



认真学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》

加强对离岗离职党员干部教育监督管理

中国纪检监察报记者 刘一霖

特邀嘉宾

侯学新 山东省纪委监委第三监督检查室主任

胡海江 浙江省杭州市纪委监委第九审查调查室主任

高建立 江苏省扬州市纪委监委第七审查调查室主任

习近平总书记强调,要把从严管理干部贯彻落实到干部队伍建设全过程。但从执纪监督情况看,有的党员干部离岗离职后,违规到关联企业任职领取“高薪”,更有甚者利用在职期间的职权影响或者掌握的公共资源为他人站台、撑场面,谋取利益。《中国共产党纪律处分条例》(以下简称《条例》)为堵住政商“旋转门”,对党员干部离岗离职后从业行为列出了哪些负面清单?如何区分党员干部离岗离职后违规从业与受贿和影响力受贿?党员干部离岗离职后违规为特定关系人谋利有哪些典型表现?我们特邀纪检监察干部进行讨论。

《条例》对党员干部离岗离职后从业行为列出了哪些负面清单?怎样根据党员干部的不同身份具体把握?

侯学新:党员干部离岗离职后,其原有的职权在一定范围、一定时期内还会产生影响或者发挥作用,其权力“余温”仍存在利益交换的风险,甚至有些通过政商“旋转门”,为违纪违法犯罪行为披上隐蔽的外衣。

《条例》坚持问题导向,靶向施治,强化对党员干部的全周期管理,旨在进一步增强离岗离职党员干部的党性观念和党纪意识,做到离岗不离党、退休不褪色。此次修订《条例》,第一百零五条将党员离岗离职后从业行为的适用范围,由原来的“党员领导干部”扩展到全体党员,体现了抓“关键少数”和管“绝大多数”相统一;同时,在原条文“接受原任职务管辖的地区和业务范围内的企业和中介机构的聘任”基础上,增加“或者与原工作业务直接相关”“等单位”的表述,将“聘任”改为“聘用”,进一步扩大了适用范围。

党员干部离岗离职后,可以通过合规合法的方式发挥余热,为经济社会发展继续贡献力量,但要严格执行从业限制规定,避免利益冲突。对此,《条例》列出了具体的负面清单:一是不能违规接受原任职务管辖地区和业务范围内的企业和中介机构等单位的聘用;二是不能违规从事与原任职务管辖业务或者与原工作业务直接相关的营利活动;三是党员领导干部离岗离职或者退(离)休后,不能违规担任上市公司、基金管理公司独立董事、独立监事等职务。

实践中,认定党员干部离岗离职后到企业或中介机构等单位任职取酬是否违规违纪,主要把握以下几个方面:一是看是否违反从业限制规定,要根据其离岗离职前的身份,按照《条例》、《公务员法》以及《关于退出公职、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》《关于规范公务员辞去公职后从业行为的意见》等有关规定综合把握。二是把握“原任职务管辖的地区和业务范围内”“与原工作业务直接相关”的具体范围,要将受聘的单位、从事的营利活动与原任职务的级别、任职时长、管辖区域、管理行业、直接工作内容等结合起来综合研判。三是把握行为的危害性,可从有无职权影响、是否存在利益输送、是否影响公平竞争等因素进行综合考量。

如何区分党员干部离岗离职后违规从业与受贿和利用影响力受贿?

胡海江:近年来,腐败行为变得更加隐蔽复杂,“在位不收退休收”,拉长权力变现战线,“期权式腐败”进一步凸显。党员干部离岗离职后违规从业,是其中一种典型模式,这既是一种违纪行为,同时也极易涉及受贿、利用影响力受贿等职务犯罪,应当透过现象看本质,紧扣构成要件进行分析,具体可以结合以下3方面。

