

论执纪执法指导性案例的参照适用问题

——与最高人民法院指导性案例比较的视角

屠凯 张天择

摘要: 执纪执法指导性案例的重要意义在于对各级纪检监察机关处理同类问题时进行指导。在对其参照适用过程中,对执纪执法指导性案例的所有部分应全面参照,而非像各级法院参照最高人民法院的指导性案例那样,仅参照其裁判要点。在具体参照方法上,判断何为执纪执法指导性案例的“类似案件”,可以部分比照最高人民法院指导性案例所采用的类案判断方法,从争议焦点入手判断待决执纪执法案件与执纪执法指导性案例的相似性,并由执纪执法者自行从执纪执法指导性案例中提取处理规则进行参照。但是,提取出的规则不得违反相关党内法规的规定,其参照适用范围不应超过执纪执法指导性案例本身规定的情境。

关键词: 执纪执法指导性案例; 最高人民法院指导性案例; 党内法规; 参照适用

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2022.02.008

引言

2021年8月4日,中央纪委国家监委案件审理室(以下简称“案件审理室”)发布了第一批4个“执纪执法指导性案例”。2021年12月29日,案件审理室发布了第二批3个“执纪执法指导性案例”。“执纪执法指导性案例”是一个全新的表述,是党的制度建设中的新现象。

在2010年,最高人民法院(以下简称“最高法”)确立了指导性案例制度^①。该制度融合了成文法和判例法的优势,旨在统一法律适用标准,维护司法公正,解决我国司法领域存在的“同案不同判”现象。截至2021年末,已有民商事、刑事、行政类的178个指导性案例被公布。10余年来,对最高法指导性案例制度及其配套措施的研究,已经在司法实务界和学术界的共同努力下逐渐趋于成熟。

“执纪执法指导性案例”与“最高法指导性案例”具有相似性。首先,两者的名称中均有“指导性案例”。这意味着,两者的目的均是为了在各自领域内发挥指导作用,只不过前者处理的主要是党内的执纪执法问题,后者处理的主要是司法实践中的法律适用问题。其次,两者的结构也大同小异。最高法指导性案例的结构包括:案件名称、关键词、裁判要点、相关法条、基本案情、裁判结果、裁判理由。而执纪执法指导性案例的结构包括:案例名称、关键词、执纪执法要点、基本案情及处理结果、指导意义、相关条款。两者的相似之处非常明显。再次,两者都有“应当参照”的要求。无论是执纪执法指导性案例还是最高法指导性案例,在主管机关发布的规范性文件中都要求,应当在办理同类案件时“参照”之。

本文将从比较执纪执法指导性案例与最高法指导性案例入手,从而进一步凸显执纪执法指导性案例的特点,具体分析其“参照适用”的现实意义、参照对象、参照方法方面的问题。

基金项目: 国家社科基金重大项目“党内法规与国家法律有机衔接问题研究”(19ZDA010)。

作者简介: 屠凯,清华大学法学院副教授,博士生导师,法学博士(北京100084; tukai@mail.tsinghua.edu.cn); 张天择,清华大学法学院博士研究生(北京100084; danteandvergil@126.com)。

^① 《最高人民法院关于案例指导工作的规定》,法发[2010]51号。

一、执纪执法指导性案例的基本内容及其参照适用的现实意义

截至2021年末,中央纪委国家监委已经公布了两批共7个执纪执法指导性案例。第一批发布的案例共有4个,分别为“贺某在新冠肺炎疫情防控工作中搞形式主义、官僚主义问题案”“夏某违规操办其子婚庆事宜案”“王某组织公款吃喝并违规接受宴请案”“张某退休后违规接受宴请案”。这批案例处理的主要是违反中央八项规定精神典型问题,分析形式主义官僚主义的表现及特征、不同性质的涉案财产的处理方法、退休后违规接受此前服务管理对象的宴请等问题,主要聚焦违反中央八项规定精神典型问题,其目的是阐释执纪执法要旨、政策策略把握、定性量纪理由、纪法条规适用等内容,并要求各级纪检监察机关在办理同类案件、处理同类问题时应当参照^①。第二批发布的案例共有3个,分别为“某区纪委监委环保问责简单泛化案”“崔某骗领财政惠民惠农补贴资金案”“沈某公车私用、私车公养案”。这批案例处理的主要是问责简单泛化、骗取惠民惠农补贴、公车私用私车公养等问题。

