



# 认真学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》

## 工作失职行为的认定和处理

中国纪检监察报记者 刘一霖

特邀嘉宾

蔡双英 上海市纪委监委案件审理室副主任

马欣敏 山东省济南市纪委监委案件审理室主任

张全凯 河北省秦皇岛市纪委常务副书记、监委副主任

干事担事,是干部的职责所在,也是价值所在。习近平总书记强调:“当干部就要有担当,有多大担当才能干多大事业,尽多大责任才会有多大成就。”《中国共产党纪律处分条例》(以下简称《条例》)对工作失职行为设置了哪些处分条款?《条例》新增对“新官不理旧账”以及不敢斗争、临阵退缩行为的处分规定,怎样理解适用?工作失职行为与形式主义、官僚主义行为有哪些区别和联系?怎样把握工作失职行为与渎职犯罪的界限?我们特邀纪检监察干部进行交流。

### 1 《条例》对工作失职行为设置了哪些处分条款,对上级决策部署落实不力与落实党中央决策部署打折扣、搞变通等行为有哪些区分要点?

张全凯:习近平总书记强调,“各级领导干部要以身许党、夙夜在公,以时时放心不下的责任感,积极担当作为的精气神为党和人民履好职、尽好责。”党的二十大会明确,加强干部斗争精神和斗争本领养成。《条例》坚持问题导向,突出靶向施治,在第一百三十条、第一百三十一条对工作失职行为列出负面清单,作出处分规定,并在第一百三十条第二款和第一百三十一条,新增对“新官不理旧账”“不敢斗争、临阵退缩”等行为的处分规定。

第一百三十一条规定了对上级决策部署落实不力、“新官不理旧账”行为的处分。第一款主要针对党员干部对本职工作不上心、不尽心,对于本地区本单位贯彻执行上级决策部署抓得不紧不实,得过且过,抛荒自己的“责任田”等问题作出处分规定,目的是督促党员干部担当作为、规范用权,以高度负责的态度,认真履职尽责,把对党忠诚体现在做好本职工作的实效上。该条第二款针对“新官不理旧账”行为,将执纪监督中发现的一些领导干部以班子换届、岗位调整为借口,对一些历史欠账、“半拉子工程”、遗留问题选择视而不见、久拖不决,甚至“击鼓传花”等问题明确为违纪行为并作出处分规定,目的是督促领导干部树立正确的权力观、政绩观、事业观,做矛盾问题的“终结者”,既接过新任岗位的权力,更接下新任岗位的责任,一任接着一任干,以事不避难的态度解决“旧账”,及时止损,通过解决以往的问题为未来发展注入强大动力,进而在解决“旧账”中建立“新功”。

第一百三十一条新增对不敢斗争、临阵退缩行为的处分规定,将执纪监督中发现的一些党员干部存在的担当精神不足,满足于做大太平官、“躺平”状,遇到矛盾问题往后躲,遇到难题往上交等问题,明确为违纪行为并

作出处分规定,目的是引导党员干部面对矛盾敢于迎难而上,面对问题敢于挺身而出,以知重负重、攻坚克难的实际行动,发扬斗争精神,强化履职担当。

蔡双英:根据党章规定,“贯彻执行党的基本路线和各项方针、政策”是党员必须履行的义务。党员领导干部作为“关键少数”,更应该带头执行和贯彻落实党中央大政方针。从党的十八大以来执纪监督工作实践看,个别党员领导干部对党中央重大决策部署消极应付、失职失责,合意的就执行,不合意的就不执行,打折扣、做选择、搞变通,影响党中央政令畅通,危害党的事业。《条例》第五十六条对落实党中央决策部署打折扣、搞变通等违反政治纪律行为作出处分规定,体现了对该违纪行为零容忍的鲜明态度。

同样是落实不力,对上级决策部署落实不力与落实党中央决策部署打折扣、搞变通行为在认定中主要有以下3点区别:一是违纪主体不同。前者的违纪主体既可以是担任一定职务的党员领导干部,也可以是普通党员干部。而前者的违纪主体通常是担任一定职务的党员领导干部。二是落实不力的相关决策部署的层级不同。前者落实不力的是一个地区、一个部门甚至一个单位内部的工作部署和工作要求。而后者落实不力的必须是党中央的决策部署。实践中,个别党员领导干部存在工作中对上级的部署和工作要求落实不力,属于违反工作纪律行为,而后者危害党中央的集中统一领导,政治危害性大,属于违反政治纪律行为。

