

《监察法》权力制约与权利保障的规范体系阐释 ——基于修改后《监察法》的展开

郭 华^{*}

内容提要：基于新时代深入开展反腐败工作和人权保障的需要，2024 年修改的《监察法》增加了“监察派驻”“监察措施”“留置程序”“国际合作”“机关自身建设”等内容。其中，新增了“尊重和保障人权”“遵守法定程序，公正履行职责”的监察工作原则性要求，建立了轻重有序、配套衔接的监察强制措施体系结构，形成了权利保障、权力制约以及授权和控权结合的相对完整的新规范体系。由于监察机关拥有调查职务违法犯罪独立的排他性权力，修改后《监察法》建构了促进监察机关严格依法、规范慎用监察强制措施的权利限制权力和权力制约权力的内控审批程序和外在制约机制，旨在避免权力无节制地扩张或者滥用。对新规范体系应当在授权和控权的规范系谱中予以阐释，将其放置在严格执行制度“无特权”、制度约束权力“无例外”以及控权与授权结合“无缝隙”的严格规范体系中解读，以免出现新增权利被遗弃或者新授权力失去控制的情况，影响反腐的有效性和权威性。对《监察法》修改未触及的撤案、退回补充调查的人案分离以及监察人员涉嫌犯罪的查处等需要解决的问题，理论阐释也应遵循修法的精神和新规范体系的价值面向，以便能够发挥强有力的依法反腐作用。

关键词：监察法修改 权利保障 权力制约 规范阐释

一、引言

十三届全国人民代表大会一次会议于 2018 年 3 月 20 日审议通过了《中华人民共和国监察法》（以下简称现行《监察法》），该法作为深化国家监察体制改革的重大制度成果和党的自我革命制度规范体系的重要组成部分，历经六年多的实施，对于遏制腐败和惩治职务违法犯罪以及

^{*} 郭华，中央财经大学法学院教授。

“不断推进党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高”^{〔1〕}发挥了卓有成效的作用。随着新时代法治化发展与新制定或者修改的党内法规的变化,^{〔2〕}反腐败斗争遇到了一些新情况、新问题,现行《监察法》需要与时俱进地进行修改与完善。于是,2024年12月25日第十四届全国人大常委会第十三次会议表决通过了关于修改《监察法》的决定,修改后《监察法》条文由69条增加至78条,修改的内容主要聚焦于“监察派驻”“监察措施”“留置程序”“国际合作”“机关自身建设”等五个方面。其修改和变动的24个条款(修改了17条和新增7条)中,有关权利保障、权力制约以及授权和控权结合的条款约占整个修改和新增条款的67%。其中,新增了“尊重和保障人权”以及“遵守法定程序,公正履行职责”的监察工作原则,“根据反腐败工作需要和监察工作特点,构建轻重结合、配套衔接的监察强制措施体系”^{〔3〕},以及扩充了“相关人员的合法权益”的保障与监察人员涉嫌严重职务违法或者职务犯罪的禁闭措施。这些内容“打通理顺制度堵点难点,有利于依法解决实践中反映出来的突出问题”,“有利于指导各级监察机关加强规范化、专业化建设,健全自身权力运行机制和管理监督体系,确保监察执法权受监督、有约束,推进新时代监察工作高质量发展”^{〔4〕}。这些权力制约与权利保障新的规范体系,对推进国家治理体系和治理能力现代化具有特别重要的意义。面对修改后《监察法》关于监察工作新理念新原则的变化,结合“加强对监察权的监督制约,保障公民权利,是此次监察法修改的另一项重点内容”^{〔5〕},本文从修改后《监察法》构建的权力制约与权利保障以及授权和控权结合的新规范体系分析入手,阐释权利保障与权力制约之间的内在规范逻辑以及实施过程中需要关注的重点问题,为理解《监察法》修改提供理据,希冀对修改后《监察法》实施中忠实完整地体现新规范的时代特征有所助益。

二、权利限制权力的权利保障立场

2004年《中华人民共和国宪法修正案》增加了“国家尊重和保障人权”。“尊重和保障人权”入宪法,标明了我国推进“人权保障”的信心、决心和政治立场,旨在通过强调国家的人权尊重义务和强化国家保障人权的责任来形塑人的内涵和形象并丰富基本权利体系。^{〔6〕}随后,涉及影响和限制人身自由的法律纷纷落实“尊重和保障人权”这一宪法性原则,并通过制定和修改法律将其作为具体制度和办案原则。如2005年通过的《中华人民共和国治安管理处罚法》第5条包

〔1〕 赵成：《党的自我革命永远在路上——写在二十届中央纪委四次全会召开之际》，载《人民日报》2025年1月6日，第1版。

〔2〕 自现行《监察法》2018年颁布实施以来，新制定和修改的党内法规和监察规定主要有：2019年《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》，2021年《中华人民共和国监察法实施条例》，2022年《纪检监察机关派驻机构工作规则》，2022年《中国共产党处分违纪党员批准权限和程序规定》，2023年第三次修订的《中国共产党纪律处分条例》等。

〔3〕 刘金国：《关于〈中华人民共和国监察法（修正草案）〉的说明——2024年9月10日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上》，载 https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202412/t20241226_396624_m.html，最后访问时间：2025年1月11日。

〔4〕 中央纪委国家监委法规室：《推进反腐败国家立法 为坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战提供法制保障》，载 https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202501/t20250105_398536_m.html，最后访问时间：2025年2月11日。

〔5〕 赵晨曦：《推进监察工作规范化法治化正规化——解读修改后的监察法》，载《法治日报》2024年12月31日，第5版。

〔6〕 参见韩大元：《“人权条款”实施20年：成效、意义与课题》，载《人权》2024年第3期。

含了“尊重和保障人权，保护公民的人格尊严”的规定，2012 年全国人大修改的《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑事诉讼法》）第 2 条增加了“尊重和保障人权”规定等。基于深入开展反腐败工作的需要，法律赋予监察机关调查国家公职人员职务违法犯罪的权力，为了加强党对反腐工作的集中统一领导和监察办案权威高效，法律赋予监察机关的权力具有独立性和排他性。监察机关有权自行对调查对象采取谈话、讯问、询问、搜查、调取、查封、扣押、勘验、检查、限制出境等强制性的调查措施，也有权自行采用管护、留置等影响和限制被调查对象人身自由的强制措施。被调查对象面对上述强制性措施不像刑事诉讼那样拥有聘请律师协助的权利，检察机关对监察机关调查权无权自主介入行使监督的权力。这些相对封闭性的监察权力，使得《监察法》落实我国“尊重和保障人权”的宪法性原则尤为必要。为了践行“尊重和保障人权”的宪法性原则以及与其他法律在此方面规定保持一致性，修改后《监察法》第 5 条增加了“尊重和保障人权”，并将“保障当事人的合法权益”进一步扩大为“保障监察对象及相关人员的合法权益”，使得保障权利的主体更加明确具体，彰显了监察法依法全面保障人权的鲜明立场和监察工作的法治精神。

