中央纪委国家监委发布第一批执纪执法指导性案例

来源：中央纪委国家监委网站　发布时间：2021-08-04 07:25 分享

中央纪委国家监委日前发布第一批执纪执法指导性案例（具体案例附后）。此次发布的案例，聚焦违反中央八项规定精神典型问题，针对实践中存在的性质认定、条规适用、处理处分不精准不恰当等问题，阐释执纪执法要旨、政策策略把握、定性量纪理由、纪法条规适用等内容，持续释放整治违反中央八项规定精神问题“越往后越严”的强烈信号。

据介绍，为深入贯彻落实十九届中央纪委五次全会精神和中央纪委办公厅《关于加强和改进案件审理工作的意见》等规定，精准有效开展对下业务指导，中央纪委国家监委案件审理室建立了执纪执法指导性案例制度。今后，各级纪检监察机关在办理同类案件、处理同类问题时，应当参照指导性案例。

编者按

为深入贯彻落实十九届中央纪委五次全会精神和中央纪委办公厅《关于加强和改进案件审理工作的意见》等规定，精准有效开展对下业务指导，中央纪委国家监委案件审理室建立了执纪执法指导性案例制度。今后，各级纪检监察机关在办理同类案件、处理同类问题时，应当参照指导性案例。

此次发布的案例，聚焦于违反中央八项规定精神典型问题，针对实践中存在的性质认定、条规适用、处理处分不精准不恰当等问题，分析了形式主义、官僚主义问题的表现及特征、不同性质的涉案财物

处置、退休后接受此前管理服务对象的宴请等基层实践中比较关注的问题，阐释了执纪执法要旨、政策策略把握、定性量纪理由、纪法条规适用等内容，持续释放出整治违反中央八项规定精神问题“越往后越严”的强烈信号。

下一步，各级纪检监察机关要准确把握案例的指导精神，切实发挥指导性案例作用。

贺某在新冠肺炎疫情防控工作中搞形式主义、官僚主义问题案

（2021年指导性案例第1号，总第1号）

【关键词】

违反中央八项规定精神；形式主义、官僚主义；工作纪律

【执纪执法要点】

形式主义、官僚主义与党的优良传统、优良作风背道而驰，为广大干部群众所深恶痛绝。习近平总书记多次就坚决整治形式主义、官僚主义问题作出重要指示批示，强调纠正“四风”不能止步，作风建设永远在路上。2018年9月和2019年6月，中央纪委办公厅先后印发《关于贯彻落实习近平总书记重要指示精神集中整治形式主义、官僚主义的工作意见》和《关于贯彻习近平总书记重要批示精神深入落实中央八项规定精神的工作意见》；2019年6月，中央纪委国家监委案件审理室专门发出通知，要求在审理报告、处分决定等审理文书中，将形式主义、官僚主义问题在“违反中央八项规定精神”问题中单列表述并处理到位；2021年1月，十九届中央纪委五次全会再

次明确提出，要“深化整治形式主义、官僚主义顽瘴痼疾，让求真务实、清正廉洁的新风正气不断充盈”。今年是“十四五”规划开局之年，各级纪检监察机关必须锲而不舍落实中央八项规定及其实施细则精神，针对形式主义、官僚主义问题精准施治，持续释放坚定不移全面从严治党、驰而不息治“四风”树新风的强烈信号，为“十四五”开局起步提供有效保障。

工作中，对于已经造成不良影响和严重后果的形式主义、官僚主义问题，《中国共产党纪律处分条例》和《中华人民共和国公职人员政务处分法》均作出了明确的惩戒性规定；对于虽未造成不良影响和严重后果的其他各种形式主义、官僚主义问题，也必须站在讲政治的高度，运用“第一种形态”，做到抓早抓小、防微杜渐。

【基本案情及处理结果】

贺某，中共党员，某县国有农场主要负责人。2020 年 2 月，该县为防控新冠肺炎疫情，给各单位配发了电子测温计、消毒物品等防疫物资，要求安排专人对进出人员和车辆逐一进行查证、测温和登记，对公共区域定期进行消杀，并向单位职工及时下发防疫物资。此后，贺某召开会议传达了相关要求，派人领取了防疫物资、制作了进出人员和车辆登记表，并安排 2 名同志在门岗处值守。贺某认为上述工作已经落实了疫情防控要求，遂不再过问具体落实情况，也未对疫情防控工作实际开展情况进行检查。2 月 20 日晚 7 时前后，该县纪委监委疫情防控监督检查组在实地检查中发现，该农场存在门岗处值守人员脱岗、未在门岗处配备电子测温计和消毒防疫物品、未按规定对人

员和车辆进出情况进行检查登记、带班领导对疫情防控工作要求不了解等问题，随即要求进行整改。2 月 21 日，贺某在未认真核实整改情况、也未进行集体研究的情况下，直接签批并向县纪委监委监督检查组报送了《整改报告》，称存在问题已全部整改到位。2 月 26 日下午 5 时前后，监督检查组再次进行实地检查，发现该农场仍然存在未对出入车辆和人员进行检查登记、电子测温计存放在储藏室、门岗处无人值守等问题，导致疫情防控工作存在严重隐患。5 月 16 日，该县纪委经审查，认定贺某作为农场主要负责人，对疫情防控工作仅作一般性安排，未及时督促抓好落实，工作浮在表面、流于形式，造成不良影响和严重隐患，应负主要领导责任，决定给予其党内警告处分。

【指导意义】

1.关于本案处理过程中两种分歧意见的辨析

认定是否属于形式主义、官僚主义行为，必须要准确把握其实质。在本案处理过程中，形成了如下两种不同意见。

第一种意见认为，贺某作为农场主要负责人，工作中不负责任，疏于管理，贯彻执行、检查督促落实上级决策部署不力，导致疫情防控工作出现严重隐患，应认定为违反工作纪律。

第二种意见认为，贺某作为农场主要负责人，虽然召开会议传达了工作要求、领取了防疫物资、制作了登记表并安排了值守人员，但仅仅是以会议落实会议、以文件落实文件，在实际工作中没有见诸行动，防疫物资未按规定保管使用，所谓的登记表、值守人员和防控措

施也都是流于形式，是用形式上的“表面文章”代替扎扎实实的落实，造成严重隐患，应认定为形式主义、官僚主义。

经分析，我们同意第二种意见。形式主义、官僚主义的特点是“虚”“浮”，不实事求是。从本案所表现出来的现象看，贺某确实存在不正确履行职责的问题；但究其问题本质，则是不担当不作为，工作作风漂浮、不严不实，暴露出贺某政绩观错位、责任心缺失、满足于做表面文章等突出问题，是形式主义、官僚主义问题的典型表现。

2.关于精准认定形式主义、官僚主义的问题

习近平总书记深刻指出：“形式主义背后是功利主义、实用主义作祟，政绩观错位、责任心缺失，只想当官不想干事，只想出彩不想担责，满足于做表面文章，重显绩不重潜绩，重包装不重实效。官僚主义背后是官本位思想，价值观走偏、权力观扭曲，盲目依赖个人经验和主观判断，严重脱离实际、脱离群众。”我们在认定形式主义、官僚主义问题时，要深入学习领悟习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神，善于透过现象，抓住问题本质。

实践中，除《中国共产党纪律处分条例》第一百二十二条列举的情形属于形式主义、官僚主义问题的典型表现形式外，《中国共产党纪律处分条例》第五十条、第一百一十二条、第一百一十三条、第一百一十六条、第一百一十七条、第一百三十三条等条款列举的情形，只要符合形式主义、官僚主义问题的本质特征，均可认定为形式主义、官僚主义。

需要指出的是，一般情况下，如果将违反群众纪律、工作纪律等问题认定为形式主义、官僚主义，应该在纪检监察文书的“违反中央八项规定精神”问题中予以单列表述。但如果依照《中国共产党纪律处分条例》第五十条的规定，将某一问题认定为违反政治纪律，则不宜重复认定为“违反中央八项规定精神”，但在汇总“查处违反中央八项规定精神问题”统计数据时，仍应纳入形式主义、官僚主义问题予以统计。

【相关条款】

《中国共产党纪律处分条例》（2018 年 8 月 18 日）

第一百二十二条 有下列行为之一，造成严重不良影响，对直接责任者和领导责任者，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：

（一）贯彻党中央决策部署只表态不落实的；

（二）热衷于搞舆论造势、浮在表面的；

（三）单纯以会议贯彻会议、以文件落实文件，在实际工作中不见诸行动的；

（四）工作中有其他形式主义、官僚主义行为的。

《中华人民共和国公职人员政务处分法》（2020 年 6 月 20 日）

第三十九条第（三）项 有下列行为之一，造成不良后果或者影响的，予以警告、记过或者记大过；情节较重的，予以降级或者撤职；情节严重的，予以开除：

（三）工作中有形式主义、官僚主义行为的。

夏某违规操办其子婚庆事宜案

（2021年指导性案例第2号，总第2号）

【关键词】

违反中央八项规定精神；违规操办婚丧喜庆事宜；借机敛财；涉案财物处置

【执纪执法要点】

受长期以来形成的历史文化和社会现实等因素影响，在婚丧喜庆之际宴请宾朋，已成为司空见惯的“习惯”和“风气”。实践中，《中国共产党纪律处分条例》和《中华人民共和国公职人员政务处分法》并没有“一刀切”地禁止党员干部操办婚丧喜庆事宜，但一些党员干部却利用职权或者职务上的影响违规操办婚丧喜庆事宜。这类行为容易损害党员干部形象，败坏社会风气，必须保持严的主基调，坚持露头就打，对同时存在借机敛财行为的要从重或者加重处分。在认定和处理此类问题时，既要依据相关规定认定是否存在“利用职权或者职务上的影响”和“在社会上造成不良影响”，并依纪依法对违纪违法所得作出精准处置；又要注意把握执纪执法尺度，明确释放“越往后越严”的强烈信号；还要注意参照当地经济发展水平、民众风俗习惯以及单位同事、周边群众的认知和评价等因素，作出综合分析判断。同时，要重视通过党员干部特别是党员领导干部以身作则、率先垂范，

在全面实施乡村振兴战略中，在操办婚丧喜庆事宜上切实推进移风易俗、建设文明乡风，不断改善农民精神风貌，提高乡村社会文明程度。

【基本案情及处理结果】

夏某，中共党员，某乡副乡长。2020 年 9 月，夏某在其子结婚时，邀请该乡政府 5 名下属参加婚宴，收受该 5 名下属所送礼金 2.5 万元。经查，夏某与上述 5 名下属没有礼尚往来。同时，夏某还邀请 25 名亲属参加婚宴，收取礼金 3 万元。夏某受到党内严重警告、政务记大过处分，违规收受的礼金 2.5 万元被收缴。

【指导意义】

1.关于夏某操办其子婚庆事宜是否构成“利用职权或者职务上的影响”的认定问题

《中国共产党纪律处分条例》第九十一条所规定的“利用职权或者职务上的影响”，既包括利用本人职务上主管、负责、承办某项公共事务的职权，也包括利用职务上有隶属、制约关系的其他人员的职权，以及行为人与被其利用的人员之间在职务上虽然没有隶属、制约关系，但是行为人利用了本人职权或者地位产生的影响和一定的工作联系。判断是否属于“利用职权或者职务上的影响”，一般来说，应审查核实党员干部是否使用本单位或者下属单位、管理服务对象、业务联系单位的财物、场地、交通工具等物资，是否邀请本单位或者下属单位、管理服务对象、业务联系单位的人员参加，等等。在本案中，夏某作为副乡长，邀请与其没有礼尚往来的 5 名下属参加其子婚宴并收受礼金 2.5 万元，可以认定为“利用职权或者职务上的影响”操办

婚庆事宜。需要指出的是，夏某还邀请了部分亲属参加婚宴，经审查核实，这些人和夏某之间不存在职务上的隶属、制约关系，不是其管理服务对象，所送礼金数额也没有明显超出正常的礼尚往来水平，对于这部分情节不宜认定为违纪违法。

2.关于涉案财物的处置问题

根据《中国共产党纪律处分条例》第四十条第一款、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第二十五条第一款的规定，在追究党纪责任时，处置涉案财物的主要方式为“收缴”和“责令退赔”；在追究监察责任时，处置涉案财物的主要方式为“没收”、“追缴”和“责令退赔”。其中，追究党纪责任时对违纪所得予以“收缴”，相当于追究监察责任时对违法所得予以“没收”和“追缴”，通常针对的是实施违纪违法行为所获得的财物及其孳息收益。具体而言，一是“没收”是指将违纪违法所得财物强制收归国有，没收的财物一律上缴国库。二是“追缴”是指将违纪违法所得财物予以追回，追缴的财物退回原所有人或原持有人，依法不应退回的则上缴国库。三是“责令退赔”通常针对的是违反规定挥霍浪费国有资产，如公款吃喝、公款旅游以及违反规定乱罚款、乱收费获得的财物等，责令被审查调查人将违纪违法所得的财物予以归还，财物已经被消耗、毁损的，应当用与之价值相当的财物予以赔偿；责令退赔的财物直接退赔原所有人或原持有人，无法退赔的上缴国库。

本案中，纪检监察机关依纪依法收缴了夏某违规收受 5 名乡干部所送礼金 2.5 万元。但在实践中，我们发现仍有一些纪检监察机关在

涉案财物处置上存在问题。比如，2021 年 4 月，某省纪委监委公开通报的某副县长借其子结婚之机敛财问题的材料显示，该副县长在为其子举办婚礼时，宴请该县部分单位公职人员并违规收受礼金。纪检监察机关在认定该副县长的行为违纪违法后，并未收缴其违纪违法所得，而是要求其将违规收受的礼金全部予以退还。这反映出在当前的执纪执法工作中，对于涉案财物处置还不够精准，各级纪检监察机关应对此引起重视。

