**《广东省党的问责工作实施办法》及解读**

**第一章 总则**

    **第一条**  为落实全面从严治党要求，规范和强化党的问责工作，根据《中国共产党问责条例》，结合我省实际，制定本办法。

    解读：本条说明制定《办法》的目的和依据，对应《条例》第一条，文字表述基本一致。制定《办法》，依据就是《条例》，目的就是要结合我省实际，规范和强化党的问责工作，释放全面从严治党的强烈政治信号，唤醒责任意识、激发担当精神，推动党组织和党的领导干部切实把责任扛起来，保证党的领导坚强有力。

    **第二条**  党的问责工作以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，围绕协调推进“四个全面”战略布局，坚持党的领导，加强党的建设，全面从严治党，做到有权必有责、有责要担当、失责必追究，落实党组织管党治党政治责任，督促党的领导干部践行忠诚干净担当。

    解读：本条规定问责工作的指导思想，对应《条例》第二条，文字表述完全一致。党章明确规定，中国共产党以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观作为自己的行动指南。开展党的问责工作，必须以此为指导。习近平总书记系列重要讲话精神是马克思主义中国化最新成果，指明了党的问责工作方向，必须贯彻到问责工作的各方面和全过程。“四个全面”是我们党引领中华民族实现伟大复兴的战略布局。加强党的领导是根本目的，加强党的建设是根本途径，全面从严治党是根本保障。有权必有责、有责要担当、失责必追究，是习近平总书记关于问责工作的核心思想。通过规范和强化问责工作，一方面要落实党组织管党治党的政治责任，另一方面要督促党的领导干部践行忠诚干净担当。

    **第三条**  党的问责工作应当坚持依规依纪、实事求是，失责必问、问责必严，惩前毖后、治病救人，分级负责、层层落实责任等原则。

    解读：本条规定了问责原则，对应《条例》第三条，文字表述完全一致。“依规依纪，实事求是”，是依规治党的必然要求，也是党的问责工作一贯坚持的原则。“失责必问，问责必严”是对全面从严治党要求的具体化，体现了我们党强化责任追究的坚定意志。“惩前毖后、治病救人”是我们党的一贯方针，也是我们党加强自身建设的历史经验，在问责工作中坚持这一原则，使干部真正扛起责任，不犯或少犯错误特别是严重错误，体现了党组织对党员、干部最大的关心和爱护。“分级负责，层层落实责任”体现了权力和责任是对等的，管党治党，每一级党组织都有自己的责任，必须落实分级负责原则，层层传导压力。

    **第四条**  党的问责工作是由党组织按照职责权限，追究在党的建设和党的事业中失职失责党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任和领导责任。

    问责对象是各级党委（党组）、党的工作部门及其领导成员，各级纪委（纪检组）及其领导成员，重点是主要负责人。

    解读：本条规定了问责的主体、对象，对应《条例》第四条，文字表述完全一致。问责主体是有管理权限的党组织，追究的是在党的建设和党的事业中失职失责党组织和党的领导干部的政治责任，包括主体责任、监督责任和领导责任。问责对象是各级党委（党组）、党的工作部门及其领导成员，各级纪委（纪检组）及其领导成员，重点是主要负责人，突出了“关键少数”。特别是对于一把手这个“关键少数中的关键少数”，更是问责的重中之重。

    **第五条**  问责应当分清责任。党组织领导班子在职责范围内负有全面领导责任，领导班子主要负责人和直接主管的班子成员承担主要领导责任，参与决策和工作的班子其他成员承担重要领导责任。

    解读：本条规定了“责任划分”，对应《条例》第五条，文字表述完全一致。在开展党内问责工作时，必须分清领导班子和班子成员的责任。领导班子负有全面领导责任，领导班子主要负责人和直接主管的班子成员承担主要领导责任，参与决策和工作的班子其他成员承担重要领导责任，体现了“权责对等”精神，不管是党组织还是党的领导干部，有多大的权力就有多大的责任，就得有多大的担当，不担当、乱担当就要被追究相应的责任。