（一）监察工作“尊重和保障人权”的法治原则

习近平总书记指出：“要深化法治领域改革，健全人权法治保障机制，实现尊重和保障人权在立法、执法、司法、守法全链条、全过程、全方位覆盖，让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。”〔7〕“当制度（按照这个观念的规定）公正时，那些参与这些社会安排的人们就获得一种相应的正义感和努力维护这种制度的欲望。”〔8〕面对人权保障的时代要求，尊重和保障人权应当成为监察工作的政治任务和法治追求。修改后《监察法》在“总则”中规定“尊重和保障人权”，不仅对于整部《监察法》及其实施起到了统领性的指导作用，也凸显其扩展和提升人权保障的政治意愿，更标明了我国在反腐败国际合作问题上尊重和保障人权的鲜明立场。

修改后《监察法》重申“尊重和保障人权”的宪法性原则不仅仅是落实“根据宪法，制定本法”的制定依据要求，更需要监察制度机制安排、具体规范设计落实此项原则。由于《监察法》本身涵摄程序法、组织法和实体法，尤其是独立的实体处分权更需要监察工作中嵌入“尊重和保障人权”的宪法性原则。“尊重和保障人权”对于人权而言，具有尊重和保障两个层面的含义。首先要求立法承认每个人均固存不可放弃的人格尊严和人权价值，这是人权获得保障的前提。只有尊重人权，才有可能保障人权。这就要求监察人员实施《监察法》应当树立尊重人权的自我意识，即使面对的是“丧失理想信念，背弃初心使命，严重违反党的政治纪律、组织纪律、廉洁纪律和工作纪律，构成严重职务违法和严重职务犯罪”的被调查对象，甚至在调查过程中调查对象出现“阳奉阴违、敷衍塞责、拖延应付，对抗组织审查”的情形，也应当尊重其主体地位，尊重其人格尊严，不能为了达到惩治职务违法犯罪的目的不择手段或者不计后果。同时要求监察机关在不折不扣地落实尊重人权规定的同时，还需对违反这一宪法性原则的行为人积极问责，促进监察工作的这一原则落地生根。修改后《监察法》有关尊重人权的规范体系主要体现在以下方面。

〔7〕 习近平：《坚定不移走中国人权发展道路，更好推动我国人权事业发展》，载《求是》2022 年第 12 期，第 5 页。

〔8〕 〔美〕约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏等译，中国社会科学出版社 1988 年版，第 441 页。

一是为了落实尊重和保障人权的监察工作原则，修改后《监察法》增加了“调查人员应当依法文明规范开展调查工作”（第43条第2款）的规定，旨在发挥对整个监察调查工作的引领作用，使之与党内法规对执纪执法高标准的要求保持高度一致。严格依纪依法和安全文明办案是加强党的执政能力建设的重要内容和重要组成部分，也是依法治国方略和法治化进程的必然要求，更是党依法治国基本方略在监察工作上的法治化内容。修改后《监察法》之所以确立依法文明规范办案的准则，是因为监察工作不同于一般的办案工作，需要“把思想政治工作贯穿监督执纪全过程，严管和厚爱结合，激励和约束并重，注重教育转化，促使党员自觉防止和纠正违纪行为，惩治极少数，教育大多数”〔9〕。实践还存在为了快速办案不严格按照规范办案的情况，在办案过程使用不文明语言或者采用不礼貌的行为。这些不文明现象并非是简单的工作方法的偏差，它损害着监察机关的应有形象和公信力，影响着社会对监察工作的信任，对监察法治建设产生了负面影响。为消除这种现象，中央纪委、监察部下发了《关于纪检监察机关严格依纪依法办案的意见》《关于进一步加强和规范办案工作的意见》《关于进一步加强党的纪律检查机关办案安全工作的意见》等规定。针对监察工作中出现的上述现象，修改后《监察法》在吸收上述意见的基础上“将人权保障理念落实到《监察法》关于调查取证、措施适用、救济机制等新增规定中，涵盖监察对象及相关人员的人身权、知情权、财产权、申辩权、申诉权以及申请复审复核权等各项合法权益，充分体现惩治腐败与保障人权有机统一的法治精神”〔10〕。监察调查工作应当强化尊重人的自我意识，尊重被调查对象的主体身份，尊重其人格尊严，这样才能使被调查对象切实感受到组织的温暖，才能促使其敞开心扉并积极配合调查。也就是说，无论被调查人犯了何种错误、错误的严重程度如何以及认错态度如何，监察办案均要以人为本，做到查处案件与保障被调查人以及相关人员合法权益并重，尊重其人格尊严，耐心说服教育，注重其隐私保护，始终保持“治病救人”的姿态，将尊重人权镶嵌在“由风查腐”与“由腐纠风”的“风腐同查同治”的机制中，依法文明规范开展调查工作，这样才能树立起严格自律的监察形象。

二是财产权是人权的组成部分，保护财产权属于保障人权的重要内容。基于企业产权保护原则，监察机关应当将企业产权保护作为监察工作的重要工作。习近平总书记强调：“纪检监察机关在履行职责过程中，有时需要企业经营者协助调查，这种情况下，要查清问题，也要保障其合法的人身和财产权益，保障企业合法经营。”〔11〕针对监察实践存在办案影响企业正常生产经营的现象，修改后《监察法》吸收了《中华人民共和国监察法实施条例》（以下简称《监察法实施条例》）第271条的规定，〔12〕专门对监察机关依法保护企业产权和自主经营权作出专款规定，即

〔9〕《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》第4条。

〔10〕中央纪委国家监委法规室：《推进反腐败国家立法 为坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战提供法制保障》，载 https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202501/t20250105_398536_m.html，最后访问时间：2025年2月11日。

〔11〕中央纪委国家监委法规室：《推进反腐败国家立法 为坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战提供法制保障》，载 https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202501/t20250105_398536_m.html，最后访问时间：2025年2月11日。

〔12〕《监察法实施条例》第271条规定：“监察机关在履行职责过程中应当依法保护企业产权和自主经营权，严禁利用职权非法干扰企业生产经营。需要企业经营者协助调查的，应当依法保障其合法的人身、财产等权益，避免或者减少对涉案企业正常生产、经营活动的影响。”

