

落实“三个区分开来” 鼓足“二次创业”干劲

——广州市纪委监委出台相关制度指导规范开展容错纠错工作

风清气正
在广州

“最近我们按照广州市纪委监委的工作提示对区科技园相关负责人进行了容错处理,我们觉得既实用又规范,干部群众很受鼓舞、反响很好。”近日,广州市一名基层纪检干部告诉记者。今年4月,市纪委监委印发了关于适用“三个区分开来”容错纠错指引和参考案例,释放出为担当者担当的强烈信号。

“三个区分开来”的目的是保护作风正派又敢作为、锐意进取的干部,最大限度调动广大干部的积极性、主动性、创造性。眼下广州正在推动干部作风大转变、营商环境大提升,市纪委监委通过深化执纪运用,在准确把握新修订《中国共产党纪律处分条例》的基础上,向全市各区、各市直单位和纪检监察系统制发关于适用“三个区分开来”的《法规工作提示》(下称“工作提示”),释放激励担当作为鲜明信号,激发“二次创业”原动力。

文/广州日报全媒体记者崔琳 通讯员穗纪宣



广州市纪委监委政策法规研究室相关工作人员收集整理全市各单位适用容错纠错工作指引和参考案例的情况,并就如何进一步指导用好该工作指引进行研究。

辩证客观 三个严守把握容错尺度

“落实‘三个区分开来’并非简单地设置一个‘筐’,啥都往里装。哪些情况可以容错,都有明确的要求。”广州市纪委监委政策法规研究室有关负责同志说。

“宽容”绝非“纵容”。市纪委监委坚持“三个严守”的基本原则要求,即严守纪律边界,不搞纪律“松绑”,容错工作必须在纪律红线、法律底线内进行;严守公私边界,把握“为公”和“为私”的根本差异,对违反政治纪律的坚决不容,对严重违反廉洁纪律的坚决不容,对探索创新、履职尽责,应急处突中的失误错误能容尽容;严守权责边界,坚持权责统一,容错不是不承担责任,减责、免责都是容错的实现方式,容错的同时注重纠错整改。

以文章开头所提的某区科技园相关负责人詹某为例,2012年,某区科技园下属国有企业A集团竞拍土地成功后,因融资政策变化无法及时缴纳土地出让金。詹某希望推动该国企与民营企业合作开发土地解决资金困境,但由于尚未缴纳土地出让金,无法启动合作,詹某向上级领导口头报告后,采取了先合作出资、再补

办程序的方式解决资金缺口。经征求相关部门意见,詹某最终推动与民营企业B公司合作。后A集团将项目份额转让,获益超过1亿元,实现了国有资产保值增值。

“詹某的行为虽然存在程序瑕疵,但其行为动机是出于公心,且决策中请示报告,征求了有关部门意见,过程中没有谋取私利,实际上也实现了国有资产保值增值。”据办案人员介绍,詹某以特事特办方式推动工作,实为主动承担风险,属于探索创新中的失误错误、履职尽责中的失误错误,经市纪委监委研究,予以容错免责。

“除了把握‘为公’和‘为私’的根本差异,容错还要严守纪律边界、权责边界。”市纪委监委党风政风监督室有关负责同志强调,容错工作还必须在纪律红线、法律底线内进行,詹某虽然在违规合作开发土地中的行为受到容错免责处理,不作为处分依据,但其涉嫌的其他违纪问题仍依规依纪严肃处理。

鼓励改革创新,需要担当作为。市纪

委监委围绕中心、服务大局推动高质量发展、推进改革创新等重点工作,进一步明确容错纠错的七个重点领域范围。“在开展‘双区’建设、建设绿美广东、推进南沙开发开放、筹办十五运会和残特奥会等省市重点工作中,敢于决策、大胆履职、攻坚克难的。”“在加快实现高水平科技自立自强中,有效出台政策措施或给予资金扶持……打造创新平台、突破关键核心技术。”“在城中村改造、房屋征拆、土地征收、园林绿化等城市更新和行政执法工作中,积极出台政策规划、破解矛盾问题的。”对上述有关工作中出现失误错误、程序瑕疵或者工作效果不及预期等情形,实施容错纠错。