首先,要看党员干部在职时是否利用职权为对方谋取利益,是否存在事先约定,离岗离职后是否利用原职务影响力为他人谋取利益。离岗离职后无论是经商办企业谋利,还是到企业公司兼职任职并领取高额薪酬,如果未曾利用原职权或者职务影响力为他人谋取利益,若违反有关规定,可能构成违纪。若所谓的“投资收益”“薪酬”本质是原职权或者职务影响的“回报”,则侵害了公权力的廉洁性,涉嫌职务犯罪。涉嫌职务犯罪的主要有两种表现形式,一是在岗时为他人谋取利益,离岗离职后实施权力变现,二是离岗离职后,利用原职权或者地位形成的便利条件,通过其他国家工作人员职务上的行为,为他人谋取利益,收受财物。第一种情形属于受贿,2000年最高人民法院在《关于国家工作人员利用职务上的便利为他人谋取利益离退休后收受财物行为如何处理问题的批复》中明确,“国家工作人员利用职务上的便利为请托人谋取利益,并与请托人事先约定,在其离

胡海江:《条例》第一百零五条第一款修订后,删除了“党员领导干部”的主体身份限定,适用于全体党员。这一修改,扩大了主体适用范围。需注意的是,第二款适用主体仍限于党员领导干部。

离岗或退(离)休党员干部的从业行为是否构成违纪,应以“违反有关规定”为前提,对此,相关党内法规和法律法规都有明确规定,并且在党员领导干部与一般干部之间,不同系统、行业之间,均不尽相同。因此,在具体适用上,还是应当采用特别规定优先于一般规定的原则。

首先,相较一般党员而言,对党员领导干部的要求更为严格。如《公务员法》规定,一般干部离岗离职后禁业年限为两年,但原系领导成员、县处级以上领导职务的公务员离岗离职后禁业年限为三年。《关于党政领导干部辞去公职有关问题的意见》也对党政领导干部作了“三年两不准”的要求。《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》也明确,国有企业领导人员,离职或者退休后三年内,不得在与原任职企业有业务关系的私营企业、外资企业和中介机构担任职务,不得在上述企业或者机构从事、代理与原任职企业经营业务相关的经营活动,等等。

其次,不同行业之间规定不尽相同。如《检察官法》规定,检察官离任后担任诉讼代理人或者辩护人的禁业年限为两年(被开除后为终身禁止),禁业范围为原任职检察院办理的案件(终身),但作为当事人的监护人或者近亲属代理诉讼或者进行辩护的除外。对禁业范围与年限及例外情形都作了特别规定。在认定时,要具体问题具体分析。相对特别的是农村基层干部,实践中经常存在村干部在本村从事经营性活动的情况,如经商办企业、开店铺等,对此,无论是在职还是离岗离职后,通常情况下并不禁止,所在地有规定的除外,如,有的地方为确保农村基层干部廉洁自律,出台规定要求不得在本村承接集体工程。因此,农村基层干部从事营利活动,一般情况下不构成违纪,除非当地另有规定,或者其任职期间或离岗离职后从事的业务与职务职权(原职务职权)存在利益输送等以权谋私情形。

退休后收受请托人财物,构成犯罪的,以受贿罪定罪处罚。”第二种情形,属于利用影响力受贿,需要注意的是,利用影响力受贿为他人谋取的是不正当利益。

其次,要看党员干部离岗离职后违规从事的业务,与其任职期间职务职权的关联程度。即,党员干部离岗离职后所获得的从业机会,无论是受聘工作还是得到业务,是出于市场行为而获得的平等机会,还是因职务职权关系产生的特定机会。前者若违反有关规定,则属于违反廉洁纪律,后者可能涉及职务违法违纪。

最后,要看违规从业所得回报与其付出成本是否匹配。如,党员干部离岗离职后违规受聘从事某工作,未实际付出劳动,却领取报酬,或者从事营利活动,未实际出资或由他人代为出资,却取得经营获利或由他人承担经营亏损,这样的行为就不只是违纪,还涉嫌职务犯罪。需注意的是,在实践中,可能会出现离岗离职党员干部虽付出了劳务,进行了出资,但其劳务或出资与回报不匹配的情形。较为典型的,如出工不出力,形式上到上班,实质上未付出劳务或者少量劳务;从事营利活动,少量出资,获得高额回报,等等。对于这些情形,应当结合实际情况具体分析,结合关键点判断是属于违反廉洁纪律还是涉嫌职务犯罪。所谓关键点,一是要抓住行为本质,是否属于利益输送;二是所得回报是否明显高于付出成本。



辽宁省大连市委老干部局与市纪委监委驻市委组织部纪检监察组联合举办“清廉扬正气 夕阳映初心”离退休党员干部廉洁教育主题展,展览以党纪学习教育重点为主线,引导离退休干部进一步增强纪律规矩意识,永葆清廉政治本色。图为该市退休干部在参观主题展。

孙杰婷摄

党员干部离岗离职后违规为特定关系人谋利有哪些典型表现?认定中应把握哪些要点?