“监察机关及其工作人员在履行职责过程中应当依法保护企业产权和自主经营权，严禁利用职权非法干扰企业生产经营。需要企业经营者协助调查的，应当保障其人身权利、财产权利和其他合法权益，避免或者尽量减少对企业正常生产经营活动的影响”（修改后《监察法》第43条）。这一规定与《监察法实施条例》相比，责任主体在原有“监察机关”的基础上增加了“工作人员”，将保障企业经营者的权利范围进一步细化为“人身权利、财产权利和其他合法权益”，并采用“尽量”的术语予以特别强调，旨在减少监察履职对企业的影响。这是因为有些职务违法犯罪会涉及企业权钱交易，监察机关查处往往会触及企业正常经营，甚至影响上下游企业之间的正常交易，给企业正常经营带来一定影响。这就要求，监察机关及其工作人员对企业及其经营者进行调查时，要综合考虑其与职务违法犯罪行为的关联性、涉嫌违法犯罪行为的严重程度、需要采取措施的急缓程度等，做到准确识别、严格审批、审慎稳妥使用措施，不得擅自扩大调查事项与人员的范围，不得以调查优先作为理由，实施干预或者侵害企业产权的行为；对于需要采取强制性措施的，也要听取企业的意见，充分考虑企业生产经营的环境情况，慎重采取强制措施，不得因监察调查而中断企业的正常生产经营。如“查封企业厂房、机器设备等生产资料，企业继续使用对该财产价值无重大影响的，可以允许其使用。对于正在运营或者正在用于科技创新、产品研发的设备和技术资料等，一般不予查封、扣押，确需调取违法犯罪证据的，可以采取拍照、复制等方式”（《监察法实施条例》第271条第2款）。对企业经营者及其有关人员采取措施可能影响涉案企业信誉及重大项目进展的，应慎重发布涉案企业案件信息；需要发布信息的，也应注意控制信息发布的范围，尽可能减少对正常经营的干扰，将调查产生的影响降低到最低程度。《监察法》修改对企业及企业经营者合法权益给予充分保护的精神，有助于构建法治化营商环境，激发市场创造力。

三是基于人权保障的要求，针对实践中监察权运行不尊重被调查人员尊严或者滥用权力侵害被调查人及相关人员合法权利的问题，《监察法》修改将相关内容作为重点。虽然法律对于尊重人权难以确定清晰的标准，但对不尊重人权却能够划出红线。如监察调查“侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚被调查人和涉案人员”抑或不保证“被强制到案人员、被管护人员以及被留置人员的饮食、休息和安全”，以及不“提供医疗服务”，可认定没有做到尊重人权。“对被调查人或者涉案人员逼供、诱供，或者侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚”，可以认定为侵犯人权。为此，修改后《监察法》从正反两个方面对监察机关及其工作人员提出要求。一方面要求保证“被强制到案人员、被管护人员以及被留置人员的饮食、休息和安全，提供医疗服务”，满足被调查人员生理和身体健康的正常需求；另一方面强调“严禁以暴力、威胁、引诱、欺骗及其他非法方式收集证据，严禁侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚被调查人和涉案人员”（修改后《监察法》第43条），不得给被调查人的身心造成不应有的损害。对于违反禁止事项的，修改后《监察法》还设置了制裁措施，即对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理。尽管法律对如何保障人权确立精细化的具体指标具有一定的难度，但修改后《监察法》的这些规定却提供了可判断的依据，使得监察机关及其工作人员明确哪些事项是应当做的，哪些事项是禁止的，为其履职划出不得逾越法律的底线和红线，确保监察机关及其工作人员不侵犯被调查人的人权。

（二）权利限制权力的程序保障

国家尊重和保障人权需要立法创设人权保障的具体法律制度和具有操作性的法律规范。由于

《监察法》赋予监察机关实体处置权，使得监察程序不同于刑事诉讼程序，强化权利保障程序尤显珍贵。因为它可借助于权利限制权力的程序来防御权利被侵犯以及保证权利被侵犯时及时获得救济。监察权作为反腐败的权力，需要法律赋予其足够的力量应对错综交错和隐蔽复杂的职务违法犯罪行为，确保其能够不受阻碍地及时扼制和迅速查处职务违法犯罪行为。监察权又是影响或者支配他人的强制力量，无法摆脱权力扩张的秉性，极易在实践中过度发挥其潜在的影响力。一旦没有相应程序限制和权利防御，反腐的权力也会异化为腐败的利器，并进一步演化为影响党的形象和破坏党的纪律的“凶器”。相对权力而言，“权利是使法律成为法律的东西”，“可以防止政府和政府官员将制定、实施和运用法律用于自私或者不正当的目的”^{〔13〕}。鉴于此，《监察法》修改在权利限制权力问题上作出了应有的回应。

《监察法》确立了监察机关采用或者解除限制人身自由措施的通知和说明理由的义务。修改后《监察法》在现行《监察法》规定的采用留置措施应当在24小时内通知被留置人员所在单位和家属义务的基础上，在第50条中增加了“解除管护或者留置的，应当及时通知被管护人员、被留置人员所在单位和家属。被管护人员、被留置人员及其近亲属有权申请变更管护、留置措施。监察机关收到申请后，应当在三日以内作出决定；不同意变更措施的，应当告知申请人，并说明不同意的理由”。修改后《监察法》新增了解除管护或者留置强制措施的通知义务，使得监察机关的通知义务更加完备和全面。通知义务与知悉权密切相关，确立监察机关的通知义务蕴含着管护或者留置赋予了被调查人员及其近亲属知悉权。监察机关的通知义务不仅包括通知被采取强制措施的被调查人员，还应进一步明晰为何对其调查以及采用强制措施的理由与法律依据，为被调查人员明确其地位、配合监察机关调查以及防御其滥用权力提供条件。修改后《监察法》扩大了通知的主体范围，规定监察机关负有通知其单位和家属的义务。这样可使被调查人员以外的主体知晓其去向，以免不知其去向引发所谓“人间蒸发”的疑问，也为他们及时反映具体情况和协助调查提供了通道。实践中极易忽略对解除强制措施的通知义务，认为其与采用强制措施相比通知与否无关紧要。由于解除强制措施和采用强制措施均属于强制措施实施程序，重视启动而缺少终止，使得程序有始无终而存在瑕疵，应当保持程序的完整性。但需要注意的是，修改后《监察法》将其知悉范围扩大到“解除管护或者留置”措施的被调查人的单位，而提出异议的申请变更权利仅限于被采取强制措施的人及其近亲属，被采取强制措施人的单位不享有异议权。但是，单位针对本单位被采取监察强制措施的人的情况，依然可以向监察机关反映和提出意见，监察机关应当认真听取意见，不能因为修改后《监察法》没有明确将其作为申请变更的主体而一概排斥或者对反映的情况置之不理或者束之高阁，而是需要给予回应。

权利救济是权利保障的重要内容。无救济则无权利。权利救济程序能够发挥权利限制权力的功能，可以促使监察机关严格依法慎用监察强制措施。《监察法》修改针对现行《监察法》对“涉嫌严重职务违法或者职务犯罪的被调查人”限制人身自由一律采用单一“留置”措施造成措施宽缓失当的问题，建构了“强制到案”“责令候查”“管护”和“留置”等不同程度影响和限制人身自由的监察措施。其中，增加的责令候查措施，可以解决未被采取留置措施的被调查人因缺

