

工作方法论

让约谈在压实主体责任中发挥威力

□中央纪委驻最高人民法院纪检组



坚持全面依法治国、坚持全面从严治党，均为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。人民法院是实施全面依法治国战略的中坚力量，是维护社会公平正义的最后一道防线。坚持全面从严治党，压实人民法院各级党组织管党治党政治责任，对于推动全面依法治国，维护社会公平正义，促进公正廉洁司法，实现党的十九大报告中提出的“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标具有重大政治意义。

作为压实全面从严治党主体责任的一种有效方式，约谈具有咬耳扯袖、红脸出汗、析理明责、纠偏正向的重要作用。要使约谈真正发挥威力，必须坚决避免流于形式、千篇一律、隔靴搔痒、零敲碎打式的约谈；必须坚持问题导向，结合工作实际，形成制度常态，推动责任落地。

就很难戳中要害，甚至最终会事倍功半。

开展约谈工作，选准发现问题的突破口十分必要。人民法院的廉政监察员是纪检监察组织延伸的监督“探头”，往往身处司法办案一线，对所在部门的司法廉洁风险和法官情况有更直接的了解，不失为约谈人了解和掌握该部门及其主要负责人问题的最佳突破口。

约谈人跟部门主要负责人谈话前，应当先跟该部门廉政监察员谈，向其了解该部门主要负责人落实全面从严治党主体责任情况和工作中的主要问题，对其是否认真贯彻了中央关于全面从严治党的决策部署、是否做到了严管厚爱、是否支持廉政监察员的工作等情况做到心中有数，

从而制订有针对性的谈话方案。

结合实际谈，把原因析透

纵观人民法院各部门在全面从严治党中存在的问题，表现形式可能相同或相似。由于不同的部门司法权运行特点不同，因而产生问题的原因也各异，与之相应的整治措施自然就要有所区别。

除了在思想上高度重视，深入掌握被约谈人在履行全面从严治党主体责任中存在的突出问题外，约谈人还要结合其所在部门权力运行特点和规律，深刻挖掘产生问题的根源，做到不但知其然而且知其所以然，在谈话中与被约谈人共同找问题、析原因、谋“出路”，促使被约谈人及时认真地改正错误、改进工作，让约谈不浮于表面，真正发挥治本作用。

具体来说，约谈人跟民事审判部门有关人员谈，需要了解民事案件审理流程、优势证据规则等，尤其要掌握民事案件审判权力分散、法官自由裁量权大、更容易滋生腐败等特点；跟执行部门有关人员谈，需要了解执行工作流程，掌握查封、解封、冻结、拍卖的基本条件等，尤其注意执行工作程序规制不严密，执行人员单打独斗容易产生腐败，以及违法查封、解封、拖延执行现象及其背后隐藏的腐败问题；跟行装装备管理部门有关人员谈，需要了解本院基建工程招标、国有资产采购、资金收支的基本情况，尤其要弄清楚容易产生“回扣”等违规问题的高发环节，等等。

围绕问题谈，把责任压实

坚持问题导向是马克思主义的鲜明特点。十九大报告指出，要“坚持问题导向，保持战略定力，推动全面从严治党向纵深发展”。在全面从严治党进程中，有的放矢、直面问题式的约谈，已成为提神醒脑、加压明责、推动工作的利器。失去问题导向和责任传导的约谈，其震慑力必

然大打折扣。

约谈人开展约谈应当开门见山、直来直去、真刀真枪，敢于揭短亮丑动真格，勇于直面问题找“出路”，不绕弯子、搞回避，谨防走过场、放“空炮”。只有让约谈成为短兵相接的攻坚战，才能达到把脉治病的目的。

充分发挥约谈功效，不但要做好发现问题、分析问题、指出问题这“前半篇文章”，还要做好整改落实这“后半篇文章”。约谈的效果往往要通过整改落实来体现，约谈发现和指出问题再多、批评教育再严厉，如果责任追究不及时、被约谈人不上心、整改落实不到位，这样的约谈不过是一场空谈，对压实全面从严治党主体责任没有实际意义。这就需要建立约谈台账，将约谈后的整改与问责挂钩，开展约谈后整改情况回访，让被约谈人心中有触动、肩上有责任，让约谈内容事有回音、件件有落实，切实增强约谈的震慑力和约束力。

