

【特 稿】

纪检监察体制改革下的 纪法贯通、法法衔接

龚举文*

摘 要：随着监察体制改革的深入推进，如何确保纪法全面贯通、法法无缝衔接，是纪检监察机关能否高效、顺畅履行职责的关键。通过回顾在管党治党实践中，党的纪律和国家法律两者关系的历史发展，理解当下纪检监察机关执纪执法中贯彻纪法共治的现实基础，探索实现纪检监察体制改革下的纪法贯通、法法衔接的路径与具体措施，以期纪检监察机关执纪审查和依法调查工作顺畅对接，将监察机关、司法机关、执法部门三者连接起来，加强党对反腐败工作的统一领导，构建集中统一、权威高效的国家监察体系。

关键词：纪检监察体制 体制改革 党的纪律 国家法律 管党治党

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以猛药去疴、重典治乱的决心勇气，推动全面从严治党向纵深发展，形成了反腐败斗争压倒性胜利。这些成绩的取得，与以习近平同志为核心的党中央善于用法治思维和法治方式反对腐败，加强反腐败国家立法，加强反腐倡廉党内法规制度建设，扎紧管党治党制度的笼子密不可分。随着监察体制改革的深入推进，全面构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，有效加强对权力运行的监督和制约，亟须破解当前纪法贯通、法法衔接中存在的桎梏，真正把党内监督同国家监察贯通起来，将党规党纪与国家法律统一起来，把制度优势转化为治理效能。

* 作者简介：龚举文，法学博士，原任中共湖北省纪律检查委员会副书记、湖北省监察委员会副主任，现任湖北省司法厅党委书记、厅长。

收稿日期：2019年10月15日。定稿日期：2020年1月6日。

一 党的纪律与国家法律在管党治党中的历史发展

中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队。为人民谋幸福、为民族谋复兴是中国共产党的历史使命和政治担当。为完成这个使命和担当，中国共产党必须始终强调纪律和规矩。在中国共产党一大上产生的党纲中就明确规定，申请入党的人，不得具有非共产主义的思想倾向。入党之前，“必须断绝同反对我党纲领之任何党派的关系”^①；“在公开时机未成熟前，党的主张以至党员的身分都应保守秘密”^②。随着中国共产党在革命斗争中不断发展壮大，中国共产党人深刻总结管党治党正反两个方面的经验和教训，提出要用党规党纪来管党治党。1938年10月，毛泽东同志在中国共产党六届六中全会上提出：“从中央以至地方的领导机关，应制定一种党规，把它当作党的法纪之一部分。一经制定之后，就应不折不扣地实行起来，以统一各级领导机关的行动，并使之成为全党的模范。”^③新中国成立后，特别是改革开放以来，随着中国特色社会主义法治体系逐步建立，法律的数量和质量得到飞速发展，并已成为全社会共同的行为准则而必须得到遵守。“中国共产党作为长期执掌全国政权的执政党，对人民、国家和社会的领导作用必须通过执政得以体现和实现。”^④“为了实现长期执政的目标，中国共产党就必须贯彻依法执政。”^⑤这样，中国共产党不仅要用党规党纪管党治党，还要用国家法律管党治党，管党治党的规则出现了二元化。如何在管党治党中平衡党纪和国法的关系，让党纪和国法更好地发挥协同作用，形成管党治党的合力，中国共产党始终在不断地探索与完善。大致来看，新中国成立以后党纪和国法在管党治党的治理实践中总体经历了以纪为主、纪法不分和纪法共治几个阶段。

（一）社会主义革命和建设时期管党治党方式：以纪为主

在社会主义革命和建设时期，我国的法制建设工作处于起步阶段，为了适

① 中共中央党史研究室：《中国共产党的九十年（新民主主义革命时期）》，中共党史出版社、党建读物出版社2016年版，第38页。

② 中共中央党史研究室：《中国共产党的九十年（新民主主义革命时期）》，中共党史出版社、党建读物出版社2016年版，第38页。

③ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第15册，中央文献出版社2011年版，第646页。

④ 陈一新主编《建设社会主义法治国家》，人民出版社、党建读物出版社2019年版，第241页。

⑤ 陈一新主编《建设社会主义法治国家》，人民出版社、党建读物出版社2019年版，第241页。

应国家行政和经济管理的需要，国家先后制定了 12 部法律，大多为宪法以及与行政管理相关的法律，分别是：1949 年制定的《中央人民政府组织法》和《中国人民政治协商会议组织法》，1950 年制定的《婚姻法》《土地改革法》《工会法》，1953 年制定的《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，1954 年制定的《宪法》《全国人民代表大会组织法》《国务院组织法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》，1955 年制定的《兵役法》。这一时期，党内法规的发展远远超过国家法律，据统计，中共中央先后制定了 411 件党内法规和规范性文件，^① 以满足管党治党的需要。在这种法律数量少、法治思维和法治意识普遍缺乏的历史背景下，管党治党主要依赖于党规党法党纪，法律在管党治党中处于失语的状态。甚至在党内，“由于建国以来对建立和健全社会主义法制长期没有重视，否定法律，轻视法律，以党代政，以言代法，有法不依，在很多同志身上已经成为习惯；认为法律可有可无，法律束手束脚，政策就是法律，有了政策可以不要法律等思想，在党员干部中相当流行”。^② 进入“十年动乱”，党各项纪律和规矩遭到破坏，纪律检查机关遭到撤销，依规管党治党也遭到重大挫折。

（二）改革开放和社会主义现代化建设新时期管党治党方式：纪法不分

“文化大革命”结束后，中国共产党痛切地认识到“无法必然乱国，治国必须依法”，开始了全面修宪和以大规模立法为引领的法制建设。十一届三中全会提出“发展社会主义民主，健全社会主义法制”的方针，要求做到“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。1979 年 7 月召开的五届全国人大第二次会议，制定了《刑法》和《刑事诉讼法》等七部重要法律，掀起了“一日七法”的盛况，标志着社会主义法制建设重新起步。同时，为了纠正党内长期以来形成的有纪无法的状况，确保法律的实施，中共中央还专门下发了《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》，要求“各级党委要坚决改变过去那种以党代政、以言代法，不按法律规定办事，包揽司法行政事务的习惯和作法”。还指出各级党委要保证法律的切实实施，充分发挥司法机关的作用，切实保证人民检察院独立行使检察权，人民法院独立行使审判权，使之不受其他行政机关、团体和个人的干涉。