结合近年查办案例和基层实践,市纪委监委通过充分调研、征求意见、反复论证,对开展容错纠错的基本原则要求进行了进一步阐释,编发涵盖政商交往、土地开发、规划建设、医保资金等方面多个典型案例,通过具体案例讲透原则要求,帮助大家精准把握尺度,为规范有效开展容错纠错工作提供指引。

雨后,广州某区的城市公园空气清新、景色宜人,是周边居民休闲锻炼的好去处。然而两年前,这里的林相改造工作曾引发群众质疑。

“区规自局直接将树木采伐任务交由当地街道和经济社负责,具体砍伐工作由村民实施,并且以料抵工,将砍伐的树木交由村民处置来抵扣砍伐费用。”2022年该区委巡察期间,巡察组收到群众意见,认为这种做法违反有关法律法规。

“依据《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例关于政府采购方式的规定,直接将树木采伐及处置交由当地街道和经济社负责,未经评估和规范采购程序,存在程序瑕疵,应当承担相应责任。”该案办案人员表示,事情的处置经过确有瑕疵,但面对实际案情时仍需具体问题具体分析。

“首先要从动机态度看,区规自局经过询价比对,交由街道和村社以料抵工,其初衷是为节省财政开支。”办案人员介

绍道,这些树木属于地块地上附着物,市、区两级均没有明确处置流程和标准规范。“从客观条件考虑,该改造项目工期紧任务重,加之这些树木多年来都由属地镇街和村社进行管理,村民耕种并获得收益。改造过程中继续由其处置,一定程度上减缓村民们的抵触情绪。”

随着调查的深入,办案人员未发现相关公职人员有其他违纪行为,并了解到此行为经过了集体研究,履行了内部审批手续,并非个人独断专行。随后,办案人员实地走访了该城市公园,发现改造效果较好,周边群众较为满意,没有造成重大损失或严重后果。综合动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影响等情形,该区纪委监委对区规自局有关领导干部和工作人员予以容错免责处理。

实施容错纠错,关键是按照“三个区分开来”原则,注重看动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影响,依规依纪依法合理确定减责或免责的

幅度。“在工作提示中,我们从以上五个角度分类归纳出12种容错情形。”市纪委监委政策法规研究室相关负责人举例说,如动机态度上是为推动发展而造成的失误错误;程序方法上属于事先经过报备的特殊情形,履行了规定决策程序等;客观条件上因不可抗力、难以预见等因素造成负面影响和损失的;后果影响上真诚认错改错、积极配合调查,主动采取措施挽回损失、消除不良影响的……

“容错不是纪律‘松绑’,也不是不承担责任,减责也是容错形式,容错同时还要纠错。”市纪委监委有关负责同志指出。在上述案例中,该区纪委监委对区规自局在实施园林绿化改造中的程序瑕疵等问题及时进行了提醒教育,并举一反三推动完善相关制度机制。近日,该区规自局制定出台《关于加强建设项目使用林地、林木采伐许可审批及批后监管的内部工作指引》,填补了相关制度监管漏洞。

综合考量 五个情形体现容错温度

依规依纪 三个环节确保容错精度

依规依纪,才能让容错纠错工作经得起历史检验。

广州市纪委监委将容错纠错工作贯穿监督执纪执法全过程,遵循“谁追究问责、谁容错纠错”,做到提出必受理、认定必会商、结果必反馈。

谁来提出、谁来受理?市纪委监委政策法规研究室相关工作人员阐释道,责任追究机关在开展问责追责工作中,应当主动调查核实责任追究对象是否具备容错情形;当事人本人或所在单位党组织认为符合容错情形的,可以主动提出申请。

