**目 录**

**[理论探讨]**

**《监察法》程序规则分级递进研究……………巩建萍 张继英(1)**

**从《中国共产党纪律处分条例》的修订看从严管党治党**

**……………………………………………………………魏娟辉(7)**

**[实践经验]**

**监察体制改革下基层纪检监察干部队伍建设………常利娟(11)**

**[纪法衔接]**

**监察与司法程序证据衔接的规范性考察 ……………王瑞剑(15)**

**[实证调研]**

**2013-2017年中国共产党监督执纪问责纵向比较……张云玲(21)**

**如何巩固拓展落实八项规定精神成果，构建作风建设长效机制**

**…………………………………………………………刘维春(32)**

《监察法》程序规则分级递进研究[[1]](#footnote-0)

**巩建萍 张继英**

《监察法》程序规则分级递进是实现监察全覆盖的基础。“依托纪检、拓展监察、衔接司法”这种程序分级不是权力的分立，而是内部职能分工。在全面依法治国总格局下，监察程序是监察机关依法行使监察职权所应遵循的步骤。一方面，理想状态下的监察活动必须基于法定事实、运用法定职权、按照法定要求在法定期限内作出符合法律预期效果。在这一过程中，任何一个构成要素违反法律规定都会影响到监察行为合法性。另一方面，理想状态下的法定监察程序确保和督促国家监察机关能够在遵循法律秩序的前提下合理、高效地行使职权、履行职责，不仅能在程序上做好国家监察工作，更要在实施效果上实现国家监察法的立法预期。

新颁布的《中华人民共和国监察法》作为中国特色社会主义法治建设一部重要的法律，为了实现“加强对所有行使公权力的公职人员的监督，实现国家监察全面覆盖，深入开展反腐败工作”，在“办理职务违法和职务犯罪案件，与审判机关、检察机关、执法部门互相配合，互相制约”，同时“保障当事人的合法权益；权责对等，严格监督；惩戒与教育相结合，宽严相济”的立法目标和原则，必然通过合理有效公正的程序设置，划定国家监察权行使的路径，实现其应有的法律价值。

本文通过对《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》）有关程序规则的文本研读，依次探讨如下三个问题：1.程序规则制定的依据和目标、2.现有程序规则运行的效果、3.实现制定目标的提升路径。

## 一、《监察法》程序规则制定的依据和目标

监察法三项职责的实现，形成了“依托纪检、拓展监察、衔接司法”新型而独特的框架体系，既有教育、督导、督查、监督等多个角度；又有党纪、政纪问责、处分和法律处罚等多个层次；需要适用处于具有不同层次（党纪、政纪、法规）和不同权力层级的规范性文件。

依据《监察法》的立法目的、立法原则、监察机关机构设置、监察机关职责和权限的规定，国家监察体系整合原行政监察机关、审计机关和检察机关反贪、反渎职务犯罪侦查以及预防职务犯罪的多项职能，实现了监察职能的复合性，即为了实现四个目标（深化国家监察体制改革；加强对所有行使公权力的公职人员的监督，实现国家监察全面覆盖；深入开展反腐败工作；推进国家治理体系和治理能力现代化），通过行使十二项权限（谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置），完成三项职责（监督、调查、处置）。

为避免权力的恣意、混淆和滥用，有必要通过法律程序促进权力之间的分工。首先，监察三项职能所规范和调整的内容不同，作用不同，结果不同，彼此之间必须统一在监察法的框架体系内，保持一致性，从而确保监察职能的整合不是简单的叠加。其次，应是实现从党纪检查——行政监督——犯罪调查的过度，对接“四种形态”，呈现分级递进的特征，既要有分工，又要有上下联动。再次，集中的监察权处于不同主体或者同一主体享有、行使多种不同权力，对不同性质的权力行使应当予以不同的规范。实现制度安排与实际操作的有效衔接。

有效的监察程序规则，应设立规范和系统的分级细则，形成层层递进、逻辑清晰、程序严密、有效衔接的程序分级递进体系，构建起全新复合性的系统化、规范化、制度化的载体，确保全覆盖的整体效能以及权威高效。

## 二、《监察法》现有程序规则的不足

《监察法》的复合性决定了《监察法》程序规则递进分级是监察权规范运行的重要保障，亦是监察内部衔接和司法衔接的现实需要。

一是调查对象不同，既有职务违纪违法人，还有非职务相对人（行贿人、家属、共犯等）；既有职务违纪违法，还有职务犯罪。二是调查方式不同，既有谈话、函询，还有讯问；既有陈述、批评与自我批评，还有搜查、甚至留置。三是内容不同，执纪监督一般有“四种形态”，其中以经常开展批评和自我批评、约谈函询，让“红红脸、出出汗”成为常态；审查调查部门则采用查封、扣押、甚至限制人身自由等具有强制性的措施。四是处罚不同，既有警告、记过等轻处分；又有撤职、开除等重处分；还有移送起诉、判处刑事处罚等。

但受限于《监察法》层级和体量的限制，文本表述概括性强，在监察实践中，要实现程序，层层递进、衔接有序的逻辑性和科学性，有利于发挥制度合力，还需要援引其他规范性文件：

一是多处使用“按照管理权限”、“有关机关”、“有关规定”等模糊语言，不够明晰。

二是对谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等12项调查措施的适用范围、启动程序、审批流程、具体要求、如何确保调查措施严谨规范等等，都还处于党纪政纪条例规定以及试行阶段，在适用谈话、询问、讯问以及违纪调查和涉嫌犯罪调查等方面可能存在程序的混用、越界，有待于用程序细则予以规范。

三是没有区分政务违纪、严重违纪和涉嫌职务犯罪的界限，（例如刑法对伤害、轻伤害和重伤害的界定）。

四是没有明确规定调查主体和调查机构的分立（如许多监察机构已经将教育、预防犯罪、违纪调查和涉嫌犯罪调查区分为三大部门）及各自职责范围，可能出现案件移交障碍或推诿塞责。

## 三、《监察法》程序规则递进分级实现的提升路径

**（一）监督程序**

**1.监督职责的程序完善与衔接**

《监察法》对监督职责规定的比较原则、概括，主要应从以下方面完善程序：

一是依据《中国共产党党内监督条例》，区分六类违纪行为（即政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律），针对不同主体，明确监督职责，规定具体监督措施，建立衔接机制。

二是进一步明确党委、党组、纪委之间日常监督管理的权限；明确党内监督八类方式（即党委（党组）的日常管理监督、巡视监督、组织生活制度、党内谈话制度、干部考察考核制度、述责述廉制度、报告制度、插手干预重大事项记录制度）和纪委执纪监督六类方式（派驻监督、信访监督、党风廉政意见回复、谈话提醒和约谈函询制度、审查监督、通报曝光制度）的原则、任务和程序；特别要明确谈话、函询的时间、地点、方式和批准、监督等程序。

三是将《中国共产党党内监督条例》等相关法规、规定上升为《监察法》监督程序的具体规定，或是在《监察法》程序细则中明确写明“监督程序适用《中国共产党党内监督条例》”。

**2.内部组织结构的衔接**

监察委整合后，进行职能分离，整合了专门的执纪监督部门，负责日常执纪监督；整合了审查调查部门，专司初步核实和立案审查调查；新成立了“案件监督管理室”，为落实《监察法》第三十六条第二款。新成立的“案件监督管理室”目前仍在探索阶段，据报载，其流程大致是：接受信访部门移送的问题线索——转交审查调查部门查办——办结后再返回“案件监督管理室”接受审核把关（“案件监督管理室”有权要求调查部门补充证据或重新调查）——之后再次返回审查调查部门移送起诉。“案件监督管理室”主要起到纪委、监察委领导部门的参谋、助手作用。

机构设置应当遵循办案实践的需要，工作流程要考虑监督和效率的科学配比，内部组织结构的设定应当依照递进分级的原则，就比如流水线上的每一道工序，都应当有不同的审验标准，用标准检验的同时，应考虑减少主观臆断、流程的反复和时间成本。

**（二）调查程序**

分为违纪违法调查程序和涉嫌犯罪调查程序两类。遵循行政的归行政，涉嫌犯罪的归刑事调查的递进分级原则。

**1.执纪监督部门的调查程序的完善**

执纪监督负责日常的违纪违法调查，其特点：一是已经形成的规范性、系统性的纪检监察执纪审查程序需要进一步上升为法律程序：《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》、《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例实施细则》和《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》对纪检监察的执纪审查程序有严格的规定，其程序涉及对纪检监察纪律审查的管辖——受理与登记——谈话函询——初步核实——审查立案——执纪审查（包括查封、扣押、冻结等行政强制措施）——违纪事实见面——审查结果集体审议——移送等每个环节都有相关的程序规定，同时规定了回避和相关注意事项。需要说明的是上述环节中的审查立案，是以职务违法为前提的违纪违法行为的立案，不包括刑事立案。

二是整合后的执纪监督与审查调查部门之间的衔接程序，应遵循以下递进分级原则：第一，从线索管理到立案，执纪监督和审查调查部门等均可能出现案件交叉，凡是涉罪案件一律交由犯罪调查先行处理，待刑事处罚后再移送执纪监督部门给予纪律处分，“纪在法前并不意味着纪律处理要在司法处理之前，而是指纪律底线划在法律底线之前，要把纪律和规矩挺在法律前面，实际上是纪严于法的衍伸说法。党员干部既违反党内规则，也触犯国家法律，其行为会受到党政纪和刑事的双重处理，在更高的水平上实现纪法分离和纪法贯通。”第二，违纪违法调查不得使用犯罪调查手段，不可要求犯罪调查部门协助，即审查调查部门不可插手执纪监督调查。比如公安机关不能越权插手经济纠纷。同理，在收集证据方面，也应当贯穿前述原则。执纪监督调查的证据不能直接作为犯罪证据使用，但是，可以递进，由犯罪调查部门进一步固定证据，在违法调查证据基础上再次讯问证实方可进入刑事诉讼程序。

**2.审查调查部门的涉嫌犯罪调查程序的完善**

（1）法律、法规的衔接

一是实体法罪名的衔接。《监察法》以列举方式规定了有关涉嫌贪污贿赂、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7类主要职务违法和职务犯罪进行调查，该7类行为涉及到《刑法》58个罪名、涉及《刑事诉讼法》以及相关法规、司法解释等近200处，然而，以“权力寻租”、“利益输送”、“浪费国家资财”的行为等提法与我国《刑法》罪名不对称，势必带来定罪量刑的困难。应当依照罪刑法定的原则确定监察机关查处职务犯罪的具体罪名。

二是职务违纪、违法、严重职务违法或者职务犯罪定性的衔接。依据犯罪（或违纪违法）构成的基本要件（主体、主观方面、犯罪客体、客观方面）区分职务违纪违法、严重职务违法或者职务犯罪，是执行《监察法》的基本要件。《监察法》第二十二条、第三十四条和第三十九条将“涉嫌严重职务违法或者职务犯罪”并列，如第二十二条对“留置”的规定，需具备以下三点：一是被调查人涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪。二是监察机关已经掌握部分违法犯罪事实及证据，且仍有重要问题需要进一步调查。三是有下列情形之一的，即涉及案情重大、复杂的；可能逃跑、自杀的；可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据的；可能有其他妨碍调查行为的。事实上，具备上述三点的行为已经属于涉嫌职务犯罪了，如果“严重职务违法”的指向与职务犯罪相同，那么，“严重职务违法或者职务犯罪”可以通称为“涉嫌职务犯罪”（未判决之前的疑犯以“涉嫌犯罪”为准）。同理，第三十四条关于管辖和第三十九条关于立案的规定，亦属于“涉嫌职务犯罪”。据此，其定性的递进分级应当是：职务违纪违法——涉嫌犯罪——移送审查调查部门——刑事立案——适用相应的刑事调查措施。以程序合法保障取证的合法性为前提，方能达到与刑诉法要求相一致。

