

监察法制体系发展中“双向衔接” 模式之提倡与重点选择

魏昌东*

内容提要：监察法治化是深化监察体制改革的目标导向与基本遵循，是推动中国特色监察法制体系发展的重要根据。后《监察法》时代，我国监察法制体系的发展以优化“法法衔接”中的法制供给能力为导向，创生出以《监察法》为中心改造其他相关法律、以下位阶规范补给上位法的正向衔接模式，初步构建起监察法制体系的总体框架与重点制度。步入“内涵式”发展阶段的监察法制体系建设，需要面对消除法际关系内在冲突的重大问题，重视双向衔接的积极价值，引入刑事相关法的立法价值、理念与重点制度，实现监察法制体系与国家整体法律体系的实质性统合。确立“尊重和保障人权”原则在《监察法》基本原则中的基础地位，是此次修法最为重大的进展，有必要进一步强化“双向衔接”模式的支配地位，从程序与实体两个方面完善相关立法，促进法制统一目标的实现。

关键词：监察法修改 法法衔接 法制统一 价值均衡 双向衔接

2024年12月25日，十四届全国人大常委会第十三次会议通过的《关于修改〈中华人民共和国监察法〉的决定》，以系统观念为导向，进一步加强《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》）“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”^{〔1〕}，凸显“尊重和保障人权”宪法原则在监察法基本原则中的基础地位，实现与《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑事诉讼法》）第2条“尊重和保障人权”规定的统一，借鉴刑事诉讼强制措施体系的规定，修正留置制度，增设强制到案、责令候查、管护等三项新强制

* 魏昌东，华东政法大学纪检监察学院教授、新疆维吾尔自治区克拉玛依市中级人民法院职务犯罪研究中心特聘研究员。
本文为国家社科基金重大课题“中国特色反腐败国家立法体系建设重大理论与现实问题研究”（17ZDA135）的阶段性成果。

〔1〕 刘金国：《关于〈中华人民共和国监察法（修正草案）〉的说明》，载 http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202412/t20241225_442031.html，最后访问时间：2025年1月3日。

措施，向监察法治化和“法法衔接”的反向衔接迈出了重要的一步。开展“纪检监察工作规范化法治化正规化建设年”行动，着力推动纪检监察铁军建设再上新台阶，是2025年中央纪委国家监察委员会的重点工作之一。^{〔2〕} 倡导监察法治化，是全面推进监察体制改革的目标导向与价值遵循，也是“中国式”腐败治理体系现代化的重要支柱。《中华人民共和国宪法修正案》（以下简称《宪法修正案》）和《监察法》奠定了中国特色监察法治的基本框架，基于监察权全面行权及为国家其他刑事性司法权力衔接提供系统性、全面性规则的要求，我国将大力推进监察法制体系建设作为深化监察体制改革的首要重点。“三驾马车式”的法制体系建设模式，推动了党内法规与国家立法、监察法与刑事法及相关法律法规的衔接。《监察法》的基本法地位，决定着“法法衔接”的方向、模式乃至重点选择，然而，就立法修正的总体情况来看，“法法衔接”的重心仍在《监察法》，“双向衔接”模式尚未形成。后《监察法》时代，在确立监察法治化中心地位的前提下，科学分析立法发展的内在需求、明确修法的定位与重点，实现监察法立法的“统合式”发展，促进法治化和法制统一目标的实现，引入以价值统合为中心的反向衔接模式，实现法制体系的双向互动，是提高监察法制体系对腐败治理效能的关键。

一、监察法制体系发展：建构路径、模式审思与应然转向

监察法治化，是对中国特色国家监察权全面承担反腐败职权作出的系统规划与顶层设计，是开启监察法治价值与观念基础建设的标志，也是《监察法》确立的基本原则之一。“监察法治”作为十八大后全面倡导的法治思维和法治方式治国理政在腐败治理领域的现实化，是习近平法治思想的重要内容。

（一）监察法治化：监察法制体系发展的基本导向与建构路径

1. 监察法治化：深化监察体制改革与法制体系发展的基本导向

将纪检监察工作规范化、法治化设定为反腐败工作规范化、法治化的前提，是党中央在完成中央及地方各级监察机关建制后重点关注的问题。2018年12月13日，习近平总书记就在十九届中央政治局第十一次集体学习时强调，在新的起点上持续深化党的纪律检查体制和国家监察体制改革，促进执纪执法贯通，有效衔接司法，推进反腐败工作法治化、规范化，为新时代完善和发展中国特色社会主义制度、推进全面从严治党提供重要制度保障。其中涉及法治的内容就是“要健全完善配套法规，制定同监察法配套的法律法规，形成系统完备、科学规范、运行有效的法规体系”^{〔3〕}，确定了加快发展监察法制体系的基本任务。

