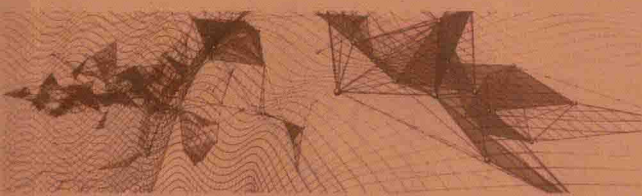


监察制度改革与 监察调查权的界限

郭华 著

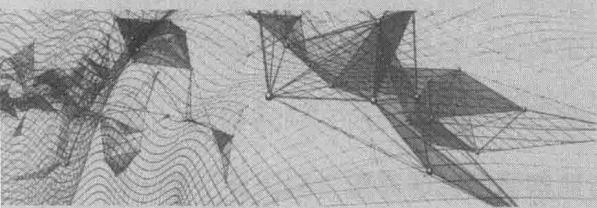
本书总结了监察制度改革的经验，梳理了监察法制定过程中的热点、焦点、难点问题与争议性的观点，界定了监察机关专司反腐职权的性质，探讨了监察机关调查权控制机制，架构了监察留置的基本程式，构建了监察制度与司法制度的程序衔接机制。



监察制度改革与 监察调查权的界限

郭华 著

本书总结了监察制度改革的经验，梳理了监察法制定过程中的热点、焦点、难点问题与争议性的观点，界定了监察机关专司反腐职权的性质，探讨了监察机关调查权控制机制，架构了监察留置的基本程式，构建了监察制度与司法制度的程序衔接机制。



图书在版编目 (CIP) 数据

监察制度改革与监察调查权的界限/郭华著. —北京:
经济科学出版社, 2018. 9
ISBN 978 - 7 - 5141 - 9945 - 1

I. ①监… II. ①郭… III. ①行政监察法 - 研究 -
中国②刑事诉讼法 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 114. 4
②D925. 204

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 265022 号

责任编辑: 王 娟 张立莉
责任校对: 刘 昕
责任印制: 邱 天

监察制度改革与监察调查权的界限

郭 华 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: esp@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcs.tmall.com>

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 14.75 印张 280000 字

2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9945 - 1 定价: 68.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: dbts@esp.com.cn)



郭华 中央财经大学法学院教授，博士生导师，诉讼法学和金融学博士后合作导师，法学院学术委员会、学位委员会委员，中国政法大学法学博士，中国社会科学院法学所博士后。兼任北京金融风险管理研究院副院长，中国行为法学会司法行为研究会副秘书长，北京市司法局法律顾问，司法部高级职称评定委员会委员。发表文章一百四十余篇，出版个人专著十部，主持教育部、最高人民法院、最高人民检察院、司法部等课题二十多项。

目 录

导论	1
第一章 监察制度改革背景与试点评判	5
第一节 监察制度改革的背景、脉络	5
第二节 监察制度改革的意义	24
第三节 监察制度试点的考察与评述	25
第四节 监察制度改革与试点的评价	32
第二章 监察制度的变迁与体制改革	41
第一节 我国纪检监察体制变迁历史	42
第二节 检察机关反腐机构的历史发展	49
第三节 监察委员会作为国家机构的性质	53
第三章 监察制度改革与监察法争议述评	62
第一节 监察制度改革试点中的理论争议梳理	63
第二节 有关宪法修改与《监察法》关系的讨论	66
第三节 《监察法（草案）》征求意见的讨论与主要观点	73
第四节 监察委员会的监督问题	101
第四章 我国香港地区廉政公署考察与监察制度改革	105
第一节 香港廉政公署的成立背景与职权设置	106
第二节 廉政公署贪污贿赂案件调查机制	112
第三节 廉政公署调查权监督机制	118
第四节 廉政公署制度的评价与借鉴	122



第五章 监察调查权的界限与程序控制	129
第一节 监察委员会调查权性质或者属性的争议	130
第二节 监察委员会调查权限的探讨与论证	134
第三节 监察机关调查权与检察机关侦查权、纪委监督执纪审查权	144
第四节 监察委员会调查权的程序控制	151
第六章 监察留置制度考察与程序架构	164
第一节 留置措施的溯源与嬗变	165
第二节 留置作为监察调查措施的立法争议及基本内容	173
第三节 留置措施的程序控制	178
第七章 监察制度与司法制度的程序衔接	192
第一节 《监察法》与《刑事诉讼法》的衔接	193
第二节 监察机关与其他机关在办案上的衔接	200
第三节 完善监察机关与司法机关、执法部门的衔接机制的建议	210
第四节 律师应否介入监察机关的调查程序	215
结语	224
参考文献	227
后记	232

