

# 党纪处分证据与政务处分证据的 衔接协调规则研究

王 译

**【摘 要】**党纪处分与政务处分在党政机构“合署办公”的组织模式下,在证据层面形成了收集、认定、移交与审查的协作关系。虽然从党内法规和国家法律关系出发,党纪处分证据与政务处分证据的规范依据不同,但在法定类型、收集和认定方式上均存在关联性。党纪处分证据与政务处分证据的衔接协调在主体层面上存在先行启动与同步进行这两类方式。在区分言词证据与实物证据属性的前提下,党内监督执纪“四种形态”具备了两类证据的转换条件。完善党纪处分证据与政务处分证据的审查判断规则,应明确两类证据不同层次的证明标准适用相对独立的非法证据排除规则。未来立法不仅要强化纪检监察机关的自我监督效能,更应保障被处分对象的程序救济权利,并优化司法机关的外部监督效能。

**【关键词】**合署办公;政务处分;证据审查判断;非法证据排除;监督保障

**【基金项目】**教育部人文社会科学研究青年基金项目“监察案件非法证据排除规范体系研究”(21YJC820049);河南省法学会职务犯罪检察专项咨询项目“《监察法》中认罪认罚从宽制度适用研究”(HNLS2022B16)。

在全面依法治国战略不断推进的时代背景下,政务处分制度在党纪处分之外发挥了“监察全覆盖”的重要保障作用。立足于传统的政纪处分,政务处分以国家监察体制改革为制度前提,赋予监察机关对违法公职人员给予惩戒的权力。有学者认为,政务处分虽由国家法律赋权,但在规制效果上仍然与纪律有关,即形成了党内纪律与公职纪律之间的划分。由此,政务处分从宏观上与党纪处分共同构成我国的纪律处分规范体系。<sup>①</sup>从监察体制改革试点到《监察法》施行,涉及政务处分的相关规范形成了对其概念的初步界定。在我国的纪律处分体系中,政务处分仍存在亟待完善的规则空间。党纪处分和政务处分虽然面向不同的规制对象,但在适用程序上,尤其是证据的收集、固定、调取、运用等方面极为类似,且二者在监督对象的人员范围上也存在较大的重合。

自《监察法》实施以来,学界形成了如下共识性观点,即监察证据不仅涵盖适用政务处分的职务违法证据,也包括应予移送审查起诉的职务犯罪证据。监察证据可以从纪律审查的证据材料中承继而

来,同时也可以独立形成一般性违法行为的政务处置,作为行政处分、组织处理或者问责的依据。《监察法》对于证据获取方法的违法性认定并未加以细化,以至于作为政务处置依据的证据材料难以具体适用非法证据排除规则。因此,政务处分证据应与党纪处分证据一并明确合法性、党规合规性的内外审查要求。<sup>②</sup>监察职务犯罪案件应立足于刑事证据审查判断的实质化要求,明确言词证据重新制作的具体情形。在刑事案件的审查起诉阶段,监察机关移送的言词证据应满足刑事证据的“三性”认定。<sup>③</sup>2021年,国家监察委员会制定的首部监察法规《监察法实施条例》,对适用政务处分的监察案件提出了相应的证据认定要求。《监察法实施条例》第59条第2款明确了监察证据可以作为刑事证据使用的条件。由此,能否推断出“非罪”处置的政务处分证据在证据收集和认定的标准上应有别于刑事证据?再者,党纪处分和政务处分的作出在证据能力和证明力规则上是否应予甄别?其证明方式、证明程度又如何确定和区分?二者在证据收集、固定、审查和运用等方面如何衔接?当证据收集行为存在违法或者错误情形时,被调查对象或者其他

涉案人又如何进行权利救济?这一系列实践中存在的客观问题,有待从监察程序的运行规律中展开讨论,以期为我国监察证据规则的完善提出些许参考建议。

### 一、党纪处分证据与政务处分证据的区分与关联

党纪处分和政务处分是纪律处分体系的子类型,党纪处分证据与政务处分证据依托两类处分程序发挥处分依据的功能。基于党纪处分形成的党纪处分证据与基于政务处分形成的政务处分证据,在程序衔接过程中具备了协调相容的制度逻辑与规范基础。由此,应当首先明确党纪处分证据与政务处分证据的应然定位与法理基础,而后方能在纪委监委合署办公的实践运行中,对两类处分程序之间如何衔接审查调查程序、如何界定证据类型与范围、如何规范证据收集和认定等方面形成规则体系。

#### (一)党纪处分证据和政务处分证据的定位

##### 1. 党纪处分和政务处分的规范分殊

政务处分和党纪处分相互独立又有着密切的关联。党纪处分由党内法规规定,可追溯至中国共产党成立之时。在实践中,党纪处分作为规制党员干部行为的重要利器,不断丰富和完善。《中国共产党纪律处分条例》(以下简称为《纪律处分条例》)自制定、修改到实施,从实体和程序两个方面促进了党内监督保障法规制度的进一步完善。与党纪处分相比,政务处分乃是基于国家监察体制改革而形成的新型处理形态。《监察法》首次以法律规范的形式确立了政务处分制度,集中体现在第11条和第45条当中。“政务处分”由原《行政监察法》的“政纪处分”演变而来。2020年《公职人员政务处分法》(以下简称《政务处分法》)出台,政务处分的适用规范方以法律文本的形式确立下来。《政务处分法》从适用主体、基本原则、处分类型、适用程序与监督救济等方面对政务处分的适用作出了明确细致的规定。自此,政务处分从适用规范的依据层面真正做到了有法可依、有据可循。

