

违反党纪终身追责之法理思考与制度完善

祝捷 周娴

【摘要】《纪律处分条例》不限制违纪行为的追责期限。与国法时效两相比照,“党内不设置追责时效”的法理逻辑在于:党纪追责源于对党员政治身份的规范,而国法追诉是对一般社会成员行为的普遍约束;终身追责符合党内“义务优位”的制度安排,而时效与国法“以权利为本位”相契合;党纪追责权不存在消灭可能,而时效设定国家权力会随时间经过而消灭;终身追责终极目的在于保障党长期执政,而国法时效侧重“维持既存的稳定的社会秩序”。在继续坚持终身追责的同时,还应从以制度完善促进追责规范、以资源集中紧盯追责重点、以证据优化实现追责精准、以纪法贯通促进追责高效等四个方面协同作用以消除追责乱象。

【关键词】终身追责;时效制度;义务优位;自我革命

【基金项目】国家社会科学基金重大研究专项项目“社会主义核心价值观融入党内法规制度建设的创新性路径研究”(19VHJ009)。

一、问题的提出

近年来,中央纪委国家监委网站通报了多起违反党纪终身追责案件,其中包括退休多年的党员领导干部涉嫌严重违纪违法被查案、刑事追诉时效已过但党纪依然回溯的严重违纪违法案等,引发了社会的广泛关注与讨论。党内法规制度设计打破了传统的“时效免责”,实行终身追责。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》规定党员“任何时候任何情况下都不能违反党的纪律”;《中国共产党问责条例》(以下简称《问责条例》)第16条采用明示方式规定“终身问责”;作为终身追责主要制度载体的《中国共产党纪律处分条例》(以下简称《纪律处分条例》)历次版本均未对党纪处分时效作出明确规定,默示“违纪行为都必须受到追究”。党纪处分规范萌芽期的1987年《党的纪律检查机关案件审理工作条例》第6条规定,对于违犯党的纪律的党员,都要严肃查处,决不容许有不受党纪约束的特殊党员,这确立了对违纪行为追责的基本原则,即党员

只要有违犯党纪的行为,无论时间多长,其违纪行为都应接受党纪的评价。^{[1](p132)}其后《纪律处分条例》1997年版第5条、2003年版第3条、2015年版第6条、2018年版第7条以及新修订的2023年版第7条、第37条与第38条,均以默示方式体现“终身追责”。执纪实务界通常也认为,“党纪处分不存在追究责任时效的问题,对违反党纪应给予纪律处理或者处分的行为,纪检监察机关都应依规作出处理”。^{[2](p58)}

而在理论探讨层面,对于违纪行为是否应当终身追责这一问题存在争议。持肯定态度的学者认为,党内法规的时间效力范围覆盖涉嫌违规违纪对象一生,彰显了纪在法前、纪严于法的管党治党理念,彻底打破了少数违规违纪党员领导干部以为“退二线”或退休了就可以“平安着陆”的惯性思维,^{[3](p39)}这一制度创新,避免超过了“刑事追诉时效”就不承担任何责任的困局。^{[4](p19)}持存疑观点的学者认为,在当前执纪资源有限的现实条件下,纪检监察机关无法同时兼顾精准查处新旧违纪案件,这实质上不利于

及时有效地处理违纪行为、优化配置反腐资源以及维护既有的社会关系。^{[5](p32)}造成的最大危害是容易翻历史旧账,^{[6](p26)}查处一些十几年、数十年以前,且查实的也仅能给予轻处分的案件,影响办案工作积极性和严肃性,更达不到应有的政治效果。^{[7](p222-223)}在此基础上,部分学者主张参照国法中的刑事追诉时效、行政处罚时效、民事诉讼时效等,构建违反党纪追责时效。

有关终身追责的既有研究的论述路径,大多是将党规与国法进行简单类比并直接得出结论,而未考虑到党纪追责的自身特点。如果仅是将法律中的时效制度生搬硬套到党规党纪领域,而忽视党规党纪与国家法律在内在逻辑、本质特征及制度环境方面的不同,则很难得出“违反党纪是否应当终身追责”这一问题的客观公正答案。我们认为,可以比照国法时效特别是与党纪追责较为类似的刑法追诉的观点主张,以判断国法时效制度的价值根据是否在党纪追责中同样“讲得通、理得顺”,但问题的立基点还应在于党规党纪自身。即要准确站位党的自我革命,用法理思维和政治思维深入挖掘违纪终身追责的逻辑依据,以推进新时代纪检监察工作的高质量发展。

二、国法领域时效制度之特征归纳与逻辑阐释

研究党内是否须实行追责时效,应先从法理角度对违反党纪终身追责的背后逻辑予以思考,与国法领域较为成熟的时效制度相比照自然成为一种论证路径。国家法律中的时效规定众多,我们选择了几种研究更为深入的时效制度作为代表。

