

The Study on the Protection of Rights and Legal Regulation of Supervisory Detention

Wang Yiwen^{1,a}

¹Law school of Beijing Normal University, Haidian, Beijing, China

^aAurawang1130@126.com

Abstract

In order to integrate anti-corruption resources and build an authoritative and efficient anti-corruption system, the Supervision Law of the People's Republic of China authorizes supervisory organs to take measures of detention in the process of exercising the power of investigation, and at the same time makes provisions on its implementation systematically, which provides legal basis for the application of detention. However, there is an imbalance between effective anti-corruption and rights protection in the implementation of supervisory detention. These problems are manifested as: There are defects in the legislative authority and the logic of the rule in the supervisory detention, which may lead to the potential damage to the supervisory object's rights. The lawyer's inability to intervene in the supervisory detention is not conducive to the full enforcement of the rights. Moreover, there is a lack of supervision system of supervisory detention, which is not conducive to the comprehensive realization of rights protection. The protection of citizens' rights is an essential part of the construction of a legal state. While authorizing the supervisory organ to carry out detention, more attention should be paid to the regulation of it. Under the framework of the constitution, on the one hand, we should shape the legal basis for the implementation of detention through the design and interpretation of rules. On the other hand, we should improve the procedural rights protection of the supervisory object, and take the lawyer's intervention into consideration in the improvement of the system. At the same time, we should improve the supervision system of supervisory detention, and fully implement the principle of rights protection while effectively combating corruption.

Keywords: *supervisory investigation, supervisory detention, supervisory object, rights protection*

监察留置适用中的权利保障及其法律规制

王意雯^{1, a}

¹北京师范大学法学院, 海淀, 北京, 中国

^aAurawang1130@126.com

摘要

为了整合反腐资源, 构建权威高效的反腐机制, 《中华人民共和国监察法》授权监察机关在行使调查权的过程中可以采取留置措施, 同时对其运作系统地做出规定, 为留置措施的适用提供了法律依据。但目前监察留置在适用中存在着高效反腐与权利保障的失衡, 具体表现为: 监察留置在立法权限以及规则逻辑上的瑕疵可能致使被留置人的权利潜在性受损; 律师无法介入留置阶段无益于权利之全面行使; 监察留置在监督机制方面的欠缺不利于权利保障的全面实现。公民权利保障是建设法治国家的题中应有之义, 在赋予监察机关运用留置措施的同时, 更应当注重对留置适用的规制。在宪法的框架秩序之下, 一方面要通过规则的设计和解释塑造留置措施适用的法治依据, 另一方面要完善被留置人程序性权利保障, 将律师介入留置纳入制度完善的考量。同时健全和完善监察留置措施的监督机制, 于高效反腐的同时将权利保障原则充分落实。

关键词: *监察调查; 留置措施; 留置对象; 权利保障;*

1. 前言

2018年实施的《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)授权监察机关在行使调查权的过程中采取留置措施,并分别规定了留置的对象、条件、撤销及其救济,为留置措施的适用提供了法律依据,也有助于我国建立完善的监察体系之目标的达成。留置作为监察机关调查权中与被调查人的权利密切相关的一项措施,自国家监察体制改革试点以来就备受关注,尤其在党的十九大提出将留置作为将“两规”法治化的措施后,学界对其的探讨也愈加深入。

公民权利保障是现代法治的重要原则之一,2004年,“国家尊重和保障人权”写入我国《宪法》,基本人权原则已成为中国法律的基本价值取向和出发点。纵观《监察法》的立法过程不难发现其立法目的主要在于建立统一高效的监察体系,使得监察机关能够进一步排除与案件不相关因素的干扰,重拳反腐。但打击腐败与权利保障之间势必需要相辅相成、相互促进,《监察法》虽对留置措施运行进行了一系列的规范,但目前在其规则设置及具体适用中仍存在着对被留置人权利保障之欠缺。为此,本文试对监察留置之由来、其规则配置、监察留置适用中所面临的留置对象之权利保障问题及解决问题的法治化路径进行探究。

2. 监察留置概述

2.1 监察留置的由来

“留置”源自日本的“留置场”一词,日本由该场所为刑事羁押之用途。¹我国将该词引入后,于《人民警察法》中赋予其新的含义,用以将其与刑事强制措施相区分。在《人民警察法》的相关条文中²,留置可被称为“继续盘问”,是警方用以强制被盘问人接受调查的行政强制措施,而且该种留置会与后续刑事诉讼的拘留或其他强制措施相接续。监察留置与上述留置措施都是对被调查人之人身自由的限制或剥夺,但此两种“留置”并不完全一致,监察留置是监察机关权力的一部分,其独立于行政机关与司法机关。