监察法治化的推进方案和法制体系的建设任务，是历次中央纪委全会的重点关注对象，赵乐际在十九届中央纪委三次全会上提出，“健全完善各项规则和配套法规，推进政务处分法、监察官法立法工作，研究制定监察机关监督执法工作规定，构建全面、规范、严密的调查程序体系”^{〔4〕}，

〔2〕 参见《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公报》，载 https://www.ccdi.gov.cn/special/zjwscqhb/zjwscqhgbb/202501/t20250109_399400.html，最后访问时间：2025年2月1日。

〔3〕 《习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调 持续深化国家监察体制改革 推进反腐败工作法治化规范化》，载《人民日报》2018年12月15日，第1版。

〔4〕 赵乐际：《忠实履行党章和宪法赋予的职责 努力实现新时代纪检监察工作高质量发展——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的工作报告》，载 http://www.ccdi.gov.cn/xxgk/hyzl/201902/t20190221_188870.html，最后访问时间：2024年12月10日。

“创新纪检监察体制机制”成为监察法治化的首要内容。十九届中央纪委四次全会工作报告将“持续深化纪检监察体制改革”的法治内容，明确为：“健全纪检监察法规制度体系，修订《中国共产党党员权利保障条例》，制定监察法实施条例，推动研究制定监察官法，依法履行制定监察法规职权，促进执纪执法贯通、有效衔接司法。”〔5〕十九届中央纪委五次全会强调，要“深化纪检监察体制改革，扎实推进规范化法治化建设”“研究制定中国共产党纪律检查委员会工作条例、查办党员和公职人员涉嫌违纪职务违法职务犯罪案件协作配合办法”〔6〕。2023年二十届中央纪委二次全会提出“健全党纪国法相互衔接、权威高效的执行机制”。2024年二十届中央纪委三次全会再次强调“突出规范化、法治化、正规化，深化纪检监察体制改革和制度建设”。上述推进监察法治的部署，是后《监察法》时代加快发展监察法制体系建设的任务书。

2. 法治化导向下监察法制体系建构中的路径选择

“监察法是反腐败国家立法，是一部对国家监察工作起统领性和基础性作用的法律。”〔7〕在中国特色社会主义法律体系建设中，《监察法》以显著的功能复合性著称，融组织法、程序法、实体法、预防法与责任法为一体，基于立法任务紧迫性〔8〕与目标多元性的双重挑战，“宜粗不宜细”成为《监察法》立法的基本定位，本次修正前，《监察法》总条文数仅69条，却要对国家监察权从设立、组织、运行到监督的全过程作出规范，其立法密度是相当低的。“这种监察法制困境是我国推进监察体制改革不可避免的附随性结果，其根源在于《监察法》规制对象的复杂性与其实际内容粗放性之间的失衡，以致监察法律规范需求与供给间的紧张。”〔9〕尽管在立法资源配置上将“监察权限”与“监察程序”作为主干内容，但是，以法治化的标准检视《监察法》程序规制系统的严密性与充分性，其在衔接制度上的欠缺是相当明显的，由此决定了将有效破解监察权运行的法制供给难题作为首要使命的必然性。后《监察法》时代，迅速推进国家监察法制体系建设成为法制发展的关键，在实践探索中逐步形成了监察法制体系建设的三种基本路径。

（1）纪检立规。基于纪检监察合署模式下党内规范具有的基础功能，在国家立法无法快速满足现实需要的情况下，党内纪检法规的监察法化成为监察法制体系建设的首要选择。所谓“纪检立规”是指党的中央地方机关、纪律检查机关单独或与国家监察机关联合制定规范国家监察事项的党内法规和规范性文件，完善纪检监察法制体系，推进监察工作在规范化、法治化

〔5〕 赵乐际：《坚持和完善党和国家监督体系 为全面建成小康社会提供坚强保障——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的工作报告》，载 http://www.ccdi.gov.cn/special/sjj4cqhq/yw_sjzy4cqhq/202002/t20200224_212151.html，最后访问时间：2024年12月10日。

