

工作方法论

深化政治巡察应把握几个关键

□孙明忠



习近平总书记在党的十九大报告中指出，“在市县党委建立巡察制度，加大整治群众身边腐败问题力度”，“深化政治巡视，坚持发现问题、形成震慑不动摇，建立巡视巡察上下联动的监督网。”

巡察是巡视工作向基层的延伸和拓展,是市、县(区)党委完善党内监督的重要途径和落实主体责任、推动全面从严治党向基层延伸的重要抓手。要全面落实中央办公厅《关于市县党委建立巡察制度的意见》，提高政治站位，深化政治巡察，聚焦问题、传导压力、形成震慑，切实打通全面从严治党“最后一公里”。

明确巡察方向，把握政治定位

巡察本质上是政治监督，是对被巡察党组织的“政治体检”，必须牢牢把握政治定位、提高政治站位。

增强“四个意识”。坚决维护以习近平同志为核心的党中央为核心的党中央权威和集中统一领导，善于从坚持和加强党的全面领导、厚植党的执政基础的高度来认识巡察工作，以“四个意识”为政治标杆，与党的路线方针政策和重大战略部署对接，把党的政治建设摆在首位，从政治和大局上把握和开展巡察工作。

突出政治标准。发挥好巡察的政治“显微镜”和“探照灯”作用，聚焦党的领导、党的建设、全面从严治党，重点检查基层党组织和党员领导干部政治意识是强还是弱，是否坚决贯彻落实党的路线方针政策和中央决策部署，党的建设是实还是虚，党组织核心、战斗堡垒作用是否有效发挥，全面从严治党是严还是宽，履行全面从严治党主体责任是否到位等，从政治上找准差距和不足。

强化责任担当。坚决把思想和行动统一到中央对反腐败形势的判断上来，始终保持政治定力，坚持发现问题不动摇、落实要求不走样、履行职责不懈怠，坚定不移把政治巡察引向深入。特别要深刻认识政治和业务的关系，善于从政治上分析业务问题，善于透过现象看本质。

抓住巡察重点，紧盯基层突出问题

巡察是巡视工作在基层的延伸和拓展，要紧盯基层实际，发挥利剑作用，直触党组织“神经末梢”。

坚持“全覆盖”。既关注党组织领导班子整体，又关注党员干部个体；既监督党员领导干部，又监督基层普通党

员。对市县党委管理的地方、部门、企事业单位党组织，都要纳入巡察监督范围。特别是对国有企业以及工程招投标等经济活动频繁的领域，要紧盯资产处置、物资采购、对外投资、财务管理以及廉洁风险防控等情况开展巡察，确保巡察监督全覆盖、无盲区。

突出“两关键”。紧盯关键少数，把领导班子及其成员特别是主要负责人作为巡察重中之重。紧盯关键岗位，把权力集中、项目建设多、专项经费多、群众意见多的地方或部门作为重点对象，推动解决突出问题。

剑指“蝇蚊蚁腐”。针对“小官巨贪”、侵吞挪用、克扣强占、“村霸”和宗族恶势力等侵害群众利益问题，特别是在扶贫领域资金使用中存在的突出问题开展巡察，加大整治群众身边腐败问题力度，把管党治党各项要求落实到基层，净化基层政治生态，增强群众获得感，厚植党执政的政治基础。

创新巡察方式，注重管用实效

坚持“顶层设计”与“基层首创”相结合，在认真落实中央关于巡察工作要求的基础上，积极探索、勇于创新，切实发挥好巡察的利剑作用。

创新方式方法。既抓常规巡察，又抓专项巡察，紧盯重点人、重点事和重点问题，精准发现、定点突破。探索提级巡察，由地市一级组织巡察组下沉开展巡察监督，增强巡察权威性和震慑力。探索县（区）交叉巡察，破解基层人情关系复杂难题，提高发现问题主动性。推进市县（区）联动巡察，市委巡察工作开展的同时，县（区）委巡察组对相应县（区）直部门同步开展巡察，实现上下联动、信息共享，互相印证、提高效率。加强反腐败协调小组成员协作配合，建立问

