

中共江苏省纪律检查委员会
江苏省社会科学院

党纪案件 审理助辩制度研究

《党纪案件审理助辩制度研究》课题组

编 著

中国方正出版社

中共江苏省纪律检查委员会
江苏省社会科学院

党纪案件 审理助辩制度研究

《党纪案件审理助辩制度研究》课题组

编著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

党纪案件审理助辩制度研究/中共江苏省纪律检查委员会, 江苏省社会科学院《党纪案件审理助辩制度研究》课题组编著. —北京: 中国方正出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 80216 - 496 - 3

I. 党… II. ①中…②江… III. 中国共产党 - 纪律检查 - 案件 - 审理 - 研究 IV. D262. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 035818 号

中共江苏省纪律检查委员会

江苏省社会科学院

党纪案件审理助辩制度研究

《党纪案件审理助辩制度研究》课题组 编著

责任编辑: 康 弘 谢文华

责任校对: 张 蓉

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560933 门市部: (010) 66562755

编辑部: (010) 59596620 出版部: (010) 66510958

网 址: www.FZPress.com.cn

责编 E-mail: XWH@fzpress.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 江苏新华印刷厂

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 19.25

字 数: 214 千字

版 次: 2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 496 - 3

定价: 30.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序



由省纪委、省监察厅和省社科院共同组织开展的关于实施党纪案件审理助辩制度研究课题已经完成，并将付梓成书。这是我省纪检监察机关创新工作方法、倡导调查研究之风的又一丰硕成果。

自2003年中央纪委提出要逐步推行案件公开审理后，我省各级纪检监察机关紧密结合工作实际，开展了多种形式的探索。省纪委针对案件审理助辩制度简便易行效果好的特点，在充分试点的基础上，指导基层不断总结实践经验，并于2005年年底在建湖县召开了全省案件审理助辩工作现场会，向全省推广案件审理助辩制度。中央纪委、监察部和省委、省政府领导以及中央党校党建理论专家对这项制度创新工作均给予了充分肯定，中央纪委常委集体审看了审理

助辩案例的光盘，时任江苏省委书记李源潮同志、时任中央纪委副书记刘峰岩同志先后作出重要批示，希望继续创新探索。新一届省纪委会把案件审理助辩制度列入全委会决议内容，对大力推进案件审理助辩制度提出了明确要求。

为了贯彻落实中央纪委和省委领导同志的指示精神，更加深入地推进这项工作，省纪委、省监察厅与省社科院将“党纪案件审理助辩制度研究”申报为我省2007年度社会科学研究领域重大课题，由谢秀兰、宋林飞同志任组长，省纪委会案件审理室、省社科院马克思主义研究所及法学研究所有关同志共同组成课题组，对我省党纪案件实施审理助辩制度的工作实践和理论探索进行专题调查研究。课题组的同志以严谨扎实的作风，深入基层调查研究，取得了大量一手素材，并进行了实事求是的分析，圆满完成了各阶段任务。所形成的调研报告以马克思历史唯物主义和辩证唯物主义的立场、观点、方法，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会为中心，按照党的十七大提出的发展社会主义民主政治的要求，深入研究了审理助辩制度对于促进纪检监察机关进一步依法执纪审理案件的重要作用，积极探索党内民主实现形式、拓宽党内民主渠道，以及对于提高广大党员政治参与的积极性，从而带动和促进社会主义民主政治建设的重大课题。报告以翔实的数据统计和系统研究，既总结了我省推行审理助辩制度的做法和成绩，又分析了存在的问题与不足，对进一步完善和推进审理助辩制度提出了不少意见和建议，从而对提高纪检监

察机关的案件审理质量、维护党员民主权利、促进党内民主制度建设具有重要的实践意义和理论价值。

党的十七大提出了积极推进党内民主建设的重大理论和实践课题，这就要求纪检监察机关要切实增强依纪依法办案意识，切实保障广大党员干部的合法权利。案件审理部门要根据社会形势的发展变化，从工作需要出发，以改革的思路 and 发展的眼光，加强理论和制度创新。希望案件审理部门和审理干部在实际工作中，加强调查研究，进一步提高理论研究和指导实践的能力，进一步开阔思路、开阔眼界、开阔胸襟，不断提升我省案件审理工作水平。