3.关于执纪尺度的把握问题

违规操办婚丧喜庆事宜是违反中央八项规定精神的突出表现之一，党的十八大以来各级纪检监察机关严肃查处此类违纪行为，取得了显著成效。但由于受传统习俗等各种因素的影响，个别党员干部依然心存侥幸、知错犯错、知纪违纪，导致此类问题仍然较为突出，而且出现了化整为零多次操办、“退居幕后”遥控办或者表面循规蹈矩、私下广发通知，“暗度陈仓”违规办等各种隐形变异现象。实践中，有的地方对于到现在仍不收敛、不收手的，根据具体事实、性质和情节，不再仅仅给予严重警告处分，而是作出了免职处理，有的还直接给予党纪政务重处分。上述处理方式有纪法依据。比如，《中国共产党纪律处分条例》第九十一条明确规定，对于此类违纪行为，情节严重的应给予撤销党内职务处分，有借机敛财或者其他侵犯国家、集体和人民利益行为的，从重或加重处分，直至开除党籍。《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十三条明确规定，对于此类违法行为，情节较重的，予以降级或者撤职；情节严重的，予以开除。据

此，各级纪检监察机关要始终坚持严的主基调，对顶风违纪、屡教不改、情节恶劣的依纪依法作为“情节严重”的情形给予党纪政务处分或者从重、加重处理，并可以依照规定同时对其采取调整职务、免职等组织处理措施，点名道姓通报曝光，不断释放出整治违反中央八项规定精神问题“越往后越严”的强烈信号，发挥执纪执法工作的警示震慑作用。

【相关条款】

《中国共产党纪律处分条例》（2018 年 8 月 18 日）

第四条 党的纪律处分工作应当坚持以下原则：

（一）坚持党要管党、全面从严治党。加强对党的各级组织和全体党员的教育、管理和监督，把纪律挺在前面，注重抓早抓小、防微杜渐。

（二）党纪面前一律平等。对违犯党纪的党组织和党员必须严肃、公正执行纪律，党内不允许有任何不受纪律约束的党组织和党员。

（三）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。

（四）民主集中制。实施党纪处分，应当按照规定程序经党组织集体讨论决定，不允许任何个人或者少数人擅自决定和批准。上级党组织对违犯党纪的党组织和党员作出的处理决定，下级党组织必须执行。

（五）惩前毖后、治病救人。处理违犯党纪的党组织和党员，应当实行惩戒与教育相结合，做到宽严相济。

第二十条 有下列情形之一的，应当从重或者加重处分：

（一）强迫、唆使他人违纪的；

（二）拒不上交或者退赔违纪所得的；

（三）违纪受处分后又因故意违纪应当受到党纪处分的；

（四）违纪受到党纪处分后，又被发现其受处分前的违纪行为应当受到党纪处分的；

（五）本条例另有规定的。

第四十条第一款 对于违纪行为所获得的经济利益，应当收缴或者责令退赔。

第九十一条 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，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分；借机敛财或者有其他侵犯国家、集体和人民利益行为的，从重或者加重处分，直至开除党籍。

《中华人民共和国公职人员政务处分法》（2020 年 6 月 20 日）

第四条 给予公职人员政务处分，坚持党管干部原则，集体讨论决定；坚持法律面前一律平等，以事实为根据，以法律为准绳，给予的政务处分与违法行为的性质、情节、危害程度相当；坚持惩戒与教育相结合，宽严相济。

第十三条 公职人员有下列情形之一的，应当从重给予政务处分：

（一）在政务处分期内再次故意违法，应当受到政务处分的；

（二）阻止他人检举、提供证据的；

（三）串供或者伪造、隐匿、毁灭证据的；

（四）包庇同案人员的；

（五）胁迫、唆使他人实施违法行为的；

（六）拒不上交或者退赔违法所得的；

（七）法律、法规规定的其他从重情节。

第二十五条第一款 公职人员违法取得的财物和用于违法行为的本人财物，除依法应当由其他机关没收、追缴或者责令退赔的，由监察机关没收、追缴或者责令退赔；应当退还原所有人或者原持有人的，依法予以退还；属于国家财产或者不应当退还以及无法退还的，上缴国库。

第三十三条第一款第（二）项 有下列行为之一的，予以警告、记过或者记大过；情节较重的，予以降级或者撤职；情节严重的，予以开除：

（二）利用职权或者职务上的影响为本人或者他人谋取私利的。

王某组织公款吃喝并违规接受宴请案

（2021年指导性案例第3号，总第3号）

【关键词】

违反中央八项规定精神；公款吃喝；接受可能影响公正执行公务的宴请；涉案财物处置

【执纪执法要点】

公款吃喝、违规接受宴请等行为除浪费国家资财或者可能影响公正执行公务外，还严重破坏党风政风和社会风气，损害党和政府的形象。实践中我们发现，有的党员干部虚列开支公款报销违规吃喝费用，这是典型的违反中央八项规定精神隐形变异问题，性质恶劣，应加大查处力度，予以严肃处理。各级纪检监察机关要提高发现问题的能力，加大惩处力度，将严肃处理违规吃喝问题作为纠“四风”、树新风的重点，扭住不放、露头就打，严防反弹回潮、死灰复燃。在涉案财物处置上，则要注重区分不同情况，作出精准处置。

【基本案情及处理结果】

王某，中共党员，某县住房和城乡建设局局长。2021 年 2 月 19 日晚，王某召集本单位 5 名干部在该县某酒店聚餐，要求按照人均 1000 元的标准安排餐饮，所花费的 6000 元以公车加油费、维护保养费等名目列入该局“三公”经费中予以报销。3 月 21 日晚，王某在该县房地产开发商张某经营的日本料理店接受宴请，享受每人定价 1888 元的套餐。王某受到党内严重警告处分，被责令退赔公款吃喝费用 1000 元，被收缴接受可能影响公正执行公务的宴请费用 1888 元。同时，参加公款吃喝的其他 5 名干部受到了批评教育，并被责令退赔相关费用 5000 元。

【指导意义】

1.关于王某违规吃喝行为的性质认定和处理

本案中，王某的违规吃喝问题主要表现在两个方面：一是按照《中国共产党纪律处分条例》第一百零三条的规定，王某“违反有关规定

组织、参加用公款支付的宴请”；二是按照《中国共产党纪律处分条例》第九十二条的规定，王某“接受可能影响公正执行公务的宴请”。实践中，对于这两个问题都应认定为违反中央八项规定精神。在涉案财物处置上，纪检监察机关根据具体案情，在准确认定王某应负担的公款吃喝费用和接受私营企业主宴请时所对应的餐饮费用的基础上，责令王某退赔公款吃喝的相关费用 1000 元，收缴王某接受私营企业主宴请的费用 1888 元；同时，参加公款吃喝的其他 5 名干部受到了批评教育，并被责令退赔相关费用。上述处理区分了党员领导干部和普通党员干部在违规吃喝问题中的责任大小，对王某作为党员领导干部的处理力度更重，既体现了执纪工作的精准性，又对其他 5 名干部起到了教育警示作用，取得了较好的执纪效果。

2.关于违规吃喝问题中的涉案财物处置

涉案财物处置事关案件质量和处理效果，必须严格依规依纪依法作出精准处置。实践中，纪检监察机关在处理违规吃喝问题的涉案财物时，经常会遇到一些更为复杂的情形，应坚持实事求是原则，区分具体情况，作出精准处置。

一是对于“违反有关规定组织、参加用公款支付的宴请”问题，根据《中国共产党纪律处分条例》第一百零三条的规定，对于公款吃喝行为，无论组织者还是参加者，都构成违纪。以本案为例，王某和其他 5 名干部都被责令退赔了相关费用。实践中，纪检监察机关应根据案件具体情况，全面审查餐饮清单、报销凭证等书证，并结合相关人员的交代，准确认定参加宴请者所应负担的费用，并依规依纪责令

其退赔相关费用。需要指出的是，对于《中国共产党纪律处分条例》第一百零三条规定的“用公款购买赠送或者发放礼品、消费卡（券）等”的问题，或者收受公款购买的礼品、消费卡（券）等的问题，经查证属实后，应按规定责令本单位接受礼品、消费卡（券）等的党员干部予以清退或者折价退赔，对于本单位之外的党员干部收受礼品、消费卡（券）等的应按规定予以清退或者收缴。

二是对于“接受可能影响公正执行公务的宴请”问题，如果接受的是公款支付的宴请，依照《中国共产党纪律处分条例》第二十四条第一款关于“一个违纪行为同时触犯本条例两个以上（含两个）条款的，依照处分较重的条款定性处理”的规定，适用《中国共产党纪律处分条例》第一百零三条之规定予以定性处理。如果接受的是私营企业主、下属等管理服务对象个人支付费用的宴请，且能准确认定被审查人所对应的宴请费用，则应依规依纪予以收缴。同时，对于因时间久远、书证缺失或仅有相关人员交代等原因无法准确区分餐饮费用、且被审查人自愿主动上交相关餐饮费用的情形，实践中可按主动登记上交处理。

【相关条款】

《中国共产党纪律处分条例》（2018 年 8 月 18 日）

第四十条第一款 对于违纪行为所获得的经济利益，应当收缴或者责令退赔。

第九十二条 接受、提供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。

第一百零三条 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或者发放礼品、消费卡（券）等，对直接责任者和领导责任者，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。

《中华人民共和国公职人员政务处分法》（2020 年 6 月 20 日）

第二十五条第一款 公职人员违法取得的财物和用于违法行为的本人财物，除依法应当由其他机关没收、追缴或者责令退赔的，由监察机关没收、追缴或者责令退赔；应当退还原所有人或者原持有人的，依法予以退还；属于国家财产或者不应当退还以及无法退还的，上缴国库。

第三十四条第二款 向公职人员及其特定关系人赠送可能影响公正行使公权力的礼品、礼金、有价证券等财物，或者接受、提供可能影响公正行使公权力的宴请、旅游、健身、娱乐等活动安排，情节较重的，予以警告、记过或者记大过；情节严重的，予以降级或者撤职。

第三十五条第（三）项 有下列行为之一，情节较重的，予以警告、记过或者记大过；情节严重的，予以降级或者撤职：

（三）违反规定公款消费的。

张某退休后违规接受宴请案

（2021年指导性案例第4号，总第4号）

【关键词】

违反中央八项规定精神；退休后接受宴请；可能影响公正执行公务

【执纪执法要点】

吃喝问题绝非小事小节，而是关系党在人民群众心目中形象的“大政治”，对退休党员干部也不例外。党的十八大以来，各级纪检监察机关重拳出击，“舌尖上的腐败”得到有效遏制。在持续高压态势下，一些党员领导干部在职期间有所收敛，但在退休后又故态复萌，肆无忌惮接受各种宴请，成为“四风”问题隐形变异的新表现。对于此类问题，一些纪检监察机关在定性处理上产生了分歧，有的认为不宜认定为违纪，有的则认为应从严执纪。我们认为，中央八项规定精神是“长期有效的铁规矩”，党员领导干部无论退休与否，都应该严格遵循党规党纪和中央八项规定精神。各级纪检监察机关要从政治上深刻认识违规吃喝问题的危害性，坚持严的主基调，坚决防反弹回潮、防隐形变异、防疲劳厌战，持续释放整治违反中央八项规定精神问题“越往后越严”的强烈信号。

【基本案情及处理结果】

张某，中共党员，某县生态环境局党组成员、副局长，2018年10月退休。2019年1月以来，张某在春节、端午节、中秋节和生日期间，先后10余次接受该县私营企业主王某、李某、赵某等人（均

系张某任生态环境局党组成员、副局长期间的管理服务对象）安排的宴请，并饮用年份茅台酒等高档酒水，食用高档菜肴。2021 年 3 月，张某受到党内警告处分。

【指导意义】

在本案处理过程中，形成了如下两种不同意见。

第一种意见认为，张某已经退休，不再具有公职人员身份，其接受私营企业主的宴请不属于“接受可能影响公正执行公务的宴请”，不宜认定为违纪。

第二种意见认为，张某虽已退休，但仍具有党员身份，特别是曾经担任过领导职务，在当地仍具有一定的影响力，更应带头严于律己，严格遵守党的纪律和中央八项规定精神。张某的退休时间在党的十九大之后，中央对于严格落实中央八项规定精神、毫不松懈纠治“四风”的要求已经非常明确，但其仍然不知敬畏，多次接受退休前管理服务对象的宴请。为严肃党的纪律，应将张某的上述行为认定为违反中央八项规定精神。同时，鉴于张某已经退休，不再具有公职人员身份，可适用《中国共产党纪律处分条例》第一百一十一条（廉洁纪律兜底条款）之规定予以定性处理。

经分析，我们同意第二种意见。我们在工作中发现，有的党员领导干部在退休后放松了纪律约束，认为一旦不再担任公职，就可以不再遵守党规党纪和法律法规，随心所欲地接受宴请，甚至实施违纪违法行为。对此，纪检监察机关要始终坚持严的主基调，对违反中央八

项规定精神问题毫不妥协、露头就打，持续释放“越往后越严”的强烈信号。

此外，我们在工作中还发现，一些党员领导干部在退休后不仅违规接受宴请，还收受退休前管理服务对象的礼品礼金，有的甚至借助于“攒饭局”等方式，利用原职权或者地位形成的便利条件，大搞所谓的“居中协调”，通过其他国家工作人员职务上的行为，为请托人谋取不正当利益，索取或者收受请托人数额较大的财物。对于党员领导干部在退休后违规收受礼品礼金的问题，同样应适用《中国共产党纪律处分条例》第一百一十一条（廉洁纪律兜底条款）之规定予以定性处理，并依规依纪收缴其违纪所得；对于涉嫌受贿犯罪或者利用影响力受贿犯罪的，则应适用《中国共产党纪律处分条例》第二十七条这一纪法衔接条款的规定，依纪依法予以严肃处理。

