

# 浅议纪法贯通、法法衔接

■石建华

现代汉语词典中，纪律是指政党、机关、部队、团体、企业等组织为了维护集体利益并保证工作的正常进行而制定的要求每个成员遵守的规章、条文。本文研究的纪律仅指党纪，依据是党纪处分条例。在马克思主义法学理论中，法是由国家制定或认可并依靠国家强制力来保证实施的，反映由特定物质生活条件所决定的统治阶级的意志，以权利和义务为内容。本文研究的法主要指中国特色社会主义法律体系中的国家法，包括宪法、法律、行政法规等。

纪法贯通指党的纪律和国家法律的贯通，法法衔接指监察法与刑事诉讼法及相关行政法等部门的衔接。笔者认为，纪法贯通、法法衔接包括纪律、法律的规定和执行两个环节；在纪律层面，又包含实体和程序两方面的内容，而执行，主要是指相关主体通过履行法定程序对实体内容实现的过程。

实体性内容。纪法贯通、法法衔接的实体性内容主要是指党内法规和国家法律义务性规定中相关主体“应为”部分的内容，主要包括：

党组织对涉嫌犯罪的行为或被判处刑罚的党员，应当给予撤销党内职务以上党纪处分。其中，对因故意犯罪被依法追究刑事责任的主刑（含宣告缓刑）、被单处或者附加剥夺政治权利、因过失犯罪被依法判处三年以上（不含三年）有期徒刑的党员，应当给予开除党籍处分；对因过失犯罪被判处三年以下（含三年）有期徒刑或者被判处管制、拘役的党员，一般应当开除党籍。

党组织发现党员有违反治安管理处罚法等法律法规规定的行为，严重损害和影响党的形象、损害国家和人民利益的，已丧失党章规定的党员条件，应当给予开除党籍处分。实践中，对被给予开除党籍处分的党员，判定不适合继续担任公职的，应当开除公职；如果本人有悔过表现，尚符合继续担任公职条件，或者具有身患疾病等特殊原因，可以保留其公职，视情况给予其相应的处分。监察机关依法对严重违纪、违法犯罪的公职人员进行政务处分或者组织处理。党员违反国家法律法规，违反企事业单位或者其他社会组织的规章制度受到其他纪律处分，应当追究党纪责任的，党组织在对有关事实、性质和情节，经核实后依照规定给予党纪处分或者组织处理。实践中，如果给予党员政务轻处分，可不再给予党纪处分；如果党员受到政务重处分，应根据其违纪的性质和情节，给予其相应的党纪处分；受开除公职处分的，原则上要开除党籍。

程序性内容。纪法贯通、法法衔接的程序性内容主要是指党内法规和国家法律义务性规定中相关主体“如何为”部分的内容，主要包括：

纪检监察、审判、检察、公安及有关行政机关建立党员和公职人员涉嫌违纪违法

犯罪案件和案件线索移送、通报机制。党员受到党纪追究，涉嫌职务违法或职务犯罪以外的其他违法或犯罪的，纪检监察机关应当及时移送有关国家机关依法处理。人民法院、人民检察院、公安机关、审计机关等国家机关在工作中发现公职人员涉嫌贪污、贿赂、失职渎职等职务违法或职务犯罪问题线索，应当移送监察机关。

监察机关根据监督、调查结果，对涉嫌职务犯罪的，监察机关经调查认为犯罪事实清楚，证据确实、充分的，制作起诉意见书，连同案卷材料、证据一并移送人民检察院依法审查、提起公诉。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，应当以监察机关为主调查，其他机关予以协助；实践中，也可以交由其他机关立案侦查，但要及时沟通，分别移送检察机关后，由检察机关统一审查提起公诉。其中，关于涉嫌犯罪的认定，应以《刑法》为依据；监察机关在收集、固定、审查、运用证据时，应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致。监察机关依照监察法规定收集的物证、书证、证人证言、被调查人供述和辩解、视听资料、电子数据等证据材料，在刑事诉讼中可以作为证据使用。对受到刑罚处罚、政务处分的党员作出党纪处理，必须收集主要证据材料。

纪检监察机关认为需要对党员依据《公务员法》等法律法规给予处分或者其他纪律处分的，应当向有关机关或者组织提出建议；有关机关应当依法及时查处，并将结果书面通知纪检监察机关。实践中，监察机关有权向监察对象所在单位就涉嫌职务违法、需要给予处分的情形提出监察建议，监察对象所在单位应当依法及时查处职务违法行为。