**第二章 问责情形**

    **第六条**  党组织和党的领导干部违反党章和其他党内法规，不履行或者不正确履行职责，造成严重后果或者恶劣影响的，应当予以问责。

    解读：本条是关于问责情形的原则性和兜底性规定，对应《条例》第六条第一段话和第六款，在体例上与《办法》第七条至第十一条保持一致，采用结果倒推的思路。

    **第七条**  党的领导弱化，有下列情形之一，出现重大失误，给党的事业和人民利益造成严重损失，产生恶劣影响的，应当予以问责：

    （一）对党的理论和路线方针政策、中央和省委的决策部署，不及时传达学习，不认真研究部署，不积极推动落实，或者在贯彻执行中打折扣、做选择、搞变通的；

    （二）在推进中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中领导不力，违反民主集中制和“三重一大”议事规则，重要工作部署执行不到位的；

    （三）在处置本地区本部门本单位发生的重大问题中领导不力，不按照有关规定或者工作要求请示报告，瞒报、迟报、谎报导致事态恶化的。

    解读：本条细化了“党的领导弱化”这一问责情形。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。本条根据《条例》第六条第一款的三个层次，分三款进行细化。第一款规定对党的理论和路线方针政策、中央和省委的决策部署没有得到有效贯彻落实应予问责；第二款规定在推进五大建设中违反民主集中制和“三重一大”议事规则，重要工作部署执行不到位的应予问责；第三款规定在处置重大问题中领导不力的应予问责。

    **第八条**  党的建设缺失，有下列情形之一，党内和群众反映强烈，损害党的形象，削弱党执政的政治基础的，应当予以问责：

    （一）意识形态工作不力，思想政治工作严重削弱，党性教育特别是理想信念宗旨教育薄弱，党员队伍在重大风险和考验面前不能发挥先锋队作用的；

    （二）违反党的组织原则和组织路线，党内政治生活不正常，组织生活不健全，党组织软弱涣散，领导班子不团结，干部人事制度不规范，干部选拔任用工作中问题突出，违规发展党员的；

    （三）对中央八项规定精神和我省实施办法及相关制度规定贯彻落实不力，作风建设流于形式，导致不正之风得不到有效治理的；

    （四）推进党的制度建设不力，权力监督制约制度机制严重缺失，党务公开制度流于形式，党建工作责任制不落实问题突出的。

    解读：本条细化了“党的建设缺失”这一问责情形。坚持党的领导关键在加强党的建设，推进党的建设必须坚持问题导向。本条根据《条例》第六条第二款有关规定进行细化，第一款主要是党的思想建设不力的突出表现，第二款主要是党的组织建设不力的突出表现，第三款主要是党的作风建设不力的突出表现，第四款主要是党的制度建设（包括反腐倡廉建设中的制度建设）不力的突出表现，尤其强调对党建工作责任制落实不力造成严重后果应当问责。

    **第九条**  全面从严治党不力，有下列情形之一，造成严重后果的，应当予以问责：

    （一）履行主体责任不力，管党治党失之于宽松软，对党员日常监督管理不到位，好人主义盛行、搞一团和气，不负责、不担当，该发现的问题没有发现，发现问题不报告不处置、不整改不问责的；

    （二）履行监督责任不力，纪委（纪检组）压案不查、瞒案不报，党的工作部门开展监督乏力的；

    （三）履行领导责任不力，不认真履行“一岗双责”，对职责范围内苗头性、倾向性问题不抓早抓小，不主动开展“咬耳扯袖”“红脸出汗”提醒谈话，对巡视巡察发现问题整改不力的。

    解读：本条细化了“全面从严治党不力”这一问责情形。党的建设有着丰富的内涵，全面从严治党是党的建设的重要组成部分。本条根据《条例》第六条第三款有关规定，从履行主体责任、监督责任、领导责任三个方面进行细化，特别是补充列举了履行监督责任和领导责任不力的典型问题。