高建立:为了进一步加强对离岗离职党员干部的监督约束,实现对党员干部的全方位、全周期管理,《条例》增写第一百零六条,分两款对党员干部离岗离职或者退(离)休后违规为特定关系人谋利行为做出处分规定。

第一款是对利用原职权或者职务上的影响,为特定关系人从事经营活动谋利行为的处分规定。该款规定首先明确了职权边界。即离岗离职的党员干部利用的是其在任职时主管、负责、承办某项公共事务的职权,或者其职权和地位产生的影响,为其特定关系人谋取利益,如果没有利用原职权或者职务上的影响,而是利用其个人技能特长等,则不违反本条规定。其次规定了谋利方式。既可以通过其他党员干部的职务行为,也可以通过非党员干部的帮助。如某市经济开发区管委会副主任高某,退休后用其原职务影响,向其原管理辖区的企业老板打招呼,将采购业务交给其特定关系人承揽谋利。最后框定谋利范围。仅限于经营活动领域,应与在职党员干部在审批监管、资源开发、金融信贷、大宗采购、土地使用权出让、房地产开发、工程招投标以及公共财政收支等方面谋取利益有所区别。

第二款是对利用原职权或者职务上的影响,为他人谋取利益,特定关系人收受对方财物的处分规定。首先,该款与第一款相

比,扩大了谋利范围。为他人谋取的利益不限于经营活动领域,也包含职务晋升、工作调动、司法案件等。如某国有企业退休领导干部,通过其他公职人员出面说情干预,帮助其胞弟的朋友谋求职务晋升,事后其胞弟收受对方财物。其次,需判定离岗离职党员干部是否知情,是否与特定关系人共谋。本条款要求离岗离职党员干部对特定关系人收受他人财物没有授意,也不知情,否则可能构成其他违纪或者涉嫌犯罪。最后,为他人谋取利益,应为特定关系人以外的人,利益获取人和收受财物的并非同一人。如某市公安局治安支队原支队长王某,利用原职务影响,为某娱乐场所老板在案件办理方面提供帮助,事后其特定关系人收受该老板所送财物。

《条例》第一百零六条对离岗离职党员干部做出上述规定,目的就是要彰显共产党人的清廉本色,强调党员干部不管在在职与否,都不能滥用人民赋予的权力谋取私利,离开岗位后,廉洁自律的标准不能降低。

胡海江:在对《条例》第一百零六条的理解适用上,要注意以下几个方面。

一是在适用范围方面。该条适用的对象是全体党员干部。其中第一款,还对“从事经营活动”这一适用范围进行了限定,但同时,该条对谋利方式未作限定,行为人可以借助其他国家工作人员的职务行为,也可以通过非国家工作人员的帮助,实

现谋利。二是在特定关系人认定方面。难以界定的是近亲属、情妇(夫)以外的其他共同利益关系人。实践中,此类特定关系人主要是基于经济利益产生的关系,如共同投资人等。具体案件中,还需要结合双方平时交往、经济往来、有无共同投资、共同占有财物等因素进行综合判断。

三是在谋取利益方面。关于为特定关系人谋取利益,其行构成违纪还是违法,应当结合实际情况进行分析。如第一百零六条第一款,行为利用原职权或者职务上的影响,为特定关系人从事经营活动谋利,这种情况下,若特定关系人未实际从事经营活动而获利,或者虽然从事经营活动,但获取正常经营活动应得之外的超额利益,则特定关系人可能涉嫌利用影响力受贿犯罪,若离岗离职的党员干部与特定关系人共谋,则可构成共同犯罪;若特定关系人实际从事经营活动,且通过经营活动获取的利益符合市场正常标准,则行为人不构成犯罪,但因利用了原职权或者职务上的影响,其行构成违纪。

四是在违纪所得处理方面。近亲属及其他特定关系人与离岗离职党员干部本人属于利益共同体,无论是第一款第一款规定的“从事经营活动”谋取的利益,还是第二款规定的“收受对方财物”,一般均应当作为违纪所得予以收缴。

怎样加强对退(离)休党员干部的教育监督管理?如何深化政商“旋转门”腐败问题治理?