在我国惩治腐败的进程中,监察留置与我国另一项重要且颇具争议的“两规”制度有着密切关联。“两规”于1990年颁布的《行政监察条例》之中最初体现³。随后在

1994年印发的《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》中,也出现了类似规定⁴。而后,为将党内法规与行政法规中关于“两规”的重合规定予以区分,于1997年通过的《中华人民共和国行政监察法》将相关规定改为“指定的时间、地点”,即用“两指”代替了“两规”。在我国反腐败斗争形势严峻的20世纪80年代末90年代初,“两规”也就此登上了历史舞台。“两规”虽能有效排除外界干扰、反腐成效显著,且是党高效且颇具震慑力的反腐武器。但同时,其也存在着缺乏法律依据、存在非法取证风险、调查对象易扩大至非党员、缺乏对被调查人的救济措施等偏离“法治化”轨道的问题。2017年,习近平总书记在党的十九大报告中明确指出用留置取代“两规”措施。因而,监察留置这一制度创设使实施23年之久的“两规”正式退出历史舞台。

监察留置是监察机关为排除不必要之干扰,依据一定程序,在一定期间内对涉嫌职务违法、犯罪的被调查人进行人身自由限制的措施。《监察法》将监察留置的具体条件、决策程序、执行规范、法律责任以及监督和救济以法律形式予以明晰,使其步入法治化轨道。这解决了“两规”措施长期遗留的法治难题,使该种涉及限制人身自由的措施有法可依,也可避免因人权保障问题而于国际社会激起不必要的争论。

2.2 监察留置的相关法规分析

由于我国监察体系刚刚起步,监察留置仅明文规定于《监察法》予以规制。从法律规范出发,在《监察法》中留置的相关条文共有8个⁵,这些条文从监察留置的决策、执行、监督与救济四方面对留置程序以及被调查人的权利保障进行了规定。《监察法》第22条的前2款对留置的要件进行规定。其中,第1款以列举的方式表述出监察留置适用的具体要件,第2款对留置对象进行规定。该条第3款则规定出进行留置的场所。《监察法》第41条和第43条主要对留置措施的决策进行规制。其中,第41条对采取留置措施的基本程序进行规范,第43条第1款规定了留置决策的权限划分,第2款则包含留置期限及解除的程序性规定。在《监察法》中,对与被调查人相关的权利进行保障的内容主要体现在第44条中。该条第1款是对留置知情权保障的相关规定,其第2款则体现对于被留置人健康权、生命权之保障。对被调查人留置救济权的保障主要体现于《监察法》第60条以及第67条,其中第67条为国家赔偿条款。而对于实施留置措施之

出上述决定的,应当立即释放被盘问人。”

³ 《中华人民共和国行政监察条例》第21条第(五)项规定,行政监察机关在检查、调查中有权“责令有关人员在规定的时间、地点就监察事项涉及的问题作出解释和说明”。

⁴ 《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》第28条第(三)项中,规定“要求有关人员在规定的时间、地点就案件所涉及的问题作出说明”。

⁵ 《监察法》中的这八个条具体为:第22条、第41条、第43条、第44条、第49条、第60条、第65条、第67条。

¹ 参见张建伟:“法律正当程序视野下的新监察制度”,《环球法律评论》,2017年第2期,第62~82页。

² 《中华人民共和国人民警察法》第9条第2、3款规定:“对被盘问人的留置时间自带到公安机关之时起不超过二十四小时,在特殊情况下,经县级以上公安机关批准,可以延长至四十八小时,并应当留有盘问记录。对于批准继续盘问的,应当立即通知其家属或者其所在单位。对于不批准继续盘问的,应当立即释放被问人。经继续盘问,公安机关认为对被盘问人需要依法采取拘留或者其他强制措施的,应当在前款规定的期间作出决定;在前款规定的期间不能作

