

2016年《中国纪检监察报》“以案说纪”

目录

醉酒驾车被判处刑罚应如何给予党纪政纪处分	2
党员在新《条例》实施后的嫖娼行为如何定性处理	3
对抗组织审查的行为范畴及认定——新修订党纪处分条例系列案例评析	3
违反干部选拔任用规定的违纪行为如何定性——新修订党纪处分条例系列案例评析	5
宫某出入会所等违纪行为如何定性——新修订党纪处分条例系列案例评析	7
跨越新《条例》施行日期的连续违纪行为如何认定——新修订党纪处分条例系列案例评析	9
刘某的相关报销行为应如何认定归责——新修订党纪处分条例系列案例评析	11
违纪款去向不影响行为性质的认定和归结——新修订党纪处分条例系列案例评析	13
洪某等人的借款行为如何认定归结——新修订党纪处分条例系列案例评析	15
如何认定处理“对抗组织审查行为”	17
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	18
如何界定违规买卖股票违纪行为——新修订党纪处分条例系列案例评析	20
对设立小金库的行为如何认定归结——新修订党纪处分条例系列案例评析	21
向公务人员赠送礼金与公款赠送礼品的区分及界定——新修订党纪处分条例系列案例评析	23
如何追究搞拉票非组织活动人员的党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析	25
违反和不落实中央八项规定精神问题如何问责追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析	27
利用职权非法占有土地使用权如何定性归责——新修订党纪处分条例系列案例评析	29
对侵害群众利益行为如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析	31
搞权钱交易行为如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析	32
亲属违规从事经营活动如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析	34
经商办企及有偿中介行为如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析	36
国（境）外投资入股及为特定关系人经营谋利如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析	38
感情投资、公车私用如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析	40
公务期间接受下属单位旅游安排如何定性处理——新修订党纪处分条例系列案例评析	42
违规兼职、兼职取酬如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析	44
不按规定给予党纪处分如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析	46
纪检机关认定赌博等行为构成违纪是否必须以行政执法机关作出认定为前提	48
在党纪处分影响期内又受到党纪处分的应如何计算影响期	49
如何对审批公款出国（境）旅游的单位负责人进行问责	51
向有业务关系的个人借款用于购房的行为如何认定	52
如何认定共同违纪以及行为人的党纪责任	53
如何认定处理“在组织进行谈话、函询时不如实向组织说明问题行为”	55
如何追究诬告陷害行为党纪责任	56
非参公管理事业单位人员在行政机关工作时违纪如何给予政纪处分	58
监察机关处理举报事项的行为是否属于行政复议范围	59

醉酒驾车被判处刑罚应如何给予党纪政纪处分

钟纪晟

●基本案情

李某，中共党员，国家某行政机关管理局原副局长。

2015年7月8日晚，李某饮酒后驾车到单位取材料，被执勤民警当场查获，并抽取体内静脉血留存。后经司法鉴定，李某血液中酒精含量为91.2mg/100ml，已达到国家人体血液酒精含量标准中规定的醉酒标准。8月24日，李某因涉嫌犯危险驾驶罪被取保候审。12月23日，李某被免职。2016年1月5日，某人民法院作出刑事判决，认定李某行为构成危险驾驶罪，鉴于其认罪、悔罪态度较好，依法对其从轻处罚并适用缓刑，判处拘役一个月，缓刑二个月，罚金1000元。李某未提起上诉，判决生效。

●处理意见分析

对李某的上述行为，其所在单位纪委提出，依据新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《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法规定的主刑（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法规定的主刑（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法规定的主刑（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。

【来源：2016年3月9日《中国纪检监察报》】

党员在新《条例》实施后的嫖娼行为如何定性处理

钟纪晟

基本案情

刘某，中共党员，某单位办公室主任。

2016年1月9日晚，刘某因嫖娼被民警查获，公安机关根据《中华人民共和国治安管理处罚法》有关规定，给予刘某行政拘留十五日并处罚款500元的处罚。

对于刘某的上述行为，其所在单位党委提出，刘某比较年轻，工作能力突出，表现一贯良好，连续多年被评为优秀职工；为人友善，与同事相处和谐，工作任劳任怨。为体现惩前毖后、治病救人的执纪政策，建议依据《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第二十九条第一款“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，损害党和国家人民利益的，应当视情节轻重给予党纪处分”之规定，给予刘某留党察看二年的处分。

处理意见

经研究认为，依据《中国共产党章程》第一章第三条规定，党员必须履行“模范遵守国家的法律法规”的义务。党员发生嫖娼行为，已严重违反《中华人民共和国治安管理处罚法》的有关规定。对此类行为，根据2003年《条例》第一百五十六条之规定，应给予开除党籍处分。而应注意的是，新《条例》贯彻纪法分开原则，对国家法律法规已经规定的内容，在分则中不再重复规定，在总则中设定专门条款实现纪法衔接。

党员发生嫖娼行为，与党员的理想信念宗旨完全背离，已丧失了作为党员的基本条件，并严重损害了党的形象。因此，对党员在2016年1月1日后发生的嫖娼行为，应当适用新《条例》总则第二十九条第二款“对有丧失党员条件，严重败坏党的形象行为的，应当给予开除党籍处分”之规定，给予开除党籍处分。据此，如证实刘某在2016年1月1日后发生了嫖娼行为，应按此规定给予其开除党籍处分。

需要注意的是：根据新《条例》第三十四条第二款“党员依法受到行政处罚、行政处分，应当追究党纪责任的，党组织可以根据生效的行政处罚、行政处分决定认定的事实、性质和情节，经核实后依照本条例规定给予党纪处分或者组织处理”之规定，刘某所在单位党委应对公安机关作出的行政处罚决定进行核实后，再按程序作出党纪处分决定。

【来源：2016年3月23日《中国纪检监察报》】

对抗组织审查的行为范畴及认定——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

基本案情

蒯某，党员，某省东林市林海县县长。

2015年3月，蒯某任县长期间，某建筑公司经理刘某在承建县政府办公楼维修工程过程中，为了感谢蒯某在工程款结算时给予的关照，到蒯某家送给其2万元人民币。同年11月，东林市纪委对蒯某涉嫌受贿犯罪问题立案审查。2016年1月，蒯某与刘某串供，订攻守同盟，纪委在找刘某调查谈话时，刘某作虚假陈述，否认蒯某存在受贿行为。

►分歧意见

纪律审查人员在违纪行为的表述及适用新旧《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）上出现了意见分歧：

第一种意见认为，蒯某对抗组织审查，构成串供违纪行为，且涉嫌受贿犯罪问题。依据新《条例》第五十七条第（一）项、第一百三十三条第二款、2003年《条例》第八十五条第一款的规定，合并处理追究蒯某党纪责任。

第二种意见认为，蒯某构成对抗组织审查违纪行为，同时蒯某涉嫌受贿犯罪问题，应依据新《条例》第二十七条、第五十七条第（一）项的规定，合并处理，给予蒯某党纪处分。

►评析意见

在本案中，既存在新《条例》实施后，对抗组织审查违纪行为的表述、违纪行为上位和下位概念的问题，同时又存在新《条例》第一百三十三条第二款关于“从旧兼从轻”的溯及力问题。

笔者同意第一种意见，具体理由如下：

蒯某违犯政治纪律，对抗组织审查，构成串供违纪行为

新《条例》把政治纪律、政治规矩和组织纪律列在突出位置，明确增加了拉帮结派、对抗组织审查、搞无原则一团和气等违反政治纪律条款。要对上述违纪行为准确定性，必须先搞清楚对抗组织审查行为的范畴是什么，包括哪些具体违纪行为，又如何准确认定。

新《条例》第五十七条所规定的对抗组织审查行为，是指违反党的政治纪律规定，妨害、对抗组织审查工作，按照规定应当受到党纪处分的行为。其违纪主体必须是有责任能力的党员，且存在主观故意，并在客体上侵犯了正常的组织审查活动。

新《条例》第五十七条所规定的“对抗组织审查行为”概念是上位概念，不是具体要素行为概念，也不是下位概念。对抗组织审查违纪行为是个范畴，该条款既给出了对抗组织审查行为的上位概念，也规定了该范畴的具体内容，同时规定了下位概念，即规定了对抗组织审查行为的具体违纪行为，包括：（一）串供或者伪造、销毁、转移、隐匿证据的；（二）阻止他人揭发检举、提供证据材料的；（三）包庇同案人员的；（四）向组织提供虚假情况，掩盖事实的；（五）其他对抗组织审查行为的。其中，因为对抗组织审查行为下位概念行为存在多元性，不可能将所有的违纪行为全部列举，因而设定了第（五）项为兜底性条款。

再看串供违纪行为，是指违纪行为人与证人、共同违纪案件的行为人之间，在互相串通或约定的基础上，所作的同样内容的虚假陈述。串供的表现形式是共同违纪的各行为人之间，证人与行为人之间在陈述内容上的一致，这种一致表现在不符合案件的法律事实、客观事实，又对行为人极其有利。需要注意的是，在审核、认定串供违纪行为证据、事实时，只有行为人暗中商订供词后，在组织审查时做了串供陈述的，才构成串供违纪行为。如果暗中商订了供词，但在组织审查时没有做串供陈述的，则不能认定构成串供违纪行为。

在本案中，2016年元旦过后，东林市纪委分别与蒯某、刘某谈话时，蒯某否认收受刘某钱款，刘某否认给蒯某送钱，双方陈述的内容一致。虽然，他们都对事实进行否认，但调查组从蒯某、刘某谈话陈述的内容细节进行比较分析，可以判断其是否存在串供违纪行为。

串供的显著特征是内容的极其相近或一致。如供述的内容细节完全一致，没有丝毫的差别，此种供述和证言，可能已经作过串供。反之，如果违纪行为人之间，或违纪行为人与证人之间在对主要事实作了相同的供述，对一些细节，诸如行为人实施的行为等存在细微差异，这样反而可能符合实际情况。

同时，调查组从审查蒯某、刘某谈话后陈述内容的客观性判断其是否串供。真实的供述应当具有客观性，串供后的陈述显然不具有这一特性。调查组经过调取蒯某的工商银行存折，查阅存款时间、地点、存款数额等，并找蒯某的妻子、儿子调查谈话，调查刘某到蒯某家的行为事实的过程，比对印证，发现蒯某、刘某陈述的内容无法得到案件其他相关证据的印证，与事实不相符。纪律审查人员再次与蒯某、刘某谈话时，让他们细述事实经过，利用陈述中暴露出的一些细节矛盾，进行严密的逻辑发问，最终使二人陷于不能自圆其说的被动之中，用相关的证据揭穿了串供的事实。

蒯某符合串供违纪行为四要件的构成，属于违犯政治纪律，对抗组织审查，构成串供违纪行为。依据新《条例》第五十七条第（一）项规定，追究蒯某的党纪责任。

蒯某违反国家法律法规规定，涉嫌受贿犯罪

蒯某任县长期间，利用职务上的便利，为他人谋取利益，非法收受刘某 2 万元。根据《关于人民检察院直接受理立案侦查案件立案标准的规定（试行）》“一、贪污贿赂犯罪案件（三）受贿案涉嫌下列情形之一的，应予立案：1、个人受贿数额在 5 千元以上的；2、个人受贿数额不满 5 千元，但具有下列情形之一的：（1）因受贿行为而使国家或者社会利益遭受重大损失的；（2）故意刁难、要挟有关单位、个人，造成恶劣影响的；（3）强行索取财物的”相关规定，蒯某涉嫌受贿犯罪，应将蒯某涉嫌受贿犯罪问题移送检察机关依法处理。

此外，蒯某受贿行为是发生在 2016 年 1 月 1 日以前的行为，依据新《条例》第一百三十三条“本条例施行前，已结案的案件如需进行复查复议，适用当时的规定或者政策。尚未结案的案件，如果行为发生时的规定或者政策不认为是违纪，而本条例认为是违纪的，依照当时的规定或者政策处理；如果行为发生时的规定或者政策认为是违纪的，依照当时的规定或者政策处理，但是如果本条例不认为是违纪或者处理较轻的，依照本条例规定处理”的相关规定，原则上应援引依据 2003 年《条例》第八十五条第一款规定，追究蒯某的党纪责任。

蒯某串供违纪行为与涉嫌受贿犯罪纪律处分，应合并处理追究党纪责任

综上，蒯某违犯政治纪律，对抗组织审查，构成串供违纪行为；利用职务上的便利，非法收受他人财物，为他人谋取利益，涉嫌受贿犯罪。对蒯某串供违纪行为和涉嫌受贿犯罪纪律处分，应合并处理。依据“新《条例》第五十七条第（一）项、2003 年《条例》第八十五条第一款”之规定，追究蒯某的党纪责任。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016 年 4 月 6 日《中国纪检监察报》】

违反干部选拔任用规定的违纪行为如何定性——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

▶基本案情

梅某，党员，某省林原市政府建筑质量技术监督站（国有事业单位，以下简称监督站）站长兼党委书记；萧某，监督站副站长。该监督站党委成员共 7 人。

2015 年 6 月，监督站办公室副主任刘某向梅某汇报工作时，顺便请求梅某在其提职问题上给予关照。同年 12 月，梅某得知自己工作将要变动，于是在 2016 年元旦后，在与副站长萧某商量后，推荐刘某任办公室主任。之后，二人以监督站名义下发党委文件，任命刘某为监督站办公室主任。1 月末，梅某转任林原市政府副秘书长。

提职后，刘某为感谢梅某给予的关照，于 2016 年春节前，送给梅某 3 万元人民币。同年 3 月，林原市纪委对梅某相关违纪问题立案审查。萧某另案处理。

▶分歧意见

纪律审查过程中，审查人员对梅某违纪行为的认定产生了分歧：

第一种意见认为，梅某构成违反议事规则违纪行为，构成违反干部选拔任用规定违纪行为，构成违规谋取人事方面利益违纪行为。梅某的上述违纪行为属于想象竞合违纪形态（行为人基于一个违纪故意或者过失，实施的一个行为同时触犯两个以上相关条款的违纪形态），依据新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第二十四条第一款规定，对梅某应以新《条例》第七十三条第一款“违反干部选拔任用规定违纪行为”定性处理。即：对梅某违反干部选拔任用规定，为他人谋取利益收受财物的行为，应依据新《条例》第七十三条第一款、第二十三条、第二十七条之规定，合并处理，给予梅某党纪处分。

第二种意见认为：对梅某构成违反议事规则违纪行为，违反干部选拔任用规定，突击提拔干部并收受刘某钱款行为，应依据新《条例》第二十三条、第二十七条、第六十三条、第七十三条第一款的相关规定合并处理，追究梅某的党纪责任。

►评析意见

本案焦点问题，在干部选拔任用中为他人谋取利益并收受财物的行为，应如何定性归责及援引法规？同时，本案还存在想象竞合违纪形态的认定问题。笔者同意第一种意见，具体理由如下：

梅某违反议事规则行为，构成违犯组织纪律

违反议事规则违纪行为，是指违反党章关于“凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，由党的委员会集体讨论，作出决定”规定以及各级党组织制定的议事规则和决策程序的行为。其违纪主体是党员领导干部，且存在“明知是重大事项应当由党组织集体讨论决定，而故意违反议事规则，由个人或者少数人作出决定”的主观故意。其侵犯的客体是党的民主集中制。

重大事项，根据《关于党内政治生活若干准则》的规定，是指应由党组织集体讨论作出决定的下列事项：1、涉及党的路线、方针、政策的大事；2、重大工作任务的部署；3、重要干部的任免、调动和处理；4、群众利益方面的重要问题；5、上级领导机关规定应由党组织集体讨论决定的问题。

应注意的是，个人或者少数人决定的事项必须是按照议事规则规定应由党组织集体讨论作出决定的事项，才构成本违纪行为。如果个人或者少数人决定的问题是其职权范围内应予决定的事项，则不构成违反议事规则违纪行为。

本案中，梅某与萧某商量后，由监督站党委下发文件，任刘某为监督站办公室主任。根据《关于党内政治生活若干准则》、《党政领导干部选拔任用工作条例》第三十七条第一款的相关规定，党委讨论决定干部任免事项，个人或者少数人不能决定干部任免事项，梅某的行为，属于违反规定，由少数人决定干部任免事项，构成违反议事规则违纪行为。

梅某违反干部选拔任用规定行为，构成违犯组织纪律

违反干部选拔任用规定违纪行为，主要是指在干部选拔任用工作中，违反相关干部选拔任用规定的行为。其违纪主体是特殊主体，只能是对干部的选拔、任用起决定作用的党员领导干部或者从事组织，人事工作的党员，且存在主观故意。

本案中，梅某违反《党政领导干部选拔任用工作条例》第六十一条第一款第（三）项、第（八）项的规定，在工作调动前，突击提拔干部；违反干部选拔任用相关规定，“推荐人选，不经考察，与萧某二人决定任免干部”，其行为构成违反干部选拔任用规定违纪行为。应依据新《条例》第七十三条第一款规定追究梅某党纪责任。

梅某违规谋取人事方面利益行为，构成违犯组织纪律

违规谋取人事方面利益违纪行为，是指在干部、职工的录用、考核、职务晋升、职称评定和征兵、安置复转军人等工作中，违反规定，利用职权或者职务上的影响，或者弄虚作假，为本人或者其他人员谋取利益的行为。该行为违纪主体只能是领导干部、组织人事工作干部以及从事干部、职工录用、考核、职称评定、职务晋升以及征兵、安置复转军人等工作的干部中的党员，且在主观上出于故意。该行为侵犯的客体是党和国家组织、人事工作的正常管理

秩序。在客观方面必须具有违反规定，利用职权或者职务上的影响，或者弄虚作假，为本人或者其他人谋取人事方面利益的行为。

本案中，梅某在监督站干部职务晋升中，违反《关于党内政治生活若干准则》、《党政领导干部选拔任用工作条例》的规定，利用职权，为他人谋取人事方面利益，构成违规谋取人事方面利益违纪。

对梅某的上述违纪行为应竞合后合并处理

需要注意的是，我们在适用合并处理时，要注意区分一种违纪行为与数种违纪行为的界限。

根据新《条例》第二十四条第一款规定，对想象竞合违纪形态的处理原则是依照处分较重的条款定性处理，即以行为触犯的数个条款中处分较重的一个条款定性处理。本案中，梅某违反议事规则违纪行为、违反干部选拔任用规定违纪行为、违规谋取人事方面利益违纪行为，属于想象竞合违纪形态，应依照处分较重的“以梅某构成违反干部选拔任用规定违纪行为”定性处理。

此外，梅某收受刘某 3 万元的问题，涉及“用人腐败”这一当前执纪监督重点问题，其违犯组织纪律，构成违反干部选拔任用规定违纪行为，但梅某收受财物是在实施违反干部选拔任用规定违纪行为之后，那么，该情节是否追究党纪责任？又该如何认定？

首先，根据《关于人民检察院直接受理立案侦查案件立案标准的规定（试行）》的相关规定，梅某涉嫌受贿犯罪问题，在进行党纪处分后，应移交检察机关依法处理。

其次，应从梅某的客观行为事实来研析。梅某先实施违反干部选拔任用规定违纪行为，后实施了收受刘某财物行为，属于“违反干部选拔任用规定行为”加“收受钱款行为”的行为结构方式。该行为结构方式的认定在司法解释中是有规定的，依据最高人民法院《关于审理挪用公款案件具体应用法律若干问题的解释》第七条：“因挪用公款索取、收受贿赂构成犯罪的，依照数罪并罚的规定处罚”的相关规定，应认定梅某构成违反干部选拔任用规定违纪行为，同时对梅某收受刘某钱款的行为给予党纪追究，合并处理。

再次，依据新《条例》第二十七条“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”的规定，以梅某构成违反干部选拔任用规定违纪行为定性，将梅某收受财物的问题作为梅某构成违反干部选拔任用规定违纪行为情节表述，依据新《条例》第七十三条第一款、第二十七条、第二十三条之规定，合并处理，给予梅某党纪处分。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016 年 4 月 13 日《中国纪检监察报》】

宫某出入会所等违纪行为如何定性——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

►基本案情

宫某，党员，2010 年 10 月，某市国土资源局局长。某房地产开发有限公司经理肖某系宫某大学同学。2015 年 6 月，肖某到某会员制会所宴请宫某，其间二人进行了壁球等运动，共消费 2 万元人民币。之后，肖某送给宫某该会所价值 2 万元的会员卡。2016 年初，该市纪委对宫某违纪问题立案审查。

►评析意见

本案焦点问题，一是宫某行为发生在新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）实施之前，且对于宫某部分违纪行为，新《条例》有规制条款，而 2003 年原党纪处分条例则没有相关规制条款，应如何认定处理的问题；二是想象竞合违纪形态认定问题（行为

人基于一个违纪故意或者过失，实施的一个行为同时触犯两个以上相关条款的违纪形态)；三是新《条例》第一百三十三条第二款关于“从旧兼从轻”溯及力的问题。

宫某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为

违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为，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的人员中的党员，且必须存在主观故意；其侵犯的客体是复杂客体，既侵犯廉洁自律规范，又侵犯党和国家机关正常管理活动。该违纪行为在客观方面必须具有违规取得、持有、实际使用运动健身卡、会所和俱乐部会员卡、高尔夫球卡等各种消费卡，且系情节较重的行为。

对此，2013年12月中央纪委、中央党的群众路线教育实践活动领导小组下发的《关于在党的群众路线教育实践活动中严肃整治“会所中的歪风”的通知》，以及2014年5月中央党的群众路线教育实践活动领导小组下发的《关于进一步整治“会所中的歪风”的通知》，都要求党员领导干部作出不接受和持有私人会所会员卡的公开承诺，在专题民主生活会上进行明示，自觉接受监督。

本案中，宫某身为党员领导干部，接受与自己职务行为存在公务关系公司的同学所送价值2万元的会所会员卡，其行为构成违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为。

宫某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成违规出入私人会所违纪行为

违规出入私人会所违纪行为，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的人员中的党员，且其存在主观故意，明知自己行为违反党员廉洁自律规范；其侵犯的客体包括廉洁自律规范、党和国家机关正常管理活动。其在客观方面必须同时具有两个条件：一是违反有关规定出入私人会所的行为；二是情节较重（譬如，接受管理和服务对象及其亲属所请出入私人会所等）。

本案中，宫某违反规定出入私人会所，接受与自己职务行为存在公务关系公司的同学肖某宴请，进行壁球等运动，消费2万元人民币，构成违规出入私人会所违纪行为。

宫某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成接受可能影响公正执行公务的宴请、旅游、健身、娱乐活动违纪行为

接受可能影响公正执行公务的宴请、旅游、健身、娱乐活动违纪行为，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，接受可能影响公正执行公务的宴请、旅游、健身、娱乐等活动安排，情节较重的行为。该违纪行为既侵犯廉洁自律规范，又侵犯党和国家机关正常管理活动。对此，《党政机关厉行节约反对浪费条例》、《党政机关国内公务接待管理规定》等党内法规均对该行为作出了规制。

本案中，宫某作为党员领导干部，在私人会所接受宴请和娱乐活动的行为，构成接受可能影响公正执行公务的宴请、旅游、健身、娱乐活动违纪行为。

宫某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，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，是指党和国家工作人员或者其他从事公务人员中的党员，收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，情节较轻的行为。

构成该违纪行为的行为方式主要有两种：

一是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。其中，涉及的党和国家相关规定，应当依据、参考国务院1988年12月发布的《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》，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》等相关规定内容。

二是收受其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等。譬如，收受明显超出了当地正常经济水平、风俗习惯、个人经济能力的礼品、礼金，在给予处分时也应根据各种因素综合考虑酌情处理。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、消费卡的也不构成违纪行为。譬如，参观访问与自己没有隶属关系或者工作关系的单位所收到的礼品，大型活动中并无特定赠送对象的纪念品，就属于不会影响公正执行公务的礼品。