着眼常态化，把机制健全

实践证明，约谈的常态化、制度化是其生命力的最好保证。“三天打鱼两天晒网”式的约谈，可能一时热闹，不可能持久发挥作用。在人民法院系统约谈工作中，必须着眼约谈常态化的要求，根据《中国共产党党内监督条例》，结合人民法院工作实践和约谈实践经验，在制定出台的纪检组长与廉政监察员约谈办法的基础上，研究制定纪检组长约谈部门主要负责人的办法。坚持全面约谈与重点约谈相结合，明确将履行全面从严治党主体责任不力、对上级重大决策部署贯彻落实不及时、对“四风”问题或违反中央八项规定精神问题查纠不力、抓班子带队伍宽松软导致司法腐败问题多发等情形纳入约谈范围，对纪检组长约谈人民法院各部门主要负责人的情形提出具体的规范要求，以约谈的制度常态化，使各部门主要负责人将责任牢牢扛在肩上。

以案说纪

如何认定拉票、助选等非组织活动行为

□王希鹏

基本案情

案例一：杨某，某县县委书记。在市委换届过程中，杨某为了“更进一步”进阶市委常委，搞拉票贿选。为获得贿选资金，杨某以增加县有关单位年度资金缺口和春节团拜会所需费用等名义，擅自增加这些单位的财政预算。其后，杨某本人及安排有关人员向相关人员送钱拉票贿选共计78人次，送钱总金额达80万元。其贿选经费大都来自上述有关单位虚列的财政支出，后以会议费、接待费等报销方式冲抵。

案例二：胡某，某市政府副秘书长，中共党员。胡某得知自己是政府换届中副市长的候选人之一后，给多位市人大代表发送手机短信拉票。其主要内容为“此次选举，请提携”“事后重谢”等。第一轮群发短信后，有人提醒他不要发短信，他回复承认犯了个大错误，但没有任何收敛，又群发两轮短信。拉票问题被举报后，他弄虚作假，搞小动作，对抗组织调查，企图蒙混过关。

评析意见

拉票、助选等非组织活动行为，严重带坏社会风气，破坏当地政治生态，损害党的执政根基，必须予以严惩。近年来发生的衡阳破坏选举案、南充拉票贿选案、辽宁系统性拉票贿选案，案件性质之恶劣，涉案人员之众多，党中央查处态度之坚决，在党内外引起了强烈反响。

杨某严重违反了党的政治纪律，并涉嫌违法犯罪

案例一的焦点是杨某违反了党的组织纪律还是政治纪律。杨某为能当选市委常委而套取财政资金送钱拉票，干预党内选举，构成了《中国共产党纪律处分条例》第七十二条第一项规定的“在民主推荐、民主测评、组织考察和党内选举中搞拉票、助选等非组织活动的”行为，违反了党的组织纪律。但笔者认为，透过现象看本质，杨某的行为不仅违反了党的组织纪律，更严重违反了党的政治纪律。因为，换届是党中央统一安排和部署的政治工作和政治任务，它直接关系到选人用人的公信力，关系到政治生态建设，关系到党员干部在民众中的形象，关系到人心向背。党员在换届期间搞拉票、助选等非组织行为，本质上是对党的政治原则、政治方向和党的政治路线的违背。本案中，杨某套取财政资金，本人及安排有关人员向相关人员送钱拉票和贿选共计78人次，送钱总金额达80万元，情节极其严重，影响极为恶劣，扰乱了正常的换届秩序，严重破坏了当地的政治生态，建议按照违反党的政治纪律论处。

本案的另一焦点是杨某的行为是否构成《刑法》规定的破坏选举罪。破坏选举罪是指在选举各级人民代表大会代表和国家机关领导人员时，以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选举文件、虚报选举票数等手段破坏选举或者妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权，情节严重的行为。它破坏的是各级权力机关的选举活动。本案中杨某是在党内选举中实施的拉票、助选等非组织活动，不构成破坏选举罪。

另外，杨某擅自增加县有关单位的财政预算的行为，违反了《中华人民共和国预算法》；以会议费、接待费等报销方式冲抵贿选款行为，涉嫌构成《刑法》规定的贪污犯罪；本人及安排有关人员向相关人员送钱拉票行为，涉嫌构成《刑法》规定的行贿犯罪。上述行为应当数罪并罚，按照纪法衔接条款，移送司法机关追究法律责任。