法律责任,《监察法》于第 65 条中进行了规定。

通过对《监察法》中相关条款的全面梳理,不难发现涉及监察留置的相关规定中,其多数较为概括,语言表述较为简略,同时尚存大量不确定性法律概念以及真空。例如相关法律条款中使用“严重”、“重要问题”、“部分”、“特殊情况”、“合理安排”等词,均属于不确定性法律概念。而在实践中,监察留置所面临的事实关系远比条文中的只言片语复杂多变。因而,可知目前法律规范层面为监察机关实施留置措施提供着较大的自由裁量空间。究其原因,结合《监察法》的立法目的,我们能够找到答案。《监察法》第 1 条体现出该法的立法目的主要是实现国家监察全面覆盖,深入开展反腐败工作。纵观该部法律的条款设置,也主要是为严惩腐败而非主要为保障权利而服务。但权利保障之立法意图并非被排除于监察留置之外,《监察法》第 43 条就对监察留置的内部审批程序进行了规制,这体现出法律有意于被调查人权利的保障。惩治腐败确为《监察法》的主要立法意图,保障被调查人的权利则为次要立法意图。在立法意图的引导下,《监察法》中监察机关对监察留置的适用拥有裁量空间确为必要。面对国家强有力的反腐浪潮,监察机关在面临两种立法意图无法协调之情况时,通常会做出为实现高效反腐而采取留置的选择。但是留置是监察机关唯一可限制被调查人人身自由的举措,可能对被调查人的生命权、健康权、获得救济的权利等多项权利产生严重影响。回归留置措施存在之本质目的,其在于排除妨碍,以更高效地查清案件事实、惩治腐败。因此根据比例原则,若监察机关可以通过其他强制程度较轻甚至不具人身强制性的途径即达成上述目的,应尽可能减少监察留置的启动频率,不应将其作为“第一手段”,监察机关于根本上还是应努力做到对被留置人权利的全面保障。

3. 监察留置适用中存在的权利保障问题分析

3.1 立法权限及规则逻辑之瑕疵导致权利潜在性受损

首先,在立法权限上,我国《宪法》第 37 条第 2 款¹对行使逮捕权的主体进行限制,逮捕的决定主体只有法院和检察院,执行主体为公安机关。该条文在根本法层面排除了将逮捕权授予其他国家机关可能。同时,该条也是对人身自由强制程度的保留。整体来看《宪法》第 37 条内容规定,就能发现其第 2 款绝非仅针对名为“逮捕”的这一行为,从本质上讲,它不允许立法者创设跟逮捕的强制程度类似甚至更加严厉强制措施来限制公民的人身自由。也就是说,在羁押阶段,宪法允许的对公民人身自由进行

干预的最高强度为逮捕强度。²监察留置之于逮捕,虽然二者在用语上不同,但在性质和内容上都高度相似,对人身自由的干预强度有超出逮捕之可能。因此,笔者认为监察留置在立法权限上的瑕疵致使被留置人的权利潜在性受损。

其次,留置的具体法律规定中,也存在一定的逻辑矛盾和欠缺可操作性之处。《监察法》对“严重职务违法与职务犯罪”案件不进行区分,笔者认为让性质与严重程度不同的两种行为接受相同强度的人身自由干预措施,无形中增加了被调查人的负担,无益于留置对象的权利保障。在羁押的未决阶段,如上文所述,强度最大、最为严厉的逮捕措施也只适用于犯罪行为,而《监察法》中这样的规则设计意味着留置的适用可以由“犯罪行为”进一步拓展至“严重职务违法”行为。这将会导致留置的实际适用范围超过逮捕,造成法律规范体系中的逻辑矛盾。虽然公职人员受其法定义务约束,但强度如逮捕似的措施并不应提前适用于对其违法而不构成犯罪的行为调查的阶段。³同时,将二者在规则上不加以区分地进行适用,也会导致《监察法》中其他相关法条的适用在实务中面临阻碍。《监察法》第 44 条第 3 款规定了被留置人员的刑期折抵规则。⁴但是,当被调查人只有“严重职务违法”行为时,并不会对其判处刑罚,而是给予其处分,那么此时留置期间则没有对应的刑期可以折抵。除此之外,在《监察法》中关于监察留置规则的表述上,适用了多处“严重”、“重要问题”、“部分”、“特殊情况”、“合理安排”等不确定性法律概念。由于目前监察留置仅有《监察法》进行规制,不确定性法律概念若无进一步解释和明晰,可能会使得监察机关的自由裁量逐步扩大,以致对被留置人的权利造成侵犯。