本案中，宫某作为国土资源局局长，违反规定，收受同学所送可能影响公正执行公务的价值2万元会员卡，其行为构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。

对宫某的违纪行为应竞合后合并处理

根据新《条例》第二十四条第一款规定，对想象竞合的处理原则是依照处分较重的条款定性处理。应当以行为触犯的数个条款中处分较重的一个条款定性处理。如果触犯的数个条款处分相同，则应按照最能体现其行为特征的条款定性处理。

特别应当注意的是，宫某违规取得、持有、实际使用消费卡的违纪行为和违规出入私人会所违纪行为，在新《条例》中有相关违纪行为的规制条款，而2003年原党纪处分条例却无相关违纪行为的具体规制条款。对此，有人认为上述两种违纪行为发生于2015年，发生在新《条例》实施之前，因此不能以新《条例》相关条款认定。

笔者认为，这种认定意见显然是不准确的。虽然在2003年原党纪处分条例分则部分第八章违反廉洁自律规定的行为中，没有上述两种具体行为规制条款，但该章设立了违反廉洁自律行为兜底性条款，即2003年原党纪处分条例第八十二条。宫某上述两种违纪行为均属于该兜底条款规制的范畴。对此，对于宫某的上述违纪行为，应依据新《条例》第一百三十三条第二款关于“从旧兼从轻”的相关规定，同时依据新《条例》第八十七条规定，追究宫某的党纪责任。

最终，纪律审查人员集体形成如下建议：

宫某构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，构成违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为，构成违规出入私人会所违纪行为，构成接受可能影响公正执行公务的宴请、旅游、健身、娱乐活动违纪行为。

宫某接受可能影响公正执行公务的宴请、旅游、健身、娱乐活动违纪行为与违规出入私人会所违纪行为属于想象竞合违纪形态，应以违规出入私人会所违纪行为定性处理。

宫某收受礼品、礼金、消费卡违纪行为与违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为属于想象竞合违纪形态，应以违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为定性处理。

综上，对宫某违规出入私人会所违纪行为和违规取得、持有、实际使用消费卡违纪行为，应合并处理，依据新《条例》第一百三十三条第二款、第八十七条相关规定，追究宫某党纪责任。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年4月20日《中国纪检监察报》】

跨越新《条例》施行日期的连续违纪行为如何认定——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

►基本案情

苗某，党员，某省交通厅副厅长。2015年10月国庆节期间，与交通厅有业务往来的金鑫路桥公司经理刘某以过节名义送给苗某5000元购物卡。2016年2月春节期间，刘某以过节名义送给苗某6000元人民币。

2015年6月，苗某参加了与自己没有隶属关系或者工作关系的某中直单位举办的经济发

展会议。会议结束，与会人员均获得一个价值 500 元的移动硬盘作为纪念品。

2016 年 3 月，该省纪委对苗某违纪问题立案审查。

►定性及处理建议

该省纪委执纪审理人员认为：苗某于 2015 年 10 月和 2016 年 2 月收受与工作单位有业务往来的相关公司经理刘某给予购物卡和现金的行为，属于跨越新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）施行日期的连续收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，应依据新《条例》第八十三条第一款追究苗某的党纪责任；苗某收受与自己没有隶属关系或者工作关系的相关单位所送价值 500 元会议纪念品，不属于违规违纪行为。

►案例评析

本案的关键问题在于跨越新《条例》施行日期的连续违纪行为应如何认定及处理。具体评析如下：

（一）关于收受礼品、礼金、消费卡违纪行为的界定

收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，是指党和国家工作人员或者其他从事公务人员中的党员，收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等的行为。

该项违纪行为要求行为人除在主观上存在故意，也须在客观方面具有两种行为方式：

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。其中，涉及的党和国家相关规定，应当依据、参考国务院 1988 年 12 月发布的《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》，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》等相关规定内容。

2、收受其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等。譬如，收受明显超出了当地正常经济水平、风俗习惯、个人经济能力的礼品、礼金价值，在给予处分时也应根据各种因素综合考虑酌情处理。需要强调的，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。譬如，参观访问与自己没有隶属关系或者工作关系的单位所收到的礼品，大型活动中并无特定赠送对象的纪念品，就属于不会影响公正执行公务的礼品。

（二）关于苗某跨越新《条例》施行日期的连续收受礼品、礼金、消费卡违纪行为

连续违纪行为，是指基于同一或者概括的违纪故意，连续实施性质相同的独立构成违纪的数个行为，触犯同一违纪名称的违纪形态。

本案中，苗某于 2015 年 10 月和 2016 年 2 月收受与工作单位有业务往来的相关公司经理刘某给予购物卡和现金的行为，属于跨越新《条例》施行日期的连续收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。

关于此类连续违纪行为如何处理，党纪处分条例并未作出规定。但是，依据新《条例》第四条党的纪律处分工作应当坚持的原则中第（三）项：“实事求是。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绳，准确认定违纪性质，区别不同情况，恰当予以处理”的相关规定，党纪处分条例与刑法及其司法解释应当保持一致。对此，根据最高人民检察院《关于对跨越修订刑法施行日期的继续犯罪、连续犯罪以及其他同种数罪应如何具体适用刑法问题的批复》的相关规定，苗某两次收受金鑫公司经理刘某购物卡及现金的行为属于连续违纪行为，应当认定构成同一个违纪行为，即构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。

应当注意的是，尽管苗某两个违纪行为分别发生在新《条例》施行的前后，但根据 2003 年《党纪处分条例》第七十四条第一款和新《条例》第八十三条第一款的规定，均应受到纪

律追究，且新旧《条例》对收受礼品、礼金、消费卡违纪行为的规定处分档次并未发生变化。因此，对其跨越新《条例》施行日期的收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，应依据新《条例》第八十三条第一款的规定，按照累计收受数额一并定性处理。

综上，苗某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。

（三）苗某收受与自己没有隶属关系或者工作关系的单位所送礼品，礼品不能证明超出正常礼尚往来范畴，不能认定为违规违纪行为

本案中，苗某于2015年6月参加了与自己没有隶属关系和工作关系的相关单位举办的会议，并接受了举办单位赠予所有参会人员价值500元纪念品。

该行为发生在新《条例》实施之前，根据2003年《党纪处分条例》第七十四条第一款、第二款：“党和国家工作人员或者其他从事公务的人员，接受可能影响公正执行公务的礼品馈赠，不登记交公，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。前款所列人员接受其他礼品，按照规定应当登记交公而不登记交公，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分”的相关规定，苗某行为属于接受其他礼品，按照党和国家规定应当登记上交而不登记上交的行为，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。

但是，新《条例》将2003年原《党纪处分条例》第七十四条第二款有关“接受其他礼品，按照规定应当登记交公而不登记交公”的相关内容删除，因此，依据新《条例》第八十三条：“收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。收受其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等的，依照前款规定处理”的相关规定，以及依据新《条例》第一百三十三条第二款关于“从旧兼从轻”溯及力规定，苗某的行为不属于违规违纪行为。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年5月11日《中国纪检监察报》】

刘某的相关报销行为应如何认定归责——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

▶基本案情

刘某，党员，某市财政局预算处处长。2016年2月，刘某将自己与妻子元旦期间旅游的高铁车票3100元在该市财政局基建处报销；同年3月，刘某又将自己与妻子春节期间旅游的高铁车票4300元在该市所辖某县建设局报销，另将女儿春节期间旅游的高铁车票4700元在该市工商局报销。同年4月，该市纪委对刘某违纪问题立案审查。

▶定性及处理建议

该市纪委执纪审理人员认为，刘某在市财政局基建处、某县建设局、市工商局的相关报销行为构成侵占违纪行为，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第九十四条之规定，追究刘某的党纪责任。

▶案例评析

本案中，该市纪委纪律审查人员对于刘某将其与妻子、女儿春节期间旅游的高铁费用在该市工商局及所辖某县建设局报销的行为认定构成侵占违纪无异议。但有个别同志对刘某将其与妻子元旦期间旅游的高铁车票在本单位报销的行为，属于贪污行为还是侵占行为产生了模糊判断。对此，笔者建议，应从违纪构成的视角给侵占行为以科学的界定和区分，对侵占

行为准确认定归结。具体分析如下。

刘某在本单位的报销行为不应认定为一般贪污刑事违法行为

贪污罪是指国家工作人员利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有公共财物的行为。受国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体委托管理、经营国有财产的人员，利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有国有财物的，以贪污罪追究其刑事责任。贪污罪的构成在客观方面必须同时具备两个条件，即利用职务上的便利和非法占有公共财物，两者缺一不可。

“利用职务上的便利”是指利用职务上主管、管理、经手公共财物的权力及方便条件。其中，管理与主管的区别在于：主管对财物有支配权，它可以指定或者改变财物的用途和方向，而管理则无此权，它只有监守、保管的职权；经手与管理的区别在于：管理是对公共财物的直接管理的职权，而经手则无对财物直接管理的职权，只是依据职务有权领取、支出和报销财物。

在本案中，刘某将自己与妻子元旦期间旅游的高铁车票 3100 元在财政局基建处报销，没有利用自己职务范围内主管、管理、经手公共财物的权力及方便条件，其行为方式不符合贪污在客观方面的行为方式规定，因此，刘某不属于一般贪污刑事违法行为。

刘某的相关报销行为构成侵占违纪行为

侵占违纪行为，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，利用职权或者职务上的影响，侵占公私财物的行为。

该违纪行为在主观方面是直接故意，并具有侵占公私财物的目的。侵犯的客体是复杂客体，既侵犯廉洁自律制度，又侵犯公私财物的所有权。其在客观方面必须具有利用职权或者职务上的影响，侵占公私财物的行为。

“侵占公私财物的行为”，按照新《条例》第九十四条规定，主要有以下四种行为方式：

1. 侵占非本人经管的公私财物行为。“侵占”，是指行为人通过非法手段将公私财物占为己有。“占为己有”，既可以是归行为人本人所有，也可以归他人所有。

2. 以象征性地支付钱款等方式侵占公私财物的行为。“象征性地支付钱款”，是指支付的价款远远低于行为人所侵占公私财物价格。

3. 无偿、象征性地支付报酬接受服务、使用劳务的行为。该行为有两种表现形式：一是无偿接受服务、使用劳务；二是象征性地支付报酬接受服务、使用劳务。“无偿接受服务、使用劳务”，是指接受服务、使用劳务，未支付任何费用。“象征性地支付报酬接受服务、使用劳务”，是指接受服务、使用劳务所支付的报酬远远低于实际发生的应当支付的服务费、劳务费。

4. 利用职权或者职务上的影响，将本人、配偶、子女及其配偶等亲属应当由个人支付的费用，由下属单位、其他单位或者他人支付、报销的。“下属单位”，是指有隶属关系的单位。“其他单位”，是指有协作关系的单位、有供销关系的单位、有合作关系的单位以及其他与行为人职权或者职务上的影响有关系的单位。“他人”，是指与行为人无亲属关系，而有职权或者职务上的影响、工作上关系的个人和单位。行为人只要利用职权或者职务上的影响，实施上述四种侵占公私财物行为之一的，即构成本违纪行为。

需要强调的是，侵占行为的行为方式关键要素行为，不是利用本人职务上主管、管理、经手公共财物的权力及方便条件，侵占本单位的财物，也不是利用自己职务上主管、负责或者承办某项公共事务的职权及其所形成的便利条件搞权钱交易，而是利用职权或者职务上的影响，侵占非本人经管的公私财物，包括下属单位、其他单位、他人的财物。行为人职权或者职务上的影响是侵占行为构成的必备要件。

此外，贪污与侵占的界定区分问题尤其值得注意。两者有如下区别：一是主体区别，前者的主体是国家工作人员或者受委托管理、经营国有财产的人员；而后者的主体是党和国家工作人员或者其他从事公务的人员。二是主观目的不同，前者目的是非法占有公共财物；而

后者目的是侵占公私财物。三是侵犯客体的区别，前者的客体是国家工作人员职务行为的廉洁性和公共财物的所有权；而后者的客体是廉洁自律制度和公私财物的所有权。四是行为对象不同，前者的行为对象是公共财物；而后者的行为对象是公私财物。五是行为方式的区别，前者是利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有公共财物的行为；而后者是利用职权或者职务上的影响，侵占公私财物的行为（即侵占非本人经管的公私财物行为，或者以象征性地支付钱款等方式侵占公私财物的行为，或者无偿、象征性地支付报酬接受服务、使用劳务的行为，或者利用职权或者职务上的影响，将本人、配偶、子女及其配偶等亲属应当由个人支付的费用，由下属单位、其他单位或者他人支付、报销的行为）。在执纪实务中必须对上述的区别准确把握。

结合本案而言，刘某在某市财政局基建处、某县建设局、某市工商局共计报销的 1.21 万元，主观故意是明确的；从行为方式上看，均是利用了自己是该市财政局预算处处长这个职权和职务上的影响，侵占了上述三家单位的公款，其行为符合侵占违纪行为构成要件的规定，构成侵占违纪行为。因此，对刘某的行为，应依据新《条例》第九十四条的规定，追究刘某的党纪责任。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016 年 5 月 15 日《中国纪检监察报》】

违纪款去向不影响行为性质的认定和归结——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

基本案情

谢某，党员，某市文化局办公室主任。2016 年春节前，谢某以该局业务处需要办公用柜为由，虚开 5000 元购买办公用柜发票，在财务部门报销后将此款存于个人账户。同年 5 月，该市纪委根据举报对谢某贪污问题立案审查。在调查谈话时，谢某如实谈及上述违纪事实，但谢某同时也谈到，后将所报销款项全额用于单位招待外省文化厅考察团的餐费。经查，谢某所说用于接待餐费情况属实。

定性及处理意见

该市纪委执纪审理人员意见认为，谢某虚开 5000 元发票，在财务部门报销并存款于个人账户，是利用职务上的便利，以骗取手段非法占有公共财物的行为，属于一般贪污刑事违法行为。虽然，该款项后用于单位招待餐费，但并不影响谢某一般贪污刑事违法行为的认定和归结。同时，谢某在纪律审查调查谈话时有如实坦白情节，量纪时可以酌情考虑从轻处分。

案例评析

本案的值得掌握的焦点问题有这样几项，违纪款的去向是否影响违纪行为的认定和归结？违纪行为人主动交代和如实坦白怎么样区分？具体分析解读如下：

赃款去向不影响贪污行为的构成

贪污罪是指国家工作人员利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有公共财物的行为。

在纪律审查中，对贪污行为非法占有公款的去向是否影响其行为的最终认定往往容易引起争议，一种观点认为赃款去向不影响贪污行为的构成；另一种观点认为应当查明去向，去向不明，贪污行为不能成立。对此，笔者同意第一种观点。具体理由研析解读如下：

首先，从贪污行为的法律属性看，贪污行为主观上是直接故意，过失不构成贪污行为。贪污行为在主观方面，是指行为主体对自己行为及其危害结果所报的心理态度，它包括犯罪故意或者犯罪过失、犯罪目的和犯罪动机这几种因素。故意是犯罪构成必须具备的主观要件要素；犯罪目的只是某些犯罪构成所必备的主观要件要素，也称之为选择性主观要件要素；

动机不是犯罪构成必备的主观要件要素，其与犯罪目的同属于行为人的主观状态。犯罪动机是推动行为人实施某一行为的内心起因，一般不影响定罪，而影响量刑，这是量刑时应考虑的情节。也就是说，不论行为人实施贪污行为的动机是什么，也不论主观动机是为公还是为私，都不影响犯罪的构成，只要有证据证明行为人有非法占有的主观故意即可对贪污行为进行认定。因此，以赃款去向必须查清作为罪和非罪的界限，实质上是对贪污行为主观方面动机因素的非正确解读。

谢某将赃款用于单位公务接待，不能抵消事先非法占有的主观故意

《中华人民共和国刑法》第三百八十二条规定，国家工作人员利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有公共财物的，是贪污罪。受国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体委托管理、经营国有财产的人员，利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗取或者以其他手段非法占有国有财物的，以贪污论。

从中可以看出，贪污行为所要求的主观故意，是对财物的非法占有。应当看到，行为人以贪污手段非法将赃款脱离单位的实际控制，就已经反映出主观上具有非法占有的故意。

另，2003年最高人民法院《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》规定，“二、关于贪污犯罪（一）贪污罪既遂与未遂的认定：贪污罪是一种以非法占有为目的的财产性职务犯罪，与盗窃、诈骗、抢夺等侵犯财产罪一样，应当以行为人是否实际控制财物作为区分贪污罪既遂与未遂的标准。对于行为人利用职务上的便利，实施了虚假平账等贪污行为，但公共财物尚未实际转移，或者尚未被行为人控制就被查获的，应当认定为贪污未遂。行为人控制公共财物后，是否将财物据为己有，不影响贪污既遂的认定。”上述规定明确了贪污既遂的司法认定标准。

结合本案，谢某虚开发票报销后将款项存于个人账户，致使赃款脱离单位控制，谢某非法占有的目的已经实现，所以，谢某构成贪污既遂。即便赃款后用于公务开销，也不能抵消事先非法占有的主观故意，不能抵消现实的法律 responsibility。

谢某行为属于一般贪污刑事违法行为，不涉嫌贪污犯罪

2016年4月，最高人民法院、最高人民检察院发布的《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》）第十六条第一款明确规定，国家工作人员出于贪污、受贿的故意，非法占有公共财物、收受他人财物之后，将赃款赃物用于单位公务支出或者社会捐赠的，不影响贪污罪、受贿罪的认定，但量刑时可以酌情考虑。

同时，根据《解释》第一条“贪污或者受贿数额在三万元以上不满二十万元的，应当认定为刑法第三百八十三条第一款规定的‘数额较大’，依法判处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金。贪污数额在一万元以上不满三万元，具有下列情形之一的，应当认定为刑法第三百八十三条第一款规定的‘其他较重情节’，依法判处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金：（一）贪污救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济、防疫、社会捐助等特定款物的；（二）曾因贪污、受贿、挪用公款受过党纪、行政处分的；（三）曾因故意犯罪受过刑事追究的；（四）赃款赃物用于非法活动的；（五）拒不交待赃款赃物去向或者拒不配合追缴工作，致使无法追缴的；（六）造成恶劣影响或者其他严重后果的”相关规定，本案中谢某行为构成贪污既遂，但是，不符合贪污犯罪立案标准的规定，是一般贪污刑事违法行为，不涉嫌贪污犯罪。

谢某属于如实坦白，不属于主动交代

如实坦白和主动交代属于法规概念范畴，即法规专属特征概念。依据新《条例》第三十九条第一款、第二款的规定，主动交代，是指涉嫌违纪的党员在组织初核前向有关组织交代自己的问题，或者在初核和立案调查其问题期间交代组织未掌握的问题。如实坦白，是指在初核、立案调查过程中，涉嫌违纪的党员能够配合调查工作，如实坦白组织已掌握的其本人主要违纪事实的。

需要强调的是，依据新《条例》第十六条、第三十九条第二款的规定，如实坦白可以从

轻处分，主动交代可以从轻或者减轻处分。

就本案而言，谢某是在调查谈话时，如实谈了组织已掌握的其本人主要违纪事实。谢某的行为方式符合如实坦白的规定，应认定属于如实坦白。

综上，谢某行为属于一般贪污刑事违法行为，不涉嫌贪污犯罪，应依据新《条例》第二十八条之规定，追究其党纪责任。因为谢某有如实坦白行为，量纪时可以酌情考虑从轻处分。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年6月8日《中国纪检监察报》】

洪某等人的借款行为如何认定归结——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

违纪案例

案例一：洪某，党员，某县法院刑事审判庭审判员。2016年1月，洪某审理一件盗窃案件，在庭审后向被告人辩护律师刘某提出借款3万元，刘某同意并请求洪某在审理该案时给予关照，洪某应允。翌日上午，刘某将3万元交给洪某，洪某没写借据，后洪某将该借款用于自家春节旅游。

案例二：李某，党员，某县法院民事审判庭审判员。2016年1月，李某在审理一件民间借贷纠纷案件时，认识该案件被告代理人肖某（某律师事务所律师），该案被告败诉。判决生效后，同年4月，李某给肖某打电话，提出让肖某报销其旅游费用1万元，肖某同意，于当日下午将1万元交给李某。

案例三：梅某，党员，某县法院民事审判庭审判员。2016年1月，梅某找到自己正在承办民间借贷纠纷案件原告委托代理人高某（某律师事务所律师），说自己购买轿车向其借1万元并承诺半年偿还。高某当即将1万元交给梅某，梅某给其写了借据。同年3月，梅某偿还了该借款。该案原告败诉。

定性及处理建议

上述三件违纪案件，执纪审理人员认为：

洪某作为审判员，在诉讼活动中，利用职务上的便利，以借为名向律师索取财物，为他人谋取利益，构成受贿行为。根据2016年4月，最高人民法院、最高人民检察院联合发布《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，洪某涉嫌受贿犯罪，依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第二十七条规定，追究其党纪责任。将洪某涉嫌受贿犯罪问题移送检察机关依法处理。

李某作为审判员，利用职权和职务上的影响，将本人应当自己支付的旅游费用，让律师支付，构成侵占违纪行为。应依据新《条例》第九十四条规定，追究李某的党纪责任。

梅某作为审判员，在诉讼活动中，违犯廉洁纪律，违反规定向案件当事人委托代理人律师借款，构成其他违反廉洁纪律规定违纪行为。应依据新《条例》第一百零四条规定，追究梅某的党纪责任。

评析意见

从上述三件违纪案件看，虽然有法官向律师借钱和让律师报销旅游费用行为，但确是不同的行为性质。这三个案例的行为性质认定，关键问题就是法官的借款及报销行为是否存在职务行为，应当以此作为行为性质认定的切入点对案例进行评析诠释。具体分析如下。

洪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。

在案例一中，洪某作为承办案件的审判人员，在诉讼活动中，利用本人审理案件的职权，

向被告人辩护律师刘某提出借款要求。那么，洪某的借钱行为是属于平等民事主体之间的民间借贷关系，还是属于以借为名的违规违纪行为及涉嫌犯罪问题？

依据《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》三、关于受贿罪(六)以借款为名索取或者非法收受财物行为的认定：“国家工作人员利用职务上的便利，以借为名向他人索取财物，或者非法收受财物为他人谋取利益的，应当认定为受贿。具体认定时，不能仅仅看是否有书面借款手续，应当根据以下因素综合判定：(1)有无正当、合理的借款事由；(2)款项的去向；(3)双方平时关系如何、有无经济往来；(4)出借方是否要求国家工作人员利用职务上的便利为其谋取利益；(5)借款后是否有归还的意思表示及行为；(6)是否有归还的能力；(7)未归还的原因；等等”的规定，显然，洪某无正当、合理的借款事由，洪某与律师刘某又无经济往来，借款仅是为了用于自家旅游。洪某借款无归还的意思表示及行为，同时，出借方刘某要求洪某对自己辩护的案件给予关照，洪某对此应允就是承诺。

从洪某借款到借款去向的客观行为方式看，洪某作为审判员，利用职务上的便利，以借为名向律师索取财物，为他人谋取利益，洪某的行为符合受贿犯罪构成要件的规定。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，洪某涉嫌受贿犯罪，应依据新《条例》第二十七条之规定，追究洪某党纪责任，并将洪某涉嫌受贿犯罪问题移送检察机关依法处理。

李某违犯廉洁纪律，构成侵占违纪行为

侵占违纪行为，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，利用职权或者职务上的影响，侵占公私财物的行为。

“侵占公私财物的行为”，按照新《条例》第九十四条规定，主要有以下四种行为方式：

1. 侵占非本人经管的公私财物的行为。
2. 以象征性地支付钱款等方式侵占公私财物的行为。
3. 无偿、象征性地支付报酬接受服务、使用劳务的行为。
4. 利用职权或者职务上的影响，将本人、配偶、子女及其配偶等亲属应当由个人支付的费用，由下属单位、其他单位或者他人支付、报销的。