这两批案例在内容上存在一定差别。第一批案例聚焦违反中央八项规定精神典型问题,是为了解决执纪执法实践中存在的各类定性量纪不准确等疑难问题,并且持续释放出整治违反中央八项规定精神问题“越往后越严”的信号。而第二批案例更聚焦地方和群众反映突出的典型问题。但相同的是,两批案例的发布文件中都要求各级纪检监察机关准确把握案例的精神要旨,发挥好指导性案例在统一执纪执法标准方面的实践指导作用,进而精准开展执纪执法工作。可见,建立执纪执法指导性案例的参照适用制度具有如下方面的重要意义:

首先,执纪执法指导性案例的“参照适用”,可以对同类问题的处理发挥指导作用,从而提高执纪执法的效率和规范性、精准性,达到执纪执法“同案同判”的效果。最高法指导性案例的重要意义之一,就在于能够统一司法尺度,解决我国司法实践中存在的“同案不同判”顽疾^②。执纪执法指导性案例也同样具有“应当参照”的要求。第一批案例的发布文件中要求,各级纪检监察机关在办理同类案件、处理同类问题时,“应当参照”执纪执法指导性案例。这就给各级纪检监察机关在处理类似问题时建立了一个“引路牌”,从而达到统一执纪执法尺度、指导执纪执法工作的目的^③。例如,泉州市纪委监委认为,执纪执法指导性案例给他们处理类似案件送来了及时雨,能够帮助纪检监察机关精准掌握执纪问责技能^④。江苏省靖江市纪委监委参照适用4号案例,解决了此前存在适用分歧的执纪案件,纠正了原有的错误^⑤。各级纪检监察机关在办理同类案件、处理同类问题时,应当以执纪执法指导性案例为范本,推进规范化、精准化执纪执法,这对执纪执法工作必然具有积极的推进作用。总之,执纪执法指导性案例制度的建立,为各级纪检监察机关提供了相应的样板标尺,可以指导它们精准开展执纪执法工作。

其次,执纪执法指导性案例的“参照适用”,能够持续发挥对党员干部的警示作用,促进党内法规的贯彻执行。在最高法指导性案例的最初设计中,是希望法官在进行司法裁判时能够援引最高法指导性案例,达到统一法律适用的效果。但在具体实践中,最高法指导性案例不仅对法官的审判工作有帮助,律师和其他司法从业人员均可以运用最高法指导性案例处理同类情况,其中包括应诉、调解、执行等各个方面。同样,执纪执法指导性案例的意义也并不仅仅在于指导各级纪检监察机关的工作,更

① 《中央纪委国家监委发布第一批执纪执法指导性案例》,《中国纪检监察报》2021年8月4日,第7版。

② 刘作翔:《我国为什么要实行案例指导制度》,《法律适用》2006年第8期。

③ 沈岩:《以指导性案例推动精准执纪执法》,《中国纪检监察报》2021年8月12日,第2版。

④ 《泉州:深入学习研讨中央纪委国家监委第一批执纪执法指导性案例》,http://www.qzcdi.gov.cn/content/2021-08/18/content_7102089.htm,访问日期:2022年1月10日。

⑤ 周根山:《纪检监察干部学好用好首批指导性案例》,https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202108/t20210823_248763.html,访问日期:2022年1月9日。

在于通过案例的形式来规范党员干部的行为,起到“杀一儆百”的警示作用。例如,案件审理室有关负责人强调,第一批执纪执法指导性案例就是为了释放整治违反中央八项规定精神问题“越往后越严”的强烈信号,对党员、公职人员传递廉洁履职要求,向社会各界传递党员、公职人员负面行为清单,进而让党员干部能够严于律己,杜绝案例中违犯党纪的情况发生^①。再如,也有观点认为,案例在全面从严治党中发挥着重要的作用,党员干部应当以执纪执法指导性案例作为镜子,从而自觉地约束自身的行为,做到“存戒惧、知敬畏、守底线”^②。

再次,执纪执法指导性案例的“参照适用”,有利于促进党内法规的宣传、学习和推广。司法案例的重要意义之一就在于将抽象的法律条文融入具体的案件之中,从而便于法律工作者更好地理解并运用法律条文。执纪执法指导性案例也是如此。从内容结构看,每一个执纪执法指导性案例,都附有党内法规的“相关条款”。因此,执纪执法指导性案例的推广及在处理类似案件时的“参照适用”,必然有利于各级纪检监察机关及党员干部在学习案例时,深入理解相关的党内法规,并真正做到将这些规范内化于心,外化于行。例如,有观点认为,执纪执法指导性案例能够深入精准地阐释案例中相关纪条法规的适用问题^③。重庆市纪委监委案件审理办公室认为,通过认真学习执纪执法指导性案例,能够不断领悟其中的纪法标准,把握政策,准确适用条规。浙江省金华市纪委监委在学习执纪执法指导性案例后,对原有的党员干部规范手册进行了修订完善,进一步明确了党员的行为规范^④。这些对于执纪执法指导性案例的学习心得和研究成果,均证明了其在促进党内法规的宣传、学习和推广方面的重要意义。