(一)国法领域时效制度特征归纳

时效是指“一定的事实经过一定的期限就发生一定法律后果”。^{[8](p1)}在我国,时效制度虽然古代略有萌芽,但基本属于舶来制度。^{[9](p1)}时至今日,我国法律体系中的时效制度已渐臻完善,形成了包括刑事追诉时效、行政处罚时效、民事诉讼时效等在内的全领域和各阶段的时效制度体系。

《刑法》第87条是确立刑事追诉时效的基础性规范,根据法定刑幅度规定了相应的追诉时效期限。除了明确的追诉期限外,尤其需要强调的是追

诉时效规则,“超过追诉时效,意味着不能行使求刑权、量刑权与行刑权,也不能适用非刑罚的法律后果,因而导致法律后果消灭”,^{[10](p830)}这是追诉期限届满的实体性后果。有学者认为,追诉时效期限届满会阻碍刑事诉讼程序的发起与推进,超过追诉期限构成了国家刑罚权合法发动的程序障碍,从而将追诉时效理解为刑事程序法制度。^①我们认为,对刑事司法程序造成的影响是追诉时效的转化适用效果,时效本身仍然属于实体规定,因为其解决的是“要不要追诉”这一实体问题,而非程序法关注的“如何追诉”以及“怎么追诉”问题。^{[11](p132)}

行政处罚时效分为两种:一是普遍适用于一般行政处罚领域的时效,规定于《行政处罚法》第36条;二是特别时效,即《行政处罚法》以外的其他法律规范规定的行政处罚时效,例如《治安管理处罚法》第22条。无论是一般时效还是特别时效,都采用权力消灭主义立场,在性质上基本等同于追诉时效。^{[12](p127)}

《民法典》第9章针对各种情形设定了不同的诉讼时效,并在第192条中规定了时效届满的效力,包括两个层面:一是时效届满的直接效力,即义务人取得抗辩权;二是行使抗辩权的效力,即援引抗辩权(积极行使)的效力和放弃抗辩权(消极行使)的效力。^{[13](p231)}关于诉讼时效届满的效力,《民法通则》采取的是胜诉权消灭主义,后《诉讼时效规定》(2020年修正)改采抗辩权发生主义,《民法典》第192条继承了后者的处理模式。

以上时效的共同特征可以归纳为四个方面:一是制度关注的核心基本都是“行为”,无论是追诉时效关注的犯罪行为、处罚时效关注的违法行为,还是诉讼时效关注的义务人须履行之行为,均未超出“行为”范畴,且一般情况下未对行为者身份作特殊要求;二是时效法定,每一种时效制度都设定了明确的时效期间,不能随意约定或变更;三是时效期间经过会带来权力消灭或抗辩权发生后果,这种时间之于权力或权利的决定性作用“更多是法律的拟制,缺乏天然的道义基础”;^{[14](p61)}四是时效制度的本质是对违法犯罪人的宽宥式保护、对义务人设

定的“合理侥幸”。

(二)关于时效制度逻辑根据的几种主要观点及评述

不同部门法设立时效制度各有其利益考量,且学界相关讨论浩如烟海,穷尽全部时效制度背后的一切正当性学说已是不可能,因此我们选择围绕几种主要的学说展开论述。

1. 设立时效制度是出于对司法资源成本的考量。基于司法资源的有限性,不可能在一件年长日久的案件上无限地消耗司法资源,否则会严重影响对当下案件的查办。不及时行使权力或权利的行为是无效率的,罔顾人类交往所形成的新秩序而坚持对此等无效率行为予以保护,会付出明显昂贵的司法成本。^{[15](p40)}但也有观点认为,节约司法资源“只是诉讼时效的自然附带结果,而不是诉讼时效成立的原因”,^{[16](p5)}“司法成本的考量显然不是设立追诉时效制度的主要价值体现”。^{[11](p132)}“司法资源节约说”其实是在对法律进行经济分析,但在立法和司法诉讼的价值位阶中,成本、效率绝非处于首要位置,在必要时须让位给更高位阶的价值目标。因此,“司法资源节约说”说服力显露不足。

2. 时效制度是对证据湮灭客观现实的接受。“证据湮灭说”着眼于司法诉讼过程中证据的搜集与认定,认为案件证据易随时间流逝而消失,或变得模糊不清,导致事实难以查明。然而,随着科学技术的迅猛发展,证据随时间流逝而湮灭的可能性显著降低。从规范适用角度出发,甚至可主张追诉时效、诉讼时效等时效制度没有存在的必要,法律已设定了证据不足情况下的处理规则,“存疑时有利于被告”原则、民事诉讼举证责任分配规则以及“优势证据”证明标准等规定均可将年代久远的案件引向确定的裁量结果,这个结果就是法律所认可的“法律真实”,故“证据湮灭说”不足以完全确认时效制度的存在逻辑。