“这样的方式一定程度上拓宽了申诉渠道,对符合相应容错情形和条件的履职行为,责任人或责任单位可提出容错申请,形成纪检监察机关主动容错、单位或个人申请容错互为补充的工作格局。”南沙区纪委监委相关负责人表示,依托市纪委出台的工作提示,近日,南沙区再次细化提出申请、申请受理、调查核实等工作流程,规范容错纠错程序,畅通容错渠道。

谁来认定把关?工作提示中提到,在认定把关环节,责任追究机关应当开展调查研究,充分听取当事人、干部群众及其所在单位党组织意见,疑难专业问题征求专家意见,集体作出容错纠错决定。

“在市纪委的指导下,我们逐步探索建立容错联席研判和沟通指导两项配套机制。”番禺区纪委监委相关负责人介绍,目前该区对于情况复杂、内容敏感、影响重大的问题,实行多部门联席研判,科学精准把握政策界限,完整全面分析事实依据,严谨规范减责免责,确保容错精准客观、实事求是,经得起推敲。“按照工作提示中的指引,在遇到失误错误与违纪违法交织等情况复杂的问题时,我们应报上一级纪检监察机关把关,由对口监督检查室会同党风政风监督、案件审理等部门充分讨论研究,形成明确意见。”番禺区纪委监委相关工作人员学习文件后,加深了对容错纠错流程的把握。

怎样反馈整改?“现在区里制定出台

了内部工作指引,能够有效防范林地改造项目监管漏洞和国有资产流失风险隐患。”在某区规自局违规开展公园林相改造一案中,该区纪委监委坚持有错必纠、有过必改,及时将容错结论反馈至相关单位及个人,对程序瑕疵等问题进行提醒教育,并举一反三推动完善相关制度机制,填补了这一领域的制度空白。

此外,在反馈整改环节,纪检监察机关还通过纪检监察建议、专项检查等方式,推动相关部门查摆工作方法,更好发挥监督保障执行、促进完善发展作用。

“我们出台工作提示,努力推动全市各级纪检监察机关全面准确落实‘三个区分开来’,坚持纪法情理贯通融合,把思想政治工作贯穿始终,并注意在容错纠错工作中有关减责免责不得与党内法规和国家法律法规等上位规定相违背,不断提高监督执纪执法质量和水平。”市纪委监委有关负责同志说。

一起学条例

3

问题1

廉羊羊:如何理解和把握贯彻党中央决策部署只表态不落实应当追究党纪责任的规定?

洁羊羊:2023年修订的《纪律处分条例》第五十六条第二款规定:“贯彻党中央决策部署只表态不落实,或者落实党中央决策部署不坚决,打折扣、搞变通,在政治上造成不良影响或者严重后果的,给予警告或者严重警告处分;情节严重的,给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。”

此次修订《纪律处分条例》将“贯彻党中央决策部署只表态不落实”由原来规定在“对违反工作纪律行为的处分”一章,调整为“对违反政治纪律行为的处分”,更加凸显了“贯彻党中央决策部署只表态不落实”的政治危害,进一步体现了监督执纪工作中对此类行为必须要严肃查处的鲜明执纪导向。

廉羊羊:“贯彻党中央决策部署只表态不落实”行为的突出表现形式是什么?

洁羊羊:主要是党中央决策部署一经作出,第一时间即明确表示要坚决贯彻执行,表态调门高、口号喊得响、行动不落实,实际是有口无心“空对空”,不用心、不务实、不尽力,口号喊得震天响、行动起来轻飘飘,对贯彻党中央决策部署“说起来重要、喊起来响亮、做起来挂空挡”。

问题2

廉羊羊:那“贯彻党中央决策部署只表态不落实”行为与“落实党中央决策部署不坚决,打折扣、搞变通”行为,有什么区别?

洁羊羊:这2类行为均要求在政治上造成不良影响或者严重后果,方予以追究党纪责任,但在贯彻党中央决策部署方面,前者是只表态不落实,只喊口号不见行动,也就是说完全不落实;后者是落实上不坚决,打折扣、搞变通。

廉羊羊:“贯彻党中央决策部署只表态不落实”行为属于形式主义、官僚主义的问题吗?