##### 2. 党纪处分证据和政务处分证据的法理分际

党纪处分和政务处分的适用依据均具备鲜明的政治特征。在对行使公权力的所有公职人员进行监察全覆盖的时代背景下,党纪处分证据与政务处分

证据在理论上具备了天然的相容性。在价值追求层面,党纪处分和政务处分都是为了实现对权力的制约,具备共同的价值取向。<sup>④</sup>党规和国法之间的协调衔接揭示了“纪严于法,纪在法前”<sup>⑤</sup>的制度逻辑。《政务处分法》是对行使公权力的公职人员进行监督的法律规范,内在要义是实现集中、高效和统一的反腐败法治化,确保国家权力在法治的轨道上运行。《纪律处分条例》第1条明确了党纪处分“严肃党的纪律,纯洁党的组织”的功能,这反映了党纪处分对强化党员纪律的价值要求。<sup>⑥</sup>因此,党纪处分与政务处分的价值取向具有同向性,均体现为在法治轨道上约束公权力。<sup>⑦</sup>

同时,党纪处分证据和监察案件的职务违法证据在具体规制方式上也具备一定的共性特征。证据代表了一切可以证明案件事实的材料。证据的定位从“事实说”走向“材料说”,代表了证据认知理念的科学性。党纪处分证据和监察职务证据在证明事实层面亦具备相似之处。相较于刑事证据,除了指向公诉机关主张的原因事实之外,党纪、政务处分证据还包含了对党员干部、公职人员“私德”的要求。例如,党员干部和公职人员在实施有违“私德”的行为,诸如嫖娼、出轨等行为时,其相应的证据材料也能成为党纪处分和政务处分的依据。将党员干部和国家公职人员的道德品行纳入监督范围,其根源在于这一群体的特殊性。有学者将党纪、政务处分规制主体与对象之间的特殊关系通过大陆法系“特别权力关系”理论加以阐释,以呈现二者在倡导党员干部、国家公职人员“明大德,守公德,严私德”层面超乎一般人的高位阶价值导向。<sup>⑧</sup>相当一部分官员的腐化往往从私德开始,将党员干部和国家公职人员的道德品行纳入监督范围,实现“红红脸”“出出汗”常态化,有利于保持党员干部和国家公职人员的纯洁性。更有学者认为,基于“特别权力关系”,政务处分在救济程序层面具备了内部行政关系当中的“不可诉”特性,此可阻却必要的司法审查。<sup>⑨</sup>由此,基于“特别权力关系理论”形成的党纪处分和政务处分,难以在诉讼层面适用刑事证据审查判断规则。

##### 3. 党纪处分证据和政务处分证据的组织界分

党的十九大提出:“在省市县对职能相近的党政

机关探索合并设立或合署办公。”<sup>⑩</sup>其后,纪检监察合署办公成为“集中、统一和高效”的代表。自中央纪委国家监委合署办公以来,据此原则在具体职位安排上由同级的纪委书记、副书记出任各级监察机关的正副主任,纪委监委同时兼任监委委员,以此呈现出高度的一致性。即便如此,纪委监委的职能仍然分属党内监督和监察监督两套不同的体系。党纪处分证据与政务处分证据从产生依据、决定条件和监督救济保障等方面均体现为性质不一的程序。因此,“合署办公”并不意味着机构职能上的整合。纪委监委在一套领导班子的基础上,依照内部分工的原则各自承担相应的职能。

基于纪委监委合署办公的实践逻辑,党纪处分证据的形成须依托党内法规或者党的其他制度,而政务处分证据须以监察法律、监察法规等作为证据认定的依据。在纪委监委联合发布的规范性文件中,由一方单独作出行为规制,应根据该制定主体的机构性质确认程序的属性与规范效果。由十三届全国人大常委会第十四次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》(以下简称为《监察法规决定》)可知,“国家监察委员会根据宪法和法律,制定监察法规”<sup>⑪</sup>。全国人民代表大会赋予国家监委制定监察法规的职权,中央纪委可在政务处分范畴之外形成关于纪律处分作出程序的基本指引。同时,国家监委可以通过监察法规的形式规范政务处分证据来源及其适用依据。<sup>⑫</sup>在各级纪检监察机关的实践中,逐渐衍生出党的监督保障法规与监察法规之间的互动问题,在党纪处分证据与政务处分证据的收集、固定、审查和运用过程中不断完善。

