

监察委员会调查权:性质、行使与规制的审思

左卫民 安 琪

摘 要: 监察委员会的调查权具备国家性、强制性、综合性等特征,其与侦查权的权力内涵及外延具有一定差异性,但也有不少相似之处。《监察法(草案)》中勾勒出调查权运行程序,并明确证据收集、运用应与审判标准一致。但该法案仍有待明确之处:监察委员会调查程序应结合反腐调查的特殊性,确立调查权行使的权力法定、程序规范、比例原则,厘清监察委员会与检察院、法院分工负责、相互制约的权力关系,将调查权纳入法治化轨道,保障调查权在实践中的合法、有效展开。

关键词: 监察委员会;调查权;侦查权;司法;《监察法(草案)》

中图分类号: D911;D918 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-7320(2018)01-0100-06

基金项目: 2016年度文化名家四个一批系列人才项目资助

2016年12月,全国人大常委会授权北京市、山西省、浙江省作为国家监察体制改革试点^①,标志着这一重大政治体制改革开始试水。2017年10月,党的十九大报告在部署“健全党和国家监督体系”时指出,“深化国家监察体制改革,将试点工作在全国推开,组建国家、省、市、县监察委员会,同党的纪律检查机关合署办公,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖”。2017年11月,全国人大常委会会议通过《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》,要求在全国各地成立省、市、县三级监察委员会。尔后,《中华人民共和国监察法(草案)》(以下简称《草案》)也进入了面向社会征求意见的阶段。鉴于监察体制改革的一些命题有待明晰,下文将分别论述:监察委员会调查权的特征为何,其与检察机关自侦案件侦查权的异同;结合《草案》内容,对调查权行使的基本原则提出己见;论析司法机关与监察机关之关系及其具体表现。笔者拟通过上述审思,对监察体制改革提供些许参考意见。

一、调查权特征之审思

(一) 监察委员会调查权之特征

在权威文件表述中,监察委员会被定位为“国家反腐败工作机构”,将监察厅(局)、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能予以整合,从而打破了以往行政同体监察的低效及乏力、检察监督中司法公信力的质疑、人大常委会等国家主体异体监察受到人事财务束缚等弊端^[1](P177-179),实现对公职人员的全面性监督。从先行试点的三地区情况来看,监察对象范围与监察力度都显著强化^{②[2]}。根据《草案》的规定,“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关”,“监察委员会由本级人民代表大会产生。监察委员会主任由本级人民代表大会选举产生;监察委

①2016年12月25日,全国人大常委会通过《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》,京、晋、浙三地成为我国监察委员体制改革的先行试点地区。

②在推进监察体制改革试点后,北京市监察对象达到99.7万人,较改革前增加78.7万人;山西省监察对象达到131.5万人,较改革前增加53万人;浙江省监察对象达到70.1万人,较改革前增加31.8万人。2017年1月至8月,北京市运用“四种形态”处理6546人次,同比增长47.2%;山西省运用“四种形态”处理27239人次,同比增长19.2%;浙江省运用“四种形态”处理24085人次,同比增长119.6%。

员会副主任、委员,由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免”。可见,监察委员会为平行于政府、司法机关的国家机构,监察权成为继立法权、行政权、司法权之后的“第四权”。监察职权具体包括监督、调查、处置三项子权属,实现方式为“谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施”。笔者认为,监察委员会调查权具备以下特征:

首先,调查权行使的国家化。我国纪委属于执政党内部纪律检查机关,依据党规、党纪等党内规范性文件,有权对党员、党组织的违纪行为展开调查,体现“党治”的特征。而监察委员会的监察对象为行使公权力的公职人员,调查权的来源为国家法律的授权,与纪委调查行为具有权源、性质方面的显著差异。从这一意义而言,虽然现行试点改革中监察委员会与纪委采用合署办公的模式,体现出具有我国反腐特色的党政关系,但二者调查权性质有异,纪委调查权遵守党内法规,监察委员会调查权则在法律授权范围内体现出国家权的权力面相,具有毋庸置疑的国家权威性。

