



# 认真学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》

## 侵害群众利益行为的认定和处理

中国纪检监察报记者 刘一霖

特邀嘉宾

吴国和 海南省纪委监委第六监督检查室主任

裘春华 辽宁省大连市监委委员

温剑能 陕西省汉中市纪委监委

全心全意为人民服务是中国共产党的根本宗旨。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,都必须依纪依法严肃查处、坚决追责。”《中国共产党纪律处分条例》(以下简称《条例》)对哪些侵害群众利益的行为作出了处分规定?超标准、超范围筹资筹劳、摊派费用在认定时需重点把握哪些方面?在办理涉及群众事务时刁难群众、吃拿卡要与索贿如何区分?克扣群众财物与贪污、侵占公私财物等行为有何不同?我们特邀纪检监察干部进行讨论。



江苏省高邮市纪委监委聚焦群众最关心最直接最现实的利益问题,将刁难群众、吃拿卡要等问题作为整治重点,联合市场监督管理等部门组成督查组,通过“四不两直”方式开展监督检查。图为近日,督查组在市区内菜市场走访群众了解情况。 谭倩摄

### 1 《条例》对哪些侵害群众利益的行为作出了处分规定,超标准、超范围筹资筹劳、摊派费用在认定时需重点把握哪些方面?

吴国和:新修订的《条例》紧紧围绕习近平总书记和党中央关于切实维护群众利益的重要要求,坚持人民至上的根本价值取向,聚焦民生痛点堵点难点和侵害群众利益问题新动向新表现,进一步完善群众纪律要求。《条例》第一百二十二条对侵害群众利益行为列出“负面清单”,作出处分规定,主要包括:一是超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用,加重群众负担;二是违反有关规定扣留、收缴群众款物或者处罚群众;三是克扣群众财物,或者违反有关规定拖欠群众钱款;四是在管理、服务活动中违反有关规定收取费用;五是在办理涉及群众事务时刁难群众、吃拿卡要;六是其他侵害群众利益行为。该条第二款将“乡村振兴领域”侵害群众利益行为调整为“乡村振兴领域”侵害群众利益行为,作为从重或加重处分情形。督促党员干部在乡村振兴工作中把责任扛在肩上、抓在手上,持续推动全面从严治党向基层延伸,助推乡村振兴高质量发展。

此外,实践中少数党员干部不尊重群众意愿和经营自主权,以“调整产业结构”“造福群众”等理由,擅自替群众做主、代群众决策,甚至搞强迫命令。对此,《条例》第一百二十三条规定了对于干涉生产经营自主权行为的处分。这些规定有助于增强党员干部的宗旨意识和群众观念,确保党的各项工作始终坚持以人民为中心。

实践中,对于这些侵害群众利益的行为,一方面要严肃查处,形成震慑。同时,持续通报曝光,增强群众对反腐败工作的信心和支持;另一方面要强化对党员干部的监督,防止利用职权欺压群众,畅通投诉举报渠道,鼓励群众举报欺压行为,保障群众权益。

裘春华:超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派

费用,加重群众负担,是侵害群众利益的主要表现之一。

筹资筹劳主要是指兴办村民直接受益的集体生产生活等公益事业,按照《村民一事一议筹资筹劳管理办法》等规定经民主程序确定的村民出资出劳的行为。筹资筹劳应遵循村民自愿、直接受益、量力而行、民主决策、合理限额的原则。然而在实践中,一些党员、干部超范围、超标准筹资筹劳,或者不经过民主议事程序筹资筹劳等,加重群众负担。

关于摊派,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》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;任何地方、部门、单位都不得以赞助、捐赠等为名变相向行政事业单位、企业和个人摊派。实践中,有的以订阅内部资料或刊登广告、宣传资料等名义摊派;有的以收取会费、评比达标表彰等名义摊派,等等。

在认定是否构成超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用时,主要把握以下3个方面:一是主体的特定性,本违纪行为的主体是特殊主体,即党和国家工作人员或者其他具有联系和服务群众职责的党员。党组织有本行为的,追究直接责任者和领导责任者的责任。二是行为的违规性,要聚焦政策依据,要求筹资筹劳单位提供所依据的规范性文件,根据具体情况判断是否违规。三是行为的危害性,该行为侵犯了群众的人身权、财产权等切身利益,侵蚀了党同人民群众的血肉联系,因此,情节较轻的就构成违纪。如果在侵犯群众利益的同时,有不正确履行职责、违规使用资金、劳务等行为,按照择一重原则处理。

### 2 在办理涉及群众事务时刁难群众、吃拿卡要与索贿如何区分,克扣群众财物与贪污、侵占公私财物等行为有何不同?

裘春华:在办理涉及群众事务时刁难群众、吃拿卡要主要是指在为群众办理有关事项过程中,故意设置障碍,对应当办的事故意拖延不办,给群众制造麻烦、出难题,明里暗里索要好处,强拿硬占群众财物的行为。其本质是不能正确对待手中权力,将公权力异化为管理者的“私权”,把服务群众的义务当做管理群众的特权,这些“微腐败”虽然数额不一定大,但积少成多,损害群众切身利益,蚕食群众获得感,挥霍党和政府的公信力。

