是，官某违规取得、持有、实际使用消费卡的违纪行为和违规出入私人会所违纪行为，在新《条例》中有相关违纪行为的规制条款，而2003年原党纪处分条例却无相关违纪行为的具体规制条款。对此，有人认为上述两种违纪行为发生于2015年，发生在新《条例》实施之前，因此不能以新《条例》相关条款认定。

笔者认为，这种认定意见显然是不准确的。虽然在 2003 年原党纪处分条例分则部分第八章违反廉洁自律规定的行为中，没有上述两种具体行为规制条款，但该章设立了违反廉洁自律行为兜底性条款，即 2003 年原党纪处分条例第八十二条。官某上述两种违纪行为均属于该兜底条款规制的范畴。对此，对于官某的上述违纪行为，应依据新《条例》第一百三十三条第二款关于“从旧兼从轻”的相关规定，同时依据新《条例》第八十七条规定，追究官某的党纪责任。

最终，纪律审查人员集体形成如下建议：

官某构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，构成违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为，构成违规出入私人会所违纪行为，构成接受可能影响公正执行公务的宴请、旅游、健身、娱乐活动违纪行为。

官某接受可能影响公正执行公务的宴请、旅游、健身、娱乐活动违纪行为与违规出入私人会所违纪行为属于想象竞合违纪形态，应以违规出入私人会所违纪行为定性处理。

官某收受礼品、礼金、消费卡违纪行为与违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为属于想象竞合违纪形态，应以违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为定性处理。

综上，对官某违规出入私人会所违纪行为和违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为，应合并处理，依据新《条例》第一百三十三条第二款、第八十七条相关规定，追究官某党纪责任。

（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 50. 违规经商办企业，赚到了？

来源：中国纪检监察报 2016.4.25 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第八十八条 违反有关规定从事营利活动，有下列行为之一，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分：

- （一）经商办企业的；
- （二）拥有非上市公司（企业）的股份或者证券的；
- （三）买卖股票或者其他证券投资的；
- （四）从事有偿中介活动的；
- （五）在国（境）外注册公司或者投资入股的；
- （六）有其他违反有关规定从事营利活动的。

**【模拟案例】**胡某，某市农业局局长，中共党员。一年，胡某的大学同学李某来到胡某所在城市，打算在这里成立一家贸易公司。由于人生地不熟，李某找到胡某，请他出谋划策。在合计的过程中，胡某觉得这是一个赚钱良机，便决定和李某合伙。随后，胡某出资 50 万元，以其弟弟身份，与李某合伙注册了一家公司。在之后两年多时间里，胡某一直参与公司经营，获利数十万元。

现实中，个别党员干部违反有关规定，一边在公家上班，拿着工资；一边自己经商办企业，当起老板。这种行为看起来一举两得，却有违《中国共产党纪律处分条例》，终将得不偿失。

“具有公职身份的党员干部经商、办企业，会大量占用工作时间和精力，且容易导致以权谋私、损公肥私，危害正常的社会经济秩序。”湖北省纪委案件审理室干部孙永军表示，一段时间以来，党和国家都禁止党员领导干部和公职人员经商、办企业。2010年实施的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》、2011年印发的《〈中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则〉实施办法》以及原《党纪处分条例》和公务员法都有类似的规定。新修订的《党纪处分条例》第八十八条在原条例基础上进一步修改完善，作出了更为明确的禁止性规定。

值得注意的是，《党纪处分条例》第八十八条，并不禁止党员正常的经商办企业行为。“第八十八条规范的主体主要是党和国家机关中具有公职身份的党员，一般党员通过诚实劳动，经商办企业，并不违反本条规定。”孙永军说。

“本案中，胡某身为市农业局局长，属于具有公职身份的党员领导干部，其假借亲属名义与他人一起开办公司，并长期参与公司经营活动，属于明显的违规经商办企业行为。”孙永军表示，应当按照《党纪处分条例》第八十八条的规定，视其情节、造成的后果，对其进行相应的党纪处分。



“身份即是责任。”专家建议，具有公职身份的党员特别是党员领导干部，一定要认清自己的职责使命，全心全意为人民服务，绝不能为了一己私利，做“既当官，又经商”的“赔本”买卖。（本报记者 张磊）

## 51.如何理解新《条例》中“不涉及犯罪”的概念？

来源：中国纪检监察报 作者：刘辉

新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）第二十七条规定了党组织在纪律审查中发现党员有刑法规定涉嫌犯罪的行为应如何给予党纪处分。这里“涉嫌犯罪”概念应当按照《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）第二条规定的犯罪概念来理解。

然而，新《条例》第二十八条规定了党组织在纪律审查中发现党员有刑法规定的行为，虽不涉及犯罪但须追究党纪责任的，如何给予党纪处分。这里没有使用“不涉嫌犯罪”或“不构成犯罪”的概念，而是使用了“不涉及犯罪”的概念。

对此，常有一些执纪审理人员对此表示难以理解。笔者认为，这里使用“不涉及犯罪”比“不涉嫌犯罪”或“不构成犯罪”的概念更加科学、更加严密。这是因为，“不涉及犯罪”不仅仅涵盖“不构成犯罪”的情形，还包含其他虽然涉嫌犯罪但依法不追究刑事责任的情形。归纳起来，“不涉及犯罪”共包括以下几种情形：

### 一、不构成犯罪的行为

《刑法》第十三條規定，“情節顯著輕微危害不大的，不認為是犯罪”。表明犯罪是社會危害性達到相當嚴重程度的行為，如果情節顯著輕微，沒有達到嚴重危害社會的程度，依法不構成犯罪。例如：

沒有達到情節嚴重或者情節惡劣程度的刑法規定行為。刑法理論稱為情節犯，例如：刑法第一百八十八條規定的內幕交易、洩露內幕信息罪，第二百四十三條規定的誣告陷害罪，第二百四十四條規定的強迫勞動罪，都是以“情節嚴重”作為構成犯罪的條件；第二百六十條和第二百六十一條規定的虐待罪、遺棄罪，就是以“情節惡劣”作為犯罪的條件。

沒有造成嚴重後果的刑法規定行為。刑法理論稱為結果犯，例如：刑法第一百二十九條的丟失槍支不報罪，第一百三十一條的重大飛行事故罪，第一百三十二條的鐵路運營安全事故罪，第一百三十三條的交通肇事罪，第一百三十四條的重大責任事故罪，第一百三十六條的危險物品肇事罪，第一百四十二條的生產、銷售劣藥罪，都是以造成嚴重後果為要件。

沒有引起某種結果的嚴重危險刑法規定行為。刑法理論稱為危險犯，例如：刑法第三百三十條的妨害傳染病防治罪，以“引起甲類傳染病傳播或者有傳播嚴重危險”作為構成犯罪的界限，第三百三十二條的妨害國境衛生檢疫罪，以“引起檢疫傳染病傳播或者有傳播嚴重危險”作為構成犯罪的界限。

没有达到数额较大、巨大或者数量大、较大的刑法规定行为。刑法理论称为数额犯，例如：刑法第二百六十六条的诈骗罪、第二百六十七条的抢夺罪，都是以数额较大为要件；第一百五十八条的虚报注册资本罪，以“虚报注册资本数额巨大、后果严重或者其他严重情节”为成立犯罪与否的界限；第三百四十八条的非法持有毒品罪，以“毒品数量大”为成立犯罪与否的界限；第三百五十二条的非法买卖、运输、携带、持有毒品原植物种子、幼苗罪，以“数量较大”为要件；第三百八十三条的贪污罪，以“数额较大或者有其他较重情节”作为成立犯罪的界限。

根据《条例》第二十八条规定，党组织在纪律审查中发现党员有上述刑法规定的行为，虽然没有达到“情节严重”、“情节恶劣”、“严重危险”或“数额较大”的程度，但也应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

## 二、告诉才处理的刑法规定行为

所谓“告诉才处理”的犯罪，又称“亲告罪”，指刑法规定的被害人向司法机关告发才以犯罪论处的犯罪行为，如果被害人没有向司法机关告诉或者告诉后又撤回告诉，虽然有刑法规定的特定行为但也依法不追究刑事责任。刑法规定的这类行为有：侮辱罪（第二百四十六条）、诽谤罪（第二百四十六条）、暴力干涉婚姻自由罪（第二百五十七条）、虐待罪（第二百六十条）和侵占罪（第二百七十条）。

根据《条例》第二十八条规定，党组织在纪律审查中发现党员有上述刑法规定的行为，虽然被害人没有向司法机关告诉或者告诉后又撤回告诉的，仍然应当视具体情节给予警告直至开除党籍的处分。

### 三、已过追诉时效期间的刑法规定行为

追诉时效期间是指刑法规定的经过一定的期限对刑事犯罪行为不得再追诉的一项法律制度。《刑法》第八十七条规定，“犯罪经过下列期限不再追诉：（一）法定最高刑为不满五年有期徒刑的，经过五年；（二）法定最高刑为五年以上不满十年有期徒刑的，经过十年；（三）法定最高刑为十年以上有期徒刑的，经过十五年；（四）法定最高刑为无期徒刑、死刑的，经过二十年。如果二十年以后必须追诉的，须报请最高人民检察院核准”。

例如，根据《刑法》第三百八十三条规定，某党员贪污数额较大或者有其他较重情节，依法应当处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金。这种行为的追诉时效期间为五年，司法机关在五年之后才发现该党员的贪污行为，依法不得再追诉。但是根据《条例》第二十八条规定，党组织在纪律审查中，发现该党员有贪污数额较大或有其他较重情节的行为，虽然司法机关不再追诉其贪污行为的刑事责任，但党组织仍然应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

### 四、经特赦令免除刑罚的刑法规定行为

特赦是指国家宣告对特定的犯罪分子免除执行其刑罚的全部或部分的法律制度。自 1959 年至 1975 年期间，我国先后实行过 7 次特赦。2015 年 8 月 29 日，为了纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 70 周年，全国人大常委会作出了特赦部分服刑罪犯的决定，对依据 2015 年 1 月 1 日前人民法院作出的生效判决正在服刑的四类罪犯实行特赦。

例如：李某（党员）参加过中国人民抗日战争，2014 年 12 月被人民法院以收买被拐卖的妇女罪判处 1 年有期徒刑，2015 年 9 月，党组织还没有对其作出党纪处分，李某就被人民法院裁定特赦出狱。李某收买被拐卖的妇女的行为，虽然经过特赦令赦免，但党组织仍然应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

### 五、其他依法免于追究刑事责任的刑法规定行为

这是《中华人民共和国刑事诉讼法》第十五条第（六）项规定的兜底条款，指《刑法》或者其他有刑事处罚规定的法律中有关免于追究刑事责任的规定。党组织对于党员有刑法规定的行为，虽然依法免于追究刑事责任，仍然应当视具体情节给予相应的党纪处分。（作者刘辉系广东省云浮市纪委监委常委）

### 52. 以上率下夯实主体责任

——对落实“两个责任”推进全面从严治党的思考（上）

来源：中国纪检监察报 2016.5.4 作者：翁祖亮



从党的十八届三中全会提出落实党风廉政建设主体责任、监督责任，到十八届中央纪委六次全会上强调各级党组织要担负起全面从严治党主体责任，党中央紧紧围绕“责任”二字，不断强化“权力就是责任，责任就要担当”的要求，强调各级党组织要牢固树立不管党治党就是严重失职的观念，强调各级党组织在全面从严治党中的领导核心地位，要做到以上率下，发挥党组织的战斗堡垒作用，将党的领导落在实处；明确要求各级纪委聚焦主责主业，坚持问题导向，突出立规挺纪，深化从严从实，切实解决宽松软的问题，把全面从严治党一步步向纵深推进。

### 忘了主体责任，再忙也是失职

当前，有不少党委书记在思想上还没认识到落实党委主体责任的重要性，有的在流程管理和过程监督上流于形式，责任层层弱化；有的失之于宽、失之于松、失之于软，执行制度规定刚性约束力不强；还有的主抓意识不强，缺乏责任担当，做“甩手掌柜”，至今仍然认为党风廉政建设是纪委的事……

存在上述问题的原因主要是不少党员领导干部心中对主体责任的认识还存在误区。

误区一：认为党风廉政建设只是由党委领导，具体工作与负责那是纪委的事。

“党风廉政建设，党委不抓谁抓？”

党章总纲开宗明义：“各级党委要整体推进党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设和制度建设”，明确了党委是党风廉政建设的主体地位。党风廉政建设就是党委工作的重要组成部分，党风廉政建设主体责任就是党委的政治责任，是必须履行的政治任务。如果各级党委对党风廉政建设和反腐败工作放弃责任、不管不问，党要管党、从严治党只能成为一句空话。落实主体责任是党章要求的，各级党委（党组）必须做到，不能“只挂帅不出征”。

误区二：认为党风廉政建设只是主要领导的责任，班子成员只管业务就行。

“业务工作开展到哪里，党风廉政建设和反腐败工作就要推进到哪里。”

落实党风廉政建设主体责任要一级抓一级，层层抓落实，领导班子成员要按照职责分工，明确各自在党风廉政建设中应负的责任，把业务工作与党风廉政建设结合起来，同研究、同部署、同检查、同考核，看好自家门、管好自家人，切实履行“一岗双责”。

误区三：认为党风廉政建设会拖经济发展后腿，“经济建设要跟上，廉政建设就要让”。

“如果我们党弱了、散了、垮了，其他政绩又有什么意义呢？”

习近平总书记十分明确地指出，“必须树立正确政绩观，坚持从巩固党的执政地位的大局看问题，把抓好党建作为最

大的政绩。”各级党委要将全面从严治党放在政治保证和组织基础的战略地位来看待和重视。抓好党建是一切政绩的基础、前提和保障，也是全面建成小康社会、全面实现“四个全面”战略布局的必然政治要求。如果只抓经济、不讲政治，忽视党的建设、弱化党的领导，经济发展就会偏离正确方向，又谈何实现长远发展？

要走出这三种误区，强化党风廉政建设主体责任，就必须进一步增强责任意识、担当意识、使命意识。各级党组织要切实将思想统一到上级部署要求上来，自觉地肩负起党风廉政建设的政治责任。

### 落实主体责任，关键是以上率下

党章规定各级党组织是落实从严治党的主体，既是领导者、组织者，又是推动者、落实者。领导不带头，落实主体责任就无从谈起。党委书记要担负起第一责任人的责任，在党风廉政建设和反腐败工作中，做到领先一步、下管一级，做好示范、树立标杆；班子领导要担负起“一岗双责”的责任，加强管理、严抓监督，形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局，以严的标准、严的措施、严的纪律，把推进全面从严治党的工作做扎实、做细致、做到位。

“明责”，要清单化。责任细化，边界厘清，让党风廉政建设充分做到履责有依、督责有据。党委（党组）要在年初专题召开落实党委主体责任工作会议，交流确定领导班子成员责任项目清单。每份清单必须围绕重点目标任务、分管

领域存在的薄弱环节和问题、分管领域和职权范围内可能潜在的廉政风险、分管领域群众反映强烈的突出问题等，明确“责任项目”、“工作措施”、“责任部门”、“完成时限”等要素，定责任、设目标、交任务。制定责任项目清单时，领导班子成员要带头做到“三个必须”，即必须亲自制定责任项目清单，必须经领导班子集体讨论，必须在网上公示，彻底解决以往秘书代劳、责任虚化、监督缺失等问题。

“履责”，要流程化。落实主体责任要注重顶层设计，用制度机制、工作流程强化责任落实。要围绕“听、研、查、谈、评”，加强流程管理和过程监督：即党委（党组）定期听取领导班子成员责任项目推进和落实情况；定期研究分析党风廉政建设和反腐败工作情况，尤其是存在的问题和薄弱环节，坚持抓早抓小抓预防；定期对班子成员责任推进落实情况开展监督检查；按照约谈工作机制，及时约谈责任不落实或落实不到位的同志，早提醒、早整改、早落实；组织班子成员对照制定的责任项目清单开展自查、述责述廉及考评，确保“两个责任”落到实处。

“督责”，要制度化。党委（党组）要注重建章立制，将从严治党向基层延伸，层层传导压力、层层压实责任。要在推进“主体责任”落实中，以上率下，以点带面，形成横向到边、纵向到底的党风廉政建设督责机制；要做到挺纪在前，落实监督执纪“四种形态”，做到督责不间断，问责不手软。比如，建立细化落实的党风廉政建设责任制实施办法、

对信访反映问题与领导干部开展谈话的实施办法、对不作为慢作为干部进行约谈问责办法等。

### 聚焦监督主业，压实监督责任

“党的领导是全方位的，本身就包含着管理与监督，对党员进行批评教育、组织处理、纪律处分，针对问题开展巡视，加强对党风廉政建设的领导，都是党委的职责，不能一谈到监督就全推给纪委。”

作为党组织，必须深刻把握好领导与监督的关系，要认识到主体责任和监督责任彼此联系、相辅相成。党委不仅要任命干部，更要监督和管理干部，把领班子、带队伍体现在日常管理监督中，领导和支持纪委全方位开展监督工作。

要找准职责定位。各级党委要全力支持各级纪委找准职责定位，严格围绕“三转”，监督执纪问责，回归主责主业。纪委书记（纪检组长）原则上不应再分管其他业务，要集中力量协助党委做好党风廉政建设和反腐败工作。把纪委监督责任的切入点，从配合部门开展业务检查转变到监督部门履行职责上来，改变过去事前事中事后全程参与的做法，把事前事中的监督职责交还给业务主管部门，通过清理议事协调机构，确保纪委腾出更多精力履行主业主责。

要坚持问题导向。各级党委要全力支持各级纪委在履行纪律审查等监督执纪问责工作中坚持问题导向，推动责任落实。一是敢于发现问题，梳理问题清单，清理问题线索，提出处置意见，及时向上级纪委和同级党委（党组）报告，为



进一步考核评议、追责问责提供依据。二是督促整改问题，对照问题清单推行问题整改项目化，督促有关问题单位立行立改，对短期内不能彻底整改的要明确解决的措施、时限和责任部门，做到件件有着落，确保责任落实。

要强化问责倒逼。各级党委要全力支持各级纪委在履行监督责任之时，必须把问责放在更加突出的位置，通过问责倒逼责任落实。要加大日常监督检查力度，开展经常性监督，严肃查处腐败问题；要建立健全倒查追究的完整链条，做到有错必究、失责必问、问责必严；要坚决实行“一案双查”，既追究主体责任、监督责任，又严肃追究领导责任，使问责成为硬约束。（作者翁祖亮系上海市黄浦区委书记）

### 53.子女违规在自己辖区从业，领导干部能听之任之吗？

来源：中国纪检监察报 2016.5.9 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第九十条 党员领导干部的配偶、子女及其配偶，违反有关规定在该党员领导干部管辖的区域或者业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动，或者在该党员领导干部管辖的区域或者业务范围内的外商独资企业、中外合资企业中担任由外方委派、聘任的高级职务的，该党员领导干部应当按照规定予以纠正；拒不纠正的，其本人应当辞去现任职务或者由组织予以调整职务；不辞去现任职务或者不服从组织调整职务的，给予撤销党内职务处分。

**【模拟案例】**姜某，某市中级人民法院院长，中共党员。其子姜小某在国外获得法律硕士学位后回国，到该市某律所

工作。此后数年，他利用得天独厚的优势寻找案源、疏通关系，事业搞得风生水起。其间，有律师向姜某反映，希望他能够纠正其子的行为，但姜某对此置之不理。

现实中，考虑到自己的父母是党员领导干部，一些人违规在他们管辖的区域或者业务范围内从事经营活动，而他们的父母出于对子女的关爱，大多听之任之、不管不问。殊不知，父母的此种行为已经违反了新修订的《中国共产党纪律处分条例》。

“鉴于配偶、子女等亲属在领导干部管辖范围内从事经营活动，存在干扰领导干部公正执行公务的风险，党和国家出台相关规定，对这种行为作出了一定的限制。”浙江省杭州市纪委案件审理室主任朱春根表示，依据新修订的《党纪处分条例》，如果党员领导干部发现配偶、子女等亲属违反有关规定，在其管辖的区域或者业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动，应当予以纠正。如果不纠正，就要受到相应处理。

朱春根介绍，2011年2月，最高法出台《关于对配偶子女从事律师职业的法院领导干部和审判执行岗位法官实行任职回避的规定》，其中明确要求，人民法院领导干部配偶、子女在其任职法院辖区内从事律师职业的应当实行任职回避。本案中，姜某身为人民法院院长，其子姜小某在其任职法院辖区内从事律师职业，姜某应当进行纠正，如拒不纠正并且不服从组织调整，则应给予其撤销党内职务处分。

朱春根表示，爱护家庭、关心亲友是人之常情，但关爱什么，怎么关爱值得党员领导干部认真思考和严肃对待。党员领导干部作为“关键少数”，一定要严格教育、约束配偶、子女等亲属，既做到自己清正廉洁，又确保他们立得正、行得直。（本报记者 张磊）

#### 54.个人花销，能“转嫁”给下属单位吗？

来源：中国纪检监察报 2016.5.11 作者：本报记者 程威

**【条例原文】**第九十四条 利用职权或者职务上的影响，侵占非本人经管的公私财物，或者以象征性地支付钱款等方式侵占公私财物，或者无偿、象征性地支付报酬接受服务、使用劳务，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

利用职权或者职务上的影响，将本人、配偶、子女及其配偶等亲属应当由个人支付的费用，由下属单位、其他单位或者他人支付、报销的，依照前款规定处理。

**【模拟案例】**彭某，某市教育局局长，中共党员。多年来，彭某被同事私下里称为“花钱能手”，自己的工资从来不花，专用单位公款。在亲戚朋友眼中，他很“大方”，经常邀亲朋好友聚餐、包吃包住。某年春节，他买了十几台名牌电脑送给家人亲戚。可是，这些费用都在市属某中学报销。有一次儿子过生日，他因公务繁忙不能和妻儿一起庆祝，

为弥补儿子，他让妻子带着儿子出国旅游，机票、住宿和妻子购买名包以及儿子花销等费用，他都让会计想办法在与教育局有关联的单位报销。

彭某也许为了显示顾家，出手大方，经常给亲戚朋友一些礼物；也可能在他眼中，将私人花销在单位报销是很简便易行的事，只需其一句话，下属或主动或碍于情面就为其办理。然而，如果不能分清公与私的界限，这种“顾家”只会害己害家。依据新施行的《中国共产党纪律处分条例》，彭某的行为触犯了廉洁纪律。

浙江省杭州市纪委案件审理室干部雷冬梅告诉记者，利用职权或者职务上的影响，将应当由个人支付的费用，由相关单位或者他人支付、报销的，给予党纪处分。在本案中，彭某身为党员领导干部，利用教育局长职权和地位形成的便利条件，将个人费用，让有隶属关系的中学或关联单位报销，违反了《党纪处分条例》第九十四条第二款的规定。对彭某的行为，应当视情形给予警告以上处分。

雷冬梅说，有的党员干部对小节和小利不在意，导致小问题演变成大错误。若占有自己职务范围内经手、管理的财物，则其行为涉嫌贪污；若查实存在利用职务便利，为有关单位或个人谋取利益，则其行为涉嫌受贿。《党纪处分条例》第九十四条旨在提醒党员领导干部警惕小问题的腐蚀作用，避免由贪图小利演化成违法犯罪。

现实生活中，有些领导干部公私不分，将应由个人承担的费用“转嫁”给下属单位或他人埋单，以使自己单位的账上无据可查，逃避相关部门的监督检查。也有的尝到以权谋私的滋味后，更加恣意妄为，逐渐走向违法犯罪的深渊，最终受到刑事追究。吉林省原副省长谷春立、国家体育总局原副局长肖天等事例都存在此类情形，给人留下深刻的教训。

专家提醒，公款为民，一丝一毫都不能私用。党员干部一定要以身作则，以上率下，绝不能让下属单位为自己的私欲埋单。（本报记者 程威）

## 55. 跨越新《条例》施行日期的连续违纪行为如何认定？

——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.5.11 作者：齐英武

### ▶ 基本案情

苗某，党员，某省交通厅副厅长。2015年10月国庆节期间，与交通厅有业务往来的金鑫路桥公司经理刘某以过节名义送给苗某5000元购物卡。2016年2月春节期间，刘某以过节名义送给苗某6000元人民币。

2015年6月，苗某参加了与自己没有隶属关系或者工作关系的某中直单位举办的经济发展会议。会议结束，与会人员均获得一个价值500元的移动硬盘作为纪念品。

2016年3月，该省纪委对苗某违纪问题立案审查。

### ▶ 定性及处理建议



该省纪委执纪审理人员认为：苗某于 2015 年 10 月和 2016 年 2 月收受与工作单位有业务往来的相关公司经理刘某给予购物卡和现金的行为，属于跨越新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）施行日期的连续收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，应依据新《条例》第八十三条第一款追究苗某的党纪责任；苗某收受与自己没有隶属关系或者工作关系的相关单位所送价值 500 元会议纪念品，不属于违规违纪行为。

### □案例评析

本案的关键问题在于跨越新《条例》施行日期的连续违纪行为应如何认定及处理。具体评析如下：

#### （一）关于收受礼品、礼金、消费卡违纪行为的界定

收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，是指党和国家工作人员或者其他从事公务人员中的党员，收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等的行为。

该项违纪行为要求行为人除在主观上存在故意，也须在客观方面具有两种行为方式：

1. 收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，按照党和国家规定应当登记上交而不登记上交的行为。其中，涉及的党和国家相关规定，应当依据、参考国务院 1988 年 12 月发布的《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》，中央办公厅、国务院办公厅 1995 年 4 月发布的《关于对党和国家机关工作人员在

国内交往中收受礼品实行登记制度的规定》，中央纪委 1996 年 10 月印发的《关于对党和国家机关工作人员在国内交往中接受礼品实行登记制度的规定中几个问题的答复》，中央纪委、监察部 2001 年 3 月发布的《关于各级领导干部接受和赠送现金、有价证券和支付凭证的处分规定》等相关规定内容。

2.收受其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等。譬如，收受明显超出了当地正常经济水平、风俗习惯、个人经济能力的礼品、礼金价值，在给予处分时也应根据各种因素综合考虑酌情处理。需要强调的，收受没有超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡的不构成违纪行为。收受不影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡的，同时没有超出正常礼尚往来的，也不构成违纪行为。譬如，参观访问与自己没有隶属关系或者工作关系的单位所收到的礼品，大型活动中并无特定赠送对象的纪念品，就属于不会影响公正执行公务的礼品。

（二）关于苗某跨越新《条例》施行日期的连续收受礼品、礼金、消费卡违纪行为

连续违纪行为，是指基于同一或者概括的违纪故意，连续实施性质相同的独立构成违纪的数个行为，触犯同一违纪名称的违纪形态。

本案中，苗某于 2015 年 10 月和 2016 年 2 月收受与工作单位有业务往来的相关公司经理刘某给予购物卡和现金

的行为，属于跨越新《条例》施行日期的连续收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。

关于此类连续违纪行为如何处理，党纪处分条例并未作出规定。但是，依据新《条例》第四条党的纪律处分工作应当坚持的原则中第（三）项：“实事求是。对党组织和党员违犯党纪的行为，应当以事实为依据，以党章、其他党内法规和国家法律法规为准绳，准确认定违纪性质，区别不同情况，恰当予以处理”的相关规定，党纪处分条例与刑法及其司法解释应当保持一致。对此，根据最高人民法院《关于对跨越修订刑法施行日期的继续犯罪、连续犯罪以及其他同种数罪应如何具体适用刑法问题的批复》的相关规定，苗某两次收受金鑫公司经理刘某购物卡及现金的行为属于连续违纪行为，应当认定构成同一个违纪行为，即构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。

应当注意的是，尽管苗某两个违纪行为分别发生在新《条例》施行的前后，但根据2003年《党纪处分条例》第七十四条第一款和新《条例》第八十三条第一款的规定，均应受到纪律追究，且新旧《条例》对收受礼品、礼金、消费卡违纪行为的规定处分档次并未发生变化。因此，对其跨越新《条例》施行日期的收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，应依据新《条例》第八十三条第一款的规定，按照累计收受数额一并定性处理。

综上，苗某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。

（三）苗某收受与自己没有隶属关系或者工作关系的单位所送礼品，礼品不能证明超出正常礼尚往来范畴，不能认定为违规违纪行为

本案中，苗某于 2015 年 6 月参加了与自己没有隶属关系和工作关系的相关单位举办的会议，并接受了举办单位赠予所有参会人员价值 500 元纪念品。

该行为发生在新《条例》实施之前，根据 2003 年《党纪处分条例》第七十四条第一款、第二款：“党和国家工作人员或者其他从事公务的人员，接受可能影响公正执行公务的礼品馈赠，不登记交公，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。前款所列人员接受其他礼品，按照规定应当登记交公而不登记交公，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分”的相关规定，苗某行为属于接受其他礼品，按照党和国家规定应当登记上交而不登记上交的行为，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。

但是，新《条例》将 2003 年原《党纪处分条例》第七十四条第二款有关“接受其他礼品，按照规定应当登记交公而不登记交公”的相关内容删除，因此，依据新《条例》第

八十三条：“收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。收受其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等的，依照前款规定处理”的相关规定，以及依据新《条例》第一百三十三条第二款关于“从旧兼从轻”溯及力规定，苗某的行为不属于违规违纪行为。

（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 56.如何认定处理“不按规定报告个人有关事项行为”？

来源：中国纪检监察报 2016.5.12 作者：钟纪晟

### 一、基本案情

孙×，中共党员，A市副市长。

孙×及其妻李××、儿子孙××（未婚，与孙×夫妇共同生活）名下现有6套住房、2个车位。孙×任A市副市长后，于2016年1月填报《领导干部个人有关事项报告表》时，在“本人、配偶、共同生活的子女的房产情况”一栏，只填报了其本人名下的3套住房，隐瞒了拥有其他3套住房、2个车位的情况。同时，孙×为规避报告，以其远房亲属名义购买了300万元理财产品，也未报告。

### 二、分析意见

按规定报告个人有关事项是党组织对领导干部提出的一项基本要求，是党组织对党员干部进行监督的有力手段。



2010年5月，中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于领导干部报告个人有关事项的规定》，其中对报告的范围、要求和责任追究等作出了具体规定，各级党组织和领导干部应认真贯彻执行。对党忠诚老实、言行一致是党员的基本义务，不报告、不如实报告个人有关事项的行为，在本质上是对党不忠诚、不老实，应受到严肃处理。

近年来，领导干部报告个人有关事项的制度不断完善，同时加大抽查核实力度，逐步推行领导干部个人有关事项“凡提必核”。从纪律审查实践看，不按规定报告个人有关事项是一个较为突出的问题。据不完全统计，2015年抽查的43.92万名副处级以上干部中，因不如实报告个人有关事项等问题被取消提拔资格的3900多人，受调离岗位、改任非领导职务、免职、降职等处理的124人，因抽查核实发现问题受到党纪政纪处分的160人。

本案中，孙×作为党员领导干部，违反个人有关事项报告规定，蓄意隐瞒真实房产情况，并以其亲属名义购买理财产品规避报告制度，依据《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《党纪处分条例》）第六十七条第一款第一项之规定，其行为构成不按规定报告个人有关事项行为，已违反组织纪律，需要给予纪律处分。

执纪实践中，对此类行为的认定和处理，应注意把握好以下问题：

第一，关于领导干部报告个人有关事项的范围和基本要求。根据《关于领导干部报告个人有关事项的规定》，领导干部每年度需要集中报告上一年度的事项主要有：本人婚姻变化和配偶、子女移居国（境）外、从业情况；本人的工资及各类奖金、津贴、补贴，从事讲学、写作、咨询、审稿、书画等劳务所得；本人、配偶、共同生活的子女的房产情况；本人、配偶、共同生活的子女投资或者以其他方式持有有价证券、股票（包括股权激励）、期货、基金、投资型保险以及其他金融理财产品的情况；配偶、共同生活的子女投资非上市公司、企业的情况；配偶、共同生活的子女注册个体工商户、个人独资企业或者合伙企业的情况。

报告个人有关事项的基本要求是“如实报告”，包括不得漏报，更不得虚假报告或隐瞒不报。这也要求领导干部尽量详细报告，上述要求报告的事项，若有特殊情况应如实作出说明。领导干部在执行本规定中，认为有需要请示的事项，可以向受理报告的组织（人事）部门请示。对不按规定报告个人有关事项的，需视情节轻重追究纪律责任。

第二，对党员领导干部以他人名义持有的财产未予报告行为应如何认定处理。根据规定，党员领导干部对本人名下的房产或股票、基金等金融理财产品必须如实报告。实践中，有的党员领导干部为规避报告制度，故意把个人所有的房产、股票、基金等登记到他人名下，在填报《领导干部个人有关事项报告表》中未予报告。我们认为，对此类行为应坚

持“实质判断”这一标准。即只要根据证据能证明上述财产确系领导干部本人所有，如本人没有如实报告，则违反了组织纪律，构成“不按规定报告个人有关事项行为”。

第三，关于条规适用和处理问题。对此，应区分不同情况稳妥处理：

一是对2016年1月1日后发生的不按规定报告个人有关事项行为。由于2016年《党纪处分条例》第六十七条第一款第一项对此类行为如何处分作出了明确规定（“违反个人有关事项报告规定，不报告、不如实报告”，“情节较重的，给予警告或者严重警告处分”）。因此，可依据《党纪处分条例》第六十七条第一款第一项之规定对违纪党员领导干部作出纪律处分。此外，对2016年1月1日后发生的不按照规定报告个人有关事项行为，同时该事项本身构成另一违纪行为的，应依照有关规定进行合并处理。

二是对2016年1月1日前发生的上述行为。根据2010年5月印发的《关于领导干部报告个人有关事项的规定》第十七条之规定，党员领导干部不按规定报告个人有关事项，构成违纪的，“依照有关规定给予纪律处分”。实践中，对能否直接依据该规定给予党员领导干部纪律处分，存在不同认识。经研究，我们认为，《关于领导干部报告个人有关事项的规定》是认定不按规定报告个人有关事项行为性质的重要依据，但由于该文件未明确具体处分档次，因此不宜将其直接作为给予党纪处分的条规依据。

考虑到 1997 年和 2003 年《党纪处分条例》对此类行为如何处分均未作出规定，因此在实践中，一般可区别不同情节采取批评教育、限期改正、责令作出检查、诫勉谈话、通报批评或者调整工作岗位、免职等方式处理。需要说明的是，如党员领导干部既有不按规定报告个人有关事项行为，也有其他违纪行为（如受礼行为）需要处理，可以在审理报告、处分决定等纪律审查文书中将不按规定报告个人有关事项行为作为情节一并表述。

### 【相关法规链接】（节选）

#### 1. 《中国共产党章程》（2012 年 11 月 14 日）

第三条 党员必须履行下列义务：

……

（五）维护党的团结和统一，对党忠诚老实，言行一致，坚决反对一切派别组织和小集团活动，反对阳奉阴违的两面派行为和一切阴谋诡计。

……

#### 2. 《中国共产党纪律处分条例》（2016 年 1 月 1 日）

第六十七条 有下列行为之一，情节较重的，给予警告或者严重警告处分：

（一）违反个人有关事项报告规定，不报告、不如实报告的；

#### 3. 《关于领导干部报告个人有关事项的规定》（2010 年 5 月 26 日）

第一条 为加强对领导干部的管理和监督，促进领导干部廉洁从政，根据《中国共产党章程》、党内有关规定和国家有关法律法规，制定本规定。

第二条 本规定所称领导干部包括：

（一）各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、民主党派机关中县处级副职以上（含县处级副职，下同）的干部；

（二）人民团体、事业单位中相当于县处级副职以上的干部；

（三）大型、特大型国有独资企业、国有控股企业（含国有独资金融企业和国有控股金融企业）的中层以上领导人员和中型国有独资企业、国有控股企业（含国有独资金融企业和国有控股金融企业）的领导班子成员。

副调研员以上非领导职务的干部和已退出现职、但尚未办理退（离）休手续的干部报告个人有关事项，适用本规定。

第三条 领导干部应当报告下列本人婚姻变化和配偶、子女移居国（境）外、从业等事项：

- （一）本人的婚姻变化情况；
- （二）本人持有因私出国（境）证件的情况；
- （三）本人因私出国（境）的情况；
- （四）子女与外国人、无国籍人通婚的情况；
- （五）子女与港澳以及台湾居民通婚的情况；
- （六）配偶、子女移居国（境）外的情况；



(七) 配偶、子女从业情况,包括配偶、子女在国(境)外从业的情况和职务情况;

(八) 配偶、子女被司法机关追究刑事责任的情况。

第四条 领导干部应当报告下列收入、房产、投资等事项:

(一) 本人的工资及各类奖金、津贴、补贴;

(二) 本人从事讲学、写作、咨询、审稿、书画等劳务所得;

(三) 本人、配偶、共同生活的子女的房产情况;

(四) 本人、配偶、共同生活的子女投资或者以其他方式持有有价证券、股票(包括股权激励)、期货、基金、投资型保险以及其他金融理财产品的情况;

(五) 配偶、共同生活的子女投资非上市公司、企业的情况;

(六) 配偶、共同生活的子女注册个体工商户、个人独资企业或者合伙企业的情况。

第六条 领导干部发生本规定第三条所列事项的,应当在事后 30 天内填写《领导干部个人有关事项报告表(一)》,并按照规定报告。因特殊原因不能按时报告的,特殊原因消除后应当及时补报,并说明原因。

第十六条 领导干部应当按照本规定如实报告个人有关事项,自觉接受监督。

第十七条 领导干部有下列情形之一的，根据情节轻重，给予批评教育、限期改正、责令作出检查、诫勉谈话、通报批评或者调整工作岗位、免职等处理；构成违纪的，依照有关规定给予纪律处分：

- （一）无正当理由不按时报告的；
- （二）不如实报告的；
- （三）隐瞒不报的；
- （四）不按照组织答复意见办理的。

不按照规定报告个人有关事项，同时该事项构成另一违纪行为的，依照有关规定进行合并处理。（钟纪晟）

### 57. 公车私用图方便 顶风违纪受处分

来源：中国纪检监察报 2016.5.16 作者：本报记者 黄波 通讯员 施萃珠 严琰

“我作为党员干部，为图自己方便而公车私用，违反了纪律，我接受组织的处分。”近日，云南省剑川县金华镇副镇长杨祖兴向记者坦言。

2015年6月，一条举报剑川县财政局“某官员”公车私用的信息引起了该县纪委的重视，县纪委信访室迅速对这一问题线索按程序进行了初核，杨祖兴公车私用的违纪事实很快水落石出。

经查，2014年10月以来，杨祖兴在担任金华镇副镇长、财政所所长期间，经常私自驾驶单位公车上下班，并将公车停放在自家小区门口。2015年5月1日节假日值班期间，

杨祖兴没有按规定将公车封存，在上午值班结束后，私自驾驶公车回家，并顺路到市场买菜。

因公车私用，违反车辆使用有关规定，2015年10月，剑川县纪委给予杨祖兴党内警告处分，并对金华镇其他班子成员进行诫勉谈话。（本报记者 黄波 通讯员 施萃珠 严琰）

### 【执纪者说】

杨祖兴顶风违纪，违规使用公车，受到处分可以说是咎由自取。党员干部要时刻绷紧纪律这根弦，做到慎小慎微，切不可以为是“小事”而放任自流，更不能在纪律面前抱有侥幸心理。要对纪律心存敬畏，才能避免因行为“越轨”而受到处理。（剑川县纪委 和俊雄）

## 58.套取集体资金捐寺庙 触碰底线受处分

来源：中国纪检监察报 2016.5.17 作者：本报记者 陈金来 通讯员 上官昌飞

“刘光同志身为共产党员，违反廉洁纪律，在经营、管理村集体企业过程中，以权谋私，报销应由其本人承担的招待费用，套取集体资金归自己使用和以本人名义向寺庙捐款……”近日，福建省永安市燕南街道纪工委通报了黄历村党支部委员兼村水电站站长刘光的违纪问题。两个月前，刘光受到撤销党内职务处分。

2015年12月，永安市燕南街道纪工委接到村民举报，反映刘光存在严重经济问题，随即进行调查核实。经过调查发现，刘光的违纪问题还不止一起。2009年7月，刘光当

选黄历村党支部委员，根据工作分工，于2010年1月至2015年12月担任该村水电站（村集体企业）站长，而他的一系列违纪问题正发生在这段时间。

经查，刘光在担任水电站站长期间，将个人宴请朋友的餐费1870元在电站财务账中报销列支；通过虚增电站维修费、垃圾清理费和开具收据报销的方法，套取现金6220元用于个人生活开支，其中将3000元用于向寺庙捐款，求神庇护。此外，他还违反财经管理制度，从电站集体资金中列支应由本人承担社会养老保险费3636元，为与其关系较好的村民刘某交纳社会养老保险费5941元。

2016年3月21日，经燕南街道纪工委研究并报经市纪工委批准，给予刘光撤销黄历村党支部委员处分，违纪款全部退回村水电站。

刘光说：“当站长期间，存在错误认识，未能时刻绷紧纪律这根弦，才犯下这样的错误。我接受组织处理。”（本报记者 陈金来 通讯员 上官昌飞）

### 【执纪者说】

刘光身为一名共产党员、村党支部委员，理想信念动摇，不信马列信鬼神。他利用职务便利，侵犯村民利益，触犯纪律底线，受到处分是必然的。这也提醒每一名党员干部，只有遵守党纪才是真正的“护身符”。

——永安市燕南街道纪工委 吴发林

## 59.刁难群众、吃拿卡要，纪律管不着吗？

来源：中国纪检监察报 2016.5.17 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第一百零五条 有下列行为之一，对直接责任者和领导责任者，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分：

（一）超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用，加重群众负担的；（二）违反有关规定扣留、收缴群众款物或者处罚群众的；（三）克扣群众财物，或者违反有关规定拖欠群众钱款的；（四）在管理、服务活动中违反有关规定收取费用的；（五）在办理涉及群众事务时刁难群众、吃拿卡要的；（六）有其他侵害群众利益行为的。

**【模拟案例】**李某，某县房管局工作人员，中共党员。一天，当地居民王某来房管局申请办理房产证。那段时间，李某因个人原因情绪低落，待人接物冷冰冰。在审查办证所需资料过程中，他对王某爱搭不理，态度生硬，对所需材料不一次性告知。直到王某通过朋友给他送了两条香烟和一提时令水果，他才为王某办理了相关手续。

现实中，一些党员干部不给好处不办事，给了好处乱办事，严重影响党群干群关系。他们之所以肆无忌惮，一方面认为群众有求于自己，对方敢怒不敢言；另一方面认为即使有群众反映，也是小事一桩，不会触犯纪律。殊不知，对于这种发生在群众身边的不正之风和腐败问题，《中国共产党



纪律处分条例》在群众纪律一章专门作出了相应规制，侵害群众利益就要受到纪律惩戒。

关于本案，湖北省纪委案件审理室干部孙永军表示，李某身为具有国家公职人员身份的党员，本应依照政策规定，及时、周到、热情地为群众做好服务工作，只要王某的条件符合申领房产证的规定，就应及时办理，并且一次性告知所需材料。但李某却人为设置障碍，干扰、拖延正常的办事程序，直到王某给了“好处”才予以办理。对于这种刁难群众、吃拿卡要的行为，应依照《党纪处分条例》第一百零五条第五项规定，依照情节给予相应处分。

需要注意的是，如果李某收受的不是少量香烟和水果，而是红包，对其行为的定性可能要另当别论。“这就需要根据具体案情，考虑构成收受礼金或者受贿错误的可能，作出准确的定性。”孙永军说。

“《党章》明确规定，我们党最大的政治优势是密切联系群众，党执政后的最大危险是脱离群众。”孙永军表示，党员、干部一定要坚定理想信念，牢记宗旨意识，时时处处为人民谋利益，始终保持同人民群众的血肉联系。（本报记者 张磊）

## 60.新修订《中国共产党地方委员会工作条例》涉及执纪审理有关问题的理解与适用

来源：中国纪检监察报 2016.5.18 作者：钟纪晟

2015年12月25日，新修订的《中国共产党地方委员会工作条例》（以下简称《工作条例》）正式施行。为贯彻执行好该条例，我们结合工作实践，对《工作条例》施行后执纪审理工作中遇到的3个问题进行了认真研究，并提出了初步研究意见，供大家参考。

一、关于地方党委委员、候补委员因涉嫌违纪正在被纪律审查的，能否辞去或者由所在党的地方委员会按程序免去其党委委员、候补委员职务问题

《工作条例》第七条第三款规定：“因调离本地区、辞去公职、退休等原因不适宜继续担任党委委员、候补委员的，应当辞去或者由所在的党的地方委员会按程序免去其党委委员、候补委员职务。”

本条规定的是地方党委委员、候补委员因正当理由不适宜继续担任该职务时的辞职和免职程序。

实践中，有同志认为地方党委委员、候补委员因涉嫌违纪正在被纪律审查的，也可以适用上述规定，辞去或者由本人所在党的地方委员会按程序免去其党委委员、候补委员职务。

我们认为，地方党委委员、候补委员因违犯党纪应当受到党纪追究的，应依据《中国共产党纪律处分条例》的有关规定给予党纪处分，并依据《中国共产党章程》第四十条和《中共中央纪律检查委员会关于处分违犯党纪的党员批准权限的具体规定》的规定，履行党纪处分审批程序。

主要理由：我们党对于处理违犯党纪的党员，历来采取十分慎重的态度。1980年2月29日，党的十一届五中全会审议通过了《关于党内政治生活的若干准则》，全面总结了建党以来党内关系和执行纪律方面的经验教训，其中明确规定：“对人的处理应十分慎重。凡涉及开除党籍、提交司法机关处理的，更要慎重。”1982年，党的十二次全国代表大会修订《中国共产党章程》时，全面贯彻上述规定，在第四十条对给予违纪党员党纪处分的审批程序作出了规定，并专门对给予中央和地方各级党委委员、候补委员撤销党内职务、留党察看或开除党籍处分，规定了更严格的审批程序，即“对党的中央委员会和地方各级委员会的委员、候补委员，给以撤销党内职务、留党察看或开除党籍的处分，必须由本人所在的委员会全体会议三分之二以上的多数决定。对地方各级委员会委员和候补委员的上述处分，必须经过上级党的委员会批准”。1983年，制定《中共中央纪律检查委员会关于处分违犯党纪的党员批准权限的具体规定》时，又对给予中央和地方各级党委委员、候补委员党内警告、严重警告处分规定了更严格的审批程序，即“给中央委员会委员、候补委员以警告、严重警告处分，报中央或中央纪律检查委员会批准，凡经中央纪律检查委员会批准的，要报中央备案。给党的地方各级委员会委员、候补委员以警告、严重警告处分，报上一级党的纪律检查委员会批准，然后由这一级纪律检查委员会报同级党委备案”。在1992年党的十四次全国