## (二)党纪处分证据与政务处分证据的关联分析

### 1. 党纪处分证据与政务处分证据在法定类型上的关联

实体正义与程序正义的对立统一规律,意味着党纪处分证据和政务处分证据在形成过程中应保持高度的协调与融洽关系。纪委监委合署办公将党纪处分和政务处分的实体正义予以统筹,而根据《纪律处分条例》《监察法实施条例》等可知,二者适用不同的证据收集和认定程序亦反映了“程序法定”的基本原则。不论是党纪处分证据还是政务处分证据,其

是否能够客观真实合法地反映违纪违法事实,均应通过证据“三性”的审查判断规则予以认定。由党纪处分和政务处分程序启动的条件差异可知,用以作为党纪处分和政务处分的证据材料应从源头上明确证据来源、收集方法以及认定效果上的不同层次要求。党纪处分证据依托党的监督保障法规,诸如《纪律处分条例》对不同类型的党纪处分予以“罪状化”列举限定,从而呈现出违纪情节上的不同程度。因党纪严于国法,党员干部的自我约束要求亦高于非党员的公职人员。因此,党纪处分证据对于证据本身的关联性要求应低于政务处分证据,但并非意味着在证据审查判断的真实性和合法性层面可同样弱化相应的标准。

对照党纪处分和政务处分可允许适用的证据种类,其与刑事案件中的证据类型并无二致。伴随大数据技术的不断发展,新型的复合型证据愈加出现在涉嫌刑事犯罪的违纪违法案件之中。在常见的职务犯罪案件中,依托大数据信息技术形成的电子数据,通常具备较高的证明价值,但在电子数据的取证存证技术上并未能实现完全的可靠性。以电子数据为基础作出的党纪处分和政务处分,均应将涉案电子数据用于证明被调查人违纪违法乃至犯罪的目的,其真实性、关联性与合法性审查判断标准在同刑事证据规则保持一致时,反映了“纪法贯通,法法衔接”的程序要求。由此,电子数据作为重要的证据类型,在党纪审查与监察调查过程中具备了原始存储介质的同一性“鉴真”要求。目前,电子数据证据实践中多用于鉴定意见的适用场景。同时,电子数据还可以作为其他类型物证、书证以及言词证据的补强。<sup>⑬</sup>依托大数据技术作出党纪处分和政务处分时,办案部门应重点关注大数据证据信息量大、专业性强的特点,明确不同性质的审查调查程序中原始证据与传来证据的界限,尽可能降低电子数据复制品的篡改或者伪造风险,重视原始存储介质的保管。

### 2. 党纪处分证据和政务处分证据在收集与认定上的关联

在证据取得方式的合法性层面,党纪处分证据和政务处分证据的收集都存在非法证据排除的相关规定。2019年《中国共产党纪律检查机关监督执纪

工作规则》(以下简称为《监督执纪工作规则》)就非法取得的党纪处分证据通过“列举+概括”的方式进行限制,对包括刑讯逼供、暴力取证在内非法的证据调查方法进行限定式列举。《监察法实施条例》要求监察机关工作人员获取口供证据时,均应由2名以上的执法人员参与口供的提取。被调查对象或者涉案人不仅须书面签署权利告知书,同时在捺指印和签名上形成了更为严格的程序要求。由前述可知,党纪处分和政务处分的证据收集存在着程序上的混同。因合署办公而产生的办案人员同一性现象,证据收集过程难以完全做到程序隔离。党纪处分证据和政务处分证据的收集即使分属不同主体,其决定依据在内容上仍具有相近之处。在“纪法协同”视角下,党纪处分和政务处分不仅从证据类型上具备范围上的高度重合,在证据的认定程序和效果上也具备承继性的特点。由此,党纪处分证据与政务处分证据之间具有相互转化的可能。已经收集的党纪处分证据在作为政务处分证据使用时,应按照内部分工原则明确证据转化的审查判断要求。政务处分证据的认定主体是监察机关,应依据《监察法》《监察法实施条例》等对政务处分证据进行认定。党纪处分证据须以《纪律处分条例》等党的监督保障法规作为认定依据,明确被审查对象违反党纪的具体情形。在党纪审查和国家监察调查中实现证据的有效转化与同步认定,既有利于避免重复取证造成反腐公共资源的浪费,又可以立足监督执纪“四种形态”的要求在“纪法协同”中实现法治反腐的双重效果。

## 二、党纪处分证据和政务处分证据衔接协调的程序构造

党纪处分与政务处分在证明标准上存在衔接不畅的问题。《监察法实施条例》第63条规定,监察职务犯罪案件调查终结的标准应与刑事案件的结案标准一致。<sup>④</sup>但是对于监察职务违法的一般行为,其证明标准仍与刑事证明标准存在适用上的混同。《中共中央纪律检查委员会关于查处党员违纪案件中收集、鉴别、使用证据的具体规定》明确了党纪处分的证明标准,其中第20条规定,在没有物证、书证的情况下,仅凭言词证据定案时,必须有两个以上(含两个证据)才能定案。此时,若以刑事证明标准为办案