题线索协查、共享、反馈机制，提升巡察效果。

建立健全机制。建立健全党委落实巡察主体责任、巡察机构运行管理、巡察工作实施和管理等制度，构建巡察工作制度完整体系，为巡察工作提供制度保障。

加强队伍建设。坚持专兼结合，规范巡察人员选配，建设好“巡察干部库”“巡察专业人才库”，按需调配，一次一授权。加强能力建设，强化业务培训和实践锻炼，不断提高发现问题、分析问题和解决问题能力，为巡察工作提供组织保障。

强化结果运用，推进标本兼治

巡察的关键在于结果运用，要坚持依纪依规，做好巡察的“后半篇文章”。狠抓整改，把整改贯穿巡察全过程，做到边巡边改、即知即改、全面整改。实行台账管理，做到对账销号、逐项落实，确保件件有着落、事事有回音。加大跟踪督办力度，经常“回头看”，常杀“回马枪”，督促落实整改。强化被巡察单位党组织的主体责任，建立向党委（党组）书记、领导班子同时反馈巡察结果制度，督促被巡察单位建立整改问题清单、责任清单、任务清单，实行党委（党组）书记签字背书制度，确保责任落实到位。对整改不及时、不到位甚至拒不整改的，严肃问责追责。对巡察发现的问题，要透过现象看本质，从偶然当中看到必然，从个案当中找到共性，梳理、提炼、总结，督促被巡察党组织举一反三，找出病灶、对症下药、堵塞漏洞，扎紧制度的笼子，着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制，营造风清气正的良好政治生态。

（作者系福建省厦门市市委常委、市纪委书记）

以案说纪

如何把握干预和插手批办行政许可、资金借贷与滥用职权的区别

□刘迦

基本案情
<p>案例一 刘某，党员，某县县长。肖某，某建筑公司经理，刘某高中同学。2016年3月，肖某在县建设银行申请贷款100万元，由于不符合相关贷款条件，肖某托刘某说情。在刘某插手和干预下，建行审批人员顾忌刘某职务上的影响，违规对肖某进行了放贷，造成了不良影响。</p> <p>案例二 张某，党员，某市市长。李某，某医疗器械销售公司经理。李某因参加特种医疗器械招标资质不够，想将公司执照、公司资质增加销售项目及晋级。由于不符合增项晋级条件，找到张某“帮忙”。张某指令市相关行政许可审批单位，违规批准李某的增项晋级，造成了不良影响。</p>
拟处理建议
<p>刘某作为县长，干预和插手银行资金借贷工作，构成干预和插手批办行政许可和资金借贷违纪行为。</p> <p>张某作为市长，滥用职权，干预和插手正常批办行政许可工作，构成干预和插手批办行政许可和资金借贷违纪行为，同时构成一般滥用职权违法行为。张某上述两种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。</p>
评析意见
<p>需要重点掌握和解读的是，为什么案例一中刘某没有滥用职权行为，而案例二中张某存在滥用职权行为。</p> <p>刘某、张某违反工作纪律，均构成干预和插手批办行政许可和资金借贷违纪行为</p> <p>违规干预和插手批办行政许可和资金借贷违纪行为，是指党员领导干部违规干预和插手批办行政许可和资金借贷，造成不良影响的的行为。该违纪行为主体是党员领导干部，主观方面是故意。党员领导干部明知违规干预和插手批办行政许可和资金借贷行为是违纪行为，但仍实施上述行为。侵犯客体是正常的批办行政许可和资金借贷的管理秩序。</p>

