



认真学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》

促进执纪执法贯通 形成纪法合力

中国纪检监察报记者 刘一霖

特邀嘉宾

- 冷汉军 湖北省纪委监委案件审理室主任
- 曹星宇 四川省纪委监委第十五纪检监察室主任
- 李冰 辽宁省大连市纪委监委第二纪检监察室主任

习近平总书记强调，“健全统一决策、一体运行的执纪执法工作机制，把适用纪律和适用法律结合起来”。执纪执法贯通的内涵要义是什么？新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）在促进执纪执法贯通方面做了哪些修订完善？有何重要意义？实践中，贯彻落实执纪执法贯通要求的重点是什么？怎样提高纪检监察干部执纪执法贯通能力？我们特邀纪检监察干部进行探讨。



江西省新余市纪委监委不断强化纪检监察干部对执纪执法贯通理念的理解运用，建立“通报讲评”机制，针对实践中发现的难点问题及时分析讲解，提升案件办理质效。图为该市纪委监委案件审理室围绕新修订的纪律处分条例，解读纪法衔接条款的理解运用。 黄磊摄

1 执纪执法贯通的内涵要义是什么？深化纪检监察体制改革以来，在促进执纪执法贯通方面有哪些制度性成果？

冷汉军：新修订的《条例》总结实践经验，在总则第四条中增写“执纪执法贯通”这一总体要求，对推动全面从严治党纵深发展具有重要意义。纪检监察机关作为党内监督和国家监察的专责机关，既审查党员违纪问题，又调查公职人员职务违法问题，通过纪法双施双守，实现纪法衔接和依法调查有序衔接、相互贯通，促进执纪执法同向发力、精准发力。

执纪执法贯通体现依规治党和依法治国在理论上的贯通。党纪和国法都是管党治党、治国理政的基本依据，目标一致、功能相同、优势互补。从本质上讲，党纪和国法都是党和人民意志的体现；从维度上看，党纪和国法内在统一于中国特色社会主义法治体系，形成相辅相成、相互促进、相互保障的格局；从功能上看，党纪和国法具有手段的相似性和目的的一致性。执纪执法贯通就是在党的领导下，一体用好党纪国法“两把尺子”，落实依规治党与全面依法治国统筹推进、一体建设的要求，推进国家治理体系和治理能力现代化。

执纪执法贯通体现党内监督和国家监察在体制机制上的贯通。国家监察体制改革以来，纪委监委合署办公，在同级党委和上级纪委监委双重领导下履行纪律检查和国家监察两项职能，形成统一决策、一体运行的执纪执法领导体制和工作机制。如，建立纪律检查与监察、执纪与执法有效衔接、统一的信访举报制度、监督检查制度、线索处置制度、审查调查制度、案件审理制度等，通过制度上的贯通，形成整体统筹、上下一体、横向协作、指挥灵敏的运行机制，把制度优势转化为治理效能。

执纪执法贯通体现纪律审查和监察调查在程序措施上的贯通。通过优化工作程序，使执纪审查和依法调查、党纪处分和政务处分、党内问责和监察问责精准有序对接，执纪手段权限与执法手段权限相衔接，执纪执法一体推进。如在立案环节，对党员监察对象同时存在违纪问题和职务违法问题

的，一般同时办理党纪、监察立案手续；在证据收集、措施使用上，一般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，最大化发挥制度优势；在案件审理工作中贯通执纪执法，全面审核“纪、法、罪”，把适用纪律和适用法律结合起来，做到党纪处分与政务处分相匹配。