二、执纪执法指导性案例与最高法指导性案例的体例对比

中央纪委国家监委在发布第一批执纪执法指导性案例时明确要求,各级纪检监察机关在办理同类案件、处理同类问题时,“应当参照”执纪执法指导性案例。但对此目前尚无其他党内规范性文件进行解释说明。因此,我们可以参考对最高法指导性案例的研究思路,分析执纪执法指导性案例“参照适用”中的以下两个主要的实践性问题:执纪执法指导性案例中的哪些部分应当参照适用?执纪执法指导性案例应当如何参照适用?要解决以上问题,可以先将执纪执法指导性案例与最高法指导性案例进行体例上的对比,看一下最高法指导性案例的“参照适用”经验是否能为执纪执法指导性案例所用。

每个执纪执法指导性案例由以下6个部分组成:案例名称、关键词、执纪执法要点、基本案情及处理结果、指导意义、相关条款。最高法指导性案例则分为案件名称、关键词、裁判要点、相关法条、基本案情、裁判结果、裁判理由7个部分。从组成结构上看,执纪执法指导性案例与最高法指导性案例的组成部分基本一一对应,除名称、关键词与相关条款(法条)外,执纪执法指导性案例的“执纪执法要点”,对应了最高法指导性案例的“裁判要点”;执纪执法指导性案例的“基本案情及处理结果”,对应了最高法指导性案例的“基本案情”和“裁判结果”;执纪执法指导性案例的“指导意义”,对应了最高法指导性案例的“裁判理由”。但是从具体内容上看,执纪执法指导性案例的“执纪执法要点”和最高法指导性案例的“裁判要点”、执纪执法指导性案例的“指导意义”和最高法指导性案例的“裁判理由”这两对相似的结构,在内容上存在一定的差别(体例对比见下表)。

^① 《中纪委谈执纪执法指导性案例:持续释放“越往后越严”的鲜明信号》, <http://news.cctv.com/2021/08/27/ARTIw99gp64ajlxGitaudsjW210827.shtml>, 访问日期:2022年1月10日。

^② 张洋:《案例指导推动精准执纪执法》,《人民日报》2021年8月26日,第7版。

^③ 沈岩:《以指导性案例推动精准执纪执法》,《中国纪检监察报》2021年8月12日,第2版。

^④ 周根山:《纪检监察干部学好用好首批指导性案例》, https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202108/t20210823_248763.html, 访问日期:2022年1月9日。

执纪执法指导性案例	案例名称	关键词	执纪执法要点	基本案情及处理结果	指导意义	相关条款
最高法指导性案例	案件名称	关键词	裁判要点	基本案情、裁判结果	裁判理由	相关法条

执纪执法指导性案例的“执纪执法要点”和最高法指导性案例的“裁判要点”,虽然都被称为“要点”,但最高法指导性案例的裁判要点在内容上更符合“要点”这一词中蕴含的概括性意义。杨知文认为,裁判要点是最高法指导性案例在编纂时确立的概括性规则,是最高法指导性案例能够发挥其功能的基础^①。孙光宁认为,裁判要点是最高法指导性案例的浓缩,以最直接清晰的方式表述了案例中蕴含的抽象规则,便于使用者认知,也便于其检索和传播^②。因此,最高法指导性案例的裁判要点应当是能够提炼案例中的核心裁判规则,方便法官进行类案判断和参照的。在具体的案例中,裁判要点也通常是只用一句话概括裁判规则,如果存在多个裁判规则,则会分出多个要点,比如第3号、第5号等最高法指导性案例。

与最高法指导性案例的裁判要点不同,执纪执法指导性案例的执纪执法要点详细地论述了与案件处理问题直接相关的背景、理由、目的、方法等要素。比如1号案例,主要针对的是工作中的形式主义和官僚主义问题,其执纪执法要点首先说明了整治以上问题的背景及其重要性,并且明确了纪检监察机关应当锲而不舍地落实中央八项规定精神,持续释放全面从严治党、治“四风”树新风信号的工作要求,最后强调了形式主义和官僚主义问题的处理方法。显而易见,相比于最高法指导性案例的“裁判要点”,执纪执法指导性案例的“执纪执法要点”更为丰富和具体,对案例拟处理问题的方方面面都做出了规定和回应,但其中没有提炼出特别明确且抽象的执纪执法规则。