3.2 《监察法》对律师介入监察留置仍持保留立场

现行《监察法》以及改革试点中的实践都体现出对于律师进入留置过程的消极立场。然而笔者认为,律师在被调查人留置期间的介入不能因为现行法律的出台而真正“盖棺定论”,从权利保障的角度,这个问题正是我国国家监察制度进一步完善过程中值得考虑的方面。

我国《宪法》第 33 条规定,“国家尊重和保障人权”,所有国家机关都有责任贯彻人权保障原则。监察权作为公权力的一种,监察机关在行使职权时理应坚持惩治腐败与保障人权之间的平衡。辩护制度正是程序正义和权利保障的重要组成部分。

律师在监察留置期间的介入,于权利保障有着重

¹ 我国《宪法》第 37 条第 2 款:“任何公民,非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定,并由公安机关执行,不受逮捕。”

² 参见张翔、赖伟能:“基本权利作为国家权力配置的消极规范——以监察制度改革试点中的留置措施为例”,《法律科学(西北政法大学学报)》,2017 年第 6 期,第 30~40 页。

³ 参见刘艳红:“程序自然法作为规则自治的必要条件——《监

察法》留置权运作的法治化路径”,《华东政法大学学报》,2018 年第 3 期,第 6~17 页。

⁴ 《监察法》第 44 条第 3 款规定:“被留置人员涉嫌犯罪移送司法机关后,被依法判处管制、拘役和有期徒刑的,留置一日折抵管制二日,折抵拘役、有期徒刑一日。”

要价值。首先，律师的参与可以为被调查人提供人道主义的安慰，这是一种现代法治国家应该给予“弱者”的人文关怀。¹其次，律师的介入能为被调查人的程序性权利提供完整的保障，有利于程序正当原则的实现。在留置过程中，被调查人明显无法与监察机关始终保持平等“对抗”，且案件的大部分证据都会在监察阶段收集完成，从这种角度来看留置也是后续审判的重要基础。律师在留置阶段的参与能够帮助被调查人及时了解自己的权利，同时给予被调查人一个平等的力量“抗衡”，防止错判，充分尊重和保障人权，这也是国家监察制度改革的应有之义。²此外，即使是危害国家安全的犯罪、恐怖活动犯罪等侵害国家利益的重大犯罪，其侦查阶段也都允许律师介入。若在职务犯罪的留置调查阶段不允许律师介入，会与刑事诉讼法产生矛盾，造成被调查人员获得辩护的权利延后，这将使被调查人的程序性和救济性权利遭受损害。再者，当事人面临指控时拥有获得律师帮助的权利，已成为现代法治国家的基本共识。³

监察留置措施作为我国监察体制中的重要举措，在其中保持律师的介入不仅符合权力保障之原则的要求，也是我国监察制度改革进程中可行而且必行的一步。虽然我们应当看到，现阶段职务犯罪的调查过程中收集的予以定案的证据中，被调查人的口供极为重要，而律师在此阶段介入，有使被留置人对抗性增强而致使犯罪侦破难度加大的可能。中央纪委监察部也曾依此观点对留置阶段排除律师介入进行过解释。但是纵观我国的职务犯罪案件，即使于监察体制改革前、同样排除律师介入的采用“双规”程序调查的案例，其办案方式也没能确保百分之百的正确。因而笔者认为办案之需要并不应然也不能够成为阻碍权利保障的理由，对侦破案件、打击犯罪难度增加的忧虑不能成为在留置阶段将律师完全拒之门外的理由，对被调查人的权利保障无论何时都不应也不能被摒弃。总体来看，律师介入留置阶段可以切实保障人权实现程序正义，使得调查结果更准确客观，防止出现事实认定偏差，其潜在的长远利益定高于眼下可能为案件调查付出的成本。

3.3 监察留置的监督机制仍有缺失

为实现权威高效反腐的立法意图，《监察法》赋予监察委员较高程度的独立性和裁量权力。但权力过于独立极易产生权力滥用甚至扩张的后果，从而对被调查人的合法权益构成威胁。从《监察法》相关法律条文来看，监察留置的决策与执行缺乏有效的监督机制。

