

工作方法论·落实监督执纪工作规则

十八届中央纪委七次全会审议通过了《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》（以下简称《工作规则》）。中央纪委制定监督执纪工作规则，就是以实际行动向全党全社会昭示，党的纪律检查委员会是有制度笼子的，纪检干部是有着严格纪律约束的。

监督执纪问责是党章赋予纪委的职责。从发现问题到执行纪律，再到责任追究，都是全面从严治党的重要组成部分。当前，各级纪检监察机关和纪检干部要以强烈的政治意识、纪律意识，严格按监督执纪工作规则办事，带好队伍、加强教育和管理监督，让规则成为纪检监察机关依规治党、强化自我监督的制度利器。

为方便读者准确把握《工作规则》内涵，促进在实践工作中将规则精神执行到位，本版开辟针对如何落实《工作规则》的相关栏目，精选各级纪检监察机关在业务工作中对规则实践与思考的系列文章，敬请关注。

编者

规范开展谈话函询工作

本报记者 王景喜 谭永丰 通讯员 党小锋

《工作规则》第四章谈话函询共四个条文规定了对谈话函询的要求。第十八条是关于谈话函询的启动程序，第十九条是关于谈话的规定，第二十条是关于函询的规定，第二十一条是关于谈话函询结果的处置。

落实监督执纪工作规则

1 关于谈话函询的基本属性

谈话函询是一种问题线索处置方式。

《工作规则》第十六条规定：承办部门应当结合问题线索所涉及地区、部门、单位总体情况，综合分析，按照谈话函询、初步核实、暂存待查、予以了结四类方式进行处置。2013、2014年中央纪委关于加强和规范反映领导干部问题线索管理工作的有关规定，也明确了谈话函询问题处置方法。可见，《工作规则》规定的谈话函询，其定位是对问题线索的一类处置方式。

谈话函询是监督执纪四种形态的实现形式。《党内监督条例》第七条规定“党内监督必须把纪律挺在前面，运用监督执纪四种形态，经常开展批评和自我批评、约谈函询，让‘红红脸、出出汗’成为常态。可见，谈话函询是第一种形态最基本、最有效的实现形式，也是把纪律挺在前面的重要载体。

区分谈话函询与其他谈话、函询。谈话函询包括谈话、函询两种方式。作为问题线索处置方式的函询，有别于一般函来函往中的函询；作为问题线索处置方式的谈话，有别于一般性的任职谈话、廉政谈话、谈心谈话等，也有别于调查谈话、审查谈话、审理谈话、诫勉谈话等类型。

把握谈话函询的制度价值。谈话函询作为问题线索的处置方式，各地在操作中存在标准不统一、内容不规范、程序不严格、文书不一致、实效不够强等突出问题。在《工作规则》中对谈话函询作出规定，有利于推进谈话函询工作制度化、规范化、长效化，有利于强化抓早抓小、教育在先、警示在先、预防在先，推进管党治党从宽松软走向严紧硬。

2 关于谈话函询的基本规定

谈话函询的启动和审批权限
《工作规则》第十八条规定：承办部

门采取谈话函询方式处置问题线索，应当拟定谈话函询方案和相关工作预案，按程序报批。对需要谈话函询下一级党委（党组）主要负责人的，应当报纪检监察机关主要负责人批准，必要时向同级党委主要负责人报告。根据规定，一般情况下，谈话函询由分管副书记批准即可，需谈话函询下一级党委（党组）主要负责人的，则须报纪检监察机关主要负责人审批，必要时向同级党委主要负责人报告。这一条还要理解把握以下问题：

谈话函询的适用对象。《工作规则》没有明确规定谈话函询的对象，鉴于问题线索处置方式适用于广大党员干部，因此谈话函询适用对象不仅仅限定在党员领导干部，而应包括广大党员干部。

谈话函询的主体。在以往的实践中，纪检监察机关的党风室、信访室、纪检监察室以及干部监督室在处置问题线索中都会使用谈话函询，这没有异议。但《工作规则》第五条明确规定“执纪监督部门负责联系地区和部门的日常监督，执纪审查部门负责对违纪行为进行初步核实和立案审查，这就意味着今后执纪审查部门将不再使用谈话函询方式处置问题线索。

