

工作方法论·落实监督执纪工作规则

关于谈话函询的几点思考

黄娟



落实监督执纪工作规则

《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》)第四章分四条集中对谈话函询进行了规定,为谈话函询工作提供了明确的执行依据和相关程序规则,对保障谈话函询的规范化、制度化、长效化具有重要意义。对照学习《工作规则》结合实际,主要有以下几点思考。

谈话与函询的适用区分

根据中央纪委关于问题线索处置的相关规定,谈话函询作为问题线索处置方式的其中一类,在适用情形方面并未对谈话与函询作进一步区分。《工作规则》第十九条、二十条分别对谈话、函询作了程序性规定,也未对两者的适用情形予以区分。

因此,很多纪检干部对问题线索是谈话为宜还是函询为宜,在实践中觉得不好把握。对此,必须对二者的适用情形做出正确的区分。

从谈话与函询的实施来看,两者主要有两点不同。一是实施要求不同。谈话风险高于函询,谈话前除应拟订实施方案外,还应当拟订相关工作预案,保障谈话顺利进行;函询则认为一般不需要拟订相关工作预案。二是说明方式不同。谈话是被反映人当面向谈话人作出书面说明,可见,谈话较于函询要更慎重。

根据规定,适用谈话函询的问题线索有两类:一类是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。

在搞清谈话函询问题线索分类的基础上,具体是谈话还是函询,建议可以结合以下五个方面作综合考虑。

反映问题性质。反映的问题性质较为严重,如涉及严重违反政治纪律、组织纪律、廉洁纪律等,可以考虑谈话;反映问题具有一般性或反映问题不实而予以澄清的线索,一般适用函询。

内容笼统的程度。建议对反映笼统、无具体内容的线索,可考虑函询;有部分信息、较为笼统的,可考虑谈话。

被反映人情况。结合考虑被反映人的年龄、职务、岗位等情况,对被反映人的关注度、关键性等作出评价,作出谈话或函询的选择。

反映线索数量。被反映人问题线索数量的多少虽不能作为其问题大小的依据,但在一般程度上反映了群众对被反映人的态度与评价。鉴此,反映问题线索数量的多少应成为考虑谈话或函询的因素之一,多的可以考虑谈话,少的考虑函询。

当地政治生态。从树木与森林的关系出发,以当地反映线索的总体情况作为基准,对被反映人的反映数量多少、反映是否突出等方面进行衡量,进而确定谈话为宜还是函询为宜。

谈话函询的程序

根据规定,谈话函询程序可以概括为四个阶段:报批方案、组织实施、报批情况和处置意见、办结存档。

报批方案。拟对问题线索采取谈话或函询方式处置后,应当拟订谈话函询方案和相关工作预案,按程序报批。根据规定,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。对于拟订谈话函询方案和相关工作预案,笔者认为,谈话需要制定相关工作预案,函询一般情况下则不需要。

组织实施。一是谈话的实施。《工作规则》规定,谈话主体有三类:纪检监察相关负责人、承办部门主要负责人、被谈话人所在党委(党组)主要负责人。纪检监察相关负责人或承办部门主要负责人进行谈话时,可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。谈话过程应当形成工作记录,委托被谈话人所在党委(党组)主要负责人进行谈话时,鉴于被谈话人所在党委(党组)主要负责人是受委托进行谈话,笔者认为原则上谈话记录应由委托部门完成。二是函询的实施。函询的实施程序相对简单,即以纪检监察办公厅名义给被反映人发函,并抄送其所在党委(党组)主要负责人;被函询人自收到函件后15个工作日内写出说明材料,经其所在党委(党组)主要负责人签署意见后发函回复。《工作规则》还规定了直接回复发函纪检监察机关的两种情形。值得注意的是,所在党委(党组)主要负责人的签署意见与审阅签字侧重点似有不同,签署意见应隐含具体意见的要求,审阅签字只是形式上的要求。为促进函询工作的规范化,建议地方纪委可结合自身实际对函询工作进一步规范,制作函询的相关文书格式供当地参照执行。

报告处理。谈话结束或收到被函询人书面说明后,30日内需对谈话函询情况进行报告,并提出处置意见报批。《工作规则》第二十一条根据不同情形规定了三类处理方式:一是对反映不实,或者没有证据证明存在问题的,予以了结澄清;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。对于第一类处理方式,根据日前中央纪委的有关通知要求,应将函询了结的结果发函向被函询人予以反馈,此应视为为了了结后澄清的一种方式。对于第二种处理方式,在采取谈话提醒等方式处理后,应在报告相关情况的同时,对问题线索报批了结。对于第三种处理方式,结合谈话函询适用的情况,再次谈话函询还是进行初步核实,可根据反映问题线索具体情况、谈话函询情况、被反映人的情况等因素综合考虑。