【相关条款】

《中国共产党纪律处分条例》（2018 年 8 月 18 日）

第二十七条 党组织在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊、浪费国家资财等违反法律涉嫌犯罪行为的，应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

第一百一十一条 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。

中央纪委国家监委发布第二批执纪执法指导性案例

来源：中央纪委国家监委网站　发布时间：2021-12-29 07:28 分享

中央纪委国家监委日前发布第二批执纪执法指导性案例。此次发布的案例，针对问责简单泛化、骗领财政惠民惠农补贴资金、公车私用和私车公养等问题，从进一步推动问责工作规范化精准化、准确把握和甄别私车公养、党纪政务处分匹配、充分发挥组织处理作用等方面进行了深入剖析，以案释纪、以案说法、以案论理，以此指导各级纪检监察机关精准开展执纪执法工作。

据介绍，为深入贯彻落实党的十九届六中全会精神，中央纪委国家监委案件审理室聚焦地方反映突出、群众反映强烈的典型问题，编写了第二批执纪执法指导性案例，各级纪检监察机关要准确把握指导性案例的精神要旨，切实发挥好案例在明确和统一执纪执法标准上的引领示范和实践指导作用，精准执纪执法，奋力推进新时代纪检监察工作高质量发展。（中央纪委国家监委网站 程威）

编者按

党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，突出新时代奋斗历程，从13个方面系统总结了我们党在新时代坚持和发展中国特色社会主义的历史性成就、历史性变革，深刻指出勇于自我革命、全面从严治党是贯穿百年奋斗历程的鲜明特征，坚持思想从严、监督从严、执纪从严、治吏从严、作风从严、反腐从严，为党在新征程上继续前进提供了宝贵经验。为贯

彻落实六中全会精神，中央纪委国家监委案件审理室聚焦地方反映突出、群众反映强烈的典型问题，编写了第二批执纪执法指导性案例，针对问责简单泛化、骗领财政惠民惠农补贴资金、公车私用和私车公养等问题进行了深入剖析，以案释纪、以案说法、以案论理，以此指导各级纪检监察机关精准开展执纪执法工作。

各级纪检监察机关要准确把握指导性案例的精神要旨，切实发挥好案例在明确和统一执纪执法标准上的引领示范和实践指导作用，精准执纪执法，奋力推进新时代纪检监察工作高质量发展。

某区纪委监委环保问责简单泛化案

（2021年指导性案例第5号，总第5号）

【关键词】

问责简单泛化；规范问责；精准问责

【执纪执法要点】

以习近平同志为核心的党中央将问责作为全面从严治党利器，推动失责必问、问责必严成为常态。《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》等党内法规对问责的主体、程序、情形等作出了明确规定，党中央印发《中国共产党问责条例》的通知也强调“针对实践中出现的问责不力、泛化简单化等问题，着力提高党的问责工作的政治性、精准性、实效性”。各级纪检监察机关要深刻认识到，能否做到规范精准问责，考验的是政治站位、工作作风和执纪执法能力，体现的是党组织的权威和公信。在开展问责工作时，一定要做到调查

取证细之又细、定性处理慎之又慎、自我约束严之又严，防止出现问责不力或者问责泛化、简单化等问题，力求取得问责一个、警醒一片、促进一方工作的良好效果。同时，上级纪检监察机关要加强督促指导，及时纠正问责不精准、处理不平衡等问题，确保问责质效。

【基本案情及处理结果】

2021 年 1 月，某省生态环境保护督察组（以下简称督察组）在 A 市开展环保督察期间，该市 B 区纪委监委根据督察组移交的问题线索，在未按程序报请区委主要负责人批准的情况下，对 A 市生态环境局 B 分局（系 B 区政府组成部门）党组书记、局长张某等人启动问责调查，共处置问题线索 20 批 90 件，问责 88 人次。其中，B 区纪委监委认定，张某对督察组移交、群众反映的 2020 年 5 月以来某企业污水扰民、某餐馆油烟污染、某店铺严重噪声污染等问题整治不力，应负领导责任，决定以谈话方式给予其诫勉问责；A 市生态环境局 B 分局时任党组成员、副局长王某分管上述工作，应负领导责任，在 1 个月内因上述同类事由先后给予其 6 次问责（通报问责 3 次、书面诫勉问责 1 次、党内警告处分 1 次、免职问责 1 次）；对于 2020 年 3 月以来一直在外脱产学习、未实际协管上述工作的三级主任科员郑某、李某和四级主任科员邓某，仅依据各自岗位职责，决定给予该 3 人党内严重警告、政务记大过处分。B 区纪委监委在给予上述人员处理、处分前，未形成事实材料与其见面核对并听取其陈述和申辩。

此后，省委巡视组在有关专项巡视中发现上述问责存在简单泛化，未履行处理、处分所依据的事实材料应当同本人见面的程序等问

题，并移交 A 市纪委监委处理。A 市纪委监委按程序核查后，责令 B 区纪委监委及时依规依纪依法予以纠正。

【指导意义】

1.坚决防止和纠正问责不规范、不精准等问题

本案中，B 区纪委监委对张某、王某、郑某、李某、邓某等人的问责主要存在以下问题：

一是工作程序不规范。一方面是启动问责调查程序不规范，区纪委监委违反《中国共产党问责条例》第九条第一款之规定，在未报请区委主要负责人批准的情况下，即对 A 市生态环境局 B 分局党组书记、局长张某先行启动问责调查。另一方面是处理、处分程序不规范，区纪委监委在给予相关人员处理、处分前，未履行处理、处分所依据的事实材料同本人见面的程序，违反了《中国共产党章程》第四十三条、《中国共产党问责条例》第十一条第一款、《中国共产党党员权利保障条例》第三十五条第二款、《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第五十一条第一款、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第四十三条等规定。

二是责任划分不精准。区纪委监委在认定张某、王某 2 人责任时，笼统定性为“负有领导责任”，未结合各自的岗位职责，准确区分应负主要领导责任还是重要领导责任。

三是问责简单泛化。区纪委监委在 1 个月内对王某进行了 6 次“凑数式”问责，对在污染问题发生前即已在外脱产学习、并未实际

协管相关工作的郑某、李某、邓某滥用问责，存在重复问责、简单问责、泛化问责的问题，损害了执纪执法的权威性和严肃性。

2.进一步推动问责工作规范化、精准化

执纪执法工作中，应当规范精准问责，坚决防止出现以下问责泛化、简单化问题：一是在问责对象上，问下不问上，过多指向基层干部；二是在问责程序上，求快不求准，随意简省调查流程；三是在问责处理上，简单粗暴，搞“一刀切”；四是在问责效果上，只问责不管理，依赖问责推动工作。实践中，有的纪检监察机关机械理解和执行上级督办转办件“快查快处”要求，实施问责时责任不明、轻重不分，没有做到因事、因责而异。各级纪检监察机关要充分认识到，严格依规依纪依法规范精准问责，是推动纪检监察工作高质量发展的应有之义和必然要求。纪检监察机关在开展执纪执法工作时，应当严格执行《中国共产党问责条例》等规定，既要查清具体事实、分清责任、严肃问责；又要区别情况、体现政策，做到规范精准问责。实践中，要把握好以下两个方面的核心要求：

一是要坚持实事求是。必须以事实为依据，以纪法为准绳，不得因上级领导作出指示要求或者上级部门提出处理建议，就不进行审查调查、不尊重客观事实，简单机械地按照上级要求或处理建议进行问责，甚至出现生拉硬拽、刻意拔高等问责不规范、不精准情形。问责决定作出后，发现问责事实认定不清楚、证据不确凿、依据不充分、责任不清晰、程序不合规、处理不恰当，或者存在其他不应当问责、不精准问责情况的，应当及时予以纠正，这也是执纪执法工作坚持实

事求是原则的具体体现。本案中，B 区纪委监委在依规依纪依法纠正上述问责简单泛化问题时，对于不应给予党纪、政务处分的人员，按程序作出了撤销处分的决定；对于不应通报问责的，作出了撤销通报问责的决定，并在原来的通报范围内予以纠正和澄清；对于不应予以诫勉问责的，按照原来采取诫勉问责的方式予以纠正（其中，书面诫勉问责的，按程序作出撤销诫勉问责的决定；以谈话方式给予诫勉问责的，也采取了书面方式予以纠正）；对于诫勉问责已通报同级党委组织部门的，在作出撤销诫勉问责决定时及时通报了该组织部门。

二是要准确认定责任。按照“权责一致、错责相当”的原则，依据纪法规定、岗位职责，精准界定哪些人应负责任、应负什么责任，分清主要领导责任和重要领导责任，区分相关责任人任职期间是履职尽责、还是不履职或不正确履职，避免畸轻畸重、尺度不一。对于没有造成恶劣影响或严重后果，未达到问责程度的，可给予提醒、批评教育等处理，不能简单以问责代替管理。

此外，对于受到问责的党员领导干部提出申诉的办理时限问题，我们认为应当从以下两个方面把握：一是对于采取非纪律处分方式实施问责的，作出问责决定的党组织接到书面申诉后，应当在 1 个月内作出申诉处理决定，并以书面形式告知提出申诉的领导干部及其所在党组织等单位；二是对于采取纪律处分方式实施问责的，按照党章和有关党内法规规定的权限、程序执行，即应当按照《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第五十九条等规定，在受理申诉后 3

个月内作出复议复查决定，并告知提出申诉的领导干部及其所在党组织等单位。

【相关条款】

《中国共产党章程》（2017 年 10 月 24 日）

第四十三条 党组织对党员作出处分决定，应当实事求是地查清事实。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。如果本人对处分决定不服，可以提出申诉，有关党组织必须负责处理或者迅速转递，不得扣压。对于确属坚持错误意见和无理要求的人，要给以批评教育。

《中国共产党纪律处分条例》（2018 年 8 月 18 日）

第三十七条 违纪行为有关责任人员的区分：

（一）直接责任者，是指在其职责范围内，不履行或者不正确履行自己的职责，对造成的损失或者后果起决定性作用的党员或者党员领导干部。

（二）主要领导责任者，是指在其职责范围内，对直接主管的工作不履行或者不正确履行职责，对造成的损失或者后果负直接领导责任的党员领导干部。

（三）重要领导责任者，是指在其职责范围内，对应管的工作或者参与决定的工作不履行或者不正确履行职责，对造成的损失或者后果负次要领导责任的党员领导干部。

本条例所称领导责任者，包括主要领导责任者和重要领导责任者。

《中国共产党问责条例》（2019年8月25日）

第三条 党的问责工作应当坚持以下原则：

（一）依规依纪、实事求是；

（二）失责必问、问责必严；

（三）权责一致、错责相当；

（四）严管和厚爱结合、激励和约束并重；

（五）惩前毖后、治病救人；

（六）集体决定、分清责任。

第六条第一款 问责应当分清责任。党组织领导班子在职责范围内负有全面领导责任，领导班子主要负责人和直接主管的班子成员在职责范围内承担主要领导责任，参与决策和工作的班子成员在职责范围内承担重要领导责任。

第九条第一款 发现有本条例第七条所列问责情形，需要进行问责调查的，有管理权限的党委（党组）、纪委、党的工作机关应当经主要负责人审批，及时启动问责调查程序。其中，纪委、党的工作机关对同级党委直接领导的党组织及其主要负责人启动问责调查，应当报同级党委主要负责人批准。

第十一条第一款 查明调查对象失职失责问题后，调查组应当撰写事实材料，与调查对象见面，听取其陈述和申辩，并记录在案；对合理意见，应当予以采纳。调查对象应当在事实材料上签署意见，对签署不同意见或者拒不签署意见的，调查组应当作出说明或者注明情况。

第十二条 问责决定应当由有管理权限的党组织作出。

对同级党委直接领导的党组织，纪委和党的工作机关报经同级党委或者其主要负责人批准，可以采取检查、通报方式进行问责。采取改组方式问责的，按照党章和有关党内法规规定的权限、程序执行。

对同级党委管理的领导干部，纪委和党的工作机关报经同级党委或者其主要负责人批准，可以采取通报、诫勉方式进行问责；提出组织调整或者组织处理的建议。采取纪律处分方式问责的，按照党章和有关党内法规规定的权限、程序执行。

第二十条 问责对象对问责决定不服的，可以自收到问责决定之日起1个月内，向作出问责决定的党组织提出书面申诉。作出问责决定的党组织接到书面申诉后，应当在1个月内作出申诉处理决定，并以书面形式告知提出申诉的党组织、领导干部及其所在党组织。

申诉期间，不停止问责决定的执行。

第二十一条第一款 问责决定作出后，发现问责事实认定不清楚、证据不确凿、依据不充分、责任不清晰、程序不合规、处理不恰当，或者存在其他不应当问责、不精准问责情况的，应当及时予以纠正。必要时，上级党组织可以直接纠正或者责令作出问责决定的党组织予以纠正。

《中国共产党党员权利保障条例》（2020年12月25日）

第三十五条第二款 处理、处分所依据的事实材料应当同本人见面。处理、处分的决定应当向本人宣布，并写明党员的申诉权以及受

理申诉的组织等内容。事实材料和决定应当由本人签署意见，对签署不同意见或者拒不签署意见的，应当作出说明或者注明情况。

《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》（2018 年 12 月 28 日）

第五十一条第一款 查明涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪问题后，审查调查组应当撰写事实材料，与被审查调查人见面，听取意见。被审查调查人应当在事实材料上签署意见，对签署不同意见或者拒不签署意见的，审查调查组应当作出说明或者注明情况。