〔13〕〔美〕罗纳德·德沃金：《认真对待权利》，信春鹰、吴玉章译，中国大百科全书出版社1998年版，第21、3页。

乏相应监督管理措施而被留置的问题，彰显了监察强制措施并非惩罚措施的程序价值。基于修改后《监察法》增加强制到案、管护等强制措施的规定，监察机关对职务违法犯罪的被调查人采用监察措施，应当基于职务违法与犯罪的不同以及职务犯罪的严重程度不同，分别采取与之相适应的强制到案、管护以及留置等措施，不得分职务违法犯罪的轻重与影响程度，仅因认错态度恶劣而选择强度最大的留置措施。同时，修改后《监察法》对监察强制措施规定了严格的期限限制，即“强制到案持续的时间不得超过十二小时；需要采取管护或者留置措施的，强制到案持续的时间不得超过二十四小时。不得以连续强制到案的方式变相拘禁被调查人”，“责令候查最长不得超过十二个月”，“监察机关采取管护措施的，应当在七日以内依法作出留置或者解除管护的决定，特殊情况下可以延长一日至三日”。监察机关采取强制监察措施一旦超限，则属于程序违法，监察机关的负责人或者上级监察机关应当及时纠正。被采取强制措施的人及其亲属要求解除的，监察机关的负责人或者上级监察机关应当及时监督。为了准确适用监察强制措施，修改后《监察法》第 69 条新增了被调查人及其近亲属、利害关系人针对监察机关及其工作人员“采取强制到案、责令候查、管护、留置或者禁闭措施法定期限届满，不予以解除或者变更”，“查封、扣押、冻结与案件无关或者明显超出涉案范围的财物”，“利用职权非法干扰企业生产经营或者侵害企业经营者人身权利、财产权利和其他合法权益”的申诉权。其中，“利害关系人”是指除被监察机关调查的人及其近亲属以外的主体，是监察调查涉及范围或者事项影响到其权利的自然人和单位，如协助调查的人员、经营者及其企业。救济权是人权保障的重要组成部分，修改后《监察法》对申诉权主体的增加和申诉程序的完善，不仅体现了法律对权利的保护和尊重，更体现了权利对权力的限制。修改后《监察法》对救济权程序的完善不仅为权利防御权力滥用提供了制约机制，是权利保障的另外一种体现，也给监察机关及其工作人员不当行使权力形成了威慑，对于促使监察机关及其工作人员依法审慎地行使权力具有特别重要的价值。

三、权力制约权力的规制程序

监察机关与纪检监察机关合署办公构建了党和国家自我监督的政治机关，监察机关拥有极大的“职务违法犯罪处置权”，使得监察权凸显了复合性、封闭性、高阶性的权力特性，^{〔14〕} 强化权力的内在监督和外在制约的权力制约权力程序尤为重要。《中华人民共和国监察法（修正草案）》初次审议时，“有的常委委员、部门、地方、基层立法联系点、专家和社会公众建议，对强制到案、责令候查、管护三项强制措施相应的审批权限和程序予以明确，防止滥用。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：‘采取强制到案、责令候查或者管护措施，应当按照规定的权限和程序，经监察机关主要负责人批准。’此意见在此次修改中被予以采纳”^{〔15〕}。《监察法》的修改“完善监察程序、严格批准权限，健全监察机关内控机制，严格对监察人员违法行为的责任追究，有利于指导各级监察机关加强规范化、专业化建设，健全自身权力运行机制和管理监督体

〔14〕 参见陈辉：《司法制约职务犯罪监察调查的逻辑定位与法治路径》，载《政治与法律》2024 年第 8 期。

〔15〕 张天培：《监察法修正草案进入二审 明确强制措施审批权限和程序》，载《人民日报》2024 年 12 月 22 日，第 4 版。

系，确保监察执法权受监督、有约束，推动监察权在法治轨道上运行，推进新时代监察工作高质量发展”^{〔16〕}。修改后《监察法》的权力制约权力的规制程序主要表现在以下方面。

（一）权力对权力的内控程序

《监察法》修改将“遵守法定程序，公正履行职责”规定为监察工作原则，确立了依法开展监察工作的总体目标。监察机关依法“履行职责”反腐，不同于一般的工作程序，其工作程序不仅需要坚定的政治立场，坚持政治原则和政治方向，而且其权力启动需要“经过严格审批”，权力的运行需要遵循严格“法定程序”。只有监察权始终处于被监督和管理范围，通过程序规制监察权的不当行使或者滥用，才能确保监察工作的公正性和权威性。《监察法》修改增加了“采取强制到案、责令候查或者管护措施，应当按照规定的权限和程序，经监察机关主要负责人批准”（修改后《监察法》第46条）的权力对权力控制的规范体系。这一规范体系具体包含以下内容。

一是开展监察工作需要事前依法审批和事后集体讨论决定，构建了监察权力的严格审批程序和内控制度。如修改后《监察法》对“强制到案”采用了“监察机关根据案件情况，经依法审批”的规定；对“责令候查”措施采用了“经监察机关依法审批”的规定；对管护措施不仅要求“经依法审批”，而且还要求“采取管护措施后，应当立即将被管护人员送留置场所，至迟不得超过二十四小时”。留置审批程序本来即较为严格，即“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。设区的市级以下监察机关采取留置措施，应当报上一级监察机关批准。省级监察机关采取留置措施，应当报国家监察委员会备案”。这些措施无论在立法上表述为“经依法审批”还是“经监察机关依法审批”，均归集到“应当按照规定的权限和程序，经监察机关主要负责人批准”。即使谈话也需要审批。^{〔17〕}在特定紧急情况下采取临时约束性措施，也不例外。另外，《监察法》修改还增加了“监察机关在调查工作结束后，应当依法对案件事实和证据、性质认定、程序手续、涉案财物等进行全面审理，形成审理报告，提请集体审议”（修改后《监察法》第51条）的规定。上述规定可以避免权力过分集中滋生权力滥用或者异化，以此可以破解“谁来监督监督者”的难题。

二是程序运行中的权力约束机制。修改后《监察法》规定了监察权经过审批后应当严格“按照规定的权限和程序”行使。“法定程序是监察机关履职行权的基本遵循，公正执法是监察工作的内在要求。《监察法》修改将这一法治理念纳入监察工作原则，并相应完善监察程序、对监察机关和监察人员的监督等相关规定，以法律形式强化监察机关公正开展监察工作的要求。”^{〔18〕}如修改后《监察法》第44条规定：“调查人员采取讯问、询问、强制到案、责令候查、管护、留置、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查等调查措施，均应当依照规定出示证件，出具书面通知，由二人以上进行，形成笔录、报告等书面材料，并由相关人员签名、盖章。调查人员进行讯

〔16〕 瞿茆：《有关负责人就监察法修改答记者问 推进新时代监察工作高质量发展》，载 https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202412/t20241226_396508.html，最后访问时间：2025年2月11日。

