



认真学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》

违规干预和插手行为的认定和处理

中国纪检监察报记者 刘一霖

特邀嘉宾

- 胡佳 湖北省纪委监委案件审理室副主任
- 帅志 江西省南昌市委副书记、监委副主任
- 马飞 江苏省无锡市纪委监委案件审理室主任

习近平总书记强调，“要保证权力在正确轨道上运行，坚持民主集中制，形成决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制，督促公正用权、依法用权、廉洁用权。”《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）对滥用公权力，违反有关规定干预和插手市场经济活动、司法活动、执纪执法活动等行为列出负面清单，“有关规定”主要有哪些？违规干预和插手有哪些具体表现？违规干预和插手市场经济活动与违规为特定关系人经营活动谋利行为如何区分？违规干预和插手司法活动与司法工作人员渎职犯罪行为怎样界定？我们特邀纪检监察干部进行讨论。

《条例》对违反有关规定干预和插手市场经济活动以及司法活动、执纪执法活动等行为作出处分规定，“有关规定”主要有哪些？违规干预和插手有何具体表现？

1

马飞：违规干预和插手的事项涉及范围较广，《条例》第一百四十一条、第一百四十二条、第一百四十三条对违规干预和插手行为列出了负面清单。

第一百四十一条规定了违规干预和插手市场经济活动的处分条款，党员干部不得违反《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国建筑法》《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》等法律、法规、规章、政策性规定，利用职权或者职务上的影响干预和插手市场经济活动，影响市场经济活动正常开展。

《条例》第一百四十二条第一款明确规定党员干部不得违反有关规定干预和插手司法活动、执纪执法活动。禁止违规干预和插手司法活动的有关规定主要包括《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》，以及人民法院、人民检察院关于落实这两个规定的相关制度等。禁止违规干预和插手执纪执法活动的有关规定主要有《中国共产党纪律检查委员会工作条例》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》《中华人民共和国监察法》等。该条第二款规定了党员干部不得违反有关规定干预和插手公共管理活动，这里的有关规定主要包括《中华人民共和国国家勋章和国家荣誉称号法》《国务院关于加强和改进中央和地方财政项目资金管理的若干意见》等事关财政资金分配、项目立项评审、功勋荣誉表彰奖励的制度、规定。

此外，《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党内监督条例》和《中共中央关于加强“一把手”和领导班子监督的意见》等党内法规，都对受请托人向党组织报告违规干预和插手行为作出了规定。《条例》与上述制度相衔接，在第一百四十三条新增按照有关规定对干预和插手行为负有报告和登记义务的受请托人，不按照规定报告或者登记行为的处分规定，从而推动全链条、体系化纠正违规干预和插手行为，形成促进依规依纪依法行使职权的整体合力。

胡佳：《条例》对违规干预和插手市场经济活动、司法活动、执纪执法活动，公共管理活动等行为进行了规制。

违规干预和插手市场经济活动与违规为特定关系人经营活动谋利行为如何区分？既违规干预和插手市场经济活动又为特定关系人谋利的，怎么认定处理？

2

帅志：总体而言，违规干预和插手市场经济活动与《条例》第一百零四条规制的违规为特定关系人经营活动谋利行为在主观方面均是故意，即明知有关行为违反纪律要求而为之；违纪主体均为一般主体，新修订的《条例》第一百四十一条删除了“党员领导干部”的主体身份要求，这两类违纪行为的主体均为行使公权力的党员干部。但是二者也存在明显区别。

一是动机和目的不同，违规干预和插手市场经济活动主要是非谋私和腐败的不当使用公权力干预市场经济行为，而违规为特定关系人经营活动谋利是出于为特定关系人谋私的动机和目的。二是行为侵犯的客体不同。违规干预和插手市场经济活动主要侵犯了市场经济活动的正常秩序，而违规为特定关系人经营活动谋利侵害的客体更侧重于党员干部职务行为的廉洁性。三是两个行为的性质不同。违规干预和插手市场经济活动属于违反工作纪律，违规为特定关系人经营活动谋利属于违反廉洁纪律。

