



以案说纪

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

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,违反廉洁纪律,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,孙某违反廉洁纪律,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,违反廉洁纪律,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,以远超出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。行为入宴请的规模和标准,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,应综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,违反廉洁纪律,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,即行为入明知党和国家规定,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。(作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记)

工作方法论

习近平总书记指出,要不断与时俱进,推动巡视向纵深发展,探索市县巡察,完善巡视工作网络格局。这是中央着眼形势任务需要,对强化党内监督,推动全面从严治党向基层延伸提出的新要求、作出的新部署,为开展市县巡察工作指明了方向。

应当看到,地市与区县一级开展的巡察工作,作为党要管党、从严治党的重要手段,既是中央和省级巡视的延伸和补充,也是切实把纪律和规矩挺在前面的有力抓手,对于打通全面从严治党向基层延伸有着重大意义。对此,我们要总结借鉴巡视工作经验,创新巡察工作体制机制,不断探索市县巡察工作规律,努力构建巡视巡察一体化工作新格局,切实发挥好巡视巡察监督的威慑力。

构建向基层延伸的巡察网格

探索巡察监督新模式推动全面从严治党深入发展

内蒙古自治区党委常委、纪委书记 张力

面上的巡视,巡察更侧重于具体问题的巡察,需要我们在实践中不断总结摸索,完善提高。当前,开展巡察监督要认真借鉴巡视工作的经验和做法,以发现问题、形成震慑为目标,推动全面从严治党在基层落地生根。

要定位准确,体现政治性。定位不准,方向就会偏,这是关系巡察监督的重大原则问题。巡察必须坚持政治巡察,而不是业务巡察,是围绕被巡察党组织坚持党的领导开展的全面政治体检。从自治区巡察监督情况看,有的盟市、旗县还存在定位不清的问题,把工作重点放在经济社会发展、环境保护、安全生产等政策措施落实情况的监督检查,工作重点和方向需要及时调整跟上。要紧紧围绕加强党的领导这个根本,重点发现党的领导弱化、党的建设缺失、从严治党不力等问题,找准被巡察党组织管党治党方面存在的薄弱环节,强化管党治党的政治责任,推动被巡察党组织从思想认识到具体行动,严格尊崇党章,严格执行党规党纪,真正贯彻党的路线方针政策,切实把党的领导核心作用凸显出来。同时,要善于见微知著、由表及里,从一个线索反映、一件信访举报中发现苗头性问题,重视分析普遍性问题,防止小错酿成大错、个别的问题蔓延成一群人的问题。

要问题导向,体现针对性。要把问题导向作为巡察监督的生命线,把能否发现问题作为衡量巡察工作成效的标准。巡察监督要聚焦全面从严治党,围绕六项纪律,深化四个着力,在发现问题、形成震慑上下功夫。在巡察范围内,自治区党委的巡视已覆盖到旗县一级,盟市一级的巡察重点就应放在盟市直属部门和苏木乡镇,旗县一级的巡察重点应放在旗县直属部门和嘎查村。在巡察对象上,做到哪里问题集中就先巡察哪里,哪里群众反映强烈就先巡察哪里,盯住重点人、重点事和重点问题,突出对被巡察单位党组织领导班

子成员特别是一把手的监督。在巡察任务上,根据地区、单位的特点有所侧重,对县级以上单位党组织领导班子及其成员,相对侧重于执行政治纪律、政治规矩和落实两个责任的监督;对乡科以下单位党组织领导班子及其成员,相对侧重于损害群众利益的突出问题;对嘎查村的巡察,重点放在监督处事不公、履职不廉洁、作风不民主等方面。在巡察的方式方法上,目前采取常规巡察和专项巡察的方式,同时根据任务的需要,探索交叉巡察、联合巡察等方式,增强巡察效果。