〔17〕 参见《监察法实施条例》第73条规定：“监察机关开展初步核实工作，一般不与被核查人接触；确有需要与被核查人谈话的，应当按规定报批。”

〔18〕 中央纪委国家监委法规室：《推进反腐败国家立法 为坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战提供法制保障》，载 https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202501/t20250105_398536_m.html，最后访问时间：2025年2月11日。

问以及搜查、查封、扣押等重要取证工作，应当对全过程进行录音录像，留存备查。”上述对强制到案、责令候查、管护实施规定的法定程序，如出示证件和出具书面通知等公开表明身份的方式，为监察权依法运行设定了程序性的法治轨道。如果调查人员未按照法律规定履行书面通知义务，则构成程序瑕疵，需要补正；补正不能或者侵犯被调查人合法权益的，则构成程序严重违法，不仅获得证据不得作为查处的依据，而且对于严重违法或者不依照程序调查的，应当启动问责程序，最终带来得不偿失的负面效果。

三是修改后《监察法》对违反监察纪律和规定的监察人员所规定的“禁闭”隔离措施，体现“对监察人员从严监督和约束，推动常态化清除害群之马，永葆忠诚干净担当、敢于善于斗争的铁军本色”^{〔19〕}。修改后《监察法》第64条第1、2款规定：“监察人员涉嫌严重职务违法或者职务犯罪，为防止造成更为严重的后果或者恶劣影响，监察机关经依法审批，可以对其采取禁闭措施。禁闭的期限不得超过七日。被禁闭人员应当配合监察机关调查。监察机关经调查发现被禁闭人员符合管护或者留置条件的，可以对其采取管护或者留置措施。”对于违反纪律和规定的监察人员所采取的这种纪律约束措施，属于修改后《监察法》创设的“刀刃向内”措施，体现了法律对监察人员职务违法犯罪从严的鲜明立场。由于禁闭直接剥夺涉嫌严重职务违法或者职务犯罪监察人员人身自由，“刀刃向内”也应当严格把握其“造成更为严重的后果或者恶劣影响”的适用条件，对此监察机关作出决定后需要报上级监察机关批准后执行，不得自行决定后不受限制地擅自实施，从而守住法治的底线和纪律的红线。

（二）权力对权力的程序制约

监察权高度集中统一行使是新形势下反腐败工作的客观要求，修改后《监察法》规定了严格的法定程序，这种程序除上述上级监察机关或者负责人纵向控制外，还需要形成监察内部不同部门之间以及与其他机关的互相配合、互相制约的权力对权力的横向程序制约，在权力运行的不同环节需要权力制约权力的“内外制约”机制，构筑起防止权力程序运行过程中滥用的“空间隔离”，杜绝权力非程序化的越界现象。这种监察权的程序制约主要体现在以下方面。

一是监察机关内部机构之间的权力横向制约的过滤程序。为了“防止因权力过于集中引发私存线索、串通包庇、跑风漏气、以案谋私等问题”^{〔20〕}的发生，修改后《监察法》将实践中行之有效的自我监督做法上升为法律规范，规定了“监察机关应当严格按照程序开展工作，建立问题线索处置、调查、审理各部门相互协调、相互制约的工作机制”（修改后《监察法》第39条）。这种工作机制“改变以往监督调查部门既负责线索管理、又负责执纪审查的局面，形成部门之间制约制衡的体制机制”^{〔21〕}。如审查调查部门调查获取的证据、涉案财物等应按照规定程序提交案件审理部门进行审核。案件审理部门审核后，要提请监委会议集体研究审议；重要案件还应提请本级党委会议集体研究审议，重大案件需要提请上级监委会议集体研究。这些办

〔19〕 中央纪委国家监委法规室：《推进反腐败国家立法 为坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战提供法制保障》，载 https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202501/t20250105_398536_m.html，最后访问时间：2025年2月11日。

〔20〕 中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会：《〈中华人民共和国监察法〉释义》，中国方正出版社2018年版，第187页。

〔21〕 中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会：《〈中华人民共和国监察法〉释义》，中国方正出版社2018年版，第179页。

案程序上的要求，形成了相关部门之间权力与权力相互制约机制，可以避免权力统一集中引发任意用权的问题。

二是监察机关与其他机关及外部人员在办案程序链条上的制约机制。修改后《监察法》第4条规定了“监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合，互相制约”。如监察机关决定通缉的，由公安机关发布通缉令，追捕归案；对于监察机关移送审查起诉的案件，检察机关经审查后，认为需要补充调查核实的，应当退回监察机关补充调查。“人民检察院、人民法院需要调取同步录音录像的，监察机关应当予以配合，经审批依法予以提供。”〔22〕为了增强司法机关对监察办案监督的程序性制约，《监察法》修改增加了“公安机关负责省级以下监察机关留置场所的看护勤务”（修改后《监察法》第49第2款）的规定。这是“因为留置不仅需要安全，也需要保密，况且在调查期间被采取留置措施的对象尚未进入司法程序，其原有身份依然保留”，“建成专门的留置场所更符合监察委员会办案的常态化、制度化、法治化”〔23〕。这一规定建立了看护机关与监察机关相分离制度，将“调查和留置”权力分属于不同性质的两个机关行使，通过协作机制来实现不同机构间的相互制约，从而增强权力对权力的制约效果。

另外，《监察法》修改还将实践中的特约监察员工作升为法律制度，增加了“监察机关根据工作需要，可以从各方面代表中聘请特约监察员。特约监察员按照规定对监察机关及其工作人员履行职责情况实行监督”（修改后《监察法》第62条）的规定。特约监察员作为外部监督监察权的社会力量，可以促使监察机关在行使职权时更加谨慎、规范，确保监察工作始终在法治轨道上运行，力求从外部监督来解决“谁来监督监督者”的问题。

三是确立了滥用权力或者采用非法调查方法的程序性制裁。基于《监察法》保障人权的要求，监察机关及其工作人员无论是谈话还是讯问均不得强迫被调查人“自证其罪”，且对其活动进行全程同步录音录像。其录音录像不仅可以留存备查，必要时，还需要依法提供，接受审查，“以非法方法收集的证据应当依法予以排除，不得作为案件处置的依据”（现行《监察法》第36条第3款）。《监察法》修改在此基础上，增加了对被调查人或者涉案人员逼供、诱供的，“对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理”（修改后《监察法》第74条）的规定。这种对滥用权力或者采用非法调查方法的结果和行为的双重否定，有利于对监察队伍自身的严格监督和约束，确保了监察工作的公正性和严肃性，充分体现了监察办案严明的政治纪律和严格的政治规矩，以免出现“灯下黑”而影响监察机关的应有形象和公信力。

