

有问有答

编者按：

为加大纪检监察系统业务交流，加强互学互鉴，共同提高，本版面向全国纪检监察系统征集在监督执纪问责与监督调查处置中遇到的疑难问题及困惑，即日起选取其中一些实践中常见的问题进行讨论、解析，供大家参考。

# 拟留置对象已被采取司法强制措施是怎样协调办理

■湖北省纪委监委案件监督管理局

问：留置措施使用前，拟留置对象已被司法机关采取强制措施，怎样协调办理？

答：留置措施是监察法赋予监察机关的一项影响人身权利的调查措施。根据监察法第二十二条规定，对于涉嫌严重职务违法或职务犯罪的监察对象以及涉嫌行贿犯罪或者共同犯罪的涉案人员，监察机关可以依法采取留置措施。目前，在措施使用的法法衔接上，主要是案件移送审查起诉时对被留置对象采取司法强制措施的衔接问题，对此刑事诉讼法有专门规定，对于监察机关移送起诉的已经采取留置措施的案件，人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留，留置措施自动解除。

但是，若监察机关发现已被司法机关采取强制措施的人员涉嫌职务违法犯罪问题，且需要对其采取留置措施进一步调查时，则出现了另一种措施衔接问题。对此，监察法和刑事诉讼法未作专门规定，《中央纪委国家监委监督检查审查调查措施使用规定（试行）》规定，如需对已被司法机关采取强制措施的人员或者正在服刑的人员采取留置措施的，应当与有关机关协商后视情办理。《湖北省纪委监委监督检查审查调查措施使用规定（试行）》也作了同样的规定。

湖北省纪检监察机关立足现有规定，在实践中积极探索，与司法机关共同协商研究，通过依法变更强制措施或中止审理程序等法律途

径，对已被司法机关采取强制措施的人员采取留置措施。主要有三种情形：

一是在司法机关立案侦查环节协调办理。例如，姜某因涉嫌非法拘禁等罪，先期被黄冈市公安局立案侦查，并被采取逮捕措施。后黄冈市纪委监委发现，除公安管辖的罪名外，姜某还涉嫌受贿等多项职务犯罪。2019年2月28日，经黄冈市纪委监委反腐败协调小组与公安机关协商一致，同日，市公安局对姜某变更强制措施为监视居住，并将案件移交市监委，市监委依法对其采取留置措施，待案件查结后一并移送审查起诉。

二是在审查起诉环节协调办理。例如，何

某因涉嫌寻衅滋事罪，先期被随州市公安局高新区分局刑事拘留，后批准逮捕。2019年3月25日，高新区公安分局将该案移送曾都区检察院审查起诉。同时，随州市监委在调查中发现何某某涉嫌共同职务犯罪。经市监委反腐败协调小组与相关检察机关、公安机关反复沟通协调，决定由曾都区检察院将该案退回高新区公安分局补充侦查，并由高新区公安分局对何某某取保候审。取保期间，市监委依法对何某某进行留置。

三是在司法审判环节协调办理。王某某因涉嫌非法吸收公众存款罪、开设赌场罪等，由鄂州市鄂城区公安分局侦办（侦办期间被逮捕）

后移送鄂州市鄂城区检察院审查起诉。期间，鄂州市监委发现王某某涉嫌行贿犯罪，并指定华容区监委办理。经与市检察院协调，市检察院表示审查起诉期限即将届满，不宜在审查起诉环节配合监委办理留置手续。该案起诉至法院后，市纪委监委又与市中院进行协调，市中院向湖北省高级人民法院请示，市纪委监委向省纪委监委请示报告，多方达成一致意见，在审判环节对被调查人可以采取留置措施。市纪委监委反腐败协调小组向市中院送达商请协助函，商请法院协助办理对王某某的留置相关工作。法院下达中止审理裁定，并向看守所出具释放通知书。同日，华容区监委依法将王某某留置。

主任心得

## 推进信访工作高质量发展需要解决的几个问题

■云兆武

中央纪委三次全会要求，坚持稳中求进工作总基调，要适应“时”与“势”的变化，把握“稳”的内涵，强化“进”的措施，实现新时代纪检监察工作高质量发展。落实到信访工作中，就是要心里装着群众、眼睛盯着监督，在强化监督执纪第一道程序、第一个关口职能上用力发力。

