



认真学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》

提高问责工作规范化精准化水平

中国纪检监察报记者 刘一霖

特邀嘉宾

张萱 湖南省纪委监委案件审理室副主任

王瑞琼 江苏省南京市纪委监委案件审理室副主任

温佳宁 黑龙江省双鸭山市监委委员、市纪委监委第四监督检查室主任

习近平总书记在党的二十大报告中强调，“落实全面从严治党责任，用好问责利器。”二十届中央纪委三次全会对用好问责利器作出部署，要求“完善问责制度及程序，健全重点领域重点问题问责提级审核、问责案件评查等制度，防止和纠正问责不力、问责泛化、‘求快不求准’等问题。”新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）增写对滥用问责或者在问责工作中严重不负责任违纪行为的处分规定，有何意义？该违纪行为构成要件有哪些？监督执纪中怎样把握取证重点？我们特邀纪检监察干部进行交流。

1 滥用问责或者在问责工作中严重不负责任有哪些主要表现，新修订的《条例》增写对该违纪行为的处分规定，有何意义？

张萱：严肃有效问责有利于促进各级党组织、党的领导干部知责明责、守责尽责、担当作为。但在工作中，有的单位和地方存在问责不力以及简单化、泛化等问题，主要表现在如下几个方面：

一是问下不问上。如有的上级单位将监管权、监督权、执法权等权力，以人手不足、事多繁杂等为由，交由基层政府特别是乡镇政府履行。这种情况下，基层政府执行上级部署的各项任务，实际上是受上级委托而为之，决策权仍在上级。但出了问题之后，一些问责只对基层政府和具体执行任务的人员问责，却不问上级单位和相关领导干部的责任，问下不问上，导致权责不对等。

二是边界不清晰。关于问责的对象，问责条例中有明确规定，有的地方却把追究直接责任的案件当成问责案件，把不适用问责条例的情形也用问责处理，存在对象边界不清、性质认定不精准的问题。如有的把单位负责人个人参与公款旅游违反中央八项规定精神问题也作为问责案件处理，导致边界模糊。

三是把握不准确。问责是政治性、政策性很强的工作，必须坚持实事求是，依规依纪、精准实施。而实践中，有的错误理解和执行“快查快处”要求，调查不深不实，出现简单粗暴、生拉硬拽、刻意拔高等情况。

四是程序不规范。问责条例关于问责程序如何启动、如何办理都有明确规定。然而，有的党组织和领导干部却搞主观臆断，一问责就要追究纪律责任，一追究纪律责任就马上要结果，不按程序规定和要求，导致问责失去了程序保障。

五是整改不落实。问责与整改，是手段与目的的关系，问责的目的就是鞭策、激发党员干部担当作为，推动解决问题，取得工作实效。然而，有的却本末倒置，问责后没有提出改进工作的意见建议，一问

了之，甚至用问责代替整改。如有的在上级部门检查工作中，把问责几个人作为应付检查的方式，至于问题如何解决、由谁整改，却无人问津。

王瑞琼：问责是全面从严治党的利器。“动员千遍，不如问责一次”“有权必有责、有责要担当、失责必追究”。高悬问责利剑，剑指党员干部担当“塌肩膀”、干事“软无力”的弊病，通过有效问责促进各级党组织、党的领导干部负责、守责、尽责，践行忠诚干净担当。但若是滥用问责或者在问责工作中严重不负责任，不但不能发挥问责激励担当的作用，还会挫伤党员干部干事创业积极性。新修订的《条例》在第十章“对违反工作纪律行为的处分”中增写第一百三十七条，专门对滥用问责或者在问责工作中严重不负责任违纪行为作出处分规定，具有重要实践意义。

一是实现问责权的贯通衔接。问责条例第二十一条第二款规定，党组织、党的领导干部滥用问责，或者在问责工作中严重不负责任，造成不良影响的，应当严肃追究责任。《条例》第一百三十七条在党纪层面如何追究责任、追究何种责任进一步予以明确。