    **第十条**  维护党的纪律不力，有下列情形之一，造成恶劣影响的，应当予以问责：

    （一）维护党的政治纪律和政治规矩失职，管辖范围内有令不行、有禁不止，团团伙伙、拉帮结派，或者妄议中央大政方针、破坏党的集中统一、损害中央权威，问题严重的；

    （二）维护党的组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律不力，“四风”和廉洁自律问题突出、违规违纪行为易发多发的。

    解读：本条细化了“维护党的纪律”这一问责情形。党章明确规定，“党组织如果在维护党的纪律方面失职，必须受到追究”，《条例》进一步明确党员领导干部和党组织维护党的纪律不力都应予问责。本条根据《条例》第六条第四款有关规定，从六大纪律进行细化，重点突出政治纪律，单列为一款，列举了违反政治纪律的典型问题，以彰显纪律审查和问责工作的政治性。

    **第十一条**  推进党风廉政建设和反腐败工作不坚决、不扎实，有下列情形之一，导致腐败蔓延势头没有得到有效遏制，损害群众利益的不正之风和腐败问题突出的，应当予以问责：

    （一）不重视党风廉政建设和反腐败工作，无机构、无人员，或者组织机构不健全，无法正常开展工作的；

    （二）不研究部署党风廉政建设和反腐败工作，不落实党风廉政建设责任清单制度的；

    （三）不传达贯彻、督促落实党风廉政建设和反腐败工作，甚至拒不办理的。

    解读：本条细化了“推进党风廉政建设和反腐败工作不坚决不扎实”这一问责情形。党风廉政建设和反腐败工作是全面从严治党的重要组成部分。本条根据《条例》第六条第五款有关规定，从组织机构、明确责任、履行责任三个方面进行细化，列举说明推动党风廉政建设和反腐败工作不坚决不扎实的突出表现，以问责倒逼责任的落实。

    **第十二条**  有下列情形之一的，应当从重或者加重问责：

    （一）对职责范围内发生的严重违纪问题掩盖、袒护的；

    （二）对上级党组织明确指出的违规违纪问题拒不整改或者问责的；

    （三）干扰、阻碍责任追究或者对抗组织审查的；

    （四）被问责后同一任期内又发生类似问题需要问责的；

    （五）其他应当从重或者加重问责的情形。

    解读：本条是从重、加重条款，参照《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第八条、《关于实行党风廉政建设责任制的规定》第二十二条等制定，规定了五种应当从重或者加重问责的情形：一是“对职责范围内发生的严重违纪问题掩盖、袒护的”，强调问责对象主动作为，有“掩盖、袒护”的情形；二是“对上级党组织明确指出的违规违纪问题拒不整改或者问责的”，指问责对象拒不执行上级党组织指示或决定，这是违反政治纪律的行为，应予严处；三是“干扰、阻碍责任追究或者对抗组织审查的”，指问责对象采取主动作为，干扰、阻碍责任追究或者对抗组织审查，这也是违反政治纪律的行为，应予严处；四是“被问责后同一任期内又发生类似问题需要问责的”,这里要把握住“同一任期”和“类似问题”两个关键；五是兜底条款，“其他应当从重或者加重问责的情形”。

    **第十三条**  有下列情形之一的，可以从轻或者减轻问责：

    （一）对职责范围内发生的问题及时如实报告的；

    （二）在问责调查前主动查处和纠正，有效避免损失或者挽回负面影响的；

    （三）积极配合组织调查，主动承担责任的；

    （四）其他可以从轻或者减轻问责的情形。

    解读：本条是减轻、从轻条款，参照《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第九条、《关于实行党风廉政建设责任制的规定》第二十三条等制定，规定了四种可以从轻或者减轻问责的情形：一是“对职责范围内发生的问题及时如实报告的”，强调问责对象对党忠诚，及时如实报告问题。二是“在问责调查前主动查处和纠正，有效避免损失或者挽回负面影响的”，强调问责对象在启动问责调查前，已采取主动作为并取得实际成效。三是“积极配合组织调查，主动承担责任的”，注重问责对象的态度和认识。四是“其他可以从轻或者减轻问责的情形”，是兜底条款。

