



认真学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》

从轻或减轻处分规定的理解与适用

中国纪检监察报记者 刘一霖

特邀嘉宾

彭涛 黑龙江省纪委监委案件审理室副主任

张爱国 湖南省常德市纪委监委

杨卫东 山西省太原市纪委监委案件审理室主任

惩前毖后、治病救人，是我们党对待犯错误同志的一贯方针，是党的纪律处分工作遵循的一项重要原则。《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）对从轻或者减轻处分作出规定，体现了这一要求。什么是从轻、减轻处分，《条例》规定了哪些从轻、减轻处分的情形？怎样总体把握、准确适用从轻、减轻处分情节？主动交代的适用条件和认定要素有哪些，与主动投案有什么区别和联系？实践中如何把握如实说明？认定具有立功表现有哪些重点需要注意？我们特邀纪检监察干部进行探讨。



安徽省广德市纪委监委将案件质量评查作为提升案件质量的重要举措，图为评查小组成员围绕某起案件中适用从轻、减轻处分情节是否精准开展交流研讨。张瑶摄

1 什么是从轻、减轻处分，《条例》规定了哪些从轻、减轻处分的情形，怎样总体把握、准确适用从轻、减轻处分规定？

张爱国：从轻处分是指在《条例》规定的违纪行为应当受到的处分幅度以内，给予较轻的处分；减轻处分，是指在《条例》规定的违纪行为应当受到的处分幅度以外，减轻一档给予处分。如果《条例》规定党员违纪行为只有开除党籍一个处分档次，则不适用减轻处分的规定。《条例》第十七条对可以从轻或者减轻处分的情形作出了规定，具体包括以下几种。

一是主动交代本人应当受到党纪处分的问题。涉嫌违纪的党员在组织谈话函询、初步核实前向组织交代自己的问题，或者在谈话函询、初步核实和立案审查期间交代组织未掌握的问题。

二是在组织谈话函询、初步核实、立案审查过程中，能够配合核实审查工作，如实说明本人违纪违法事实。这种情形是指被审查党员在上述阶段如实说明组织已经掌握的本人违纪违法事实。

三是检举同案人或者其他人员应当受到党纪处分或者法律追究的问题，经查属实，或者有其他立功表现。

四是主动挽回损失、消除不良影响或者有效阻止危害结果发生。这里的“主动挽回损失”，是指违纪党员在实施违纪行为已经造成损失的情况下，主动采取有效措施挽回损失；“消除不良影响”，是指违纪党员在其违纪行为已经造成不良影响的情况下，主动采取补救措施消除影响；“有效阻止危害结果发生”，是指违纪党员在已着手实施违纪行为，但尚未造成危害结果的情况下，主动放弃继续实施违纪行为，并主动采取措施阻止了危害结果的发生。

五是主动上交或者退赔违纪所得。违纪党员在党组织尚未作出没收、追缴等决定前，主动将自己违纪所得的财物上交组织，或者在违纪所得财物因消耗、使用或者毁坏而无法追回原物的情况下，主动用金钱或者其他财物予以赔偿。

六是党内法规规定的其他从轻或者减轻处分情形。

彭涛：精准适用从轻、减轻处分情节，是贯彻惩前

毖后、治病救人方针，落实宽严相济、严管厚爱要求的具体体现。实践中，可以从以下几个方面总体把握、准确适用从轻、减轻处分情节。

一要准确把握从轻、减轻处分情节对处分处理的影响。《条例》规定，存在从轻、减轻情节的，是“可以”从轻或者减轻处分，不是“应当”从轻或者减轻处分。实践中，需结合《纪检监察机关准确运用“四种形态”实施办法（试行）》相关规定，综合考虑认定的从轻、减轻情节是一般应当从宽的情节，还是可以酌情从宽的情节，是否存在应当从严处理的情形等，精准提出从轻或者减轻处分的建议。