其次,调查措施的强制性。在反腐职能的定位引导下,监察委员会调查权的行使无疑需要借助一定的强制手段。《草案》规定的监察委员会调查手段范围包含了强制性从无到有、由弱及强的12类不同类型措施,其中对财物的强制措施体现在监察委员会有权冻结、查封、扣押、搜查,对涉嫌职务违法、职务犯罪的被调查人员,可以采取讯问、留置的方式。无疑,“留置”措施已具备暂时性剥夺公民人身自由的强制性特征。对此,从监察试点的地方做法及《草案》中留置可以一比一折抵刑期的规定中可得到印证^①。

再次,调查权的综合性。较之其他国家机关所享有的调查权,监察委员会的调查权具有构成复合性与调查对象的二元化特征:一方面,从调查措施内容来看,其囊括了职能整合前不同调查权(侦查权)行使主体的部分权力措施,如行政监察机关的查询权、检察机关的搜查权等都被吸纳,呈现出多样化;另一方面,监察委员会调查对象包括一般职务违法行为和触犯刑法的职务犯罪行为。这一复合性调查权体现了决策者的反腐决心,也会为实践中监察委员会的职能发挥提供助力。

(二)职务犯罪调查权与侦查权之比较

虽然监察委员会调查权的具体内容与改革前被赋予的调查权(侦查权)有所重合,但机构整合与人员转隶并不简单等于各部门职能相互叠加,更不意味着监察委员会当然具有整合前各机构的所有权属,如检察机关逮捕、监视居住等强制措施在权威规定中就并无涉及。职务犯罪领域中,监察委员会调查权同职能整合前的检察院侦查权关系为何值得思考。

对此,有关方面作出“调查权不等同于刑事侦查权”的基本性质界定^[4]。在笔者看来,二者差异首先体现在调查行为与侦查行为所适用的法律不同。监察机关调查职务违法和职务犯罪适用监察法,案件移送检察机关后适用刑事诉讼法,而侦查机关的侦查行为则是受到刑事诉讼法的规范、约束。其次,二者的强制手段有所不同。监察机关的调查手段并不包括如拘传、取保候审等刑事诉讼法中所规定的强制措施,不能简单将其画等号。再次,二者的非直接强制手段也有差异。监察机关并不直接展开技术调查等手段,《草案》规定,对调查过程中需要采取技术调查等措施的,需经审批后按照规定交由有关机关执行。从上述几个方面来看,监察委员会对职务违法和职务犯罪行为的调查权不能简单等同于检察机关的侦查权,其权属内涵与外延都具有差异性。

不过,应当认识到调查权与侦查权仍具有重要相似之处。具体而言,监察委员会调查手段的强制程度严于原行政监察机关,与侦查权有所类似,均通过对物、对人采取较高程度的强制手段实现查证犯罪,监察委员会针对职务犯罪以“调查”为名展开的一些手段及其强制性都与检察机关职务犯罪侦查手段相似。

更重要的是,当下反腐布局意味着我国刑事诉讼流程将面临两种不同模式,一类为非职务犯罪类案件的“侦查—起诉—审判”模式,另一类为职务犯罪类案件“调查—起诉—审判”模式,作为起诉、审判机

^①例如,2016年6月23日监察体制改革试点地区之一的山西省夏县人民法院作出的张某受贿案一审刑事判决书显示,被告人张某犯受贿罪,判处有期徒刑三年零六个月,并处罚金人民币25万元,同时明确“判决前留置一日可折抵刑期一日”,这是监察体制改革试点启动后,首次以司法判决形式明确留置期限可以折抵刑期。《监察法(草案)》第四十一条第四款规定,“留置期限应当折抵刑期。留置一日折抵管制二日,折抵拘役、有期徒刑一日”。

