

用公款出国（境）旅游及相关违纪行为党纪政纪处分规定

学习辅导

中央纪委法规室 编写
监察部法规司

中国方正出版社

用公款出国(境)旅游及 相关违纪行为党纪政纪 处分规定学习辅导

中央纪委法规室
监察部法规司 编写

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

用公款出国(境)旅游及相关违纪行为党纪政纪处分规定学习辅导/
中央纪委法规室, 监察部法规司编写. —北京: 中国方正出版社,
2011. 1

ISBN 978 - 7 - 80216 - 703 - 2

I. ①用… II. ①中…②监… III. ①挪用公款—行政处罚—条例—
中国—学习参考资料 IV. ①D924. 392. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 230150 号

用公款出国(境)旅游及相关违纪行为党纪政纪 处分规定学习辅导

中央纪委法规室
监察部法规司 编写

责任编辑: 康 弘 王文君
封面设计: 郑 研
责任校对: 张 蓉
责任印制: 李 华

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560950 门市部: (010) 66562755

编辑部: (010) 59596607 出版部: (010) 66510958

网 址: www. FZPress. com. cn

责编 E-mail: fangzhengl313@126. com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京盛兰兄弟印刷装订有限公司印刷

开 本: 890 毫米 × 1240 毫米 1/32

印 张: 9. 5

字 数: 160 千字

版 次: 2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 703 - 2

定价: 22. 00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

前 言

2010年6月9日，中共中央纪委印发了《用公款出国（境）旅游及相关违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》（以下简称《解释》），8月12日，监察部、人力资源社会保障部联合印发了《用公款出国（境）旅游及相关违纪行为处分规定》（以下简称《规定》）。两项法规均自发布之日起施行。这是从制度上狠刹公款出国（境）旅游歪风的有力举措，对于贯彻落实《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》，进一步明确相关政策界限，加大对用公款出国（境）旅游及相关违纪行为的惩治力度，推动制止用公款出国（境）旅游专项工作深入开展具有十分重要的意义。

为了更好地学习、宣传、贯彻《解释》和《规定》，使纪检监察机关及其工作人员、参与制止公款出国（境）旅游专项工作的各部门及其工作人员和企事业单位全面、准确地理解、掌握和适用《解释》和《规定》，中央纪委监察部法规室（司）组织参加两项

法规起草工作的同志撰写了《用公款出国（境）旅游及相关违纪行为党纪政纪处分规定学习辅导》一书，对《解释》和《规定》的立法精神和条文的立法原意进行了阐释，特别是对各类用公款出国（境）旅游及相关违纪行为的构成、处分标准按照立法原意作出了解读。同时，对查处用公款出国（境）旅游及相关违纪行为、追究党纪政纪责任的办案程序进行了详细的讲解。

本书是学习、贯彻实施《解释》和《规定》必备的工具用书，供有关机关和人员全面掌握各类用公款出国（境）旅游及相关违纪行为的构成及其处分标准，为做好执纪办案工作提供参考。本书由中央纪委监察部法规室（司）副主任侯觉非同志担任主编，副主任谭焕民同志担任副主编。参加本书撰写的人员有：陈萍萍、许国鹏、任学敏、曹少波、黄韶鹏。本书由陈萍萍同志统稿，侯觉非、谭焕民同志审定。

由于作者水平有限，书中难免有疏漏或不妥之处，敬请读者批评指正。

编 者

2010 年 12 月

目 录

第一讲 立法目的和适用范围	(1)
第二讲 处分的概念和种类	(8)
第一节 党纪处分的概念和种类	(8)
第二节 政纪处分的概念和种类	(15)
第三讲 用公款出国（境）旅游及相关违纪行为	
处分的实施主体及批准权限	(17)
第一节 党纪处分的实施主体及批准权限	(17)
第二节 政纪处分的实施主体及其处分权限	(24)
第四讲 用公款出国（境）旅游行为及处理	(36)
第五讲 相关违纪行为及处理	(54)
第一节 以不正当方式谋求本人或者他人	
用公款出国（境）行为	(54)
第二节 组织以营利为目的的跨地区、跨部门	
团组用公款出国（境）行为	(67)
第三节 擅自延长在国（境）外期限、绕道安排	
行程或者到未经批准进行公务活动的	
国家（地区）、城市的行为	(73)
第四节 因公出国（境）派出单位和审核审批	
管理部门致使发生用公款出国（境）	