谈话函询的适用情形。《工作规则》没有规定适用谈话函询的具体情形。《党内监督条例》第三十一条规定：接到对干部一般性违纪问题的反映，应当及时找本人核实，谈话提醒、约谈函询，让干部把问题讲清楚。根据中央纪委对不实而予以澄清的线索；另一类是反映的问题笼统，多为道听途说或主观臆测，难以查证核实的线索。

根据上述规定，实践中应把握一个基本原则：即针对党员干部一般性问题、轻微违纪问题，以及苗头性、倾向性问题，应当及时开展谈话、函询。

谈话的实施

《工作规则》第十九条规定：谈话应当由纪检监察机关相关负责人或者承办部门主要负责人进行，可以由被谈话人所在党委（党组）或者纪委（纪检组）主要负责人陪同；经批准也可以委托被谈话人所在党委（党组）主要负责人进行。谈话过程应当形成工作记录，谈话后可视情况由被谈话人写出书面说明。这里要重点把握几点：

谈话人员的组成。《工作规则》规定了三种情形：纪检监察机关相关负责人；承办部门主要负责人，分别可由所在党委（党组）或纪委（纪检组）主要负责人陪同；经批准可委托所在党委（党组）主要负责人进行。经批准，应理解为经纪检监察机关主要负责人批准。从上述规定理解，谈话至少应由两人进行，一名领导同志担任主谈话人，另一名工作人员负责记录。

谈话的内容。《工作规则》没有明确谈话的具体内容，从谈话的宗旨出发，我们认为应当包括四方面内容：谈话人提出纪律要求，说明谈话事由；被谈话人作出答复或者说明；谈话人提出针对性要求（可以视情况要求被谈话人作出书面说明）；被谈话人表明态度。为确保谈话的严肃性，谈话过程应当形成谈话记录，并由被谈话人签字确认。

书面说明。《工作规则》没有对被谈话人就谈话事由写出书面说明作硬性规定。考虑到谈话材料要存入个人廉政档案，建议要求被谈话人原则上就谈话事项写出书面说明，并明确书面说明的具体内容和提交材料的具体要求，包括明确提交时间、提交方式、本人签字等要求。

函询的实施

《工作规则》第二十条规定：函询应当以纪检监察机关办公厅（室）名义发函给被反映人，并抄送其所在党委（党组）主要负责人。被函询人应当在收到函件15个工作日内写出说明材料，由其所在党委（党组）主要负责人签署意见后回复。被函询人为党委（党组）主要负责人的，或者被函询人所作说明涉及党委（党组）主要负责人的，应当直接回复发函纪检监察机关。

函询的通知。目前我们的操作模式是，承办部门提出方案经委领导批准后，承办部门经办，编信访室函询号。《工作规则》明确规定，由办公厅（室）发函，并抄送其所在党委（党组）主要负责人。没有要求抄送其在纪委（纪检组）。

函询的报告程序。被函询人写出说明材料后报所在党委（党组）和纪委（纪检组）主要负责人签署意见后，报承办室。承办室报领导批准了结或暂存，另复印给信访室备案。《工作规则》规定报其在党委（党组）主要负责人签署意见后直接回复。同时规定了一种特殊情形。

谈话函询后的处置意见

《工作规则》第二十一条规定：谈话函询工作应当在谈话结束或者收到函询回复后30日内办结。由承办部门写出调查报告和处置意见后报批。根据不同情形作出相应处理：一是反映不实，或者没有证据证明存在问题的，予以澄清了结；二是问题轻微，不需要追究党纪责任的，采取谈话提醒、批评教育、责令检查、诫勉谈话等方式处理；三是反映问题比较具体，但被反映人予以否认，或者说明存在明显问题的，应当再次谈话函询或者进行初步核实。谈话函询材料应当存入个人廉政档案。这里要特别重视谈话函询成果运用。为避免谈话函询徒走形式、程序空转，对谈话函询决不能一谈了之、一函了之，必须严格谈话函询的处理方式，真正发挥提醒、震慑、警示作用。《党内监督条例》第二十条规定：要严格党的组织生活制度，民主生活会重在解决突出问题，领导干部应当在会上把群众反映、巡视反馈、组织约谈函询的问题说清楚、谈透彻，开展批评和自我批评，提出整改措施，接受组织监督。《工作规则》第二十一条规定，谈话函询材料应当存入个人廉政档案。这一系列规定强化了谈话函询的实际效果。