中共江苏省委常委
江苏省纪委书记

冯敏刚
二〇一〇年十月二十日

目录



江苏审理助辩制度研究	.....	(120)
一、审理助辩制度的发展状况	.....	(4)
二、审理助辩制度的现存问题	.....	(30)
三、审理助辩制度的理论解读	.....	(38)
四、审理助辩制度发展中几个需要讨论的问题	.....	(48)
五、审理助辩制度的完善建议	.....	(56)
六、结语：助辩制度对丰富和发展党的基本理论之启示	.....	(59)
附一：《党纪案件审理助辩制度实行现状调查问卷》的统计与分析	.....	(63)
附二：境外反腐败经验中一些有参考价值的资料汇编	.....	(100)

常见问题解答

党纪案件审理助辩制度常见问题解答		(110)
------------------	-------	-------

相关经验材料

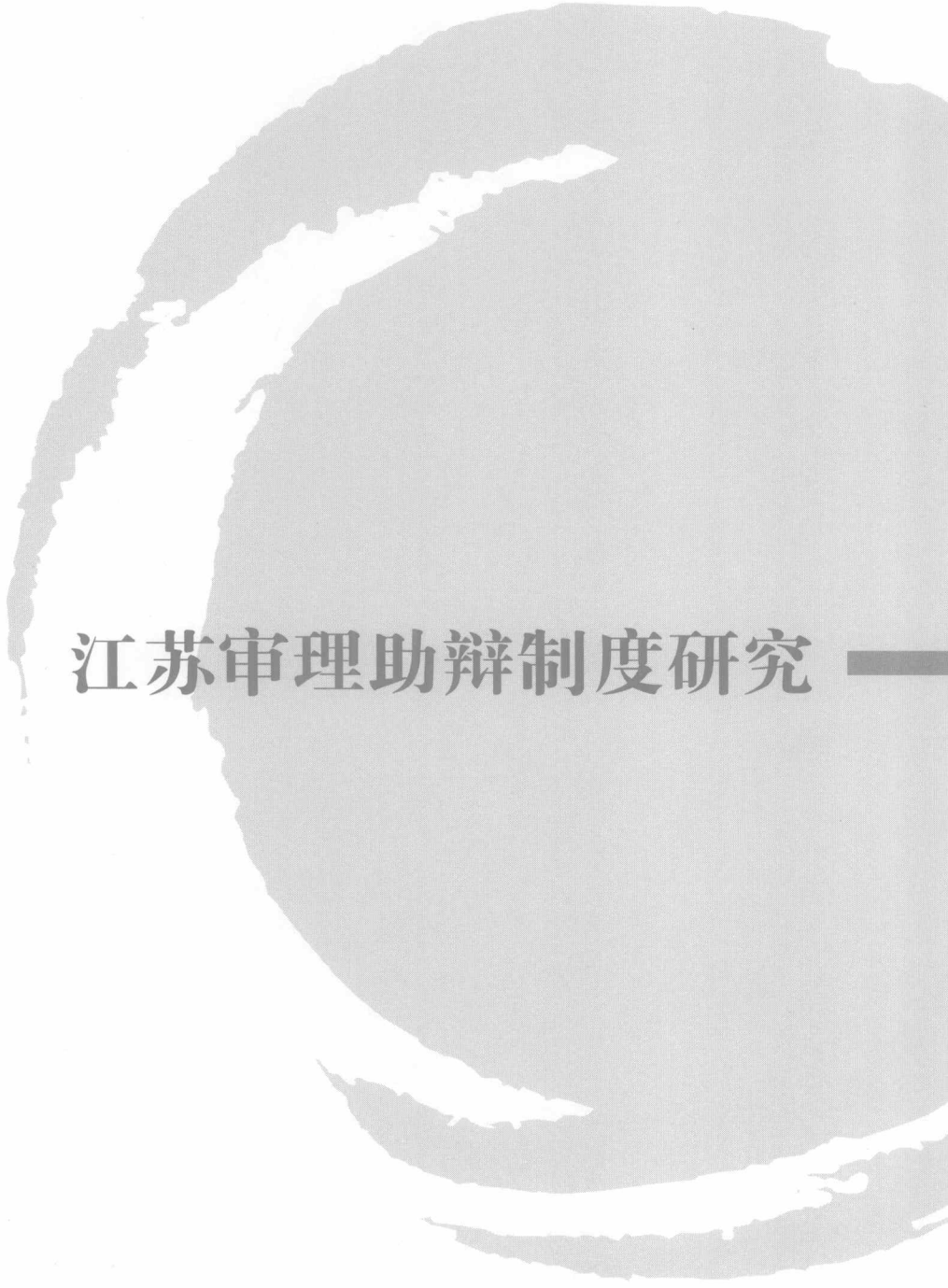
健全配套措施 提升助辩比率	.....	建湖县纪委 (125)
完善助辩制度 探索证据公开	.....	南京市纪委 (129)