四、授权结合控权的监督约束机制

基于监察权运行的特殊性和集中统一、权威高效的中国特色监察体制建设，“本次修法坚持授权与控权相结合，既赋予监察机关必要权限，进一步丰富反腐败工具箱，又强化对监察措施行

〔22〕《监察法实施条例》第56条。

〔23〕郭华：《监察委员会留置措施的立法思考与建议》，载《法治研究》2017年第6期，第10页。

使的管理监督”^{〔24〕}。《监察法》修改不仅完善了既有的监察规范体系，还优化了相关的监察措施，在赋予监察权的同时，还建构了“刀刃向内”的监督控权机制，扎紧了约束权力的制度笼子。

（一）授权采用列举情形的边界限制

由于我国监察体制改革改变了以往分散的监察权，整合了反腐败资源力量，强化了反腐败的措施手段，形成了高度集中而又相对封闭的监察权力规范体系，立法划出监察授权的边界尤为必要，采用列举式授权则是立法的不二选择。如修改后《监察法》第23条规定：“被调查人涉嫌严重职务违法或者职务犯罪，并有下列情形之一的，经监察机关依法审批，可以对其采取责令侯查措施：（一）不具有本法第二十四条第一款所列情形的；（二）符合留置条件，但患有严重疾病、生活不能自理的，系怀孕或者正在哺乳自己婴儿的妇女，或者生活不能自理的人的唯一扶养人；（三）案件尚未办结，但留置期限届满或者对被留置人员不需要继续采取留置措施的；（四）符合留置条件，但因为案件的特殊情况或者办理案件的需要，采取责令侯查措施更为适宜的。”修改后《监察法》第25条规定也采取了同样的立法例。^{〔25〕}《监察法》修改在授权采用列举式规定的同时，并未像其他立法那样规定开放性或者兜底性条款应对列举不全的情形，而是采用封闭型列举，这样，使得授权的范围边界更加清晰和类型手段相对明确，凸显修改后《监察法》在授权规范设计上对监察权的严格管束。由于职务违法犯罪和违纪关联密切，且监察查处案件存在“风腐”交织，《监察法》修改在增加新的强制措施的同时，多处采用了“涉嫌严重职务违法和职务犯罪”并列适用统一条件的情形，这又使得授权的监察措施手段在具体适用时，应根据违纪违法犯罪的轻重程度，选择适用与之严重程度相当的措施。如修改后《监察法》第29条增加了“必要时，监察机关可以进行调查实验。调查实验情况应当制作笔录，由参加实验的人员签名或者盖章”。修改后《监察法》授权监察机关调查实验的权力，同时又作出“必要时”的限制，将其适用限定于某些特定情形，在适用选择上应当遵守严格的限缩解释。即使符合调查实验的情形，也不是一定要采取调查实验。如果这种调查实验存在较大的危险或有伤风化，也不得实施，保持“必要时”与“可以进行”的关联性内涵，特别是特定情形的审批程序，仍应受程序约束机制的严格限制。

（二）控权采用不同形式的约束机制

修改后《监察法》在控权上不仅采用了明确列举式的立法例，还在完善监察程序、严格批准权限以及严格责任追究等层面建立了多层次的约束机制。如在明确谈话、函询措施的法律地位时，厘清了调查谈话与涉嫌职务犯罪被调查人的讯问的界线，区分了“涉嫌职务违法的被调查人”谈话和“涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪”讯问之间的宽严不同的审批程序。如修改后《监察法》第20条规定：“在调查过程中，对涉嫌职务违法的被调查人，监察机关可以进行谈话，

〔24〕 中央纪委国家监委法规室：《推进反腐败国家立法 为坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战提供法制保障》，载 https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202501/t20250105_398536_m.html，最后访问时间：2025年2月11日。

〔25〕 修改后《监察法》第25条规定：“对于未被留置的下列人员，监察机关发现存在逃跑、自杀等重大安全风险的，经依法审批，可以进行管护：（一）涉嫌严重职务违法或者职务犯罪的自动投案人员；（二）在接受谈话、函询、询问过程中，交代涉嫌严重职务违法或者职务犯罪问题的人员；（三）在接受讯问过程中，主动交代涉嫌重大职务犯罪问题的人员。”

要求其就涉嫌违法行为作出陈述，必要时向被调查人出具书面通知。对涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪的被调查人，监察机关可以进行讯问，要求其如实供述涉嫌犯罪的情况。”谈话作为初步核实中的一种特殊措施，监察机关原则上不可对被核查人直接进行谈话。确有需要与被核查人谈话的，应当按规定报批。修改后《监察法》删除了修改前第48条“监察机关在调查贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪案件过程中，被调查人逃匿或者死亡，有必要继续调查的，经省级以上监察机关批准，应当继续调查并作出结论”中的“经省级以上监察机关批准”的规定，放宽了对继续调查审批的限制。这是因为对被调查人逃匿或者死亡案件的继续调查，解决的是涉案非法所得及其他涉案财产的问题，由于调查的案件没有变化，而对继续调查再要求经过省级以上监察机关审批极易导致与原来立案调查审批权限上的错位，而继续调查是原调查的延续，就程序而言，无审批必要。修改后《监察法》在控权上采用了提升审批层级的纵向控权模式，“后续还将在相关配套制度中进一步细化采取监察强制措施的内部审批手续和工作流程，确保相关措施严格规范行使”〔26〕。如对“涉嫌职务犯罪的被调查人可能判处十年有期徒刑以上刑罚，监察机关依照前款规定延长期限届满，仍不能调查终结的，经国家监察委员会批准或者决定，可以再延长二个月”的规定（修改后《监察法》第48条第2款）。对监察机关再次延长留置期限应当作出审批程序上的严格限制。

（三）授权和控权相结合的制度笼子

习近平总书记在2025年1月6日的中国共产党第二十届中央纪律检查委员会第四次全体会议上强调：“要深化纪检监察体制改革，坚持授权和控权相结合，把权力关进制度的笼子。”〔27〕这就要求监察立法对“权力的内容要有严肃的制度规定，权力的运行要有严密的制度监督，权力越界了要有严厉的制度惩戒”〔28〕，建立起能够真正约束权力的制度笼子。一方面，监察机关行使的权力需要有明确的法律授权，法无授权不可为；权力源于法律的明确规定，对于不明晰的权力应当采用限缩性解释，严格限制扩权。如监察机关对修改后《监察法》授予的“强制到案措施、责令候查以及管护措施”必须严格依据法定程序并在权限范围内规范行使，在内部还应当经监察机关主要负责人批准；“调查人员采取讯问、询问、强制到案、责令候查、管护、留置、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查等调查措施，均应当依照规定出示证件，出具书面通知，由二人以上进行，形成笔录、报告等书面材料，并由相关人员签名、盖章”（修改后《监察法》第44条）。这些对出示证件、出具书面通知、二人以上进行以及笔录、报告等书面材料的相关人员签名、盖章的要求均属于制度控制权力笼子的条线。如果在采用调查措施中，不出示证件、不出具书面通知或者出示不规范，则属于程序违法，有关人员或者部门有权要求出示，否则有权拒绝接受调查或者配合；笔录、报告等书面材料没有相关人员签名、盖章，属于有瑕疵的案件材料，对此应当及时补正，补正不能的，不能作为职务违法犯罪的案件材料使用。另一方面，授予的权力需要设

