



# 认真学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》

## 严明群众纪律 密切党同人民群众血肉联系

中国纪检监察报记者 刘一霖

特邀嘉宾

- 于欣 天津市委监委法规室主任
- 徐海峰 浙江省纪委监委案件审理室主任
- 欧阳宇林 云南省纪委监委第十一审查调查室主任

中国共产党自诞生之日起,就把全心全意为人民服务作为根本宗旨。习近平总书记强调,对一切侵犯群众合法权益的行为,对一切在侵犯群众权益问题上漠然置之、不闻不问的现象,都必须依法依规严肃查处、坚决追责。新时代严明群众纪律的重要意义是什么?《中国共产党纪律处分条例》(以下简称《条例》)如何与时俱进充实完善相关处分条款?纪检监察机关如何严格执纪,推动解决群众反映强烈的突出问题,厚植党执政的群众基础?我们特邀纪检监察干部进行交流。



浙江省淳安县纪委监委前移监督关口,紧盯群众身边的贪污侵占、虚报冒领、截留私分、吃拿卡要、优亲厚友等问题,从整治基层“蝇贪蚁腐”,坚决铲除基层“微腐败”滋生土壤,维护群众切身利益。图为该县纪检监察干部在石林镇向农户了解涉农补贴资金发放情况。 谢航凯摄

### 1 新时代严明群众纪律的重要意义是什么?《条例》如何与时俱进充实完善相关处分条款?

于欣:群众纪律是党的各级组织和全体党员坚持以人民为中心的发展思想和处理党群关系时必须遵守的行为规则,充分体现了党的性质和宗旨,是密切党同人民群众血肉联系、克服脱离群众危险的重要保证。

严明群众纪律充分体现了党的性质和宗旨。人民性是马克思主义的本质属性,党的宗旨是全心全意为人民服务。党章规定,“党在任何时候都把群众利益放在第一位,同群众同甘共苦,保持最密切的联系”。党的二十大报告把“必须坚持人民至上”放在“六个必须坚持”的首位,鲜明昭示着“人民是我们党执政的最大底气,是我们共和国的坚实根基”这一颠扑不破的真理。严明群众纪律,有利于推动党员、干部牢固树立以人民为中心的发展思想,站稳人民立场,厚植为民情怀,带头走好群众路线,把心系群众、情系百姓体现到履职尽责全过程各方面,密切党同人民群众血肉联系。

严明群众纪律是党带领人民推进中国式现代化的重要保证。习近平总书记强调,中国式现代化是全体中国人民的事业,必须紧紧依靠人民,汇聚蕴藏在人民中的无穷智慧和力量。新时代严明群众纪律,有利于推动广大党员、干部一心一意、劲往一处使,满腔热忱地投入到中国式现代化建设中,确保党始终同人民同呼吸、共命运、心连心,使中国式现代化拥有最可靠、最深厚、最持久的力量源泉。

严明群众纪律是深入推进党的自我革命的必然要求。不作为、乱作为、慢作为、假作为等违反群众纪律问题的实质是党员不能正确对待手中的权力,把公共权力异化为管理者的私权,将服务群众的义务当作管理群众的特权。推进党的自我革命,必须突出问题导向,严明群众纪律,坚决纠正形式主义、官僚主义顽瘴痼疾,惩治损害群众利益的腐败行为和不正之风。

### 2 《条例》规定了哪些不作为、乱作为等漠视、侵害群众利益的违纪行为?怎样深入治理?

徐海峰:《条例》主要规定了两个方面损害群众利益的违纪行为:一是侵害群众利益,主要表现为乱作为;二是漠视群众利益,消极地侵害群众利益,主要表现为不作为、假作为、慢作为。