导 论

国家监察体制改革作为中国的重大政治改革，对于构建党统一领导的中国特色反腐败工作体制，推进国家监察体制改革和创新监察制度建设，提高反腐能力具有特别重要的价值，对于实现国家治理能力和治理体系的现代化也具有特别重要的意义。我国的现代监察制度在党的监察机构建设经验和考察境外廉政公署制度的背景下，历经了一年多的北京市、浙江省和山西省“三省市”的试点与尝试，通过整合行政监察以及预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职及预防职务犯罪职能转隶，通过监察立法在全国推行监察制度改革试点。我国监察委员会实行党的纪律检察机关与监察机关合署办公模式，实现了党内监督和国家监督的有机统一，强化了党和国家监督效能和治理效能，实行了依规治党和依法治国的相互结合和相互促进，建立起了更加集中统一、高效权威的颇具中国特色的监察体制。

监察制度改革不仅需要政治和政策支持，也需要通过法律制度予以固定，通过立法将党的意志转化为国家意志，不断推进以法治思维和法治方式开展反腐败工作，从而实现依法反腐的治理国家目标。2016年11月7日，中共中央办公厅印发了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》。2016年12月26日，十二届全国人大常委会第二十五次会议通过了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》。2017年6月，第十二届全国人大常委会第二十八次会议初次审议了《中华人民共和国监察法（草案）》（以下简称《监察法（草案）》）。2017年10月29日，中共中央办公厅印发了《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》。2017年11月4日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过了《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》。2017年12月，第十二届全国人大常委会第三十一次会议第二次审议了《监察法（草案）》。2018年2月25日，中国共产党中央委员会提出了《关于修改宪法部分内容的建议》。2018年3月11日，第十三届全国人民代表大会通过了《宪法修正案》。《宪法修正案》在第三章



“国家机构”中增加第七节“监察委员会”（共五条）作为国家机构的规定。2018年3月，《监察法（草案）》提请第十三届全国人民代表大会一次会议进行第三次审议。同年3月20日，第十三届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》共九章六十九条）。监察制度改革历经了党的《方案》和人大常委会的《决定》再到“三省市”试点和全国试点，并通过修改宪法后制定了《监察法》。监察体制改革也由试点探索迈入依法反腐的新阶段，充分展示了监察法制定中党的领导作用和推进依法治国的决心。

我国监察制度建设通过将行政监察、预防腐败力量整合和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪的反腐职能的转隶，实施了组织和制度的创新，建立了“党统一领导下的‘国家反腐败工作机构’”，形成了党的纪律检查委员会和国家监察委员会合署办公的崭新反腐体制，并消除了党纪和国法之间的中间地带隔阂，实现了执纪与执法的无缝对接以及执纪审查和执法调查的相互贯通。我国的监察委员会不同于我国古代的监察御史和我国香港特别行政区的廉政公署，因古代的监察御史产生于封建官僚体制，而香港地区的廉政公署源于“三权分立”的权力结构，他们在生成的土壤、环境和权力性质上存在本质差异；也不同于原来行政监察和检察机关反腐机构，因监察委员会的调查反腐权整合了行政监察和侦查职务犯罪职能，携带了行政执法和刑事侦查的双重特性；还不同于由人民代表大会产生的其他国家机关，因监察委员会与党的纪律检查委员会合署办公而使得其监察权带有浓厚的政治成分。这种专司反腐职能的监察权在性质上不同于执政权、立法权、行政权和司法权，在国家权力系谱中拥有独具特色的党的监督和国家监督有机统一的特殊权力的属性。监察委员会在制度安排上需要接受党的领导；在查办案件上应与纪委相互衔接并保持相对的独立性；监察权尤其是腐败犯罪案件的调查应不低于刑事诉讼被追诉人的最低标准，在行使调查权中除接受党的领导或者纪委监督、人大监督、社会监督等之外，还应接受检察机关、审判机关和执法机关的制约与监督。《监察法》实施不仅需要完善监察制度，也需要完善监察程序，特别是监察机关对涉嫌职务违法犯罪的调查权应当纳入正当程序，保障被调查人以及涉案其他人员的合法权利和防止监察权力滥用而出现“灯下黑”等影响监察机关形象的问题。