二是体现对问责权的监督制约。《条例》对违纪行为表述既包括滥用问责或者在问责工作中严重不负责任造成的结果，又包括不当问责的过程，体现了对问责权从程序到实体的监督制约。

三是证明违纪客观行为的证据。应当查明党组织、直接责任人、领导责任人超越职权、未按职权处理或严重不负责任，对问责工作失职的行为及具体经过，造成何种不良影响等。如作出问责决定的党组织中的直接责任人、领导责任人等人员的陈述和辩解，问责对象、被问责单位相关人员的证言等言词证据，证明被审查人在问责工作中的违纪行为表现；被审查人在问责工作中所作的书面材料，包括笔录、勘验检查相关书证、处理建议和意见、所依据的法律法规或行业规范等书证，佐证被审查人超越职权以及超越何种职权、程序违规还是实体问题等，以评价被审查人是否滥用问责或失职。

四是证明违纪主观方面的证据。应当通过被审查人的陈述和辩解，证明其在问责工作中究竟是明知故犯的故意还是过失心态。同时，通过其他证据佐证，比如调取会议记录等能够反映讨论过程的书面材料，侧面证明被审查人的主观方面；调取参与问责工作的其他人员以及问责对象的证言，印证被审查人的主观心态，比如，问责对象在问责过程中提出合理抗辩事由，而被审查人不予查证就草率问责的，能侧面证明被审查人主观上具有明知的故意。

此外，还可视情收集相关鉴定意见、视听资料，以及反映问责过程的电子数据等证据。

2 滥用问责或者在问责工作中严重不负责任的违纪行为构成要件有哪些？监督执纪中怎样把握取证重点？

王瑞琼：滥用问责或者在问责工作中严重不负责任违纪行为的构成要件如下：

违纪主体。该违纪行为的主体应是有权进行问责的单位的有关人员。根据问责条例，党内问责的主体包括党委（党组）、纪委及其派驻（派出）机构、党的工作机关。从程序看，问责包括问责启动、问责调查、作出问责决定、执行问责决定等环节，参与这些环节的相关人员都可能是该违纪行为的主体。相关人员包括直接责任人和领导责任人。值得注意的是，新修订的《条例》第三十九条对“主要领导责任”范围划分标准由“对直接主管的工作”修改为“对主管的工作”，删除了“直接”两个字，不是简单按照职务区分责任，而以实际权责来区分。

违纪客体。滥用问责或者在问责工作中严重不负责任违纪行为侵犯的客体是问责工作的严肃性、公平性，干部群众对问责工作的信赖等。

主观方面。滥用问责的主观方面是故意，包括直接故意和间接故意。问责工作中严重不负责任的主观方面可以是间接故意，即明知自己严重不负责任的行为可能导致问责不精准、不规范，造成不良影响，仍放任该结果发生；也可以是过失，即由于疏忽大意或者过于自信导致问责不精准、不规范。

客观方面。客观方面表现为在问责工作中超越职权，违规决定以及处理无权决定、处理的事项，或者在问责工作中严重不负责任，造成不良影响。比如有问责条例第二十一条第一款规定的“问责事实认定不清楚、证据不确凿、依据不充分、责任不清晰、程序不合规、处理不恰当，或者存在其他不当问责、不精准问责情况”等事实的，以处理不恰当为例，问责条例中规定的问责方式包括对党组织的3种问责方式、对党的领导干部的4种问责方式，处理不恰当不仅包括滥用纪律处分方式问责，还应当包括滥用通报、诫勉、组织调整或者组织处理等非纪律处分的问责方式。

温佳宁：围绕该条款的违纪行为构成，确定取证



浙江省建德市纪委监委严格问责标准，对问责全过程严格把关，针对问责不到位、不规范、不精准以及向下推卸责任等问题，及时督促纠正，进一步提高问责实效。图为该市纪检监察干部对一起问责案件进行取证，为精准问责提供依据。邵明敏摄

