

监督执纪“四种形态” 运用的规范化研究^{*}

付大峰 巢永乐^{**}

摘要: 监督执纪“四种形态”的具体运用是全面依法治国与全面从严治党背景下党和国家为实现党内监督与国家监察相统一而采取的重大举措与创新性实践,是纪检监察机关针对违纪违法行为行使处置裁量权的具体表现。实践中“四种形态”运用主要还存在适用条件不清、缺乏统一的裁量基准以及适用程序不规范等问题。为规范监督执纪“四种形态”的运用,须统一“四种形态”运用的裁量基准,规范其具体适用程序机制,建立“四种形态”运用的案例指导制度,并需适时通过体系性的立法确立适用的规范依据。

关键词: 监督执纪“四种形态” 处置裁量权 “纪法贯通” 案例指导制度

一 问题的提出

国家监察体制改革是事关全局的重大政治体制改革。纪检监察制度的顶层设计,实行党的纪律检查委员会与监察委员会合署办公,使得纪检监察机关具备了处理违纪、违法与职务犯罪的基本权能,其制度设计的出发点和落脚点就

* 基金项目: 国家社会科学基金一般项目“国家监察机关行政问责的体系化研究”[19BFX051]、2019年中南财经政法大学中央高校基本科研业务费专项资金资助“央地关系下粤港澳大湾区的立法保障”[201910637]、西南政法大学行政法学院科研创新项目“监察法实施中的‘法纪衔接’问题研究”[XZ2019004]的阶段性成果。

** 作者简介: 付大峰,西南政法大学行政法监察法学院博士研究生;巢永乐,中南财经政法大学法学院,湖北地方立法研究中心研究人员。

收稿日期: 2019年11月15日。定稿日期: 2020年5月19日。

在于加强党对监督执纪工作的集中统一领导,以强化对公权力的监督。纪检监察机关执纪执法能在监督执纪的动态过程中恰当地实现“纪法贯通”“法法衔接”,促使党内监督与国家监察有机统一。就监督执纪“四种形态”的实践来看,一方面,“四种形态”已普遍运用于党员违纪违法问题的处理过程当中,对遏制党员的违纪违法行为、治理党内腐败问题等起到了“惩前毖后”“治病救人”的重要作用。例如,在2017年中纪委对中管干部违纪违法行为的处置当中,谈话函询就达到了1300多件次,而全国纪检监察机关处置违纪违法的案件则达到了61.5万件,立案36万件,处分33.7万人次。^①另一方面,纪检监察机关在运用“四种形态”处置违法违纪行为时,往往是根据案件的具体情节,考虑行为的基本性质并经过权衡后,依纪依法作出决定。这既体现了纪检监察机关在监督执纪过程中对法律原则和法治底线的把握和坚守,同时也反映了“四种形态”运用朝着越来越专业化、规范化和法治化的方向发展。

尽管纪检监察机关的监督执纪行为已步入法治化的轨道,但因监督执纪法治化进程刚开启,而党规国法对于“四种形态”运用的体系化规定尚未完全构建起来,仅部分地方纪检监察机关出台了有关落实监督执纪“四种形态”的实施细则,在一定程度上明确了“四种形态”运用的主要情形等,但基本仅作了原则性的规定,^②而对于其适用的类型情形、标准、条件以及其程序机制等并未作具体详细的规定。囿于“四种形态”运用所面对的事实关系复杂,而党内法规所规定的内容相对抽象和概括,因此,在适用的过程中就存在较大的解释空间,这就使得纪检监察机关拥有了较大的处置裁量权,容易生发“四种形态”运用泛化的问题。党员“破法”,无不始于“破纪”,依照“把党的纪律和政治规矩挺在前面”的要求,纪检监察机关处理职务违法犯罪行为,一般应先由纪检机关进行纪律调查处理,再由监察机关进行监察调查处置。^③由于目前对监督执纪“四种形态”的运用还未形成一套完善的规则体

① 《把纪律挺在前面,实践监督执纪“四种形态”》,资料来源: http://www.ccdi.gov.cn/special/sbjqcqh/jjqh_sbjqzqh/201701/t20170104_92230.html,最后访问日期:2019年8月30日。

② 例如,出台的党规党纪等一般仅规定各形态间转化须符合有关法律法规从轻、减轻、从重、加重的情形。

③ 由于党的纪检机关与国家监察机关在监督对象、行为的依据和程序等方面的差异,给合署办公后的纪检监察机关带来了一些问题。例如,针对仅构成违纪的党员,一般仅需由纪检监察机关依据党内法规处理;对于违纪又违法的党员,则需由纪检监察机关依纪依法衔接进行处理;而针对具备党员和国家公职人员双重身份且违纪又违法并构成犯罪的行为,就需由纪检监察机关依纪依法进行处置之后移送司法机关予以处理。这不仅要求纪检监察机关依纪依法处理好违纪违法行为,还必须依法处理好应移送起诉的犯罪行为,妥善化解“法纪衔接”与“法法贯通”中面临和可能产生的新问题。参见杨永康、常利娟《我国党纪与国法的衔接方式、现实选择和优化路径》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第4期。