### 2 工作失职行为与形式主义、官僚主义行为有哪些区别和联系?怎样把握工作失职行为与渎职犯罪的界限?

蔡双英:形式主义、官僚主义同我们党的性质宗旨和优良作风格格不入,是我们党的大敌、人民的大敌。习近平总书记指出,“一切工作都要往实里做、做出实效,不好高骛远、不脱离实际,力戒形式主义、官僚主义”。为了从制度上反对形式主义、官僚主义,2018年《条例》第一百二十二条增加了对形式主义、官僚主义违纪行为的处分规定。新修订的《条例》将2018年《条例》第一百二十二条第(一)项“贯彻党中央决策部署只表态不落实”的行为由原来的违反工作纪律调整为违反政治纪律,同时,针对实践中存在的形式主义、官僚主义突出表现,进一步充实完善了对形式主义、官僚主义违纪行为表现形式的表述,便于执纪实践中更加准确把握。

工作失职行为和形式主义、官僚主义行为都违反了工作纪律,都是给党、国家和人民事业造成了不良影响和损害的不正确履职行为,但两者在行为表现方式上有所区别。工作失职行为的表现方式一般是消极的,往往表现为懒政怠政、疏于履职,放任危害结果发生。而形式主义、官僚主义的行为表现方式既可能是消极的不作为、假作为,如工作浮在表面、不深不实等;也可能是积极的乱作为,如脱离实际、生搬硬套等。当形式主义、官僚主义行为表现为消极的不作为、慢作为、假作为时,就可能与工作失职行为发生竞合。个人认为,形式主义、官僚主义行为是特殊的工作失职行为,当被调查人的行为同时违反了《条例》第一百三十条、第一百三十一条和第一百三十二条的处分规定时,根据“特殊优于一般”和“择一重处”的法规适用原则,可以优先适用第一百三十二条。比如,某镇党委书记张某接到上级部门关于加强居民区电瓶车管理专项整治工作通知后,未组织对辖区内居民区电瓶车持有、使用、管理情况和存在的安全隐患开展全面摸排,未研究制定规范的管理制度,单纯以会议贯彻会议、以文件落实文件,导致专项整治期间辖区内居民区发生多起因电瓶车违规充电引发的火灾,造成群众财产损失。张某的上述行为同时符合《条例》第一百三十一条第一款规定的对上级决策部署落实不力和《条例》第一百三十二条规定的“单纯以会议贯彻会议、以文件落实文件,在实际工作中不见诸行动”的形式主义、官僚主义行为特征,根据

“特殊优于一般”的法规适用原则,可以依据第一百三十二条第(二)项之规定,以形式主义、官僚主义错误对张某作出处分。

马欣敏:党员干部应当以高度负责的态度,认真履职尽责,把对党忠诚体现在做好本职工作的实效上。如果因为对工作不负责任或者疏于管理,导致上级的决策部署不能得到正确执行,甚至给党、国家和人民利益以及公共利益造成损失,必然要对失职失责的党员干部追究法律责任。

同时,刑法规定了滥用职权、玩忽职守等渎职犯罪,这些犯罪行为与国家机关工作人员的履职情况密切相关,作为国家机关工作人员的党员干部,若工作中不负责任或者疏于管理,不履行或者不正确履行职责,还有可能涉及渎职犯罪问题。因此,在执纪执法实践中要注意区分。

工作失职行为与渎职犯罪,从本质上讲,都是不履行或者不正确履行职责的表现,都违背党员干部应当尽忠职守、勇于担当、爱岗敬业的基本要求,但二者又有较大不同,主要体现在以下几点:

一是发生的领域不同。前者主要发生在党的日常工作中,因不负责任或者疏于管理,没有尽到领导、督促、检查、指导等职责,导致贯彻落实上级决策部署不力,造成较大损失,这些职责一般都属于党组织或者党员、领导干部履行职责的范畴。而渎职犯罪行为主要发生在经济、行政、社会管理工作中,是国家机关工作人员不履行或者不正确履行法定职责应当承担的法律职责,这些职责一般都是明确而具体的公务职责,是法定职责,失职渎职承担的也是法律责任。