二要准确把握规定处分幅度以外减轻处分的适用条件和情形。《条例》第十八条规定：“根据案件的特殊情况，由中央纪委决定或者经省（部）级纪委（不含副省级市纪委）决定并呈报中央纪委批准，对违纪党员也可以在本条例规定的处分幅度以外减轻处分。”此规定主要是针对案件的特殊情况，为使案件处理取得更好的效果，对被审查人突破处分幅度减轻处分。在适用上述特别减轻处分规则时，需把握三个方面的问题：一是适用该规定可以对违纪党员减轻两个及以上档次给予处分；二是必须严格按照规定的批准权限和程序作出，方可对违纪党员在规定的处分幅度以外减轻处分；三是准确把握适用特别减轻处分规则的例外情形，鉴于党章第四十条第二款规定对于严重违纪、严重触犯刑律的党员必须开除党籍，对于已经涉嫌犯罪或者已被司法机关认定构成犯罪的，以及《条例》规定只有开除党籍一个处分档次的违纪行为，一般不适用特别减轻处分规则。

三要准确把握从轻、减轻处分情节的证据要求和标准。查办案件过程中，承办部门应当注重收集能够证明被审查人是否具有主动交代、如实说明、立功等方面的证据材料，所收集的证据材料应当真实、全面、客观，绝不能在证据标准上搞降格处理。

2 主动交代的适用条件和认定要素有哪些，与另一个常见的概念“主动投案”有什么区别和联系？

杨卫东：主动交代主要分为两种情形。

一是涉嫌违纪的党员在组织谈话函询、初步核实前向有关组织交代自己的问题。有关组织，主要包括该党员所在的党支部、基层党委、该党员所在的党委、党工委、党组、纪委、纪工委、纪检组以及上级党组织等。此种情形要求必须在组织谈话函询、初步核实前主动交代。“谈话函询”包括两种情况：作为问题线索处置方式中的谈话或者书面函询；组织人事部门根据规定进行的谈话，以及党委（党组）作出的函询。“初步核实”是指有关组织受理反映党员的违纪问题后，为了解所反映的主要问题是否存在，为立案与否提供依据而进行的收集证据工作。在组织谈话函询、初步核实前向组织交代问题的，无论该问题是否已被组织掌握，均不影响成立主动交代。

二是涉嫌违纪的党员在谈话函询、初步核实和立案审查期间交代组织未掌握的问题。这里的“问题”，是指违纪党员自身存在且组织未掌握的问题。如果是组织已经掌握的问题，则不构成主动交代。

无论是哪种情况，主动交代都必须同时具备主动性和真实性。主动性是指涉嫌违纪的党员自愿、主动向组织交代自身问题，自愿置于党组织控制之下。真实性是指交代的问题必须经查证属实，否则不构成主动交代。

彭涛：主动交代和主动投案都是从宽处理的重要情节。《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第三条规定，“对主动投案、主动交代问题的宽大处理”。《条例》规定，主动交代是从轻或者减轻党纪处分的情形之一；《中华人民共和国公职人员政务处分法》第十一条规定，公职人员主动交代本人应当受到政务处分的违法行为，可以从轻或者减轻给予政务处分。

关于主动投案，《纪检监察机关处理主动投案问题的规定（试行）》明确了两种情形：党员、监察对象的涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪行为，未被纪检监察机关掌握，或者虽被掌握，但尚未受到纪检监察机关的审查调查谈话、讯问或者尚未被采取留置措施时，主动向

纪检监察机关投案；涉案人员的涉嫌行贿犯罪或者共同职务违法、职务犯罪行为，未被纪检监察机关掌握，或者虽被掌握，但尚未受到纪检监察机关的询问、审查调查谈话、讯问或者尚未被采取留置措施时，主动向纪检监察机关投案。还规定了“视为主动投案”的情形，包括在初步核实阶段，尚未受到纪检监察机关谈话时主动投案的；以及在纪检监察机关谈话函询过程中，主动向纪检监察机关未掌握的涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪行为问题的。

因此，主动投案和主动交代既有联系，又有所区别，我们认为，实践中可以从以下几个方面认定和把握。

一是从主体上看，主动交代的主体是涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪的党员、公职人员；主动投案的主体既包括涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪的党员、公职人员，也包括涉嫌行贿犯罪或者共同职务违法、职务犯罪的其他人员。