3. 时效制度设置是为了敦促权利人积极行使权利、督促司法机关及时运用权力。就诉讼时效而言,时效期间的起算与权利人的主观认知紧密相关,民事诉讼时效期间“自权利人知道或者应当知

道权利受到损害以及义务人之日起计算”,如果权利主体处于“知道或者应当知道”的主观认知状态而怠于提起诉讼,那么法律就不再保护“躺在权利上睡觉”的权利人。而刑事追诉时效、行政处罚时效皆自犯罪之日、违法行为发生之日起计算,有连续或者继续状态的,从行为终了之日起计算,表明这两类时效起算与权力主体的主观认知无关,即使时效经过导致刑罚权、行政处罚权消灭,也不能倒推出权力主体的懈怠或者不作为。因此,“时效制度是为了督促权利人及时行使权利”尚且能够说通,但认为“追诉时效、处罚时效存在的理由是为了惩罚‘疏松懈怠’的司法机关”则不够客观。更深入论述,“督促权力(权利)行使说”只能被当作时效制度建立后客观上的功能作用,而不属于时效制度得以存在的理论依据。^{[9](p121-122)}

4. 设置时效制度在于尊重已经形成的稳定的社会秩序。不论是刑事追诉权力、行政处罚权力,还是民事诉讼权利,在时效制度的设定下都成为一种“被时间约束的存在”,一旦超过该期限,就会导致权力消灭,或抗辩权发生。那么因何要对权力运用、权利行使确定时间界限?大多数学者认为,“时效制度之设,在于尊重久已继承之事实状态,即在于社会秩序之维持”。^{[17](p623)}所谓“社会秩序”,应理解为社会关系,不被发现的违法行为人经过相当长一段时间未有新的违法行为发生的,表明已经形成新的稳定的社会关系,继续追究其此前的违法行为将破坏已经稳定的社会关系。有学者对此有过形象描述,人类的交往行为就像湍急的河流奔腾不止,即便遇到险阻也会逶迤前行,与未行使而处于停滞状态的权力或权利相比,由持续不断的人类交往所形成的新秩序更需要亦更值得保护。^{[15](p40)}

除上述几种共通的说法外,学界还对刑事追诉时效的逻辑根据提出过几种解释进路,包括改善推测说、准受刑说、规范感情缓和说、社会遗忘说等,但均因带有很强主观推断色彩,而难以被普遍理解与认同。探寻时效制度的存在根据的实质就是从当下出发对一项设立在先的法律制度作回溯性

探讨,得出的结论是多样的且无“完全正确”的,观点能否占据主流地位取决于自身的说服力。我们认为,在众多为时效制度辩白的学说中,“维持新的社会秩序”是时效制度存在的第一理由,其余观点或主张更多是在这一首要价值的基础上强化时效制度的说服力。

三、违反党纪终身追责之法理思考——与时效制度相比照

尽管学界主张借鉴法律时效以构建违纪追责时效,但立规执规主体仍认为追责权运用无须受到时间限制,除了党纪终身追责与国法追诉、处罚时效本质上存在区别外,这说明在后者看来,必然有某些价值高于时效制度背后的价值基础。我们试图对违纪终身追责的法理逻辑做深入探讨,以证成“党内不设追责时效”这一制度决定。

(一)党纪追责源于对党员政治身份的规范,不同于国法追诉或处罚是对一般社会成员行为的普遍约束

《中国共产党章程》(以下简称《党章》)第1条规定了入党条件与基本程序,在这一规定中有两个关键词,一是“愿意”,二是“申请”。“愿意”一词内涵丰富,构成“自愿”的前提是“知情”,即入党申请人对成为一名中国共产党党员所带来的个人身份转换有着清醒认知,必须全心全意为人民服务,任何时候任何情况下都不能违反党的纪律。在“充分知情”的基础上,申请人“未受胁迫地”“未被强制地”向党组织正式提出书面申请。符合前述两点,即满足《党章》所要求的“愿意”。“申请”一词表明公民加入党组织需要履行严格程序,包括“填写入党志愿书”“有两名正式党员做介绍人”“经过支部大会通过和上级党组织批准”“经过预备期考察”等环节。所以每一位党员都知晓违反党规党纪会招致的后果,当其获得党员这一特殊政治身份时,也就授予了党组织对其违纪行为予以追究的权力。党员身份自个人申请入党时起并贯穿终身,除非因实施严重违纪违法被开除党籍或因不履行党员义务、不符合党员条件等情形被除名。党纪追责权与党员身份相伴而生,即使“违纪党员在党组织作