旅游的行为	(80)
第五节 对用公款出国（境）旅游行为不制止、 不查处行为	(90)
第六讲 用公款出国（境）旅游费用的处理	(97)
第七讲 用公款出国（境）旅游及相关违纪 行为的处分程序	(104)
第一节 党纪处分程序	(104)
第二节 政纪处分程序	(126)
第八讲 不服处分的申诉	(147)
第一节 不服党纪处分的申诉	(148)
第二节 不服政纪处分的申诉	(152)
第九讲 处分的后果及解除	(160)
第一节 党纪处分的后果	(160)
第二节 政纪处分的法律后果及解除	(163)
第十讲 《解释》和《规定》的施行日期	(169)

附录

用公款出国（境）旅游及相关违纪行为适用《中国 共产党纪律处分条例》若干问题的解释 （中纪发〔2010〕27号 2010年6月9日）	(175)
用公款出国（境）旅游及相关违纪行为处分规定 （中华人民共和国监察部 中华人民共和国 人力资源社会保障部令第23号 2010年8月 12日）	(178)
充分发挥制度的约束力 狠刹公款出国（境） 旅游歪风	《中国纪检监察报》评论员 (181)

中央纪委负责同志就颁布实施《用公款出国（境） 旅游及相关违纪行为适用〈中国共产党纪律处分 条例〉若干问题的解释》答记者问	(184)
中华人民共和国公民出境入境管理法 (1985 年 11 月 22 日第六届全国人民 代表大会常务委员会第十三次会议通过 中华人民共和国主席令第三十二号公布 1986 年 2 月 1 日起施行)	(189)
中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则 (1986 年 12 月 3 日国务院批准 1986 年 12 月 26 日公安部、外交部、交通部发布 1994 年 7 月 13 日国务院批准修订 1994 年 7 月 15 日公安部、 外交部、交通部发布)	(193)
中国公民出国旅游管理办法 (2001 年 12 月 12 日国务院第 50 次常务会议通过 2002 年 5 月 27 日中华人民共和国国务院令第 354 号公布 自 2002 年 7 月 1 日起施行)	(200)
中共中央组织部关于共产党员因私事出国或去 港澳地区的若干问题的规定 (中组发〔1981〕19 号 1981 年 9 月 1 日)	(208)
中共中央 国务院关于严格控制党政机关干部出国 问题的若干规定 (中发〔1987〕21 号 1987 年 7 月 4 日)	(211)
中共中央办公厅 国务院办公厅关于严格控制领导 干部出国访问的规定 (中办发〔1989〕10 号 1989 年 8 月 17 日)	(217)

- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于严格控制领导干部出国访问的补充规定
（中办发〔1991〕4号 1991年3月28日）……（219）
- 关于因公出国人员审查的规定
（中办发〔1991〕8号 1991年8月15日）……（221）
- 中共中央组织部关于审批高级干部因私出国（出境）问题的通知
（组通字〔1992〕20号 1992年8月20日）……（226）
- 中共中央办公厅 国务院办公厅关于严禁用公费变相出国（境）旅游的通知
（中办发〔1993〕16号 1993年10月2日）……（228）
- 中共中央组织部 人事部关于因公出国人员审查的补充规定
（中办发〔1993〕23号 1993年11月14日）……（231）
- 国家外国专家局 外交部关于派遣团组和人员赴国（境）外培训的暂行管理办法
（外专发〔1993〕314号 1993年10月20日）……（234）
- 国务院纠正行业不正之风办公室 国务院外事办公室
关于严格控制各类学会、协会等单位组织公费出国（境）考察、培训的通知
（国纠办发〔1994〕8号 1994年10月27日）……（240）
- 关于跨地区跨部门因公出国（境）团组的管理办法
（国办发〔1997〕29号 1997年8月19日）……（243）
- 中央纪律检查委员会 中央组织部 中央外事工作领导小组办公室 人事部 外交部 公安部

国家安全部 监察部 国务院港澳事务办公室 关于加强党政机关县（处）级以上领导干部 出国（境）管理工作的意见 （中办发〔1999〕23号 中共中央办公厅 国务院办公厅1999年6月26日转发）	(247)
外交部 中央组织部 中央企业工委关于中央 管理的重要骨干企业领导人员因公临时出国 审批暂行办法 （外外管函〔2000〕208号 2000年5月22日）	(253)
中共中央纪委 外交部 监察部关于对跨地区跨 部门团组加强管理、监督和检查坚决制止 公款出国旅游的通知 （外外管函〔2000〕426号 2000年9月7日）	(256)
国务院台湾事务办公室关于中央管理的企业 领导人员因公临时赴港、澳、台地区审批 暂行办法的通知 （组通字〔2001〕2号 2001年1月4日）	(261)
关于加强国家工作人员因私事出国（境）管理的 暂行规定 （公通字〔2003〕13号 2003年1月14日）	(263)
中共中央纪委 中共中央组织部 外交部 公安部 国家安全部 监察部 人事部 商务部关于进一步 加强党员干部出国（境）管理的通知 （中纪发〔2004〕26号 2004年12月16日）	(266)
加强党政干部因公出国（境）经费管理暂行办法	

