



认真学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》

从严查处公款旅游问题

中国纪检监察报记者 刘一霖

特邀嘉宾

周娟 湖南省纪委监委案件审理室副主任
刘广军 黑龙江省哈尔滨市纪委监委法规室(复查复议室)主任
邓怡 四川省成都市纪委监委案件审理室主任

公款旅游不仅造成对公款的挥霍浪费,占用公务时间,还会损害党风政风、影响党和政府形象,人民群众反映强烈。党的十八大以来,各地持续深化落实中央八项规定精神,公款旅游问题得到有效遏制,但相关问题具有顽固性,个别党员干部心存侥幸钻空子、搞变通,公款旅游行为趋于隐蔽。二十届中央纪委三次全会强调,有效防治隐形变异现象,精准发现、从严处理借培训考察、党建活动等名义公款旅游问题。学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》(以下简称《条例》)要弄清楚,《条例》规定了哪些典型的公款旅游行为,公款旅游行为有哪些构成要件,对相关人员和产生的费用怎样处理等问题。为此,我们特邀纪检监察干部进行交流。



江西省萍乡市湘东区纪委监委组织力量深入景区、酒店等场所,深挖细查借培训等名义变相公款旅游等问题线索,持续加固中央八项规定堤坝。图为4月15日,该区纪检监察干部在辖区鸬鹚烟雨艺术景区检查了解有关情况。 邓建萍摄

1 《条例》规定了哪些典型的公款旅游行为? 还有哪些关于禁止公款旅游的纪法规定?

邓怡:《条例》第一百一十五条对公款旅游行为进行了详细规定,实践中主要有5种情形:一是“公款游”,即旅游行为本身与公务无关,但使用公款、套取公款或者安排下属单位使用公款支付旅游费用;二是“借壳游”,即表面上是参加学习培训、考察调研等公务,但实际上并无实质内容,而是以这些活动为幌子组织旅游,并最终由公款报销;三是“顺道游”,即旅游行为与公务行为存在紧密联系,借公务之机改变行程,既履行公务也开展旅游活动,相关旅游费用与公务费用一并报销;四是“公款游”,即使用公款权力获得旅游机会,借参加所管理企业、下属单位组织的考察活动之机旅游;五是“出国游”,虽然没有实质性公务,但以考察、学习、培训、研讨、招商、参展、参加会议等名义,变相公款出国(境)旅游。从根本上说,公款旅游行为是党员干部公私不分、损公肥私、假公济私,使用公款支付全部或者部分旅游费用的行为,侵犯了职务廉洁性。

新时代以来,成都市认真贯彻落实中央八项规定精神,市委扛起作风建设主体责任,将治公款旅游问题作为全面从严治党重点任务,充分发挥纪检监察监督、财会监督、审计监督、巡察监督、社会监督等各方监督力量,牵头抓总集中推进;市纪委监委认真履行监督责任,“三不腐”一体推进,一手抓严肃查处,一手抓源头治理,严肃惩治公款旅游问题,取得良好成果。

但是从近年来查处的公款旅游问题来看,也出现了一些隐形变异的新“花样”。比如,在“借壳”上动心思,为了能够走进景区,打着接受“优秀传统文化教育”“红色教育”等招牌,实际上与一般旅游无异;在“顺道”上玩心眼,通过提前到、推迟回的方式,延长不必要的公务行程,刻意将旅游腾出更多精力和时间;在“偶遇”上要聪明,在公务行程中“偶

遇”亲属、朋友,用公款报销他人旅游费用;在“公款”上做文章,明示或者暗示所管理企业、下属单位组织所谓的“考察活动”,彼此心照不宣,再以听从活动安排为由参加旅游,实质上是自欺欺人。对于这些隐形变异行为,要加强分析研判,紧盯不放,坚决查处。