代表大会修订《中国共产党章程》时，在第四十条第二款增加了“在特殊情况下，可以先由中央政治局和地方各级委员会常务委员会作出处理决定，待召开委员会全体会议时予以追认”的内容。此后，关于给予中央和地方各级党委委员、候补委员党纪处分审批程序的规定，一致沿用至今。《工作条例》第七条第三款的有关规定系依据《中国共产党章程》制定，如地方党委委员、候补委员因涉嫌违纪正在被纪律审查时，允许其辞去或者由本人所在党的地方委员会按程序免去其党委委员、候补委员职务，实质上规避了党章对党纪处分批准权限的规定，既不利于上级党委对下级党组织的监督，也不利于对被审查人权利的保障。

二、关于地方党委委员、候补委员“被追究刑事责任的，职务自动终止”的理解与适用问题

《工作条例》第七条第三款规定：“死亡、丧失国籍、被追究刑事责任、被停止党籍、受到留党察看以上党纪处分的，委员、候补委员职务自动终止。”

本条中“被追究刑事责任”，是指已受到刑事处罚或者被免于刑事处罚的情形。有上述情形之一的，地方党委委员、候补委员职务自动终止，给予其党纪处分可不再依据《中国共产党章程》第四十条第二款之规定呈报上级党委审批，但需报上级纪委备案。

需要强调的是，本条主要适用于司法机关先行处理的情形；按照纪法分开、纪在法前的要求，纪检监察机关在纪律

审查中发现党员涉嫌犯罪的，应当在向司法机关移送案件前，作出党纪政纪处分决定。

对于被逮捕或者被提起公诉等情形，因其结果不一定就会被追究刑事责任，在司法机关作出生效判决、裁定、决定前，不宜启动自动终止委员、候补委员职务的程序；但依据《中国共产党纪律处分条例》第三十一条的规定，地方党委委员、候补委员被依法逮捕的，应当及时中止其表决权、选举权和被选举权等党员权利。

三、关于地方党委委员、候补委员“受到留党察看以上党纪处分的，职务自动终止”的理解与适用问题

《工作条例》第七条第三款规定：“死亡、丧失国籍、被追究刑事责任、被停止党籍、受到留党察看以上党纪处分的，委员、候补委员职务自动终止。”

本条中“受到留党察看以上党纪处分”，是指给予地方党委委员、候补委员留党察看以上党纪处分，经同级党委全会或常委会审议通过，并呈报上级党委批准后，处分决定已经生效的情形。

在实践中，有同志认为地方党委委员、候补委员涉嫌违纪应当给予留党察看以上党纪处分，即可依据《工作条例》第七条第三款的规定“职务自动终止”，不再依据《中国共产党章程》第四十条第二款的规定履行党纪处分报批和追认程序。我们认为，这种理解是错误的。地方党委委员、候补委员应被给予留党察看以上党纪处分，且已经履行了党纪处



分报批程序，即处分决定生效后，其所担任的地方党委委员、候补委员职务才可自动终止。其中，党纪处分未经地方党委全会审议的，在上级党委批准后，仍须按规定提请地方党委全会予以追认。（作者单位：中央纪委案件审理室）

## 法规链接

### 1. 《中国共产党章程》

第四十条第二款 对党的中央委员会和地方各级委员会的委员、候补委员，给予撤销党内职务、留党察看或开除党籍的处分，必须由本人所在的委员会全体会议三分之二以上的多数决定。在特殊情况下，可以先由中央政治局和地方各级委员会常务委员会作出处理决定，待召开委员会全体会议时予以追认。对地方各级委员会委员和候补委员的上述处分，必须经过上级党的委员会批准。

### 2. 《中国共产党地方委员会工作条例》

第七条第三款 因调离本地区、辞去公职、退休等原因不适宜继续担任党委委员、候补委员的，应当辞去或者由所在的党的地方委员会按程序免去其党委委员、候补委员职务。死亡、丧失国籍、被追究刑事责任、被停止党籍、受到留党察看以上党纪处分的，委员、候补委员职务自动终止。辞去、免去或者自动终止委员、候补委员职务的，应当报上一级党委备案。确有必要时，上一级党委可以任免下级党委委员、候补委员职务。

3.《中共中央纪律检查委员会关于处分违犯党纪的党员批准权限的具体规定》（中纪发〔1983〕12号，1983年7月6日中央批准印发）

一、对党的中央委员会和地方各级委员会委员、候补委员，给予撤销党内职务、留党察看、开除党籍处分，按党章第四十条规定执行。特殊情况下，给予中央委员会委员、候补委员的上述处分，由中央决定；给予党的地方各级委员会委员、候补委员的上述处分，由同级党的常务委员会决定，报上级党委批准，待下一次全体会议追认。

给中央委员会委员、候补委员以警告、严重警告处分，报中央或中央纪律检查委员会批准，凡经中央纪律检查委员会批准的，要报中央备案。

给党的地方各级委员会委员、候补委员以警告、严重警告处分，报上一级党的纪律检查委员会批准，然后由这一级纪律检查委员会报同级党委备案。（钟纪晟）

## 61.消极应付群众诉求，只是作风上的小事吗？

来源：中国纪检监察报 2016.5.19 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第一百零八条 有下列行为之一，对直接责任者和领导责任者，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分：

（一）对涉及群众生产、生活等切身利益的问题依照政策或者有关规定能解决而不及时解决，造成不良影响的；

（二）对符合政策的群众诉求消极应付、推诿扯皮，损害党群、干群关系的；（三）对待群众态度恶劣、简单粗暴，造成不良影响的；（四）弄虚作假，欺上瞒下，损害群众利益的。

**【模拟案例】**赵某，某派出所户籍民警，中共党员。一天，辖区一名群众来派出所为刚出生的孩子上户口。当天，赵某刚刚受到领导批评，心中不爽，在审核相关材料时，表现出明显的不耐烦，一会儿说这个材料不行、那个材料不对，一会儿又说要盖这个章、签那个字，让群众一趟趟来回奔波。事后，群众在网上发帖诉苦，引发网民围观，造成恶劣影响。

一段时间以来，一些党员干部不作为的问题较为突出，群众反映强烈。党员干部不作为，有的是因为能力问题，但更多的是因为态度问题、责任问题。在他们看来，对群众的合理诉求，拖一拖、缓一缓，哪怕是让群众多跑几趟，顶多是作风上的小事，没啥大不了的。殊不知，这种行为有违新修订的《中国共产党纪律处分条例》精神，对群众诉求能解决而不及时解决，消极应付、推诿扯皮，情节较重的将受到纪律惩戒。

关于本案，江西省纪委案件审理室干部夏学文表示，为群众的小孩上户口，对户籍民警来说，只是履职过程中的一

件普通“小事”，但对群众来说，却是一件关系他们切身利益的大事。

“赵某身为户籍民警、中共党员，把个人不良情绪掺杂到工作中，在工作中表现出明显的不耐烦，并一次次刁难群众，导致群众一趟趟来回奔波，让群众误工、费时、伤神，最终在网上‘吐槽’，造成恶劣影响。”夏学文表示，这种行为表面上看只是工作态度问题，实质上却是官僚作风、特权思想的表现。对这种对群众诉求能解决而不及时解决并造成恶劣影响的行为，应根据《党纪处分条例》第一百零八条有关规定予以相应的党纪处分。

“坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋，不允许任何党员脱离群众，凌驾于群众之上，是党章的明确要求。”夏学文表示，怎么对待群众，既是政治立场、政治本色问题，也是态度问题、感情问题。对群众讲不讲感情，这是党员干部党性强不强的重要体现。作为一名党员干部，应当践行党的宗旨，把服务群众作为自身的第一职责，努力解决好群众的问题，为群众办好事、让群众好办事。（本报记者 张磊）

## 62.大搞“形象工程”，只是政绩观问题吗？

来源：中国纪检监察报 2016.5.23 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第一百零九条 不顾群众意愿，盲目铺摊子、上项目，致使国家、集体或者群众财产和利益遭受较大

损失的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

**【模拟案例】**王某，某县县委副书记、县长。担任现职以来，王某好大喜功，总想着搞点“形象工程”，给自己的政绩贴贴金。筹划良久，他决定将县城的公园拆除，投资数千万元建设一条西洋式“文化长廊”。此举遭到当地群众的强烈反对，但王某不管不顾，执意为之。“文化长廊”建成后，鲜有人参观，没有实现预期效果。两年后，由于当地房地产业快速发展，王某拍板将“文化长廊”拆除，招商引资搞房地产。

现实中，像王某这样不顾群众意愿，盲目上项目、铺摊子，大搞“形象工程”、“政绩工程”的现象绝非个例，广大群众对此深恶痛绝。王某这样的干部之所以肆意妄为，一个重要原因是，他们认为这只是政绩观层面的认识问题，出了事没啥大不了的。新修订的《中国共产党纪律处分条例》针对这类问题，对“侵害群众利益、漠视群众诉求、强迫命令、办事不公、侵害群众民主权利”等行为列出了“负面清单”，大搞“形象工程”造成一定后果的，也是违纪行为。

关于本案，江西省纪委案件审理室干部王亚玲告诉记者，王某的行为是较为典型的漠视群众诉求，违反群众纪律的行为。

“首先，王某在错误政绩观的指引下，为给自己政绩贴金，罔顾群众诉求，盲目铺摊子、上项目；其次，王某的决



策致使国家财产和利益遭受重大损失。”王亚玲表示，王某作为上述项目决策人，负有不可推卸的领导责任，其行为严重违反了党的群众纪律，应根据《中国共产党纪律处分条例》第一百零九条规定，根据违纪情节给予其相应党纪处分。

“‘形象工程’、‘政绩工程’，不仅劳民伤财，还可能对一个地区的长远发展造成严重伤害，持续消解一个地区的发展后劲。”在王亚玲看来，新修订的《党纪处分条例》将大搞“形象工程”纳入群众纪律规制的范畴，是以严明的纪律引导党员干部全心全意为人民服务的重要举措，有助于促进党员领导干部深入体察民情、充分尊重民意、切实珍惜民力，最大限度提升群众获得感。

王亚玲表示，群众纪律作为党组织和党员在贯彻执行党的群众路线和处理党群关系过程中必须遵循的行为规则，是党的性质和宗旨的具体体现。党员干部应该增强党章意识，时刻以群众纪律衡量自己的行为，在任何时候都把群众利益放在第一位，始终密切与人民群众的血肉联系。（本报记者张磊）

### 63. 刘某的相关报销行为 应如何认定归责——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.5.25 作者：齐英武

#### ► 基本案情

刘某，党员，某市财政局预算处处长。2016年2月，刘某将自己与妻子元旦期间旅游的高铁车票3100元在该市财政局基建处报销；同年3月，刘某又将自己与妻子春节期间旅游的高铁车票4300元在该市所辖某县建设局报销，另将女儿春节期间旅游的高铁车票4700元在该市工商局报销。同年4月，该市纪委对刘某违纪问题立案审查。

### □定性及处理建议

该市纪委执纪审理人员认为，刘某在市财政局基建处、某县建设局、市工商局的相关报销行为构成侵占违纪行为，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第九十四条之规定，追究刘某的党纪责任。

### □案例评析

本案中，该市纪委纪律审查人员对于刘某将其与妻子、女儿春节期间旅游的高铁费用在该市工商局及所辖某县建设局报销的行为认定构成侵占违纪无异议。但有个别同志对刘某将其与妻子元旦期间旅游的高铁车票在本单位报销的行为，属于贪污行为还是侵占行为产生了模糊判断。对此，笔者建议，应从违纪构成的视角给侵占行为以科学的界定和区分，对侵占行为准确认定归结。具体分析如下。

## 刘某在本单位的报销行为不应认定为一般贪污刑事违法行为

贪污罪是指国家工作人员利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者其他手段非法占有公共财物的行为。受国家

机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体委托管理、经营国有财产的人员，利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有国有财物的，以贪污罪追究其刑事责任。贪污罪的构成在客观方面必须同时具备两个条件，即利用职务上的便利和非法占有公共财物，两者缺一不可。

“利用职务上的便利”是指利用职务上主管、管理、经手公共财物的权力及方便条件。其中，管理与主管的区别在于：主管对财物有支配权，它可以指定或者改变财物的用途和方向，而管理则无此权，它只有监守、保管的职权；经手与管理的区别在于：管理是对公共财物的直接管理的职权，而经手则无对财物直接管理的职权，只是依据职务有权领取、支出和报销财物。

在本案中，刘某将自己与妻子元旦期间旅游的高铁车票3100元在财政局基建处报销，没有利用自己职务范围内主管、管理、经手公共财物的权力及方便条件，其行为方式不符合贪污在客观方面的行为方式规定，因此，刘某不属于一般贪污刑事违法行为。

### 刘某的相关报销行为构成侵占违纪行为

侵占违纪行为，是指党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员，利用职权或者职务上的影响，侵占公私财物的行为。

该违纪行为在主观方面是直接故意，并具有侵占公私财物的目的。侵犯的客体是复杂客体，既侵犯廉洁自律制度，

又侵犯公私财物的所有权。其在客观方面必须具有利用职权或者职务上的影响，侵占公私财物的行为。

“侵占公私财物的行为”，按照新《条例》第九十四条规定，主要有以下四种行为方式：

1.侵占非本人经管的公私财物行为。“侵占”，是指行为人通过非法手段将公私财物占为己有。“占为己有”，既可以是归行为人本人所有，也可以归他人所有。

2.以象征性地支付钱款等方式侵占公私财物的行为。“象征性地支付钱款”，是指支付的价款远远低于行为人所侵占公私财物价格。

3.无偿、象征性地支付报酬接受服务、使用劳务的行为。该行为有两种表现形式：一是无偿接受服务、使用劳务；二是象征性地支付报酬接受服务、使用劳务。“无偿接受服务、使用劳务”，是指接受服务、使用劳务，未支付任何费用。

“象征性地支付报酬接受服务、使用劳务”，是指接受服务、使用劳务所支付的报酬远远低于实际发生的应当支付的服务费、劳务费。

4.利用职权或者职务上的影响，将本人、配偶、子女及其配偶等亲属应当由个人支付的费用，由下属单位、其他单位或者他人支付、报销的。“下属单位”，是指有隶属关系的单位。“其他单位”，是指有协作关系的单位、有供销关系的单位、有合作关系的单位以及其他与行为人职权或者职务上的影响有关系的单位。“他人”，是指与行为人无亲属

关系，而有职权或者职务上的影响、工作上关系的个人和单位。行为人只要利用职权或者职务上的影响，实施上述四种侵占公私财物行为之一的，即构成本违纪行为。

需要强调的是，侵占行为的行为方式关键要素行为，不是利用本人职务上主管、管理、经手公共财物的权力及方便条件，侵占本单位的财物，也不是利用自己职务上主管、负责或者承办某项公共事务的职权及其所形成的便利条件搞权钱交易，而是利用职权或者职务上的影响，侵占非本人经管的公私财物，包括下属单位、其他单位、他人的财物。行为人职权或者职务上的影响是侵占行为构成的必备要件。

此外，贪污与侵占的界定区分问题尤其值得注意。两者有如下区别：一是主体区别，前者的主体是国家工作人员或者受委托管理、经营国有财产的人员；而后者的主体是党和国家工作人员或者其他从事公务的人员。二是主观目的不同，前者目的是非法占有公共财物；而后者目的是侵占公私财物。三是侵犯客体的区别，前者的客体是国家工作人员职务行为的廉洁性和公共财物的所有权；而后者的客体是廉洁自律制度和公私财物的所有权。四是行为对象不同，前者的行为对象是公共财物；而后者的行为对象是公私财物。五是行为方式的区分，前者是利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有公共财物的行为；而后者是利用职权或者职务上的影响，侵占公私财物的行为（即侵占非本人经管的公私财物行为，或者以象征性地支付钱款等方式



侵占公私财物的行为，或者无偿、象征性地支付报酬接受服务、使用劳务的行为，或者利用职权或者职务上的影响，将本人、配偶、子女及其配偶等亲属应当由个人支付的费用，由下属单位、其他单位或者他人支付、报销的行为）。在执纪实务中必须对上述的区别准确把握。

结合本案而言，刘某在某市财政局基建处、某县建设局、某市工商局共计报销的 1.21 万元，主观故意是明确的；从行为方式上看，均是利用了自己是该市财政局预算处处长这个职权和职务上的影响，侵占了上述三家单位的公款，其行为符合侵占违纪行为构成要件的规定，构成侵占违纪行为。因此，对刘某的行为，应依据新《条例》第九十四条的规定，追究刘某的党纪责任。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

#### 64.群众知情权，能够随意侵犯吗？

来源：中国纪检监察报 2016.5.30 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第一百一十一条 不按照规定公开党务、政务、厂务、村（居）务等，侵犯群众知情权，对直接责任者和领导责任者，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

**【模拟案例】**刘某，某村党支部副书记、村委会主任。由于修路，该村经历了一场大面积的拆迁。对于征地补偿款，

村民极不认同，认为与自己应得款项出入甚多，要求公开征地拆迁相关事项。面对村民的合理诉求，刘某却置之不理，甚至组织社会闲杂人员威胁要求村务公开的村民，造成恶劣影响。

现实中，一些党员干部漠视群众知情权，不按规定公开党务、政务、厂务、村（居）务等。出现此类情况，有的是因为干部存在严重的特权思想，有的是因为维护个人和单位的不正当利益。然而，不论出于何种理由，这种行为都有违《中国共产党纪律处分条例》精神，情节较重的，还将受到纪律处分。

关于本案，浙江省杭州市纪委案件审理室主任朱春根告诉记者，“村务公开”是指村级组织根据有关规定，把本村涉及国家、集体和村民利益的事务，通过一定形式和程序告知村民，以便接受监督的行为。中办、国办《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》、《关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》等文件，对村务公开的内容、公开范围、程序等事项进行了规范。

朱春根表示，本案中，刘某所在村经历了大面积的拆迁，村民提出公开征地拆迁相关事项的要求是合情合理的。然而，刘某不但置之不理，还组织社会闲杂人员威胁相关村民。这一行为性质恶劣，有悖于基层民主建设，侵害了群众的民主权利，破坏了党群、干群关系，应根据《党纪处分条例》第一百一十一条追究其纪律责任。

“‘接受党内外群众的监督’是党章规定的一项具体要求，而没有公开就没有监督。”朱春根表示，不止是村务公开，新修订的《党纪处分条例》针对实践中存在的问题，将基层存在的违反党务、政务、厂务、村（居）务等公开的行为，纳入违反群众纪律的范畴，设定相应的处分条款，是以严明纪律保障群众知情权的体现。各级党员干部一定要增强党章党规意识，切实保障群众的知情权，自觉接受社会各界的监督。（本报记者 张磊）

## 65. 受到党内严重警告处分应如何确定处分影响期

来源：中国纪检监察报 2016.6.1 作者：钟纪晟

2016年1月1日施行的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《党纪处分条例》）第九条规定，党员受到严重警告处分一年半内，不得在党内提升职务和向党外组织推荐担任高于其原任职务的党外职务。而2003年《党纪处分条例》第十二条规定，党员受到严重警告处分，一年内不得在党内提升职务和向党外组织推荐担任高于其原任职务的党外职务。因此，2016年《党纪处分条例》对严重警告处分的影响期作出上述修订后，实践中对严重警告处分的影响期应如何准确确定，存在不同认识和看法。具体地，如果被审查人违纪行为发生在2016年1月1日之前，依据2016年《党纪处分条例》第一百三十三条第二款的规定应适用2003年《党纪处分条例》有关条款给予被审查人党内严重警告处分

的，处分影响期是适用 2003 年《党纪处分条例》第十二条规定的一年，还是适用 2016 年《党纪处分条例》第九条规定的一年半？对此，在讨论中，存在以下两种不同意见。

第一种意见认为，此问题属于程序问题，对程序问题不适用“从旧兼从轻”的原则，而应当按照“从新”的原则办理。且认为如果此问题按照“从旧兼从轻”的原则办理，实践中将出现有的严重警告处分影响期为一年，有的为一年半的情况，不利于处分决定的执行落实。因此，在 2016 年《党纪处分条例》施行后，受到党内严重警告处分的，其影响期均应按一年半执行。

第二种意见认为，2016 年《党纪处分条例》第一百三十三条第二款规定了“从旧兼从轻”的原则，即“如果行为发生时的规定或者政策不认为是违纪，而本条例认为是违纪的，依照当时的规定或者政策处理；如果行为发生时的规定或者政策认为是违纪的，依照当时的规定或者政策处理，但是如果本条例不认为是违纪或者处理较轻的，依照本条例规定处理”。在确定党内严重警告处分的影响期时，如果该违纪行为依据 2003 年《党纪处分条例》认定，其处理也应依据该条例，况且处理还涉及受处分人的职级晋升、工资调整、年度考核等，具有实质影响。因此，此种情况应依照 2016 年《党纪处分条例》第一百三十三条第二款规定的“从旧兼从轻”的原则办理，即适用 2003 年《党纪处分条例》。

我们经研究，原则赞成上述第二种意见。

考虑到 2016 年《党纪处分条例》施行后，党内严重警告处分影响期的问题因违纪行为的情况较为复杂，实践中应区分不同情况办理。

1.如果被审查人的违纪行为全部发生在 2016 年 1 月 1 日之前，因对相关违纪行为的认定是依据 2003 年《党纪处分条例》，则给予其党内严重警告处分应适用 2003 年《党纪处分条例》第十二条的规定，即影响期为一年。

2.如果被审查人的违纪行为，有的发生在 2016 年 1 月 1 日之前，有的发生在 2016 年 1 月 1 日之后，经合并处理后确定给予严重警告处分的，因部分违纪行为发生在 2016 年《党纪处分条例》实施后，为体现全面从严治党的要求，应适用 2016 年《党纪处分条例》第九条的规定，确定该党内严重警告处分的影响期为一年半。

3.如果被审查人的违纪行为全部发生在 2016 年 1 月 1 日之后，因对相关违纪行为的认定依据的是 2016 年《党纪处分条例》，则给予其党内严重警告处分应适用 2016 年《党纪处分条例》第九条的规定，即影响期为一年半。

考虑到依据上述不同情况和原则办理，今后对被审查人给予党内严重警告处分的，就可能出现有的影响期为一年，有的影响期为一年半。为确保准确确定处分影响期和处分决定执行到位，建议在处分决定书中明确党内严重警告处分的影响期。具体就是在处分决定中明确表述为“本处分决定自



××××年××月××日起生效（影响期为一年或者一年半）”。（作者钟纪晟 单位：中央纪委案件审理室）

## 66.有问有答

来源：中国纪检监察报 2016.6.1 作者：中央纪委法规室

### 怎样保证地方在执行新《条例》时不走样

**问：**有基层同志提出疑问，在贯彻落实新修订《中国共产党纪律处分条例》过程中，由于缺乏统一的关于程序、标准、范围的约束，怎样保证地方在执行《条例》时不会层层加码？

**答：**《中国共产党纪律处分条例》是各级党组织和全体党员的行为规范和指引，是管党治党的重要基础性党内法规，适用于各级党组织和全体党员。《中国共产党纪律处分条例》对于规定的违纪行为在基本特征方面均作出了比较清晰的界定，比如：《中国共产党纪律处分条例》全文共有 29 条 39 处提及“违反有关规定”或者“不按照有关规定”等，这些规定均有具体规范。因此，根据《中国共产党纪律处分条例》认定违纪与否的政策界限是比较明确的。此外，《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》等开展纪律审查工作的一系列程序性的法规制度，也对纪律审查工作的程序作出了比较系统的规定。

当然，考虑到我国地域广大、幅员辽阔，各地党的工作和纪律检查工作都有其许多自身的特点，《中国共产党纪律处分条例》第一百三十条授权省、自治区、直辖市党委可根据本条例制定单项实施规定。但是，省、自治区、直辖市党委制定单项实施规定时要严格执行《中国共产党党内法规制定条例》的有关规定，严格遵循党内法规制定权限和制定程序，不得违背党章，不得同《中国共产党纪律处分条例》等上位党内法规相抵触，并应当按规定报中央备案。（中央纪委法规室）

## 67. 谈询有质 出招必实——对谈话函询工作如何落到位的思考

来源：中国纪检监察报 2016.6.8 作者：孟旭飞

谈话函询，即针对线索反映中带有苗头性、倾向性、一般性的问题及时处置，做到有则改之无则加勉。此举对于提供线索者而言，固然是一种闻报即动的及时回馈；对于被反映的干部而言，也是一种负责任的做法。

当前，随着各级纪委把握运用监督执纪“四种形态”越来越精准完备，谈话函询作为将纪律和规矩挺在前面的重要手段之一，其运用数量也呈“爆发式”增长。那么，如何引导基层纪律审查人员会用善用、用活用好谈话函询这一政治性、政策性、业务性很强的纪律戒尺，是摆在各级纪委面前的现实课题。

## 一问 疙瘩怎么解

谈话函询是不是“谈了也白谈”、“问了也白问”？

2014年，中央纪委对反映领导干部问题线索的分类处置标准进行调整，去掉“留存”环节，增加“谈话函询”环节，要求对反映的问题具有一般性的线索应及时通过谈话函询方式进行处置。对此，一些基层纪律审查人员在思想上曾有过这样的疙瘩——“对于有违纪问题特别是重大违纪问题的干部，谁会这么轻易承认？”“如果不能收到红脸出汗的效果，很有可能成了走过场，甚至打草惊蛇。”等等。

其实，这样的担心大可不必。运用谈话函询过程中，即使有党员干部没有如实交代违纪情况，也比把问题线索留存拖延强得多，谈话函询对大多数人起到的敲打警示作用显而易见。从实践情况看，相当数量的党员干部都会如实回答、讲清问题，一些党员干部面对组织的谈话函询，不仅实事求是地回答陈述，还会主动交代组织上未掌握的一些违纪问题；有的即使不存在被反映的问题，仍然把谈话函询正确看待为一次提醒、一次教育，诚恳接受并一再反思。如此看来，谈话函询不仅是“谈了不白谈”、“问了不白问”，而且必将发挥越来越重要的作用，取得越来越好的效果。

## 二问 对象怎么分

谈话函询适用哪些情形、哪些对象？

谈话函询作为问题线索五类处置方式之一，既不是“万金油”，更不能“包治百病”。因此，开展谈话函询首先要

解决的就是“哪些情形可以谈”、“哪些情形不能谈”、“与谁谈”的问题。

实践中，“三个可以谈”、“三个优先谈”、“三个不能谈”为我们因人制宜、因情施策开展谈话函询，划清了基本的标准和尺度。

“三个可以谈”：反映的违纪问题过于笼统，不具备可查性的可以谈；反映个人勤政方面问题的可以谈；反映轻微违纪问题的可以谈。

“三个优先谈”：初次反映且问题轻微的优先谈；反映新提拔的领导干部思想工作作风问题的优先谈；发展潜力较大的年轻干部，且反映问题比较笼统的优先谈。

“三个不能谈”：属于反映权钱交易问题的不能谈；反映问题具体、可查性强的不能谈；信访举报多、反映问题多的不能谈。

把握住了这样一些原则，既有利于我们准确筛选开展谈话函询的有关问题，避免案源流失，更能有效避免跑风漏气、放纵违纪问题发生，避免“一问就没”、“一谈就了”。

### 三问 内容怎么定

谈话函询问什么、怎么问？

在确定好谈话函询对象之后，问什么、怎么问至关重要。实践中，有些同志在拟定谈话提纲或者函询问题摘要时习惯就事论事，要么揪住问题线索不去延展，要么只用纪律底线

衡量不用道德标准引导，使效果打了折扣，甚至达不到“咬耳扯袖、红脸出汗”的效果。

谈话函询同样功夫在事前。要认真分析每个谈话对象的岗位特点和性格特征，细致梳理反映出来的有关问题，制定详细的谈话方案和具体谈话提纲，对什么问题可以问，什么问题不能问，什么问题先谈，什么问题后谈，敏感问题怎么把握分寸，都要心中有数。谈话函询具体要做到以下几点：

“四问”，即一问学习遵守党章的情况、二问学习《条例》和《准则》等党纪条规的情况、三问本单位党风廉政建设情况及“树木”和“森林”情况、四问结合实际履职尽责情况。

“四核”，即一核落实习近平总书记重要讲话精神情况、二核是否存在“四风”和违反中央八项规定精神问题、三核个人有关事项报告情况、四核反映问题线索情况。

“一提醒”，即提醒党员干部要强化“四种意识”，严守政治纪律和政治规矩，严格廉洁自律。

在谈话函询中，只有进行了深刻的党章党规党纪教育，才能让谈话函询对象真正知道错在哪里、差距有多大，才能把组织掌握的和未掌握的问题都谈清，才能真正体现对党员干部的关心爱护，让整个谈话有刻度、有力度、有温度。

#### 四问 结果怎么办

谈话函询是不是“一谈了之”、“一函了之”？



谈话函询只是手段、不是目的。发挥谈话函询综合效应，决不能“一谈了之”、“一函了之”。每次谈话函询结束后，纪检监察室都要就谈话函询对象是否对全部问题进行说明、说明内容及提供的证明材料是否与反映问题相吻合、是否手写签名、是否由所在单位主要领导签字背书等进行审查，并提出处理意见，该初核的初核，该暂存的暂存，该了结的了结。特别是为了防止谈话函询流于形式，还应当建立以下两项机制：

建立健全抽查核实工作机制。将涉及“四风”问题的、谈话函询后群众仍不断重复举报的、书面说明或证明材料与组织掌握的情况明显不符或存有重大疑点的问题线索等，作为抽查核实的重点，坚持定期按一定比例进行专项抽查核实。

建立健全被谈话函询干部个人廉政档案制度。谈话函询的内容记录、相关印证材料、本人及所在单位党组织及纪检组织对所述内容属实情况的书面承诺等材料，都要一并归入被反映人个人廉政档案，作为今后考评任用的依据，供出具党风廉政意见、核实个人有关事项报告时查阅。谈话函询件经审查或抽查核实，发现被反映人不如实向组织说明情况的，要依据《中国共产党纪律处分条例》第六十七条第二款，严肃追究纪律责任。

## 五问 方法怎么用

谈话函询怎么才算不走过场、不空谈？

当前，各级纪检监察机关落实“把纪律和规矩挺在前面”的要求，需要对谈话函询的基本原则、启用情形、操作流程和后续处置作出明确规定，以此规范谈话函询工作。

明确启用情形，规范谈话函询适用范围。明确在反映问题线索处置过程中，对反映党员干部在思想、工作、生活作风等方面的一般性问题采取谈话函询的处置方式，做到早提醒、早纠正、早处理，把问题解决在萌芽状态和初始阶段。深入分析适用谈话函询的问题线索特点，进一步将适用范围具体区分为适用谈话还是函询，以及谈话、函询交叉实施的情形。基于问题线索和初步分析，对反映党员干部在党风廉政建设方面存在苗头性、倾向性的问题，一般采用谈话的方式予以警示提醒并督促纠正；对反映党员干部在政治思想、履行职责、工作作风、廉政勤政、组织纪律等方面的问题，除进行调查核实以外，一般采用发函的方式要求被反映的党员干部实事求是作出情况说明；答复函未说明清楚问题的，再采用谈话等形式进行深度了解。

明确操作流程，规范谈话函询程序要求。建立分级审批制度，根据被反映人的单位、职务，分别由分管领导或主要领导负责谈话函询工作的审批。对谈话工作的提起部门和分级实施的主体进行规范，探索制定谈话人员的人数、层级、回避、保密等相关规定，明确相关谈话函询工作严格按照问题线索处置的有关规定执行，既防止谈话、函询主体混乱，又突出涉及问题线索的谈话、函询的统一管理原则。同时，

总结日常工作经验，统一谈话的记录形式，规范函询文本的格式，并对函复的期限、形式以及函复需要提供的材料作出具体的规定。

明确分类处理，规范谈话函询后续处置。加强对谈话函询结果的处置管理，探索将谈话函询相关情况形成完整的材料，根据后续监督工作开展的必要性确定是否列入个人廉政档案。对谈话函询后发现有问题的问题线索区分情况稳妥处置，及时跟进后续工作；对于函询答复没有问题但经核实后发现问题，从重处分并予以通报，增强谈话函询的纪律性和严肃性。谈话函询结束后，酌情适时将谈话函询情况根据干部管理权限通报所在单位党委（党组）和组织人事部门，并与干部使用、考核相结合，强化谈话函询结果的运用。（作者孟旭飞单位：江苏省扬州市纪委）

## 68.开除公职和行政开除有什么区别？

来源：中国纪检监察报 2016.6.8

问：有基层纪委同志提出疑问，“中央纪委网站 2015年10月16日发布周本顺和杨栋梁被双开的通报：给予周本顺的处分是经中央纪委常委会议研究并报中共中央政治局会议审议，决定给予周本顺开除党籍、开除公职处分。给予杨栋梁的处分是经中央纪委常委会议研究并报中共中央政治局会议审议，决定给予杨栋梁开除党籍处分；由监察部报国务院批准，给予其行政开除处分；收缴其违纪所得。”同

样的省部级干部为什么一个是开除党籍、开除公职，另一个是开除党籍、行政开除，开除公职和行政开除有什么区别？为什么开除公职需要中央政治局审议而不是国务院审议？

**答：**根据《中华人民共和国公务员法》等法律法规，对公务员给予开除处分一般表述为“开除公职”或“行政开除”，两种表述方式在相关法律法规中都能找到依据，并无实质区别。工作实践中，“行政开除”的表述一般适用于行政机关公务员，“开除公职”的表述一般适用于给予党的机关工作者，人大机关、政协机关等非行政机关公务员。为统一表述，今后将统一采用“开除公职”的表述方式。

关于公务员处分的批准程序，根据受处分人身份的不同，应履行的批准程序也有所不同。杨栋梁是国务院任命的行政机关公务员，所以给予其行政开除（开除公职）处分需要国务院审议。——中央纪委案件审理室

## 69. 违纪款去向不影响行为性质的认定和归结——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.6.8 作者：齐英武

### 基本案情

谢某，党员，某市文化局办公室主任。2016年春节前，谢某以该局业务处需要办公用柜为由，虚开5000元购买办公用柜发票，在财务部门报销后将此款存于个人账户。同年5月，该市纪委根据举报对谢某贪污问题立案审查。在调查

谈话时，谢某如实谈及上述违纪事实，但谢某同时也谈到，后将所报销款项全额用于单位招待外省文化厅考察团的餐费。经查，谢某所说用于接待餐费情况属实。

### 定性及处理意见

该市纪委执纪审理人员意见认为，谢某虚开 5000 元发票，在财务部门报销并存款于个人账户，是利用职务上的便利，以骗取手段非法占有公共财物的行为，属于一般贪污刑事违法行为。虽然，该款项后用于单位招待餐费，但并不影响谢某一般贪污刑事违法行为的认定和归结。同时，谢某在纪律审查调查谈话时有如实坦白情节，量纪时可以酌情考虑从轻处分。

### 案例评析

本案的值得掌握的焦点问题有这样几项，违纪款的去向是否影响违纪行为的认定和归结？违纪行为人主动交代和如实坦白怎么样区分？具体分析解读如下：

#### 赃款去向不影响贪污行为的构成

贪污罪是指国家工作人员利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者其他手段非法占有公共财物的行为。

在纪律审查中，对贪污行为非法占有公款的去向是否影响其行为的最终认定往往容易引起争议，一种观点认为赃款去向不影响贪污行为的构成；另一种观点认为应当查明去向，去向不明，贪污行为不能成立。对此，笔者同意第一种观点。具体理由研析解读如下：



首先，从贪污行为的法律属性看，贪污行为主观上是直接故意，过失不构成贪污行为。贪污行为在主观方面，是指行为主体对自己行为及其危害结果所报的心理态度，它包括犯罪故意或者犯罪过失、犯罪目的和犯罪动机这几种因素。故意是犯罪构成必须具备的主观要件要素；犯罪目的只是某些犯罪构成所必备的主观要件要素，也称之为选择性主观要件要素；犯罪动机不是犯罪构成必备的主观要件要素，其与犯罪目的同属于行为人的主观状态。犯罪动机是推动行为人实施某一行为的内心起因，一般不影响定罪，而影响量刑，这是量刑时应考虑的情节。也就是说，不论行为人实施贪污行为的动机是什么，也不论主观动机是为公还是为私，都不影响犯罪的构成，只要有证据证明行为人有非法占有的主观故意即可对贪污行为进行认定。因此，以赃款去向必须查清作为罪和非罪的界限，实质上是对贪污行为主观方面动机因素的非正确解读。

### 谢某将赃款用于单位公务接待，不能抵消事先非法占有的主观故意

《中华人民共和国刑法》第三百八十二条规定，国家工作人员利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有公共财物的，是贪污罪。受国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体委托管理、经营国有财产的人员，利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有国有财物的，以贪污论。

从中可以看出，贪污行为所要求的主观故意，是对财物的非法占有。应当看到，行为人以贪污手段非法将赃款脱离单位的实际控制，就已经反映出主观上具有非法占有的故意。

另，2003年最高人民法院《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》规定，“二、关于贪污犯罪（一）贪污罪既遂与未遂的认定：贪污罪是一种以非法占有为目的的财产性职务犯罪，与盗窃、诈骗、抢夺等侵犯财产罪一样，应当以行为人是否实际控制财物作为区分贪污罪既遂与未遂的标准。对于行为人利用职务上的便利，实施了虚假平账等贪污行为，但公共财物尚未实际转移，或者尚未被行为人控制就被查获的，应当认定为贪污未遂。行为人控制公共财物后，是否将财物据为己有，不影响贪污既遂的认定。”上述规定明确了贪污既遂的司法认定标准。

结合本案，谢某虚开发票报销后将款项存于个人账户，致使赃款脱离单位控制，谢某非法占有的目的已经实现，所以，谢某构成贪污既遂。即便赃款后用于公务开销，也不能抵消事先非法占有的主观故意，不能抵消现实的法律責任。

**谢某行为属于一般贪污刑事违法行为，不涉嫌贪污犯罪**

2016年4月，最高人民法院、最高人民检察院发布的《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》）第十六条第一款明确规定，国家工作人员出于贪污、受贿的故意，非法占有公共财物、收受他人

财物之后，将赃款赃物用于单位公务支出或者社会捐赠的，不影响贪污罪、受贿罪的认定，但量刑时可以酌情考虑。

同时，根据《解释》第一条“贪污或者受贿数额在三万元以上不满二十万元的，应当认定为刑法第三百八十三条第一款规定的‘数额较大’，依法判处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金。贪污数额在一万元以上不满三万元，具有下列情形之一的，应当认定为刑法第三百八十三条第一款规定的‘其他较重情节’，依法判处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金：（一）贪污救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济、防疫、社会捐助等特定款物的；（二）曾因贪污、受贿、挪用公款受过党纪、行政处分的；（三）曾因故意犯罪受过刑事追究的；（四）赃款赃物用于非法活动的；（五）拒不交待赃款赃物去向或者拒不配合追缴工作，致使无法追缴的；（六）造成恶劣影响或者其他严重后果的”相关规定，本案中谢某行为构成贪污既遂，但是，不符合贪污犯罪立案标准的规定，是一般贪污刑事违法行为，不涉嫌贪污犯罪。

### 谢某属于如实坦白，不属于主动交代

如实坦白和主动交代属于法规概念范畴，即法规专属特征概念。依据新《条例》第三十九条第一款、第二款的规定，主动交代，是指涉嫌违纪的党员在组织初核前向有关组织交代自己的问题，或者在初核和立案调查其问题期间交代组织未掌握的问题。如实坦白，是指在初核、立案调查过程中，

涉嫌违纪的党员能够配合调查工作，如实坦白组织已掌握的其本人主要违纪事实的。

需要强调的是，依据新《条例》第十六条、第三十九条第二款的规定，如实坦白可以从轻处分，主动交代可以从轻或者减轻处分。

就本案而言，谢某是在调查谈话时，如实谈了组织已掌握的其本人主要违纪事实。谢某的行为方式符合如实坦白的规定，应认定属于如实坦白。

综上，谢某行为属于一般贪污刑事违法行为，不涉嫌贪污犯罪，应依据新《条例》第二十八条之规定，追究其党纪责任。因为谢某有如实坦白行为，量纪时可以酌情考虑从轻处分。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 70. 洪某等人的借款行为如何认定归结——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.6.5 作者：齐英武

### 违纪案例

案例一：洪某，党员，某县法院刑事审判庭审判员。2016年1月，洪某审理一件盗窃案件，在庭审后向被告人辩护律师刘某提出借款3万元，刘某同意并请求洪某在审理该案时给予关照，洪某应允。翌日上午，刘某将3万元交给洪某，洪某没写借据，后洪某将该借款用于自家春节旅游。

案例二：李某，党员，某县法院民事审判庭审判员。2016年1月，李某在审理一件民间借贷纠纷案件时，认识该案件被告代理人肖某（某律师事务所律师），该案被告败诉。判决生效后，同年4月，李某给肖某打电话，提出让肖某报销其旅游费用1万元，肖某同意，于当日下午将1万元交给李某。

案例三：梅某，党员，某县法院民事审判庭审判员。2016年1月，梅某找到自己正在承办民间借贷纠纷案件原告委托代理人高某（某律师事务所律师），说自己购买轿车向其借1万元并承诺半年偿还。高某当即将1万元交给梅某，梅某给其写了借据。同年3月，梅某偿还了该借款。该案原告败诉。

### 定性及处理建议

上述三件违纪案件，执纪审理人员认为：

洪某作为审判员，在诉讼活动中，利用职务上的便利，以借为名向律师索取财物，为他人谋取利益，构成受贿行为。根据2016年4月，最高人民法院、最高人民检察院联合发布《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第一条的规定，洪某涉嫌受贿犯罪，依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第二十七条规定，追究其党纪责任。将洪某涉嫌受贿犯罪问题移送检察机关依法处理。



李某作为审判员，利用职权和职务上的影响，将本人应当自己支付的旅游费用，让律师支付，构成侵占违纪行为。应依据新《条例》第九十四条规定，追究李某的党纪责任。

梅某作为审判员，在诉讼活动中，违犯廉洁纪律，违反规定向案件当事人委托代理人律师借款，构成其他违反廉洁纪律规定违纪行为。应依据新《条例》第一百零四条规定，追究梅某的党纪责任。

### 评析意见

从上述三件违纪案件看，虽然有法官向律师借钱和让律师报销旅游费用行为，但确是不同的行为性质。这三个案例的行为性质认定，关键问题就是法官的借款及报销行为是否存在职务行为，应当以此作为行为性质认定的切入点对案例进行评析诠释。具体分析如下。

### 洪某违反国家法律法规规定，涉嫌受贿犯罪

受贿罪是指国家工作人员利用职务上的便利，索取他人财物的，或者非法收受他人财物，为他人谋取利益的行为。

在案例一中，洪某作为承办案件的审判人员，在诉讼活动中，利用本人审理案件的职权，向被告人辩护律师刘某提出借款要求。那么，洪某的借钱行为是属于平等民事主体之间的民间借贷关系，还是属于以借为名的违规违纪行为及涉嫌犯罪问题？

依据《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》三、关于受贿罪（六）以借款为名索取或者非法收受财物行为的

认定：“国家工作人员利用职务上的便利，以借为名向他人索取财物，或者非法收受财物为他人谋取利益的，应当认定为受贿。具体认定时，不能仅仅看是否有书面借款手续，应当根据以下因素综合判定：（1）有无正当、合理的借款事由；（2）款项的去向；（3）双方平时关系如何、有无经济往来；（4）出借方是否要求国家工作人员利用职务上的便利为其谋取利益；（5）借款后是否有归还的意思表示及行为；（6）是否有归还的能力；（7）未归还的原因；等等”的规定，显然，洪某无正当、合理的借款事由，洪某与律师刘某又无经济往来，借款仅是为了用于自家旅游。洪某借款无归还的意思表示及行为，同时，出借方刘某要求洪某对自己辩护的案件给予关照，洪某对此应允就是承诺。

从洪某借款到借款去向的客观行为方式看，洪某作为审判员，利用职务上的便利，以借为名向律师索取财物，为他人谋取利益，洪某的行为符合受贿犯罪构成要件的规定。依据2016年4月《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第一条的规定，洪某涉嫌受贿犯罪，应依据新《条例》第二十七条之规定，追究洪某党纪责任，并将洪某涉嫌受贿犯罪问题移送检察机关依法处理。

### 李某违犯廉洁纪律，构成侵占违纪行为

侵占违纪行为，是指党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员，利用职权或者职务上的影响，侵占公私财物的行为。

“侵占公私财物的行为”，按照新《条例》第九十四条规定，主要有以下四种行为方式：

1. 侵占非本人经管的公私财物的行为。
2. 以象征性地支付钱款等方式侵占公私财物的行为。
3. 无偿、象征性地支付报酬接受服务、使用劳务的行为。
4. 利用职权或者职务上的影响，将本人、配偶、子女及其配偶等亲属应当由个人支付的费用，由下属单位、其他单位或者他人支付、报销的。

在案例二中，李某作为审判员，利用职权和职务上的影响，将本人应当自己支付的旅游费用，让律师支付，符合侵占违纪行为四要件构成的规定，构成侵占违纪行为。应依据新《条例》第九十四条之规定，追究李某的党纪责任。

梅某违犯廉洁纪律，构成其他违反廉洁纪律规定违纪行为

其他违反廉洁纪律规定违纪行为，是指党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员，实施其他违反廉洁纪律规定的行为。