积极探索 注重实效 扎实推进审理助辩工作	镇江市纪委 (136)
加强助辩人队伍建设 切实推动审理助辩工作	阜宁县纪委 (140)
建立审理助辩案卷 切实提升助辩质量	涟水县纪委 (145)
对案件审理助辩中证据如何公开的思考	盐城市亭湖区纪委 (148)
用足资源 建好队伍 为推进案件审理助辩工作 提供组织保障	
——案件审理助辩队伍建设在吴江的思考与实践	吴江市纪委 (151)
扎实推进审理助辩 保障党员合法权利	苏州高新区纪工委 (156)
建立和培育助辩员队伍 在提高助辩效果上下工夫	如皋市纪委 (159)
助辩案例参考	
关于江某某、朱某某违纪案	(167)
关于戴某违纪案	(172)
关于郭某违纪案	(176)
关于王某违纪案	(179)
关于杨某违纪案	(184)

各地有关审理助辩 制度的规章

盐城市纪委关于建立党纪案件审理助辩制度的实施意见 (盐纪发〔2005〕30号 2005年11月14日)	(191)
南通市纪委关于实行党纪案件审理助辩制度的意见(试行) (通纪发〔2006〕10号 2006年3月20日)	(206)

扬州市纪委关于党纪案件实行审理助辩工作的 实施意见（试行）	
（扬纪办发〔2006〕14号 2006年1月8日）	（220）
镇江市纪委关于建立党纪案件审理助辩制度的实施意见	
（镇纪发〔2006〕20号 2006年4月10日）	（226）
淮安市关于建立党纪案件审理助辩制度的实施意见	
（淮纪发〔2006〕1号 2006年1月16日）	（239）
徐州市纪检机关党纪案件审理助辩工作暂行办法	
（徐纪办发〔2005〕47号 2005年12月31日）	（251）
溧阳市纪委关于试行党纪案件审理助辩制度的实施意见	
（溧纪发〔2006〕1号 2006年1月1日）	（264）
扬州市纪委关于在全市建立党纪案件审理助辩人队伍的 实施意见	
（扬纪办发〔2008〕22号 2008年4月21日）	（279）
徐州市纪委关于建立审理助辩人才库的实施办法	
（徐纪办发〔2008〕18号 2008年7月29日）	（281）
兴化市纪委关于建立党纪案件审理助辩员队伍的实施办法	
（兴纪发〔2008〕59号 2008年6月5日）	（287）
如皋市党纪案件审理助辩员管理暂行办法	
（皋纪发〔2007〕51号 2007年6月18日）	（291）
涟水县党纪案件助辩操作规范	（294）



江苏审理助辩制度研究

2003年中央纪委在全国纪检监察案件审理工作会议上提出要逐步推行案件公开审理以来，我省各级纪检监察机关结合本地工作的实际情况，开展了多种形式的探索。

2003年年初，盐城市建湖县纪委借鉴司法实践中的律师辩护制度，改进传统的审理工作方法，积极试行了案件审理助辩制度。该制度一经试行，就因简便易行效果好引起了省纪委领导的高度重视，省纪委原副书记葛绍林、原常委白国珍同志多次赴盐城建湖调研指导，从理论、制度层面就实施案件审理助辩的指导思想、适用范围、基本原则、助辩人的条件及相关人员的权利义务等方面提出了重要意见，盐城市纪委也大力支持这项探索，并积极会同建湖县纪委进行研究。这一制度实践很快被刊登在中央纪委案件审理室编撰的《审理2004》一书中。在省、市、县三级纪委领导的重视、支持和审理部门的共同努力下，案件审理助辩的试点工作健康有序地展开，相关制度建设也逐步成熟。