〔26〕 刘金国：《关于〈中华人民共和国监察法（修正草案）〉的说明——2024年9月10日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上》，载 https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202412/t20241226_396624_m.html，最后访问时间：2025年1月11日。

〔27〕 新华社：《坚持用改革精神和严的标准管党治党 坚决打好反腐败斗争攻坚战持久战总体战》，载《中国纪检监察报》2025年1月7日，第1版。

〔28〕 雷兆玉：《对“把权力关进制度的笼子里”论断的思考》，载《探索》2014年第3期，第65页。

置控制权力滥用制度和控权程序，为权力行使的边界划定“红线”。如修改后《监察法》规定对监察人员“未经批准、授权处置问题线索”“不履行或者不正确履行监督职责”“对被调查人或者涉案人员逼供、诱供，或者侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚”“违反规定处置查封、扣押、冻结的财物”“违反规定采取强制到案、责令候查、管护和留置措施”或者“利用职权非法干扰企业生产经营或者侵害企业经营者人身权利、财产权利和其他合法权益”等行为（修改后《监察法》第 74 条），应当“根据情节轻重，依法进行谈话提醒、批评教育、责令检查、诫勉，或者给予政务处分。构成犯罪的，依法追究刑事责任”〔29〕。扎紧授权和控权相结合的制度笼子，应当始终坚持法律面前人人平等，确保严格执行制度“无特权”，明确制度约束权力“无例外”，保证控权与授权结合“无缝隙”。修改后《监察法》的授权与控权相结合的规范体系，不仅在立法上扎紧权力的制度笼子，还通过问责的规定“把权力关进制度的笼子”，对于规范权力行使、制约权力滥用和遏制权力腐败具有重要价值。

五、《监察法》修改未触及问题的因应

《监察法》作为我国反腐的基本法律，其实施不仅需要其他机关的配合，也需要与其他法律的衔接，如与《刑事诉讼法》的法法衔接以及办理涉外案件时与我国批准的《联合国反腐败公约》的对接等，以保持反腐法治的统一性。《监察法》的修改主要聚焦监察工作中的关键点和风险点，还存在未能触及的问题。全国人民代表大会宪法和法律委员会在人大常委会会议上进行说明时认为：“宪法和法律委员会经研究认为，有的可以在实践中进一步探索，有的尚未形成共识、修改条件还不成熟，有的可以通过加强改进工作予以解决。考虑到这次修改是部分修改，属于可改可不改的，一般不作修改，对各方面提出的意见建议，可继续加强研究，或者在国家监察委员会相关配套规定中予以考虑。”〔30〕对于修改《监察法》遗留的未触及问题需要依照《监察法》修改的精神和预设的目标予以诠释，从而保障以法治思维和法治方式通过改进监察工作解决这些未竟事项。

（一）监察立案后撤案的程序完善

现行《监察法》第 45 条第 2 款规定：“监察机关经调查，对没有证据证明被调查人存在违法犯罪行为的，应当撤销案件，并通知被调查人所在单位”（修改后《监察法》第 52 条）。监察立案调查涵盖了职务违法与职务犯罪案件，其程序未像刑事诉讼那样设置独立的撤案程序，在职务违法犯罪规则一体化适用中难免会遇到证据不足的情形，需要撤案程序解决。为此，《监察法实施条例》第 206 条针对现行《监察法》作出了补充性规定，即“监察机关经调查，对没有证据证明或者现有证据不足以证明被调查人存在违法犯罪行为的，应当依法撤销案件。省级以下监察机关撤销案件后，应当在七个工作日内向上一级监察机关报送备案报告。上一级监察机关监督检查部门负责备案工作”。监察撤案权属于监察处置权的组成部分，由监察机关独立集中行使，《监

〔29〕《监察法实施条例》第 279 条。

〔30〕《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国监察法（修正草案）〉审议结果的报告》，载 http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202412/t20241225_442047.html，最后访问时间：2025 年 1 月 11 日。

察法实施条例》增加了撤案向上级备案的程序。那么，在程序上如何把控好案件的“出口”，特别是“出口”程序能否发挥实体上的调节功能尤为关键。由于监察撤案权在职权划分上与立案权具有同质性，两者兼有控制监察调查权与保障人权的价值功能，“没有证据”证明与“证据不足”证明被调查人存在违法犯罪属于两种性质不同的情形，对证据不足证明被调查人违法犯罪撤案，如果没有完善的程序控制，监察机关因缺失独立的法律程序难免出现纰漏。这就需要设置相对独立的调查终结程序，对职务违法与职务犯罪证据不足与没有证据的撤案设置不同程序，保证撤案程序的完备性。对于没有证据证明被调查人存在违法犯罪的撤案，监察机关应当报上级监察机关备案；对于证据不足证明被调查人存在违法犯罪撤案，监察机关应当报上级监察机关审批，通过审批程序压缩证据不足证明被调查人存在违法犯罪撤案的弹性空间，避免违反禁止重复评价原则以及失去追诉时效的限制，控制立案调查重复启动的任意性，保证程序控权的目的性。同时，对职务违法和职务犯罪的证据不足也应作出区分，体现违法与犯罪证明标准的差异性。

（二）退回补充调查人案分离的程序衔接

修改后《监察法》第54条第1、3款规定：“对监察机关移送的案件，人民检察院依照《中华人民共和国刑事诉讼法》对被调查人采取强制措施。……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。……”实践中“考虑到监察机关移送的案件政治性强、比较敏感，检察机关审查后认为需要补充证据的，一般应当先退回监察机关进行补充调查”^[31]。检察机关退回监察机关补充调查与监察机关移送审查起诉具有相同性质，案件移送包括指控犯罪事实即外在形式的案卷材料，也包括被调查人从监察程序转化为刑事诉讼犯罪嫌疑人跨法域的身份转换。如果人民检察院依照《刑事诉讼法》对被调查人采取强制措施，因采取刑事强制措施的“人”受《刑事诉讼法》的调整，而“案”退回监察机关而受《监察法》的调整，必然会触及“人案分离”并受不同法律调整的问题。由于《监察法》《刑事诉讼法》规定的程序不同，且权利保障的力度有异，从而导致在如何适用《监察法》与《刑事诉讼法》上难免出现困境。如果适用《监察法》，基于被调查人转化而来的犯罪嫌疑人在审查起诉阶段无权委托辩护人，与刑事诉讼可委托辩护人存在不同。如果适用《刑事诉讼法》，允许犯罪嫌疑人委托辩护人，按照《刑事诉讼法》第40条的规定，辩护律师拥有阅卷权，^[32]实践中因退回补充调查的案卷已经退回监察机关，则辩护律师无卷可阅。对于“补充调查期间，监察机关发现原认定的犯罪事实有重大变化，不应当追究刑事责任或者需要变更原处理意见的，应当重新提出处理意见。监察机关决定不再将案件移送起诉的，应当及时书面通知人民检察院并说明理由，人民检察院对原采取的刑事强制措施依法予以解除。”^[33]虽然监察机关调查的职务违法犯罪案件具有敏感性，监察调查权也具有较强的专业性，对检察机关认为需要补充调查并退回补充调查适用《监察法》似乎较为适当，但人民检察院针对监察机关决定不再将案件移送起诉的犯罪嫌疑人仅仅依据