系，且对于一些违纪又违法的行为，在具体定性和处理上，存在既可由纪检监察机关适用纪律处分处置，也可移交由司法机关依法处置的不确定情形，该问题尤其凸显于“第四种形态”与“第三种形态”交叉运用的情形中，这导致司法机关难以对监察机关对违法行为的定性、处理过程进行有效的法律监督。在江西省南昌市湾里区招贤镇蔬菜村原党支部书记侵占道路补偿款一案中，湾里区纪检监察机关在综合考虑胡某违纪行为的性质、情节、后果、时间节点以及胡某表现等因素后，决定对胡某进行“第四种形态”向“第三种形态”的转化，给予开除党籍处分。本应当追究法律责任，却根据党规处理，有突破法律和法治基本框架之嫌。对此，有学者指出，实践中还存在一些应移送司法机关处理的严重违纪违法涉嫌犯罪的行为通过运用“四种形态”进行“兜底”处理，而将本应依法追究刑事责任的行为以政务处分或纪律处分来替代的现象^①，这在很大程度上就削弱了监督执纪“四种形态”运用的综合效果。

目前学界围绕监督执纪“四种形态”的运用问题进行了较多的研究。基于已有研究成果的梳理来看，主要呈现出以下几个特点。其一，立足于全面从严治党现实背景，从理论上阐释如何运用监督执纪“四种形态”以贯彻落实全面从严治党的时代需求。^②其二，从监督执纪“四种形态”本身出发，从理论上解释不同形态的基本内涵、关键要素、实质要求和各形态之间的相互关系，以及“四种形态”的基本理论体系与战略价值及其转化运用的限度等问题。^③其三，以“四种形态”运用的整体性框架为基础，以有针对性的对策性研究为主，从不同的角度分别阐述了党和国家公权力机关、国有企业、高等院校等主体监督执纪运用“四种形态”的基本实践样态，体现了多领域、多学

① 参见李蓉 《监察机关非罪化处置权及其限制》，《北方法学》2019年第4期。

② 例如，有观点认为，“正确运用监督执纪‘四种形态’，前提和基础是各级纪委要进一步将职能定位从反腐败转到抓纪律上来”。参见熊惊峰 《运用监督执纪“四种形态”贯彻落实全面从严治党》，《中国党政干部论坛》2016年第1期。也有观点认为，把握运用“四种形态”不只是党委、纪委的责任，每个党员都有义务在思想和行动上把党的纪律和规矩挺在前面，履行监督职责，积极促进“四种形态”运用以推进全面从严治党。参见仇丽萍 《用好监督执纪“四种形态”推进全面从严治党》，《中共山西省委党校学报》2016年第1期。

③ 代表性的论述，例如，任建明、吴国斌、杨梦婕 《监督执纪“四种形态”：内涵实质、关键要素及运用指南》，《理论视野》2016年第6期；张居峰 《监督执纪“四种形态”的内涵解读与推进路径》，《广西社会科学》2017年第5期；王桂玲 《对监督执纪“四种形态”的认知与思考》，《社会科学家》2017年第10期；蒋来用 《监督执纪“四种形态”的理论体系与战略价值》，《河南社会科学》2018年第1期；周淑真 《监督执纪“四种形态”的制与度》，《中国党政干部论坛》2016年第1期。

科、多视角的研究特征。^①但不足之处在于,对“四种形态”运用的研究游离于问题的表面并未深入其中作精细化的探讨,且主要侧重于对“第一种形态”的研究。理论上并未厘清各种形态之间的关系,也未明确地厘定各种形态间适用的具体类型、基本条件、适用程序以及结果处置等问题。对此,就有必要从理论上明确和细化“四种形态”运用的基准、条件及程序,廓清各种形态运用处置的界限,完善其监督制约机制以推进监督执纪规范化。

二 监督执纪“四种形态”运用的基本实践

监督执纪“四种形态”的运用作为强化党内监督和国家监督的创新性实践及理论与制度的新成果,其概念是王岐山同志在福建调研时首次提出来的,中央纪委第六次全会对“四种形态”的实践运用作出了全面的制度性安排。之后,“四种形态”被正式写入党内法规并作为监督执纪的一项基本制度所确立,被规定于《中国共产党章程》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》等相关的党内法规,在党内法规层面实现了监督执纪“四种形态”的制度化。