关,如何面对、处理不同种类案件呢?笔者认为,不论是监察委员会的调查行为抑或是公安机关的侦查行为,都需要经过检察院的审查起诉环节,由检察机关对所移送案件是否达到起诉条件予以审查,而后决定是否、如何提起公诉,最后由法院经审判审查判定控方主张能否成立、是否予以支持。其间,检察机关经审查后认为需要补充核实的,应当退回监察机关补充调查,必要时可以自行补充侦查。同样,对于建立在监察委员会调查移送基础上的刑事公诉案件,秉着事实为依据、法律为准绳的原则,法院可以认定或支持,也可以不予认定或不予支持。从这一意义上,调查权与侦查权所需要遵守的刑事起诉、审判标准是一致的,这在《草案》的规定中也有所体现,即“监察机关在收集、固定、审查、运用证据时,应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致”。可见,在全面推行依法治国特别是审判中心主义的要求之下,对监察委员会职务犯罪调查行为的审查标准将比照刑事诉讼中审判机关对公诉机关、公诉机关对侦查机关的标准。故起诉、审判阶段对侦查的审查与对调查的审查并不因权力行使主体与内容的不同而有所区别,调查权与侦查权所需达到的刑事诉讼标准与程序规范具有相当的一致性。也正因为此,监察委员会的调查行为将显著区别于曾经的党内调查或行政监察。

二、调查权行使基本原则之审思

基于上文论析,结合改革方向,监察委员会的调查权行使应当遵循以下原则:

首先,调查权的行使主体与行使权限必须得到法律层面的明确授权,包括搜查、留置在内的强制性措施都应当被纳入法制轨道,监察委员会调查权的合法性应当来源于法律明文规定。若调查权内容无法得到法律明确授权,缺乏适用条件与具体场域,则难以搭构一个可预测的行为框架,不仅可能无法确保调查权有效、规范运作,也可能会使公民、组织的合法权利因调查权的不当行使而受到侵害。目前《草案》已公布,《宪法》《刑事诉讼法》《人民检察院组织法》等相关法律规定也可能面临修改,可以期待未来监察委员会调查权在立法层面有着更为明确、详尽的规定。

特别需要指出的是,调查权措施中对公民人身权影响程度最深的留置措施该如何理解与界定?现行的《行政监察法》《刑事诉讼法》等中均未出现留置的表述,公法领域中出现留置的法律为《人民警察法》,法条将其定义为一种行政强制措施,即对有违法犯罪嫌疑的人员,经公安机关批准,对其继续盘问,对被盘问人的留置时间不超过24小时,在特殊情况下,经县级以上公安机关批准,可以延长至48小时。但监察委员会的留置权肯定未简单移植警察法,仅有48小时的留置时间显然无法适应监察委员会在反腐调查方面的职能发挥。事实上,草案规定的留置措施不同于警察法中的留置,同时显著不同但也不能说完全不同于我国纪委监察机关曾经使用的“双规”、“两指”调查手段,《草案》规定了有必要适用留置措施的情形以及留置的审批程序等,留置时限最长可达6个月。似乎,留置权的行使有点类似于公安机关自行决定最长可达37天的刑事拘留。此外,从试点情况来看,留置场所为“纪委原‘两规’场所、公安机关看守所”,存在一定的地方实践差异性^[2],但《草案》中并未明确留置的“特定场所”的内涵,相关规定有待进一步明确。

其次,调查权的行使应当保障被调查者的基本权利。调查权行使目的为查明特定对象涉嫌违反监察法或刑法的事实,在该目的指引之下,程序的起点在于发现可能涉嫌违法犯罪的情况或接受检举、举报,待监察委员会查清楚所调查事宜之后,或作出处置决定,或将涉嫌职务犯罪的案件移交到检察机关审查起诉,由司法机关对调查结果进行裁决。在有效打击腐败的同时,具有强烈公权色彩的调查权在行使过程中理应遵循适当的法律程序,对人权予以保障。被调查者在被采取留置措施后是否有权聘请律师?有学者认为应允许涉案人员留置阶段的律师介入^[5](P116)。虽然在监察体制改革前,纪委与行政监察机关调查过程中采取“双规”、“两指”措施时律师无权介入,但监察委员会的国家权属性意味着在如此长时期限制人身自由的时间中是否应当完全取消被调查者获得律师帮助权呢?《草案》中对这一问题未予直接回应。笔者认为,监察委员会的反腐职能与被调查者获得律师帮助权并不直接矛盾冲突,这从域外及我国香港地区的反贪机构的做法也能看出,如香港廉政公署在采取拘捕措施之后,被拘捕人