依据,则党纪处分证据仅依靠两份笔录难以达到“事实清楚,证据确实充分”的证明标准。同时,党纪处分与政务处分在作出程序中,并未对二类程序适用差异化的非法证据排除规则作出相应规定,遑论党纪处分违规取证和政务处分的违法取证之间的区别。尽管《监察法》第33条明确,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<sup>⑤</sup>,但是,党纪处分与政务处分分属不同性质的程序构造。在党纪处分作出过程中,对于如何排除可能存在以不合规方式获得党纪处分证据的情形,党的监督保障法规需要从更为细致的程序规制和纪律约束层面展开,而非仅依靠法律层面的制约来套用刑事证据中的非法证据排除规则。<sup>⑥</sup>由此,明确党纪处分、政务处分在证据衔接上的应然构造,有助于加强对两类证据在协作程序中性质、内容与效果的理解。

### (一)证据收集、认定、移交与审查的协作关系

#### 1. 党纪处分证据与政务处分证据形成的协作基础

纪委监委合署办公体现为“一套工作机构、两个机关名称”。二者分属性质有别的两个机关,在审查调查程序上应恪守“内部分工”原则。纪委监委的“合署办公”,从机构组织形式和工作方式上予以整合,并未产生新的国家机关或行政主体。由此,二者在履职过程中的性质与地位不会因此发生改变。党纪审查调查与国家监察调查在证据收集的方法上也存在程序规则上的类似。《监督执纪工作规则》对党纪处分的证据收集程序作出了详细的规定。其中,收集和认定证据的程序集中于初步核实和审查调查两个环节,并由纪检监察机关成立核查组和审查调查组分别负责。<sup>⑦</sup>《监察法》规定,监察机关应以调查组的形式开展调查活动,《政务处分法》赋予监察机关以其自身名义作出政务处分的权限,从而以法律文本的形式将政务处分的形成过程独立于党纪处分。<sup>⑧</sup>既然纪委监委合署办公立足于“合”的基础,那么党纪审查调查和国家监察调查亦重在如何将“证据共通”的法理贯彻于纪律审查与监察调查的证据审查判断过程之中。因党员干部多兼具公职人员身份,其违纪违法行为多存在类型上的重合或者交叉。由此,党纪处分证据与政务处分证据在收集过程中不可避免地会出现主体身份混同的现象。对

此,实践中不仅应注重实物证据鉴定意见的同一性,还应关注言词证据笔录制作主体的差异性,防止将党纪处分证据中的言词证据直接拿来作为政务处分的依据。这主要体现为不同性质的证据调查应符合言词证据审查判断的二次制作要求,同时也是在纪检监察机关的审查调查活动中防止将重复性陈述和辩解作为定案处分的依据。

## 2. 党纪处分证据与政务处分证据形成的协作过程

从规范层面来看,在纪委监委合署办公下党纪处分证据与政务处分证据形成的协作关系须立足于党的领导这一根本前提。根据《中国共产党纪律检查委员会工作条例》《中国共产党工作机关条例(试行)》等的规定,纪委监委合署办公后由党委主管。同时,纪委还拥有审议监察机关工作事项的权力。监察机关不仅要接受同级党委的领导,且由同级纪委作为主导性机关统领合署机构的运转。<sup>⑩</sup>纪委在党纪处分证据、政务处分证据的形成过程中居于主导地位,应避免党内监督执纪与监察执法相混同。当涉及党员干部的违纪线索形成后,经由具有管辖权限的党的纪律检查机关线索举报部门的审核,方能将线索移交党纪审查调查部门,从而形成党纪处分证据并作出党纪处分。对于公职人员职务违法的情形,监察机关在受理线索后应审查其是否违反《监察法》。只有在明确职务违法行为属于监察机关管辖的事项范围后,方能将其作为政务处分形成的依据。在这一过程中,党纪处分证据与政务处分证据既可以因主体身份的同一性出现证据调查对象的同一,也可以因违纪违法事实上的关联性产生证据证明价值和效果上的近似性。值得关注的是,党纪处分证据和政务处分证据尽管内容上可产生高度的重合,但在作出的程序上必须依照“纪法贯通,法法衔接”的精神实现适当的程序分离。只有在纪委监委合署办公基础上有效实现职能分工和程序分离,才能达到违纪违法线索的精准分流及动态流转,提升案件办理效果和质量。

从监察体制改革的目标设计来看,纪委、监委互相监督也是监察体制改革的应有之义。<sup>⑪</sup>纪委和监委在合署办公中不仅应当互相配合、互相协作,还应相互制约、相互监督,促进党纪和国法深入协作,建立起全面立体的纪委监委内部监督机制,保证纪委

监委自身的纯洁性和权威性。

## (二)两种证据如何适用

1. 证据提取、固定和使用过程中存在的衔接问题  
党纪处分和政务处分属于不同的纪律处分类型,也依据不同属性的规范依据。党纪处分针对党员和党组织的违纪违法行为,具有党内监督属性。政务处分基于监察机关对职务违法的调查,在性质上有别于党纪处分。政务处分的法律依据是《政务处分法》等法律法规,党纪处分在形成过程中提取、固定的证据自然不能直接作为政务处分证据使用。