（2）与法律监督的衔接

一是职务犯罪调查与人民检察院审查逮捕的递进衔接。《监察法》未明确“审查逮捕”，只是在第四十七条规定“对监察机关移送的案件，人民检察院依照《中华人民共和国刑事诉讼法》对被调查人采取强制措施。”此环节在监察调查与检察院审查逮捕之间留下较大空间，可能造成审查逮捕的虚置；或有“逮捕”而无“审查”；或致监察机关职务犯罪调查失于监督。理由如下：①监察委涉及职务犯罪的调查只有上下级的领导制约，而无横向的内部监督。上下级之间的领导关系多依赖于领导的判断和决策，极易造成权力的失范，难免出现错案。这与“有权必有责，用权受监督，”相违。②《监察法》中未规定律师介入监察委的调查，亦缺少外部监督。③职务犯罪调查是从检察院整体转隶而来，区别只是侦查与调查名词的不同，特别是监察委将执纪监督部门和审查调查部门分离后，其职务犯罪调查与检察院原有的职务犯罪侦查实质上几乎无区别。况且“审查逮捕”对于职务犯罪案件的侦查行为进行监督，已经是多年来行之有效且被法律固定的法律监督形式。通过审查逮捕对监察涉嫌职务犯罪的立案、调查羁押的必要性、证据的合法性、和调查活动的合法性，进而对调查活动实施法律监督，方可与刑诉法有效衔接。④有可能置我国宪法、刑事诉讼法、人民检察院组织法赋予检察机关的法律监督权之一，即审查逮捕的法律监督权于虚置或规避。

《监察法》程序应当对监察委涉嫌职务犯罪调查与检察院法律监督即审查逮捕的启动节点和监督内容、监督权限等作出具体规定。比如对于监察机关已经采取留置措施的案件，提请逮捕，检察院应当依据刑诉法的规定，进行审查后批准或不批准逮捕，同时对批准逮捕的犯罪嫌疑人进行刑事拘留。检察院通过审查逮捕，还可以对监察机关依照起诉和审判的标准提出进一步收集、固定证据或需要补充侦查的意见，引导调查证据与起诉的衔接。

二是职务犯罪调查与审查起诉的递进衔接。《监察法》第四十七条对检察院审查起诉、不起诉、退回监察机关补充调查予以规定。需要强调的是检察院的审查起诉不是单纯的起诉，而是赋予“审查”即法律监督功能的起诉。审查起诉的内容应当与刑诉法规定的内容和程序相一致，既要审查证据的合法性，也要审查实体和程序的合法性。与刑诉法衔接的，还需明确检察院对立案监督，有权要求说明不立案的理由，以及通知立案。此外，对于提请检察机关“提前介入”，在《监察法》中未涉及。但是，在监察实践中已经有部门开始适用，如果确实需要检察机关“提前介入”监察委办案，应当适用什么程序、在什么情况下要提前介入、介入的时间、批准程序以及与起诉的衔接等都需在未来的程序细则中予以规范。

此外，《监察法》第二十八条，采取技术调查的措施“三个月以内有效”，有效期延长，“每次不得超过三个月”。该条没有延长次数的限制，应当明确。依照我国法律，检察院不是单纯的起诉部门，而是赋有立案监督、侦查监督（同时应包括对监察犯罪调查监督）、审判监督和执行监督的法律监督部门。

**（三）处置程序**

《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》和《中国共产党纪律处分条例》规定移送的三种情形：一是内部移送，即移送审理。是执纪审查部门向案件审理部门的移送。二是外部移送，即移送司法处理。三是移送主管单位处理。指移送有关单位分别给予警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等6大行政处分。

上述规定与《监察法》规定“处置”的四种情形略有交叉，应以《监察法》为准。“处置”的程序意义在于严格区分一般违纪、违法和严重违法与涉嫌犯罪的界限，防止出现本应移送的案件有意决定不移送，或者将本不应移送的案件有意决定移送，导致出现“以纪代刑”或“以刑代纪”现象，都将极大损害法律的平等性和《监察法》的权威性。

此外，《监察法》第三十四条第二款涉及管辖的规定“被调查人既涉嫌严重职务违法或者职务犯罪，又涉嫌其他违法犯罪的，一般应当由监察机关为主调查，其他机关予以协助。”此规定与最高人民法院等六部委《关于实施刑事诉讼法若干问题的规定》关于“主罪为主”的原则相悖，即如果涉嫌主罪由公安机关管辖，由公安为主侦查。司法实践中，被调查人涉及重大杀人等严重刑事犯罪的，往往需要一定等级且专业性强的刑事侦查手段，如内蒙古自治区原政协副主席赵黎平故意杀人、受贿、非法持有枪支、非法储存爆炸物案，由于赵曾多年在公安工作，其犯罪情节、手段和危害结果都十分严重，对于此类案件，显然应当是“主罪为主”由公安机关先行侦查，至于涉及受贿的职务犯罪，监察机关予以配合。

还有，对监察委员会派驻或者派出机构、监察专员的设置和领导关系。《监察法》只作出原则规定，对监察委员会往哪里派、怎么派，对派驻或者派出范围、组织形式等的具体设置，给监察派驻制度留下了较大的制度空间，需在实践中逐步细化、完善。《监察法》第十三条规定：“派驻或者派出的监察机构、监察专员根据授权，依照管理权限依法对公职人员进行监督，提出监察建议，依法对公职人员进行调查、处置。”本文认为，县以下的派出或者派驻机构、监察专员原则上不应当具有刑事调查的权力，包括不能使用讯问、冻结、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等刑事强制措施。但可以配合县以上的监察机构依法进行上述刑事调查。此规定在于防止刑事权力的专属性被随意扩大或滥用，限于题域，本文不详细论述其重要意义。

## 四、结语

程序正义是体现监察公平正义的一项基本原则，监察法程序的公正性在于一切监察行为应当遵守一定的正当过程，在整个监察活动中，无论是进行廉政教育、批评与自我批评等一般性监督，还是调查违纪违法，甚至是调查涉嫌职务犯罪，都必须依照程序进行。程序公正的另一方面，则是体现人权意识。相对于社会群体而言，公职人员是一个特殊的权力和利益群体，在其必须遵守特定的公职人员纪律、法律约束的同时，也有不受滥用权力侵害并受到人权保护的权利。程序公正性还体现在对与公职人员这个特殊群体相关联的边缘化群体（包括行贿人及亲属等），在成为《监察法》相对人时，也应当遵循公正原则和程序。

《监察法》是一部涉及面广、内容纷繁复杂的复合型法律，其中的程序规定或篇章亦呈现出原则性、概括性等特征。如多处使用“有关规定...有关机关执行...”等模糊词语，表明监察法之程序存在深层次的分级和延伸的必要，同时需要在实践中进一步细化完善：

一是在监察法程序总原则下，应当遵循不同案件适用不同程序的原则，即不同权力受到不同程序的限制，不得僭越。监察法执法主体必须依照与其权力相对应的程序依法行为，防止权力的异化和滥用。

二是《监察法》应当分别建立与党政、行政处罚相对应的政务衔接程序；建立与刑事诉讼活动相对应的刑事衔接程序。

《监察法》的生命力在于继续深化国家监察体制改革，创造更多可复制可推广的经验，持之以恒把制度优势转化成治理效能。本文仅是对建立监察法之程序的递进式分级进行了探索性的规范设定和浅析，以期抛砖引玉，进一步完善监察法之程序。

（作者巩建萍系西安廉政研究中心，西安市廉政教育培训基地副主任，西安文理学院马克思主义学院党总支书记；张继英系西安文理学院《西安廉政研究》杂志高级编辑）

从《中国共产党纪律处分条例》的修订看从严管党治党

**魏娟辉**

加强党内法规制度建设，修订廉政准则和党纪处分条例，是习近平总书记在十八届中央纪委五次会议上提出的重要任务。《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）的颁布是加强党的制度建设的重要举措，是全面从严管党治党的重要步骤，是解决我们党目前存在的现实问题的必然要求。中共中央于2018年8月26日公布新修订的《中国共产党纪律处分条例》，这是1997年以来《条例》的第三次修改，是党的十八大后党中央第二次对这一重要党内法规进行修订。《中国共产党纪律处分条例》是规范所有党组织和党员行为的基础性法规，对于严明党的纪律，维护党中央权威和集中统一领导发挥着重要作用，《条例》3年内两次修订，释放出我党扎紧制度的笼子、从严管党治党的强烈信号。

## 一、《条例》修订的必要性

《中国共产党纪律处分条例》的修订，“是坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导的必然要求，是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想的具体行动，是落实十九大提出的政治建设、思想建设、作风建设、组织建设、政治建设五个建设的新要求”，也是《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018-2022年）》的要求，为党章和《关于新形势下党内政治生活的若干准则》等党内法规的落实提供了有力而具体的抓手。

中央纪委国家监委法规室主任马森述在接受访谈时谈到：“这次修订条例，党中央站在新的历史起点上，适应新时代党的建设总要求，对全面从严治党，加强纪律建设再部署、再动员”。党的十八大以来，党坚持“实践探索在前、总结提炼在后”的原则，不断制定、修改、完善党内法规制度。党的纪律建设面对的新形势，特别是党内存在的违纪现象迫切需要推进党的纪律处分制度与时俱进，强化党的纪律建设。要对党的纪律建设中存在的突出问题，特别是习近平总书记反复强调的“七个有之”问题作出更有针对性的规定，不断修订和完善制度。纪律建设是全面从严治党的根本保证，用纪律建设保障党章的具体化和遵守落实。严明纪律要贯穿于监督执纪的全过程，坚持依规治党与依法治国的有效衔接。

## 二、新修订《条例》的特点

《中国共产党纪律处分条例》共分三编、十一章、142条，《条例》自2018年10月1日起施行。与原《条例》相比，新修订的《条例》新增11条，修改65条，整合2条。新修订的《条例》着力提高纪律建设的政治性、时代性和针对性。

**1.进一步突显政治性**

党的政治纪律建设是全面从严管党治党的根本保证，党的十八大报告明确提出党的纪律建设概念，之后，习近平总书记在党的十九大报告中部署了新时代党的建设总要求，再次把党的纪律建设作为党的建设的重要方面，建立、建设和完善党的纪律处分制度是加强党的纪律建设的重要保障，也是加强党内法规制度建设的重要组成部分。

新修订的《条例》进一步突出政治纪律和政治规矩，推进纪法贯通、纪法协同，强调巩固发展、标本兼治。“把坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导作为出发点和落脚点。”作为根本的政治纪律和政治规矩，确保各级党组织和党员、干部始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致，确保全党齐心协力、群策群力砥砺前行。新修订的《条例》新增“在重大原则问题上不同党中央保持一致且有实际言论、行为或者造成不良后果”“对党不忠诚不老实，表里不一，阳奉阴违，欺上瞒下，搞两面派，做两面人”等重要条款，对违反政治纪律行为表述更清晰、界定更精准。

**2.进一步体现时代性**

时代性是党内政治生活的动力和源泉，是中国共产党与时俱进、砥砺前行的重要品格。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“经过长期努力和改革开放近40年的奋斗，中国特色社会主义进入了新时代。中国特色社会主义进入新时代是中国发展新的历史方位。”习近平新时代中国特色社会主义思想是新时代中国共产党党内法规制度建设的指导思想。党内法规建设必须不断地与时俱进，修订完善，以“确保党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列，在应对国内外各种风险和考验的历史进程中始终成为坚强领导核心”。在中国特色社会主义进入新时代，决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化强国的新时代，中国共产党党内法规制度建设必须要在管党治党、从严治党的实践中发现新问题、提出新要求、构建新理论，尤其要加强对党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想的研究，以促进党的纪律建设的与时代发展相互推进。