执纪执法指导性案例的“指导意义”和最高法指导性案例的“裁判理由”也存在差异。执纪执法指导性案例的“指导意义”和最高法指导性案例的“裁判理由”,在本质上都是对案件中出现的关键争议点的解释说明,但两者在侧重点方面有所区别。比如,2号执纪执法指导性案例针对的是“违规操办婚丧喜庆事宜”“借机敛财”等情况,该案例的“指导意义”主要说明了三个问题:一是本案中领导干部为其子操办婚庆事宜是否属于“利用职权或者职务上的影响”的认定问题;二是涉案财物的处置问题;三是执纪尺度的把握问题。这三个问题都是本案中的关键问题,但其指导意义并不局限于仅对这三方面展开论述,而是进一步论述了当再出现以上问题时,各级纪检监察机关应当按照何种依据、以何种方法处理。而且,在执纪执法要点中没有明确提出的处理规则,也在“指导意义”中予以了说明。而最高法指导性案例的“裁判理由”的重点是对裁判要点中的裁判规则展开论述。比如最高法第6号指导性案例的裁判要点规定,“行政机关做出没收较大数额涉案财产的行政处罚决定时,未告知当事人有要求举行听证的权利或者未依法举行听证的,人民法院应当依法认定该行政处罚违反法定程序”。该案例中的裁判理由就着重论述了应如何理解《行政处罚法》第42条的“较大数额罚款等行政处罚决定”中“等”字的不完全列举含义,而该案中出现的对行政相对人没收32台电脑的情况,应当属于没收较大数额财产的情形,因此未告知当事人有听证权利的,属于行政程序违法行为^③。可以看出,最高法指导性案例的“裁判理由”着重说明法院为什么要提炼出相应裁判要点、为什么要将裁判要点应用于本案的法律适用过程中,但未进一步解释该要点可以在哪些其他情况下适用。

以上对比说明,执纪执法指导性案例和最高法指导性案例虽然在格式上相似,但是在上述这两对内容方面存在一定差异。因此,执纪执法指导性案例的参照适用不能完全照搬最高法指导性案例的经验,而是需要“因地制宜”,结合执纪执法指导性案例自身的特点,在参照对象和参照方法方面一定程度上借鉴最高法指导性案例的经验。

① 杨知文:《指导性案例裁判要点的法理及编纂方法》,《政法论坛》2020年第3期。

② 孙光宁:《指导性案例裁判要旨概括方式之反思》,《法商研究》2016年第4期。

③ 《指导案例6号:黄泽富、何伯琼、何熠诉四川省成都市金堂工商行政管理局行政处罚案》,2012年4月9日发布。

三、执纪执法指导性案例参照适用的对象

虽然《〈最高人民法院关于案例指导工作的规定〉实施细则》(以下简称《实施细则》)第9条明确规定,各级法院在审理指导性案例的类似案件时,应当参照相关指导性案例的裁判要点作出裁判,但对最高法指导性案例的参照对象问题如今仍有两种不同理解。第一种观点认为,从最高法的规范性文件来看,裁判要点是指导性案例中最主要应当参照的部分。大部分学者对此持支持态度。于同志认为,最高法指导性案例的效力更多体现在裁判要点对一定范围内案件的指导作用,法官在裁判文书中也应当主要引用裁判要点^①。孙光宁强调,裁判要点是法官阅读、学习、参照最高法指导性案例的主要对象^②。黄泽敏指出,裁判要点应当作为排他性判决理由在最高法指导性案例的参照中被援引^③。而第二种观点认为,最高法指导性案例中除裁判要点外的其他部分也具有参照效力,如裁判理由等,所以应对其进行全面参照。如刘作翔指出,不仅裁判要点具有指导力,整个最高法指导性案例的构成内容都应当具有指导力^④。这一观点在部分地区的司法实务人员中也得到了印证。根据四川省高级人民法院的调查显示,60%以上的调查对象(公检法工作人员及律师)认为裁判要点及裁判理由具有指导价值,而88.86%的调查对象认为应当在裁判文书中引用裁判要点或裁判理由^⑤。