- （财行〔2008〕230号 2008年8月5日）……………（272）
中共中央办公厅 国务院办公厅关于坚决制止公款
出国（境）旅游的通知
（中办发〔2009〕12号 2009年2月20日）……………（277）
中华人民共和国边境管理区通行证管理办法
（中华人民共和国公安部令第42号 1999年
8月20日公安部部长办公会议通过）……………（280）
关于清理领导干部持有因私护照和本人及其配偶
办理的前往港澳通行证外国居留证的通知
（中纪发〔2001〕8号 2001年6月7日）……………（286）
中华人民共和国护照法
（2006年4月29日第十届全国人民代表大会常务
委员会第二十一次会议通过 2006年4月29日
中华人民共和国主席令第50号公布 自2007年
1月1日起施行）……………（288）

第一讲 立法目的和适用范围

一、制定用公款出国（境）旅游及相关违纪行为党纪政纪处分规定的背景和起草过程

近年来，随着改革开放的不断深入，因公出国（境）团组总量不断增加，人员不断增多。因公出国（境）工作对配合国家总体外交和促进经济社会发展发挥了重要作用。党中央、国务院高度重视党员干部因公出国（境）问题，先后下发一系列文件，对加强因公出国（境）管理提出明确要求。各地区、各部门认真贯彻执行中央有关规定，因公出国（境）管理工作总体是好的。但是，也存在一些突出问题，特别是用公款出国（境）旅游问题没有得到有效解决。用公款出国（境）旅游是领导干部廉洁自律方面的一个突出问题，也是人民群众反映强烈的不正之风之一。这不仅影响我国对外工作的有效开展，耗费了国家大量资财，而且严重损害了党和政府形象，败坏了党风政风，影响了党群、干群关系，也诱发了多方面的腐败问题。甚至出现了个别人出国（境）不归，携赃款外

逃，给党和国家在政治上造成了恶劣影响，在经济上造成重大损失，严重危害我国国家和社会稳定。对此，必须采取有效措施加以解决。

党中央、国务院对制止公款出国（境）旅游问题态度十分坚决，要求非常明确。胡锦涛总书记指示，要研究采取措施，坚决制止以公务为名、行旅游之实的歪风。温家宝总理也指出，这个问题存在多年，关键在于缺乏严格的制度和财政上的硬约束，单靠审批，难以管住。2008年3月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强因公出国（境）管理的若干规定》（中办发〔2008〕9号），要求建立联合检查机制，组成治理公款出国（境）旅游工作小组，检查全国范围内因公出国（境）管理工作，研究解决出现的重大问题，联合查处重大外事违规违纪案件，进行有效监管，并进一步严肃外事纪律，实施责任追究。

为贯彻落实《关于进一步加强因公出国（境）管理的若干规定》，研究部署制止公款出国（境）旅游专项工作，2008年4月23日，中央纪委、外交部、中央组织部、中央对外联络部、中央外办、财政部、监察部、审计署、国家外国专家局联合召开贯彻落实“两办规定”，制止公款出国（境）旅游专项工作部际联席会议，对制止公款出国（境）旅游专项工作作出明确部署，在全国范围内开展了制止公款出国（境）旅游专项治理工作，取得了一定成效。据统计，2009

年全年全国党政干部因公出国（境）团组 33507 个、123553 人次，团组数、人次数和经费数与近 3 年平均数相比分别下降了 49%、45.5% 和 37.6%，经费比近 3 年平均支出节约 16.31 亿元。2009 年 2 月 20 日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于坚决制止公款出国（境）旅游的通知》（中办发〔2009〕12 号），重申外事工作纪律，要求领导干部以身作则、严格自律；审核审批部门要认真履行职责，严格把关；强化因公出国（境）团组派出单位的责任；严厉打击旅行社及中介机构的违规行为；严肃查处公款出国（境）旅游案件。为配合专项治理工作，巩固专项治理成果，加大对顶风违纪行为的惩治力度，并以此建立制止用公款出国（境）旅游的长效机制，亟须制定用公款出国（境）旅游及相关违纪行为党纪政纪处分规定。