办结存档。一是时限的计算。谈话结束或收到被函询人书面说明后,承办部门应在30日内办结。承办部门的谈话函询情况报告和处置意见,按审批权限,经相关领导批准后,即应视为办结。其中采取谈话提醒等方式处理,谈话提醒等的时间应计入其中,以领导批准线索了结意见的时间为宜;采取再次谈话函询或初步核实方式处理,再次谈话函询或初步核实的时间不计入,而是根据谈话函询或初步核实的规定重新开始计算。二是办结后的存档。谈话函询材料应当存入个人廉政档案,根据目前通常做法,个人廉政档案由承办部门管理。根据《工作规则》第十七条及档案管理的相关要求,线索处置后应将相关材料整理归档,即移交单位档案部门。从保管的专业性、规范性来看,建议谈话函询材料的原件整理归档,由档案部门管理,同时留复印件存个人廉政档案,由承办部门管理。

谈话函询的效果

为避免谈话函询走形式,单纯成为消化问题线索的一种方式,对谈话函询绝不能一谈即了、一函即了,必须严格执行《工作规则》,区分不同情形采用不同方式处理,真正发挥谈话函询“红脸出汗”作用。目前,纪检监察机关正在探索建立相关配套制度,如将年度谈话函询情况向所在党委(党组)主要负责人通报,要求被谈话函询对象在班子民主生活会上,就函询反映问题向班子其他成员作情况说明,接受班子其他成员的监督,对于存在问题的,需作深刻检讨。

此外,还应进一步加大对谈话函询的核查力度,可借鉴领导干部个人有关事项报告的核查办法,确定一定核查比例,轮流抽查。对经查证未作如实说明的,按照规定严肃处理,发挥谈话函询的震慑作用。

(作者单位:中央纪委第六纪检监察室)

业务研究·四种形态

明晰 四种形态 的基本要求

王川红

监督执纪 四种形态 管全党、治全党,不仅是一种工作导向,更是基本工作方法。新形势下有效运用 四种形态,必须着眼常态长效,切实增强增强落实的主动性和执行力,做到全局研判、全体担当、全程规范。

自上而下强化担当

各级党组织要围绕主责落实强担当。要发挥核心领导作用,当好运用 四种形态 的领导者、推动者和执行者。要把功夫下在平时,严肃党内政治生活,强化对党员的日常纪律教育和规矩约束,促进党内关系正常化。当前,特别要善于运用 第一种形态,抓早抓小、动辄则咎,推动“红脸出汗”成为常态。

各级纪检监察机关要找准工作定位强担当。作为党内监督的专责机关,各级纪委要提高政治站位,坚持在党委领导下开展监督执纪,不缺位、不越位,依纪依规履职尽责。要以纪律为尺,多渠道获取问题线索,在违纪处理上强化震慑。要强化具体支撑,用好问责这个撒

手锏,推动主体责任落实和责任意识养成。

全体党员干部都要坚定党性原则强担当。党员领导干部作为 关键少数,起好模范带头作用的同时,要严格履行 一岗双责,不断强化对分管范围内党员干部的日常教育管理监督,真正把管厚爱落到实处。普通党员干部要本着对党和人民事业高度负责的态度,积极行使党员权利,切实强化民主监督。

把握全局精准研判

有效运用 四种形态,必须从全局出发监督执纪,把个案放在整体生态中综合考量,处理好局部与整体的关系,确保取得最佳效果。

强化监督执纪的空间观。强化监督执纪,既要看好树木、又要关注整片森林,既要了解监督对象的个体情况,又要对所在地区和单位的党风廉政建设情况有总体判断。对于纯粹个性问题,要斟酌考虑、个别处理、注重影响,对于面上共性问题,要以个案为突破点,出重拳、强震慑。

强化监督执纪的时间观。四种形态 的划分绝不意味着放水或收兵,监督执纪只会

越往后越严。整饬 四风 过程中,党中央明确要求将党的十八大后、中央八项规定出台后、党的群众路线教育实践活动开展后的顶风违纪行为列为重中之重,这也是监督执纪 四种形态 的具体要求。今后,凡是党内开展了新的重大活动、明确了新的纪律要求、提出了新的行为标准,监督执纪尺度应当一律更加从严。

强化监督执纪的协同观。监督执纪不能就案办案,必须综合考量政治效果、社会效果、法纪效果,与中心工作推进、重大决策部署落实协同共进、同频共振,最大限度体现政治性和政策性。比如,当前对于扶贫、环保等领域发现的违纪违法问题,对于群众关注度、影响恶劣、亟待解决的 微腐败 问题,必须始终紧盯不放、从严查处重处。