我国监察制度改革最早是由中央提出方案，然后由全国人大常委会授权试点，属于落实中央决策部署。由于《中华人民共和国监察法（草案）》（以下简称《监察法（草案）》）征求意见先于宪法修正案，特别是监察制度改革实践的创新性，引发了学术界的极大兴趣和极高关注，对此讨论热烈并出现了不同观点，对《监察法（草案）》中有关监察委员会的不明确规定产生了不同的认识，特别是一些涉及宪法层面的问题，其探讨更富有一定的挑战性。学界对监察委员会试点中



的授权主体、试点时间、试点决定的性质以及《监察法（草案）》规定的监察委员会的属性、地位、定位、职权以及与司法制度的衔接等重要问题展开充分的讨论，并提出了一些具有价值的建议和带有真知灼见的意见。学界的讨论与探索对《宪法》的修正、《监察法》的制定以及监察体制改革起到了积极的推进作用，也为《监察法》的实施提供了理论资源。可以说，学术界关于监察制度改革和《监察法》有关问题的讨论、探索和争论对我国监察制度的法治发展以及法治体系建设产生了较为深刻的影响，为监察制度的不断创新与深化提供了理论支撑。随着我国《宪法》的修正与《监察法》的实施，中国特色国家监察体制已经形成，但不代表中国特色国家监察制度业已完成，在某些问题尤其是操作程序上仍存在需要进一步深化探讨的空间。如在实践中监察机关与纪检机关合署办公的体制，其监督职责与党纪监督职责并轨机制，执纪审查和监察调查在案件中一并适用程序等，继而产生在监察监督程序适用《监察法》时如何适用《中国共产党纪律检查机关监督执纪规则（试行）》（以下简称《监督执纪规则（试行）》）问题？如何认识与理解纪委工作人员和监察人员在工作中同一个人而不同身份问题？如何对监察调查、处置工作的程序机制加以规范，尤其是在留置没有其他替代措施在补充调查中如何协调问题？监察机关在调查涉及违法犯罪案件过程中如何与刑事审判关于证据的要求和标准保持一致问题？如何科学构建监察机关与司法执法机关相互衔接、监察程序与司法执法程序有序对接、监察机关与司法执法机关既相互配合又相互制约的有效机制等问题？这些问题不仅需要借助于理论研讨和实践尝试来不断梳理清楚，而且需要在促进中国特色监察制度从形成向完成迈进的过程中不断完善，以便在工作中充分体现《监察法》在反腐工作中的法治蕴涵和实现法治目标。同时，透过理论对监察制度改革以及《监察法》的深入探讨，也为准确理解、正确认识、科学把握监察体制改革意义以及《监察法》的基本内容具有重要的指导意义，希冀监察权能够依照《宪法》法律正确行使，能够与纪检机关依照党法党规行使纪检监督权力相得益彰，充分发挥监察制度在新时期应有的作用和监察改革在实践中体现出作为创新组织、创新制度以及创新模式的价值，而不再出现监督调查过程中标准把握不准、调查方法不当、工作程序欠妥的“走调”“走偏”等影响党的形象和监察反腐权威的问题。^① 由于监察制度改革是对我国政治体制、政治权力、政治关系的重大调整，^② 在查处违纪、职

① 如中共湖南省津市委 2018 年 4 月 26 日对市纪委突击检查教育局办公用房的检查过程认为，存在标准把握不准、检查方法不当、工作程序欠妥的问题，并已责成津市纪委举一反三，认真吸取教训，进一步规范监督检查行为，确保中央、省委、市委的决策部署不走调、不偏向，以永远在路上的坚韧切实抓好作风建设，推进全面从严治党向纵深发展。参见黄筱菁：《常德通报“津市纪委突击检查”事件》，载《中国青年报》2018 年 5 月 2 日第 A06 版。