结合执纪执法指导性案例的自身特点,笔者认为,学界关于对最高法指导性案例应该全面参照的观点(上述第二种观点),对执纪执法指导性案例的参照适用更具借鉴意义。最高法指导性案例虽然具有“事实上的法律地位”,但是其适用必须要受制于我国的整个成文法体系。例如有学者认为,最高法指导性案例不具有正式的法律效力,不属于正式的法律渊源,且不能被裁判文书直接援引,其本质是一种法律适用活动,以服从法律和司法解释为前提^⑥。同时,也有学者认为,最高法指导性案例虽然没有法律上的拘束力,但至少具有事实上的拘束力^⑦。这是最高法指导性案例的自身特点与我国法律制度所共同决定的。同时《实施细则》第10条明确规定,参照最高法指导性案例的,应当将最高法指导性案例作为裁判理由引述,但不能作为裁判依据引用,这一规定主要是对最高法指导性案例的法律地位低于法律和司法解释的一个确认。结合《实施细则》第9条来看,这意味着,法官在裁判文书中只能在裁判理由部分援引最高法指导性案例的裁判要点,并对为什么援引该裁判要点予以说明。不能直接援引裁判理由的原因是,最高法指导性案例的裁判理由中存在部分与裁判要点不直接相关的规则,或者比裁判要点更为抽象的且适用范围更广的规则。这部分规则一旦被法官援引,就相当于法官自行在裁判要点外提取规则进行参照,这是严重违背制定法体系要求的。为了避免这种情况在参照最高法指导性案例时出现,就必须将最高法指导性案例的参照对象限定在“裁判要点”之内。

而执纪执法指导性案例的情况却与最高法指导性案例不同,这同党内法规体系与我国法律体系之间的差异有关。党内法规体系与我国的法律体系存在整体架构上的区别,这是目前的基本共识。党内法规体系即使在一定程度上参照了国家法律,但它在根本上是有别于国家法律的。党内法规是

① 于同志:《论指导性案例的参照适用》,《人民司法》2013年第7期。

② 孙光宁:《指导性案例裁判要旨概括方式之反思》,《法商研究》2016年第4期。

③ 黄泽敏、张继成:《指导性案例援引方式之规范研究——以将裁判要点作为排他性判决理由为核心》,《法商研究》2014年第4期。

④ 刘作翔:《中国案例指导制度的最新进展及其问题》,《东方法学》2015年第3期。

⑤ 四川省高级人民法院、四川大学联合课题组:《中国特色案例指导制度的发展与完善》,《中国法学》2013年第3期。

⑥ 胡云腾、于同志:《案例指导制度若干重大疑难争议问题研究》,《法学研究》2008年第6期;胡云腾等:《〈关于案例指导工作的规定〉的理解与适用》,《人民司法》2011年第3期。

⑦ 陈兴良:《案例指导制度的规范考察》,《法学评论》2012年第3期。

一种特殊的制度现象,是一种特殊的法规范^①。因此,执纪执法指导性案例与党内法规体系的关系,不像最高法指导性案例在制定法体系中那样受到限制,对执纪执法指导性案例的参照适用,无须刻意将参照范围限定在“执纪执法要点”之内。一方面,对执纪执法指导性案例的参照适用本就不存在“超越制定法体系”的情况,只要保证参照执纪执法指导性案例时不违背相关党内法规的规定即可。另一方面,执纪执法指导性案例的执纪执法要点、指导意义与最高法指导性案例的裁判要点、裁判理由之间又存在较大差异。在“执纪执法要点”和“指导意义”中,不仅有对案件处理过程的具体论述,而且还详细说明了做出该处理的背景、目的、依据等,这些都在执纪执法过程中具有重要参照价值。所以,综合来看,一方面,执纪执法指导性案例不存在最高法指导性案例中对参照对象和内容的严格限制,另一方面,执纪执法指导性案例的所有元素均具有重要的参照价值。因此,整个执纪执法指导性案例的全部内容均具有指导性,应当对其进行全面参照。

四、执纪执法指导性案例参照适用的方法

除执纪执法指导性案例的参照对象外,其参照适用的方法也是一个必须要解决的问题。对执纪执法指导性案例的参照要求和最高法指导性案例非常相似,都要求在处理类似情况时予以参照。那么接下来的关键问题就是,如何判断执纪执法指导性案例与待处理案件属于类似案件?