全程体现灵活规范

四种形态 是一个辩证的、动态的有机体,是灵活性和规范性的统一。有效运用 四种形态,必须坚持柔性执纪、规范执纪并重。

日常规范务必有力。四种形态 关键在第一种形态,必须因事而治、对症下药,做到抓早

抓小、立改快改。发现苗头性倾向性问题,要通过约谈、函询等方式,及时“红脸出汗”,对问题有可能发展为违纪的,要通过诫勉谈话、限期改正等方式,及时当头棒喝直戳痛处,促其迷途知返;对“红脸出汗”作用不大的,要及时召开专题组织生活会,开展严肃的思想斗争,通过集体交锋敦促悔改。

定性量纪务必有据。第二到第四种形态,关键是要以事实为依据、以纪律为标尺。要紧扣事实不失 准星,在认定问题性质上,特别要注重全面分析,完备逻辑链条,防止以偏概全、主观臆断;在量纪处理上,要严格执行党纪条规,根据错误性质和情节,按照量纪标准实施处分。

形态转化务必有度。凡涉及形态转化,必须坚持集体研究,综合考量性质情节、觉悟态度、后果影响等因素,既看违纪事实发生的主观因素又看客观因素,既看违纪事实的性质又看危害程度,真正做到客观公正、不枉不纵。必须严格把握各形态之间转化条件,明确工作流程和规范,强化请示汇报和过程监督,防止滥用自由裁量权。

(作者系四川省成都市纪委书记)

实践 四种形态 要做好四个结合

吕义斌

《中国共产党党内监督条例》把运用监督执纪 四种形态 上升为党内法规,并作出明确规定。当前,各级纪检监察机关在有效运用监督执纪 四种形态 的同时,要注重结合以下四方面综合实施,以求取得最佳的政治、纪律和社会效果。

把运用 四种形态 与 两学一做 常态化相结合

在 两学一做 常态化总体工作部署中,突出 四种形态 的实践运用,通过学习培训、专题讨论、新媒体传播等多种方式,宣传 四种形态 精神实质和深刻内涵。持续深入开展党章和党内法规学习教育,推动党规党纪教育进党的组织生活、进干部培训课堂,引导党员干部做到政治合格、执行纪律合格、品德合格、发挥作用合格。坚持问题导向,加大巡视、巡察力度,对发现的问题加强反馈、整改和督办。督促被巡视、巡察单位党组织运用 四种形态 处理和整改发现的问题,该提醒的提醒,该批评

的批评,该组织处理的组织处理,该问责的问责,使每个问题都得到及时合理处置。

把运用 四种形态 与严肃党内政治生活相结合

运用 四种形态,党委担负主体责任。对此,各级党委要以上率下,模范遵守《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,带头“红脸出汗”,增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性,发挥表率作用。建立健全党内政治生活制度体系,严格落实 三会一课 制度、组织生活制度、谈心谈话制度。把谈话函询、组织处理纳入党组织履职尽责考核内容。全面推行 两谈话两报告 制度,促进党委(党组)书记、纪委书记掌握干部廉洁状况,让 第一种形态 成为政治生活常态。扩大谈话函询覆盖面,加大抽查核查力度,发现欺瞒组织问题从严从重处理,记入干部廉政档案,作为干部选任的参考依据。积极开展纪委监督同级党委试点工作,研究制定纪委监督同级党委实施意见,引导各级党委自觉接受监督。

把运用 四种形态 与加强党员干部日常管理相结合

党组织和党员领导干部应强化运用 四种形态 的责任意识,善于运用 四种形态 加强对党员干部的日常管理,履行好 一岗双责。对不正确履行党员义务、不正常参加党内组织生活、个人行为与党员身份不相符,在思想、工作、作风、纪律等方面存在苗头性、倾向性问题的党员干部,要敢于批评,灵活运用谈话函询、提醒谈话、批评教育、召开民主生活会批评帮助、通报批评、诫勉谈话等方式加强教育管理。建立运用 四种形态 记录汇报制度,对党组织和党员领导干部运用 四种形态 开展党员干部日常教育,实行痕迹化管理,作为述责述廉的重要内容,对管辖范围内问题突出却不抓不管的党员领导干部严肃问责。研究制定落实监督执纪 四种形态 推进全面从严治党实施办法,明确各级党委、主要负责人及班子成员、纪委和党委工作部门运用 四种形态 职责任务,明确各种形态适用情形、政策界限,做到有规可依、有章可循。