《刑法》第三百八十五条规定,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,是受贿罪。根据“两高”《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第十三条规定,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,也依照受贿罪定罪处罚。

吃拿卡要与索贿在形式上具有相似性,均可以用明示或者暗示的方式实现。实践中,准确区分二者,除了数额外,还可以从以下方面综合把握:第一,主体身份上,吃拿卡要主体一般为联系和服务群众的党员、干部,不一定具有国家工作人员身份,而索贿的主体必须具有国家工作人员身份。第二,吃拿卡要在主观上具有侵害群众利益的故意,客观行为上往往通过主动提要求、暗示等方式要钱要物,且通常金额较小,而索贿主观上是利用职权向他人索取财物的故意,金额往往较大。第三,吃拿卡要涉及

的群众人数相对较多,影响面较广,不仅侵害党员干部职务行为的廉洁性,还损害群众利益,影响党群干群关系。

温剑能:克扣群众财物,是指从事公务的党员、干部在发放财物工作中,将应当发放给群众的财物扣留,少给或者不给群众。比如,克扣群众的惠农专项资金、征地拆迁补偿金、农村危房改造款、对困难群众发放的社会救助金等。

克扣群众财物行为与贪污行为存在4点不同:一是主体不完全相同。克扣群众财物的主体一般是从事发放财物工作的党员、干部,可以是国家工作人员,也可以是非国家工作人员,贪污的主体是国家工作人员。二是主观方面不同。贪污的主观方面是以非法占有公共财物为目的,克扣群众财物不一定以非法占有为目的,也可能用于公共事务支出,如充作办公经费等。三是侵害的客体不同。克扣群众财物侵害的客体是群众利益,而贪污侵害的客体主要是公职人员职务行为的廉洁性。四是数额要求不同。克扣群众财物并无数额上的要求,而贪污罪追诉标准一般为三万元以上,有贪污行为,但未达到追诉标准的,适用纪法衔接条款处理。

克扣群众财物行为与侵占公私财物行为的区别。一是侵占非本人经营的公私财物行为,违反廉洁纪律,而克扣群众财物,违反的是群众纪律;二是就违纪行为的主要表现方式来看,克扣群众财物,通常表现为克扣本人职务、职责范围内经手、管理的财物,而侵占非本人经营的公私财物,则是不属于行为人为职务、职责范围内经手、管理的财物。

### 3 实践中,如何理解把握“违规扣留、收缴群众款物或者处罚群众行为”?干涉生产经营自主权与违规干预和插手市场经济活动有哪些区别?

温剑能:实践中,“违规扣留、收缴群众款物或者处罚群众行为”需要从以下几方面进行理解把握。

关于违纪主体的把握。扣留、收缴群众款物或者处罚群众都属于执法权的范围,应由行政机关等主体依照相关法律法规行使,其他单位和个人不得随意使用。实践中该违纪行为的主体,既包括没有执法权的主体,也包括有执法权的主体。有执法权的主体主要有3类:一是行政机关;二是法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织;三是受行政机关依法委托的具有管理公共事务职能的组织。

行为的违规性。该违纪行为以违反有关规定为前提。分两种情形:一是法律法规没有规定,有关主体自设权力,如村委会、居委会等基层组织,无依据随意扣留、收缴群众款物或者处罚群众,属于典型的违规行为;二是法律法规有规定,但有关主体没有按照规定的条件、权限、程序、方式去执行。对于自设权力,随意扣留、收缴群众款物或者处罚群众等违纪违法行为,纪检监察机关要依规依纪依法作出处理。对于执法主体的执法行为是否违规的认定,以法院生效判决为依据,以行政决定、行政复议结果为重要参考。

对于违纪款物的处理。行为人为违规扣留、收缴群众款物或者处罚群众获得的经济利益,应当责令其向被侵害群众退赔,而

不能采取收缴、追缴或没收的处理方式。

关于涉嫌犯罪的处理。一是涉嫌贪污犯罪,若执法主体以非法占有为目的,将违规扣留、收缴的群众款物或者处罚群众的财物非法据为己有,涉嫌贪污犯罪。对于此类问题,要注意区分情况是否需要同时认定为违纪和涉嫌贪污犯罪,若行为先违规收缴群众款物,其后萌生非法占有的故意并侵吞相关款物,要同时认定违反群众纪律和涉嫌贪污犯罪。二是涉嫌滥用职权或玩忽职守犯罪,行政机关工作人员等超越职权,违法决定、处理其无权决定、处理的事项,扣留、收缴群众款物、处罚群众,以及不履行、不正确履行职责,使他人违法扣留、收缴群众款物或者处罚群众行为未得到纠正,致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失,涉嫌滥用职权或玩忽职守犯罪。

裘春华:干涉生产经营自主权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,利用职权干涉群众生产经营自主权,致使群众财产遭受较大损失的行为,属于违反群众纪律。违规干预和插手市场经济活动,是指党员、干部通过暗示、授意、打招呼、批条子、指令等方式,扰乱市场经济秩序、破坏公平竞争原则的行为,通常发生在资金密集、权力集中、审批环节较多的领域,属于违反工作纪律。