该违纪行为在客观方面必须具备以下两个条件。一是违规干预和插手批办行政许可和资金借贷的行为。“行政许可”，是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为。“资金借贷”，主要是指金融机构提供的信贷以及企业间发生的资金借用的行为。“违规干预和插手批办行政许可和资金借贷行为”，是指党员领导干部违反法律法规和其他政策性规定，利用职权或者职务上的影响，采取各种方式影响批办行政许可和资金借贷的正常管理活动行为。譬如，对不符合法定条件的申请人强令行政机关准予行政许可，对不符合贷款条件的人强令金融机构给予贷款等。二是造成不良影响。党员领导干部利用职权或者职务上的影响违规干预和插手批办行政许可和资金借贷的行为，在群众中及社会上造成负面影响，损害了党和国家以及党员领导干部的声誉。

案例一中，刘某作为县长，利用职务上的影响，干预和插手银行资金借贷工作，对不符合贷款条件的肖某，却让金融机构给予贷款，构成干预和插手批办行政许可和资金借贷违纪行为。应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《党纪处分条例》）第一百一十八条第一款第（三）项的规定，追究其党纪责任。

案例二中，张某作为市长，干预和插手下属单位正常批办行政许可工作，对不符合法定条件的申请人强令行政机关准予行政许可，构成干预和插手批办行政许可和资金借贷违纪行为。应依据《党纪处分条例》第一百一十八条第一款第（三）项的规定，追究其党纪责任。

在执纪审查中，要准确把握该违纪行为与非违纪行为的界限。根据违纪构成要件规定，该违纪行为主体是特殊主体，是党员领导干部。在客观方面违规干预和插手批办行政许可和资金借贷，必须是造成不良影响的，才构成违纪。违规干预和插手批办行政许可和资金借贷行为，既包括利用职权干预和插手行为，也包括利用职务上的影响干预和插手行为。

张某违反国家法律法规规定，构成一般滥用职权违法行为

滥用职权罪，是指国家机关工作人员超越职权，违法决定、处理其无权决定、处理的事项，或者违反规定处理公务，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的行为。

上述行为在客观方面必须具有以下两个条件。一是行为人具有滥用职权的行为。表现为两种行为方式：1.超越职权，违法决定、处理其无权决定、处理的事项。有横向越权，即行为人行使了属于其他国家机关的专有职权。有纵向越权，即具有上下级隶属关系的同一性质但不同级别国家机关之间的越权，包括上级对下级职责范围内工作滥用指令、下级对上级职权范围的侵犯。有内部越权，有些问题应民主决策，而行为入独断专行、自行决定。2.违反规定处理公务。未超越行为入人权范围，但行为入是以不正当目的、非法方法行使自己的职权，对有关事项作出符合法律法规规定的处理决定。二是滥用职权行为给公共财产、国家和人民利益造成了重大损失。

在案例二中，张某作为市长，利用职权，对下级职责范围内工作滥用指令，让下级违反规定行使职权，构成一般滥用职权违法行为。应依据《党纪处分条例》第二十八条的规定，追究其党纪责任。

综上，张某既构成干预和插手批办行政许可和资金借贷违纪行为，又构成一般滥用职权违法行为，两种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。应依据《党纪处分条例》第二十四条第一款、第二十八条、第一百一十八条第一款第（三）项的规定，追究张某的党纪责任。

需要注意的是，为什么案例一中刘某没有滥用职权行为，而案例二中张某存在滥用职权行为？

根据上文对“违规干预和插手批办行政许可和资金借贷行为”的阐释，当党员领导干部利用职权违规干预和插手批办行政许可和资金借贷（金融机构提供的信贷及非金融机构提供的借款）行为时，就存在超越职权，纵向越权，违法决定、处理其无权决定、处理的事项，存在与滥用职权想象竞合违纪形态。而当党员领导干部利用职务上的影响违规干预和插手批办行政许可和资金借贷时，不存在超越职权问题，也不存在未超越行为入人权范围违反规定处理公务问题，因此不存在滥用职权问题，只是单独构成违规干预和插手批办行政许可和资金借贷行为。因此，在纪律审查中，要具体问题具体分析，根据具体的行为方式进行定性归责。