〔6〕 《中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第五次全体会议公报》，载《中国纪检监察》2021年第3期，第12页。

〔7〕 李建国：《关于〈中华人民共和国监察法（草案）〉的说明》，载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2018年第2号，第156页。

〔8〕 有学者提出，国家监察体制改革是事关全局的重大政治体制改革。2016年11月7日中共中央办公厅启动国家监察体制改革试点工作，2017年11月4日全国人大常委会第三十次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》，2018年3月十三届全国人大一次会议通过《宪法修正案》以及《监察法》。在这不到一年半的时间内，我国实现了国家监察体制改革局部试点到全面铺开直至宪法和法律确认的目标，这在我国立法史上是较为罕见的。参见曹彦：《论监察法治的核心要义及发展图谱》，载《行政法学研究》2022年第5期。

〔9〕 贾志强：《整合与回应：〈监察法实施条例〉对监察法制困境的纾解》，载《中外法学》2023年第3期，第776页。

轨道上运行。^{〔10〕}自2018年来，中央纪委国家监委等共制定《公职人员政务处分暂行规定》《国家监察委员会管辖规定（试行）》《监察机关监督执法工作规定》等30余项规范性文件，明确了职务违法和职务犯罪管辖分工和协调等事项，对证据收集及审查标准提出总体要求，建立与最高人民法院、最高人民检察院指定管辖等事项沟通协调机制，明确纪检监察机关采取相关措施的审批权限、办理程序和监管办法，^{〔11〕}由此也造成了客观上“以纪代法”的问题。^{〔12〕}

（2）国家立法。监察权的国家基本权力属性，决定着国家立法应当承担首要的法制保障使命，《监察法》作为“基本法”仅构造了规范体系的基本秩序，而监察权的规范行使需要满足调查与处置规范的明定化、程序衔接的系统化要求，这均成为后《监察法》时代国家立法的重点。为此，依循两条子路径得以展开：在法律修订方面，一是修订《中华人民共和国人民检察院组织法》（以下简称《人民检察院组织法》）。监察体制改革的核心是实现职务犯罪侦查权的重新配置，因涉及检察职权和人员的重大调整，《监察法》的实施与现行法律存在冲突，全国人大常委会对《人民检察院组织法》进行了修订，“为监察委员会、检察院行使职权提供进一步的法律保障”^{〔13〕}。二是修订《刑事诉讼法》。基于监察体制改革的需要，2018年对《刑事诉讼法》进行了修订，以“针对性修法”^{〔14〕}“解决国家监察体制改革所涉及的制度衔接以及制度确立问题”^{〔15〕}为目标，作出14处修正，对于监检衔接程序的基本规范进行了建构。在颁布新法方面，一是颁行《中华人民共和国公职人员政务处分法》。政务处分由《监察法》规定，但并未对政务处分的适用主体、权限、条件以及与党纪处分之间的衔接和匹配作出具体规定。作为对《监察法》上政务处分规定的具体化，该法为职务违法的监察处置提供实体法根据，使监察体制改革提出的实现对所有行使公权力公职人员的监察全覆盖的要求具体化。二是颁行《中华人民共和国监察官法》。《监察法》第14条规定了国家监察官制度，但缺乏对监察官任职条件、职务职级、待遇及奖惩等的规定。为了加强对监察官的管理和监督，保障监察官依法履行职责，维护监察官合法权益，推进反腐败工作规范化、法治化，该法对促进监察官依法履行职责、正确行使国家监察权作出了明确的制度安排。

（3）监察法规。《监察法》的简约性造成提供权力运行详尽规范的现实障碍。在我国的立法实践中，全国人大在制定基本法后，由全国人大常委会制定实施细则性质的法律并不现实。深化监察体制改革形成监察法制体系，只能采取由相关机关制定次位阶的监察法规或者规范性文件的形式，授权国家监察委员会制定监察法规成为不二的选择。^{〔16〕}2019年10月，十三届全国人大

〔10〕 参见叶海波：《从“纪检立规”到“监察立法”：深化国家监察体制改革法治路径的优化》，载《政治与法律》2020年第8期。

〔11〕 参见江国华：《论监察与刑事司法的沟通衔接机制》，载《东方法学》2023年第1期。

〔12〕 有学者认为，即使监委与纪委合署办公，监察调查与纪律审查具有一定的同步性，但《监督执纪工作规则》属于党内法规，“党内法规不能直接为国家机构设定职权”，故其在应然层面不宜直接适用于监察活动，否则会导致“以纪代法”。参见蒋凌申：《论监察体制改革中的纪法协同》，载《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2020年第3期。