在案例二中，李某作为审判员，利用职权和职务上的影响，将本人应当自己支付的旅游费用，让律师支付，符合侵占违纪行为四要件构成的规定，构成侵占违纪行为。应依据新《条例》第九十四条之规定，追究李某的党纪责任。

梅某违犯廉洁纪律，构成其他违反廉洁纪律规定违纪行为

其他违反廉洁纪律规定违纪行为，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，实施其他违反廉洁纪律规定的行为。

“其他违反廉洁纪律规定的行为”，是指新《条例》第八章“对违反廉洁纪律行为的处分”未涉及的违反廉洁纪律规定的行为。如果实施了本章已涉及的违反廉洁纪律规定的行为，按照本章有关规定进行定性处理。如果实施了本章未涉及的违反廉洁纪律规定的行为，按本违纪行为进行定性处理。

在案例三中，梅某作为人民法院审判员，应依法履行职责，做到公正、高效、廉洁，但梅某在诉讼活动中，违犯廉洁纪律，违反2004年最高人民法院、司法部印发《关于规范法官和律师相互关系维护司法公正的若干规定》、《人民法院工作人员处分条例》第五十九条第二款：“违反规定向案件当事人、相关中介机构及其委托人借款、借物的，给予警告、记过或者记大过处分”的规定，向原告委托代理人高某借款购买汽车，其行为构成其他违反廉洁纪律规定违纪行为。应依据新《条例》第一百零四条规定，追究梅某的党纪责任。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年6月15日《中国纪检监察报》】

如何认定处理“对抗组织审查行为”

钟纪晟

基本案情

肖某，中共党员，A省C市市委书记。

2016年1月，肖某在其收受他人房产的行为被组织调查后，为掩盖其严重违纪问题，与其家属商量，将该房产抓紧出售，多次向有关私营企业主（曾向肖某行贿）打探组织是否找他们谈话核实，并与相关人员串供，签订虚假借款协议，将部分赃物转移至亲友处藏匿。同年4月，肖某被组织立案审查。

分析意见

对党忠诚老实，是党章对党员的基本要求，也是党员的基本义务。近年来，部分党员干部在实施违纪行为后，特别是其违纪行为开始被组织调查后，往往实施对抗组织审查行为。实践中出现较多的是，被审查人在与其存在权钱交易关系的人员接受组织调查后，通过转移赃款赃物、订立攻守同盟、组织相关涉案人外逃、打探案情等方式，企图逃避组织调查。根据2016年《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第五十七条之规定，此类行为应认定为违反政治纪律行为，根据情节轻重给予警告直至开除党籍处分。

上述案例中，肖某身为党员领导干部，为掩盖其严重违纪问题，打探消息、订立攻守同盟、转移赃物，甚至伪造证据，依据新《条例》第五十七条之规定，其行为构成对抗组织审查行为，已违反政治纪律，应追究其纪律责任。

执纪审理实践中，对此类行为的认定和处理，应注意把握好以下问题：

第一，关于对抗组织审查行为的定性问题。新旧条例有个演变过程，2003年施行的《党纪处分条例》第二十四条将此类行为称之为“干扰、妨碍组织审查行为”，并没有规定为独立的违纪行为，而是作为可以从重或加重处分的情节在总则中予以规定。新《条例》则把此类行为表述为对抗组织审查行为，在分则中单独作为违反政治纪律行为予以认定，对情节严重的可给予开除党籍处分。这充分体现了党组织对党员在忠诚老实方面的政治性要求，体现了“党纪严于国法”的党内审查特色。因此，如果被审查人的干扰、妨碍组织审查行为全部发生在2016年1月1日前，可作为从重或加重处分的情节认定；如果其对抗组织审查的行为发生或延续至2016年1月1日后，对该行为应单独认定为违反政治纪律行为，与其他违纪行为合并处理。

第二，关于如何把握对抗组织审查行为的时间节点。执纪实践中，部分同志认为，对抗组织审查行为必须发生在组织决定审查后才能认定，即审查程序已经启动才存在“对抗”的问题。比如组织决定初核后，被审查人察觉并与相关行贿人串供，转移赃款，才能认定为对抗组织审查行为。对此我们研究认为，对抗组织审查行为，既可以发生在组织决定审查后，也可以发生在违纪行为实施后、组织决定审查前。比如被审查人在收受他人钱款后，为防备日后可能被组织查处，与送钱人签订了虚假的借款协议，这种行为也属于对抗组织审查。

第三，关于干扰巡视工作能否认定为对抗组织审查行为的问题。在执纪审理实践中，我们对干扰巡视工作的一些典型行为，已认定为对抗组织审查性质。如在巡视组巡视期间，有的党员通过打探巡视消息，提供虚假材料，甚至模拟巡视谈话等方式干扰巡视工作。我们认为，该行为的根本目的是为防止组织发现其违纪问题，逃避组织查处，因此在本质上也属对抗组织审查行为，应依据新《条例》第五十七条之规定，视情节轻重给予行为人相应党纪处分。

第四，关于对抗组织审查行为和党员正常行使申辩、申诉权利的区别问题。党章赋予了党员进行申辩、申诉的权利，同时《中国共产党党员权利保障条例》中也规定“党员实事求是的申辩、作证和辩护，应当受到保护。”因此，在执纪中应当慎重把握好对抗组织审查行为与正常行使申辩、申诉权利的政策界限。我们认为，被审查人在接受组织审查时，对违纪事

实、行为性质等提出的合理辩解，不属于对抗组织审查行为，组织应该认真听取；如果由于存在思想顾虑或畏惧心理，谈话初期避重就轻、拒不交代，但经思想教育后能够积极配合组织调查、如实交代问题的，也不宜认定为对抗组织审查行为。

（作者单位：中央纪委案件审理室）

【来源：2016年6月22日《中国纪检监察报》】

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，违犯廉洁纪律，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，孙某违犯廉洁纪律，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，违犯廉洁纪律，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。行为人宴请的规模 and 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，应结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，违犯廉洁纪律，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，即行为人明知党和国家规定，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)

【来源：2016年6月29日《中国纪检监察报》】

如何界定违规买卖股票违纪行为——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

基本案情

案例一：刘某，党员，某证券交易所的工作人员。刘某母亲李某，党员，某市教育局办公室主任。2016年1月，刘某购买某上市公司1万股股票，折合11万元，李某购买某上市公司9000股股票，折合10万元。

案例二：肖某，党员，某市政府办公室副主任。2016年3月，用家庭储蓄以合法的方式购买某上市公司1万股股票，折合9万元。

定性及处理建议

刘某作为证券交易所的工作人员，违反规定购买股票，构成违规买卖股票违纪行为；其母李某也构成违规买卖股票违纪行为，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第八十八条第一款第（三）项之规定，追究刘某、李某的党纪责任。肖某不属于违规买卖股票行为。

评析意见

买卖股票的问题，是纪律审查中经常遇到的问题。那么，党政机关工作人员是否可以买卖股票？是否只要买卖股票就是违纪行为？对此，应从法规对买卖股票行为规制及纪律规范角度加以解读。

刘某、李某违犯廉洁纪律，构成违规买卖股票违纪行为

违规买卖股票违纪行为，是指违反规定，买卖股票，情节较轻的行为。该违纪行为的主体是特殊主体，是指包括《证券法》和2001年4月中央办公厅、国务院办公厅印发《关于党政机关工作人员个人证券投资行为若干规定》（以下简称《若干规定》）所禁止买卖股票人员中的党员。违纪对象包括股票、其他股票类证券及其衍生产品。

其中，《证券法》第七十三条规定，禁止证券交易内幕信息的知情人和非法获取内幕信息的人利用内幕信息从事证券交易活动。《证券法》第七十四条明确指出“证券交易内幕信息的知情人”为下列人员：1. 发行人的董事、监事、高级管理人员；2. 持有公司百分之五以上股份的股东及其董事、监事、高级管理人员，公司的实际控制人及其董事、监事、高级管理人员；3. 发行人控股的公司及其董事、监事、高级管理人员；4. 由于所任公司职务可以获取公司有关内幕信息的人员；5. 证券监督管理机构工作人员以及由于法定职责对证券的发行、交易进行管理的人员；6. 保荐人、承销的证券公司、证券交易所、证券登记结算机构、证券服务机构的有关人员；7. 国务院证券监督管理机构规定的其他人员。

此外，《若干规定》中第四条规定：“上市公司的主管部门以及上市公司的国有控股单位的主管部门中掌握内幕信息的人员及其父母、配偶、子女及其配偶，不准买卖上述主管部门所管理的上市公司的股票”。第五条规定：“国务院证券监督管理机构及其派出机构、证券交易所和期货交易所的工作人员及其父母、配偶、子女及其配偶，不准买卖股票”。第六条规定：“本人的父母、配偶、子女及其配偶在证券公司、基金管理公司任职的，或者在由国务院证券监督管理机构授予证券期货从业资格的会计（审计）师事务所、律师事务所、投资咨询机构、资产评估机构、资信评估机构任职的，该党政机关工作人员不得买卖与上述机构有业务关系的上市公司的股票”。第七条规定：“掌握内幕信息的党政机关工作人员，在离开岗位三个月内，继续受本规定的约束。由于新任职务而掌握内幕信息的党政机关工作人员，在任职前已持有的股票和证券投资基金必须在任职后一个月内作出处理，不得继续持有。”

在案例一中，刘某作为证券交易所的工作人员，违反相关规定，购买股票，构成违规买卖股票违纪行为；李某作为党员干部，明知儿子是证券交易所工作人员，却违反规定购买股票，构成违规买卖股票违纪行为。应依据新《条例》第八十八条第一款第(三)项之规定，追究刘某、李某的党纪责任。

值得注意的，从事营利活动是违反廉洁纪律行为中的一种违纪行为。新《条例》第八十八条所规定的“从事营利活动”是属概念（也称上位概念）。从事营利活动是个范畴，该条款给出了从事营利活动的属概念，也规定了种概念（也称下位概念），即规定了该范畴的具体内容和具体违纪行为。其中，违规买卖股票行为就是从事营利活动的一种具体的违纪行为。因此，在纪律审查中，必须对上述两概念进行准确把握，以免对具体违纪行为名称界定出现偏颇。

党政机关工作人员用其合法的财产以合法的方式可以买卖股票和证券投资基金

违规买卖股票违纪行为的主体，包括《证券法》和《若干规定》所禁止买卖股票的人员中的党员。买卖股票违纪行为的主体必须是证券从业人员、证券业管理人员和国家禁止买卖股票的其他人员。

这就是说，非上述人员买卖股票，不构成违规买卖股票违纪行为。其他的党政机关工作人员可以用其合法的财产以合法的方式买卖股票和证券投资基金。

在案例二中，肖某虽然是党员领导干部，但属于上述其他的党政机关工作人员的主体范畴，同时，肖某是用其合法的财产家庭储蓄以合法的方式购买的股票，不符合违规买卖股票违纪行为主体要件的规定，因此，肖某购买股票行为不属于违规行为。

党政机关工作人员下列行为构成违规买卖股票违纪行为及其他违纪违法行为

应当强调的是，党政机关工作人员虽然可以买卖股票和证券投资基金，但是在买卖股票和证券投资基金时，应当按照《若干规定》第三条的规定，禁止发生下列行为：

1. 利用职权、职务上的影响或者采取其他不正当手段，索取或者强行买卖股票，索取或者倒卖认股权证；
2. 利用内幕信息直接或者间接买卖股票和证券投资基金，或者向他人提出买卖股票和证券投资基金的建议；
3. 买卖或者借他人名义持有、买卖其直接业务管辖范围内的上市公司的股票；
4. 借用本单位的公款，或者借用管理和服务对象的资金，或者借用主管范围内的下属单位和个人的资金，或者借用其他与其行使职权有关系的单位和个人的资金，买卖股票和证券投资基金；
5. 以单位名义集资买卖股票和证券投资基金；
6. 利用工作时间、办公设施买卖股票和证券投资基金；
7. 其他违反《证券法》和相关法律法规的行为。

应当注意的是，行为人如果实施了上述禁止行为，除构成违规买卖股票违纪行为外，同时还存在其他违纪违法行为。特别值得注意的是，在纪律审查中，经常遇到利用工作时间、办公设施买卖股票和证券投资基金的行为，该行为属于准许买卖股票，但是属于违反规定买卖股票的一种禁止行为方式，该行为构成违规买卖股票违纪行为。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年7月13日《中国纪检监察报》】

对设立小金库的行为如何认定归结——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

基本案情

张某，党员，某国家贫困县建设局局长。2016年3月，张某将收取的县政府城市基础设施配套费30万元截留设立小金库。同年4月，张某虚报贫困县农民抗震安居房户数，骗取给农民抗震安居补贴款60万元，用于支付本单位的开支费用。

定性及处理建议

该县纪委审理人员认为，张某违反国家财政部有关城市基础设施配套费收入应当缴入地方国库的规定，截留财政收入，构成截留财政收入的财政违法行为；违反《设立“小金库”和使用“小金库”款项违法违纪行为政纪处分暂行规定》，构成设立小金库违法行为；截留财政收入的财政违法行为与设立小金库违法行为属于牵连关系，应当按照从一重从重处罚原则，依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第二十九条之规定，追究张某的党纪责任。

张某虚报贫困县农民抗震安居房户数，骗取农民补贴款项，构成骗取农民抗震安居房补贴款财政违法行为，应依据新《条例》第二十九条之规定，追究张某的党纪责任。

对张某上述两种财政违法行为应当合并处理，依据新《条例》第二十九条之规定追究张某的党纪责任。

评析意见

在审理部门集体审议案件时，个别审理人员对张某的行为出现偏颇认知，认为张某截留财政收入设立小金库及骗取农民抗震安居补贴款的行为，是违反财经纪律行为，新《条例》将2003年原《条例》中违反财经纪律行为的相关内容删除，无条款对上述违反财经纪律行为进行规制，因此张某不构成违纪行为。笔者认为，这种观点明显不正确，是对新《条例》纪法衔接条款的错误解读。

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、一般刑事违法行为及其他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。不是新《条例》对违反财经纪律行为不再进行评价，而是在新《条例》纪法衔接条款第二十九条其他违法行为之中对其进行评价。

对此，结合本案，首先应对新《条例》第二十九条中的“其他违法行为”的法律概念、范畴、条款结构功能给出法律定义的解读；其次，要对“违反财经纪律行为”准确把握。

（一）新《条例》第二十九条中“其他违法行为”的法律定义及行为范畴、条款结构功能

新《条例》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、一般刑事违法行为及其他违法行为等问题在总则部分用单独一章进行了规制，新《条例》第二十九条中“其他违法行为”的法律定义及行为范畴，是指除了涉嫌犯罪、一般刑事违法行为以外，违反其他法律、法规和规章规定的行为，影响党的形象，损害党、国家和人民利益的，应视情节轻重给予党纪处分。其他违法行为，包括财政违法行为等。

需要注意的是，从新《条例》纪法衔接条款结构功能上看，新《条例》第二十七条是对党员有刑法规定涉嫌犯罪行为的党纪规制。第二十八条是对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党纪规制。第二十九条是对党员有其他违法行为，影响党的形象，损害党、国家和人民利益行为的党纪规制。

（二）张某截留财政收入设立小金库行为，属于新《条例》界定的“其他违法行为”

隐瞒、截留财政收入行为，是指国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体和其他按规定应当上缴财政收入的单位，违反财政法规规定，隐瞒、截留财政收入，归本单位所有的行为，是财政违法行为。

该行为在客观方面必须具备以下条件：

一是违反财政法规规定。根据财政部、审计署1987年10月印发的《违反财政法规处罚的暂行规定实施细则》第六条规定，财政法规包括：（1）全国人民代表大会及其常务委员会发布的有关财政的法律；（2）国务院发布的有关财政的行政法规；（3）省、直辖市人民代表大会及其常务委员会根据法律和行政法规，结合本地区的实际情况，制定发布的有关财政的地方性法规，以及自治区人民代表大会及其常务委员会制定的有关财政的规定；（4）财政部及其授权部门发布的财政规章；（5）省、自治区、直辖市政府发布的财政规章。

二是有隐瞒、截留财政收入的行为。隐瞒、截留财政收入的行为，根据规定，主要有以

下七种：挤占和虚列成本；乱列营业外支出；隐瞒销售收入和营业外收入；向减税、免税单位转移产品和收入；隐瞒、截留或者动用代征、代扣、代交的税金；隐瞒、截留应上缴的款项；用其他手段隐瞒、截留应上缴的收入。三是归本单位所有。隐瞒、截留的款归本单位所有。

在本案中，张某违反国家财政部有关城市基础设施配套费收入应当缴入地方国库的规定，截留财政收入，构成截留财政收入的财政违法行为，应依据新《条例》第二十九条之规定，追究张某的党纪责任。

张某违反 2010 年 1 月监察部、人力资源社会保障部、财政部、审计署联合下发的《设立“小金库”和使用“小金库”款项违法违纪行为政纪处分暂行规定》，用截留的财政收入设立小金库，又构成设立小金库违法行为，应依据新《条例》第二十九条之规定，追究张某的党纪责任。

截留财政收入的财政违法行为与设立小金库违法行为属于牵连关系，应当按照从一重从重处罚原则，依据新《条例》第二十九条之规定，追究张某的党纪责任。

（三）张某骗取农民抗震安居房补贴款，构成财政违法行为，属于新《条例》界定的“其他违法行为”

骗取财政拨款、补贴行为，是指党和国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体，采取虚报、冒领的手段，骗取财政拨款或者补贴的行为。

根据财政部、审计署 1987 年 10 月印发的《违反财政法规处罚的暂行规定实施细则》第十六条规定，其表现形式包括：虚报预算支出，骗取财政拨款；虚报产量、销量或者亏损，骗取亏损补贴；虚报人员编制，骗取行政、事业经费；其他骗取财政拨款或者补贴的行为。

在本案中，张某虚报贫困县农民抗震安居房屋户数，骗取农民抗震安居补贴款，构成骗取农民抗震安居补贴款财政违法行为，依据新《条例》第二十九条之规定，追究张某的党纪责任。

综上，张某上述两种其他违法行为，应依据新《条例》第二十九条之规定，分别量纪后，合并处理追究张某的党纪责任。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016 年 7 月 20 日《中国纪检监察报》】

向公务人员赠送礼金与公款赠送礼品的区分及界定——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

基本案情

案例一：高某，党员，某贫困县发改委办公室工作人员。2016 年春节期间，到发改委副主任刘某家拜年时，赠送给刘某 1 万元。

案例二：李某，党员，某县农业局局长。2016 年春节前，李某让会计韩某用扩大开支范围方式骗取了 3 万元财政资金，并将该款项购买礼品在春节期间赠送给了县委县政府的三位相关领导。

定性及处理建议

案例一中，高某在春节期间给单位领导刘某送去 1 万元，属于向从事公务人员送明显超出正常礼尚往来的礼金行为，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，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第八十四条之规定，追究高某的党纪责任。

案例二中，李某在春节期间，违反规定让会计韩某用扩大开支范围的方式骗取财政资金，构成骗取财政资金违法行为。李某用骗取的财政资金公款送礼，构成用公款购买赠送、发放

礼品违纪行为。骗取财政资金财政违法行为与用公款购买赠送、发放礼品违纪行为属于牵连关系，应当按照从一重从重处罚原则，依据新《条例》第九十六条之规定，追究李某的党纪责任。

评析意见

在执纪实践中，经常遇到赠送礼金行为，有向公务人员及亲属赠送的，有用公款购买礼品赠送的。有些执纪审理人员认为，上述行为均是一种送礼违纪行为。笔者认为，对违纪行为性质认定和归结，应从新《条例》规制的具体违纪行为专属特征概念和四要件构成的视角给予准确的认定。

高某违犯廉洁纪律，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。需要强调的，赠送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。

从事公务的人员一般包括三类：一是国家机关工作人员(在国家机关中从事公务的人员)，包括在各级国家权力机关、行政机关、司法机关和军事机关中从事公务的人员。二是国家机关、国有公司、企业、事业单位委派到非国有公司、企业、事业单位、社会团体从事公务的人员。三是其他依照法律从事公务的人员。

特定关系人是指与从事公务人员有近亲属、情妇(夫)以及其他共同利益关系的人。

在案例一中，高某在2016年春节期间，到发改委副主任刘某家拜年时，赠送给刘某1万元，超出正常礼尚往来的礼金情况，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。应依据新《条例》第八十四条之规定，追究高某的党纪责任。

李某违犯廉洁纪律，构成用公款购买赠送、发放礼品违纪行为

用公款购买赠送、发放礼品违纪行为，是指党和国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体，违反有关规定，用公款购买赠送、发放礼品，情节较轻的行为。

在该违纪行为中，行为主体必须是党和国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体，即国有单位。单位有此种违纪行为的，追究直接责任者和领导责任者中的党员的责任。

根据《刑法》第九十一条规定，公共财产是指下列财产：国有财产、劳动群众集体所有的财产，用于扶贫和其他公益事业的社会捐助或者专项基金的财产。在国家机关、国有公司、企业、集体企业和人民团体管理、使用或者运输中的私人财产以公共财产论。

关于违反用公款购买赠送、发放礼品的“有关规定”，主要是指中央和国务院关于党政机关及其工作人员不准接受、赠送礼品的规定。根据国务院1988年发布的《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》第四条规定，礼品是指礼物、礼金、礼券以及以象征性低价收款的物品。《党政机关厉行节约反对浪费条例》第四条明确规定，党政机关厉行节约反对浪费，应坚持从严从简，勤俭办一切事业，降低公务活动成本，坚持依法依规，遵守国家法律法规和党内法规制度的相关规定。《行政机关公务员处分条例》第二十四条规定，违反财经纪律，挥霍浪费国家资财的，给予警告处分；情节较重的，给予记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处分。国务院1988年12月发布的《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》中明确规定：国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品，对接受的礼品必须在一个月内交出并上交国库。

在案例二中，李某违反规定，让会计韩某用扩大开支范围的手段骗取财政资金，构成骗取财政资金财政违法行为。李某用骗取的财政资金，即公款送礼，构成用公款购买赠送、发放礼品违纪行为。骗取财政资金财政违法行为与用公款购买赠送、发放礼品违纪行为属于牵连关系，应当按照从一重从重处罚原则，依据新《条例》第九十六条之规定，追究李某的党

纪责任。

向从事公务人员及其特定关系人赠送礼品、礼金、消费卡与用公款购买赠送、发放礼品是两种不同的违纪行为

基于以上的分析，向从事公务人员及其特定关系人赠送礼品、礼金、消费卡违纪行为与用公款购买赠送、发放礼品违纪行为虽然在行为方式上都存在送礼行为，但却是不同的两种违纪行为。其区分界限是：

一是行为主体不同。前者的主体是一般主体，即具有责任能力的党员都可以成为本违纪行为主体。而后者的主体是特殊主体，必须是党和国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体，即国有单位。

二是侵犯的客体不同。前者的客体是党和国家工作人员或者其他从事公务人员的职务行为的廉洁性。而后者的客体是复杂客体，即党和国家工作人员职务行为的廉洁性和公共财物的所有权。

三是行为对象不同。前者的对象是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。而后者的对象是公款。

四是行为方式不同。前者是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、消费卡等的行为。而后者是违反有关规定用公款购买赠送、发放礼品的行为。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年7月27日《中国纪检监察报》】

如何追究搞拉票非组织活动人员的党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

基本案情

案例一：李某，党员，某村村委主任。徐某，党员，与李某是同村村民。2016年5月，该村党支部换届选举，在选举前，李某为了能让徐某当选村党支部书记，找到村里80%的党员，为徐某当选拉票，并言语威胁不同意徐某当选的党员。