3 完善谈话函询配套制度

制定或完善谈话函询实施细则。坚持合规性，对于已出台的相关谈话函询办法，应当对照《工作规则》修订校准。强化针对性，结合实际细化规定、完善程序、规范流程，完善总体的实施办法或者单项监督执纪工作实施办法。主要包括：谈话函询的适用对象、适用谈话函询的情形、谈话的审批及通知程序、谈话场所的安全要求、谈话人的确定、谈话的内容、谈话记录的要求、谈话回复材料的要求，对函询谈话回复的分类处置、谈话函询的时限及材料归档，谈话函询的相关保障措施、纪律要求，等等。

规范文书格式。为增强谈话函询工作的制度化、规范化、程序化，建议借鉴《案件检查工作条例实施细则》附文书格式的方式，根据谈话函询工作流程设置相应文书格式，如《谈话（函询）呈批表》《谈话记录格式》《函询通知书》《谈话（函询）情况说明》《谈话（函询）处置意见表》等文书格式。

廉政档案建设。从《工作规则》规定来看，建设廉政档案主体应是纪检监察机关。参考人事部门人事档案管理办法，各级纪委可根据干部管理权限分级建档。逐步推进，由各室对联系地区或部门的干部建档，逐步纳入个人有关事项申报、信访举报材料、谈话函询材料等各方面廉政档案，不断完善充实。集中管理，廉政档案建议由党风室或案管室负责管理，并制定相关制度，增强可操作性。

以案说纪

滥用职权、玩忽职守行为如何追究党纪责任

王希鹏

基本案情

案例一 郭某，某省环境保护局局长，中共党员。2015年6月至2016年7月，郭某安排和催促该环保局工作人员向不具备相关条件的某绿色公司颁发各类环境治理资质证书，并力推该公司承揽多个垃圾处理厂修建工作。由于公司设计工艺落后、设备质量差，多个项目达不到建设目的而整体报废，给国家造成3300余万元的重大损失。

案例二 潘某，某省煤炭地质局党委书记，中共党员。该煤炭地质局下属的某工业研究院3名党员干部因单位行贿罪被一审判决刑罚后，省煤炭地质局仅对上述人员进行了岗位调整，未及时处理给予党纪政纪处分。特别是2016年8月终审判决下达后，潘某仍以3人已提起申诉为由，不按照规定给予其党纪政纪处分。

案例三 张某，某市水利水产局行政审批科干部，中共党员。2017年3月期间，张某在市政务服务中心窗口工作期间无视工作纪律，责任心不强、工作拖沓，工作态度粗暴，多次与办事群众发生争执，造成恶劣影响。

分歧意见

上述案例都是党员在履职中，滥用职权、玩忽职守，造成不良影响的案件。如何适用《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《党纪处分条例》）定性处理，有两种不同的意见。

第一种意见认为：上述党员在工作中，不履行或不正确履行职责，造成不良影响，应当依据《党纪处分条例》第十章相关规定，按照违反工作纪律定性处理。

第二种意见认为：上述案例性质不同，违反的国家法律法规不同，应当分别适用《党纪处分条例》总则、分则的相关条款给予党纪处理。

评析意见

笔者赞成第二种意见，上述案例表面看有相似之处，但违反的国家法律法规和党内纪律不同，应当具体问题具体分析。

案例一中郭某涉嫌构成刑法规定的滥用职权犯罪。郭某作为国家机关工作人员滥用职权，违法向不具备条件的某绿色公司颁发各类资质证书，帮助其承揽工程项目，给国家造成巨大损失。郭某的行为构成《刑法》第三百九十七条规定的滥用职权犯罪。对郭某的党纪处分，应当按照《党纪处分条例》第二十七条关于“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”之规定，给予郭某开除党籍处分，并移送司法机关，追究法律责任。

案例二中潘某构成《党纪处分条例》规定的失职渎职行为。潘某作为省煤炭地质局局长、党委书记，在管党治党工作中失职渎职、不负责任，未按规定及时给予相关党员干部党纪政纪处分，依据《党纪处分条例》第一百一十五条的相关规定，追究潘某在管党治党中的失职渎职责任。