第五十九条 对不服处分决定的申诉，由批准或者决定处分的党委（党组）或者纪检监察机关受理；需要复议复查的，由纪检监察机关相关负责人批准后受理。

申诉办理部门成立复查组，调阅原案案卷，必要时可以进行取证，经集体研究后，提出办理意见，报纪检监察机关相关负责人批准或者纪委常委会会议研究决定，作出复议复查决定。决定应当告知申诉人，抄送相关单位，并在一定范围内宣布。

坚持复议复查与审查审理分离，原案审查、审理人员不得参与复议复查。

复议复查工作应当在 3 个月内办结。

《中华人民共和国公职人员政务处分法》（2020 年 6 月 20 日）

第四十三条 作出政务处分决定前，监察机关应当将调查认定的违法事实及拟给予政务处分的依据告知被调查人，听取被调查人的陈述和申辩，并对其陈述的事实、理由和证据进行核实，记录在案。被

调查人提出的事实、理由和证据成立的，应予采纳。不得因被调查人的申辩而加重政务处分。

第五十五条第二款 监察机关发现本机关或者下级监察机关作出的政务处分决定确有错误的，应当及时予以纠正或者责令下级监察机关及时予以纠正。

崔某骗领财政惠民惠农补贴资金案

（2021年指导性案例第6号，总第6号）

【关键词】

群众身边腐败；基层群众性自治组织中从事管理的人员；党纪政务处分匹配

【执纪执法要点】

群众身边腐败和不正之风，严重破坏党和政府在群众心目中的形象，蚕食群众获得感幸福感，侵蚀党心民心。习近平总书记在十九届中央纪委五次全会上明确指出，“要持续整治群众身边腐败和作风问题，让群众在反腐‘拍蝇’中增强获得感”、要“紧盯扶贫环保等领域腐败和不正之风，解决好群众的‘急难愁盼’问题，让人民群众感受到公平正义”。执纪执法工作中，对于基层群众性自治组织中从事管理的人员的贪腐问题，纪检监察机关应严格依规依纪依法予以整治处理，坚决纠正漠视和侵害群众利益的问题，注重党纪和政务处分精准匹配，确保执纪执法综合效果。

【基本案情及处理结果】

崔某，中共党员，某乡某村原党支部书记、村民委员会主任。2019年3月至2020年9月，崔某在协助县、乡人民政府发放本村财政惠民惠农补贴资金中的退耕还林还草直补退耕农户资金的过程中，以其女儿的名义，弄虚作假，编造退耕还林还草亩数，骗领财政补贴资金8000元并据为己有。同时，崔某在担任村党支部书记、村民委员会主任期间，借逢年过节之机，收受3名村集体经济合作社成员礼金1.2万元。2021年6月，崔某受到撤销党内职务处分，对其违纪违法所得2万元予以收缴；建议乡人民政府责令其辞去该村村民委员会主任职务，拒不辞职的，依法罢免其村民委员会主任职务，停止发放其补贴、奖金。2021年7月，崔某辞去了该村村民委员会主任职务。

【指导意义】

1.准确区分个人贪腐与优亲厚友

本案处理过程中，关于崔某收受3名村集体经济合作社成员礼金1.2万元的问题，应当依照《中国共产党纪律处分条例》第八十八条第一款和《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十四条第一款之规定予以定性处理，对此没有争议。但对于崔某骗领8000元财政补贴资金的问题，则形成了如下两种不同意见：

第一种意见认为，崔某利用协助县、乡人民政府从事相关行政管理工作的职务便利，将其女儿虚报为退耕还林还草补贴对象，非法获取了财政惠民惠农补贴资金，应当认定为在发放财政惠民惠农补贴资金工作中优亲厚友，属于违反群众纪律性质。

第二种意见认为，崔某作为基层群众性自治组织中从事管理的人员，利用其协助县、乡人民政府从事相关行政管理工作的职务便利，以其女儿的名义骗领财政惠民惠农补贴资金并占为己有，该行为的最终受益人是崔某自己。因此，崔某的行为构成贪污，属于职务违法，不属于违反群众纪律性质。

经分析，我们同意第二种意见。一是通常来看，“优亲厚友”主要是指一些从事社会保障、政策扶持、扶贫脱贫、救灾救济款物分配等事项的党员在执行公务过程中，不按照民主决策程序办理，不能正确处理亲属、朋友与群众的关系，厚此薄彼，侵害群众利益；不按照规定标准执行，使不该享受的人员享受了相关的待遇，应该享受的人员享受不到或者比规定的标准享受得低，明显不公平、不公正。从本案来看，崔某骗领财政补贴资金行为“优”“厚”的是自己，也未导致本村应该领取财政资金补贴的人员领取不到或者比规定的标准领取得低，不属于违反群众纪律性质。二是根据2000年4月29日第九届全国人大常委会第十五次会议通过的《关于〈中华人民共和国刑法〉第九十三条第二款的解释》规定，村民委员会等村基层组织人员协助人民政府从事相关行政管理工作时，利用职务上的便利，非法占有公共财物，构成犯罪的，适用刑法第三百八十二条和第三百八十三条。崔某的上述行为虽未达到刑事追诉标准，但本质上属于刑法规定的贪污行为，应当追究其纪律责任和监察责任，按照《中国共产党纪律处分条例》第二十八条和《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十三条第一款第（一）项之规定予以严肃处理。

2.关于党纪政务处分匹配问题

本案处理过程中，关于对崔某的处分问题，形成了如下两种不同意见：

第一种意见认为，崔某具有党员身份，同时又是基层群众性自治组织中从事管理的人员，其骗领财政惠民惠农补贴资金的行为既涉嫌违反党的纪律又涉嫌职务违法，同时还存在违规收受礼金行为，合并处理应当给予其撤销党内职务、政务记大过处分。

第二种意见认为，结合本案具体情况，应当给予崔某撤销党内职务处分。同时，鉴于《中华人民共和国公职人员政务处分法》第二十二条第一款规定，“基层群众性自治组织中从事管理的人员有违法行为的，监察机关可以予以警告、记过、记大过处分”，未规定可给予降级、撤职、开除处分，因此在给予崔某党纪重处分的同时，无法匹配适用撤职等政务重处分。综合上述情形，可考虑给予崔某撤销党内职务处分；同时建议乡人民政府责令其辞去该村村民委员会主任职务，拒不辞职的，依法罢免其该村村民委员会主任职务。

经分析，我们同意第二种意见。十九届中央纪委五次全会工作报告指出，要持续整治群众身边腐败和不正之风，促进社会公平正义、保障群众合法权益，严肃查处贪污侵占等行为。崔某的行为正是发生在群众身边的贪污侵占腐败行为，本应在给予其党纪重处分的同时，依法给予其撤职等政务重处分。但依照《中华人民共和国公职人员政务处分法》第二十二条规定，对于崔某只能给予警告、记过、记大过等政务轻处分。如按照第一种意见，给予崔某撤销党内职务、政务记

大过处分，则会出现党纪重处分匹配政务轻处分的情况，既不符合该违法行为应当给予政务重处分的实际，也影响了执纪执法工作效果。因此，应当在给予崔某撤销党内职务处分的同时，依照《中华人民共和国村民委员会组织法》《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》等规定，建议乡人民政府责令其辞去该村村民委员会主任职务，拒不辞职的，依法予以罢免；同时，由乡人民政府明确其不再享受补贴、奖金，以增强惩戒效果。

实践中，对于具有中共党员身份的公职人员既违纪又违法的行为，在匹配适用党纪、政务处分时，通常按照以下情形把握：

一是应当给予重处分的情形。受到撤销党内职务、留党察看、开除党籍等党纪重处分的，如果仍担任公职，应当依法给予其撤职等政务重处分，即党纪重处分和政务重处分相匹配。对于有严重违法行为的公职人员，依法给予开除处分的，在党纪上应当依纪给予其开除党籍处分。对于严重违反党纪、严重触犯刑律的公职人员，依纪依法给予其开除党籍、开除公职处分，将其涉嫌犯罪问题移送司法机关依法处理。对于基层群众性自治组织中从事管理的人员等不适用政务重处分的公职人员，可不再给予其政务处分，而是依照《中华人民共和国公职人员政务处分法》《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》等规定，作出降低薪酬待遇、调离岗位、解除人事关系或者劳动关系、责令辞职、依法罢免等处理。

二是应当给予轻处分的情形。党纪轻处分是指警告、严重警告，政务轻处分是指警告、记过、记大过、降级。实践中，党纪轻处分和

政务轻处分在何种情形下同时适用、何种情形下单独适用，需根据具体案情综合把握。一般而言，在已达到惩戒目的和效果的情况下，在给予党纪轻处分时，可不再同时给予政务轻处分；对于在行政管理工作中发生的违法行为，在给予政务轻处分时，也可不再同时给予党纪轻处分。需要注意的是，如果给予党纪轻处分或政务轻处分的后果存在实质性差异，或者有其他影响案件处理效果的情形，为准确区分责任轻重、体现惩戒效果，可考虑同时给予党纪、政务轻处分。同时适用党纪、政务轻处分的，党内警告处分一般匹配政务记过处分，党内严重警告处分一般匹配政务记大过或者降级处分；但对于本应给予撤销党内职务处分，因本人没有担任党内职务而给予党内严重警告处分的，则应匹配给予其撤职等政务重处分。

3.关于基层群众性自治组织中从事管理的人员受处分的后续处理问题

我们在工作中发现，对基层群众性自治组织中从事管理的人员的处分，尤其是受到党纪、政务轻处分的，对其职务、利益影响较小，导致违纪违法成本较低，有的人员在受处分后甚至继续违纪违法。目前，《中华人民共和国公职人员政务处分法》《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》等规定对受处分村干部的后续处理规定较为原则，为提升纪律惩戒效果，强化纪律约束，县（市、区、旗）党委、政府应当切实履行主体责任，依照《中华人民共和国公职人员政务处分法》《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》等规定，抓紧建立健全村干部受到党纪政务处分和诫勉等处理后的补贴、奖金

减发或者扣发办法，切实提升对村干部的纪律惩戒效果。县（市、区、旗）纪委监委应当协助同级党委做好基层群众性自治组织中从事管理的人员受处分后的相关处理工作，以严肃监督执纪问责，推动全面从严治党不断向基层延伸。比如，山东省日照市莒县纪委监委制定了《关于推行农村干部处分与业绩考核奖励报酬挂钩的办法（试行）》，经报县委同意后，以县委办公室名义印发施行；广东省广州市白云区纪委监委联合区委农村工作办公室和区民政局共同起草了《村社干部处分（处理）决定薪酬执行工作指引》并报经区委同意后，以区委农村工作办公室名义印发施行，这些地方的实践探索可供各地参考借鉴。

【相关条款】

《中国共产党纪律处分条例》（2018 年 8 月 18 日）

第十一条第一款 撤销党内职务处分，是指撤销受处分党员由党内选举或者组织任命的党内职务。对于在党内担任两个以上职务的，党组织在作处分决定时，应当明确是撤销其一切职务还是一个或者几个职务。如果决定撤销其一个职务，必须撤销其担任的最高职务。如果决定撤销其两个以上职务，则必须从其担任的最高职务开始依次撤销。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出相应处理。

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，虽不构成犯罪但须追究党纪责任的，或者有其他违法行为，损害党、国家和人民利益的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

第四十条第一款 对于违纪行为所获得的经济利益，应当收缴或者责令退赔。

第八十八条第一款 收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡和有价证券、股权、其他金融产品等财物，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。

第一百一十四条 在社会保障、政策扶持、扶贫脱贫、救灾救济款物分配等事项中优亲厚友、明显有失公平的，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。

《中华人民共和国监察法》（2018 年 3 月 20 日）

第十五条第（五）项 监察机关对下列公职人员和有关人员进行监察：

（五）基层群众性自治组织中从事管理的人员。

《中华人民共和国公职人员政务处分法》（2020 年 6 月 20 日）

第二十二条 基层群众性自治组织中从事管理的人员有违法行为的，监察机关可以予以警告、记过、记大过。

基层群众性自治组织中从事管理的人员受到政务处分的，应当由县级或者乡镇人民政府根据具体情况减发或者扣发补贴、奖金。

第二十三条 《中华人民共和国监察法》第十五条第六项规定的人员有违法行为的，监察机关可以予以警告、记过、记大过。情节严

重的，由所在单位直接给予或者监察机关建议有关机关、单位给予降低薪酬待遇、调离岗位、解除人事关系或者劳动关系等处理。

《中华人民共和国监察法》第十五条第二项规定的人员，未担任公务员、参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员、事业单位工作人员或者国有企业人员职务的，对其违法行为依照前款规定处理。

第二十五条第一款 公职人员违法取得的财物和用于违法行为的本人财物，除依法应当由其他机关没收、追缴或者责令退赔的，由监察机关没收、追缴或者责令退赔；应当退还原所有人或者原持有人的，依法予以退还；属于国家财产或者不应当退还以及无法退还的，上缴国库。

第三十三条第一款第（一）项 有下列行为之一的，予以警告、记过或者记大过；情节较重的，予以降级或者撤职；情节严重的，予以开除：

（一）贪污贿赂的。

第三十四条第一款 收受可能影响公正行使公权力的礼品、礼金、有价证券等财物的，予以警告、记过或者记大过；情节较重的，予以降级或者撤职；情节严重的，予以开除。

《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》（2019 年 4 月 4 日修订）

第二十一条 村党组织领导班子成员有违反本规定第二章所列行为的，视情节轻重，由有关机关、部门依照职责权限给予警示谈话、责令公开检讨、通报批评、停职检查、责令辞职、免职等处理。