曹星宇：实现执纪执法贯通、有效衔接司法，是深化纪检监察体制改革的内在要求，也是纪检监察机关高效顺畅履行职责的关键。深化纪检监察体制改革以来，促进纪法贯通、法法衔接的各项制度不断完善。党的二十大通过的党章修正案增写“推动完善党和国家监督体系”，为进一步在深化纪检监察体制改革中促进纪法贯通、法法衔接提供了党内法规支撑；宪法的修改及监察法的颁布，对国家机构作出了重要调整和补充，为中国特色国家监察体制搭建了基本框架，为推动实现纪法贯通、法法衔接提供了法律依据；纪律处分条例作为党内基础性法规，坚持纪法分开、纪严于法、纪在法前，同时，强调纪法贯通、法法衔接。上述党内法规和国家法律法规为有效实现纪法贯通、法法衔接搭建起了“四梁八柱”。监督执纪工作规则和监督检查工作规定为纪法贯通、法法衔接明确了程序规范，与刑事诉讼法、刑法等国家法律实现有效衔接。公职人员政务处分法、监察法实施条例等法律法规，进一步完善纪法贯通、法法衔接工作机制。此外，中央纪委国家监委还制定或会同有关单位出台了《纪检监察机关监督检查审查调查措施使用规定》《查办党员和公职人员涉嫌违纪职务违法职务犯罪案件协作配合工作机制》《关于加强和改进监察执法与刑事司法衔接机制的意见（试行）》等一系列制度规范。日益完善的制度体系对于构建相互协调、相互制约，纪法顺畅贯通、法法有序衔接的工作机制提供了有效支撑，确保纪检监察各项工作在规范化、法治化、正规化轨道上运行。

2 《条例》在促进执纪执法贯通方面做了哪些修订完善？有何重要意义？

曹星宇：新修订的《条例》，一是完善了纪法衔接条款，第三十条规定，对有破坏社会主义市场经济秩序、违反治安管理、违反国家财经纪律等行为的党员视情节轻重给予处分，对有嫖娼或者吸食、注射毒品等丧失党员条件、严重败坏党的形象的党员应当开除党籍。二是促进了党纪政务等处分相匹配，第十一条明确，对于受到撤销党内职务处分的党员，同时在党外组织担任职务的，应当建议党外组织撤销其党外职务；第四十一条规定，担任公职、从事公务的党员有违反党纪行为的，应当依据党纪给予处分，并依据国家法律法规给予处分。三是借鉴国家法律法规有关规定，充实完善从轻减轻处分情形、党纪处分影响期计算规则、共同违纪数额认定标准、经济损失计算规则等内容，推动形成党内法规和国家法律法规相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

这些修订完善，为进一步实现监督执纪和监察执法有序衔接、适用法律和适用法律有机融合明确了方向，对于坚持贯彻纪严于法、纪在法前，贯通纪法，衔接纪法罪，推动综合运用党纪国法规定的各种惩戒措施，提供了更系统、更规范、更具体的依据和支撑。

冷汉军：《条例》立足执纪执法工作实际，与组织处理规定、问责条例等党内法规贯通协调，与公职人员政务处分法、监察法实施条例、刑法等国家法律法规有效衔接，进一步严密制度规范，把严的基调、严的措施、严的氛围长期坚持下去，对综合运用党纪国法规定的各种惩戒措施，做到精准执纪、纪法协同具有重要意义。

一是进一步增强监督执纪执法严肃性。《条例》坚持把纪律挺在前面，通过充实调整纪法衔接条款，

更好织密制度笼子，完善对违法违纪党员的纪律处分规范。如，《条例》第三十条通过不完全列举方式将其他违法行为细化为破坏社会主义市场经济秩序、违反治安管理、违反国家财经纪律等，并单列一款明确规定对有涉黄涉毒等丧失党员条件、严重败坏党的形象的党员应当开除党籍，统一执纪执法尺度。

二是进一步增强监督执纪执法协同性。党纪政务处分等相互匹配是纪检监察机关执纪执法的一条重要原则。《条例》聚焦实践问题，总结经验做法，针对具有党员身份的公职人员既违纪又违法的，新增第二十八条，明确要求做到党纪政务等处分相匹配，第十一条、第三十五条、第四十一条对该要求进行了细化。同时，《条例》探索与组织处理规定、问责条例等制度有机衔接，如新增的第十四条第一款明确党纪处分和组织处理可以合并使用，新增的第一百三十七条明确滥用问责或者在问责工作中严重不负责任造成不良影响的处分规定等，推动形成惩戒合力。

三是进一步增强监督执纪执法有效性。纪法贯通不仅是在目标任务、措施适用等方面贯通，更重要的是纪法理念的相互融合；法法衔接也不仅是证据标准、案件处理等方面的衔接，更重要的是法治理念的共同遵循。《条例》充分借鉴国家法律法规的法治理念及相关法律法规原则、认定规则，从而使纪法与法理的融合更加紧密，纪法贯通更加顺畅，执纪执法更加精准有效。如，参考刑事法律规则，《条例》第二十六条对于经济方面共同违纪的处分，将“按照个人所得数额”修改为“按照个人参与数额”；第四十二条进一步充实经济损失计算标准；第四十三条规定对主动上交的违纪所得和经济损失赔偿应予接收处理，以解决执纪审查难题，促进适用纪律和适用法律双向融合。