¹ 参见杨兴培：“论刑事辩护的价值重构——以建立刑事法律关系新概念为目标追求”，《法治研究》，2015年第2期，第75~81页。

² 参见赵晓光：“监察留置的属性与制约体系研究”，《中国社会科学院研究生院学报》，2018年第2期，第114~121页。

³ 参见张建伟：“法律正当程序视野下的新监察制度”，《环球法律评论》，2017年第2期，第61~82页。

⁴ 《监察法》第43条规定：“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。”

首先，《监察法》规定监察留置的决策与执行由监察机关自己负责。笔者认为这样的规定反映出了提升监察委员会调查权的效率、便于高效查清案件的立法主要价值取向，在内容上有其正当性，符合《监察法》的立法目的。但相关条文内容的表述仍不够具体，于可操作性上存在欠缺。例如《监察法》第43条中“集体研究”中的“集体”指谁？对该“集体”的决策程序有无限制？其决定的做出按照普通多数通过还是可以一票否决？权力的集中加之规则设计上的不明晰，会加重对监察留置实施监督的难度，也更不利于被留置人合法权利的实现和救济。

其次，监察机关对留置的内部监督存在不足。以北京的“留置第一案”为例，“从案件提供的信息来看，该案留置措施的决定和解除既不是本级或者上一级监察机关决定和审批，也不是地方党委决定审批，而是由区委书记审批。”⁵浙江省第一起留置案件也是由区委书记审批。虽然在后来的《监察法》中，监察留置的主体被明确为各级监察委员会。但我国监察体制是党的纪律检查委员会、监察委员会合署办公，因此之前的现象仍不容忽视。各级纪委还是有以纪委办案的名义对职务犯罪案件的嫌疑人采取留置措施的可能性。⁶如果在内部监督程序不够细化、存在欠缺的情况下使得这种情形逐渐常态化，则可能导致被留置人的合法权利受到侵犯。

4. 监察留置下权利保障问题的解决路径

对于监察留置，《监察法》赋予监察委员会以自由裁量空间，这符合我国监察体制改革的目标。然而，其调查权中的留置措施与被调查人的合法权益紧密关联，如果不在后续的体制完善进程中进一步细化对其的法律规制，就很容易导致侵犯被留置人合法权利之后果。若要解决目前监察留置适用中的权利保障问题，重点在于从实体上和程序上对监察留置进行约束。

4.1 在宪法秩序框架下解决规则冲突

从规则本身出发寻求权利保障之落实，一方面，要正确理解“用留置替代‘两规’”这一改革策略，消除其残留的违宪因素，在宪法的框架下补正监察留置的立法权限。⁷另一方面，其规则配置要确保内部的逻辑顺畅，尽量避免在法条适用中出现冲突。

一个领域的改革有其发展规律，其制度发展成熟

⁵ 吴健雄：“试点地区用留置取代两规措施的实践探索”，《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》，2018年第2期，第29~32页。

⁶ 参见秦前红、石泽华：“监察委员会留置措施研究”，《苏州大学学报(法学版)》，2017年第4期，第9~19页。

⁷ 参见张翔、赖伟能：“基本权利作为国家权力配置的消极规范——以监察制度改革试点中的留置措施为例”，《法律科学(西北政法学报)》，2017年第6期，第30~40页。

需要时间过程,对于立法权限上的瑕疵,在后续的监察体制完善过程中,应通过宪法修正案的方式就监察留置对监察机关进行正式授权,弥补《监察法》在立法权限上的瑕疵。

如上文所述,留置规则于“严重职务违法”和“职务犯罪”的同等适用,实际上导致规则适用及其与被调查人基本权利的冲突。同时,在监察留置相关条文的表述中存在大量的不确定性法律概念,有碍于监察留置措施相关规则的可操作性。针对这类问题,笔者认为,从保持法律稳定性的前提出发,目前可通过出台立法解释或制定实施细则之方式对有关监察留置的规则进行具体区分和细化,在使其更具可操作性的同时,实现实质平等。在《监察法》出台不久的现今,将“严重职务违法”和“职务犯罪”共同划定在监察留置的范围内有助于推进高效反腐的进程,持续有力打击职务犯罪,同时最大程度维护立法稳定与权威。《监察法》目前虽在二者适用监察留置的条件上未做区分,但其并不排斥后续通过实施细则或解释对不同情形进行区分规定从而使制度更加科学。通过立法解释和实施细则进行细化并不会超出法律条文可能具有的含义。反而,在实施细则或立法解释中对“严重职务违法”与“职务犯罪”的相关规定进行区分、对不确定性法律概念进行明晰,可以最大限度的协调规则内部的体系,同时保障被调查人员的合法权益。