(一) 监督执纪“四种形态”的基本意涵及其运用要求

监督执纪“四种形态”作为党内监督的一项基本制度,最早为《中国共产党党内监督条例》所确立。主要依据的是条例第七条规定“党内监督必须把纪律挺在前面,运用监督执纪‘四种形态’,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;党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数;党纪重处分、重大职务调整的成为少数;严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极少数。”党员违法,无不始于“破纪”,“‘四种形态’的实质就是要求对待有错误苗头或犯错误的党员干部,综合运用批评教育、组织处理、纪律处分等手段,立足于‘救’,着力于‘治’,着眼于‘防’,辅之以‘惩’”。^②

“四种形态”运用是将纪律规矩挺在前的重大实践。就是要将监督执纪的

^① 详见樊非、刘江《正确认识监督执纪“四种形态”的整体性》,《廉政文化研究》2017年第2期;田关伟《深化运用监督执纪“四种形态”的五个着力点》,《中国党政干部论坛》2018年第3期;庄德水《论新时期政党纪律治理机制创新——监督执纪“四种形态”的纪律治理意义和价值探讨》,《广州大学学报(社会科学版)》2017年第6期;孙喜新《国有企业如何把握运用好监督执纪“四种形态”》,《中国党政干部论坛》2017年第11期;孟新、刘江《高校践行监督执纪“四种形态”的价值指向与运行机制探究》,《国家教育行政学院学报》2018年第5期;等等。

^② 参见宋健《监督执纪“四种形态”的科学内涵》,《学习时报》2018年7月13日,第4版。

底线要求由盯违法转向盯“破纪”，以纪律与规矩约束党员干部的行为，进行常态化监督。对于存在违纪倾向、苗头或者是轻微违纪的行为，纪检监察机关主要对其适用第一种形态，即以批评教育、约谈函询、诫勉谈话等具体的手段和方式，力求做到未违纪先警醒。从“小节”抓起，防患于未然，防止党员干部带“病”前行。如2019年1~11月，云南省楚雄彝族自治州纪检监察机关运用第一、二种形态处置1319人，占85.4%。^① 监督执纪第一种形态是全面从严治党的第一道防线，对纪检监察机关运用第一种形态的要求，既是党内监督和国家监督介入阶段前移的具体表现，也是监督执纪防微杜渐、注重预防的基本特征的集中反映，是“四种形态”预防作用的重要体现。

“四种形态”运用遵循治病救人、惩教结合的基本原则。“轻者重之端，小者大之源。”针对违纪相对较轻的行为，给予党纪轻处分或者进行组织调整处理，纪检监察机关监督执纪应力求使党员的违纪程度控制在这一形态之内并成为大多数，发挥好第二种形态的惩戒作用。通过党纪重处分或重大职务调整对严重违纪的党员干部进行处置，发挥第三种形态的挽救作用。对严重违纪涉嫌违法的，则需由纪检监察机关予以立案审查处理，发挥第四种形态的震慑作用。抓好前一种形态，减少后一种形态的数量，以后一种形态的执行到位，倒逼前一种形态成为常态。

“四种形态”在“量”的处置要求上，主要体现为两个方面。一方面，从“四种形态”数量规定所要求的“常态”“大多数”“少数”“极少数”的变化来说，其呈现依次递减的辩证逻辑关系；另一方面，从具体所采取的处置手段和措施中的“批评教育”“党纪轻处分或组织调整”“党纪重处分或重大职务调整”“立案审查”等的严厉程度来说，则反映了由轻到重逐渐增量的过程。2018年1~12月，天津市运用监督执纪“四种形态”处置17893人次，第一种至第四种形态分别占72%、21.6%、4.1%、2.3%。^② 换言之，“四种形态”既要运用于监督执纪的纪律问责当中，也要适用于监督调查处置的监察当中，同时还要在纪检监察机关执纪执法的动态过程中，架构起沟通党的纪律与国家法律的桥梁，促成“法纪贯通”“法法衔接”在实践中的实现，以求能构建一套严密而完整的监督执纪的逻辑体系，并最终形成一个完善的“四种形态”运用的长效机制。

① 《楚雄：1至11月运用监督执纪“四种形态”处理1545人》，资料来源：<http://news.sina.com.cn/c/2019-12-27/doc-iihnzhfz8651354.shtml>，最后访问日期：2019年12月30日。

② 《天津：让监督执纪更加精准有效——天津市深化运用监督执纪“四种形态”的调研》，资料来源：<http://www.tjjw.gov.cn/html/special/2019/01/10/50628.html>，最后访问日期：2020年5月14日。