中国特色社会主义进入了新时代，立足新时代，展现新作为。要贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，增强人们群众对党和国家的认同感、对自身生活的获得感，这些都离不开坚强的纪律作保证。秦岭素有“国家中央公园”之称，是重要生态屏障，然而，一些人在秦岭北麓私建上百套别墅、破坏山体、随意排放生活污水，甚至削平山坡，对生态环境造成严重破坏。绿水青山就是金山银山，为保护秦岭水生态环境和自然资源，发挥秦岭水源涵养和生态屏障功能，陕西省首次编制《秦岭北麓水生态治理规划》，同时针对秦岭北麓违建别墅问题开展彻查整治。专项整治工作纪检组与西安市纪检监察组合署办公，细化工作职责，积极配合查处违反政治纪律的行为。

修订后的《条例》增写“贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念不力，对职责范围内的问题失察失责，造成较大损失或者重大损失的，从重或者加重处分”，“为贯彻坚持新发展理念、实现高质量发展提供了纪律保证。”

**3.进一步增强针对性**

党内法规具有鲜明的实践性，它来自于实践又指导实践、规范实践。《条例》针对管党治党实践中存在的突出问题和监督执纪中发现的新型违纪行为作出有针对性的规定。比如，新修订的《条例》紧扣保障和改善民生、解决人民最关心最直接最现实的利益问题等，增写了“对贯彻五大发展理念不力、扶贫脱贫工作中侵害群众利益、利用宗教或者黑恶势力欺压群众以及充当黑恶势力‘保护伞’”等行为的处分规定。

《条例》规定：“在扶贫领域有克扣群众财物、拖欠群众钱款、吃拿卡要等行为的，从重或者加重处分”。陕西省原副省长冯新柱“对党中央关于扶贫攻坚重大决策部署落实不力、消极应付，且利用分管扶贫工作职权谋取私利”，涉嫌严重违纪，目前正在接受组织审查。“老虎”露头就要打，“苍蝇”乱飞也要拍。一些党员干部，对扶贫惠农资金物资吃拿卡要、截留私分、优亲厚友，破坏党群关系，严重影响脱贫攻坚大计，必须加强监管从严惩治。

《条例》根据全面从严治党的新形势新任务，针对一些突出问题，在原有的违反“六大纪律”行为中分别增加了以下违纪情形，即：干扰巡视巡查工作；党员宗教信仰；借用管理和服务对象钱款、住房、车辆等；民间借贷获取大额回报；违规揽储；利用宗教、黑恶势力欺压群众；形式主义、官僚主义突出表现；不重视家风，对家属失管失教。不少条文列举出了具体情形，让基层党组织可以更好地理解和执行。

## 三、认真学习、贯彻落实新《条例》

《条例》印发后，各级党组织迅速传达，要求全面学习领会《条例》修订的重大意义、主要内容和精神实质，把坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导作为出发点和落脚点，以学习宣传、贯彻执行《条例》为契机，筑牢“四个意识”，聚焦“两个维护”切实担负起政治责任，用强有力的履职担当和作为，真正让制度“长牙”、纪律“带电”，为从严治党提供坚强纪律保证。

**1.正确理解《条例》修订的精神实质**

要理解《条例》修订的精神实质，首先需要放到党内法规制度建设的总体布局上来，《条例》的修订，是从顶层制度设计方面对全面从严治党的强化，也就是扎紧管党治党的制度笼子。其次，要把对新《条例》的理解和党章联系起来。在十九大报告中，党内法规被提升至更加重要的位置，全面从严治党必须首先以党章为依据，党章是管党治党的纲领性制度和指导性文件。再次，要让《条例》因地制宜、因岗制宜，要结合具体问题来理解。《条例》是对党员领导干部开出的负面清单，是他律，在对党员领导干部违纪行为惩处的同时，也是警示、教育和保护，最大限度地让其看到红线和底线，不“触电”、不“踩雷”。时刻保持高度警惕，始终做到警钟长鸣。

**2.全方位多途径学好《条例》**

为了把《条例》学习好、贯彻好、遵守好、运用好，近日来，各级党组织迅速行动，第一时间借助网站、微信、学习会、讨论会、大讲堂等多种载体，采取集中学习、交流讨论、个人心得等多种方式深入学习《条例》。坚持原原本本学，对照2015年修订的《条例》重点把握新修订《条例》的内涵和精髓，做到学懂弄通。学习宣传贯彻好《条例》应当是当前和今后一个时期的重要政治任务，坚持先学一步、深学一层，准确把握精神实质和核心要义，在全国掀起学习宣传热潮，营造遵规守纪的浓厚氛围。修订后的《条例》更加凸显政治性，内容设计更加科学，逻辑组织更加严谨，更具有指导性和可操作性，其特点可以用“一二三四五六七八”来概括：“一个思想”；“两个坚决拥护”；“三个重点”审查；“四个意识”“四种形态”；“五处纪法衔接”；“六个从重加重”；“七个有之”；“八种典型违纪行为”。

**3.在工作实践中用好《条例》**

《条例》的贯彻落实和有力实施，必须“抓住关键少数、坚持以上率下；注重环环相扣、形成完整的实施链条；常抓不懈、建全长效机制”从各地近年来典型案例的通报情况看，目前一些党组织和党员干部仍然不同程度地存在着纪律意识淡薄、纪律教育忽视、纪律执行软弱、纪律监督缺失等问题。用严明的纪律管党治党，各级党委（党组）必须用好《条例》这一管党治党的重器，立足于抓早抓小，坚持把纪律挺在法律前面，通过关口前移，常教育、常监督、常提醒，对问题早发现、早纠正、早查处，使《条例》的约束力越来越强、执行力越来越硬，踩不得、碰不得的威力越来越大，让纪律面前没有例外成为事实和现实。《条例》的学习要结合工作实践，带着问题学、联系工作学，做到熟练运用。

（作者系西安文理学院马克思主义学院讲师）

监察体制改革下基层纪检监察干部队伍建设

——以某基层纪检监察机关为例

**常利娟**

十八大以来，反腐败取得压倒性胜利。但是，由于改革已进入深水区，各种社会问题逐步凸显，社会矛盾更加复杂，腐败问题依然严重，反腐败形势还很严峻。2018年，国家全面启动监察体制改革，整合反腐败机构组织，融合监察干部，成立监察委。至今，全国已实现机构组织大调整和干部转隶融合，纪检监察干部执纪执法的素质在不断提高。但是，基层纪检监察机关组织调整和人员转隶要达到党中央对新时期纪检监察干部队伍的新要求，还需进行深度调整和磨合。

## 一、基层纪检监察干部队伍转隶融合成效显著

中纪委七次全会要求，各省、市、县的纪律检查机关必须在2018年上半年完成监察委员会组建成立工作。截止目前，全国从中央到地方各级都相继完成了监察委员会的挂牌成立工作，转隶人员陆续到位。

2018年1月19日， X县监察委员会正式挂牌成立。监察委成立后，县纪律检查委员会和县监察委员会增设案件监督管理室和第四纪检监察室两个科室，机关内设部室总共10个，分别为组宣室，党风室，信访室，审理室，案管室，纪检监察一室，纪检监察二室，纪检监察三室，纪检监察四室及办公室。在编人员35人，包括转隶人员6名。干部以中青年为主，学历主要为本科和专科 ，专业涉及法律及相关经济学仅有7人。干部主要从其他单位调动和公务员招考，占比总人数的68%。总体上看，年龄、学历、专业和经验的结构状况比较合理。

随着转隶工作的推进，X县组织机构设置到位之后，下大力气进行干部队伍的深度融合。首先，开展每周一讲活动，强化干部的知识储备。所谓每周一讲，就是由相关部门安排每周一的例会上，安排一名干部就自己所熟悉的专业领域的知识进行讲解。转隶干部主要讲法律法规的相关知识，纪委干部则侧重解读党纪党纪党规。双方互相学习交流，补齐知识短板。其次，深入谈话交流，消除转隶干部的后顾之忧。领导班子对6位转隶干部在转隶前和转隶后进行多次谈心交流，了解他们的问题和顾虑，努力解决生活和工作困难，帮助其快速适应新的工作岗位。再次，X县纪委监委按照人岗相适的原则，合理安排转隶干部。纪委监委组织人事部门认真调研，采取与转隶干部当面谈话、民意调查和书面档案资料的研究，了解他们的教育背景、工作经历、专业等相关信息，结合干部个人意愿，安排岗位，努力做到人尽其用，充分发挥人才效能。最后，组织专门的业务培训，提高纪检监察干部的“四个意识”，提高干部自身的责任感和使命感。同时，也能够提高了专业能力。

## 二、基层纪检监察干部队伍存在问题

基层纪检监察干部执纪执法能力普遍提高，队伍整体结构不断优化，能够很好完成纪检监察各项工作，符合新时期纪检监察干部队伍要求。但和新形势的发展和新任务的要求还存在一定差距，主要体现在以下几方面：

**（一）少数基层纪检监察干部工作积极性不高**

纪检监察工作具有很强的政治性和专业性，这要求纪检监察干部不仅具有很高的政治素养，又需要有法律、经济、心理等方面的专业能力。新时期，基层纪检监察记挂打造“忠诚、干净、担当”的铁军队伍，还需下大力气科学管理。目前，少数基层的纪检监察干部工作积极性不够，表现为人浮于事，工作态度消极懈怠、按部就班、工作效率不高、创新性不够等。这些严重影响基层纪检执纪监督工作的实效，减缓基层反腐败斗争的步伐。

现阶段，造成少数纪检监察干部积极性不高的原因主要是：一、思想观念滞后。转隶过程中，转隶干部和原纪检干部的思想观念滞后，对国家监察体制改革的必要性和重要性认识不够深刻，不能较快转化角色，担当执纪监督的重任。二、基层晋升空间有限，导致基层纪检监察干部工作状态欠佳。基层纪检监察干部的晋升和其他党政干部的晋升渠道一样，都要按照《党政干部选拔工作条例》来进行。职业优越性不够高，但责任重大。三是由于纪检监察工作的特殊性，一些纪检监察干部在查办某些大型案件时，由于涉案人员较复杂，纪检监察干部的人身安全会受到影响，这也是导致部分纪检监察干部工作积极性不高的原因之一。

**（二）部分基层纪检监察干部的专业能力还有待提升**

纪检监察机关是党内监督和国家监察的专职机构，工作有很强的特殊性和专业性。在当前国家监察体制改革的特殊形势下，每一位纪检监察工作人员更是要坚定自己的政治信仰，明确政治方向，有扎实的理论功底和工作实践经验。

实地调查发现，部分基层的纪检监察干部专业知识缺乏，专业技能缺乏。有些纪检监察干部缺乏相应的法规条例知识，凭感觉，凭经验查办案子，有些纪检监察干部程序意识差，查办案子不遵循相应的案件查办程序，导致在案件查办过程中出现差错。这种严重不符合纪检监察要求的工作状态，则可能会办冤案错案，影响人民对国家工作的信任和支持。

干部入口管理制度影响着部分基层纪检监察干部的专业素质。纪检监察干部的干部任职来源主要来自三个途径。一、公务员考试。公务员都必须通过行政职业能力测试和申论两科考试后进入面试，包括纪检监察干部。公务员考试中的笔试涉及多种学科，不针对每个岗位设置特殊的试题，专业针对性不强。某些地区对于报考纪检监察岗位的人员，不设专业限制，任何专业的人都可以报考，导致基层的纪检监察机关中存在着物理专业，桥梁工程专业，化学专业等完全和纪检监察工作没有相关性的工作人员，使得纪检监察干部的整体专业素质受到影响。二是军队转业人员。由于缺乏相应的专业知识，大多数人只能在纪检监察机关谋份“闲职”，使得纪检监察干部队伍臃肿，工作效率降低，增加了纪检监察机关的负担。或是边学边用，专业功底不够深。三是调动。一种是上级借调。这种方式在一定程度上促进了干部的提拔交流，但是长期的借调人才可能会造成底层纪检监察干部组织的人才漏洞，不利于基层纪检监察组织开展工作。第二种是从其他事业单位中长期借调人员。长期借调的工作人员薪资待遇及编制仍然由原单位管理，受原单位的限制较大，不能真正的融入集体，削弱了他们的工作积极性，并且这些工作人员由于缺乏相应的专业背景，需要时间熟悉纪检监察工作的相关业务，他们的专业及工作质量都是有待考量的。