根据中央纪委监察部领导同志的指示，中央纪委法规室按照“原则性与针对性相统一、惩治与预防相结合、严管与保障并重”的思路，研究起草了《用公款出国（境）旅游及相关违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》和《用公款出国（境）旅游及相关违纪行为处分规定》。2009 年 12 月，召开了由 10 个省（自治区、直辖市）纪检监察机关法规工作部门负责人参加的该解释（初稿）征求意见座谈会。2010 年 1 月印发制止公款出国（境）旅游专项工作部际联席会议成员等单位征求意见。3 月，将

征求意见稿普发全国纪检监察系统。各方面普遍反映，征求意见稿结构合理，重点突出，具有较强的针对性和可操作性，对进一步推进专项工作，加大对用公款出国（境）旅游及相关违纪行为惩处力度，将起到重要作用。2010年6月9日，中央纪委印发了《用公款出国（境）旅游及相关违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》（中纪发〔2010〕27号，以下简称《解释》）。8月12日，监察部、人力资源社会保障部联合印发了《用公款出国（境）旅游及相关违纪行为处分规定》（监察部令第23号，以下简称《规定》）。这是从制度上狠刹公款出国（境）旅游歪风的有力举措，对于贯彻落实《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》，进一步明确相关政策界限，加大对用公款出国（境）旅游及相关违纪行为的惩治力度，推动制止用公款出国（境）旅游专项治理工作深入开展具有十分重要的意义。

二、立法目的和依据

《解释》第一自然段和《规定》第一条明确规定了立法目的和依据。

（一）立法目的

《解释》和《规定》的立法目的都是为明确相关政策界限，惩处用公款出国（境）旅游及相关违纪行为。

党中央、国务院高度重视党员干部因公出国

(境)问题,先后下发一系列文件,对加强因公出国(境)管理提出明确要求。但有少部分党员干部未从思想上引起足够重视,顶风违纪,用公款出国(境)旅游问题还较为严重:有的公然违反规定,到未经批准的国家和地区旅游;有的擅自延长在国(境)外的停留时间用于观光旅游;有的为去风景名胜区旅游,绕道安排行程;有的利用虚报出国(境)任务,购买、伪造邀请函或者编造虚假日程骗取批准出国(境)旅游,等等。《中国共产党纪律处分条例》(以下简称《党纪处分条例》)和《行政机关公务员处分条例》对用公款出国(境)旅游及相关违纪行为如何处理有原则规定,但不够具体,特别是“用公款出国(境)旅游”的政策界限尚不明确,这既是当前用公款出国(境)旅游行为屡禁不止的原因之一,也影响了对相关违纪行为的正确定性处理。为此,起草组结合现实中的一些典型案例,针对用公款出国(境)旅游行为以及与之密切相关的以不正当方式谋求用公款出国(境)、组织以营利为目的的双跨团组用公款出国(境)等行为,在《解释》和《规定》中规定了十二种具体违纪行为,以明确具体政策界限,以利于依法严肃惩处用公款出国(境)旅游及相关违纪行为。

(二) 立法依据

《解释》的立法依据是《党纪处分条例》,对党员领导干部用公款出国(境)旅游及相关违纪行为适用

《党纪处分条例》的具体条款予以了明确规定。《党纪处分条例》是关于党的纪律和纪律处分方面重要的党内法规。其任务就是维护党的章程和其他党内法规，严肃党的纪律、纯洁党的组织，保障党员民主权利，教育党员遵纪守法，维护党的团结统一，保证党的路线、方针、政策、决议和国家法律、法规的贯彻执行。

《规定》的立法依据是《中华人民共和国行政监察法》（以下简称《行政监察法》）、《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）和《行政机关公务员处分条例》。这些法律行政法规对处分种类、处分权限、处分适用、违法违纪行为及其相应的处分种类和幅度、处分程序、不服处分的申诉以及监察对象范围等作了明确规定，因此，这些法律、行政法规是制定《规定》的直接依据。

三、《解释》和《规定》的适用范围

由于中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步加强因公出国（境）管理的若干规定》和《关于坚决制止公款出国（境）旅游的通知》适用所有党政干部，具体包括哪些人员，该“若干规定”和“通知”都未作明确规定。根据党内法规和行政规章的不同性质，《解释》和《规定》对不同群体的违纪行为分别作出了规定，二者的适用对象亦有所区别。

1. 《解释》的适用范围

《解释》是关于对用公款出国（境）旅游及相关