二是危害性质不同。前者除了造成财产损失等物质损失外,还会对党的建设、党的形象等造成损害。渎职犯罪行为则往往造成人员伤亡或者直接财产损失,甚至引发群体性事件,危害社会安全稳定,造成恶劣社会影响。

三是因果关系逻辑不同。渎职犯罪强调因行为人为个人行为直接导致了危害结果,个人行为与结果之间具有高度因果关系。而工作失职行为为既可以是个人直接行为也可以是领导责任。两者相较,渎职犯罪对行为和结果之间的因果关系要求更高。



安徽省郎溪县纪委监委紧盯落实上级决策部署不力,不担当、不作为、“新官不理旧账”等工作失职行为,组织纪检监察干部下沉一线,面对面倾听群众意见建议,推动解决问题。图为该县纪检监察干部在建平镇南东村向群众了解相关情况。唐媛摄

### 3 《条例》新增对“新官不理旧账”以及不敢斗争、临阵退缩行为的处分规定,怎样理解适用?

马欣敏:《条例》第一百三十一条第二款对“新官不理旧账”行为作出处分规定。“新官不理旧账”是个形象的说法,表面看起来是“旧账”,实际上接手它、解决它本身就是新任领导干部的职责。但在实践中,有领导干部以班子换届、岗位调整为借口,对一些遗留问题绕着走,视而不见、久拖不决。

党员领导干部要深刻领会党中央在《条例》中新增这一款规定的深刻用意,提高认识、切实履责,将解决以往矛盾问题转变为未来发展动力。

该条款是修订《条例》时新增的条款,但并非新增的违纪行为,而是对具体违纪行为表现的细化规定。此类行为发生在2024年1月1日之前的,可以依照2018年《条例》第一百二十二条第(四)项等规定追究党纪责任。同时,“新官不理旧账”行为是群众反映强烈的形式主义、官僚主义突出问题,应该认定为“违反中央八项规定精神”问题。

张全凯:当前,我们正处于以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期,需要应对的风险挑战,防范化解的矛盾问题比以往更加严峻复杂。面对重重

挑战,必须坚定信心、激流勇进,练就担当作为的硬脊梁、铁肩膀、真本事。《条例》第一百三十一条明确规定,工作中不敢斗争、不愿担当,面对重大矛盾冲突、危机困难临阵退缩,造成不良影响或者严重后果的,给予相应党纪处分。

在实践中,精准认定此类违纪行为,需要重点把握以下3个方面:

一是要看是否存在回避矛盾和困难的事实。必须深入实际了解掌握相关工作开展的全过程,全面客观分析工作中存在的矛盾和问题,客观上看,是处理棘手的重大矛盾、困难,还是“踮一踮脚”就能解决的问题。看党员干部是否已经着手解决问题,如果已经开始积极推进问题解决,但不适用此条款,但这里的“积极解决”是实质上推动工作,而不是看着热闹实则敷衍的务虚功。

二是要看党员干部是否存在不敢斗争、不愿担当的心态。判断党员干部是否系不敢斗争、不愿担当,不能“只以结果论英雄”,需要结合具体情况分析。有的党员干部主观上想把工作干好,由于受自身能力、客观条件等因素的制约,没能达到理想结果,则不宜认定违纪。

三是要看是否造成不良影响或者严重后果。只有违纪行为确实造成不良影响或者严重后果的,才能适用此条款。违纪后果和影响既包括有形的物质后果,如经济损失等;还包括无形的其他后果或影响,如引发社会负面舆情、造成单位管理混乱、影响正常秩序及其他损害党和政府公信力的情况。

在适用第一百三十一条时,还要注意与其他条款的区分。比如,《条例》第七十五条对党员领导干部违反政治纪律和政治规矩等错误思想和行为不报告、不抵制、不斗争,放任不管,搞无原则一团和气,造成不良影响的作出处分规定。第一百三十一条和第七十五条规定的违纪行为,都表现为在工作中不敢斗争、不愿担当,但是本质上又存在很大区别:一是主体范围不同,前者的主体包括所有党员;后者的主体是党员领导干部。二是纪律规范的侧重点不同,前者侧重于规范全体党员在应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾中,加强斗争精神和斗争本领养成;后者侧重于规范党员领导干部在其职责范围内,对违反政治纪律和政治规矩行为所负有的管理、监督职责。