在国家法律得到恢复和发展的同时，中国共产党也在总结“文化大革命”期间管党治党的经验和教训，重新认识党规党纪的概念、地位和作用，围绕恢

① 盛若蔚：《中央党内法规和规范性文件集中清理工作全部完成》，《人民日报》2014 年 11 月 18 日，第 4 版。

② 张文显：《法治的中国实践和中国道路》，人民出版社 2017 年版，第 380 页。

复和健全民主集中制开展党内法规制度的建设。^① 党规党纪的规范化和程序化显著增强，形式上法的规范化特征也越来越明显。十一届三中全会还选举产生了中共中央纪律检查委员会，标志着在“文革”中遭到破坏的党的纪律检查机构正式得到恢复和重建。十一届三中全会的公报还明确指出，成立中央纪律检查委员会是保障党的政治路线贯彻执行的重要措施，纪律检查委员会的根本任务，就是维护党规党法，切实搞好党风。以十一届三中全会的胜利召开为起点，中国共产党在制度上确立了依规治党，组织上建立了纪律检查委员会，正式拉开了依规管党治党的大幕。

这一时期，国家法律和党的纪律法规体系所组成的制度体系在管党治党中起到了明显的作用。但也应该看到，党纪党规的制度建设中过于注重与国家法律的一致性，导致党内法规制度与国家法律在规定上界限不清，党的纪律要求体现不出党的先锋队的性质。有鉴于此，王岐山同志指出：“党规党纪要实现与国家法律的有机衔接，着重规范政治纪律、组织纪律，做到要义明确、简明易懂、便于执行。要将党的纪律检查体制改革的实践成果固化为制度，不断完善党风廉政建设和反腐败工作相关党规党纪和法律法规。”^②

（三）新时代中国特色社会主义管党治党方式：纪法共治

中国特色社会主义进入新时代，在以习近平总书记为核心的党中央的坚强领导下，以“零容忍”的态度和刮骨疗毒、壮士断腕的坚强决心，保持反腐败的高压态势，彻底扭转了腐败蔓延势头。在反腐败实践飞速前进的同时，也暴露了反腐败法律制度的短板。一些新型职务腐败，刑事实体法未能及时将其纳入调整范围；有些特殊情况，刑事程序法上缺乏处理依据；对腐败的预防和打击，由于反腐败职能过于分散，不利于统一指挥，无法形成反腐合力。针对这些问题，党中央及时做出了修改相关法律法规的重大决策。2015年8月29日，中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过《刑法修正案（九）》，对三个方面进行了修改，为惩腐肃贪提供法律支持：一是对贪污受贿犯罪的定罪量刑标准进行了调整；二是加大了对行贿犯罪的处罚力度，增加为利用国家工作人员的影响力谋取不正当利益，向其近亲属等关系密切人员行贿的犯罪；三是完善了对腐败的预防性措施的规定。2018年3月，在十三届全国人大一次会议上，审议通过宪法修正案草案和《监察法》，决定

^① 参见李斌雄：《扎紧制度的笼子——中国共产党党内法规制度的重大发展研究》，武汉出版社2017年版，第388页。

^② 姜洁：《中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第四次全体会议在京举行》，《人民日报》2014年10月26日，第1版。

设立国家监察委员会，与中共中央纪律检查委员会合署办公，在党的领导下统一行使国家监察权。监察委员会负责对所有行使公权力的公职人员进行监督，对涉嫌职务违法和职务犯罪的进行调查，并根据调查结果依法提出处置建议。监察委员会的成立，标志着中国特色社会主义监察体系的正式创立，将管党治党和管权治权统一起来，是中国特色社会主义法治体系的有益实践。2018年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刑事诉讼法的决定，主要是调整人民检察院侦查职权，建立刑事缺席审判制度，完善认罪认罚从宽制度和增加速裁程序。

进入新时代，党内法规制度建设也在迅速推进。以习近平同志为核心的党中央提出并实施党内法规制度体系建设的“百年”目标任务，对党内法规制度体系建设进行顶层设计和统筹规划；同时，加大清理党内法规和规范性文件历史存量的力度。党的十八届四中全会还将党内法规体系作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，提出“形成完善的党内法规体系”的战略任务。在党章之下形成党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度四个板块的“1+4”的制度体系。这个制度体系不仅包括已经制定的党内法规制度体系，还包括党内法规制度体系的理论框架。“党的十八大以来，中央党内法规制定工作推进力度之大、质量之高前所未有的。5年多来共制定修订140多部法规，约占220多部现行有效中央党内法规的60%。”^①其中，在党的监督保障党内法规制度方面，以八项规定作为切入口，制定和实施了“1+20”的作风建设法规制度。修订了《中国共产党党内监督条例》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党纪律处分条例》并制定新的《中国共产党问责条例》。党纪的修订重点是解决长期以来党规党纪和国家法律混同的问题，删除了与《刑法》《治安管理处罚法》等法律法规重复的70多条内容，凡国家法律已经规定的就不再重复规定。同时梳理整合党章和其他主要党内法规中的纪律要求，分为政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律六类，体现了对党员的高标准、严要求。

这一阶段，中国共产党对党纪和国法在管党治党中的认识进一步深化，提出党的纪律和规矩要突出政党的政治性，要突出党的两个先锋队的性质和中国特色社会主义领导核心的地位，坚持纪严于法、纪在法前，实现纪法分开。因为国家法律是对全体公民的要求，是全体公民不可逾越的底线，所以法律不可能设定过于严苛，只将最严重的行为规定为违法并通过国家强制力保证全体公

^① 宋功德：《全方位推进党内法规制度体系建设》，《人民日报》2018年9月27日，第7版。

民得以遵守。如果党的纪律和国家法律的规定混同，就体现不出党的纪律和规矩的政治性，实质上降低了党员的行为标准，弱化了党作为政治组织的先进性。在管党治党的实践中，就出现了把违纪当成“小节”，党员不违法就没人管，甚至一些地方刻意放水养鱼，造成“要么是好同志、要么是阶下囚”的情况出现。