    **第十四条**  坚持“两个尊重、三个区分”，有下列情形之一的，可以免予问责：

    （一）在制定或者执行错误决策过程中，明确提出反对意见的；

    （二）在创造性开展工作中，因不可抗力造成工作失误的；

    （三）在进行探索性试验中，符合现行政策精神和改革方向，工作成效明显但出现局部工作失误的；

    （四）在处置重大突发性事件中，为保护群众生命财产安全或维护社会稳定，临机处置导致工作失误的。

    解读：本条是免责条款，依据“两个尊重”、“三个区分”原则制定，主要目的是建立健全容错机制，保护领导干部干事创业的积极性。

    **第十五条**  实行终身问责，对失职失责性质恶劣、后果严重的，不论其责任人是否调离转岗、提拔或者退休，都应当严肃问责。

    解读：本条规定了“终身问责”，对应《条例》第十条，文字表述完全一致。“终身问责”制度是落实党的十八大以来习近平总书记关于“要实行责任制，而且要终身追究”等重要讲话精神的具体举措，是党的十八届三中全会《决定》、十八届四中全会《决定》关于“建立生态环境损害责任终身追究制”“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”等要求的具体体现，也与《关于实行党风廉政建设责任制的规定》关于“已退休但按照本规定应当追究责任的，仍须进行相应的责任追究”的精神一脉相承，体现了党的问责是政治问责，没有追诉期，是我们党作出的政治宣誓。

**第三章 问责方式和程序**

    **第十六条**  对党组织的问责方式包括：

    （一）检查。对履行职责不力、情节较轻的，应当责令其作出书面检查并切实整改。

    （二）通报。对履行职责不力、情节较重的，应当责令整改，并在一定范围内通报。

    （三）改组。对失职失责，严重违反党的纪律、本身又不能纠正的，应当予以改组。

    对党的领导干部的问责方式包括：

    （一）通报。对履行职责不力的，应当严肃批评，依规整改，并在一定范围内通报。

    （二）诫勉。对失职失责、情节较轻的，应当以谈话或者书面方式进行诫勉。

    （三）组织调整或者组织处理。对失职失责、情节较重，不适宜担任现职的，应当根据情况采取停职检查、调整职务、责令辞职、降职、免职等措施。

    （四）纪律处分。对失职失责应当给予纪律处分的，依照《中国共产党纪律处分条例》追究纪律责任。

    上述问责方式，可以单独使用，也可以合并使用。

    解读：本条规定了“问责方式”。对应《条例》第七条，文字表述完全一致。现有各类问责规定中，共有14种问责方式，包括批评教育、作出书面检查、给予通报批评、公开道歉、诫勉谈话、组织处理、调离岗位、停职检查、引咎辞职、辞职、免职、降职、党纪政纪处分、移送司法机关依法处理等。《条例》将这些问责方式规范为对党组织的检查、通报、改组3种方式，对党的领导干部的通报、诫勉、组织调整或者组织处理、纪律处分4种方式。这些方式均在党内法规中有明确规定、在实践中经常使用。其中，诫勉既可以谈话诫勉，也可以书面诫勉；组织调整或者组织处理包括停职检查、调整职务、责令辞职、降职免职等。规定问责方式可以单独使用，也可以合并使用，主要考虑到落实从严问责要求，在问责实践中有时要进行组织处理，也要给予纪律处分，这时就要将两种方式合并使用。

    **第十七条**  根据不同情形启动问责调查：

    （一）纪委（纪检组）在纪律审查工作中开展“一案双查”，对于发生区域性、系统性、塌方式腐败案件或者存在严重不正之风问题的，应当视情把有关党组织及其领导干部履行管党治党责任情况列入调查内容，既查清当事人的违纪问题，又查清有关党组织及领导干部的责任；