**（三）对基层纪检监察干部队伍的培训缺乏整体规划性**

加强基层纪检监察干部队伍建设，提升纪检监察干部队伍的整体素质，必须改进对基层纪检监察干部队伍的培训方式和培训内容。通过调查发现，部分纪检监察机关对培训工作的重要性认识不足，缺乏长远的考虑和合理规划。主要表现在两方面：一是培训方式单一。部分基层的纪检监察机关培训方式单一，主要是通过开办纪检监察干部培训班的方式，请上一级的有经验的纪检监察机关的优秀干部给本级的纪检监察干部进行培训。二是培训内容缺乏针对性，不能满足纪检监察工作的实际需要。培训之前没有对受训人员的情况进行摸底考察，不清楚受训人员需要补充和了解的知识点，导致受训人员的积极性不高，培训质量和效益低下。

## 三、监察体制改革下基层纪检监察干部队伍建设建议

监察体制改革是十九大之后重大的政治改革，是全面从严治党思想的有一次推进。这次改革直接面临纪检监察机关的组织机构调整和队伍建设。而基层纪检监察机关最直接、大家最关注的焦点是队伍建设。他直接关系到改革的成效。

**（一）加强思想教育，以思想融合推动转隶工作合编合心合力**

改革不仅对纪检监察干部队伍结构带来变化，而且也对干部理念思路、能力作风提出新的要求。所以，必须推动队伍思想、能力的深度融合，实现干部同心合力，推动全面从严治党向纵深发展。

思想理念的转变是干部融合的根本动力，可以使监察体制改革持续性推进。所以，在改革的整个过程中，组织部门应时刻加强沟通和交流，掌握思想动态。

安徽省安庆市采取以情促融的方法：为做好转隶人员的思想工作，市纪委书记、市监委主任多次找转隶人员谈心谈话，倾听他们真实的想法和诉求，针对性的答疑解惑，消除思想顾虑，促进思想融合，纪委常委、监委委员及各部门主要负责同志对转隶来的同志要从工作环境、后勤保障、情感交流等方面关心到位、服务到位，增强转隶人员的情感认同与身份认同。河北省在各级监委成立过程中，坚持“改革推进到哪一步 ，思想政治工作就要跟进到哪一步”，省市县三级层层谈话，了解思想状况，统一改革必要性重要性的认识，增强认同感和归属感。

针对检察机关涉改人员普遍关注的待遇问题，使他们明确检察官员额制待遇继续保留，畅通沟通疏导渠道，加强转隶干部对相关政策的理解，减轻转隶人员在新的工作环境中的思想负担。有关部门应适时开展教育培训和研讨交流，使转隶人员熟悉纪检监察工作，适应纪检监察机关工作环境，妥善做好人事调配，发挥党组织和团组织作用，搭建纪检监察干部的交流平台。

**（二）创新基层纪检监察干部管理机制，促进干部职业责任感和进取心**

首先从基层纪检监察干部的入口环节，严把入口标准。一是在公务员考试招考中，针对报考纪检监察工作岗位的人员，设立专业限制，把与纪检监察工作相关性较强的专业人才，如会计专业，法律专业，审计专业，政治学专业，汉语言文学，新闻学等专业的人才充实到纪检监察干部队伍中来。目前，国家监察体制改革中明确提出了监察官制度，监察官制度如何实行，具体的法律法规并没有明确告知。在后期设立的监察官制度中，应设立纪检监察工作人员的专业资格考试，并且专业资格考试的笔试和面试的内容都应和纪检监察工作的内容紧密结合，全面的考察报考人员的专业素质，弥补之前考试的不足不处。二是针对军队转业人员，应该按照国家有关部门的规定，对转业人员实行一定的资格考试考察，成绩合格者予以录取。录取过程必须遵守公平，公正，公开的原则，确保转业人员得到妥善安置的同时，又保证他们在新单位的工作质量和效率，避免走关系，不走程序。三是针对在编人员的调动。从低一级的纪检监察组织抽调纪检监察干部到上一级纪检监察机关工作，必须确保低一级的纪检监察工作顺利进行，同时对优秀的纪检监察干部进行抽调，培训，促进干部的提拔交流。针对从其他单位基调的工作人员，应对其在上岗之前，进行专业的职前培训，以帮助他们尽快的熟悉纪检监察工作，同时纪检监察机关的相关部门要建立健全对借调人员的关心关爱机制，定期和纪检监察干部进行交流谈话，解决他们的实际困难，消除他们的思想顾虑，为他们营造一个良好的工作环境。

其次，履职过程中，组织部门要充分保证基层纪检监察干部的晋升空间和创新职业发展路径。在干部选拔过程中公正，公平，确保每位的纪检监察干部得到晋升的机会，促进纪检监察干部队伍的健康发展，消除纪检监察干部晋升过程中不良因素影响。国家监察管制度可以在某些城市借鉴司法改革中对法官和检察官的员额制先行试点。建立监察官等级制度，实行分类管理。考核制度也可以独立实行。这样，在监察官角度，能够彻底解决基层工作任务重，又晋升受限的问题，切实提高基层纪检监察干部的工作积极性。

**（三）科学统筹培训学习，提升执纪执法内功**

监察体制改革下纪检监察干部必须增强依纪依法能力，理论联系实际，提高履职本领。转隶干部和原纪检监察干部都有各自的长处和短板。

扎实有效的培训解疑释惑，夯实理论基础。一是统筹培训计划，制定培训方案。方案制定应充分调研，了解学习需求，制定详细的学习方案。例如，季度培训，年度培训，安排培训课程。培训内容要紧跟时代步伐，针对目前最新出台的法规条例，以及时事政治，对纪检监察干部进行培训，确保纪检监察工作实事求是，与时俱进。二是丰富培训方式。利用网络平台，为基层纪检监察干部及时快速的学习执纪执法的创新做法。中国纪检监察网等权威性网站可以策划出台一流的纪检监察专家课程，为基层的纪检监察干部提供优质的培训资源。还可以和高校或其他单位长期合作，创造学习平台和机会。纪检监察机关可以利用高校丰富的师资，科研和教学力量，定期派遣部分纪检监察干部去高校进行学习，还可以通过和其他单位的合作开展培训。例如与审计局，财局，律师事务所等单位，请该行业的专业人员就纪检监察干部不了解的相关专业知识进行讲解，丰富纪检监察干部的知识储备。三是业务实践中互帮互助，补齐短板。人员岗位的深度融合，需要在执纪执法实践中推动队伍纪法贯通、纪法衔接的能力，强化深度融合。河北省先后制定规范文件17项，规范12项措施审批流程，使干部队伍在实战中有章可循，形成融合、互补、共进的新局面。

（作者系西安文理学院马克思主义学院讲师）

监察与司法程序证据衔接的规范性考察

**王瑞剑**

## 一、问题的提出

在新时期的反腐防腐浪潮中，监察体制改革当之无愧成为改革的重点内容。党的十九大报告明确提出深化国家监察体制改革，这一改革动向持续推动监察制度的发展。在两年的时间里，监察制度历经试点、推广、立法等一系列改革进程，取得丰硕的制度成果。2016 年 11 月 7 日，《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革方案试点》的出台，拉开国家监察体制改革的序幕。在试点过程中，各地对监察体制改革进行了有益的探索，形成了丰富的制度经验。在实践经验的基础上，2018 年 3 月 20 日，十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》），意味着监察制度改革正式获得立法的肯定。

在制度试点之初，围绕监察体制改革所产生的讨论便不绝于耳，支持者有之，质疑者亦有之。《监察法》的通过，不仅意味着监察制度从“实践”走向“纸面”，也是对改革过程中种种质疑的正式回应。正所谓“法律不是嘲笑的对象，而是法学研究的对象”。既然监察制度已为立法之既定事实，理论界便不应对制度本身过分苛责，而应促进其持续之完善。在监察制度目前面临的难题之中，尤以如何与司法程序进行有效衔接为关键。有效的衔接机制直接影响监察制度的运行效果，并涉及刑事诉讼的方方面面。其中，证据适用是有效衔接的重要环节，也是满足“程序正义”的必要条件。因此，如何在证据适用上做到有效衔接，是衔接机制首当其冲需要解决的问题。基于证据适用之重要性，笔者尝试以此为视角一窥衔接机制之究竟，以期助力监察与司法程序之有效衔接。

## 二、现状与梳理：监察—司法中的证据衔接

“理论研究的重要价值在于总结制度的运行规律”，现行制度规范是理论研究的“田野”，同时也是理论研究的焦点之所在。现行《监察法》对证据衔接略有涉及，在对其进行理论审视之前，需要首先对现行规范加以考察。

**（一）证据衔接的规范概览**

考察现行《监察法》，共有 9 个条文与证据制度有关，其中 3 个条文涉及监察程序与刑事程序的证据衔接，分别为第 33 条、40 条和 45 条。《监察法》第 33 条是证据衔接机制的主要条文，其通过三项条款作出了框架性规定：第一款是授权性条款，明确监察机关收集的证据在刑事诉讼中的证据资格，设定证据衔接之可能；第二款为命令性条款，界定监察机关在处理证据时所运用的标准，即对证据衔接提出的要求；第三款是针对非法证据的禁止性条款，意在与刑事诉讼法的非法证据排除规则相衔接。这三项条款相结合，型构了证据衔接在监察程序中的基本轮廓。除此之外，其余两个条文均是在此基础上所作的补充：第 40 条的主要内容涉及对证据收集标准与对证据收集非法方式的补充，第 45 条第 1 款第 4 项则主要就证据移送的要求作出界定。相比于《刑事诉讼法》第 5 章“证据”的 16 个条文，现行《监察法》对证据制度并无过多着墨，证据衔接在制度层面的构建并不充分。

**（二）证据衔接的理论梳理**

理论的重要价值在于超越规范的约束，在更普遍的层面上形成观点。从证据适用的整个流程来看，可以划分为证据收集、证据移送以及证据审查三个方面。从这三个角度切入，现有的证据衔接制度并不顺畅，主要存在以下三大问题。

**1.证据收集的标准鸿沟**

改革后的监察委在权力配置上为人瞩目，其最为重大的变化在于拥有“行纪检”三合一的复合调查权，即有权对违纪、行政违法与职务犯罪案件进行调查。由于此三类案件性质不同，相应调查手段的适用标准存在差异，证据收集标准也相去甚远。在三种调查手段相糅合的情况下，如何选择适当的标准是证据调查者需要考虑的主要问题，这也直接决定着以何种方式实现向刑事诉讼证据的转化。对此，有学者提出“区分标准说”，即根据具体调查手段的性质决定证据标准，还有学者提出“特定标准说”，即根据具体调查事项，选择相应的最高证明标准。相比而言，前者虽最为理想，然于实践不合；后者有所妥协，较为契合实践需求。但遗憾的是，立法者并未采纳上述两种理论进路，而是另辟蹊径，采用“最高标准说”。根据《监察法》第 33条第 2 款规定，监察机关针对证据所采取的标准，“应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致”。换言之，无论何种调查性质，都应与最高的刑事审判标准相一致。这一举措无疑抬高证据门槛，催生标准之鸿沟。