《条例》第一百二十二条列举了直接侵害群众利益行为的6种表现形式,包括超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用,违规扣留、收缴群众款物或处罚群众,克扣群众财物或者违规拖欠群众钱款,违规收取费用,办理涉及群众事务时刁难群众、吃拿卡要以及其他行为。除了第一百二十二条,《条例》还对干涉群众生产经营自主权,在社会保障、社会救助、政策扶持、救灾救济款物分配等事项中优亲厚友、明显有失公平的,利用宗族或黑恶势力等欺压群众、充当黑恶势力“保护伞”等违纪行为作出规定。这些都是违反群众纪律,乱作为侵害群众利益的典型表现。

漠视群众利益,不作为、慢作为、假作为是违反群众纪律的另一类突出表现,具体包括对涉及群众切身利益的问题能解决而不解决,庸懒无为、效率低下,对符合政策的群众诉求消极应付、推诿扯皮等。例如某县财政局副局长王某落实上级决策部署不力,未按规定及时向乡镇分解下达上级拨付的玉米、大豆补贴资金,致使巨额补贴资金闲置超1年,其中部分资金闲置超2年,严重影响财政补贴资金使用质效和群众农业生产切身利益,是典型的不作为、慢作为的表现。

党员干部不作为、乱作为、慢作为、假作为,漠视和侵害群众利益,从根本上说是没有树立以人民为中心的发展思想,没有忠诚践行党的宗旨,破坏了党群、干群关系,损害党同人民群众的血肉联系,影响党的执政基础。对此类行为,各级纪检监察机关应当及时发现、坚决纠正、严肃查处。

徐海峰:我们党始终坚持以人民为中心的发展思想,顺应时代发展,与时俱进加强群众纪律建设,充实完善相关处分条款。一是将维护群众利益的要求以纪律的形式确定下来,为惩处损害党群、干群关系的行为提供制度依据。2015年《条例》将有关违反群众纪律的规定专设一章,设置了侵害群众利益、干涉群众生产经营自主权、漠视群众诉求、办事不公等违纪条款,群众纪律成为党的六项纪律中的一项。2018年《条例》、2023年《条例》,均对群众纪律相关内容进行了修订、补充和完善。

二是围绕一个时期党和国家事业发展的重大决策部署,回应时代需要和人民期望。比如,2018年《条例》立足“打赢脱贫攻坚战”的战略目标,规定对扶贫领域侵害群众利益的行为从重或者加重处分,并规定了在扶贫脱贫事项上优亲厚友、明显有失公平行为的处分条款。脱贫攻坚战取得胜利后,党的二十大提出“全面推进乡村振兴”,这是党和国家新的战略部署。此次修订《条例》落实全面推进乡村振兴要求,将扶贫领域侵害群众利益行为调整表述为乡村振兴领域侵害群众利益行为,依然作为从重或者加重处分情形,为全面推进乡村振兴提供纪律保障。

三是直面不同时期存在的突出问题,着眼于解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题。2018年《条例》针对基层存在的一些党员干部利用宗族或者黑恶势力欺压群众、充当黑恶势力“保护伞”的问题,设定相应的处分条款。针对基层存在的不按政策规定解决群众问题、对待群众态度恶劣等损害群众利益的行为,《条例》此次修订时在2018年《条例》规定的不作为、乱作为处分条款的基础上,针对实践中的新动向新表现,又增加了对慢作为、假作为行为的处分规定,织密了保障群众利益的纪律网。

欧阳宇林:云南纪检监察机关以建设“清廉云南”为抓手,把力戒不作为、乱作为等形式主义、官僚主义作为重要政治任务,持续抓、深入抓。

一是以零容忍态度坚决纠治突出问题。对问题发现一个查处一个。我省严肃查处了某市某学校使用活动板房过渡办学10余年之久、某市生态移民孩子就读10余年“临时小学”以及某市健康证“办证难”等问题,并深入治理这些案件反映出的推诿扯皮、懒政怠政、不担当不作为、责任心缺失、官本位思想严重等深层次问题。