胡某构成搞拉票、助选等非组织活动行为，以及对抗组织审查行为

案例二中，胡某为当选副市长，违反法律规定，利用手机短信进行拉票，怂恿、诱使他人投票，构成《中国共产党纪律处分条例》第七十二条第二项规定的“在法律规定的投票、选举活动中违背组织原则搞非组织活动，组织、怂恿、诱使他人投票、表决”的行为，违反了党的组织纪律。

另外，胡某在拉票问题被举报后，弄虚作假，搞小动作，对抗组织调查，企图蒙混过关，构成《中国共产党纪律处分条例》第五十七条的对抗组织审查行为，应当数罪并罚，合并处理。

准确认定搞拉票、助选等非组织活动行为

执纪实践中，对搞拉票、助选等非组织活动行为的认定和处理，特别是在适用《中国共产党纪律处分条例》第七十二条过程中，应注意以下问题。

（一）搞拉票、助选等非组织活动行为一般包括三种情形。其一，在党内的民主推荐、民主测评、组织考察和党内选举中搞拉票、助选等非组织活动的行为。它侵犯的客体是党的组织人事制度。其表现形式多种多样，比如通过宴请、安排消费活动、打电话、发短信、登门拜访、委托或者授意中间人出面说情、举办联谊活动等形式，请求他人给予关照；在选举期间私自向代表赠送纪念品或散发各种宣传材料；参与或者帮助他人拉票助选，等等。其二，在法律规定的投票、选举活动中违背组织原则搞非组织活动，组织、怂恿、诱使他人投票、表决的。这里主要指的是在法律规定的投票选举过程中，不贯彻组织意图，违背组织意图，组织、怂恿、诱使他人投票、表决。它侵犯的客体是公民的选举权利和国家的选举制度，同时破坏了党的组织制度。这种行为对于使党的主张通过法定程序成为国家意志，对于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家机关的领导人员具有极大的破坏力。其三，在选举中进行其他违反党章、其他党内法规和有关章程活动的。另外，搞拉票、助选等非组织活动行为主要特征中没有情节方面的要求，体现了党组织对上述行为予以打击和严惩的鲜明态度。

（二）提高政治站位，对违反换届纪律的行为零容忍。在执纪审查中，要提高政治觉悟和政治站位，不能只局限于违纪行为本身和违纪行为的表现，要看到违纪行为反映的问题实质，善于从种类繁多、表现各异的违纪行为中，发现违反政治纪律、政治规矩的问题。党员在换届期间，搞拉票、助选等非组织活动行为本质上是对党的政治原则、政治方向和党的政治路线的违背，情节严重的，建议将其转化为违反政治纪律行为予以认定，营造风清气正的政治生态。

（三）注意该违纪行为与《刑法》第二百五十六条规定的破坏选举罪、《治安管理处罚法》第二十三条规定的“破坏依法进行的选举秩序”行为的区别。另外，在查处拉票、助选问题中，往往会伴随发生行贿、受贿、失职渎职等问题。如果党员有上述行为，应当依据《中国共产党纪律处分条例》第四章纪法衔接有关条款处理。

（作者系中国纪检监察学院研究员）

业务研究

□王国柱

《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》明确提出，审查组应当设立临时党支部，加强对审查组成员的教育监督，开展政策理论学习，做好思想工作，及时发现问题并进行批评纠正，发挥战斗堡垒作用。

怎样做好审查期间的临时党支部工作？在工作实践中，执纪审查部门应从以下几个方面出发。

明确职责加强监督管理

审查期间建立临时党支部，须在成立之日召开审查组全体党员大会，临时党支部书记一般由审查组负责人担任，支部委员会委员应在党员大会上推选产生，并按

做好审查期间的临时党支部工作

照相应规定及要求履行报批手续。

临时党支部一旦成立，就必须明确职责、基本任务和建设目标。在职责方面，临时党支部在上级党组织的领导下，有序地组织开展各项工作。临时党支部要增强管党治党意识、承担起全面从严治党的主体责任，临时党支部书记和各委员要切实履行好各自相应的职责，既要强化对临时党支部普通党员的日常教育、监督和管理，同时也要注意审查组内部的人文关怀，及时帮助审查组同志解决实际困难、丰富审查人员的日常生活，营造既严谨又不失温暖的工作、生活氛围。