“其他违反廉洁纪律规定的行为”，是指新《条例》第八章“对违反廉洁纪律行为的处分”未涉及的违反廉洁纪律规定的行为。如果实施了本章已涉及的违反廉洁纪律规定的

行为，按照本章有关规定进行定性处理。如果实施了本章未涉及的违反廉洁纪律规定的行为，按本违纪行为进行定性处理。

在案例三中，梅某作为人民法院审判员，应依法履行职责，做到公正、高效、廉洁，但梅某在诉讼活动中，违犯廉洁纪律，违反 2004 年最高人民法院、司法部印发《关于规范法官和律师相互关系维护司法公正的若干规定》、《人民法院工作人员处分条例》第五十九条第二款：“违反规定向案件当事人、相关中介机构及其委托人借款、借物的，给予警告、记过或者记大过处分”的规定，向原告委托代理人高某借款购买汽车，其行为构成其他违反廉洁纪律规定违纪行为。应依据新《条例》第一百零四条规定，追究梅某的党纪责任。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 71. 落实监督责任需要破除三种认识误区

来源：中国纪检监察报 2016.6.15 作者：陈波

党的十八大提出“落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任”，这标志着我们党对党风廉政建设规律的认识达到了一个新的高度。但是各级纪委要真正把监督责任落到实处，还有很多工作需要加强，尤其在认识上还有几个误区需要引起高度警惕并坚决破除。

### 破除党委主体责任与纪委无关的认识误区

过去，提起党风廉政建设和反腐败工作，不少人甚至党组织一把手都认为这是纪委的事，纪委也觉得自己包打天下理所当然。党的十八大分类提出“两个责任”后，各级纪委立行立改，强力推进纪检体制改革，坚持“三转”并不断深化。然而，也有一些纪检干部没有准确把握“两个责任”的内在关系，对主体责任和监督责任盲目一刀切，认为党风廉政建设是党委的事，党委才是工作主体。因此，对党委安排的一些关系党风廉政建设主体责任方面的工作，心理上抵触，行动上推诿，担心别人说自己越俎代庖、“三转”不到位，不想也不愿参与其中。这明显是一种认识误区。

党章第四十四条规定了纪委的三大任务和五项经常性工作，明确指出纪委应协助党委加强党风建设和组织协调反腐败工作。说明纪委协助党委抓好主体责任落实是党章规定的既定之责。《关于实行党风廉政建设责任制的规定》第四条提出“实行党风廉政建设责任制，要坚持党委统一领导，党政齐抓共管，纪委组织协调，部门各负其责，依靠群众的支持和参与。”这明确了纪委负有组织协调的责任。

### 破除纪委只有监督责任的认识误区

纪委是党内监督专门机关，作为监督的主体，各级纪委应坚决主动地落实监督责任。然而，一些基层纪检干部在聚焦主业过程中，往往忽视了本级纪委也是一级党的组织，作为一级党的组织，相应地承担着一级党组织应有的党风廉政



建设主体责任，因此，对本级纪委的主体责任认识不到位，落实不力。

党的十八届三中全会明确“各级党委是党风廉政建设的领导者、执行者、推动者”。各级纪委及其领导班子成员，也应该和其他单位的党委（党组）一样，按照党委关于党风廉政建设工作总体部署，落实好本级纪委的主体责任，制定本单位的党风廉政建设责任清单，细化领导班子、第一责任人、领导班子成员主体责任清单。各级纪委主要负责人作为所在党组织第一责任人也要认真履行职责，督促班子成员落实主体责任；领导班子成员也应认真履行“一岗双责”，加强对职责范围内党员干部的教育管理。主体责任是党章赋予各级党组织的政治责任。如果各级纪委领导班子及其班子成员对本级纪委范围内的党风廉政建设和反腐败工作不落实，发现问题不解决，敷衍塞责、不抓不管，造成不良后果和恶劣影响的，依照规定同样要追究主体责任。

### 破除纪委只能监督下级的认识误区

纪委都是在同级党委和上级纪委的双重领导下开展工作的，纪委的人、财、物都得依靠同级党委的支持。这样，纪委对同级党委、纪委书记对同级党委书记的监督相对处于弱势。加上同级党委及其班子成员的管理权限在上级党委，一些基层纪委认为自己无权限、无办法对同级党委及其班子成员进行监督，加之实施同级监督缺乏程序性的硬性要求，因此，一些地方纪委往往忽视对同级党委及其班子成员，特

别是对一把手这个“关键少数”的监督，更多重视的是对下级党委（党组）和本级管理干部开展监督。这同样是一种认识误区。

在现行“双重领导”体制下，同级党委与纪委属于一种领导与被领导的关系，也是一种监督与被监督的关系。近两年，中央纪委在推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化方面做出了很多探索，不断强化上级纪委对下级纪委的领导，确立了“查办腐败案件以上级纪委领导为主，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”的工作机制，大大增强了纪委的独立性和权威性，展示了中央全面从严治党的坚强决心。对此，各级纪委必须保持清醒认识和牢固定力，主动跟进，积极探索，在坚持党章原教旨的前提下，摸着石头过河，尝试从建立健全权力运行监督和约束机制、加快改进监督方式等方面，探索对同级党委特别是一把手这个“关键少数”实施监督的有效方式。（作者陈波系四川省崇州市纪委书记）

## 72. 公车堵门，任性职工受处分

来源：中国纪检监察报 2016.6.17 作者：孟国辉 张海霞

日前，一份《关于给予高昆林记过处分的决定》送到了云南省曲靖市麒麟区纪委。至此，不久前被当地网民围观的“公车堵门事件”舆情降温。而涉及的当事人被给予记过处

分、3名相关责任领导被问责的处理决定，却在当地引起热议：“驾驶员开公车堵小区门实在太任性。”“作为部门负责人，不仅要管好自己，更要管住下属。”“在之前，这些都是小事，现在看来执纪真是越来越严啦！”

事情发生在2016年3月23日，麒麟区民政局职工高昆林驾驶公车到其居住的小区办私事，由于未携带门禁卡，和门卫发生争执，高昆林一时冲动将其驾驶的公车堵在小区门口，影响了小区其他车辆正常进出。事后不久，网民以“曲靖民政局公务用车上班时间封堵居民小区大门”的帖子曝光了此事，引发网民围观。

网帖发出后，曲靖市纪委、麒麟区纪委介入调查，经核查，网民反映情况属实。高昆林违规使用公车，违反公共秩序和廉洁纪律相关规定，性质严重、影响恶劣，损害了政府部门的形象。5月18日，区民政局给予高昆林记过处分。同时，区纪委对负有领导责任的区民政局党委书记陈鹏给予取消当年评优评先资格，对区民政局党委副书记、局长刘祥华诫勉谈话，对区民政局办公室主任钟荣贵取消当年评优评先资格。

“作为一名公职人员，因为自己的一时冲动和不当行为，严重影响了单位的形象，我诚恳地接受组织给我的处分决定。”高昆林接受处分时说。（孟国辉 张海霞）

### 【执纪者说】

高昆林身为公职人员，无视中央八项规定精神、扰乱公共秩序，造成极其恶劣的社会影响。他堵住的，不仅仅是一个小区的大门，更堵住了群众对公职人员、对政府的信任之门。作风建设无小事，只有对违纪行为零容忍、严惩戒、快查处，同时强化责任追究，才能不断释放执纪必严的强烈信号，真正“堵”住不良风气的滋生。——麒麟区纪委 刘权

### 73.收微信红包替人办事 给予处分没商量

来源：中国纪检监察报 2016.6.22 作者：杨世崇 李修乐 梁静

“因为几十元的微信红包背个处分，真是不值啊！”提起县环保局工作人员杨磊违规收受“微信红包”被处分的事，河南省邙县部分干部群众仍记忆犹新。

人际交往中常见的微信红包，数额又不大，何以让一名干部受到纪律处分呢？事情还得从5个多月前说起。

今年1月5日，因为汽车尾气检测不合格，邙县一名私家车车主高某无法取得车辆环保检测合格标志，便找到杨磊，让其帮忙办理，杨磊恰好就负责发放车辆环保检测合格标志。

一开始，杨磊推说有规定、不好办，不愿管这件事。高某见杨磊推辞，便发了他一个60元的微信红包，说是让他买两包烟，疏通一下关系。杨磊收到微信红包后，想了一个

自以为聪明的法子——仿照以前为他人办理的环保检测合格贴，为高某提供一张套打的环保贴。

然而，纸里包不住火。“套牌”环保检测合格贴很快就被发现了，而杨磊违规收受微信红包一事也由此败露。

4月5日，经邾县环保局局长办公会议研究，决定给予杨磊警告处分，收缴违纪所得。为起到警示教育效果，邾县所属的平顶山市纪委通过官方微信“清风平顶山”曝光了该起违纪案件。（杨世崇 李修乐 梁静）

### 【执纪者说】

收受微信红包、支付宝红包等各种电子红包，不管数额大小，只要可能影响公正执行公务，都会受到纪律的处分。党员干部必须牢固树立“小节”意识，严格自律，严防正常人际交往演变为变相的“权力寻租”。——平顶山市纪委 程明星

## 74.及时有效处理违纪又违法党员干部

来源：中国纪检监察报 2016.6.22 作者：刘天相

新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）已于2016年1月1日正式施行。新《条例》的施行对于贯彻全面从严治党要求，切实维护党章和其他党内法规的权威性、严肃性，保证党的路线、方针、政策、决议和国家法律法规的贯彻执行，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争具有十分重要的意义。



新《条例》突出纪律和规矩，把纪律挺在前面，在其分则部分全是清一色的纪律条款，将原《条例》中与国家法律法规相重复的条款内容作了删除。那么，新《条例》施行后，党员如果有违反国家法律法规的行为，如何追究其党纪责任？这就要求各级纪检监察机关坚持纪法分开原则，掌握运用纪法衔接、纪法协调的方式方法，严格履行纪律职责，又要确保违纪同时又违法的党员干部及时得到有效处理。

### 纪法分开，进一步厘清立规惩恶的“负面清单”

新《条例》按照突出纪律、“纪法分开、纪法各表”的要求，对原《条例》进行了大刀阔斧的修改，新增、删除、修改条文比例高达近90%，其体例、篇幅发生了巨大变化。新《条例》删除了原《条例》中涉及贪污贿赂行为，破坏社会主义市场经济秩序的行为，违反财经纪律的行为，失职、渎职行为，侵犯党员权利、公民权利的行为，严重违反社会主义道德的行为，妨害社会管理秩序的行为等与国家法律规定没有明显区别甚至重叠的条款和内容，将十类违纪行为整合修订为六类：即政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律，把党章关于纪律的要求具体化、精细化。此举一方面确保了纪检机关能够进一步明确职责、聚焦纪律，另一方面为避免陷入纪法不分、相互重叠的困境和工作上重复交叉、以纪代法、越俎代庖等问题的解决提供了条规依据和制度保障。

### 纪法衔接，严格追究违规违法党员纪律责任

新《条例》分则部分未设置对违法党员追究党纪责任的条款，违法行为是否就不再是违纪行为？有违法行为的党员在受到了法律的相关制裁后是否就不再受党纪追究？答案是否定的。党章明确规定，党员有模范遵守国家法律法规的义务，违反国家法律法规的行为都是违纪行为。新《条例》设定了专门的纪法衔接条款，即第四章的第二十七条至三十四条，就如何追究违法甚至犯罪党员的纪律责任作了明确规定，很好地实现了党纪处分与国法处理有效衔接，使党纪处分制度更加科学、严密、周全，因而绝不会出现因纪法分开而放纵党员违法犯罪行为的情况。

按照新《条例》规定，追究违法党员的纪律责任，分别按如下五种不同情况进行处理：

一是党组织在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、失职渎职等刑法规定的行为涉嫌犯罪的，应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

二是党组织在纪律审查中发现党员有刑法规定的行为，虽不涉及犯罪但须追究党纪责任的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

三是党组织在纪律审查中发现党员有其他违法行为，影响党的形象，损害党、国家和人民利益的，应当视情节轻重给予党纪处分。对有丧失党员条件，严重败坏党的形象行为的，应当给予开除党籍处分。

四是党员犯罪情节轻微，人民检察院依法作出不起诉决定的，或者人民法院依法作出有罪判决并免于刑事处罚，以及党员犯罪被单处罚金的，应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

五是党员犯罪，有下列情形之一的，应当给予开除党籍处分：（一）因故意犯罪被依法判处《中华人民共和国刑法》规定的主刑（含宣告缓刑）的；（二）被单处或者附加剥夺政治权利的；（三）因过失犯罪，被依法判处三年以上（不含三年）有期徒刑的。因过失犯罪被判处三年以下（含三年）有期徒刑或者被判处管制、拘役的，一般应当开除党籍。对于个别可以不开除党籍的，应当对照处分党员批准权限的规定，报请再上一级党组织批准。

### 纪法协调，确保违法党员得到及时有效处理

过去一些地方曾出现过一些违反国家法律法规应当追究党纪责任的党员，只受到法律处理或行政处罚、处分，而未受到党纪追究的情况，这极大地损害了党的纪律的严肃性和权威性，在社会上造成了极其恶劣的影响。出现这种情况的主要原因在于执纪机关与司法机关、执法部门的联系协调不够，信息不够顺畅，工作落实不够到位。因此，纪检机关要认真履行党章赋予的职责，做到“守土有责”、“守土负责”和“守土尽责”，特别是在纪法分开的新形势下，更要进一步加强组织协调，建立完善相关制度，确保执纪到位。

建立完善信息网络。要建立完善区域内执纪机关、司法机关和有关执法部门之间互联互通的信息网络，整合信息资源，畅通信息渠道，为各单位即时传输和实时查询对违法党员处理情况的信息数据，实现资源共享快享创造条件，牢牢把握信息主动权。

建立案件移送制度。要明确案件移送和信息通报的职责和要求，不论是司法机关还是其他执法部门，必须要将对违法党员处理的结果及其相关案件材料及时移送执纪机关，不得拖延，更不能私自截留、隐瞒不报，尽量避免纪律处分在司法判决后的情况发生。

加强督促检查工作。执纪机关要经常对案件移送和信息通报的情况进行综合分析，并定期不定期地组织开展督促检查工作，如发现矛盾和问题及时加以纠正解决，以确保该项工作扎实有效地开展。

充分运用办案成果。要充分利用好司法机关和其他执法部门的办案成果，对依法受到刑事责任追究和依法受到行政处罚、处分应当追究党纪责任的党员给予及时立案处理，使其受到应有的纪律追究，毫不含糊。（刘天相）

## 75.如何认定处理“对抗组织审查行为”

来源：中国纪检监察报 2016.6.22 作者：钟纪晟

### 基本案情

肖某，中共党员，A省C市市委书记。

2016年1月，肖某在其收受他人房产的行为被组织调查后，为掩盖其严重违纪问题，与其家属商量，将该房产抓紧出售，多次向有关私营企业主（曾向肖某行贿）打探组织是否找他们谈话核实，并与相关人员串供，签订虚假借款协议，将部分赃物转移至亲友处藏匿。同年4月，肖某被组织立案审查。

### 分析意见

对党忠诚老实，是党章对党员的基本要求，也是党员的基本义务。近年来，部分党员干部在实施违纪行为后，特别是其违纪行为开始被组织调查后，往往实施对抗组织审查行为。实践中出现较多的是，被审查人在与其存在权钱交易关系的人员接受组织调查后，通过转移赃款赃物、订立攻守同盟、组织相关涉案人外逃、打探案情等方式，企图逃避组织调查。根据2016年《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第五十七条之规定，此类行为应认定为违反政治纪律行为，根据情节轻重给予警告直至开除党籍处分。

上述案例中，肖某身为党员领导干部，为掩盖其严重违纪问题，打探消息、订立攻守同盟、转移赃物，甚至伪造证据，依据新《条例》第五十七条之规定，其行为构成对抗组织审查行为，已违反政治纪律，应追究其纪律责任。

执纪审理实践中，对此类行为的认定和处理，应注意把握好以下问题：



第一，关于对抗组织审查行为的定性问题。新旧条例有个演变过程，2003年施行的《党纪处分条例》第二十四条将此类行为称之为“干扰、妨碍组织审查行为”，并没有规定为独立的违纪行为，而是作为可以从重或加重处分的情节在总则中予以规定。新《条例》则把此类行为表述为对抗组织审查行为，在分则中单独作为违反政治纪律行为予以认定，对情节严重的可给予开除党籍处分。这充分体现了党组织对党员在忠诚老实方面的政治性要求，体现了“党纪严于国法”的党内审查特色。因此，如果被审查人的干扰、妨碍组织审查行为全部发生在2016年1月1日前，可作为从重或加重处分的情节认定；如果其对抗组织审查的行为发生或延续至2016年1月1日后，对该行为应单独认定为违反政治纪律行为，与其他违纪行为合并处理。

第二，关于如何把握对抗组织审查行为的时间节点。执纪实践中，部分同志认为，对抗组织审查行为必须发生在组织决定审查后才能认定，即审查程序已经启动才存在“对抗”的问题。比如组织决定初核后，被审查人察觉并与相关行贿人串供，转移赃款，才能认定为对抗组织审查行为。对此我们研究认为，对抗组织审查行为，既可以发生在组织决定审查后，也可以发生在违纪行为实施后、组织决定审查前。比如被审查人在收受他人钱款后，为防备日后可能被组织查处，与送钱人签订了虚假的借款协议，这种行为也属于对抗组织审查。

第三，关于干扰巡视工作能否认定为对抗组织审查行为的问题。在执纪审理实践中，我们对干扰巡视工作的一些典型行为，已认定为对抗组织审查性质。如在巡视组巡视期间，有的党员通过打探巡视消息，提供虚假材料，甚至模拟巡视谈话等方式干扰巡视工作。我们认为，该行为的根本目的是为防止组织发现其违纪问题，逃避组织查处，因此在本质上也属对抗组织审查行为，应依据新《条例》第五十七条之规定，视情节轻重给予行为人相应党纪处分。

第四，关于对抗组织审查行为和党员正常行使申辩、申诉权利的区别问题。党章赋予了党员进行申辩、申诉的权利，同时《中国共产党党员权利保障条例》中也规定“党员实事求是的申辩、作证和辩护，应当受到保护。”因此，在执纪中应当慎重把握好对抗组织审查行为与正常行使申辩、申诉权利的政策界限。我们认为，被审查人在接受组织审查时，对违纪事实、行为性质等提出的合理辩解，不属于对抗组织审查行为，组织应该认真听取；如果由于存在思想顾虑或畏惧心理，谈话初期避重就轻、拒不交代，但经思想教育后能够积极配合组织调查、如实交代问题的，也不宜认定为对抗组织审查行为。（钟纪晟 作者单位：中央纪委案件审理室）

## 76. 免于处分是不是处分

来源：中国纪检监察报 2016.6.29

免予处分是确认被审查人的行为已经构成违纪，本应给予党纪政纪轻处分，但由于被审查人具有规定的从轻、减轻处分情节，经批评教育或者作出组织处理后，免予党纪政纪处分并作出书面结论，不再给予被审查人处分。免予处分并不表示被审查人没有构成违纪。但是，免予处分不是处分。免予处分应当作出书面结论，并下达免予处分决定书，存入被审查人档案。

免予处分包含以下内容：（1）免予处分的被审查人已构成违纪；（2）免予处分的被审查人违纪情节较轻，性质也不严重，按照规定只应给予较轻的纪律处分；（3）免予处分的被审查人具有从轻、减轻处分的情节；（4）对于免予处分的被审查人可以给予批评教育，或者组织处理。

## 77.如何界定与职务有关的 操办婚丧喜庆事宜行为—— 新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.6.29 作者：齐英武

### 基本案情

孙某，党员，某国家级贫困县某乡乡长。2016年2月上旬，在孙某默许下，其同学刘某将孙某儿子于本月22日结婚的事情，告诉乡里有关人员及该乡辖区内的企业公司经理等人。结婚当日，孙某在某酒店摆酒席70余桌，参加婚礼的轿车达百辆，礼单上登记的公职及企业人员共计650余人，所收金额达81万元。其中，可能影响公正执行公务及

明显超出正常礼尚往来的公职及企业人员所送的礼金 51 万元。在社会上造成了不良影响。

此外，2015 年，孙某利用职务上的便利，为辖区内 13 家企业谋取利益，13 家企业经理在孙某儿子结婚时分别随礼，合计送给孙某 30 万元。

### 定性及处理建议

孙某作为基层党员领导干部，在中央八项规定出台之后，不收手、不收敛，顶风违纪，违犯廉洁纪律，构成利用职权和职务上的影响操办婚丧喜庆事宜违纪行为。同时，孙某违犯廉洁纪律，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为；违反国家法律法规规定，涉嫌受贿犯罪，应将其涉嫌受贿犯罪问题移送检察机关依法处理。

### 评析意见

我们在执纪实务中，经常遇到操办婚丧喜庆事宜的问题，对于如何准确界定这类行为中有哪些行为构成违纪的问题，笔者认为应从违纪构成的视角，以新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第八十五条之规定，对该行为进行认定归责。具体分析解读如下。

### 孙某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成利用职权和职务上的影响操办婚丧喜庆事宜违纪行为

利用职权或者职务上的影响操办婚丧喜庆事宜违纪行为，其违纪主体是特殊主体，即党和国家工作人员或者其他从事公务人员中的党员；其在主观上是故意，在客观方面必

须具有利用职权或者职务上的影响，操办婚丧喜庆事宜，在社会上造成不良影响的行为。要注意的是，“操办婚丧喜庆事宜”，不是一般的操办婚丧喜庆事宜，是指大办婚丧喜庆事宜，以远超当地一般群众举办类似事宜的规模或者消费标准办理。

在本案中，孙某作为党员领导干部，利用职权和职务上的影响，大摆酒席为儿子办理婚庆事宜。参加婚礼人数达 650 余人，参加婚礼轿车达百辆，收受金额达 81 万元。孙某的行为符合利用职权和职务上的影响操办婚丧喜庆事宜违纪行为四要件的规定，构成利用职权和职务上的影响操办婚丧喜庆事宜违纪行为。

同时，孙某的行为又符合派生的违纪构成，属于在操办婚丧喜庆事宜中，借机敛财，应当从重或者加重处分。应依据新《条例》第八十五条之规定，追究孙某的党纪责任。

需要注意的是，在纪律审查援引法规时，应对新《条例》第八十五条第二款的规定，从违纪构成的视角做科学解读。

党纪处分条例规定的违纪构成，以行为危害性程度为标准，可以分为普通违纪构成和派生违纪构成。普通违纪构成，是指党纪处分条例分则条文对具有通常危害程度的行为所规定的违纪构成。派生违纪构成，是在普通的违纪构成的基础上规定了加重或者减轻情节的违纪构成，它包括加重的违纪构成和减轻的违纪构成。因此，根据新《条例》第八十五



条第二款规定，在操办婚丧喜庆事宜中，借机敛财或者有侵犯国家、集体和人民利益行为的，从重或者加重处分。

应当强调的是，在纪律审查和执纪审理中，根据新《条例》第八十五条规定，在界定利用职权或者职务上的影响操办婚丧喜庆事宜违纪行为与非违纪行为时，应从以下几方面加以区分：

一看是否存在利用职权或者职务上的影响。利用职权或者职务上的影响，操办婚丧喜庆事宜的，才构成违纪行为，没有利用，就不构成违纪行为。

二看是否在社会上造成不良影响。造成不良影响的，才构成该违纪行为，未造成不良影响的，不构成该违纪行为。

三看不良影响的程度。党员领导干部利用职权或者职务上的影响操办婚丧喜庆事宜，侵犯的客体是廉洁自律制度和社会风尚，行为人的行为影响人民群众对党和政府的看法，损害党的形象。因此，在定性归责及量纪时，必须考虑不良社会影响的程度。

四看操办的具体规模。行为人宴请的规模和标准，也是客观行为方式的关键要素。同时，在界定时依据援引党内上位法规时，应结合考虑地方方面的下位规定。本案中的孙某，就是在中央八项规定之后，不收敛、不收手，利用职权和职务上的影响操办婚丧喜庆事宜明显超出当地正常标准，在社会上造成了不良影响。

## 孙某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为

收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，其违纪主体是特殊主体，即党和国家工作人员或者其他从事公务人员中的党员。其在主观上是故意，即行为人明知党和国家规定，党和国家工作人员或者其他从事公务的人员不准收受礼品、礼金、消费卡等，无法拒收的应登记、上交，而故意违反规定收受并且拒不登记、上交。

在客观方面，该违纪行为有两种行为方式：

1.收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，按照党和国家规定应当登记上交而不登记上交的行为。相关党和国家规定，包括中央办公厅、国务院办公厅 1995 年 4 月发布的《关于对党和国家机关工作人员在国内交往中收受礼品实行登记制度的规定》、中央纪委 1996 年 10 月印发的《关于对党和国家机关工作人员在国内交往中接受礼品实行登记制度的规定中几个问题的答复》、中央纪委监察部 2001 年 3 月发布的《关于各级领导干部接受和赠送现金、有价证券和支付凭证的处分规定》等。

2.收受其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等。需要强调的是，收受没有超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡的不构成违纪行为。收受不影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡的，同时没有超出正常礼尚往来的，也不构成违纪行为。

在本案中，孙某利用职权和职务上的影响，借操办儿子婚庆宴请之机，收受可能影响公正执行公务及明显超出正常礼尚往来的公职及企业人员所送礼金，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。应依据新《条例》第八十三条之规定，追究孙某的党纪责任。

### 孙某违反国家法律法规规定，涉嫌受贿犯罪

受贿罪是指国家工作人员利用职务上的便利，索取他人财物的，或者非法收受他人财物，为他人谋取利益的行为。

在本案中，2015年，孙某利用职务上的便利，为辖区内13家公司谋取了利益。之后，孙某默许由同学刘某将其儿子的婚期通知了上述企业公司经理。13家公司经理分别送上结婚礼金共计30万元。孙某的行为，符合受贿犯罪构成四要件的规定，依据2016年4月最高人民法院、最高人民检察院《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第一条的规定，孙某涉嫌受贿犯罪，应依据新《条例》第二十七条之规定，追究孙某的党纪责任，并将其涉嫌犯罪的有关问题移交司法机关处理。（齐英武 作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 78.如何界定违规买卖股票违纪行为——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.7.11 作者：齐英武

### 基本案情

案例一：刘某，党员，某证券交易所的工作人员。刘某母亲李某，党员，某市教育局办公室主任。2016年1月，刘某购买某上市公司1万股股票，折合11万元，李某购买某上市公司9000股股票，折合10万元。

案例二：肖某，党员，某市政府办公室副主任。2016年3月，用家庭储蓄以合法的方式购买某上市公司1万股股票，折合9万元。

### 定性及处理建议

刘某作为证券交易所的工作人员，违反规定购买股票，构成违规买卖股票违纪行为；其母李某也构成违规买卖股票违纪行为，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第八十八条第一款第（三）项之规定，追究刘某、李某的党纪责任。肖某不属于违规买卖股票行为。

### 评析意见

买卖股票的问题，是纪律审查中经常遇到的问题。那么，党政机关工作人员是否可以买卖股票？是否只要买卖股票就是违纪行为？对此，应从法规对买卖股票行为规制及纪律规范角度加以解读。

### 刘某、李某违犯廉洁纪律，构成违规买卖股票违纪行为

违规买卖股票违纪行为，是指违反规定，买卖股票，情节较轻的行为。该违纪行为的主体是特殊主体，是指包括《证券法》和2001年4月中央办公厅、国务院办公厅印发《关于党政机关工作人员个人证券投资行为若干规定》（以下简

称《若干规定》)所禁止买卖股票人员中的党员。违纪对象包括股票、其他股票类证券及其衍生产品。

其中,《证券法》第七十三条规定,禁止证券交易内幕信息的知情人和非法获取内幕信息的人利用内幕信息从事证券交易活动。《证券法》第七十四条明确指出“证券交易内幕信息的知情人”为下列人员:1.发行人的董事、监事、高级管理人员;2.持有公司百分之五以上股份的股东及其董事、监事、高级管理人员,公司的实际控制人及其董事、监事、高级管理人员;3.发行人控股的公司及其董事、监事、高级管理人员;4.由于所任公司职务可以获取公司有关内幕信息的人员;5.证券监督管理机构工作人员以及由于法定职责对证券的发行、交易进行管理的人员;6.保荐人、承销的证券公司、证券交易所、证券登记结算机构、证券服务机构的有关人员;7.国务院证券监督管理机构规定的其他人员。

此外,《若干规定》中第四条规定:“上市公司的主管部门以及上市公司的国有控股单位的主管部门中掌握内幕信息的人员及其父母、配偶、子女及其配偶,不准买卖上述主管部门所管理的上市公司的股票”。第五条规定:“国务院证券监督管理机构及其派出机构、证券交易所和期货交易所的工作人员及其父母、配偶、子女及其配偶,不准买卖股票”。第六条规定:“本人的父母、配偶、子女及其配偶在证券公司、基金管理公司任职的,或者在由国务院证券监督管理机构授予证券期货从业资格的会计(审计)师事务所、



律师事务所、投资咨询机构、资产评估机构、资信评估机构任职的，该党政机关工作人员不得买卖与上述机构有业务关系的上市公司的股票”。第七条规定：“掌握内幕信息的党政机关工作人员，在离开岗位三个月内，继续受本规定的约束。由于新任职务而掌握内幕信息的党政机关工作人员，在任职前已持有的股票和证券投资基金必须在任职后一个月内作出处理，不得继续持有。”

在案例一中，刘某作为证券交易所的工作人员，违反相关规定，购买股票，构成违规买卖股票违纪行为；李某作为党员干部，明知儿子是证券交易所工作人员，却违反规定购买股票，构成违规买卖股票违纪行为。应依据新《条例》第八十八条第一款第（三）项之规定，追究刘某、李某的党纪责任。

值得注意的，从事营利活动是违反廉洁纪律行为中的一种违纪行为。新《条例》第八十八条所规定的“从事营利活动”是属概念（也称上位概念）。从事营利活动是个范畴，该条款给出了从事营利活动的属概念，也规定了种概念（也称下位概念），即规定了该范畴的具体内容和具体违纪行为。其中，违规买卖股票行为就是从事营利活动的一种具体的违纪行为。因此，在纪律审查中，必须对上述两概念进行准确把握，以免对具体违纪行为名称界定出现偏颇。

**党政机关工作人员用其合法的财产以合法的方式可以  
买卖股票和证券投资基金**

违规买卖股票违纪行为的主体，包括《证券法》和《若干规定》所禁止买卖股票的人员中的党员。买卖股票违纪行为的主体必须是证券从业人员、证券业管理人员和国家禁止买卖股票的其他人员。

这就是说，非上述人员买卖股票，不构成违规买卖股票违纪行为。其他的党政机关工作人员可以用其合法的财产以合法的方式买卖股票和证券投资基金。

在案例二中，肖某虽然是党员领导干部，但属于上述其他的党政机关工作人员的主体范畴，同时，肖某是用其合法的财产家庭储蓄以合法的方式购买的股票，不符合违规买卖股票违纪行为主体要件的规定，因此，肖某购买股票行为不属于违规行为。

### 党政机关工作人员下列行为构成违规买卖股票违纪行为及其他违纪违法行为

应当强调的是，党政机关工作人员虽然可以买卖股票和证券投资基金，但是在买卖股票和证券投资基金时，应当按照《若干规定》第三条的规定，禁止发生下列行为：

- 1.利用职权、职务上的影响或者采取其他不正当手段，索取或者强行买卖股票，索取或者倒卖认股权证；
- 2.利用内幕信息直接或者间接买卖股票和证券投资基金，或者向他人提出买卖股票和证券投资基金的建议；
- 3.买卖或者借他人名义持有、买卖其直接业务管辖范围内的上市公司的股票；
- 4.借用本单位的公款，或者借用管理和服务对象的资金，或者

借用主管范围内的下属单位和个人的资金，或者借用其他与其行使职权有关系的单位和个人的资金，买卖股票和证券投资基金；5.以单位名义集资买卖股票和证券投资基金；6.利用工作时间、办公设施买卖股票和证券投资基金；7.其他违反《证券法》和相关法律法规的行为。

应当注意的是，行为人如果实施了上述禁止行为，除构成违规买卖股票违纪行为外，同时还存在其他违纪违法行为。特别值得注意的是，在纪律审查中，经常遇到利用工作时间、办公设施买卖股票和证券投资基金的行为，该行为属于准许买卖股票，但是属于违反规定买卖股票的一种禁止行为方式，该行为构成违规买卖股票违纪行为。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 79.纪律审查应高度重视初核环节

来源：中国纪检监察报 2016.7.13 作者：王国柱

在信访、案件调查过程中，初核作为先导性环节显得尤为重要。初核中能否发现问题、有无找到可以突破的切入点之后能否行之有效地开展纪律审查工作起着决定性作用，也是在党纪立案前判断党员干部是否存在违纪事实，是否具备开展审查工作的关键。而在实践过程中，通过初核工作既能保证澄清无过之人，有错之人也不可逃避，也有利于降低纪律审查成本，提高工作效率。实际操作中，初核工作应注意以下几个方面。

要有高度的敏感性。通常纪检监察机关受理、发现反映领导干部问题的线索数量庞大，内容多样、其客观性、真实性有待认真甄别，这就需要纪检监察人员能有一双“火眼金睛”，能在众多、零碎、复杂的线索中，发现情节合理、合乎逻辑、可查性强的线索，抓住受理问题的关键，顺藤摸瓜，逐步查明事实。纪检监察工作人员平时也要注重加强学习、积累经验、提高业务水平、增强专业技能。

介入及时行动迅速。纪检监察工作人员面对重要的问题线索要及时介入，快速调查，注重初核工作的时效性。初核要讲究效率，杜绝行动拖沓迟缓，工作久查无果，以免给当事人留下大量充足的时间来做事后补办手续、伪造证据、订立攻守同盟等一系列对抗组织调查的行为。因此，初核调查只有把握线索时效性，及时出击，快速行动以取得初步调查成果，才能避免暴露调查意图，不给当事人留下混淆事实、蒙混过关的机会，保证初核质量，提高成案率。

调查手段应多样化。初核过程中，应将现代化调查手段与传统模式相结合，在传统经验指导下，开拓新思路，综合运用各种措施与策略，如利用互联网技术与现代通信技术获取当事人网页浏览痕迹、通信记录等情况；通过调查银行账户、银行卡转账记录、手机客户端消费记录等发现问题和疑点所在；在某些专业问题上可以寻求检察机关或公安机关的协助，联合调查取证。多渠道，多途径，全方位进行初核工作。

突出重点全面兼顾。初核要明确调查方向，找准线索切入点，尤其是对问题线索具体，可查性强的重点、疑点问题，要集中主要力量突破主要矛盾，打开局面。同时，要兼顾好当事人基本情况信息，包括当事人家庭情况、工作情况、人际关系、社会口碑等信息，力求全面掌握，找到其弱点或摸清其妄图逃避隐藏的事实，才能有针对性地制定谈话策略，制定审查方案，打蛇打七寸，问题抓关键。

强化证据收集意识。对任何真相事实的还原都不能只是依靠推理与判断，唯有真实可靠的证据材料才是反映问题的关键。纪检监察工作人员要强化证据意识，在初核调查中不放过任何蛛丝马迹、细枝末节。在找到问题突破口时要及时取得物证、书证等稳定性证据，对当事人的陈述、证人证言等要保证内容真实、程序合法，并及时固定证据，形成完整证据链。纪检监察工作人员要防止被审查对象在审查谈话中不认账或翻供，甚至毁灭证据，为审查工作做好充足的准备。

注重初核保密防控。在网络化的时代背景下，信息传播速度之快为初核工作的保密性增加了难度，初核调查一旦开始，调查的相关信息必然产生，这就对纪检监察工作人员提出了更高的要求，不仅要提高工作效率，还要转变传统方式，对于可能出现的情况提前做出合理预期和防控措施，避免信息泄露、“打草惊蛇”，确保初核的保密性。

总之，做好初核工作必须坚持以事实为依据，以《党章》、《纪律检查机关案件检查工作条例》等党内法规为依据，开



展纪律审查工作，对待个案的调查，要因地制宜，有的放矢，具体问题具体分析，为纪律审查高效高质完成铺好路。（王国柱）

## 80.函询的结果能否作为违纪问题线索受理

来源：中国纪检监察报 2016.7.13

中央办公厅 2005 年 12 月 19 日印发的《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》第六条规定：“纪律检查机关和组织（人事）部门针对群众反映的党员领导干部政治思想、道德品质、廉政勤政、选人用人等方面的问题，也可以用书面形式对被反映的党员领导干部进行函询。”

根据中共中央纪委办公厅《关于切实加强和规范反映领导干部问题线索管理工作的通知》和《关于对反映领导干部问题线索处置方式进行调整的通知》等规定，函询是线索处置的一种方式，主要是针对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，本身即是对已受理的违纪问题线索进行处置的程序，函询的结果自然不需要再作为违纪问题线索予以受理。

## 81.集体研究就能掩盖违纪实质吗

来源：中国纪检监察报 2016.7.15 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第二十六条 党组织领导机构集体作出违犯党纪的决定或者实施其他违犯党纪的行为，对具有共同故意的成员，按共同违纪处理；对过失违纪的成员，按照各自在集体违纪中所起的作用和应负的责任分别给予处分。

**【模拟案例】**为了提高干部职工的身体素质，某县环保局准备召开该县环保系统运动会。运动会前，局党组研究决定，从收取的排污费里拿出3万元，购置30套运动服，以便局里同志更好参与。有人指出，这样的行为违反了环保法和相关纪律规定，但局党组大多数成员认为，这是集体决定，法不责众，组织不会追究。

民主集中制是党的根本组织原则。但在实践中，有的党组织领导机构成员却存在这样的错误认识：只要按照党章规定集体研究决定重大问题，即便违犯纪律，也不会被追究责任。殊不知，《中国共产党纪律处分条例》第二十六条对党组织领导机构集体违纪作出了明确规定，用“集体研究决定”掩盖“违纪实质”的伎俩已经行不通。

具体到本案，江苏省纪委案件审理室干部赵峰表示，这是典型的集体违纪。

“所谓集体违纪，是指党组织领导机构集体作出违犯党纪的决定或者实施其他违犯党纪的行为。”他解释道，认定这一违纪应准确把握三点：第一，集体违纪的主体是党组织的领导机构，即各级党组织的委员会、常务委员会、党组等。如果是个别领导成员或少数领导成员作出的违犯党纪的决

定或者实施的其他违犯党纪的行为，则应由个人或少数人负责，不应追究集体责任。第二，集体违纪的主观方面既包括故意，也包括过失。第三，集体违纪人必须具有共同违纪的行为，即每一个违纪人都必须参与作出违犯党纪的决定或者实施其他违犯党纪的行为，对于那些没有参与或持反对态度的，不能视为集体违纪人。

关于本案中县环保局党组决定用排污费购置运动服的行为，赵峰表示，《环境保护法》第四十三条规定，排污费应当全部专项用于环境污染防治，任何单位和个人不得截留、挤占或者挪作他用；《党纪处分条例》第九十七条规定，不得违反有关规定自定薪酬或者滥发津贴、补贴、奖金等。在部分局党组成员提出异议的情况下，该县环保局党组大多数成员依然认为法不责众，执意决定实施这一违纪行为，属于集体共同故意违纪，应按照《党纪处分条例》第二十六条规定，视具体情形，对提出异议之外的局党组成员给予相应处分。

专家表示，各级党组织领导机构成员要根据集体的决定和分工，切实履行好自己的职责，以身作则，以上率下，带头模范遵守党章党规党纪的各项规定，决不能自欺欺人，给违犯党纪的行为披上“集体研究决定”的外衣。（本报记者张磊）

## 82.不收敛不收手，后果很严重

来源：中国纪检监察报 2016.7.16 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第十九条 有下列情形之一的，应当从重或者加重处分：（一）在纪律集中整饬过程中，不收敛、不收手的；（二）强迫、唆使他人违纪的；（三）本条例另有规定的。

**【模拟案例】**吴某，某县教育局党组书记、局长。在中央和各地各部门狠抓中央八项规定精神落实、驰而不息纠正“四风”的高压态势下，吴某仍抱有侥幸心理，通过“化整为零”，分3次为儿子操办婚宴，共摆酒席50桌，收受亲属以外人员礼金，在当地造成较大不良影响。县纪委核实情况后，决定对其加重一档给予党纪处分。

党的十八大以来，在中央铁腕惩治腐败、持续纠正“四风”的高压态势下，党风政风和社会风气有了明显好转，但依然有个别党员干部不收敛、不收手，公然践踏纪律底线。殊不知，根据今年起实施的《中国共产党纪律处分条例》，在纪律集中整饬过程中，不收敛、不收手的，将受到从重或者加重处分。

“严格遵守党的纪律，自觉做到令行禁止，不仅是党章规定的党员义务，更是党纪生命力的重要体现。”江苏省纪委案件审理室干部陈晓钟表示，顶风违纪现象，反映出个别党员对纪律缺乏最起码的敬畏，甚至具有无视纪律权威的挑

衅性质，极易造成不良示范效应。对此类行为，必须从重、加重处理。否则，就不足以起到警示作用。

党的十八大以来，我们党一方面严肃惩处了一批“不收敛、不收手”的违纪党员，一方面强化依规治党，在总结工作实践的基础上，将“对在纪律集中整治过程中，不收敛、不收手的，从重或者加重处分”纳入新修订的《党纪处分条例》之中，彰显了驰而不息正风肃纪，越往后执纪越严的鲜明态度和坚定决心。

本案中，吴某身为党员领导干部，仍然心存侥幸借机敛财，采用“化整为零”的办法大操大办儿子婚宴，属于典型的“不收敛、不收手”行为。

陈晓钟表示，对吴某这种知纪犯纪、明知故犯行为，必须进一步强化党纪的执行力，猛药去疴，从严重处。

“纪律是党的生命线，也是党员不可触碰的高压线。”专家表示，广大党员必须牢固树立纪律意识，做到讲规矩、守纪律，知敬畏、存戒惧，争做合格党员。（本报记者 张磊）

### 83.对依法逮捕的党员，是否中止其党员权利？

来源：中国纪检监察报 2016.7.17 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第三十一条 党员被依法逮捕的，党组织应当按照管理权限中止其表决权、选举权和被选举权等党员



权利。根据司法机关处理结果，可以恢复其党员权利的，应当及时予以恢复。

**【模拟案例】** 吴某，某市交通局副局长，中共党员。吴某因涉嫌受贿犯罪被市检察院逮捕，根据《中国共产党纪律处分条例》第三十一条之规定，市纪委决定中止吴某的表决权、选举权和被选举权等党员权利，并报市委备案、抄送市委组织部。后来，吴某被依法判决无罪，市纪委根据司法机关处理结果，审核其行为不构成违纪，决定恢复其党员权利。

对依法逮捕的党员，是否要中止其党员权利，过去曾是一些纪检监察机关的一个疑惑。而今，这种疑惑在制度层面有了明确的回答。今年起实施的《中国共产党纪律处分条例》在第三十一条作出了明确规定。

“党的性质和宗旨决定了纪在法前、纪严于法。”江苏省纪委案件审理室副主任王海艳告诉记者，2009年开始，由江苏省纪委案件审理室牵头，苏州等地纪委积极探索在不具备作出党纪处分条件的情况下，对被依法逮捕的党员及时中止表决权、选举权和被选举权等党员权利的组织处理措施，重点解决中止什么权利、谁来中止权利、如何中止和恢复权利等问题，在实践中取得了较好效果。

关于中止被依法逮捕党员权利的条件、程序等问题，王海艳表示，根据《党纪处分条例》第三十一条规定，中止党员权利的前提必须是党员已经被司法机关依法逮捕，且尚不具备及时作出党纪处分的条件。中止权利的内容为表决权、

选举权和被选举权等党员权利。中止党员权利的管理权限，与党纪案件的立案决定权基本一致，并与干部管理权限和处分党员批准权限相适应。

至于什么情况下恢复党员被中止的权利，王海艳认为，必须是党组织根据司法机关作出的生效结论和《党纪处分条例》等规定，经审查认为应给予该党员留党察看或者开除党籍处分之外的其他党纪处分、组织处理，或者是不构成违纪不予处分的情况。

具体到本案，王海艳分析说，吴某因涉嫌受贿犯罪被检察机关依法逮捕，市纪委根据干部管理权限，中止了其表决权、选举权和被选举权等党员权利。后因司法机关判决吴某无罪，市纪委经审查后认为其不构成违纪，及时恢复了他的党员权利，这符合《党纪处分条例》的相关规定。

需要指出的是，如果具备作出党纪处分的条件，党组织要及时对被依法逮捕党员的违纪行为作出党纪处理。

“党员一旦涉嫌严重犯罪被司法机关依法逮捕，其人身自由即被依法限制，事实上已经无法正常行使表决权、选举权和被选举权等党员权利，失去了行使部分党员权利的客观条件。”专家表示，中止被依法逮捕党员的权利，体现了全面从严治党的鲜明态度，是把纪律和规矩挺在前面的重要体现，有助于严肃党的纪律，维护党的形象。（本报记者 张磊）

#### 84.对违纪党员，能只惩戒不教育吗？

来源：中国纪检监察报 2016.7.17 作者：本报记者 张磊

**【条例原文】**第四条 党的纪律处分工作应当坚持以下原则：

… …

（五）惩前毖后、治病救人。处理违犯党纪的党组织和党员，应当实行惩戒与教育相结合，做到宽严相济。

第一百一十五条 党组织有下列行为之一，对直接责任者和领导责任者，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分：

… …

（三）党员受到党纪处分后，不按照干部管理权限和组织关系对受处分党员开展日常教育、管理和监督工作的。

**【模拟案例】**李某，某村党支部书记。在协助镇政府开展农村危房改造工作中，李某以他人名义申报资格，骗取国家危改补贴。经群众举报并查实后，组织给予李某相应党纪处分。受处分后的李某心理包袱沉重，工作积极性不高。有人建议镇党委对其进行教育开导，但镇党委主要负责人认为“处分过就完事了”，教育开导与自己没有关系。后来，自暴自弃的李某再次走上违纪道路。

党章规定，对党员进行教育、管理、监督和服务，是党的基层组织的基本任务之一。但在现实中，一些党组织片面地认为，教育旨在预防，对已经违纪的党员，没有必要再开

展这项工作。殊不知，“惩前毖后、治病救人”，是我们党对犯错误同志的一贯方针。今年起施行的《中国共产党纪律处分条例》，不仅在总则部分提出了这一原则性要求，还在分则部分作出了具体规定。