二 执纪执法中贯彻纪法共治的认识统一

党的十八大以来，在全面从严治党的实践中，中国共产党对党纪和国法两种制度在管党治党中的不同作用有了进一步的认识。在制度上，提出纪法分开，将法律规定从党纪中剥离出来，使党纪重新聚焦于党的问题，提升党规党纪的政治性与阶级性。在内容上，要求党规党纪要体现党的先进性，党规党纪对共产党员的要求不能等同于国家法律对公民的要求，党员干部要做人民群众的榜样，党规党纪在规上体现出对榜样的要求，党规党纪必须比国家法律规定得更加严格。在执行上，要求体现党纪严于国法的要求，将对党员处理提前到破纪之时，使犯错的党员不至于滑向违法的深渊，更不能出现违法行为都已经处理完毕了，违纪行为还未处理，甚至出现“带着党籍蹲监狱”的情况。在这一新的执纪理念下，党纪国法在管党治党中的协同性明显提高，治理效能明显增强。但也要看到，当前纪法共治中也存在很多问题，突出表现在纪法贯通还不够顺畅，法法衔接中还存在着一些问题，致使监察体制改革中所提出的集中统一、权威高效的目标还未能完全实现。

（一）部分党员干部未能充分理解纪委监委的政治属性

随着监察体制改革的深入推进，纪律检查和监察调查职能进一步整合，党规党纪和国家法律两把尺子在管党治党中交叉运用，党的执纪工作和打击职务违法、职务犯罪工作进一步融合，逐步暴露出一些党员干部对党的纪律检查和国家监察工作政治属性认识不足的问题。比如，有的党员干部对党统一领导下的国家监察体制存在误解，在思想上不自觉地将纪委和监委区分开来，割裂了纪委和监委的政治联系；有的纪检监察干部不善于从政治高度理解纪检监察工作，对执纪执法工作首先是一项严肃的政治工作理解不到位，重办案轻思想政治教育，重审查调查轻监督检查，造成执纪执法相互脱节；还有不少同志对抓早抓小存在误区，认为抓早抓小是小题大做，影响了对职务犯罪的查处工作。实际上，纪检监察工作是为了治病救人，把犯了错误的同志从错误的道路上拉回来，把他们重新送入正确的轨道。因此，在监督检查和审查调查工作中要用

处理人民内部矛盾的办法来对待被监督审查对象，而不能将监督对象或被审查调查人视为犯罪嫌疑人。

（二）部分党员干部对党纪和国法的认识有待进一步提高

“坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是全面推进依法治国题中应有之义。要把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”^① 依法治国，说到底规则之治，要求党要用国家法律来管理国家和社会事务，也要用党内法规来规范党组织的工作、活动和党员行为。要让党规和国法协调衔接，发挥治理合力，必须厘清党纪和国法的边界，正确认识党纪和国法的关系。但在实际工作中，长期以来存在党规权威不足、不好用、宣传普及滞后、执行失之于软和理论研究不足等问题，导致在部分党员干部中党规“无知”现象广泛存在^②，厘清党纪和国法的界限更是无从谈起。认识上的不清导致纪法实践中出现诸多的桎梏，党纪和国法两把尺子在实践中常常出现打搅的现象，甚至在一些地方还有用党纪替代国法，“带着党籍蹲监狱”等情况的出现。

（三）部分纪检监察干部的知识储备和能力素质还不能完全满足纪法贯通、法法衔接的需要

党的十八大以来，随着党纪和国法在国家治理和管党治党中进一步融合，对广大纪检监察干部知识储备和能力素质要求大大提高。要求纪检监察干部在知识储备上对党规党纪和国家法律“两把尺子”进行整合，在思维上对党纪思维和法治思维进行深度融合，能力上对思想政治教育谈话能力和依法依规调取证据能力进行复合。监察体制改革后，监察对象的数量大幅增加，执纪执法的任务更加艰巨，部分纪检监察干部的知识储备和能力素质已不能完全满足执纪执法工作的客观需要。比如，有的纪检监察干部在执纪执法中不能从政治的高度看待和处理问题，对违反政治纪律和政治规矩的问题往往认为无关紧要，一笔带过；还有的干部法律知识学习不够，法治思维匮乏，不注重依规依法办案，在案件的定性和证据的把握等方面与法律的要求还存在差距。

三 实现纪法贯通、法法衔接的路径

从属性上看，党的纪律和国家法律属于两种完全不同的规则范畴。中国共

^① 习近平：《加快建设社会主义法治国家》，《求是》2015年第1期。

^② 参见宋功德：《党规之治》，法律出版社2015年版，第6~8页。

产党的纪律是各级党组织和全体党员必须遵守的行为规则。党的纪律着眼于管政治、管方向，保证党组织令行禁止。国家法律则是规范公民、法人和其他组织的行为，以确认、保护和发展对统治阶级有利的社会关系和社会秩序，主要着眼于管行为，保障法益不受侵犯。虽说在中国特色社会主义法治体系下，这两类规则统一于中国共产党的领导之中，但在具体执法司法实践中，两类规则的结合与运转确有诸多不顺畅的地方。解决这些问题，需要从以下几个方面予以厘清。

（一）强化党的领导，增强执纪执法工作的政治性

通过考察党规党纪和国家法律的历史发展，我们可以发现一条基本规律，即党规总是优先于国法产生，通过在依规治党中发挥作用，引领和保障国法的产生与实施。只有坚持党的领导，党内法规和国家法律才能形成相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

首先，在中国特色社会主义制度下，党是领导一切的。对公权力监督，在一定程度上就是中国共产党的自我监督。没有强有力的领导，党的自我监督是不可能实现的。纪委监委是政治机关，又是执纪执法机关，既依据党章党规党纪管全党治全党，又依据宪法法律管好全体公职人员。工作实践中涉及违纪、违法、犯罪三方面的内容，这要求纪委监委找到纪法关系的衔接点，这个衔接点就是党的领导。依规依纪治党和依法制约公权力，就是在党委的集中统一领导下，纪委依纪对党员干部执行纪律情况进行监督，监委依法对公职人员行使公权力情况进行监察，最终统一于中国共产党对权力的自我监督。

其次，从党内法规的性质上看，必须加强党的领导。政党是阶级的政治组织，不是一般的社会团体，也不是一般的政治组织。中国共产党是马克思主义政党，这就决定了党内法规具有马克思主义政治性。党内法规制度是党组织所制定的行为规范，体现了党组织的意图，是党组织集体决策的产物，也依靠党组织的决定和意志来贯彻执行。^① 党内法规的政治性和组织性决定了贯彻执行党规党法，搞好纪法贯通、法法衔接，必须依靠党的领导，依靠组织，提高政治性。

最后，国法和党纪需要党的领导作为贯通的纽带。根据《中国共产党党内法规制定条例》第三条规定：“党内法规是党的中央组织，中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意

