

纪检机关监督执纪新规划定“负面清单”

20日,十八届中纪委七次全会审议通过的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》(以下简称《规则》)正式发布,《规则》首次对纪委监督执纪工作的全流程、各环节进行了明确规定,并划定了纪检监督执纪权的“负面清单”。不过,沿用了近23年的“双规”,未出现在《规则》中。

在十八届中纪委七次全会上,受中纪委常委会委托,中央政治局常委、中纪委书记王岐山曾就《规则》起草的有关情况,向全会作说明。20日,中纪委官网发布了说明全文。

纪检干部没有天然免疫力

在说明中,王岐山表示,十八大以来,中央纪委机关及全国纪检系统查处了一批违纪违法的纪检干部,反映出纪检干部并没有天然的免疫力,纪检系统在管理监督方面存在不少薄弱环节。

他列举了个别纪检干部有纪律不执行的五大表现:有的朋友圈、关系圈不干净,与有问题反映的干部、商人勾肩搭背;不讲规矩、不守纪律,越权接触相关地区、部门党委(党组)负责人;规避审批程序,私自留存、擅自处置问题线索;无视审查纪律和保密纪律,打探消息、跑风漏气;面对“围猎”防线失守、以案谋私,说情抹案,做生意、拿项目,为他人提拔打招呼,甚至充当保护伞,令人触目惊心。

“制度本身不完善,需要与时俱进”,王岐山说,案件审理工作条例颁布于1987年,案件检查工作条例修改于1994年,“不少内容已难以适应当前工作需要,100多个配套制度,规定零散、标准不一,一些关键环节存在制度漏洞”。

信任不能代替监督

如何解决上述问题?王岐山强调,“制定《规则》的根本目的是构建自我监督体系,推进纪检机关治理体系和治理能力现代化”;制定《规则》就是“信任不能代替监督”理念的制度体现,有利于加强党委对纪委的领导和监督,有利于把纪委的自我监督同接受党内监督、民主监督、群众监督、舆论监督等有机结合起来,确保纪委的权力不被滥用。

《规则》全文8000余字,共9章,线索处置、谈话函询、初步核实、立案审查、审理等纪检工作的各流程,明确每个流程的“负面清单”。而且,另设“监督管理”专章,对纪检机关和纪检干部进行监督,写入了“竞业限制条款”。

审查时间不超90天

对于线索处置、谈话函询、初步核实、立案审查、审理等纪检工作的各个流程、各个环节,《规则》采用大量“不得”“严禁”字样,制定了大量禁止性规定。

如线索处置,要求线索处置不得拖延和积压,并限定了处置时限,“处置意见应当在收到问题线索之日起30日内提出,并制定处置方案,履行审批手续”。

再有立案审查,《规则》明确规定,“审查时间不得超过90日。在特殊情况下,经上一级纪检机关批准,可以延长一次,延长时间不得超过90日”。

同时规定,立案审查时,对被审查人以同志相称,“充分听取被审查人陈述,保障其饮食、休息,提供医疗服务。严格禁止使用违反党章、党规、党纪和国家法律的手段,严禁侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚”;还提出,“对严重违纪违法涉嫌犯罪人员采取审查措施,应当在24小时内通知被审查人亲属”。制度反腐专家李永忠曾任中国纪检监察学院副院长,他接受记者采访时说,上述规定体现了对被审查人的权利的保护。

此外,《规则》对于外查、涉案款物管理也制定了禁止性规定。

外查,“执纪人员不得个人单独接触任何涉案人员及其特定关系人,不得擅自采取调查措施,不得从事与外查事项无关的活动”。

涉案款物必须存放在专门场所,由专人保管,还要归入专用账户,“严格履行交接、调取手续,定期对账核实。严禁私自占有、处置涉案款物及其孳息”。



探索监督权审查权分设

《规则》在总则中确定了权力制衡、相互制约原则,“创新组织制度,建立执纪监督、执纪审查、案件审理相互协调、相互制约的工作机制”。

同时提出,“市地级以上纪委可以探索执纪监督和执纪审查部门分设,执纪监督部门负责联系地区和部门的日常监督,执纪审查部门负责对违纪行为进行初步核实和立案审查;案件监督管理部门负责综合协调和监督管理,案件审理部门负责审核把关”。

