

有问有答

# 发生违法问题时不属于监察对象，立案调查时属于监察对象 发生职务违法问题时属于监察对象，立案调查时不属于监察对象

# 如何 处理

■钟纪晨

问：发生违法问题时不属于监察对象范围，立案调查时属于监察对象范围，可否立案调查并给予政务处分？

答：首先需要明确，可否给予政务处分主要取决于被调查人在接受处理时的具体身份，若依照相关法律、法规、国务院决定和规章对违法行为及其适用处分的规定，可以给予政务处分的则可以依法作出。需要指出的是，基层群众性自治组织中从事管理的人员等监察对象，在公职人员政务处分统一法律出台前，依照现行规定，暂不适用政务处分。

象，在公职人员政务处分统一法律出台前，依照现行规定，暂不适用政务处分。

发生违法问题时不属于监察对象范围，立案调查时属于监察对象范围的，依据《中华人民共和国监察法》第三条（对所有行使公权力的公职人员进行监察，调查职务违法和职务犯罪）、第十一条（履行监督、调查、处置职责）、第三十四条（与司法机关管辖衔接）和第四十五条第一款第（二）项（对违法的公职人员作出政务处分）的规定，可以立案调查并根据其具体身份情况决定是否适用政务处分。其中：（1）涉嫌职务犯罪的，监察机关可以立案调查并移送检察机关审查起诉。（2）涉嫌其他刑事犯罪的，监察机关可以将掌握的问题线索移交公安机关依法处理。若同时涉嫌职务犯罪的，可以监察机关为主调查，公安机关协助。（3）涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法的（比如，县委组织部部长、县政协副主席等在监察法实施前不是监察对象，但在监察法施行后已属于监察对象），监察机关可以立案调查；涉嫌其他违法的，根据具体情

况，监察机关既可以直接进行调查，也可以移送相关行政执法机关调查。  
问：发生职务违法问题时属于监察对象范围，立案调查时不属于监察对象范围的，应如何处理？  
答：发生职务违法问题时属于监察对象范围，立案调查时不属于监察对象范围的，依照《中华人民共和国监察法》第三条、第十一条、第四十五条第一款第（一）（二）（四）项、第四十六条和《公职人员政务处分暂行规定》第十八条的规定，鉴于其身份不再是监察对象，

一般可以立案调查，但不再适用政务处分，若依法可以由其主管单位给予处分的可按程序提出建议。其中：（1）涉嫌职务犯罪的，可以移送检察机关审查起诉；（2）有违法所得的，可以依法作出没收、追缴或者责令退赔的监察决定；（3）因违法行为获得不正当利益的，可以按程序纠正，有的还可以依照规定纳入失信联合惩戒；（4）违法行为未过行政处罚追究时效期限的，可以建议行政执法机关依法给予行政处罚；（5）如立案调查后，没有证据证明存在违法违纪行为的，即应当撤案。

主任心得

## 全流程监管确保审查调查措施规范使用

■张宇

审查调查措施是纪委监委办案的重要依托，是纪检监察机关审查调查权的具体体现。强化对审查调查措施运用的管理和监督检查，把审查调查权关进制度的笼子，是案件监督管理部门的重要职责。为规范审查调查工作，我市纪委监委案件监督管理室强化措施运用的全流程监管，确保依规、依法、审慎、合理运用审查调查措施，不断推进反腐败工作规范化和法治化。

一是严把审批关，确保适用精准。根据省纪委监委制定的关于审查调查措施使用规定，我们对12项措施的适用条件、审批权限、审批流程、具体要求等进行梳理，组织全市纪检监察干部进行培训，要求对各项措施的制度规范做到准确理解、精准适用。在实际运用中，严格按照制度规定对措施使用的必要性、适应性和合法合规性等进行认真、细致的审核审批、全程留痕，确保各项措施规范使用。

二是分类管理，高效使用。为实现审查调查措施使用效率和全面监管的有机统一，我们按照审查调查措施对被审查调查对象人身权、财产权等限制的程度以及措施使用频率，将12项措施分为两大类进行管理。留置、搜查、查封等重要调查措施由案件监督管理室审核后统一编号并开具文书，存根由案件监督管理室统一保管；谈话、询问、讯问等措施由各承办部门自行编号使用，明确专人负责管理。分类管理既体现了尊重和保障被审查调查对象权利的价值取向，防止权力滥用，又在最大限度内保障了办案效率。同时我们注重文书的规范性，对文书的规格标准包括名称、形式、字体、字号、用纸等方面进行统一，对文字表述方面要求规范用语，做到真实准确、简洁明确、严肃严谨，防止出现“张冠李戴”等现象，提升措施使用的严肃性和权威性。