^① 李斌雄：《扎紧制度的笼子——中国共产党党内法规制度重大发展研究》，武汉出版社2017年版，第22页。

志、规范党的领导和党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度。”这就指明了党内法规的制定需要党组织的领导。对于宪法法律和党的领导的关系，习近平同志曾深刻地指出，党领导人民制定宪法法律，党领导人民实施宪法法律。这就明确了纪法贯通的纽带为党的领导。

（二）厘清纪法边界，形成纪法协同

要充分发挥依规治党和依法治国的协同作用，做到依规治党引领依法治国，依法治国保障依规治党，形成党纪国法相互保障的格局，就必须厘清党纪和国法的边界，准确把握党纪和国法的差异。

在党纪和国法的关系中，纪严于法，纪在法前，就是问题还未涉法的时候，就要用党纪对违纪的行为进行处理，防止党员干部由小错变成大错，及时教育挽救干部。纪法分开，即纪律处分和法律处分分开，纪律的处分不能代替法律的处罚，党员干部没有超越法律的特权。纪法衔接，即违纪到一定的严重程度，触犯法律，就要同时利用纪律和法律进行处理。用党的纪律处理违反党的性质和宗旨的行为，保障党组织的先进性和纯洁性。用国家法律对损害法益行为进行否定性评价，保障社会秩序的良好运行。法法分开和法法衔接，就是公职人员违反相关法律，尚未构成犯罪，应由监委管辖的情况。比如村委会主任滥用权力，行为触犯了《监察法》，尚未犯罪，就要利用《监察法》管起来，及早进行监督处理，防止要么是“好公职人员”、要么是“阶下囚”的情况发生。纪法贯通、法法衔接，既要防止以纪律处分代替法律制裁，又要防止以刑事处罚代替党纪政务处分，确保让违纪者受到党纪处分，使违法者受到政务处分和法律制裁。

（三）贯通党的纪检监察工作流程

监察体制改革的目标是建立集中统一、权威高效的监督体系，要求纪检监察机关运用好党规党纪和法律法规，避免出现重复劳动，增加反腐败成本，甚至是纪法脱节的问题。这不利于我们党惩前毖后、治病救人方针政策的落实。要避免出现这样的情况，就要充分发挥纪委监委合署办公的优势，体现纪检和监察业务的深度融合，既要突出执纪特色，突出我们党的思想政治教育的优势，又要强化法治思维和法治方式，严格按照程序的规定，运用法律，固定证据。这都需要从优化纪检监察机关内部工作流程入手解决。

一是整合职能，形成合力。职能的分配上，要注重执纪监督和执法调查的统一，从工作流程上形成执纪执法一体化运行，调查党纪问题与调查违法犯罪问题同步开展，同步实施。证据调取中，对违纪证据和违法证据同步调取，尽量做到证据形式标准的统一，避免在调查取证中的重复劳动。措施的使用上，

要明确党章党规和《监察法》规定的措施既可以用于执纪工作，也可以用于执法工作，最大化地发挥制度优势。

二是执纪执法措施的贯通。根据监督执纪工作规则的规定，审查调查组可以依照党章党规和《监察法》，经审批进行谈话、讯问、询问、留置、查询、冻结、搜查、调取、查封、扣押（暂扣、封存）、勘验检查、鉴定，提请有关机关采取技术调查、通缉、限制出境等措施。

三是违纪证据与违法证据的贯通。对同时触犯党纪和国法的案件，在案件调查中，既要收集违纪证据，也要收集职务违法犯罪的证据。注重在证据的收集集中做到违纪和违法证据的形式标准的一致。

（四）衔接司法执法，形成监督合力

衔接司法执法主要指监察执法与刑事司法、行政执法的衔接。这需从以下几个方面入手。

一是提高纪检监察人员法治思维。深化监察体制改革后，纪检监察机关既要职务违法犯罪行为进行监督调查处置，又要对其他违法违纪行为进行处置。这就要在实体法上实现《监察法》《刑法》《行政法》等法律的衔接，程序法上实现与《刑事诉讼法》及其他程序法的衔接。需要纪检监察人员有较强的法治思维和运用法治方式办案的能力。既要有监察的理念，又要有刑事司法和行政执法的观念。既要有严格依照《监察法》规定的监察范围、监察程序、监察权限、监察措施等进行调查的监察思维模式，也要明白《监察法》必须要和其他法律紧密配合才能发挥出监督合力。真正树立法治思维，明确刑事诉讼中互相配合互相制约的辩证关系，在执法观念上把《监察法》《刑事诉讼法》和其他法律衔接起来，进一步提高监督合力。

二要根据刑事诉讼的标准开展职务犯罪调查工作。根据《监察法》的规定，监察机关依照规定收集的物证、书证、证人证言、被调查人供述和辩解、视听资料、电子证据等证据材料，在刑事诉讼中可以作为证据使用。监察机关在收集、固定、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。对于非法证据和瑕疵证据，案件审理部门要主动提出，要予以排除或要求审查调查部门补正，确保证明案件事实所需要的证据都已收集在案，能够排除合理怀疑，并且能够形成相互印证的证据链。案件移送司法机关前，对于重大复杂案件，纪委监委要主动担起反腐败沟通协调的职责，及时召集专家论证，解决疑难问题，形成法律共识，保证纪法效果。需要检察机关提前介入的，要在检察机关提前介入前完善各项证据。案件移送司法机关时，要认识到留置不是刑事强制措施而是调查措施，之所以留置能够折抵刑期，是基于保护被留置人的

人权考虑，这和拘留逮捕的折抵刑期的法理依据有着本质区别。这也是留置期间被留置人的党员权利和工资待遇应正常保留的原因之所在。案件移送审查起诉后，进入刑事诉讼程序，被留置人身份转变为犯罪嫌疑人，人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留，留置措施自动解除。人民检察院根据案件情况作出是否逮捕、取保候审或者监视居住的决定。检察机关通过审查，对监察委员会移送的案件认为需要补充核实的，应当退回监察机关补充调查，必要时检察机关也可以自行补充侦查。由于《刑事诉讼法》用的是退回补充调查而不是侦查，也就意味着补充调查阶段适用的是《监察法》，应按照《监察法》的相关规定处理。当然，这也意味着检察机关自行补充侦查的情况下适用《刑事诉讼法》相关规定，律师可以根据《刑事诉讼法》要求会见。