把运用 四种形态 与推进改革发展事业相结合

按照有利于推进各项改革发展事业的原则,把握运用 四种形态,力争取得最好的政治、纪律和社会效果。对违纪违规干部的处理,要综合考虑 政治纪律、违纪事实和性质、配合组织审查及认错悔错态度、挽回经济损失和退缴违纪所得、违纪行为本质特点和警示教育作用、被审查人所在地区部门政治生态整体情况、违纪行为时间节点、被审查人自身状况、违纪行为造成的后果、被审查人一贯表现、处理结果可能产生的影响 等因素,适当定性量纪。认真落实容错纠错办法,对符合容错纠错相关规定的,正确运用相应形态,保护党员干部干事创业积极性。加强受处分党员干部教育管理,推行一案一教育 制度,给受处分党员干部改正错误机会,让其其他干部受到教育警示,使监督管理制度得到完善,真正做到 惩前毖后、治病救人,查防一体、预防为主。

(作者系湖北省襄阳市纪委书记)

以案说纪

给有影响力的人赠送财物 如何追究党纪责任

闫齐芬 敬

案情简介

刘某,党员,某市发改委办公室主任。刘某之父系现职某市市委书记。张某,党员,某市体育局办公室主任,系刘某某大学同学。2016年5月,张某拜托刘某,想让其父在自己晋升副局级的事情上给予关照,并赠送刘某8000元购物卡。刘某并未对其父说过此事。

处理建议

对张某的处理建议:

张某作为领导干部,为职级晋升,给其同学赠送购物卡,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《党纪处分条例》(以下简称《党纪处分条例》)第八十四条的规定,追究其党纪责任。

同时,张某违反国家法律法规规定,为谋取不正当利益,向国家工作人员的近亲属送购物卡,构成一般对影响力的人行贿违法行为。依据《党纪处分条例》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,应追究其党纪责任。

张某的上述违纪行为属于想象竞合违纪形态,应依照处分较重的条款定性处理,即以一般对影响力的人行贿违法行为 追究其党纪责任。

对刘某的处理建议:

刘某作为发改委办公室主任,国家公职人员,违反廉洁纪律,收受他人购物卡,构成收受明显超出正常礼尚往来的财物违纪行为,应依据《党纪处分条例》第八十三条的规定,追究其党纪责任。

评析意见

张某违反中央八项规定精神,违反廉洁纪律,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。如果是情节较轻的,则不构成违纪行为。

上述案例中,张某作为党员领导干部,给从事公务的同学送购物卡,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《党纪处分条例》第八十四条的规定,追究张某的党纪责任。

需要强调的是,要正确认定 正常礼尚往来 行为,即要把握 礼尚往来 所赠送礼物,通常数量不多、价值不高,且赠送对象是亲朋好友,不具有非法性和不正当性。赠送此类没有超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡的,不构成该违纪行为。

张某违反国家法律法规规定,构成一般对影响力的人行贿违法行为

对影响力的人行贿罪,是指为谋取不正当利益,向国家工作人员的近亲属或者其他与该国家工作人员关系密切的人,或者向离职的国家工作人员或者其近亲属以及其他与其关系密切的人行贿的行为。如果行为人是被勒索给予上述人员财物,未获得不正当利益的,不构成该罪。

上述案例中,张某违反国家法律法规规定,为谋取不正当利益,向国家工作人员的近亲属赠送购物卡,根据《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》第七条、第十条第二款的规定,张某构成一般对影响力的人行贿违法行为,不涉嫌犯罪问题。应依据《党纪处分条例》第二十八条相关规定,追究其党纪责任。

综上,张某构成的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,与其构成的一般对影响力的人行贿违法行为,属于想象竞合违纪形态,应依据《党纪处分条例》第二十四条第一款规定,依照处分较重的条款定性处理,即以一般对影响力的人行贿违法行为 追究其党纪责任。

刘某违反中央八项规定精神,违反廉洁纪律,构成收受明显超出正常礼尚往来的礼物违纪行为

收受明显超出正常礼尚往来的礼物违纪行为,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收受明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等,情节较轻的行为。

上述案例中,刘某作为国家公职人员,违反廉洁纪律,收受明显超出正常礼尚往来的他人购物卡,构成收受明显超出正常礼尚往来的礼物违纪行为,应依据《党纪处分条例》第八十三条的规定,追究其党纪责任。

需要说明的是,要正确区分本违纪行为与非违纪行为的界限。其一,该违纪行为主体是特殊主体,必须是党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员。其二,《党纪处分条例》第八十三条第二款强调的是 明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡,只要客观方面行为人在收受明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡的行为,就构成违纪并应当受到党纪追究。

可能影响公正执行公务,则不是判断该违纪行为的客观行为要素。

(作者单位:黑龙江省纪委法规室)