



# 认真学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》

## 始终坚持人民至上 坚决维护群众利益

中国纪检监察报记者 刘一霖

特邀嘉宾

周媛媛 重庆市纪委监委第八监督检查室副主任

韩国良 吉林省长春市纪委监委案件审理室副主任

陈善武 湖南省湘西土家族苗族自治州纪委监委、监委委员

党的一切工作必须以最广大人民根本利益为最高标准。习近平总书记强调，“我们要坚持把人民群众的小事当作自己的大事，从人民群众关心的事情做起，从让人民群众满意的事情做起，带领人民不断创造美好生活！”《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）对哪些漠视群众利益的行为作出了处分规定？怎样把握漠视群众利益行为与工作中搞形式主义、官僚主义和不敢斗争、不愿担当等行为的界限？新征程上，怎样持续改进工作作风，切实提高服务群众本领？我们特邀纪检监察干部进行交流。

### 《条例》对哪些漠视群众利益的行为作出了处分规定，第一百二十六条增加了对慢作为、假作为的处分规定，如何理解把握？

**周媛媛：**为什么人的问题，是检验一个政党、一个政权性质的试金石。小事小情更是一张镜子，于细微处见为情怀、见使命担当。《条例》第一百二十六条、第一百二十七条对漠视群众利益的行为作出处分规定，主要包括以下行为。

一是对涉及群众生产、生活等切身利益的问题依照政策或者有关规定能解决而不及时解决，庸懒无为、效率低下，造成不良影响。具体表现为：不把群众利益当回事，在其位不谋其政，办事群众干着急，自己却无动于衷。

二是符合政策的群众诉求消极应付、推诿扯皮，损害党群、干群关系。具体表现为：脱离实际、脱离群众，对群众反映的正当诉求不上心、不尽力，遇事绕着走，遇到责任就撇清，人员、部门之间相互推脱，拖拉懒散，敷衍塞责，引发群众不满。

三是对待群众态度恶劣、简单粗暴，造成不良影响。具体表现为：党性不强、宗旨意识不牢，在与人民群众的工作联系中缺乏耐心、态度恶劣。比如，面对群众居高临下，门难进、脸难看、事难办；工作方法简单粗暴，对待群众口气大、态度硬、颐指气使等。

四是弄虚作假，欺上瞒下，损害群众利益。具体表现为：责任心不强，落实惠民政策缩水走样，编造虚假信息欺瞒上级、欺骗群众，损害群众利益。比如，对上谎报业绩，或者掩盖工作中的错误和失误；逃避群众监督，在村级事务管理中伪造、变造财务会计资料等，使群众利益受到损害。

五是遇危不救行为。具体表现为：在国家财产和群众生命财产受到严重威胁的关键时刻，不敢斗争、临阵退却，具备施救或者提供条件的能力和条件而不去施救和救助，导致国家财产和群众生命、财产遭受较重或者严重损失，引发社会关注，给党群、干群关系造成较大或者严重损害。

**陈善武：**群众的事情，只要是符合政策规定的，就应该及时妥善解决。为走好新时代党的群众路线，打通服务群众的“最后一公里”，新修订的《条例》在第一

百二十六条的兜底条款中充实了对“慢作为、假作为”等行为的处分规定。

慢作为是指党员、干部在面对涉及群众切身利益问题时，在解决群众提出的合理诉求时，表面上在执行公务处理问题，实际上消极应对、处理缓慢、效能低下、拖拖拉拉、延误时机，对可以及时办理的事项久拖不办、遇到群众亟待解决的问题等待观望、得过且过，导致群众利益受损，损害党和政府的公信力。其主要表现有：消极懈怠型，即“多一事不如少一事”，对待群众的诉求和困难不上心、不尽力，行动缓慢、不推不动；推诿敷衍型，不愿担当、害怕担责，存在追求无功无过的消极思想；等待观望型，在面对新任务、新问题，不主动作为，而是抱着“再等等、再看看”的想法，贻误时机。