二是从时间和交代内容上看。二者的区别是，纪检监察机关在谈话、讯问、初步核实、立案审查调查谈话、讯问期间，或者采取留置措施后，党员、公职人员主动交代纪检监察机关未掌握的本人涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪行为问题的，可以认定为主动交代，但不能认定为主动投案。

三是从主观要素看，主动投案强调投案的主动性和自愿性，不是被强制到案；主动交代强调交代问题的主动性和自愿性，不是被强迫交代。党员、公职人员在组织谈话函询、初步核实前向有关组织交代自己的问题，和主动投案的主观要素基本一致；在初核谈话、审查调查谈话、讯问期间，或者被采取留置措施后交代组织未掌握的问题的，既可能是主动、自愿到案后主动交代，也可能是非自愿到案后主动交代。

四是客观行为上看，主动交代和主动投案都要求相关人员如实供述自己的涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪事实，对于主动到案后又“投而不供”“供小掩大”，欺瞒组织等行为的，不认定为主动投案。

3 实践中如何把握如实说明，与主动交代的区别是什么？对于不如实交代、说明问题的怎么区分不同情形处理？

彭涛：《条例》第十七条第（二）项规定，在组织谈话函询、初步核实、立案审查过程中，能够配合核实审查工作，如实说明本人违纪违法事实的，可以从轻或者减轻处分。本项规定的“如实说明”是相对于第一项中“主动交代”而言的，指的是涉嫌违纪的党员如实讲清组织已掌握的本人主要违纪事实。实践中可以从以下三个方面把握。

一是从如实说明发生的时间看，发生于组织谈话函询、初步核实和立案审查过程中，如果审查结束后才如实向组织讲清问题的，不能作为可以从轻或者减轻处分的情节。

二是从如实说明的内容看，如实说明的是组织已掌握的违纪事实，既包括本人单独实施的违纪行为，也包括在共同违纪过程中参与实施的行为。

三是从判断如实说明的标准看，要如实向组织讲清其涉嫌的主要违纪事实，如果避重就轻，只交代次要违纪事实，帮助其正视问题，或者有意编造、隐瞒主要情节，掩盖主要事实，则不能认定为如实说明。

需要说明的是，如实说明和主动交代是两个既有联系，又有区别的概念。二者的共同点是，涉嫌违纪党员都向组织如实讲清了其违纪事实。二者的区别主要有：一是发生时间不尽相同，如实说明发生于组织谈话函询、初步核实、立案审查过程中；而主动交代既可以发生在组织谈话函询、初步核实前，也可以发生在谈话函询、初步核实、立案审查期间。二是组织是否已掌握影响情节的认定，如实说明针对的是组织已掌握的问题，如果在组织谈话函询、初步核实、立案审查过程中，交代组织未掌握的问题的，则应认定为主动交代。

杨卫东：对于被审查人不如实交代、说明问题的，应当坚持主客观相统一的原则，结合其主观故意和客观行为综合把握。对于主观恶性不大，出于畏惧或者不了解政策等思想认识问题未向组织如实交代、说明问题的，要充分发挥组织教育挽救作用，做实思想政治工作，帮助其正视问题，放下思想包袱。对于经教育后能够转变思想，如实交代、说明问题，符合《条例》规定的条

件的，仍可以认定为主动交代或者如实说明。

经教育后仍不如实交代、说明问题的，根据行为发生的时间、情节等因素，要区分不同情形进行处理。

不如实说明、交代的行为可能违反组织纪律。《条例》第八十一条第一款第（二）项明确，在组织进行谈话函询时，不如实向组织说明问题，情节较重的，给予警告或者严重警告处分。谈话函询不是普通的谈心谈话，是组织的信任关爱，是纪律的警示提醒。实践中，部分党员干部出于畏惧、侥幸、应付等心态，在组织对其进行谈话函询的过程中对自己存在的问题矢口否认或者避重就轻，错失了组织给予的教育挽救机会。

不如实说明、交代的行为性质严重的还可能违反政治纪律。若违纪党员不如实交代、说明，并且提供虚假信息，掩盖事实或者与他人串供的，则属于对抗组织审查的行为，需要单独评价为违反政治纪律。在执纪过程中，要注意综合审查行为人的主观故意和客观行为，做到实事求是、不枉不纵。