党纪处分和政务处分性质不同决定了二者的关注焦点不同,纪检证据集中审查被调查人的道德品行、政治操守、行为纪律等事项,监察职务违法证据着重证明被调查人是否存在违反法律法规的行为。例如,党纪和国法对党员和公职人员道德品行的规范程度不同,相较于《纪律处分条例》将“生活奢靡,贪图享乐”定性为违反党纪,《政务处分法》将“参与赌博”“实施家庭暴力”等列为违法行为则更为严格。因此,能够认定党员违纪事实的证据在政务处分中不一定能认定公职人员违法。在证据转化程序中,应注意党纪和国法在违纪违法行为认定层面上的差异,这可以有效避免出现以党纪处分代替政务处分的现象。<sup>⑫</sup>

党纪处分证据和政务处分证据之间相互转化尚未有完善的规定,但可参考刑事诉讼证据的转化规则。首先,有转化为刑事证据资格的党纪处分证据和政务处分证据,应仅限于刑事司法机关依照法定程序审查确认或行政执法机关收集认定的证据。其次,应有效区分党纪处分证据、政务处分证据中的实物证据和言词证据。对于言词证据,公安机关、检察机关在立案、侦查和起诉环节的审查判断附带了重新制作的要求。因实物证据具备相对稳定性,在间接证据的范畴中具备较为明显的客观性和唯一性,因而难以实现二次取证。党纪处分证据和政务处分证据中的实物证据在相互认定以及作为刑事证据使用时,不能因不可重复收集而排除。言词证据受证据形成主体的主观影响较大,在反映案件事实层面具备较强的不确定性且易形成前后矛盾。基于重复性陈述、供述和辩解的排除规则,党纪处分证据、政

务处分证据中的言词证据笔录在证据转化中应以重新制作为前提。<sup>②</sup>对于因受客观条件限制而不可替代的党纪处分言词证据,在无法实现二次取证的情形下,若要成为政务处分证据则应经过监察机关的证据审查判断程序。对于党纪处分证据中可以替代的言词证据,因为随着时间的流逝被审查对象的记忆可能出现偏差,这使得其言词证据笔录不能客观反映案件事实。因此,其若要成为政务处分证据,应在证据转化的程序中注重笔录内容是否存在冲突;在纪检监察的审查调查程序中,注重被调查人及其他涉案人之间是否存在同一性,是否能够反映违纪与违法事实之间的关联性。

## 2. 党纪处分证据与政务处分证据衔接的方式

基于党纪处分和政务处分的程序协同性,党纪处分证据与政务处分证据的衔接主要存在以下两种方式:

第一种方式是,由纪委先行启动党纪处分进行违纪处理,再由监察机关启动政务处分程序对其违法行为进行处理。此种方式严格区分了党纪处分和政务处分,在一定程度上避免了党纪和国法衔接协同产生的一些问题。然而,此种处理有可能弱化党纪处分和政务处分的衔接协同关系,延长了办案时限,从而有碍高效反腐目标的实现。

第二种方式是,由纪委和监察机关工作人员按照管理权限对相同的审查调查对象同时进行处置,并形成关联的文书材料。就高效反腐目的层面考量,该方式确可提高办案效率。但由于程序上的高度重合,二者之间适用规范依据内容和标准不尽一致。这可导致同一案件中,基于程序混同形成的处置效果存在“以罚代刑”之弊。在党内监督执纪“四种形态”中易出现证据转换、认定偏差的情形,其集中体现为通过提高监察机关移送刑事司法的“入罪处置”门槛,让被调查对象的违纪违法行仅受到党纪处分、政务处分,从而导致程序降格的处置效果。<sup>③</sup>

据此,可以提出较为完善的党纪处分证据与政务处分证据衔接方式。在《纪律处分条例》中,党纪处分证据的认定可依托政务处分证据,明确了政务处分证据转换为党纪处分证据的要求。即政务处分证据依据的事实、性质和情节等方面,可在党的纪律

检查机关核实后作出党纪处分或组织处理。<sup>④</sup>该部党内法规确认了党纪处分证据与政务处分证据之间转化的合规性,但并未对二者之间如何转换作出具体规定,诸如证据转换后由谁负责证据的移送、证据转换的类型应限定在哪些范围、转换后的证据如何再次进行审查判断,等等。

## 三、党纪处分证据和政务处分证据衔接协调的配套制度

从证据取得和使用的程序衔接视角来看,党纪处分证据与政务处分证据具备了权力运行基础的承继性和共通性。在证据资格的认定和证明力审查判断层面,二者衔接的基础应依托于“程序分离”和“内部分工”的原则。党纪处分证据、政务处分证据协调衔接规则的建构,同时立足于纪委监委合署办公这一实然的前提。因此,在纪检监察审查调查程序的内部分工原则指引下,未来二者衔接协调的配套制度完善,主要关注它们在证据取得和证据使用上的界限,从而保障被审查调查对象的相关救济权利。