② 参见钟纪轩：《深化国家监察体制改革 健全党和国家监督体系》，载《求是》2018 年第 9 期。



务违法犯罪方面依托纪检、拓展监察、衔接司法时会暴露出一些需要解决的新问题。这些新问题还需要通过创新监察制度理论来解释，并借助于理论诠释的力量来获得制度建设合法性和程序运行上的正当性。由于纪委与监察委员会合署办公，在查办职务犯罪案件中是否立案、立案后是否查处以及查处后是否移送检察机关基本自主决定，极易在查办腐败案件程序将构成职务犯罪案件予以内部消化的断崖式处理，致使出现“选择性”移送现象，再加上不存在像公安机关是否立案的检察机关的监督制度，对其调查权的控制必然成为研究的重中之重。

第一章

监察制度改革背景与试点评判

国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革，也是国家监察制度的顶层设计，更是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。我国监察制度改革是在党的领导下通过试点推进立法来完成的。在监察制度改革试点中，不仅中央下发了指导试点改革的纲领性文件，而且全国人大常委会对此作了特别授权，将北京市、山西省和浙江省作为试点省份进行了试点。国家监察体制改革作为中国共产党领导的全新政治实践，其试点不仅确定了机构名称、监察职责、监察职权、监察对象、监察程序等监察体制的核心内容，而且还践行不同于西方的分权原则的中国监察制度样本，实现了监察的组织创新、制度创新和机制创新，构建了颇具中国特色的监察制度。监察制度改革试点不仅存在较多的经验值得总结，而且需要理论对其改革进行理论评判、总结与提升，以便总结出可供复制的经验模式。对于监察制度的改革试点及实施进行科学的评价，有利于推动全面从严治党、全面依法治国以及全面深化改革提供成熟经验并发现需要关注、亟待解决的新问题。

第一节 监察制度改革的背景、脉络

我国监察体制改革抑或监察制度改革可归结为基于新时代反腐败体制和结构的需要。监察制度改革是我国政治体制改革中的重大变革，属于一项重大的政治改革。其改革不仅存在创造性，传承了我国古代监察制度的优良传统因素，也存在参考境外反腐有益经验的结构性因子，还存在对于我国监察制度改革创新一年试点实践经验予以固化。无论从传统还是国外参考抑或实践经验，均有必要对监察制度改革和试点情况进行梳理和分析，以便在推进我国监察制度改革中深刻认识其应有的价值。强力推进监察制度改革深化的动力，并通过推进监察制度改革与深化解决实践经验上的困惑，以便监察制度改革在全国试点实践中促进《监察



法》得到科学合理的实施以及发挥其应有的规范功能。

一、我国监察制度改革的背景

自改革开放以来,我国的经济建设取得了举世瞩目的成就。然而,其成就的背后隐藏的一些复杂的社会问题不断凸显,并衍生出全社会特别关注的严重腐蚀党的肌体的腐败问题。这一问题不仅对党的执政地位构成威胁,也构成了对政府合法性的严重挑战。多项社会调查表明,腐败已经成为我国民众最为关注的焦点和议题之一。腐败严重侵蚀党群干群关系,严重损害党的形象,动摇党的执政基础。就实质而言,腐败损害的是老百姓的切身利益,啃食的是群众的“获得感”,挥霍的是基层群众对党的信任。^①自改革开放以来,我国立案查处各类经济案件和贪污腐败案件已经超过一百万起,平均每年3万余起。^②为了实现预防腐败工作的法制化、规范化,加大预防腐败工作力度,适应开展反腐败国际合作的需要,2007年9月13日,我国专门成立了国家预防腐败局。^③同时,在此方面也出台了一系列防范腐败和惩戒腐败的制度、机制和措施,但是,腐败依然不断扩散、持续发生,并成为我国肌体上最为顽固的恶性肿瘤,以致成为我们党面临的四大危险之一。党的十八大以来至2016年,共立案的中管干部240人,给予纪律处分223人,是党的十七大期间的3.6倍;全国纪检监察机关共立案116.2万件,给予纪律处分119.9万人;被处分党员数占全体党员数从党的十七大期间的1.8‰,上升到党的十八大期间的4.3‰。^④仅中央纪委机关就处理38人,其中,立案查处17人、组织调整21人,全国纪检监察系统共处分7200余人、谈话函询4500余人、组织处理2100余人。^⑤2016年,已办结的77件中管干部违纪案件中,按第二种和第三种形态处理的案件57件,占74%,比2015年增长90%;按第四种形态处理的案件20件,占26%,比2015年减少56.5%。“一升一降”反映出按照“四种形态”要求,案件处理出现结构性变化。^⑥2018年1~9月,全国纪检监察机关共接受信访举报259.9万件次,处置问题线索117.6万件,谈