（二）“四种形态”运用应考量的因素

首先需要明确的是，纪检监察机关监督执纪运用“四种形态”，其可从低一级形态变更为适用高一级形态，也可从高一级形态变更为适用低一级形态，但不应存在跨形态适用，不允许第三、第四种形态之间相互变更适用。^①这意味着，一方面，对于党员的违纪行为等，即便其具备可以或应当从轻、减轻、从重甚至加重等运用须考量的具体情节，也不能出现“断层式”适用的情形。例如，对于应运用批评教育、约谈函询而使其“红脸出汗”的第一种形态，不能运用须以党纪重处分或者重大职务调整甚至进行立案审查处理的第三、第四种形态。另一方面，针对严重违纪涉嫌违法犯罪的行为，则不能运用第三种形态或第一、第二种形态，而对于第一、第二、第三种形态的违纪行为，亦不能运用违法犯罪的第四种形态进行处理，必须坚持“应纪律处分的归纪律、应法律处理的归法律”的基本原则，既不能以纪律处分来替代法律处理，也不能以法律处理来替代纪律处分，“对于职务犯罪行为的惩治，绝不能以前置的纪律处置、政务处分加以替代”。^②此外，纪检监察机关在调查处置以后，对于符合犯罪构成并达到起诉条件的，还应当依法移送司法机关处理。陈伟教授指出“监察委员会的性质定位决定了监察主体刑责追究在部分职务犯罪主体上的非对应性，权力边界与刑法平等原则未能一体遵循，应当在恪守罪刑法定原则的基础上通过立法解释或者法律修订予以弥补。”^③换言之，纪检监察机关运用监督执纪“四种形态”，必须依纪依法进行，正确妥善处理好“法纪贯通”“法法衔接”的问题，同时还必须遵循罪刑法定、罪责刑一体等刑法、刑事诉讼法上的基本原则，不能突破法治的基本框架。

尽管对不同形态的违纪行为的处置方式和处置轻重程度不一，但因批评教育、谈话函询、组织处理、纪律处分及立案审查之间存在一定的关联性，就为“四种形态”的运用奠定了基础。但由于党内法规、监察法等对何时能够运用“四种形态”，取决于哪些因素、具体适用程序等内容并未予以明确，因此为避免和防止实践中“四种形态”运用的泛滥及随意适用而滥用力量的现象出现，就有必要进一步明确以上内容。从具体规定和实践经验来看，运用“四

① 参见余建康、周玉龙《浅析如何提升“四种形态”转化运用的精准度》，《中国纪检监察报》2018年7月4日，第8版。

② 刘艳红教授指出，监督执纪实践，出现了“以罚代刑”的问题及法治误区，这严重损害了法治反腐的权威性，并进一步指出，监察机关发现公职人员及有关人员涉嫌犯罪的，应当依法移送检察机关审查起诉，而不能越权处理。刘艳红《〈监察法〉与其他规范衔接的基本问题研究》，《法学论坛》2019年第1期。

③ 陈伟《监察法与刑法的衔接协调与规范运行》，《中外法学》2019年第2期。

种形态”主要应考量以下因素。

1. 行为的性质

党员违纪行为的基本性质对“四种形态”的具体运用起着决定性作用，不同性质的行为，处置所适用的规范亦不相同。纪检监察机关在处理违纪行为时，首先应对行为人的行为进行综合性评价、定性，并在此基础上予以类型化，准确判断其是属于纯粹的违纪行为，还是突破纪律后构成违法的行为。当违纪行为涉嫌违法犯罪时，不仅意味着该行为构成了严重违纪，还表明其行为既要受到纪律处分也应根据法律的相关规定予以处置。同样，即便是纯粹的违纪行为，根据违反的纪律规定的不同，处置方式及处置轻重程度也不相同。因此，行为性质的准确认定对于依纪依法进行处理具有积极作用，亦是实现“纪法贯通”“法法衔接”的重要因素。不同性质的行为要求纪检监察机关在运用“四种形态”的过程中，除要考虑党内法规的规定外，还应考虑法律尤其是《监察法》《刑法》等有关规定。

2. 具体情节

《中国共产党纪律处分条例》第三章规定了纪律处分运用的基本规则。其中，第十七条针对违纪行为人有主动交代其应受党纪处分问题的、如实说明其违纪违法事实而配合核实审查的、检举违纪违法行径经查证属实的，以及有主动上交违纪所得和主动消除不良影响、挽回损失或者有效阻止了危害结果发生、有其他立功表现的情形的，限制性列举了六项可以从轻、减轻处分的基本情形。减轻处罚就意味着可以对其违纪行为运用“四种形态”处理。而第十八条还针对违纪行为较为特殊的情形，规定了正省、部级的纪委在履行呈报程序后经中央纪委批准，可在规定的处分幅度以外对违纪行为人进行减轻处分。此外，第十九条针对应予以警告、严重警告处分的违纪党员，还规定了对其运用结果的处理方式等。即如果“分则”中对违纪行为另有规定，或者违纪行为具有以上第十七条所规定的六种可以从轻、减轻情形之一的，可以对其免于党纪处分而通过批评教育、责令检查、诫勉等来处理。当然，违纪免于处分的，纪检监察机关还应当作出书面的结论。这就进一步明确了运用第一种形态处理的基本条件、考量情节、结果处置及规范程序等具体内容。