洁羊羊:属于。实践中,除《纪律处分条例》第一百三十二条列举的情形属于形式主义、官僚主义问题的典型表现形式外,《纪律处分条例》第五十六条、第五十七条、第一百二十二条、第一百二十三条、第一百二十六条、第一百四十九条等条款列举的情形,只要符合形式主义、官僚主义问题的本质特征,均可认定为形式主义、官僚主义。

需要指出的是,一般情况下,如果将违反群众纪律、工作纪律等问题认定为形式主义、官僚主义,应当在纪检监察文书中的“违反中央八项规定精神”问题中予以单列表述。但如果依照《纪律处分条例》第五十六条、第五十七条的规定,将某一问题认定为违反政治纪律,则不宜重复认定为“违反中央八项规定精神”,但在汇总“查处违反中央八项规定精神问题”统计数据时,仍应当纳入形式主义、官僚主义问题予以统计。

问题3

廉羊羊:如何理解和把握党员领导干部违背新发展理念、背离高质量发展要求应当追究党纪责任的规定?

洁羊羊:《纪律处分条例》第五十七条规定:“党员领导干部政绩观错位,违背新发展理念、背离高质量发展要求,给党、国家和人民利益造成较大损失的,给予警告或者严重警告处分;情节较重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分;情节严重的,给予开除党籍处分。搞劳民伤财的‘形象工程’‘政绩工程’的,从重或者加重处分。”

落实党的二十大关于“加快构建新发展格局,着力推动高质量发展”的决策部署,此次修订《纪律处分条例》时除在总则中要求党组织和党员“切实履行正确的权力观、政绩观、事业观”,在分则政治纪律中充实党员领导干部政绩观错位,违背新发展理念、背离高质量发展要求的处分规定,将搞劳民伤财的“形象工程”“政绩工程”行为由违反群众纪律调整到违反政治纪律。

廉羊羊:“违背新发展理念、背离高质量发展要求”行为是此次修订中新增的违纪行为吗?

洁羊羊:不是新增,而是对2018年《纪律处分条例》第一百二十一条第二款、第一百二十七条规定予以整合并修改后形成,故此类行为如发生在2024年1月1日之前的,可以依照《纪律处分条例》第一百五十八条第二款关于“从旧兼从轻”的规定,相应依照2018年《纪律处分条例》第一百二十一条第二款、第一百二十七条等规定予以定性处理。

问题4

廉羊羊:“违背新发展理念、背离高质量发展要求”行为如何识别和认定?

洁羊羊:核心是看党员领导干部的行为是否违背了党中央提出的新发展理念。新发展理念是我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现,具有很强的战略性、纲领性、引领性。只有完整、准确、全面理解和贯彻新发展理念,把新发展理念贯穿发展全过程和各领域,才能真正实现高质量发展,要从根本宗旨、问题导向、忧患意识三方面把握新发展理念。

廉羊羊:搞劳民伤财的“形象工程”“政绩工程”的,应从重或者加重处分。这点怎么理解?

洁羊羊:“政绩”是为官一任,造福一方,为党和人民工作的实际成效,而搞“形象工程”“政绩工程”往往急功近利、贪图虚名,为个人捞取政治资本,主要是由错误的政绩观导致的,这也是政绩观错位最恶劣最突出的表现,政治危害极大。为此,《关于新形势下党内政治生活的若干准则》明确规定:“对一切搞劳民伤财的‘形象工程’和‘政绩工程’的行为,要严肃问责追责,依纪依法处理。”《推进领导干部能上能下规定》第五条第(四)项将“政绩观存在偏差,不能坚持以人民为中心的发展思想,不能准确把握新发展阶段、完整准确全面贯彻新发展理念,在构建新发展格局、推动高质量发展上不积极不作为,搞‘形象工程’‘政绩工程’乱作为”确定为不宜担任现职的情形,相应须根据其一贯表现和工作需要,区分不同情形,采取平职调整、转任职级公务员、免职、降职等方式予以调整处理,符合提前退休条件的可以办理提前退休。

你问我答