便有权会见律师。鉴于在涉嫌职务犯罪调查领域,监察机关的调查权与侦查权具有一定的相似性,在不妨碍调查的前提下,律师在监察委员会调查阶段的介入似乎可以适当参与,否则对于职务犯罪嫌疑人而言,获得律师帮助的权利便被推延至审查起诉阶段。

再次,调查权的行使应遵循比例原则。比例原则要求权力的行使不仅应有法律依据,还应将对公民权益的不利影响控制在尽可能小的范围和限度内^[6](P52),该原则在监察委员会行使调查权时理应同样适用。调查权行使必然应当符合其查明涉嫌违法事实的目的,调查权的内容、手段应当与违法、犯罪行为相称,不宜对被调查人采取超过调查目的的措施。例如,上文分析调查权具有复合性,所针对的职务违法与职务犯罪两类调查对象性质有别,故所运用的调查手段及其强制程度也都似应有所区分,可能不宜将重大强制手段适用于一般违法行为。未来国家监察立法中似更宜采用区分式、递进化的调查手段适用情形,以更为清晰地界定与规范这一复合构成下的调查权,避免采取不当的调查手段。

最后,调查权的行使,特别是涉嫌职务犯罪行为的调查行为应当受到其他国家机关的权力制约。“不受监督的权力是危险的”,“有权必有责、用权受监督,纪检机关也不能例外”^[7]。监察委员会行使职权无疑应遵循全面依法治国的基本理念,这就意味着其应被纳入其他国家机关制约之中。监察委之所以在诞生之日起便引发各界关注与讨论,一个重要原因在于:这一独立的、平行于“一府两院”的全新国家机构在打击一般职务违法行为、职务犯罪行为方面势必会起到无可比拟的震慑效果,但强大的调查权也可能对公民或组织的权利产生重大影响,应当得到适当监督。

需要指出,我们在探讨调查权行使规则等相关问题时,当然不能忽视我国特有国情及反腐需要,在当下反腐形势依然严峻的背景下,职务犯罪案件本身往往具有无直接被害人、无物理意义上的现场、嫌疑人反侦查能力强等特征^[8](P211-212),调查难度很大。故监察委作为专门反腐机构,决策层为保证其反腐职权得到最大程度发挥,便赋予其相当大的权威,这与我国国情密不可分。所以,在探讨调查权所应遵循的相关原则时,应注意到我国特有的反腐语境,不宜以普适的权力规则一概而论之,如上文中所提到的留置阶段律师介入问题,相较于普通刑事案件中的律师辩护权,可以设置一定限制规则或适用条件,以平衡适当程序框架下对调查权行使可能带来的影响。

三、司法如何规制调查权之审思

(一) 司法权制衡监察权之必要性

在探讨司法如何规制监察委员会调查权的行使之前,应当首先厘清其与司法机关的关系。笔者认为,本质上监察委员会与检察院、法院机关应当为“分工负责、互相制约”的关系。监察委员会与检察院、法院为处于同一平面的国家权力机构,相互之间各自独立、互不隶属。对于涉嫌职务犯罪的案件,检、法机关分别承担着公诉、审判的法定职能,诉、审程序是对监察机关调查结果在司法层面上予以审查的程序,检、法机关通过对监察机关移送案件予以审查、认定,以司法手段支持与制约调查权力的运行。

在“分工负责、相互制约”的关系前提下,笔者认为,可以考虑司法权的适当参与。考察域外及我国香港地区专门反腐机构的调查权发现,强大的调查权并非可以随意为之,司法均在一定程度上介入。以我国香港地区为例,廉政公署虽然享有包括技术侦查手段在内的广泛性的调查权,但其职权同样被严格限制在调查与收集证据的范围内;且司法机关也会通过司法审批的方式介入廉政公署的职权行使,如当廉署人员认为有必要将犯罪嫌疑人继续关押超过48小时,则必须在48小时内将其带至法官席前,由法官作出是否同意继续关押还是对犯罪嫌疑人进行保释的决定^[9](P479-480)。