党组织作出党纪处分或者组织处理决

定后，司法机关、行政机关等依法改变原生效判决、裁定、决定等对原党纪处分或者组织处理决定产生影响的，党组织应当根据改变后的生效判决、裁定、决定等重新作出相应处理。

工作协同内容。工作协同是以实践为视角，在执行工作中落实纪法贯通、法法衔接内容的过程，表现为在查办党员和公职人员涉嫌违纪违法犯罪案件中，纪检监察、审判、检察、公安、司法行政等机关的工作配合和协同办案。实践中，上述各类主体查办案件过程中各司其职、各负其责，并保持密切配合的工作协作关系。

纪检监察、审判、检察、公安、司法行政等机关严格按照中央和地方配套制定的规范程序开展协作配合，协作工作包括彼此在职责范围内开展案件和问题线索移送、协助对方履行程序手续对接、数据信息支持、调查措施配合等多方面工作。根据中央纪委国家监委有关文件规定，上述主体对各自立案的案件、发现的案件线索，按照规定应当通报、移送的，由最初受理案件或者发现案件线索的机关负责向上级机关通报、移送；移送的书面材料包括：线索移送函、法律文书副本或复印件、证据材料或复印件、涉案款物清单等。根据监察法规定，监察机关需要采取技术调查、通缉、限制出境措施的，经过严格的批准手续，按照规定交有关机关和公安机关执行。实践中，公安机关协作配合的事项还包括协助监察机关采取留置措施，查询户籍、车辆等各类信息，采取技术侦查措施，开展痕迹等痕检、文检工作，协助查缉相关涉案人员等。

（作者系北京市纪委监委驻市公安局纪检监察组组长）



叶某，云南省昆明市盘龙区东华街道办事处司法所所长。2018年8月9日，根据盘龙区国家保密委员会移送的叶某失职问题线索，盘龙区监委进行了调查。



经查，7月26日，东华街道办在办公设备迁移安装过程中，因涉密计算机管理人员和分管领导叶某未在场，也未安排专人监督，同时涉密计算机未粘贴警示标识，导致技术人员误把一台涉密计算机连接到互联网，造成泄密风险。



叶某作为分管领导，监督管理不到位，对涉密计算机误接到互联网负有领导责任，构成了失职泄密的错误。



9月28日，经盘龙区监委研究，决定给予叶某政务警告处分。

## 纪法依据

《中华人民共和国监察法》第十五条 监察机关对下列公职人员和有关人员进行调查：（一）中国共产党机关、人民代表大会及其常务委员会机关、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院、中国人民政治协商会议各级委员会机关、民主党派机关和工商业联合会机关的公务员，以及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员……

第四十五条 监察机关根据监督、调查结果，依法作出如下处置：……（二）对违法的公职人员依照法定程序作出警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等政务处分决定……

案例提供：云南省昆明市盘龙区纪委监委 绘图：卢惠雯

# 准确理解刑事诉讼法修改的主要内容

■宿伟伟

10月26日，十三届全国人大常委会第六次会议表决通过关于修改《中华人民共和国刑事诉讼法》的说明。全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀在《关于〈中华人民共和国刑事诉讼法〉（修正案草案）的说明》中提到，“党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央协调推进‘四个全面’战略布局，在深化国家监察体制改革、反腐败追逃追赃、深化司法体制改革等方面作出了一系列重大决策部署，取得了重大成果和进展。从刑事诉讼制度来看，应当及时调整跟进”。笔者认为，修改的刑事诉讼法在制度层面实现了刑事司法与监察体制改革的衔接，对于以法治思维和法治方式推进反腐败斗争具有重要意义。

明确监察检察职责定位，加强党对反腐败工作的集中统一领导。1996年、2012年刑事诉讼法关于“贪污贿赂犯罪，国家工作人员的渎职犯罪，国家机关工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、报复陷害、非法搜查的侵犯公民人身权利及侵犯公民民主权利的犯罪，由人民检察院立案侦查”规定，是上世纪九十年代以来检察机关行使职务犯罪侦查权的重要法律渊源。监察法第十一条规定，监察委员会调查公职人员涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪。因此，有必要区分监察调查与检察侦