案例三中张某构成《公务员法》规定的玩忽职守行为。张某作为公务员，在履行本职工作职责过程中，责任心不强、工作拖沓，造成不良影响。其行为违反了《公务员法》第十五条第五项“忠于职守，勤勉尽责”的义务规定，构成《公务员法》第五十三条第三项规定的“玩忽职守，贻误工作”行为。对其的党纪处理，应当按照《党纪处分条例》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”相关规定，按照违反《公务员法》相关规定定性处理。

需要强调的是，对张某行为不宜按照《党纪处分条例》第十章规定的违反工作纪律定性处理。《党纪处分条例》中的工作纪律是党的各级组织和全体党员在党的各项具体工作中必须遵守的行为规则，是党的各项日常工作正常开展的重要保证。其中所列工作纪律是管党治党的工作纪律，并不是平常所说的迟到、早退等工作纪律。对违反工作纪律行为的处分，特指对管党治党失职渎职行为作出的处分规定，特别是对党组织不履行全面从严治党主体责任或履行不力的行为作出处分规定。执纪实践中，对党员公务员不履行或不正确履行本职工作职责、贻误工作的行为不宜按照违反工作纪律的行为定性处理，而应按照《党纪处分条例》第二十九条违反其他国家法律法规规定定性处理。

实践中，对党员的失职渎职行为应当根据情况区别处理。党的工作中失职渎职行为。党的工作中失职渎职行为，指党组织或党的机关工作人员，在党的工作中包括党的群众工作中，不履行或不正确履行管党治党等职责，给党的事业造成较大的损失和不良影响的行为。《党纪处分条例》将此类行为主要规制在第十章对违反工作纪律行为的处分和第九章对违反群众纪律的处分部分违纪行为。比如，党组织负责人在工作中不负责任或者疏于管理行为（第一百一十三条）、党组织不履行或者履行全面从严治党主体责任不力行为（第一百一十四条）、党组织维护和执行党的纪律失职行为（第一百一十五条）、工作中不报告或者不如实报告行为（第一百一十七条）等。

刑法中规定的失职渎职行为。《刑法》第九章的第三百九十七至第四百一十九条共规定了37个国家机关工作人员渎职罪罪名，第三章第一百六十七条至第一百六十九条一共规定了7个国有公司、企业的工作人员，国有事业单位工作人员或上市公司的董事、监事、高级管理人员渎职罪。对于党员涉嫌犯罪的失职渎职行为，应当适用《党纪处分条例》第二十七条规定，给予党员重处分后移送司法机关依法处理；对党员虽不涉及犯罪但须追究党纪责任的失职渎职行为，应当适用《党纪处分条例》第二十八条规定，视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

行政法中失职渎职行为。我国的相关行政法规中规定了大量公职人员失职渎职行为。比如，《行政处罚法》第六十二条规定了执法人员玩忽职守行为；《行政强制法》第六十一条规定的违法实施行政强制的渎职行为和第六十二条规定的违法实施查封、扣押、冻结的渎职行为；《公务员法》第一百零四条规定了公务员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为；《事业单位人事管理条例》第四十三条规定了事业单位工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为。如果党员构成了相关行政法规中规定的失职渎职行为，对其党纪责任的追究，应当适用《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。

应当注意的是，党员如果有行政法规规定的失职渎职行为，致使公共财产、国家和集体利益遭受重大损失，则涉嫌构成《刑法》第九章规定的渎职罪，追究这些党员的党纪责任必须适用《党纪处分条例》第二十七条规定。

（作者单位：中国纪检监察学院）

业务研究

基层怎样实践监督执纪“四种形态”

和松阳

《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》（以下简称《工作规则》）把监督执纪四种形态的运用写入了规则，体现了把纪律挺在前的要求。基层纪委要在监督执纪工作中，精准把握运用好监督执纪四种形态，切实抓早、抓小、抓苗头，防患于未然。