三是认真登记，及时备案。我们结合各项措施的不同情况，分别制作了措施文书使用登记表发至各承办部门，由各承办部门分类对使用的文书进行详细登记，做到对每份文书使用情况清、底数明。案件承办部门每月将登记表、文书存根复印件向案件监督管理室进行备案，由案件监督管理室对各项措施使用情况进行统计汇总，全面掌握全市审查调查措施使用的总体情况。

四是健全制度，规范运行。在严格遵守中央纪委国家监委、省纪委监委相关制度规定的基础上，结合工作实际，不断健全制度机制。出台了《玉溪市纪委监委电子数据取证室管理办法》《玉溪市纪委监委留置场所管理办法（试行）》等制度规定，对留置场所的管理使用、谈话场所使用、谈话时间等进行了明确规定，做到用制度管人、管事、管权。

五是强化监管，督促整改。坚持日常检

查和重点抽查、定期检查和随机抽查、台账检查和实地督查相结合的方式，采取多种手段对各承办部门措施使用情况进行监督检查。通过对照初核工作方案、审查调查方案，审核文书、查阅案卷等方法，对各承办部门使用文书是否严格按照审批权限和程序报批，是否存在超范围、超时间使用文书情况，是否存在初核阶段违规使用立案阶段才能使用的调查措施等情况进行监督检查；对讯问、询问重要证人及搜查、查封、扣押等重要取证工作的同步录音录像资料进行抽查回放，主要检查是否依规依法开展审查调查工作，被调查人和涉案人员知情、饮食、休息等权利是否充分保障等方面。对发现的问题和不足采取现场纠正整改、下发整改督办单等方式进行纠正，确保各项审查调查措施规范使用。

（作者系云南省玉溪市纪委监委案件监督管理室主任）

教育。  
三是要区分安全防范要求。审查调查安全是政治、是大局，是纪检监察工作的生命线，审查调查工作中务必做好安全防范工作。核实性谈话需要通过谈话的形式对反映的问题线索进行调查核实，谈话内容为可查性较强的问题线索，有的通过谈话会发现超出问题线索范围的其他违纪违法问题，甚至转为初步核实，谈话后的处理情形存在不确定性，谈话对象的心理压力较大，安全风险较高，安全防范要求也相应较高。而非核实性谈话涉及的问题已经核实清楚，处理方式主要为提醒、批评教育、诫勉等轻微方式，被谈话对象思想准备比较充分，接受度较高，安全风险低于核实性谈话，安全防范要求也相对较低。

（作者系云南省玉溪市纪委监委案件监督管理室主任）

## 对核实性谈话和非核实性谈话的几点思考

■陈永权

谈话是纪检监察机关开展工作的重要手段，而谈话可以分为核实性谈话和非核实性谈话两类，这两类谈话因为性质、目的不同，在实践中应区别开展。本文将结合工作实际，对这两类谈话谈几点思考。

一、两类谈话的界定。核实性谈话，也称为过程性谈话或处置性谈话，也就是《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》（以下简称《监督执纪工作规则》）第二十一条及第五章章章规定的谈话函询。《监督执纪工作规则》第二十一条明确规定，纪检监察机关对问题线索有4类处置方式，其中一类就是谈话函询。这里的谈话主要是针对党员干部一般性违纪问题线索，通过谈话方式，让被反映人把问题讲清楚，纪检监察机关结合其他手段甄别核实后予以分类处理的线索处置过程。

非核实性谈话，也称为结果性谈话。《监督执纪工作规则》第十五条规定，纪检监察机关发现苗头性、倾向性问题或者轻微违纪问题，应当及时约谈提醒、批评教育、责令检查、诫勉谈话。这里的谈话主要是针对一些性质轻微、事实清楚，无须经过调查核实的问题，直接采用提醒、批评教育、诫勉等谈话方式进行处理。

二、开展两类谈话需要把握的几个问题。一是要区分适用范围。核实性谈话主要针对事实不清，需要通过谈话进行调查核实的一般违纪问题线索。而非核实性谈话主要是针对苗头性、倾向性或者事实清楚、性质较轻，无须再进行调查核实的轻微违纪问题。实践中，非核实性谈话涉及的问题大多来自于审计、巡察或者日常监督检查等，并经初步确认。