### 4 实践中,对工作纪律兜底条款的适用要注意哪些方面?

蔡双英:党的工作包括方方面面,内容非常丰富,《条例》不可能列举所有违反工作纪律的行为。基于此,2015年《条例》修订时,增加了一条违反工作纪律的兜底条款,用来处理违反工作纪律类错误中相关条文未具体描述,但又需要给予党纪处分的违纪行为。2018年《条例》、新修订《条例》继续沿用该兜底条款。在适用工作纪律兜底条款时,要注意以下几点:

一是要善于适用兜底条款对违反工作纪律的行为作出处分。《条例》第一百四十九条明确规定,在党的纪律检查、组织、宣传、统一战线工作以及机关工作等其他工作中,不履行或者不正确履行职责,造成损失或者不良影响的,给予相应处分。这里工作内容的范围是很宽泛的,既包括第一百四十九条中明确列举的工作,也包括巡视工作等没有列举的工作;既包括国家或上级单位有明文规定的工作职责,也包括本单位的规章制度提出的涉及公共事务管理等方面的具体工作要求。比如,某沿海地区水务部门规定,每年台风季单位实行二十四小时值班制,负责值班的同志要住在单位,以应对防汛突发情况。该单位党员干部王某思想麻痹大意,认为海堤出险是小概率事件,多次在轮到自己值班时未按要求住在单位,且在上级查岗发现并指出其错误后仍不纠正,造成不良影响。

王某的行为违反的虽然是单位内部的值班制度,但其行为对防汛工作具有危害性,且在一定范围内造成了不良影响,可以适用违反工作纪律的兜底条款对其作出党纪处分。

二是要正确把握政策策略。在适用兜底条款作出处分时,要准确把握违纪行为“违规”和“有责”的构成要素,综合考量被审查人的主观动机、履职的客观条件、情节轻重、影响后果等因素,作出准确认定和处理,绝不能简单客观归罪,更要防止“兜底是个筐,啥都往里装”导致处分泛化。要坚持“三个区分开来”,对主观上出于公心、上级未明令禁止、未谋取私利的工作失误大胆容错,旗帜鲜明为勇于探索、敢于担当、踏实做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲。

马欣敏:理解和适用《条例》第一百四十九条违反工作纪律的兜底条款时,应注意以下几点:

一是深刻理解和把握该条款的意义。党的工作非常丰富,《条例》不可能也没有必要涵盖所有的违反工作纪律的行为。今后随着全面从严治党深入推进,还会对党的工作提出新的要求,制定新的规范。兜底条款的设置,具有一定的预见性和前瞻性,体现了全面从严治党要求,对于及时处理其他违反工作纪律的行为,具有重要实践意义。

二是条文列举的党的纪律检查、组

织、宣传、统一战线工作以及机关工作等其他工作,是泛指为加强党的领导、党的建设、全面从严治党等开展的党的各项工作,其他还包括党的政法工作、保密工作、外事工作、财经工作、“三农”工作,等等。所谓“不履行职务”,是指按照要求应当履行的职责,却拒不开展、拒不承担、拒不办理等不履行行为,也就是该做的事情不做。所谓“不正确履行职责”,是指对应当按照要求履行的职责,没有按照要求和程序履行,程序失当、方式失当、结果失当等,也就是该做的事情没做好。无论是不履行职务还是不正确履行职责,都是在党的工作中的失职失责行为,应当受到责任追究。党员是否“不履行或者不正确履行职责”,应当对照相应党内法规和规范性文件,特别是其岗位职责要求来具体审查判断。

三是注意新旧《条例》的适用。对于发生在2024年1月1日之前的公务活动用餐、单位食堂用餐管理、机构编制、信访等工作,不适用2018年《条例》第一百三十三条或者2015年《条例》第一百二十五条等工作纪律兜底条款。行为发生在或持续到2024年1月1日之后的,则适用新修订《条例》中关于在机构编制工作、信访工作中不履行或者不正确履行职责的相关处分条款作出处理。

本版图文原载《中国纪检监察报》