3 实践中，贯彻落实执纪执法贯通要求需重点把握哪些方面？怎样提高纪检监察干部执纪执法贯通能力？

李冰：纪检监察机关作为党内监督和国家监察专责机关，必须坚持纪法双施双守，用好党纪和国法“两把尺子”，在监督执纪执法各环节实现纪法贯通衔接。

一是纪法思维的转换融通。党纪、国法都是管党治党、治国理政的基本依据，目标一致、功能相同、优势互补，不可偏废。纪检监察干部在审查调查工作中，要树立党章党规党纪和国家法律法规的维护者和执行者的主体意识，贯通运用纪法措施对违纪违法涉及的“人、权、事”查清楚、弄明白，运用纪法“两把尺子”对党员干部违纪违法进行全面调查，充分评价。要坚决摒弃重纪轻法或重法轻纪的单一性思维，避免“纪法不分、以纪代法”和“以法代纪、以刑代罚”，增强纪法贯通意识。

二是纪法规定的贯通运用。党的十八大以来，促进纪法贯通、法法衔接的各项制度不断完善，为构建纪法顺畅贯通、法法有序衔接的工作机制提供了有效支撑。实践中，要重点把握审查措施与调查措施的贯通，除只有监委可以采取的措施，如留置、搜查、讯问、通缉等，纪委和监委可以采取的措施种类多数一致，且在权限和程序上也

基本一致。这就需要纪检监察干部对党内法规、监察法律法规等规定和政策全面熟悉掌握，深刻把握纪法贯通的内在逻辑、衔接规定、贯通依据，提升贯通运用和执行的工作能力。

三是证据标准的准确把握。纪检监察机关执纪执法工作一体决策、一体运行，执纪执法活动中对“纪、法、罪”的不同证据标准也要贯通运用。执纪执法工作都要全面、客观收集、鉴别证据，查明违纪违法事实，形成相互印证、完整稳定的证据链。实践中，“纪、法、罪”分属三个不同的评价体系，既相互贯通，又不完全等同，对“事实清楚、证据确凿”的具体把握也存在梯度和层次差异。审查调查工作中，要注意避免对党员干部违纪违法事实的证据标准把握不严、取证不足的问题，或者机械套用职务犯罪案件的证据审查标准、过度取证的问题。

曹星宇：深化纪检监察体制改革以来，在党的坚强领导下，纪委监委合署办公，履行纪律检查和国家监察两项职能，这就要求纪检监察干部既要知纪、也要懂法，还要做到融会贯通。具体而言，一是要在树立执纪与执法贯通的理念上下功夫。纪

监察干部要形成执纪和执法相贯通的意识，既要审查违纪问题，又要调查职务违法问题，既要考虑纪的因素，又要兼顾法的内容，既要运用纪言纪语、又要用法言法语，把监察法和刑事法律衔接起来，提升纪检监察工作质量。纪检监察干部要牢固树立法治意识、程序意识、证据意识，始终以法治思维和法治方式执纪执法。

二是要在夯实纪法业务素养上下功夫。既要主动学习《条例》与监察法、公职人员政务处分法、刑法、刑事诉讼法等一体学习、贯通把握，跟进学习中央纪委国家监委发布的执纪执法指导性案例，努力在运用纪律和法律两种本领上成为行家里手；又要加强纪检监察理论研究，深刻把握纪法与法理的内在逻辑关系，把握反腐败阶段性特征、变化规律，准确规范运用“四种形态”，探索一体推进“三不腐”的有效途径。

三是要在强化实践磨炼上下功夫。“刀在石上磨，人在事上练”。在监督执纪执法中，要主动作为、勤奋敬业，不断积累经验；要用心、用脑，不断学习借鉴、取长补短；要善于总结，每一项工作，都要主动总结得失，经验要在今后工作中继续发扬，教训要在今后工作中尽力避免。