二是要区分谈话目的。核实性谈话的首要目的是通过谈话让党员、干部把问题讲清楚，调查核实反映该干部的有关问题线索；根据调查结果对问题线索进行分类处置，以达到不同的效果。如，对反映不实，或者没有证据证明存在问题的，予以了结，为干部澄清正名，达到保护干部的目的；对经谈话调查确实存在轻微违纪问题的，抓早抓小，防微杜渐；对在谈话函询中发现被反映人涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪问题需要追究纪律和法律责任的，提出初步核实意见，达到深挖彻查，高压震慑的目的。而非核实性谈话的主要目的是通过提醒、批评教育、诫勉等方式对党员、干部存在的问题进行警示和

教育。

三是要区分安全防范要求。审查调查安全是政治、是大局，是纪检监察工作的生命线，审查调查工作中务必做好安全防范工作。核实性谈话需要通过谈话的形式对反映的问题线索进行调查核实，谈话内容为可查性较强的问题线索，有的通过谈话会发现超出问题线索范围的其他违纪违法问题，甚至转为初步核实，谈话后的处理情形存在不确定性，谈话对象的心理压力较大，安全风险较高，安全防范要求也相应较高。而非核实性谈话涉及的问题已经核实清楚，处理方式主要为提醒、批评教育、诫勉等轻微方式，被谈话对象思想准备比较充分，接受度较高，安全风险低于核实性谈话，安全防范要求也相对较低。

（作者系云南省玉溪市纪委监委案件监督管理室主任）

以案明纪释法

■斯晓健 孔德顺

### 【典型案例】

童某，中共党员，2006年12月至2011年12月任某县县委常委、副县长，2011年12月至2012年2月任某县副县长，2012年2月起任某县人大常委会党组副书记、副主任，2018年2月被免职。2010年至2016年，童某向县农办、农业局等有关部门负责人提要求、打招呼，以其设立并实际控制的某丝业有限公司、某生物科技有限公司、某虫草专业合作社等企业的名义，采取虚构项目、虚列投资、虚签协议、虚开发票等方式，先后通过县农办、农业局等部门骗取省市县各级财政专项补助资金共计303.59万元。另查明，仅2010年5月骗取一笔15万元专项补助资金的事实发生在其县委常委、副县长任内，其余多笔事实均发生在其任县人大常委会党组副书记、副主任期间。

### 【分歧意见】

本案中，童某在担任县委常委、副县长期间骗取财政补助资金的行为，定性为贪污，并无争议，本案的争议在于，童某在担任县人大常委会党组副书记、副主任期间骗取财政补助资金的行为如何定性。

第一种意见认为：童某身为党员领导干部，违反有关规定，设立并控制多家企业，违反规定为违规经商办企业，违反了廉洁纪律。

第二种意见认为：童某身为党员领导干部，违反有关规定，为企业申报财政专

## 贪污罪中职务便利的内涵

项补助资金打招呼，且上述补助资金并非其直接支配，大部分系省市专项资金，可认定为干预和插手公共财政资金分配，是违反工作纪律的行为。

第三种意见认为：童某采取虚构项目、虚列投资、虚签协议、虚开发票等方式，骗取财政补助资金，符合诈骗罪以非法占有为目的，使用欺骗方法，骗取公私财物的特征，应认定为涉嫌诈骗罪。

第四种意见认为：童某利用其担任县人大常委会党组副书记、副主任的职务便利，向有关部门负责人提要求、打招呼，以自己实际控制的企业名义，骗取财政补助资金，符合贪污罪国家工作人员利用职务上的便利，以骗取的手段非法占有公共财物的特征，应认定为贪污犯罪。

### 【评析意见】

笔者同意第四种意见。现结合上例，对如何认定贪污罪中职务便利的内涵作简要阐述，并对上述案例作简要评析。

#### 一、主管公共财物的职务便利评析

最高人民法院1999年9月印发的《关于人民检察院直接受理立案侦查案件立案标准的规定（试行）》指出，贪污罪中的“利用职务上的便利”是指利用职务上主管、管理、经手公共财物的权力及方便条件。童某作为时任县人大常委会党组副书记、副主任，对相关财政补助资金是否拥有主管、管理、经手的职务便利，是本案的关键。

刑法第三百八十二条规定：“国家工作人员利用职务上的便利，侵吞、窃取、骗

取或者以其他手段非法占有公共财物的，是贪污罪。”最高人民法院在2012年9月18日发布的第11号指导案例《杨延虎等贪污案》裁判要点中，进一步明确，贪污罪中的“利用职务上的便利”，是指利用职务上主管、管理、经手公共财物的权力及方便条件，既包括利用本人职务上主管、管理公共财物的职务便利，也包括利用职务上有隶属关系的其他国家工作人员的职务便利。而隶属关系，是一种纵向制约关系，是指单位内部国家工作人员之间或上下级单位国家工作人员之间的管理与被管理、领导和被领导的关系。上下级的隶属关系，不局限于职责分工，也不区分是否分管或主管。