深刻发展变化的“时”与“势”给信访工作带来许多新变化、提出许多新问题，需要在实践中找到解答方法。

拓宽信访举报渠道是老生常谈的话题，也是需要与时俱进不断深化解决的难题。纪委监委的监督一定要和群众监督相结合，信访举报是重要渠道。要提高精准发现真线索、真问题的能力，必须牢牢抓住服务群众、服务监督、服务决策这条主线。第一，广而告之，引导群众举报由“我想”向“我要”转变。要发挥联系群众的独特优势，紧盯政治纪律和政治规矩、形式主义和官僚主义、落实中央八项规定精神及实施细则、扶贫领域腐败、民生领域侵害群众利益、涉黑腐败和黑恶势力“保护伞”等问题，广泛宣传正风反腐决策部署，让群众知晓纪委监委的发力方向和行动指向，增强群众参与和支持的针对性。第二，广开言路，发现问题线索由

“坐等”向“去找”转变。按照黑龙江省委常委、省纪委书记、省监委主任王常松“要为群众打造简捷、好用的反映问题平台”的要求，积极畅通信、访、网、电、微“五位一体”受理渠道，升级微信公众号“监督举报”板块为“我要举报”，打造服务群众“一键举报”的平台，在网络上即时捕捉“民声”，开闻发现问题的视角，提高获取线索的能力。第三，广聚众智，信访举报分析由“点题”向“命题”转变。监察体制改革后，信访举报工作直面监督，监督信息需求量大面广，必须做到“有备无患”。为改变过去信访举报分析“因事而谋”“按图索骥”的状态，我们建立了信访举报综合分析例会制度，制定了“6+N”的综合分析机制，集思广益设定47个分析要素，初步形成了定点、定向、定期分析相结合，即时满足监督检查、巡视巡察需要的格局。

信访举报上行压力依然较大，改进和加强基层信访举报工作迫在眉睫。2018年，省纪委监委本级以全省2.9%的信访举报工作人员，办理了全省51.9%的信访举报。机构人员设置“金字塔”与信访走势“倒三角”的矛盾非常突出。破解这个难题，要从制度上找原因想办法，上下联动，同向发力。第一，加大力量投入。减存量、遏增量要靠基层，增强人民群众的

获得感要靠基层。只有把工作重心下沉到基层、把主要力量投放到基层，才能防止和减少初信初访演化为重信重访、越级上访。结合信访举报分级录入及扫描试点，我省上下“一盘棋”“齐步走”加大力量投入，专职信访举报干部由289人增至317人。第二，加强督办管理。业务流程规范一致、监督制约严密高效是建设检举举报平台的目标要求，也是确保信访举报在基层落地的重要保障。我省制发了《关于规范办理上级转办件的通知》《办理中央纪委国家监委转办条案件工作规程》，建立了“三统一、两严格、一优先”的工作机制，省市县三级收到上级转办件实现5日内分流处置。平均办理时间从2017年的24天缩短到现在的14天。第三，办好初信初访。监察体制改革以来，群众反映基层纪委监委久拖不办、久办不结等问题增幅明显。这提示我们，在减存量、遏增量问题上要把握好“度”，分清轻重缓急，学会“弹钢琴”。我们的思路和要求是初信初访优先办理、群众反映强烈的重点问题优先办理。今年1月至5月，上级转办交办信访举报数量同比下降35.9%。

监察体制改革与检举举报平台建设效应叠加，让制度的废改立更加急切。执纪执法贯通、有效衔接司法对信访举报制度的完善提出重大考验，“建设覆盖纪检监察

系统的检举举报平台”对优化信访举报工作规程也提出新要求。制度是遵循、保障，制度建设等不得也慢不得，作为肩负着承上启下重任的省级纪委监委信访举报部门，必须在制度建设发挥好引领示范作用。当务之急，要解决三个问题。第一，规范程序。根据监察体制改革后的“三定方案”，精准受理办理、精准综合分析已上升为信访举报工作核心职能。实现“精准”，必须严密程序。我们起草了《省管干部信访举报件办理工作规则》，明确了受理、排查、审批、双向签收流转等操作办法。第二，优化流程。根据建设检举举报平台的目标需求，修订了《信访举报件办理工作规程》，进一步规范了信访举报受理、办理、分流、处置等环节和细节。尤其针对信访举报分级录入及扫描试点中显露出来的“盲点”“漏洞”设定了操作办法，做到了行有所依、于规有据。第三，保障安全。不论流程如何优化、系统如何升级，安全保密的要求必须贯穿信访举报工作始终。我们制定了《信访举报件办理保密工作规范》，严格规定受理办理流程、涉密设备管理使用、系统权限分配等保密事项。建立了《网络与信息系统安全保密制度》，规范了从人员、物理环境到设备及介质的全程管理。（作者系黑龙江省纪委监委信访室主任）