4 认定具有立功表现要把握哪些方面？认定主动上交或退赔违纪所得有哪些重点需要注意？

杨卫东：被审查人检举揭发的问题，往往可查性强、成案率高，对强化监督、净化政治生态具有重要作用。将立功之作可以以从轻或者减轻处分的情形之一，不仅有利于案件尽快查清，也给了被审查人和涉案人员改过自新的机会，符合坚持严管与厚爱相结合的原则。在认定立功表现时需要把握以下两点。

第一，在认定“检举同案人或者其他人员应当受到党纪处分或者法律追究的问题，经查属实”这一立功表现形式时，需要明确几个概念。这里的“同案人”，是指与被审查人共同参与、实施了违纪行为的人。“其他人”，是指没有与被审查人共同参与、实施违纪行为的人。“同案人”和“其他人”既包括党员和党的组织，也包括非党员和非党组织。

“应当受到党纪处分”是指，是指被检举人的违纪行为依照《条例》和其他党内法规的规定，应当受到纪律处分或者法律追究。“应当受到法律追究的问题”，是指被检举人的违法行为，依照刑法规定应当被追究刑事责任，或者依照其他法律规定应当受到行政处罚等法律责任追究。需要注意的是，不能认为凡是被审查人检举他人受到行政处罚的违法行为均要给予从轻或者减轻处分。比如，被审查人检举他人违反道路交通安全法关于机动车停放、临时停车规定，受到罚款处理的，对检举这

种轻微的违法行为不宜作为从轻或者减轻处理的依据。

第二，对于其他立功表现的认定。其他立功表现主要有几种情况：一是提供其他违纪违法案件的重要线索，经查证属实的；二是阻止他人违法犯罪活动的；三是协助抓捕其他违法犯罪案件被调查人、犯罪嫌疑人（包括同案犯）的；四是为国家挽回损失等其他有利于国家和社会的情况。需要注意的是，如果被审查人所谓的“贡献”是其在履职范围内的工作，或者其堵塞的“漏洞”本身就是其错误行为所导致的，则不宜认定为立功。

张爱国：主动上交或者退赔违纪所得是从轻或者减轻处分的情形之一。认定主动上交或者退赔违纪所得，不能仅依据违纪党员主动上交的数额予以简单划分，而应当结合其退缴意愿、退缴能力、退缴数额等情况综合判断。

一方面，违纪党员应当具有积极配合、退缴违纪所得的主观意愿；另一方面，违纪党员应当全额退缴其违纪所得及其孳息收益，或者虽然退缴能力不足但本人及其亲友在纪检监察机关追缴违纪所得过程中积极配合，且大部分已追缴到位。大部分已追缴到位一般理解为至少达到案内应缴总额的一半以上。

主动上交或退赔违纪所得，限于于主动向组织上交，不包括将违纪所得退

还的情形。如，某党员领导干部收受可能影响公正执行公务的礼金一段时间以后，因担心被查处将礼金退还给送礼人，这种情况就不应作为从轻或减轻处分的依据。

对具有主动上交或者退赔违纪所得情节的，纪检监察机关是否从轻或者减轻处分，要综合考虑被审查人违纪行为的时间节点、违纪事实和性质、造成的后果和影响、被审查人配合组织审查以及认错悔错态度、一贯表现、自身情况、所在地区（部门）其他党员干部违纪处理情况等，综合分析研判后作出决定，确保案件办理的政治效果、纪法效果和社会效果有机统一。

此外，要注意主动上交与登记上交的区分。若被审查人自述存在收受财物的违纪问题，但因证据缺失，案件承办部门未能查明相关问题，被审查人自愿将相关财物上交组织，在此情况下，可以以被审查人自述事实为基础，采取登记上交方式处置，这种情形不属于主动上交违纪所得，由于自述收受财物的问题未被认定为违纪事实，故不适用从轻或者减轻处分条款，若其还存在其他违纪违法问题的，可以综合考量被审查人在初步核实和立案审查期间的表现，对其主动上交财物的行为在态度和认识中进行全面评价。

本版图文原载《中国纪检监察报》