① 参见段小申:《严查群众身边微腐败 厚植党的执政基础》,载《海南日报》2016年3月21日。

② 参见何增科:《改革开放30年来我国权力监督的重要变化和进展》,载《社会科学研究》2008年第4期。

③ 我国成立预防腐败局不仅是为了解决或者遏制腐败问题,更为主要的是履行《联合国反腐败公约》的反腐败义务。

④ 参见李本刚:《党的十八大以来党风廉政建设和反腐败斗争的变化》,载《中国纪检监察报》2017年7月19日第6版。

⑤ 参见陈磊、陈佳韵:《纪检监察机关完善自我监督制度严防“灯下黑”》,载《法制日报》2017年1月4日第5版。

⑥ 参见罗宇凡、罗争光:《2016年正风反腐新成就盘点》,载《法制日报》2017年1月4日第5版。



话函询 24.2 万件次，立案 46.4 万件，处分 40.6 万人（其中党纪处分 34.2 万人）。处分省部级及以上干部 39 人，厅局级干部 2500 余人，县处级干部 1.7 万人，乡科级干部 6.1 万人，一般干部 7.5 万人，农村、企业等其他人员 25.1 万人。全国纪检监察机关运用监督执纪“四种形态”处理 114 万人次。其中，第一种形态 72.9 万人次，占“四种形态”处理总人次的 63.9%；第二种形态 32.1 万人次，占处理总人次的 28.2%；第三种形态 5.4 万人次，占处理总人次的 4.7%；第四种形态 3.6 万人次，占处理总人次的 3.2%。^① 在中央纪委统一领导下，自 2014 年 10 月持续开展专项行动，与相关部门密切协作，加强与有关国家、地区司法合作，已从 42 个国家和地区劝返、遣返、引渡外逃职务犯罪嫌疑人 222 人。^② 反腐取得了较大的成效。

从上述反腐的成就和查处的腐败案件来看，我国的腐败在治理和查处过程中依然保持上升的趋势，出现了形式上的“惩治—泛滥—再惩治—再泛滥”周期性的恶性循环，特别是查处的触目惊心的腐败大案要案增多。如果任凭腐败发展或者遏制不力，则会愈演愈烈。在新的时期，滋生腐败的土壤依然存在，反腐败形势依然严峻复杂，一些不正之风和腐败问题影响恶劣，在党的十八大以后仍存在一些腐败现象，亟须制度解决。那么，如何发挥预防腐败的体制功能以及发挥纪检监察查处腐败案件功效，不仅受到中央对监察体制改革的关注与思索，也引发理论界对监察体制改革的讨论与探索。

我国理论界早期对监察体制改革进行探讨，主要集中在原有体制存在的问题上，对这些主要问题的分析，多以如下问题作为路径：一是从《中华人民共和国行政监察法》确定的监察体制本身蕴含问题的角度进行剖析，认为监察机关定位不准、职能过窄、独立性保障不够、监察手段有限、监察对象范围过窄、监督程序不够完善。^③ 二是从反腐败形势的现实来检讨监察体制的改进方向，认为监察体制改革动因源自现有行政监察制度内在局限性、纪委监察反腐实践遭遇合法性质疑、反腐机构分立和职能分散难以形成震慑力等原因。^④ 这种从监察体制本身存在的问题出发来研究问题，结合反腐倡廉形势需要讨论体制问题，得出了监察制度改革不得不触及制度问题的内核，特别是反腐体制遭遇到全面依法治国的困境。解决这些涉及政治体制的问题，其治理扬汤止沸，不如釜底抽薪，通过政治