3 党组织和党员领导干部怎样更好担负起全面从严治党责任，在问责工作中把准基本原则，准确分清责任？

温佳宁：问责工作的原则是对开展问责工作的指导思想与总体要求的贯彻和具体化，问责条例规定了党的问责工作应当坚持的六项原则，六项原则间关联紧密、相互贯通，实践中应准确把握。

一是依规依纪、实事求是。这是开展问责工作的基本前提，问责主体必须严格规范自身权力运行，坚持以事实为依据，以党章、其他党内法规和国家法律法规为准绳，依规依纪依法开展问责工作。

二是失责必问、问责必严。问责是管党治党的利器，必须坚持严的基调，对于失职失责的，要启动动真碰硬，敢于问责、善于问责，把制度的刚性立起来。

三是权责一致、错责相当。习近平总书记反复强调，有权必有责、有责要担当、失责必追究。实践中问责必须把握权责与贵的一致性，根据问责事实，合理确定问责范围、层级，查明各责任人职责、失职失责情节以及与其问责事实间的因果关系，以确定所承担责任的轻重，综合考虑动机原因、客观条件、性质危害、认错态度以及一贯表现、挽回损失等因素，区分不同情况，精准作出问责决定。

四是严管和厚爱结合、激励和约束并重。问责的目的是通过问责督促党组织和党的领导干部强化责任意识，激励担当作为，实践中要做到宽严相济，落实“三个区分开来”，防止因不当问责挫伤干部干事热情。

五是惩前毖后、治病救人。通过强化问责，使领导干部真正扛起责任，今后不犯或者少犯错误，这才是党组织对领导干部

最大的关心和爱护。在问责工作中应做好思想政治工作，注重教育引导，不仅要让问责对象受警醒、受教育，也要给其他党组织和党的领导干部敲响警钟，达到问责效果的最大化。

六是集体决定、分清责任。开展问责工作，应当按程序经集体讨论决定，防止个人决定、草率问责。分清责任，一是区分追责和问责，追责是追究直接责任，问责是追究主体责任、监督责任和领导责任，不能混为一谈；二是搞清责任划分，既要明确分清领导班子成员之间的责任，又要明确党组织责任与领导干部个人责任，还要注意上下级党组织及其领导班子成员之间的责任，防止向下推责。

张萱：问责工作中准确分清责任，一是要准确区分追责对象和问责对象。《条例》将违纪行为有关责任人责任区分为直接责任、主要领导责任和重要领导责任。问责条例规定，问责问的是失职失责党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任、领导责任。实践中，需要厘清追责和问责的关系，注意区分追责对象与问责对象，避免将追究直接责任等同于问责，保证问责工作的准确性和严肃性。

二是要准确区分集体责任和个人责任。对于集体决策不当等事项的问责，领导班子负有全面领导责任，领导班子主要负责人、直接主管的班子成员承担主要领导责任，参与决策和工作的其他班子成员承担重要领导责任。对党组织问责的，还应当同时对该党组织负有责任的领导班子成员问

责。实践中，要注意区分集体责任和个人责任，防止以集体责任代替个人责任，避免只问集体责任，不问个人责任。

三是要准确区分主要领导责任和重要领导责任。主要领导责任是指领导干部在职责范围内，对主管的工作不履行或者不正确履行职责，对造成的损失或者后果负有直接领导责任，其中领导班子成员在职责范围内承担主要领导责任；重要领导责任是指领导干部在职责范围内，在参与决策和参与工作过程中不履行或者不正确履行职责，对造成的损失或者后果负有次要领导责任，其中“参与决策和参与工作”是指按照职责分工，不属于直接分管工作范围，但参与集体讨论，或者参与有关工作实施。实践中，对“一把手”的问责，要防止以重要领导责任代替主要领导责任，避免出现问责不平衡问题。

四是要准确区分上级主管部门责任和属地管理责任。正确处理上级主管部门“谁主管、谁负责”和地方“属地管理、分级负责”的关系，厘清两者职责权限，区分责任轻重，坚持实事求是，杜绝以“属地管理”代替“上级主管责任”，坚决纠正只问基层的责任，不问上级主管部门责任的错误倾向。