三要建立监察机关与司法机关、执法机关的衔接机制。这主要指对非因职务行为而违法和犯罪的公职人员，监察机关和执法机关、司法机关的衔接，以保证及时有效地处置违法人员，维护宪法和法律的尊严。这要求行政执法部门和司法机关在办理相关违法犯罪案件时，要首先查明确定涉案人员身份，是党员或公职人员的，需及时向有管理权限的纪委监委通报，便于纪委监委及时对相关人员进行处置。

四 纪法贯通、法法衔接的具体措施

纪法贯通，就是在党纪和国法之间实现有机、顺畅的连接和沟通，既要审查违纪问题又要调查违法犯罪问题，既要考虑纪的因素又要兼顾法的内容，既要用纪言纪语又要用法言法语，实现执纪审查和依法调查有序对接、相互贯通，使执纪执法同向、精准发力，实现政治效果、纪法效果、社会效果相统一。法法衔接，是指在《监察法》与《刑法》、《刑事诉讼法》等法律之间，监察机关与司法机关、执法机关之间，实现法治理念、法治原则、工作职责、权限措施、工作程序等顺畅衔接。纪法贯通、法法衔接是监察体制改革后纪检监察工作面临的新形势新任务，必须在纪检监察工作实践中不断采取有效措施予以破解。

（一）关于纪法贯通的若干措施

纪法贯通主要体现在领导机制和工作机制、依纪监督和依法监察、适用纪律和适用法律以及执纪审理和执法审理4个方面的融合。

第一，建立全面融合的执纪执法工作机制。《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》明确规定：“坚持和加强党的全面领导，牢固树立政治意

识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，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，严守政治纪律和政治规矩，体现监督执纪工作的政治性，构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系。”从这个规定可以看出，我们的反腐败体系是党统一指挥的监督体系，监察权的行使首先要体现政治性，党的纪律检查机关和国家监察机关合署办公，既是保证党始终牢牢掌握着反腐败工作领导权的制度设计，也是融合党和国家的监督权和监察权、纪检和监察两项职责的重要措施。要搞好纪法贯通，必须确保在党中央始终牢牢掌握反腐败工作领导权的前提下，建立全面融合的执纪执法工作机制，形成接受党的领导，接受党的监督，对党高度负责的执纪执法工作机制。

第二，依纪监督和依法监察的融合。《中国共产党章程》规定：“党的各级纪律检查委员会的职责是监督、执纪、问责。”《监察法》规定：“监察委员会依照本法和有关法律规定履行监督、调查、处置职责。”虽然依纪监督和依法监督的依据有所区别，但两者的指导思想和基本原则是相互贯通的，都强调了监督的第一职责，都充分体现了惩前毖后、治病救人，抓早抓小、防微杜渐的指导思想。《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第十五条规定：“纪检监察机关应当结合被监督对象的职责，加强对行使权力情况的日常监督，通过多种方式了解被监督对象的思想、工作、作风、生活情况，发现苗头性、倾向性问题或者轻微违纪问题，应当及时约谈提醒、批评教育、责令检查、诫勉谈话，提高监督的针对性和实效性。”从这条规定中可以看出，无论是监督执纪问责，还是监督调查处置，监督都是基础，防止党员干部和公职人员“要么是‘好同志’、要么是‘阶下囚’”。依纪监督和依法监察的融合，要增强监督工作的针对性，牢牢把握党的政策策略和党纪国法要求，抓常、抓细、抓长，在运用第一种形态上下功夫，发现苗头性、倾向性问题就及时红脸出汗，防止一般违纪违法发展成严重违纪违法，防止严重违纪违法发展成为犯罪行为。通过深化运用监督执纪“四种形态”，抓早抓小、防微杜渐，真正实现党内监督全覆盖和国家监察全覆盖的全面融合，以履行监督职责，推动执纪问责和调查处置的落实。

第三，适用纪律和适用法律的融合。纪委监委在党的领导下，代表党和国家对所有行使公权力的公职人员进行监督，把党规党纪、法律法规“两把尺子”结合起来，既调查违反党纪的行为，又调查职务违法行为，实现一体执纪监督、一体审查调查、一体问责处置，确保实现纪法有效贯通又不彼此代

替，让违纪违法者既受到党纪处分，又受到法律应有的制裁。对党员干部的违纪违法行为先用纪律的尺子进行衡量和认定，给予相应的党纪处分；再用法律的尺子对其职务违法、职务犯罪行为进行评判，给予相应的政务处分或者移送司法机关。比如，在案件线索处置中，信访举报都统一归口到信访部门，由信访部门统一受理，使纪委的监督和监委的监督入口统一起来，形成合力。还有，在立案方面，纪检监察机关对具有中共党员身份的监察对象，发现既违反纪律又涉嫌职务违法、职务犯罪，需要追究纪律责任、法律责任的，一般应当同时办理纪委立案审查手续和监委立案调查手续；需追究纪律责任，但尚不确定涉嫌职务违法、职务犯罪的，先办理纪委立案审查手续，根据情况再决定是否办理监委立案调查手续。

第四，执纪审理和执法审理的融合。审理工作中贯通执纪执法，要全面审核“纪、法、罪”。惩处违纪、职务违法、职务犯罪的理念相通、道理相同。根据《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第五十三条规定，纪检监察机关应当既对党员、干部以及监察对象“涉嫌违纪”案件审核把关，又对涉嫌“违法、犯罪案件”审核把关，同时，还要坚持党纪处分与政务处分相匹配。根据《国家监察委员会管辖规定（试行）》和《公职人员政务处分暂行规定》，监察机关对公职人员中的中共党员给予政务处分，一般应当与党纪处分的轻重程度相匹配。其中，受到撤销党内职务、留党察看处分的，如果担任公职，应当依法给予其撤职等政务处分。严重违犯党纪、严重触犯刑律的公职人员必须依法开除公职。

（二）关于法法衔接的若干措施

在实践中，法法衔接主要体现在监察机关与司法机关在案件管辖、工作程序、权限措施、证据要求、处置政策等方面的衔接。

1. 互涉案件管辖的法法衔接

一方面，监察机关的调查权优先于侦查权。根据《监察法》第三十四条规定，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。因此，通常情况下，监察机关的调查权优先于侦查权。在调查权优先的情况下，互涉案件可以由监委和司法机关分别立案，由监委采取留置措施，在监委留置期间，司法机关可以对被调查人进行讯问，随后移送审查起诉。对于互涉案件，监委要做好案件的统筹协调工作，移送审查起诉时监委和司法机关应当分别制作起诉意见书移送审查起诉，监委的起诉意见书只叙述监委调查认定的涉嫌犯罪事实。另一方面，检察机关管辖的十四类犯罪的衔接。根据《刑事诉讼法》第十九条的规定，