江苏省纪委案件审理室干部管轶文告诉记者，所谓“惩前毖后、治病救人”，从适用纪律的意义上说，就是对以前发生的违纪行为，一定要依照《党纪处分条例》给予处理，通过惩戒使违纪党员吸取教训，不再违纪。这本身就是一种教育挽救，但却不能代替后续的教育、管理和监督。依据《党纪处分条例》规定，对于违纪党员，除了给予相应的党纪处分外，还应予以教育、帮助，二者缺一不可。

“对违纪党员进行教育十分必要。违纪党员受处分后，如果背负心理包袱，不能摆正心态，就容易自暴自弃，日后的工作与生活也容易有‘负能量’。”管轶文说，这时就需要各级党组织及时出手，引导他们放下包袱，勇于面对，积极整改。

关于本案，管轶文表示，李某受处分后心理包袱沉重，工作积极性不高，这是受处分后心态不正的典型表现。对此，了解相应情况的镇党委应按照干部管理权限，对其进行开导教育。然而，镇党委主要负责人却错误地认为“处分过就完事了”，不履行相应责任，并在某种程度上导致李某再次违纪，这是典型的违反《党纪处分条例》第四条和第一百一十

五条规定的表现，应追究直接责任者和领导责任者的相关责任。

“权力就是责任，责任就要担当。”专家表示，惩是为了治，各级党组织一定要按照相关规定，做好违纪党员的教育管理工作，帮助他们树立正确的认识，从而更好地开展工作。（本报记者 张磊）

## 85.对设立小金库的行为 如何认定归结——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.7.20 作者：齐英武

### 基本案情

张某，党员，某国家贫困县建设局局长。2016年3月，张某将收取的县政府城市基础设施配套费30万元截留设立小金库。同年4月，张某虚报贫困县农民抗震安居房户数，骗取给农民抗震安居补贴款60万元，用于支付本单位的开支费用。

### 定性及处理建议

该县纪委审理人员认为，张某违反国家财政部有关城市基础设施配套费收入应当缴入地方国库的规定，截留财政收入，构成截留财政收入的财政违法行为；违反《设立“小金库”和使用“小金库”款项违法违纪行为政纪处分暂行规定》，构成设立小金库违法行为；截留财政收入的财政违法行为与设立小金库违法行为属于牵连关系，应当按照从一重从重



处罚原则，依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第二十九条之规定，追究张某的党纪责任。

张某虚报贫困县农民抗震安居房户数，骗取农民补贴款项，构成骗取农民抗震安居房补贴款财政违法行为，应依据新《条例》第二十九条之规定，追究张某的党纪责任。

对张某上述两种财政违法行为应当合并处理，依据新《条例》第二十九条之规定追究张某的党纪责任。

### 评析意见

在审理部门集体审议案件时，个别审理人员对张某的行为出现偏颇认知，认为张某截留财政收入设立小金库及骗取农民抗震安居补贴款的行为，是违反财经纪律行为，新《条例》将2003年原《条例》中违反财经纪律行为的相关内容删除，无条款对上述违反财经纪律行为进行规制，因此张某不构成违纪行为。笔者认为，这种观点明显不正确，是对新《条例》纪法衔接条款的错误解读。

应当看到，新《条例》虽将与《刑法》等国家法律法规重复的相关条款在分则部分删除，但是对涉嫌犯罪、一般刑事违法行为及其他违法行为等问题在总则部分用单独一章进行了规制，即设定了纪法衔接条款。不是新《条例》对违反财经纪律行为不再进行评价，而是在新《条例》纪法衔接条款第二十九条其他违法行为之中对其进行评价。

对此，结合本案，首先应对新《条例》第二十九条中的“其他违法行为”的法律概念、范畴、条款结构功能给出法律定义的解读；其次，要对“违反财经纪律行为”准确把握。

（一）新《条例》第二十九条中“其他违法行为”的法律定义及行为范畴、条款结构功能

新《条例》将与《刑法》等国家法律法规重复的相关条款在分则部分删除，但是对涉嫌犯罪、一般刑事违法行为及其他违法行为等问题在总则部分用单独一章进行了规制，新《条例》第二十九条中“其他违法行为”的法律定义及行为范畴，是指除了涉嫌犯罪、一般刑事违法行为以外，违反其他法律、法规和规章规定的行为，影响党的形象，损害党、国家和人民利益的，应视情节轻重给予党纪处分。其他违法行为，包括财政违法行为等。

需要注意的是，从新《条例》纪法衔接条款结构功能上看，新《条例》第二十七条是对党员有刑法规定涉嫌犯罪行为的党纪规制。第二十八条是对党员有刑法规定的行为，虽不涉及犯罪但须追究党纪责任的党纪规制。第二十九条是对党员有其他违法行为，影响党的形象，损害党、国家和人民利益行为的党纪规制。

（二）张某截留财政收入设立小金库行为，属于新《条例》界定的“其他违法行为”

隐瞒、截留财政收入行为，是指国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体和其他按规定应当上缴财政收入

的单位，违反财政法规规定，隐瞒、截留财政收入，归本单位所有的行为，是财政违法行为。

该行为在客观方面必须具备以下条件：

一是违反财政法规规定。根据财政部、审计署 1987 年 10 月印发的《违反财政法规处罚的暂行规定实施细则》第六条规定，财政法规包括：（1）全国人民代表大会及其常务委员会发布的有关财政的法律；（2）国务院发布的有关财政的行政法规；（3）省、直辖市人民代表大会及其常务委员会根据法律和行政法规，结合本地区的实际情况，制定发布的有关财政的地方性法规，以及自治区人民代表大会及其常务委员会制定的有关财政的规定；（4）财政部及其授权部门发布的财政规章；（5）省、自治区、直辖市政府发布的财政规章。

二是有隐瞒、截留财政收入的行为。隐瞒、截留财政收入的行为，根据规定，主要有以下七种：挤占和虚列成本；乱列营业外支出；隐瞒销售收入和营业外收入；向减税、免税单位转移产品和收入；隐瞒、截留或者动用代征、代扣、代交的税金；隐瞒、截留应上缴的款项；用其他手段隐瞒、截留应上缴的收入。三是归本单位所有。隐瞒、截留的款归本单位所有。

在本案中，张某违反国家财政部有关城市基础设施配套费收入应当缴入地方国库的规定，截留财政收入，构成截留

财政收入的财政违法行为，应依据新《条例》第二十九条之规定，追究张某的党纪责任。

张某违反2010年1月监察部、人力资源社会保障部、财政部、审计署联合下发的《设立“小金库”和使用“小金库”款项违法违纪行为政纪处分暂行规定》，用截留的财政收入设立小金库，又构成设立小金库违法行为，应依据新《条例》第二十九条之规定，追究张某的党纪责任。

截留财政收入的财政违法行为与设立小金库违法行为属于牵连关系，应当按照从一重从重处罚原则，依据新《条例》第二十九条之规定，追究张某的党纪责任。

（三）张某骗取农民抗震安居房补贴款，构成财政违法行为，属于新《条例》界定的“其他违法行为”

骗取财政拨款、补贴行为，是指党和国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体，采取虚报、冒领的手段，骗取财政拨款或者补贴的行为。

根据财政部、审计署1987年10月印发的《违反财政法规处罚的暂行规定实施细则》第十六条规定，其表现形式包括：虚报预算支出，骗取财政拨款；虚报产量、销量或者亏损，骗取亏损补贴；虚报人员编制，骗取行政、事业经费；其他骗取财政拨款或者补贴的行为。

在本案中，张某虚报贫困县农民抗震安居房屋户数，骗取农民抗震安居补贴款，构成骗取农民抗震安居补贴款财政

违法行为，依据新《条例》第二十九条之规定，追究张某的党纪责任。

综上，张某上述两种其他违法行为，应依据新《条例》第二十九条之规定，分别量纪后，合并处理追究张某的党纪责任。

（齐英武 作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 86.如何做到纪法分开 同时实现纪法衔接

来源：中国纪检监察报 2016.7.20 作者：张建平

“纪”与“法”，是两个不同的概念。“纪”指的是党的纪律，是党组织和党员必须遵守的行为准则；“法”指的则是国家法律，体现的是国家意志，约束和规范的对象是全体公民和法人。两者虽然统一于依法治国的大背景下，但只有坚持纪法分开，才能使党的纪律与国家法律既各司其职、分工协作，又配套联动、相得益彰。

新修订的两项法规最为鲜明的特色就是纪法分开、纪在法前、纪严于法，各级纪检监察机关必须准确认识和把握纪与法的关系。

**把握纪律处分与其他处理的关系，弄清纪法分开的执行方式**

纪律处分是对违反党纪的中共党员或组织，由纪检机关按照《中国共产党纪律处分条例》所给予的一种惩戒措施。



对党员个人的处分包括警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看和开除党籍五类，对党组织的处分为改组和解散两类。其他处理主要指组织处理、行政处分和司法处理。纪律处分与组织处理、行政处分、司法处理虽然同为惩戒方式和手段，但法律依据、实施主体、适用对象、处分时限和惩戒形式各不相同。运用监督执纪“四种形态”，必须厘清它们之间的关系，做到处罚清楚、衔接得当。

### 处理好党纪处分和组织处理的关系

组织处理是指党组织按照干部管理权限，对涉嫌违反党规党纪的党员干部所采取的组织措施，处理方式有诫勉、调离现工作岗位、改任非领导职务、责令辞职、免职等。组织处理与党纪处分一样，都是组织行为，有着优势互补、相辅相成的关系，既可以结合使用，也可以单独使用，但要做到综合权衡、宽严相济。

比如，对违反党纪情形比较严重的，在组织处理的同时，必须给予纪律处分；对有违纪事实，但情节轻微、不足以给予党纪处分的，则可采取组织处理方式；对给予党纪处分还不足以发挥惩戒作用的，则可建议采取相应的组织处理措施；对按照规定可给予严重警告以下党纪处分、但有减轻处分情节的，如认为采取组织处理方式已达到惩戒目的，可不再给予党纪处分。

单独使用或与党纪处分同时使用组织处理，不仅有利于团结、教育、挽救党员干部本人，警示教育其他干部，而且

有利于提高纪检监察机关办案效率，增强查处案件的政治和社会效果。纪检监察机关在查处违反党规党纪案件中，如认为需要采取组织处理措施的，可以向组织人事部门通报情况，提出组织处理建议。

### 处理好党纪处分和行政处分的关系

行政处分是国家机关、企事业单位，对所属国家工作人员的违法失职，但尚不构成犯罪的行为，依据《公务员法》《行政监察法》和《行政机关公务员处分条例》等法律法规的规定，而给予的一种惩戒。

相对于党纪处分的组织行为，行政处分针对的是违反行政纪律的行政行为，具有内部约束力。比如，《公务员法》第五十八条就规定：“在受处分期间不得晋升职务和级别，其中受记过、记大过、降级、撤职处分的，不得晋升工资档次。”

为了体现纪法分开，切实把纪律挺在前面，对受到行政处分的党员，执行部门还应及时移送纪检监察机关，使其受到应有的党纪处分；对受到党纪处分的党员需要给予行政处分时，纪检监察机关也应当及时向有关机关和组织进行移送。这样，通过及时有效执行党纪处分或行政处分，可以把执纪与执法贯通起来，让党纪、国法共同发挥作用。

### 处理好党纪处分和司法处理的关系

司法处理是司法机关对违反国家法律的人员依法予以行政处罚和判处刑罚，适用于包括党员在内的所有公民。按

照纪法分开的原则，新《条例》删除了 79 条与刑法、治安管理处罚法等法律法规重复的条款，凡国家法律法规已经规定的内容就不再重复规定。但是，删除国法已有规定的内容，并不是说这些行为就不再是违纪，不再给予党纪处分。

关于删除与国法重复的内容后，如何追究党员违法甚至犯罪行为的党纪责任，新《条例》相关条款专门作出规定，党员依法受到刑事追究的，纪检监察机关和党组织应当根据司法机关的生效判决、裁定和决定及认定的事实、性质和情节，及时给予相应的党纪处分，体现党纪严于国法的要求。需要注意的是，我们虽然强调党纪严于国法、纪在法前，但决不允许用党纪代替国法。对此，在处置各种违纪违法案件中，一定要坚持纪法分开，在对严重违纪违法的党员干部给予党纪处分的同时，司法处理要随即跟进；对违法的党员干部给予司法处理的同时，党纪处分也要及时跟进。

### **认识把握各司其责与相互协作的关系，实现纪法分开的有机衔接**

实行纪法分开，为的是使党纪与国法既各司其职、分工协作，又配套联动、相得益彰，最终实现廉洁政治的目标。

#### **完善流程，共享案源**

在充分发挥信访主渠道作用的同时，反腐败协调小组各成员单位要进一步加大案件和问题线索移送力度，确保移送及时到位。司法机关和行政执法机关对涉嫌违纪的党员干部，要及时与纪检监察机关做好衔接移送工作；审计、财政

等部门在财务监督中，发现党员干部有违纪嫌疑的，应及时将线索及有关材料移送纪检监察机关；组织、人事部门在组织考核中，发现党员干部的违纪线索，也应及时交由纪检监察机关进行审查处理。纪检监察机关对在纪律审查中发现的涉嫌违法犯罪的党员干部，也要在初核之后，尽快移交司法机关和相关执法机关处理。

需要强调的是，在移交中要进一步规范案件移送程序，严格履行交接手续，并建立评估机制，不能一送了之。

### **整合资源，加强协作**

进一步完善办案协作配合机制，不断提升查办案件的整体合力。办案过程中，各执纪执法单位在案件管辖、案件性质、处理方法、办案方式等方面产生分歧时，要及时提请反腐败协调领导小组进行协调，提高办案效率；对上级领导批示的案件和社会各界关注的典型案例，要及时向反腐败协调领导小组反馈情况，确保办案效果；在查办重大案件时，应及时向反腐败协调领导小组通报，并定期通报案件查处情况；在发现党员领导干部犯有严重错误，或有阻挠办案情节的，认为其已不适宜继续担任现任职务，或对案件调查造成影响的，应及时通过反腐败协调领导小组，建议组织、人事部门对其采取相应的组织措施；各执纪执法机关在对党员干部进行立案调查、采取强制措施、依纪依法处理时，应及时向组织、人事部门通报情况；组织、人事部门在选拔任用干

部时，需要向各执纪执法单位了解情况的，各单位应及时反馈信息。

### 各司其职，共同推进

要着眼全面从严治党这个大局，用好纪律规范，用足法律规定，着力推进党风廉政建设和反腐败工作。

正确处理好政治上从严从紧与处理上依纪依法的关系。在查处违纪违法行为必须强化从严从紧要求，在处理上要严格依纪依法，以查明的事实为根据，以党规党纪和法律为准绳，准确定性，恰当处理，确保取得良好社会效应和警示作用。

正确处理好快查快结与准确审查的关系。快查快结对违纪违法分子能产生较大的威慑作用，在协作办案时，各成员单位必须严格遵守时限要求，迅速查清违纪事实，做到快查快结，及时将其涉嫌违法的相关问题线索及时移交有关部门，缩短审查周期。同时，必须坚持审稳审准、客观公正，严格履行审核把关和监督制约职责，决不能单纯为了快查快结而忽视了案件质量。

### 正确处理党纪与国法的衔接关系

坚持纪法分开，并不是两者截然分离，而是要实现二者的有机衔接。具体讲就是，违反纪律的问题查清后，涉嫌违法的问题要及时移送司法机关依法查处，使腐败分子既受到党纪的惩处，也受到法律的惩罚。对纪检监察机关来说，就是要依纪行使好监督执纪问责权，给予应有的党纪处分，既



不放过大错，也不纵容小节；对司法机关来说，则要依法行使好司法权，给予应有的刑事处罚，充分彰显法律的尊严与公正。这就要求纪检监察机关要注意做好证据衔接工作，注重取证的合法性，并在必要的时候提请检察机关提前介入或协助调查，以适应司法机关转换证据的需要。（张建平 作者系甘肃省兰州市市委常委、市纪委书记）

## 87.向公务人员赠送礼金与公款赠送礼品的区分及界定——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.7.27 作者：齐英武

### 基本案情

案例一：高某，党员，某贫困县发改委办公室工作人员。2016年春节期间，到发改委副主任刘某家拜年时，赠送给刘某1万元。

案例二：李某，党员，某县农业局局长。2016年春节前，李某让会计韩某用扩大开支范围方式骗取了3万元财政资金，并将该款项购买礼品在春节期间赠送给了县委县政府的三位相关领导。

### 定性及处理建议

案例一中，高某在春节期间给单位领导刘某送去1万元，属于向从事公务人员送明显超出正常礼尚往来的礼金行为，构成向从事公务人员及其特定关系人赠送礼品、礼金、消费卡违纪行为，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以

下简称新《条例》)第八十四条之规定,追究高某的党纪责任。

案例二中,李某在春节期间,违反规定让会计韩某用扩大开支范围的方式骗取财政资金,构成骗取财政资金违法行为。李某用骗取的财政资金公款送礼,构成用公款购买赠送、发放礼品违纪行为。骗取财政资金财政违法行为与用公款购买赠送、发放礼品违纪行为属于牵连关系,应当按照从一重从重处罚原则,依据新《条例》第九十六条之规定,追究李某的党纪责任。

### 评析意见

在执纪实践中,经常遇到赠送礼金行为,有向公务人员及亲属赠送的,有用公款购买礼品赠送的。有些执纪审理人员认为,上述行为均是一种送礼违纪行为。笔者认为,对违纪行为性质认定和归结,应从新《条例》规制的具体违纪行为专属特征概念和四要件构成的视角给予准确的认定。

### 高某违犯廉洁纪律,构成向从事公务人员及其特定关系人赠送礼品、礼金、消费卡违纪行为

向从事公务人员及其特定关系人赠送礼品、礼金、消费卡违纪行为,是指向从事公务的人员及其配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人赠送明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等,情节较重的行为。需要强调的,赠送没有超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡的不构成违纪行为。

从事公务的人员一般包括三类：一是国家机关工作人员（在国家机关中从事公务的人员），包括在各级国家权力机关、行政机关、司法机关和军事机关中从事公务的人员。二是国家机关、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。三是其他依照法律从事公务的人员。

特定关系人是指与从事公务人员有近亲属、情妇（夫）以及其他共同利益关系的人。

在案例一中，高某在 2016 年春节期间，到发改委副主任刘某家拜年时，赠送给刘某 1 万元，超出正常礼尚往来的礼金情况，构成向从事公务人员及其特定关系人赠送礼品、礼金、消费卡违纪行为。应依据新《条例》第八十四条之规定，追究高某的党纪责任。

### 李某违犯廉洁纪律，构成用公款购买赠送、发放礼品违纪行为

用公款购买赠送、发放礼品违纪行为，是指党和国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体，违反有关规定，用公款购买赠送、发放礼品，情节较轻的行为。

在该违纪行为中，行为主体必须是党和国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体，即国有单位。单位有此种违纪行为的，追究直接责任者和领导责任者中的党员的责任。

根据《刑法》第九十一条规定，公共财产是指下列财产：国有财产、劳动群众集体所有的财产，用于扶贫和其他公益事业的社会捐助或者专项基金的财产。在国家机关、国有公司、企业、集体企业和人民团体管理、使用或者运输中的私人财产以公共财产论。

关于违反用公款购买赠送、发放礼品的“有关规定”，主要是指中央和国务院关于党政机关及其工作人员不准接受、赠送礼品的规定。根据国务院 1988 年发布的《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》第四条规定，礼品是指礼物、礼金、礼券以及以象征性低价收款物品。《党政机关厉行节约反对浪费条例》第四条明确规定，党政机关厉行节约反对浪费，应坚持从严从简，勤俭办一切事业，降低公务活动成本，坚持依法依规，遵守国家法律法规和党内法规制度的相关规定。《行政机关公务员处分条例》第二十四条规定，违反财经纪律，挥霍浪费国家资财的，给予警告处分；情节较重的，给予记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处分。国务院 1988 年 12 月发布的《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》中明确规定：国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品，对接受的礼品必须在一个月之内交出并上交国库。

在案例二中，李某违反规定，让会计韩某用扩大开支范围的手段骗取财政资金，构成骗取财政资金财政违法行为。

李某用骗取的财政资金，即公款送礼，构成用公款购买赠送、发放礼品违纪行为。骗取财政资金财政违法行为与用公款购买赠送、发放礼品违纪行为属于牵连关系，应当按照从一重从重处罚原则，依据新《条例》第九十六条之规定，追究李某的党纪责任。

### 向从事公务人员及其特定关系人赠送礼品、礼金、消费卡与用公款购买赠送、发放礼品是两种不同的违纪行为

基于以上的分析，向从事公务人员及其特定关系人赠送礼品、礼金、消费卡违纪行为与用公款购买赠送、发放礼品违纪行为虽然在行为方式上都存在送礼行为，但却是不同的两种违纪行为。其区分界限是：

一是行为主体不同。前者的主体是一般主体，即具有责任能力的党员都可以成为本违纪行为主体。而后者的主体是特殊主体，必须是党和国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体，即国有单位。

二是侵犯的客体不同。前者的客体是党和国家工作人员或者其他从事公务人员的职务行为的廉洁性。而后者的客体是复杂客体，即党和国家工作人员职务行为的廉洁性和公共财物的所有权。

三是行为对象不同。前者的对象是从事公务的人员及其配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人。而后者的对象是公款。



四是行为方式不同。前者是向从事公务的人员及其配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人赠送明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等的行为。而后者是违反有关规定用公款购买赠送、发放礼品的行为。

（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 88.精准把握“纪律处分”和“组织处理”这两种手段

来源：中国纪检监察报 2016.8.3 作者：达仁

“四种形态”中有多数形态涉及“组织处理”。各级党委和纪委运用“四种形态”监督执纪，要注意运用“纪律处分”和“组织处理”这两种手段，充分发挥“组织处理”的优势和作用。

一要看“纪律处分”和“组织处理”作为监督执纪的手段各具优势。党纪处分，是指各级党委和纪检机关，依照规定的权限、程序，对违纪对象作出的党内警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍这五种处分决定。纪律处分侧重于纪律上的处罚，主要对违纪对象产生政治方面的影响。组织处理，根据中央纪委、中组部《关于在查处违犯党纪案件中规范和加强组织处理工作的意见（试行）》（中纪发〔2008〕19号）规定，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。这个文件规定的组织处理的方式有三种：停职、

调整、免职三种；在实际工作中，组织处理的方式显然并不限于这三种，与岗位、职务调整有关的降职、责令辞职等措施显然也属组织处理方式，与岗位、职务调整无关的批评教育、通报批评、诫勉谈话也可视为广义上的组织处理方式。组织处理侧重于组织上的处罚，涉及违纪对象的岗位、职务、荣誉、经济待遇等方面，主要对其直接利益产生影响，在一定情况下，它的效果更明显。

二要看到“纪律处分”和“组织处理”两者优势互补、互不取代。纪律处分和组织处理作为执纪监督的两种不同手段，执行主体、执行条件和程序、惩戒方式都不尽相同。两者各具优势且可以优势互补，但又不能相互代替。一是两者优势互补。党纪处分和组织处理可以并处，以更好地达到对违纪人员教育惩戒的目的。给予违纪人员党纪处分的，可同时建议党委、政府采取免职、调离岗位等组织处理措施；组织处理也可以单处，以体现宽严相济。如果违纪情节较轻，只应给予党内轻处分，且有从轻、减轻等情节，仅采取组织处理方式也能达到惩戒目的，也可不再予以党纪立案。二是不能相互代替。组织处理不能替代纪律处分，按照违纪性质和情节轻重，应追究党纪责任的，即使已采取组织处理，仍应予以党纪立案。比如党员领导干部有赌博行为，情节不是特别严重的，已通过免职措施将其从领导岗位调整下来，不能认为对违纪人员来讲免职比党内警告或严重警告处分“严

重”而不再给予党纪处分。反之亦然，对明文规定要给予组织处理的，不能以已给予党纪处分为由，而不再作组织处理。

三要在监督执纪中充分发挥这“两种手段”的作用。纪律处分和组织处理，是坚持惩处与保护相结合、贯彻宽严相济政策的必要手段，是党要管党、从严治党的重要体现，也是发挥党纪政纪惩处作用与党组织自我调整功能的最佳结合点。在纪律审查过程中，要善于运用组织处理措施。根据《中国共产党案件检查工作条例》《关于在查处违犯党纪案件中规范和加强组织处理工作的意见（试行）》等规定，被调查的党员干部错误严重已不适宜担任现任职务或妨碍调查的，可及时建议党委或党外组织停止其职务或免去其职务。特别是一些突发事件或违纪人员身份特殊的案件，调查取证需要时日，一时难以作出纪律处分的，及时采取停职、免职等组织手段，能够排除调查干扰，回应社会关注，取得查处主动权。在审查窝案串案过程中，组织处理手段还可以成为政策攻心、分化瓦解的工具，从而加快查办节奏、彰显查办效果。案件处理过程中，应注意从严把握组织处理条件。必须根据被审查人的违纪事实、性质、情节和危害，依照党内法规和国家法律法规的相应规定确定是否适用；防止和避免组织处理适用上的随意性。特别是只作组织处理，不再给予党纪处分的更要从严把握条件。（达仁）

## 89.如何追究搞拉票非组织活动人员的党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.8.3 作者：齐英武

### 基本案情

案例一：李某，党员，某村村委会主任。徐某，党员，与李某是同村村民。2016年5月，该村党支部换届选举，在选举前，李某为了能让徐某当选村党支部书记，找到村里80%的党员，为徐某当选拉票，并言语威胁不同意徐某当选的党员。

案例二：刘某，党员，某县某中学校长。2016年4月，该县教育局党委委员任期出缺，选举前，刘某找19名党员代表为自己当选做工作，并且在选举前一小时给上述人员发短信拉选票。

案例三：肖某，党员，某村村民。在2016年3月村委会换届选举前，找到有选举权的村民，许诺在他当选村委会主任后，每年各个节日给每家发放1000元福利，诱使全体选民给自己投票。

### 定性及处理建议

案例一中的李某，在村党支部换届选举前，为了让徐某当选村党支部书记，违反党内法规规定，采取威胁手段妨害党员自主行使选举权，构成破坏党内选举违纪行为。

案例二中的刘某，作为党员领导干部，在党内选举中，违反党内法规规定，为使自己当选，采取发短信拉选票方式搞非组织活动，构成在党内选举中搞拉票等非组织活动违纪行为。

案例三中的肖某，在村委会换届选举时，违反法律规定，为自己当选，诱使他人投票，构成在法律规定的选举中搞非组织活动违纪行为。

### 评析意见

当前，在党内及法律规定的选举中，的确存在个别拉选票问题，严重影响到换届选举纪律和清明的政治生态。对于拉选票的行为如何准确认定归责，又如何追究搞拉票等非组织活动人员的党纪责任，笔者认为，应先厘清拉选票实体行为是发生在党内选举中，还是发生在法律规定选举中；是属于破坏党内选举行为范畴，还是属于在选举活动中搞非组织活动行为范畴。然后，再应当依据党内法规规定条款对相关违纪行为进行评析。

### 李某违犯组织纪律，构成破坏党内选举违纪行为

破坏党内选举违纪行为，是指在党的各级组织选举、表决时，采取各种手段，妨害党员自主行使表决权、选举权和被选举权的行为。

《中国共产党党员权利保障条例》第二十一条明确规定，党组织进行选举时，应当充分体现选举人的意志。选举采用无记名投票的方式。候选人名单要由党组织和选举人充分酝酿讨论，对候选人的情况应向选举人作介绍。对候选人可以投赞成票、可以投不赞成票，也可以弃权。投不赞成票者可以另选他人。党的任何组织和任何党员不得以任何方式妨碍党员在党内自主行使选举权和被选举权，不得阻挠有



选举权和被选举权的人到场，不得强迫选举人选举或者不选举某个人，不得搞非组织活动妨碍选举，不得以任何方式追查选举人的投票意向。行为人只要在党内各级组织选举表决时，采用强迫、威胁、欺骗、拉拢等手段，妨害党员自主行使选举权、被选举权、表决权的，即构成本违纪行为。

在案例一中，李某在村党支部换届选举前，为了让徐某当选村党支部书记，违反党内法规规定，采取威胁手段妨害党员自主行使选举权，构成破坏党内选举违纪行为。应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第七十条第二款之规定，追究李某的党纪责任。

### 刘某违犯组织纪律，构成在党内选举中搞拉票等非组织活动违纪行为

在党内选举中搞拉票等非组织活动违纪行为，是指在民主推荐、民主测评、组织考察和党内选举中搞拉票、助选等非组织活动的行为。

《党政领导干部选拔任用工作条例》第二十四条规定，有跑官、拉票行为的，不得列为考察对象；第六十一条第（六）项规定，选拔任用党政领导干部，必须严格执行本条例的各项规定，不准在民主推荐、民主测评、组织考察和选举中搞拉票等非组织活动。

《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法（试行）》第八条规定，在党政领导干部选拔任用工作中，有下列情形之一的，追究有关领导干部和人员的责任：（五）在民主推

荐、民主测评、组织考察或者选举中搞拉票贿选等非组织活动的。

《党政机关竞争上岗工作暂行规定》第二十七条规定，竞争上岗必须严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》及本规定，并遵守下列纪律：（六）参加竞争的人员要正确对待竞争，不准弄虚作假，搞拉票等非组织活动。对竞争上岗工作中的违纪行为，按照有关规定予以组织处理或者纪律处分。情节严重的，可宣布竞争上岗结果无效，并追究有关人员的责任。

《中国共产党党员权利保障条例》第二十一条第二款规定，党的任何组织和任何党员不得以任何方式妨碍党员在党内自主行使选举权和被选举权，不得阻挠有选举权和被选举权的人到场，不得强迫选举人选举或者不选举某个人，不得搞非组织活动妨碍选举，不得以任何方式追查选举人的投票意向。

在案例二中，刘某在党的基层组织选举中，违反党内法规规定，为使自己当选，采取发短信拉选票方式搞非组织活动，构成在党内选举中搞拉票等非组织活动违纪行为，应依据新《条例》第七十二条第（一）项之规定，追究刘某的党纪责任。

**肖某违反组织纪律，构成在法律规定的选举中搞非组织活动违纪行为**

在法律规定的选举中搞非组织活动违纪行为，是指在法律规定的投票、选举活动中违背组织原则，组织、怂恿、诱使他人投票、表决的非组织活动的行为。

《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》第五十七条规定，为保障选民和代表自由行使选举权和被选举权，对有下列行为之一，破坏选举，违反治安管理规定的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任：（一）以金钱或者其他财物贿赂选民或者代表，妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的；（二）以暴力、威胁、欺骗或者其他非法手段妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的；（三）伪造选举文件、虚报选举票数或者其他违法行为的；（四）对于控告、检举选举中违法行为的人，或者对于提出要求罢免代表的人进行压制、报复的。

《村民委员会组织法》第十七条明确规定，对以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段，妨害村民行使选举权、被选举权，破坏村民委员会选举的行为，村民有权向乡镇的人民代表大会和人民政府或者县级人民代表大会常务委员会和人民政府及其有关主管部门举报，由乡级或者县级人民政府负责调查并依法处理。

在案例三中，肖某在村委会换届选举时，违反法律法规规定，为达到自己当选的目的而诱使他人投票，构成在法律规定的选举中搞非组织活动违纪行为，应依据新《条例》第

七十二条款第（二）项之规定，追究肖某的党纪责任。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 90.违反和不落实中央八项规定精神问题如何问责追究 党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.8.10 作者：齐英武

### 基本案情

李某，党员，某县东进乡党委书记。张某，党员，东进乡纪委书记。孙某，党员，东进乡党委副书记、乡长。

孙某儿子定于2016年7月16日举办婚礼。婚礼前，纪委书记张某，找孙某谈心，特意对其儿子结婚之事进行提醒，不要违反规定操办婚庆事宜。但婚礼当天，孙某还是在某酒店摆酒席50余桌，参加婚礼的轿车达百辆，礼单上登记的公职及企业人员共计500余人，所收金额达41万元。其中，可能影响公正执行公务及明显超出正常礼尚往来的公职及企业人员所送的礼金21万元。李某在孙某儿子结婚当日参加了婚礼并随礼金1000元。此事在社会上造成不良影响。

### 定性及处理建议

纪律审查人员认为，孙某作为乡党委副书记、乡长，不落实中央八项规定精神，属于失职失责。同时，孙某作为基层党员领导干部，在中央八项规定之后，不收手、不收敛，顶风违纪，违犯廉洁纪律，构成利用职权和职务上的影响操办婚丧喜庆事宜违纪行为，构成收受礼品、礼金、消费卡违

纪行为；孙某违犯工作纪律，不落实中央八项规定精神，构成不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为。对此，应依据《中国共产党问责条例》（以下简称《问责条例》）第六条之规定，以纪律处分问责方式对孙某予以问责。依据新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第八十三条、第八十五条第二款、第一百一十三条之规定，追究孙某的党纪责任。

李某作为乡党委书记，对孙某违犯廉洁纪律，利用职权和职务影响操办婚丧喜庆事宜并收受礼品、礼金、消费卡的违纪行为不予以制止，失职失责，并且自己也参加相关婚礼并随礼，损害了党的形象。李某不正确履行职责，不落实中央八项规定精神，构成不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为。对此，应依据《问责条例》第六条之规定，以纪律处分问责方式对李某予以问责。依据新《条例》第一百一十三条之规定，追究李某的党纪责任。

### 评析意见

当前，我们在纪律审查及党的建设和党的事业中失职失责问题调查中，既要依纪依法追究党纪责任，又要依据《问责条例》的规定，坚持“依规依纪、实事求是，失责必问、问责必严，惩前毖后、治病救人，分级负责、层层落实责任”原则，正确运用问责方式，严格问责工作程序，使党的纪律审查及问责工作更加规范和强化。



（一）孙某失职失责，应对其不落实中央八项规定精神的问题予以问责，并对其违纪行为追究党纪责任。

### 孙某不落实中央八项规定精神，违犯工作纪律，构成不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为

《问责条例》对党的问责工作及问责对象作出了明确规定。问责是指由党组织按照职责权限，追究在党的建设和党的事业中失职失责党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任和领导责任。问责对象是各级党委（党组）、党的工作部门及其领导成员，各级纪委（纪检组）及其领导成员，重点是主要负责人。

不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为，是指党组织负责人在工作中不負責任或者疏于管理，不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署的行为。

不落实中央八项规定精神问题，是指党组织和党的领导干部违反党章和其他党内法规，不履行或者不正确履行职责，不落实中央八项规定精神，党内和群众反映强烈，损害党的形象的行为。

本案中，孙某作为乡党委副书记、乡长，失职失责，不落实中央八项规定精神，负有领导责任。同时，孙某利用职权和职务上的影响操办婚庆事宜、收受礼金，构成不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为，依据《问责条例》第六条之规定，以纪律处分问责方式对孙某予

以问责。依据新《条例》第一百一十三条之规定，追究孙某的党纪责任。

### **孙某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成利用职权和职务上的影响操办婚丧喜庆事宜违纪行为**

利用职权或者职务上的影响操办婚丧喜庆事宜违纪行为，是指党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员，利用职权或者职务上的影响，操办婚丧喜庆事宜，在社会上造成不良影响的行为。

本案中，孙某作为党员领导干部，大摆酒席为儿子办理婚庆事宜，其行为构成利用职权和职务上的影响操办婚丧喜庆事宜违纪行为。孙某的行为符合派生的违纪构成，属于在操办婚丧喜庆事宜中借机敛财，应当从重或者加重处分。应依据新《条例》第八十五条第二款之规定，追究孙某的党纪责任。

### **孙某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为**

收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，是指党和国家工作人员或者其他从事公务人员中的党员，收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，情节较轻的行为。

在本案中，孙某借操办儿子婚庆宴请之机，收受可能影响公正执行公务及明显超出正常礼尚往来的礼金，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。依据新《条例》第八十三条之规定，应追究孙某的党纪责任。

综上，孙某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成利用职权和职务上的影响操办婚丧喜庆事宜违纪行为，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。孙某违犯工作纪律，构成不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为。对孙某的上述违纪行为，依据新《条例》第八十三条、第八十五条第二款、第一百一十三条之规定，并依据新《条例》第二十三条之规定合并处理，追究孙某的党纪责任。

（二）李某失职失责，应对其不落实中央八项规定精神问题，以纪律处分方式予以问责。

在本案中，李某作为乡党委书记，对孙某违犯廉洁纪律，利用职权和职务上的影响操办婚丧喜庆事宜和收受礼品、礼金、消费卡行为不予以制止，失职失责，负有领导责任。同时，李某参加相关婚礼并随礼，损害了党的形象。李某不正确履行职责，不落实中央八项规定精神，构成不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为。依据《问责条例》第六条之规定，以纪律处分问责方式对李某予以问责。依据新《条例》第一百一十三条之规定，追究李某的党纪责任。

（三）关于问责需要强调的几个问题

一是问责的问题，必须符合《问责条例》第六条中所规定的情形之一。

二是问责决定机关必须是党中央或者有管理权限的党组织。对党的领导干部，纪委（纪检组）有权采取通报、诫

勉方式进行问责；采取纪律处分方式问责，按照党章和有关党内法规规定的权限和程序执行。需要组织调整或者组织处理的，纪委（纪检组）提出建议。

三是党组织和党员领导干部问责问题是由《问责条例》评价，党组织和党员违纪行为是由党纪处分条例评价。

四是问责决定后的执行问题。问责决定作出后，应当及时向被问责党组织或者党的领导干部及其所在党组织宣布并督促执行。有关问责情况应当向组织部门通报，组织部门应当将问责决定材料归入被问责领导干部个人档案，并报上一级组织部门备案；涉及组织调整或者组织处理的，应当在一个月内办理完毕相应手续。采取组织调整或者组织处理、纪律处分方式问责的，一般应当向社会公开。

五是问责的追究时效期限问题。实行终身问责，对失职失责性质恶劣、后果严重的，不论其责任人是否调离转岗、提拔或者退休，都应当严肃问责。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 91.五项调查措施突破“零口供”案件

来源：中国纪检监察报 2016.8.10 作者：丁伟

“零口供”案件，是指在执纪审查中，违纪人员采取保持沉默、缄口不言或矢口否认的方法，拒绝做出任何违纪供述的案件。我们知道，在案件的证据体系中，“口供”是非

常重要的证据，在没有违纪人员口供的情况下，定案定性的难度很大。

“零口供”案件对于任何一名执纪审查人员都是挑战，要把“零口供”案件办成铁案，不仅要具备扎实的业务素质和深厚的审查经验，更要有高度负责的工作态度和科学严谨的工作方法。在面对这类案件的时候，执纪审查人员应注重以下五项调查措施的实施，构建多元化、体系化的证据链，以突破“零口供”的困境。

紧盯特定人员，形成多点口供。在“零口供”案件中，调查人员要注重围绕违纪事实，尽可能多地获取相关特定人员的证实口供，力求在口供上形成“多对一”的局面，以达到打破孤证，多方证实的效果。这里的“特定人员”重点指的是与客观违纪行为相关联的人员，而不仅仅是简单的知情人。比如，违纪行为发生时在场的人员、共同参与违纪行为的人员、对于违纪的财物予以直接接触的人员。其中常见的主要有：违纪人员的家人、情人、朋友等特殊关系人，违纪人员的驾驶员、秘书等随从人员，共同合谋或参与违纪行为的人员等。这些人员均与违纪行为具有较强的关联性，他们的口供都是最直接有效的证据，可以从多方面对违纪行为予以证实，还原事实本来面目。

强化资料查询，找寻关键书证。在没有违纪人员口供的情况下，书证的作用就更为重要，调查人员必须重视案件中关键性书证的收集。这类关键性书证具有核心证据效力，能



够相对直观、准确地反映违纪行为。比如，注重收集贪污挪用的单位账证、行贿送礼的票据记录等。在调查中要重视两点：一是全面查询信息，调查人员要对相关涉案人员的银行信息、通讯信息、工作信息、活动信息等进行全面查询，尤其对重要节庆、重大事项、特殊事件等特定时间段内的信息进行重点查询；二是细致比对分析，调查人员对于纷繁复杂信息内容，要认真细致地进行甄别、评价、筛选，分析每个细节，揣摩信息对象的心理状况，探究已然之事，推测未然之可能，然后从中发现并提取关键性书证。

追缴赃款赃物，固定有形物证。赃款赃物是有形的，具有强大的证据效力，及时查获赃款赃物，并将其固定为有效的物证，是突破“零口供”困境的重要途径。调查人员要第一时间对涉案人员的居住场所、工作场所和经营场所进行仔细搜查，对其活动轨迹和资金流向进行秘密监控，进而及时有效地发现并查缴赃款赃物。在查获的赃款赃物中，调查人员应优先择取有形物品进行追本溯源，对这类物品的来源和去向，行为的过程和动机进行深入调查，提取相关的票据，力求将“物”与“赃”联系起来，并将其融入到整个案件的证据体系中，使赃款赃物成为会“说话”的有形物证，从而达到“铁证如山”的效果。

查处串供假证，获取再生证据。再生证据是指在案件发生后，违纪人员及其利益关系人为了逃避法纪追究，进行的掩盖违纪事实、伪造虚假证据等活动中所再次形成的证据。

在违纪案件中，违纪人员一旦意识到自己处于被立案审查的不利境地，往往会采取各种手段去串供串证，订立攻守同盟或搞伪证以干扰调查活动。而这一过程中所形成的再生证据又恰恰成为打破“零口供”困境的重要武器，调查人员要重点针对案发后，违纪人员及其利益关系人进行串供串证和虚假伪证等行为的查处，查明串供串证的具体过程和内容，提取伪造的虚假证据，并进一步针对这些虚假证据进行揭露，通过否定“假证据”来推翻“假事实”，进而从反面印证“真事实”的存在。

利用科技手段，收集电子证据。电子证据是基于电子技术生成，以数字化形式存在于磁盘、光盘、存储卡、手机等各种电子设备中的电子信息。运用科技手段，获取有效的电子证据为“零口供”案件的成功查办提供了切实可行的捷径。在信息化时代，电子信息记录了人们生活的点点滴滴，违纪人员自己可以不说话，但是其身边的电子信息却是会“说话”的，它可以再现涉案人员的行为过程。所以，在“零口供”案件中，调查人员一定要注重对相关涉案人员的电脑硬盘数据、手机内存数据、移动通讯数据、网络聊天数据、电子邮件数据、多媒体文件数据等电子信息进行及时全面的提取，从中准确地收集和固定电子证据，以达到丰富调查手段，获取主要证据的效果。（丁伟）

## 92.利用职权非法占有土地使用权 如何定性归责——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.8.17 作者：齐英武

## 基本案情

韩某，党员，某县某乡某村村委会主任。2015年3月，县政府给该村确认了偏远区域的15亩集体所有土地，承包费为每亩每年300元。韩某在未与村党支部及村委会其他成员商议且未告知全体村民的情况下，私下将该15亩土地使用权非法占为己有，安排他人为自己耕种。2016年2月，县纪委对韩某立案审查。

## 定性及处理建议

纪律审查人员认为，韩某利用职务上的便利，将村集体所有土地使用权非法占为己有，属于非法占有集体财物行为；至案发时非法侵占土地承包费4500元，属于一般职务侵占违法行为。依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第一百三十三条相关规定，依据2003年《党纪处分条例》第九十八条之规定，追究韩某的党纪责任。

## 评析意见

在基层执纪实务中，利用职权非法占有土地使用权的问题经常遇到，本案的焦点问题在于，土地使用权是否具有财产性利益，属不属于财物范畴？对此，应从相关法规对公共财物专属特征概念规定给予解读。

**土地使用权具有财产性利益，属于财物范畴**

根据《中华人民共和国土地管理法》第二条规定：中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。同时，依据《刑法》第九十一条的规定，公共财产的范畴是：（一）国有财产；（二）劳动群众集体所有的财产；（三）用于扶贫和其他公益事业的社会捐助或者专项基金的财产。在国家机关、国有公司、企业、集体企业和人民团体管理、使用或者运输中的私人财产，以公共财产论。因此，国有土地、农民集体所有土地属于公共财产。

依据2016年《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第十二条的规定，“财物”，包括货币、物品和财产性利益。财产性利益包括可以折算为货币的物质利益如房屋装修、债务免除等，以及需要支付货币的其他利益如会员服务、旅游等。后者的犯罪数额，以实际支付或者应当支付的数额计算。根据《中华人民共和国土地管理法》第九条的规定，国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确定给单位或者个人使用。因为土地所有权与使用权可以分离，个人或者单位可以获得土地使用权，可以对土地进行占有、使用、开发、经营，对此可以产生经济收益。因此土地使用权具有财产性利益，属于“财物”的范畴。

依据《国有资产产权界定和产权纠纷处理暂行办法》第八条“全民所有制企业中的产权界定依下列办法处理：1.有权代表国家投资的部门和机构以货币、实物和所有权属于国

家的土地使用权、知识产权等向企业投资、形成的国家资本金，界定为国有资产”的规定，属于国家的使用权界定为国有资产。这也说明，土地使用权界定为资产已被国家有关规范性文件所确定。

基于以上阐述，土地使用权具有财产性利益，属于公共财产范畴，属于财物范畴。农民集体所有土地使用权属于集体财产。

### 韩某违反国家法律法规规定，属于一般职务侵占刑事违法行为

职务侵占罪，是指公司、企业或者其他单位的人员，利用职务上的便利，将本单位财物非法占为己有，数额较大的行为。“其他单位”，依据相关法规，其中包括事业单位、社会团体、村民委员会、居民委员会、村民小组等常设性的组织。

职务侵占罪必须同时具备以下两个条件：一是利用职务上的便利，这是构成本罪的必要条件。其中，“利用职务上的便利”是指利用自己在职务上主管、管理、经手本单位财物的方便条件。“主管”是指批准、调拨、安排使用或者以其他方式支配在自己主管的单位财物的职权。“管理”是指对单位财物的保管和管理的职权。“经手”，是指因执行职务而领取、使用和报销单位财物的职权。二是以侵吞、窃取、骗取或者其他手段将本单位财物非法占为己有。其中，“侵吞”是指行为人利用职务上的便利条件，将自己管理、使用