周娟:《条例》对禁止公款旅游提出了明确要求。同时,《中华人民共和国公职人员政务处分法》《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》《事业单位工作人员处分规定》等与党纪规定衔接,禁止国家公职人员、国有企业领导人员和事业单位工作人员用公款旅游或者变相公款旅游等行为,纪法规定和制度规范相互配套、紧密衔接,扎紧织密制度笼子。《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十五条第(三)项规定,违反规定公款消费的,视情节轻重给予相应处分,其中,违规公款消费就包含了公款旅游在内等违规使用公款的行为。《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》第七条第(五)项规定,不得有用公款旅游或者变相旅游的行为。《事业单位工作人员处分规定》第十九条第(五)项明确,对事业单位工作人员,同样禁止用公款旅游或者变相公款旅游。

《党政机关厉行节约反对浪费条例》也在不同章节规定了党政机关及其工作人员在国内出差、因公临时出国(境)、组织会议及培训活动时,严禁以公务差旅为名变相旅游,同时要求国有企业、国有金融企业、不参照公务员法管理的事业单位参照执行,为各类主体规范使用公款提供了依据。《中央和国家机关差旅费管理办法》加强和规范中央和国家机关国内差旅费管理,明确规定严禁无实质内容、无明确公务目的的出差活动,严禁以任何名义和方式变相旅游,严禁异地部门间无实质内容的学习交流和考察调研。《中央和国家机关培训费管理办法》规定,严禁借培训名义安排公款旅游,等等。

2 公款旅游行为有哪些构成要件,怎样把握执纪执法要点? 与《条例》第一百零一条规定的接受可能影响公正执行公务的旅游等活动安排如何区分?

周娟:公款旅游行为的构成要件有以下4个方面:

客体。该行为侵犯的是复杂客体。根据《条例》及相关规定,该行为侵犯的主要是党员及公职人员的职务廉洁性,以及党政机关、国有企业、事业单位的公款管理制度,同时,由于该行为多发生在组织会议、培训、公务差旅、出国(境)考察等过程中,所以还可能同时侵犯相应的会议管理、培训、公务出行等制度规范。

客观方面。根据《条例》第一百一十五条,公款旅游行为的表现形式主要有以下几种:一是直接明目张胆组织、参加公款旅游,这些旅游活动与公务活动无关或者不必要;二是变相公款旅游,既包括在国内以学习培训、考察调研等为名变相公款旅游,也包括以考察、学习、培训、研讨、招商、参展等名义变相公款出国(境)旅游;三是借机旅游,其中包括借公务差旅之机改变公务行程旅游,还包括参加所管理企业、下属单位组织的考察活动时借机旅游等。

主体。该行为是一般主体,既包括党员、公职人员,也包括党组织、党政机关、国有企业、事业单位、人民团体等主体。党组织或者有关单位有本违纪行为的,应当追究直接责任者和领导责任者的纪律责任。

主观方面。构成公款旅游行为的主观上均为故意,即明知自己的行为将对其从事公务的廉洁性、对其身份必备的廉洁要求和国家对公款的管理制度产生损害而故意实施。

在查处公款旅游问题时,应主要查明涉案人员行为方式、准确界定相关人员责任、查清并及时处置涉案财物精准开展执纪工作。审查调查人员应当围绕以下四个方面收集证据:

关于相关人员主体身份的证据。查明其是否具有党员、公职人员身份,所在单位性质是党政机关、

国有企业还是事业单位等;是否系所在单位领导干部,其职权职责是何范围等。

关于公款旅游具体表现形式的证据。一要查明公款旅游时间、地点、参与人员、路线行程等基本事实,全面呈现公款旅游动议发起、决策审批、组织实施的过程,厘清相关人员所起作用;二要查明出行依据是否合法合规、事由是否合理充分,是否借用学习、培训等名义掩盖公款旅游的事实;三要查明是否擅自改变公务行程,变更行程的原因及合理性、变更后的行程是否包含旅游景点等事实。

关于公款报销旅游费用的证据。重点查明费用报销的经过,包括旅游费用的具体金额、是否已经完成报销手续、采用何种方式报销、报销所获款项的性质是否系公款、参与人员各自所应支付的费用等。