假作为是指党员、干部表面上是在积极工作为群众解决问题，实际上却是装样子、做表面文章，没有实际履行职责，也没有真正解决问题或推动工作。假作为具有一定的隐蔽性，是典型的变相不作为，直接影响党群、干群关系，破坏党和政府形象，损害群众利益。其主要表现有：迎合检查型，在面对某项检查任务时，不考虑任务本身是否完成，而是琢磨怎么在汇报工作或填报资料时显得成绩“好看”；照搬照抄型，对某些涉及群众的工作，不联系本地本单位实际情况制定有针对性、可操作性的方案和措施，导致背离工作实际；装模作样型，面对群众亟待解决的矛盾、诉求，表现出认真倾听、认真研究的样子，讲空话、套话、官话，实际上“按兵不动”。

在认定党员干部慢作为、假作为违反群众纪律时，要围绕行为要素、有责要素、结果要素三个构成要件综合考量。行为要素是指客观上慢作为、假作为等作为表现较为明显，并且有证据证明其可不为而为之；有责要素就是综合考量党员、干部的职责责任、履职能力、不可抗力等事由，有证据证明其确实没有履职尽责。结果要素是指由于党员、干部的行为，客观上产生了损害群众利益的后果，综合判断是否应当为此承担相应的纪律责任。

“违反中央八项规定精神”问题中予以单列表述。

**韩国良：**《条例》第一百二十六条规制的漠视群众利益的行为，其主体是从事公务的党员、干部，侵犯的客体是党群、干群关系，如果违纪主体同时还具有国家机关工作人员身份，其依据规定应作为而不作为或者乱作为，致使人民群众的利益遭受重大损失的，还可能涉嫌违法犯罪。

根据刑法第三百九十七条规定，国家机关工作人员滥用职权或者玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，构成滥用职权或者玩忽职守犯罪。根据司法解释有关规定，对于“重大损失”的判断标准有：造成死亡1人以上，或者重伤3人以上，或者轻伤9人以上，或者重伤2人、轻伤3人以上，或者重伤1人、轻伤6人以上；造成经济损失30万元以上，等等。如果对涉及群众切身利益的问题、符合政策的诉求等依照规定应该解决、能解决而不解决，消极应付、推诿扯皮，或者故意弄虚作假、欺上瞒下，给群众利益造成重大损失，达到刑事追诉标准的，则涉嫌玩忽职守或者滥用职权犯罪。

同时，《条例》第一百二十七条还规定了对遇危不救违纪行为的处分。如果党员有特定身份、特定职责、特定义务，在履行职责过程中能救而不救的，也可能构成犯罪。比如，根据《中华人民共和国人民警察法》规定，人民警察遇到公民人身、财产安全受到侵犯或者处于其他危难情形，应当立即救助；对公民提出解决纠纷的要求，应当给予帮助；对公民的报警案件，应当及时查处。党员干部如果是人民警察，有义务实施并且能够实施某种救助行为但未实施，根据不同的损害后果可能触犯不同的罪名，比如玩忽职守罪、不解救被拐卖、绑架妇女、儿童罪等。



浙江省淳安县纪委监委紧盯群众反映强烈问题持续开展整治，严查行政审批过程中相关职能部门不作为、慢作为等问题。图为该县纪检监察干部到县政务服务大厅审批窗口了解相关情况。

谢航航摄

### “弄虚作假，欺上瞒下，损害群众利益”与未按规定请示报告重大事项，以及不报告、不如实报告工作情况有何区别？

**韩国良：**《条例》第一百二十六条中规定的弄虚作假，欺上瞒下，损害群众利益行为，客观方面主要表现为用虚假的材料、提供虚假信息，掩盖事实或者伪造证据等，误导上级、欺骗群众。《条例》第六十一条规定的未按规定请示报告重大事项行为，主要是指违反有关规定，对重要情况和重要事项没有按照程序向组织请示报告，包括不按时、不如实请示报告，其违纪行为的本质是党员领导干部没有组织观念、程序观念。这两个违纪行为相比，一是侵犯的客体不同，前者侵犯的客体为人民群众利益，后者侵犯的客体是党中央集中统一领导和党的正常工作秩序；二是客观方面不同，后者要求客观上存在按照有关规定或者工作要求，应当向组织请示报告的重大事项，而前者不要求必须存在此类请示报告事项。