    （二）纪委（纪检组）和党的工作部门在干部监督、督查检查、述责述廉、巡视巡察监督、审计监督、专项治理、作风暗访、提醒谈话、信访核查等工作中发现需要进行问责的问题线索，应当按照有关规定和管理权限开展核查；

    （三）上级党委（党组）、纪委（纪检组）及党的工作部门认为需要启动问责调查的，可以按管理权限要求下级党委（党组）、纪委（纪检组）及党的工作部门启动问责调查，也可以自行启动问责调查；

    （四）党委（党组）认为需要启动问责调查的，可以要求党的工作部门或者同级纪委（纪检组）开展调查；

    （五）在问责调查中涉及超出管理权限的问责对象，应当以党委（党组）或者纪委（纪检组）名义向有管理权限的党委（党组）或者纪委（纪检组）移送线索。

    解读：本条规定问责的启动情形。《条例》没有对问责程序作出具体规定，对此，《办法》总结我省实践经验，作了较大的补充。将问责调查的启动分为执纪审查中启动、监督工作中启动、上级要求启动、同级党委启动等情形，规定超出管理权限的问责对象，有关线索应移送有权限的党委（党组）或纪委（纪检组）处理。

    **第十八条**  问责决定应当由省委或者有管理权限的党组织作出：

    （一）对党的领导干部通报、诫勉，由党委（党组）、纪委（纪检组）或者党的工作部门作出决定；

    （二）对党的领导干部组织调整或者组织处理，由党委（党组）作出决定，纪委（纪检组）或者党的工作部门有权根据调查结果提出建议；

    （三）对党的领导干部采取纪律处分方式问责，按照党章和有关党内法规规定的权限和程序执行；

    （四）对党组织的问责，由党委（党组）作出决定，纪委（纪检组）或者党的工作部门有权根据调查结果提出建议。

    解读：本条规定了“问责决定”，对应《条例》第八条，内容基本一致，文字表述有所不同。主要是进一步明确问责中不同机关和部门的权限及分工，明确何种问责决定可以由谁建议以及应由谁作出。规定对党的领导干部的问责，纪委（纪检组）、党的工作部门有通报、诫勉的决定权，提出组织调整或者组织处理的建议权；对党组织的问责，纪委（纪检组）、党的工作部门有建议权，这就把问责的责任不仅落实到党委（党组）、纪委（纪检组），也分解到组织、宣传、统战、政法等工作部门。

    **第十九条**  党的领导干部存在问责情形，事实清楚、情节较轻，适用通报、诫勉方式问责的，可以不进行问责调查，由党委（党组）、纪委（纪检组）或者党的工作部门直接作出问责决定。

    解读：本条规定问责的简易程序。这是参照《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第十五条制定，主要目的是提高效率，节约成本，并体现抓早抓小、防微杜渐的要求。

    **第二十条**  作出问责决定前，应当听取被问责党组织主要负责人或者党的领导干部本人的意见，并且记录在案；对其合理意见，应当予以采纳。

    解读：本条规定作出问责决定前应听取当事人意见。这是落实《关于新形势下党内政治生活的若干准则》要求，参照《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第十四条制定，目的是保障党员申辩的权利。

    **第二十一条**  问责决定作出后，应当制作问责决定书，及时向被问责党组织或者党的领导干部及其所在党组织宣布并督促执行。

    问责决定应当向组织部门通报。组织部门应当将问责决定书等材料归入被问责领导干部个人档案，并报上一级组织部门备案；涉及组织调整或者组织处理的，应当在一个月内办理完毕相应手续。

    党委（党组）、党的工作部门作出的问责决定，应当抄送同级纪委（纪检组）。

    受到问责的党的领导干部应当向问责决定机关书面检讨，并在民主生活会或者其他党的会议上作出深刻检查。建立健全问责典型问题通报曝光制度，采取组织调整或者组织处理、纪律处分方式问责的，一般应当向社会公开。

