



认真学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》

依规依纪对涉嫌违法犯罪党员给予处分

中国纪检监察报记者 刘一霖

特邀嘉宾

高长彬 河北省纪委监委案件审理室副主任
刘伶艳 北京市通州区纪委监委、监委委员、案件审理室主任
张剑峰 上海市松江区纪委监委案件审理室副主任

党的纪律是党员的底线，国家法律是公民的底线。党的先锋队性质和执政地位，决定了党的纪律必然严于国家法律。《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）第二十八条规定，对违法犯罪的党员，应当按照规定给予党纪处分，做到适用纪律和适用法律有机融合，党纪政务等处分相匹配。《条例》第二十九条规定了对涉嫌犯罪党员的纪律处分，其适用情形是什么？党员涉嫌犯罪的，怎么根据情节轻重确定处分档次？对涉嫌违法的党员给予纪律处分有哪几种情况，实践中需重点注意哪些问题？新修订的《条例》增写对违反国家财经纪律行为的处分规定，如何理解该规定？如何理解把握《条例》“先处后移”的要求？我们特邀纪检监察干部进行讨论。

《条例》第二十九条规定了对涉嫌犯罪党员的纪律处分，其适用情形是什么，党员涉嫌犯罪的，怎么根据情节轻重确定处分档次？

高长彬：犯罪，是指依据刑法规定应当受到刑罚处罚的危害社会的行为。党组织在纪律审查中发现党员涉嫌犯罪的，必须给予党纪处分。《条例》第二十九条对党员涉嫌犯罪行为采取概括加列举的表述方式，重点突出了监察法第十一条第（二）项规定的七类职务犯罪行为，主要是考虑到纪检监察机关一体履行纪检、监察职责，以及公职人员中绝大多数是党员的实际情形；同时，该条规定对涉嫌犯罪的党员，应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍等党纪重处分。

党纪处分并不以司法审判为前提，党组织在纪律审查中发现党员存在涉嫌犯罪行为的，一般应当及时作出党纪处分。实践中，主要有以下两种情形。

第一种情形是党员的行为尚未受到刑事责任追究，即司法机关尚未作出判决、裁定、决定，其中既包括正在追究刑事责任过程中，司法机关尚未作出判决、裁定、决定的情形，也包括犯罪已过追诉时效期限，不追究刑事责任的情形。

这里的“判决、裁定”，是指人民法院作出的有罪判决、裁定，不包括一审法院作出的终止审理的裁定或者宣告无罪判决；二审法院对不服一审判决的上诉、抗诉案件，经过审理后，认为原判决事实不清楚或者证据不足，作出的撤销原判，发回原审法院重新审判的裁定等。这里的“决定”，一般是指人民检察院对于犯罪情节轻微，依照刑法规定不需要判处刑罚或者免除刑罚的情形，按规定程序作出的不起诉决定。不包括公安机关、人民检察院作出的立案侦查决定、撤销案件决定；人民检察院作出的绝对不起诉或者证据不足不起诉的决定等。

第二种情形是司法机关已作出一审判决等，但尚未生效的情况。这里主要是指一审法院已作出有罪判决，尚在上诉和抗诉期限内的情形。

综上，《条例》第二十九条适用于在司法机关作出判决、裁定、决定之前给予党纪处分的情形，也即通常所说的党纪处分先行。如果司法机关

已经作出生效判决、裁定、决定，则应当依照《条例》第三十三条、第三十四条、第三十五条等规定处理。

张剑峰：根据《条例》第二十九条规定，党组织在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊、浪费国家资财等违反法律涉嫌犯罪行为的，应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。对于党员涉嫌犯罪的，原则上应当开除党籍。实践中，具体可分以下几种情形。