人民检察院在对诉讼活动实行法律监督中发现的司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪，可以由人民检察院立案侦查。对于公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件，需要由人民检察院直接受理的时候，经省级以上人民检察院决定，可以由人民检察院立案侦查。2018年11月24日，最高人民检察院发布了《关于人民检察院立案侦查司法工作人员相关职务犯罪案件若干问题的规定》，列举了包括刑讯逼供罪等十四类罪名，可以由检察机关立案侦查。从上述规定中可以看出，检察机关可以侦查的十四类罪名，是司法工作人员实施的职务犯罪，是职务犯罪的特殊类型。这类犯罪之所以由检察机关进行侦查，是因为检察机关是国家的法律监督机关，在发现此类职务犯罪线索方面具有天然的优势，由检察机关实施侦查，有利于提升此类案件查处的效率，有利于提升反腐败的整体效能。当然，我们也要注意，《刑事诉讼法》的相关表述是“可以由检察机关立案侦查”，这就意味着从法律上来讲，这十四类罪名并不是必然由检察机关管辖。特殊情况下，涉及十四类罪名的犯罪行为由监察机关调查更为合适的，也可以由监察机关调查。实践中，监察机关和检察机关应当按照《刑事诉讼法》和《监察法》的规定，处理好协作关系。一般来说，检察机关对十四类罪名立案侦查后，发现犯罪嫌疑人同时涉嫌监察机关管辖的职务犯罪线索时，应当遵循调查权优先于侦查权的原则，将监察委员会管辖的相应职务犯罪线索移送监察机关，监察机关和人民检察院对相关线索分别立案，由监委采取留置措施；特殊情况下，全案由监察机关管辖更为合适的，人民检察院经与监察机关沟通，可将案件移送监察机关管辖。

2. 检察机关提前介入的衔接

检察机关提前介入监察委员会调查工作的主要任务是对证据收集、事实认定、案件定性、法律适用、案件管辖等提出意见和建议，对是否需要采取强制措施进行审查，配合、规范调查取证工作，完善案件证据体系，确保准确适用法律，提高职务犯罪案件办理质量和效率。关于提前介入，要重点把握提前介入的案件范围、程序要求、方式方法等方面的内容。

关于提前介入的范围。一般而言，监察委员会在办理在本地有重大影响的案件，或者在事实认定、证据采信以及法律适用等方面存在重大分歧的疑难、复杂案件等情况下可以提前介入。

提前介入的程序要求。在实践中，检察机关提前介入职务犯罪案件，一般需要以监察委员会“书面商请”为前提，介入时间应当在案件进入审理阶段、调查终结移送审查起诉前进行。此外，为保证提前介入工作的中立性，

提前介入人员不得参与相关职务犯罪调查工作。

提前介入的方式方法。在提前介入的方式方法上，检察机关可以听取监察委员会关于案件事实和证据情况的介绍；查阅案件法律文书和证据材料；提请调看讯问被调查人、询问证人同步录音录像；其他必要的工作方式。

意见和建议的提出。①对调查部门已经获取的证据材料进行分析，提出进一步补充、固定、完善证据的具体建议，全面客观地收集证明被调查人有罪、罪重以及无罪、罪轻的证据；②对案件事实认定、适用法律问题，提出意见和建议；③对发现的非法证据，提出依法排除或者重新收集的意见，对瑕疵证据提出完善补正的意见；④对案件管辖提出意见和建议；⑤对是否需要采取强制措施以及采取何种强制措施进行审查；⑥对法律文书是否齐全、卷宗材料是否齐备等提出意见和建议；⑦对其他需要解决的法律问题提出意见和建议。提前介入阶段，检察官应当详细记录案件情况和工作情况。形成介入调查的书面意见后，以检察官或办案组名义反馈监察委员会，并及时向本院检察长报告。对特别重大、疑难、复杂的案件，经检察长批准后反馈监察委员会。书面意见应当包括提前介入工作的基本情况、案件事实、定性意见、完善证据意见，以及需要研究和说明的问题等内容。

提前介入与审查起诉工作的衔接。案件移送审查起诉后，检察机关一般应将案件交由提前介入调查的检察官办理，确因工作需要的，也可另行安排办案人员。审查起诉检察官要根据监委正式移送案件材料，严格依法审查案件，不得以提前介入意见代替审查起诉意见。需要注意的是，提前介入工作是做好审查起诉工作、确保案件质量效率的基础，也是和审查起诉不能相互替代的两个不同阶段，必须防止以提前介入意见代替审查起诉意见的情况出现。检察机关认为移送起诉意见需要补充核实的，应当退回监察机关补充调查，必要时可以自行补充侦查。

3. 退回补充调查的衔接

《监察法》第四十七条第三款规定：“人民检察院经审查，认为需要补充核实的，应当退回监察机关补充调查，必要时可以自行补充侦查。对于补充调查的案件，应当在一个月内补充调查完毕。补充调查以二次为限。”《刑事诉讼法》第一百七十条规定：“人民检察院对于监察机关移送起诉的案件，依照本法和监察法的有关规定进行审查。人民检察院经审查，认为需要补充核实的，应当退回监察机关补充调查，必要时可以自行补充侦查。”可以看出，《刑事诉讼法》与《监察法》关于退回补充调查的规定保持了一致。另外，根据《国家监察委员会与最高人民检察院办理职务犯罪案件工作衔接办法》规

定,对于监察委员会移送审查起诉的案件,检察机关审查后认为犯罪事实不清、证据不足的,应当退回监察委员会补充调查。检察机关决定退回补充调查的案件,补充调查期间,犯罪嫌疑人沿用人民检察院作出的强制措施。检察机关应当将退回补充调查情况书面通知看守所。监察委员会需要讯问被调查人的,人民检察院应当予以配合。

实践中,监察机关要正确理解和运用关于监察机关办理退回补充调查案件的规定。退回补充调查,是检察机关与监察机关依法相互配合、相互制约的重要体现和制度措施,是确保调查取得的证据与刑事审判的要求和标准相一致、经得起公诉机关和审判机关审查及庭审质证的制度保证。规范退回补充调查工作,可以有效解决办理职务犯罪案件中存在的事实不清、证据不足等问题,有利于形成全面提升监察调查工作水平的倒逼机制。监察机关要转变观念、更新理念,正确对待退回补充调查工作。要牢固树立质量意识,把保障和提高案件质量作为工作核心,完善法法衔接机制,健全外部沟通会商和协作配合机制。要以法治的心理、法治的心态正确对待监督制约。