    解读：本条规定了问责执行。对应《条例》第九条，文字表述基本一致。《条例》规定对党组织问责的，应当向该党组织宣布并督促执行；对党的领导干部问责的，应当向该领导干部及其所在党组织宣布并督促执行。为做好衔接，便于组织部门将问责决定材料归入被问责领导干部个人档案，有关问责情况应当向组织部门通报，并按要求报上级组织部门备案。《条例》深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真总结党的十八大以来全面从严治党的实践成果，规定受到问责的党的领导干部应当写出书面检讨，在有关会议上作出深刻检查，建立健全问责典型问题通报曝光制度。这既体现了“严”和“实”的精神，也可以通过一个个具体鲜活的案例，发挥警示作用，唤醒责任意识，激发担当精神，真正做到“惩前毖后、治病救人”。

    《办法》增加了作出问责决定应制作问责决定书、抄送同级纪委（纪检组）的规定，主要目的是体现问责工作的权威性和严肃性，规范问责工作流程，便于归档和统计。

    **第二十二条**  受到问责的党组织、党的领导干部对问责决定不服的，可以自接到问责决定书之日起30日内，向问责决定机关提出书面申诉。问责决定机关应当在30日内作出申诉处理决定。

    申诉处理决定应当以书面形式告知申诉的党组织、党的领导干部本人及其所在单位。申诉期间，不停止问责决定的执行。

    受到问责的党员对问责决定机关作出的申诉答复不服的，可以向其上一级组织申诉。

    解读：本条是申诉及救济条款。这是落实《关于新形势下党内政治生活的若干准则》要求，参照《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第二十二条制定，主要目的是保障党员的申诉权利。向党的上级组织提出申诉是党章规定的党员权利，党的任何一级组织都无权剥夺党员的上述权利。

**第四章 附则**

    **第二十三条**  “两个尊重”是指尊重广东历史、尊重广东省情。

    “三个区分”是指把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。

    解读：本条是名词解释条款，解释第十四条中出现过的“两个尊重”、“三个区分”。“三个区分开来”是习近平总书记的重要指示，《办法》切实落实习近平总书记指示精神，并紧密联系广东具体实际，第一次将“两个尊重”、“三个区分”原则以党内法规的形式确立下来。在问责工作中落实这一原则，有利于维护支持改革、宽容失误、鼓励担当的良好氛围，调动广大党员干部干事创业的积极性。本条之所以没有与第十四条合并，而是单列在附则中，主要目的是为了表述上的简洁、规范，凸显纪言纪语的要求。

    **第二十四条**  各地级以上市党委、省委各部委、省直各单位党组（党委）可以根据本办法制定相关文件。

    解读：本条是授权条款，对应《条例》第十一条。《条例》仅规定省委可以制定实施办法，所以《办法》授权下一级党委（党组）可以制定配套文件，重点是进一步增强问责工作的操作性，推动问责制度落地生根。

    **第二十五条**  本办法由省委负责解释，具体解释工作由省纪委承担。

    解读：本条规定了解释机关，对应《条例》第十二条。考虑到地方性党内法规只有省一级党委才有解释权，但本《办法》由省纪委起草，所以本条规定由省委负责解释，具体解释工作由省纪委承担。

    **第二十六条**  本办法自发布之日起施行。此前我省发布的有关规定，凡与本办法不一致的，按照本办法执行。

    解读：本条规定了施行日期和法规效力。鉴于此前我省制定的问责法规文件中存在大量可操作性规定，今后仍然适用，因此《办法》囊括而不替代此前我省发布的其他有关问责的地方性党内法规和规范性文件。明确规定我省发布的其他有关问责的规定与本《办法》不一致的，按照本《办法》执行，这是由《办法》在问责法规中的地位决定的，也有利于全省党的问责工作的统一。