一是党组织对于党员涉嫌故意犯罪且可能被司法机关判处刑法规定的主刑（含宣告缓刑），或者可能被单处或附加剥夺政治权利的，或者涉嫌过失犯罪，可能被依法判处三年以上（不含三年）有期徒刑的，应当给予开除党籍处分。如果在移送司法机关前，党组织给予其开除党籍处分，而移送司法机关后，人民检察院作出不起诉决定，或者被人民法院单处罚金，或者人民法院作出免于刑事处罚判决的，移送司法机关之前作出的开除党籍处分决定不违反《条例》第三十三条的规定，党组织不需要根据司法机关处理结果作变更。如果受处分党员认为处分不当的，可以提出申诉。

二是党组织根据已经查明的事实和具体情节，依照刑法的规定，对党员因涉嫌过失犯罪，且可能被人民法院判处三年以上（含三年）有期徒刑或管制、拘役的，一般应当开除党籍。对于个别可以不开除党籍的，应当对照处分违纪党员批准权限的规定，报请再上一级党组织批准。

三是党组织根据已经查明的事实和具体情节，依照刑法规定，对于党员涉嫌犯罪但情节轻微，可能被人民检察院依法作出不起诉决定，或者被人民法院依法作出有罪判决并免于刑事处罚的，或者可能被人民法院单处罚金的，根据具体事实和情节，除了开除党籍，也可以给予撤销党内职务、留党察看等党纪重处分。

需要注意的是，对于案情属属疑难、复杂等特殊情况的，也可以先移送司法机关。



上海市宝山区纪委监委充分运用综合研判机制，加强对违纪违法案件的分析研究，把牢案件处置关。图为该区第四纪检监察室联合案件审理（法规）室对涉嫌违法违纪党员的党纪处分进行研究讨论。

王璐云摄

新修订的《条例》增写对违反国家财经纪律行为的处分，如何理解该规定，若违反国家财经纪律的行为同时也属于刑法规定的行为但尚不构成犯罪的，怎么适用条款？

高长彬：《条例》第三十条新增第二款，明确对“违反国家财经纪律，在公共资金收支、税务管理、国有资产管理、政府采购管理、金融管理、财务会计管理等财经活动中有违法行为的”，视情节给予党纪处分。这一规定贯彻落实党中央有关严肃财经纪律的要求，把党和国家在财经领域的治理实践和创新成果以党内法规形式固定下来，进一步突出对违反国家财经纪律行为的惩戒，划清财经领域“红线”和“底线”。

对照《条例》的历次修订可以发现，在2003年《条例》分则中有过“违反财经纪律的行为”章节，其中大部分行为可以被国家财经纪律法律法规所涵盖。当时的《条例》对违纪和违法没有作严格区分，分则中存在大量对违法甚至犯罪的行为规定。此后2015年、2018年两次修订《条例》时，按照纪在法前、纪法分开原则，删除了包括违反财经纪律在内的与国家法律法规重复的条文。同时，为解决对违法行为进行党纪处分的问题，在总则中增写了“对党员实施违法行为给予党纪处分的纪法衔接条款”。此后，对违反国家财经纪律的行为，就适用总则中纪法衔接条款进行处分。此次修订《条例》，在坚持纪法分开原则和“六项纪律”体例的基础上，没有在分则中增设其他纪律分类，而是在总则纪法衔接条款中的第三十条单列一款，对

违反国家财经纪律行为给予党纪处分作出规定。

违反国家财经纪律的行为，主要是指违反了为维护国家财经秩序而制定的法律法规，比如《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国税收征收管理法》《中华人民共和国会计法》《中华人民共和国资产评估法》《中华人民共和国企业国有资产法》《中华人民共和国审计法》等法律，以及《财政违法行为处罚处分条例》《中华人民共和国预算法实施条例》《中华人民共和国政府采购法实施条例》等法规规章中禁止性规定的违法行为。比如，设立“小金库”违反会计法第十六条关于“各单位发生的各项经济业务事项应当在依法设置的会计账簿上统一登记、核算，不得违反本法和国家统一的会计制度的规定私设会计账簿登记、核算”的规定，应当依照《条例》第三十条第二款规定追究党纪责任，同时对照会计法第四十条的规定，视情节轻重由相关机关追究法律责任。