同样，依据该条例第二十条的规定，对于有强迫唆使他人违纪、拒不上交或退赔违纪所得，以及被纪律处分后又故意违纪应受党纪处分或发现其在党纪处分前还有应受处分的违纪行为等具体四种情形的，应当从重或加重处分，并采用了“本条例另有规定的”作为兜底，而加重处分就意味着可以对违纪行

为适用“四种形态”。监督执纪运用“四种形态”，除了以上具体列举的运用规则以外，很大程度上还要依赖于纪检监察机关行使裁量权对违纪行为进行处理。当然，行使裁量权必须以违纪行为的具体情节为基础，依纪依法严格遵循应当从轻、减轻、从重、加重的规定。

3. 行为人的态度

行为人对于违纪违法的态度是“四种形态”运用所应重点考量的因素，“要严格依据纪法、事实两个定量，同时充分考虑被调查人的态度这个关键变量，根据被调查人认错悔错改错的实际行动进行综合把握”。^① 纪检监察机关运用监督执纪“四种形态”，目的主要就在于鼓励、引导、督促违纪人员态度诚恳地具结悔过、更正错误，以治理和防范违纪行为，从而达到“惩前毖后、治病救人”的效果。对自身违纪行为的态度，一方面可以体现出行为人的主观恶性程度；另一方面也能在一定程度上反映出其是否具有悔过的意思、能否真诚地具结悔改等。这些内在思想层面的对违纪行为的意识和认知等都可以在一定程度上通过其态度表现出来。因此，对于主动交代本人违纪行为、真诚悔过、具有悔改表现的，就可依照规定从轻或减轻处理；而对于故意隐瞒事实、提供虚假情况，无悔过、悔改表现的，就可依照规定从重或加重处理。^② 这是积极探索监督执纪“四种形态”运用的典型例证。在监督执纪的实践中，还存在着不配合、阻挠纪检监察机关工作的情形，针对这类情形的违纪人员，就可运用“四种形态”来对其进行从重、加重处理，以严明政治纪律和政治规矩。

4. 行为的危害后果

违纪行为所造成的危害后果影响“四种形态”的具体适用。一般而言，违纪行为会对理性的社会秩序与法律规范形成一定程度的破坏与冲击。^③ 具体运用“四种形态”时应当考量危害后果影响范围的大小。倘若违纪行为造成的影响较小，可结合上述行为性质、违纪行为人态度等因素考虑是否从轻或减轻处理；倘若违纪行为只在一定范围内造成不良影响，则按照《中国共产

① 江苏省纪委监委课题组 《准确把握并运用好“四种形态”》，《中国纪检监察报》2019年10月17日，第7版。

② 例如，江西省新余市高新区管委会原主任在组织调查之前，积极主动向组织交代有关问题，上交违纪所得，配合调查，在组织调查期间，积极配合审查，认错态度较好。新余市高新区管委会纪律监察机关以其良好的悔改态度，据此运用“四种形态”对其作出了处理。参见《突出“治病救人”，在“四种形态”相互转化中给出路》，资料来源：<http://www.masdl.gov.cn/article.php?MsgId=313150>，最后访问日期：2020年4月25日。

③ 参见母雪龙 《浅析执纪实践中“四种形态”的转化》，《中国纪检监察报》2018年1月17日，第8版。

党纪处分条例》对应的“四种形态”进行处理；若违纪行为造成严重后果，影响恶劣，甚至搅动社会舆论的，可考虑从重或加重处理。^①

三 “四种形态”运用存在的问题

纪检监察机关运用监督执纪“四种形态”具有较大的处置裁量权。但目前面临的主要问题与挑战是“四种形态”的运用并没有统一的裁量基准，也没有明确规范的适用程序，而这就可能生发肆意运用“四种形态”而滥用权力的风险，同时也致使“四种形态”的运用备受合法性质疑与诘难。

（一）缺乏统一的裁量基准

实践中“四种形态”运用所依据的主要是党内法规，且对于运用的规定都较为原则，一般都仅是概括性地规定可在相邻形态之间适用，并采取列举方式规定了可以从轻、减轻、从重、加重处分的一般情节等。而在具体适用时，由于违纪行为涉及的事实关系复杂，因此概括性的规定并不能满足适用的实践需求。一方面，对于“四种形态”运用的情节采取列举式规定不能周延，并不能穷尽所有可以或应当转化的情形，而实践中又经常会面临一些未明确规定的新情形，这就导致是否可以运用，以及应以何种标准作为裁量基准的两难问题。另一方面，由于纪检监察机关对于“四种形态”的运用拥有较大的处置裁量权，具体表现在以违纪行为人态度作为决定是否适用的因素进行考察的过程。但因规范裁量权行使的制度供给不足，尤其是统一的裁量基准的缺失，给滥用裁量权、规避法律处理留下了余地。赋予纪检监察机关一定的处置裁量权是必要的，同时明确裁量基准及裁量考量因素也是必要的。但需要明确的是，纪检监察机关运用监督执纪“四种形态”的裁量权实质是一种执纪执法裁量权，即对于严重违纪而涉嫌违法犯罪的行为应依法移送处理。