精心组织活动带动监督执纪

临时党支部要在落实好日常工作、党

日和“三会一课”等各项制度的基础上，结合执纪审查工作实际组织开展活动。特别是要利用工作之余，精心组织好思想理论、业务知识学习活动，不断提升审查组成员的理论水平和执纪审查能力。同时，临时党支部要紧紧围绕工作任务目标，及时跟进了解掌握执纪审查每一阶段情况以及被审查对象的具体情况。要充分发挥思想政治教育优势，适时通过重温入党誓词、党内法规学习、开展批评和自我批评、观看警示教育片等多种途径，教育和感化被审查对象，促使其能够认真反省、积极配合组织。

总之，临时党支部要通过党的建设带动监督执纪工作，为圆满完成工作任务提供组织保障，在确保审查质量的前提下，进一步压缩审查周期，全面提升执纪审查工作效率。

严肃纪律发挥战斗堡垒作用

审查组成员作为临时党支部一员，必须自觉接受临时党支部领导、管理和监督。任何成员在思想、工作和生活上存在困难和问题，都要及时向党支部书记或委员汇报。

审查期间，审查组成员要认真研读《中国共产党纪律处分条例》，严格遵守监督执纪工作规则和相关纪检监察干部行为规范等。对存在私存线索、跑风漏气、接受请托、以案谋私等行为的成员，临时党支部应立即终止其审查资格，并将其违纪问题线索移交正式组织关系所在的党组织进行处理，确保纪律审查工作的政治性、严肃性、保密性和纪律审查队伍的纯洁性。

落实监督执纪工作规则

申诉受理机关应如何确定

□叶研

有关党内法规对申诉受理机关的规定

1993年《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》（以下简称《控申条例》）第十四条规定，党员、党组织对所受党纪处分不服的申诉，由批准处分的党的委员会或纪律检查委员会承办。

但在《控申条例》发布前，有关党内法规规定，作出处分和批准处分的党组织都可以受理申诉。例如，1956年《中共中央监察委员会关于处理控诉、申诉案件的规定》明确，党员对党内纪律处分不服的申诉案件，一般地应当由原决定或批准处分的党组织进行复议。1983年中央纪委《关于处分违纪党员的批准权限的具体规定》明确，对于党员和党的组织的处分，如处分不当，

需要改变，或者处分错了，需要取消的，改变或取消处分，由原决定和批准处分的组织办理。1987年中央纪委《关于处理检举、控告和申诉的若干规定》规定，对受处分党员的申诉，一般由决定或批准处分的党组织复查、复议。1991年中央纪委《关于审理党员违纪案件工作程序的规定》明确，对党员的申诉，一般情况下，由原来作出处分决定的党组织进行复查或复议。

在《控申条例》发布后，多项党内法规规定，可由作出处分的党组织受理申诉。例如，1995年《中国共产党党员权利保障条例（试行）》曾规定，对于党员的申诉，应由作出或批准处分、鉴定、审查结论或其他处理的党组织进行复查或复议。2003年《中国共产党党内监督条例（试行）》规定，党员、党组织对处理决定不服的，可以向作出处理决定的党组织申诉。2004年，中央纪委有关规定再次明确，对由省级纪委直接调查后，由省纪委作出处分决定，报中央纪委、中共中央批准的案件，对所作处分决定不服提出的申诉，一般由省级纪委受理。

申诉受理机关的确定

根据党内法规的规定以及实践中的做法，作出和批准处分的党委或者纪检机关均可受理申诉，一般情况下可由作出处分的党组织受理。例如，对A省委委员、某厅厅长张某给予开除党籍处分，由省纪委报省委决定后，经中央纪委报中共中央批准。对张某的申诉，一般应由省纪委受理并进行复议。这是因为，作出处分的党组织对党员违纪的事实、证据等情况比较熟悉，更加便于开展复议工作。如果原处分存在错误，由作出处分的纪委进行复议，便于这一级纪委进行自查自纠并主动改正工作中的错误。

在特殊情况下，也可由批准处分的上级纪委直接受理申诉，但不宜认为所有申诉均应由上级纪委直接受理。同时，有的申诉人受到党纪政纪双重处分，其政纪处分一般应先向作出处分的监察机关申诉；如果其党纪处分必须由上级纪委申诉，则将导致党纪政纪申诉程序的不统一、不平衡。因此，对于党员的申诉，一般情况下应由作出处分的纪委受理和进行复议。