查的概念等问题。

新修改的刑事诉讼法第一百零八条规定，“‘侦查’是指公安机关、人民检察院对于刑事案件，依照法律进行的收集证据、查明案情的工作和有关的强制性措施”“明确了侦查权内涵和侦查主体（即公安、检察机关）。通过调整检察机关侦查权范围，删除了检察机关对贪污贿赂等案件行使侦查权的规定，保留了检察机关在刑事诉讼法律监督中发现司法工作人员利用职权实施的侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪的侦查权。通过明确监察调查与审查起诉的衔接，以及留置与刑事诉讼强制措施衔接的衔接。赋予人民检察院对职务犯罪案件的审查起诉权，在法定期限内作出是否逮捕、取保候审或者监视居住的强制性决定。”

上述修改与监察法关于监察调查权的规定密切衔接，以法律形式划定了刑事侦查权与监察调查权的边界。在宪法框架下，监察法和刑事诉讼法分别明确了监察机关和检察机关在办理职务犯罪案件方面的职责，体现了监委作为反腐败工作机构和检察机关作为国家公诉机关履行审查起诉职责的定位，进一步加强党对反腐败工作的集中统一领导，保障了国家监察体制改革顺利推进。

建立刑事缺席审判制度，为反腐败国际追逃追赃提供有力手段。党的十八大以来，国际追逃追赃工作取得重大进展，得到人民群众的广泛拥护。国际追逃追赃工作是国家监委的重要职责。监察法规定，

“国家监察委员会负责统筹协调与境外的反腐败国际交流合作……加强对反腐败国际追逃追赃工作的组织协调”。新颁布的国际刑事司法协助法也确定国家监察委员会是国际刑事司法协助的主管机关之一。

依照《联合国反腐败公约》，借鉴其他国家司法经验，新修改的刑事诉讼法建立了刑事缺席审判程序——刑事缺席审判制度。要求“对于贪污贿赂等犯罪案件，犯罪嫌疑人、被告人潜逃境外，监察机关移送起诉，人民检察院认为犯罪事实已经查清，证据确实、充分，依法应当追究刑事责任的，可以向人民法院提起公诉”。该制度对2012年刑事诉讼法仅有对物诉讼程序（即犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得没收程序）予以进一步完善。

同时，新修改的刑事诉讼法特别重视缺席审判制度中被告人诉讼权利保障。比如，要求法院将传票和起诉书副本送达境外被告人，保证被告人知情权；赋予被告人辩护权、法律援助权、交付执行刑罚前的异议权；赋予被告人近亲属独立上诉权；增加检察机关抗诉权。这些规定超过了普通刑事诉讼程序的相关要求，遵循刑事诉讼的公正审判和程序参与原则，也符合国际上通行的司法准则的要求，充分体现了我国宪法保障人权的基本原则和精神。

刑事缺席审判制度主要适用于“犯罪嫌疑人、被告人潜逃境外的贪污贿赂犯罪案件”，对反腐败国际追逃追赃工作具有重要意义。该制度丰富了监察组织协调反腐败国际追逃追赃的工作手段，保障监察

调查工作成果及时得到法律固定，有利于破解多年来制约国际追逃追赃工作深入开展的机制性障碍，织密对外逃腐败犯罪分子的法网，维护我国法律尊严和权威。

适用刑事诉讼认罪认罚从宽原则，为反腐败工作提供有力支撑。党的十八届四中全会提出，完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。2016年9月，全国人大常委会授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作。新修改的刑事诉讼法吸纳了十八大以来我国司法体制改革的重要成果，将刑事案件认罪认罚可以从宽处理作为基本原则固定下来，还完善了刑事案件认罪认罚从宽的程序规定，同时呼应了监察法第三十一条、三十二条有关“涉嫌职务犯罪的被调查人主动认罪认罚……自动投案……”“提供重要线索……可以在移送人民检察院时提出从宽处罚的建议”等规定。刑事诉讼法规定的认罪认罚从宽制度，针对的是各类刑事案件，监察法的规定针对的是职务犯罪案件。关于认罪认罚从宽制度的两法衔接体现了我们党惩前毖后、治病救人的一贯方针。

今年以来，就有河北省政协原副主席艾文礼等多名涉嫌违纪违法的党员干部和公职人员自动投案、真诚悔罪。新修改的刑事诉讼法将与监察法形成法律和政策共振，通过贯彻宽严相济的司法理念，进一步强化职务犯罪涉案人“主动投案、认罪认罚”效应，为反腐败工作提供有力支撑。