五是要准确区分失职失责和先行先试出现的工作失误。问责条例要求严格落实“三个区分开来”要求，规定了不予问责或者免予问责的情形，为敢于担当、勇于创新的干部营造干事创业的良好氛围。实践中，落实“三个区分开来”，要避免把先行先试中出现的工作失误直接等同于失职失责。

4 怎样严格依规依纪依法，进一步推动规范精准问责？

张萱：推动规范精准问责从实践操作层面来说，要做好以下几个方面的工作。

一是提高政治站位。有的党员领导干部政治站位不高，没能认识到失职失责行为给党的事业造成的危害和对人民群众利益的损害，生怕问责给当地“抹黑”，放弃主体责任和监督责任，把问责停留在口号上，导致问责制度的执行力打了折扣。针对这些错误思想和行为，要坚持始终从政治上办、政治上查。问责问的首先是管党治党的政治责任，要严明政治纪律和政治规矩，压实管党治党的主体责任，强化组织领导，层层落实责任，严格执行“一岗双责”，确保问责不“失焦”、“跑偏”。

二是突出问责实效。要坚持一是一，二是二。失职失责行为是什么性质的问题就按什么性质对待，该怎么处分就怎么处分，不能搞主观归罪。要坚持权责一致，根据党组织和领导干部的职责，科学认定失职失责问题，区分不同情形，当严则严，该宽则宽，防止搞“一刀切”。要严格落实问责影响期有关规定，防止出现影响期内被违规使用、提拔重用等问题。要做好问责的“后半篇文章”，落实以案促改要求，围绕责任落实这条

主线，深入剖析问题产生的原因，及时发出纪检监察建议书，找准责任点，精准发力纠正偏差，打通将问责压力转化为尽职尽责的通道，实现标本兼治。

三是坚持惩戒与教育相结合。准确运用问责方式，不要提到问责就要给纪律处分。要坚持纪法情理贯通融合，既要体现纪法的严肃性和力度，也要充分彰显组织的关心和温度，让问责对象心服口服，确保问责取得良好的政治效果、纪法效果和社会效果。针对不同类型问题，要从政治、纪法、社会等多方面考虑，真正起到问责一个、警示一片的效果。建立健全问责后的保障机制，积极探索建立问责执行、以案促改、以案促治、被问责人员跟踪回访等制度，鼓励问责对象卸下包袱。

四是规范问责程序。严格按照党章和有关党内法规规定的权限和程序执行。加强对问责的启动、调查、报告、审批、实施等全过程的管理和监督，坚持集体讨论，切实保障当事人的知情权、申辩权、申诉权等权利。

五是坚持严管和厚爱结合。“严管和厚爱结合、激励和约束并重”是党中央的一贯要求，体现了党组织对干部的关心和爱护，两者

是有机统一的整体。一方面，要坚持严的基调，在问责工作中，释放越往后越严的信号，提醒党组织和领导干部严格依照职责履职，把管党治党责任严起来；另一方面，要增强党员干部干事创业的信心，着力解决影响党员干部干事创业的症结所在，对症下药、有的放矢，有针对性采取措施，增强党员干部的认同感和干事创业的信心。

六是要加强对问责工作的监督。正确认识问责制度设计的初衷，克服问责范围越大、问责层级越高、处分处理越重就等于工作越有力等错误思想，避免搞“陪同式”“轮流式”问责，切实保障问责对象的相关权利。由相关部门建立对问责工作的动态监督机制，切实保障当事人的相关权利。开展问责案件“回头看”，核实证据是否到位、定性是否准确、划分责任是否科学、处理是否恰当，及时发现问题、推动整改，提升问责工作的规范化精准化水平，对滥用问责权和严重不负责任的，建立责任追究机制，督促相关党组织更加自觉地照章办事、精准问责。

本版图文原载《中国纪检监察报》