### (一)完善党纪处分证据与政务处分证据的审查判断规则

第一,优化两类证据的证明标准。要实现对违反党纪行为与职务违法行为执纪执法的衔接,应建立紧密衔接的证明标准,以期更好实现从党内监督执纪到监察监督执法的监督追责“全覆盖”。相较于民事诉讼中的“盖然性优势证明标准”,党纪处分与政务处分至少不应低于该标准,但并未要求以刑事诉讼中“排除合理怀疑”为基准。由于职务违法行为的政务处分代表了“非罪处置”的程序终结效果,并非以进入刑事诉讼程序为前提,因此,职务违法证明标准不适用职务犯罪证明标准。但是,若将职务违法的证明标准直接套用民事诉讼中的高度“盖然性证明标准”亦有不妥之处。<sup>⑤</sup>政务处分的目的是促进公职人员秉公用权、廉洁高效。监察机关与政务处分的处理对象之间并非民事诉讼中的原、被告关系,而是监督与被监督关系。因政务处分属于不可诉的内部行政行为,受处分人的救济渠道只有申诉和复议。同时,政务处分证据因涉及国家机关内部信息,依法可不予公开。诸如此类的限制在一定程度上遮蔽了受处分对象的救济权利。由此,党纪处分证据

和政务处分证据的证明标准应处于刑事诉讼中“排除合理怀疑”与民事诉讼中“盖然性优势”证明标准之间。党纪处分证据和政务处分证据的形成过程须以党的纪律检查机关或者监察机关的谈话、询问、查询和调取等审查调查措施为基础,在职务违法调查程序的运行过程中把握政务处分证据制作的规范要求。在无须经调查即可作出组织处理、党纪处分或者政务处分的情形下,证据制作主体尤其应注重言词证据形成过程的正当性、合规性与合法性。在有条件的情况下,针对党纪处分中较重的处分,例如撤销党内职务、留党察看以及开除党籍,或者是政务处分中降级、撤职、开除处分,均应要求其言词证据笔录的形成须有全程的同步录音录像。此举可保障党纪处分证据、政务处分证据制作实现全过程“留痕”,为审查调查对象提供相应的陈述、申辩、申诉与复议等救济路径。

第二,明确党纪处分证据、政务处分证据适用相对独立的非法证据排除规则。在现有的党纪处分适用的党内法规以及政务处分适用的法律规范中,非法证据排除的启动主体尚未完善。非法证据排除从效果上看,应可呈现于整个政务处分的运行程序之中。由刑事诉讼非法证据排除规则可知,排除主体涵盖了公安机关、检察机关或者法院,它们在诉讼阶段可以即时提出非法证据排除的申请。基于此,在党纪处分或者政务处分程序中,非法证据的排除应由各自的案件审理部门负责,从而形成独立于调查取证主体的内部监督制约。由此,党纪处分证据和政务处分证据在转换过程中,其非法证据排除的审查判断义务即由案件审理部门承担。<sup>⑧</sup>案件的审查调查部门负责证据的收集、固定和调取,并将调查报告与全案证据移送案件审理部门。案件审理部门在纪检监察机关当中,通常代表本机关发挥处置前的最后一道“把关”作用,负责案件证据的审查判断。不论党纪处分还是政务处分,均由案件审理部门分别就违纪、违法的事实认定和党规国法的适用进行审查。因此,案件审理部门与审查调查部门之间基于“内部分工”原则形成了相对独立的工作关系。前者在后者提供的证据基础上,重点关注已有证据的客观性、关联性以及合规合法性,此可参照“检察官客观义务理论”呈现监察机关调查收集和审查判断

证据的“客观义务”。<sup>⑨</sup>即使违纪、违法行为从审查调查功能层面可以形成职能上的分工,党纪处分证据、政务处分证据的审查判断仍体现出一定的“统合性”,此即纪检监察合署办公内在规律的体现。在收集固定证据的过程中,若非案件审理部门主动发现存在违法取证行为,一般难以在审查调查程序中实现非法证据排除的自我监督效果。基于此,党纪处分证据、政务处分证据之间的转换和认定应首先明确在何种程序中完成非法证据排除,这包括了非法证据排除的程序启动权限以及职责分配。

(二)健全党纪处分证据与政务处分证据制作过程中的权利保障机制

以A省巡查组处分Z某一案为例,A省巡查组以不接听电话为由,对Q县农村公路局扶贫干部Z某给予党内警告的处分。据悉,在巡查组打电话给Z某时,Z某正在洗澡。经媒体公开报道后,该事件在社会上引起舆论关注。<sup>⑩</sup>同年11月,在经Q县纪委复查后,县委认为对Z某的党纪处分定性不准确,处理不恰当,并由县纪委会常委会撤销该处分。由此可知,党纪处分证据、政务处分证据在形成过程中,可因办案主体对证据制作的程序规范把握不够严谨而存在超越权限的情形。因此,在两类证据的制作过程中,纪检监察机关不仅应不断强化自我监督效能,还应从处置对象的权利保障层面关注其应有的救济权利范围。