〔13〕 张宝山：《如何在监察体制改革实践中做好法法衔接》，载《中国人大》2018年第17期，第43页。

〔14〕 樊崇义：《2018年〈刑事诉讼法〉最新修改解读》，载《中国法律评论》2018年第6期，第1页。

〔15〕 陈光中、陈琼雯：《〈刑事诉讼法〉修改的回顾与展望》，载《法学杂志》2024年第2期，第19页。

〔16〕 实际上，早在国家监察委员会正式获得制定监察法规的授权之前，中央纪委国家监委即已制定了相当数量的规范性文件，对监察权的行使进行调整和规制。此类文件在我国法律体系中的位阶不明，会为其在实际工作中的具体应用带来一系列问题，使一线监察机关办案人员面临一系列法律适用上的困扰。参见王圭宇、豆中元：《监察法规的法律位阶问题研究》，载《上海政法学院学报（法治论丛）》2021年第6期。

常委会第十四次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》(以下简称《决定》),授予国家监察委员会监察法规制定权,将监察法规制定权限设定为:一是为执行法律的规定需要制定监察法规的事项。此为执行性监察法规,包括为执行《监察法》而制定监察法规,以及其他法律规定由监察机关处理的情形。二是为履行领导地方各级监察委员会工作的职责需要制定监察法规的事项。核心是授权国家监察委员会根据宪法制定关于如何“领导”的监察法规。中央纪委国家监委以对《监察法》施行后的实践进行总结提炼为基础,参酌《刑事诉讼法》及司法解释,颁行《中华人民共和国监察法实施条例》(以下简称《实施条例》),将《监察法》中的原则性、概括性规定具体化,可谓对《监察法》的全面扩容乃至“续造”。^[17]2023年修订后的《中华人民共和国立法法》第118条规定,国家监察委员会根据宪法和法律、全国人大常委会的有关决定,制定监察法规,报全国人大常委会备案,明确了国家监察委员会的监察法规制定权,使之与《决定》保持法体系上的连贯性与一致性。检视“监察法规”与“纪检立规”的规范属性,二者的差异性明显,表现为立法的授权主体与制定主体差异,前者是由国家监察委员会根据立法机关的授权而制定的法律规范,后者则是由党的纪检机关出台的有关监察权运行的规范性文件。

后《监察法》时代的监察法制体系建设,以弥补《监察法》的立法供给不足为首要任务,积极回应监察权运行的法制需求,加固监察法治化的制度基础,也揭示出《监察法》法制供给能力的实然状况,这是深刻理解加快监察法制体系建设的重要性、明确立法修正必要性的根据,“三驾马车式”的建构路径,揭示出纪法衔接、法法衔接中的立法“输出—输入”关系模式。

(二) 监察法制体系建设中模式选择的审思与转向

监察法制体系的应然发展模式,涉及法制体系建设中的模式、规模、重点、修正原则等问题,以聚焦问题计,本文仅将焦点置于修法模式与重点选择上。

1. “外延扩张式”:对监察法制体系发展主导模式的审思

论及我国法律体系的建构与发展模式,总体涉及“外延扩张式”与“内涵修复式”两类,^[18]前者是立法体系建设初级阶段的主导模式,以期尽快实现某一特定法律领域立法的明定化,但立法体系的科学化则需要后者完成。所谓“外延扩张式”立法,是指国家在进行某一领域的立法体系建构中,以满足基本制度建设的立法需求为导向,通过立法创制活动,构建基本制度的法律框架,以实现“有法可依”的目标。而“内涵修复式”立法则是以提升法律治理体系的系统性为导

[17] 尽管“监察权限”与“监察程序”是《监察法》的主干内容,也是该法作为监察程序基本法的核心特质所在,但《监察法》修改前,这两部分规范数量有限,规范供给的有限性相当明显,仅有《监察法》的规定难以满足权力运行之需。因之,此二部分成为监察法规制定的中心内容,从规范扩张的情况来看:修改前的《监察法》中“监察权限”仅有16个条文(第18—34条),《实施条例》将之扩充为16节、113条(第54—167条);“监察程序”仅有14个条文(第35—49条),《实施条例》将之扩充为7节、55条(第168—223条)。2024年12月《监察法》修改后,“监察权限”增加了3个条文,“监察程序”增加了4个条文,新增条文主要是针对新设的监察强制措施及调查后的集体审议制度,《监察法》规范供给有限性的问题并未得到根本的缓解。