脱贫攻坚有赖严肃监督执纪问责

□黎海涛

习近平总书记党的十九大报告中强调，确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫。

让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会，既是党的庄严承诺，也是一项极其重要和严肃的政治任务。纪律检查机关作为党内监督专责机关，必须主动融入、积极参与，以对党、对人民高度负责的精神强化监督执纪问责，保证扶贫政策落地、扶贫资金和项目高效，为打赢脱贫攻坚战提供坚强纪律保证。

提高站位主动作为

纪律检查机关应提高政治站位，把强化扶贫领域监督执纪问责作为学习贯彻党的十九大精神、服务和保障决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的重要举措，以强烈的政治责任感和使命感抓好落实。找准政治定位，全面履行党章赋予的职责，严明扶贫纪律，重点查纠责任缺失、以权谋私、漠视群众等问题，形成震慑，确保党中央决策部署不折不扣落实到位。注重政治效果，坚持站在政治全局高度查纠违规违纪问题，提升扶贫领域监督执纪问责的综合效果，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

精准监督严肃执纪

精准扶贫、精准脱贫需要精准监督、严肃执纪作保障。

要以党中央脱贫攻坚部署要求和“六项纪律”为尺子，精准发力，增强监督的针对性、实效性。聚焦建档立卡不精准、用低保兜底代替脱贫、易地搬迁政策不落实、扶贫资金使用管理不规范等问题进行监督；市、县纪检监察机关通过组建扶贫领域违纪问题专项督导组、领导班子成员划分“责任区”带队督导等方式，开展专项督导；引导村监会和基层群众开展民主监督，努力构建立体化、全覆盖的监督网络。

严肃执纪，应坚持抓重点、查典型。要对以形式主义、官僚主义对待扶贫工作，搞数字脱贫、虚假脱贫的；扶贫工作不扎实、发现问题不整改的；贪污挪用、截留私分、虚报冒领、强占掠夺扶贫资金以及优亲厚友、雁过拔毛的，发现一起查处一起，坚决斩断伸向扶贫“奶酪”的黑手。对典型案例点名道姓通报曝光，做到查处一个、震慑一批、教育一片。加强对典型案例的剖析，查找共性问题，督促相关单位以案为鉴、完善制度、源头预防，构建长效机制。

严肃问责倒逼落实

以铁的纪律保障脱贫攻坚，必须强化政治意识、突出领导责任，在严肃查处违纪问题时，既严查直接责任人，又严查党委主体责任缺失、部门监管责任落实不力、纪委监督责任缺位等问题，发挥好问责“撒手锏”作用，倒逼脱贫攻坚责任落实。要做到“四个坚决查处”，即对党委、政府脱贫攻坚政治责任落实不力的坚决查处，对党政主要领导干部落实主体责任和第一责任人责任不力的坚决查处，对相关职能部门履行监管责任不力、把关不严的坚决查处，对纪检监察机关履行监督责任缺位的坚决查处。对扶贫工作中发生系统性区域性问题的，实行“一案双查”，既追究党委主体责任，又追究纪委监督责任，用严明的纪律、严肃的问责，激发各级各部门在脱贫攻坚中的责任意识 and 担当精神，督促形成分工明确、各尽其责，协调运转、协同发力的工作机制，确保脱贫攻坚任务如期高效完成。

（作者系河北省邯郸市纪委副书记）

业务研究

党章关于处分违纪党员程序的规定

□叶研

党的十九大通过的《中国共产党章程（修正案）》第四十二条第一款规定，对党员的纪律处分，必须经过支部大会讨论决定，报党的基层委员会批准；如果涉及的问题比较复杂，或给党员以开除党籍的处分，应分别不同情况，报县级或县级以上党的纪律检查委员会审查批准。在特殊情况下，县级和县级以上各级党的委员会和纪律检查委员会有权直接决定给党员以纪律处分。

根据上述规定，对违纪党员的纪律处分分为一般程序和特殊程序。一般程序即经支部大会讨论决定，报党的基层委员会批准。特殊程序即在特殊情况下，由县级（含）以上党委、纪委直接决定党员的纪律处分。实践中，对企业、农村、机关、社区等党的基层组织中的普通党员给予纪律处分，履行一般程序的比较常见。