**2.证据移送的性质混同**

证据在被收集、固定之后，直接面临着程序转化的挑战。从证据合法性来看，证据收集必须由法定主体在法定程序中完成。而监察委不受《刑事诉讼法》的规制，并非法定之主体，由其产生的证据显然不能视为合法之证据。从法理上讲，监察程序向司法程序的证据移送，需要对证据加以转化。就规范层面言，《监察法》第 33 条“在刑事诉讼中可以作为证据使用”的规定也与“行政-司法程序”的证据衔接如出一辙。“两法衔接”中的这一立法模式并非将证据的合法来源扩展至行政机关，而仅是确认行政机关所收集证据的证据资格。与之类比，监察委证据之移送也必然是有转化、有保留的移送。在原有的“行政-司法衔接”机制中，证据性质的不同直接决定着转化方式的差异：实物证据可以直接转化，言词证据原则上需要重新制作。然而，在“监察-司法衔接”中，现有规范并没有根据证据性质加以区分，而是对实物类证据与言词类证据采用同样的处理方式。证据性质之混同，令证据在程序之间的转化不畅，直接导致证据衔接效果的大打折扣。

**3.证据审查的制度真空**

监察程序中收集的证据在经过证据转化后，只意味着获得证据资格，而不代表拥有相应的证据能力。换言之，监察程序中收集的证据在进入司法程序后，仍需经受相应的审查机制：司法机关应当按照刑事诉讼法之规定对移送的证据进行合法性审查。审查机制是证据衔接的最终环节，也是决定证据能否在司法程序中得以运用的关键环节。然而，目前来看，现行《监察法》与《刑事诉讼法》均未对证据转化后如何进行审查加以规定，转化后的证据缺乏相应的审查程序。同时，现有规范似乎也并没有给转化后证据的审查创设制度条件。例如，《监察法》第 41 条规定，“应当对全过程进行录音录像，留存备查”。其中的“留存备查”，实际上赋予监察机关以绝对的控制权。这一规定基本排除辩方进行核查的可能性，甚至连司法机关都难以接触予以核实。由此可见，现行证据衔接不仅审查机制缺位，还存在种种制度性障碍，证据审查存在制度真空。

## 三、困境与反思：制度缺位下的证据隐患

虽然刚刚通过的《监察法》尚未经过长时间实践的检验，然而通过上述制度现状的梳理，也可以从侧面观察相关衔接机制缺位下的证据隐患。在现行制度缺陷的影响下，证据在收集、移送、审查等阶段存在种种隐患。

**（一）标准鸿沟下的异化倾向**

证据适用的标准直接决定着证据收集、证据固定等一系列流程，是确保证据来源的重要参照物。标准过低，造成公权力机关自由裁量缺乏制约；标准过高，则易招致与实践不合的规避风险。由此，基于现有规范中存在的“标准鸿沟”，相应的异化倾向极容易在实践中“大行其道”。具体而言，主要有内在的标准异化与外在的实施异化两大倾向。

首先，所谓外在的实施异化，主要产生于针对具体调查事项的特定调查措施之中。不同于其他公权力机关所享有的调查手段，监察机关调查权具有成分复合性、调查对象多元性的特点：从调查手段来看，复合性意味着职务犯罪侦查权、行政违法调查权、违纪调查权统归一体；从调查对象来看，多元性则代表违法、违纪与职务犯罪行为相混合。不同调查对象对应不同的调查手段，相应的证据收集标准自然存在高低差异。可见，“一刀切”地适用最高标准不仅难切实际、浪费司法资源，也会迫使实践中监察机关自我降低标准、采取其他措施。

其次，内在的标准异化主要在于对标准的理解异化。《监察法》第 33 条采用的表述是“与刑事审判关于证据的要求和标准相一致”。按照一般理解，刑事审判的标准只能是刑事诉讼的标准，前半段“刑事审判”的表述似乎多此一举。而后半段的“相一致”同样耐人寻味，未采用“遵循”的表述实际上隐含着监察制度证据标准独立于司法程序的立法意图。可见，监察程序虽在制度定位上独立于司法程序，但在标准上却仍与刑事诉讼混淆不清。而针对证据标准的理解，区区十余字的表述实难传递明确的立法本意。如此表意不明的条文极易造成实务人员之困惑，其结局不外乎规范的“束之高阁”与实践的“背道而驰”。

**（二）性质混同下的证据隐忧**

实物证据与言词证据的区分，除了证据载体上的差异外，还与两者的形成机理密不可分。一般而言，实物证据是以客观存在的物体作为证据表现形式的证据，言词证据是以人的言语陈述形式表现证据事实的证据。由此，实物证据的客观性相对较强，并不会因收集主体与收集程序的原因而产生实质变化；言词证据则饱含主观性，易受外界影响，会因收集主体、收集程序的不同而产生相应差异。基于言词证据的特殊性质，公权力机关在收集言词证据时，必须贯彻最为严格的程序法定原则，对其收集主体、收集程序进行充分检验。而当言词证据涉及在不同程序之间的转化时，也会面临种种证据合法性的追问。

在监察程序中，围绕言词证据所形成的合法性问题更为显著。首先，作为主要调查措施的留置、讯问等，与刑事诉讼中的羁押、讯问等相对应，都涉及人权保障的问题。这些获取言词证据的手段在刑事诉讼领域受到严格的程序限制，但在监察程序中阙如：《监察法》对调查措施的授权性条款远多于禁止性条款。其次，监察程序以“特别程序”为立法理念，与刑事诉讼程序相独立，禁止律师参与职务犯罪的调查程序。此种做法完全排斥律师参与监察程序的可能，与犯罪嫌疑人的权利保障相悖，直接强化监察程序的封闭化、单向化倾向，致使获取的言词证据在证据能力上存在极大的短板。

综合来看，监察程序中的言词证据天然隐含着证据能力的缺陷，不得与实物证据等同视之。现行规范将二者混同，在这种混同状态下，某些不具备证据能力的证据材料得以进入审判程序，最终可能会直接影响审判的公正性。

**（三）制度真空下的制约不足**

在审前阶段，监察机关调查案件获取的各种证据将成为检察机关的起诉依据，审查程序的主要功能在于排除不符合程序要求的证据。目前来看，由于立法规范尚未规定审查程序，审查机制的“控制阀”功能难以得到发挥。在审查环节缺失的情况下，极有可能造成证据转化规则形式化、不合法证据“充斥”的窘境。同时，在审查起诉阶段，检察机关只有在全案证据相互印证并形成证据锁链时，才会向法院提起公诉，从而进入审判阶段。由于缺乏对转化后证据的审查，相关证据的合法性、真实性难以得到保障，许多不具备证据能力的转化证据“暗渡陈仓”成为证据锁链之一环，进一步加大案件出错的概率。在审判阶段，审前阶段埋下的“证据隐患”随着程序流转逐渐得到显现。在“案卷笔录中心主义”的影响下，证据材料大多以笔录为主要形式，接受控辩审三方的审查。由于缺乏前置的审查机制，以笔录为承载形式的证据隐患难以为裁判方所发现。

同时，由于全程录音录像未能随案移送，也加大了司法机关审查的难度。另外，审查机制的缺失还对辩方质证权利直接造成损害。在证据收集的合法性存疑时，收集证据的调查人员需要接受控辩双方直接、言词的质证，这对于实现被告方的质证权而言有着重要意义。在现有审查程序缺失的背景下，调查人员并不负有出庭说明情况的义务，直接导致辩方权利受损。

## 四、规范与构建：证据衔接机制的制度探索

对于一项制度而言，不管其如何有效率和有条理，只要于程序正义不合，就有必要加以改造与完善。根据前文梳理，监察与司法程序之间的证据衔接尚存在诸多不足之处，其不仅令实体正义难以得到充分彰显，更令程序正义蒙上挥之不去的阴霾。基于这一点，将规范与理论相结合，对现有制度加以完善，显得尤为重要。

**（一）总体思路：统一的证据衔接机制**

德国著名法学家耶林曾言：“目的是全部法律的创造者，每条法律规则的产生都源于一种目的”。经过本文上述的梳理，监察程序与司法程序的证据衔接显然体现着基于控制职务犯罪的诉讼目的。然而，目的正当性与否是判断任何公权力运行的基准，目的本身却无法证成此种正当性。因此，监察权力的运行必须从外界寻求其正当性之基础。所有的程序不管其目的为何，均在社会活动的范围内，在此范围内追求真实的价值不能被视作是最为重要的，程序正义应当得到应有的重视。相较于已历经四十年发展的刑事司法程序，监察程序在程序正义的实现上仍尚显不足。这一制度落差，不仅令监察程序的人权保障饱受质疑，更令刑事诉讼之统一“生命体”受到侵蚀。因此，监察程序显然应当与司法程序相衔接，并在程序正当性上保持一致。所谓一致，并非排斥监察程序具备独立之标准。而是随着程序之发展，二者应该在重要程序标准上保持统一。证据作为贯通两项程序的必备要素，无疑应当作为标准统一之先导。统一的证据衔接机制，需要做到监察程序与司法程序的有效统一，其不仅包含统一之标准，也意味着统一之程序。

**（二）具体构建：各阶段的完善进路**

如何构建统一的证据衔接机制，需要从证据衔接的各阶段入手。前已述及，证据衔接机制在证据收集、移送与审查等诸多角度均存在相应的制度困境。据此，在统一的证据衔接机制之下，各阶段的证据适用均要进行针对性的完善。

**1.证据收集之完善**

由于“证据鸿沟”的存在，现有证据收集标准易陷入内在标准异化与外在实施异化两大倾向。对此，证据收集阶段需要对症下药，通过内在标准合理化与外在实施可视化两个角度加以解决。

首先，证据适用的内在标准需要进一步合理化。从现有的讨论来看，理论界有“区分标准说”与“特定标准说”之分，规范则采取“最高标准说”。监察程序案件有其特殊性，随着调查的深入，很有可能产生从违纪到行政违法，甚至到刑事犯罪的转变。在笔者看来，由于对案件性质存在着由浅入深的认识过程，一概适用最高标准并不现实，但适用相应的特定标准又容易导致一些不适格证据进入司法程序。权衡之下，笔者认为原则上可以采取“特定标准说”，但需要进行一定修正。据此，在监察程序中，建议明确如下标准：调查主体原则上应当根据案件性质选择相应的证据适用标准；对于已按照较低标准收集的证据，实物证据可以直接采用，但言词证据需要重新收集。

其次，就调查手段而言，有必要进行全程可视化管理。在取证过程中，无论何种证据形式，归根结底都是调查人员调查取证的结果。在这一过程中，调查人员所制作的书面记录、视听资料，便具备过程证据的属性。所谓过程证据，是一种记录特定调查行为过程事实的证据，可以用于证明调查手段与结果证据的合法性。过程证据对后期证据的移送与审查有着重要价值，是证据转化的重要保障。因此，作为过程证据的典型代表，笔录类证据与全程录音录像在理想情况下应当随案移送。若此举目前尚难以推进，至少也应当构建司法机关与辩方常态化核查机制，提供相应的审查途径。

**2.证据移送之明确**

证据移送是证据衔接的关键环节，其直接决定何种证据有进入司法程序之资格。目前来看，现有证据移送机制混同实物证据与言词证据的性质差异，不利于证据衔接，实有必要加以明确。从规范角度看，现有移送证据范围以“等”字作结，对其囊括的范围学界多有分歧。从法理上看，“等”属于例示性规定，围绕此存在“等外等”、“等内等”之争。在笔者看来，此处的“等”采用“等外等”理解更为合理，即还包含勘验、检查等笔录类证据以及专业性较强的鉴定意见。前者作为过程证据，有助于全案证据的审查；后者相对稳定，对案件事实认定具有重要价值。在划定范围之后，各种不同类型的证据并非当然具有同等意义，还需要根据性质区分看待。 实物证据，其客观性、稳定性较强，且具有不可重复收集性，故一般都能客观地反映案件事实。

同时，考察监察程序在收集实物证据上的程序要求，与刑事诉讼差异不大，在收集的合法性与证据的真实性上并不会受到过多质疑。因此，调查中获取的实物证据，例如物证、书证等，可以直接转化到刑事诉讼中使用。