4 如何用好纪律和法律“两把尺子”，从政治上、纪法上全面评价违纪违法干部？

冷汉军：一是讲政治，从政治高度审视个案处理。无数案例证明，党员“破法”无不始于“破纪”，必须把纪律挺在前面，坚持纪严于法、纪在法前。严明党的纪律首要的就是严明党的政治纪律和政治规矩，带动各项纪律全面从严。在具体案件中，要坚持从政治上看、从政治上办，首先审核党员干部能不能做到“两个维护”、党中央决策部署有没有得到落实，既看到违纪违法本身及后果，更要看到违纪违法行为背后反映出的政治生态，既见“树木”又见“森林”，用纪律的尺子进行衡量和充分评价。

二是讲证据，坚持纪法双施双守。准确把握“纪、法、罪”三类案件的证据标准，对违纪违法、职务犯罪问题同步审查调查、一体审核把关。要坚持事实为上、证据为王，全面查清事实，既收集固定证明有错或错误的证据，也收集固定证明无错和错轻的证据，有理有据地作出综合考量。在处理上，要运用纪法“两把尺子”衡量，坚决防止“以纪代法”或“以法代纪”，同时注重事实、性质认定和量纪轻重档次等方面相互匹配，实现纪法有效贯通又不彼此代替。

三是讲情理，贯通运用政策策略。纪检监察工作归根到底是做人的工作，要真正实现教育人、改造人、挽救人的目的，就必须统筹运用党性教育、政策感召、纪法威慑。要坚持严格执纪执法与讲求政策策略相统一，准确规范运用“四种形态”，综合考虑事实证据、

认识态度、纪法标准，具体问题具体分析，依据不同情形给予相应处理，实现纪法情理贯通融合。

四是讲效果，体现办案目的。习近平总书指出：“全面从严治党目的不是要把人管死”，而是要通过明方向、立规矩、正风气、强免疫，营造积极健康、干事创业的政治生态和良好环境。要严格落实“三个区分开来”，完善容错纠错机制，推动跟踪回访经常化、澄清正名制度化、关心关爱具体化，激励广大干部敢于担当、积极作为，实现政治效果、纪法效果、社会效果的有机统一。

李冰：一是坚持从政治的高度把握审查调查工作，揭示违纪违法问题本质。党员干部违纪违法甚至滑向腐败犯罪的深渊，最根本原因是政治变质。纪检监察机关作为政治机关，要坚持从政治上看、从政治上查，审视背后的政治问题。审查调查首先从政治纪律查起，从政治规矩严起，要通过查处党员干部违纪、职务违法职务犯罪案件，维护党内法规和国家法律法规的严肃性。如，“搞两面派、做两面人”这种具有“表里不一”特性的违纪行为，必然是政治问题和其他问题相互交织，因此，不能单纯查处面上问题，却对党员干部的政治品德问题不闻不问，对违纪违法行为给政治生态造成的严重破坏视而不见，必须深挖根源、对症下药，达到净化修复政治生态目的。

二是坚持以事实为依据，以纪法为准绳，精准认定违纪违法事实。实事求是

是纪检监察工作高质量发展的生命线，是准确运用纪律和法律“两把尺子”的前提和基础。审查调查应当严格依照法定权限、规则、程序开展，客观全面核查问题，收集包括时间、地点、经过、手段、动机、目的、危害后果等与定性量纪有关的全部事实要素，以确实充分且经法定程序查证属实的证据为依据。在此基础上，以党内法规和国家法律法规为准绳，从“纪、法、罪”三个层面对违纪违法事实全面评价。在评价时，要坚持纪严于法、纪在法前，强调党员干部区别于普通公民的政治责任，严格用纪律的尺子衡量党员干部行为，同时做到适用纪律和适用法律有机融合，党纪政务等处分相匹配，对涉嫌犯罪问题移送检察机关审查起诉。

三是坚持“惩前毖后、治病救人”一贯方针，做到纪法情理贯通融合。要坚持把严的基调、严的措施、严的氛围有机结合起来，准确规范运用“四种形态”，做到有标准、宽有尺度、宽严相济。在审查调查过程中，不能只查违纪问题不查违纪违法情节，要重视被审查调查人提出的合理意见或辩解，充分保障党员干部的合法权益。要综合考虑被审查调查人思想态度、客观环境、性质程度、后果影响等情况，全面、客观、历史、辩证地看问题，努力将严格执纪执法与讲求政策策略有机结合，实现“三个效果”有机统一。

本版图文原载《中国纪检监察报》