^① 参见王昊魁：《1 月至 9 月全国纪检监察机关处分 40.6 万人》，载《光明日报》2018 年 10 月 21 日第 2 版。

^② 2018 年 3 月 9 日最高人民法院原检察长曹建明向十三届全国人大一次会议作《最高人民法院工作报告》。

^③ 参见马怀德：《全面从严治党亟待改革国家监察体制》，载《光明日报》2016 年 11 月 12 日第 3 版。

^④ 参见白皓、杨强强：《国家监察体制改革进路研究》，载《河北法学》2017 年第 5 期。



改革来完成。原有的监察体制机制需要从政治上解决一些仅仅依靠制度改革难以完成的问题。这些主要问题有如下几个。

1. 纪检监察反腐体制遭遇的法治问题。

1993年以来,党的纪律检查机构与政府的行政监察机关合署办公,实行“一套工作机构、履行党的纪律检查和行政监督两项职能”的体制。这种合署办公组成的纪检监察机关,却因纪委行政级别较高、办案手段灵活,在实践中逐渐占据主导地位,并成为我国反腐败工作的领导核心。尽管纪检监察机构在反腐败方面的工作取得了一定的成效,但查处腐败的部门因机关或者机构职能不分、权责不清、独立性不足、程度不公开透明等问题而备受理论争议甚至指责。改革前的纪检监察反腐机制由于存在程序上的瑕疵和偏差,与全面推进依法治国的基本要求还存在一定距离。一方面,纪检监察机关的权力在运行中没有外部监督和制约机制,不仅不符合权力制约的法治理念,而且会带来相反的不利影响。“监督是权力正确运行的根本保证,是加强和规范党内政治生活的重要举措”。^① 权力不论大小,只要不受制约和监督,就有可能被滥用。权力具有扩张性和腐蚀性,只有把权力关进制度的笼子,把权力运行纳入法制的轨道,用法制来监督、规范、约束权力,才能保证权力正确行使而不被滥用。另一方面,这种体制对被调查者的权利保障不足,存在侵犯人权之虞,尤其是纪检监察机关在办案过程中通过“双规”措施来限制被调查者的人身自由,这一措施本身的法理正当性不足极易引发争议。有学者认为,“双规”会使调查对象遭到司法调查程序之外的更多程序的调查,这种程序既可能僭越国家司法权,也有可能使涉嫌犯罪的人获得法外因素的庇护。^② 与纪检监察机关的权力相比,被调查者的权利过于薄弱,申辩权、救济权等权利无法得到有效保障,律师也无法介入案件调查,这与保障人权的法治理念和要求不相吻合,致使纪检监察反腐体制遇到的法治障碍,需要将其在全面推进依法治国的背景下进行重构,将其纳入法治的轨道。

2. 纪检监察反腐力量分散的不衔接问题。

我国原有的反腐败体系,纪检、监察、信访、审计、检察等机构均承担着打击腐败、权力监督的职责,手段各有侧重,但力量分散,责任规定不明晰,容易相互推卸责任,^③ 反腐在体制上存在着多头反腐、机构分散、职能交叉重复以及独立性不足等问题。国家监察体制改革之前,党的纪律检查机关依照党章党规对党员的违纪行为进行审查;行政监察机关依照《中华人民共和国行政监察法》以下简称《行政监察法》对行政机关工作人员的违法违纪行为进行监察;检察机关