其次，针对其中的言词证据，例如证人证言、被调查人供述和辩解等，则需要进行严格的限制。相较于实物证据，言词证据具有主观性、不稳定的特征，在收集过程中极有可能造成被调查人权利之减损。囿于程序转换，针对程序之间的标准落差，被追诉人也可能直接面临非法取证的风险。针对非法获取的言词证据，最高效的做法当然是重新收集，例如我国行政与司法衔接中的证据转化便是采此立法模式。而我国《监察法》既然已创设“转化通道”，便需要进行严格之限制：监察程序收集的言词证据原则上可以在司法程序中使用，但只要被追诉人提供线索或材料并承担非法取证的初步证明责任，该言词证据则要被排除。

最后，程序合法是言词证据得以移送的基础。针对言词证据的合法性问题，监察程序与刑事诉讼程序中的相应设置也应当保持对等。就强制性调查措施（如留置、讯问）而言，应当逐步与现有刑事诉讼接轨，在标准上加以统一，例如留置措施的期限、留置场所的管理等。而在权利保障上，监察程序尚需确保律师的有效参与。理想状态下，只要监察机关办理的案件转为刑事案件，就应当保证律师的及时介入。

**3.证据审查之构建**

“不确定性是司法系统尤其是刑事司法系统的梦魇”，现行程序衔接虽确认监察程序证据的资格，但对是否被司法审查语焉不详。这一规范现状，不仅造成证据审查的制度真空，更在审前与审判阶段埋下证据隐患。可见，证据审查是证据衔接的最末一环，也是最为关键的一环。

在审前阶段，构建必要的审查机制具有法理上的正当性。检察机关在性质上具有准司法机关的特点，相较于监察机关更为中立，理应作为审前阶段的主要审查主体。检察机关可以运用主动审查与被动审查两大方式。所谓主动审查，即检察机关参与监察程序，通过介入调查程序，一方面可以有效引导监察机关办案，另一方面也可以抑制非法取证情况的出现。实践中“派驻检察室”的模式便颇具成效，值得加以借鉴。被动审查则是在证据移送之后，通过监、辩、检三方参与的听证程序展开：对于监察机关移送的证据材料，辩方有异议的，检察机关应当进行核实；对于不满足审查标准的，检方进行审查后可以径行排除。

在审判阶段，书面化是目前证据审查存在的主要问题，其直接后果是审查形式化，辩方权利受损。因此，要对监察程序产生的证据进行有效审查， 必须设置直接、言词化的审查程序。参照“侦查人员出庭作证”之规定，若现有证据材料无法证明证据收集的合法性，调查人员应当出庭说明情况，并就这一问题接受控辩双方的质证。只有经过法庭审查认为证据能力无异议的证据，方可作为定案根据，否则便须排除。

（摘自《北京警察学院学报》2018年第3期，作者系北京师范大学刑事法律科学研究院研究生）

2013-2017年中国共产党监督执纪问责纵向比较

**——以违反“八项规定”为视点**

**张云玲**

2012年12月，十八届中央政治局审议通过的《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》，直面党内存在的问题和弊端，以强烈的历史担当和坚强的意志品质，以具体问题的突破带动作风建设全面推进，促进了全面从严治党，推动党风、政风、社会风气的根本好转，解决了新形势下作风建设抓什么、怎么抓的问题。本文对2013-2017的5年中国共产党监督执纪问责从违反“八项规定” 视点进行纵向分析比较，不仅有利于总结经验教训，继续做好今后工作，而且有利于进一步形成有力震慑，有效遏制“四风”反弹。

## 一、监督执纪问责情况的总体特征

十八大以来，中国共产党监督执纪和党自身的发展壮大一样，经历了从零散到系统，从不规范到规范，从断续到持续、从小容忍到零容忍的变化过程。监督执纪的力度空前，频度培增，监督执纪呈现出新特点。十八大以来中纪委执纪的成绩单显示，从2013年到2017年，因违反中央“八项规定”处理问题数、处理人数、给予党政纪处分的人数经历了先上升后下降的过程，体现了中央、地方纪委和监察部门监督执纪的力度空前，震慑作用凸显；从查处问题涉及干部的层次来看，涉及从乡科级到省部级干部的全覆盖，体现了监督执纪的无禁区；从查处违纪问题涉及的类型来看，涵盖了公款吃喝、公款出国游、收受礼品礼金等“八项规定”剑指的所有问题。综合来看，体现了监督执纪无禁区、零容忍、全覆盖的总体特征。具体来看：

1.监督执纪无禁区。从2013年到2017年，共查处违反“八项规定”问题193168个。其中：处理涉及省部级干部问题的比重从0.004%上升到0.015%，五年共查处涉及省部级干部的问题21个；处理涉及地厅级干部问题的比重从0.45%上升到1.47%，五年共查处涉及地厅级干部的问题1813个；处理涉及县处级干部问题的比重从5.58%上升到10.68%，五年共查处涉及县处级干部的问题15100个；处理涉及乡科级干部问题的比重从93.96%下降到87.83%，五年共查处涉及乡科级干部的问题176234个。（见表1）

表1 2013-2017年来违反“八项规定”处理问题数（按涉及干部级别分类）统计表

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年 份 | 合计 | 省部级 | 地厅级 | 县处级 | 乡科级 |
| 2013 | 24521 | 1 | 110 | 1369 | 23041 |
| 2014 | 53085 | 2 | 139 | 1973 | 50971 |
| 2015 | 36911 | 9 | 384 | 3172 | 33346 |
| 2016 | 40827 | 3 | 623 | 4545 | 35656 |
| 2017 | 37824 | 6 | 557 | 4041 | 33220 |
| 合计 | 193168 | 21 | 1813 | 15100 | 176234 |

2.处理问题零容忍。从2013年到2017年，共查处违反“八项规定”问题193168中：处理涉及公款吃喝问题的比重从4.62%上升到12.21%，五年共查处公款吃喝问题16615个；处理涉及公款国内游问题的比重从2.30%上升到5.06%，五年共查处公款国内游问题7574个；处理涉及公款出国游问题的比重从0.37%下降到0.35%，五年共查处公款出国游问题779个；处理涉及违规配用公车问题的比重从25.9%下降到18.77%，五年共查处违规配用公车问题35597个；处理涉及违规建设楼堂馆所问题的比重从0.44%上升到2.99%，五年共查处违规建设楼堂馆所问题3029个；处理涉及违规发放津贴补贴福利问题的比重从0%上升到23.66%，五年共查处违规发放津贴补贴福利问题26741个；处理涉及收送礼品礼金问题的比重从0%上升到18.94%，五年共查处收送礼品礼金问题21313个；处理大办婚丧喜庆问题的比重从5.58%上升到11.81%，五年共查处大办婚丧喜庆问题19469个；处理其他问题的比重从60.78%下降到6.21%，五年共查处其他问题62051个。（见表2）

表2 2013-2017年全国查处违反中央八项规定（按违规问题类型分类）统计表

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年份 | 公款  吃喝 | 公款  国内游 | 公款  出国游 | 配用公车 | 楼堂  馆所 | 发放津补贴福利 | 收送  礼品礼金 | 大办  婚丧喜庆 | 其他 |
| 2013 | 1134 | 564 | 91 | 6352 | 108 | — | — | 1369 | 14903 |
| 2014 | 873 | 883 | 76 | 6790 | 248 | — | 1175 | 3279 | 39761 |
| 2015 | 4761 | 1926 | 282 | 8642 | 671 | 7488 | 5358 | 5115 | 2668 |
| 2016 | 5229 | 2286 | 196 | 6715 | 871 | 10303 | 7618 | 5238 | 2371 |
| 2017 | 4618 | 1915 | 134 | 7098 | 1131 | 8950 | 7162 | 4468 | 2348 |
| 合计 | 16615 | 7574 | 779 | 35597 | 3029 | 26741 | 21313 | 19469 | 62051 |

3.严明党纪全覆盖。从监督执纪涵盖的范围看，从中央到地方各级党政机关、企事业单位、人民团体、军内外等实现全覆盖。如从监督执纪的巡视工作来看，超过60%的来自巡视的线索，成为中央纪委审查案件的基础。中央纪委严格落实《中国共产党巡视工作条例》，结合反腐工作实际，制定出台了中央巡视工作五年规划、市县党委建立巡察制度的意见、被巡视党组织配合中央巡视组开展巡视工作的规定等，中央巡视工作领导小组2013-2017年共召开115次会议专题研究巡视工作，组织开展12轮巡视，巡视277个党组织，完成对省区市、中央和国家机关、中管企事业单位和金融机构、中管高校等的巡视，在党的历史上首次实现一届任期内巡视全覆盖；对16个省区市开展“回头看”，对4个中央单位进行“机动式”巡视。从2013年到2017年，在处理违反“八项规定”问题过程中，共查处各级干部262594人。其中：处理省部级干部人数的比重从0.003%上升到0.011%，五年共查处省部级干部24人；处理地厅级干部人数的比重从0.35%上升到1.31%，五年共查处地厅级干部2239人；处理县处级干部人数的比重从4.96%上升到9.61%，五年共查处县处级干部19619人；处理乡科级干部人数的比重从94.68%下降到89.07%，五年共查处乡科级干部240622人；巡视的力度和效果不断增强，利剑作用彰显。（见表3）。

表3 2013-2017年来违反“八项规定”处理人数（按涉及干部级别分类）统计表

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年 份 | 合计 | 省部级 | 地厅级 | 县处级 | 乡科级 |
| 2013 | 30420 | 1 | 107 | 1510 | 28802 |
| 2014 | 71748 | 2 | 198 | 2630 | 68918 |
| 2015 | 49508 | 10 | 509 | 4303 | 44686 |
| 2016 | 57723 | 5 | 820 | 6063 | 50835 |
| 2017 | 53195 | 6 | 695 | 5113 | 47381 |
| 合计 | 262594 | 24 | 2239 | 19619 | 240622 |

4.干部处理越来越严。从2013年到2017年，在处理违反“八项规定”问题过程中，给予党政纪处理的干部共145059人，占查处各级干部262594人的55.24%。其中：给予党政纪处分的省部级干部人数的比重从0.003%上升到0.011%，五年共查处省部级干部24人；处理地厅级干部人数的比重从0.35%上升到1.31%，五年共查处地厅级干部2239人；处理县处级干部人数的比重从4.96%上升到9.61%，五年共查处县处级干部19619人；处理乡科级干部人数的比重从94.68%下降到89.07%，五年共查处乡科级干部240622人。各级纪检监察机关把查处违反中央八项规定精神问题作为纪律审查的重点，坚持越往后执纪越严。（见表4）。

表4 五年来违反“八项规定”给予党政纪处分人数(按干部级别)统计表（单位：人）

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年份 | 省部 | 地厅 | 县处 | 乡科 | 总计 |
| 2013 | 1 | 41 | 485 | 7165 | 7692 |
| 2014 | 2 | 112 | 1205 | 22327 | 23646 |
| 2015 | 8 | 410 | 2787 | 30761 | 33966 |
| 2016 | 5 | 551 | 3966 | 37944 | 42466 |
| 2017 | 6 | 441 | 3439 | 33403 | 37289 |
| 合计 | 22 | 1555 | 11882 | 131600 | 145059 |

## 二、监督执纪问责情况的问题类型比较

自2016年1月1日起实施的《[中国共产党纪律处分条例](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/21/c_1116897567.htm)》,更是将党的十八大以来严明政治纪律和政治规矩､组织纪律以及落实中央八项规定精神､反对“四风”方面的实践成果提升为纪律处分条例｡

十八大以来的五年，中央纪委对违反“八项规定”处理问题数193168个，其中涉及的问题有：公款吃喝16615个，占8.6%；公款国内游有7574个，占3.92%；公款出国游有779个，占0.4%；配用公车35597个，占18.42%；建设楼堂馆所3029个，占1.57%；发放津补贴福利26741个，占13.84%；收送礼品礼金21313个，占11.03%；大办婚丧喜庆19469个，占10.08%；其他62051个，占32.12%。（见图1）。