值得一提的是,虽然将“严重职务违法”与“职务犯罪”共同置于监察留置的范围于实现《监察法》之立法目的而言是必然之举。但囿于二者行为性质与严重程度存在较大差异,对“严重职务违法”行为之留置,在后续的规则解释或细化中应更加坚持以限制为方向,例如留置的期限和解除,适当向被留置人的权利保护倾斜。这在很大程度上满足了现代法治国家的权利保障要求。以留置期限为例,笔者认为可以在保持涉嫌职务犯罪行为的留置期限的同时,细化对于涉嫌职务违法行为的留置规则,适度提升对监察机关之约束。

4.2 将律师介入监察留置纳入权利保障之考量

考虑到严峻的反腐形势及反腐工作的效率,目前律师介入监察留置仍未被纳入该制度。但本质上律师的介入与监察留置之间的对冲并非不可调和。笔者认为,接下来监察留置制度的完善进程应将律师的介入纳入考量范围,但律师介入留置措施的具体制度设计应严格坚守在国家监察体制改革的制度框架之内。笔者认为,可依据比例原则,根据犯罪情节及程度为律师介入监察留置设定条件,适度赋予被调查人此权利。我国刑事诉讼法规定犯罪嫌疑人自被侦查机关第一次讯问或者采取强制措施之日起有委托律师之权利。¹参照这条规定,监察留置中的相关规定可以表述为“自被调查人被监察机关第一次讯问或者采取留置措施之日起”。从刑事诉讼法的其他相关规

定来看,律师的会见权,阅卷权,调查取证权等内容相对成熟和完善,因此相关内容也可参照其有关规定。同时,与权利相对应,律师介入监察留置应当履行法定义务。于被调查人该项权利的义务约束,笔者认为刑事诉讼法中的相关规定同样可以用以参考。

虽然刑事诉讼法有诸多可参照之处,但鉴于监察权的独立属性以及此类案件的难度及复杂性,也鉴于对妨碍调查的忧虑,对于监察留置期间的律师介入权,不能将刑事诉讼法中律师辩护权的规定完全复制。具体而言,应该允许监察机关根据个案具体裁量,根据具体情况予以限制,在特殊情形下实行对律师介入之审批。但也应意识到审批存在继续扩大监察机关裁量权的可能。为了防止其滥用裁量权变相规避律师介入,对律师介入时需要进行审批的情形应当尽量采取列举式规定。如律师会见重大腐败犯罪的被调查人应当经过监察机关许可。同时,为防止“重大”一类的不确定性法律概念给被调查人实现该权利带来阻碍,相关规定应当为被留置人申请律师介入的权利设置一个“兜底保护”条款,保留被留置人在最基本程度上应获得的权利,如律师至少有一次机会在被调查人留置期间与其会见。

4.3 构建全方位监察留置监督机制

如前所述,监察留置的内部监督力量不足,会造成对权利保障之威胁。监察留置的运行应当在强化内部监督的同时,着重建构来自于其他权力主体的制约机制,实现高效反腐与被调查人权利保障之平衡。

针对前述问题,于内部监督方面,首要的是进一步明确监察留置措施的行使主体。首先,在后续的制度完善中,可通过立法解释或实施细则将《监察法》第43条中表述不够具体的地方进行解释。笔者认为也可以在监察机关内部建立专门且独立的监督部门,对监察留置的决定及工作人员实施留置过程中的合法性进行监督,提高内部监督的实效。

在外部监督方面,首先在全面推行监察制度改革的同时,有必要做好检察机关的发展定位,发挥检察监督的优势。作为我国的法定监督机关,其能够对留置进行监督。笔者认为其实《监察法》第47条第3款中已有检察监督之迹象。²对逮捕的审查与批准是检察机关能够实现对监察留置审查和监督的首要环节。那么可以延续检察机关的程序性监督,在审查批准逮捕和审查起诉阶段,进一步强化其对监察留置合法性的审查,并对其中违法行为予以监督纠正的权力。³其次,可以赋予被调查人认为监察机关违法适用留置措施侵犯其合法权益、向监察机关申诉或控告后对处理结果不服或未得到回应时,向同级检察机关继续申诉的权利。检察机关受理后若认为监察机关处理有误时,可