要整改到位,体现严肃性。巡察监督的效果能否体现,整改是关键。每轮巡察工作结束后,党委五人小组都要听取巡察情况汇报,党委书记要提出明确要求和处置意见。要坚决防止重巡察、轻整改的问题,对巡察反馈的整改建议,巡察机构要建立台账管理制度,形成报账、交账、转账、查账、销账的完整链条。要严格整改责任制,被巡察单位党组织主要负责人要签字背书,承担整改落实工作第一责任人,建立问题清单、任务清单、责任清单,对账销号,逐项落实。整改情况要以适当方式向社会公开,接受社会和群众监督。要认真开展巡察整改回头看,适时杀个回马枪,对之前没有发现的问题再发现,对尚未深入了解的情况再了解,对整改工作不到位的推动再整改,持续形成再震慑。对敷衍整改、整改不力、拒不整改的,要抓住典型,通报曝光,严肃追责。

要善用成果,体现实效性。巡察目的在于发现问题、解决问题。要把巡察成果充分运用到纪律审查、基层党组织建设、干部监督管理工作中,发挥巡察震慑作用。各级纪委对巡察移交的问题线索要建立管理台账,严格按照五类标准处置问题线索,并定期反馈办理情况。组织部门要按照巡察提出的领导干部个人有关事项抽查名单,及时协调有关职能部门做好查核工作;在考

业务研究

将监督执纪第一种形态落到实处

王明友

知识窗

免于处分是
不予处分是不是处分

免于处分是党纪处分的一种,是指纪检监察机关落实全面从严治党要求,坚持把纪律和规矩挺在前面,运用监督执纪四种形态,取得一定成效。其中,咬耳扯袖、红脸出汗作为监督执纪第一种形态,对应的是违纪苗头和倾向性的问题,这既要求执纪工作者对党员干部思想上、言行上和反映的问题线索上准确分类、精准把握,也要求各级纪检监察机关不断丰富监督执纪方式方法,筑牢第一道防线。

在执行主体上要强调多方参与,推进多元主体共治

咬耳扯袖、红脸出汗既是对党委主体责任要求,也是对纪委监督责任要求,但如果不能将广大党员干部发动起来、参与进来,仅是书记抓,往往是有高度欠深度,单凭纪委抓,往往是有力度缺广度。

众所周知,党员干部违规违纪的苗头性、倾向性问题,从来就不是孤立的存在,而是潜藏于日常工作的各个方面。对此,组织不一定第一时间察觉,纪检监察机关也不一定监督到位,但其单位里的分管领导、科室里的党员干部和同事往往是心知肚明、一清二楚。要让咬耳扯袖形成常态、收到长效,就必须强调多元主体共治,充分运用组织力量、班子力量、党员干部和同事力量,组织和督促部门单位的领导班子成员、支部委员、党员干部和同事都积极投身其中,对发现的问题,不打掩护、不和稀泥,敢于揭短亮丑。特别是每一名党员干部都应该树立主角意识,把自己摆进去,把问题找出来,在红脸出汗、排毒醒脑中增强自我净化、自我完善的动力,实现自我革新、自我提高的目标。只有形成上下联动、内外兼修、无处不在、无时不有的提醒监督体系,挺纪在前才能见到实效。

在执行路径上要做到多措并举,不断丰富方式方法

当前一些地方在运用监督执纪第一种形态时,多是由第一责任人和纪检监察机关出面,采取集体谈话、单独约谈的方式,但一些地方仍然存在对谈话对象进行单向信息传递、简单条规灌输和枯燥理论说教的现象,方式单一、方法简单,效果并不明显。

将咬耳扯袖、红脸出汗落到实处,就要充分运用批评与自我批评这个有力武器。各级党委(党组)要担起责任,强化督导和监督,对在民主生活会上批评和自我批评不深刻、整改措施不具体的,可以当场叫停或责令重新召开。要认真落实组织生活会制度,通过党员大会、支部委员会、党小组会等形式,对照党中央关于守纪律讲规矩的要求,对照党章规定,进行深刻的党性分析和全方位透视,检查理想信念是否动摇、纪律观念是否松弛、党性修养是否减弱,达到红脸、出汗、排毒的目的。