出处分决定前死亡,或者在死亡之后发现其曾有严重违纪行为”,也仍会对其开除党籍或者作出违犯党纪的书面结论和相应处理。从公开通报的多起终身追责案件可知,退休年岁之久与违纪终身追责并没有实质关联,退休会带来公职身份的改变,但并不影响共产党员这一政治身份标识。违纪终身追责紧扣的是党员政治身份,党员领导干部退休后仍然具有党员身份,对其违纪行为予以追责是理之应然。

党纪追责权与党员身份在“终身”这一时间维度上如影随形,同时“依规依纪追责”中的“规”与“纪”本身就是党员身份的衍生要求,是个人成为党员后不可逾越的制度红线。政治身份是一个人在政治上的归属、地位和资格,党员的思想倾向、政治立场和政治观点要与其政治身份相一致,适用于党员政治身份的纪律必然严于适用于一般社会成员的法律。与国法追诉、诉讼活动往往关注行为是否符合特定构成要件要素,并未对主体身份做其他限制不同,党纪追责要同时审查被追责对象的“身份”和“行为”,甚至身份属性是审查行为的前置条件,这种适用规则类似于刑法中的身份犯。“身份犯的不法内涵,在于违反了特别主体资格附加的作为义务”,^{[18](p95)}违反党纪行为的核心在于其违反了党员身份所附加的行为义务。当个人具备党员身份时,其作为社会一般主体所做出的违法行为会受到法律惩处,但法律责任追究不能替代党纪追责,行为主体因同时具有党员身份,仍须接受党纪规制。因此,相较于单纯认为党内追责是对某一类行为的惩戒,我们更倾向于认为是对党员政治身份的约束与规范。

(二)终身追责符合党内“义务优位”的制度安排,而时效规定与国法“以权利为本位”相契合

国法惩罚性时效的实质是在国家权力与违法犯罪者的个人权利之间,让“权利优位”,让刑罚权、行政处罚权消灭。权利是第一性的因素,义务是第二性的因素,权利是义务存在的依据和意义,^{[19](p135)}即国家强调并且重视保护违法犯罪者的权利。

与国家法以权利为本位不同,“党内法规以党

员义务为优位,兼顾党员权利”。^{[20](p70)}这既体现在权利、义务的规定顺序上,“宪法中关于公民权利义务的規定中,权利内容先于义务性内容;而党章对党员义务的规定则先于权利规定”;^{[21](p72)}也体现于违纪终身追责制度之中,终身追责就是在“义务本位”指引下的制度选择,无论行为人的违纪行为发生在多久之前,仍要对其调查追究。在某干部选用接受贿赂案中,某县财政局党组书记、局长王某2013年违规发放津补贴5万余元、2014年在干部选拔任用工作中收受他人贿赂8万元。^②依照《刑法》规定并结合案涉数额、情节,此案量刑幅度的法定最高刑为3年有期徒刑,追诉时效为5年。到2020年案发时已超过追诉时效,但由于王某的行为违反了中央八项规定、组织纪律和廉洁纪律,纪检监察机关对其作出了党纪政务重处分。此案体现了国法追诉时效与违纪终身追责在实践中不同的运行样态,刑法通过设置追诉时效以约束国家权力、保障犯罪人权利,而坚持“义务优位”的党规党纪选择让追责权始终持续直至追责实现、义务履行。若在党纪追责领域移植借鉴“权利优位”,可能会使人民群众认为纪检监察机关包庇违纪违法党员,也容易形成“一线犯案、二线上岸、退休安全”投机式贪污腐败现象;反之,“义务优位”能体现一个先进性政党对成员的高标准与严要求,符合全面从严治党的客观需要。

(三)党纪追责权不存在消灭可能,不同于时效设定的国家权力会随时间经过而消灭

国法时效期限届满会导致惩罚性权力消灭或抗辩权发生,这更多是法律的拟制,并不具备当然属性。以刑事追诉时效为例,追诉时效规则其实与我国传统的“杀人偿命”“君子报仇,十年不晚”的“自然正义观”相背离。现代刑法观认为,在具体案件中,个人法益、集体法益等受损,需要国家发动刑罚权追究犯罪人的刑事责任,但人的生命长度总是有限的,不能够“无限”地追及犯罪,所以刑罚权必须在一定限度内运用。