刘广军:《条例》第一百零一条规定的“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”中的“旅游”,主要是指接受与执行公务相关联、与公正执行公务相冲突的旅游活动安排,侵害的是职务行为的廉洁性。比如,管理和服务对象安排的旅游,下级单位为上级领导部门工作人员提供的旅游等,无论是什么标准,无论是否用公款支付,只要可能影响公正执行公务,就一概不允许。《条例》第一百一十五条强调的是对公款违规使用,属于挥霍浪费公款的行为。前者无论公款开支还是私人支付,只要可能影响公正执行公务,情节较重就构成违纪;后者只是使用公款支付旅游费用,才构成违纪。如果上级单位党员干部接受下级单位安排的公款旅游,则一个行为可能同时符合《条例》第一百零一条和第一百一十五条的违纪构成,根据《条例》第二十五条规定,应当依照处分较重的条款定性处理。

3 公款旅游案件中,对相关人员和产生的费用怎样处理? 对于在公务差旅中“搭便车”自费游等问题如何把握?

刘广军:对涉案人员的处置事关案件质量和处理效果,应坚持两个原则。第一,全面从严,要坚持严的基调,发现一起查处一起,对公款旅游行为作出准确认定和严肃处理。第二,实事求是,对实践中的不同情况准确区分,避免简单化处理,确保处理质效。要聚焦审批决策、财务报销等关键环节,查清事实、厘清责任,区分是直接决策者还是明知放任不管,是组织者还是参与者等情况,根据相关人员在公款旅游活动中所处的地位或所起的作用作出精准处理,并视情追究有关领导的责任。同时,对存在未发现或者发现后不处置不报告等情形的,也应视情对有关人员追究责任。

涉案财物处置工作是案件查办的重要环节,在查清违纪违法事实的基础上,要严格依规依纪依法追缴违纪违法所得,并将追缴情况作为处理的重要情

节。实践中,纪检监察机关应根据案件具体情况,全面审查旅游消费清单、报销凭证等书证,并结合相关人员的交代,准确认定参加旅游者应承担的费用。对于用公款违规支付的旅游费用应由相关党员个人退赔。同时,对于因时间久远、书证缺失或仅有相关人员交代等无法准确认定旅游费用且相关人员自愿主动上交相关费用的,可按主动登记上交处理。

邓怡:公务差旅的核心目的是公务,差旅只是为了执行公务必须经历的过程,不能本末倒置。在判断公务差旅中“搭便车”自费游等问题时,可以从3个方面重点把握:一是自费游的时间、地点安排是否合理,有无主次不分,在本可以晚点出发、提前返程或就近住宿的情况下,是否故意延长公务行程时间或舍近求远往在景区附近,导致不必要的住宿和交通开支并用公款报销;二是自费游是否影响执行公务

的效果,如果自费游占用了大量时间,相关人员无法集中精力开展公务,可能导致公务活动未能取得预期效果或者造成一定损失;三是自费游的同时是否使用了公款、公物,如果一边自己支付门票、住宿等费用,一边使用公车接送或者利用职务上的影响享受免费导游及餐饮、住宿等折扣,则不属于纯粹的“自费游”,本质上还是侵犯了职务廉洁性。

需要指出的是,党员干部在公务差旅期间,在不影响正常执行公务和本单位差旅纪律要求的前提下,经领导同意后,利用休息间隙,自费参观附近的公园、古迹、商业区等并自行返回,没有造成不良影响,一般不认定为违纪,但是如果是在“自费游”的过程中,因为发表不当言论或者在公共场所所有不当行为举止,造成不良影响的,应当根据具体情形进行谈话提醒、批评教育、诫勉处理或给予党纪政务处分。

4 怎样对借培训考察、党建活动等名义公款旅游问题精准施策、系统治理?