（二）程序不规范

正当规范的程序是权力行使结果合理性的保障，但目前监督执纪“四种

^① 同样，在上述江西省南昌市湾里区招贤镇蔬菜村原党支部书记侵占道路补偿款一案中，湾里区纪检监察机关深入调查后认为其在任期间带领村民脱贫致富且危害结果影响范围较小，为促进政治效果、社会效果与法律效果的统一，最终运用了“第三种形态”对其进行了处理。参见《实现政治效果、纪法效果和社会效果相统一——精准运用监督执纪“四种形态”之五》，资料来源：http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201911/t20191125_204922.html，最后访问时间：2020年5月14日。

形态”的运用还尚未建立起一套规范而统一的程序。^①首先,调查是其运用的前提与基础。只有对事实关系有清晰的了解和把握,准确界定行为的性质,认真考察行为人的态度后,才能作出正确合理的适用决定。但“四种形态”运用程序伊始就缺乏明确的事前调查的程序与内容。其次,运用程序中所应明确的诸如审查讨论、征求意见、上报审批、决定备案、监督制约等系列须遵循的程序,均未予以明确规定。最后,作为“四种形态”运用程序末端的外部救济与权力监督机制缺失。完善的外部救济机制是监督权力、有效救济权利的基础。“一切有权利的人都容易滥用权力。”但“无救济即无权利”,而“以权利制约权力”更无从谈起。监督执纪运用“四种形态”的权力作为监察法意义上的“公权力”,不仅应有纪检监察机关的内部监督,同样还需有强有力的外部监督,而独立的“四种形态”运用的外部救济机制不仅能救济权利,还能监督与制约权力本身。但因整体的运用过程缺乏规范统一的程序,就导致不同地区、层级的纪检监察机关在实践中出现了手段和方式不一、程序各异且“四种形态”运用恣意的现象。^②

(三) “纪法衔接”“法法衔接”机制不够通畅

监督执纪“四种形态”的运用必须在党内法规与国家法律的基本框架内依纪依法展开。实践中,纪检监察机关运用“四种形态”主要依据的是《中国共产党纪律处分条例》《监察法》等的规定。其中,就前三种形态的相互转化而言,由于其仅属于违纪的范畴,违纪行为人应受党纪处分而不涉及法律处理的问题,因此前三种形态的运用不存在合法性的问题。但是,第四种形态是严重违纪违法而涉嫌犯罪的行为,违纪行为人不仅须受党纪处分,还须依法移送司法机关通过法律进行处理,直接关涉“纪法贯通”“法法衔接”的问题。虽然监督执纪不应存在第三、第四种形态相互运用的情形,但实践中却实际存有这两种形态交叉适用的现象,即纪检监察机关将一些本应依法移送司法机关处理的案件,通过运用“四种形态”以纪律处分、政务处分处置,这就导致“纪法衔接”“法法衔接”不畅的问题。

^① 安徽省、云南省以及江西省实践中具体运用监督执纪“四种形态”的程序并不规范。如在安徽省阜阳市某单位副处级干部转化一案中,尽管转化达到了较好的效果,但是并未经过审查讨论、征求意见等必经程序,不利于监督执纪“四种形态”的规范化运行,极易导致其他违纪违法的情形产生。

^② 《监督执纪“四种形态”怎可随意转换?》,资料来源: http://www.dzwww.com/dzwpl/gddb/201909/t20190916_19178757.htm,最后访问时间:2019年12月27日。

四 “四种形态”运用的规范路径

实践中,监督执纪“四种形态”的运用除了面临上述问题以外,还不可避免地会遇到一些其他新的违纪行为。对此,有学者就认为可建立完善涉纪问题处理联动共商、线索互通共享、执纪公用、责任追究共判等四个机制,以规范“四种形态”运用裁量权。^①针对目前“四种形态”运用所存在的问题以及可能出现的新情况等,可从两个方面来对其进行规范。