马飞：对于既违规干预和插手市场经济活动，又为特定关系人谋取利益的行为，可能存在以下两种不同的认定情形。

第一，以违规干预和插手市场经济活动的形式

首先，违规干预和插手市场经济活动，通常发生在资金密集、权力集中、审批环节多的领域，以相关部门及其人员采取暗示、授意、打招呼、批条子、指定、强令等方式进行干预和插手，扰乱市场经济秩序，破坏公平竞争原则，影响经济社会发展。具有5种情形：一是干预和插手建设工程项目发包、土地使用权出让、政府采购、房地产开发与经营、矿产资源开发利用、中介机构服务等；二是干预和插手国有企业重组改制、兼并、破产、产权交易、清产核资、资产评估、资产转让、重大项目投资以及其他重大经营活动等事项；三是干预和插手批办各类行政许可和资金借贷等事项；四是干预和插手经济纠纷；五是干预和插手集体资金、资产和资源的使用、分配、承包、租赁等事项。

其次，违规干预和插手司法活动、执纪执法活动，该违纪行为影响司法活动和执纪执法活动的公正性，破坏党纪国法的权威性。主要表现为：在线索核查、立案、审查调查、侦查、审查起诉、审判、执行等环节为案件当事人请托说情，或者授意、纵容身边工作人员或者亲属为案件当事人请托说情；要求办案人员或办案单位负责人私下会见案件当事人或其辩护人、诉讼代理人、近亲属以及其他与案件有利害关系的人；为了地方利益或者部门利益，以听取汇报、开协调会、发文件等形式，超越职权对案件处理提出倾向性意见或者具体要求；违规为案件当事人或其辩护人、诉讼代理人、亲属转递涉案材料；违规为案件当事人或其辩护人、诉讼代理人、亲属打探案情、通风报信等。

再次，违规干预和插手公共管理活动，主要包括违反有关规定干预和插手公共财政资金分配、项目立项评审、功勋荣誉表彰奖励等行为。公共管理活动必须遵循公平公正原则，严格按照规定程序进行。违规干预和插手公共管理活动，容易导致财政资金流失、立项恶性竞争、功勋荣誉表彰奖励显失公平等问题，必须以严厉的纪律加以约束。

需要说明的是，要区分正常履职和违规干预插手行为，在查处和认定时充分考量其行为是否具有违规性。有些行为属领导干部依法依规依纪履行职责行为，比如，在主管、分管或者联系工作范围内，部署工作、了解情况、提出意见等；因履行职责需要，向其他部门单位协调、了解有关事项情况等，要注意区分。

为特定关系人谋利的，一般以违反廉洁纪律定性。对于党员干部违规干预和插手市场经济活动，为特定关系人经营活动谋利，或者党员干部违规干预和插手市场经济活动为他人谋取利益，同时存在其配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人收受对方财物，或者同时存在权权交易行为的，因这几类情形中，党员干部违规干预和插手市场经济活动的行为系其为特定关系人谋利采取的手段行为，二者具有手段和目的的牵连关系，按照“从一重处”原则，认定为违反廉洁纪律，可根据具体情形分别适用《条例》第九十四条、第九十五条、第一百零四条。

第二，违规干预和插手市场经济活动的行为涉嫌滥用职权等渎职犯罪，同时又收受贿赂的，应数罪并罚。根据“两高”《关于办理渎职刑事案件适用法律若干问题的解释（一）》以及“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》有关规定，对国家工作人员渎职并收受贿赂，同时构成受贿罪与渎职犯罪的，除刑法另有规定外，以受贿罪与渎职犯罪数罪并罚。因此，当行为人以干预和插手市场经济活动的方式为他人谋利的行为符合滥用职权等渎职犯罪构成要件时，应以受贿罪与滥用职权等渎职犯罪并罚。



