

纪检监察审理业务丛书

审理监督



理论与实践

中国方正出版社

纪检监察审理业务丛书

审理监督理论与实践

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

审理监督理论与实践/高玉洁等编著. —北京: 中国方正出版社, 2006. 3

(纪检监察审理业务丛书)

ISBN 7-80216-118-5

I. 审… II. 高… III. 审理-司法监督-研究-中国 IV. D926.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 024110 号

纪检监察审理业务丛书

审理监督理论与实践

高玉洁等 编著

责任编辑: 王相国 向晓静

责任校对: 张 蓉

责任印制: 郑 新

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) 63094573

编辑部: (010) 63099728 出版部: (010) 66510958

网 址: www.FZPress.com

责编 E-mail: xiangxiaojing@fzpress.com.cn

印 刷: 北京外文印刷厂

开 本: 787×1092 毫米 1/16

印 张: 16.25

字 数: 160 千字

版 次: 2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80216-118-5

定价: 28.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

《纪检监察审理业务丛书》编撰委员会*

顾 问 刘峰岩

主 任 王和民

副主任 魏 健 迟耀云 刘振宝

委 员 （按姓氏笔画为序）

刁连喜	王 梅	王士奇	王陈剑	王相卓
司华昌	安 武	刘文华	刘文琦	刘连凯
刘雅琴	孙兴武	朱学文	吴 月	张 红
张素敏	张跃进	宋秀兰	宋晓峰	何一枫
肖士学	肖德福	李石稳	李传辉	李欣然
李振奇	杜学明	拉巴次仁	周天伦	和正兴
罗景一	陈政华	贺 明	侯太杰	侯尚升
胡凤朝	钟庆明	赵善清	顾 勇	娜日莎
唐从军	徐为臣	凌身山	尉 纬	郭瑞银
葛 菲				

丛书策划 李欣然

* 编撰委员会委员由中央纪委监察部案件审理室局级纪检监察专员、各处处长（负责人）、中央直属机关、中央国家机关纪工委案件审理室主任、国资委纪检监察局和各省（区、市）纪委监察厅（委、局）案件审理室主任（主持工作的副主任）组成

丛书编辑部设在中央纪委监察部案件审理室调研处

《审理监督理论与实践》编辑部

执行主编：高玉洁

作 者：彭阳春 贾俊河 吴功荣 黄 干

高玉洁 王志宇 胡 旭



本书编写小组成员合影（左起）：

吴功荣、贾俊河、黄干、王志宇、彭阳春、高玉洁、胡旭

丛 书
总 序

在部分省区市纪检监察案件审理
指导、协调、监督工作研讨会上的讲话
(代 序)

中央纪委副书记 刘峰岩

2005年7月7日

同志们：

这次部分省（区、市）纪检监察案件审理指导、协调、监督工作研讨会，是中央纪委案件审理室根据今年全国纪检监察案件审理工作年会的部署召开的。会议将重点研讨纪检监察案件审理工作如何发挥好指导、协调和监督职能的规范性文件。会议规模虽然不大，但研讨的内容和其中体现的工作方法是十分重要的。2003年召开的全国纪检监察案件审理工作会议，提出了以案件审理和申诉复查为重点的案件审理工作的九项职责，经过两年来的实践，证明这九项职责比较全面、准确地概括了当前案件审理工作的内容，符合案件审理工作的规律性。在今年4月召开的全国纪检监察案件审理工作年会上，我提出了对九项职责分别加以总结和规范的要求。应该说，这不是一个简单的工作要求，而是体现了十分重要的思想方法和工作方法，那就是通过认真学习、理

性思考、总结概括、升华提高，不断取得对案件审理工作规律性的认识，推动案件审理工作的程序化、制度化、规范化和科学化，提高案件审理的质量和水平。这既是我们在实践中总结出来的行之有效的工作方法，也是做好当前和今后一个时期案件审理工作必须坚持的重要工作方法。

按照全国纪检监察案件审理工作年会的部署，中央纪委案件审理室举全室之力，集中全国案件审理干部的智慧，经过几个月的努力，拿出了关于案件审理业务指导、组织协调和监督三个规范性意见的征求意见稿或草稿。在今后两天时间里，大家将就这三个规范性意见进行认真研讨和修改，这不仅对于进一步规范案件审理指导、协调、监督工作具有重要意义，而且对案件审理其他几项职能的规范总结也将起到推动作用。可以说，这次会议既是指导、协调、监督三方面工作的研究讨论会，又是三方面工作的总结交流会，也是一次集思广益的献计献策会，还是一次制定其他规范性文件的示范促进会。希望大家珍惜这次难得的学习和研究的机会，集中精力把会开好。下面，我讲三点意见，与同志们共同探讨。

