

## 工作方法论

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。

# 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

齐英武

### 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,除了审查处理为人违反六大纪律的违纪行为之外,同时应对行为入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。

需要强调的是,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,并将行为入涉嫌犯罪的线索移送有关国家机关依法处理,此时,行为入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、人民检察院作出提起公诉决定、人民法院依法作出有罪判决并免于刑事处罚等)。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处分决定。

其二,如果纪检机关将行为入违纪事实审查终结,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。

(作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记)

## 法规辨析

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部分,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。

## 推进《准则》《条例》落实 构成优势融合 实现相互作用

艾军

《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目标的实现。

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,不只是抓重违纪违法,而是更加注重日常监督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顿过程中,不收改、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。

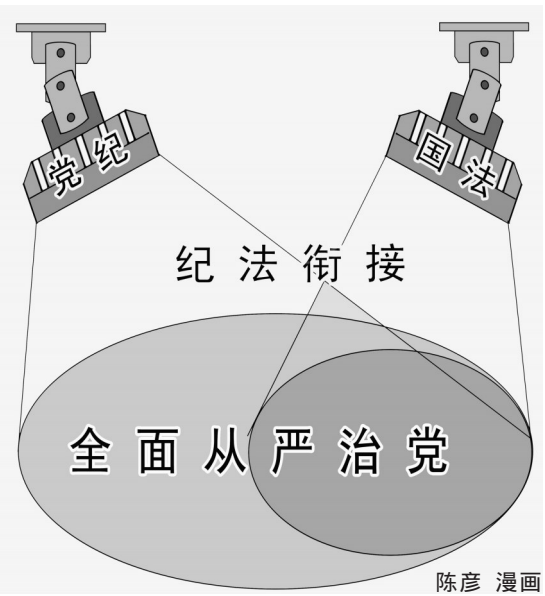
一是《条例》的立规模式为落实《准则》提供了操作保障。与《准则》重在立德不同,《条例》着力把《准则》的道德要求具体化为可操作的行为模式,为各级党组织和广大党员把规矩立起来,使《准则》的德真正落地生根。比如,违反《准则》第一条规定,坚持公私分明、第二条坚持崇廉拒腐、第三条坚持尚俭戒奢、第五条廉洁从政、第六条廉洁用权、第八条廉洁齐家的要求,都能在《条例》的廉洁纪律、生活纪律、组织纪律中中找到具体的处分依据。

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。与单体的道德规范不同,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。

(作者系湖北省纪委案件审理室主任)



陈彦 漫画

### 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则,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,如果违纪行为入除了违纪行为外,还有违法、涉嫌犯罪问题,那么,应当先行为其违法、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。

## 以案说纪

## 醉酒驾车被判处刑罚 应如何给予党纪政纪处分

钟纪晟

条第一款第一项关于因故意犯罪被依法判处刑罚规定的主刑(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减轻处分决定执行吗?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,可判处拘役,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罚规定的主刑(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罚规定的主刑(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。