的本单位财物非法占为己有的行为。“窃取”是指行为人利用职务上的便利，用秘密获取的方法，将自己管理的单位财物非法占为己有的行为。“骗取”是指行为人利用职务上的便利，使用欺骗的方法，将他人管理的单位财物非法占为己有的行为。“其他手段”是指行为人利用职务上的便利，采取侵吞、窃取、骗取以外的其他方法。

需要说明的是，土地使用权虽与房产等实物财产有所不同，但土地使用权是国有或者集体所有土地财产权的重要部分，具有占有、使用、收益的权能，具有财产性利益，能够被公司、企业或者其他单位的人员，利用职务上的便利非法占为己有，即土地使用权能够被非法占有。

在本案中，韩某作为村委会主任，利用职务上的便利，将该村经确认的集体所有土地，以侵吞方式将土地使用权非法占为己有，侵犯了村集体所有土地财产权，即侵犯了占有、使用、收益的权能。至案发，韩某已侵犯村集体财物 4500 元。依据 2016 年《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第一条：“贪污或者受贿数额在三万元以上不满二十万元的，应当认定为刑法第三百八十三条第一款规定的“数额较大”，依法判处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金”和第十一条：“刑法第一百六十三条规定的非国家工作人员受贿罪、第二百七十一条规定的职务侵占罪中的‘数额较大’‘数额巨大’的数额起点，按照本解释关于受贿罪、贪污罪相对应的数额标

准规定的二倍、五倍执行”之规定，韩某不涉嫌职务侵占犯罪问题，属于一般职务侵占违法行为。同时，应依据新《条例》第一百三十三条相关规定，依据2003年《党纪处分条例》第九十八条之规定，追究韩某的党纪责任。

需要强调的是，依据《刑法》第二百七十一条第二款的规定，国有公司、企业或者其他国有单位中从事公务的人员和国有公司、企业或者其他国有单位委派到非国有公司、企业以及其他单位从事公务的人员有利用职务便利非法占有本单位财物行为的，应依照《刑法》第三百八十二条的规定，以贪污论处。（齐英武 作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

### 93.对侵害群众利益行为如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.8.24 作者：齐英武

#### 基本案情

案例一：王某，党员，某县某中学校长。2016年1月，学校拟召开全校优秀学生表彰会，王某私自决定将所需费用平均摊派给25名学生家长，每位家长2000元，共计5万元。

案例二：李某，党员，某县水利局局长兼县水管总站站长。2016年春节前三天，该县下辖某村自来水总阀及多处管线冻裂，村委会成员及村民找到李某，李某未及时安排人员处置，以无维修管件及春节放假为名，拖至元宵节后才进行

维修。导致该村 31 户村民春节期间无自来水饮用，在社会上造成不良影响。

### 定性及处理建议

纪律审查人员认为，案例一中的校长王某，私自决定将会议费用摊派给学生家长已构成向群众筹资筹劳、摊派费用违纪行为，应依据新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第一百零五条第（一）项之规定，追究王某的党纪责任。

案例二中的李某，作为县水利局局长兼县水管总站站长，在下辖村自来水总阀及多处管线冻裂后，不履行自己的职责，对涉及群众生活的切身利益问题能解决而不及时解决，导致 31 户村民在春节期间无自来水饮用，在社会上造成不良影响。李某行为已构成对涉及群众切身利益问题能解决而不及时解决违纪行为，应依据新《条例》第一百零八条第（一）项之规定，追究李某的党纪责任。

### 评析意见

针对近年来存在的对群众切身利益问题能解决不及时解决的突出问题，新《条例》用单独一章对违反群众纪律行为给予规制，在此类案件的处理过程中，这两起案例纪律审查人员应根据侵害群众利益的具体行为模式、违纪构成四要件的规定，正确把握、准确援引，对违纪行为予以定性归责。

**王某违犯群众纪律，构成向群众筹资筹劳、摊派费用违纪行为**

向群众筹资筹劳、摊派费用违纪行为，是指党和国家机关工作人员或者其他依法从事公务的人员中的党员及党员领导干部，违反有关规定，超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用，加重群众负担，情节较轻的行为。

“违反有关规定”，主要是指违反中央、国务院印发的《关于坚决制止乱收费、乱罚款和各种摊派的行为的决定》、《关于治理向企业乱收费、乱罚款和各种摊派等问题的决定》、《农民承担费用和劳务管理条例》，以及财政部、农业部分别印发的有关加强和规范乡镇村级财政财务管理工作的暂行办法等。其中，在《关于坚决制止乱收费、乱罚款和各种摊派的决定》中，党中央、国务院重申：在国家法律、法规和有关规定之外，要求有关单位或个人无偿地、非自愿地提供财力、物力和人力的行为都是摊派，一律予以禁止。任何地方、部门和单位都不准收取上述文件所禁止的费用，不得以赞助、捐赠等为名变相向行政事业单位、企业和个人摊派。对目无法纪，继续乱收费、乱罚款和摊派的单位，其非法收入除按规定退还被收、被罚、被摊派的单位和个人，其余全部没收上交财政，并由纪检、监察机关或主管部门给予这些单位和审批部门领导人相应的党纪、政纪处分。对私分财物、贪赃枉法或打击报复举报人者，要依法从重处理。

案例一中的王某，私自决定将会议费用摊派给学生家长，属于向群众摊派费用行为，符合向群众筹资筹劳、摊派费用违纪行为四要件构成的规定，构成向群众筹资筹劳、摊

派费用违纪行为。王某既是直接责任者也是领导责任者，应依据新《条例》第一百零五条第（一）项之规定，追究王某的党纪责任，违纪款5万元退还被摊派的学生家长。

值得注意的是，要正确区分向群众筹资筹劳、摊派费用违纪行为与非违纪行为的界限问题。根据新《条例》第一百零五条第（一）项之规定，一是本违纪行为在客观方面必须具有超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用，加重群众负担的行为，属于迫使他人履行非法义务的行为。如果没有超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用的，就不构成违纪。二是本违纪行为主体在主观上必须是故意。如果行为人误认为群众具有此项义务而向群众筹资筹劳、摊派费用的，由于不具有主观故意，不构成违纪，如构成其他违纪行为的，按其他违纪行为论处。

### 李某违犯群众纪律，构成对涉及群众切身利益问题能解决不及时解决违纪行为

对涉及群众切身利益问题能解决不及时解决违纪行为，是指由于失职、渎职，对涉及人民群众切身利益的问题能解决不及时解决，造成不良影响，情节较重的行为。

该违纪行为在主观上是过失或者故意，在客观方面必须同时具备以下两个条件：一是必须具有由于失职、渎职，对涉及人民群众切身利益的问题能解决不及时解决的行为；二是必须有因失职、渎职，造成不良影响的行为。



案例二中，李某作为县水利局局长兼县水管总站站长，在下辖村自来水总阀及多处管线冻裂后，渎职不依法履行自己的职责，对涉及群众生活切身利益的问题能解决不及时解决，致使该村 31 户村民在春节期间无自来水饮用，在社会上造成不良影响，其行为已构成对涉及群众切身利益问题能解决不及时解决违纪行为。李某既是直接责任者也是领导责任者，依据新《条例》第一百零八条第（一）项之规定，追究李某的党纪责任。

需要强调的是，根据新《条例》第一百零八条第（一）项之规定，由于失职、渎职，对涉及人民群众切身利益的问题能解决不及时解决，造成不良影响的，构成本违纪行为。如果对涉及人民群众切身利益问题无条件解决而未及时解决的，或者未造成不良影响，未达到情节较重的，则不构成违纪。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 94.名礼实贿 别不当回事——关于国家工作人员收受礼金问题的调研

来源：中国纪检监察报 2016.8.31 作者：吉林省纪委课题组

针对在党的十八大以后，干部群众反映的一些国家工作人员仍以礼尚往来为名大肆收受礼金行违纪违法之实的问题，吉林省纪委成立课题组，围绕治理收受礼金问题进行研

究，深入分析了全省收受礼金问题的典型案例，访谈了有关案件主办人和基层干部群众，侧重从健全法规制度角度提出了治理收受礼金问题的建议。

### 国家工作人员收受礼金问题的现状和特点

国家工作人员收受礼金，是指国家工作人员收受管理和服务对象以及与其从事公务有关系的单位或者个人以庆贺、慰问、祝福等名义赠送的现金、有价证券和购物凭证等。梳理访谈干部群众情况，结合有关案件数据，对收受礼金问题现状可以概括为以下几个方面：

收受礼金问题存量较大，受到纪律处分的人员较少。干部群众反映，社会各阶层的人普遍有过收礼或者送礼的经历，特别是掌握资金、项目、审批、人事、采购等重要权力的领导干部很多都存在收受礼金问题，只是在程度轻重和金额大小上有所不同。由于收受礼金行为多数是一对一进行，举报线索少，调查难度大，相对来说受到纪律处分的干部少之又少。受到查处的主要集中于大操大办婚丧喜庆事宜问题上，并且多数受到较轻处分。

查处力度逐年加大，收受礼金现象明显减少。以吉林省为例，党的十八大以后查处的违规操办婚丧喜庆事宜、国家工作人员接受礼金馈赠的案件数和处分人数均同比大幅上升。在从严治党高压态势下，多数同志认为，收受礼金的现象虽未绝迹但已大幅减少，收敛收手的趋势明显。

从案例和走访情况看，收受礼金问题呈现出以下特点：

礼金功能具有期权性，一些人追求感情投资、图谋预期回报。从许多案例看，礼金数额远远超出正常礼尚往来范畴，虽然是以礼金名义送出，实际带有行贿意图，但由于送礼时没有请托谋利事项，难以确定为行贿行为。

礼金流向具有聚集性，自下而上趋向要害岗位、集于重要部门。并且，绝大多数收送行为是利用春节、端午、中秋等传统节日或者出国、乔迁、生日、住院及操办婚丧喜庆事宜的机会进行。

礼金来源具有双重性，私款习以为常、公款屡见不鲜。在 100 个收受礼金典型案例中，用私款送礼的占大多数，只有 7% 是用公款送礼。课题组认为，公款送礼的真实比例应该更高。特别是在访谈中，一些知情者反映，当前公款送礼的数量很大，特别是传统节日期间下级看望上级所送礼金礼品、官员之间走访慰问赠送的购物卡，绝大多数来自公款。

礼金收受具有持续性，时间跨度长、累积金额巨大。从查处的腐败案件看，领导干部走上违法犯罪道路，大多是从收受礼金礼品开始的。有的领导干部在十八大以后仍然不收敛不收手，反映出其收受礼金已经形成习惯，不被查处不能停止。一个地方或单位收受礼金问题长期得不到纠正，必然造成清廉自守的干部遭受排挤、投机钻营的干部受到重用，形成“劣币驱逐良币”效应，败坏党风政风和社会风气。

### 治理国家工作人员收受礼金问题的建议

在全面把握当前收受礼金问题的现状、特点后，课题组建议从以下几个方面健全有关法规制度并抓好执行，同时做好移风易俗的工作，有效预防和治理国家工作人员收受礼金问题。

### 依据党纪处分条例相关规定，确保不同纪律规定对收送礼金行为的处分协调一致

依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）规定，抓好其他有关法律法规的修订。按照刑法规定，国家工作人员包括以下四类人员，即在国家机关中从事公务的人员，国有公司、企业、事业单位中从事公务的人员，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。这四类人员掌握重要的公共权力，是规制收受礼金行为的目标群体。而党纪处分条例只能约束党组织和党员，其他机关和单位的国家工作人员则不受其约束。因此，需要按照新《条例》中关于收受礼金处分规定的精神，及时修订完善《中华人民共和国公务员法》《行政机关公务员处分条例》《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》《事业单位工作人员处分暂行规定》等相关法律法规，做到国家工作人员主体全覆盖，并使相关条款之间保持协调一致、有效衔接。

### 科学确定收送礼金行为处分的量纪标准，兼顾纪律规定的稳定性和操作性

新《条例》按照收送礼金的情节较轻、较重、严重，分别规定了不同的处分档次，同时规定接受或赠送他人明显超出正常礼尚往来的礼金，也要区别不同情节给予纪律处分。在执行时，尤其要注意两个问题，避免出现各地把握标准不一、处理畸轻畸重的情况。一是如何区分情节较轻、较重和严重；二是如何认定正常礼尚往来的标准。

考虑到我国区域经济发展水平不平衡，经济发达地区和欠发达地区收入差距较大，认定情节轻重和是否属于礼尚往来的礼金额度也应有所不同。因此，建议由各省区市结合本地实际来制定具体认定标准，确保制度的操作性和可行性。比如，就衡量收送礼金情节较轻、较重、严重三个档次来说，既要收送礼金的金额作出合理区分，同时也要考虑是否具有索要礼金，用公款向他人赠送礼金等恶劣情形，综合作出判断。

### **建立登记上缴制度，规范处置所收受礼金**

国家工作人员收受管理和服务对象赠送的无法拒收的礼金、或者收受礼金高于正常礼尚往来标准时，必须在规定的时限内，到指定部门进行实名登记和申报，并由该部门统一定期将收缴的礼金上缴国库。建立登记上缴制度，一方面可以让国家工作人员对无法拒收礼金的处置有了正规渠道，防止发生违纪违法问题；另一方面，通过详细登记收受礼金的相关信息，可以防止有过上交礼金经历的国家工作人员在



接受调查时，将未上交的礼金指认为已上交的礼金从而推卸责任，避免登记上缴制度成为违纪者逃避惩罚的掩体。

坚决查处违规收送礼金行为，保证纪律处分刚性执行明制度于前，重威刑于后。有了处分收送礼金的法规制度，就要坚决抓好落实，维护法规制度的权威性，发挥其震慑警示作用。破法者必先破纪。零容忍查处违规收送礼金行为，有利于把纪律和规矩挺在前面，抓早抓小，这既是对党负责，也是对干部负责。

### 多措并举推动移风易俗，努力根治收送礼金陋习

根治收送礼金陋习，必须改变旧习俗。而改变旧习俗，没有零容忍的惩处不行，但仅靠惩处同样不行，必须多措并举、综合施策。首先，要从铁腕查处党员干部违规收送礼金行为入手，通过严抓严管在广大党员干部中树立起拒绝收送礼金的新风正气。其次，要加强宣传教育，大力倡导和营造社会交往的新风尚，引导鼓励人民群众和新闻媒体加强监督举报，及时曝光违规操办和收送礼金行为，不断巩固和扩大治理收送礼金工作成果，最终形成社会新风尚。（吉林省纪委课题组）

## 95.搞权权交易行为 如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.8.31 作者：齐英武

### 基本案情

李某，党员，A省B市市委副书记。李雨，李某之子，C市宏力水利工程有限责任公司总经理。刘某，党员，A省C市市长。刘涛，刘某之子，B市强营建筑工程有限责任公司总经理。

2015年8月某日，李某、刘某在省委党校学习间歇，外出聚餐，李雨、刘涛也一同参加。席间，李某、刘某表示，在孩子有事时互相帮忙。

2016年1月，李某利用职权和职务上的影响，以暗示方式干预和插手B市建设委员会城区改造工程项目发包工作，使刘涛承包了该市4500万元的工程项目。2016年春节期间，刘涛送给李雨5万元。

2016年4月，刘某利用职权，以暗示方式干预和插手C市水利建设改造工程项目发包工作，使李雨承包了该市5100万元的工程项目。2016年“五一”期间，李雨送给刘涛7万元购物卡。

### 定性及处理建议

执纪审理人员认为，李某作为市委副书记，刘某作为市长，违反规定干预和插手工程建设项目发包工作，构成违规干预和插手工程建设领域违纪行为；李某、刘某相互利用职权或者职务上的影响为对方子女谋取利益，构成搞权权交易违纪行为；同时，李某、刘某利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益，本人子女收受对方财物，构成特定关系人接受贿赂违纪行为。其中，搞权权交易违纪行为与违规干预和

插手工程建设领域违纪行为属于想象竞合违纪形态，应以搞权权交易违纪行为定性处理，并将此违纪行为与其特定关系人接受贿赂违纪行为合并处理，追究李某、刘某的党纪责任。

### 评析意见

当前，个别党和国家机关的党员领导干部，违反工作纪律，违规干预和插手市场经济活动；违反廉洁纪律，搞权权交易；利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益，由其特定关系人收受对方财物。他们认为只要自己没有收受好处，就没有问题；即便是有问题，也是小问题。上述行为既侵犯了职务行为的纪律性和廉洁性，又侵犯了党和国家机关、人民团体、事业单位、国有和国有控股企业的正常管理活动，新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）对此明确作出了具体违纪行为的界定，给出了追究党纪责任的底线。

### 李某、刘某违犯廉洁纪律，均构成特定关系人接受贿赂违纪行为

特定关系人接受贿赂行为，是指党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员，利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益，本人的亲属和其他特定关系人收受对方财物，不能证实本人知道，情节较重的行为。

构成本违纪行为在客观方面必须同时具备以下四个条件：行为人利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益；本

人的亲属和其他特定关系人收受对方财物；不能证实行为人知道特定关系人接受财物；情节较重。

根据2010年5月印发的《党员领导干部违反规定插手干预工程建设领域行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》的规定，党员领导干部有本解释第三条至第十一条行为之一，本人索取他人财物，或者收受、变相收受他人财物的，其父母、配偶、子女及其配偶以及其他特定关系人收受对方财物的，追究该党员领导干部的责任，依照党纪处分条例相关规定处理。

在本案中，李某作为市委副书记，刘某作为市长，利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益，本人子女收受对方财物，李某、刘某均构成特定关系人接受贿赂违纪行为。应依据新《条例》第八十条之规定，追究李某、刘某的党纪责任。

### **李某、刘某违犯廉洁纪律，均构成搞权权交易违纪行为**

搞权权交易违纪行为，是指党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员，相互利用职权或者职务上的影响为对方及特定关系人谋取利益搞权权交易的行为。从行为模式“相互利用职权或者职务上的影响”及“搞权权交易”两个行为要素看，该违纪行为构成是相互的两方行为人均构成该违纪行为，单方行为不构成本违纪行为。

2008年中央纪委发布的《国有企业领导人员违反廉洁自律“七项要求”适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题

的解释》明确规定，不准相互为对方及其配偶、子女和其他特定关系人从事营利性经营活动提供便利条件。2012年2月中央纪委印发《违反〈国有企业领导人员廉洁从业若干规定〉行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉的解释》第二十条再次规定，违反《若干规定》第六条第（四）项的规定，利用职权相互为对方及其配偶、子女和其他特定关系人从事营利性经营活动提供便利条件的，依照《中国共产党纪律处分条例》第一百零四条的规定处理。

在本案中，李某作为市委副书记，刘某作为市长，相互利用职权或者职务上的影响为对方的特定关系人谋取利益，属于搞权权交易。因此，李某、刘某均构成搞权权交易违纪行为，应依据新《条例》第八十一条之规定，追究李某、刘某的党纪责任。

### 李某、刘某违犯工作纪律，均构成违规干预和插手工程建设领域违纪行为

违规干预和插手工程建设领域违纪行为，是指党员领导干部违反规定，利用职权或者职务上的影响，干预和插手工程建设，影响工程建设正常开展或者干扰正常监管、执法活动，造成不良影响的行为。

按照新《条例》第一百一十八条第（一）项的规定，该行为主要包括干预和插手建设工程项目承发包、土地使用权出让、政府采购、房地产开发与经营、矿产资源开发利用、中介机构服务等活动的。2010年5月中央作出的《党员领



导干部违反规定插手干预工程建设领域行为适用《中国共产党纪律处分条例》若干问题的解释》及2010年6月监察部、人力资源和社会保障部下发的《违反规定插手干预工程建设领域行为处分规定》的规定，均对违规干预和插手工程建设领域行为作出了具体规制。

在本案中，李某、刘某作为党的高级干部，违犯工作纪律，违反规定干预和插手建设工程项目发包工作，造成不良影响，构成违规干预和插手工程建设领域违纪行为。应依据新《条例》第一百一十八条第一款第（一）项之规定，追究李某、刘某的党纪责任。

### 对李某、刘某的上述违纪行为应竞合后合并处理

根据新《条例》第二十四条第一款的规定，想象竞合的违纪形态属于一种违纪行为，是指行为人基于一个违纪故意或者过失，实施的一个行为同时触犯新《条例》两个以上（含两个）条款的违纪形态。根据新《条例》第二十四条第一款规定，对想象竞合的处理原则是依照处分较重的条款定性处理，即按照“从一重处断”的原则论处。应当以行为触犯的数个条款中处分较重的一个条款定性处理。

在本案中，李某、刘某均构成特定关系人接受贿赂违纪行为、均构成搞权权交易违纪行为、均构成违规干预和插手工程建设领域违纪行为。其中，搞权权交易违纪行为与违规干预和插手工程建设领域违纪行为属于想象竞合违纪形态，依据新《条例》第二十四条第一款规定，处理原则是依照处

分较重的、最能体现其行为特征的条款定性处理。应以李某、刘某搞权权交易违纪行为定性处理。

综上，对李某、刘某搞权权交易违纪行为、特定关系人接受贿赂违纪行为，应根据新《条例》第二十三条、第八十条、第八十一条之规定，合并处理，追究李某、刘某的党纪责任。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 96. 亲属违规从事经营活动如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.9.7 作者：齐英武

### 基本案情

明某，党员，A市主管城建工作的副市长兼某区动迁指挥部总指挥。明小利，明某之子。2016年1月，明小利在A市注册得利建筑工程有限责任公司从事经营活动。2016年3月，A市纪委书记郑某找明某谈心时提出，有人反映明小利从事经营活动，属于违规行为，应按照规定予以纠正，如果不纠正，其本人应辞去现任职务。明某承认儿子从事经营活动，但认为儿子的事情与己无关，不同意辞去现任职务。

此外，明某在市政府配有一台工作轿车，其在动迁指挥部配有一台越野工作用车。2016年1月，明某将动迁指挥部越野工作用车交由明小利建筑公司使用。2016年8月，

省纪委对明某上述违纪问题立案审查时，明小利才将该车退还动迁指挥部。

### 定性及处理建议

纪律审查人员认为，明某作为副市长，违反规定，默许子女在自己管辖的区域或者业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动，其本应当按照规定予以纠正而拒不纠正，且不去辞去现任职务，构成亲属违规从事经营活动违纪行为。对此，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第九十条之规定，给予撤销党内职务处分。明某利用职权，违反规定，占用公车交由明小利进行营利活动，构成占用公物违纪行为。对此，应依据新《条例》第九十五条之规定，追究明某的党纪责任。依据新《条例》第二十三条的规定，对明某的上述违纪行为应当合并处理，追究明某的党纪责任。

### 评析意见

当前，个别党员领导干部的配偶、子女及其配偶违反规定，在自己管辖的区域或者业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动及占用公物，新《条例》对上述违纪行为作出了明确规制。

（一）明某违犯廉洁纪律，构成亲属违规从事经营活动违纪行为

亲属违规从事经营活动违纪行为，是指县（处）级以上党员领导干部的配偶、子女及其配偶，违反有关规定，在该

党员领导干部管辖的区域或者业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动，或者在该党员领导干部管辖的区域或者业务范围内的外商独资企业、中外合资企业中担任由外方委派、聘任的高级职务，该党员领导干部应当按照规定予以纠正而拒不纠正，又不辞去现任职务或者不服从组织调整职务的行为。

该违纪行为主观上是故意，在客观方面表现为以下两种行为方式。

一是党员领导干部的配偶、子女及其配偶，违反有关规定在该党员领导干部管辖的区域或者业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动的行为。

其中，“违反有关规定”，是指违反以下规定：

早在1997年3月，中央颁布的党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）第五条第二款就规定，“省（部）级以上领导干部的配偶、子女及其配偶，不准在该领导干部管辖的地区及管辖的业务范围个人经商办企业和在外商独资企业任职。”之后，2000年1月召开的第十五届中央纪委第四次全会决定将上述规定从省（部）级领导干部延伸到地（厅）级领导干部，2000年12月召开的第十五届中央纪委第五次全会又将上述规定延伸到县（处）级领导干部。

2010年1月，中央颁布的党员领导干部廉洁从政若干准则，将国有和国有控股企业（含国有和国有控股金融企业）及其分支机构领导人员中的党员；县（市、区、旗）直属机

关、审判机关、检察机关的科级党员负责人，乡镇（街道）党员负责人，基层站所的党员负责人作为参照执行也归入该违纪主体范畴。同时，在第五条第（七）项再次规定，不准党员领导干部利用职权和职务上的影响，“允许、纵容配偶、子女及其配偶，在本人管辖的地区和业务范围内个人从事可能与公共利益发生冲突的经商、办企业、社会中介服务等活动，在本人管辖的地区和业务范围内的外商独资企业或者中外合资企业担任由外方委派、聘任的高级职务”。

此外，中央纪委出台的《关于省、地两级党委、政府主要领导干部配偶、子女个人经商办企业的暂行规定（试行）》中也明确提出，“省（部）、地（厅）级领导干部的配偶、子女，不准在该领导干部管辖的业务范围内个人从事可能与公共利益发生冲突的经商办企业活动”的要求，对省（自治区、直辖市）、地（市）两级党委、政府主要领导干部配偶、子女在该领导干部任职地区个人从事经商办企业活动作出相关具体规定。

二是党员领导干部的配偶、子女及其配偶在该党员领导干部管辖的区域或者业务范围内的外商独资企业、中外合资企业担任由外方委派、聘任的高级职务的行为。

“高级职务”，根据中央纪委 1998 年 3 月印发的《关于对廉政准则第五条第二款的补充规定》的解释，是指外商独资企业、中外合资企业的董事长、副董事长、董事、总经理和副总经理等高级职务。根据新《条例》第九十条之规定，



党员领导干部的配偶、子女及其配偶实施上述行为之一的，该党员领导干部应按规定予以纠正，拒不纠正，又不辞去现任职务或者不服从组织调整职务的，即构成本违纪行为。

在本案中，明某违反规定，子女在自己管辖的区域或者业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动，应按照规定予以纠正而拒不纠正，又不辞去现任职务，构成亲属违规从事经营活动违纪行为。依据新《条例》第九十条之规定，应给予明某撤销党内职务处分。

值得注意的是，要正确区分本违纪行为与非违纪行为的界限。根据新《条例》第九十条规定，该违纪行为主体是特殊主体，必须是县（处）级以上党员领导干部，非上述人员不构成本违纪行为。在客观方面必须具有党员领导干部对其亲属违规从事经营活动，按规定应予纠正而拒不纠正，又不辞去现任职务或者不服从组织调整职务的行为，才构成本违纪行为。如果该党员领导干部按规定予以纠正的，或者虽拒不纠正，但辞去现任职务或者服从组织调整职务的，均不构成本违纪行为。

## （二）明某违犯廉洁纪律，构成占用公物违纪行为

占用公物违纪行为，是指党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员，利用职权或者职务上的影响，违反有关规定占用公物归个人使用，时间超过六个月，情节严重的，或者占用公物进行营利活动的行为。

该违纪行为在主观上是直接故意，在客观方面必须同时具备以下三个条件：一是利用职权或者职务上的影响，占用公物归个人使用；二是占用的时间超过六个月；三是占用公物的行为必须情节较重，才构成违纪行为。

此外，根据新《条例》第九十五条第二款、第三款之规定，占用公物进行营利活动的、将公物借给他人进行营利活动的，不论占用的时间是否超过六个月，也不论占用公物的情节是否较重，都构成本违纪行为。

在本案中，明某利用职权，违反规定，占用公车由明小利进行营利活动，已构成占用公物违纪行为。应依据新《条例》第九十五条之规定，追究明某的党纪责任。

综上，对明某亲属违规从事经营活动违纪行为、占用公物违纪行为，依据新《条例》第二十三条之规定，应当合并处理，追究其党纪责任。

需要说明的是，根据新《条例》第九十五条第一款之规定，该违纪行为在客观方面必须具有利用职权或者职务上的影响，违反有关规定占用公物归个人使用，时间超过六个月，且情节较重。如果占用公物归个人使用，没有超过六个月，或者虽超过六个月，但情节较轻的，均不构成本违纪行为。

（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 97. 经商办企及有偿中介行为如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.9.14 作者：齐英武

## 基本案情

韩某，党员，A市某区区长。2016年1月，韩某以他人名义与同学刘某注册有限责任公司从事营利活动。同年春节过后，刘某请托韩某将自己一处厂房卖掉。在韩某中介之下，韩某朋友张某购买该处厂房。事后，刘某、张某各自给韩某3万元。2016年7月，A市纪委对韩某上述违纪问题立案审查。

## 定性及处理建议

纪律审查人员认为：

韩某身为党员领导干部，违反有关规定，以他人名义与同学刘某注册公司从事营利活动，构成违规经商办企业违纪行为，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第八十八条第一款第（一）项之规定，追究其党纪责任。

韩某违反规定，在他人买卖房屋过程中，从事有偿中介活动，构成违规从事有偿中介活动违纪行为。同时，韩某从事有偿中介活动也构成违规经商办企业违纪行为，属于法条竞合违纪形态，应根据新《条例》第二十四条第二款规定，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定处理。对此，应依据新《条例》第八十八条第一款第（四）项之规定，追究韩某的党纪责任。

对韩某的上述违纪行为，依据新《条例》第二十三条之规定，应当合并处理，追究韩某的党纪责任。韩某违纪行为所获得的经济利益6万元收缴上交国库。

### 评析意见

本案关键在于，对违规经商办企业、违规从事有偿中介活动两种违纪行为客观方面的具体行为模式如何准确把握，以及违纪形态的法条竞合如何认定的问题。

### 韩某违犯廉洁纪律，构成违规经商办企业违纪行为

违规经商办企业违纪行为，是指违反规定，经商办企业，情节较轻的行为。该违纪行为主体是特殊主体，包括下列党员干部：**1.**党和国家机关中的党员干部；**2.**人民团体、事业单位中相当于县（处）级以上党员领导干部；**3.**国有和国有控股企业（含国有和国有控股金融企业）及其分支机构领导人员中的党员；**4.**县（市、区、旗）直属机关、审判机关、检察机关的科级党员负责人，乡镇（街道）党员负责人，基层站所的党员负责人。

该违纪行为在主观上是故意，在客观方面行为模式表现为违反规定经商办企业。违反规定，是指违反党中央、国务院有关禁止党政机关和党政干部以及国有企业、事业单位党员领导干部经商办企业的规定。比如，《关于严禁党政机关和党政干部经商办企业的决定》《关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》，以及《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》（以下简称《廉政准则》）及

实施办法等。经商办企业，即经营商业、兴办企业。其形式是多种多样的，主要有以下六种形式：一是个人独资经商办企业；二是与他人合资、合股、合作、合伙经商办企业；三是私自以承包、租赁、受聘等方式经商办企业；四是个人在国（境）外注册公司后回国（境）从事经营活动；五是个人受聘担任私营经济组织的高级职务；六是个人进行有偿社会中介活动。

需要说明的是，要正确区分该违纪行为与非违纪行为的界限。根据该违纪行为构成要件的规定，该主体仅限上述党员干部，非上述人员经商办企业，不构成该违纪行为。根据中央纪委 2011 年 3 月印发的《廉政准则实施办法》第十条第二款规定，党员领导干部借他人名义经商办企业的，按照违规经商办企业行为追究其党纪责任。

在本案中，韩某作为党员领导干部，违反规定，以他人名义与同学刘某注册有限公司从事营利活动，构成违规经商办企业违纪行为，应依据新《条例》第八十八条第一款第（一）项之规定，追究韩某党纪责任。

### 韩某违犯廉洁纪律，构成违规从事有偿中介活动违纪行为

违规从事有偿中介活动违纪行为，是指党员领导干部违反有关规定，从事有偿中介活动，情节较轻的行为。

在客观方面行为方式是，必须具有违反有关规定，从事有偿中介活动的行为。这里的“违反有关规定”，主要是指



违反党和国家有关党员领导干部廉洁自律的规定。中共中央1997年3月发布的《廉政准则（试行）》和2010年1月发布的《廉政准则》均明确规定：党员领导干部不准从事有偿中介活动。

在本案中，韩某违反规定，在他人买卖房屋过程中，从事有偿中介活动，构成违规从事有偿中介活动违纪行为。同时，“个人进行有偿中介活动”也是违规经商办企业违纪形式之一，因此，韩某也构成违规经商办企业违纪行为。

法条竞合，是指一个行为同时符合数个条款规定的违纪构成，数个条款之间在构成要件上存在重合关系，只能适用其中一个条款的违纪形态。根据新《条例》第二十四条第二款规定，法条竞合的适用原则是特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定。“一般规定”，是指在一般场合普遍适用的规定。“特别规定”，是指在一般规定的基础上附加特定条件，用以适用特定场合的规定。当一个行为既与一般规定又与特别规定的违纪构成相符合时，根据特别规定优于一般规定的原则，应适用特别规定，不适用一般规定。

基于以上阐释，韩某违规从事有偿中介活动违纪行为及违规经商办企业违纪行为属于法条竞合违纪形态。依据法条竞合的适用原则，应适用特别规定进行定性处理，因此，应以韩某违规从事有偿中介活动违纪行为进行定性，依据新《条例》第八十八条第一款第（四）项之规定，追究韩某的党纪责任。

综上，韩某违规经商办企业违纪行为和违规从事有偿中介活动违纪行为，依据新《条例》第二十三条之规定，应当合并处理，追究韩某的党纪责任。韩某违纪行为所获得的经济利益6万元收缴上交国库。

### 几个需要注意的问题

值得注意的是，要正确区分想象竞合与法条竞合违纪形态。两者相同之处是：一是两者都是行为人实施了一个行为；二是行为人实施的一个行为都触犯了数个不同违纪行为名称的条款；三是两者均属实施了一次违纪行为，而非数次违纪行为；四是两者都只适用一个条款，都按照一种违纪行为定性处理。区别之处是：一是法条竞合所触犯的数个条款之间在构成要件上存在重合关系；而想象竞合所触犯的数个条款之间在构成要件上不存在重合关系。二是想象竞合是形式上存在数种违纪行为，但实质上是一次违纪行为；而法条竞合本来就是一种违纪行为。三是处理原则不同。想象竞合是要比较数个条款法定处分的轻重，按照处分较重的一个条款定性处理；而法条竞合按照特别规定优于一般规定的原则定性处理。

需要注意的是，要正确区分违规从事有偿中介活动违纪与非违纪行为的界限。根据新《条例》第八十八条之规定：

1.该违纪行为的主体是特殊主体，仅限党员领导干部，非党员领导干部从事有偿中介活动，不构成违纪行为。2.该违纪行为在客观方面必须具备两个条件：一是进行了中介活动；

二是收取了钱财。如果行为人进行了中介活动，但未收取钱财，不构成违纪行为。同时，依据新《条例》第四十一条之规定，对违纪行为所获得的经济利益收缴后上交国库。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 98.出现较大规模党员违纪情况怎么处理

来源：中国纪检监察报 2016.9.14 作者：孙志勇

某单位出现了大规模党员违纪的情况，在研究运用“四种形态”进行处理时，该单位领导干部不希望处理那么多人，主张采取“降调一等”处理的办法，即该开除党籍的留党察看，该严重警告的给予警告，该组织处理的批评教育，该重处分的轻处分，并美其名曰：“关心爱护干部”。这种运用“四种形态”的做法是不正确的。

运用“四种形态”，要坚持实事求是，对党员违犯党纪的行为，应当以事实为依据，以党章、其他党内法规和国家法律法规为准绳，准确认定违纪性质，区别不同情况，恰当予以处理。“降调一等”处理、“放上一马”，实际上是对违纪行为的放纵，是对抱有违纪侥幸心理人的鼓励，与运用“四种形态”目的背道而驰。当前，党风廉政建设和反腐败斗争形势依然严峻复杂，纪律松弛的不良积习甚深，管党治党不力、失之于宽松软问题还比较严重。在这种形势和背景下，运用“四种形态”，决不能对违纪行为给“政策”，对问题严重的党员给予特殊保护，更不能释放出错误的信号。

“批评和自我批评”“党纪轻处分和组织处理”“作出重大职务调整”等都是把纪律挺在前面的具体形态。每一种形态都是“一道防线”，只有环环相扣，层层阻截，逐步加力，“立案审查的只能是极极少数”的效果才得以实现。运用“四种形态”，只有执行纪律寸步不让、动辄则咎、处理到位，才能防止党员干部在错误的道路上越走越远。运用“四种形态”监督执纪，对于党员干部来讲，要求不应放松，而应更严格；标准不能降低，而是严格遵守。

运用“四种形态”，对于违纪的党员干部可不可以从轻处分或减轻处分呢？应当强调的是，是否可以从轻处分或减轻处分，必须以党规党纪为尺子。依据《中国共产党纪律处分条例》，违纪者只要主动交代本人应当受到党纪处分的问题；或检举同案人或者其他人员应当受到党纪处分或者法律追究的问题，经查证属实的；或主动挽回损失、消除不良影响或者有效阻止危害结果发生的；或主动上交违纪所得的；或有其他立功表现，都可以从轻或者减轻处分。

实践好“四种形态”，只有切实把纪律挺在前面，使每一个触碰红线者都受到相应处理，才能形成良性发展。前三种形态的量增多了，最后一种形态的量才会减少，才会形成“倒金字塔”形态，才能最大幅度防止“好同志”演变为“阶下囚”。（孙志勇）

## 99. 实践“四种形态” 需纠正哪些思想认识误区

来源：中国纪检监察报 2016.9.21 作者：孙志勇

当前，各地区各部门在实践探索“四种形态”中出现了一些思想认识误区，比如，“四种形态”的提出，意味着反腐败斗争的转向；运用“四种形态”意味着弱化对“关键少数”的监督；“四种形态”之间可以相互转化，可避重就轻；“四种形态”中的前两种形态没有必要，等等。这些思想认识上的问题，若不能及时澄清和破解，将会直接影响全面从严治党深入开展。

应当看到，实践“四种形态”，绝不是要在数量和力度上放缓反腐败节奏，绝不意味着对违法犯罪的腐败分子以纪代法、高举轻放，而是要尽最大努力防止党员干部由破纪到破法，沦为“阶下囚”。要改变的，不是腐败分子的结局，而是其堕落的轨迹，通过在党纪的底线上设置多道防线，一级一级地进行阻挡和处理，从而防止小缺点变成大错误，减少腐败存量，遏制腐败增量，最终遏制腐败蔓延的势头。

应当看到，“四种形态”体现了全面从严治党的要求，“全面”并不是没有重点。“四种形态”覆盖各级党组织和全体党员，涵盖了党的政治、组织、廉洁、群众、工作和生活等“六项纪律”。全面从严治党必须重点抓住领导干部这个关键少数。重点审查党的十八大后不收敛、不放手，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领导干部。针对不同程度的问题，运用不同的方式方法，既体现对“全面”的要求，也突出对“重点”的关注。



应当看到，“四种形态”中每一种形态都有对应的适用条件，都需要依据事实证据、党纪条规和具体情节作出恰当运用，而不是凭个人主观意志进行相互转换。第一种形态是批评教育，不能用第一种形态代替纪律处分、组织处理，更不能代替第四种形态。强调管住大多数，但并不是忽略“关键少数”。运用“四种形态”，必须坚持依法治国、依规治党。每一种形态的运用都要建立在事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、手续完备的基础之上。

应当看到，“四种形态”的每一种形态都是从严治党的利器，都很好地诠释了“严是爱、纵是害”的道理。当党员干部出现苗头性、倾向性问题时，如果有人及时“拉拉袖”“咬咬耳”，就有可能将这些问题制止在萌芽状态；在问题比较严重时，如果有人大喝一声、猛击一掌，“红红脸”“出出汗”，就有可能起到幡然醒悟、悬崖勒马的作用。下大气力解决影响开展党内政治生活的各种问题，使批评和自我批评严肃起来、认真起来，必然能推动党内关系正常化，构建健康政治生态。（孙志勇）

## 100. 国（境）外投资入股及为特定关系人经营谋利如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.9.21 作者：齐英武

### 基本案情

阚某，党员。某省某市主管文教卫生工作的副市长。2016年1月，阚某带高校教师到某国高校进行学术交流，在该国其同学注册的旅游公司入股30万元人民币。

同年3月，阚某找市工商银行相关领导，给其女儿阚某某在该市注册的建筑有限责任公司以优惠利息贷款500万元。在组织初核前，阚某对女儿在自己管辖的区域注册公司从事经营活动问题，自己予以了纠正，即阚某某将公司全部股权转让他人。

### 定性及处理建议

纪律审查人员认为：

阚某违反规定，个人在国外投资入股，构成违规在国（境）外注册公司、投资入股违纪行为，同时也构成违规经商办企业违纪行为。阚某的上述两种违纪行为，属于法条竞合违纪形态，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第二十四条第二款、第八十八条第一款第（五）项之规定，以违规在国（境）外注册公司、投资入股违纪行为追究其党纪责任。

阚某违反规定，利用职务上的影响，为子女经营活动谋取利益，构成为特定关系人经营活动谋利违纪行为，应依据新《条例》第八十八条第二款之规定，追究其党纪责任。

对阚某“违规在国（境）外注册公司、投资入股违纪行为”和“为特定关系人经营活动谋利违纪行为”，应依据新《条例》第二十三条之规定合并处理，追究其党纪责任。

## 评析意见

阚某违犯廉洁纪律，构成违规在国（境）外注册公司、投资入股违纪行为，构成违规经商办企业违纪行为，上述行为属于法条竞合违纪形态

违规在国（境）外注册公司、投资入股违纪行为，是指党员领导干部违反规定，个人在国（境）外注册公司、投资入股，情节较轻的行为。该违纪行为主体是特殊主体，即党员领导干部，且在主观上是故意，在客观方面必须是个人违反有关规定在国（境）外注册公司、投资入股。

在本案中，阚某违反规定，个人在国外投资入股，构成违规在国（境）外注册公司、投资入股违纪行为。

需要说明的是，要正确区分该违纪行为与非违纪行为的界限。根据该违纪行为四要件构成的规定，一是主体是特殊主体，必须是党员领导干部，非上述人员不构成本违纪行为。二是在客观方面必须是个人违反规定在国（境）外注册公司、投资入股。如果不是个人在国（境）外注册公司、投资入股，或者虽用企业资金以个人名义在国（境）外注册公司、投资入股，但经过投资企业及其上级主管部门或者上级企业批准，并按照规定办理了以个人名义进行产权注册委托协议书的公证手续的，不构成违纪行为。

违规经商办企业违纪行为，是指违反规定，经商办企业，情节较轻的行为。该违纪行为主体是特殊主体，包括下列党员干部：**1.党和国家机关中的党员干部；2.人民团体、事业**

单位中相当于县（处）级以上党员领导干部；3.国有和国有控股企业（含国有和国有控股金融企业）及其分支机构领导人员中的党员；4.县（市、区、旗）直属机关、审判机关、检察机关的科级党员负责人，乡镇（街道）党员负责人，基层站所的党员负责人。

该行为在客观方面行为模式表现为违反规定，经商办企业的行为。中共中央、国务院《关于严禁党政机关和党政干部经商办企业的决定》《关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》、中共中央发布的《廉政准则》等，都对党员干部、党员领导干部不得经商办企业提出了明确要求。

经商办企业，根据相关规定，主要有以下六种形式：一是个人独资经商办企业；二是与他人合资、合股、合作、合伙经商办企业；三是私自以承包、租赁、受聘等方式经商办企业；四是个人在国（境）外注册公司后回国（境）从事经营活动；五是个人受聘担任私营经济组织的高级职务；六是个人进行有偿社会中介活动。根据中央纪委2007年10月印发的《安全生产领域违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》的规定，国家机关工作人员的配偶、子女及其配偶违反规定在煤矿等企业投资入股或者在安全生产领域经商办企业的，对该国家机关工作人员依照《党纪处分条例》规定的违规经商办企业行为论处。

就本案而言，阚某违反规定，个人在国外投资入股，构成违规在国（境）外注册公司、投资入股违纪行为；同时，投资入股行为又构成违规经商办企业违纪行为，上述两种行为属于法条竞合违纪形态。依据法条竞合的适用原则，应适用特别规定进行定性处理，应以违规在国（境）外注册公司、投资入股违纪行为定性处理，依据新《条例》第八十八条第一款第（五）项之规定，追究阚某的党纪责任。

### 阚某违犯廉洁纪律，构成为特定关系人经营活动谋利违纪行为

为特定关系人经营活动谋利违纪行为，其违纪主体是特殊主体，即党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员，其中主要是党员领导干部。该违纪行为在客观方面表现为违反有关规定，利用职权或者职务上的影响，为本人配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人的经营活动谋取利益。

其中，“特定关系人”，是指本人配偶、子女及其配偶等亲属、情妇（夫）以及其他共同利益关系的人。特定关系人的经营活动，既包括特定关系人的经商办企业或者其他经营性活动，也包括特定关系人以承包、租赁、委托、合作、联营等方式在国有、集体所有制单位经商办企业或者其他经营性活动。

“为特定关系人的经营活动谋取利益”，是指党员及党员领导干部利用职权或者职务上的影响，为特定关系人经营



活动在政策和物质上提供便利和优惠条件。政策上的优惠包括土地批租、税收减免、外贸进出口权等各种政策优惠。物质上提供便利和优惠条件，是指提供人力、资金、关系贷款、物资、技术、设备、担保、经营场所、经营项目、商标、品牌、专利、非公开信息、客户市场等方面的便利，或者以降低卖出价格、提高买入价格或者降低场地、设备租金，以及其他方式提供优惠条件。

在本案中，阚某违反规定，利用职务上的影响，为子女谋取优惠利息贷款，构成为特定关系人经营活动谋利违纪行为，应依据新《条例》第八十八条第二款之规定，追究阚某的党纪责任。

综上，应对阚某“违规在国（境）外注册公司、投资入股违纪行为”和“为特定关系人经营活动谋利违纪行为”，依据新《条例》第二十三条之规定，合并处理，追究阚某党纪责任。

值得注意的是，阚某是否还构成亲属违规从事经营活动违纪的问题。根据新《条例》第九十条规定，亲属违规从事经营活动违纪行为在客观方面必须具有党员领导干部对其亲属违规从事经营活动，按规定应予纠正而拒不纠正，又不辞去现任职务或者不服从组织调整职务的行为，才构成本违纪行为；如果该党员领导干部按规定予以纠正的，或者虽拒不纠正，但辞去现任职务或者服从组织调整职务的，均不构成本违纪行为。本案中，在组织初核前，阚某已按照规定，