2005年11月，省纪委在建湖召开了全省案件审理助辩工作现场会，向全省推行案件审理助辩制度。中央纪委审理室原主任王和民同志亲临会议指导，对建湖和盐城的锐意创新及江苏省纪委监察厅对改革的敏锐性和求真务实精神给予了充分肯定。会后，还向全国发行了专刊及光盘。中央纪委常委会集体观看了审理助辩的光盘，中央纪委原副书记刘峰岩同志批示：“积极探索，注意总结，进一步把审理工作搞好。”时至今日，通过试点、总结、推广等步骤，审理助辩制度已经在江苏全省进入全面实施和稳步提升阶段。

根据江苏省委原书记李源潮同志关于“应积极推进案件审理助辩制度，这不仅有助于保证党员包括犯错误（甚至违法）党员的民主权利和合法权益，更重要的是有助于保证组织对案件的审理和处理能更加客观、更加公正。希望纪委继续进行创新探索”的批示精神，由省纪委副书记、省监察厅厅长谢秀兰和省纪委委员、省社科院院长宋林飞任组长，由省纪委审理室、省社科院马克思主义研究所和法学研究所有关人员联合组成的课题组，对我省实施党纪案件审理助辩制度的情况进行了调查研究。课题组除对全省13个省辖市纪委发放《党纪案件审理助辩制度实行状况调查统计表》和《党纪案件审理助辩制度实行现状调查问卷》外，还分别赴泰州、苏州、盐城、姜堰、建湖、六合等地，与市县纪委的同志进行座谈，观摩案件审理助辩现场，掌握了大量第一手资料。为对全省实施党纪案件审助辩制度现状作一个整体的评价，以便总结经验，发现和分析存在问题，更好地推进审理助辩制度的实施与完善，课题组提出以下调研报告。

一、审理助辩制度的发展状况

所谓审理助辩制度，就是在审理部门对犯错误党员的违纪事实进行审理的程序中，增加一个制度环节，即允许犯错误党员进行自我申辩的同时，可以聘请助辩人为其进行辩护。助辩人对审理部门关于违纪事实的认定及定性、证据的采信与运用、党纪条规的理解适用等相关内容提出质疑，进行辩驳，或为被审查党员提出从轻、减轻以及免于纪律处分或无错的辩护意见。审理人员当面听取本人或其聘请的助辩人员意见后，按照办案基本要求，决定采信

与否，并将辩护意见写入审理报告，送交常委会作为讨论处理决定的依据。审理助辩制度的完善发展，有利于案件审理公开、公平、公正，有利于保障党员的合法权益，有利于提高案件审理质量。

（一）审理助辩制度产生的条件

党的纪律不仅是要惩戒违反纪律的党员，更重要的是要保护遵守纪律的党员，在党内倡导一种良好的行为模式。党纪处分，一方面要实现对犯错误党员的惩戒功能，另一方面则要体现对包括犯错误党员在内的广大党员的合法权益的维护和保障功能，这是党纪处分贯彻实事求是、惩前毖后、治病救人原则的必然要求。助辩制度作为审理工作改革创新的一项重要举措，具有深厚的理论依据和迫切的现实诉求。

1. 审理助辩制度的理论依据

党建理论依据。加强和发展党内民主，是执政党建设的一件大事。民主的制度和意识不仅要体现在执政的过程中，也要体现在执政党自身建设的过程中，体现在党的政治生活中。事实上，党的自身民主建设更具有基础性的地位。党内民主得到了真正的发展，执政行为模式的民主化才有坚实的基础。从发展党内民主的要求看，保障党员的民主权利是发展党内民主，增强党的生机活力的重要基础。党的十六大报告指出：“要以保障党员民主权利为基础，以完善党的代表大会制度和党的委员会制度为重点，从改革体制机制入手，建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度。”党的十七大报告中进一步指出，党内民主是增强党的创新活力、巩固党的团结统一的重要保

证。要以扩大党内民主带动人民民主，以增进党内和谐促进社会和谐。尊重党员主体地位，保障党员民主权利，推进党务公开，营造党内民主讨论环境。党内民主发展不够，很大程度上表现为党员权利保障不够。长期以来，尽管党的章程关于党员权利作出了一系列的规定，但由于种种原因，在贯彻落实上还存在着不少问题。因此，发展党内民主，必须把保障党员民主权利作为基础，使每一个党员都真正享有党章规定的各项民主权利，每一个党员的民主权利都得到切实的尊重和保护。党作为一个政治组织，必须要有严格的组织纪律，但是严肃党纪与保障党员权利并不矛盾。违纪党员虽然属于党纪处分的对象，但其同样在党内享有一定的民主权利，其民主权利的行使和发挥同样是党内民主的重要组成部分，不能被漠视和侵犯。党员的申辩权、申诉权属于救济性的权利，即党员在受到组织的不公正处理或权利受到侵犯时，通过诉诸组织获得帮助的权利。这些权利对于保障党员的其他权利具有重要作用。实施助辩制度，不仅保障犯错误党员的申辩权和申诉权，同时也保障其他党员对审理工作的参与权、知情权和监督权，是加强党内民主建设的一项重要实践，对于维护和保障被审查党员的权利具有重要意义，也是提高纪检监察机关执纪能力的一项重要举措。