以案明纪释法

## 斡旋受贿行为与利用影响力受贿行为交织时如何认定

■李丁涛

### 【典型案例】

李某，女，中共党员，某区发改委副主任。2016年9月，某市政工程公司为承接辖区道路排水工程项目，请托李某给予关照，李某通过该区副区长赵某分管市政工程建设的行为，使该市政工程公司在投标过程中谋取竞争优势，并顺利中标。为表示感谢，该市政工程公司送予李某好处费50万元。经查，李某与赵某关系密切，赵某对李某收受该笔50万元的行为不知情。

### 【分歧意见】

对于该案例中李某的行为应如何定性，主要存在两种意见：

第一种意见认为：李某作为某区发改委副主任，在接受某市政工程公司请托后，利用本人职权或地位形成的便利条件，通过其他国家工作人员（赵某）的职务行为，为该公司谋取不正当利益，并收受财物，属于斡旋受贿行为，应以受贿罪定罪处罚。

第二种意见认为：李某与赵某系情人关系，属于赵某“关系密切的人”。李某接受某市政工程公司请托后，利用其情夫赵某的职务行为，为该公司谋取不正当利益，并收受财物，属于利用影响力受贿行为，应以利用影响力受贿罪定罪处罚。

### 【评析意见】

笔者认为，对于案例中李某的行为应如何定性，总体应当坚持主客观相统一的原则，视具体情况而定。如果李某利用了其本人职权和地位形成的便利条件，从中斡旋，通过赵某的职务行为为该公司谋取不正当利益，应认定成立受贿罪；如果李某利用了自己作为赵某的情人关系，通过赵某的职务行为为该公司谋取不正当利益，则应认定成立利用

影响力受贿罪。

但就本案例而言，笔者认为宜认定李某成立利用影响力受贿罪。现结合斡旋受贿和利用影响力受贿罪的犯罪构成，对如何在实践中区分两行为，以及两行为存在交叉、竞合时应如何认定，作简要分析。

### 一、认定斡旋受贿和利用影响力受贿罪的实力是对“影响力”的界定

根据《刑法》第三百八十八条、第三百八十八条之一关于两罪名的规定，斡旋受贿是国家工作人员利用本人职权或地位形成的便利条件，通过其他国家工作人员职务上的行为，为请托人谋取不正当利益，索取或收受请托人财物，利用影响力受贿罪是国家工作人员的近亲属、关系密切的人，通过该国家工作人员职务上的行为，或者利用该国家工作人员的职权或者地位形成的便利条件，通过其他国家工作人员职务上的行为，为请托人谋取不正当利益，索取或收受财物。同时，利用影响力受贿罪也将离职的国家工作人员及其近亲属、关系密切的人实施上述行为纳入规制范围之内。（下文仅以国家工作人员的近亲属、关系密切的人作为利用影响力受贿罪的主体进行论证）

从斡旋受贿和利用影响力受贿罪的规定来看，两罪的构造有相似之处，不同点在于，斡旋受贿中，行为人利用的“影响力”是本人职权或地位形成的便利条件，而在利用影响力受贿罪中，行为人利用的“影响力”是其作为被利用国家工作人员的近亲属或关系密切人的身份。因此，区分行为人构成斡旋受贿还是利用影响力受贿罪的关键便是看行为人利用了何种“影响力”。详言之，如果行为人利用的是“本人职权或地位形成的便利条件”，通过其他国家工作人员的职务行为，为请托人谋取不正当利益，应认定构成斡旋受贿；如果行为人利用的是“作为其他国家工作人员近亲属或关系密切人的身份”而实施的上述行为，则应认定为利用影响力