第一，充分认识总结规范案件审理职能的重要意义。

认识是前提，是先导，认识有多高，行动就有多自觉。对案件审理工作职能进行总结和规范，是贯彻落实科学发展观，依纪依法科学地审理案件的需要；是按照加强党的执政能力建设的要求，提高纪律检查工作能力，更好地发挥案件审理部门职能作用的需要；是更好地履行党章赋予纪检监察机关的职能，确保案件审理质量的需要。

案件审理工作内容丰富，千头万绪，需要思考和研究的问题很多，但我认为，从根本上说，最为关键的是三个方面。一是严把案件审理质量关，防止错案发生。“审理大计，质量第一”。这

就要求我们严格执行“二十四字”办案基本要求，确保案件审理质量，把案件办成铁案。出现一起错案，对被处分人来讲就是百分之百的错误，对党和纪委的影响就是无限大。二是积极稳妥审慎地做好申诉复查工作。“复查大计，公正第一”。这就要求我们坚持依纪依法和实事求是的原则，做到有错必纠，全错全纠，部分错部分纠，不错不纠。三是在把握案件审理工作规律的基础上，对案件审理的每一项职能进行总结和规范，推动案件审理工作的程序化、制度化、规范化和科学化。程序化，就是要做到程序合法，因为无序则乱，有了程序就有了保证；制度化，就是要建章立制，因为制度是最管用的，带有根本性、全局性、稳定性和长期性；规范化，就是使每一项工作都有章可循，按规矩办事，因为没有规矩，不成方圆；科学化，就是要遵循案件审理工作的内在规律，产生最佳的政治、经济和社会效益。只有这样，案件审理质量才能从根本上得到保证。这里面就有一个思想方法和工作方法的问题。毛主席曾经说过：“人类的历史，就是一个不断地从必然王国向自由王国发展的历史，这个历史永远不会完结。”“人类总得不断地总结经验，有所发现，有所发明，有所创造，有所前进。停止的观点、悲观的观点、无所作为和骄傲自满的观点，都是错误的。”我们之所以提出对案件审理工作的九项职能进行规范和总结，就是倡导这样的一种思想方法和工作方法：注重总结，理性思考，不断取得对案件审理工作的规律性认识，用发展了的正确理论指导案件审理工作新的实践。

按照这样的思路，2003年召开的全国纪检监察案件审理工作会议，回顾总结了案件审理工作的成绩和经验，明确了案件审理工作的目标和任务，对进一步做好这项工作提出了明确要求。2004年召开的全国纪检监察申诉复查工作座谈会，回顾总结了申

诉复查工作的经验和体会，明确了今后申诉复查工作的指导思想、目标任务和基本思路，对这项工作作出了全面部署。这两次会议从理论与实践的结合上，对如何履行好案件审理和申诉复查两项职能进行了深入研究，提出了程序化、制度化、规范化和科学化的意见，在全国纪检监察系统产生了良好的反响。去年以来，中央纪委案件审理室又组织专门工作班子，认真调研，多方论证，广泛征求意见，数易其稿，编写了《纪检监察机关查处的“七类案件”办理程序及其文书式样（试行）》一书，这是在程序性法规方面取得的一个重要成果。在取得这些成果的基础上，我们在今年4月的案件审理工作年会上，提出了抓紧制定案件审理其他职能的规范性文件，形成一个完整的系统工程。这次会议将要讨论的三个文件，就是贯彻落实会议精神的具体成果。这就要求我们继续运用正确的思想方法和工作方法，认真开展研讨，把案件审理指导、协调、监督的职能总结概括好。总结的过程就是学习的过程；就是走群众路线，尊重群众首创精神，发挥群众集体智慧的过程；就是“去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里、由感性认识上升到理性认识的过程”；就是解放思想、实事求是、与时俱进的过程；就是坚持真理、修正错误，互相学习、共同提高的过程；就是有所发现、有所发明、有所创造、有所前进的过程；就是集思广益、科学决策、逐步做到程序化、制度化、规范化和科学化的过程。希望大家从这样的高度，充分认识这项工作的重要意义，把研讨会开好，把文件修改好。

第二，要把总结规范案件审理职能同贯彻落实党中央、中央纪委关于反腐倡廉的决策部署结合起来。

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央高度重视反腐倡廉工作，采取了一系列重大决策和部署。中央纪委抓工作的一

个显著特点是，通过认真总结经验和开展理论研讨，用发展着的马克思主义指导反腐倡廉工作新的实践。比如，2003年，全国纪检监察系统广泛开展了“用‘三个代表’重要思想指导纪检监察工作新的实践”理论研讨活动，取得的理论成果集中体现在中央纪委第三次全会的报告中；2004年，又组织开展了纪检监察工作与执政能力建设的研讨活动，取得的成果体现在中央纪委第四次全会的报告中；在全国纪检监察系统广泛开展了建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系理论研讨活动，成果集中体现在党中央颁布实施的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》中。这样的思想方法和工作方法，为我们总结规范案件审理职能和开展理论研讨起到了很好的示范作用。