李永忠对记者说,上述条款看起来是探索纪检内部机构的分设,实质上则体现出监督权、审查权分设的改革思路,“让纪律监督权、案件审查权分立”。

对于立案审查与审理这两个纪检工作的重要环节,《规则》也体现出权力制衡、相互制约原则,提出“坚持审查与审理分离,审查人员不得参与审理”。

此外,《规则》还规定,“上级纪检机关有权指定下级纪检机关对其他下级纪检机关管辖的党组织和党员干部违纪问题进行执纪审查,必要时也可直接进行执纪审查”。

李永忠认为,上述条款意味着纪检机关可以跨地区办案,“借鉴了司法机关指定异地管辖、异地审理的成熟经验,有利于打破地方保护局面”。

竞业限制写入《规则》

“打铁还需自身硬”、严防“灯下黑”,此系十八大以来,中纪委屡次强调的重点。《规则》设立“监督管理”专章,制定了十大条款明确规定如何盯牢、盯好“自己人”。

其中引入了“竞业限制条款”,要求“纪检机关涉及监督执纪秘密人员离岗离职后,应当遵守脱密期管理规定,严格履行保密义务,不得泄露相关秘密”;“监督执纪人员辞职、退休3年内,不得从事与纪律检查和司法工作相关联、可能发生利益冲突的职业”。

同时要求严格执行回避制度;审查组需要借调人员应从审查人才库抽选,且一案一借;审查组成员工作期间,应当使用专用手机、电脑、电子设备和存储介质,实行编号管理,审查工作结束后收回检查。

李永忠认为,上述十大条款回应了社会各界的一个关注焦点——谁来监督中纪委。

“双规”提法未出现

1994年3月颁布的《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》,规定了纪检机关调查组可以采取八大措施调查取证,其中就包括“双规”,即“要求有关人员在规定的地点、时间就案件所涉及的问题作出说明”。迄今,“双规”已经沿用了近23年。

20日发布的《规则》“立案审查”章节规定,“审查组可以依照相关法律法规,经审批对相关人员进行调查谈话,查阅、复制有关文件资料,查询有关信息,暂扣、封存、冻结涉案款物,提请有关机关采取技术调查、限制出境等措施”。

对比1994年的《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》,《规则》规定的四大措施,“查阅、复制有关文件资料”“查询有关信息”“暂扣、封存、冻结涉案款物”“限制出境”都是“老措施”,1994版条例亦有规定。不过,1994版条例提出的“双规”,则未出现在《规则》中。《规则》未出现“在规定的地点、时间就案件所涉及的问题作出说明”字样。

不过,《规则》强调,立案审查时“未经批准并办理相关手续,不得将被审查人或者其他谈话调查对象带离规定的谈话场所,不得在未配置监控设备的场所进行审查谈话或者重要的调查谈话,不得在谈话期间关闭录音录像设备”。

李永忠说,《规则》的上述变化,意味着不再采用“双规”表述。与以往的“双规”表述相比,《规则》既限定审查谈话的地点,还要求谈话全程都要录音录像,体现出更加依规依纪依法开展立案审查的特点,“原来的‘双规’表述,对被审查人的要求相对较多。而《规则》,对审查人的要求则远大于被审查人,这是重大进步”。

监察委拥有3项职权12项措施

李永忠表示,上个世纪80年代末90年代初,国内腐败现象呈易发、多发态势。可纪检监察机关的办案手段有限,为适应需求,“双规”“两指”应运而生。

据其回忆,“双规”最早见于1990年的《中华人民共和国行政监察条例》(1997年5月9日废止),其中明确规定:监察机关在案件调查中有权“责令有关人员在规定的地点、时间就监察事项涉及的问题做出解释和说明。1997年,《行政监察法》规定:监察机关有权“责令有违反行政纪律嫌疑的人员在指定的时间、地点对调查事项涉及的问题做出解释和说明”。自此,《监察法》中“两指”,代替了原行政监察条例中的“双规”,成为突破要案的一种行之有效的重要手段。

李永忠表示,20多年来,“双规”对于打击腐败发挥了积极作用,但是也有一定的局限性,“这种手段与纪检监察机关,特别是与党章赋予纪委的职责、任务以及纪委作为党内监督的政治地位不相符;缺乏强制力,与被调查对象已严重违法乱纪所应当承担的法律后果不相符”。

目前,国家监察体制改革正在推进中,2016年12月25日,全国人大常委会表决通过《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》,在试点地区设立监察委员会,行使监察职权。授予了试点地区三大权限,监督权、调查权、处置权;12项措施,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。

李永忠认为,全国人大常委会对试点地区的上述授权,揭示了国家监察体制改革的方向,“监察机关可以依据法律授权的处置权,依法对被监察人采取留置等措施,因此,试点地区可以不再采用‘双规’”,他说,纪律检查机关制定监督执纪《规则》,一大原则就是要与正在制定的国家监察法相互衔接和配套。(据《新京报》)