用四种形态的要求统一思想

基层纪委要在把握运用监督执纪实践中，紧密结合《工作规则》《党内监督条例》《廉洁自律准则》《党纪处分条例》和《问责条例》的实施，采取专题宣讲、业务培训等多种措施强化监督执纪四种形态的宣传教育，使广大党员干部特别是党员领导干部充分理解四种形态的深刻内涵。改变“反腐败节奏放缓、反腐败力度减弱、处理开始放松”等错误认识，改变部分纪检监察干部仍热衷于处置贪污受贿等违法案件线索，把党员干部一般违纪问题当作小节、小病，一味追求涉案钱款数额，而忽视政治纪律和政治规矩、组织纪律问题审查等惯性和惯性方式。

加快转变执纪方式

动态分析党风廉政建设和反腐败工作

形势。各级纪检监察机关要通过多种渠道和方式，了解各单位重大事项、重要活动和日常工作；分层级与各单位领导干部深入谈心，掌握党风廉政建设和反腐败工作中的新情况、新问题。在此基础上梳理应当重点关注的现象、问题、人员，对各单位情况进行分析研判，有针对性地开展工作。全面梳理现存问题线索，及时处理新收到的问题线索，按照监督执纪四种形态的要求和问题线索四类处置方式，逐一提出分类处理意见，不贪大弃小，不搁置线索。

经常开展各类谈话提醒。引导鼓励党员领导干部坚定理想信念，坚守政治纪律和政治规矩，自觉发挥先锋模范作用。纪检监察干部要对党员干部随时随地作出提醒，特别要对新任的干部、临近退休的干部、同一岗位任职时间长的干部、民主测评群众满意度低的干部等值得关注的对象和虽不能排除违纪可能但线索笼统的党员干部进行谈话提醒。对反映落实主体责任方面存在问题的，要向主要负责同志提醒，对经核查有轻微违纪行为但未达到纪律处分程度的，由纪检监察部门组织或委托单位负责同志进行诫勉谈话，批评教育。

合理使用谈话函询方式处置问题线索。对问题线索经研判属于思想、工作、

生活作风等方面的一般性问题或轻微违纪的，尽量采用谈话函询的方式，要求被反映人实事求是作出情况说明。对答复函未说明问题的，采用谈话方式进一步了解。谈话函询要严格按照规定程序开展，并与其他处置方式综合运用。对经核查不如实说明问题的，要严肃处理，构成立案审查条件的坚决立案，从重处理并予以通报。

严肃处理少数和极少数。持续加大执纪审查力度。严查违反中央八项规定精神和违反“四风”的行为，严肃查处违反六项纪律的问题。集中力量查清主要违纪事实，对涉嫌违法犯罪的及时移送司法机关。加大问责力度，把问责作为实践四种形态的重要抓手。对履行主体责任、纪律责任不到位的，按规定严肃问责，并对典型问题通报曝光。

加强对下级纪委的督促指导。要督促下级纪委把握运用好监督执纪四种形态，加强纪检监察干部队伍建设，加强业务指导，支持下级纪委开展监督执纪工作，切实提高下级纪检监察机关的履职能力。

压紧压实两个责任

把履行主体责任和监督责任的要求，贯穿于六项纪律的方方面面，做到真管真严、敢管敢严、长管长严。特别是第一种

形态不能只是纪检监察机关单打独斗，各级党委要自觉把四种形态要求纳入主体责任，采取得力措施，全面落实教育、管理和监督职责，从小事抓起，从平时抓起，经常开展批评和自我批评，时时处处用纪律和规矩管住大多数党员干部，不断推进党内关系正常化。为切实履行监督责任，纪检监察机关要进一步强化纪律建设思维，紧紧围绕四种形态要求，既要关口前移、抓早抓小，多措并举救病树，也要下决心、严惩腐败，毫不姑息拔烂树，切实把监督执纪问责工作做深做细做实。

加强纪检监察干部队伍建设

监督执纪四种形态对打造忠诚干净担当的纪检监察干部队伍提出了更高要求，纪检监察干部肩负着推动和落实四种形态的重要使命。要通过教育培训等方式，引导纪检监察干部模范遵守党章、维护党章，时刻传播正能量；时刻自省自警，始终保持一身正气和清廉本色；对违纪问题要敢于亮剑，自觉肩负起全面从严治党政治责任；着力克服能力不足的问题，多措并举提高政治思想素质、政策理论素养和业务工作水平，真正实践好监督执纪四种形态。

（作者单位：云南省丽江市纪委研究室）