重庆市南岸区纪委监委严查党员干部违规干预和插手市场经济活动行为及其背后的腐败和作风问题。图为该区纪检监察干部走访辖区某项目建设现场了解相关情况。陈佳佳摄

3

违规干预和插手执纪执法活动并收受贿赂的，在纪法层面如何评价认定？违规干预和插手司法活动与司法工作人员渎职犯罪行为怎样界定？

胡佳：实践中，如果涉嫌职务犯罪行为的某个事实或部分情节，同时符合《条例》分则规定的违纪行为构成要件，一般情况下，只适用《条例》总则中的纪法衔接条款进行认定和处理，不再评价为《条例》分则规定的违纪行为。但也有一些特殊情况，为了突出纪严于法、纪在法前的要求，按照充分评价原则，对于情节恶劣，具有严重政治危害性或者属于强化政治监督的重点领域的行为；具有惩处和教育典型意义的行为，可以考虑在认定涉嫌职务犯罪的同时认定构成违纪。比如，违规选拔任用干部并收受贿赂的行为，可以在认定受贿的同时认定违反组织纪律。

违规干预和插手执纪执法活动，不仅侵害职务行为的正当性，还严重影响纪检监察机关的公信力和执纪执法的权威性、严肃性，影响党的形象和损害人民群众的血肉联系。违规干预和插手执纪执法活动并收受贿赂的，一般情况下不同时评价为违反工作纪律，但在特殊情况下，若仅认定涉嫌受贿犯罪不足以充分反映行为的本质和严重政治危害性，根据充分评价原则，对作为谋利事项的请托、打招呼等行为可以考虑同时认定为违反工作纪律。

需要注意的是，在理解运用充分评价原则时要把握好3个方面：一是要严格依据党内法规、监察法律法规等有关规定和刑事政策；二是要按照全面从严治党对党员干部、公职人员从严管理监督的要求，对行为人的

违纪违法问题进行全面评价，充分反映其行为本质和严重政治危害性；三是要充分保障党员和公职人员的合法权益，防止简单重复、过度评价，确保惩戒与教育相结合，实现政治效果、纪法效果和社会效果的有机统一。实践中，要审慎准确适用充分评价原则，对涉嫌职务犯罪的谋利事项或行为手段、危害后果等情节比较轻微的，仅可从涉案层面予以评价。

帅志：司法工作人员渎职犯罪，包括徇私枉法罪、民事、行政枉法裁判罪，执行判决、裁定失职罪等犯罪，都发生在司法活动中，这些行为与《条例》规制的违规干预和插手司法活动行为有一定的联系，但又有很大的区别，主要体现在行为主体、利用的便利条件以及客观表现等方面。

一是主体不同。违规干预和插手司法活动的主体是党员干部，可能是司法工作人员，也可能不是司法工作人员，但都是党员。司法工作人员渎职犯罪的主体都是司法工作人员，但不一定具有党员身份。

二是利用的便利条件不同。违规干预和插手司法活动的行为往往不是具体案件的办理者，行为人为人利用自己的职权或职务影响力，对案件的办理施加影响；而司法工作人员渎职犯罪的行为往往直接参与案件的办理，利用自己的职务便利影响相关事项的办理。

三是客观表现不同。党员干部违规干预和插手司法活动，根据《领导干部干预

司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》第八条规定，主要有5种表现，比如在线索核查、立案、侦查、审查起诉、审判、执行等环节为案件当事人请托说情；授意、纵容身边工作人员或者亲属为案件当事人请托说情，等等。司法工作人员渎职犯罪的客观方面则需要满足刑法规定的构成要件，比如徇私枉法罪，在客观方面表现为对明知是无罪的人使他受追诉，或者对明知是有罪的人而故意包庇不使他受追诉，或者在刑事审判活动中故意违背事实和法律作枉法裁判。执行判决、裁定失职或滥用职权罪在客观方面表现为在执行判决、裁定活动中，严重不负责任或者滥用职权，不依法采取诉讼保全措施、不履行法定执行职责，或者违法采取诉讼保全措施、强制执行措施，致使当事人或者其他人的利益遭受重大损失的行，等等。

四是对情节或损害后果的要求不同。违规干预和插手司法活动行为，情节较轻的即可给予党纪处分。而司法工作人员渎职犯罪中，徇私枉法罪、私放在押人员罪以及徇私舞弊减刑、假释、暂予监外执行罪，这几个罪名对犯罪情节没有要求，也就是说，只要实施了徇私枉法、私放在押人员以及徇私舞弊减刑、假释、暂予监外执行的行为就构成犯罪；但民事、行政枉法裁判罪要求情节达到一定的严重程度才构成犯罪，执行判决、裁定失职或滥用职权罪要求损害后果达到一定的严重程度才构成犯罪。