在党内法规领域,时效制度不具备确定无疑的推及效力。《纪律处分条例》没有作出“党纪追责权

随时间经过而消灭”的拟制性规定,党纪追责权也不具备消灭的基础与可能。我们可以在道德体系内部将党纪终身追责与国法时效制度做比较,终身追责以严格维护党员党性为立基点,而国法时效给违法犯罪人保留了“合理侥幸”空间,二者并不相容。前者蕴含的意旨是“较高层次的道德”,而后者体现的是“最低限度的道德”,党规党纪对道德的追求天然地高于国家法律。^{[22](p5)}某县某局副局长陈某2016年2月先后2次在某宾馆分别与卖淫女李某、周某发生性关系,并支付2人嫖资各1000元,2016年10月县纪委对陈某涉嫌严重违纪违法问题立案审查调查。因案涉行为已超过6个月的治安管理处罚时效,公安机关不能再对涉案人员的嫖娼行为给予行政处罚决定。而纪检监察机关可以独立认定嫖娼行为性质,并按规定给予开除党籍处分,不以公安机关等单位作出处理决定为前提。^③此案中,陈某因时效已过被免于行政处罚,但其嫖娼行为与社会主流价值观和道德规范相背离,法律可以容忍相当程度的“不道德”存在,党规党纪却无法容忍这种“有违道德的侥幸”,故对其发动党纪追责。党内建立终身追责制,一方面是要倒逼党员履责,另一方面也是基于对违纪行为在惩戒前提下的预防。“腐败是危害党的生命力和战斗力的最大毒瘤”,^{[23](p69)}违纪终身追责作为党和国家监督体系中的重要构成,其核心任务之一就是正风肃纪反腐,坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍。“无禁区、全覆盖、零容忍”指涉的内容不仅包括腐败主体、腐败领域以及腐败后果,也包括时间跨度上的不间断,即党内监督的“全生命周期”。

(四)终身追责的终极目的在于保障党长期执政,不同于国法时效侧重“维持既存的稳定的社会秩序”

党的权力具有不同面向,“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”。^{[24](p11)}在这一大前提下,党的权力可依其在党和国家治理领域发挥的具体功能而划分成不同部分。党纪追责权属于党的建设板块的权力,它调整的是党内关系,“调整对象双方都是党内成员,要么是党的组织,要么是党

员”，^{[25](p11)}影响的是党内主体，对违纪党员给予纪律处理或者处分，对违纪党组织可以予以改组或者解散。促使党纪追责权发动的因素不限于党内政治原因。违反党章和其他党内法规、违反国家法律法规、违反党和国家政策等内容的多种行为都会触发党纪处分。“堡垒最容易从内部被攻破。从某种意义上说，自从党成立以来，我们党面临的最大风险是内部变质、变色、变味，丧失马克思主义政党的政治本色，背离党的宗旨而失去最广大人民支持和拥护。”^{[26](p12)}党纪追责即是用硬约束去避免潜在的腐朽变质的风险，从受理检举控告、立案审查调查、进行案件审理，到形成审理报告、作出处分决定，严肃惩处党内腐化变质分子，将自我革命的精神融入每一个执纪执法环节、每一个执纪执法案例之中。党的权力由人民赋予，党必须坚持用权为民、严以用权，违规违纪行为看似只关乎党员个人，实际影响的是作为整体的党的公信力。

党纪追责无论多么重要，“它本身都不是最终目的，坚持从严管党治党的最终目的在于提高党的执政能力，实现党长期执政”。^{[25](p59)}党员与党本为一体，“党员是党的肌体的细胞”，^{[27](p1)}党员实施违纪违法甚至构成犯罪的行为，会对党的先进性和纯洁性造成侵扰。作为党内治理的重要手段，违纪追责权必须坚决清除一切侵蚀党的健康肌体的病毒，通过对违纪行为作出恰当的处理处分，来确保党不变质、不变色、不变味，这是党的自我约束、自我控权。虽然在查办案件时，执纪机关会面对“证据变得模糊或者湮灭导致无法查证”的客观事实，也会遭遇“监督执纪力量不足、资源紧缺”的困境，但这些都不足以支撑违纪追责时效的建立。最关键的缘由是，当国家法律选择通过建立时效制度以维护既成的社会秩序时，以“江山就是人民、人民就是江山，人心向背关系党的生死存亡”^{[26](p11)}作为制度标尺的党规党纪是通过对过去违纪行为予以追责来实现自我革命，确保党的长期执政。

综上，违反党纪终身追责有其法理逻辑：违纪责任根源在于对党员政治身份的约束和规范，当行为人做出违纪行为后，其党员身份便会时刻牵引着

违纪责任，无论时间经过多久，这种责任非经追究不会消灭，党内不设置追责时效的核心理念在于坚决维护党的肌体健康，永葆党的先进性和纯洁性，保障长期执政。党规党纪的这种核心理念高于国法时效制度背后所蕴含的一系列价值根据，对追责权力设置时间期限并在期限经过后让权力消灭的时效规定在党内不具备移植、成长基础。