目前,学界对如何判断最高法指导性案例的类似案件有以下几种看法:王利明认为,类案判断的关键要素在于关键事实、法律关系、案件争点^②;张骥认为,应当先确定案件的争议问题是否具有类似关系,而裁判理由和实质事实是判断是否具有类似关系的关键^③;孙海波认为,判断类似案件应当先比较事实层面,筛选出不必要的争点,然后在锁定关键性事实的前提下,判断案件形式和表层相似性,最后进行价值层面的实质性判断^④。实务界对如何判断最高法指导性案例的类似案件的观点与学术界部分相似,但其重点主要围绕可操作性展开。北京市第三中级人民法院课题组认为,类案判断可以分为四步,首先确定待决案件的法律事实、法律适用、争议焦点,然后匹配可能用到的法律规范,再从法律规范中提取要件事实、法律概念和可能的法律后果,最后通过对要件事实等排列组合来确定类案关系^⑤。刘树德认为,对待决案件与检索到的最高法指导性案件要先比较基本事实,尤其是对比基本事实中的法律事实及对裁判结果有直接影响的主要事实。如果具备相似性,则再比较争议焦点。最后比较案件间的法律适用问题是否具有相似性^⑥。

以上不同的方法中具有如下共通点:类案判断首先要比较案件争议焦点,通过整理争议焦点,确定案件之间的初步一致性;其次,类案判断的标准应当围绕与争议焦点相关的法律规范进行,以此为框架对比法律规范中构成要件的相似性;第三,类案判断的最终依据是价值取向,具备相同价值取向的案件才是真正的类似案件。总体而言,最高法指导性案例法律推理模式下的类案判断方法比较复杂,一方面是因为我国不存在普通法系中以判例进行审判的司法实践,另一方面是因为最高法指导性案例的法律推理模式本质上是“附着于演绎推理的类比推理”^⑦,其法律推理必须要受到制定法模式

① 肖金明、冯晓畅:《新时代以来党内法规研究回顾与展望——以2012-2018年CNKI核心期刊文献为分析对象》,《党内法规理论研究》2018年第1期。

② 王利明:《我国案例指导制度若干问题研究》,《法学》2012年第1期。

③ 张骥:《论类似案件的判断》,《中外法学》2014年第2期。

④ 孙海波:《破解类比推理难题:成因、类别和方法》,《甘肃政法学院学报》2013年第6期;孙海波:《重新发现“同案”:构建案件相似性的判断标准》,《中国法学》2020年第6期。

⑤ 北京市第三中级人民法院课题组:《类案裁判的适法标准和规范机制研究》,《中国应用法学》2021年第3期。

⑥ 刘树德、胡继先:《关于类案检索制度相关问题的若干思考》,《法律适用》2020年第18期。

⑦ 雷椋硕:《指导性案例适用的阿基米德支点——事实要点相似性判断研究》,《法制与社会发展》2018年第2期。

下演绎推理的约束,制定法条文是这种推理模式的唯一依据,类案判断中待决案件与最高法指导性案例之间所有要件的比较,都要紧紧围绕制定法和已经证成的裁判要点,所以最高法指导性案例中的类案判断必然要受到来自整个法律体系的规范和约束。

以上的方法和步骤可以部分地为执纪执法指导性案例所用。在执纪执法类似案件的判断问题上,虽然有大量对最高法指导性案例的研究可以借鉴,但仍然需要这些经验符合执纪执法指导性案例的特点,符合党内法规特有的规范要求。在党内法规体系中的执纪执法指导性案例,无须像最高法指导性案例那样受到制定法模式的束缚。执纪执法指导性案例和最高法指导性案例在参照对象方面是存在差异的,对执纪执法指导性案例全面参照的要求,是建立在党内法规和执纪执法指导性案例本身的双重特殊性上。因此,对执纪执法指导性案例的类案判断,也应当建立在党内法规体系的特殊性基础上,放宽对类似案件判断的要求。最高法指导性案例的推理模式是在给定的裁判规则范围内,将其适用到其他个体案件中,法官不得擅自提取裁判规则,从而严格限制了类似案件的判断范围。但党内法规体系并未要求“不得自行提取执纪执法指导性案例中的裁判规则”,在全面参照执纪执法指导性案例的前提下,其执纪执法要点和指导意义中所有具有指导作用的规则均可以参照,这也就大大拓宽了类似案件的判断范围。

比如2号案例处理的是“利用职权或职务上的影响违规操办婚丧喜庆事宜”,其中不仅说明了“利用职权或职务上的影响”的认定问题,同时还详细规定了涉案财产的处置和执纪尺度的把握。案例对相关问题的构成要件、判定方法都规定得较为具体。因此,对所有符合案例规定的“利用职权或职务上的影响违规操办婚丧喜庆事宜”情况,都可以认定为本案的类似情况,并参照案例中的相关部分进行处理。再如3号案例中的组织公款吃喝行为以及4号案例中的违规接受宴请行为,执纪执法要点中均强调了上述行为是对党规党纪和中央八项规定精神的严重违反。对这些问题也都可以适用上述的参照方法,只要涉及案例中主要问题的情形,均可认定为执纪执法指导性案例的类似案件。