对女儿在自己管辖的区域注册公司从事经营活动的问题予以了纠正。所以，阚某不构成该违纪行为。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 101. 纪律审查中如何中止和恢复党员权利

来源：中国纪检监察报 2016.9.28 作者：钟纪晟

2016年《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）第三十一条新增了关于中止和恢复党员权利的规定。为准确理解和适用该条规定，我们结合工作实践进行了认真研究，形成以下几点认识，供大家参考。

### 中止党员权利的含义和范围

中止党员权利，是指党组织对因涉嫌犯罪被司法机关依法逮捕的党员，在不具备及时作出党纪处分决定的情况下，作出暂停其行使表决权、选举权和被选举权等党员权利的决定。

党章规定党员有八项权利，其中表决权、选举权和被选举权是较为重要的政治权利，中止党员权利一般是中止这三项权利；在确有必要的情况下，参加会议、阅读文件等其他党员权利，也可纳入中止党员权利的范围，并在中止党员权利的决定中予以明确；但党员的申辩权、申诉和控告权，应按照有关规定予以充分保障。

需要注意的是，中止党员权利不影响党员义务的履行，被中止相关权利的党员，仍需履行《中国共产党章程》所规定的党员义务。

### 中止党员权利的适用条件

中止党员权利必须以党员被依法逮捕为前提，主要适用于三种情况：一是司法机关查办的党员涉嫌犯罪案件，该党员被司法机关依法逮捕后，若不具备及时作出党纪处分决定的条件，则党组织应根据相关司法文书，决定中止其党员权利；二是纪检机关在纪律审查中发现党员有刑法规定的行为涉嫌犯罪的，一般应当按照纪法分开、纪在法前的原则，在移送司法机关前先行作出党纪处分；特殊情况下，如案情疑难、复杂，对事实证据、行为性质的认定把握困难或者有重大争议，难以作出党纪处分决定的，可将该案件先行移送司法机关，并在该党员被司法机关依法逮捕后，由党组织决定中止其党员权利；三是纪检机关在纪律审查中发现党员有刑法规定的行为涉嫌犯罪的，根据《条例》第二十七条的规定先行给予其撤销党内职务处分并将其移送司法机关后，该党员被司法机关依法逮捕的，党组织也应决定中止其党员权利。

需要注意的是，中止党员权利仅适用于党员涉嫌犯罪被司法机关依法逮捕的情况，不适用于党员被司法机关采取拘传、拘留、取保候审、监视居住等其他刑事强制措施的情况。

### 中止党员权利的办理程序

中止党员权利，应由县级和县级以上各级党委或纪委作出书面决定，并送达本人，抄送同级党委组织部门和该党员所在单位党组织。

中止党员权利的管理权限，原则上与《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》关于党纪案件的立案审查决定权一致，并与干部管理权限和处分违纪党员批准权限相适应。其中，对立案审查需报请同级党委审批的党员，可由纪委作出中止其党员权利的决定，并报同级党委备案、抄送同级党委组织部门和该党员所在单位党组织。

有关党组织作出中止党员权利的决定后，应根据司法机关的处理结果，及时对被中止党员权利的党员进行处理。其中：

根据司法机关作出的生效结论和《条例》等相关规定，经审查认为应当给予开除党籍处分的，不存在恢复党员权利问题，按程序作出开除党籍的处分决定即可。

经审查认为应当给予留党察看处分的，其被中止的表决权、选举权和被选举权不能立即恢复，如其在留党察看期间确有悔改表现，可待留党察看期满后恢复其党员权利；其被中止的其他党员权利，应及时予以恢复。

经审查认为应当给予其他党纪处分或者不予处分的，应及时恢复其党员权利。恢复党员权利的程序，参照中止党员权利的程序办理，并可与党纪处分一并报批。恢复党员权利

应作出书面决定，并送达本人，抄送同级党委组织部门和该党员所在单位党组织。

需要注意的是，司法机关在案件办理过程中，根据《中华人民共和国刑事诉讼法》的规定，对已被执行逮捕的涉嫌犯罪党员，采取变更刑事强制措施（如取保候审、监视居住等），或者因法定期限届满予以释放，或者因一审人民法院判决被告人无罪、免除刑事处罚、宣判后立即释放的，应在司法机关对该涉嫌犯罪党员作出的司法结论生效后，再视情况作出是否恢复党员权利的相应决定。（钟纪晟）

### 参考模板

## 关于中止×××党员权利的决定

×××简历。

20××年××月××日，×××被司法机关依法逮捕。依据《中国共产党纪律处分条例》第三十一条之规定，经×××纪委常委会议讨论，决定中止×××表决权、选举权和被选举权等党员权利。

本决定自20××年××月××日（×××纪委常委会议讨论之日）起生效。

中共×××纪委

20××年××月××日

## 关于恢复×××党员权利的决定

×××简历。



20××年××月××日，经×××纪委常委会议讨论，×××被中止表决权、选举权和被选举权等党员权利。

20××年××月××日，×××人民法院（人民检察院、公安机关）依法判决（裁定、决定），（对×××的司法处理结果）。依据《中国共产党纪律处分条例》第三十一条之规定，经×××纪委常委会议讨论，决定给予×××撤销党内职务处分（其他党纪处分或者不予处分），并恢复其表决权、选举权和被选举权等党员权利。

本决定自20××年××月××日（×××纪委常委会议讨论之日）起生效。

中共×××纪委

20××年××月××日

## 法规链接

### 1. 《中国共产党章程》

第四条 党员享有下列权利：

（一）参加党的有关会议，阅读党的有关文件，接受党的教育和培训。

（二）在党的会议上和党报党刊上，参加关于党的政策问题的讨论。

（三）对党的工作提出建议和倡议。

（四）在党的会议上有根据地批评党的任何组织和任何党员，向党负责地揭发、检举党的任何组织和任何党员违法

乱纪的事实，要求处分违法乱纪的党员，要求罢免或撤换不称职的干部。

（五）行使表决权、选举权，有被选举权。

（六）在党组织讨论决定对党员的党纪处分或作出鉴定时，本人有权参加和进行申辩，其他党员可以为他作证和辩护。

（七）对党的决议和政策如有不同意见，在坚决执行的前提下，可以声明保留，并且可以把自己的意见向党的上级组织直至中央提出。

（八）向党的上级组织直至中央提出请求、申诉和控告，并要求有关组织给以负责的答复。

党的任何一级组织直至中央都无权剥夺党员的上述权利。

## 2. 《中国共产党纪律处分条例》

第三十一条 党员被依法逮捕的，党组织应当按照管理权限中止其表决权、选举权和被选举权等党员权利。根据司法机关处理结果，可以恢复其党员权利的，应当及时予以恢复。

## 3. 《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》

第十七条 对党员的违纪问题，实行分级立案。

（一）党的中央委员会委员、中央纪律检查委员会委员违犯党纪的问题，由中央纪委报请中央批准立案。

(二) 党的中央以下各级委员会、纪律检查委员会常务委员(基层党委、纪委为书记、副书记)违犯党纪的问题,与党委常务委员同职级的党委委员违犯党纪的问题,由上一级纪委决定立案,上一级纪委在决定立案前,应征求同级党委的意见。其他委员违犯党纪的问题,由同级纪委报请同级党委批准立案。

(三) 其他党员干部违犯党纪的问题,均按照干部管理权限,由相应的纪委或纪工委、纪检组决定立案,在决定立案前应征求同级党委或党工委、党组的意见。未设立纪委或纪工委、纪检组的,由相应的党委或党工委、党组决定立案。

(四) 不是干部的党员违犯党纪的问题,由基层纪委决定立案。未设立纪委的,由基层党委决定立案。

#### 4. 《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例实施细则》

第十八条 根据《条例》规定,党员违犯党纪需要立案的,一般由纪委常委会议或纪检组组务会议讨论决定;党委委员、纪委委员违犯党纪需同级党委批准立案的,一般由党委常委会议讨论决定。党委或纪委因常务委员不够常委会议法定人数而无法召开常委会的,可由二名以上常务委员批准立案,但事后应即向其他常务委员通报。

不设常委会的各级党工委、纪工委,地级党委、纪委,基层党委、纪委的立案问题,比照前款规定执行。

## 102.感情投资、公车私用 如何追究党纪责任——新修订 党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.9.28 作者：齐英武

### 案情简介

乔某，党员，某县县长。刘某，党员，某县常务副县长。李某，党员，某县政府办公室副主任。李某为了加强与两位县长的感情沟通，进行感情投资，于2016年“五一”前夕，分别送给乔某5000元、刘某4000元。

节日期间，乔某让司机将县政府办公室越野车交给儿子，其子用该车带同学到某风景区旅游三天。

### 定性及处理建议

执纪审理人员认为：

李某作为办公室主任，违反中央八项规定精神，进行感情投资，送给乔某、刘某共计9000元，构成向从事公务人员及其特定关系人赠送礼品、礼金、消费卡违纪行为，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第八十四条之规定，追究李某的党纪责任。

刘某作为副县长，违反中央八项规定精神，节日期间收受具有上下级关系的下属李某4000元，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，应依据新《条例》第八十三条之规定，追究刘某的党纪责任。

乔某身为县长，违反中央八项规定精神，节日期间收受具有上下级关系的下属李某5000元，构成收受礼品、礼金、

消费卡违纪行为，应依据新《条例》第八十三条之规定，追究乔某的党纪责任；同时，节日期间，乔某将公车借给儿子用于旅游使用，属于公车私用，属于违规配备、购买、更换、装饰、使用公务用车违纪行为，乔某是直接责任者和领导责任者，应依据新《条例》第一百条之规定，追究乔某的党纪责任。对乔某的上述行为，依据新《条例》第二十三条之规定，合并处理，追究乔某的党纪责任。

### 评析意见

本案的焦点问题是感情投资行为的定性归责问题。

李某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成向从事公务人员及其特定关系人赠送礼品、礼金、消费卡违纪行为

向从事公务人员及其特定关系人赠送礼品、礼金、消费卡违纪行为，其违纪主体是具有责任能力的党员，在客观方面表现为向从事公务的人员及其配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人（与从事公务人员有近亲属、情妇（夫）以及其他共同利益关系的人）赠送明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等，情节较重的行为。需要强调的是，赠送没有超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡的不构成违纪行为。

在本案中，李某违反中央八项规定精神，进行感情投资，送给乔某、刘某共计 9000 元，构成向从事公务人员及其特



定关系人赠送礼品、礼金、消费卡违纪行为，应依据新《条例》第八十四条之规定，追究李某的党纪责任。

### 刘某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为

收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，是指党和国家工作人员或者其他从事公务人员中的党员，收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，情节较轻的行为。

该行为在主观上是故意，在客观方面有两种行为方式：

一是收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，按照党和国家规定应当登记上交而不登记上交的行为。相关党和国家规定包括：《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》《关于对党和国家机关工作人员在国内交往中收受礼品实行登记制度的规定》《关于对党和国家机关工作人员在国内交往中接受礼品实行登记制度的规定中几个问题的答复》《关于各级领导干部接受和赠送现金、有价证券和支付凭证的处分规定》等。二是收受其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等。需要强调的，收受没有超出正常礼尚往来、不影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡的，不构成违纪行为。

在本案中，刘某作为副县长，违反中央八项规定精神，在节日期间收受下属李某 4000 元，既可能影响公正执行公务，礼金数额也明显超出正常礼尚往来范畴，其行为构成收

受礼品、礼金、消费卡违纪行为，应依据新《条例》第八十三条之规定，追究其党纪责任。

### 乔某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，公车私用，同时构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为

违规配备、购买、更换、装饰、使用公务用车违纪行为，其主体是特殊主体，即党和国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体等单位，在客观方面具有违反有关规定配备、购买、更换、装饰、使用公务用车或者有其他违反公务用车管理规定，且情节较重的行为。

在本案中，乔某违反中央八项规定精神，节日期间将公车借给儿子用于旅游使用，属于公车私用，构成违规配备、购买、更换、装饰、使用公务用车违纪行为，其是直接责任者和领导责任者，应依据新《条例》第一百条之规定，追究其党纪责任。

同时，乔某违反中央八项规定精神，节日期间收受下属李某 5000 元，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，应依据新《条例》第八十三条之规定，追究乔某的党纪责任。

综上，对乔某公车私用的直接责任和领导责任及收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，应依据新《条例》第二十三条、第八十三条、第一百条之规定，合并处理，追究乔某的党纪责任。

需要强调的是，个别违纪人员认为，不管收受多少礼品、礼金、消费卡都属于违纪行为，只要不犯罪就没有问题。这

种认识是不正确的。2016年4月最高人民法院、最高人民检察院《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》）对收受感情投资行为转化为受贿犯罪作出了明确的规定。

其中，依据《解释》第一条“贪污或者受贿数额在三万元以上不满二十万元的，应当认定为刑法第三百八十三条第一款规定的‘数额较大’，依法判处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金”、第十三条第一款“具有下列情形之一的，应当认定为‘为他人谋取利益’，构成犯罪的，应当依照刑法关于受贿犯罪的规定定罪处罚：（一）实际或者承诺为他人谋取利益的；（二）明知他人有具体请托事项的；（三）履职时未被请托，但事后基于该履职事由收受他人财物的”和第二款“国家工作人员索取、收受具有上下级关系的下属或者具有行政管理关系的被管理人员的财物价值三万元以上，可能影响职权行使的，视为承诺为他人谋取利益”的相关规定，如果“收受礼品、礼金、消费卡”的违纪行为人，收受感情投资在客观方面的行为要素发生变化，符合《解释》相关规定，就应视为承诺为他人谋取利益。那么，“收受礼品、礼金、消费卡违纪行为”就会转化为“受贿犯罪”。

需要说明的是，上述《适用法律若干问题的解释》第十三条第二款对一些所谓的“感情投资”提出明确规定，国家工作人员索取、收受具有上下级关系的下属或者具有行政管理关系的被管理人员的财物价值3万元以上，可能影响职权

行使的，视为承诺为他人谋取利益。我们在执纪实务中应注意，该款规定强调行为性质是权钱交易，即可能影响职权行使，又强调财物价值在3万元以上。本款规定体现了刑法从严惩治腐败，划清了受贿犯罪与收受礼品、礼金、消费卡违纪行为的界限。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

### 103.一案涉及多人怎么立案

来源：中国纪检监察报 2016.10.12

党纪政纪案件的立案，简而言之，是纪检监察机关确认纪检监察机关管辖对象的违纪问题存在，需要追究纪律责任，依照规定决定案件成立的活动。在这里，人和事是不可分开的，没有人，立案的主体就不存在；没有事，立案就不能成立。因此，党纪政纪案件的立案，既是对人的立案，也是对事的立案。案件处理时经常有一案多人的情况就是这个原因。

但是，既对人又对事的立案，存在一个如何确定被立案人的问题。如果一个违纪案件只有一个行为人，被立案人是确定的；如果一个案件有多个行为人，被立案人就难以全部确定，这就出现了所谓涉案人员。在涉案人员中，有些属于被立案人，有些并不属于被立案人；有些在立案时就能够确认，有些必须通过立案审查以后才能确定。

综上所述，对人立案还是对事立案，是无法简单地确定的，但可以对一个案件是一个违纪行为人，还是多个违纪行为人有基本的判定。

那么，一个案件涉及多人应该怎么立案？

一个案件涉及多人，通常不会对每个违纪行为人分别立案。因为案件应当一案一立，如果因人多多头立案，则不是一个案件，而是多个案件了。党纪政纪案件分别立案，是纪检监察机关执行两种职能所决定的，不属于一案多立的情况。但是，如果出现以下情况属于例外：案件的行为人有的不是党员，需要根据违反行政纪律案件的立案要求专门立案；案件涉及的人员中有的还有其他的严重违纪问题，需要分别立案审查；案件办结以后又发现其他涉案人员的问题，需要重新立案。

#### 104. 公务期间接受下属单位 旅游安排如何定性处理——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.10.12 作者：孙永军

##### 案情简介

张某，党员，某行政机关副厅级干部。

2013年6月，作为督查组组长的张某在A县检查工作期间，应该县县委接待办安排，顺便游览了该县旅游景点。事后，该县将相关旅游费用1200元用公款报销。2016年7



月，张某在提拔公示期间被人举报，案发后，张某主动向该县县委接待办汇去 2000 元。

### 定性及处理建议

执纪审理人员认为，督查组组长张某身为副厅级领导干部，违反中央八项规定精神，在工作期间接受与公务无关的旅游安排，依照《〈中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则〉实施办法》（以下称《〈廉政准则〉实施办法》）第五条第四款规定，属于“接受可能影响公正执行公务的旅游活动安排”，应按 2003 年《党纪处分条例》第八十二条的规定处理。同时，张某的违纪行为被人于 2016 年举报，2016 年《党纪处分条例》第八十六条规定，“接受可能影响公正执行公务的宴请或者旅游、健身、娱乐等活动安排，情节严重的，给予警告或者严重警告处分”。对比旧条例第八十二条和新条例第八十六条中对“接受可能影响公正执行公务的旅游活动安排”的量纪幅度，新条例处理相对较轻。根据 2016 年《党纪处分条例》第一百三十三条第二款“从旧兼从轻”的原则，对张某上述违纪行为，应按照处理较轻的 2016 年《党纪处分条例》第八十六条定性处理。

### 评析意见

“用公款旅游”还是“接受可能影响公正执行公务的旅游活动安排”

本案争议的焦点在于如何理解“用公款旅游”与“接受可能影响公正执行公务的旅游活动安排”。笔者认为，“用

公款旅游”，强调的是对公共财物的管理和使用，属于挥霍浪费公共财产性质，一般来说行为人对公款具有一定的支配或使用的权力。“接受可能影响公正执行公务的旅游活动安排”强调的是影响公正执行公务，侵犯的是职务行为的廉洁性。

本案中，张某只是在检查工作期间接受了当地接待办的旅游安排，既没有用公款支付或者报销门票、交通等相关旅游费用，对事后县委接待办公款报销的行为亦不知情。但张某接受当地旅游活动安排，一定程度上对本次检查工作的准确性造成了干扰，从而影响了职务行为的廉洁性与公正性。因此，张某的行为更符合《〈廉政准则〉实施办法》第五条第四款规定的“接受可能影响公正执行公务的旅游活动安排”，应依照2003年《党纪处分条例》第八十二条的规定处理。

### “从旧兼从轻”原则的适用问题

还应注意的是“从旧兼从轻”原则的适用问题。《条例》的溯及力，是指《条例》颁布生效后，对以前发生的尚未处理结案的违纪行为是否适用，如果适用，《条例》就具有溯及力，反之则没有溯及力。2016年《党纪处分条例》第一百三十三条第二款规定，“本条例施行前，已结案的案件如需进行复查复议，适用当时的规定或者政策。尚未结案的案件，如果行为发生时的规定或者政策不认为是违纪，而本条例认为是违纪的，依照当时的规定或者政策处理；如果行为发生

时的规定或者政策认为是违纪的，依照当时的规定或者政策处理，但是如果本条例不认为是违纪或者处理较轻的，依照本条例规定处理”，采取了“从旧兼从轻”的原则。这里“处理较轻的”，主要是从对同一违纪行为的量纪幅度上来比较，先比较最高处分档次，适用最高处分档次较轻的规定；若最高处分档次相同，再比较最低处分档次，适用最低处分档次较轻的规定。

就本案来说，2003年《党纪处分条例》第八十二条规定：“有其他违反廉洁自律规定的行为，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分”，其将纪律处分的起始点定为情节较轻；2016年《党纪处分条例》第八十六条规定：“接受可能影响公正执行公务的宴请或者旅游、健身、娱乐等活动安排，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分”，其将纪律处分的起始点定为情节较重。相互比较，2016年《党纪处分条例》对该违纪行为的处分相对偏轻，因此，按照“从旧兼从轻”的原则，应依照2016年《党纪处分条例》第八十六条，对张某的行为进行定性处理。

本案中，张某案发后主动向县委接待办汇款2000元，上述行为具有主动退缴违纪所得的意思表示；同时，该违纪行为发生于2013年6月，当时中央八项规定刚刚出台不久，还有一个逐步深入的过程，按照越往后执纪越严的要求，中

央纪委明确要求，中央八项规定出台以后到党的群众路线教育实践活动之前，违反中央八项规定的行为可以采取提醒、诫勉谈话等方式进行处理。因此，综合考虑张某的问题性质、时间节点、违纪情节、认错态度等因素，依照2016年《党纪处分条例》第一百三十三条、第八十六条、第十六条、第十八条的规定，最终对张某进行诫勉谈话，免于党纪处分。张某对处分决定表示服从。

### 免于党纪处分的相关问题

2003年《党纪处分条例》第二十三条，2016年《党纪处分条例》第十八条，分别对免于党纪处分作出了明确规定。免于处分是确认被审查人的行为已经构成违纪，本应给予党纪轻处分，但由于被审查人具有规定的从轻、减轻处分情节，经批评教育或者作出组织处理后，免于党纪政纪处分并作出书面结论，不再给予被审查人处分。免于处分并不表示被审查人没有构成违纪，应当作出书面结论，并下达免于处分决定书，存入被审查人档案。免于处分包含以下内容：（1）免于处分的被审查人已构成违纪；（2）免于处分的被审查人违纪情节较轻，性质也不严重，按照规定只应给予较轻的纪律处分；（3）免于处分的被审查人具有从轻、减轻处分的情节；（4）对于免于处分的被审查人可以给予批评教育，或者组织处理。

要强调的是，贯彻中央八项规定精神、纠正“四风”永远在路上，要在坚持中深化、在深化中坚持，使八项规定精

神落地生根。总的来说，“四风”问题在处理上是越来越紧、越往后越严，对张某的处理，是在综合考虑张某违纪行为的问题性质、时间节点、情节影响、认错态度等因素的基础上作出的，如果张某的行为发生在“三严三实”专题教育和“两学一做”学习教育以后，不仅要重处分，而且要通报曝光，甚至追究领导责任，对此，我们一定要有清醒的认识，鲜明的立场。（孙永军 作者单位：湖北省纪委案件审理室）

### 105. 浅析信访举报件和问题线索

来源：中国纪检监察报 2016.10.12 作者：吴勤

在基层纪检监察机关，信访举报件与问题线索概念不清的问题普遍存在，致使一定程度上影响了其统计分析的科学性，并对准确判断一个地方纪检监察机关运用“五类处置方式”和监督执纪“四种形态”的执行情况等造成了一定影响。

纪检监察信访举报件是一个老概念，根据上世纪90年代初监察部印发的《监察机关举报工作办法》第二条和第五条，以及中央纪委印发的《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》第三条和第五条等规定来看，它主要是指本级纪检监察机关受理的业务范围内的举报材料，包括来信来访、电话举报、网络举报等，强调的是“举报”、“本级纪检监察机关受理”和“业务范围内”三个关键词，遵照“谁受理”“谁负责编号入户”的基本要求，旨在解决信访举报件重复登记造成的数量虚增等问题。而纪检监察问题线索是



党的十八大以来提出的一个比较新的概念，主要是指纪检监察机关收集的反映本级纪检监察对象的违纪违规线索，不但包括本级纪检监察机关的业务范围内的信访举报件，而且包括从其他任何渠道获取的违纪违规线索，强调的是“收集”、“本级纪检监察对象”和“违纪违规线索”三个关键词，遵照“党管干部”的原则，实行分级负责，旨在有效拓宽问题线索的渠道，对纪检监察对象尤其是对领导干部尽量实行全方位监督，抓早抓小，动辄则咎，严防要么是“好同志”、要么是“阶下囚”的悲剧发生。

信访举报件是问题线索来源的主渠道，纪检监察机关的信访部门、相关领导受理的业务范围内信访举报材料均属于信访举报件，但其办理后转到案件监督管理部门，或者按照干部管理权限转到下级或上级纪检监察机关时，就转化为问题线索，而不再是信访举报件。此外，还有一类从上级交办等其他渠道收集的，则不需要通过转化而直接列入问题线索。信访举报件与问题线索之间既有联系，又有区别。

首先，二者的联系突出表现为：一是对象的统一性，二者都是针对其纪检监察对象而言，不属于纪检监察受理范围的对象，信访举报件和问题线索均不涉及；二是侵犯客体的统一性，二者均涉嫌侵犯政治纪律、组织纪律等纪律处分条例规定的六项纪律和有关规矩等。

其次，二者的区别突出表现为：

一是来源不同。信访举报件的来源只能是本级纪检监察机关依据《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》《监察机关举报工作办法》受理的业务范围内举报，除此之外的信访材料均不能列为纪检监察机关的信访举报件。如，上级领导受理后批示的、公检法移送的等信访举报件，均不能列入本级纪检监察机关信访举报件范围内统计，应统计到问题线索中处理为妥；再如上级转办的信访举报件，下级也不能再作为信访举报件处理，只能作为问题线索处理。由此可见，问题线索来源比较广泛，如中央纪委案件监督管理室制定的《纪检监察机关处置反映问题线索情况统计表》中列出了“信访举报、上级交办、公检法等机关移送、纪律审查中发现、审计中发现、巡视中发现、其他”等问题线索来源，实践中还包括舆论监督披露的违纪违规线索等。

二是处置方式不同。《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》第二十七条对信访举报件的处置明确提出了按照干部管理权限执行“报告上级处理”、“转交下级处理”和“本级有关领导或有关部门应及时处理”三种方式，而《关于对反映领导干部问题线索处置方式进行调整的通知》对问题线索却列出了“拟立案类、初步核实类、谈话函询类、暂存类、了结类”五类处置方式，并对每类处置方式的标准做出了具体规定。

由此可见，在信访举报件方面，相对于本级纪检监察机关来说，只能统计本级纪检监察机关受理的业务范围内信访

举报量，即“本级纪检监察机关的信访举报件总量”，对于业务范围外的转相关职能部门处理，不作统计。同时对于业务范围内的又分为两类，一是把应属于上级或下级纪检监察机关办理的，均作为“转交”处理，二是把属于本级纪检监察机关处理的，应当按照规定程序处理后方可“转为问题线索”统计。所以，“转交”与“转为问题线索”二者之和，占“本级纪检监察机关的信访举报件总量”的比例，即为信访举报件办结率。

在问题线索方面，包括信访举报件中“转为问题线索”的，以及上级交办和公检法等机关移送的，还包括纪律审查、审计、巡视工作中发现和舆论监督披露的本级纪检监察对象违纪违规线索等总和（即“本级纪检监察机关的问题线索总量”），在分别按照规定的“五类处置方式”对每个问题线索作出妥善处理，统计一个时期内每类处置方式的问题线索数量与问题线索总量之比，即为该类处置方式在“五类处置方式”总量中所占比例。由于每个问题线索的处置方式既可以是一种，也可以是二种或三种，所以“五类处置方式”所占比例之和必然大于100%。（作者吴勤系宁夏回族自治区固原市纪委副书记）

## 106.破除公款存储利益输送潜规则

来源：中国纪检监察报 2016.10.19 作者：陈善光

毫无疑问，公款存储是各银行争抢的“大蛋糕”。长期以来，公款存储在哪家银行、存储多少，没有相应的规定，也缺乏必要的监管机制。于是，靠关系拉公款存款之风盛行，甚至形成了一套“潜规则”。有媒体调查发现，公款存储利益输送“潜规则”在一些地方长期存在，案件频发。有的银行通过向有公款存储决定权的领导子女、配偶等提供岗位、高额回扣、高额绩效收益等方式进行利益输送，争抢规模巨大的公款存储“蛋糕”。

公款存储的种种乱象，不仅扰乱了财经制度，而且渐成一种变相腐败，尤其少数党政干部直接和间接参与或干预公款存储，将资本和权力赤裸裸地结合，成了“官商一体”，从中谋取不正当利益，更让群众对此诟病不已。

## 现象篇

### 公款存储利益输送乱象种种、治理存难

公款存储利益输送的潜规则，从形式上看表现为：一是“投桃报李型”。如给领导干部及相关人员以宴请、安排旅游、赠送购物卡、报销个人费用等好处，或者给其亲属以银行职位、高额绩效奖金等“奖励”。二是“声东击西型”。如搞“存款先移、人员再调”，通过公款“大搬家”，领导干部亲属在不同银行之间频繁更换、不断提升职位；还有领导干部为彼此在不同银行工作的亲属，相互提供公款存储，钻利益回避制度的空子。三是“偷梁换柱型”。如领导干部通过公款存储，为亲友获取低息贷款、购买高附加值金融产

品等提供便利；更有甚者，通过揽储中介、资金掮客等间接获取高额利差。

治理整顿公款存储利益输送乱象，在当前的实践中存在一些难点，主要表现在以下几个方面。一是认识有分歧。商业银行认为存贷息差是其盈利的主要来源，将员工绩效与存款业绩直接挂钩是正常的营销和管理方式，不存在利益输送；有的领导干部则认为，配偶、子女及其他亲友在银行工作，帮助揽储以获取绩效奖金是正当收入，并不是以权谋私。二是管理有难度。公款种类繁多，且账户五花八门。按照规定，一个单位原则上只能开设一个基本账户，但有的国有企业专户达 100 多个。三是监督有盲区。一方面，公款存在哪家商业银行、存多少等，往往由单位领导和财务人员说了算，尤其是国有企业领导人员具有更大的自由裁量权；另一方面，这种利益输送隐蔽性强，发现难、取证难、查处难。四是政策有空当。目前，法律和党纪条规对公款存储利益输送问题没有专门的规定，清理起来则有的政策还需进一步明晰，有的具体情形和性质认定比较困难。

## 对策篇

### 唱响“协奏曲”，让“潜规则”变成“明规矩”

习近平总书记强调，“破除潜规则，根本之策是强化明规则，以正压邪，让潜规则在党内以及社会上失去土壤、失去通道、失去市场。”治理整顿公款存储利益输送潜规则问题，要坚持法治思维和创新精神，紧盯领导干部这一关键，



加强制度建设、厘清权力边界，坚持改革办法、用好市场手段。

筑牢“防火墙”，从制度建设上防止公款存储的利益冲突。建立防止利益冲突制度，已为实践证明是行之有效的反腐倡廉重要手段。防止公款存储领域的利益冲突，要从顶层设计上推出四项制度：一是把公款存储纳入公共资源管理的范畴，借鉴公共资源市场化配置的做法，探索引入竞争性存储制度，并建立指标体系、明确竞争内容、完善评价办法。二是实施利益回避，规定有存储决定权的领导干部以及与资金管理有关的人员，如出现将本单位公款存储在本人配偶、子女及其配偶和其他特定关系人所在金融机构的情况，必须事先申明、报告并主动回避。三是建立公款存储集体决策制度，纳入“三重一大”，实行集体研究、集体决策、全程纪实。四是坚决执行办事公开制度，将公款存储情况特别是优惠情况在单位内部公示，防止“暗箱操作”。

架好“高压线”，从纪律规矩上严明领导干部的权力边界。从现实情况看，领导干部违规干预和插手公款存储的主要情形有，直接决定或授意本人管辖范围内的存款，利用职权和职务上的影响干预、插手相关单位的存款，纵容亲属和其他特定关系人利用其职权和职务影响进行揽储。因此，针对领导干部的以上行为作出禁止性规定，并根据具体情形明确相应的法律和纪律责任至关重要。一是不得以指定、授意、暗示等方式，干预公款存储集体决策和竞争性存储工作；二

是不得在职务管辖地区和业务范围内，利用职权和职务上的影响，为配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人承揽存款提供便利；三是不得利用职权，相互为对方配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人承揽存款提供便利；四是不得利用职权或职务上的影响，通过公款存储让银行变相安排配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系到银行任职。各级纪检监察机关要强化监督执纪问责，及时发现和查处公款存储领域违纪行为。

遵循“竞争性”，从市场规则上改革商业银行的揽储行为。存款资源的稀缺性，商业银行考核导向的偏颇，财政制度特别是国库集中支付改革不到位，使得金额较大、成本较低、稳定性较高的公款，自然成为各类金融机构重点营销、竞相追逐的对象。个别商业银行为获取这部分优质资源，采取不正当竞争手段，引发了利益输送问题。商业银行作为市场主体，一要遵守市场规则，严格依法依规经营，不高息揽储吸存，不非法返利吸存，不通过第三方中介吸存，自觉杜绝揽储领域不正当竞争行为。二要发挥市场利率定价自律机制的作用，对存款科学合理定价，取消对公款存储的返利措施，建立以综合收益率为主要考核标准的揽储办法。三要充分利用取消存贷比刚性监管指标和存款利率市场化改革的契机，进一步完善内部考核机制，切实改变片面强调“存款立行”“唯存款业绩论英雄”的做法，尤其要改变一线员工主要以存款业绩定绩效的激励方式。

唱响“协奏曲”，从职责分工上推动职能部门的齐抓共管。公款存储领域利益输送潜规则存在已久、涉及面广、情况复杂，根治此问题需要有关职能部门各司其职、综合施策。财政部门要着力从源头上管住账户，研究制定财政性资金开户银行选择办法，依托预算单位银行账户财政监管系统，对账户的开立、变更、撤销等情况动态跟踪监督。审计部门要把公款存储情况，纳入日常审计和领导干部经济责任审计范围，及时发现问题线索，做到该处理的及时处理、该移送的坚决移送。国有资产监督管理部门要加强国有企业内控机制建设，进一步规范企业资金的开户、存储等流程，控制账户数量，并推动企业实施资金集中管理。人行、银监等金融监管部门要加强对商业银行公款存储业务的监督，将公款存储利益输送问题纳入商业银行高管履职评价内容，严查违规行为，维护公平、公开、有序的金融市场环境。（作者陈善光系福建省纪委副书记、省监察厅厅长）

## 107. 违规兼职、兼职取酬 如何追究党纪责任——新修订 党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.10.19 作者：齐英武

### 案情简介

案例一：仇某，党员，某市住房和城乡建设局建业处副处长。2016年1月仇某私自兼任某建筑有限公司业务经理，月薪6000元。张某，党员，某市住建局所属事业单位建设

工程质量监督管理站副站长（事业编制、副处级）。2016年1月张某私自兼任某工程监理公司副经理，月薪5000元。同年9月，市纪委接到举报，对仇某、张某违纪问题立案审查。

案例二：王某，党员，某市工商行政管理局企业处科长（参照公务员法管理的事业编制）。2016年1月王某私自兼任某市建筑有限公司业务经理，月薪5000元。同年9月被举报。

案例三：李某，党员，某市国资委财务处副处长。2016年2月，国资委为了加强某国有控股有限责任公司临时资产评估工作的管理，按规定经批准，由李某兼任该国有控股公司副总经理半年，截至2016年8月。李某在该公司领取了半年奖金1.2万元，同年10月被举报。

### 定性及处理建议

纪律审查人员认为：

案例一中，仇某身为市住建局建业处副处长，违反规定在建筑公司兼职并获取薪酬等额外利益，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为；张某身为事业单位副处级干部，违反规定在工程监理公司兼职获取薪酬，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为。对仇某、张某二人的行为，应依据新《条例》第八十八条第三款之规定追究其党纪责任。

案例二中的王某，作为工商局企业处科长，违反规定在建筑公司兼职获取薪酬，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为，应依据新《条例》第八十八条第三款之规定追究其党纪责任。

案例三中的李某，作为市国资委财务处副处长，虽经批准兼任该某市国有控股公司副总经理半年，但其违规领取奖金报酬，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为，应依据新《条例》第八十八条第三款之规定追究其党纪责任。

### 评析意见

对党政机关干部违反廉洁纪律等相关规定，违规兼职、兼职取酬问题，党和国家相继出台党内法规及国家法律法规，对该违纪行为作出具体规制，纪律审查人员应严格区分并准确界定。

### 仇某、张某违犯廉洁纪律，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为

违规兼职、兼职取酬违纪行为的主体包括党和国家机关的党员干部，人民团体、事业单位中相当于县（处）级以上党员领导干部，国有和国有控股企业及其分支机构领导人员中的党员，县（市）直属机关、审判机关、检察机关的科级党员领导干部及乡（镇）党员领导干部、基层站所的党员负责人。该违纪行为在客观方面表现为违反规定，未经批准在经济实体、社会团体等单位中兼职，或者经批准兼职但违规取酬的行为。



根据中央纪委 2011 年 3 月印发的《廉政准则实施办法》第十四条第二款的规定，违反规定是指违反《中共中央办公厅、国务院办公厅关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知》，中共中央纪委、中共中央组织部《关于退出现职、接近或者达到退休年龄的党政领导干部在企业兼职、任职有关问题的意见》等有关党员及党员领导干部兼职或者兼职取酬的规定。即违反中央、国务院关于党和国家机关党员干部以及国有企业、事业单位、人民团体的党员领导干部不得在经济实体中兼职，或者经批准兼职但违规取酬的规定。

根据《廉政准则实施办法》第十四条的规定，经济实体包括各种类型的企业（公司）、个体经济组织以及营利性的事业单位和民办非企业单位。根据《社会团体登记管理条例》规定，社会团体是指中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。凡违反规定，未经批准在各类经济实体、社会团体等单位中兼职的，或者虽经批准兼职，但领取报酬的，都构成本违纪行为。

需要强调的是，根据《廉政准则实施办法》第十四条第三款规定，党员领导干部违反规定，在经济实体、社会团体等单位中兼职或者兼职取酬的，应当辞去本职或兼任的职务，所收取的报酬（包括各种经济利益）应当收缴。

案例一中的仇某、张某，违反规定在经济实体兼职并获取薪酬，均构成违规兼职、兼职取酬违纪行为，应依据新《条

例》第八十八条第三款之规定追究仇某、张某党纪责任。对仇某、张某所获取的报酬应收缴后上缴国库。仇某、张某应分别辞去兼任职务。

王某违犯廉洁纪律，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为。就案例二而言，个别纪律审查人员认为，违规兼职、兼职取酬违纪行为主体是党和国家机关的党员干部、人民团体、事业单位中相当于县（处）级以上党员领导干部，王某不在上述主体范畴，因此王某不构成违规兼职、兼职取酬违纪行为。

上述观点明显是不正确的。

首先，王某虽然不是事业单位的工作人员，但其是在行政机关参照公务员法管理的事业编制人员。

其次，根据有关立法、司法解释的规定，国家机关工作人员，是指在国家机关中从事公务的人员，包括在各级国家权力机关、行政机关、司法机关和军事机关中从事公务的人员。未列入国家机关人员编制但在国家机关中从事公务的人员，视为国家机关工作人员。很显然，王某应视作国家机关工作人员，因此不能用违规兼职、兼职取酬违纪行为主体范畴之中“人民团体、事业单位中相当于县（处）级以上党员领导干部”来界定王某是否构成该违纪行为。

再次，违规兼职、兼职取酬违纪行为主体包括党和国家机关的党员干部，强调的是党和国家机关的党员干部的从事

公务性质，不是党和国家机关里具体工作人员的所属编制情形，即是行政编制还是事业编制的问题。

因此，案例二中，王某违反规定在经济实体兼职并获取薪酬，其行为符合违规兼职、兼职取酬违纪构成主体要件及其它要件的规定，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为。应依据新《条例》第八十八条第三款之规定追究其党纪责任。对王某所获取的报酬收缴后应上缴国库。王某应辞去兼任职务。

### 李某违犯廉洁纪律，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为

违规兼职、兼职取酬违纪行为，在客观方面行为方式包括违反规定，未经批准在经济实体、社会团体等单位中兼职，同时也包括经批准兼职但违规取酬的行为。

2013年10月，中央组织部印发的《关于进一步规范党政领导干部在企业兼职（任职）问题的意见》明确规定：现职和不担任现职但未办理退（离）休手续的党政领导干部不得在企业兼职（任职）。按规定经批准在企业兼职的党政领导干部，不得在企业领取薪酬、奖金、津贴等报酬，不得获取股权和其他额外利益。

在案例三中，李某虽经批准兼任该市某国有控股公司副总经理半年，但却违规领取奖金报酬，属于兼职合规、取酬违规的行为方式，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为。应依据新《条例》第八十八条第三款之规定追究其党纪责任。对李某所获取的奖金报酬收缴后应上缴国库。

需要强调的是，按规定经批准在企业兼职的党政领导干部，要严格遵守纪律、廉洁自律，不能获取薪酬、奖金、津贴等额外利益，禁止利用职权和职务影响为企业或个人谋取不正当利益。党政领导干部在企业兼职期间的履职情况、是否取酬、职务消费和报销有关工作费用等，应向所在单位党组织报告。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

### 108. 举报内容涉及个人隐私是否侵犯名誉权

来源：中国纪检监察报 2016.10.19

举报内容涉及个人隐私，如果不是有意的恶毒攻击，或者四处散发，就不会造成侵犯被举报人的个人名誉权。但是，收到此类举报材料的纪检监察机关，应当妥善保管，防止扩散；在审查核实时，应注意保护被审查人的隐私权，将知情面限定到必要的范围之内。

### 109. 容错纠错需要把握的几个问题

来源：中国纪检监察报 2016.10.19 作者：孙博

当前，各地相继制定出台了容错纠错机制，鼓励党员干部改革创新、担当作为，引起各界关注和媒体热议。笔者认为制定好、落实好容错纠错机制需要正确把握处理好四个方面的辩证关系。

### 正确把握和处理容错与纠错的关系

容错与纠错是建立激励党员干部干事创业机制的“一体两翼”，相辅相成、并行不悖。容错是手段，是为了保护大胆创新、锐意进取的干部，有利于激励党员干部勇于担当、大胆创新、积极作为；纠错是目的，是建立配套的纠错机制，促使党员干部在“犯错”后，认真查找症结所在，及时发现错误、中止错误，避免重蹈覆辙、在错误的道路上越走越远、给党和国家的事业造成更大损失。容错不代表可以一直犯错，有错误必须立即纠正，有错不纠，即为失职；只容不纠，就是放任。只有二者密切配合，既敢于容错又积极纠错，才能发挥预期作用，引导干部既勇于担当、大胆创新，又注意改正错误、少走弯路。

### 正确把握和处理容错与纵错的关系

要准确把握容错的度，不能跨过可容的界限，过度容错就会变成纵错。如果容错免责的门槛设定太过抽象和宽松，容错机制很可能变成一个筐，成为某些有过错官员免责的“挡箭牌”。容错免责列举事项不可与上位法有冲突。地方规定必须避免与法律法规可能存在的冲突，以保障规定的严密性。容错免责条款要有规定的范围和限制。在对官员决策失误责任适用“容错”时，要充分吸纳民意，对“容错”范围作明确限制，为预防腐败设立“防火墙”。坚持客观公正、公开透明的原则。容错免责要坚持阳光操作，申请、核实、认定、公示和报备等流程要严格细化，接受群众监督。建立科学有效的评估机制。制定完备的权责清单和负面清单，重



大事项必要时应当邀请有关部门组织专家委员会进行评估，对责任人的动机、决策程序、执行过程等方面进行综合考量，查清错误原因，弄清损失大小、危害程度。建立容错纠错复核机制。由上级主管部门进行定期复核检查，对在制度执行过程中存在的偏差或问题要予以纠正，并视情节对具体执行人员给予问责。

### 正确把握和处理容错免责与从严执纪问责的关系

应当注意，容错免责是严格执纪问责前提下的容错免责，没有从严执纪问责，也就不存在从宽容错问题，容错免责只是从严执纪过程中应该考虑和把握的一个特殊情况和问题。从严执纪问责是为了维护纪律的权威，惩戒“不干事”“干错事”的党员干部；容错免责是从严执纪问责的一个方面，是为了更加严格、更加科学、更加客观公正地执纪问责，为的是“既不放过一个坏人，也不冤枉一个好人”。二者目的都是唤醒责任意识、激发担当精神，推动党员干部切实把责任扛起来，积极纠正工作中的“错误”和“失误”，确保敢干事、会干事、干成事。

### 正确把握和处理“三个区分”之间的关系

习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话中指出：“要把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我

素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。”要深刻理解和准确把握其内在逻辑关系，真正把“三个区分”落到实处。首先看程度，将失误、错误与违纪违法行为区分开来；二要看动机，是为公的无意过失，还是为己的谋取私利，把敢想敢干与胡干蛮干区分开来，把固步自封与谨慎前行区分开来；三要看条件，是因为客观条件不具备导致的失误和错误，还是主观故意的违纪违法行为；四要看程序，是否经过集体民主决策，是否经过调研论证和风险评估；五要看政策，是否符合国家改革方向，是否有关政策法规明令禁止；六要看后果，有无造成不可挽回的重大损失。切实分清“为公”与“为私”、工作失误与违纪违法的界限，把正风肃纪、反腐惩恶和营造干事创业的良好氛围有机统一起来，做到思想引领与纪律约束相结合、严格管理与热情关怀相结合、依纪依规与公平公正相结合，激励广大党员干部在敢担当中创造新业绩，在善担当中展现新作为，在遵纪守法中作出新表率。（孙博）

### 110.函询和诫勉谈话能否代替初核（初审）

来源：中国纪检监察报 2016.10.26

函询、诫勉谈话与初步核实（初步审查）属于两个工作范畴的问题，不能相互代替。因为：

解决的问题不同。函询主要是针对群众反映的党员领导干部政治思想、道德品质、廉政勤政、选人用人等方面的问

题，用书面形式向被反映的党员领导干部进行了解；诫勉谈话解决的是党员领导干部在政治思想、履行职责、工作作风、道德品质、廉政勤政等方面倾向性、苗头性的问题；初步核实（初步审查）是查证党员、党组织或行政监察对象是否存在违反党纪政纪的行为，决定是否予以立案审查，解决对违纪人员的惩处问题。

运作的方式不同。函询、诫勉谈话采取的是提醒、打招呼、提要求，以及批评教育、党纪轻处分等方式；初步核实（初步审查）采取的是通过审查核实，办理违纪案件的方式。

违纪问题线索处置标准不同。函询类针对的是反映的问题具有一般性，查清了只能给予轻处分或者批评教育，或者反映问题笼统，多为道听途说或主观臆测，难以查证核实的线索，具体处理方式为发函由被反映人作情况说明。初步核实（初步审查）类针对的是反映的问题具有存在的可能性和可查性，对照党纪政纪条规，判断其可能构成违纪的线索，具体处理方式包括：《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》第二十八条第（一）（二）（三）（四）（五）（八）项所规定的直接审查了解方式，以及与被反映人之外的相关人员谈话、委托下级纪检监察机关了解情况和查询房产、档案、电信、反洗钱信息等方式。而诫勉谈话是在线索分类处置后，根据谈话函询或初步核实（初步审查）等结果，作出的最终处理结论，是对领导干部进行监督的一种方式。