案例二：刘某，党员，某县某中学校长。2016年4月，该县教育局党委委员任期出缺，选举前，刘某找19名党员代表为自己当选做工作，并且在选举前一小时给上述人员发短信拉选票。

案例三：肖某，党员，某村村民。在2016年3月村委会换届选举前，找到有选举权的村民，许诺在他当选村委会主任后，每年各个节日给每家发放1000元福利，诱使全体选民给自己投票。

定性及处理建议

案例一中的李某，在村党支部换届选举前，为了让徐某当选村党支部书记，违反党内法规规定，采取威胁手段妨害党员自主行使选举权，构成破坏党内选举违纪行为。

案例二中的刘某，作为党员领导干部，在党内选举中，违反党内法规规定，为使自己当选，采取发短信拉选票方式搞非组织活动，构成在党内选举中搞拉票等非组织活动违纪行为。

案例三中的肖某，在村委会换届选举时，违反法律规定，为自己当选，诱使他人投票，构成在法律规定的选举中搞非组织活动违纪行为。

评析意见

当前，在党内及法律规定的选举中，的确存在个别拉选票问题，严重影响到换届选举纪律和清明的政治生态。对于拉选票的行为如何准确认定归责，又如何追究搞拉票等非组织活动人员的党纪责任，笔者认为，应先厘清拉选票实体行为是发生在党内选举中，还是发生在

法律规定选举中；是属于破坏党内选举行为范畴，还是属于在选举活动中搞非组织活动行为范畴。然后，再应当依据党内法规规定条款对相关违纪行为进行评析。

李某违反组织纪律，构成破坏党内选举违纪行为

破坏党内选举违纪行为，是指在党的各级组织选举、表决时，采取各种手段，妨害党员自主行使表决权、选举权和被选举权的行为。

《中国共产党党员权利保障条例》第二十一条明确规定，党组织进行选举时，应当充分体现选举人的意志。选举采用无记名投票的方式。候选人名单要由党组织和选举人充分酝酿讨论，对候选人的情况应向选举人作介绍。对候选人可以投赞成票、可以投不赞成票，也可以弃权。投不赞成票者可以另选他人。党的任何组织和任何党员不得以任何方式妨碍党员在党内自主行使选举权和被选举权，不得阻挠有选举权和被选举权的人到场，不得强迫选举人选举或者不选举某个人，不得搞非组织活动妨碍选举，不得以任何方式追查选举人的投票意向。行为人只要在党内各级组织选举表决时，采用强迫、威胁、欺骗、拉拢等手段，妨害党员自主行使选举权、被选举权、表决权的，即构成本违纪行为。

在案例一中，李某在村党支部换届选举前，为了让徐某当选村党支部书记，违反党内法规规定，采取威胁手段妨害党员自主行使选举权，构成破坏党内选举违纪行为。应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第七十条第二款之规定，追究李某的党纪责任。

刘某违反组织纪律，构成在党内选举中搞拉票等非组织活动违纪行为

在党内选举中搞拉票等非组织活动违纪行为，是指在民主推荐、民主测评、组织考察和党内选举中搞拉票、助选等非组织活动的行为。

《党政领导干部选拔任用工作条例》第二十四条规定，有跑官、拉票行为的，不得列为考察对象；第六十一条第（六）项规定，选拔任用党政领导干部，必须严格执行本条例的各项规定，不准在民主推荐、民主测评、组织考察和选举中搞拉票等非组织活动。

《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法（试行）》第八条规定，在党政领导干部选拔任用工作中，有下列情形之一的，追究有关领导干部和人员的责任：（五）在民主推荐、民主测评、组织考察或者选举中搞拉票贿选等非组织活动的。

《党政机关竞争上岗工作暂行规定》第二十七条规定，竞争上岗必须严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》及本规定，并遵守下列纪律：（六）参加竞争的人员要正确对待竞争，不准弄虚作假，搞拉票等非组织活动。对竞争上岗工作中的违纪行为，按照有关规定予以组织处理或者纪律处分。情节严重的，可宣布竞争上岗结果无效，并追究有关人员的责任。

《中国共产党党员权利保障条例》第二十一条第二款规定，党的任何组织和任何党员不得以任何方式妨碍党员在党内自主行使选举权和被选举权，不得阻挠有选举权和被选举权的人到场，不得强迫选举人选举或者不选举某个人，不得搞非组织活动妨碍选举，不得以任何方式追查选举人的投票意向。

在案例二中，刘某在党的基层组织选举中，违反党内法规规定，为使自己当选，采取发短信拉选票方式搞非组织活动，构成在党内选举中搞拉票等非组织活动违纪行为，应依据新《条例》第七十二条第（一）项之规定，追究刘某的党纪责任。

肖某违反组织纪律，构成在法律规定的选举中搞非组织活动违纪行为

在法律规定的选举中搞非组织活动违纪行为，是指在学习规定的投票、选举活动中违背组织原则，组织、怂恿、诱使他人投票、表决的非组织活动的行为。

《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》第五十七条规定，为保障选民和代表自由行使选举权和被选举权，对有下列行为之一，破坏选举，违反治安管理规定的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任：（一）以金钱或者其他财物贿赂选民或者代表，妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的；（二）以暴力、威胁、欺骗或者其他非法手段妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的；（三）伪造选举文件、虚报选举票

数或者有其他违法行为的；（四）对于控告、检举选举中违法行为的人，或者对于提出要求罢免代表的人进行压制、报复的。

《村民委员会组织法》第十七条明确规定，对以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段，妨害村民行使选举权、被选举权，破坏村民委员会选举的行为，村民有权向乡镇的人民代表大会和人民政府或者县级人民代表大会常务委员会和人民政府及其有关主管部门举报，由乡级或者县级人民政府负责调查并依法处理。

在案例三中，肖某在村委会换届选举时，违反法律法规规定，为达到自己当选的目的而诱使他人投票，构成在法律规定的选举中搞非组织活动违纪行为，应依据新《条例》第七十二条第（二）项之规定，追究肖某的党纪责任。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年8月3日《中国纪检监察报》】

违反和不落实中央八项规定精神问题如何问责追究党纪责任 ——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

基本案情

李某，党员，某县东进乡党委书记。张某，党员，东进乡纪委书记。孙某，党员，东进乡党委副书记、乡长。

孙某儿子定于2016年7月16日举办婚礼。婚礼前，纪委书记张某，找孙某谈心，特意对其儿子结婚之事进行提醒，不要违反规定操办婚庆事宜。但婚礼当天，孙某还是在某酒店摆酒席50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500余人，所收金额达41万元。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21万元。李某在孙某儿子结婚当日参加了婚礼并随礼金1000元。此事在社会上造成不良影响。

定性及处理建议

纪律审查人员认为，孙某作为乡党委副书记、乡长，不落实中央八项规定精神，属于失职失责。同时，孙某作为基层党员领导干部，在中央八项规定之后，不收手、不收敛，顶风违纪，违犯廉洁纪律，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，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为；孙某违犯工作纪律，不落实中央八项规定精神，构成不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为。对此，应依据《中国共产党问责条例》（以下简称《问责条例》）第六条之规定，以纪律处分问责方式对孙某予以问责。依据新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第八十三条、第八十五条第二款、第一百一十三条之规定，追究孙某的党纪责任。

李某作为乡党委书记，对孙某违犯廉洁纪律，利用职权和职务影响操办婚丧喜庆事宜并收受礼品、礼金、消费卡的违纪行为不予以制止，失职失责，并且自己也参加相关婚礼并随礼，损害了党的形象。李某不正确履行职责，不落实中央八项规定精神，构成不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为。对此，应依据《问责条例》第六条之规定，以纪律处分问责方式对李某予以问责。依据新《条例》第一百一十三条之规定，追究李某的党纪责任。

评析意见

当前，我们在纪律审查及党的建设和党的事业中失职失责问题调查中，既要依纪依法追究党纪责任，又要依据《问责条例》的规定，坚持“依规依纪、实事求是，失责必问、问责必严，惩前毖后、治病救人，分级负责、层层落实责任”原则，正确运用问责方式，严格问

责工作程序，使党的纪律审查及问责工作更加规范和强化。

（一）孙某失职失责，应对其不落实中央八项规定精神的问题予以问责，并对其违纪行为追究党纪责任。

孙某不落实中央八项规定精神，违犯工作纪律，构成不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为

《问责条例》对党的问责工作及问责对象作出了明确规定。问责是指由党组织按照职责权限，追究在党的建设和党的事业中失职失责党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任和领导责任。问责对象是各级党委（党组）、党的工作部门及其领导成员，各级纪委（纪检组）及其领导成员，重点是主要负责人。

不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为，是指党组织负责人在工作中不履行职责或者疏于管理，不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署的行为。

不落实中央八项规定精神问题，是指党组织和党的领导干部违反党章和其他党内法规，不履行或者不正确履行职责，不落实中央八项规定精神，党内和群众反映强烈，损害党的形象的行为。

本案中，孙某作为乡党委副书记、乡长，失职失责，不落实中央八项规定精神，负有领导责任。同时，孙某利用职权和职务上的影响操办婚庆事宜、收受礼金，构成不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为，依据《问责条例》第六条之规定，以纪律处分问责方式对孙某予以问责。依据新《条例》第一百一十三条之规定，追究孙某的党纪责任。

孙某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，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，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，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行为。

本案中，孙某作为党员领导干部，大摆酒席为儿子办理婚庆事宜，其行为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。孙某的行为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》第八十五条第二款之规定，追究孙某的党纪责任。

孙某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，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，是指党和国家工作人员或者其他从事公务人员中的党员，收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，情节较轻的行为。

在本案中，孙某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礼金，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。依据新《条例》第八十三条之规定，应追究孙某的党纪责任。

综上，孙某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，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，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为。孙某违犯工作纪律，构成不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为。对孙某的上述违纪行为，依据新《条例》第八十三条、第八十五条第二款、第一百一十三条之规定，并依据新《条例》第二十三条之规定合并处理，追究孙某的党纪责任。

（二）李某失职失责，应对其不落实中央八项规定精神问题，以纪律处分方式予以问责。

在本案中，李某作为乡党委书记，对孙某违犯廉洁纪律，利用职权和职务上的影响操办婚丧喜庆事宜和收受礼品、礼金、消费卡行为不予以制止，失职失责，负有领导责任。同时，李某参加相关婚礼并随礼，损害了党的形象。李某不正确履行职责，不落实中央八项规定精神，构成不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署违纪行为。依据《问责条例》第六条之规定，以纪律处分问责方式对李某予以问责。依据新《条例》第一百一十三条之规定，追究李某的党纪责任。

（三）关于问责需要强调的几个问题

一是问责的问题，必须符合《问责条例》第六条中所规定的情形之一。

二是问责决定机关必须是党中央或者有管理权限的党组织。对党的领导干部，纪委（纪检组）有权采取通报、诫勉方式进行问责；采取纪律处分方式问责，按照党章和有关党内法规规定的权限和程序执行。需要组织调整或者组织处理的，纪委（纪检组）提出建议。

三是党组织和党员领导干部问责问题是由《问责条例》评价，党组织和党员违纪行为是由党纪处分条例评价。

四是问责决定后的执行问题。问责决定作出后，应当及时向被问责党组织或者党的领导干部及其所在党组织宣布并督促执行。有关问责情况应当向组织部门通报，组织部门应当将问责决定材料归入被问责领导干部个人档案，并报上一级组织部门备案；涉及组织调整或者组织处理的，应当在一个月内办理完毕相应手续。采取组织调整或者组织处理、纪律处分方式问责的，一般应当向社会公开。

五是问责的追究时效期限问题。实行终身问责，对失职失责性质恶劣、后果严重的，不论其责任人是否调离转岗、提拔或者退休，都应当严肃问责。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年8月10日《中国纪检监察报》】

利用职权非法占有土地使用权如何定性归责——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

基本案情

韩某，党员，某县某乡某村村委会主任。2015年3月，县政府给该村确认了偏远区域的15亩集体所有土地，承包费为每亩每年300元。韩某在未与村党支部及村委会其他成员商议且未告知全体村民的情况下，私下将该15亩土地使用权非法占为己有，安排他人为自己耕种。2016年2月，县纪委对韩某立案审查。

定性及处理建议

纪律审查人员认为，韩某利用职务上的便利，将村集体所有土地使用权非法占为己有，属于非法占有集体财物行为；至案发时非法侵占土地承包费4500元，属于一般职务侵占违法行为。依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第一百三十三条相关规定，依据2003年《党纪处分条例》第九十八条之规定，追究韩某的党纪责任。

评析意见

在基层执纪实务中，利用职权非法占有土地使用权的问题经常遇到，本案的焦点问题在于，土地使用权不具有财产性利益，属不属于财物范畴？对此，应从相关法规对公共财物专属特征概念规定给予解读。

土地使用权具有财产性利益，属于财物范畴

根据《中华人民共和国土地管理法》第二条规定：中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。同时，依据《刑法》第九十一条的规定，公共财产的范畴是：（一）国有财产；（二）劳动群众集体所有的财产；（三）用于扶贫和其他公益事业的社会捐助或者专项基金的财产。在国家机关、国有公司、企业、集体企业和人民团体管理、使用或者运输中的私人财产，以公共财产论。因此，国有土地、农民集体所有土地属于公共财产。

依据2016年《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》第十二条的规定，“财物”，包括货币、物品和财产性利益。财产性利益包括可以折算为货币的物质利益如房屋装修、债务免除等，以及需要支付货币的其他利益如会员服

务、旅游等。后者的犯罪数额，以实际支付或者应当支付的数额计算。根据《中华人民共和国土地管理法》第九条的规定，国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确定给单位或者个人使用。因为土地所有权与使用权可以分离，个人或者单位可以获得土地使用权，可以对土地进行占有、使用、开发、经营，对此可以产生经济收益。因此土地使用权具有财产性利益，属于“财物”的范畴。

依据《国有资产产权界定和产权纠纷处理暂行办法》第八条“全民所有制企业中的产权界定依下列办法处理：1. 有权代表国家投资的部门和机构以货币、实物和所有权属于国家的土地使用权、知识产权等向企业投资、形成的国家资本金，界定为国有资产”的规定，属于国家的土地使用权界定为国有资产。这也说明，土地使用权界定为资产已被国家有关规范性文件所确定。

基于以上阐述，土地使用权具有财产性利益，属于公共财产范畴，属于财物范畴。农民集体所有土地使用权属于集体财产。

韩某违反国家法律法规规定，属于一般职务侵占刑事违法行为

职务侵占罪，是指公司、企业或者其他单位的人员，利用职务上的便利，将本单位财物非法占为己有，数额较大的行为。“其他单位”，依据相关法规，其中包括事业单位、社会团体、村民委员会、居民委员会、村民小组等常设性的组织。

职务侵占罪必须同时具备以下两个条件：一是利用职务上的便利，这是构成本罪的必要条件。其中，“利用职务上的便利”是指利用自己在职务上主管、管理、经手本单位财物的方便条件。“主管”是指批准、调拨、安排使用或者以其他方式支配在自己主管的单位财物的职权。“管理”是指对单位财物的保管和管理的职权。“经手”，是指因执行职务而领取、使用和报销单位财物的职权。二是以侵吞、窃取、骗取或者其他手段将本单位财物非法占为己有。其中，“侵吞”是指行为人利用职务上的便利条件，将自己管理、使用的本单位财物非法占为己有的行为。“窃取”是指行为人利用职务上的便利，用秘密获取的方法，将自己管理的单位财物非法占为己有的行为。“骗取”是指行为人利用职务上的便利，使用欺骗的方法，将他人管理的单位财物非法占为己有的行为。“其他手段”是指行为人利用职务上的便利，采取侵吞、窃取、骗取以外的其他方法。

需要说明的是，土地使用权虽与房产等实物财产有所不同，但土地使用权是国有或者集体所有土地财产权的重要部分，具有占有、使用、收益的权能，具有财产性利益，能够被公司、企业或者其他单位的人员，利用职务上的便利非法占为己有，即土地使用权能够被非法占有。

在本案中，韩某作为村委会主任，利用职务上的便利，将该村经确认的集体所有土地，以侵吞方式将土地使用权非法占为己有，侵犯了村集体所有土地财产权，即侵犯了占有、使用、收益的权能。至案发，韩某已侵犯村集体财物 4500 元。依据 2016 年《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：“贪污或者受贿数额在三万元以上不满二十万元的，应当认定为刑法第三百八十三条第一款规定的“数额较大”，依法判处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金”和第十一条：“刑法第一百六十三条规定的非国家工作人员受贿罪、第二百七十一条规定的职务侵占罪中的‘数额较大’‘数额巨大’的数额起点，按照本解释关于受贿罪、贪污罪相对应的数额标准规定的二倍、五倍执行”之规定，韩某不涉嫌职务侵占犯罪问题，属于一般职务侵占违法行为。同时，应依据新《条例》第一百三十三条相关规定，依据 2003 年《党纪处分条例》第九十八条之规定，追究韩某的党纪责任。

需要强调的是，依据《刑法》第二百七十一条第二款的规定，国有公司、企业或者其他国有单位中从事公务的人员和国有公司、企业或者其他国有单位委派到非国有公司、企业以及其他单位从事公务的人员有利用职务便利非法占有本单位财物行为的，应依照《刑法》第三百八十二条的规定，以贪污论处。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年8月17日《中国纪检监察报》】

对侵害群众利益行为如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

基本案情

案例一：王某，党员，某县某中学校长。2016年1月，学校拟召开全校优秀学生表彰会，王某私自决定将所需费用平均摊派给25名学生家长，每位家长2000元，共计5万元。

案例二：李某，党员，某县水利局局长兼县水管总站站长。2016年春节前三天，该县下辖某村自来水总阀及多处管线冻裂，村委会成员及村民找到李某，李某未及时安排人员处置，以无维修管件及春节放假为名，拖至元宵节后才进行维修。导致该村31户村民春节期间无自来水饮用，在社会上造成不良影响。

定性及处理建议

纪律审查人员认为，案例一中的校长王某，私自决定将会议费用摊派给学生家长已构成向群众筹资筹劳、摊派费用违纪行为，应依据新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第一百零五条第（一）项之规定，追究王某的党纪责任。

案例二中的李某，作为县水利局局长兼县水管总站站长，在下辖村自来水总阀及多处管线冻裂后，不履行自己的职责，对涉及群众生活的切身利益问题能解决而不及时解决，导致31户村民在春节期间无自来水饮用，在社会上造成不良影响。李某行为已构成对涉及群众切身利益问题能解决而不及时解决违纪行为，应依据新《条例》第一百零八条第（一）项之规定，追究李某的党纪责任。

评析意见

针对近年来存在的对群众切身利益问题能解决不及时解决的突出问题，新《条例》用单独一章对违反群众纪律行为给予规制，在此类案件的处理过程中，这两起案例纪律审查人员应根据侵害群众利益的具体行为模式、违纪构成四要件的规定，正确把握、准确援引，对违纪行为予以定性归责。

王某违犯群众纪律，构成向群众筹资筹劳、摊派费用违纪行为

向群众筹资筹劳、摊派费用违纪行为，是指党和国家机关工作人员或者其他依法从事公务的人员中的党员及党员领导干部，违反有关规定，超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用，加重群众负担，情节较轻的行为。

“违反有关规定”，主要是指违反中央、国务院印发的《关于坚决制止乱收费、乱罚款和各种摊派的行为的决定》、《关于治理向企业乱收费、乱罚款和各种摊派等问题的决定》、《农民承担费用和劳务管理条例》，以及财政部、农业部分别印发的有关加强和规范乡镇村级财政财务管理工作的暂行办法等。其中，在《关于坚决制止乱收费、乱罚款和各种摊派的决定》中，党中央、国务院重申：在国家法律、法规和有关规定之外，要求有关单位或个人无偿地、非自愿地提供财力、物力和人力的行为都是摊派，一律予以禁止。任何地方、部门和单位都不准收取上述文件所禁止的费用，不得以赞助、捐赠等为名变相向行政事业单位、企业和个人摊派。对目无法纪，继续乱收费、乱罚款和摊派的单位，其非法收入除按规定退还被收、被罚、被摊派的单位和个人，其余全部没收上交财政，并由纪检、监察机关或主管部门给予这些单位和审批部门领导人相应的党纪、政纪处分。对私分财物、贪赃枉法或打击报复举报人者，要依法从重处理。

案例一中的王某，私自决定将会议费用摊派给学生家长，属于向群众摊派费用行为，符合向群众筹资筹劳、摊派费用违纪行为四要件构成的规定，构成向群众筹资筹劳、摊派费用

违纪行为。王某既是直接责任者也是领导责任者，应依据新《条例》第一百零五条第(一)项之规定，追究王某的党纪责任，违纪款5万元退还被摊派的学生家长。

值得注意的是，要正确区分向群众筹资筹劳、摊派费用违纪行为与非违纪行为的界限问题。根据新《条例》第一百零五条第(一)项之规定，一是本违纪行为在客观方面必须具有超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用，加重群众负担的行为，属于迫使他人履行非法定义务的行为。如果没有超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用的，就不构成违纪。二是本违纪行为主体在主观上必须是故意。如果行为人误认为群众具有此项义务而向群众筹资筹劳、摊派费用的，由于不具有主观故意，不构成违纪，如构成其他违纪行为的，按其他违纪行为论处。

李某违犯群众纪律，构成对涉及群众切身利益问题能解决不及时解决违纪行为

对涉及群众切身利益问题能解决不及时解决违纪行为，是指由于失职、渎职，对涉及人民群众切身利益的问题能解决不及时解决，造成不良影响，情节较重的行为。

该违纪行为在主观上是过失或者故意，在客观方面必须同时具备以下两个条件：一是必须具有由于失职、渎职，对涉及人民群众切身利益的问题能解决不及时解决的行为；二是必须有因失职、渎职，造成不良影响的行为。

案例二中，李某作为县水利局局长兼县水管总站站长，在下辖村自来水总阀及多处管线冻裂后，渎职不依法履行自己的职责，对涉及群众生活切身利益的问题能解决不及时解决，致使该村31户村民在春节期间无自来水饮用，在社会上造成不良影响，其行为已构成对涉及群众切身利益问题能解决不及时解决违纪行为。李某既是直接责任者也是领导责任者，依据新《条例》第一百零八条第(一)项之规定，追究李某的党纪责任。

需要强调的是，根据新《条例》第一百零八条第(一)项之规定，由于失职、渎职，对涉及人民群众切身利益的问题能解决不及时解决，造成不良影响的，构成本违纪行为。如果对涉及人民群众切身利益问题无条件解决而未及时解决的，或者未造成不良影响，未达到情节较重的，则不构成违纪。

(作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记)

【来源：2016年8月24日《中国纪检监察报》】

搞权权交易行为如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

基本案情

李某，党员，A省B市市委副书记。李雨，李某之子，C市宏力水利工程有限公司总经理。刘某，党员，A省C市市长。刘涛，刘某之子，B市强营建筑工程有限责任公司总经理。

2015年8月某日，李某、刘某在省委党校学习间歇，外出聚餐，李雨、刘涛也一同参加。席间，李某、刘某表示，在孩子有事时互相帮忙。

2016年1月，李某利用职权和职务上的影响，以暗示方式干预和插手B市建设委员会城区改造工程项目发包工作，使刘涛承包了该市4500万元的工程项目。2016年春节期间，刘涛送给李雨5万元。

2016年4月，刘某利用职权，以暗示方式干预和插手C市水利建设改造工程项目发包工作，使李雨承包了该市5100万元的工程项目。2016年“五一”期间，李雨送给刘涛7万元购物卡。

定性及处理建议

执纪审理人员认为，李某作为市委副书记，刘某作为市长，违反规定干预和插手工程建设领域项目发包工作，构成违规干预和插手工程建设领域违纪行为；李某、刘某相互利用职权或者