第一百四十条规制的不报告、不如实报告工作情况发生在上级检查、视察工作期间，或者是向上级汇报、报告工作期间，客观方面表现为在上级检查、视察工作或者向上级汇报、报告工作时，为了掩饰发生的问题、粉饰太平，或者是为了谋取上级的认可，上报假情况、假数字、假典型，或者为了应付检查，采取无中生有等手法，没有实际完成工作任务而在资料、报表中却“完成”工作了。不报告、不如实报告工作情况与弄虚作假，欺上瞒下，损害群众利益相比，都是采取欺瞒、作假

的手段掩盖有关实际情况，但二者也有不同：一是后者没有发生阶段的限制，可以发生在上级检查、视察期间，也可以发生在平时的任何时候；二是这两个违纪行为侵犯的客体也不同，前者侵犯的客体是群众利益，后者侵犯的客体是党的请示报告制度。

**陈善武：**实践中，在适用《条例》第六十一条、第一百二十六条、第一百四十条规定时，要准确把握这三类违纪行为在主体、客体、客观行为等方面存在的差异。

一是违纪行为在本质上存在差异。群众纪律的本质在于要求践行全心全意为人民服务的宗旨，维护和发展群众利益，因此违反《条例》第一百二十六条的行为本质上是破坏党群、干群关系，损害党同人民群众血肉联系的行为。党的群众工作是党的重要工作内容，与工作纪律相比，群众纪律在规范党群、干群关系处理、整治群众身边不正之风、保障群众切身利益等方面更具有直接性和针对性。因此，若某一违纪行为同时符合第一百四十条和第一百二十六条的构成要件时，在处分幅度相同的情况下，第一百二十六条可作为特别条款优先适用。

二是违纪行为在侵害客体上存在差异。在执纪过程中，精准把握违纪行为侵害的客体，才能准确适用条款。《条例》第一百二十六条规制的违纪行为侵害的客体是人民群众生产、生活等切身利益

以及党群、干群关系，适用于在处理与群众的关系过程中，违纪行为损害的是群众利益。《条例》第六十一条关于未按规定请示报告重大事项的行为侵害的客体是党在政治上的高度统一，适用于在应当向组织请示报告重大事项时，未按规定请示报告，造成党组织对党员、干部的工作情况和个人情况不掌握，进而造成工作上的被动和监管缺失，影响党的权威和团结统一。《条例》第一百四十条关于不报告、不如实报告工作情况的行为侵害的客体是党和国家机关正常的工作秩序和管理制度，适用于党员、干部在具体工作层面、工作内容上不报告、不如实报告工作情况等行为。

执纪实践中，这几类行为发生竞合时，应当从以上几个方面综合把握、精准定性。比如，某村党支部书记在上级检查农村饮水工程时，为了应付检查，弄虚作假、欺上瞒下，不如实汇报群众饮水难的问题，导致与群众切身利益相关的饮水难问题未能得到有效解决，损害了群众利益。该村党支部书记的行为表面上看既适用《条例》第一百四十条，也可适用《条例》第一百二十六条，但从本质上看，其行为造成群众饮水困难未得到及时解决，损害了群众切身利益，最终影响的是党群、干群关系，在上级检查时弄虚作假、欺上瞒下只是行为表现之一，因此，该行为适用第一百二十六条定性为违反群众纪律更能揭示行为本质。

### 新征程上，怎样持续改进工作作风，切实提高服务群众本领？

**陈善武：**作风建设是党的建设的永恒主题，新征程上，必须紧扣保持党同人民群众血肉联系这个关键加强作风建设，真抓实干，脚踏实地为人民服务。持续改进工作作风，要做到善学善思。要在工作不断加强理想信念教育、责任心和使命感教育。党员干部要通过持之以恒地学习强化理论武装。当前，党纪学习教育正在全党开展，这对改进工作作风、切实提升服务群众本领有重要意义。各级党组织要组织党员认真学习《条例》，做到学纪、知纪、明纪、守纪。同时，切实把自己摆进去、把职责摆进去、把工作摆进去，查找不足、改进不足，从而树立正确的权力观，严守纪律、严以用权，将全心全意为人民服务的宗旨内化于心、外化于行。