需要指出的是，根据中央组织部 2015 年 6 月《关于组织人事部门对领导干部进行提醒、函询和诫勉的实施细则》规定，受到诫勉的领导干部，取消当年年度考核、本任期考核评优和评选各类先进的资格，六个月内不得提拔或者重用；诫勉六个月后，组织人事部门应当采取适当方式，对诫勉对象的改正情况进行了解，对于没有改正或者改正不明显的，根据情节轻重，给予调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等组织处理。

同时，领导干部接受函询和诫勉时，必须认真对待、如实回答，不得隐瞒、编造、歪曲事实和回避问题；不得追查反映问题人员，更不得打击报复。对违反者，根据情节轻重，给予组织处理；构成违纪违法的，移送有关部门依纪依法处理。

### 111. 不按规定给予党纪处分如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

来源：中国纪检监察报 2016.10.26 作者：齐英武

#### 案情简介

案例一：周某，党员，某县教育局党委书记兼局长。2016 年 1 月，该教育局初教科干部王某因受贿罪被县法院宣告缓刑（判处有期徒刑一年，缓刑考验期限二年）。2 月，教育局党委会（七名党委委员参加）研究王某违纪案件时，周某提出，刑法里的刑罚分为主刑和附加刑，没有缓刑，公务员

依法被判处刑罚应给予开除处分，但王某属于缓刑，不是被判刑罚，不应行政开除、不应开除党籍，应给予其留党察看二年处分。最后教育局党委会议决定，给予王某留党察看二年处分、降级处分。8月，教育局党委接到群众反映后，对之前所作决定进行纠正，作出给予王某开除党籍、开除处分的决定。

案例二：李某，党员，某县教育局初教科科长（县管干部）。2016年春节期间，接受某小学教师所送礼金2000元。同年8月被举报，县纪委对其违纪问题立案审查。

### 定性及处理建议

纪律审查人员认为：

案例一中，王某因受贿罪被县法院宣告缓刑，依据新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第三十三条第一款第（一）项、第三十四条第一款之规定，党员依法受到刑事责任追究的，党组织应当根据司法机关的生效判决及认定的事实、性质和情节，依照新《条例》规定给予党纪处分；因故意犯罪被依法判处刑法规定的主刑（含宣告缓刑）的，应当给予开除党籍处分。周某不按规定追究违纪党员王某的党纪责任，属于违犯工作纪律，构成不按规定给予党纪处分违纪行为。应依据新《条例》第一百一十五条第一款第（一）项之规定，追究周某的党纪责任。

同时，因为缓刑属于刑罚范畴，依据《行政机关公务员处分条例》第十七条：“违法违纪的行政机关公务员在行政



机关对其作出处分决定前，已经依法被判处刑罚、罢免、免职或者已经辞去领导职务，依法应当给予处分的，由行政机关根据其违法违纪事实，给予处分。行政机关公务员依法被判处刑罚的，给予开除处分”的规定，应当给予王某开除处分。因此，给予王某留党察看二年处分、行政降级处分是不正确的。

案例二中，李某作为党员干部，违反中央八项规定精神，违反廉洁纪律，接受他人所送礼金，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，给予其党内警告处分。依据新《条例》第九条、第十条、第十一条之规定，不再给予李某行政处分。

### 评析意见

上述案例中，涉及执纪实践中对集体违纪及直接责任者、领导责任者党纪追究、纪律处理问题，对此，纪检监察机关在给予党纪轻处分以及是否给予行政处分的问题上，要审慎分析、准确把握。

### 周某违犯工作纪律，构成不按规定给予党纪处分违纪行为

不按规定给予党纪处分违纪行为，在主观方面表现为故意或过失，包括集体故意作出的违犯党纪的决定或者实施的违犯党纪的行为，也包括集体过失作出的违犯党纪的决定或者实施的违犯党纪的行为。在客观方面，集体违纪人必须具有共同违纪的行为。根据新《条例》第二十六条规定，对于集体违纪人，属于故意违纪的，按共同违纪处理；属于过失

违纪的，按照各自在集体违纪中所起的作用和应负的责任，分别给予党纪处分。情节较重的，追究直接责任者和领导责任者党纪责任。

在案例一中，王某因受贿罪被人民法院宣告缓刑，依据新《条例》第三十三条第一款第（一）项、第三十四条第一款之规定，党员依法受到刑事责任追究的，党组织应当根据司法机关的生效判决及认定的事实、性质和情节，依照新《条例》规定给予党纪处分。王某因故意犯罪被依法判处有期徒刑，宣告缓刑，应当给予开除党籍处分，但由于周某及其他党委委员对相关法规掌握不到位，最终致使该教育局党委违反规定作出了错误的处分决定。

因此，在案例一中，周某在主观上是过失，是直接责任者和领导责任者，情节较重，属于违犯工作纪律，构成不按规定给予党纪处分违纪行为。应依据新《条例》第二十六条、第一百一十五条第一款第（一）项之规定，追究周某的党纪责任。其他党委委员属于情节较轻，不构成违纪，分别给予诫勉谈话。教育局党委虽然违反规定作出错误的党纪处分决定，但党委会全体成员均属于过失违纪，之后也根据群众反映纠正了违规的决定，且不属于全体或者多数党员严重违犯党纪的党组织，依据新《条例》第八条、第十四条、第十五条之规定，教育局党委不构成纪律处理。

值得注意的是，缓刑是否属于刑罚范畴问题。《刑法》所规定的缓刑，属于刑罚暂缓执行，即对原判刑罚附条件不

执行的一种刑罚制度。缓刑是人民法院对犯罪分子作出有罪判决并判处刑罚的基础上，宣告暂缓执行刑罚，如果在缓刑考验期内发生应撤销缓刑的法定事由，就要撤销缓刑，执行原判刑罚。即使犯罪分子在缓刑考验期内未发生应撤销缓刑的法定事由，也是被判处过的刑罚者。因此，缓刑属于刑罚范畴。

依据《行政机关公务员处分条例》第十七条之规定，行政机关公务员依法被判处刑罚的，给予开除处分。案例一中王某，因受贿罪被县法院宣告缓刑（判处有期徒刑一年，缓刑考验期限二年），因此，应给予王某开除处分。

### **李某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为**

收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，其违纪主体是党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员，在客观方面有两种行为方式：一是收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，按照党和国家规定应当登记上交而不登记上交的行为；二是收受其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等。

案例二中，李某作为党员干部，违犯廉洁纪律，接受他人所送礼金，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，给予其党内警告处分。依据新《条例》第九条、第十条、第十一条之规定，不再给予李某行政处分。

需要注意的问题是，根据新《条例》第七条之规定，对党员的纪律处分有五种：警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看和开除党籍，那么，给予党内警告、严重警告处分后，党员违反行政纪律是否还给予处分？

从新《条例》第十条、第十一条的相关规制条款看，党员受到撤销党内职务，留党察看处分的，在党内担任职务和向党外组织推荐担任相关职务受到了限制性规定，同时，对于在党外组织担任职务的，应当建议党外组织依照规定作相应处理，应当建议党外组织撤销其党外职务。规定明确了党员违反党纪受到撤销党内职务、留党察看处分后，违反行政纪律行为也应当给予处分。

其次，新《条例》第九条规定，“党员受到警告处分一年内、受到严重警告处分一年半内，不得在党内提升职务和向党外组织推荐担任高于其原任职务的党外职务”。从该规制条款隐性内容来看，党员受到警告或者严重警告处分，只是党员在党内担任职务和向党外组织推荐担任相关职务受到了限制，对于在党外组织担任职务的，第九条未做出“应当建议党外组织处理”的规定，其价值指向明确为：对于在党外组织担任职务的，可以不给予处分。因此，党员违反党纪受到党内警告处分、严重警告处分（即轻处分），党员违反行政纪律可以不再给予处分。（作者齐英武系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

## 112.什么是直接责任者、主要领导责任者、重要领导责任者

来源：中国纪检监察报 2016.11.2

根据《中国共产党纪律处分条例》第三十八条规定，违纪行为有关责任人员的区分如下：

直接责任者，是指在其职责范围内，不履行或者不正确履行自己的职责，对造成的损失或者后果起决定性作用的党员或者党员领导干部。

主要领导责任者，是指在其职责范围内，对直接主管的工作不履行或者不正确履行职责，对造成的损失或者后果负直接领导责任的党员领导干部。

重要领导责任者，是指在其职责范围内，对应管的工作或者参与决定的工作不履行或者不正确履行职责，对造成的损失或者后果负次要领导责任的党员领导干部。

直接责任不限于一般工作人员和普通领导干部，主要领导干部如果直接参与研究、决定某一具体问题，或者对某一事项直接拍板决策，那么就成为直接责任者，而非领导责任者。

损失或者后果是指对党、国家和人民利益以及公共财产所造成的损失或者后果，包括经济损失和不良影响等。

不履行职责是指没有按照法律、法规和规范性文件的规定履行职责，主要包括拒绝履行职责、拖延履行职责和不作为。拒绝履行职责是指没有理由，或者没有法律、法规和规



范性文件规定的理由，或者没有充分的理由对应该履行的职责不予履行；拖延履行职责是指在规定的时限内，或者在合理的期限内，或者在公开承诺的时间内不履行应该履行的职责；不作为是指对应该履行的职责没有任何的言行表示，既不拒绝履行，也不同意履行，更不实际履行。

不正确履行职责是指没有按照法律、法规和规范性文件的要求履行职责，包括玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等。

### 113. 纪检机关认定赌博等行为构成违纪是否必须以行政执法机关作出认定为前提

来源：中国纪检监察报 2016.11.2 作者：钟纪晟

#### 基本案情

孙某，中共党员，A市B县县委原副书记。

2014年10月至2016年2月，孙某先后12次与其朋友王某、韩某等人采取打麻将、“斗地主”等方式进行赌博，赌资巨大，其中孙某共赢得35万元。2016年9月，孙某因涉嫌严重违纪被A市纪委立案审查。

#### 处理意见

在该案处理中，对孙某是否应该给予党纪处分及能否直接依据纪检机关调取的证据材料认定孙某的赌博行为构成违纪存在不同理解。A市纪委提出，孙某的行为发生在2014年10月至2016年2月，依照《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十二条第一款关于“违反治安管理行为在六个

月内没有被公安机关发现的，不再处罚”的有关规定，已超过追究时效期限，公安机关不能再对其赌博行为作出行政处罚决定，故纪检机关也不能作出党纪处分决定。

我们经研究认为，根据《中国共产党纪律处分条例》第六条关于“党组织和党员违反党章和其他党内法规，违反国家法律法规，违反党和国家政策，违反社会主义道德，危害党、国家和人民利益的行为，依照规定应当给予纪律处理或者处分的，都必须受到追究”的规定，党纪处分不存在追究责任时效的问题，对违反党纪应给予纪律处理或者处分的行为，纪检机关都应依规作出处理。在本案中，是否应对孙某的赌博行为给予纪律处分，应当由纪检机关独立作出判断。具体地，在纪律审查中，发现被审查人存在赌博等违反《中华人民共和国治安管理处罚法》行为的，应区别不同情况处理：一是如公安机关已对其赌博行为作出行政处罚决定，依据《中国共产党纪律处分条例》第三十四条第二款之规定，应根据生效的行政处罚决定认定的事实、性质和情节，经核实后依据《中国共产党纪律处分条例》第二十九条等规定，对其作出相应的党纪处理。二是如公安机关未对其赌博行为作出行政处罚决定，无论违法行为是否超过六个月的追究时效期限，纪检机关在事实清楚、证据确凿的情况下，可以依据《中国共产党纪律处分条例》第二十九条等规定，视情节轻重给予党纪处分，不需要以公安机关对被审查人的违法行为作出行政处罚决定作为前置条件。如对被审查人的行为是

否违反《中华人民共和国治安管理处罚法》把握不准的，可以征求公安机关意见。在此情况下，如果违法行为未超过6个月追究时效期限的，纪检机关在作出处分后应依据《中国共产党纪律处分条例》第三十条之规定，及时移送同级公安机关依法处理。

需要注意的是，依照《中华人民共和国行政处罚法》第二十九条第一款之规定，一般违法行为的追究时效为2年，但法律另有规定的除外。比如，依照《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十二条第一款之规定，违反治安管理行为的追究时效为6个月；依照《中华人民共和国税收征收管理法》第八十六条之规定，违反税收征收管理行为的追究时效为5年。

## 法规链接

### 1. 《中国共产党纪律处分条例》

第二十九条 党组织在纪律审查中发现党员有其他违法行为，影响党的形象，损害党、国家和人民利益的，应当视情节轻重给予党纪处分。

对有丧失党员条件，严重败坏党的形象行为的，应当给予开除党籍处分。

第三十条 党员受到党纪追究，涉嫌违法犯罪的，应当及时移送有关国家机关依法处理。需要给予行政处分或者其他纪律处分的，应当向有关机关或者组织提出建议。

第三十四条 党员依法受到刑事责任追究的，党组织应当根据司法机关的生效判决、裁定、决定及其认定的事实、性质和情节，依照本条例规定给予党纪处分或者组织处理。

党员依法受到行政处罚、行政处分，应当追究党纪责任的，党组织可以根据生效的行政处罚、行政处分决定认定的事实、性质和情节，经核实后依照本条例规定给予党纪处分或者组织处理。

党员违反国家法律法规，违反企事业单位或者其他社会组织的规章制度受到其他纪律处分，应当追究党纪责任的，党组织在对有关方面认定的事实、性质和情节进行核实后，依照本条例规定给予党纪处分或者组织处理。

党组织作出党纪处分或者组织处理决定后，司法机关、行政机关等依法改变原生效判决、裁定、决定等，对原党纪处分或者组织处理决定产生影响的，党组织应当根据改变后的生效判决、裁定、决定等重新作出相应处理。

## 2. 《中华人民共和国行政处罚法》

第二十九条 违法行为在 2 年内未被发现的，不再给予行政处罚。法律另有规定的除外。

前款规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。

## 3. 《中华人民共和国治安管理处罚法》

第二十二条 违反治安管理行为在六个月内没有被公安机关发现的，不再处罚。

前款规定的期限，从违反治安管理行为发生之日起计算；违反治安管理行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。

第七十条 以营利为目的，为赌博提供条件的，或者参与赌博赌资较大的，处五日以下拘留或者五百元以下罚款；情节严重的，处十日以上十五日以下拘留，并处五百元以上三千元以下罚款。

#### 4. 《中华人民共和国税收征收管理法》

第八十六条 违反税收法律、行政法规应当给予行政处罚的行为，在五年内未被发现的，不再给予行政处罚。（钟纪晟）

### 114.关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》的说明

来源：中国纪检监察报 2016.11.3 习近平

受中央政治局委托，现在，我就《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》起草的有关情况向全会作说明。

今年2月，中央政治局决定，党的十八届六中全会专题研究全面从严治党问题，制定新形势下党内政治生活的若干准则，修订《中国共产党党内监督条例（试行）》，成立文件起草组，由我担任组长，刘云山、王岐山同志任副组长，



有关部门和地方负责同志参加，在中央政治局常委会领导下进行工作。

## 一、关于文件稿起草的几点考虑

在开展党的群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育中，不少同志建议结合新的形势，制定一个加强和规范党内政治生活的文件。

2014年1月12日，我在给刘云山、王岐山同志的批示中指出：“1980年制定的《关于党内政治生活的若干准则》，对于当时恢复和健全党内民主、维护党的集中统一、严肃党的纪律、促进党的团结，实现政治上、思想上、组织上、作风上的拨乱反正，实现全党工作中心的转移，发挥了重要历史作用。当前，《准则》对我们严肃和规范党内政治生活、弘扬党的优良传统和作风仍具有重要现实指导意义。”“30多年来，形势任务和党内情况发生了很大变化，党的建设既积累了大量新成果新经验，又面临许多新情况新问题。请你们考虑是否适当时机由中央就新形势下加强和规范党内政治生活作出一个决定，提出新的要求。”

《中国共产党党内监督条例（试行）》自2003年12月31日颁布施行以来，对加强党内监督、维护党的团结统一发挥了积极作用。同时，随着形势任务发展变化，条例与新实践新要求不相适应的问题显现出来。形势发展需要我们对条例进行修订，围绕责任设计制度、围绕制度构建体系，强化

上级党组织对下级党组织和领导干部的监督，做到责任清晰、主体明确，制度管用、行之有效。

一段时间以来，围绕制定准则、修订条例，有关方面做了大量工作。2014年，由有关方面同志参加的工作小组就加强党内政治生活问题进行调查研究，形成了初步成果。（下转第二版）（上接第一版）根据中央纪委五次、六次全会关于健全党内监督制度的要求，中央纪委机关先后召开7次专题会议，研究党内监督条例修订工作。

这些前期研究形成了一些重要成果，中央政治局综合分析，决定用一次中央全会专题研究这个问题。主要有以下几方面考虑。

第一，这是完善“四个全面”战略布局的需要。协调推进“四个全面”战略布局，是党的十八大以来党中央从实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦的战略高度，统筹国内国际两个大局，把握我国发展新特征确定的治国理政新方略，是新的时代条件下推进改革开放和社会主义现代化建设、坚持和发展中国特色社会主义的战略抉择。

几年来，党的十八届三中、四中、五中全会相继就全面深化改革、全面依法治国、全面建成小康社会进行了专题研究，这次六中全会再以制定修订两个文件稿为重点专题研究全面从严治党，“四个全面”战略布局就都分别通过一次中

央全会进行了研究和部署。这是党中央根据“四个全面”战略布局对全会议题的一个整体设计。

第二，这是深化全面从严治党的需要。全面从严治党是党的十八大以来党中央抓党的建设的鲜明主题。办好中国的事情，关键在党，关键在党要管党、从严治党。新的历史条件下，我们要更好进行具有许多新的历史特点的伟大斗争、推进中国特色社会主义伟大事业，就必须以更大力度推进党的建设新的伟大工程，坚定不移推进全面从严治党，切实把党的建设好、管理好，保持党的先进性和纯洁性，增强党的创造力凝聚力战斗力，提高党的领导水平和执政水平，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

加强和规范党内政治生活、加强党内监督，都是新形势下加强党的建设十分重要的课题，也是我们推进全面从严治党的重要抓手。我们党抓党的建设，很重要的一条经验就是要不断总结我们党长期以来形成的历史经验和成功做法，并结合新的形势任务和实践要求加以创新。因此，有必要通过六中全会，对近年来特别是党的十八大以来从严治党的理论和实践进行总结，看哪些经过实践检验是好的，必须长期坚持；哪些可以进一步完善并上升为制度规定，以党内法规的形式固化下来；哪些需要结合新的情况继续深化。所以，党中央决定同时制定准则、修订条例，这是着眼于推进全面从严治党、坚持思想建党和制度治党相结合的一个重要安排。

第三，这是解决党内存在突出矛盾和问题的需要。在长期实践中，党内政治生活状况总体是好的，但一个时期以来，也出现了一些亟待解决的突出矛盾和问题，主要是：在一些党员、干部包括高级干部中，理想信念不坚定、对党不忠诚、纪律松弛、脱离群众、独断专行、弄虚作假、庸懒无为，个人主义、分散主义、自由主义、好人主义、宗派主义、山头主义、拜金主义不同程度存在，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风问题突出，任人唯亲、跑官要官、买官卖官、拉票贿选现象屡禁不止，滥用权力、贪污受贿、腐化堕落、违法乱纪等现象滋生蔓延。特别是高级干部中极少数人政治野心膨胀、权欲熏心，搞阳奉阴违、结党营私、团团伙伙、拉帮结派、谋取权位等政治阴谋活动。这些问题，严重侵蚀党的思想道德基础，严重破坏党的团结和集中统一，严重损害党内政治生态和党的形象，严重影响党和人民事业发展。周永康、薄熙来、郭伯雄、徐才厚、令计划等人严重违纪违法案件，不仅暴露出他们在经济上存在严重问题，而且暴露出他们在政治上也存在严重问题，教训十分深刻。这就使我们认识到，要解决党内存在的一些突出矛盾和问题，必须把党的政治建设摆在首位，营造风清气正的政治生态。我说过：“做好各方面工作，必须有一个良好政治生态。政治生态污浊，从政环境就恶劣；政治生态清明，从政环境就优良。政治生态和自然生态一样，稍不注意，就很容易受到污染，一旦出现问题，再想恢复就要付出很大代价。”

党内监督是党的建设的重要内容，也是全面从严治党的保障。长期以来，党中央高度重视党内监督，采取了有力措施，取得了显著成绩。同时，也出现一些突出矛盾和问题，主要是一些地方和部门党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力，一些党员、干部党的观念淡漠、组织涣散、纪律松弛，一些党组织和党员、干部不严格执行党章，漠视政治纪律、无视组织原则。一个时期以来党内发生的种种问题，与管党治党宽松软有密切关系。全面从严治党，必须从根本上解决主体责任缺失、监督责任缺位、管党治党宽松软的问题，把强化党内监督作为党的建设重要基础性工程，使监督的制度优势充分释放出来。

党的十八大以来，我们把全面从严治党紧紧抓在手上，采取一系列新的举措加大管党治党力度，坚持正风肃纪、标本兼治，严明政治纪律和政治规矩，坚决遏制腐败蔓延势头，着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制，层层落实全面从严治党主体责任和监督责任，着力解决党内存在的突出问题，党内政治生活出现许多新气象，党内政治生态明显好转，全党全社会高度认同。

同时，我们也清醒地看到，虽然党内存在的突出矛盾和问题很多得到了有效解决，但一些问题依然存在，一些问题解决得还不彻底，一些问题还可能再冒出来，必须继续努力，不断从思想上、政治上、组织上、作风上、制度上防范和解决党内存在的突出矛盾和问题。特别是要看到，新的历史条



件下，国际国内形势发生了很大变化，我们党面临的执政环境和执政条件发生了很大变化，党面临的“四大考验”、“四种危险”是长期的、复杂的、严峻的。要把党内存在的突出矛盾和问题解决好，要有效化解党面临的重大挑战和危险，很重要的一条就是要完善规范、健全制度，扎紧制度的笼子，既使已经发生的突出矛盾和问题得到更加深入有效的解决，又有效防范新的矛盾和问题滋生蔓延、有效防范已经解决的矛盾和问题反弹复发。

总之，面对新的形势和任务，制定一个新形势下党内政治生活的若干准则，修订党内监督条例，时机成熟、条件具备，要求迫切，意义重大。

## 二、关于文件稿起草过程

今年3月1日，党中央发出《中共中央关于对党的十八届六中全会研究加强和规范党内政治生活问题、修订〈中国共产党党内监督条例（试行）〉征求意见的通知》。文件起草组召开第一次全体会议，文件起草工作正式启动。

这次征求意见，从反馈的情况看，各地区各部门各方面认为，党中央决定党的十八届六中全会专题研究全面从严治党问题并制定修订相关文件，充分体现了党中央坚定不移推进全面从严治党的坚强决心和历史担当，体现了全党的共同心声，对解决党内存在的突出矛盾和问题、确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心具有十分重要的意义。

大家认为，新形势下开展严肃认真的党内政治生活，加强党内监督，既要继承和发扬我们党在长期实践中形成的优良传统和基本规范，又要结合新的形势和任务，在党内政治生活和党内监督的内容范畴、方向目标、原则要求、方法途径等方面与时俱进，推动党内政治生活和党内监督制度化、规范化、程序化。

大家就新形势下加强和规范党内政治生活、加强党内监督提出了许多很好的意见和建议。文件起草组在起草过程中，充分考虑、认真吸收了大家的意见和建议。

在8个月时间里，文件起草组开展专题调研，广泛征求意见和建议，反复讨论修改。其间，中央政治局常委会召开3次会议、中央政治局召开2次会议分别审议文件稿。8月初，文件征求意见稿下发党内一定范围征求意见，包括征求党内部分老同志意见，还专门听取了民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士意见。

从反馈的情况看，各地区各部门各方面对准则稿和条例稿给予充分肯定，认为两个文件稿全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以党章为根本遵循，深刻总结党的建设历史经验，直面当前党内政治生活存在的突出矛盾和问题，围绕严肃党内政治生活提出明确要求，围绕加强党内监督作出具体规定，为新形势下加强和规范党内政治生活、加强党内监督提供了根本遵循。

大家认为，两个文件稿最鲜明的特点就是继承和创新的有机统一，既深入总结了我们党在加强自身建设方面的经验和教训，继承和发扬了我们党在长期实践中形成的制度规定和优良传统，又全面总结了党的十八大以来党中央推进全面从严治党生动实践，对全面从严治党的理论和实践创新成果进行了集纳，并深入分析新形势下党的建设面临的新情况新问题，针对当前党内政治生活和党内监督存在的薄弱环节提出了明确措施，形成了新的制度安排，顺应了新形势新任务对严肃党内政治生活、加强党内监督的要求。

大家一致认为，坚持党中央集中统一领导，确立和维护党的领导核心，是全党全国各族人民的共同愿望，是推进全面从严治党、提高党的创造力凝聚力战斗力的迫切要求，是保持党和国家事业发展正确方向的根本保证。

大家还认为，党中央就两个文件稿在党内一定范围征求意见，是充分发扬党内民主、集中全党智慧的体现，是我们党解放思想、实事求是优良作风的体现。文件稿主题鲜明、思路清晰，内容丰富、重点突出，措施有力、务实管用，思想性、指导性、操作性都很强。文件稿经全会审议通过后，对加强和规范党内政治生活、加强党内监督、全面提高党的建设科学化水平，对更好进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有重大现实意义和深远历史意义。

在这次征求意见过程中，各地区各部门各方面对两个文件稿提出了许多好的意见和建议，据统计共提出 1955 条修改意见，扣除重复意见后为 1582 条，其中原则性意见 354 条、具体意见 1228 条。党中央责成文件起草组认真梳理和研究这些意见和建议。文件起草组对两个文件稿作出重要修改。

### 三、关于文件稿起草的原则和基本框架

在文件稿起草过程中，文件起草组着力把握以下原则。

一是继承和发扬党的优良传统和宝贵经验，着力贯彻党的十八大以来党中央提出的新理念新思想新战略，反映党中央推进全面从严治党的新经验新举措，并结合新的实践提出新观点新举措，体现时代性、创新性。突出全面从严治党这个主题，增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，明确新形势下加强和规范党内政治生活、加强党内监督的方向、目标、原则、任务、举措，以严的要求、严的标准、严的措施推动全党增强从严治党意识、落实管党治党责任。

二是坚持以党章为根本依据，突出尊崇党章、贯彻党章、维护党章，着力把党章关于党内政治生活和党内监督的要求具体化，把改革开放以来特别是近年来党中央出台的重要文件和党内法规中关于党内政治生活、党内监督的有关规定和要求系统化，推动党内政治生活和党内监督制度化、规范化、程序化。

三是坚持问题导向，聚焦党内政治生活和党内监督存在的薄弱环节，着力围绕理论、思想、制度构建体系，围绕权力、责任、担当设计制度，推动解决党内政治生活庸俗化、随意化、平淡化和党内监督制度不健全、覆盖不到位、责任不明晰、执行不力等问题。

四是坚持统筹协调，加强顶层设计和系统谋划，着力处理好新准则、新条例和老准则、老条例以及其他党内法规的关系，做到既一脉相承又与时俱进。坚持必要性和可行性相统一，既从政治上对加强和规范党内政治生活、加强党内监督提出原则性要求，又针对问题提出切实可行的措施和办法，不搞面面俱到。

准则稿分三大板块、12个部分：第一板块是序言，属于总论，阐述党内政治生活的重大作用和历史经验、存在的突出问题、面临的形势任务以及新形势下加强和规范党内政治生活的重要性紧迫性，提出加强和规范党内政治生活的目标要求。

第二板块是分论，是主体部分，围绕坚定理想信念、坚持党的基本路线、坚决维护党中央权威、严明党的政治纪律、保持党同人民群众的血肉联系、坚持民主集中制原则、发扬党内民主和保障党员权利、坚持正确选人用人导向、严格党的组织生活制度、开展批评和自我批评、加强对权力运行的制约和监督、保持清正廉洁的政治本色12个方面分别提出明确要求、作出具体规定。



第三板块是结束语，主要讲加强组织领导和督促检查、高级干部带头示范，确保各项任务落到实处。

条例稿共 8 章、47 条，也分三大板块：第一章是总则，构成第一板块，列了 9 条，主要明确立规目的和依据，阐述党内监督指导思想、基本原则、监督内容、监督对象、监督方式以及强化自我监督、构建党内监督体系等重要问题。

第二章至第五章构成第二板块，是条例的主体部分，列了 27 条，分别就党的中央组织、党委（党组）、党的纪律检查委员会、基层党组织和党员这四类监督主体的监督职责以及相应监督制度作出规定。其中，将党的中央组织的监督单设一章，是对现行条例的突破，体现党中央以身作则、以上率下。

第六章至第八章构成第三板块，列了 11 条，分别就党内监督和外部监督相结合、整改和保障、附则等作出规定。条例没有对中央部委和地方党委制定实施细则作出授权规定，体现全党必须一体执行，防止搞变通、打折扣。

#### 四、需要重点说明的两个问题

第一，关于新准则稿和 1980 年准则的关系。党的十一届三中全会以后，我们党总结党内政治生活正反两方面经验特别是“文化大革命”的惨痛教训，于 1980 年制定了《关于党内政治生活的若干准则》。这个准则，在“文化大革命”结束后的那个特殊时期，对实现政治上、思想上、组织上、作风上的拨乱反正和全党工作中心的转移，促进党内的团结

统一、保证改革开放和社会主义现代化建设顺利进行，发挥了十分重要的作用。

1980年准则，既对当时党内存在的突出矛盾和问题提出了解决的办法，又对党在长期实践中取得的宝贵经验进行了归纳，是对马克思主义建党理论的丰富发展，具有开创性意义，其主要原则和规定今天依然适用。比如，关于党内政治生活的目标和基本准则，关于坚持党的政治路线和思想路线，关于坚持集体领导、反对个人专断，关于维护党的集中统一、严格遵守党的纪律，关于坚持党性，关于要讲真话、言行一致，关于发扬党内民主、正确对待不同意见，关于保障党员权利不受侵犯，关于接受党和群众的监督、不准搞特权，等等。这些都要继续坚持。

为什么还要制定一个新准则呢？党中央的考虑是，1980年准则虽然至今仍然具有重要指导意义，但由于这个准则针对的是当时的历史条件和主要矛盾，现在党内出现的一些突出矛盾和问题当时尚未遇到，而当时比较突出的一些矛盾和问题现在已经不突出了。党的十八大和修订通过的党章以及党的十八届三中、四中、五中全会对新形势下严肃党内政治生活有关问题作出了明确规定，但比较原则，需要具体化。改革开放以来特别是近年来制定的一系列党内法规和规范性文件，不少涉及规范党内政治生活问题，但比较分散，需要系统化。

“法与时转则治，治与世宜则有功。”新形势下加强和规范党内政治生活，既要坚持过去行之有效的制度和规定，也要结合新的时代特点与时俱进，拿出新的办法和规定。我们制定和颁布新准则，不是要替代 1980 年准则，而是要在坚持其主要原则和规定的基础上，针对新情况新问题作出新规定。本着这一精神，在文件稿起草过程中，我们重申了 1980 年准则的主要原则和规定。新老准则相互联系、一脉相承，都是当前和今后一个时期党内政治生活必须遵循的。

第二，关于以高级干部为重点。加强和规范党内政治生活、加强党内监督，是对全党提出的要求，也是全党的共同任务。同时，准则稿、条例稿都强调以高级干部为重点，主要考虑是加强党的建设必须抓好领导干部特别是高级干部，而抓好中央委员会、中央政治局、中央政治局常委会的组成人员是关键。把这部分人抓好了，能够在全党作出表率，很多事情就好办了。因此，加强和规范党内政治生活、加强党内监督，必须首先从这部分人抓起。

基于这样的考虑，我们在起草两个文件稿过程中，着重把高级干部突出出来。比如，准则稿第一部分就强调，新形势下加强和规范党内政治生活，重点是各级领导机关和领导干部，关键是高级干部特别是中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会的组成人员，高级干部特别是中央领导层组成人员必须以身作则，模范遵守党章党规，严守党的政治纪律和政治规矩，坚持不忘初心、继续前进，坚持率先垂

范、以上率下，为全党全社会作出示范。准则稿中需要对高级干部提出要求的也都作了强调。准则稿结尾时进一步强调，加强和规范党内政治生活，要从中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会做起。高级干部要清醒认识自己岗位对党和国家的特殊重要性，职位越高越要自觉按照党提出的标准严格要求自己，越要做到党性坚强、党纪严明，做到对党始终忠诚、永不叛党。

条例稿也对中央层面提出了专门要求。比如，专门就党的中央组织的监督单设一章，强调中央委员会成员必须严格遵守党的政治纪律和政治规矩，发现其他成员有违反党章、破坏党的纪律、危害党的团结统一的行为应当坚决抵制，并及时向党中央报告；中央政治局每年召开民主生活会，进行对照检查和党性分析，研究加强自身建设措施；中央政治局委员应当严格执行中央八项规定，自觉参加双重组织生活会，如实向党中央报告个人重要事项，带头树立良好家风，加强对亲属和身边工作人员的教育和约束；对中央政治局委员的意见，署真实姓名以书面形式或者其他形式向中央政治局常务委员会或中央纪律检查委员会常务委员会反映，等等。

准则稿最后提出要制定高级干部贯彻落实本准则的实施意见，指导和督促高级干部在遵守和执行党内政治生活准则上作全党表率。这项工作正在进行。

在征求意见过程中，一些地方和单位建议，把准则稿搞成条例那样的体例。我们考虑，准则在党内法规体系中位阶比较高，仅次于党章。这次制定的准则，是一个思想性、政治性、综合性很强的文件，要总结我们党长期以来在开展党内政治生活方面形成的宝贵经验和基本规范，阐明党关于开展严肃认真的党内政治生活的原则和立场，有很多问题需要讲讲道理。做到这些，用条例那样的体例是难以容纳的。至于涉及的一些具体规定，有些党内有关法规已经明确了，有些要进一步在今后其他有关法规的制订中贯彻落实。现在的准则稿同 1980 年准则风格是一致的。

### 115.在党纪处分影响期内又受到党纪处分的应如何计算影响期

来源：中国纪检监察报 2016.11.9 作者：钟纪晟

#### 基本案情

张某，中共党员，A 省 B 市市长。

2016 年 1 月，张某因违反组织纪律，不按规定报告个人有关事项，受到党内警告处分。2016 年 7 月，张某又因违反廉洁纪律，收受礼品礼金，受到党内严重警告处分。

#### 分析意见

本案中，对如何计算张某受到党纪处分后的影响期，在讨论中存在两种意见：



一种意见认为，在党纪处分影响期内又受到党纪处分，计算影响期时应综合考虑新处分和原处分的影响期，执行的影响期应为新处分的影响期与原处分尚未执行的影响期之和，并从新处分作出之日起算。本案中，张某的影响期为两年，从2016年7月起算。

另一种意见认为，目前党内法规对“在党纪处分影响期内又受到党纪处分应如何计算影响期”问题尚无明确规定，从有利于受处分人的角度，应将两次处分的影响期分别计算执行。本案中，张×前一次处分的影响期为一年，从2016年1月起算；后一次处分的影响期为一年半，从2016年7月起算。

我们认为，随着全面从严治党和“把纪律挺在前面”的要求，尤其是监督执纪“四种形态”在纪律审查工作中的贯彻落实，受处分党员在处分影响期内再次受到党纪处分的情况不断增多。实践中各地纪检机关在认识和做法上尚不一致，从统一执纪标准，提高执纪严肃性的角度，有必要对该问题进行规范。经认真研究，我们同意上述第一种意见，即“将新处分的影响期与原处分尚未执行的影响期合并计算”。主要理由是：

第一，合并计算处分影响期更能体现从严治党的要求和执纪的严肃性。如果分别计算执行新旧处分的影响期，可能造成部分影响期未实际执行的结果。本案中，若分别计算执行新旧处分影响期，则张×原处分尚未执行完毕的六个月影

响期，被新处分一年半的影响期所涵盖，相当于这部分的影响期未实际执行。

第二，合并计算处分影响期有利于执纪平衡。在前后两次所受处分档次相同的情况下，处分影响期结束后又受到党纪处分的与在处分影响期内又受到党纪处分的，实际执行的影响期应当一致。如果分别计算执行新旧处分影响期，会造成后一种情形的影响期短于前一种情形的影响期，导致执纪上的不平衡。

第三，合并计算处分影响期有利于党纪政纪处分执行效果保持协调一致。《行政机关公务员处分条例》第十条明确规定“行政机关公务员在受处分期间受到新的处分的，其处分期为原处分期尚未执行的期限与新处分期限之和”。在党内法规没有明确规定的情况下，参照政纪处分的上述规定，计算执行影响期是切实可行的，也有利于保持党纪政纪处分在执行效果上的协调一致。

此外，需要注意的是，根据《中国共产党纪律处分条例》第十一条第二款规定：“党员受留党察看处分期间……坚持不改或者又发现其他应当受到党纪处分的违纪行为的，应当开除党籍”。因此，对于原处分为留党察看，在留党察看期间又受到党纪处分的，应直接开除党籍，不存在新旧处分影响期如何计算问题；仅在恢复党员权利后的两年影响期内又受到党纪处分的，才适用上述合并计算执行原则。

## 法规链接

## 1. 《中国共产党纪律处分条例》

第九条 党员受到警告处分一年内、受到严重警告处分一年半内，不得在党内提升职务和向党外组织推荐担任高于其原任职务的党外职务。

第十条 ……党员受到撤销党内职务处分，或者依照前款规定受到严重警告处分的，二年内不得在党内担任和向党外组织推荐担任与其原任职务相当或者高于其原任职务的职务。

第十一条 留党察看处分，分为留党察看一年、留党察看二年。对于受到留党察看处分一年的党员，期满后仍不符合恢复党员权利条件的，应当延长一年留党察看期限。留党察看期限最长不得超过二年。

党员受留党察看处分期间，没有表决权、选举权和被选举权。留党察看期间，确有悔改表现的，期满后恢复其党员权利；坚持不改或者又发现其他应当受到党纪处分的违纪行为的，应当开除党籍。

党员受到留党察看处分，其党内职务自然撤销。对于担任党外职务的，应当建议党外组织撤销其党外职务。受到留党察看处分的党员，恢复党员权利后二年内，不得在党内担任和向党外组织推荐担任与其原任职务相当或者高于其原任职务的职务。

## 2. 《行政机关公务员处分条例》

第八条 行政机关公务员在受处分期间不得晋升职务和级别，其中，受记过、记大过、降级、撤职处分的，不得晋升工资档次；受撤职处分的，应当按照规定降低级别。

第十条 行政机关公务员同时有两种以上需要给予处分的行为的，应当分别确定其处分。应当给予的处分种类不同的，执行其中最重的处分；应当给予撤职以下多个相同种类处分的，执行该处分，并在一个处分期以上、多个处分期之和以下，决定处分期。

行政机关公务员在受处分期间受到新的处分的，其处分期为原处分期尚未执行的期限与新处分期限之和。

处分期最长不得超过 48 个月。（钟纪晟）

### 116. 免予处分与处分的主要区别是什么

来源：中国纪检监察报 2016.11.9

免予处分与处分的区别，包括处理方式与处理后的影响两个方面。主要是：

免予处分作出书面结论；给予处分必须下达处分决定。如政纪处分由监察机关下达监察决定，但免予处分却不能使用监察决定书，只能以监察机关名义作出书面结论。

免予处分可以同时给予批评教育或者组织处理；处分是给予党纪政纪处分档次中的处理，其中有的处分不能再同时给予组织处理，如受到开除公职处分的，即不能再给予组织处理。

免于处分在年终考核和职务晋升方面不受影响；受到处分会影响一定期限内的年度考核、职务晋升。

## 117.什么是“法规竞合”处理

来源：中国纪检监察报 2016.11.9

所谓“法规竞合”处理是指一个条款规定的违纪构成要件全部包含在另一个条款规定的违纪构成要件中。《中国共产党纪律处分条例》第二十四条第二款规定：“一个条款规定的违纪构成要件全部包含在另一个条款规定的违纪构成要件中，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定。”

根据以上规定，对“法规竞合”处理规定可有以下理解：

基于一个违纪故意或者过失的行为，同时触犯了两个以上（含两个）不同条款。

同一违纪行为触犯了两个以上（含两个）不同条款，依照处分较重的条款定性处理；这两个以上（含两个）不同条款，一般应当属于同一法规。

特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定，通常是指同一违纪行为触犯两个以上（含两个）不同法规规定的情况。特别规定是指专门的和具体的规定，一般规定是指宽泛的和笼统的规定。特别规定优于一般规定必须是同一位阶的规定，如果特别规定较一般规定的法规层次低，则不适用特别规定。

## 118 纪法分开同时做好有效衔接



来源：中国纪检监察报 2016.11.16 作者：母雪龙

《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）总则第四章专门“对违法犯罪党员的纪律处分”中的纪法衔接问题作了明确规范。

应当看到，“纪在法前、纪法分开”，这不仅仅意味着纪检监察机关在审查处理违纪问题线索时要将“六项纪律”摆在前面，还必须对党员违法及涉嫌犯罪的问题依纪依法进行相关部分的实体认证、程序履行，从而为移交相关部门处理做好有效衔接。

### 纪法衔接的几种情形

纪律衔接是一个动态过程，涉及执纪机关和司法行政执法机关的程序对接，离不开党内法规和国家法律的文本衔接，还包括广义上的监督机制。

### 纪法条文和具体裁量的评估衔接

纪检干部要精通纪律，还要熟悉法律。谈话中，对党员干部提供的线索和问题，不仅仅要用“六项纪律”评价，还要善于用法律尺度去衡量，准确判断当事人有没有越过违法犯罪红线，精准把握是否应该移送处理。实质上，针对问题线索的审查内容是交叉的，只不过纪检机关主要审查违纪，对违纪情形作出结论，但却必须围绕其行为构成的社会危害和影响力评估违法犯罪问题。因此，纪律审查不能只盯着当事人违反《条例》某条某款，而完全不去考虑其是否触犯刑

法或其他法律。同样，不能够运用法治思维和法律常识知识去研判违纪问题线索，也不符合纪律审查的基本精神。

### 纪律审查与司法办案的资源衔接

法纪分开，纪是纪、法是法，执纪执法各安其事、各负其责。但如果执纪执法相关部门彻底不相往来，就有可能造成调查同一个案件时存在前后重复劳动，造成精力、财力和人力的浪费。因此，执纪执法机关在一定层次和范围整合资源，有利于提高案件查办质效。其一，做好党员干部违纪违法信息共享。健全完善违法犯罪信息通报机制，加强与司法和行政执法机关的联系，提取违法犯罪党员和国家工作人员的司法文书，及时对涉及人员作出党纪政纪处分，维护好党纪国法的严肃性。其二，做好纪律审查过程中的力量整合。有的重案大案需要纪检监察机关和检察机关协同作战、共同突破，对于涉及违法犯罪的党纪政纪处分对象，纪检监察机关要及时与检察机关沟通，确定是否具备刑事案件立案标准和完善证据的意见，对已具备立案条件的实行联合办案、共同取证。

### 涉及违法犯罪问题线索的移送衔接

纪检监察机关在纪律审查中发现党员干部或非党员公职人员有违法犯罪行为，对当事人进行党纪政纪处分之后，移交司法机关或行政执法机关处理。这是狭义的衔接，也是常规的程序性衔接。如某党员干部收受服务对象的巨额贿赂和国家保护珍稀野生动物，之后又将野生动物贩卖他人。纪

检察机关对其给予党纪处分后，还要及时将其涉及职务犯罪的问题移送检察机关，追究其刑责；将其涉及违反《中华人民共和国野生动物保护法》的问题移交主管部门，给予其行政处罚。

### 对司法办案和行政执法的监督衔接

对于司法机关和行政执法机关办案、执法，纪检监察机关不是监督其办案、执法内容，而是对其办案、执法的过程是否依纪依规进行监督，属于“再监督”。主要有几种形式：其一，制定信息移交制度规范，细化落实《关于在查办党员和国家工作人员涉嫌违纪违法犯罪案件中加强协作配合的意见》精神，司法机关和行政执法机关对行为主体进行身份确认，对属于党员、监察对象的，及时移交有管辖权的纪检监察机关给予纪律处分。其二，通过派驻司法机关、行政执法机关的纪检组织，进行常态化的监督执纪，发现问题按上级纪检机关要求予以处置。其三，参与旁听法院审判。协调组织曾参与办案的人员旁听庭审，这既是对执纪审查“细节关”“证据关”“程序关”的“回头看”，也是一种现场监督。

### 防违纪和防违法犯罪的预防衔接

宣传教育是纪检机关、司法机关和行政执法机关重要的预防手段。纪检机关要从纪律监督的角度抓早抓小，司法和行政执法机关要从法律宣讲和预防前置的角度预防发案。而案件查办后，执纪执法机关要协同剖析，发现相关领域、相

关部门和相关岗位存在的制度机制漏洞，从各自职能职责角度，向发案单位提出整改建议，并深挖违纪违法犯罪忏悔录，进行精准教育警示，预防类似案件不再发生。

## 处理好纪法衔接中的三个关系

### 独立与统筹的关系

法是国法，纪是党纪。纪委是党的“纪律部队”，司法机关、行政执法机关是党委领导下的职能部门，地方党委担负着党风廉政建设和反腐败工作的主体责任，而纪委又是反腐败协调小组的牵头者，这就有一个统筹问题。要注意的是，查办大案要案时，检察、组织及人事等部门都要在党委统筹下协作、联动，统筹的关键，除了办案力量整合，信息互通机制落到实处尤为重要。这时，应当按照纪在法前的要求，建立和完善信息抄报机制，司法办案、行政执法中确认有党员干部身份的，要将相关情况及时书面移交有管辖权的纪检机关，并作为一条纪律要求。