第一,强化纪检监察机关的自我监督效能。“刀刃向内”“严防灯下黑”准确概括了国家监察体制改革以来纪检监察机关实现自我监督的基本面向。“批评与自我批评”是中国共产党的优良作风,是对秉公用权的监督和自我反省,也是纠错改错、保持党员干部和党组织先进性和纯洁性的重要途径。党员干部的“六大纪律”不仅体现在履职行为中,也反映在日常行为当中。自我监督应立足于党内法规的监督保障功能,而非超越党内法规的规制范畴之外创设新的惩戒类型。党纪处分依据的形成必须恪守内部分工与监督的原则,在证据制作过程中以程序法定为原则。此时,自我监督效能应反映在监督对象接受党纪审查调查时,能否从证据认定层面实现党纪处分证据的证明效果,以及惩戒效果与规范目的之间能否合乎比例。

监察机关作出政务处分时,尤其应重视以调查程序为基础的自我监督效能。政务处分的形成须恪守监察法律和监察法规的规制边界,明确政务处分依托的证据材料在形成过程中必须符合监察法定的精神。政务处分自我监督恰是在调查终结后,在外部监督发挥作用以前,可在内部提前完成对政务处分证据的审查判断,以期符合职务违法案件的定案条件。此外,对于移送检察机关审查起诉的案件,政务处分不影响案件移送刑事司法的效果。政务处分证据在移送审查前,可以通过内部监督完成对证据“三性”和“两力”的审查,以期在作为刑事证据认定时可实现应然的证据转换效果。由此,纪检监察机关在办理案件过程中形成自上而下的案件纠错机制,可以防止案件性质上的定性错误,且避免在审查调查程序终结后引发不必要的程序回转。

第二,保障被处分对象的程序救济权利。被处分对象在受到党纪处分、政务处分时,其程序救济路径一般体现为申诉和复议。<sup>②</sup>党纪处分、政务处分的不可诉性,代表了党和国家机关内部自身事务的专有性。由此,该类性质的纠纷排除在法院受理的行政诉讼范围之外。<sup>③</sup>若法院将党纪处分和政务处分纳入行政诉讼的受案范围,实则将内部组织建设作为一般性行政纠纷对待,有违党纪国法协调衔接的基本法理。为实现党纪处分证据和政务处分证据的衔接合规、合法与正当,应从被处分对象的陈述、申辩、控告、检举以及申诉、复议、复审与复核等权利类型中寻找完善空间。例如,政务处分在形成前,谈话函询、初步核实和审查调查均可体现调查取证的功能。倘若被调查对象并未按照法定程序进行陈述和申辩,其处分决定可因程序违法而归于无效。在现有的申诉权利救济体系中,保障被处分对象的申诉渠道乃是作出处分主体应尽的义务。同时,此类义务不仅应及于案件的当事人,还应及于案外第三人。案外第三人在涉案财产处置与人身自由限制层面可与审查调查程序产生直接关联,因而在权利保障层面亦可针对审查调查措施享有必要的申诉救济权利。这不仅能约束党纪处分证据、政务处分证据的审查调查主体并规范取证行为,同时还能将监督

救济权利保障的对象范畴予以适度延展。

此外,优化司法监督效能亦是党纪处分证据、政务处分证据在收集、固定、审查和运用过程中的应有之义。从移送审查起诉的程序性质变更可知,检察机关在审查判断监察机关移送证据时,依托刑事证据规则衡量证据资格与证明力。由此,适度提高党纪处分证据与政务处分证据的认定门槛,有助于党内监督执纪“四种形态”之间程序衔接的顺畅。

#### 四、结语

建立较为完备的党纪处分证据、政务处分证据的适用衔接规则,是完善党纪处分和政务处分制度的重要举措。必须贯彻法治反腐的总体目标,重视证据调查程序的正当性与合法性,平衡公平价值与效率价值之间的关系。<sup>④</sup>在党的领导下,优化完善“集中、统一、高效”的法治反腐体系,须立足于证据属性、证据价值以及证明标准等方面提升法治反腐的监督效能,在“纪法贯通,法法衔接”的过程中实现党纪处分与政务处分的协同效应。优化完善党纪处分证据、政务处分证据的调查、收集、审查和运用规则,在不同性质的审查调查程序中规范不同类型证据的证明标准,可为进一步优化党的纪律检查机关和国家监察机关在审查调查履职过程中的职能分工,为整体推进国家监察配套制度改革提供程序法上的必要指引。

#### 注释:

①参见朱福惠:《〈政务处分法〉上纪律处分双轨制的形成机理与衔接适用》,《河北法学》2021年第9期,第45页。

②参见陈伟、邬雨岑:《监察调查中非法证据排除的困惑及其解决》,《警务研究》2022年第1期,第70-71页。

③参见王译:《论监察证据审查判断规则的类型化建构》,《青少年犯罪问题》2022年第3期,第63页。

④参见朱福惠:《论监察法上政务处分之适用及其法理》,《法学杂志》2019年第9期,第47页。

⑤《习近平关于依规治党论述摘编》,中央文献出版社2022年版,第196页。

⑥参见《中国共产党纪律处分条例》第1条:“为了维护党章和其他党内法规,严肃党的纪律,纯洁党的组织,保障党员民主权利,教育党员遵纪守法,维护党的团结统一,保证党的路线、方针、政策、决议和国家法律法规的贯彻执行,根据《中