持续改进工作作风，要做到本领过硬。走好新时代党的群众路线，不仅要政治过硬，也要本领高强。一些党员干部工作方式守旧、化解矛盾的能力欠缺，面对群众反映的棘手问题，消极应对、推诿扯皮。对此，要坚持问题导向，扎根基层、深植群众，听真话、察真情，在为群众解决实际困难中不断增强做群众工作的本领。

持续改进工作作风，要做到真抓实干

干。要把群众观念贯穿工作的全过程，始终站在群众的立场上说话办事，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点。要讲究工作实效，提高办事效率，时刻关心群众，时刻为群众排忧解难。要敢为人先、善于破局，主动解决群众急难愁盼问题。只有真抓实干，才能真正把为人民服务的宗旨贯穿于工作中，落在行动上，创造出经得起实践、人民和历史检验的实绩。

**周媛媛：**新征程上，持续改进工作作风，切实为人民服务要做到以下几点。

一是树牢服务群众意识。江山就是人民，人民就是江山。党的根本宗旨是全心全意为人民服务，开展任何工作都必须坚持人民至上的根本立场，始终保持党同人民群众的血肉联系，增强群众观念和感情。做好纪检监察工作这个人心工作、群众工作，必须时刻认识到其政治属性，在工作中要突出群众主体、站稳群众立场，以有力监督保障全党同志始终坚守初心使命，全心全意为人民服务。

二是走好新时代党的群众路线。群众路线是我们党的生命线和根本工作路线。开展纪检监察工作，必须深入研究和准确

把握新形势下群众工作的特点和规律，真正做到一切为了群众、一切依靠群众，从群众中来、到群众中去，深入基层，在一线中找准群众的急难愁盼问题，找到解决问题的路径和措施。把化解群众矛盾、解决群众问题、维护群众利益作为履职尽责的重点任务，让群众真正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。

三是提升群众工作本领。服务群众既要政治过硬，也要本领高强，群众工作能力是最基础、最核心的工作能力。作为纪检监察干部，要在基层一线见世面，长才干，练就“十八般武艺”，以过硬本领把群众的利益实现好、维护好、发展好。与时俱进提升监督理念、创新监督手段，聚焦乡村振兴、民生等重点领域重点问题，用“小切口”理念推动精准治理，以数字化手段提升监督质效，构建维护群众利益的长效机制，做好监督、办案、整改、治理的“通篇文章”。确保每一件案件都经得起实践、人民和历史的检验，推动广大党员干部廉洁公正为群众办实事办好事，确保发展成果真正惠及广大人民群众，不断夯实党的执政根基。

本版图文原载《中国纪检监察报》

### 怎样把握漠视群众利益行为与工作中搞形式主义、官僚主义和不敢斗争、不愿担当等行为的界限？漠视群众利益行为还可能构成哪些违法犯罪？

**周媛媛：**漠视群众利益行为是指党员、干部对于涉及群众生产、生活等切身利益或符合政策的群众诉求无动于衷、不当回事，存在不作为、乱作为、慢作为、假作为等损害群众利益的行为。形式主义、官僚主义行为是指只注重事物的表象而不愿触及本质的思想方法和工作作风或者脱离实际、脱离群众，凭借长官意识、行政手段盲目决策的行为。

《条例》第一百二十六条规制的漠视群众利益属于违反群众纪律行为，第一百三十二条规制的形式主义、官僚主义行为和第一百三十一条规制的不敢斗争、不愿担当行为属于违反工作纪律行为，这两类行为均违反了党员、干部在工作中要遵循的行为规则，都与工作中是否正确履职相关联，但这两类行为又存在明显区别：一是侵害的客体不同。漠视群众利益行为所侵害的客体是群众利益，损害了党群、干群关系；形式主义、官僚主义行为和不敢斗争、不愿担当行为侵害的客体是主观上缺乏斗争精神和担当精神，客观上面对重大矛盾冲突、危机困难临阵退却。

实践中，一个违纪行为可能同时触犯数个处分相当的条款，这时需要我们抓住违纪行为本质，精准定性处置，同时，遵循“特别优于普通”“择一重处”的原则。需要注意的是，如果将违反群众纪律、工作纪律等问题认定为形式主义、官僚主义时，应当在纪检监察文书的