四、违反党纪终身追责之制度完善

在厘清违反党纪终身追责的法理逻辑后，我们进一步思考终身追责前提下如何努力实现追责精准高效，以达至政治效果、纪律效果和社会效果相统一。在当前的监督执纪实务中，党纪追责在一定程度上存在权力滥用、追责问责乱象，例如某些地方对终身追责案件存在指令性安排、数量性考核，使党员对追责合规性、合理性产生质疑。再如，终身追责并不意味着查办所有违纪案件均须同等发力，而应当有所区分地对主观恶性更深、对党的肌体健康伤害更大的案件重点查处。同时，经年日久带来的证据模糊等客观现实的确容易造成误判，以及存在追责相关程序不够规范，纪法结合、衔接的紧密程度还不足等问题，这些会在不同程度上给制度权威与执行力造成负面影响。违纪终身追责遭受非议或者误解，症结并不在于“终身”这一长时间跨度本身，我们认为，在继续坚持违纪终身追责的前提下，应当多渠道多途径发力，对党纪责任追究中存在的问题采取针对性措施，以实现追责的规范、精准、高效。

(一)以制度完善促进追责规范

党规党纪是“终身追责”的重要制度载体，在制度设计和安排上始终贯彻终身追责、全面从严治党的理念。党的十八大以来，党内法规制度建设取得大发展、大进步，纪检监察法规体系极大完善，形成了以《党章》为根本遵循，以《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《纪律处分条例》《问责条例》等党内法规为主干，内容涵盖政治纪律、组织纪律、廉洁纪律等多方面多领域的纪检监察法规体系，为党纪追责提供了制度支撑。但“依规治党实践中依旧

存在有规不依、执规不严等在内的诸多问题,不少党内法规在执行中被打折扣、做了选择、搞了变通”。^{[28](p54)}党的纪检监察机关要把住贯彻执行这个关键,把党章党规党纪实施摆在更加突出的位置,在坚持对违纪行为终身追责的同时,更好地维护党规国法,将党内法规制度要求细化到每一件执纪执法案件之中。

党纪追责作出的处分决定虽然属于党的自身建设措施,给被处分主体带来的后果与影响却具有一定外溢特征,除了党内法规所规定的任职限制、权利限制等内容外,还会给被处分主体带来广泛的负面社会评价,所以在查办党员违纪违法案件时务必细致谨慎,党纪追责权力行使必须依照既有纪检监察综合法规、实体法规、程序法规等党内法规制度规范。在坚持终身追责的前提下,必然会查办到多年前发生的违纪违法案件,这类案件是执纪执法工作中难啃的“硬骨头”,纪检监察机关要在工作中摸索并形成稳定合理、切实可行的党规党纪适用规则,而不能随意任性。典型如违纪行为发生在前而立案审查时相关条文已经修订的情形,一般适用“从旧兼从轻原则”,但如果此间违纪行为和违纪状态持续存在并跨越新旧条例,则要考虑适用现行条例。对于一些行为与结果发生在不同时间的隔时性违纪违法行为,例如在建筑质量安全审批领域存在失职渎职,建筑安全隐患暴露甚至发生危害可能是在若干年甚至数十年之后的案件,必须考虑违纪行为与危害结果的有机统一性,而不能僵化适用“从旧兼从轻”。^{[29](p8)}再比如,对多年前发生的案件定性要特别注重慎重精准,不能简单搞客观归责,要调查案涉行为与危害后果是否存在因果关系,做到实事求是、规范追责。

(二)以资源集中紧盯追责重点

《纪律处分条例》第7条既明确了对违反党纪行为终身追责的普遍适用性,也强调在追责过程中要突出重点。对于党的十八大以来发生的腐败案件、违反中央八项规定精神问题,要按照“越往后执纪越严”原则处理。习近平总书记指出,“经过十八大以来全面从严治党的,我们解决了党内许多突出问

题,但党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验将长期存在,精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险将长期存在”。^{[23](p63-64)}党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以前所未有的勇气和定力推进全面从严治党,但必须看到仍有少数党员领导干部心存侥幸,在“高压线”下顶风作案,此类案件具有主观恶性更深、造成负面后果更恶劣、对党的肌体健康伤害更大等特点,对这部分案件须集中执纪资源严肃查处。同时,要尤其关注“严重违纪行为”,行为违纪严重程度主要从情节、处分幅度两方面予以判别。在违纪情节方面,《纪律处分条例》用六章内容将违反政治纪律等六个方面的行为囊括在内,并依照情节较轻、情节较重、情节严重规定了由轻到重的处分,终身追责应该重点围绕“情节严重”的案件展开,推动全面从严治党向纵深发展。而在处分幅度方面,应当重点查办包括开除党籍这一最严厉处分的案件类型。在2023年版《纪律处分条例》中,政治纪律相关的28个条文中,有25条包括开除党籍,有10种违纪行为未设置情节要求而直接规定最为严厉的开除党籍处分,“因为这些行为性质恶劣,背叛党的事业,背离党的性质和宗旨,完全丧失了成为共产党员的条件”,^{[30](p80)}当在执纪实践中遇到可能作出开除党籍等重处分的违纪案件时,须整合运用执纪力量重点查办。在违纪终身追责的大前提下,纪检机关在查处违纪案件时应当均衡发力,既不能让党的十八大之前发生的违纪违法案件成为“漏网之鱼”,又要重点查处党的十八大以来问题线索反映集中的腐败案件;既要注重对小微违纪违法行为的防治,推动基层小微权力规范行使,又要集中执纪资源加大力度惩治“情节严重”“处分严厉”的违纪案件,使监督执纪更加规范、有力、有效。