侯学新:党员干部工作有退休之日,但对他们的监督和管理没有留白之时。加强对退(离)休党员干部的教育监督管理,要坚持系统思维,教育和约束结合,严管与厚爱并重,引导退(离)休党员干部严守纪法规矩、守住底线、不越红线,把余热发挥在正道上。

坚持党的领导,把政治建设做强。组织引导退(离)休党员干部坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂,深刻领悟“两个确立”的决定性意义,坚决做到“两个维护”。严明党的政治纪律和政治规矩,引导退(离)休党员干部不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,在大是大非面前旗帜鲜明、立场坚定,对党忠诚、听党指挥、为党尽责,做风清气正的良好政治生态的维护者。

坚持提醒在先,把日常监督做实。坚持和完善谈心谈话制度,做好经常性思想政治工作,干部退(离)休前,按照干部管理权限开展谈心谈话。老干部工作部门密切关注退(离)休干部的朋友圈、生活圈、社交圈,力求全面真实掌握退(离)休干部情况,坚持抓早抓小、防微杜渐。

坚持源头防控,把制度监管做严。严格落实《条例》、《公务员法》等规定,强化刚性约束。要围绕退(离)休干部廉洁风险点,梳理重点防范的易发多发问题,列出负面清单。对担任过“一把手”或是在

权力集中、资金密集、资源富集领域担任过领导职务的退(离)休干部,持续了解退休从业和兼职任职、有关亲属经商办企业、民间借贷等情况,从源头防范“期权腐败”隐患。

高建立:政商“旋转门”背后的腐败问题往往隐蔽性强、潜伏期长、手段多样,治理查处难度相对较大,需要系统治理、综合施策。

一是把好“出口关”,不能“说走就走”。党员干部离岗离职后,其原有职权还会在一定范围、一定时期内产生影响或发挥作用。因此,应进一步细化相关规定,不断完善离岗离职后党员干部任职约束等方面的“硬杠杠”。党中央印发的《中央党内法规制定工作规划(2023—2027年)》也明确了要“进一步规范党政领导干部在企业兼职任职、退休干部经商办企业和社会兼职任职,规范相关行业离任人员从业、整治重点领域和关键岗位‘逃逸式辞职’和政商‘旋转门’等问题”。应严格落实有关要求,完善党员干部离岗离职后的任职约束,建立健全党员干部离岗离职后从业行为限制清单和报告承诺制,加强对各单位落实有关规定的指导和监督检查。

二是斩断“灰色链”,严防政商勾结。规范政商关系,关键在于斩断双方暗通款曲的灰色联系。一方面,要强化对在职党员干部的教育管理,紧盯经商办企业、投资

入股或配偶、子女等亲属经商办企业等方面情况,对党员干部在企业兼职任职情况进行全面摸底排查,督促相关人员主动申报兼职任职取酬情况;另一方面,要注重对离岗离职党员干部的监督管理,做实离任经济审计,建立离岗离职党员干部从业台账,健全离岗离职党员干部的管理,落实好定期报告制度等。

三是用好“大数据”,合力精准监督。对于新型腐败和隐性腐败,需要探索更加有效的应对手段和方法。要发挥好大数据整合信息的优势,全方位、多层次、立体化织密监督网,充分掌握离岗离职党员干部的从业信息变动,同时推动党内监督和司法、审计、财税等监督有机贯通、相互协调、同时发力、同向发力、综合发力,拧成“一股绳”。

四是保持惩治高压态势,一体推进“三不腐”。各级纪检监察机关要深刻把握政商“旋转门”腐败的新特点,坚持办案是最有力、最深入的监督,紧盯“一把手”等领导干部,紧盯权力集中、资金密集、资源富集等重点领域政商勾连腐败问题,持续保持惩治高压态势。在突出重点、持续提升办案强度和精度的同时,系统谋划,一体推进“三不腐”,扎实做好“后半篇文章”,着力营造清朗政商环境,推动构建亲清政商关系。

本版图文原载《中国纪检监察报》