案件审理部门是纪检监察机关的重要职能部门，我们在对案件审理职能进行总结规范和开展理论研讨的时候，必须牢牢把握党中央、中央纪委关于反腐倡廉工作的决策部署。要把总结规范案件审理工作职能，同学习贯彻胡锦涛同志在中央纪委第五次全会上重要讲话、温家宝同志在国务院第三次廉政工作会议上的重要讲话和吴官正同志在中央纪委第五次全会上工作报告结合起来，同学习贯彻《实施纲要》和中央纪委颁布的《关于纪检监察机关严格依纪依法办案的意见》结合起来，同学习官正、何勇同志关于案件审理工作的重要指示结合起来，同学习贯彻全国纪检监察案件审理工作会议和申诉复查工作座谈会精神结合起来。只有这样，我们的研讨才能更加主题鲜明、重点突出，起草出的文件才能更有针对性、指导性和实效性。

第三，发扬求真务实精神，切实做好三个规范性文件的起草工作。

求真务实，是胡锦涛总书记在中央纪委第三次全会上提出的

一个重大理论观点，是我们党的思想路线的核心内容。“求”，就是调查研究；“真”，就是事物内在的规律性；“务”，就是做以“三个代表”重要思想为指导、符合科学发展观和社会主义和谐社会要求、体现人民群众根本利益、具有时代特征的正在干的事情；“实”，就是狠抓落实，务求实效。发扬求真务实精神，既是做好案件审理工作的指导思想，也是我们规范总结案件审理职能必须坚持的根本要求。具体到这次三个规范性文件的起草工作，必须坚持“吃透上情、了解下情、学习左右、理性思考、集思广益、科学决策”的工作思路。所谓“吃透上情”，就是要深刻理解党中央、中央纪委关于反腐倡廉的决策部署，牢牢把握《实施纲要》的精髓和实质，使研讨和起草工作始终保持正确的方向。所谓“了解下情”，就是要充分听取各地方同志发表的意见，摸清基层开展这三方面工作的实际情况，注意解决实践中遇到的问题，使研讨和起草工作做到有的放矢。所谓“学习左右”，就是要相互学习、相互借鉴，把兄弟部门好的做法和经验借鉴过来变成自己的，提高自己的理论水平和工作水平。所谓“集思广益”，就是要充分发扬民主，畅所欲言，最大限度地调动最大多数人的积极性和创造性，大家一起出主意，想办法，共同把文件起草好。所谓“理性思考”，就是要善于把感性的东西升华到理论的高度，加以概括和总结，形成对案件审理工作的规律性认识。所谓“科学决策”，就是要做到决策的科学化、民主化，最终形成符合当前案件审理工作实际、有效管用的具体成果。

我就讲这些意见，供同志们在研讨和起草文件时参考。最后，祝这次研讨会取得圆满成功！

关于充分发挥案件审理监督作用的意见

一

案件审理的监督作用，主要是通过案件审理部门、专兼职审理人员对移送审理案件的事实、证据、程序及定性、处理意见的审核体现的。全面履行审理职责，充分发挥案件审理的监督作用，对于严格依纪依法办案，维护党员、行政监察对象合法权利，正确执行党的纪律和行政纪律，更好地为纪委监委会议和监察机关领导办公会议决策和审定案件服务具有十分重要的意义。

二

案件审理部门、专兼职审理人员要认真审核移送审理的案件材料，特别要全面审核案件事实的客观真实性，综合判断案件事实是否可以作为处分依据，既要注意对调查报告认定的违纪事实的审核，也要注意对调查报告中不作为违纪性质认定的事实的审核；要严格审核证据的合法性、客观性、关联性，依法要求移送案件调查过程中收集的全部证据，不依赖被调查人陈述，不简单以数量多少作为证据充分的标准，防止主观臆断；要注重对办案环节，办案期限，办案权限，相关办案制度、政策执行情况的审核。

案件审理部门、专兼职审理人员要坚持审理阶段与被调查人谈话制度，重视被调查人的陈述和申辩，注意听取被调查人所在党组织、单位的意见和相关主管部门、专业部门的意见。在案件审理中，发现事实、证据、程序、定性、处理等方面可能影响案件质量的问题，要及时向案件检查部门反馈或向纪检监察机关领导提出意见和建议。必要时，经领导批准，可中止审理，或要求案件检查部门补充调查，也可会同案件检查部门补充调查。应当坚持实事求是的原则，在审理报告中如实反映审理意见和建议。