张剑峰：《条例》第三十条第一款规定党员“有刑法规定的行为，虽不构成犯罪但须追究党纪责任”，第二款规定党员“违反国家财经纪律，在公共资金收支、税务管理、国有资产管理、政府采购管理、金融管理、财务会

计管理等财经活动中有违法行为，依照前款规定处理”。实践中，违反国家财经纪律的违法行为，可能同时也属于刑法规定行为但不构成犯罪，这种情况下，该行为既违反了《条例》第三十条第一款的规定，又违反了第二款的的规定，根据《条例》第二十五条第二款规定“一个条款规定的违纪构成要件全部包含在另一个条款规定的违纪构成要件中，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定”，应当依照第三十条第二款规定追究党纪责任。

比如会计法第四十二条规定：“授意、指使、强令会计机构、会计人员及其他人员伪造、变造会计凭证、会计账簿，编制虚假财务会计报告或者隐匿、故意销毁依法应当保存的会计凭证、会计账簿、财务会计报告的，由县级以上人民政府财政部门给予警告、通报批评，可以并处二十万元以上一百万元以下的罚款……”与此相应，授意、指使、强令会计机构、会计人员及其他人员伪造、变造会计凭证、会计账簿，编制虚假财务会计报告或者隐匿、故意销毁依法应当保存的会计凭证、会计账簿、财务会计报告的，既符合《条例》第三十条第一款的规定，又符合第二款的规定，根据特别规定优于一般规定的原则，应依照第二款关于违反国家财经纪律的规定追究党纪责任。

如何理解把握《条例》“先处后移”的要求？对于涉嫌犯罪的党员，什么情况下中止其党员权利，如何根据监察机关、司法机关的处理结果对被中止党员权利的党员进行处理？

刘伶艳：“先处后移”是指党组织在纪律审查中发现党员严重违纪违法构成犯罪的，原则上先作出党纪处分决定，并按照规定由监察机关给予政务处分或者由任免机关（单位）给予处分后，再移送有关国家机关依法处理。具体办理可以从以下三点来理解和把握。

第一，“原则上先作出党纪处分决定”。对党员严重违纪违法构成犯罪的，除因案情疑难、复杂等难以在移送有关国家机关前作出党纪处分决定外，在移送有关国家机关前作出党纪处分决定，再移送有关国家机关处理。

第二，“按照规定由监察机关给予政务处分或者由任免机关（单位）给予处分”。对严重违纪违法构成犯罪的党员是公职人员的，在给予党纪处分后，移送有关国家机关依法处理前，应当按照规定由监察机关给予政务处分或由任免机关（单位）给予处分。

第三，“移送有关国家机关依法处理”。在纪律审查中，发现违纪党员存在违反国家法律法规需要由有关国家机关依法处理的，主要分两种情况：一是对于涉嫌犯罪的党员，应当将其涉嫌犯罪问题移送检察机关依法审查起诉；二是对于涉嫌违法的党员，应当将其移送有关行政执法机关依法处理。比如，纪检监察机关在查办案件中，发现党

员有行政违法行为，需要给予行政处罚的，在依规依纪依法给予党纪政务处分后，应当移送有关行政执法机关依法处理。

对于党员涉嫌犯罪被依法留置、逮捕的，党组织还应当按照管理权限中止其表决权、选举权和被选举权等党员权利。中止党员权利主要适用于不能及时作出党纪处分决定的情况，或者对于党员涉嫌犯罪，先行给予其撤销党内职务处分并移送司法机关后，被司法机关依法逮捕的情况。

中止党员权利的管理权限，原则上应与对该党员进行党纪立案的决定权一致，一般应由县级和县级以上各级党委或纪委，依据监察机关的留置决定书或司法机关的逮捕决定书等法律文书，依照程序作出书面决定，送达党员本人，并抄送同级党委组织部门和该党员所在单位党组织。