从我国试点做法及《草案》内容来看,监察机关的监督机关为本级人民代表大会及其常务委员会,司法目前似乎尚难以在调查环节参与。根据山西省监察委发布的对3名被调查者采取留置措施的公告内容,山西省试点中留置措施是经省级监察委批准而作出^{[10][11][12]};《草案》规定“省级以下监察机关采取留置措施,应当由监察机关领导人员集体研究决定,报上一级监察机关批准。省级监察机关决定采取留置措施,应当报中华人民共和国监察委员会备案”。但结合我国国情,从监察制度的长远运行来看,

笔者认为可以考虑让司法机关在调查过程中“有效且有限地参与”,以对诸如留置等调查措施的作出进行适当的制约。理由在于:一方面,留置若仅为同一权力体系的上下级审批,则可能并不能充分实现对调查权的有效监督,为避免权力的非规范化行使,可以由其他主体对监察委员会调查权的运行予以制衡。但另一方面,基于我国反腐领域中职务犯罪严重性、调查困难性的现实语境,监察机关应被赋予更大权限,不能完全以普通刑事案件中司法机关对侦查活动的制约作为标准,而应当体现一种相对有限、事中或事后的司法参与。

(二) 调查权规制规则之设想

那么,如何架构相关制度呢?首先,应当划清监察委员会的调查权与起诉权、审判权界限,使我国反腐工作各环节之间可以相互衔接又相互制约。监察委员会将调查结果移送司法,意味着该调查结果将由检察机关审查起诉及法院审理裁判,监察委员会和司法机关各自在职权范围内履行职责。监察委员会负责反腐败职务犯罪调查,而检察机关与审判机关分别负责对腐败犯罪的起诉与审判,各自在法律的授权下遵循规则、依法行使。在三地先行试点中也出现了检察机关在审查起诉时退回监察委员会补充调查的情形^{①[2]}。这也说明司法机关并非对调查结果“照单全收”,而是各自依照司法标准对案件予以判断审查,可能存在部分接受甚至完全否定监察委员会调查结果的情况。检察机关对于案件是否起诉应有自主判断能力,也有权在认为现有证据不足以证明被调查者涉嫌犯罪时,作出退回监察委员会补充调查或不起诉的决定。同理,法官在判断被调查者是否有罪、如何量刑时,应遵循以事实为依据、以法律为准绳的原则。

其次,鉴于调查权的职权特征,在监察委员会决定适用限制、剥夺公民人身自由等重大调查措施时,可以适当对该决定予以制约。对于何者应当担任制约主体?笔者认为,作为我国法定监督机关,检察机关的部分部门转隶并未改变其宪法定位,由其担任这一角色更为适宜。对于何时应当予以制约?如同公安机关可以自行决定刑事拘留(时间可长达37天),但逮捕的决定权由检察机关把握一样,可以赋予监察机关相当期限的自行决定留置权,但超过此一时限的留置则可以考虑由检察机关审批。

最后,在监察委员会涉嫌职务犯罪案件的调查过程中,监察委调查结果应以最终能得到司法机关的认可作为标准,以实现对调查权规范行使的“倒逼”,尽量避免因调查行为的单一性与主动性,忽略对调查行为的法律要求。当下监察委员会对职务违法及犯罪行为的调查人员构成,将包括原检察机关负责职务犯罪侦查的部门及纪委监委部门人员,如何将这些转隶人员的调查思路与方式予以融合和统一,是一个需要引起重视的实践命题。监察委员会可以考虑该如何按照司法的标准展开调查活动,以使调查结果得到司法机关更好的认同。

四、结 语

我国监察体制改革之路无疑将迎来光明前景。从改革目的而言,这一反腐机构的设立整合了反腐资源,强调了国家机构在打击职务违法、犯罪行为方面的权威与无可比拟的中坚作用。在监察职权诸多内容中,调查权是关键所在,通过上文的反思,可以归纳出调查权具有行使机关国家化、调查措施强制性、权属构成复合性等特征。虽然监察委员会调查权与检察机关侦查权二者之间不能全然画上等号,但在手段运用及制度设置中具有重要的相似之处。《草案》勾勒出“监察委员会调查、检察机关起诉、法院审判”的职务犯罪调查、诉讼流程,并对调查权行使规则、适用情况等做出界定与说明,亦明确了所移送的调查材料与程序需以刑事诉讼的审查标准为准,但依然未充分明确一些事项。应在监察机关与司法机关“分工合作、互相制约”的基础上,通过司法权力机关适度、有限地参与,使监察委员会调查权得以在法定程序框架下规范行使,从而令其反腐职能发挥到最优。