(三)以证据优化实现追责精准

证据是违纪行为调查和审理中的基础性问题,也是纪检监察机关在坚持终身追责时经常陷入“瓶颈”之处。如果一味强调追责效果并随意改变证据规则和降低证据要求,这就违背了审查要求,减损

了党员的基本利益。关于党纪处分应当适用何种证明标准,《纪律处分条例》并未作出规定;《监督执纪工作规则》则要求“做到全面、客观,形成相互印证、完整稳定的证据链”,一般认为,“违纪采用以‘明确合理可信’为主要特征的证据标准”。^{[31](p127)}对于多年前发生的违纪行为,要在证据采信时坚持实事求是、慎重精准的理念。这类案件容易出现被调查人、证人因时间久远而表述模糊的情况,不必刻意追求被调查人供述和证人证言表述高度一致,对不影响证据效力的记忆误差,可以在笔录中如实反映。如果记忆误差过大以至于产生根本性矛盾,则要寻求更多的实物证据来判断该言词证据的真实性,以形成稳定的证据链条,来共同证明案件事实。另外,制作笔录要符合对象记忆规律,对于多年以前事实的记忆要辅之以必要的解释说明,比如对某件事记忆特别清楚是因为案发前有重要事情发生等。

证据认定的价值在于在有限的办案时间内探明真相,而非追求追责无限扩张,也不能为达到设定的惩戒目标去选择性寻找证据或认定证据。在坚持对违纪行为终身追责的同时,务必要优化线索管理,严格证据认定。比如,涉及收受财物的违纪违法案件,如果涉案财物的购买时间与违法行为发生时间距离较远,不宜将购买价格直接作为涉案金额予以认定,而应当以收受财物行为发生时作为涉案金额认定基准日。执纪执法机关需要通过创新举措积极拓展问题线索反映渠道,对重要问题线索实行集体商议,避免当下案件由于人为疏漏成为经年累案。在查办多年前发生的案件时,同样要严格遵循收集、固定、审查、运用证据的要求和标准,要加强证据之间的彼此印证,决不能在案件源头上给案件质量留下隐患。

(四)以纪法贯通促进追责高效

监察体制改革全面推开以来,以前由纪委调查移送、检察反贪立案侦查的体制被整合到一起,立案调查案件的效率、效果明显提升。在此基础上,还须从司法理念、证据衔接、程序衔接几个方面对纪法衔接、纪法贯通予以提升:一是在执纪执法司

法理念方面《纪律处分条例》第31条对党员有严重违纪涉嫌违法犯罪情形的案件规定了原则上的处置流程,同时《中国共产党处分违纪党员批准权限和程序规定》第17条作出了更为完备的规定,据此可以认为纪检监察机关、检察机关、审判机关之间存在工作程序上的衔接性,三机关在执纪执法司法理念上应当坚持以案件质量为生命线,强化调查与诉讼一体运作的统筹执纪执法观,以实现政治效果、纪法效果和社会效果的有机统一。二是在证据衔接方面,对于案涉违法犯罪的,纪检监察机关调查取得的证据将直接接受审判检验,这对纪检监察机关调查取证提出了更高的要求。要根据对象的不同,准确把握违纪、违法和涉嫌职务犯罪案件在取证程序、证据形式、证据标准等方面的具体区别。例如在非法证据排除规则方面,纪检调查以非法方式取得的证据如何排除缺乏可操作性规定,《刑事诉讼法》《监察法》《政务处分法》虽然有关于非法证据排除的规定,但对“非法方法”的界定与范围均存在区别,如何衔接适用仍待明确。三是在纪监程序衔接机制方面,要从规范检察机关提前介入的启动和运行、建立留置与刑事强制措施衔接配合机制、健全退回补充调查的工作机制等多方面入手,实现追责工作的高效有序。