① 参见党的十八届六中全会《关于新形势下党内政治生活的若干准则》。

② 参见王金贵:《“双规”与自首:合宪性问题研究》,载《法学》2005年第8期。

③ 参见李永忠:《制度监督与设立监察委员会》,载《中国党政干部论坛》2017年第2期。



依照《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑事诉讼法》）对国家工作人员职务犯罪行为进行查处；反腐败职能既分别行使，又交叉重叠，未能形成统一的合力。深化国家监察体制改革，组建党统一领导的反腐败工作机构即监察委员会，就是将行政监察部门、预防腐败机构和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的工作力量整合起来，把反腐败资源集中起来，把执纪和执法贯通起来，攥指成拳，形成合力。^① 尽管多年来党对反腐工作高度重视，反腐力度不断加强，也获得了良好的治理效果，但因权力体制的特殊性及职务犯罪的复杂性和分散性，在一定程度上严重影响着反腐败的治理效能，甚至还会牵制反腐的力量，弱化反腐的效果，使得反腐事倍功半。特别是国家监督职能分散于各级纪检监察机关、政府的预防腐败局、各级检察机关的查办和预防职务犯罪机构，导致执行法律不一、执行标准不一，很难形成稳定、规范而高效的配合衔接机制，不仅为腐败留下了一些生长的空隙和监督的死角，也为腐败寻租留下可能，为制度套利提供空间，出现匪夷所思的难以诠释的现象。例如，陕西省扶风县林业站原副站长李某某因非法经营罪于2013年11月被羁押，2014年8月，被法院以无业人员身份判处有期徒刑5年6个月。由于李某某隐瞒真实身份，司法机关也未告知扶风县林业站，导致其服刑期间仍违规领取工资78826元。^② 由于这一案件的立案侦查、起诉、判决入狱没有事先经过纪检机关的调查，立案侦查后司法机关也未及时将党员违法情况与纪检机关沟通，出现“带着党籍蹲监狱”的不正常现象。监察制度改革作为监督机关与纪委合署办公，反腐机构高度集中，可以实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖和对腐败违纪行为、违法行为和犯罪行为的一体化治理，需要构建执纪执法有序对接、相互贯通的工作机制。

3. 监察体制改革之前，职务犯罪侦查模式存在的问题。

监察制度改革之前，实践中主要是由检察机关和纪检监察机关负责处理职务犯罪案件。检察机关的反贪污贿赂部门和反渎职侵权部门主要承担公务人员职务犯罪案件的侦查职能，职务犯罪预防部门和检察技术信息部门负责为侦查工作提供相应的技术保障。根据2012年《刑事诉讼法》第十八条第二款的规定，“贪污贿赂犯罪，国家工作人员的渎职犯罪，国家机关工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、报复陷害、非法搜查的侵犯公民人身权利的犯罪以及侵犯公民民主权利的犯罪，由人民检察院立案侦查。”^③ 非国家工作人员贪腐犯罪案件的

^① 2018年3月13日全国人大常委会副委员长李建国向十三届全国人大一次会议作关于《中华人民共和国监察法（草案）》的说明。

^② 《和纪委有什么不一样？三个案例告诉你为啥要设监察委》，<http://www.ccdi.gov.cn/>，访问时间：2018年7月25日。

^③ 该条在2018年10月26日全国人民代表大会常务委员会第六次更正的关于修改《刑事诉讼法》的决定中已修改为第十九条第二款。



侦查则由公安机关承担，如《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）第一百六十三条规定的非国家工作人员受贿罪和第一百六十四条规定的对非国家工作人员行贿罪。检察机关作为宪法赋予法律监督权的法律监督机关，直接行使职务犯罪侦查权，实现对国家工作人员遵守法律情况的刚性监督。同时，检察机关对职务犯罪案件既行使立案侦查权，又行使决定逮捕、起诉等权力，这种承担职务犯罪侦查职能的模式一直以来存在理论上的质疑。检察机关既享有侦查权，又享有公诉权，既是司法机关又是法律监督机关，同时又承担了“侦、控、监”三项职能，这种在刑事诉讼中“既当运动员，又当裁判员”的模式，致使在立案侦查、起诉等程序间无法形成有效制约和监督，容易使刑事诉讼结构在实践中出现失衡，出现权力滥用与程序失当。其制度设计和程序安排不符合正当程序的要求，难以获得认同。

检察机关作为侦查职务犯罪的反腐败机构，尽管在法律上具有独特的优位，很多时候还需要甚至依靠或者依附纪检部门开展侦查工作，在实践中存在办案独立性不足的问题。纪检监察机关虽然不是法律规定的侦查主体，但在查办腐败案件中往往发挥更大的作用，在许多职务犯罪案件的查处中占据主导地位。一是纪检监察机关往往能够在职务犯罪的侦查中具有特殊性，侦查对象一般具有相当的社会资源，反侦查能力强，证据收集、固定难，并且高度依赖口供，侦查措施难以有效打击犯罪。在这种情况下，实践中的一些较为敏感、重大的职务犯罪案件往往通过纪检监察机关的“双规”“两指”的手段来突破，检察机关查处职务犯罪案件常常逃离刑事诉讼侦查手段的若干限制。^①“双规”“两指”成为事实上侦查职务犯罪强制措施的替代措施。据统计，2012年修改的《刑事诉讼法》实施后，职务犯罪案件起诉、审判中作非法证据排除的有68%是“双规”获取的。^②这种导致职务犯罪侦查脱离在刑事程序之外的做法，难以得到有效规范，在推进法治建设问题上留下很大隐患。检察机关借助党纪“双规”措施调查取证，以纪检身份进行初查在实践中成为常态，以致影响了法治的权威。职务犯罪案件的办理常常是先由纪检监察机关获得线索，开始调查违法违纪行为，若发现被查处的领导干部可能构成职务犯罪，便移交检察机关立案侦查。从实践来看，检察机关多是被动地从纪委监察机关接案，成为办理职务犯罪的“二传手”机关，过度依赖纪检监察机关的情报线索和先期调查，很少主动出击，削弱了其应有的反腐力度。^③因此，监察制度改革需要完成检察机关反贪等部门的转隶，推动职能的转