（作者单位：广东省纪委监委）

## 以案明纪释法

# 受贿行为已过追诉期限，如何处理？

■张仲平 王建

### 【典型案例】

崔某，中共党员，某市建设局副局长。2010年6月，崔某担任市建设局副局长后，负责工程建设管理、工程质量安全等方面工作。同年12月，该市某小区因为外墙保温材料存在问题，该市工程质量监督站迟迟不予组织竣工验收。该小区开发商李某通过关系找到崔某，崔某利用其分管市工程质量监督站的职务便利，很快安排工作人员对该小区工程竣工验收予以通过。当月，为感谢崔某，李某到其家中放下现金18万元人民币，崔某推辞一番便收下了。至2018年4月案发前，这18万元既没有退还给李某，也没有上缴。

### 【分歧意见】

崔某身为国家工作人员，利用职务上的便利，非法收受他人财物，并为他人谋取利益，构成受贿罪，毋庸置疑。但是，对于崔

某的受贿行为是否已过追诉时效期限，纪委监委能否对其立案审查调查存在分歧意见。

第一种意见认为，崔某的行为已过追诉时效期限，不应再追究其刑事责任。但纪委监委可以对其立案审查调查，依纪依法给予其党纪政务处分。理由是：按照《刑法》第十二条关于刑法的溯及力之规定，崔某行为应当适用《刑法修正案九》以及2016年4月18日起施行的最高人民法院、最高人民检察院《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第一条之规定，即“贪污或者受贿数额在三万元以上不满二十万元的，应当认定为刑法第三百八十三条第一款规定的‘数额较大’，依法判处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金。”因崔某受贿18万元，其法定最高刑不满五年有期徒刑。同时，根据《刑法》第八十七条规定，崔某受贿行为时隔七年之久，已过五年的追诉时效期限，不应再予以追究其刑事责任。

第二种意见认为，崔某的行为没过追诉时效期限，应当对其立案审查调查，并依据

监察法移送检察院依法审查、提起公诉。理由是：崔某受贿时间在2010年，应当按照《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》实施前的相关法律规定来判定崔某的法定刑。而按照当时相关规定，崔某行为法定刑为十年以上有期徒刑或者无期徒刑。根据刑法第八十七条之规定，法定最高刑为无期徒刑、死刑的，不再追诉的期限要经过二十年。因此，应当对崔某立案审查调查，依法追究其党纪政务责任和刑事责任。

### 【评析意见】

笔者倾向于第一种意见。首先，根据我国《刑法》第十二条第一款规定：“中华人民共和国成立以后本法施行以前的行为，如果当时的法律不认为是犯罪的，适用当时的法律；如果当时的法律认为是犯罪的，依照本法总则第四章第八节的规定应当追诉的，按照当时的法律追究刑事责任，但是如果本法不认为是犯罪或者处刑较轻的，适用本法。”针对该条文，1997年10

月最高人民检察院《关于检察工作中具体适用修订刑法第十二条若干问题的通知》指出，“如果当时的法律、司法解释认为是犯罪，修订刑法也认为是犯罪的，按照从旧兼从轻的原则依法追究刑事责任。”

针对本案，崔某的收受18万元的行为，无论是依据《刑法》规定，还是相关司法解释，都是受贿犯罪行为。然而，问题的关键在于，崔某犯罪施行行为在2010年，该行为能否适用2016年4月18日起施行的最高人民法院、最高人民检察院《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》予以量刑？对此，2001年12月最高人民法院、最高人民检察院《关于适用刑事司法解释时间效力问题的规定》指出，“对于新的司法解释实施前发生的行为，行为时已有相关司法解释，依照行为时的司法解释办理，但适用新的司法解释对犯罪嫌疑人、被告人有利的，适用新的司法解释”。对于本案，依据《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》认定崔某受贿行为，法定刑更低，显然对崔某更有利，因此，应当适

用该司法解释来认定。

其次，依据《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第一条规定，崔某的法定刑应是“依法判处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金”。根据《刑法》第八十七条规定，崔某受贿行为时隔七年之久，已过五年的追诉时效期限。同时根据《刑事诉讼法》第十五条规定，犯罪已过追诉时效期限的，不追究刑事责任。

再次，刑法追诉时效期限本质上是要解决刑罚权是否启动的问题，并没有对行为作实体性的评价。虽然崔某受贿行为已过追诉时效期限，不宜追究其刑事责任，但是，崔某的违纪违法行为客观存在。崔某身为党员领导干部，纪委仍可对其立案审查，并给出其相应的党纪处分。至于监委能否对其立案调查并给予政务处分，以及能否决定不移送检察机关、由其做出不起诉决定，有待商榷。笔者认为，从纪法衔接、保证纪律效果与法律效果相统一的角度，在对崔某进行党纪立案审查给予处分同时，监委可以监察立案，给予其政务处分。