同时,针对已经反映出来的具体问题,可以采用通报批评、函询等方式,针对具体问题开展一对一、点对点、实打实的交锋。方法得当、方式多样,成效方能不一样。

在执行过程中要坚持以人为本,做到一把钥匙开一把锁

在运用监督执纪第一种形态时,要不断完善相关规章制度,规范工作程序,明确工作步骤,推进相关工作制度化、规范化。同时,也应注意,咬耳扯袖有其独特的目的、性质和主客体,如果不分对象,不分层次,如果照本宣科、千篇一律、千人一方,就容易落入形式主义窠臼。

运用监督执纪第一种形态,必须坚持以

察、评价、调配班子和干部时,要听取巡察机构意见。对巡察中发现的带有普遍性问题,要分析归纳梳理,形成书面专题报告,提交党委政府研究处理。

坚持一体化建设,形成巡视巡察监督上下联动新格局

目前,内蒙古自治区盟市、旗县巡察工作总体上还处于探索阶段,有一定的工作基础,但职能定位不够清晰、工作开展不够规范、成果运用不够充分、干部队伍不够稳定等问题,亟须规范引导。下一步,将按照先盟市、后旗县,盟市先起步、旗县试点的思路,逐步构建横向到边、纵向到底的巡视巡察网格。

当前,市县一级的巡察工作要突出两个重点:

重点把盟市巡察队伍建起来,参照巡视机构的设置模式,成立由纪委书记任组长,组织部长任副组长,有关职能部门参加的巡察工作领导小组,下设巡察办,设在纪委,隶属盟市党委工作部门,人员编制通过内部调剂解决。并结合地区实际,建立巡察组长库、巡察人才库,巡察组长、副组长人选根据任务需要从中随机抽选。严把巡察干部入口关,加强对巡察干部的培训、管理,切实发挥好巡察队伍的作用。

重点完善巡察工作机制制度,建立与纪委和组织部门的协调机制,形成工作对接,做到巡察一批、印证一批、移交一批、查处一批;建立与审计部门的协调机制,实现信息共享、成果互用;建立与公检法等单位的协调机制,加强信息查询、商请督办等方面的协调配合。自治区巡视工作领导小组及巡视办要加强统筹协调,尽早研究制定巡察工作办法,从制度上保障巡察工作顺利开展。要把巡视与巡察结合起来,一体谋划、一体部署、一体推进、一体落实,形成巡视巡察上下联动工作格局。

人为本、因人而异原则,从不同对象的身份、性格特征、阅历、受教育程度等实际出发,有针对性制定相应策略,选择适当的方式方法。譬如在约谈过程中,要多一些人性化的安排和考虑,切忌严肃有余、冷峻过度,错把同志当人犯。坚持动态调适原则,从实际出发,主动把握,及时调整,切忌呆板僵化、一成不变。在运用谈话的过程中,要坚持自我控制原则,控制好现场的气氛和自身的情绪和语速、语调、音量,切忌失度失态,把约谈变成训诫;坚持有限距离的原则,注意同谈话对象保持一定距离,在氛围的营造、情绪的流露、态度的表达和词语的选择上,切不可轻松无度、亲密无间,以致有失最起码的庄重严肃,影响谈话效果。

在执行效果上要突出整改落实,做好后半篇文章

运用监督执纪第一种形态的效果如何,与召开民主生活会的次数,与约谈党员干部的人数,与红了几次脸,出了几身汗没有必然联系,关键要看后续整改行动。

要及时对党员干部存在的苗头性倾向性问题置于广泛而有效的监督之下,及时制定整改措施、列出完成时限,并在一定范围公开,传导不得不改的压力,增进立行立改的动力。对认识问题不深刻,整改落实不到位的,决不放过,做到有责必问、问则必严。将咬耳扯袖、红脸出汗开展情况纳入落实党风廉政建设责任制之中,作为是否追究党委主体责任和纪委监督责任的重要依据之一。同时,要将咬耳扯袖、红脸出汗整改落实情况纳入党员日常考评评优、提拔使用、责任追究体系,确保咬耳扯袖、红脸出汗落到实处、见到实效。

(作者单位 湖南省吉首市纪委调研室)