应当追究党纪责任的，依照《中国共产党纪律处分条例》给予相应的党纪处分。

涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

第二十二条 村民委员会成员有违反本规定第二章所列行为的，视情节轻重，由有关机关、部门依照职责权限给予警示谈话、责令公开检讨、通报批评、取消当选资格等处理或者责令其辞职，拒不辞职的，依照《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定予以罢免。

对其中的党员，应当追究党纪责任的，依照《中国共产党纪律处分条例》给予相应的党纪处分。

涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

第二十三条 农村基层干部违反本规定获取的不正当经济利益，应当依法予以没收、追缴或者责令退赔；给国家、集体或者村民造成损失的，应当依照有关规定承担赔偿责任。

第二十四条 村党组织领导班子成员和村民委员会成员受到本规定第二十一条、第二十二条处理的，由县（市、区、旗）或者乡镇党委和政府按照规定减发或者扣发绩效补贴（工资）、奖金。

沈某公车私用、私车公养案

（2021年指导性案例第7号，总第7号）

【关键词】

公车私用；私车公养；贪污侵占

【执纪执法要点】

随着公车改革的深入推进，各地公车管理制度不断规范，“公车私用”问题得到了有力遏制，但“私车公养”问题开始抬头。“私车公养”问题通常涉案金额不大，但本质是化公为私、贪污侵占的腐败问题，与“公车私用”不同，已经由风变腐。执纪执法工作中，纪检监察机关一方面要坚持严的主基调，对此类问题作出准确认定和严肃处理，以杜绝“车轮上的腐败”，另一方面也要坚持实事求是，对实践中的不同情况认真加以区分，作出精准处置。

【基本案情及处理结果】

沈某，中共党员，某市委组织部常务副部长（正县级）。2018年12月至2020年8月，沈某在已领取公务交通补贴的情况下，先后多次要求司机驾驶公车接送其打网球、接送其在外省上大学的女儿往返学校与家中等。2020年1月至2021年3月，沈某利用单位公务加油卡未绑定公车的漏洞，借驾驶公车开展公务之机，多次使用公务加油卡为其2辆私车加油，累计花费5500元。2021年8月，沈某受到党内严重警告和政务降级处分，违纪违法所得5500元予以追缴并返还该市委组织部；同时，给予其调整职务处理。

【指导意义】

1.准确把握“私车公养”问题的性质认定及处理

实践中，“私车公养”问题存在多种表现形式，如“私油公供”“私车公修”“私票公报”等，每种表现形式又分化出多种不同的违纪违法手段。如“私油公供”可表现为利用管理和使用公车的职务便利，使用公务加油卡为本人的私车加油，或者加完油后以公车的

名义在本单位报销，也可表现为将本人使用私车所产生的油费交由下属单位支付、报销等。

“公车私用”违反了中央八项规定精神，应当依照《中国共产党纪律处分条例》第一百零七条和《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十五条第（二）项规定予以处理。“私车公养”行为本质上已不属于作风问题，而是将公款据为己有的贪污侵占、化公为私的腐败行为。对于“私车公养”所涉金额尚未达到刑事追诉标准的，应当依照《中国共产党纪律处分条例》第二十八条、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十三条第一款第（一）项之规定，追究其纪律责任和监察责任；所涉金额已达到刑事追诉标准，涉嫌职务犯罪的，在依照《中国共产党纪律处分条例》第二十七条、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十三条第一款第（一）项之规定追究其纪律责任和监察责任的同时，还应当移送司法机关追究其刑事责任。

2.精准甄别“私车公养”问题

“私车公养”行为构成违纪违法甚至涉嫌职务犯罪，但实践中还存在一些看似“私车公养”行为，却不宜按违纪违法行为认定的情形。比如，在一些边远地区或者交通不便地区，所在单位根据公务出行距离等因素核定了公务交通补贴标准，使用私车执行公务的可按标准用公务加油卡加油；又如，县乡基层工作人员虽按规定领取了公务交通补贴，但因下村入户等超出了保障范围，相关单位可以根据规定对公务交通补贴标准进行适度调整，或者按程序制定公务交通补贴标准并按标准予以计发；再如，对一些重大抢险救灾、事故处理或者突

发事件处置等不可预测的特殊事项，临时使用私车开展公务活动，在此过程中产生的用车费用、损耗甚至损毁，可根据相关应急预案，给予适当补偿补助等。

此外，各级党组织要切实履行主体责任，按照中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推进公务用车制度改革的指导意见》（中办发〔2014〕40号）和中央公车改革领导小组办公室《关于完善配套政策持续巩固公车改革成果的通知》（发改电〔2016〕757号）等规定，从实际出发及时解决公车改革中的新情况新问题，有序衔接公务交通补贴等相关政策，主动探索采取多种方式保障公务出行，尤其是县乡基层工作人员的公务出行。比如，支持地方提高公务交通补贴统筹比例，且统筹比例可考虑不设上限，重点保障出行任务重的岗位和人员；在交通不便地区制定相关管理办法，采取按距离远近按次包干发放交通费，等等。同时，各级纪检监察机关应当以强有力的监督措施作为保障，在切实保障公务出行的前提下，避免出现以交通费补助名义变相发放福利等问题。

3.充分发挥组织处理作用

组织处理是教育干部、管理干部的必备手段，是全面从严治党的重要措施。纪检监察机关在执纪执法工作中，认为被审查调查人不宜担任现职或者有必要先行给予组织处理的，应当按照《中国共产党组织处理规定（试行）》第六条之规定给予其相应组织处理。本案中，沈某作为组工干部，其素质品质直接关系到干部选拔任用工作能否做到公道正派。因此，从加强组工干部建设的角度出发，对沈某同时作

出调整职务的组织处理，以充分发挥警示作用，强化组工干部政治纪律和政治规矩教育，确保组工干部在政治上绝对可靠、对党绝对忠诚，进一步涵养政治生态。

【相关条款】

《中国共产党纪律处分条例》（2018 年 8 月 18 日）

第二十七条 党组织在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊、浪费国家资财等违反法律涉嫌犯罪行为的，应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

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，虽不构成犯罪但须追究党纪责任的，或者有其他违法行为，损害党、国家和人民利益的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

第一百零七条 违反有关规定配备、购买、更换、装饰、使用公务交通工具或者有其他违反公务交通工具管理规定的行为，对直接责任者和领导责任者，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。

《中华人民共和国公职人员政务处分法》（2020 年 6 月 20 日）

第三十三条第一款第（一）项 有下列行为之一的，予以警告、记过或者记大过；情节较重的，予以降级或者撤职；情节严重的，予以开除：

（一）贪污贿赂的。

第三十五条第（二）项 有下列行为之一，情节较重的，予以警告、记过或者记大过；情节严重的，予以降级或者撤职：

（二）违反规定，在公务接待、公务交通、会议活动、办公用房以及其他工作生活保障等方面超标准、超范围的。

《中国共产党组织工作条例》（2021 年 5 月 22 日）

第四十一条 组织部门应当强化政治机关意识，带头发扬党的光荣传统和优良作风，带头增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持以党的政治建设为统领，深入推进从严治部、从严律己、从严带队伍，努力建设讲政治、重公道、业务精、作风好的模范部门，让党中央放心、让党员干部人才信赖、让人民群众满意。

加强组工干部队伍建设，强化政治纪律和政治规矩教育，严守组织人事纪律和保密纪律，坚持清正廉洁，着力提升专业化能力，确保政治上绝对可靠、对党绝对忠诚。

《中国共产党组织处理规定（试行）》（2021 年 3 月 19 日）

第六条 党委（党组）及其组织（人事）部门按照干部管理权限履行组织处理职责。

有关机关、单位在执纪执法、日常管理监督等工作中发现领导干部存在需要进行组织处理的情形，应当向党委（党组）报告，或者向组织（人事）部门提出建议。

第七条第（十五）（十七）项 领导干部在政治表现、履行职责、工作作风、遵守组织制度、道德品行等方面，有苗头性、倾向性或者

轻微问题，以批评教育、责令检查、诫勉为主，存在以下情形之一且问题严重的，应当受到组织处理：

（十五）违反中央八项规定精神、廉洁从政有关规定的；

（十七）其他应当受到组织处理的情形。

第八条 组织处理可以单独使用，也可以和党纪政务处分合并使用。

《组工干部“十严禁”纪律要求》（2008 年 8 月 22 日）

八、严禁利用职务之便为本人、亲友或特定关系人谋取特殊照顾或私利。

组工干部有违反上述纪律要求的，情节较轻的进行批评教育或诫勉谈话；情节较重的要调离组织部门并依照有关规定给予党纪政纪处分。

中央纪委国家监委发布第三批执纪执法指导性案例

来源：中央纪委国家监委网站　　发布时间：2022-06-29 07:30　分享

中央纪委国家监委日前发布第三批执纪执法指导性案例。此次发布的指导性案例，聚焦公务接待中“吃公函”、损害群众利益“乱摊派”、对抗组织审查性质认定、做好容错减责免责工作等问题，以案释纪说法论理，为各级纪检监察机关精准规范开展监督执纪执法工作提供明确指导。

据了解，中央纪委国家监委案件审理室深入贯彻落实十九届中央纪委六次全会精神，狠抓业务指导提质增效，构筑了指导性案例常态化征集审编机制，在对各地提供的素材稿进行审核、论证的基础上，挖掘提炼具有指导意义的核心观点，编写了第三批执纪执法指导性案例。各级纪检监察机关要准确理解指导性案例的精神要旨，着力提升精准把握执纪执法标准和运用政策策略能力，增强一体推进“三不腐”治理成效，更好发挥监督保障执行、促进完善发展作用。（中央纪委国家监委网站 陆丽环）

编者按：

十九届中央纪委六次全会强调，永葆自我革命精神，以严明纪律整饬作风，持续加固中央八项规定堤坝，坚持不懈整治群众身边腐败和不正之风。中央纪委国家监委案件审理室深入贯彻落实六次全会精神，狠抓业务指导提质增效，构筑了上下联动、同向发力的指导性案例常态化征集审编机制。在对内蒙古、河南、湖北、海南、云南等省（自治区）和广州市纪委监委案件审理室提供的指导性案例素材稿进行认真审核，特别是在对其中所涉“执纪执法要点”和“指导意义”相应内容审慎研究、反复论证的基础上，严格遵循纪法规定，针对执纪执法实践中存在的认识理解不统一、性质认定不精准、处理处置不恰当、程序手续不规范等重点难点问题，精准提炼和挖掘充实具有指导意义的核心观点，组织编写了第三批（2022年第一批）指导性案例。

此次发布的指导性案例，聚焦人民群众反映强烈的公务接待中“吃公函”、损害群众利益“乱摊派”以及对抗组织审查性质认定、做好容错减责免责工作等问题，通过生动案例，释纪说法论理，为各级纪检监察机关精准规范开展监督执纪执法工作提供明确指导。

各级纪检监察机关要准确理解指导性案例的精神要旨，着力提升精准把握执纪执法标准和运用政策策略能力，切实做到强化监督有态度、执纪问责有力度、治病救人有温度，增强“三不腐”一体推进治理成效，更好发挥监督保障执行、促进完善发展作用，以实际行动迎接党的二十大胜利召开！

姚某使用“空白公函”报销案

（2022年指导性案例第1号，总第8号）

【关键词】

违反中央八项规定精神；“空白公函”；“吃公函”；由风变腐；贪污侵占

【执纪执法要点】

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央推进全面从严治党从落实中央八项规定精神破题，党风政风为之焕然一新。纪检监察机关紧盯公款吃喝等突出问题，“舌尖上的腐败”得到有效整肃，但使用“空白公函”“虚假公函”搞违规吃喝，以及“一函多吃”等隐形变异问题开始抬头。使用“空白公函”报销个人费用的行为，本质上是化公为私、贪污侵占的腐败问题，已经由风变腐，必须下大气力

予以整治。十九届中央纪委六次全会指出，要持续加固中央八项规定堤坝，严肃整治公务接待中“吃公函”问题。纪检监察机关要自觉做到从政治上看、从政治上抓，深刻认识到不正之风和腐败问题互为表里、同根同源，不正之风滋生掩藏腐败，腐败行为助长加剧不正之风、甚至催生新的作风问题，坚持正风肃纪不可分割，坚持严的主基调不动摇，以反复抓、抓反复的坚韧和执着，切实做到匡正风气、严肃党纪。

【基本案情及处理结果】

姚某，中共党员，A 省 B 市文化市场综合执法支队党总支书记、支队长。2020 年 12 月至 2021 年 3 月，姚某等人 5 次参加该支队组织的超标准公务接待，饮用高档酒水，且每次公务接待均提供高档香烟，共计超标准支出 25590 元。事后，为处理超标准公务接待费用，经姚某同意，该支队向外单位索要多份“空白公函”，虚构接待事项，将上述费用 25590 元在本单位报销。2021 年 7 月，姚某使用“空白公函”虚列接待事由和人数，将其私人用餐费用共计 4327 元在本单位报销。2022 年 4 月，姚某受到党内严重警告、政务记大过处分，违纪违法所得 4327 元予以责令退赔。同时，责令提供和接受超标准公务接待的姚某等人，按照各自应承担的份额，分别退赔违纪所得共计 25590 元。

【指导意义】

1.准确认定使用“空白公函”报销个人费用的问题性质

本案处理过程中，关于姚某多次参加超标准公务接待活动、同意使用“空白公函”报销超标准公务接待费用的问题，应当依照《中国共产党纪律处分条例》第一百零六条规定予以定性处理。但对于姚某使用“空白公函”报销个人费用的问题，则形成了如下两种不同意见：