职务上的影响为对方子女谋取利益，构成搞权权交易违纪行为；同时，李某、刘某利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益，本人子女收受对方财物，构成特定关系人接受贿赂违纪行为。其中，搞权权交易违纪行为与违规干预和插手工程建设领域违纪行为属于想象竞合违纪形态，应以搞权权交易违纪行为定性处理，并将此违纪行为与其特定关系人接受贿赂违纪行为合并处理，追究李某、刘某的党纪责任。

评析意见

当前，个别党和国家机关的党员领导干部，违反工作纪律，违规干预和插手市场经济活动；违反廉洁纪律，搞权权交易；利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益，由其特定关系人收受对方财物。他们认为只要自己没有收受好处，就没有问题；即便是有问题，也是小问题。上述行为既侵犯了职务行为的纪律性和廉洁性，又侵犯了党和国家机关、人民团体、事业单位、国有和国有控股企业的正常管理活动，新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）对此明确作出了具体违纪行为的界定，给出了追究党纪责任的底线。

李某、刘某违犯廉洁纪律，均构成特定关系人接受贿赂违纪行为

特定关系人接受贿赂行为，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，利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益，本人的亲属和其他特定关系人收受对方财物，不能证实本人知道，情节较重的行为。

构成本违纪行为在客观方面必须同时具备以下四个条件：行为人利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益；本人的亲属和其他特定关系人收受对方财物；不能证实行为人知道特定关系人接受财物；情节较重。

根据2010年5月印发的《党员领导干部违反规定插手干预工程建设领域行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》的规定，党员领导干部有本解释第三条至第十一条行为之一，本人索取他人财物，或者收受、变相收受他人财物的，其父母、配偶、子女及其配偶以及其他特定关系人收受对方财物的，追究该党员领导干部的责任，依照党纪处分条例相关规定处理。

在本案中，李某作为市委副书记，刘某作为市长，利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益，本人子女收受对方财物，李某、刘某均构成特定关系人接受贿赂违纪行为。应依据新《条例》第八十条之规定，追究李某、刘某的党纪责任。

李某、刘某违犯廉洁纪律，均构成搞权权交易违纪行为

搞权权交易违纪行为，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，相互利用职权或者职务上的影响为对方及特定关系人谋取利益搞权权交易的行为。从行为模式“相互利用职权或者职务上的影响”及“搞权权交易”两个行为要素看，该违纪行为构成是相互的两方行为人均构成该违纪行为，单方行为不构成本违纪行为。

2008年中央纪委发布的《国有企业领导人员违反廉洁自律“七项要求”适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》明确规定，不准相互为对方及其配偶、子女和其他特定关系人从事营利性经营活动提供便利条件。2012年2月中央纪委印发《违反〈国有企业领导人员廉洁从业若干规定〉行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉的解释》第二十条再次规定，违反《若干规定》第六条第（四）项的规定，利用职权相互为对方及其配偶、子女和其他特定关系人从事营利性经营活动提供便利条件的，依照《中国共产党纪律处分条例》第一百零四条的规定处理。

在本案中，李某作为市委副书记，刘某作为市长，相互利用职权或者职务上的影响为对方的特定关系人谋取利益，属于搞权权交易。因此，李某、刘某均构成搞权权交易违纪行为，应依据新《条例》第八十一条之规定，追究李某、刘某的党纪责任。

李某、刘某违犯工作纪律，均构成违规干预和插手工程建设领域违纪行为

违规干预和插手工程建设领域违纪行为，是指党员领导干部违反规定，利用职权或者职务上的影响，干预和插手工程建设，影响工程建设正常开展或者干扰正常监管、执法活动，

造成不良影响的行为。

按照新《条例》第一百一十八条第（一）项的规定，该行为主要包括干预和插手建设工程项目承发包、土地使用权出让、政府采购、房地产开发与经营、矿产资源开发利用、中介机构服务等活动的。2010年5月中央作出的《党员领导干部违反规定插手干预工程建设领域行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》及2010年6月监察部、人力资源和社会保障部下发的《违反规定插手干预工程建设领域行为处分规定》的规定，均对违规干预和插手工程建设领域行为作出了具体规制。

在本案中，李某、刘某作为党的高级干部，违犯工作纪律，违反规定干预和插手建设工程项目发包工作，造成不良影响，构成违规干预和插手工程建设领域违纪行为。应依据新《条例》第一百一十八条第一款第（一）项之规定，追究李某、刘某的党纪责任。

对李某、刘某的上述违纪行为应竞合后合并处理

根据新《条例》第二十四条第一款的规定，想象竞合的违纪形态属于一种违纪行为，是指行为人基于一个违纪故意或者过失，实施的一个行为同时触犯新《条例》两个以上（含两个）条款的违纪形态。根据新《条例》第二十四条第一款规定，对想象竞合的处理原则是依照处分较重的条款定性处理，即按照“从一重处断”的原则论处。应当以行为触犯的数个条款中处分较重的一个条款定性处理。

在本案中，李某、刘某均构成特定关系人接受贿赂违纪行为、均构成搞权权交易违纪行为、均构成违规干预和插手工程建设领域违纪行为。其中，搞权权交易违纪行为与违规干预和插手工程建设领域违纪行为属于想象竞合违纪形态，依据新《条例》第二十四条第一款规定，处理原则是依照处分较重的、最能体现其行为特征的条款定性处理。应以李某、刘某搞权权交易违纪行为定性处理。

综上，对李某、刘某搞权权交易违纪行为、特定关系人接受贿赂违纪行为，应根据新《条例》第二十三条、第八十条、第八十一条之规定，合并处理，追究李某、刘某的党纪责任。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年8月31日《中国纪检监察报》】

亲属违规从事经营活动如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

基本案情

明某，党员，A市主管城建工作的副市长兼某区动迁指挥部总指挥。明小利，明某之子。2016年1月，明小利在A市注册得利建筑工程有限责任公司从事经营活动。2016年3月，A市纪委书记郑某找明某谈心时提出，有人反映明小利从事经营活动，属于违规行为，应按照规定予以纠正，如果不纠正，其本人应辞去现任职务。明某承认儿子从事经营活动，但认为儿子的事情与己无关，不同意辞去现任职务。

此外，明某在市政府配有一台工作轿车，其在动迁指挥部配有一台越野工作用车。2016年1月，明某将动迁指挥部越野工作用车交由明小利建筑公司使用。2016年8月，省纪委对明某上述违纪问题立案审查时，明小利才将该车退还动迁指挥部。

定性及处理建议

纪律审查人员认为，明某作为副市长，违反规定，默许子女在自己管辖的区域或者业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动，其本应当按照规定予以纠正而拒不纠正，且不去辞去现任职务，构成亲属违规从事经营活动违纪行为。对此，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第九十条之规定，给予撤销党内职务处分。明某利用职权，违反规定，占用公车交由明小利进行营利活动，构成占用公物违纪行为。对此，应

依据新《条例》第九十五条之规定，追究明某的党纪责任。依据新《条例》第二十三条的规定，对明某的上述违纪行为应当合并处理，追究明某的党纪责任。

评析意见

当前，个别党员领导干部的配偶、子女及其配偶违反规定，在自己管辖的区域或者业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动及占用公物，新《条例》对上述违纪行为作出了明确规制。

（一）明某违犯廉洁纪律，构成亲属违规从事经营活动违纪行为

亲属违规从事经营活动违纪行为，是指县(处)级以上党员领导干部的配偶、子女及其配偶，违反有关规定，在该党员领导干部管辖的区域或者业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动，或者在该党员领导干部管辖的区域或者业务范围内的外商独资企业、中外合资企业中担任由外方委派、聘任的高级职务，该党员领导干部应当按照规定予以纠正而拒不纠正，又不辞去现任职务或者不服从组织调整职务的行为。

该违纪行为主观上是故意，在客观方面表现为以下两种行为方式。

一是党员领导干部的配偶、子女及其配偶，违反有关规定在该党员领导干部管辖的区域或者业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动的行为。

其中，“违反有关规定”，是指违反以下规定：

早在1997年3月，中央颁布的党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）第五条第二款就规定，“省(部)级以上领导干部的配偶、子女及其配偶，不准在该领导干部管辖的地区及管辖的业务范围个人经商办企业和在外商独资企业任职。”之后，2000年1月召开的第十五届中央纪委第四次全会决定将上述规定从省(部)级领导干部延伸到地(厅)级领导干部，2000年12月召开的第十五届中央纪委第五次全会又将上述规定延伸到县(处)级领导干部。

2010年1月，中央颁布的党员领导干部廉洁从政若干准则，将国有和国有控股企业(含国有和国有控股金融企业)及其分支机构领导人员中的党员；县(市、区、旗)直属机关、审判机关、检察机关的科级党员负责人，乡镇(街道)党员负责人，基层站所的党员负责人作为参照执行也归入该违纪主体范畴。同时，在第五条第(七)项再次规定，不准党员领导干部利用职权和职务上的影响，“允许、纵容配偶、子女及其配偶，在本人管辖的地区和业务范围内个人从事可能与公共利益发生冲突的经商、办企业、社会中介服务等活动，在本人管辖的地区和业务范围内的外商独资企业或者中外合资企业担任由外方委派、聘任的高级职务”。

此外，中央纪委出台的《关于省、地两级党委、政府主要领导干部配偶、子女个人经商办企业的暂行规定（试行）》中也明确提出，“省（部）、地（厅）级领导干部的配偶、子女，不准在该领导干部管辖的业务范围内个人从事可能与公共利益发生冲突的经商办企业活动”的要求，对省（自治区、直辖市）、地（市）两级党委、政府主要领导干部配偶、子女在该领导干部任职地区个人从事经商办企业活动作出相关具体规定。

二是党员领导干部的配偶、子女及其配偶在该党员领导干部管辖的区域或者业务范围内的外商独资企业、中外合资企业担任由外方委派、聘任的高级职务的行为。

“高级职务”，根据中央纪委1998年3月印发的《关于对廉政准则第五条第二款的补充规定》的解释，是指外商独资企业、中外合资企业的董事长、副董事长、董事、总经理和副总经理等高级职务。根据新《条例》第九十条之规定，党员领导干部的配偶、子女及其配偶实施上述行为之一的，该党员领导干部应按规定予以纠正，拒不纠正，又不辞去现任职务或者不服从组织调整职务的，即构成本违纪行为。

在本案中，明某违反规定，子女在自己管辖的区域或者业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动，应按照规定予以纠正而拒不纠正，又不辞去现任职务，构成亲属违规从事经营活动违纪行为。依据新《条例》第九十条之规定，应给予明某撤销党内职务处分。

值得注意的是，要正确区分本违纪行为与非违纪行为的界限。根据新《条例》第九十条规定，该违纪行为主体是特殊主体，必须是县(处)级以上党员领导干部，非上述人员不构成

本违纪行为。在客观方面必须具有党员领导干部对其亲属违规从事经营活动，按规定应予纠正而拒不纠正，又不辞去现任职务或者不服从组织调整职务的行为，才构成本违纪行为。如果该党员领导干部按规定予以纠正的，或者虽拒不纠正，但辞去现任职务或者服从组织调整职务的，均不构成本违纪行为。

（二）明某违犯廉洁纪律，构成占用公物违纪行为

占用公物违纪行为，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，利用职权或者职务上的影响，违反有关规定占用公物归个人使用，时间超过六个月，情节较重的，或者占用公物进行营利活动的行为。

该违纪行为在主观上是直接故意，在客观方面必须同时具备以下三个条件：一是利用职权或者职务上的影响，占用公物归个人使用；二是占用的时间超过六个月；三是占用公物的行为必须情节较重，才构成违纪行为。

此外，根据新《条例》第九十五条第二款、第三款之规定，占用公物进行营利活动的、将公物借给他人进行营利活动的，不论占用的时间是否超过六个月，也不论占用公物的情节是否较重，都构成本违纪行为。

在本案中，明某利用职权，违反规定，占用公车由明小利进行营利活动，已构成占用公物违纪行为。应依据新《条例》第九十五条之规定，追究明某的党纪责任。

综上，对明某亲属违规从事经营活动违纪行为、占用公物违纪行为，依据新《条例》第二十三条之规定，应当合并处理，追究其党纪责任。

需要说明的是，根据新《条例》第九十五条第一款之规定，该违纪行为在客观方面必须具有利用职权或者职务上的影响，违反有关规定占用公物归个人使用，时间超过六个月，且情节较重。如果占用公物归个人使用，没有超过六个月，或者虽超过六个月，但情节较轻的，均不构成本违纪行为。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年9月7日《中国纪检监察报》】

经商办企及有偿中介行为如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

基本案情

韩某，党员，A市某区区长。2016年1月，韩某以他人名义与同学刘某注册有限责任公司从事营利活动。同年春节过后，刘某请托韩某将自己一处厂房卖掉。在韩某中介之下，韩某朋友张某购买该处厂房。事后，刘某、张某各自给韩某3万元。2016年7月，A市纪委对韩某上述违纪问题立案审查。

定性及处理建议

纪律审查人员认为：

韩某身为党员领导干部，违反有关规定，以他人名义与同学刘某注册公司从事营利活动，构成违规经商办企业违纪行为，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第八十八条第一款第（一）项之规定，追究其党纪责任。

韩某违反规定，在他人买卖房屋过程中，从事有偿中介活动，构成违规从事有偿中介活动违纪行为。同时，韩某从事有偿中介活动也构成违规经商办企业违纪行为，属于法条竞合违纪形态，应根据新《条例》第二十四条第二款规定，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定处理。对此，应依据新《条例》第八十八条第一款第（四）项之规定，追究韩某的党纪责任。

对韩某的上述违纪行为，依据新《条例》第二十三条之规定，应当合并处理，追究韩某

的党纪责任。韩某违纪行为所获得的经济利益 6 万元收缴上交国库。

评析意见

本案关键在于，对违规经商办企业、违规从事有偿中介活动两种违纪行为客观方面的具体行为模式如何准确把握，以及违纪形态的法条竞合如何认定的问题。

韩某违犯廉洁纪律，构成违规经商办企业违纪行为

违规经商办企业违纪行为，是指违反规定，经商办企业，情节较轻的行为。该违纪行为主体是特殊主体，包括下列党员干部：1. 党和国家机关中的党员干部；2. 人民团体、事业单位中相当于县(处)级以上党员领导干部；3. 国有和国有控股企业（含国有和国有控股金融企业）及其分支机构领导人员中的党员；4. 县(市、区、旗)直属机关、审判机关、检察机关的科级党员负责人，乡镇(街道)党员负责人，基层站所的党员负责人。

该违纪行为在主观上是故意，在客观方面行为模式表现为违反规定经商办企业。违反规定，是指违反党中央、国务院有关禁止党政机关和党政干部以及国有企业、事业单位党员领导干部经商办企业的规定。比如，《关于严禁党政机关和党政干部经商办企业的决定》《关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》，以及《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》（以下简称《廉政准则》）及实施办法等。经商办企业，即经营商业、兴办企业。其形式是多种多样的，主要有以下六种形式：一是个人独资经商办企业；二是与他人合资、合股、合作、合伙经商办企业；三是私自以承包、租赁、受聘等方式经商办企业；四是个人在国(境)外注册公司后回国(境)从事经营活动；五是个人受聘担任私营经济组织的高级职务；六是个人进行有偿社会中介活动。

需要说明的是，要正确区分该违纪行为与非违纪行为的界限。根据该违纪行为构成要件的规定，该主体仅限上述党员干部，非上述人员经商办企业，不构成该违纪行为。根据中央纪委 2011 年 3 月印发的《廉政准则实施办法》第十条第二款规定，党员领导干部借他人名义经商办企业的，按照违规经商办企业行为追究其党纪责任。

在本案中，韩某作为党员领导干部，违反规定，以他人名义与同学刘某注册有限公司从事营利活动，构成违规经商办企业违纪行为，应依据新《条例》第八十八条第一款第（一）项之规定，追究韩某党纪责任。

韩某违犯廉洁纪律，构成违规从事有偿中介活动违纪行为

违规从事有偿中介活动违纪行为，是指党员领导干部违反有关规定，从事有偿中介活动，情节较轻的行为。

在客观方面行为方式是，必须具有违反有关规定，从事有偿中介活动的行为。这里的“违反有关规定”，主要是指违反党和国家有关党员领导干部廉洁自律的规定。中共中央 1997 年 3 月发布的《廉政准则(试行)》和 2010 年 1 月发布的《廉政准则》均明确规定：党员领导干部不准从事有偿中介活动。

在本案中，韩某违反规定，在他人买卖房屋过程中，从事有偿中介活动，构成违规从事有偿中介活动违纪行为。同时，“个人进行有偿中介活动”也是违规经商办企业违纪形式之一，因此，韩某也构成违规经商办企业违纪行为。

法条竞合，是指一个行为同时符合数个条款规定的违纪构成，数个条款之间在构成要件上存在重合关系，只能适用其中一个条款的违纪形态。根据新《条例》第二十四条第二款规定，法条竞合的适用原则是特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定。“一般规定”，是指在一般场合普遍适用的规定。“特别规定”，是指在一般规定的基础上附加特定条件，用以适用特定场合的规定。当一个行为既与一般规定又与特别规定的违纪构成相符合时，根据特别规定优于一般规定的原则，应适用特别规定，不适用一般规定。

基于以上阐释，韩某违规从事有偿中介活动违纪行为及违规经商办企业违纪行为属于法条竞合违纪形态。依据法条竞合的适用原则，应适用特别规定进行定性处理，因此，应以韩某违规从事有偿中介活动违纪行为进行定性，依据新《条例》第八十八条第一款第（四）项

之规定，追究韩某的党纪责任。

综上，韩某违规经商办企业违纪行为和违规从事有偿中介活动违纪行为，依据新《条例》第二十三条之规定，应当合并处理，追究韩某的党纪责任。韩某违纪行为所获得的经济利益6万元收缴上交国库。

几个需要注意的问题

值得注意的是，要正确区分想象竞合与法条竞合违纪形态。两者相同之处是：一是两者都是行为人实施了一个行为；二是行为人实施的一个行为都触犯了数个不同违纪行为名称的条款；三是两者均属实施了一次违纪行为，而非数次违纪行为；四是两者都只适用一个条款，都按照一种违纪行为定性处理。区别之处是：一是法条竞合所触犯的数个条款之间在构成要件上存在重合关系；而想象竞合所触犯的数个条款之间在构成要件上不存在重合关系。二是想象竞合是形式上存在数种违纪行为，但实质上是一次违纪行为；而法条竞合本来就是一种违纪行为。三是处理原则不同。想象竞合是要比较数个条款法定处分的轻重，按照处分较重的一个条款定性处理；而法条竞合按照特别规定优于一般规定的原则定性处理。

需要注意的是，要正确区分违规从事有偿中介活动违纪与非违纪行为的界限。根据新《条例》第八十八条之规定：1. 该违纪行为的主体是特殊主体，仅限党员领导干部，非党员领导干部从事有偿中介活动，不构成违纪行为。2. 该违纪行为在客观方面必须具备两个条件：一是进行了中介活动；二是收取了钱财。如果行为人进行了中介活动，但未收取钱财，不构成违纪行为。同时，依据新《条例》第四十一条之规定，对违纪行为所获得的经济利益收缴后上交国库。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年9月14日《中国纪检监察报》】

国（境）外投资入股及为特定关系人经营谋利如何追究党纪责任 ——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

基本案情

阚某，党员。某省某市主管文教卫生工作的副市长。2016年1月，阚某带高校教师到某国高校进行学术交流，在该国其同学注册的旅游公司入股30万元人民币。

同年3月，阚某找市工商银行相关领导，给其女儿阚某某在该市注册的建筑有限责任公司以优惠利息贷款500万元。在组织初核前，阚某对女儿在自己管辖的区域注册公司从事经营活动问题，自己予以了纠正，即阚某某将公司全部股权转让他人。

定性及处理建议

纪律审查人员认为：

阚某违反规定，个人在国外投资入股，构成违规在国（境）外注册公司、投资入股违纪行为，同时也构成违规经商办企业违纪行为。阚某的上述两种违纪行为，属于法条竞合违纪形态，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第二十四条第二款、第八十八条第一款第（五）项之规定，以违规在国（境）外注册公司、投资入股违纪行为追究其党纪责任。

阚某违反规定，利用职务上的影响，为子女经营活动谋取利益，构成为特定关系人经营活动谋利违纪行为，应依据新《条例》第八十八条第二款之规定，追究其党纪责任。

对阚某“违规在国（境）外注册公司、投资入股违纪行为”和“为特定关系人经营活动谋利违纪行为”，应依据新《条例》第二十三条之规定合并处理，追究其党纪责任。

评析意见

闾某违犯廉洁纪律，构成违规在国(境)外注册公司、投资入股违纪行为，构成违规经商办企业违纪行为，上述行为属于法条竞合违纪形态

违规在国(境)外注册公司、投资入股违纪行为，是指党员领导干部违反规定，个人在国(境)外注册公司、投资入股，情节较轻的行为。该违纪行为主体是特殊主体，即党员领导干部，且在主观上是故意，在客观方面必须是个人违反有关规定在国(境)外注册公司、投资入股。

在本案中，闾某违反规定，个人在国外投资入股，构成违规在国(境)外注册公司、投资入股违纪行为。

需要说明的是，要正确区分该违纪行为与非违纪行为的界限。根据该违纪行为四要件构成的规定，一是主体是特殊主体，必须是党员领导干部，非上述人员不构成本违纪行为。二是在客观方面必须是个人违反规定在国(境)外注册公司、投资入股。如果不是个人在国(境)外注册公司、投资入股，或者虽用企业资金以个人名义在国(境)外注册公司、投资入股，但经过投资企业及其上级主管部门或者上级企业批准，并按照规定办理了以个人名义进行产权注册委托协议书的公证手续的，不构成违纪行为。

违规经商办企业违纪行为，是指违反规定，经商办企业，情节较轻的行为。该违纪行为主体是特殊主体，包括下列党员干部：1. 党和国家机关中的党员干部；2. 人民团体、事业单位中相当于县(处)级以上党员领导干部；3. 国有和国有控股企业(含国有和国有控股金融企业)及其分支机构领导人员中的党员；4. 县(市、区、旗)直属机关、审判机关、检察机关的科级党员负责人，乡镇(街道)党员负责人，基层站所的党员负责人。

该行为在客观方面行为模式表现为违反规定，经商办企业的行为。中共中央、国务院《关于严禁党政机关和党政干部经商办企业的决定》《关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》、中共中央发布的《廉政准则》等，都对党员干部、党员领导干部不得经商办企业提出了明确要求。

经商办企业，根据相关规定，主要有以下六种形式：一是个人独资经商办企业；二是与他人合资、合股、合作、合伙经商办企业；三是私自以承包、租赁、受聘等方式经商办企业；四是个人在国(境)外注册公司后回国(境)从事经营活动；五是个人受聘担任私营经济组织的高级职务；六是个人进行有偿社会中介活动。根据中央纪委2007年10月印发的《安全生产领域违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》的规定，国家机关工作人员的配偶、子女及其配偶违反规定在煤矿等企业投资入股或者在安全生产领域经商办企业的，对该国家机关工作人员依照《党纪处分条例》规定的违规经商办企业行为论处。

就本案而言，闾某违反规定，个人在国外投资入股，构成违规在国(境)外注册公司、投资入股违纪行为；同时，投资入股行为又构成违规经商办企业违纪行为，上述两种行为属于法条竞合违纪形态。依据法条竞合的适用原则，应适用特别规定进行定性处理，应以违规在国(境)外注册公司、投资入股违纪行为定性处理，依据新《条例》第八十八条第一款第(五)项之规定，追究闾某的党纪责任。