受贿罪。

### 二、“影响力”存在交织、竞合时，应坚持主客观相统一原则，准确界定两种影响力的作用大小

主客观相统一原则是确定行为人刑事责任的基本原则，强调在认定行为人的刑事责任时，要考虑犯罪的主、客观两个方面，并注意二者是否统一于犯罪行为之中，是否具有内在的一致性。此原则有效防止了对行为人进行主观归罪或客观归罪的风险，使刑事责任的追究更趋合理。在对斡旋受贿和利用影响力受贿罪进行界定时，大多数情况能够依据犯罪构成的主、客观两方面对行为的性质进行准确认定。但在个别情况下，行为人在存在着既利用了其“本人职权或地位形成的便利条件”，又利用了其“作为国家工作人员近亲属或关系密切人身份”的情形。对于此两种影响力交织、竞合的情况，在认定时应当如何把握？对此，笔者认为，在具体认定时应区分两种影响力中的哪一种起到了主要作用，如果是其“本人职权或地位形成的便利条件”起主要作用，则应认定为成立斡旋受贿；如果是其“作为国家工作人员近亲属或关系密切人的身份”起主要作用，则应认定为成立利用影响力受贿罪。当然，要想准确界定哪种影响力起了主要作用，需要结合具体的案例进行分析。就上例来看，李某系赵某的下属，同时二人系情人关系，其通过赵某的职务行为为请托人谋利，是利用了其二人的工作关系（职权或地位形成的便利条件），还是利用了其二人的情人关系呢？常理来讲，一般应当是基于二人的情人关系，或者说主要是基于二人的情人关系，赵某才可能按照李某的要求，通过个人的职务行为为他人谋取不正当利益。因此，上例中，根据现有证据，李某主要是利用了其作为赵某情人这一影响力，宜认定成立利用影响力受贿罪。

三、在两种“影响力”确实难以准确区分时，应依据存疑有利于被调查人的原则，认

### 定成立利用影响力受贿罪

“存疑有利于被告人原则”是我国刑事法律的基本原则之一，反映在监察调查工作中，即应为“存疑有利于被调查人原则”。其基本内涵为，在对事实存在合理疑问时，应当作出有利于被调查人（被告人）的认定。依据该原则，调查人员在开展调查工作中，对于案件事实存疑时，应当作出有利于被调查人的认定和解释。结合所探讨的斡旋受贿和利用影响力受贿罪来看，行为人在实施相关犯罪行为时，是基于“本人职权或地位形成的便利条件”，还是基于“作为国家工作人员近亲属或关系密切人的身份”存疑时，应当依据“存疑有利于被调查人原则”，作出有利于行为人的认定。因此，在两种“影响力”存在交织、竞合，难以准确区分时，应当认定行为人利用了其“作为国家工作人员近亲属或关系密切人的身份”实施相关犯罪，即认定成立利用影响力受贿罪。

### 四、需要说明的两个问题

1、上例中，假设李某并非赵某“关系密切的人”，李某作为区发改委的副主任，赵某作为副区长，其二人虽是上下级关系，但李某属于赵某的下属，李某利用赵某的职务行为，并非利用了职务上有隶属、制约关系的其他国家工作人员的职权，不属于2003年《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》（简称《纪要》）关于“利用职务上的便利”的规定，不能认定为普通受贿行为。而仅能依照《纪要》关于“利用职权或地位形成的便利条件”的规定，即利用了本人职权或者地位产生的影响力和一定的工作关系，认定李某成立斡旋受贿。但如果是赵某通过李某的职权实施相关行为（上级利用下级的职权），则符合“利用职务上的便利”的规定，应认定成立普通受贿。

2、上例中，由于赵某对李某收受请托人财物的行为不知情，故赵某不成立受贿犯罪。但赵某的相关行为可能成立滥用职权罪。

（作者单位：重庆市沙坪坝区纪委监委）

图解纪法



顾召富，山东省临沂市罗庄区安全生产监督管理局党组成员。2016年至2017年，其多次接受辖区内企业安排的有可能影响公正执行公务的宴请。2017年1月至2018年5月，其利用职务便利为儿子经营活动谋取利益。



2019年1月，罗庄区纪委监委收到反映顾召富的问题线索后对其进行函询，要求其就相关问题逐一说明。



顾召富在说明材料中，对接受企业安排的宴请问题如实地作出说明，但隐瞒了利用职务便利为亲属经营活动谋取利益的问题。



2019年3月，经罗庄区纪委监委常委会研究决定，视其情节给予顾召富党内严重警告处分。

### 纪法依据

《中国共产党纪律处分条例》第七十三条 有下列行为之一，情节较重的，给予警告或者严重警告处分：……（二）在组织进行谈话、函询时，不如实向组织说明问题的……

案例提供：山东省临沂市罗庄区纪委监委 漫画：林英鱼