4

纪检监察机关如何立足职能职责，系统整治违规干预和插手行为？

胡佳：纪检监察机关作为党内监督和外部监督的专责机关，要立足职能职责，运用系统思维，把监督、办案、整改、治理贯通起来，督促党员干部规范履职、正确用权。

一要加强日常监督，压实主体责任。完善主体责任清单，督促各级党组织扛起管党治党主体责任，做实做细对党员干部特别是领导干部行使权力的监督，及时纠偏，抓早抓小、防微杜渐。

二是聚焦重点领域，坚决从严查处。坚持办案引领，紧盯关键环节、关键岗位，加强对权力集中、资金密集、资源富集领域腐败案件的责任倒查，深挖党员干部违规干预和插手重大事项、不按规定报告或登记等问题，发现一起、坚决查处一起，推动全链条、体系化纠正违规干预和插手行为。

三是完善制度机制，深化源头治理。定期对党员干部干预和插手重大事项情况进行汇总分析，将有关情况纳入政治生态分析研判内容。对问题突出的地方、单位、领域，深入剖析原因，有针对性地开展专项治理，推动完善制度机制，堵塞违规用权漏洞，着力铲除腐败滋生的土壤和条件。

四是坚持标本兼治，加强纪律教育。把纪律教育融入日常抓在经常，以严明纪律规范党员干部履职用权。坚持用身边事教育身

边人，对违规干预和插手的典型案例通报曝光，以案说德、以案说纪、以案说法、以案说责，综合发挥党的纪律教育约束、保障激励作用，促进党员干部履职尽责，规范用权、廉洁用权。

帅志：对于违规干预和插手行为，要坚持发现一起坚决查处一起，坚持严的基调、严的措施、严的氛围，系统整治违规干预和插手行为。具体而言，要做到“四个加强”。

一要加强党纪学习教育，以学纪知纪明纪促党员干部遵规守纪。违规干预和插手行为与规范用权的要求背道而驰。纪检监察机关首先要坚持更高标准、更严要求，扎实开展党纪学习教育，其次要教育引导党员干部加强纪律学习，自觉做到依规依纪依法公正用权。

二要加强新时代廉洁文化建设，积极营造崇廉拒腐的良好社会风尚。整治违规干预和插手行为是一项系统工程，加强廉洁文化建设不可或缺，要不厚植廉洁文化土壤，注重党员干部家庭家教家风建设，教育引导党员干部从严管好亲属和身边人，坚决杜绝为亲属等特定关系人发生违规干预和插手行为。

三要加强违规干预和插手行为的监督，对违规干预和插手行为坚决做到“零容忍”，

持续释放严的信号。一要做好日常监督，通过加强具体化、精准化、常态化监督检查，督促秉公用权，压实党组织责任，及时对工作中发现的违规干预和插手市场经济、司法、执纪执法等活动的行为进行记录、报告和整改，推动抓早抓小、层层设防。二要保持高压态势，把严的基调、严的措施、严的氛围长期坚持下去，严肃查处违规干预和插手有关工作的违纪行为，发现一起就坚决查处一起，切实维护纪律的刚性、严肃性。三要以案促改促治，及时通报典型案例，加强类案剖析，推动发案单位和行业治理，督促查找漏洞、健全制度，不断扎紧规范用权的制度笼子，达到查处一案、警示一片、治理一域的效果。

四要加强与司法机关、市场监管等部门的工作沟通，建立通畅的信息共享机制，凝聚整治违规干预和插手行为的工作合力。实践中，违规干预和插手行为与公安机关、人民检察院、人民法院、市场监管等部门工作直接相关，纪检监察机关作为监督专责机关，要加强与上述机关的沟通与对接，力求全面掌握干预和插手行为的具体情况，精准发现查处违规干预和插手行为。

本版图文原载《中国纪检监察报》