闾某违犯廉洁纪律，构成为特定关系人经营活动谋利违纪行为

为特定关系人经营活动谋利违纪行为，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的人员中的党员，其中主要是党员领导干部。该违纪行为在客观方面表现为违反有关规定，利用职权或者职务上的影响，为本人配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人的经营活动谋取利益。

其中，“特定关系人”，是指本人配偶、子女及其配偶等亲属、情妇(夫)以及其他共同利益关系的人。特定关系人的经营活动，既包括特定关系人的经商办企业或者其他经营性活动，也包括特定关系人以承包、租赁、委托、合作、联营等方式在国有、集体所有制单位经商办企业或者其他经营性活动。

“为特定关系人的经营活动谋取利益”，是指党员及党员领导干部利用职权或者职务上的影响，为特定关系人经营活动在政策和物质上提供便利和优惠条件。政策上的优惠包括土地

批租、税收减免、外贸进出口权等各种政策优惠。物质上提供便利和优惠条件，是指提供人力、资金、关系贷款、物资、技术、设备、担保、经营场所、经营项目、商标、品牌、专利、非公开信息、客户市场等方面的便利，或者以降低卖出价格、提高买入价格或者降低场地、设备租金，以及其他方式提供优惠条件。

在本案中，阚某违反规定，利用职务上的影响，为子女谋取优惠利息贷款，构成特定关系人经营活动谋利违纪行为，应依据新《条例》第八十八条第二款之规定，追究阚某的党纪责任。

综上，应对阚某“违规在国(境)外注册公司、投资入股违纪行为”和“为特定关系人经营活动谋利违纪行为”，依据新《条例》第二十三条之规定，合并处理，追究阚某党纪责任。

值得注意的是，阚某是否还构成亲属违规从事经营活动违纪的问题。根据新《条例》第九十条规定，亲属违规从事经营活动违纪行为在客观方面必须具有党员领导干部对其亲属违规从事经营活动，按规定应予纠正而拒不纠正，又不辞去现任职务或者不服从组织调整职务的行为，才构成本违纪行为；如果该党员领导干部按规定予以纠正的，或者虽拒不纠正，但辞去现任职务或者服从组织调整职务的，均不构成本违纪行为。本案中，在组织初核前，阚某已按照规定，对女儿在自己管辖的区域注册公司从事经营活动的问题予以了纠正。所以，阚某不构成该违纪行为。

(作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记)

【来源：2016年9月21日《中国纪检监察报》】

感情投资、公车私用如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

案情简介

乔某，党员，某县县长。刘某，党员，某县常务副县长。李某，党员，某县政府办公室副主任。李某为了加强与两位县长的感情沟通，进行感情投资，于2016年“五一”前夕，分别送给乔某5000元、刘某4000元。

节日期间，乔某让司机将县政府办公室越野车交给儿子，其子用该车带同学到某风景区旅游三天。

定性及处理建议

执纪审理人员认为：

李某作为办公室主任，违反中央八项规定精神，进行感情投资，送给乔某、刘某共计9000元，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，应依据新修订《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第八十四条之规定，追究李某的党纪责任。

刘某作为副县长，违反中央八项规定精神，节日期间收受具有上下级关系的下属李某4000元，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，追究刘某的党纪责任。

乔某身为县长，违反中央八项规定精神，节日期间收受具有上下级关系的下属李某5000元，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，追究乔某的党纪责任；同时，节日期间，乔某将公车借给儿子用于旅游使用，属于公车私用，属于违规配备、购买、更换、装饰、使用公务用车违纪行为，乔某是直接责任者和领导责任者，应依据新《条例》第一百条之规定，追究乔某的党纪责任。对乔某的上述行为，依据新《条例》第二十三条之规定，合并处理，追究乔某的党纪责任。

评析意见

本案的焦点问题是感情投资行为的定性归责问题。

李某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，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，其违纪主体是具有责任能力的党员，在客观方面表现为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（与从事公务人员有近亲属、情妇（夫）以及其他共同利益关系的人）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。需要强调的是，赠送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。

在本案中，李某违反中央八项规定精神，进行感情投资，送给乔某、刘某共计 9000 元，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，应依据新《条例》第八十四条之规定，追究李某的党纪责任。

刘某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，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，是指党和国家工作人员或者其他从事公务人员中的党员，收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，情节较轻的行为。

该行为在主观上是故意，在客观方面有两种行为方式：

一是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：《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》《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》《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》《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。二是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，收受没有超出正常礼尚往来、不影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡的，不构成违纪行为。

在本案中，刘某作为副县长，违反中央八项规定精神，在节日期间收受下属李某 4000 元，既可能影响公正执行公务，礼金数额也明显超出正常礼尚往来范畴，其行为构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，应依据新《条例》第八十三条之规定，追究其党纪责任。

乔某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，公车私用，同时构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为

违规配备、购买、更换、装饰、使用公务用车违纪行为，其主体是特殊主体，即党和国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体等单位，在客观方面具有违反有关规定配备、购买、更换、装饰、使用公务用车或者有其他违反公务用车管理规定，且情节较重的行为。

在本案中，乔某违反中央八项规定精神，节日期间将公车借给儿子用于旅游使用，属于公车私用，构成违规配备、购买、更换、装饰、使用公务用车违纪行为，其是直接责任者和领导责任者，应依据新《条例》第一百条之规定，追究其党纪责任。

同时，乔某违反中央八项规定精神，节日期间收受下属李某 5000 元，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，追究乔某的党纪责任。

综上，对乔某公车私用的直接责任和领导责任及收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，应依据新《条例》第二十三条、第八十三条、第一百条之规定，合并处理，追究乔某的党纪责任。

需要强调的是，个别违纪人员认为，不管收受多少礼品、礼金、消费卡都属于违纪行为，只要不犯罪就没有问题。这种认识是不正确的。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》（以下简称《解释》）对收受感情投资行为转化为受贿犯罪作出了明确的规定。

其中，依据《解释》第一条“贪污或者受贿数额在三万元以上不满二十万元的，应当认定为刑法第三百八十三条第一款规定的‘数额较大’，依法判处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金”、第十三条第一款“具有下列情形之一的，应当认定为‘为他人谋取利益’，构成

犯罪的，应当依照刑法关于受贿犯罪的规定定罪处罚：（一）实际或者承诺为他人谋取利益的；（二）明知他人有具体请托事项的；（三）履职时未被请托，但事后基于该履职事由收受他人财物的”和第二款“国家工作人员索取、收受具有上下级关系的下属或者具有行政管理关系的被管理人员的财物价值三万元以上，可能影响职权行使的，视为承诺为他人谋取利益”的相关规定，如果“收受礼品、礼金、消费卡”的违纪行为人，收受感情投资在客观方面的行为要素发生变化，符合《解释》相关规定，就应视为承诺为他人谋取利益。那么，“收受礼品、礼金、消费卡违纪行为”就会转化为“受贿犯罪”。

需要说明的是，上述《适用法律若干问题的解释》第十三条第二款对一些所谓的“感情投资”提出明确规定，国家工作人员索取、收受具有上下级关系的下属或者具有行政管理关系的被管理人员的财物价值3万元以上，可能影响职权行使的，视为承诺为他人谋取利益。我们在执纪实务中应注意，该款规定强调行为性质是权钱交易，即可能影响职权行使，又强调财物价值在3万元以上。本款规定体现了刑法从严惩治腐败，划清了受贿犯罪与收受礼品、礼金、消费卡违纪行为的界限。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年9月28日《中国纪检监察报》】

公务期间接受下属单位旅游安排如何定性处理——新修订党纪处分条例系列案例评析

孙永军

案情简介

张某，党员，某行政机关副厅级干部。

2013年6月，作为督查组组长的张某在A县检查工作期间，应该县县委接待办安排，顺便游览了该县旅游景点。事后，该县将相关旅游费用1200元用公款报销。2016年7月，张某在提拔公示期间被人举报，案发后，张某主动向该县委接待办汇去2000元。

定性及处理建议

执纪审理人员认为，督查组组长张某身为副厅级领导干部，违反中央八项规定精神，在工作期间接受与公务无关的旅游安排，依照《〈中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则〉实施办法》（以下称《〈廉政准则〉实施办法》）第五条第四款规定，属于“接受可能影响公正执行公务的旅游活动安排”，应按2003年《党纪处分条例》第八十二条的规定处理。同时，张某的违纪行为被人于2016年举报，2016年《党纪处分条例》第八十六条规定，“接受可能影响公正执行公务的宴请或者旅游、健身、娱乐等活动安排，情节较重的，给予警告或者严重警告处分”。对比旧条例第八十二条和新条例第八十六条中对“接受可能影响公正执行公务的旅游活动安排”的量纪幅度，新条例处理相对较轻。根据2016年《党纪处分条例》第一百三十三条第二款“从旧兼从轻”的原则，对张某上述违纪行为，应按照处理较轻的2016年《党纪处分条例》第八十六条定性处理。

评析意见

“用公款旅游”还是“接受可能影响公正执行公务的旅游活动安排”

本案争议的焦点在于如何理解“用公款旅游”与“接受可能影响公正执行公务的旅游活动安排”。笔者认为，“用公款旅游”，强调的是对公共财物的管理和使用，属于挥霍浪费公共财产性质，一般来说行为人对公款具有一定的支配或使用的权力。“接受可能影响公正执行公务的旅游活动安排”强调的是影响公正执行公务，侵犯的是职务行为的廉洁性。

本案中，张某只是在检查工作期间接受了当地接待办的旅游安排，既没有用公款支付或者报销门票、交通等相关旅游费用，对事后县委接待办公款报销的行为亦不知情。但张某接受当地旅游活动安排，一定程度上对本次检查工作的准确性造成了干扰，从而影响了职务行

为的廉洁性与公正性。因此，张某的行为更符合《〈廉政准则〉实施办法》第五条第四款规定的“接受可能影响公正执行公务的旅游活动安排”，应依照 2003 年《党纪处分条例》第八十二条的规定处理。

“从旧兼从轻”原则的适用问题

还应注意的是“从旧兼从轻”原则的适用问题。《条例》的溯及力，是指《条例》颁布生效后，对以前发生的尚未处理结案的违纪行为是否适用，如果适用，《条例》就具有溯及力，反之则没有溯及力。2016 年《党纪处分条例》第一百三十三条第二款规定，“本条例施行前，已结案的案件如需进行复查复议，适用当时的规定或者政策。尚未结案的案件，如果行为发生时的规定或者政策不认为是违纪，而本条例认为是违纪的，依照当时的规定或者政策处理；如果行为发生时的规定或者政策认为是违纪的，依照当时的规定或者政策处理，但是如果本条例不认为是违纪或者处理较轻的，依照本条例规定处理”，采取了“从旧兼从轻”的原则。这里“处理较轻的”，主要是从对同一违纪行为的量纪幅度上来比较，先比较最高处分档次，适用最高处分档次较轻的规定；若最高处分档次相同，再比较最低处分档次，适用最低处分档次较轻的规定。

就本案来说，2003 年《党纪处分条例》第八十二条规定：“有其他违反廉洁自律规定的行为，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分”，其将纪律处分的起始点定为情节较轻；2016 年《党纪处分条例》第八十六条规定：“接受可能影响公正执行公务的宴请或者旅游、健身、娱乐等活动安排，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分”，其将纪律处分的起始点定为情节较重。相互比较，2016 年《党纪处分条例》对该违纪行为的处分相对偏轻，因此，按照“从旧兼从轻”的原则，应依照 2016 年《党纪处分条例》第八十六条，对张某的行为进行定性处理。

本案中，张某案发后主动向县委接待办汇款 2000 元，上述行为具有主动退缴违纪所得的意思表示；同时，该违纪行为发生于 2013 年 6 月，当时中央八项规定刚刚出台不久，还有一个逐步深入的过程，按照越往后执纪越严的要求，中央纪委明确要求，中央八项规定出台以后到党的群众路线教育实践活动之前，违反中央八项规定的行为可以采取提醒、诫勉谈话等方式进行处理。因此，综合考虑张某的问题性质、时间节点、违纪情节、认错态度等因素，依照 2016 年《党纪处分条例》第一百三十三条、第八十六条、第十六条、第十八条的规定，最终对张某进行诫勉谈话，免于党纪处分。张某对处分决定表示服从。

免于党纪处分的相关问题

2003 年《党纪处分条例》第二十三条，2016 年《党纪处分条例》第十八条，分别对免于党纪处分作出了明确规定。免于处分是确认被审查人的行为已经构成违纪，本应给予党纪轻处分，但由于被审查人具有规定的从轻、减轻处分情节，经批评教育或者作出组织处理后，免于党纪政纪处分并作出书面结论，不再给予被审查人处分。免于处分并不表示被审查人没有构成违纪，应当作出书面结论，并下达免于处分决定书，存入被审查人档案。免于处分包含以下内容：（1）免于处分的被审查人已构成违纪；（2）免于处分的被审查人违纪情节较轻，性质也不严重，按照规定只应给予较轻的纪律处分；（3）免于处分的被审查人具有从轻、减轻处分的情节；（4）对于免于处分的被审查人可以给予批评教育，或者组织处理。

要强调的是，贯彻中央八项规定精神、纠正“四风”永远在路上，要在坚持中深化、在深化中坚持，使八项规定精神落地生根。总的来说，“四风”问题在处理上是越来越紧、越往后越严，对张某的处理，是在综合考虑张某违纪行为的问题性质、时间节点、情节影响、认错态度等因素的基础上作出的，如果张某的行为发生在“三严三实”专题教育和“两学一做”学习教育以后，不仅要重处分，而且要通报曝光，甚至追究领导责任，对此，我们一定要有清醒的认识，鲜明的立场。

（作者单位：湖北省纪委案件审理室）

【来源：2016年10月12日《中国纪检监察报》】

违规兼职、兼职取酬如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

案情简介

案例一：仇某，党员，某市住房和城乡建设局建业处副处长。2016年1月仇某私自兼任某建筑有限公司业务经理，月薪6000元。张某，党员，某市住建局所属事业单位建设工程质量监督站副站长（事业编制、副处级）。2016年1月张某私自兼任某工程监理公司副经理，月薪5000元。同年9月，市纪委接到举报，对仇某、张某违纪问题立案审查。

案例二：王某，党员，某市工商行政管理局企业处科长（参照公务员法管理的事业编制）。2016年1月王某私自兼任某市建筑有限公司业务经理，月薪5000元。同年9月被举报。

案例三：李某，党员，某市国资委财务处副处长。2016年2月，国资委为了加强某国有控股有限责任公司临时资产评估工作的管理，按规定经批准，由李某兼任该国有控股公司副总经理半年，截至2016年8月。李某在该公司领取了半年奖金1.2万元，同年10月被举报。

定性及处理建议

纪律审查人员认为：

案例一中，仇某身为市住建局建业处副处长，违反规定在建筑公司兼职并获取薪酬等额外利益，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为；张某身为事业单位副处级干部，违反规定在工程监理公司兼职获取薪酬，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为。对仇某、张某二人的行为，应依据新《条例》第八十八条第三款之规定追究其党纪责任。

案例二中的王某，作为工商局企业处科长，违反规定在建筑公司兼职获取薪酬，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为，应依据新《条例》第八十八条第三款之规定追究其党纪责任。

案例三中的李某，作为市国资委财务处副处长，虽经批准兼任该某市国有控股公司副总经理半年，但其违规领取奖金报酬，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为，应依据新《条例》第八十八条第三款之规定追究其党纪责任。

评析意见

对党政机关干部违反廉洁纪律等相关规定，违规兼职、兼职取酬问题，党和国家相继出台党内法规及国家法律法规，对该违纪行为作出具体规制，纪律审查人员应严格区分并准确界定。

仇某、张某违犯廉洁纪律，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为

违规兼职、兼职取酬违纪行为的主体包括党和国家机关的党员干部，人民团体、事业单位中相当于县（处）级以上党员领导干部，国有和国有控股企业及其分支机构领导人员中的党员，县（市）直属机关、审判机关、检察机关的科级党员领导干部及乡（镇）党员领导干部、基层站所的党员负责人。该违纪行为在客观方面表现为违反规定，未经批准在经济实体、社会团体等单位中兼职，或者经批准兼职但违规取酬的行为。

根据中央纪委2011年3月印发的《廉政准则实施办法》第十四条第二款的规定，违反规定是指违反《中共中央办公厅、国务院办公厅关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知》，中共中央纪委、中共中央组织部《关于退出现职、接近或者达到退休年龄的党政领导干部在企业兼职、任职有关问题的意见》等有关党员及党员领导干部兼职或者兼职取酬的规定。即违反中央、国务院关于党和国家机关党员干部以及国有企业、事业单位、人民团体的党员领导干部不得在经济实体中兼职，或者经批准兼职但违规取酬的规定。

根据《廉政准则实施办法》第十四条的规定，经济实体包括各种类型的企业（公司）、个体经济组织以及营利性的事业单位和民办非企业单位。根据《社会团体登记管理条例》规定，

社会团体是指中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。凡违反规定，未经批准在各类经济实体、社会团体等单位中兼职的，或者虽经批准兼职，但领取报酬的，都构成本违纪行为。

需要强调的是，根据《廉政准则实施办法》第十四条第三款规定，党员领导干部违反规定，在经济实体、社会团体等单位中兼职或者兼职取酬的，应当辞去本职或兼任的职务，所收取的报酬（包括各种经济利益）应当收缴。

案例一中的仇某、张某，违反规定在经济实体兼职并获取薪酬，均构成违规兼职、兼职取酬违纪行为，应依据新《条例》第八十八条第三款之规定追究仇某、张某党纪责任。对仇某、张某所获取的报酬应收缴后上缴国库。仇某、张某应分别辞去兼任职务。

王某违犯廉洁纪律，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为

就案例二而言，个别纪律审查人员认为，违规兼职、兼职取酬违纪行为主体是党和国家机关的党员干部、人民团体、事业单位中相当于县（处）级以上党员领导干部，王某不在上述主体范畴，因此王某不构成违规兼职、兼职取酬违纪行为。

上述观点明显是不正确的。

首先，王某虽然不是事业单位的工作人员，但其是在行政机关参照公务员法管理的事业编制人员。

其次，根据有关立法、司法解释的规定，国家机关工作人员，是指在国家机关中从事公务的人员，包括在各级国家权力机关、行政机关、司法机关和军事机关中从事公务的人员。未列入国家机关人员编制但在国家机关中从事公务的人员，视为国家机关工作人员。很显然，王某应视作国家机关工作人员，因此不能用违规兼职、兼职取酬违纪行为主体范畴之中“人民团体、事业单位中相当于县（处）级以上党员领导干部”来界定王某是否构成该违纪行为。

再次，违规兼职、兼职取酬违纪行为主体包括党和国家机关的党员干部，强调的是党和国家机关的党员干部的从事公务性质，不是党和国家机关里具体工作人员的所属编制情形，即是行政编制还是事业编制的问题。

因此，案例二中，王某违反规定在经济实体兼职并获取薪酬，其行为符合违规兼职、兼职取酬违纪构成主体要件及其它要件的规定，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为。应依据新《条例》第八十八条第三款之规定追究其党纪责任。对王某所获取的报酬收缴后应上缴国库。王某应辞去兼任职务。

李某违犯廉洁纪律，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为

违规兼职、兼职取酬违纪行为，在客观方面行为方式包括违反规定，未经批准在经济实体、社会团体等单位中兼职，同时也包括经批准兼职但违规取酬的行为。

2013年10月，中央组织部印发的《关于进一步规范党政领导干部在企业兼职（任职）问题的意见》明确规定：现职和不担任现职但未办理退（离）休手续的党政领导干部不得在企业兼职（任职）。按规定经批准在企业兼职的党政领导干部，不得在企业领取薪酬、奖金、津贴等报酬，不得获取股权和其他额外利益。

在案例三中，李某虽经批准兼任该市某国有控股公司副总经理半年，但却违规领取奖金报酬，属于兼职合规、取酬违规的行为方式，构成违规兼职、兼职取酬违纪行为。应依据新《条例》第八十八条第三款之规定追究其党纪责任。对李某所获取的奖金报酬收缴后应上缴国库。

需要强调的是，按规定经批准在企业兼职的党政领导干部，要严格遵纪守法、廉洁自律，不能获取薪酬、奖金、津贴等额外利益，禁止利用职权和职务影响为企业或个人谋取不正当利益。党政领导干部在企业兼职期间的履职情况、是否取酬、职务消费和报销有关工作费用等，应向所在单位党组织报告。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年10月19日《中国纪检监察报》】

不按规定给予党纪处分如何追究党纪责任——新修订党纪处分条例系列案例评析

齐英武

案情简介

案例一：周某，党员，某县教育局党委书记兼局长。2016年1月，该教育局初教科干部王某因受贿罪被县法院宣告缓刑（判处有期徒刑一年，缓刑考验期限二年）。2月，教育局党委会（七名党委委员参加）研究王某违纪案件时，周某提出，刑法里的刑罚分为主刑和附加刑，没有缓刑，公务员依法被判处刑罚应给予开除处分，但王某属于缓刑，不是被判刑罚，不应行政开除、不应开除党籍，应给予其留党察看二年处分。最后教育局党委会议决定，给予王某留党察看二年处分、降级处分。8月，教育局党委接到群众反映后，对之前所作决定进行纠正，作出给予王某开除党籍、开除处分的决定。

案例二：李某，党员，某县教育局初教科科长（县管干部）。2016年春节期间，接受某小学教师所送礼金2000元。同年8月被举报，县纪委对其违纪问题立案审查。

定性及处理建议

纪律审查人员认为：

案例一中，王某因受贿罪被县法院宣告缓刑，依据新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）第三十三条第一款第（一）项、第三十四条第一款之规定，党员依法受到刑事责任追究的，党组织应当根据司法机关的生效判决及认定的事实、性质和情节，依照新《条例》规定给予党纪处分；因故意犯罪被依法判处刑法规定的主刑（含宣告缓刑）的，应当给予开除党籍处分。周某不按规定追究违纪党员王某的党纪责任，属于违犯工作纪律，构成不按规定给予党纪处分违纪行为。应依据新《条例》第一百一十五条第一款第（一）项之规定，追究周某的党纪责任。

同时，因为缓刑属于刑罚范畴，依据《行政机关公务员处分条例》第十七条：“违法违纪的行政机关公务员在行政机关对其作出处分决定前，已经依法被判处刑罚、罢免、免职或者已经辞去领导职务，依法应当给予处分的，由行政机关根据其违法违纪事实，给予处分。行政机关公务员依法被判处刑罚的，给予开除处分”的规定，应当给予王某开除处分。因此，给予王某留党察看二年处分、行政降级处分是不正确的。

案例二中，李某作为党员干部，违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，接受他人所送礼金，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，给予其党内警告处分。依据新《条例》第九条、第十条、第十一条之规定，不再给予李某行政处分。

评析意见

上述案例中，涉及执纪实践中对集体违纪及直接责任者、领导责任者党纪追究、纪律处理问题，对此，纪检监察机关在给予党纪轻处分以及是否给予行政处分的问题上，要审慎分析、准确把握。

周某违犯工作纪律，构成不按规定给予党纪处分违纪行为

不按规定给予党纪处分违纪行为，在主观方面表现为故意或过失，包括集体故意作出的违犯党纪的决定或者实施的违犯党纪的行为，也包括集体过失作出的违犯党纪的决定或者实施的违犯党纪的行为。在客观方面，集体违纪人必须具有共同违纪的行为。根据新《条例》第二十六条规定，对于集体违纪人，属于故意违纪的，按共同违纪处理；属于过失违纪的，按照各自在集体违纪中所起的作用和应负的责任，分别给予党纪处分。情节较重的，追究直接责任者和领导责任者党纪责任。