(一) 统一“四种形态”运用的裁量基准

对“四种形态”的运用进行规范,最为重要的是要明确适用的前提条件,建立合纪合规的裁量基准。具体而言,需要进一步厘定“四种形态”运用的前提条件,在运用“四种形态”之前,就要厘清违纪违法行为的基本性质,明确界分一般的违纪行为和严重违纪而涉嫌违法犯罪行为。对于严重违纪而涉嫌违法犯罪的行为,应根据违法、犯罪的构成要件,对其进行综合判定后依纪依法移送处理,不能运用“四种形态”处理,应严格遵循“罪法定”原则。就党内法规与法律的具体规定以及“四种形态”运用的实践来看,确立普遍适用的转化裁量基准和一般规则应综合考量违纪违法行为的性质、情节、损害结果、影响范围,以及行为人的主观过错、态度等因素。^②对于行为性质恶劣,损害结果影响范围较大,对“咬耳扯袖”问题不重视、屡教不改的、整改不到位或者违纪行为符合《中国共产党纪律处分条例》第十九条、第二十条、第二十三条之规定的,应当考虑加重或从重处罚。对于行为性质相对轻微,主动认错、挽回损失、消除影响、有悔改表现、损害结果影响范围较小的,或符合容错纠错相关规定等条件的,应当考虑从轻或减轻处罚。

鉴于以行为性质、具体情节、行为人态度以及损害结果作为裁量基准依赖于纪检监察机关根据具体案件事实进行判断,存在一定的不确定性与主观性。因此,可通过建立“四种形态”运用的案例指导制度以弥补裁量基准的不足,用以指导纪检监察机关监督执纪的实践。当然,所建立的案例指导制度虽不能产生法律上之普遍约束力,但是其作为监督执纪“四种形态”运用的先例,对之后相同或相似类案应具有指导与实际拘束力。从运用“四种形态”的实践来看,尽管党内法规对监督执纪运用“四种形态”的部分情形、条件等

^① 参见王桂玲《对监督执纪“四种形态”的认知与思考》,《社会科学家》2017年第10期。

^② 参见余建康、周玉龙《浅析如何提升“四种形态”转化运用的精准度》,《中国纪检监察报》2018年7月4日,第8版。

作了规定,但纪检监察机关在运用的过程中不可避免地会渗入其主观意志。从这个角度来说,建立案例指导制度,就可以将已运用“四种形态”的案例所认定的具体条件、情节等规范性内容,作为纪检监察机关判定违纪违法行为运用“四种形态”与否以及行使处置裁量权的基准,以保障“四种形态”运用的基本公平与公正。此外,因党规党纪与国家法律的规定具有稳定性、滞后性,而新的违纪违法行为则层出不穷且复杂多样。囿于监督执纪规范与违纪违法事实间的结构性张力,现有转化规范体系的内容不能完全应对层出不穷的新的违纪违法问题,而建立“四种形态”运用的案例指导制度,就能在具体规范缺位的情况下发挥其指引、辅助“四种形态”运用和填补监督执纪规范漏洞的功能。

(二) 完善“四种形态”运用的程序机制

在程序方面,“四种形态”的具体适用应当构建一套完善的程序机制。有学者认为可建立初核预审、专题会审、涉刑联审“三审”结合的程序机制,以规范立案程序、适用程序及衔接程序,进而提高“四种形态”运用的合合法性。^①“三审”制度确立了“四种形态”运用的程序框架,但缺少具体、可操作性强的规定。因此可进一步细化上述规定。具体而言,可从以下四个方面进行细化。

第一,初步核实。纪检监察机关应当对具有可查性的涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪问题线索,开展初步核实工作,收集客观性证据,确保真实性和准确性。

首先,应当明确初步核实的主要方式。初步核实应当制订详细的工作方案,并成立核查组。其次,应当明确核实主体。核实对象为各级党委(党组)主要负责人的,应由其上一级党委(党组)负责人成立核查组并负责;核实对象为党委(党组)领导班子其他成员的,应由本级党委(党组)负责人成立核查组进行核实。其他党员由其所在党委(党组)根据对象的职务层次具体岗位确定核实负责人。再次,明确初步核实的主要方式。最后,初步核实工作结束后,核查组应当撰写初步核实情况报告,列明被核查人基本情况、反映的主要问题、办理依据以及初步核实结果,由核查组全体人员签名备查。

第二,调查审查。纪检监察机关经过初步核实,对党员、干部以及监察对象涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪,需要追究纪律或者法律责任的,应当立

^① 参见余建康、周玉龙《浅析如何提升“四种形态”转化运用的精准度》,《中国纪检监察报》2018年7月4日,第8版。

案审查调查。纪检监察机关相关负责人批准成立审查调查组，确定审查调查谈话方案、外查方案，审批重要信息查询、涉案财物查扣等事项。监督检查、审查调查部门主要负责人组织研究提出审查调查谈话方案、外查方案和处置意见建议，对调查取证审核把关。