需要注意的是，在一般程序下，临时党支部没有处分决定权。临时党支部由执行某项临时任务的党员组成，党员临时在这个支部过组织生活。他们的组织关系仍在原来的党组织。由于临时党支部在组织上的临时性，它所担负的任务与正式党支部的任务也就有很大的不同。临时党支部没有对违纪党员执行纪律处分的职权，因此不能对违纪党员作出处分决定。确需给违纪党员处分的，可以临时党支部名义将该违纪党员的违纪情况和处理建议上报上级党组织或转交违纪党员所在党组织，由他们决定是否给予违纪党员纪律处分及给予何种处分。

对于担任较高职务的党员，多数是按特殊程序办理的。例如，省纪委审查副厅级党员干部的违纪行为，由省纪委直接决定其纪律处分，并报省委批准，不走支部大会决定程序。

特殊情况是指哪些情况？1996年中央纪委《关于对党章第四十条第一款所称的“特殊情况”如何理解的答复》明确规定，“特殊情况”包括：（1）秘密程度较高，不宜由基层党组织讨论的；（2）所在的基层党组织瘫痪，或该基层党组织领导人同违纪问题有直接牵连的；（3）所在的基层党组织拒不处理或故意拖延不作处理的；（4）所在的基层党组织撤销或合并，无法作出处理的；（5）跨地区、跨单位的案件需由共同的上级党组织作出处理的；（6）遇到各种紧急情况，需要迅速作出处理的；（7）其他省级或省级以上党组织认为必须直接作出处分决定的情况。

2001年，中央纪委对《关于农村基层党支部没有条件召开支部大会讨论对党员的党纪处分有关问题的请示》的答复进一步规定，在个别村党支部由于农民党员外出务工等原因，致使没有条件召开支部大会，不能按规定形成支部大会决议，无法讨论决定对党员的纪律处分问题的情况下，对违纪党员给予纪律处分，应当由县级党的委员会或纪律检查委员会直接作出处分决定。但处分决定所依据的事实材料和处分决定必须同本人见面、听取本人说明情况和申辩。

需要注意的是，党的十九大通过的《中国共产党章程（修正案）》第四十八条规定，在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其非党组织的领导机关中，可以成立党组。党组发挥领导核心作用。党组的任务，主要是负责贯彻执行党的路线、方针、政策；加强对本单位党的建设的领导，履行全面从严治党责任；讨论和决定本单位的重大问题；做好干部管理工作；讨论和决定基层党组织设置调整和发展党员、处分党员等重要事项；团结党外干部和群众，完成党和国家交给的任务；领导机关和直属单位党组织的工作。

根据党章的上述规定，党组由“指导”改为“领导”机关和直属单位党组织的工作，并且有权讨论和决定发展党员、处分党员等重要事项。由于党组具有了处分党员的权限，处分违纪党员的一般程序和特殊程序也需相应地调整 and 变化。

例如，根据《中央纪委监察部派驻机构查办案件工作三个流程图(试行)》《中央纪委对〈关于中央国家机关党的纪律检查工作几个问题的请示〉的批复》等规定，派驻纪检组对驻在部门司局级以下干部违纪问题调查结束后，由于党组、纪检组均无党纪处分决定权，纪检组需向驻在部门机关党委（纪委）提出党纪处理建议，并移送有关案件材料，此后再将案件交由支部大会决定，并报机关党委，由机关党委征求党组意见后，按以下程序办理：（1）对处级以上干部的党纪处分，由机关党委批准，报中直工委（中央国家机关纪工委）备案；（2）对司局级干部拟给予党纪重处分的，经中直工委（中央国家机关纪工委）报中直工委（中央国家机关纪工委）批准，并报中央纪委备案；（3）对司局级干部拟给予党纪轻处分的，报中直工委（中央国家机关纪工委）批准，并报中直工委（中央国家机关纪工委）备案。在党组具有处分权后，上述程序也应进行相应修改。