第一种意见认为，姚某用公款支付应由本人承担的费用，应当认定为违反中央八项规定精神，依照《中国共产党纪律处分条例》第一百一十一条规定予以处理。

第二种意见认为，姚某作为本单位主要负责人，利用职务上的便利非法占有公共财物，已经构成贪污，属于职务违法，不应认定为违反中央八项规定精神。

经分析，我们同意第二种意见。姚某作为本单位主要负责人，明知私人用餐费用应由个人承担，仍以非法占有公共财物为目的，利用其担任“一把手”职务上的便利，使用“空白公函”在本单位报销私人用餐费用4327元。姚某的上述行为，不仅侵害了公共财物所有权，也侵害了公职人员的职务廉洁性，其行为本质是化公为私、贪污侵占的腐败问题，已经由风变腐，应予严肃处理。鉴于其贪腐行为尚未达到刑事追诉标准，应当依照《中国共产党纪律处分条例》第二十八条、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十三条第一款第（一）项规定，追究其纪律责任和监察责任。

2.精准把握“吃公函”问题的主要表现和定性处理

《党政机关厉行节约反对浪费条例》明确规定，对无公函的公务活动不予接待。《党政机关国内公务接待管理规定》明确要求，确因工作需要，接待单位可以安排工作餐一次，并严格控制陪餐人数；接待费报销凭证应当包括财务票据、派出单位公函和接待清单。根据上述规定，“无函不接待”“无函不报销”成为公务接待中的“硬杠杠”。但与此同时，个别党员干部也动起了利用公函“做文章”、搞违规吃喝的“歪心思”。实践中，对于公务接待中“吃公函”问题的定性处理，通常按照以下情形把握：

一是无公函接待，即接待单位对未出具公函的公务活动来访人员予以接待，并使用公款支付接待费用。此类问题违反了《党政机关厉行节约反对浪费条例》第二十条和《党政机关国内公务接待管理规定》第七条第一款关于“无函不接待”的明确规定，属于违反中央八项规定精神，应当依照《中国共产党纪律处分条例》第一百零六条规定予以定性处理，并对所涉及费用予以责令退赔。

二是“一函多吃”，即同一接待单位对出具一份公函的公务活动来访人员，安排多次工作餐。此类问题钻了公务接待活动的“漏洞”，属于违反中央八项规定精神，应当依照《中国共产党纪律处分条例》第一百零六条规定予以定性处理。其中，所涉及的费用除正常接待费用外，其余部分均属于违纪所得，应当责令退赔。

三是通过使用“空白公函”等方式，套取资金违规发放津贴补贴，解决违规接待、公款旅游等费用。一方面，套取资金行为本身违反了《中华人民共和国会计法》《财政违法行为处罚处分条例》等法

律法规；另一方面，套取资金用于违规发放津贴补贴，解决违规接待、公款旅游等费用的行为也违反了《党政机关厉行节约反对浪费条例》等规定。鉴于上述两类行为之间具有牵连关系，套取资金的目的是为了解决违规发放津贴补贴、违规接待、公款旅游等违纪行为的费用，执纪执法实践中通常“择一重处理”，即按照套取资金后的违纪行为性质，分别适用《中国共产党纪律处分条例》第一百零四条、第一百零五条、第一百零六条等规定予以定性处理。需要指出的是，套取资金后拟用于违规发放津贴补贴、违规接待、公款旅游等违纪行为，但尚未实施即被查处的，因后续的违纪行为并未实际发生，但套取资金行为本身即已违反法律法规规定，按照“择一重处理”原则，可以依照《中国共产党纪律处分条例》第二十八条纪法衔接条款追究纪律责任。对于此类问题中套取的资金，根据是否实际用于违纪行为，相应予以责令退赔或者纠正。

上述 3 种情形中，需要追究有关人员监察责任的，还应当依照《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十五条规定作出处理。实际套取资金后拟用于违纪违法活动但尚未实施的，可以依照《中华人民共和国公职人员政务处分法》第四十一条规定作出处理。

此外，实践中还发现，有的单位因业务经费紧张等原因，存在利用“空白公函”套取资金用于正常公务支出的情形。我们认为，此类行为看似“情有可原”，但依照《中华人民共和国会计法》第九条等规定，实则是违反了财务管理规定，属于违反国家法律法规，可以依照《中国共产党纪律处分条例》第二十八条纪法衔接条款追究纪律责

任。需要追究监察责任的，相应依照《中华人民共和国公职人员政务处分法》第四十一条规定作出处理。

3.严肃追究“吃公函”问题中其他责任人员的纪律责任和监察责任

在“吃公函”问题中，除了违规提供公务接待的责任人员外，还包括被接待方、违规提供“空白公函”等相关责任人。对于这些责任人员，应当根据其具体行为，准确认定性质和责任，予以恰当处理。

一是对接受无公函接待或者超标准、超范围接待的人员，应当认定为违反中央八项规定精神，依照《中国共产党纪律处分条例》第一百零六条规定予以处理，并责令其按照应当承担的份额退赔违纪款。需要追究监察责任的，相应依照《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十五条第（二）项规定作出处理。

二是对违规向其他单位提供“空白公函”的人员，应当区分直接责任者和领导责任者，视具体情节轻重，认定为违反工作纪律，依照《中国共产党纪律处分条例》第一百三十三条规定追究纪律责任。需要追究监察责任的，相应依照《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十九条第（四）项规定作出处理。

【相关条款】

《财政违法行为处罚处分条例》（2011 年 1 月 8 日修订）

第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责

的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

（一）以虚报、冒领等手段骗取财政资金；

（二）截留、挪用财政资金；

（三）滞留应当下拨的财政资金；

（四）违反规定扩大开支范围，提高开支标准；

（五）其他违反规定使用、骗取财政资金的行为。

《党政机关厉行节约反对浪费条例》（2013 年 11 月 18 日）

第二十条 党政机关应当建立公务接待审批控制制度，对无公函的公务活动不予接待，严禁将非公务活动纳入接待范围。

第五十八条第（四）（五）项 有下列情形之一的，追究相关人员的责任：

（四）违反管理规定超标准或者以虚假事项开支的；

（五）利用职务便利假公济私的；

第六十条 违反本条例规定造成浪费的，根据情节轻重，由有关部门依照职责权限给予批评教育、责令作出检查、诫勉谈话、通报批评或者调离岗位、责令辞职、免职、降职等处理。

应当追究党纪政纪责任的，依照《中国共产党纪律处分条例》、《行政机关公务员处分条例》等有关规定给予相应的党纪政纪处分。

涉嫌违法犯罪的，依法追究法律责任。

第六十一条 违反本条例规定获得的经济利益，应当予以收缴或者纠正。

违反本条例规定，用公款支付、报销应由个人支付的费用，应当责令退赔。

《党政机关国内公务接待管理规定》（2013 年 12 月 1 日）

第五条第二款 公务外出确需接待的，派出单位应当向接待单位发出公函，告知内容、行程和人员。

第七条第一款 接待单位应当根据规定的接待范围，严格接待审批控制，对能够合并的公务接待统筹安排。无公函的公务活动和来访人员一律不予接待。

第十条第一款 接待对象应当按照规定标准自行用餐。确因工作需要，接待单位可以安排工作餐一次，并严格控制陪餐人数。接待对象在 10 人以内的，陪餐人数不得超过 3 人；超过 10 人的，不得超过接待对象人数的三分之一。

第十四条 接待费报销凭证应当包括财务票据、派出单位公函和接待清单。

接待费资金支付应当严格按照国库集中支付制度和公务卡管理有关规定执行。具备条件的地方应当采用银行转账或者公务卡方式结算，不得以现金方式支付。

《中华人民共和国会计法》（2017 年 11 月 4 日修正）

第九条 各单位必须根据实际发生的经济业务事项进行会计核算，填制会计凭证，登记会计帐簿，编制财务会计报告。

任何单位不得以虚假的经济业务事项或者资料进行会计核算。

《中国共产党纪律处分条例》（2018 年 8 月 18 日）

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，虽不构成犯罪但须追究党纪责任的，或者有其他违法行为，损害党、国家和人民利益的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

第四十条第一款 对于违纪行为所获得的经济利益，应当收缴或者责令退赔。

第一百零四条 违反有关规定自定薪酬或者滥发津贴、补贴、奖金等，对直接责任者和领导责任者，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。

第一百零五条 有下列行为之一，对直接责任者和领导责任者，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：

（一）公款旅游或者以学习培训、考察调研、职工疗养等为名变相公款旅游的；

（二）改变公务行程，借机旅游的；

（三）参加所管理企业、下属单位组织的考察活动，借机旅游的。

以考察、学习、培训、研讨、招商、参展等名义变相用公款出国（境）旅游的，依照前款规定处理。

第一百零六条 违反公务接待管理规定，超标准、超范围接待或者借机大吃大喝，对直接责任者和领导责任者，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

第一百一十一条 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。

第一百三十三条 在党的纪律检查、组织、宣传、统一战线工作以及机关工作等其他工作中，不履行或者不正确履行职责，造成损失或者不良影响的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

《中华人民共和国公职人员政务处分法》（2020 年 6 月 20 日）

第二十五条第一款 公职人员违法取得的财物和用于违法行为的本人财物，除依法应当由其他机关没收、追缴或者责令退赔的，由监察机关没收、追缴或者责令退赔；应当退还原所有人或者原持有人的，依法予以退还；属于国家财产或者不应当退还以及无法退还的，上缴国库。

第三十三条第一款第（一）项 有下列行为之一的，予以警告、记过或者记大过；情节较重的，予以降级或者撤职；情节严重的，予以开除：

（一）贪污贿赂的；

第三十五条 有下列行为之一，情节较重的，予以警告、记过或者记大过；情节严重的，予以降级或者撤职：

（一）违反规定设定、发放薪酬或者津贴、补贴、奖金的；

（二）违反规定，在公务接待、公务交通、会议活动、办公用房以及其他工作生活保障等方面超标准、超范围的；

（三）违反规定公款消费的。

第三十九条第（四）项 有下列行为之一，造成不良后果或者影响的，予以警告、记过或者记大过；情节较重的，予以降级或者撤职；情节严重的，予以开除：

（四）工作中有弄虚作假，误导、欺骗行为的；

第四十一条 公职人员有其他违法行为，影响公职人员形象，损害国家和人民利益的，可以根据情节轻重给予相应政务处分。

吴某违规摊派案

（2022年指导性案例第2号，总第9号）

【关键词】

群众身边腐败和不正之风；摊派；接受“捐赠”

【执纪执法要点】

基层“微腐败”发生在群众身边，群众所受侵害最直接，反映也最强烈。随着党风廉政建设和反腐败斗争的持续深入推进，群众身边腐败和不正之风得到有效遏制，但滋生“微腐败”的土壤尚未彻底铲除，损害群众利益问题仍时有发生。十九届中央纪委六次全会强调，要把严的主基调长期坚持下去，把解决群众身边腐败和不正之风摆在更加突出位置。纪检监察机关在执纪执法工作中，要顺应群众所思所盼，聚焦群众所急所忧，持续整治乱收费、乱罚款、乱摊派等与民争利、扰民渔利、侵害企业合法权益的突出问题，以实际行动维护群众利益，增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，让人民群众感受到正风肃纪反腐就在身边。

【基本案情及处理结果】

吴某，中共党员，某乡党委副书记、乡长。2015年至2020年8月，吴某以支持乡政府开展工作为由，多次要求辖区内的多家私营企业、个体工商户出资购买桌椅、打印机等办公用品，“捐赠”给乡政府使用，折合共计22.4万元。2021年8月，吴某受到党内严重警告、政务降级处分。

【指导意义】

1.准确认定违规摊派行为

本案处理过程中，关于吴某要求私营企业、个体工商户“捐赠”办公用品的问题，形成了如下两种不同意见：

第一种意见认为，吴某为解决乡政府办公经费不足问题，以支持乡政府开展工作为由，收受辖区内管理服务对象的财物，存在影响公正执行公务的可能性，应当认定为违规受礼，属于违反廉洁纪律。

第二种意见认为，吴某作为乡政府主要负责人，要求辖区内私营企业、个体工商户向乡政府“捐赠”办公用品，增加了群众负担，应当认定为违规摊派，属于违反群众纪律，吴某对此负有直接责任。

经分析，我们同意第二种意见。一是通常来看，无论是收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金，还是收受其他明显超出正常礼尚往来的财物，违规受礼者一般都实际占有有关财物，具有个人占有的主观故意。但从本案来看，吴某要求有关私营企业、个体工商户帮助解决办公用品，有关物品亦实际用于单位办公，吴某既不具备个人占有的故意，事实上也未将有关财物据为己有，因此不宜认定吴某违规受

礼。二是《中共中央、国务院关于坚决制止乱收费、乱罚款和各种摊派的决定》明确规定，“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”，并强调“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”；《中共中央、国务院关于治理向企业乱收费、乱罚款和各种摊派等问题的决定》再次重申，“严禁向企业摊派、索要赞助和无偿占用企业的人财物”。本案中，吴某作为乡政府主要负责人，以支持乡政府开展工作为由，要求辖区内多家私营企业、个体工商户“捐赠”办公用品，其行为本质上是将服务群众的义务当作管理群众的特权，将本应由单位承担的费用转移到群众身上，增加了群众负担。吴某的违规摊派行为损害了群众利益，败坏了党和政府的形象，侵蚀了党的执政基础，属于违反群众纪律，应当依照《中国共产党纪律处分条例》第一百一十二条第一款第（六）项和《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十八条第一款第（一）项等规定予以严肃处理。同时，对于违规摊派获取的财物，应由乡政府按原价退赔有关私营企业、个体工商户。