党内法规依据。党内案件审理助辩制度是一项有充分党内法规依据的工作创新。《中国共产党章程》第4条第六项规定：“在党组织讨论决定对党员的党纪处分或作出鉴定时，本人有权参加和进行申辩，其他党员可以为他作证和辩护。”第41条规定：“党组织对党员作出处分

决定，应当实事求是地查清事实。处分决定所依据的事实材料和处分决定必须同本人见面，听取本人说明情况和申辩。”《中国共产党党员权利保障条例》第11条规定：“在党组织讨论决定对党员的党纪处分或者作出鉴定时，本人有权参加和进行申辩，其他党员可以为其作证和辩护。”《党的纪律检查机关案件审理工作条例》第16条、第17条规定：“基层党组织在讨论决定对党员的处分时，如无特殊情况，应通知本人出席会议，允许他在会上为自己申辩，也允许他人为之辩护。”“党组织对党员所要作出的处分决定和所依据的事实材料必须同本人见面，听取本人说明情况和申辩。当本人对党组织所认定的错误事实有不同意见时，要认真地进行复核，采纳其合理的意见。”中央纪委《关于纪检监察机关严格依纪依法办案的意见》也规定，要维护被查者的申辩权、申诉权、人身权、知情权和财产权，在党组织讨论决定对党员处分时，本人有权申辩，其他党员可为其作证和辩护。逐步试行案件公开审理制度。重视为被调查人提供党纪政纪和相关政策的咨询渠道。这些党内法规，明确规定了党员有为自己申辩和获得辩护的权利，实际上也赋予了纪委保障党员权利的职责。党员权利保护的关键，是要建立健全具体的、可操作性的程序，并使之制度化。审理助辩制度，就成为被审查党员进行自我申辩和获得辩护的一个有效的制度平台。

宪法依据。我国宪法规定，公民具有申诉、控告等权利，任何个人和组织都不能违背法定程序而轻易剥夺。宪法在规范意义上具有最高级别，构成了一切法律规范

(包括《中国共产党党员权利保障条例》)之合法性的来源。宪法规定保障公民的申诉权,是党纪案件审理助辩制度的法律基础。设计党纪案件审理助辩制度,保障被审查党员享有申诉权及其衍生的助辩权,体现了中国共产党带头执行宪法、保障公民申诉权的具体实践。

2. 审理实践中的现实诉求

当前,在“以人为本”的执政理念指引下,随着党的执政方式的转变,党员民主法治观念不断增强,传统的党纪案件审理方式存在的种种不足逐步显现,许多程序性、实体性的规定已难以适应执纪工作的实际需要。尤其是,在审理案件过程中,查审双方缺乏实质性的制约关系,纪检机关往往存在重视调查部门的意见、轻视被审查党员申辩的倾向,被审查党员的申辩权和其他党员的辩护权难以有效行使,不利于维护被审查党员的合法权利。具体表现为:其一,被审查党员由于自身心理、能力等因素,难以为自己申辩。不少被审查党员因对政策和党内法规缺少应有的了解,没有能力为自己申辩;有的被审查党员心存疑虑,担心为自己申辩会被认为态度不好而加重处分,因而违心地放弃申辩。其二,在传统的审理方式下,被审查党员只有在召开支部大会讨论其处分决定时,才能得到其他党员帮助辩护的机会。由于其他党员对案件的了解仅限于违纪事实的通报,缺乏对具体情况全面把握,也难以为被审查党员进行实质性的辩护,至多只能发表一些原则性的意见,起不到真正的辩护作用。其三,长期形成的党纪案件的封闭审理机制,使党纪案件的审理缺乏有力的外部监督,易形成审理人员“有错推定”的办案理念,容易轻信检查人员的观点,忽视被审查党员的申辩;有