[31] 李寿伟主编：《中华人民共和国刑事诉讼法解读》，中国法制出版社2018年版，第401页。

[32] 《刑事诉讼法》第40条规定：“辩护律师自人民检察院对案件审查起诉之日起，可以查阅、摘抄、复制本案的案卷材料。其他辩护人经人民法院、人民检察院许可，也可以查阅、摘抄、复制上述材料。”

[33] 国家监委与最高人民法院、最高人民检察院、公安部《关于加强和完善监察执法与刑事司法衔接机制的意见（试行）》第43条第2款。

监察机关的通知解除刑事强制措施，依然不够严肃，需要修改《刑事诉讼法》时增加规定解除强制措施的情形，保持与《监察法》的衔接。

（三）监察人员涉嫌职务犯罪立案查处权的合理配置

修改后《监察法》第 75 条规定了监察人员违反监察法规定构成犯罪的，依法追究刑事责任，未对追究查处的部门作出规定。我国《刑事诉讼法》第 19 条第 2 款规定：“人民检察院在对诉讼活动实行法律监督中发现的司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪，可以由人民检察院立案侦查。”由于该条并未规定检察机关对监察人员利用职权实施非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利犯罪的侦查权，则可以推定对监察人员涉嫌这类犯罪案件，由监察机关自己立案调查。监察机关对监察人员利用职权实施的犯罪案件自行调查，虽然基于自我监督中发现职务犯罪，可由自己调查，却因调查的内部性，难免存在“以信任代替监督”的嫌疑，也不符合权力对权力制约的正当程序要求。而《刑事诉讼法》之所以赋予人民检察院在对诉讼活动实行法律监督中发现的司法工作人员涉嫌这类犯罪的侦查权，目的在于维护司法公正，实现对权力的制约。由于《监察法》对监察人员办案过程中的利用职权犯罪案件没有规定管辖机关，基于权力制约的要求，解决此问题可采用监察机关自行调查和检察机关介入监督的模式，或者授权检察机关来侦查监察人员利用职权犯罪案件，从而公正合理配置监察机关和检察机关在职权犯罪案件上的立案管辖范围。特别是在监察机关的“行贿受贿一起查”框架下，^{〔34〕}这样做更能凸显监察反腐自我革命的决心，更有利于树立监察机关刀刃向内反腐“决不护短”的鲜明立场，避免因查处封闭运行引发不必要的猜疑，从而影响监察机关的反腐权威。

六、余 论

修改后《监察法》为贯彻宪法关于“国家尊重和保障人权”的规定，在监察工作原则中增加“尊重和保障人权”，并“将人权保障理念落实到《监察法》关于调查取证、措施适用、救济机制等新增规定中，涵盖监察对象及相关人员的人身权、知情权、财产权、申辩权、申诉权以及申请复审复核权等各项合法权益，充分体现惩治腐败与保障人权有机统一的法治精神”^{〔35〕}。修改后《监察法》的新规范体系构建了颇具特色的监察保障人权和规制权力的新型机制，标志着我国监察体制改革的不断深化和法治建设的重大进步，也反映出监察法治在提升监察效能、强化权力监督时更注重合法性、合理性与人文关怀。基于“信任不能代替监督”的理念，“执纪者必先守纪”的要求，无论是立法还是条文阐释均应倚重授权与控权的平衡，发挥保障人权和规制权力的程序功能，以免阐释不当衍生出一些新的问题，影响《监察法》的实施效果。这就要求监察工作善待监察对象及其相关人员，对于《监察法》修改未触及的内容秉承人权保障的宪法性原则，严格执

〔34〕 参见中央纪委国家监委与中央组织部、中央统战部、中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院《关于进一步推进受贿行贿一起查的意见》。

〔35〕 中央纪委国家监委法规室：《推进反腐败国家立法 为坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战提供法制保障》，载 https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/t20250105_398536_m.html，最后访问时间：2025 年 2 月 11 日。

行内控的纵向审批程序，强化各环节之间的横向权力制约，以更高的标准、更严的要求“与近年来新制定或者修改的纪检党内法规和监察法律法规相衔接，保证制度之间协调联动”^{〔36〕}，遵循中央纪委、国家监委制定的《纪检监察机关监督检查审查调查措施使用规定》所规定的权限、原则和共性要求以及各项措施的审批权限、办理程序、工作要求以及文书格式等要求，确保监察工作经得起历史和人民的检验。

Abstract: Based on the demands of in-depth anti-corruption work and human rights protection in the new era, the 2024 revised Supervision Law has added contents such as “oversight stationing” “oversight measures” “detention procedures” “international cooperation” and “self-construction of oversight authorities”. Among them, the revisions incorporated “respecting and protecting human rights” and “complying with legal procedures and performing duties impartially” as principal requirements for oversight work. These amendments established a hierarchical and coordinated system of oversight compulsory measures, forming a relatively comprehensive normative framework that integrates rights protection, power constraints, and the balance between authorization and control. Given the exclusive investigative power of oversight authorities over duty-related crimes, the new Supervision Law has constructed internal approval procedures and external restriction mechanisms to ensure strict legal compliance and prudent application of oversight measures, thereby preventing unchecked expansion or abuse of power. The new normative system must be interpreted within the normative genealogy of authorization and power control, emphasizing “no privilege” in strict enforcement, “no exception” in institutional constraints on power, and “no gaps” in combining control with authorization. This approach aims to prevent newly established rights from being neglected or newly granted powers from spiraling out of control, which could undermine the effectiveness and authority of anti-corruption efforts. Regarding unresolved issues, such as withdrawal of case, separation of personnel and cases in the return of supplementary investigations, and the investigation and handling of oversight personnel suspected of crimes, theoretical interpretations should follow the spirit of the amendments and the value orientation of the new normative system to reinforce law-based anti-corruption practices.

Key Words: supervision law amendment, rights protection, power constraints, normative interpretation

(责任编辑：李 伟)

〔36〕 瞿茆：《有关负责人就监察法修改答记者问 推进新时代监察工作高质量发展》，载 https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202412/t20241226_396508.html，最后访问时间：2025年2月11日。