对图1做进一步的具体分析显示：

1.各地公款吃喝等现象仍然屡禁不绝。十八大以来的5年，中央对公款吃喝等不良风气持续保持高压态势，严肃查处惩戒，三令五申明令禁止，并持续出台了《党政机关厉行节约反对浪费条例》等制度规定。公款吃喝问题数由1134个增加到4618个，净增加3484个，总计16615个，五年平均增长42.05%。净增加1351个，总计7574个，五年平均增长35.74%（图2）。

2.公款旅游严重。公款国内游，则不管是大官小官都存在，甚至是普通公务员也有机会参与；公款国内游更隐蔽。公款国内游多有开会、考察、学习等诸多“遮羞布”，因此很隐蔽，很难被查处。现在许多开会、考察、学习多是在一些风景名胜区，原因很简单，就是既让举办者可以更好地收钱，又可以让参加者一饱眼福。如图3所示，公款国内游从2013年的564个上升到2017年的1915个。它损害了党和政府的形象，败坏了党风政风，影响了党群、干群关系，滋长了享乐主义，诱发了腐败问题。



随着“一带一路”建设步伐的加快，以及国企“走出去”战略的持续推进，各级领导人员的对外交往越来越多，假公济私、延长时间、改变行程等变相公款出国（境）旅游问题的发生风险越来越高。如图4所示， 五年来，查处公款出国游问题数由91个增加到134个，净增加43个，总计779个，五年平均增长10.16%。



3.公务用车治理需要持续。五年来，各地围绕公务用车治理做了不少尝试，惩治公车超标、私用、滥用取得了一定成效，但仍然需要持续推进。图5所示，查处违规配用公车问题数由6352个增加到7098个，净增加746个，总计35597个，五年平均增长2.81%。要从根本上解决现存公务用车制度的种种问题，只有依靠深层次改革。以制度改革促作风建设，不但是遏制“车轮上的腐败”的根本良策，更是党政机关贯彻落实中央八项规定的有力措施。

4.举债建豪楼、造地标，搞一些华而不实的形象工程、奢华工程、面子工程仍然存在。有的地方盲目攀比，贪大求洋，贷款修建富丽堂皇的办公楼；有的超规模、超标准、超投资概算，大拆大建，修建会议中心、景观大道、奢华地标；有的打着改善民生的旗号，挪用扶贫款、救灾款等专项资金，修大广场、挖大湖、建大喷泉，等等。如图6所示，查处违规建设楼堂馆所问题数由108个增加到1131个，净增加1023个，总计3029个，五年平均增长79.89%。



1. 当前违规发放津补贴的问题持续增长。从2015年到2017年，各地通报的案例来看，方式方法主要有：巧立名目、打“擦边球”，打着“人文关怀”“调动积极性”的旗号，以“换届延时补贴”“坐班岗位津贴”“采血补助”等名义违规发放津补贴；将“集体研究”当做“免责金牌”，利用职务之便，在小圈子里“送温暖”，领导干部拿“大头”；挤占挪用其他专项经费发放给个人。如图7所示，查处违规发放津补贴问题数由7488个增加到8950个，五年净增加1462个，总计26741个，三年平均增长9.33%。



6.收礼品、礼金、消费卡行为加速度上涨。这种行为主要指党和国家工作人员或者其他从事公务人员，接受可能影响公正执行公务的礼品、礼金和消费卡，按照规定应当登记交公而不登记交公的行为。如图8所示，2013-2014年纪委没有公布这个单项统计。2014-2107年4年里，查处收送礼品礼金问题数由1175个增加到7162个，净增加5987个，总计21313个，4年平均增长81.57%。

7.违规操办婚丧喜庆，是纪检监察机关经常遇到的问题。党的十八大以来，在各级纪检监察机关查处的违反中央八项规定精神问题中，违规操办婚丧喜庆事宜问题一直占据着相当的比例。如图9所示，五年来，查处大办婚丧喜庆问题数由1369个增加到4468个，净增加3099个，总计3029个，五年平均增长34.41%。各地关于婚丧喜庆的风俗不尽相同，但风俗不能成为党员破纪的借口，处理违规操办婚丧喜庆事宜，需要综合考虑当地经济发展水平，严格依据党纪党规，体现纪律的刚性。

从上可以看出，监督执纪问责涵盖了党的政治纪律､组织纪律､廉洁纪律､群众纪律､工作纪律､生活纪律诸方面｡以现阶段党纪存在的突出问题为导向,主要通过“负面清单”增强纪律处分的震慑力,向全党亮明党纪的“底线”，主要体现在6个“不容”:一是帮派圈子为政治纪律所不容｡二是背离组织为组织纪律所不容｡ 三是权力腐败为廉洁纪律所不容｡四是党群脱离为群众纪律所不容｡五是失职渎职为工作纪律所不容。六是骄奢淫逸为生活纪律所不容。

## 三、监督执纪问责情况干部级别比较

十八大以来的五年，违反八项规定处理干部数由30420人增加到53195人，净增加22775，年均增长14.99%，总计262594人。具体见图10。



五年来处理干部262594人，按问题类别看：公款吃喝24627人，占9.38%；公款国内游有13221人，占5.03%；公款出国游有1236人，占0.47%；配用公车42179人，占16.06%；建设楼堂馆所3911人个，占1.49%；发放津补贴福利40423人，占15.39%；收送礼品礼金26908人，占10.25%；大办婚丧喜庆22804人，占8.68%；其他87285个，占33.24%。（见图11）

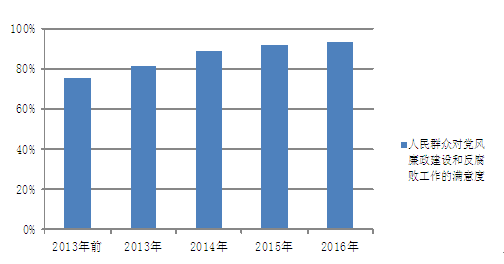


五年来处理省部级干部人数由1人增加到6人，年均增长56.51%；共处理省部级干部24人。处理地厅级干部人数由107人增加到695人，年均增长59.64%，处理地厅级干部2239人。处理县处级干部人数由1510人增加到5113人，年均增长35.65%，处理县处级干部19619人。处理乡科级干部人数由28802人增加到47381人，年均增长64.51%，处理乡科级干部240622人。

## 四、违纪的党政处理结果及其群众满意度

十八大以来，面对党内存在的种种问题和弊端，党中央把突破口放在了作风建设上，群众尤其是基层群众对“八项规定”的实施和违反是最直接的感受着和监督者。由于落实中央八项规定精神是具体的，不是抽象的，他们的感受最具有代表性，最能体现对党风廉政建设和反腐败工作的综合满意度。2014年，有媒体曾在河北正定县塔元庄尝试着请河北省基层干部群众为党风现状打分。时任正定县委书记打了90分，三名正定县老同志打了80多分，而大多数村民打了95到100分。

图12 人民群众对党风廉政建设和反腐败工作的满意度



据全国党风廉政建设民意调查数据（见图12）显示，党的十八大召开前，人民群众对党风廉政建设和反腐败工作的满意度是75%，2013年是81%，2014年是88.4%，2015年是91.5%，2016年是92.9%，逐年走高。这应该是更权威的数据。另据财政部数据显示，从2012年到2016年，中央本级“三公”经费实现“四连降”，2016年中央本级“三公”经费比2012年累计减少26亿元，累计降幅达35%。

但从查处问题类型看，违规公款吃喝、违规配备使用公务用车、违规收送礼品礼金等问题依然多发。这背后折射出有人对作风建设抱有喘口气、歇歇脚的念头。习近平总书记强调：“作风建设是攻坚战，也是持久战”，“作风建设永远在路上，永远没有休止符”。所以党的十九大报告继续强调要“坚持以上率下，巩固拓展落实中央八项规定精神成果，继续整治‘四风’问题，坚决反对特权思想和特权现象。”2017年11月20日，中央纪委监察部网站发布的数据显示，2017年以来，截至10月31日，查处问题数4353起，处理人数6190人，给予党政纪处分人数4346人。这是十九大之后，中纪委首次通报违反中央八项规定精神问题月报数据。

从整体上来看，老百姓最痛恨的公款吃喝、公款送礼、公款旅游三类问题，违纪行为发生在 2013年、2014 年、2015 年、2016 年的分别占到76.1%、76.1%、16.7% 和 7.2%，在各类违纪行为中占比逐年大幅下降。群众的语言最朴实也最有说服力：“八项规定带来实实在在的变化，让我们更加信任共产党。”

## 五、以创新的思路和方法继续推进“八项规定”贯彻落实

“八项规定”出台后，特别是成为中央纪委督促各地区各部门各单位具体抓手后，全国各地都修订了贯彻落实中央八项规定精神的实施细则或实施办法，取得了显著成果，在新时代要以创新的思路和方法继续推进“八项规定”贯彻落实。

1.完善制度，让“八项规定”实施常态化有制度依据。五年来“八项规定”改变了中国，真应验了“小药也能治大病”这句民谚。2018年 7月31日中国共产党中央政治局还专门召开会议，对《中国共产党纪律处分条例》进行审议，提出要把党的十八大以来纪律建设理论、实践、制度创新成果提炼为党规党纪。新时期对照八项规定，各地各单位各部门与时俱进地修订制度，既能使条文规定进一步规范、细化、管用，为深化改进作风提供清晰遵循，体现出全党持之以恒改进作风的韧劲；坚持和完善五年来行之有效的做法，不松劲、不止步，在坚持中深化，在巩固中拓展；更要进一步研究健全完善贯彻落实中央八项规定精神、加强作风建设的制度规定和措施办法，要深入调研，问计于基层，问计于群众，创新监督执纪的方式方法，增强措施针对性，工作打法和招数不断升级创新，综合施策，以重点问题的突破带动整体工作，推动落实“八项规定”工作向纵深发展。

2.紧盯“八项规定”的新表现和新形式。习近平总书记在十九届中央纪委二次全会上强调，要锲而不舍落实中央八项规定精神，保持党同人民群众的血肉联系。面对违反“八项规定”“老问题”在新时期由明转暗、逃避监管等隐形变异的“新表现”，发现和查处的难度增大的现实，要充分运用新技术新手段，将“互联网+”、大数据思维运用到查处违反八项规定，一锤接着一锤敲，一个节点一个节点坚守，一个问题一个问题解决，一年接着一年干，继续在常和长、严和实、深和细上下功夫，坚决不让违反“八项规定”问题反弹回潮，把纠正违反“八项规定”这篇文章持续做下去。

3.不断加大问责力度，突出“一案双查”。动员千遍不如问责一个。对主体责任和监督责任落实不力的党组织和领导干部，严肃追究责任，推动各级党组织和领导干部将主体责任落到实处。全国对2017年1月至11月因违反中央八项规定精神问题被问责的 7700多名领导干部惩处进行双惩罚，让责任共担。特别是领导干部，他是“关键少数”，具有“头雁效应”。一方面从中央和国家机关的党员干部抓起，有权必有责，失责必被究。曝光反面典型是整治违反“八项规定”问题的一道“撒手锏”，纪检监察机关要建立定期通报制度；另一方面从各级党组织主要负责人抓起，督促其树立优良作风，坚决反对特权思想和特权现象，以上率下，以“关键少数”的自我革命带动“大多数”党员干部的作风转变。哪个单位出了“四风”问题，既追究直接责任人的责任，又追究有关领导的责任。

（作者系西安外事学院思政部讲师）

如何巩固拓展落实八项规定精神成果，构建作风建设长效机制

**——关于贯彻“八项规定”的调研**

**刘维春**

党的十九大报告提出，“坚持以上率下，巩固拓展落实中央八项规定精神成果，继续整治‘四风’问题，坚决反对特权思想和特权现象”。 这一重要论断和要求，既是对党的十八大以来全面从严治党实践得出的科学总结，也彰显了以习近平同志为核心的党中央矢志不渝的初心和坚如磐石的决心，为我们在新的起点上推动全面从严治党向纵深发展，构建作风建设长效机制提供了行动指南。为了深入贯彻落实中央关于“八项规定”精神，以担当诠释忠诚，推进全面从严治党向纵深发展，2017年11月西安文理学院马克思主义学院课题组对西安市纪委和10区三县纪委就贯彻落实“八项规定”精神进行了调研。