### 主动与配合的关系

纪法衔接是平等的工作衔接机制，但又确实存在主导和协助的问题。纪检机关主导纪律，那么司法机关和行政执法机关就处于配合地位；司法机关和行政执法机关主导法律，纪检机关也会相应配合。从纪检机关的角度来讲，应侧重于对纪律的主导。比如，纪检机关对曾被司法机关作出审判、决定和被行政执法机关处罚，但还没来得及进行纪律处分的违纪违法人员，给予党纪政纪处分，这就需要司法机关和行

政执法机关配合提供依据。而检察机关自侦自办的案件，对控告和检举问题线索的调查、侦办，都要在作出结论后及时通报有管辖权的纪检机关，否则，就可能构成违纪甚至严重违纪，被追究纪律责任。对纪检机关纪律审查移交的重大线索，也要先行衔接，确保有利于司法机关第一时间采取措施。

### 时效与稳准的关系

及时是纪法衔接的基本要求。纪律审查到一定阶段需将违纪者移交司法的，要主动进行沟通。移送后，还要密切关注和跟进动态，防止有的党员干部被判刑，却还没有及时给予党纪政纪处分，甚至还没有免去相应职务，闹成笑话。

纪法衔接，时效要始终服从于审查质量，核心是“稳准”。这包含两个方面：其一，把脉的稳准，“以事实为依据、纪律为准绳”，拿准、把实，包括对检察机关及行政执法移交的案件进行深入研判、准确认定，真正办成铁案。其二，程序的规范，必须按照纪律要求和法律程序进行。在违法犯罪初步认定，并先行党纪政纪处分后，以书面、签章形式与相关部门衔接，而不是顺便打个电话告知相关部门，这不仅不规范，还是对组织不负责，对涉案当事人不负责。（母雪龙）

## 119.如何对审批公款出国（境）旅游的单位负责人进行问责

来源：中国纪检监察报 2016.11.16 作者：钟纪晟

### 基本案情



张某，中共党员，某省某局党组书记、局长。

2014年至2015年，根据与外方签订的互访协议，该局7次组织“因公出国团组”赴国外“考察访问”。上述团组均由该局外事办公室组织、安排，依次报分管外事工作的局领导和张某批准。张某本人未参加出国团组，但在审批过程中未对出访任务、时间、行程等进行把关，也未对出国团组进行必要的教育、管理、监督。出国团组既无明确公务目的，也无实质性的任务安排，以观光游览为主，团组人数、出访时间等均超出规定标准，相关费用由该局用公款支付。在外期间，多次出现部分团组成员在赌场赌博等违规违纪行为。

### 分析意见

本案中，该局7个出国团组名为考察访问，实际上是典型的变相公款出国（境）旅游行为，同时部分团组成员在国（境）外参与违规违纪行为，应依纪依规对张某进行问责。

对张某违纪行为的定性处理，在讨论中存在两种意见：

第一种意见认为，张某的行为属“组织或者参加用公款支付全部或者部分费用，到国（境）外进行参观、游览等活动”，依据2003年《中国共产党纪律处分条例》第七十八条和《用公款出国（境）旅游及相关违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》（中纪发〔2010〕27号）的有关规定，应按“公款出国（境）旅游、挥霍浪费公共财产”定性处理。

第二种意见认为，本案中，张某行为的违纪性不仅体现在审批、把关不严，更体现在其作为本单位党政一把手，多次审批本单位无公务目的、以观光游览为主的出国团组，且出国团组一再出现违规违纪行为，属履行全面从严治党主体责任不力，依据 2003 年《中国共产党纪律处分条例》第一百二十八条第一款第四项的规定，应按“在党风廉政建设方面不负责任”定性处理。同时，张某的行为发生在中央八项规定出台后，违反了中央八项规定精神。

我们经研究，倾向同意第二种意见。主要理由：第一，该局组织出国团组系根据与外方签订的互访协议，并非自行组织，只是在执行互访协议过程中存在违规违纪问题。第二，张某本身未参与出国团组，也未参与具体组织工作，仅是作为单位一把手予以审批，不宜认定为“组织者”或“参与者”。第三，张某系本单位党政一把手、因公临时出国管理工作第一责任人，其在审批多个出国团组的过程中，违反中央八项规定精神，对出访目的、团组人数、出访时间、活动安排等内容审核把关不严，且对本单位出国人员缺乏必要的教育、管理、监督，暴露出其在管党治党方面存在“宽、松、软”的问题，按“履行全面从严治党主体责任不力，违反中央八项规定精神，违规审批本单位人员变相公款出国旅游”认定，更能反映其违纪行为的实质和严重性。因此，应依据 2003 年《中国共产党纪律处分条例》第一百二十八条的有关规定，追究其纪律责任。需要指出的是，如果张某的行为发生在或

持续到 2016 年 1 月 1 日以后，应依据 2016 年《中国共产党纪律处分条例》第一百一十四条的规定进行处理。

此外，对于本案中出国团组织组织、审批环节涉及的该单位其他负责人，以及参与公款出国旅游的其他党员，需追究党纪责任的，一般可按“挥霍浪费公共财产”定性处理；对于在国外存在违规违纪行为的团组成员，需追究党纪责任的，可按其行为性质分别处理。

## 法规链接

### 1.2016 年新修订《中国共产党纪律处分条例》

第一百一十四条 党组织不履行全面从严治党主体责任或者履行全面从严治党主体责任不力，造成严重损害或者严重不良影响的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

### 2.2003 年原《中国共产党纪律处分条例》

第一百二十八条 党组织负责人在工作中违反有关规定或者不负责任，有下列情形之一，给党、国家和人民利益以及公共财产造成较大损失的，对负有直接责任者，给予警告或者严重警告处分。造成重大损失的，对负有直接责任者，给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分；负有主要领导责任者，给予严重警告、撤销党内职务或者留党察看处分；负有重要领导责任者，给予警告、严重警告或者撤销党内职务处分……（四）在党的思想、组织、作风建设以及党

风廉政建设方面有其他违反有关规定或者不负责任行为的。

（钟纪晟）

## 120.规范预备党员违纪行为的处理

来源：中国纪检监察报 2016.11.16 作者：英武

新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》），对党员和党员领导干部在遵纪守法方面存在的问题作出了明确规定，同时，对预备党员违纪行为及党员隐瞒入党前错误的行为作出了规制。对此，基层纪检干部应当不断深入学习了解，并在实践中准确把握。

### 新《条例》对预备党员违纪作出明确规定

实践中，个别纪律审查人员认为，新《条例》是对党员违纪行为的评价，不是对预备党员违纪行为的评价，显然是不正确的。应当看到，预备党员的权利，除了没有表决权、选举权和被选举权以外，同正式党员一样。

新《条例》第三十五条明确规定：“预备党员违犯党纪，情节较轻，可以保留预备党员资格的，党组织应当对其批评教育或者延长预备期；情节较重的，应当取消其预备党员资格”。

依据新《条例》第六十七条第三款“隐瞒入党前严重错误的，一般应当予以除名；对入党后表现尚好的，给予严重警告、撤销党内职务或者留党察看处分”之规定，党员隐瞒入党前严重错误的行为，也在新《条例》评价范畴之内。

## 党员预备期内违纪应当受到追究

新《条例》第六条对党组织和党员作出了违纪的科学定义，是纪检机关认定预备党员违纪，区分违纪与非违纪的基本依据。预备党员预备期内违纪应当受到追究。预备党员违纪案件应依据党内实体法规和程序法规进行纪律审查及处理。新《条例》第三十五条对预备党员违纪行为作出了明确的处理方式。需要注意的是，依据《党章》第七条第三款之规定，延长预备期，或取消预备党员资格，应当经支部大会讨论通过和上级党组织批准。

例如，某县畜牧局干部董某在党员预备期内，违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，收受可能影响公正执行公务的小额礼金，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。依据新《条例》第三十五条、《党章》第七条第三款之规定，董某属于预备党员违犯党纪，属于情节较轻，可以保留预备党员资格，党组织决定对其延长预备期一年。

就上述违纪行为而言，董某在党员预备期内违纪，应依据新《条例》第三十五条规定对其进行处理，而不能依据第八十三条第一款规定追究其党纪责任。另外，如果董某违纪行为情节较重，则应依据新《条例》第三十五条之规定，取消其预备党员资格。

## 党员隐瞒入党前严重错误是违纪行为

对于党员隐瞒入党前严重错误的违纪行为，中共中央、中央纪委、中央组织部作出了相关规定。譬如《中共中央纪



委中共中央组织部关于党员隐瞒入党前的错误行为如何处理问题的答复》规定：一、党员向党组织隐瞒入党前的错误行为，如属重大问题，一般应对该党员予以党内除名；对于个别入党多年且一贯表现好或在工作中做出了突出贡献的，可留在党内，以向党组织隐瞒严重错误论，酌情给予党纪处分。二、党员向党组织隐瞒的入党前的错误行为，如属一般问题，可不予追究，但要对该党员进行批评教育。

依据新《条例》第六十七条第三款之规定，隐瞒入党前严重错误是一种违纪行为，处理方式为：一是隐瞒入党前严重错误，入党后表现不够尚好的，应当予以除名；二是对预备党员入党后表现尚好的，给予严重警告、撤销党内职务或者留党察看党纪处分。党员向党组织隐瞒的入党前的错误行为，如属一般问题，可不予追究，但要对该党员进行批评教育。（英武）

## 121.向有业务关系的个人借款用于购房的行为如何认定

来源：中国纪检监察报 2016.11.23 作者：钟纪晟

### 基本案情

赵某，男，中共党员，某局副局长，分管项目招投标等工作。

2016年1月，赵某（已有一套住房）通过中介在某地购买一套二手商品房，总价600万元。为支付该房首付款，赵某先后出面向与其有业务关系的5人借款共计240万元，

上述5人在赵某担任副局长期间，均承接过该局工程项目，合同金额共计1000余万元。相关借款均以赵某的配偶王某名义开具借条，但未约定还款期限以及是否支付利息。据赵某交代，急于借款购房主要是考虑房价上涨较快，计划出售原有住房后，用售房款还清借款。

同年9月，纪检机关根据群众举报，对赵某的上述问题进行审查。在如何认定赵某的行为性质上，存在两种意见：

第一种意见认为，赵某的行为属于正常的民事借款行为，不构成违纪。

第二种意见认为，赵某的行为构成违纪，违反廉洁纪律，拟给予党纪处分，在具体条款的适用上，应当适用《中国共产党纪律处分条例》第104条有关“有其他违反廉洁纪律规定行为的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分”的规定。

### 分析意见

在执纪实践中，党员领导干部向与其有业务关系的个人借款的行为具有一定典型性，在实践中如何定性存在一定争议。

本案中，赵某作为某局副局长，向个人借款购房，从民事角度看，具有一定民事借款行为的特征。但其作为党员领导干部，必须严格遵守廉洁自律的相关规定。赵某的借款对象均为与其有业务关系的个人，且均承接过其分管范围内的工程项目。赵某向上述人员借款共计240万元，对借款人可

能存在职务上的制约或影响，不利于其公正履行职责。同时，赵某虽开具了借条，但未约定还款期限及是否支付利息，且至立案审查时仍未还款。综上，赵某向有业务关系的个人借款的行为，已损害党员领导干部履行职务的廉洁性，构成违反廉洁纪律。鉴于赵某的行为在《中国共产党纪律处分条例》中没有具体明确规定，倾向适用该条例第 104 条有关违反廉洁纪律的兜底条款予以定性。

同时，在本案的具体调查中，应注意将赵某的借款行为与“以借为名”收受财物相区分。在执纪实践中，有的党员领导干部利用职务上的便利，为个人谋取利益，以向个人借款为“幌子”，实为收受对方财物。对此类行为应按受贿性质认定，而不只是按违反廉洁纪律认定。具体认定时，不能仅仅看是否有书面借款手续，还应根据以下因素综合判定：有无正当、合理的借款事由；款项的去向；双方平时关系如何、有无经济往来；出借方是否要求党员领导干部利用职务的便利为其谋取利益；借款后是否有归还的意思表示及行为；是否有归还的能力；未归还的原因等。

## 法规链接

### 1.2016 年《中国共产党廉洁自律准则》

#### 党员领导干部廉洁自律规范

第五条 廉洁从政，自觉保持人民公仆本色。

第六条 廉洁用权，自觉维护人民根本利益。

第七条 廉洁修身，自觉提升思想道德境界。

第八条 廉洁齐家，自觉带头树立良好家风。

## 2.2016年《中国共产党纪律处分条例》

第一百零四条 有其他违反廉洁纪律规定行为的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

3.《中共中央纪委关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》（中纪发〔2007〕7号）

九、利用职务上的便利为请托人谋取利益，收受请托人房屋、汽车等物品，未变更权属登记或者借用他人名义办理权属变更登记的，不影响违纪的认定。认定以房屋、汽车等物品为对象的违纪，应注意与借用的区分。具体认定时，除双方交待或者书面协议之外，主要应当结合以下因素进行判断：（1）有无借用的合理事由；（2）是否实际使用；（3）借用时间的长短；（4）有无归还的条件；（5）有无归还的意思表示及行为。

4.最高人民法院最高人民检察院关于印发《关于办理受贿刑事案件适用法律若干问题的意见》的通知（法发〔2007〕22号）

### 八、关于收受贿赂物品未办理权属变更问题

国家工作人员利用职务上的便利为请托人谋取利益，收受请托人房屋、汽车等物品，未变更权属登记或者借用他人名义办理权属变更登记的，不影响受贿的认定。认定以房屋、汽车等物品为对象的受贿，应注意与借用的区分。具体认定时，除双方交代或者书面协议之外，主要应当结合以下因素

进行判断：（1）有无借用的合理事由；（2）是否实际使用；（3）借用时间的长短；（4）有无归还的条件；（5）有无归还的意思表示及行为。

5.最高人民法院关于印发《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》的通知（2003年11月13日最高人民法院法〔2003〕167号公布）

（六）以借款为名索取或者非法收受财物行为的认定

国家工作人员利用职务上的便利以借为名向他人索取财物，或者非法收受财物为他人谋取利益的，应当认定为受贿。具体认定时，不能仅仅看是否有书面借款手续，应当根据以下因素综合判定：（1）有无正当、合理的借款事由；（2）款项的去向；（3）双方平时关系如何、有无经济往来；（4）出借方是否要求国家工作人员利用职务上的便利为其谋取利益；（5）借款后是否有归还的意思表示及行为；（6）是否有归还的能力；（7）未归还的原因；等等。（钟纪晟）

## 122.如何认定共同违纪以及行为人的党纪责任

来源：中国纪检监察报 2016.11.30 作者：王希鹏

### 基本案情

2016年1月，某市某国有规划设计研究院党委副书记、院长颜某与纪委书记冯某经商议，决定在春节前公费宴请该市国土资源局、规划局等业务单位领导和相关人员，并赠送礼金。后颜某、冯某安排研究院后勤处党总支书记程某具体



组织协调此事。2016年1月18日晚，在颜某和冯某的主持下，研究院和市国土资源局、市规划局相关领导共20人在该市某酒店参加晚宴。宴会共支出餐费6427元、香烟1200元。晚宴结束后，参加人员均领取红包2000元，颜某、冯某、程某也分别领取了2000元红包。此次活动总计花费公款47627元。事后，经颜某签字同意，程某将上述47627元予以报销。

### 分歧意见

讨论中，对颜某、冯某、程某的违纪行为如何认定，主要有三种意见：

第一种意见认为：颜某、冯某、程某三人共同策划实施组织公款宴请，并用公款发放礼金，构成《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）第九十六条规定的“违反有关规定组织、参加用公款支付的宴请，用公款购买赠送、发放礼品”行为，三人构成共同违纪。

第二种意见认为：颜某、冯某、程某三人策划实施组织公款宴请，并用公款发放礼金，构成“违反有关规定组织、参加用公款支付的宴请，用公款购买赠送、发放礼品”行为；其三人自己领取礼金的行为涉嫌贪污。三人构成共同违纪。

### 分析意见

笔者同意第二种意见。本案的焦点有两个，一是颜某、冯某、程某三人构成何种违纪行为；二是三人是共同违纪还是集体违纪，如何分别认定三人的党纪责任。

颜某、冯某、程某三人构成“违规组织用公款支付的宴请，用公款购买赠送礼品”违纪行为，并涉嫌贪污行为，应当数错并罚

颜某、冯某、程某三人策划实施了组织公款宴请，并用公款发放礼金，构成《条例》第九十六条规定的“违反有关规定组织、参加用公款支付的宴请、高消费娱乐、健身活动，或者用公款购买赠送、发放礼品”的违纪行为；同时，上述三人作为规划设计研究院的工作人员，领取 2000 元红包的行为涉嫌刑法规定的贪污行为，虽数额较小没有达到刑法规定的定罪量刑标准，不涉及犯罪，但按照《条例》第二十八条“党组织在纪律审查中发现党员有刑法规定的行为，虽不涉及犯罪但须追究党纪责任的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分”的规定，构成违纪，应当追究相应的党纪责任。上述两种违纪行为应当数错并罚，合并处理。

**颜某、冯某、程某三人构成共同违纪，而不宜认定为集体违纪**

共同违纪是指两人以上共同故意违犯党的纪律的行为。

《条例》第二十五条第一款规定：“二人以上（含二人）共同故意违纪的，对为首者，从重处分，本条例另有规定的除外；对其他成员，按照其在共同违纪中所起的作用和应负的责任，分别给予处分。”构成共同违纪，必须具备三个条件：一是在违纪主体上必须是两个或两个以上党员；二是在主观

方面必须有共同的违纪故意；三是在客观方面必须有共同的违纪行为。

本案中，颜某与冯某商议，决定用公款组织宴请、赠送礼金，并安排程某具体组织协调此事，颜某、冯某、程某三人构成共同违纪。其中，颜某作为党委副书记、院长在共同违纪中起主要作用，应认定为为首者，从重处分；纪委书记冯某和后勤处党总支书记程某在整个违纪活动中起次要作用，承担的党纪责任应轻于颜某。

另外，本案不宜认定为集体违纪行为。集体违纪是指《条例》第二十六条规定的“党组织领导机构集体作出违犯党纪的决定或者实施其他违犯党纪的行为”，而共同违纪是少数党员共同商议实施的行为。本案中的违纪行为是颜某、冯某、程某商议并具体实施的，而非领导机构集体作出的违纪决定或实施的违纪行为。

### 准确认定颜某、冯某、程某各自的违纪所得

《条例》第二十五条第二款规定：“对于经济方面共同违纪的，按照个人所得数额及其所起作用，分别给予处分。对违纪集团的首要分子，按照集团违纪的总数额处分；对其他共同违纪的为首者，情节严重的，按照共同违纪的总数额处分。”一般来讲，违纪集团是指三人以上共同实施违纪而组成的较为固定的违纪组织。本案中，不宜将颜某、冯某、程某三人认定为“违纪集团”，颜某作为为首者，其行为也尚未达到“情节严重”。因此，颜某、冯某、程某三人的违

纪所得应分别认定为 2000 元人民币，对其违纪所得应当收缴或者责令退赔。

### 在认定共同违纪时应注意以下问题

准确认定共同违纪。共同违纪是指两人以上共同故意违反党的纪律的行为。以下情况均不构成共同违纪：一是二人或二人以上共同过失违纪；二是一方是故意违纪、另一方是过失违纪；三是二人或二人以上同时或先后故意实施某种违纪行为，但彼此在主观上均无联系；四是超出共同故意范围的违纪；五是事后串通的窝藏、包庇行为。《条例》在对共同违纪的处分上，区分了为首者和其他成员，但在对为首者与其他成员的违纪行为定性都是一致的。

准确区分为首者、从属者、胁从者应当承担的不同责任。为首者，是组织、领导违纪集团进行违纪活动或者在共同违纪中起主要作用的违纪者。对于经济方面共同违纪的，对违纪集团的首要分子，按照集团违纪的总数额处分；对其他共同违纪的为首者，情节严重的，按照共同违纪的总数额处分；情节较轻的，按照个人违纪所得金额处分。从属者是指在共同违纪中起次要或辅助作用的违纪者。对从属者的处理原则，根据其在共同违纪中的作用、情节、后果、得利情况从轻处分。胁从者是指共同违纪中被胁迫参加的违纪者。如果胁从者本人知道是违纪行为，为使自已避免遭受现实的危害而决定参加违纪。这是其在自由意识情况下选择的结果，此时应当承担党纪责任；如果行为人是被诱骗参加违纪的，因

为缺乏违纪的故意，不能认定为共同违纪。一般来讲，对胁从者应当从轻、减轻或免除处分。

准确区分共同违纪与集体违纪。共同违纪的成员必须存在共同的违纪故意。而集体违纪的成员不仅包括具有共同故意的成员，也包括过失违纪的成员。其中，对具有共同故意的成员，按共同违纪处理；对过失违纪的成员，按照各自在集体违纪中所起的作用和应负的责任分别给予处分。（作者王希鹏系中国纪检监察学院副研究员）

### 123.巧用笔录识别当事人的态度和认识

来源：中国纪检监察报 2016.11.30 作者：孟旭飞

党员干部在接受组织函询谈话或者调查过程中的思想认识和态度，是考量其党性原则的重要内容，也是执纪量纪的重要依据。执纪审查人员应当从制作谈话笔录入手，坚持实事求是，用证据说话，真实客观地反映被调查人的态度和认识，在制作谈话笔录的操作环节做到“三个尽可能”。

要尽可能地把思想教育的过程作为笔录的重要内容。学习贯彻执行党章、《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《准则》和《条例》）条规是各级纪检监察机关的重要任务和重点工作。工作中，我们每找一个党员干部谈话的过程，都应该是一次帮助其学习党章、《准则》和《条例》等条规的过程，这个过程也理所应当成为谈话笔录的重要组成部分。实际工作中，有的同志忽



略了这一点，要么就问题谈问题，既不用《准则》的高标准引导，也不用《条例》的底线约束，放弃了教育的时机；要么谈问题的过程，一字不漏，字字记录在案，偏偏对苦口婆心教育的过程一带而过，在笔录中只字不提，这些都为全面考量当事人的态度和认识留下了遗憾。

要尽可能地“用当事人的话讲当事人的事”反映其真实态度。制作谈话笔录是一项技术含金量较高的工作，需要执纪审查人员具备一定的专业素质，特别是在记录的时候要有一定的归纳概括能力。但是，归纳概括不能替代“原话”，笔录的核心在于忠于当事人的“初心”。一份好的笔录不仅要把问题谈清楚谈到位，还要把教育做到家，把态度和认识谈出来记下来，怎么样做到这一点，最好的办法是“用当事人的话讲当事人的事”，原汁原味反映当事人的态度和认识。

要尽可能全面地反映出思想教育前后的认识和态度。对于一些思想摇摆、态度不诚恳，乃至对抗调查的当事人，更要重视“第一份笔录”的制作。最初的态度和认识记录在案之后，不妨有重点地再对照一下党章、《准则》《条例》的有关内容，特别是“向组织提供虚假情况，掩盖事实的”属于对抗组织调查，是违反政治纪律的行为；“在组织进行谈话、函询时，不如实向组织说明问题的”是违反组织纪律的行为，等等。在这些内容记录清楚后，再来和当事人谈问题谈认识，客观地记录思想教育前后的态度，全面反映相关证

据材料前后的态度，以对执迷不悟和幡然醒悟者加以区分。

（作者孟旭飞单位：江苏省扬州市纪委）

## 124. 党纪案件已经过两级党委、纪委审查并作出审查决定，是否还能申诉？

来源：中国纪检监察报 2016.11.30

根据《中国共产党章程》第四条、第四十五条，《中国共产党党员权利保障条例》第十三条、第二十四条，《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》第十九条，《中共中央纪律检查委员会关于审理党员违纪案件工作程序的规定》第二十七条和《中共中央纪律检查委员会关于处理检举、控告和申诉的若干规定》等规定，申诉人对复议、复查结论或决定仍不服的，可以继续提出申诉；对申诉人的申诉，由批准复议、复查结论的党委或纪委将申诉人的申诉及复议、复查结论和有关材料报上一级党委或纪委审查决定。申诉复查工作部门在收到呈报审查的申诉材料后，要按照“事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、手续完备”的纪律审查要求，对案卷材料进行认真的审核，如认为事实不清、证据不足，可以直接进行补充审查或者提出问题请原报案单位进行补充审查。承办人将审核意见提交申诉复查工作部门集体审议后，根据集体审议的意见，写出复议或复查报告，提请纪委常委会议讨论决定。经纪委常委会议对呈报审查的案件讨论通过后，作出维持、变更、撤销或责令下级

变更、撤销等决定。本级纪委拟变更或撤销的下级纪委所作的复议、复查决定，如果是经过它的同级党委同意的，那么这种改变或撤销也要经过该级党委同意。审查决定也应给申诉本人一份。实践中，中央纪委对各级纪检机关、上级纪检机关对下级纪检机关的复议、复查或者审查决定，发现确有错误的，有权直接或者责令其复查或者重新审查。但需要指出的是，对于处理正确而本人拒不接受的，给予批评教育；对于无正当理由反复申诉的，有关党组织应当正式通知本人不再受理并在适当范围内宣布。因此，申诉人如果再次提出申诉，应当提出新的事实和理由。如果申诉中提出的新的事实和理由足以影响案件定性和处理的，即使申诉案件已经过上级党委、纪委审查并作出决定，仍应进行复议、复查。

### **125.如何认定处理“在组织进行谈话、函询时不如实向组织说明问题行为”**

来源：中国纪检监察报 2016.12.7 作者：钟纪晟

#### **基本案情**

肖某，中共党员，A省B市市委书记。

2016年1月至4月，肖某在任B市市委书记期间，先后4次以津贴、效益奖金、礼金等名义收受A省某某股份有限公司现金共计30万元。5月，A省纪委收到群众举报反映肖某收受A省某某股份有限公司奖金等问题的线索。6月至7月，经报A省省委批准，A省纪委先后4次针对群众反映

的问题与肖某进行谈话和函询，肖某均予以否认。8月，肖某被组织立案审查。经审查，群众举报反映肖某的问题属实。

### 分析意见

谈话函询，既是处置问题线索的重要方式，也是落实“四种形态”中第一种形态的重要抓手，体现了把纪律挺在前面、抓早抓小的精神。谈话函询的目的，是本着对同志高度负责的态度，让有反映的党员领导干部把问题如实讲清楚，体现出对党忠诚老实的态度。实践中，对于反映的问题具有一般性，查清了只能给予党纪轻处分或批评教育，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，可以进行谈话函询。谈话函询之前和之后都要履行严格的审批手续，函询结果要由函询对象所在单位党委书记签字上交，并纳入函询对象廉政档案。对反映不实的予以澄清；对如实说明且反映问题并不严重的予以了结；对与组织掌握的情况不一致的，要进一步核实，对不如实说明、欺骗组织的要严肃处理。

执纪实践中，部分党员干部在组织谈话函询时，存在不如实说明问题的行为。根据2016年《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《党纪处分条例》）第六十七条第一款第（二）项之规定，此类行为情节较重的，应认定为违反组织纪律，给予警告或者严重警告处分。上述案例中，肖某身为党员领导干部，心存侥幸，在A省纪委先后4次对其进行谈话和函询时，均隐瞒、编造、歪曲事实和回避问题，拒不配

合谈话函询，对组织给予的机会毫不珍惜，情节较重，违反了组织纪律，应追究其纪律责任。

执纪审理实践中，对此类行为的认定和处理，应注意把握好以下问题：

第一，关于在组织进行谈话、函询时，不如实向组织说明问题行为的性质问题。2003年施行的《党纪处分条例》未将此类行为规定为独立的违纪行为，执纪实践中，一般可作为从重处理情节。新修订的《党纪处分条例》则把此类行为表述为不如实向组织说明问题行为，在分则中单独作为违反组织纪律行为予以认定，对情节较重的可给予警告或者严重警告处分。这充分体现了党组织对党员在忠诚老实方面的纪律要求，体现了“党纪严于国法”的党内审查特色。

第二，关于在组织进行谈话、函询时，不如实向组织说明问题与向组织提供虚假情况，掩盖事实的区别。执纪实践中，存在被审查人在得知被组织调查后，为掩盖违纪事实，主动采取向本单位党委书记、纪委书记或有关组织“汇报思想、呈报书面材料”等形式提供虚假情况，企图干扰、妨碍组织调查。对此，我们研究认为，“在组织进行谈话、函询时，不如实向组织说明问题”与“向组织提供虚假情况，掩盖事实”之间，在行为发生的时间节点、主观目的、违纪性质类别等方面存在不同。不如实向组织说明问题行为，应当发生在组织谈话函询阶段，属于“被动”地说明问题，否认或隐瞒、编造、歪曲违纪事实；且组织谈话函询所涉及的问题



题具有一般性或比较笼统，不涉及严重违纪问题。而向组织提供虚假情况的行为，应当是采取“主动”向组织和有关领导同志提供虚假情况的方式，混淆是非，设置障碍，蓄意干扰、妨碍正常的调查工作，应根据《党纪处分条例》第五十七条第（四）项的规定，按违反政治纪律，对抗组织审查行为认定。

第三，关于在组织进行谈话、函询时，不如实向组织说明问题行为的证据收集问题。认定此类行为，主要从两个方面收集证据：一是开展谈话函询的相关证据材料，比如，谈话函询之前和之后的审批手续；谈话函询阶段形成的谈话笔录、函询通知、函询对象提供的说明材料及其所在单位党委书记的签字背书等相关材料。二是证明谈话函询对象不如实向组织说明问题、欺骗组织的相关材料，比如，组织对反映的问题进一步核实后，发现的违纪事实等相关证据。

此外，谈话函询问题一般都是从违反组织纪律角度认定，但是对那些经组织多次谈话函询，仍隐瞒真相、欺骗组织的恶劣行为，可考虑转化为违反政治纪律行为来认定。比如一个市委书记在省纪委函询后说假话，省纪委书记与其谈话后继续隐瞒真相，在省委书记与其谈话后仍欺骗组织，甚至以辞职、提前退休等方式对抗组织，那么这个干部的行为可以考虑按违反政治纪律、对抗组织审查性质认定。（作者钟纪晟 单位：中央纪委案件审理室）

## 126.准确判断违纪行为人的悔错情节

来源：中国纪检监察报 2016.12.7 作者：刘飞

悔错，对违纪人员来说，是其走向新生并争取党组织宽恕的基础，也是其得以酌情从轻处理的情节之一。由于悔错表现是向执纪审查人员和党组织作出的，因此审查对象悔错时的动机往往是复杂的，既有可能是出于良心发现进行的忏悔式悔错，也有可能出于利己动机进行的自我保护式悔错。实践中，执纪审查人员必须准确认定审查对象的悔错情形，应当从以下几方面认真考量其悔错表现。

是否如实交代违纪行为发生的全过程。审查对象如果真心悔错，就应该如实交代违纪行为的时间、地点、主体、目的、起因、经过、结果等。特别是在主要违纪事实、重点环节上（如赃款去向等）不得避重就轻、敷衍塞责，否则就不是真心悔错。

是否主动交代与本案有牵连的人和事。主动交代与本案有牵连的人和事，不仅是完善案件证据的需要，也是对本案准确定性的需要，同时又是使违纪行为受到追究的具体体现。

是否积极退赔或者上交违纪所得。一般情况下，在其能力范围内，尽可能全额退赔或者上交违纪所得，是具有悔错表现的重要内容之一。

是否主动整改或者纠正错误，深刻认识违纪行为的危害性。一是能够深刻认识所犯错误的根源，明了自己行为属于违反哪些党规党纪，能够检讨自己理想信念宗旨、党性原则、

作风纪律等方面存在的不足；二是能够深刻认识所犯错误给党和国家造成的危害，给社会造成的恶劣影响。

是否在主观上有知错表现。悔错是否要求审查对象对行为性质有准确清晰的认识？比如逢年过节利用职务之便收受他人所送财物，审查对象认为自己犯了收受礼金错误，但组织最终认定其行为构成受贿的情况。笔者认为，对违纪行为性质的模糊界定，一般情况下不影响悔错的认定，只要审查对象承认自己有错即可。这是保护审查对象申辩权的一个重要体现（但是如果提供虚假证据来为自己申辩的，则不宜认定其有悔错的情节，因为提供虚假证据为自己申辩，已构成妨碍组织审查错误）。

不再基于故意实施新的违纪行为。如果纪律审查对象一边悔错，一边继续故意实施违纪行为，难以认定其为悔错。例如在贿赂案件中，如果违纪既遂后，因相关的人或事案发，而去退还违纪所得，意图毁灭证据，就不能认定有悔错情节，还应构成对抗组织审查错误。如果审查对象在其收受财物后不久，没有非法收受、占有他人财物的故意，及时将财物退还给他人，则审查对象的行为不构成违纪，也就不存在所谓的悔错情节。在实践中，还有一种情形往往令人困惑。比如，工作人员周某利用职务上便利为他人谋取利益，收受他人财物 24 万元后，由于害怕被追究刑事责任，在五个月后将财物退还。周某的行为无疑已经构成受贿，但其在案发前将财物退还给行贿人的行为，是否构成悔错？一种观点认为，行

贿人基于自愿将财物送给国家工作人员，国家工作人员的职务廉洁性是受贿罪侵犯的客体，因此将财物退还的行为不构成悔错，周某只有将财物上交给国家、组织，才可以构成悔错；另一种观点认为，国家工作人员在案发前主动将财物退还给行贿人，表明其人身危险性降低，给社会造成的客观危害有所减小，因此可以酌情考虑其有悔错情节。笔者认为，对违纪和悔错的认定，须考虑社会的现实，也要考虑公众的认同感（即考虑哪些判决结论或理论解释是公众可以接受的），以寻求结论的合理性。笔者赞同后一种观点，将国家工作人员在案发前主动将财物退还给行贿人的情节认定为悔错，一方面表明其给社会造成的客观危害有所减小；另一方面，从党的政策上，有利于鼓励更多同志知错就改，这种解释为公众所接受，因而可以认定其有悔错情节。（刘飞）

## 127.各种行政处分对受处分人员有何影响

来源：中国纪检监察报 2016.12.7

行政处分种类为：警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。受处分的影响期分别为：警告，六个月；记过，十二个月；记大过，十八个月；降级、撤职，二十四个月。公务员在受处分影响期内不得晋升职务和级别，其中受记过、记大过、降级、撤职处分的，不得晋升工资档次。

给予降级处分，降低一个级别。如果本人级别为本职务对应最低级别的，不再降低级别、根据有关规定降低级别工

资档次。应给予降级处分的。如果本人级别工资为二十七级一档，可给予记大过处分。

给予撤职处分，撤销其现任所有职务，并在撤销职务的同时降低级别和工资。撤职时按降低一个以上（含一个）职务层次另行确定职务，一般不得确定为领导职务。处分期满解除后，职务晋升按有关规定办理。撤职后根据新任职务确定相应的级别，按照“每降低一个职务层次，相应降低两个级别”确定新的级别，最低降为二十七级。应给予撤职处分的，如果本人职务为办事员，可给予降级处分。公务员受撤职处分后新任职务的任职时间，从新任职务任命之日起开始计算，此前相同或以上职务层次的任职时间不得累计为今后晋升职务所需的任职年限。

给予开除处分，自处分之日起，解除其与所属单位的人事行政关系。

## 128.非参公管理事业单位人员在行政机关工作时违纪如何给予政纪处分

来源：中国纪检监察报 2016.12.21 作者：丁影

### 基本案情

黄某，中共党员，2007年3月至2013年7月，任A省B县某局局长（行政机关公务员）；2013年7月，A省水务厅任命黄某为该厅下属非参公管理事业单位某中心副主任。



2016年9月，黄某被立案审查。现查明，2009年1月至2012年9月，黄某在担任B县某局局长期间，利用职务上的便利为他人谋取利益，收受他人财物。

### 分歧意见

本案中，对黄某行为构成违纪没有分歧。但黄某违纪时的身份是行政机关公务员，在组织审查时其身份已转变为行政机关任命的非参公管理的事业单位工作人员。对如何给予黄某政纪处分，在讨论中存在三种意见：

第一种意见认为，黄某违纪行为发生时身份属于行政机关公务员，应适用行为时的《行政机关公务员处分条例》（以下简称《处分条例》）的相关规定，给予黄某相应的政纪处分。

第二种意见认为，黄某目前身份已经发生转换，应当按照黄某现在的事业单位工作人员身份适用《事业单位工作人员处分暂行规定》（以下简称《暂行规定》）的相关规定，直接给予黄某相应的政纪处分。

第三种意见认为，应当综合考虑黄某违纪时的身份和现在的身份，同时适用《处分条例》和《暂行规定》。

程序上应当根据被审查人的现有身份来确定是否属于行政监察对象，以及确定处分决定机关。在本案中，黄某现在是行政机关任命的事业单位工作人员，应当适用《行政监察法》及其实施条例有关处分权限和程序规定给予其政纪处分。

在适用实体法时，由于黄某违纪行为发生时为 B 县某局局长，身份是行政机关公务员，应依据其行为时的实体法《处分条例》第二十三条对其行为定性。考虑到处分时黄某身份已转变为行政机关任命的事业单位工作人员，在处分实体法规上依据《处分条例》认定行为性质的同时，还应当依据《暂行规定》第十八条第一款第（一）项的规定给予相应政纪处分。

### 分析意见

笔者赞成第三种意见。主要理由是：

第一，黄某违纪时担任 B 县某局局长，利用其局长的职务便利为他人谋取利益，黄某只能依据当时的身份和法规依据《处分条例》来规范其行为。因此在给其行为定性时，依据黄某某局局长的身份确定其违反了《处分条例》第二十三条的规定，利用职务上的便利为他人谋利，收受他人财物。

第二，本案中，黄某目前已经属于事业单位工作人员，不再具有行政机关公务员身份，对于其在行政机关工作时的违纪行为再给予其行政机关公务员处分已起不到教育与惩处作用。

第三，本案中鉴于黄某的身份已改变，如果只是依据《处分条例》而不结合《暂行规定》，实践中难以操作。《处分条例》的处分种类包括警告、记过、记大过、降级、撤职、开除，而《暂行规定》规定的给予事业单位工作人员处分种类包括警告、记过、降低岗位等级或撤职、开除，两者存在

较大差异，有些处分种类对非参照公务员法管理的事业单位工作人员无法执行（如对公务员的记大过和降级处分）。因此，在处分时应当依据《暂行规定》中对其违纪行为定性的对应条款进行定性处理。（作者丁影单位：海南省纪委案件审理室）

## 129.给被审查人提供党纪政纪和政策咨询的渠道是什么

来源：中国纪检监察报 2016.12.28

给被审查人提供党纪政纪和相关政策咨询，尚在探索阶段，有关法规没有作出具体规定。一般而言，给被审查人提供党纪政纪和相关政策咨询可以有以下的渠道：

执纪审查人员提供咨询。执纪审查人员如果负有提供咨询的义务，则是最直接最快捷的提供咨询的渠道。但是执纪审查人员由于受到思维模式的影响，提供咨询不一定都能够到位；被审查人由于担心执纪审查人员只从办理案件角度考虑，对执纪审查人员提供的咨询也会缺少信任感。

被审查人所在单位提供咨询。被审查人所在单位如果能够提供相关咨询，既能够及时、便捷，又能够得到被审查人的信任。但是，被审查人所在单位往往缺少专业人员，可能对党纪政纪和相关政策研究不深，提供的咨询也可能不到位。加之，遇有纪检监察机关正在审查的案件，大多数人都抱着多一事不如少一事的想法，不愿意介入相关问题咨询。

专门机构提供咨询。其一，如果在纪检监察机关内部设立专门的咨询监督机构，既能够为被审查人提供相关咨询，又能够监督执纪审查人员依纪依法执纪，效果将会很好。其二，可以利用党和政府的相应机构，担负提供咨询的职责，如信访部门、行政复议部门等。其三，由社会机构提供咨询。经批准设立的社会咨询机构，能够使被审查人得到较好的咨询服务，但也可能造成一定的负面影响。根据纪检监察机关纪委审查的性质，在相当长一段时间内，开放社会咨询是难以实现的。需要说明的是，根据2014年10月23日党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，各级党政机关和人民团体将普遍设立公职律师，被审查人遇有党纪政纪规定方面的疑惑，也可以向所在单位的公职律师咨询。

### 130. 监察机关处理举报事项的行为是否属于行政复议范围

来源：中国纪检监察报 2016.12.28 作者：钟纪晟

#### 基本案情

2016年1月，刘某向A县监察局举报该县国土资源和房屋管理局有关人员违反土地管理的有关规定，无偿将村民集体宅基地和部分耕地收归国有，转让给房地产公司开发等问题。A县监察局经调查未发现上述举报的违法问题。之后，刘某又向A县监察局递交请求制止县国土资源和房屋管理局

孙某等人对其进行打击报复的紧急报告。A县监察局认为该举报材料反映仍是土地使用权转让纠纷问题，未发现孙某等人打击报复的证据，并电话答复刘某。2016年3月，刘某对该答复不满，以A县监察局不履行职责为由，向上一级主管机关B市监察局申请行政复议。B市监察局收到申请后，认为该申请不属于行政复议范围，决定不予受理。

### 分析意见

本案中，涉及到监察机关针对举报事项的处理行为是否属于行政复议受案范围问题。对此，《行政复议法》等法律法规未作出明确规定，实践中做法不一。

我们经研究认为：《行政复议法》第二条、第六条等规定，公民的合法权益受到具体行政行为侵害的，可以申请行政复议，即可复议的具体行政行为应当是对公民实体权利义务产生实质影响的行为。监察机关对举报事项的处理行为对举报人实体权利义务不产生实质影响，不属于行政复议受案范围。国务院法制办公室《对监察部〈关于咨询刘某所提申请是否属于行政复议受理范围问题的函〉的复函》（国法函〔2003〕5号）也已确认：“行政监察机关为履行政纪监督职责作出的行政处分决定或者其他人事处理决定（包括对相关举报事项的处理决定），不属于行政复议受理范围”。

此外，《最高人民法院关于不服县级以上人民政府信访行政管理部门、负责受理信访事项的行政管理机关以及镇（乡）人民政府作出的处理意见或者不再受理决定而提起的



行政诉讼人民法院是否受理的批复》（〔2005〕行立他字第4号）已明确，处理信访事项的行为不属于行政诉讼范围，人民法院不予受理。因行政复议与行政诉讼受案范围基本内容相同，故可参照最高人民法院的上述批复精神，监察机关对举报事项的处理行为不属于行政复议受案范围。

需要指出的是，《行政复议法》《行政诉讼法》之所以将行政处分及其他人事处理决定排除在行政复议、行政诉讼范围之外，是因为目前我国法律、法规已规定了对行政处分及其他人事处理决定的申诉救济途径，如《行政监察法》第38条关于申诉的规定。如果允许不服行政处分或者其他人事处理决定的申请行政复议，则会出现复议机关与申诉复查部门职权交叉现象，不利于此类争议的解决。（作者单位：中央纪委案件审理室）

### 【相关法规链接】（节选）

#### 1. 《行政复议法》

第二条 公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定，适用本法。

第六条 有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依照本法申请行政复议：

（一）对行政机关作出的警告、罚款、没收违法所得、没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照、行政拘留等行政处罚决定不服的；

(二)对行政机关作出的限制人身自由或者查封、扣押、冻结财产等行政强制措施决定不服的;

(三)对行政机关作出的有关许可证、执照、资质证、资格证等证书变更、中止、撤销的决定不服的;

(四)对行政机关作出的关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的决定不服的;

(五)认为行政机关侵犯合法的经营自主权的;

(六)认为行政机关变更或者废止农业承包合同,侵犯其合法权益的;

(七)认为行政机关违法集资、征收财物、摊派费用或者违法要求履行其他义务的;

(八)认为符合法定条件,申请行政机关颁发许可证、执照、资质证、资格证等证书,或者申请行政机关审批、登记有关事项,行政机关没有依法办理的;

(九)申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责,行政机关没有依法履行的;

(十)申请行政机关依法发放抚恤金、社会保险金或者最低生活保障费,行政机关没有依法发放的;

(十一)认为行政机关的其他具体行政行为侵犯其合法权益的。

第八条 不服行政机关作出的行政处分或者其他人事处理决定的,依照有关法律、行政法规的规定提出申诉。

不服行政机关对民事纠纷作出的调解或者其他处理，依法申请仲裁或者向人民法院提起诉讼。

## 2. 《行政监察法》

第三十八条 国家行政机关公务员和国家行政机关任命的其他人员对主管行政机关作出的处分决定不服的，可以自收到处分决定之日起三十日内向监察机关提出申诉，监察机关应当自收到申诉之日起三十日内作出复查决定；对复查决定仍不服的，可以自收到复查决定之日起三十日内向上一级监察机关申请复核，上一级监察机关应当自收到复核申请之日起六十日内作出复核决定。

复查、复核期间，不停止原决定的执行。

3. 国务院法制办公室《对监察部〈关于咨询刘某所提申请是否属于行政复议受理范围问题的函〉的复函》（国法函〔2003〕5号）

《中华人民共和国行政复议法》第八条第一款规定：“不服行政机关作出的行政处分或者其他人事处理决定的，依照有关法律、行政法规的规定提出申诉。”据此，行政监察机关为履行政纪监督职责作出的行政处分决定或者其他人事处理决定（包括对相关举报事项的处理决定），不属于行政复议受理范围；当事人不服该处理决定的，可以依照《中华人民共和国监察法》或者其他有关法律、行政法规的规定提出申诉。

4. 《最高人民法院关于不服县级以上人民政府信访行政管理部门、负责受理信访事项的行政管理机关以及镇（乡）人民政府作出的处理意见或者不再受理决定而提起的行政诉讼人民法院是否受理的批复》（〔2005〕行立他字第4号）

信访工作机构是各级人民政府或政府工作部门授权负责信访工作的专职机构，其依据《信访条例》作出的登记、受理、交办、转送、承办、协调处理、监督检查、指导信访事项等行为，对信访人不具有强制力，对信访人的实体权利义务不产生实质影响。信访人对信访工作机构依据《信访条例》处理信访事项的行为或者不履行《信访条例》规定的职责不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理。（钟纪晟）