4. 权限措施的衔接

权限措施的衔接主要体现在留置转刑事强制措施的规定上。《刑事诉讼法》第一百七十条规定:“对于监察机关移送起诉的已采取留置措施的案件,人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留,留置措施自动解除。人民检察院应当在拘留后的十日以内作出是否逮捕、取保候审或者监视居住的决定。在特殊情况下,决定的时间可以延长一日至四日。人民检察院决定采取强制措施的期间不计入审查起诉期限。”本条明确了犯罪嫌疑人被先行拘留后,留置措施自动解除,实现了留置和刑事强制措施的有机衔接,不必履行解除审批手续。在监察实践中,为了实现留置和先行拘留的无缝对接,监察机关在准备移送起诉前,可以提前与检察机关沟通,协商确定交接的具体时间,在交接与宣布处分决定之后,即对被调查人采取拘留措施,由公安机关执行,协助检察机关将人带走。

5. 证据的衔接

《监察法》第三十三条规定:“监察机关依照本法规定收集的物证、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。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。以非法方法收集的证据应当依法予以排除,不得作为案件处置的依据。”监察证据在刑事诉讼中可以直接使用,解决了监察机关收集的证据材料的证据资格和能力问题。此外,为确保监察机关

调查取得的证据经得起检察机关和审判机关的审查，中央纪委办公厅、国家监委办公厅、最高人民检察院办公厅联合印发的《国家监察委员会移送最高人民检察院职务犯罪案件证据收集审查基本要求与案件材料移送清单》中，对何种情况作为非法证据排除进行明确规定。这些证据规则实现了监察工作与司法工作在证据标准和要求上的有机衔接。实践中，证据的衔接主要有以下几个方面的内容。

证据能力衔接。《监察法》第三十三条第1款规定，监察机关依照《监察法》收集的证据材料在刑事诉讼中可以作为证据使用。不区分一般调查和职务犯罪调查。初核是《监察法》规定的处置问题线索的法定方式之一，《监察法》第三十三条并未对监察机关证据调取阶段进行区分，只要是监察机关依照《监察法》收集的证据，无论是在初核阶段还是立案调查阶段收集的证据，均应当具有同等法律效力，可以作为刑事诉讼证据使用。

取证规范衔接。刑事审判关于证据的要求和标准有严格、细致的规定，监察机关收集的证据材料在刑事诉讼中作为证据使用，必须要与其相衔接。如果证据不全面、不合法，轻则被检察机关退回补充调查，影响惩治腐败的效率，重则会被司法机关作为非法证据予以排除，影响案件的定罪量刑。所以，监察机关在调查取证时除了掌握《监察法》《刑事诉讼法》等对证据的要求和标准外，还应当掌握2013年1月1日起施行《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》中有关证据审查、运用、排除的相关规定，以保证调查人员收集的证据符合审判的要求和标准。

非法证据排除规则衔接。《监察法》第三十三条第三款规定：“以非法方法收集的证据应当依法予以排除，不得作为案件处置的依据。”第四十条第二款规定：“严禁以威胁、引诱、欺骗及其他非法方式收集证据，严禁侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚被调查人和涉案人员。”《监察法》明文规定了非法证据排除，并成为刑事诉讼中的非法证据排除的《监察法》上的依据。

关于非法证据排除规则的内容，相比《刑事诉讼法》，《监察法》规定的更加具体，有威胁、引诱、欺骗、侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚等比较具体的表述。《刑事诉讼法》第五十二条、五十六条只规定了刑讯逼供、威胁、引诱、欺骗以及其他非法方法，但在相关的司法解释或工作意见中有较具体的规定。如最高法2013年10月《关于建立健全防范刑事冤假错案工作机制的意见》第八条规定：“采用刑讯逼供或者冻、饿、晒、烤、疲劳审讯等非法方法收集的被告人供述，应当排除。”这个规定比较具体，特别是其中提到了疲劳审讯的问题。此外，《人民检察院刑事诉讼规则（试行）》第六十五条规

定：“刑讯逼供是指使用肉刑或者变相使用肉刑，使犯罪嫌疑人在肉体或者精神上遭受剧烈疼痛或者痛苦以逼取供述的行为。其他非法方法是指违法程度和对犯罪嫌疑人的强迫程度与刑讯逼供或者暴力、威胁相当而迫使其违背意愿供述的方法。”《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》中也有类似的规定，这些规定都对《刑事诉讼法》的规定进行了细化。所以，监察机关讯问询问时一定要严格遵守相关规定，切实保障被调查人、被询问人的合法权益。

非法言词证据强制性排除。2017年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部出台了《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》，规定更加具体，其中要注意的是首次明确规定了：“采用以暴力或者严重损害本人及其近亲属合法权益等进行威胁的方法，使犯罪嫌疑人、被告人遭受难以忍受的痛苦而违背意愿作出的供述，应当予以排除。”

根据《国家监察委员会与最高人民检察院办理职务犯罪案件工作衔接办法》第二条规定，调查部门应当将同步录音录像移送审理部门。所以，审理人员应当结合案件的证据情况，对被调查人供述的客观性、合法性有疑问的，当然可以审查同步录音录像，如果发现调查人员有以上违规行为，应当提出非法证据排除的意见，并建议调查部门更换调查人员重新讯问或者退回重新调查。因为《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》中规定“采用刑讯逼供方法使犯罪嫌疑人、被告人作出供述，之后犯罪嫌疑人、被告人受该刑讯逼供行为影响而作出的与该供述相同的重复性供述，应当一并排除”，但同时规定，下列情形除外：“侦查期间，根据控告、举报或者自己发现等，侦查机关确认或者不能排除以非法方法收集证据而更换侦查人员，其他侦查人员再次讯问时告知诉讼权利和认罪的法律后果，犯罪嫌疑人自愿供述的。”根据这个规定，对于有刑讯逼供嫌疑的，要及时更换讯问人员，同时再次告知被讯问人相关的诉讼权利和认罪的法律后果后重新进行讯问。

此外，案件进入刑事诉讼环节后，自然应当受到《刑事诉讼法》的规制。如果监察机关采用了《监察法》未予明确规定，但《刑事诉讼法》及相关司法解释规定的非法方法获取证据的，也应当排除，如非法拘禁等。《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》第四条规定：“采用非法拘禁等非法限制人身自由的方法收集的犯罪嫌疑人、被告人供述，应当予以排除。”根据这一要求，监察机关如果在未办理留置手续的情况下，较长时间的限制被调查人的人身自由或者留置期满仍在留置点所做的讯问笔录可能会被排除。