在案例一中，王某因受贿罪被人民法院宣告缓刑，依据新《条例》第三十三条第一款第（一）项、第三十四条第一款之规定，党员依法受到刑事责任追究的，党组织应当根据司法

机关的生效判决及认定的事实、性质和情节，依照新《条例》规定给予党纪处分。王某因故意犯罪被依法判处刑罚，宣告缓刑，应当给予开除党籍处分，但由于周某及其他党委委员对相关法规掌握不到位，最终致使该教育局党委违反规定作出了错误的处分决定。

因此，在案例一中，周某在主观上是过失，是直接责任者和领导责任者，情节较重，属于违犯工作纪律，构成不按规定给予党纪处分违纪行为。应依据新《条例》第二十六条、第一百一十五条第一款第（一）项之规定，追究周某的党纪责任。其他党委委员属于情节较轻，不构成违纪，分别给予诫勉谈话。教育局党委虽然违反规定作出错误的党纪处分决定，但常委会全体成员均属于过失违纪，之后也根据群众反映纠正了违规的决定，且不属于全体或者多数党员严重违犯党纪的党组织，依据新《条例》第八条、第十四条、第十五条之规定，教育局党委不构成纪律处理。

值得注意的是，缓刑是否属于刑罚范畴问题。《刑法》所规定的缓刑，属于刑罚暂缓执行，即对原判刑罚附条件不执行的一种刑罚制度。缓刑是人民法院对犯罪分子作出有罪判决并判处刑罚的基础上，宣告暂缓执行刑罚，如果在缓刑考验期内发生应撤销缓刑的法定事由，就要撤销缓刑，执行原判刑罚。即使犯罪分子在缓刑考验期内未发生应撤销缓刑的法定事由，也是被判处过的刑罚者。因此，缓刑属于刑罚范畴。

依据《行政机关公务员处分条例》第十七条之规定，行政机关公务员依法被判处刑罚的，给予开除处分。案例一中王某，因受贿罪被县法院宣告缓刑（判处有期徒刑一年，缓刑考验期限二年），因此，应给予王某开除处分。

李某违反中央八项规定精神，违犯廉洁纪律，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，其违纪主体是党和国家工作人员或者其他从事公务的人员中的党员，在客观方面有两种行为方式：一是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；二是收受其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等。

案例二中，李某作为党员干部，违犯廉洁纪律，接受他人所送礼金，构成收受礼品、礼金、消费卡违纪行为，给予其党内警告处分。依据新《条例》第九条、第十条、第十一条之规定，不再给予李某行政处分。

需要注意的问题是，根据新《条例》第七条之规定，对党员的纪律处分有五种：警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看和开除党籍，那么，给予党内警告、严重警告处分后，党员违反行政纪律是否还给予处分？

从新《条例》第十条、第十一条的相关规制条款看，党员受到撤销党内职务，留党察看处分的，在党内担任职务和向党外组织推荐担任相关职务受到了限制性规定，同时，对于在党外组织担任职务的，应当建议党外组织依照规定作相应处理，应当建议党外组织撤销其党外职务。规定明确了党员违反党纪受到撤销党内职务、留党察看处分后，违反行政纪律行为也应当给予处分。

其次，新《条例》第九条规定，“党员受到警告处分一年内、受到严重警告处分一年半内，不得在党内提升职务和向党外组织推荐担任高于其原任职务的党外职务”。从该规制条款隐性内容来看，党员受到警告或者严重警告处分，只是党员在党内担任职务和向党外组织推荐担任相关职务受到了限制，对于在党外组织担任职务的，第九条未做出“应当建议党外组织处理”的规定，其价值指向明确为：对于在党外组织担任职务的，可以不给予处分。因此，党员违反党纪受到党内警告处分、严重警告处分（即轻处分），党员违反行政纪律可以不再给予处分。

（作者系新疆维吾尔自治区阿勒泰地区纪委副书记）

【来源：2016年10月26日《中国纪检监察报》】

纪检监察机关认定赌博等行为构成违纪是否必须以行政执法机关作出认定为前提

钟纪晟

基本案情

孙某，中共党员，A市B县县委原副书记。

2014年10月至2016年2月，孙某先后12次与其朋友王某、韩某等人采取打麻将、“斗地主”等方式进行赌博，赌资巨大，其中孙某共赢得35万元。2016年9月，孙某因涉嫌严重违纪被A市纪委立案审查。

处理意见

在该案处理中，对孙某是否应该给予党纪处分及能否直接依据纪检监察机关调取的证据材料认定孙某的赌博行为构成违纪存在不同理解。A市纪委提出，孙某的行为发生在2014年10月至2016年2月，依照《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十二条第一款关于“违反治安管理行为在六个月内没有被公安机关发现的，不再处罚”的有关规定，已超过追究时效期限，公安机关不能再对其赌博行为作出行政处罚决定，故纪检监察机关也不能作出党纪处分决定。

我们经研究认为，根据《中国共产党纪律处分条例》第六条关于“党组织和党员违反党章和其他党内法规，违反国家法律法规，违反党和国家政策，违反社会主义道德，危害党、国家和人民利益的行为，依照规定应当给予纪律处理或者处分的，都必须受到追究”的规定，党纪处分不存在追究责任时效的问题，对违反党纪应给予纪律处理或者处分的行为，纪检监察机关都应依规作出处理。在本案中，是否应对孙某的赌博行为给予纪律处分，应当由纪检监察机关独立作出判断。具体地，在纪律审查中，发现被审查人存在赌博等违反《中华人民共和国治安管理处罚法》行为的，应区别不同情况处理：一是如公安机关已对其赌博行为作出行政处罚决定，依据《中国共产党纪律处分条例》第三十四条第二款之规定，应根据生效的行政处罚决定认定的事实、性质和情节，经核实后依据《中国共产党纪律处分条例》第二十九条等规定，对其作出相应的党纪处理。二是如公安机关未对其赌博行为作出行政处罚决定，无论违法行为是否超过六个月的追究时效期限，纪检监察机关在事实清楚、证据确凿的情况下，可以依据《中国共产党纪律处分条例》第二十九条等规定，视情节轻重给予党纪处分，不需要以公安机关对被审查人的违法行为作出行政处罚决定作为前置条件。如对被审查人的行为是否违反《中华人民共和国治安管理处罚法》把握不准的，可以征求公安机关意见。在此情况下，如果违法行为未超过6个月追究时效期限的，纪检监察机关在作出处分后应依据《中国共产党纪律处分条例》第三十条之规定，及时移送同级公安机关依法处理。

需要注意的是，依照《中华人民共和国行政处罚法》第二十九条第一款之规定，一般违法行为的追究时效为2年，但法律另有规定的除外。比如，依照《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十二条第一款之规定，违反治安管理行为的追究时效为6个月；依照《中华人民共和国税收征收管理法》第八十六条之规定，违反税收征收管理行为的追究时效为5年。

法规链接

1. 《中国共产党纪律处分条例》

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，应当视情节轻重给予党纪处分。

对有丧失党员条件，严重败坏党的形象行为的，应当给予开除党籍处分。

第三十条 党员受到党纪追究，涉嫌违法犯罪的，应当及时移送有关国家机关依法处理。需要给予行政处分或者其他纪律处分的，应当向有关机关或者组织提出建议。

第三十四条 党员依法受到刑事责任追究的，党组织应当根据司法机关的生效判决、裁定、决定及其认定的事实、性质和情节，依照本条例规定给予党纪处分或者组织处理。

党员依法受到行政处罚、行政处分，应当追究党纪责任的，党组织可以根据生效的行政

处罚、行政处分决定认定的事实、性质和情节，经核实后依照本条例规定给予党纪处分或者组织处理。

党员违反国家法律法规，违反企事业单位或者其他社会组织的规章制度受到其他纪律处分，应当追究党纪责任的，党组织在对有关方面认定的事实、性质和情节进行核实后，依照本条例规定给予党纪处分或者组织处理。

党组织作出党纪处分或者组织处理决定后，司法机关、行政机关等依法改变原生效判决、裁定、决定等，对原党纪处分或者组织处理决定产生影响的，党组织应当根据改变后的生效判决、裁定、决定等重新作出相应处理。

2. 《中华人民共和国行政处罚法》

第二十九条 违法行为在 2 年内未被发现的，不再给予行政处罚。法律另有规定的除外。

前款规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。

3. 《中华人民共和国治安管理处罚法》

第二十二条 违反治安管理行为在六个月内没有被公安机关发现的，不再处罚。

前款规定的期限，从违反治安管理行为发生之日起计算；违反治安管理行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。

第七十条 以营利为目的，为赌博提供条件的，或者参与赌博赌资较大的，处五日以下拘留或者五百元以下罚款；情节严重的，处十日以上十五日以下拘留，并处五百元以上三千元以下罚款。

4. 《中华人民共和国税收征收管理法》

第八十六条 违反税收法律、行政法规应当给予行政处罚的行为，在五年内未被发现的，不再给予行政处罚。

【来源：2016 年 11 月 2 日《中国纪检监察报》】

在党纪处分影响期内又受到党纪处分的应如何计算影响期

钟纪晟

基本案情

张某，中共党员，A 省 B 市市长。

2016 年 1 月，张某因违反组织纪律，不按规定报告个人有关事项，受到党内警告处分。

2016 年 7 月，张某又因违反廉洁纪律，收受礼品礼金，受到党内严重警告处分。

分析意见

本案中，对如何计算张某受到党纪处分后的影响期，在讨论中存在两种意见：

一种意见认为，在党纪处分影响期内又受到党纪处分，计算影响期时应综合考虑新处分和原处分的影响期，执行的影响期应为新处分的影响期与原处分尚未执行的影响期之和，并从新处分作出之日起算。本案中，张某的影响期为两年，从 2016 年 7 月起算。

另一种意见认为，目前党内法规对“在党纪处分影响期内又受到党纪处分应如何计算影响期”问题尚无明确规定，从有利于受处分人的角度，应将两次处分的影响期分别计算执行。本案中，张×前一次处分的影响期为一年，从 2016 年 1 月起算；后一次处分的影响期为一年半，从 2016 年 7 月起算。

我们认为，随着全面从严治党和“把纪律挺在前面”的要求，尤其是监督执纪“四种形态”在纪律审查工作中的贯彻落实，受处分党员在处分影响期内再次受到党纪处分的情况不断增多。实践中各地纪检机关在认识和做法上尚不一致，从统一执纪标准，提高执纪严肃性的角度，有必要对该问题进行规范。经认真研究，我们同意上述第一种意见，即“将新处分

的影响期与原处分尚未执行的影响期合并计算”。主要理由是：

第一，合并计算处分影响期更能体现从严治党的要求和执纪的严肃性。如果分别计算执行新旧处分的影响期，可能造成部分影响期未实际执行的结果。本案中，若分别计算执行新旧处分影响期，则张×原处分尚未执行完毕的六个月影响期，被新处分一年半的影响期所涵盖，相当于这部分的影响期未实际执行。

第二，合并计算处分影响期有利于执纪平衡。在前后两次所受处分档次相同的情况下，处分影响期结束后又受到党纪处分的与在处分影响期内又受到党纪处分的，实际执行的影响期应当一致。如果分别计算执行新旧处分影响期，会造成后一种情形的影响期短于前一种情形的影响期，导致执纪上的不平衡。

第三，合并计算处分影响期有利于党纪政纪处分执行效果保持协调一致。《行政机关公务员处分条例》第十条明确规定“行政机关公务员在受处分期间受到新的处分的，其处分期为原处分期尚未执行的期限与新处分期限之和”。在党内法规没有明确规定的情况下，参照政纪处分的上述规定，计算执行影响期是切实可行的，也有利于保持党纪政纪处分在执行效果上的协调一致。

此外，需要注意的是，根据《中国共产党纪律处分条例》第十一条第二款规定：“党员受留党察看处分期间……坚持不改或者又发现其他应当受到党纪处分的违纪行为的，应当开除党籍”。因此，对于原处分为留党察看，在留党察看期间又受到党纪处分的，应直接开除党籍，不存在新旧处分影响期如何计算问题；仅在恢复党员权利后的两年影响期内又受到党纪处分的，才适用上述合并计算执行原则。

法规链接

1. 《中国共产党纪律处分条例》

第九条 党员受到警告处分一年内、受到严重警告处分一年半内，不得在党内提升职务和向党外组织推荐担任高于其原任职务的党外职务。

第十条 ……党员受到撤销党内职务处分，或者依照前款规定受到严重警告处分的，二年内不得在党内担任和向党外组织推荐担任与其原任职务相当或者高于其原任职务的职务。

第十一条 留党察看处分，分为留党察看一年、留党察看二年。对于受到留党察看处分一年的党员，期满后仍不符合恢复党员权利条件的，应当延长一年留党察看期限。留党察看期限最长不得超过二年。

党员受留党察看处分期间，没有表决权、选举权和被选举权。留党察看期间，确有悔改表现的，期满后恢复其党员权利；坚持不改或者又发现其他应当受到党纪处分的违纪行为的，应当开除党籍。

党员受到留党察看处分，其党内职务自然撤销。对于担任党外职务的，应当建议党外组织撤销其党外职务。受到留党察看处分的党员，恢复党员权利后二年内，不得在党内担任和向党外组织推荐担任与其原任职务相当或者高于其原任职务的职务。

2. 《行政机关公务员处分条例》

第八条 行政机关公务员在受处分期间不得晋升职务和级别，其中，受记过、记大过、降级、撤职处分的，不得晋升工资档次；受撤职处分的，应当按照规定降低级别。

第十条 行政机关公务员同时有两种以上需要给予处分的行为的，应当分别确定其处分。应当给予的处分种类不同的，执行其中最重的处分；应当给予撤职以下多个相同种类处分的，执行该处分，并在一个处分期以上、多个处分期之和以下，决定处分期。

行政机关公务员在受处分期间受到新的处分的，其处分期为原处分期尚未执行的期限与新处分期限之和。

处分期最长不得超过 48 个月。

【来源：2016 年 11 月 9 日《中国纪检监察报》】

如何对审批公款出国（境）旅游的单位负责人进行问责

钟纪晟

基本案情

张某，中共党员，某省某局党组书记、局长。

2014年至2015年，根据与外方签订的互访协议，该局7次组织“因公出国团组”赴国外“考察访问”。上述团组均由该局外事办公室组织、安排，依次报分管外事工作的局领导和张某批准。张某本人未参加出国团组，但在审批过程中未对出访任务、时间、行程等进行把关，也未对出国团组进行必要的教育、管理、监督。出国团组既无明确公务目的，也无实质性的任务安排，以观光游览为主，团组人数、出访时间等均超出规定标准，相关费用由该局用公款支付。在外期间，多次出现部分团组成员在赌场赌博等违规违纪行为。

分析意见

本案中，该局7个出国团组名为考察访问，实际上是典型的变相公款出国（境）旅游行为，同时部分团组成员在国（境）外参与违规违纪行为，应依纪依规对张某进行问责。

对张某违纪行为的定性处理，在讨论中存在两种意见：

第一种意见认为，张某的行为属“组织或者参加用公款支付全部或者部分费用，到国（境）外进行参观、游览等活动”，依据2003年《中国共产党纪律处分条例》第七十八条和《用公款出国（境）旅游及相关违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》（中纪发〔2010〕27号）的有关规定，应按“公款出国（境）旅游、挥霍浪费公共财产”定性处理。

第二种意见认为，本案中，张某行为的违纪性不仅体现在审批、把关不严，更体现在其作为本单位党政一把手，多次审批本单位无公务目的、以观光游览为主的出国团组，且出国团组一再出现违规违纪行为，属履行全面从严治党主体责任不力，依据2003年《中国共产党纪律处分条例》第一百二十八条第一款第四项的规定，应按“在党风廉政建设方面不负责任”定性处理。同时，张某的行为发生在中央八项规定出台后，违反了中央八项规定精神。

我们经研究，倾向同意第二种意见。主要理由：第一，该局组织出国团组系根据与外方签订的互访协议，并非自行组织，只是在执行互访协议过程中存在违规违纪问题。第二，张某本身未参与出国团组，也未参与具体组织工作，仅是作为单位一把手予以审批，不宜认定为“组织者”或“参与者”。第三，张某系本单位党政一把手、因公临时出国管理工作第一责任人，其在审批多个出国团组的过程中，违反中央八项规定精神，对出访目的、团组人数、出访时间、活动安排等内容审核把关不严，且对本单位出国人员缺乏必要的教育、管理、监督，暴露出其在管党治党方面存在“宽、松、软”的问题，按“履行全面从严治党主体责任不力，违反中央八项规定精神，违规审批本单位人员变相公款出国旅游”认定，更能反映其违纪行为的实质和严重性。因此，应依据2003年《中国共产党纪律处分条例》第一百二十八条的有关规定，追究其纪律责任。需要指出的是，如果张某的行为发生在或持续到2016年1月1日以后，应依据2016年《中国共产党纪律处分条例》第一百一十四条的规定进行处理。

此外，对于本案中出国团组组织、审批环节涉及的该单位其他负责人，以及参与公款出国旅游的其他党员，需追究党纪责任的，一般可按“挥霍浪费公共财产”定性处理；对于在国外存在违规违纪行为的团组成员，需追究党纪责任的，可按其行为性质分别处理。

法规链接

1. 2016年新修订《中国共产党纪律处分条例》

第一百一十四条 党组织不履行全面从严治党主体责任或者履行全面从严治党主体责任不力，造成严重损害或者严重不良影响的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

2. 2003年原《中国共产党纪律处分条例》

第一百二十八条 党组织负责人在工作中违反有关规定或者不負責任，有下列情形之一，给党、国家和人民利益以及公共财产造成较大损失的，对负有直接责任者，给予警告或者严重警告处分。造成重大损失的，对负有直接责任者，给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分；负有主要领导责任者，给予严重警告、撤销党内职务或者留党察看处分；负有重要领导责任者，给予警告、严重警告或者撤销党内职务处分……（四）在党的思想、组织、作风建设以及党风廉政建设方面有其他违反有关规定或者不負責任行为的。

【来源：2016年11月16日《中国纪检监察报》】

向有业务关系的个人借款用于购房的行为如何认定

钟纪晟

基本案情

赵某，男，中共党员，某局副局长，分管项目招投标等工作。

2016年1月，赵某（已有一套住房）通过中介在某地购买一套二手商品房，总价600万元。为支付该房首付款，赵某先后出面向与其有业务关系的5人借款共计240万元，上述5人在赵某担任副局长期间，均承接过该局工程项目，合同金额共计1000余万元。相关借款均以赵某的配偶王某名义开具借条，但未约定还款期限以及是否支付利息。据赵某交代，急于借款购房主要是考虑房价上涨较快，计划出售原有住房后，用售房款还清借款。

同年9月，纪检机关根据群众举报，对赵某的上述问题进行审查。在如何认定赵某的行为性质上，存在两种意见：

第一种意见认为，赵某的行为属于正常的民事借款行为，不构成违纪。

第二种意见认为，赵某的行为构成违纪，违反廉洁纪律，拟给予党纪处分，在具体条款的适用上，应当适用《中国共产党纪律处分条例》第104条有关“有其他违反廉洁纪律规定行为的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分”的规定。

分析意见

在执纪实践中，党员领导干部向与其有业务关系的个人借款的行为具有一定典型性，在实践中如何定性存在一定争议。

本案中，赵某作为某局副局长，向个人借款购房，从民事角度看，具有一定民事借款行为的特征。但其作为党员领导干部，必须严格遵守廉洁自律的相关规定。赵某的借款对象均为与其有业务关系的个人，且均承接过其分管范围内的工程项目。赵某向上述人员借款共计240万元，对借款人可能存在职务上的制约或影响，不利于其公正履行职责。同时，赵某虽开具了借条，但未约定还款期限及是否支付利息，且至立案审查时仍未还款。综上，赵某向有业务关系的个人借款的行为，已损害党员领导干部履行职务的廉洁性，构成违反廉洁纪律。鉴于赵某的行为在《中国共产党纪律处分条例》中没有具体明确规定，倾向适用该条例第104条有关违反廉洁纪律的兜底条款予以定性。

同时，在本案的具体调查中，应注意将赵某的借款行为与“以借为名”收受财物相区分。在执纪实践中，有的党员领导干部利用职务上的便利，为个人谋取利益，以向个人借款为“幌子”，实为收受对方财物。对此类行为应按受贿性质认定，而不只是按违反廉洁纪律认定。具体认定时，不能仅仅看是否有书面借款手续，还应根据以下因素综合判定：有无正当、合理的借款事由；款项的去向；双方平时关系如何、有无经济往来；出借方是否要求党员领导干部利用职务的便利为其谋取利益；借款后是否有归还的意思表示及行为；是否有归还的能力；未归还的原因等。

法规链接

1. 2016年《中国共产党廉洁自律准则》

党员领导干部廉洁自律规范

第五条 廉洁从政，自觉保持人民公仆本色。

第六条 廉洁用权，自觉维护人民根本利益。

第七条 廉洁修身，自觉提升思想道德境界。

第八条 廉洁齐家，自觉带头树立良好家风。

2. 2016年《中国共产党纪律处分条例》

第一百零四条 有其他违反廉洁纪律规定行为的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

3. 《中共中央纪委关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》（中纪发〔2007〕7号）

九、利用职务上的便利为请托人谋取利益，收受请托人房屋、汽车等物品，未变更权属登记或者借用他人名义办理权属变更登记的，不影响违纪的认定。认定以房屋、汽车等物品为对象的违纪，应注意与借用的区分。具体认定时，除双方交待或者书面协议之外，主要应当结合以下因素进行判断：（1）有无借用的合理事由；（2）是否实际使用；（3）借用时间的长短；（4）有无归还的条件；（5）有无归还的意思表示及行为。

4. 最高人民法院最高人民检察院关于印发《关于办理受贿刑事案件适用法律若干问题的意见》的通知（法发〔2007〕22号）

八、关于收受贿赂物品未办理权属变更问题

国家工作人员利用职务上的便利为请托人谋取利益，收受请托人房屋、汽车等物品，未变更权属登记或者借用他人名义办理权属变更登记的，不影响受贿的认定。认定以房屋、汽车等物品为对象的受贿，应注意与借用的区分。具体认定时，除双方交代或者书面协议之外，主要应当结合以下因素进行判断：（1）有无借用的合理事由；（2）是否实际使用；（3）借用时间的长短；（4）有无归还的条件；（5）有无归还的意思表示及行为。

5. 最高人民法院关于印发《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》的通知（2003年11月13日最高人民法院法〔2003〕167号公布）

（六）以借款为名索取或者非法收受财物行为的认定

国家工作人员利用职务上的便利以借为名向他人索取财物，或者非法收受财物为他人谋取利益的，应当认定为受贿。具体认定时，不能仅仅看是否有书面借款合同，应当根据以下因素综合判定：（1）有无正当、合理的借款事由；（2）款项的去向；（3）双方平时关系如何、有无经济往来；（4）出借方是否要求国家工作人员利用职务上的便利为其谋取利益；（5）借款后是否有归还的意思表示及行为；（6）是否有归还的能力；（7）未归还的原因；等等。

【来源：2016年11月23日《中国纪检监察报》】

如何认定共同违纪以及行为人的党纪责任

王希鹏

基本案情

2016年1月，某市某国有规划设计研究院党委副书记、院长颜某与纪委书记冯某经商议，决定在春节前公费宴请该市国土资源局、规划局等业务单位领导和相关人员，并赠送礼金。后颜某、冯某安排研究院后勤处党总支书记程某具体组织协调此事。2016年1月18日晚，在颜某和冯某的主持下，研究院和市国土资源局、市规划局相关领导共20人在该市某酒店参加晚宴。宴会共支出餐费6427元、香烟1200元。晚宴结束后，参加人员均领取红包2000元，颜某、冯某、程某也分别领取了2000元红包。此次活动总计花费公款47627元。事后，经颜某签字同意，程某将上述47627元予以报销。