同理,第二批的5、6、7号案例,也均可以适用以上类案判断方法。5号案例处理的问题为问责简单泛化问题,其指导意义中详细地说明了对案例中相关人员的处理存在工作程序不规范、责任划分不精准、问责简单凑数等问题,并且明示了应如何纠正。因此,对问责中出现的简单泛化问题均可认定为此案例的类似情况。6号案例处理的问题为骗领惠民惠农补贴资金等问题,其指导意义中详细论述了崔某行为的性质与党纪政务处分匹配等问题。因此,对基层群众自治组织中从事管理的人员骗领财政补贴的问题,均可以认定为此案例的类似情况。7号案例处理的问题为公车私用、私车公养,因此所有的公车私用和私车公养问题均可以认定为此案的类似情况。

可以说,以上执纪执法指导性案例的类案判断方法在争议焦点、条文框架、价值取向方面参考了最高法指导性案例的类案判断方法,但是由于执纪执法类案判断的内部约束相对宽松,执纪执法指导性案例在用语和案情介绍方面也更为贴日常情境,而非抽象和高度概括的“法言法语”。执纪执法者基本上可以凭借关键争议焦点就能在一般经验范围内做出类案判断,并将提取出的处理规则应用到具体执纪执法案件中。

但需要注意的是,对执纪执法指导性案例“参照适用”的约束虽然比最高法指导性案例宽松,但不意味着可以随意拓宽参照范围,仍然要限定在执纪执法指导性案例给定的情境范围内。比如对1号案例的参照适用可能会有两种理解:第一种理解认为对所有的“形式主义、官僚主义”问题都可以参照1号案例进行处理。因为其执纪执法要点和指导意义中均强调,要全面贯彻落实习近平总书记关于整治形式主义官僚主义的重要讲话和重要指示批示精神以及中央规范性文件的要求,并明确了形式主义和官僚主义问题的认定标准。因此可以认为,1号案例中所有的要素都是围绕整治形式主义官僚主义问题展开,那么所有的整治形式主义和官僚主义问题的案件,均可以认定为本案的类似案件,无须局限于本案中的“疫情防控”情境。第二种理解认为,对执纪执法指导性案例的参照适用虽然可以放宽标准,允许提取裁判规则,但仍然要限定在执纪执法指导性案例给定的情境内。这是因为,我国《公

职人员政务处分法》第39条规定的形式主义和官僚主义存在多种情境,也有广义和狭义的区别,不能一概而论^①。1号案例处理的是在疫情防控中的形式主义、官僚主义问题,所以对1号案例的参照必须限定在疫情防控的情境中,而非所有的整治形式主义、官僚主义问题都能适用。

本文认为,第二种理解较为合理。首先,最高法指导性案例难以参照的部分原因就是其内容过于抽象,其“裁判要点”中的部分事实不够具体,因此很难与待决案件的案情进行比较。所以,如果仍对执纪执法指导性案例的参照适用不做一定限制,就是沿袭了最高法指导性案例的缺陷,不利于执纪执法者的类案判断和后续参照。其次,执纪执法指导性案例的2、3、4号案例的情境和指导意义比1号案例更为具体,类案判断范围比较明确,因此不存在1号案例中的两种不同参照方案。为了保证执纪执法指导性案例参照方法之间的一致性,不宜将1号案例的适用范围扩大到整治所有的形式主义和官僚主义问题。如果对其他特殊情况下的形式主义和官僚主义问题有进一步的认定和参照处理要求,可以在后续公布的指导性案例中再详细说明。

综上所述,对执纪执法指导性案例参照适用的方法,可以部分比照最高法指导性案例,从案件的争议焦点入手判断待决案件与执纪执法指导性案例是否为类似情况。但是基于党内法规体系和执纪执法指导性案例的特殊性,在执纪执法指导性案例的类似案件的判断方面,无须同最高法指导性案例一样,受到严格的制定法推理模式的约束,而是可以由执纪执法者自行从执纪执法指导性案例中提取相应的处理规则,并将其应用到与执纪执法指导性案例处理的关键问题相类似的其他问题中。同时需要注意,所提取的规则必须符合有关党内法规的要求,并且不应超越相应执纪执法指导性案例规定的具体案情范围。