从违纪行为的构成要件来看,二者存在以下区别。

第一,违纪主体不同。干涉生产经营自主权的违纪主体可以是从事公务的党员也可以是党组织。违规干预和插手市场经济活动的违纪主体为从事公务的党员。

第二,主观方面不同。干涉生产经营自主权主观上既可以是故意,即明知自己实施的是干预生产经营自主权的行为,可能给群众造成损失;也可以是过失,包括出于帮助群众的目的,但“好心办坏事”的情形。违规干预和插手市场经济活动主观上是直接故意,明知违规,仍故意干预插手,且放任违纪行为和危害结果发生。

第三,侵犯的客体不同。干涉生产经营自主权侵犯的直接客体是群众的生产经营自主权;违规干预和插手市场经济活动侵犯的客体是市场经济活动的正常秩序。

第四,客观表现不同。干涉生产经营自主权客观表现为行为人实施了干涉生产经营自主权,致使群众财产遭受较大损失的行为。干涉的方式具有多样性,包括但不限于资金的投放使用、生产规模的调整,如强迫群众生产经营某些农作物等。需要注意的是,只有在干涉行为导致群众财产遭受较大损失的情况下才构成违纪。违规干预和插手市场经济活动客观表现为违反有关规定,实施了干预和插手的行为,情节较轻即构成违纪,不要求造成财产损失。

### 4 怎样落实二十届中央纪委三次全会部署,深入整治侵害群众利益问题?

吴国和:习近平总书记在二十届中央纪委三次全会上强调,“惩治‘蝇贪蚁腐’,让群众有更多获得感。”开展群众身边不正之风和腐败问题集中整治,是老百姓期盼的实事,是关系党的执政根基的大事。纪检监察机关要从坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的政治高度,下更大气力纠治群众身边的不正之风和腐败问题,让人民群众切身感受到党中央和习近平总书记的关心关爱就在身边、公平正义就在身边。

一是坚持问题导向,突出靶向治理。确保集中整治工作取得实效,必须聚焦突出问题,精准对焦、击中要害。要明确工作重点,紧扣群众需求,突出民生导向,坚持人民群众反对什么、痛恨什么,就要坚决防范和纠正什么,特别是要瞄准乡村振兴、食品安全、教育、就业、医疗等民生领域的痛点堵点难点问题开展集中整治,推动党员干部增强服务群众意识、提高群众工作能力。例如,儋州市推动“阳光乡村”管理平台在全市上线应用,东方市紧盯中小学入学指标、医疗采购等突出问题,多部门联动严查相关问题线索。

二是整合执纪力量,力促快查快结。以高质量办结重点督办问题线索为重点,健全完善领导包案责任制。聚焦“县级主

战场”,对上级纪检监察机关交办的线索和自行排查的问题线索,均明确包案县级领导、责任单位和领办责任人,按照“谁主管、谁负责”的要求,及时分类移交转办。

三是注重制度建设,健全长效机制。整治群众身边的不正之风和腐败问题是攻坚战、持久战,需要加强制度建设,实施源头治理。比如,规范民主议事程序,深化村级组织规范化管理工作;加大村级事务公开力度,强化农村集体“三资”管理、涉农资金网络监管,建立起常态化公开机制;探索建立信息化平台强化监督等。

温剑能:二十届中央纪委三次全会强调,“坚决惩治群众身边腐败问题,精准教育、就业、医疗等民生领域的痛点难点问题开展集中整治”。纪检监察机关要深入学习贯彻习近平总书记关于坚持人民至上重要论述,深入贯彻二十届中央纪委三次全会部署要求,把集中整治作为重要政治任务,持续加压、集中攻坚。

一是从严执纪执法,“全链条”查办案件。要紧盯重点领域、重点岗位和重点领域,特别是“一把手”和领导班子成员,紧盯严重侵害群众利益、漠视群众疾苦的案件,实行纪委监委领导包案机制,综合运

用提级办理、“室组地”协作办案、交叉办案等方式,抓典型、抓现行,严肃查处一批侵害群众利益的典型案例,切实让人民群众感受到正风肃纪反腐就在身边、公平正义就在身边。

二是突出纠风治乱,“全领域”整治问题。坚持以群众需求为出发点,以群众期盼为攻坚点、以群众满意为落脚点,深化运用“群众点题”机制,结合本地实际,分县区、分领域确定重点整治项目,从与群众生产生活息息相关的电、气、暖、网、路等“小事”入手,清单式管理、项目化推进,分类明确目标成果,健全完善解决群众问题台账,动真碰硬解决突出问题。

三是深化标本兼治,“全周期”系统施治。坚持惩治震慑、制度约束、提高觉悟一体发力,坚持“当下改”与“长久立”相结合,针对案件暴露出来的问题,注重举一反三,及时制发纪检监察建议,督促案发单位和相关部门做深做实查办案件“后半篇文章”,以案为鉴、以案促改、以案促治,堵塞监管漏洞,强化建章立制,推动从重点惩治向系统施治提升拓展,坚决铲除腐败滋生的土壤和条件。

本版图文原载《中国纪检监察报》