2.关于违规摊派与接受自愿捐赠的区别

对于以所谓“公事”为由，要求有关私营企业、个体工商户“捐赠”财物的问题，应当透过现象看本质，准确区分违规摊派和接受自愿捐赠，作出精准认定和恰当处置。纪检监察机关在执纪执法过程中，应当充分收集证据材料，综合考虑财物提供者的行为是否主动、意愿是否真实，分析研判涉案财物是否系自愿捐赠。一般而言，被摊派者

付出财物时是被动的，且往往对此心怀抵触，属于无奈之举；捐赠人则是出于自身的真实意愿，自愿处置财物。

本案中，吴某先行提出了帮助乡政府购置办公用品的要求，有关私营企业和个体工商户只是被动接受要求，不具有捐赠的主动性。同时，鉴于乡政府对辖区内的私营企业、个体工商户具有行政管理职权，有关私营企业、个体工商户出于现实顾虑，难以拒绝吴某提出的摊派要求，所谓“捐赠”并不真实，关于这一点也有有关私营企业负责人、个体工商户的证言予以印证。据此可以认定，乡政府并非接受自愿捐赠，而是违规摊派，应当追究直接责任人吴某的纪律责任和监察责任。

实践中，纪检监察机关要提高精准执纪执法的能力和水平，根据具体案情作出综合研判和恰当处置，依规依纪依法惩治以接受捐赠为名、行违规摊派之实的违纪违法行为，驰而不息纠治群众身边腐败和不正之风。

【相关条款】

《中共中央、国务院关于坚决制止乱收费、乱罚款和各种摊派的决定》（1990 年 9 月 16 日）

四、坚决禁止各种形式的摊派。国务院一九八八年四月发布的《禁止向企业摊派暂行条例》和一九九○年二月发出的《关于切实减轻农民负担的通知》，各地区、各部门都要认真执行。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。企业自愿赞助、捐赠的，只准从企业留利中开支，不得计入成本。刊登广告和订阅报刊杂志，必须坚持自愿的原则，不得用行政手段强行摊派。

《中共中央、国务院关于治理向企业乱收费、乱罚款和各种摊派等问题的决定》（1997 年 7 月 7 日）

五、严格执行国家规定，坚决做到令行禁止。严禁擅自设立行政事业性收费、罚款、集资、基金项目；严禁擅自提高收取标准，扩大收取范围；严禁向企业摊派、索要赞助和无偿占用企业的人财物；严禁向企业强买强卖，强制企业接受指定服务，从中牟利；严禁在公务活动中通过中介组织对企业进行收费；严禁将应由企业自愿接受的咨询、信息、检测、商业保险等服务变为强制性服务，强行收费；严禁强制企业参加不必要的会议、培训、学术研讨、技术考核、检查评比和学会、协会、研究会等；严禁强行向企业拉广告，强制企业订购书报刊物、音像制品等；严禁机关、事业单位及其工作人员到企业报销各种费用。

《中国共产党纪律处分条例》（2018 年 8 月 18 日）

第八十八条第一款 收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡和有价证券、股权、其他金融产品等财物，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。

第一百一十二条第一款 有下列行为之一，对直接责任者和领导责任者，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：

（一）超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用，加重群众负担的；

（二）违反有关规定扣留、收缴群众款物或者处罚群众的；

（三）克扣群众财物，或者违反有关规定拖欠群众钱款的；

（四）在管理、服务活动中违反有关规定收取费用的；

（五）在办理涉及群众事务时刁难群众、吃拿卡要的；

（六）有其他侵害群众利益行为的。

《中华人民共和国公职人员政务处分法》（2020 年 6 月 20 日）

第三十四条第一款 收受可能影响公正行使公权力的礼品、礼金、有价证券等财物的，予以警告、记过或者记大过；情节较重的，予以降级或者撤职；情节严重的，予以开除。

第三十八条 有下列行为之一，情节较重的，予以警告、记过或者记大过；情节严重的，予以降级或者撤职：

（一）违反规定向管理服务对象收取、摊派财物的；

（二）在管理服务活动中故意刁难、吃拿卡要的；

（三）在管理服务活动中态度恶劣粗暴，造成不良后果或者影响的；

（四）不按照规定公开工作信息，侵犯管理服务对象知情权，造成不良后果或者影响的；

（五）其他侵犯管理服务对象利益的行为，造成不良后果或者影响的。

有前款第一项、第二项和第五项行为，情节特别严重的，予以开除。

徐某对抗组织审查案

（2022年指导性案例第3号，总第10号）

【关键词】

对抗组织审查；政治纪律；纪法贯通

【执纪执法要点】

对党忠诚是共产党人首要的政治品质。忠诚是纯粹的、无条件的，党员在任何时候都要做到对党忠诚老实，特别是在犯错误后，更应当相信组织、依靠组织，认真反省检讨，积极配合组织查清事实，决不能欺骗组织、对抗审查，妄图以此逃避处理。纪检监察机关要增强政治敏锐性和政治鉴别力，善于发现、准确把握对抗组织审查行为的“对抗性”特征，既不人为拔高，也不姑息纵容，通过精准认定和恰当处置，实现执纪执法政治效果、纪法效果和社会效果相统一。

【基本案情及处理结果】

徐某，中共党员，A省交通运输厅原党组成员、副厅长。2020年10月，徐某接受私营企业主陈某请托，利用职务上的便利为陈某在A省承接道路工程项目提供帮助，收受陈某现金20万元。2021年3月，A省纪委监委接到反映徐某在工程领域以权谋私的匿名举

报，经研判认为举报信反映的问题线索较为笼统，可查性不强，决定对徐某进行函询。徐某随即与陈某串供，统一口径声称上述20万元系借款，并伪造了借据、收条，制造了借款、还款假象。此后，徐某在给A省纪委监委的书面回复中，自称因儿子生病住院急需用钱，曾向承接A省道路工程项目的私营企业主陈某借款20万元，已经归还，但并未利用职权帮助陈某承接工程，也没有任何以权谋私的行为，同时主动表示向管理服务对象借款确有不妥，愿意承认错误、接受处理。A省纪委监委收到函询回复后，认为徐某问题较为轻微，对其予以批评教育。2022年1月，A省纪委监委接到反映徐某收受陈某贿赂的信访举报，初步核实后对徐某涉嫌违纪违法问题立案审查调查，查明其收受陈某20万元贿赂的事实。同年5月，徐某受到开除党籍、开除公职处分，其涉嫌受贿犯罪问题被移送检察机关依法审查起诉。

【指导意义】

1.准确认定对抗组织审查和在组织谈话、函询时不如实说明问题

本案处理过程中，关于徐某与陈某串供、伪造证据的问题，应当认定为对抗组织审查。但对于徐某在接受组织函询时不如实说明问题，将受贿谎称为借款的行为，则形成了如下两种不同意见：

第一种意见认为，徐某身为党员领导干部，在组织函询时不如实说明问题，应当依照《中国共产党纪律处分条例》第七十三条第一款第（二）项规定，认定为违反组织纪律。

第二种意见认为，徐某在回复组织函询时，不是出于畏惧、侥幸心理简单否认问题，而是按照与陈某串供的情况编造事实，提供虚假

情况，企图逃避处理。从本质上看，徐某不如实回复组织函询和串供、伪造证据的行为，均基于对抗审查、逃避处理的同一个主观故意，应当一并认定为违反政治纪律，并依照《中国共产党纪律处分条例》第五十六条第（一）项规定予以处理。

经分析，我们同意第二种意见。对抗组织审查行为的关键特征是“对抗性”，本质上反映的是党员对组织不忠诚不老实的政治问题。本案中，徐某为掩盖受贿问题，在与他人串供、伪造证据后才回复函询，明显具有欺骗组织、逃避惩处的主观动机，其行为的“对抗性”特征十分典型，应当认定为违反政治纪律。

实践中，纪检监察机关要注意区分“对抗组织审查”与“在组织谈话、函询时不如实说明问题”两类问题，既要善于从政治上加以甄别判断，也要注意避免简单泛化认定，从“违规”和“有责”两个要素出发，做到实事求是、不枉不纵、精准认定。一方面，要重点核查被审查人是否客观存在串供或者伪造、销毁、转移、隐匿证据等对抗组织审查行为，同时注意查明其在组织谈话、函询时不如实说明问题与其采取的对抗组织审查行为是否密切相关；另一方面，则要注意把握被审查人是否具有刻意误导审查、欺骗对抗组织的主观意图，综合考虑认定行为人是否应当承担相应的纪律责任。

需要注意的是，在违纪违法行为实施后、组织启动审查前，党员采取串供、伪造证据、转移赃款赃物等方式企图掩盖事实、逃避惩处的，鉴于其行为从本质上看是对党不忠诚不老实，欺骗组织、对抗组织、与组织离心离德，应当认定为对抗组织审查。同时，认定对抗组

织审查行为应当按照从旧兼从轻的原则，精准适用相应条规。比如，2003年《中国共产党纪律处分条例》将串供、伪造证据等行为规定为从重或者加重处分情节，2015年修订《中国共产党纪律处分条例》（2016年1月1日起施行）时方将上述对抗组织审查行为规定为违反政治纪律。因此，如串供、伪造证据等行为发生在2016年1月1日前，不应当认定为违反政治纪律，而应当作为从重或者加重处分情节予以评价。又如，通过打探巡视巡察消息、提供虚假材料，甚至模拟巡视巡察谈话等方式干扰巡视巡察工作，其行为本质上是为了防止组织发现违纪问题，逃避组织查处，属于对抗组织审查行为。鉴于2018年10月1日起施行的《中国共产党纪律处分条例》第五十五条已将干扰巡视巡察工作规定为独立的违纪行为，如该行为发生或者持续至2018年10月1日后，应当直接认定为干扰巡视巡察工作；如发生在2018年10月1日前，则可以根据行为发生的具体时点、情节严重程度，依照2015年《中国共产党纪律处分条例》第五十七条第（五）项规定，认定为“其他对抗组织审查行为”，或者依照2003年《中国共产党纪律处分条例》第二十四条第（五）项规定作为从重或者加重处分情节予以评价。

2.在党纪政务处分决定书中规范表述对抗组织审查行为

国家监察体制改革后，纪委与监委合署办公，履行党的纪律检查和国家监察两项职责，要求纪检监察机关自觉将纪律和规矩挺在前面，用纪律和法律两把尺子来衡量违纪违法行为，坚持纪严于法、执纪执法贯通。这就提醒我们注意，一些违犯党纪的行为可能并不同时

构成职务违法。比如，阻止他人检举、提供证据，串供或者伪造、隐匿、毁灭证据，包庇同案人员等行为，依照《中国共产党纪律处分条例》第五十六条规定，构成对抗组织审查，违反了党的政治纪律；但依照《中华人民共和国公职人员政务处分法》第十三条规定，上述行为只是在追究监察责任时的法定从重情节，并非独立的可作为政务处分依据的违法事实。同时，向组织提供虚假情况、掩盖事实的对抗组织审查行为，以及在组织谈话、函询时不如实说明问题的行为，分别违反了党的政治纪律和组织纪律；但依照《中华人民共和国公职人员政务处分法》规定，上述行为既不是独立的违法行为，也不是法定的从重情节，仅属于在追究监察责任时应当考虑和把握的酌定从重情节。这就要求纪检监察机关在制作处分决定文书时，要注意精准表述，体现纪法双施双守的要求。

本案中，徐某被同时给予党纪政务处分。其中，对于徐某对抗组织审查的问题，应当在党纪处分决定书和政务处分决定书中分别作出恰当表述。一是在党纪处分决定书中，应当将徐某对抗组织审查的问题在“违反政治纪律”部分予以认定和表述。二是在政务处分决定书中，不宜将徐某对抗组织审查的问题在“违反政治要求”部分单独列明，而是作为从重处分情节予以说明，可参考如下表述：“徐某采用串供、伪造证据、提供虚假情况掩盖事实等方式妨碍调查，具有从重处分情节。”

由本案引申开来，有的违纪行为虽然同时构成违法，但违纪和违法类型可能并不一一对应。比如，对于参加迷信活动的行为，依照《中

国共产党纪律处分条例》第六十三条规定属于“违反政治纪律”；但依照《中华人民共和国公职人员政务处分法》第四十条第一款第（二）项规定，则属于“违反公职人员道德要求”。对于此类情形，可作如下处理：一是具有党员身份的公职人员因参加迷信活动同时受到党纪政务处分的，为确保党纪处分与政务处分顺畅衔接，避免针对同一行为出现不同评价，可对政务处分决定书中的违法行为类型作出调整，即将参加迷信活动问题在“违反政治要求”部分予以认定和表述。二是在仅给予党纪处分或者仅给予政务处分的情况下，则应当依照《中国共产党纪律处分条例》或者《中华人民共和国公职人员政务处分法》相应规定，分别在“违反政治纪律”或者“违反公职人员道德要求”部分予以认定和表述。

【相关条款】

《中国共产党纪律处分条例》（2003 年 12 月 31 日）

第二十四条 有下列情形之一的，可以依照规定从重或者加重处分：

（一）强迫、唆使他人违纪违法的；

（二）串供或者伪造、销毁、隐匿证据的；

（三）阻止他人揭发检举、提供证据材料的；

（四）包庇同案人员或者打击报复批评人、检举人、控告人、证人及其他人员的；

（五）有其他干扰、妨碍组织审查行为的；

（六）本条例分则中另有规定的。

《中国共产党纪律处分条例》（2015 年 10 月 18 日）

第五十七条 对抗组织审查，有下列行为之一的，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：

（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）有其他对抗组织审查行为的。

《中国共产党纪律处分条例》（2018 年 8 月 18 日）

第二十七条 党组织在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊、浪费国家资财等违反法律涉嫌犯罪行为的，应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