第三，审理决定。对已立案审查的案件，由案件承办部门在审查报告中提出适用形态转化的建议或案件承办部门虽未提出转化建议，但经审理认为应当适用形态转化的，先由审理部门集体审议，再提交案件专题会议研究同意后形成审理报告，提请纪委会、监委委务会审议。对于重大、复杂、疑难案件，监督检查、审查调查部门已查清主要违纪或者职务违法、职务犯罪事实并提出倾向性意见的；对涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪行为性质认定分歧较大的，经批准案件审理部门可以提前介入，畅通“纪法衔接”机制。

第四，监督救济。设置监督救济机制一方面在于督促“四种形态”的适用依纪依法进行而防止权力滥用；另一方面则在于保障权利人合法权益。对于处理决定不服的，可向作出决定的党委（组）进行申诉。存在以违规违纪违法方式收集证据，侵占私分涉案财物，接受宴请和财物等行为，依规依纪严肃处理；涉嫌职务违法、职务犯罪的，依法追究法律责任。

“法律是治国之重器，良法是善治之前提。”仅通过程序设置在制度操作层面来规范监督执纪行为还不够，有必要将“四种形态”的运用及其制度实践予以法律化进而通过立法上升为国家法律规范。党内法规与国家法律作为推进国家治理体系和治理能力现代化的双重逻辑进路，二者在功能与作用上具有耦合性。党内法规既体现了执政党意志，也蕴含着人民意志，而法律法规体现的也是人民的意志，从这个层面来说二者虽存在区别，但都是以人民的意志为基础并服务于人民的利益。因此应适时将监督执纪“四种形态”运用的制度及实践经验等通过立法上升为体系化的法律规范。但须注意的是，将监督执纪“四种形态”的运用法律化，必须要处理好党内法规与国家法律之间“法纪贯通”的问题，廓清党的纪律与国家法律的具体调整范围和调整事项，在法律层面明确权利和义务的主体，建立完善的转化配套制度。同时，还要处理好国家法律之间“法法衔接”的问题。《监察法》《刑法》《刑事诉讼法》《公务员法》及即将出台的《公职人员政务处分法》等都涉及纪检监察机关监督执纪的问题，将“四种形态”的运用上升至法律规范时必须处理好各法律之间的协调衔接问题。

五 结语

党的纪检监察机关主要对党组织及其党员进行纪律监督,国家监察机关则专责对行使公权力的公职人员进行监察监督,二者都服从并服务于党统一领导下全面实行依法治国和全面推进从严治党的政治目标,在指导思想和工作原则上二者具有高度的一致性,这也是纪检监察机关能够实行合署办公的基础。而通过运用监督执纪“四种形态”的方式,将党的政治纪律与国家法律紧密地结合起来,就更有利于党纪与国法在法治的体系框架内实现协调衔接,这对于全面推进从严治党、依规治党,全面实行依法执政、依法治国将起到积极的推动作用。一方面能契合监督执纪“把党的纪律和规矩挺在前面”的基本要求;另一方面则能严明党的纪律和政治规矩,有效促进党内关系的正常化。同时,还能促进“纪法贯通”“法法衔接”,促使“四种形态”的运用在党纪与国法的基本框架内进行,这对于法治反腐能起到积极的推动作用。

监督执纪“四种形态”的运用,在组织处理、纪律处分及法律处置这三者间实现了功能的耦合,既充分体现了纪检监察机关执纪执法宽严相济的基本策略和理念,也凸显了政治纪律在党和国家治国理政、推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用。当然,目前纪检监察机关运用监督执纪“四种形态”的过程中还存在诸多问题,比如缺乏统一的转化裁量基准、未建立规范化的转化程序等,致使监督执纪的运用受到合法性质疑,这些都是目前存在的问题。有必要从违纪违法行为的性质、情节等方面着手,构建起“四种形态”运用的一般规则,并可通过建立案例指导制度来规范“四种形态”的运用。

Study on the Standardization of the Application of “Four Forms” of Discipline Supervision and Enforcement

Fu Dafeng, Chao Yongle

Abstract: The specific application of the “four forms” of discipline supervision and enforcement is the major measure and innovative practice taken by the Party and the country to realize the unification of inner-Party supervision and national

supervision under the background of comprehensive law-based governance of the country and full and rigorous governance over the Party. It is also the concrete manifestation of disciplinary inspection and supervision organs' exercise of the disposal and discretion power for violations of discipline and law. In practice, there are still some problems in the application of the "four forms", such as unclear application conditions, lack of unified discretion criteria, and non-standard application procedures. In order to standardize the application of the "four forms", we should unify the discretion criteria for it, standardize the procedure mechanism of it, establish the case guidance system for it, and timely set up its normative basis through systematic legislation.

Keywords "Four Forms" of Discipline Supervision and Enforcement; Power of Disposal and Discretion; "Connection of Discipline with Law"; Case Guidance System

(编辑: 赵晨阳)