结语

本文从参照意义、参照对象、参照方法三个方面入手,对执纪执法指导性案例的“参照适用”问题展开了分析,并辅以与最高人民法院指导性案例的对比。除此之外,执纪执法指导性案例要获得更充分的“参照适用”,还需要做好如下几项工作:

第一,进一步加强对执纪执法指导性案例参照适用重要意义的认识。上文指出,执纪执法指导性案例能够对同类问题的处理发挥指导作用,从而提高执纪执法的效率和规范性、精准性,达到执纪执法领域“同案同判”效果,能够发挥对党员干部的警示作用,促进党内法规的贯彻执行,有利于促进党内法规的宣传、学习和推广。但是,“执纪执法指导性案例”是一个新生事物,有些纪检监察机关工作人员对这一新生事物还不是很熟悉,对执纪执法指导性案例“参照适用”的重要意义,还缺乏足够的认识。同时,执纪执法指导性案例“参照适用”的目的,不仅仅是在处理类似问题时提供参照,更重要的是促使公职人员都能以执纪执法指导性案例所体现的价值取向、工作要求和党内法规要求为准绳,洁身自好,不触犯纪律红线。只有加强教育培训,才能更好地发挥执纪执法指导性案例的作用。因此,需要进一步强化纪检监察机关工作人员对执纪执法指导性案例“参照适用”重要意义和价值的认识,增强“参照适用”的自觉性、主动性。

第二,提高执纪执法指导性案例的发布数量,加大对执纪执法问题的覆盖率。目前,最高法实施指导性案例制度虽然已有10余年时间,但是发布数量仍不到200个,对比我国每年浩如烟海的案件数量,其发挥的指导作用还比较有限。并且,其中部分案例类型过于狭窄,导致无法广泛地参照适用。这启示我们,必须提升执纪执法指导性案例的发布数量和覆盖率,让执纪执法指导性案例能够广泛、有效地应用于执纪执法实践。

第三,对执纪执法人员加强类比推理方法的培训,提高对“同类案件”的鉴别能力。执纪执法指导

^① 屠凯:《公职人员双轨惩戒制度的宪法基础》,《法学家》2022年第1期。

性案例的参照适用、最高法指导性案例的参照适用,体现的是“类比推理”的思维方法。从最高法指导性案例参照适用的实施情况看,其在参照适用过程中存在不少困难。其中一个重要原因在于,法律从业者对类比推理方法存在一定的抵触情绪,这在很大程度上是因为推行最高法指导性案例时,缺乏对法律从业者的类比推理方法的相关培训。因此,为了推动执纪执法指导性案例的参照适用,需要对各级执纪执法人员加强类比推理方法的培训,提高其对“同类案件”的鉴别能力。

执纪执法指导性案例是党的制度建设实践中的一个新生事物,如何有效实施、充分适用,仍需要实务界和理论界深入研究。假以时日,执纪执法指导性案例一定能够更好地发挥其独特的作用,不断丰富全面从严治党理论与实践。

Reference and Application of Guiding Cases of Discipline Enforcement —From the Perspective of Comparison with the Guiding Cases of the Supreme People’s Court

Tu Kai Zhang Tianze

(School of Law, Tsinghua University, Beijing 100084, P.R.China)

Abstract: The significance of Guiding Cases of Discipline Enforcement (GCDE) is to provide guidance to the discipline inspection and supervision organs at all levels when dealing with similar problems. The reference and application of the GCDE has the following three key significants. First, it can play a guiding role when dealing with similar issues, thereby improving the efficiency, standardization and accuracy of discipline enforcement, so as to achieve the effect of “same case and same sentence” for discipline enforcement. Second, it can continue to play a warning role to party members, and promote the implementation of inner-party regulations. Third, it is conducive to promoting the publicity, learning and popularization of inner-party regulations. In the process of application, all parts of the GCDE should be comprehensively referenced, rather than only referring to the main points of the judgment as what courts at all levels have done to the guiding cases of the Supreme People’s Court. In terms of specific reference methods, similar cases of GCDE can be judged in part by referring to the existing judgment methods of similar cases in the guiding cases of the Supreme People’s Court. It can be started with the focus of the dispute to judge the similarity between the pending case and GCDE, and it is up to the user of GCDE to extract the handling rules from the case for reference. But at the same time, these rules must not violate the provisions of relevant inner-party regulations, and their scope of reference should not exceed the scenarios set by the GCDE itself.

Keywords: Guiding Cases of Discipline Enforcement; Guiding Cases of the Supreme People’s Court; Inner-party regulations; Reference and application

[责任编辑:李春明]