物证、书证裁量性排除。《刑事诉讼法》第五十六条规定：“收集物证、

书证不符合法定程序，可能严重影响司法公正的，应当予以补正或者作出合理解释；不能补正或者作出合理解释的，对该证据应当予以排除。”

根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第九十五条第二款规定，“可能严重影响司法公正”，应当综合考虑收集物证、书证违反法定程序以及所造成后果的严重程度等情况。也就是说法官还有一定的裁量权在里面，如果瑕疵证据完全无法补正了，要综合考虑违反法定程序的严重程度等，并不是直接排除。在司法实践中，法官会结合违反法定程序的严重程度以及有无其他证据证实该物证、书证的客观性、关联性等情况予以综合考虑。如果该物证、书证证明的内容有其他证据能相互印证，同时违反法定程序的程度较轻或有一定的特殊情况，则该物证、书证也可以不被排除。但如果该物证、书证证明的内容无其他证据印证，且违反法定程序程度较重，一般会被依法排除。那么，对于没有录音录像的或录音录像不完整的言词证据，是否予以排除？《监察法》第四十一条第二款规定：“调查人员进行讯问以及搜查、查封、扣押等重要取证工作，应当对全过程进行录音录像，留存备查。”所以，讯问时没有录音录像或者录音录像不完整的，属于违反了法定程序，如果是在审理阶段发现，应当建议重新讯问。如果已进入公诉或审判阶段，司法机关一般会作为瑕疵证据，如果认为可能严重影响司法公正，可能会被排除。

6. 录音录像运用的衔接

《监察法》第四十一条第二款规定：“调查人员进行讯问以及搜查、查封、扣押等重要取证工作，应当对全过程进行录音录像，留存备查。”《国家监察委员会与最高人民法院办理职务犯罪案件工作衔接办法》第二十七条第2款规定：“国家监察委员会对调查过程的录音、录像不随案移送最高人民法院。最高人民法院认为需要调取与指控犯罪有关并且需要对证据合法性进行审查的讯问录音录像，可以同国家监察委员会沟通协商后予以调取。”

监察调查的同步录音录像无论从实体法还是程序法意义上，都具有证据能力。从实体法意义上看，同步录音录像如果拟用于证明案件的实体法事实，如被调查人供述如何收受贿赂的过程、所扣押到的物证有哪些等，具有和讯问笔录、扣押笔录等同等的效力，其性质就是口供、扣押的电子载体，在与书面笔录内容发生冲突时，应当以同步录音录像为准。如果拟用于证明案件的程序法事实，如调查人员在讯问过程中是否采取了非法方法，搜查、扣押程序是否规范等，同样可以作为证据使用，属于对原始办案过程进行记载的视听资料。

在监察实践中,同步录音录像材料是记录调查工作过程的重要材料,对于审查判断证据的合法性具有重要作用。同时,同步录音录像材料涉及案件调查工作的重要情况,比较敏感,保密要求高,必须保证同步录音录像材料的知悉范围可控。监察机关首先应当配合检察机关调取同步录音录像。其次要正确掌握办理调取同步录音录像工作的具体主体,履行严格的报批手续,确保录音录像资料的安全可控。

7. 出庭说明情况和旁听庭审

出庭说明情况。监察体制改革以来,关于监察机关的调查人员是否应该出庭作证的问题,在社会上一直都有讨论。一部分同志认为,《监察法》和《刑事诉讼法》都没有就监察机关调查人员出庭作证作出规定,因此监察机关的调查人员没有出庭作证的义务。另一部分同志从庭审实质化的角度出发,认为监察机关调查人员出庭作证有利于人民法院审查监察机关收集证据的合法性问题,有利于在人民法院、人民检察院和监察机关之间建立相互配合、相互制约的机制,因此建议参照《刑事诉讼法》中关于侦查人员出庭作证的相关规定,建立监察人员出庭作证制度。笔者认为,推进以审判为中心的刑事诉讼改革是党中央的重大决策部署,调查人员出庭说明情况是对党中央决策部署的积极拥护和支持,体现了监察机关作为政治机关的定位。调查人员出庭作证对于监察机关提高案件质量、树立办案必须经得起法律检验的理念具有重要意义。因此,在庭审中,审判机关根据工作需要,要求监察机关的调查人员出庭说明情况时,监察机关应依照有关规定,予以支持。

关于庭审旁听。庭审旁听制度是有助于监察机关工作人员总结经验、查找问题的一项制度。监察机关工作人员参加庭审旁听,亲身感受到控辩双方对事实的交锋、对证据的交锋,接受庭审对所办案件的检验,亲身体会自己所办的案件是次品、废品还是精品。这有利于监察机关工作人员不断增强法律意识、证据意识、程序意识,确保办案取得良好政治、法律和社会效果。因此,监察机关在接到法院开庭通知后,应组织相关办案人员参加庭审旁听。旁听结束后,参加旁听同志应组织召开案件讨论会,并适时听取法院审判人员意见建议,以提高对职务违法犯罪案件的审查调查及案件审理水平。

五 结语

监察体制改革是重大的政治改革,其目的是构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,把党内监督同国家监察贯通起来,形成监督合力。在这

个过程中，需要不断研究探索，真正实现执纪审查和依法调查顺畅对接，将监察机关、司法机关、执法部门三者连接起来，强化纪法贯通、法法衔接，构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制。

The Coordination between National Laws and Party Discipline under the Reform of Discipline Inspection and Supervision System

Gong Juwen

Abstract: With the advancement of the reform of discipline inspection and supervision system, it's the key to ensure the perfect coordination between national laws and Party discipline, so that discipline inspection committees and supervision agencies can perform their duties efficiently and successfully. After reviewing the historical development of the relationship between Party discipline and national laws in the practice of governing the Party, we can understand the realistic foundation of the coordination between Party discipline and national laws, and explore the path and specific measures to realize it under the reform of discipline inspection and supervision system. In this way, supervision agencies, judicial agencies and law enforcement agencies will be closely connected. It's helpful to strengthen Party's unified leadership of the fight against corruption, and set up a centralized and powerful nation supervision system.

Keywords: Reform of Discipline Inspection and Supervision System; Structural Reform; Party Discipline; National Laws; Governance over the Party

(编辑: 段 磊、赵晨阳)