^①在2017年1月至8月,监察体制改革现行的三省(市)试点中,检察机关共受理监察委移送案件219件281人,有2件3人被退回监察委员会补充调查,达到审查起诉标准后再次移送。

参考文献：

- [1] 秦前红. 困境、改革与出路：从“三驾马车”到国家监察——我国监察体系的宪制思考. 中国法律评论, 2017, (1).
- [2] 新华社. 积极探索实践 形成宝贵经验 国家监察体制改革试点取得实效——国家监察体制改革试点工作综述. [2017-11-05] http://www.gov.cn/xinwen/2017-11/05/content_5237440.htm.
- [3] 程姝雯. 监察体制改革试点地区首现判决, 明确留置期限可折抵刑期: 判决前留置一日可折抵刑期一日. 南方都市报, 2017-09-05.
- [4] 中央纪委监察部. 深化监察体制改革 推进试点工作之四——使党的主张成为国家意志. [2017-07-17] http://www.ccdi.gov.cn/xsjw/series27/201707/t20170716_102950.html.
- [5] 陈光中. 关于我国监察体制改革的几点看法. 环球法律评论, 2017, (2).
- [6] 姜明安. 行政法基本原则新探. 湖南社会科学, 2005, (2).
- [7] 中央纪委监察部. 严格执行监督执纪规则、不断强化自我监督之二——把纪委的权力关进笼子. [2017-05-06] http://www.ccdi.gov.cn/xsjw/series23/201702/t20170205_93525.html#Art3.
- [8] 刘忠. 读解双规侦查技术视域内的反贪非正式程序. 中外法学, 2014, (1).
- [9] 刘艳红. 香港、新加坡的廉政法治及其启示. 清华法治论衡, 2002, (3).
- [10] 山西省监察委员会. 山西省监察委员会对山西煤炭进出口集团有限公司原董事长郭海采取留置措施, 对其涉嫌严重违纪违法问题进行调查. [2017-05-06] <http://www.sxdi.gov.cn/lzyw/2017041312356.html>.
- [11] 山西省监察委员会. 运城市监察委员会对运城市水务局防汛抗旱指挥部办公室主任卫典臣采取留置措施, 对其涉嫌严重违纪违法问题进行调查. [2017-05-06] <http://www.sxdi.gov.cn/ttxw/2017/041412366.html>.
- [12] 山西省监察委员会. 运城市监察委员会对运城市林业局调研员张驰采取留置措施, 对其涉嫌严重违纪违法问题进行调查. [2017-05-06] <http://www.sxdi.gov.cn/ttxw/2017/041412365.html>.

Investigation Power of the Supervision Committee: Considerations of Its Nature, Execution and Regulation

Zuo Weimin & An Qi (Sichuan University)

Abstract: The investigation power of the Supervision Committee has the characteristics of stateness, coercion and uniqueness, which is different from the detection power in terms of connotation and extension to some extent. However, they have some similarities. The “Supervision Law (Draft)” outlines the procedural framework for the investigation power operation and clarifies that the evidence should be collected and used in accordance with the standards of trial. However, there are some contents of the draft remain to be clarified: The investigation procedure of the Supervision Committee should combine with the particularity of anti-corruption investigation, establish the execution of investigation power according to the principles of power prescribed by law, due process and proportionality, clarify the power relations called division of labor responsibilities and restraint of each other among the Supervision Committee, procuratorate and court, and bring the investigation power in the channel of rule of law, in order to protect effective and legal implementation of investigation power in practice.

Key words: supervision committee; investigation power; detection power; justice; the draft of Supervision Law

■ 收稿日期: 2017-05-06

■ 作者简介: 左卫民, 法学博士, 国家 2011 协同创新计划“司法文明协同创新中心”、四川大学法学院教授; 四川 成都 610207。

安 琪, 四川大学法学院博士生。

■ 责任编辑: 李 媛