二是大力推进形式主义、官僚主义专项整治。党中央重大决策部署到哪里,监督检查就跟到哪里。在深入调研、总结经验的基础上,云南省纪委监委梳理了在服务群众、贯彻落实、履职尽责等5个方面27类形式主义、官僚主义突出问题,印发实施意见,紧盯履职尽责不担当、不作为、不负责,服务群众推诿扯皮、冷硬横推等问题,细化方案,因地制宜开展专项整治。党的二十大以来,我省共查处不担当、不作为、乱作为等形式主义、官僚主义问题719起,处理1760人,处分965人。

三是做好监督、办案、整改、治理的“通篇文章”。针对日常监督检查、案件查办和巡视巡察中暴露出的涉及侵害群众利益的深层次问题,从制度机制上找原因,推动建章立制、堵塞漏洞,形成维护群众权益的长效机制。与此同时,注重加强廉洁教育、警示教育,把通报曝光作为重要措施,重点对党的二十大以来全省查处的241起形式主义、官僚主义问题进行通报曝光,以身边事教育身边人,推动广大党员、干部廉洁公正为群众办实事办好事,不断夯实党的执政根基。

### 3 如何准确区分吃拿卡要行为与违规收受礼品礼金等违反廉洁纪律行为?实践中对于违反群众纪律行为怎样全面把握、精准定性?

欧阳宇林:吃拿卡要行为违反党的群众纪律,违规收受礼品礼金行为违反党的廉洁纪律,两者都违反党的纪律,在违纪主体以及外在表现形式上有一定相似之处,但两者在双方合意、侵害客体、行为对象、金额大小、涉案财物处理等多个方面存在差异,应全面甄别、综合评判、精准定性。

一是从双方合意看,违规收受礼品礼金行为的双方存在收送的合意,送礼方同样也是纪律的破坏者;而吃拿卡要行为为的双方不存在收送的合意,双方主观意愿不对等,群众存在明显的被动性、非自愿性,是在被强制或者索要的前提下,将财物给予党员干部。

二是从侵害客体看,违规收受礼品礼金行为侵害的客体是单独客体,即职务廉洁性;而吃拿卡要行为侵害的客体是复杂客体,不仅侵害了职务廉洁性,还侵害了群众利益,破坏了党同人民群众的血肉联系,损害了党群、干群关系。

三是从行为对象看,违规收受礼品礼金行为通常仅涉及收送礼双方;而吃拿卡要涉及的群众人数相对较多,存在

对象不特定性,影响面也较广。

四是从金额大小看,违规收受礼品礼金行为对于财物金额并无明确要求;而吃拿卡要所得财物一般数额较小。

五是从涉案财物处理看,违规收受礼品礼金行为所涉财物应当予以收缴;而在吃拿卡要行为中,群众属于受害方,吃拿卡要所涉财物应当按照规定退赔给当事人。

徐海峰:执纪实践中,正确理解和把握群众纪律有关规定,精准认定处理违反群众纪律的行为,要注意以下三个方面。

深入理解群众纪律制度内涵和本质。群众纪律的本质在于践行党全心全意为人民服务的宗旨,维护和发展群众利益。与党的其他纪律相比,群众纪律在规范党群关系处理、整治群众身边不正之风、保障群众切身利益方面更具直接性和针对性。违反群众纪律,实际上反映出的是党员干部宗旨意识薄弱,啃食的是群众的获得感、幸福感、安全感,损害的是党同人民群众的血肉联系。

正确区分违反群众纪律和违反工作纪律的行为。群众纪律和工作纪律均是

党员干部在工作中要遵循的行为规则,都要求党员干部依规依纪依法履职。但两者又有本质不同,群众纪律重在保护群众利益,涉及的往往是与群众生产生活密切相关的教育医疗、社会保障、环境卫生等民生领域的工作。工作纪律重在维护党的正常工作秩序。例如,某县政务服务中心王某在接听即办工作中对办事群众敷衍塞责,对群众合理诉求不予理睬,表面上看是不正确履行职责,违反了工作纪律,但究其本质和后果是损害群众利益,特别是严重损害了党群、干群关系,影响了党和国家在群众中的形象,应当认定为违反群众纪律。