邓怡:二十届中央纪委三次全会要求,有效防治隐形变异现象,精准发现、从严处理借培训考察、党建活动等名义公款旅游问题。纪检监察机关必须坚持严的基调,对此类行为露头就打,充分揭示其“掩耳盗铃”的行为本质,彻底打消少数党员干部以公务之名行旅游之实的侥幸心理。

一是压紧压实党组织管党治党政治责任。推动各级党委(党组)切实落实作风建设主体责任,知责、守责、担责,“关键少数”发挥“头雁效应”,带头落实中央八项规定精神,自觉杜绝公款旅游问题,严格加强对本地区、本单位、本系统党员干部教育管理监督。同时强化主管单位领导责任,对公务差旅方案从严掌握,过程精准控制,切实担负起监管职责,对出现借培训考察、党建活动等名义公款旅游的苗头性问题及时核不予审批,及时纠正。

二是“零容忍”惩治公款旅游问题。深入推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视巡察监督统筹衔接,联动发挥职能监督、群众监督、媒体监督等各项监督作用,不断织密监督网络。对顶风违纪行为,发现一起,严肃查处一起,保持紧盯不放、寸步不让的高压态势,让反复出现的公款旅游问题逐渐减少,有力制止公款旅游新表现形式蔓延滋长。深刻把握腐败一体内在规律,既“由风查腐”又“由腐纠风”,对不正之

风背后的请托办事、利益输送等腐败问题深挖彻查,对腐败背后的享乐奢靡等作风问题细纠严惩,切实做到风腐同查、风腐同治、风腐同通报。

三是深化源头治理推进作风建设常态化长效。加强纪律建设,以学习贯彻新修订的《条例》为契机,通过学习“法规法”、专题巡讲等做法,推动党员干部对相应党内法规和国家法律入脑入心。充分运用近年来查处的公款旅游典型案例,深入剖析违纪点位及严重后果,教育引导党员干部学纪、知纪、明纪、守纪,从个案中吸取深刻教训,强化纪律规矩意识。健全管人、管事、管权制度规范,通过“正面清单+负面清单”的方式,让党员干部知道在公务差旅中哪些底线不能碰,严格对公务差旅活动的管理。

刘广军:二十届中央纪委三次全会点出了公款旅游的新表现新形式,为下一步开展工作指明了方向。

一是精准监督靶向发力。坚持问题导向,对照全会部署和《条例》规定,全面梳理、认真分析历年查处的公款旅游问题,通过深入分析民生热线、信访举报、网络舆情等,找准本地区公款旅游主要表现,结合实际,明确治理靶向。

二是专项治理破解顽疾。开展公款旅游专项治理,聚焦普遍发生、反复出现和群众反映强烈的问题,抓具体抓深入,

一个问题一个问题解决,确保取得实效。发挥派驻机构近距离、全天候、常态化优势,对驻在单位发生的调研、考察、培训等,做到事前、事中、事后全过程监督提醒,推动财政等职能部门对差旅、培训费用报销情况等严格把关;强化“室组地”联动,常态化对“三公”经费使用情况开展检查,对公款旅游问题“零容忍”,以严格监督执纪推动党员干部学纪、知纪、明纪、守纪。

三是风腐同查严防变异。加强与巡视巡察统筹衔接,深化与财会监督协同联动,用好审计监督成果,增强发现公款旅游特别是隐形变异问题的能力。在审查调查中,既“由风查腐”又“由腐纠风”,通过延伸调查和关联比对,揭开隐藏在作风外衣下的腐败问题,切实严控风腐交织借势成患。

四是系统治理常态长效。从健全制度机制入手,推动职能部门开展制度建设“回头看”,全面检视排查制度建设和执行中的空白、模糊地带,及时堵塞制度漏洞、管理盲区。推动发案地区、部门、单位进一步完善内控机制,将责任落实到部门、岗位和具体责任人,强化制度执行,对在制度执行上打擦边球、搞变通等行为严肃问责,从源头上管好公务差旅经费,切实发挥好制度刚性约束作用。

本版图文原载《中国纪检监察报》