¹ 参见《中华人民共和国刑事诉讼法》第34条。

² 《监察法》第47条第3款规定:“人民检察院经审查,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。”

³ 参见袁博:“监察制度改革背景下检察机关的未来面向”,《法学》,2017年第8期,第72页。

提出检察建议，促使监察机关纠正。

另一个重要的外部监督主体是人大和人大代表。《监察法》规定，监察委员会由人大产生，受各级人大的监督并对其负责。笔者认为，对于监察留置措施，可以仿照人民监督员制度来建立人大代表监督员制度对留置进行监督。人大代表也可以对监察委员会调查的案件进行抽查，发表意见。在人大及人大代表的监督下运行监察留置，可以有效地防止其滥用，规范其运行。

这样一来，“谁来监督监督者”的问题能得到解决，也可防止监察机关过于独立以致权力的滥用，消除可能发生的“监察调查中心主义”¹问题，同时实现反腐败的法治化、高效率。

5. 结语

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中要求一切立法都应以宪法为准绳，不可与宪法精神相违背。于公民权利保障方面，更是着重要求完善对于限制人身自由之措施的监督。因而不论于何时、何种背景，都不应将打击犯罪与权利保障对立起来。我国的国家监察体制对整合反腐资源、推进高效权威反腐起到了有力的推进作用，但严厉的追惩程序也有其功能的边界，只有再严惩犯罪的同时坚守权利之充分保障，才有利于最大程度获得长远效益。

监察留置的适用与被留置人的权利密切相关，因此当事人权利保障应贯穿监察留置措施适用之始终。一方面要在规则的设计、解释上弥补目前存在的瑕疵，尤其应充分发挥宪法上的基本权利规范在完善国家监察体制的进程中的制度边界功能。另一方面要完善被留置人程序性权利保障，允许律师介入。同时，健全和完善监察留置措施的监督机制，也有利于权利保障原则的充分落实。在总结既有经验的基础上，于宪法秩序之下使得监察留置规则更加科学合理，并充分落实公民权利之法治保障，是监察体制完善的过程中应当追求的理想目标。

REFERENCES

- [1] Qin,Q.H.,Ye,H.B.(2018)Research on Reform of State Supervisory System. Law Press·China.
- [2] Xu,J.M.,Zhang,H.L.(2019) On Supervisory Detention Discretion and Its Effective Regulation. LegalForum.,34: 125–135.
- [3] Ma,F.,Wu,T.(2018)Logic and Justice: Interpretation and Construction of Evidence Rules in Monitoring Procedures. Hebei Law Science.,36: 50–66.
- [4] Jiang,M.A.(2018) On the Legislative Purposes and Basic Principles of the Supervision Law. Administrative Law Review.,4: 13–23.
- [5] Zhou,C.J.(2018) On the Procedural Structure of Duty Crime Investigation by the Supervisory Commissions. LegalForum.,33: 133–140.
- [6] Liu,Y.H.(2017) The Dual Dilemma of the Supervisory Committee's Investigation Power and its Legal Path. LegalForum.,32: 5–15.
- [7] Wang,F.Y.(2018) On Procedural Issues in Execution of the Supervision Detention. Law Science Magazine.,5: 36–41.
- [8] Zuo,W.M.,An,Q.(2018) Investigation Power of the Supervision Committee: Considerations of Its Nature, Execution and Regulation. Wuhan University Journal(Philosophy&Social Science),71: 100–105.
- [9] Ren,K.T.,Zhou,T.J.(2017) The Research on Detention Measure From Legal Perspective. Journal of Guizhou Provincial Party School.,6: 75–81.
- [10] Zhao,X.G.(2018) A Study of the Attributes and Checking System of Supervisory Detention. Journal of Graduate school of Chinese Academy of Social Sciences.,2: 114–121.
- [11] Wang,X.(2017) Theory of Supervision Committee's Lienable Measure. Journal of Beijing Union University(Humanities and Social Sciences),15: 23–30.
- [12] Qin,Q.H.,Shi,Z.H.(2017) A Study on the Detention Measures of Supervision Committee. Journal of Soochow University Law Edition.,4: 9–19.
- [13] Yin,W.D.(2017)Exploration of the Retention Measure. Journal of Taiyuan University of Technology(Social Science Edition),35: 65–69.

¹ 周长军：“察委员会调查职务犯罪的程序构造研究”，《法理学论

坛》，2018年第2期，第133~140页。