① 参见施鹏鹏：《国家监察委员会的侦查权及其限制》，载《中国法律评论》2017年第2期。

② 参见吴建雄：《我们为什么要成立国家监察委员会》，中国社会科学网，访问时间：2018年3月29日。

③ 参见杨宇冠、吴高庆主编：《〈联合国反腐败公约〉解读》，中国人民公安大学出版社2004年版，第209页。



换、人员融合和工作衔接。一方面，可以改变检察机关自侦自诉存在独立性不足以及程序不公问题，保证职务犯罪刑事诉讼结构的平衡；另一方面，可以改变职务犯罪侦查过于依赖纪检监察机关的现象，保证职务犯罪侦查工作进一步法治化、规范化。无论是基于强化反腐力量、建构立体式反腐体系的目标，还是为了实现法治化建设和基本的人权保障，监察委员会统一履行调查职责，应当与纪检机关、司法机关等有机衔接、相互制衡，实现依规治党和依法治国的有机统一。^① 检察机关的职务犯罪侦查职能转隶监察委员会有利于克服检察机关侦查模式存在的程序上的不正当问题。

4. 监察监督体制的权力配置不科学问题。

在原有的反腐体制中，监督权是行政权和检察权派生的权力，国家没有统一集中的监督权。特别是监督机构隶属地方和部门，独立性有待加强，致使反腐公信力存在隐性流失。监察机关向本级人民政府和上一级监察机关负责并报告工作，人财物受制于地方，因监察保障的地方性和监察对象的特殊性导致不敢为的现象，而党委纪委和行政监察部门合署办公，监察机关主要负责人由党委纪委“二把手”兼任，因监察领导的服从性导致唯唯诺诺不善为。^② 况且，刑事司法关乎公民的基本权利，如自由权和生命权，现代诉讼程序均选择侦查、起诉、审判三个独立主体相互制约的体制。我国实行公、检、法相互制约与相互配合的宪法原则，尽管这种体制对刑事诉讼领域权力体现制约，但在腐败犯罪刑事司法上，职务犯罪侦查权与审查起诉权同属检察机关，出现侦查与起诉同体格局。不仅如此，由于其反腐工作重复进行，也导致了反腐资源流失问题。尽管纪检与监察合署办公有助于克服重复、交叉乃至冲突等问题，但也饱受制度上的或者理论上的诟病。从暴露和查处的党政机关事业单位的腐败案件看，系统性腐败、区域性腐败、塌方性腐败、家族性腐败，多源于对资源分配、行政法规的违反和监控不力。这种同体监督在一定程度上造成了司法反腐公信力不高，与异体监督在效果上也存在极大差异。从党的十八大以来查处的68名省部级官员犯罪案件的现实发现，无不与反腐监督独立性的缺失有关。监督机构隶属地方和部门，其功能受到限制，腐败行为的发现机制失灵、防范机制失效、惩治机制乏力，同级监督形同虚设。由于无法对地方和部门领导进行监督，只能寄希望于中央查处，一旦中央监督不到位或者出现空挡，极易在缝隙中衍生腐败，造成形式上的腐败越反越多的尴尬局面。

5. 国家监察体制改革之前，监察范围与对象过窄。

监察的对象范围相对狭窄，主要是国家行政机关及其公务员、国家行政机关

① 参见李永忠：《制度监督与设立监察委员会》，载《中国党政干部论坛》2017年第2期。

② 参见罗亚苍：《国家监察体制改革的实践考察和理论省思》，载《理论与改革》2017年第5期。