三

在案件审理工作中，案件审理部门、专兼职审理人员既要认真履行职责，充分发挥监督作用，又要处理好与案件检查部门的关系。在审核案件材料的同时，注意听取案件检查部门对查办案件情况的介绍，了解查办案件过程中遇到的问题和困难。树立与案件检查部门互相理解、互相支持、互相配合，共同为案件质量负责的观念，对于案件审理中发现的问题或与案件检查部门的分歧，反馈、交换意见时，要注意方式方法，以理服人，争取通过沟通协调取得共识。

四

要坚持在纪检监察机关的领导下开展案件审理工作。案件审理部门、专兼职审理人员要客观反映案件情况及审理过程；遇到的重要复杂问题要及时向领导请示、报告，难以通过部门间沟通协调解决的问题，要及时提请领导组织协调，争取领导的重视和支持。

充分发挥案件审理的监督作用，案件审理部门、专兼职审理

人员要树立监督意识和正确的执纪观念，加强学习，勤于实践，善于发现问题，解决问题，不断提高审理案件的能力和水平。

五

案件审理部门、专兼职审理人员要重视审理监督的理论研究，加强实践探索；注意学习、借鉴、总结有效发挥监督作用的经验和做法；要按照有利于充分发挥案件审理的监督作用，有利于保证查办案件质量，有利于保障党员和行政监察对象合法权利的要求，鼓励求真务实的改革创新，在条件成熟时，要用制度的形式固定下来。

中央纪委监察部案件审理室

2006年3月7日

编	写
说	明

中央纪委监察部案件审理室历来高度重视审理工作的制度化、规范化、理论化建设，特别是《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》实施以来，在中央纪委副书记刘峰岩同志的直接领导下，进一步加强了对审理工作的实践探索和理论研究工作。2005年4月，全国纪检监察案件审理工作年会明确要求对案件审理若干职责分别加以总结和规范后，中央纪委监察部案件审理室随即抽调专人，围绕业务指导、协调、监督三项职责起草了相关规范性意见，并于2005年7月在吉林长春召开了专题研讨会。在此基础上，根据刘峰岩同志的指示，中央纪委监察部案件审理室把编写、出版审理指导、协调、监督等审理业务丛书作为2005年和2006年的一项重要工作抓紧落实。《审理监督理论与实践》就是这套业务丛书中的一本。

本书共分十章，主要内容是：第一章，概述，通过介绍监督的一般理论，在更广阔的背景和视野下研究审理监督的概念、特点、定位、性质和意义等；第二章，审理监督的历史沿革和发展，通过翔实的历史资料回顾总结了审理监督从萌芽到起步直至发展的历程；第三章，审理监督的基本原则，明确了规范化原则、全面监督原则、平衡原则和接受监督原则四项审理监督的基本原则，并阐发了它们在审理监督工作中的具体体现；第四章、第五章，审理监督的基本内容，包含案件的事实、证据、定性、处理、程序、手续等多个方面；第六章、第七章，审理监督的主

要方式，介绍、规范了审阅案卷、审理谈话等了解案件查办活动的方式和与检查部门沟通协调、召开案件协调会等落实审理监督意见的方式；第八章，审理监督的工作机制，动态地、综合地研究了审理监督的结构（参与者）、监督的实施过程和审理监督的效力，还分析了审理监督职责与案件审理部门其他职责之间的关系。第九章，审理监督与其他监督制度比较研究，选取了“公检法机关在处理刑事案件中的互相制约监督”、“人民检察院、人民法院的内部监督”和“行政复议、听证两项行政机关内部监督制度”作为比较研究的对象，并总结了对审理监督的借鉴意义；第十章，审理监督的展望，分析了审理监督的现状和面临的形势，介绍了现阶段审理监督改革创新的基本情况，总结了审理监督改革创新的基本经验，展望了审理监督工作今后的发展趋势。

我们认为，本书有以下几个突出特点。

第一，本书定位于理论与实践的结合。力求内容丰富、结构清晰、观点深入透彻、要求有的放矢。书中既包含相对前沿的政治学、法学理论，又有大量的监督工作中遇到的实际问题。本书试图通过对现有实践的梳理、归纳、比较、总结，达到从实践上升到理论，以实践检验理论的目的。

第二，本书是现阶段审理监督成果的体现。既带有一定的前瞻性和探索性，也不可避免地打上了现阶段认识和实践水平的烙印。由于纪检监察审理监督的相关工作和理论研究总体上还处在起步和初步发展的阶段，本书中的论述和结论都不一定正确和完美。但是，本书力求构造一个理论研究和实践探索的开放体系，为今后的研究留下空间。

第三，本书突出“创新”。力求达到鼓励审理干部认真研究，大胆求新的目的。审理监督的发展历程是一个不断解放思想、更