在我国现有政治体制下，人大及其常委会可选举或任命同级政府和政府各部门的领导人员，并对本行政区域的重大事项拥有决定权和监督权，而作为人大常委会副主任的童某，同时还拥有对政府部门领导人员的提拨任用推荐权，其与各部门负责人之间事实上存在隶属制约关系。因此，童某利用的是职务上有隶属制约关系的其他国家工作人员的职务便利，具有主管公共财物的职务便利。

#### 二、虚构事实的行为系其贪污的手段

按照刑法第三百八十二条的规定，贪污的手段包括侵吞、窃取、骗取或者其他手段，其中骗取是指利用职务上的便利，采用虚构事实或者隐瞒真相的方法，使具有处分权之人将公共财物处分给行为人或者第三人非法占有。本案中童某虚构事实的行为是其贪污公共财物的一种手段，仅仅是贪污犯罪客观要件的组成部分之一。

而该客观要件中最为关键的是童某利用了职务便利，使相关国家工作人员怠于行使职责，从而顺利取得财政补助资金。

#### 三、他人管理经手的公共财物可成为贪污对象

刑法第三百八十二条将贪污罪的对象限定为公共财物，但条文并未对公共财物是否为本单位所有或本人管理经手作出规定。按照文义理解，此处的公共财物既可以是本单位所有或本人管理经手的，也可以是外单位所有或者他人管理经手的，也就是说由上级或其他单位享有最终处置权的公共财物也可以成为贪污对象。

尽管本案中的部分补助资金最终由省有关部门决定拨付，但县有关部门负责原始材料的审核把关，对能否获取补贴起到基础性作用，系公共财物处分流程中的关键环节。因此，童某利用职务便利参与公共财物的处分流程，并最终非法占有了公共财物，就应当构成贪污罪。

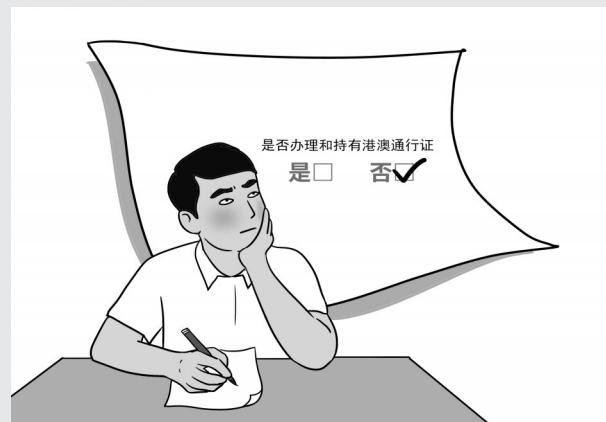
2019年5月，童某以贪污罪、受贿罪、挪用公款罪，被判处有期徒刑15年，法院判决与监委认定的犯罪事实和情节均一致，童某未提出上诉，案件审理取得了良好的综合效果。本案进一步阐释了贪污罪中的“利用职务上的便利”，不应仅理解为国家工作人员直接对公共财物享有支配权、决定权，同时也应包括对具体支配财物的人员处于领导、指示、支配地位，进而利用职务上的便利非法占有公共财物的情况。

（作者单位：浙江省杭州市纪委监委审理室）

图解纪法



2014年8月，四川省彭州市信访局综合指导科工作人员张某，分别办理了因私普通护照和内地居民往来港澳通行证，未向单位报告。



2018年4月，彭州市信访局了解全体职工持有因私出国（境）证照情况，张某隐瞒了其已经办理和持有内地居民往来港澳通行证的事实。



2016年4月至2019年2月，张某谎称家中有事向单位请假后，先后多次前往泰国、越南和中国香港、澳门等地处理私事。



2019年6月13日，张某受到党内严重警告处分。

### 纪法依据

《中国共产党纪律处分条例》第七十三条 有下列行为之一，情节较重的，给予警告或者严重警告处分：（三）不按要求报告或者不如实报告个人去向的……第八十二条 违反有关规定办理因私出国（境）证件、前往港澳通行证，或者未经批准出入国（边）境，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务处分；情节严重的，给予留党察看处分。

案例提供：四川省彭州市纪委监委 漫画：乔通