五、结语

党的十八大以来出台了多个终身追责制度,如重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制、办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制、领导干部任期生态文明建设责任终身追究等。人们意识到,原来时效免责并非制度必然,在关涉公权力运用与人民福祉的特定领域,实行终身追责会更加切合实际。我们认为,党纪终身追责是基于“一时一地的社会形态及特定价值观念”^{[32](p44)}确立的规则,体现了中国共产党自我革命的精神品格。违反党纪终身追责具有合理性,其与政务处分、行政处罚、刑法追诉等构成了一个具有多样性的惩戒性制度体系,成为党内法规与国家法律衔接协调关系的具体制度载体,将共同致力于社会主义法治体系建设,推进建设社会主义法治国家。

注释:

①参见袁国何:《论追诉时效的溯及力及其限制》,载《清华法学》2020年第2期。

②参见蔡文斌:《为什么对党员公职人员追责问责没有追诉时效?》,载《中国纪检监察》2021年第9期。

③参见邓丽:《对嫖娼、赌博等涉嫌违法行为如何定性处理》,载《中国纪检监察》2019年第23期。

参考文献:

[1]胡长云,欧爱民.党员纪律处分时效:内涵、逻辑与完善路径[J].人民论坛·学术前沿,2020,(18).

[2]钟纪晟.纪检机关认定赌博等行为构成违纪是否必须以行政执法机关作出认定为前提[J].中国纪检监察,2016,(20).

[3]吴延溢,王雷.党内法规效力范围的一般法理与特殊表现[J].廉政文化研究,2020,(1).

[4]杨建军.党内法规对责任制度的构造[J].法学,2022,(5).

[5]姬亚平,陈玉婷.违反党纪行为的追诉时效研究[J].廉政文化研究,2021,(6).

[6]韩强.论党内法规的时效性问题[J].探索,2012,(2).

[7]范一锴.中共党员纪律处分追诉时效制度建立的可行性[J].河北学刊,2015,(4).

[8]谈继平,曹进堂.时效法律指南[M].北京:中国商业出版社,1990.

[9]杨巍.民法时效制度的理论反思与案例研究[M].北京:北京大学出版社,2015.

[10]张明楷.刑法学[M].北京:法律出版社,2021.

[11]刘宪权.《刑法修正案(十一)》中法定刑的调整与适用[J].比较法研究,2021,(2).

[12]胡梦瑶.权力期间视角下行政处罚时效的适用[J].华东政法大学学报,2023,(1).

[13]朱庆育.中国民法典评注条文选注:第1册[M].北京:中国民主法制出版社,2021.

[14]高一飞.时间的“形而下”之维:论现代法律中的时间要素[J].交大法学,2021,(3).

[15]刘练军.监察追诉的时效问题[J].法学论坛,2019,(1).

[16]魏盛礼.诉讼时效的理论基础:有待破解的法律之谜——诉讼时效基本理论的反思与我国诉讼时效立法的新选择:一[J].河北法学,2006,(3).

[17]史尚宽.民法总论[M].北京:中国政法大学出版社,2000.

[18]敬力嘉.规范论视域下身份犯的行为不法内涵与类型[J].政治与法律,2023,(6).

[19]张文显.从义务本位到权利本位是法的发展规律[J].社会科学战线,1990,(3).

[20]周叶中,邓书琴.论中国共产党党内法规的价值取向——以党员义务和党员权利为视角[J].中共中央党校学报,2018,(4).

[21]杨建军.权力监督制约的第三种模式[J].法学论坛,2022,(4).

[22]周叶中,陈若琪.论社会主义道德是党内法规的伦理基础[J].河南社会科学,2023,(9).

[23]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.

[24]习近平.毫不动摇坚持和加强党的全面领导[J].求是,2021,(18).

[25]宋功德.党规之治[M].北京:法律出版社,2021.

[26]习近平.在党史学习教育动员大会上的讲话[J].求是,2021,(7).

[27]习近平.党要管党 从严治党[J].党建,2013,(8).

[28]刘长秋,潘牧天.党内法规制度执行力建设:历史、规律及展望[J].广西社会科学,2023,(1).

[29]黄磊.浅析纪律处分条例溯及力问题[N].中国纪检监察报,2019-8-7(08).

[30]吕品.政治纪律居于首位的三重逻辑分析[J].理论视野,2020,(9).

[31]庞仕平.违法犯罪型违纪行为规范适用研究——以责任聚合为视角[J].党内法规研究,2023,(3).

[32]郑永宽.诉讼时效强制性的反思[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2010,(4).

【作者简介】祝捷(1981-),男,法学博士,武汉大学法学院副院长、教授、博士生导师,党内法规研究中心副主任(湖北 武汉 430072);周娴(1996-),女,武汉大学党内法规研究中心博士研究生(湖北 武汉 430072)。

【原文出处】《湖北社会科学》(武汉),2024.2,133~141