西安古称长安，是国家重要的科研、教育和工业基地，是世界著名历史古都。 西安现辖新城、碑林、莲湖、雁塔、灞桥、未央、阎良、临潼、长安、高陵10个区，蓝田、周至、户县3个县（ 共有109个街道、67个镇、782个社区和2991个行政村）。近年来，西安市纪委及各区县纪委坚决贯彻“八项规定”精神，结合干部队伍作风建设，通过巩固拓展落实八项规定精神成果，推动构建作风建设的长效机制，探索出一条具有地方特色的新路子，实现了新常态下党建工作的新作为。

## 一、贯彻八项规定精神，构建作风建设长效机制的重要意义

作风代表党风、反映政风、影响民风，“八项规定”是中央加强作风建设、密切联系群众的重大举措，既是政治任务，又是纪律要求，体现了新一届党中央领导集体改进作风的坚强意志和坚定决心，对新形势下深入推进党风廉政建设和反腐倡廉工作，保持党的纯洁性，提升党的创造力、战斗力和凝聚力，巩固党的执政基础，具有深刻的意义。

**（一）有助于改善党风、政风和社会风气，提高党的执政能力。**习近平总书记在党的十九大报告中指出，“中国特色社会主义进入新时代，我们党一定要有新气象新作为”，强调“我们党面临的执政环境是复杂的，影响党的先进性、弱化党的纯洁性的因素也是复杂的，党内存在的思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题尚未得到根本解决”。党的作风问题实际上也是党执政能力的重要组成部分。八项规定要求各级党政机关要旗帜鲜明地反对腐败，切实改进作风，做到干部清正、政府清廉、政治清明，永葆共产党人清正廉洁的政治本色。落实中央八项规定，既是为了解决作风问题，也是为了提升党的执政能力，提高防腐拒变和抵御风险的能力。

**（二）有助于建立良好的党群关系和干群关系，提高人民群众对党的信赖。**“民心就是最大的政治”。密切联系群众是我们党从革命建设到改革开放长时期历史过程中形成的优良传统；是我们克难制胜、推动事业发展的一大“法宝”。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“一个政党，一个政权，其前途命运取决于人心向背。人民群众反对什么、痛恨什么，我们就要坚决防范和纠正什么。”八项规定的出发点和落脚点都在于通过转变作风实现同群众的密切联系。所以，中央八项规定落实得到位不到位，对人民群众深恶痛绝的“四风问题”解决的彻底不彻底，都直接关系到人民群众对党的形象问题，关系到人心向背问题。

**（三）有助于提高党的形象，巩固党中央权威。**中央八项规定是以习近平同志为核心的党中央对全党发出的动员令，也是对中国人民的庄严承诺。所以，落实和巩固中央八项规定精神的实质就是要维护中央权威。站在政治的高度，就是维护习近平总书记的核心地位，就是要巩固党的执政根基。

## 二、西安市纪委贯彻八项规定，构建作风建设长效机制的做法与经验

八项规定与作风建设是内在统一，相辅相成的。落实中央八项规定直接关系到党的作风建设；而构建作风建设的长效机制则对巩固拓展和落实八项规定给予了制度的助推和保障作用。党的十八大以来，西安市各级纪委在充分发挥党组织领导核心的基础上，整合各类资源，采取各项举措，利用信息化手段，把八项规定精神落到实处，探索出一系列以集民意、解民忧、除民困为核心的做法和经验。

1.强力惩治群众身边的腐败问题，切实增强群众获得感。2017年以来，全市各级纪检监察机关继续把查处群众身边的不正之风和腐败问题作为重要任务，坚定不移地把反腐败斗争工作向基层延伸。为了持续对广大党员干部加大警示教育力度和震慑，2017年7月，未央区、灞桥区、临潼区、户县对27起群众身边的不正之风和腐败问题典型案例进行通报。8月市纪委对高新区管委会副巡视员鲁良栋、市地铁办党委原委员、副主任、市地铁公司原副总经理王志强以及西安市原户县政协副主席，县公安局党委书记、局长阎长青等严重违纪问题进行了立案审查。此外，全市各级纪检监察机关就脱贫工作履职不当、尽责不力人员立即启动追责问责程序，严肃追究了相关单位和人员的责任，并对临潼区新丰街道皂安村，周至县集贤镇严家堡村、东村，长安区魏寨街道侯一村、鸣犊街道黎明村，户县石井镇曲峪河村，蓝田县洩湖镇大兴村等存在的问题进行了及时通报。

2.问政“面对面”，把八项规定落到实处。中央八项规定不只是反腐倡廉领域的重要任务，而是涉及到整个党的建设领域。为了给西安市人民提供优质的生态环境，莲湖区纪委监察局联合区委宣传部、区铁腕治霾办，开展了以“铁腕治霾·保卫蓝天”为主题的 “面对面”问政活动。问政现场直接曝光了莲湖区在餐饮油烟、夜市烧烤、汽车喷涂、工地扬尘、网格化管理中的问题。在活动结束后，区相关单位立即召开会议研究问题解决方案，并对曝光问题开展整改工作。莲湖区纪委监察局通过组织暗访组加强督查督办，对“面对面”问政现场曝光问题逐一进行回访，对没启动整改工作的及时督促整改。雁塔区纪委通过建立“面对面、实打实、心贴心”工作渠道破解了多年实名上访难题。灞桥区纪委通过积极构造“来电、来信、来访、邮件”四位一体信访举报网络，分别对信访举报的四种方式进行了规范和要求：一是每个工作日下午5时按时接收12388网络举报邮件，由专人回复、处置、并签署拟办意见；二是对来电、来信、来访认真登记情况。在《信访举报登记簿》上认真登记详细信息，立即报信访室负责人阅知并签署拟办意见；三是建立区纪委常委接访制度，每日有一名区纪委常委在信访接待室接待来访群众；四是做好保密工作。要切实保障广大党员群众的民主权利，对署真实姓名反映问题或检举控告违纪违法行为的，应当为其保密。对泄露机密的人员将严格追究责任。

3.加强制度建设，构建作风建设长效机制。制度建设是坚持正本清源、固本培元、贯彻落实中央“八项规定”精神，建立长效机制，确保提高工作作风之根本。为了持之以恒推进党的建设，不断巩固拓展落实中央八项规定精神，西安市、区、县纪委结合地方实际大力推进制度建设，从而在根源上清除了病原。为了进一步加强对党员领导干部操办婚丧喜庆事宜的监督管理，新城区纪委监察局根据相关党规党纪和市纪委监察局等有关规定精神，结合实际，制定了《对党员领导干部操办婚丧喜庆事宜加强监督管理的规定》。为了充分发挥纪检监察组织监督执纪问责职能，全力服务保障经开区追赶超越，经开区纪工委围绕 “聚焦三六九、振兴大西安”出台了《全区纪检监察组织服务保障经开区追赶超越行动方案》。

## 三、西安市纪委巩固拓展落实“八项规定”的启示与进一步的思考

巩固拓展落实八项规定精神是新形势下我们党管党治党的内在要求，对于推动全面从严治党有着极其重要的意义。近年来，西安市各级纪委认真贯彻全面从严治党的新部署新要求，坚决落实省、市委的党建精神，以高度的政治自觉落实中央八项规定工作。他们的做法和经验在实践中取得了很大成绩和实效，也给我们很大的启示。新时期，如何结合党的十九大精神，准确把握落实中央八项规定精神，构建作风建设长效机制，也让我们有着进一步的思考。

**（一）党员领导干部坚持做到以上率下，坚决反对特权思想和特权现象。**党的十九大报告提出“坚决反对特权思想和特权现象”，对深入贯彻中央八项规定精神提出了新要求。善禁者，先禁其身而后人。在落实中央八项规定面前，没有“丹书铁卷”，也没有“免死金牌”。 改进作风，特别是反对特权思想和特权现象，必须从党员领导干部做起，从自身做起、以上率下，进一步增强落实八项规定的自觉性、主动性，更加深刻领会中央八项规定的重要意义。坚决抵制各种不正之风，杜绝任何违反八项规定的行为，自觉养成纪律观念和自律意识，严格执行廉洁自律各项规定，严格约束自己、坚决守住廉洁底线，严守党的政治纪律，抵住诱惑，管住小节，规范从政行为，确保清正廉洁。各级党组织和广大党员领导干部一定要带头贯彻执行，把八项规定作为一条“高压线”，坚决不去触碰，真正做到内化于心、外化于行，常思常畏、令行禁止。

**（二）用制度固化和扩大落实八项规定精神成果，构建作风建设长效机制。**制度具有根本性、长期性和稳定性，作风方面的积弊顽疾，归根结底要靠制度来祛除。习近平总书记强调：“要充分认识到作风问题具有顽固性和反复性，抓一抓有改善，松一松就反弹。”落实中央八项规定精神的措施和成效只有通过制度固化下来，才能防止日后反弹回潮。各级纪委应以落实“八项规定”为新机遇，进一步完善实事求是的工作精神，将各项规章制度求真务实制度化，不仅在各项工作方面追求求真务实，在党员工作作风上，制定提高党员干部工作作风考核制度，建立健全考核评价体系，综合采用随机问卷测评、满意度调查、座谈等方式，对党员干部的工作作风进行考核评定，并将考核结果作为党员干部提拔培养的重要根据，使制度建设成为巩固拓展落实“八项规定”的长效机制。

**（三）发挥纪检监察干部作用，始终保持严格监督执纪问责的高压态势。**针对党的十九大提出的新要求，纪检监察部门要把纪律挺在前面，牢牢把住“四风”关口，继续加大执纪问责力度，做到铁面执纪、违纪必肃，对违反中央八项规定精神的行为，一定要发现一起处理一起，让违反规定者无所遁形、无一逃脱。把落实中央八项规定精神、纠正“四风”作为监督执纪的重点，动真格、出重拳。紧盯重要时间节点，强化对重点场所、重点部位、重点问题的明察暗访。同时，针对“四风”新动向、新表现，拓宽信访举报渠道，接受群众举报，打出组合拳，深挖“四风”老问题，整治隐形变异新动向，始终把查处违反中央八项规定精神的问题作为纪律审查的重点，特别是对不收手、不知止的，发现一起查处一起，释放越往后执纪越严的强烈信号，让落实中央八项规定精神由外在约束转为内在自觉，持之以恒抓好中央八项规定精神贯彻落实。

四、激发社会主体活力，发挥群众的监督作用。

人民群众是社会物质财富的创造者，是社会精神财富的创造者，是社会的变革的决定力量，是历史的真正创造者。构建社会主义和谐社会离不开人民群众作为社会主体活力的发挥，全面推进党的建设也离不开发挥群众的监督作用。群众监督是有力推进党风廉政建设和反腐败斗争的重要力量，让更多群众积极参与反腐，对打赢反腐败这场“持久战”起着至关重要的作用。人民群众是腐败的最大受害者，也是反腐败的生力军。党的十八大以来，从中央到地方反腐力度地不断加大，大大提升了人民群众参与反腐的信心和热情。但也要看到，社会还未形成强大的监督氛围，群众的自发主动举报相对仍然较少，群众的反腐败积极性还没有真正被调动起来。如何从群众的主体性地位出发，激发群众参与的积极性，充分依靠群众，发挥群众监督作用，打破群众参与反腐的诸多障碍是巩固拓展落实“八项规定”的有效途径。

（作者系西安文理学院马克思主义学院博士、副教授）

1. 基金项目：西安文理学院2018年新重点课程项目《监察法》（项目编号：KGB201893） [↑](#footnote-ref-0)