国共产党章程》，制定本条例。”

⑦参见秦前红、苏绍龙：《党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径——兼论备案审查衔接联动机制》，《法律科学(西北政法大学学报)》2016年第5期，第22-23页。

⑧参见江国华：《正当性、权限与边界——特别权力关系理论与党内法规之证成》，《法律科学(西北政法大学学报)》2019年第1期，第70页。

⑨参见郭文涛：《论政务处分的不可诉性——基于特别权力关系理论的视角》，《西部法学评论》2020年第4期，第14-16页。

⑩习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第39页。

⑪《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》，《人民日报》2019年10月27日，第2版。

⑫参见《政务处分法》第2条第2款。

⑬参见严若冰：《以定义为中心的大数据证据独立种类研究》，《山东警察学院学报》2020年第5期，第80-83页。

⑭《监察法实施条例》第63条第1款规定：“监察机关调查终结的职务犯罪案件，应当事实清楚，证据确实、充分。证据确实、充分，应当符合下列条件：(一)定罪量刑的事实都有证据证明；(二)据以定案的证据均经法定程序查证属实；(三)综合全案证据，对所认定事实已排除合理怀疑。”

⑮《监察法》第33条第2、3款规定：“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。”

⑯参见秦前红、周航：《党纪处分与政务处分的衔接协调及运行机制》，《中国法律评论》2021年第1期，第171-172页。

⑰《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第33条规定：“纪检监察机关采取初步核实方式处置问题线索，应当制定工作方案，成立核查组，履行审批程序。被核查人为下一级党委(党组)主要负责人的，纪检监察机关应当报同级党委主要负责人批准。”第38条第2款规定：“立案审查调查决定应当向被审查调查人宣布，并向被审查调查人所在党委(党组)主要负责人通报。”

⑱《监察法》第38条规定：“需要采取初步核实方式处置问题线索的，监察机关应当依法履行审批程序，成立核查组。初步核实工作结束后，核查组应当撰写初步核实情况报告，提出处理建议。承办部门应当提出分类处理意见。初步核实情况报告和分类处理意见报监察机关主要负责人审批。”

⑲参见张海涛：《党政机关合署办公的权力运作关系及其系统论阐释》，《人大法律评论》2019年第2辑，第236-242页。

⑳参见王斌林、王文芊：《纪委、监察委合署制度下党纪与国法的协同性研究》，《南方论刊》2021年第11期，第71-74页。

㉑参见刘艳红、刘浩：《政务处分法对监察体制改革的法治化推进》，《南京师大学报(社会科学版)》2020年第1期，第14页。

㉒《关于办理侵犯知识产权刑事案件适用法律若干问题的意见》第2条指出：“行政执法部门依法收集、调取、制作的物证、书证、视听资料、检验报告、鉴定结论、勘验笔录、现场笔录，经公安机关、人民检察院审查，人民法院庭质证确认，可以作为刑事证据使用。行政执法部门制作的证人证言、当事人陈述等调查笔录，公安机关认为有必要作为刑事证据使用的，应当依法重新收集、制作。”

㉓参见王译：《党内监督执纪“四种形态”间程序衔接规制探讨》，《河南社会科学》2021年第6期，第63-65页。

㉔《纪律处分条例》第33条第2款规定：“党员依法受到政务处分、行政处罚，应当追究党纪责任的，党组织可以根据生效的政务处分、行政处罚决定认定的事实、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。”

㉕参见谢佑平、申育冰：《论监察调查三类案件的证据(明)标准及其程序衔接》，《河北法学》2021年第11期，第70页。

㉖参见程衍：《中国特色独立监察程序下非法证据排除规则的制度建构》，《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2019年第2期，第131页。

㉗参见王译、江国华：《逻辑原点、基本原则与功能期待：完善监察监督机制的应然面向》，《中共天津市委党校学报》2020年第1期，第73-74页。

㉘参见安徽省全椒县纪委监委：《一副局长被党内警告：省巡查组4分钟内4次拨打其手机均未接》，资料来源：<https://news.sina.com.cn/c/2018-11-14/doc-ihmutuec0098313.shtml>，最后访问日期：2022年7月1日。

㉙参见朱福惠：《国家监察法对公职人员纪律处分体制的重构》，《行政法学研究》2018年第4期，第24页。

㉚参见郭文涛：《论政务处分的不可诉性——基于特别权力关系理论的视角》，《西部法学评论》2020年第4期，第14页。

㉛参见瞿芄等：《推进政务处分法治化规范化——公职人员政务处分法草案透析》，《中国纪检监察报》2019年10月9日，第1版。

【作者简介】王译，湘潭大学法学院、反腐败司法研究基地讲师(湖南 湘潭 411105)。

【原文出处】《党内法规研究》(武汉)，2023.3.107~