张剑峰：有管理权限的党组织和纪检监察机关作出中止党员权利的决定后，应当根据监察机关、司法机关的处理结果，及时对被中止党员权利的党员进行处理。具体来说有以下三种情形。

一是根据司法机关作出的生效结论和《条例》第三十三条、第三十四条等相关规定，经审查认为应当给予开除党籍处分的，不存在恢复党员权利的问题，按程序作出开

除党籍处分决定即可。

二是经审查认为应当给予留党察看处分的，其被中止的表决权、选举权和被选举权不能立即恢复，如其在留党察看期间确有悔改表现，可待留党察看期满后恢复其党员权利；其被中止的其他党员权利，应当及时恢复。

三是经审查认为应当给予其他党纪处分或者免于党纪处分、不予党纪处分的，应当及时恢复其党员权利。恢复党员权利的程序，参照中止党员权利的程序办理，并可与党纪处分一并报批。恢复党员权利应当作出书面决定，并送达其本人，抄送同级党委组织部门和该党员所在单位党组织。

需要注意的是，司法机关在案件办理过程中，根据刑事诉讼法的规定，对已被执行逮捕的涉嫌犯罪党员，采取变更刑事强制措施，如取保候审、监视居住等，或者因法定期限届满予以释放，或者因一审判决被告人无罪、免除刑事处罚、宣判后立即释放的，应在司法机关对该党员作出的司法结论生效后，再视情况作出是否恢复党员权利的相应决定，具体可按照上述三种情形进行处理。

本版图文原载《中国纪检监察报》

对涉嫌违法的党员给予纪律处分有哪几种情况，实践中需重点注意哪些问题？

刘伶艳：新修订的《条例》在第二十九条、第三十条分别对涉嫌违法犯罪党员的纪律处分问题做出明确规定，特别是第三十条第三款进一步完善了对涉嫌违法党员的处理规定。

第一，党员涉嫌违法的，视具体情节给予警告直至开除党籍处分。在第三十条第一款中主要规定了两种情形。一是党员有刑法规定的行为，虽不构成犯罪但须追究党纪责任的情形。这里的“不构成犯罪”，主要是指依照刑法第十三条等相关规定，情节显著轻微危害不大不认为是犯罪等情形。二是党员有其他破坏社会主义市场经济秩序、违反治安管理行为和违反国家法律法规的行为，比如《中华人民共和国治安管理处罚法》《中华人民共和国产品质量法》等法律。

第二，党员违反国家财经纪律的，视具体情节给予警告直至开除党籍处分。这里提到的“违反国家财经纪律”的行为，主要是指违反了《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国税收征收管理法》《中华人民共和国会计法》《中华人民共和国政府采购法》等维护国家财经秩序而在公共资金收支、税务管理、国有资产管理、政府采购管理、金融管理、

财务会计管理等财经方面制定的法规规章中禁止性规定的违法行为。

第三，党员有丧失党员条件，严重败坏党的形象行为的，这里列举了嫖娼或者吸食、注射毒品行为，应当给予开除党籍处分，此规定体现了对严重失德失范行为的严肃处理。

具体实践中，需要注意以下三个问题。一是党员有刑法规定的行为，虽不构成犯罪但须追究党纪责任的，在给予其纪律处分时要严格把握证据标准，以保证案件质量。

二是并非党员所有的违法行为都要给予纪律处分，需要根据其违法的性质、情节、影响、后果等综合评判。如党员存在违章停车等轻微违法行为，虽然违反了《中华人民共和国道路交通安全法》，但该种行为还没有达到“损害党、国家和人民利益”，应当给予党纪处分的原则，从节约执纪执法资源的角度，可以予以批评教育、责令检查等，一般不需追究党纪责任。

三是对于党员有嫖娼或者吸食、注射毒品等行为，丧失党员条件，严重败坏党员形象的，应当给予开除党籍处分，如该党员同时具有公职人员身份，要严格按照党纪处分与政务等处分相匹配的原则，确定给予其政务等处分