第五十五条 干扰巡视巡察工作或者不落实巡视巡察整改要求，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。

第五十六条 对抗组织审查，有下列行为之一的，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：

（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）有其他对抗组织审查行为的。

第六十三条 组织迷信活动的，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。

参加迷信活动，造成不良影响的，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。

对不明真相的参加人员，经批评教育后确有悔改表现的，可以免予处分或者不予处分。

第七十三条第一款第（二）项 有下列行为之一，情节较重的，给予警告或者严重警告处分：

（二）在组织进行谈话、函询时，不如实向组织说明问题的；

《中华人民共和国公职人员政务处分法》（2020 年 6 月 20 日）

第十三条 公职人员有下列情形之一的，应当从重给予政务处分：

（一）在政务处分期内再次故意违法，应当受到政务处分的；

（二）阻止他人检举、提供证据的；

（三）串供或者伪造、隐匿、毁灭证据的；

（四）包庇同案人员的；

（五）胁迫、唆使他人实施违法行为的；

（六）拒不上交或者退赔违法所得的；

（七）法律、法规规定的其他从重情节。

第三十三条第一款第（一）项 有下列行为之一的，予以警告、记过或者记大过；情节较重的，予以降级或者撤职；情节严重的，予以开除：

（一）贪污贿赂的；

第四十条第一款第（二）项 有下列行为之一的，予以警告、记过或者记大过；情节较重的，予以降级或者撤职；情节严重的，予以开除：

（二）参与或者支持迷信活动，造成不良影响的；

对林某予以容错免责案

（2022年指导性案例第4号，总第11号）

【关键词】

容错纠错；减责免责；“三个区分开来”

【执纪执法要点】

习近平总书记强调，要把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。十九届中央纪委六次全会指出，要深化“四种形态”运用机制，坚持严管厚爱结合、激励约束并重，落实“三个区分开来”要求。纪检监察机关要精准把握党的政策和策略，区别对待改革探索中的无意过失和蓄意谋私的违纪违法行为，坚

持宽严相济、容纠并举，做到纪法约束有硬度、批评教育有力度、组织关怀有温度，最大程度保护和激发广大干部干事创业的积极性、主动性、创造性。

【基本案情及处理结果】

林某，中共党员，A 市 B 区政府党组成员、副区长。2019 年 9 月，A 市启动创建全国文明城市、国家卫生城市（以下简称“双创”）工作，林某负责 B 区背街小巷改造项目。同年 10 月，B 区政府召开“双创”工作领导小组会议，要求背街小巷改造项目必须在 10 月底前开工建设。为加快推进改造项目，林某主持召开工作会议，研究通过了 B 区“双创”投资项目（背街小巷改造）小型项目抽签法确定施工单位方案，其中明确规定对于不属于依法必须招标的工程项目，在报名单位通过资格审核后，以公开抽签方式确定施工单位，并随后依据该方案分 2 批抽签确定了 16 个项目的施工单位。

2021 年 8 月，有群众举报林某的上述做法违反法律法规规定。A 市纪委监委经核查发现，林某采用抽签方式确定施工单位的小型项目，均未达到国家发展和改革委员会《必须招标的工程项目规定》（国家发展改革委 2018 年第 16 号令）明确的项目规模标准，依法可以不进行招标；但采用抽签方式采购工程项目，违反了《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国政府采购法实施条例》关于政府采购方式的规定。考虑到 B 区“双创”工作有关制度规范尚不健全、背街小巷改造项目工期紧任务重、林某此前并不分管财政和城建等领域、有关业务主管部门未提出明确反对意见等客观情况，加之林某在

主观上是为了快速推进工作，更好完成“双创”任务，且未发现林某有借机谋取私利的情形，A 市纪委监委在征求 A 市委组织部和 B 区委意见后，决定对林某进行谈话提醒，并向 B 区政府发出监察建议书，督促 B 区政府规范政府采购工作。林某受到谈话提醒后，及时召开工作会议废止上述方案，规范了工作程序，并在民主生活会上作了深刻检讨。

【指导意义】

1.精准把握追责问责与容错纠错的关系

追责问责强调约束，要求有责必究。容错纠错侧重激励，重在鼓励干部担当作为。纪检监察机关在开展追责问责工作中，要准确把握追责问责与容错纠错的辩证关系，在查清事实的基础上，精准规范运用“四种形态”，将坚持严的主基调和落实“三个区分开来”结合起来，既防止动辄上纲上线、一味从严处理，又防止纪律规矩松弛、随意任性从宽。

开展容错纠错工作应当严格依照《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》等有关规定，落实中共中央办公厅《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》要求，充分考虑行为动机、性质、过程、后果等要素，精准分析研判。一是准确甄别“为公”还是“谋私”。不能简单地看党员干部犯了什么错误，造成什么后果，而要对错误事实进行综合研判，弄清楚主观动机是为了党、国家和人民的利益，还是为了谋取自己或者特定关系人的私利。二是准确区分“工作失误”与“蓄意违规”。要坚持全面、历史、辩证地看待问题，

分析错误成因是缺乏经验、改革失误还是我行我素、明知故犯，查明决策程序是集体研究、民主集中还是个人独断、一意孤行，对错误性质作出精准认定。三是准确把握政策界限。要结合动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影响、挽回损失等情况，对干部的失误错误进行综合分析。对违纪违法行为必须严肃查处，不该容错的坚决不容，防止混淆问题性质、拿容错当“保护伞”，搞纪律“松绑”，确保容错在纪律红线、法律底线内进行。对苗头性、倾向性问题早发现早纠正，对失误错误及时采取补救措施，帮助干部汲取教训、改进提高。

从本案来看，林某探索采用抽签方式确定施工单位，虽不符合有关规定，但其主观动机是为了加快推进改造项目，做好“双创”工作，既不是明知故犯，也没有借机谋取私利，且在决策程序上经过了集体研究，并非个人独断专行，也没有造成重大损失或严重后果。综合上述因素，林某所犯错误属于“为推动发展的无意过失”，可予以容错。

2.规范容错纠错工作程序

容错纠错是一项政治性、政策性很强的工作，必须严格依规依纪依法，按照规定权限、规则和程序开展，用规范的程序、科学的机制、健全的流程来保障容错纠错工作的质量，确保处理结果经得起检验。一是对符合容错条件的案件，纪检监察机关应当认真开展调查核实，充分收集证据材料，听取拟追究责任对象和有关单位的意见，查明问题情况、甄别主观动机、判断错误性质；要精准把握追责问责与容错的认定标准和考量因素，在容错认定时加强与组织（人事）部门的沟

通，研究判断是否予以容错减责或者免责。二是按照“谁追责问责，谁启动容错”的原则，由负责追责问责的纪检监察机关启动容错程序。同时，责任追究对象及其所在单位党组织认为符合容错条件的，也可以向有关纪检监察机关提出容错申请。

本案处理过程中，A 市纪委监委进行了深入核查，在征求组织部门和林某所在党委意见的基础上，决定对林某予以容错，并在后续工作中向 B 区政府发出监察建议，做到了精准容错、及时纠错。

3.提升容错纠错工作综合效果

纪检监察机关要准确把握、充分运用党的政策和策略，通过容错纠错工作贯彻惩前毖后、治病救人方针，彰显宽严相济、严管厚爱要求，体现抓早抓小、防微杜渐理念，营造干事创业的良好氛围。一是做好跟踪教育。按照“谁容错、谁回访”的原则，对容错对象进行回访教育，开展谈心谈话，做好跟踪记录，及时了解其思想动态、工作表现和生活情况，帮助干部放下包袱、轻装上阵。二是释放积极信号。对予以容错免责的干部，在考核考察、选拔任用、职级晋升、职称评聘以及评先评优、表彰奖励时一般不受影响，符合条件的要正常使用，以此释放为担当者担当、为负责者负责的鲜明信号。三是及时补齐短板。要把容错纠错工作与完善制度、促进治理贯通起来，推动容纠并举，切实发挥监督保障执行、促进完善发展作用；要督促容错对象认真总结经验教训，及时采取补救措施，防止小失误演变成大错误；要用好纪律检查建议或者监察建议，推动党委、政府及有关职能部门自

觉查摆工作方法、制度规定、工作机制等方面存在的问题，及时补短板、强弱项，有效推进工作高质量发展。

【相关条款】

《中华人民共和国政府采购法》（2014 年 8 月 31 日修正）

第二十六条 政府采购采用以下方式：

（一）公开招标；

（二）邀请招标；

（三）竞争性谈判；

（四）单一来源采购；

（五）询价；

（六）国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式。

公开招标应作为政府采购的主要采购方式。

《中华人民共和国政府采购法实施条例》（2015 年 1 月 30 日）

第二十五条 政府采购工程依法不进行招标的，应当依照政府采购法和本条例规定的竞争性谈判或者单一来源采购方式采购。

《关于新形势下党内政治生活的若干准则》（2016 年 10 月 27 日）

八、坚持正确选人用人导向

……

建立容错纠错机制，宽容干部在工作中特别是改革创新中的失误。坚持惩前毖后、治病救人，正确对待犯错误的干部，帮助其认识

和改正错误。不得混淆干部所犯错误性质或夸大错误程度对干部作出不适当的处理，不得利用干部所犯错误泄私愤、打击报复。

……

国家发展和改革委员会《必须招标的工程项目规定》（2018 年 3 月 27 日）

第二条 全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目包括：

（一）使用预算资金 200 万元人民币以上，并且该资金占投资额 10%以上的项目；

（二）使用国有企业事业单位资金，并且该资金占控股或者主导地位的项目。

第五条 本规定第二条至第四条规定范围内的项目，其勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购达到下列标准之一的，必须招标：

（一）施工单项合同估算价在 400 万元人民币以上；

（二）重要设备、材料等货物的采购，单项合同估算价在 200 万元人民币以上；

（三）勘察、设计、监理等服务的采购，单项合同估算价在 100 万元人民币以上。

同一项目中可以合并进行的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，合同估算价合计达到前款规定标准的，必须招标。

中共中央办公厅《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》（2018 年 5 月 18 日）

四、切实为敢于担当的干部撑腰鼓劲。建立健全容错纠错机制，宽容干部在改革创新中的失误错误，把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把尚无明确限制的探索性试验中的失误错误，同明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。各级党委（党组）及纪检监察机关、组织部门等相关职能部门，要妥善把握事业为上、实事求是、依纪依法、容纠并举等原则，结合动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影响以及挽回损失等情况，对干部的失误错误进行综合分析，对该容的大胆容错，不该容的坚决不容。对给予容错的干部，考核考察要客观评价，选拔任用要公正合理。准确把握政策界限，对违纪违法行为必须严肃查处，防止混淆问题性质、拿容错当“保护伞”，搞纪律“松绑”，确保容错在纪律红线、法律底线内进行。坚持有错必纠、有过必改，对苗头性、倾向性问题早发现早纠正，对失误错误及时采取补救措施，帮助干部汲取教训、改进提高，让他们放下包袱、轻装上阵。严肃查处诬告陷害行为，及时为受到不实反映的干部澄清正名、消除顾虑，引导干部争当改革的促进派、实干家，专心致志为党和人民干事创业、建功立业。

《中国共产党纪律处分条例》（2018 年 8 月 18 日）

第十七条 有下列情形之一的，可以从轻或者减轻处分：

（一）主动交代本人应当受到党纪处分的问题的；

（二）在组织核实、立案审查过程中，能够配合核实审查工作，如实说明本人违纪违法事实的；

（三）检举同案人或者其他人应当受到党纪处分或者法律追究的问题，经查证属实的；

（四）主动挽回损失、消除不良影响或者有效阻止危害结果发生的；

（五）主动上交违纪所得的；

（六）有其他立功表现的。

《中国共产党问责条例》（2019 年 8 月 25 日）

第十七条 有下列情形之一的，可以不予问责或者免予问责：

（一）在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误，尚无明确限制的探索性试验中的失误，为推动发展的无意过失；

（二）在集体决策中对错误决策提出明确反对意见或者保留意见的；

（三）在决策实施中已经履职尽责，但因不可抗力、难以预见等因素造成损失的。

对上级错误决定提出改正或者撤销意见未被采纳，而出现本条例第七条所列问责情形的，依照前款规定处理。上级错误决定明显违法违规的，应当承担相应的责任。

第十八条 有下列情形之一，可以从轻或者减轻问责：

（一）及时采取补救措施，有效挽回损失或者消除不良影响的；

（二）积极配合问责调查工作，主动承担责任的；

（三）党内法规规定的其他从轻、减轻情形。

《国家发展改革委办公厅关于进一步做好〈必须招标的工程项目规定〉和〈必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定〉实施工作的通知》（2020 年 10 月 19 日）

为加强政策指导，进一步做好《必须招标的工程项目规定》（国家发展改革委 2018 年第 16 号令，以下简称“16 号令”）和《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》（发改法规规〔2018〕843 号，以下简称“843 号文”）实施工作，现就有关事项通知如下：

……

二、规范规模标准以下工程建设项目的采购

16 号令第二条至第四条及 843 号文第二条规定范围的项目，其施工、货物、服务采购的单项合同估算价未达到 16 号令第五条规定规模标准的，该单项采购由采购人依法自主选择采购方式，任何单位和个人不得违法干涉；其中，涉及政府采购的，按照政府采购法律法规规定执行。国有企业可以结合实际，建立健全规模标准以下工程建设项目采购制度，推进采购活动公开透明。