准确把握违反群众纪律行为与相关违法犯罪的界限。如果党员干部实施的侵害群众利益行为违反国家法律法规,需要追究党纪责任的,应当适用《条例》总则中的纪法衔接条款处理。例如,党员干部在办理涉及群众事务时利用职权吃拿卡要,若其索要财物数额较大达到犯罪金额的,应当以受贿罪依法追究刑事责任,对其索贿行为以外的刁难群众、粗暴恶劣对待群众等行为,可以另行认定为违反群众纪律。

### 4 党员干部在做群众工作时应注意哪些方面?纪检监察机关怎样严格执纪,推动解决群众反映强烈的突出问题,厚植党执政的群众基础?

于欣:群众工作是党的一项根本性、基础性工作。习近平总书记强调,要深入研究和准确把握新形势下群众工作的特点和规律,改进群众工作方法,提高群众工作水平。做好群众工作,对于党员干部来说,一是必须坚持人民至上,牢固树立和践行为民造福的正确政绩观。始终站稳人民立场,把人民需要作为思考问题、谋划政策、推动工作的出发点和落脚点,站到服务群众的最前沿,真正把群众的事当成自己的事办,把群众的困难当作自己的困难来克服。二是带头走好群众路线,把心系群众、情系百姓体现到履职尽责全过程各方面。坚持从群众中来、到群众中去,以群众为镜、拜群众为师,充分尊重人民群众的首创精神,当好民情民意的“瞭望哨”,真正把群众面临的问题发现出来,把群众的意见反映上来,把群众创造的经验总结出来。三是坚持问题导向,有效解决基层的重点难点问题。深入群众、深入基层,把化解矛盾、解决问题作为履职尽责的第一要务,真正把问题解决在基层,化解在萌芽状态。四是锤炼务实作风,以“时时放心不下”的责任感、积极担当作为

的精气神推动工作落实。传承弘扬“四下基层”优良作风,坚持和发展新时代“枫桥经验”“浦江经验”,真抓实干、埋头苦干,真正把好事办好、实事办实、难事办妥。五是不断提高服务群众的能力本领,提升群众工作质效。培养把握全局、处理复杂问题的能力本领,善于从全局的高度、政治的高度观察和思考问题,坚持原则性与灵活性相结合,综合运用各种方法处理问题,依规依纪依法办事,真正得到人民群众的信赖。

欧阳宇林:人民所需所盼就是纪检监察机关的工作方向。纪检监察机关要始终坚持以人民为中心的根本政治立场,坚决贯彻党中央要求,顺应人民期盼,认真履职尽责,严格执纪,把严的基调、严的措施、严的氛围长期坚持下去,从解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手,推动全面从严治党向基层延伸,不断增强群众获得感、幸福感、安全感,推动解决群众反映强烈的突出问题,厚植党执政的群众基础。按照二十届中央纪委三次全会的部署要求,结合云南省实际,我们重点从以下几个方面做好工作。

第一,把整治群众身边腐败和作风问题作为重中之重,持续开展“小切口”整治民生领域突出问题“惠民行动”,持续紧盯惠民政策落实、乡村振兴和民生领域中的问题开展专项治理,使群众感受到实实在在的變化。第二,以更加精准有效的监督回应群众关切,不断增强监督实效,让群众感到自己的事情有人管、利益有人护;对症下药、靶向施治,通过督促整改一个问题,推动解决一类问题,巩固扩大专项整治成效,不断增强群众获得感、幸福感、安全感。第三,围绕巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,加强对各项惠民富民、促进共同富裕政策措施落实情况的监督检查,重拳整治群众反映强烈的形式主义、官僚主义,确保党的好政策真正落地见效。第四,聚焦群众反映强烈的痛点、难点、堵点,深挖背后的为政不勤、为政不公、为政不义、为政不廉等问题,严肃查处贪污侵占、虚报冒领、截留挪用、优亲厚友等行为,让人民群众更多感受到公平正义。

本版图文原载《中国纪检监察报》