分歧意见

讨论中，对颜某、冯某、程某的违纪行为如何认定，主要有三种意见：

第一种意见认为：颜某、冯某、程某三人共同策划实施组织公款宴请，并用公款发放礼金，构成《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）第九十六条规定的“违反有关规定组织、参加用公款支付的宴请，用公款购买赠送、发放礼品”行为，三人构成共同违纪。

第二种意见认为：颜某、冯某、程某三人策划实施组织公款宴请，并用公款发放礼金，构成“违反有关规定组织、参加用公款支付的宴请，用公款购买赠送、发放礼品”行为；其三人自己领取礼金的行为涉嫌贪污。三人构成共同违纪。

分析意见

笔者同意第二种意见。本案的焦点有两个，一是颜某、冯某、程某三人构成何种违纪行为；二是三人是共同违纪还是集体违纪，如何分别认定三人的党纪责任。

颜某、冯某、程某三人构成“违规组织用公款支付的宴请，用公款购买赠送礼品”违纪行为，并涉嫌贪污行为，应当数错并罚

颜某、冯某、程某三人策划实施了组织公款宴请，并用公款发放礼金，构成《条例》第九十六条规定的“违反有关规定组织、参加用公款支付的宴请、高消费娱乐、健身活动，或者用公款购买赠送、发放礼品”的违纪行为；同时，上述三人作为规划设计研究院的工作人员，领取 2000 元红包的行为涉嫌刑法规定的贪污行为，虽数额较小没有达到刑法规定的定罪量刑标准，不涉及犯罪，但按照《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，构成违纪，应当追究相应的党纪责任。上述两种违纪行为应当数错并罚，合并处理。

颜某、冯某、程某三人构成共同违纪，而不宜认定为集体违纪

共同违纪是指两人以上共同故意违犯党的纪律的行为。《条例》第二十五条第一款规定：“二人以上（含二人）共同故意违纪的，对为首者，从重处分，本条例另有规定的除外；对其他成员，按照其在共同违纪中所起的作用和应负的责任，分别给予处分。”构成共同违纪，必须具备三个条件：一是在违纪主体上必须是两个或两个以上党员；二是在主观方面必须有共同的违纪故意；三是在客观方面必须有共同的违纪行为。

本案中，颜某与冯某商议，决定用公款组织宴请、赠送礼金，并安排程某具体组织协调此事，颜某、冯某、程某三人构成共同违纪。其中，颜某作为党委副书记、院长在共同违纪中起主要作用，应认定为为首者，从重处分；纪委书记冯某和后勤处党总支书记程某在整个违纪活动中起次要作用，承担的党纪责任应轻于颜某。

另外，本案不宜认定为集体违纪行为。集体违纪是指《条例》第二十六条规定的“党组织领导机构集体作出违犯党纪的决定或者实施其他违犯党纪的行为”，而共同违纪是少数党员共同商议实施的行为。本案中的违纪行为是颜某、冯某、程某商议并具体实施的，而非领导机构集体作出的违纪决定或实施的违纪行为。

准确认定颜某、冯某、程某各自的违纪所得

《条例》第二十五条第二款规定：“对于经济方面共同违纪的，按照个人所得数额及其所起作用，分别给予处分。对违纪集团的首要分子，按照集团违纪的总数额处分；对其他共同违纪的为首者，情节严重的，按照共同违纪的总数额处分。”一般来讲，违纪集团是指三人以上共同实施违纪而组成的较为固定的违纪组织。本案中，不宜将颜某、冯某、程某三人认定为“违纪集团”，颜某作为为首者，其行为也尚未达到“情节严重”。因此，颜某、冯某、程某三人的违纪所得应分别认定为 2000 元人民币，对其违纪所得应当收缴或者责令退赔。

在认定共同违纪时应注意以下问题

准确认定共同违纪。共同违纪是指两人以上共同故意违犯党的纪律的行为。以下情况均不构成共同违纪：一是二人或二人以上共同过失违纪；二是一方是故意违纪、另一方是过失

违纪；三是二人或二人以上同时或先后故意实施某种违纪行为，但彼此在主观上均无联系；四是超出共同故意范围的违纪；五是事后串通的窝藏、包庇行为。《条例》在对共同违纪的处分上，区分了为首者和其他成员，但在对为首者与其他成员的违纪行为定性都是一致的。

准确区分为首者、从属者、胁从者应当承担的不同责任。为首者，是组织、领导违纪集团进行违纪活动或者在共同违纪中起主要作用的违纪者。对于经济方面共同违纪的，对违纪集团的首要分子，按照集团违纪的总数额处分；对其他共同违纪的为首者，情节严重的，按照共同违纪的总数额处分；情节较轻的，按照个人违纪所得金额处分。从属者是指在共同违纪中起次要或辅助作用的违纪者。对从属者的处理原则，根据其在共同违纪中的作用、情节、后果、得利情况从轻处分。胁从者是指共同违纪中被胁迫参加的违纪者。如果胁从者本人知道是违纪行为，为使自已避免遭受现实的危害而决定参加违纪。这是其在自由意识情况下选择的结果，此时应当承担党纪责任；如果行为人是被诱骗参加违纪的，因为缺乏违纪的故意，不能认定为共同违纪。一般来讲，对胁从者应当从轻、减轻或免除处分。

准确区分共同违纪与集体违纪。共同违纪的成员必须存在共同的违纪故意。而集体违纪的成员不仅包括具有共同故意的成员，也包括过失违纪的成员。其中，对具有共同故意的成员，按共同违纪处理；对过失违纪的成员，按照各自在集体违纪中所起的作用和应负的责任分别给予处分。

（作者系中国纪检监察学院副研究员）

【来源：2016年11月30日《中国纪检监察报》】

如何认定处理“在组织进行谈话、函询时不如实向组织说明问题行为”

钟纪晟

基本案情

肖某，中共党员，A省B市市委书记。

2016年1月至4月，肖某在任B市市委书记期间，先后4次以津贴、效益奖金、礼金等名义收受A省某某股份有限公司现金共计30万元。5月，A省纪委收到群众举报反映肖某收受A省某某股份有限公司奖金等问题的线索。6月至7月，经报A省省委批准，A省纪委先后4次针对群众反映的问题与肖某进行谈话和函询，肖某均予以否认。8月，肖某被组织立案审查。经审查，群众举报反映肖某的问题属实。

分析意见

谈话函询，既是处置问题线索的重要方式，也是落实“四种形态”中第一种形态的重要抓手，体现了把纪律挺在前面、抓早抓小的精神。谈话函询的目的，是本着对同志高度负责的态度，让有反映的党员领导干部把问题如实讲清楚，体现出对党忠诚老实的态度。实践中，对于反映的问题具有一般性，查清了只能给予党纪轻处分或批评教育，或者反映问题不实而予以澄清的；反映问题笼统，多为道听途说或主观臆测，难以查证核实的线索，可以进行谈话函询。谈话函询之前和之后都要履行严格的审批手续，函询结果要由函询对象所在单位党委书记签字上交，并纳入函询对象廉政档案。对反映不实的予以澄清；对如实说明且反映问题并不严重的予以了结；对与组织掌握的情况不一致的，要进一步核实，对不如实说明、欺骗组织的要严肃处理。

执纪实践中，部分党员干部在组织谈话函询时，存在不如实说明问题的行为。根据2016年《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《党纪处分条例》）第六十七条第一款第（二）项之规定，此类行为情节较重的，应认定为违反组织纪律，给予警告或者严重警告处分。上述案例中，肖某身为党员领导干部，心存侥幸，在A省纪委先后4次对其进行谈话和函询时，均隐瞒、编造、歪曲事实和回避问题，拒不配合谈话函询，对组织给予的机会毫不珍惜，情

节较重，违反了组织纪律，应追究其纪律责任。

执纪审理实践中，对此类行为的认定和处理，应注意把握好以下问题：

第一，关于在组织进行谈话、函询时，不如实向组织说明问题行为的性质问题。2003年施行的《党纪处分条例》未将此类行为规定为独立的违纪行为，执纪实践中，一般可作为从重处理情节。新修订的《党纪处分条例》则把此类行为表述为不如实向组织说明问题行为，在分则中单独作为违反组织纪律行为予以认定，对情节严重的可给予警告或者严重警告处分。这充分体现了党组织对党员在忠诚老实方面的纪律要求，体现了“党纪严于国法”的党内审查特色。

第二，关于在组织进行谈话、函询时，不如实向组织说明问题与向组织提供虚假情况，掩盖事实的区别。执纪实践中，存在被审查人在得知被组织调查后，为掩盖违纪事实，主动采取向本单位党委书记、纪委书记或有关组织“汇报思想、呈报书面材料”等形式提供虚假情况，企图干扰、妨碍组织调查。对此，我们研究认为，“在组织进行谈话、函询时，不如实向组织说明问题”与“向组织提供虚假情况，掩盖事实”之间，在行为发生的时间节点、主观目的、违纪性质类别等方面存在不同。不如实向组织说明问题行为，应当发生在组织谈话函询阶段，属于“被动”地说明问题，否认或隐瞒、编造、歪曲违纪事实；且组织谈话函询所涉及的问题具有一般性或比较笼统，不涉及严重违纪问题。而向组织提供虚假情况的行为，应当是采取“主动”向组织和有关领导同志提供虚假情况的方式，混淆是非，设置障碍，蓄意干扰、妨碍正常的调查工作，应根据《党纪处分条例》第五十七条第（四）项的规定，按违反政治纪律，对抗组织审查行为认定。

第三，关于在组织进行谈话、函询时，不如实向组织说明问题行为的证据收集问题。认定此类行为，主要从两个方面收集证据：一是开展谈话函询的相关证据材料，比如，谈话函询之前和之后的审批手续；谈话函询阶段形成的谈话笔录、函询通知、函询对象提供的说明材料及其所在单位党委书记的签字背书等相关材料。二是证明谈话函询对象不如实向组织说明问题、欺骗组织的相关材料，比如，组织对反映的问题进一步核实后，发现的违纪事实等相关证据。

此外，谈话函询问题一般都是从违反组织纪律角度认定，但是对那些经组织多次谈话函询，仍隐瞒真相、欺骗组织的恶劣行为，可考虑转化为违反政治纪律行为来认定。比如一个市委书记在省纪委函询后说假话，省纪委书记与其谈话后继续隐瞒真相，在省委书记与其谈话后仍欺骗组织，甚至以辞职、提前退休等方式对抗组织，那么这个干部的行为可以考虑按违反政治纪律、对抗组织审查性质认定。

（作者单位：中央纪委案件审理室）

【来源：2016年12月7日《中国纪检监察报》】

如何追究诬告陷害行为党纪责任

刘纪研

基本案情

张某，党员，某县某乡政府干部。

2016年3月，张某到纪检机关诬告陷害乡政府会计违反廉洁纪律及贪污3000元公款问题，意在使他人受纪律追究。经查，张某所反映情况不属实，其行为违反组织纪律，侵犯了党员的人身权利。

分歧意见

本案中，对张某受到党纪处分援引党内法规条款问题，在讨论中存在两种意见：

第一种意见认为，张某诬告陷害乡政府会计违反廉洁纪律及贪污3000元公款问题，构成

诬告陷害违纪行为，应依据《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《党纪处分条例》）第六十九条的规定，追究张某的党纪责任。

第二种意见认为，张某诬告陷害乡政府会计违反廉洁纪律及贪污 3000 元公款问题，张某涉嫌诬告陷害犯罪问题，应依据《党纪处分条例》第二十七条的规定，追究张某的党纪责任。

分析意见

我们同意第一种意见，具体分析如下：

张某构成诬告陷害违纪行为，应依据《党纪处分条例》第六十九条的规定，追究其党纪责任

本案的焦点问题，是诬告陷害违纪行为与诬告陷害罪的区别问题。

诬告陷害违纪行为，是指党员捏造违纪事实陷害他人，向有关机关或相关单位告发，意图使他人受到纪律追究的行为。诬告陷害罪，是指故意捏造事实向国家机关或者相关单位作虚假告发，意图使他人受到刑事追究的行为。

两者区别是意图不同，诬告陷害违纪行为意图使他人受到纪律追究。诬告陷害罪意图使他人受到刑事追究。判断意图则主要根据行为人捏造事实的内容和告发机关来认定，如果捏造事实涉嫌犯罪，并且是向司法机关告发的，一般属于意图使他人受到刑事追究。如果捏造事实属于不涉嫌犯罪，并且是向司法机关以外的有关机关或者相关单位告发的，一般属于意图使他人受到纪律追究。

根据《刑法》第二百四十三条的规定，诬告陷害他人，必须情节严重的，才构成犯罪；情节不够严重的，不构成犯罪。党员捏造事实涉嫌犯罪，并且是向司法机关告发的，属于党员有刑法规定的行为，应当适用《党纪处分条例》总则纪法衔接条款，追究党员的党纪责任。如果行为人诬告陷害只构成诬告陷害违纪行为，不涉嫌诬告陷害犯罪，则应根据《党纪处分条例》第六十九条的规定给予相应处分。

在本案中，张某是到纪检机关诬告陷害他人违反廉洁纪律及贪污 3000 元公款问题，意在使他人受纪律追究，张某构成诬告陷害违纪行为。因为张某捏造贪污事实不涉嫌犯罪，且不是向司法机关告发，张某不涉嫌诬告陷害犯罪问题，因此，我们认为第一种意见是正确的。

几个应当注意的问题

值得注意的是，要正确区分诬告陷害违纪行为与非违纪行为的界限。根据违纪构成要件的规定，首先，必须有特定的诬告对象。其次，在客观方面必须同时具备两个条件：一是捏造违纪事实，二是向执纪机关或有关单位告发，意图使他人受到纪律追究。如果只有捏造而未告发，或者告发的并非捏造的，都不构成违纪行为。

此外，要准确把握区分本违纪行为与错告的界限。错告，包括检举失实，是指党员在行使检举权、控告权时，由于对情况了解不全面，认识偏差，而向执纪机关或有关单位作了不符合实际情况的告发。区分错告与诬告，要看主观上是否具有陷害他人的目的，客观上是否具有捏造违纪事实的行为。诬告，主观上有陷害他人的目的，客观上有捏造违纪事实的行为，意在使他人受纪律追究。错告，在主观上不是出于陷害他人的目的，在客观上由于对情况了解不全面或者认识片面，而使检举、控告的情况有不符合事实之处。错告情形包括，错告对象、错告事实。

需要强调的是，认定诬告陷害行为，是一项十分严肃的工作，必须慎重对待。根据中央纪委 1993 年 8 月印发的《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》第三十四条规定，认定诬告陷害行为必须经地、市级以上（含地、市级）党的委员会或者党的纪律检查委员会批准。

（作者系本报特约撰稿人）

【来源：2016 年 12 月 14 日《中国纪检监察报》】

非参公管理事业单位人员在行政机关工作时违纪如何给予政纪处分

丁影

基本案情

黄某，中共党员，2007年3月至2013年7月，任A省B县某局局长（行政机关公务员）；2013年7月，A省水务厅任命黄某为该厅下属非参公管理事业单位某中心副主任。

2016年9月，黄某被立案审查。现查明，2009年1月至2012年9月，黄某在担任B县某局局长期间，利用职务上的便利为他人谋取利益，收受他人财物。

分歧意见

本案中，对黄某行为构成违纪没有分歧。但黄某违纪时的身份是行政机关公务员，在组织审查时其身份已转变为行政机关任命的非参公管理的事业单位工作人员。对如何给予黄某政纪处分，在讨论中存在三种意见：

第一种意见认为，黄某违纪行为发生时身份属于行政机关公务员，应适用行为时的《行政机关公务员处分条例》（以下简称《处分条例》）的相关规定，给予黄某相应的政纪处分。

第二种意见认为，黄某目前身份已经发生转换，应当按照黄某现在的事业单位工作人员身份适用《事业单位工作人员处分暂行规定》（以下简称《暂行规定》）的相关规定，直接给予黄某相应的政纪处分。

第三种意见认为，应当综合考虑黄某违纪时的身份和现在的身份，同时适用《处分条例》和《暂行规定》。

程序上应当根据被审查人的现有身份来确定是否属于行政监察对象，以及确定处分决定机关。在本案中，黄某现在是行政机关任命的事业单位工作人员，应当适用《行政监察法》及其实施条例有关处分权限和程序规定给予其政纪处分。

在适用实体法时，由于黄某违纪行为发生时为B县某局局长，身份是行政机关公务员，应依据其行为时的实体法《处分条例》第二十三条对其行为定性。考虑到处分时黄某身份已转变为行政机关任命的事业单位工作人员，在处分实体法规上依据《处分条例》认定行为性质的同时，还应当依据《暂行规定》第十八条第一款第（一）项的规定给予相应政纪处分。

分析意见

笔者赞成第三种意见。主要理由是：

第一，黄某违纪时担任B县某局局长，利用其局长的职务便利为他人谋取利益，黄某只能依据当时的身份和法规依据《处分条例》来规范其行为。因此在给其行为定性时，依据黄某某局局长的身份确定其违反了《处分条例》第二十三条的规定，利用职务上的便利为他人谋利，收受他人财物。

第二，本案中，黄某目前已经属于事业单位工作人员，不再具有行政机关公务员身份，对于其在行政机关工作时的违纪行为再给予其行政机关公务员处分已起不到教育与惩处作用。

第三，本案中鉴于黄某的身份已改变，如果只是依据《处分条例》而不结合《暂行规定》，实践中难以操作。《处分条例》的处分种类包括警告、记过、记大过、降级、撤职、开除，而《暂行规定》规定的给予事业单位工作人员处分种类包括警告、记过、降低岗位等级或撤职、开除，两者存在较大差异，有些处分种类对非参照公务员法管理的事业单位工作人员无法执行（如对公务员的记大过和降级处分）。因此，在处分时应当依据《暂行规定》中对其违纪行为定性的对应条款进行定性处理。

（作者单位：海南省纪委案件审理室）

【来源：2016年12月21日《中国纪检监察报》】

监察机关处理举报事项的行为是否属于行政复议范围

钟纪晟

基本案情

2016年1月，刘某向A县监察局举报该县国土资源和房屋管理局有关人员违反土地管理的有关规定，无偿将村民集体宅基地和部分耕地收归国有，转让给房地产公司开发等问题。A县监察局经调查未发现上述举报的违法问题。之后，刘某又向A县监察局递交请求制止县国土资源和房屋管理局孙某等人对其进行打击报复的紧急报告。A县监察局认为该举报材料反映仍是土地使用权转让纠纷问题，未发现孙某等人打击报复的证据，并电话答复刘某。2016年3月，刘某对该答复不满，以A县监察局不履行职责为由，向上一级主管机关B市监察局申请行政复议。B市监察局收到申请后，认为该申请不属于行政复议范围，决定不予受理。

分析意见

本案中，涉及到监察机关针对举报事项的处理行为是否属于行政复议受案范围问题。对此，《行政复议法》等法律法规未作出明确规定，实践中做法不一。

我们经研究认为：《行政复议法》第二条、第六条等规定，公民的合法权益受到具体行政行为侵害的，可以申请行政复议，即可复议的具体行政行为应当是对公民实体权利义务产生实质影响的行为。监察机关对举报事项的处理行为对举报人实体权利义务不产生实质影响，不属于行政复议受案范围。国务院法制办公室《对监察部〈关于咨询刘某所提申请是否属于行政复议受理范围问题的函〉的复函》（国法函〔2003〕5号）也已确认：“行政监察机关为履行政纪监督职责作出的行政处分决定或者其他人事处理决定（包括对相关举报事项的处理决定），不属于行政复议受理范围”。

此外，《最高人民法院关于不服县级以上人民政府信访行政管理部门、负责受理信访事项的行政管理机关以及镇（乡）人民政府作出的处理意见或者不再受理决定而提起的行政诉讼人民法院是否受理的批复》（〔2005〕行立他字第4号）已明确，处理信访事项的行为不属于行政诉讼范围，人民法院不予受理。因行政复议与行政诉讼受案范围基本内容相同，故可参照最高人民法院的上述批复精神，监察机关对举报事项的处理行为不属于行政复议受案范围。

需要指出的是，《行政复议法》《行政诉讼法》之所以将行政处分及其他人事处理决定排除在行政复议、行政诉讼范围之外，是因为目前我国法律、法规已规定了对行政处分及其他人事处理决定的申诉救济途径，如《行政监察法》第38条关于申诉的规定。如果允许不服行政处分或者其他人事处理决定的申请行政复议，则会出现复议机关与申诉复查部门职权交叉现象，不利于此类争议的解决。

（作者单位：中央纪委案件审理室）

【相关法规链接】（节选）

1. 《行政复议法》

第二条 公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定，适用本法。

第六条 有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依照本法申请行政复议：

（一）对行政机关作出的警告、罚款、没收违法所得、没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照、行政拘留等行政处罚决定不服的；

（二）对行政机关作出的限制人身自由或者查封、扣押、冻结财产等行政强制措施决定不服的；

（三）对行政机关作出的有关许可证、执照、资质证、资格证等证书变更、中止、撤销的决定不服的；

（四）对行政机关作出的关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的决定不服的；

（五）认为行政机关侵犯合法的经营自主权的；

- (六) 认为行政机关变更或者废止农业承包合同，侵犯其合法权益的；
- (七) 认为行政机关违法集资、征收财物、摊派费用或者违法要求履行其他义务的；
- (八) 认为符合法定条件，申请行政机关颁发许可证、执照、资质证、资格证等证书，或者申请行政机关审批、登记有关事项，行政机关没有依法办理的；
- (九) 申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责，行政机关没有依法履行的；
- (十) 申请行政机关依法发放抚恤金、社会保险金或者最低生活保障费，行政机关没有依法发放的；
- (十一) 认为行政机关的其他具体行政行为侵犯其合法权益的。

第八条 不服行政机关作出的行政处分或者其他人事处理决定的，依照有关法律、行政法规的规定提出申诉。

不服行政机关对民事纠纷作出的调解或者其他处理，依法申请仲裁或者向人民法院提起诉讼。

2. 《行政监察法》

第三十八条 国家行政机关公务员和国家行政机关任命的其他人员对主管行政机关作出的处分决定不服的，可以自收到处分决定之日起三十日内向监察机关提出申诉，监察机关应当自收到申诉之日起三十日内作出复查决定；对复查决定仍不服的，可以自收到复查决定之日起三十日内向上一级监察机关申请复核，上一级监察机关应当自收到复核申请之日起六十日内作出复核决定。

复查、复核期间，不停止原决定的执行。

3. 国务院法制办公室《对监察部〈关于咨询刘某所提申请是否属于行政复议受理范围问题的函〉的复函》（国法函〔2003〕5号）

《中华人民共和国行政复议法》第八条第一款规定：“不服行政机关作出的行政处分或者其他人事处理决定的，依照有关法律、行政法规的规定提出申诉。”据此，行政监察机关为履行行政纪监督职责作出的行政处分决定或者其他人事处理决定（包括对相关举报事项的处理决定），不属于行政复议受理范围；当事人不服该处理决定的，可以依照《中华人民共和国监察法》或者其他有关法律、行政法规的规定提出申诉。

4. 《最高人民法院关于不服县级以上人民政府信访行政管理部门、负责受理信访事项的行政管理机关以及镇（乡）人民政府作出的处理意见或者不再受理决定而提起的行政诉讼人民法院是否受理的批复》（〔2005〕行立他字第4号）

信访工作机构是各级人民政府或政府工作部门授权负责信访工作的专职机构，其依据《信访条例》作出的登记、受理、交办、转送、承办、协调处理、监督检查、指导信访事项等行为，对信访人不具有强制力，对信访人的实体权利义务不产生实质影响。信访人对信访工作机构依据《信访条例》处理信访事项的行为或者不履行《信访条例》规定的职责不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理。

【来源：2016年12月28日《中国纪检监察报》】