[18] 参见钱小平:《创新中国贿赂犯罪刑法立法之选择——基于刑法预防功能的考察》,载《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2017年第4期;魏昌东、张笑宇:《从“分体”到“分层”:中国特色贿赂犯罪罪名体系的历史嬗变与时代跨越》,载《浙江工商大学学报》2021年第3期。

向，注重基本制度的内在衔接与功能互补，以实现“立法科学”的基本目标。^{〔19〕}

后《监察法》时代监察法制体系的发展，正处于向“内涵修复式”模式转向的过渡阶段，表现在，2024年《监察法》的修正仍是以拓展基本监察制度的框架（核心是监察强制措施制度）作为立法的主导。在立法发展模式上值得深思的问题在于：一是因“纪检立规”模式而衍生出的立法规范化问题。“纪检立规”导致人大监督权、解释权和宪法监督权的虚置，不利于巩固人大在国家政权中的核心地位，与人大宪法体制间的深层矛盾难以消除，更容易导致党内法规制度体系与国家法律规范体系间的冲突。^{〔20〕}不仅如此，“纪检立规”导致相当规模的对纪检监察权的运行起规范与约束作用的法律呈不公开状态，形成法律适用的内部化与保障机制的欠完备性。^{〔21〕}二是以《监察法》为中心构建监察法制体系，采取的对后序位法及相关法律进行的单向输出式修法，基本未兼及二者在价值、制度与理论上应然的交互性影响，单向度、回应性的“法法衔接”在某些重点制度上影响法制统一目标的实现。三是“监察法规”不乏对《监察法》未规制内容的创制性规定，在监察管辖、监察监督、监察证明，及监察措施等方面，衍生出监察法规的属性与定位，以及《实施条例》实质上直接造法的正当性问题。^{〔22〕}《实施条例》大幅引入《刑事诉讼法》及其司法解释，在规范内容上溢出了《监察法》，加剧了《监察法》被架空的可能。原因在于：“在法律效力层面，《人民检察院刑事诉讼规则》和《监察法实施条例》都是法律下一位阶的规范，其效力仅涉及单一国家机关系统，只能规范制定机关所处的系统内的行为而并不具有普遍适用性。针对监察法、刑事诉讼法本身并未涉及的制度缺漏，司法解释、监察法规这些下位规范也起不到填补作用。因此，从监察法治长远发展角度来说，只有推动更高层级的规范修改和制度出台才能缓解这种法律规范供给与需求之间的紧张关系。”^{〔23〕}此外，监察法规制定权是否意味着国家监察委员会可以享有直接根据宪法对特定事项作出创制性监察法规的权力，值得深入关注。

监察法制体系依外延扩张模式而搭建起的监察权运行系统，涉及内部与外部两个子系统，二者的立法定位、规范完备性的评价标准，以及规范的协调性皆有不同。其中，内部子系统要着力解决的是监察权运行规范的明定化问题，而外部子系统则是要实现职务犯罪调查权与国家其他犯罪追惩权的协同性，尽管二者均以法治化为基本定位，但因关涉局域性与整体性系统的科学性、法秩序统一的问题，两者的法治要求具有差异性。依此立场审视“外延扩张式”立法模式下监察法制体系建设中的完备性，依然存在较大差距。表现为：一是在立法的体系性方面，《监察法》

〔19〕 有学者在其贿赂犯罪研究中对“内涵修复式”立法模式进行了界定，提出所谓“内涵修复式”立法，是指为提升刑法的评价能力，将立法修正的重点置于构成要件要素设计与罪刑关系的配置之上，力求降低行为违法性评价中的人为障碍，建立更具合理性的罪刑配置关系标准，提升罪刑规范的犯罪惩治与预防能力。参见钱小平：《贿赂犯罪情节与数额配置关系矫正之辨析》，载《法学》2016年第11期。

〔20〕 参见叶海波：《从“纪检立规”到“监察立法”：深化国家监察体制改革法治路径的优化》，载《政治与法律》2020年第8期。

〔21〕 最为典型的是，中共中央纪委国家监察委员会2019年7月10日印发的《监察机关监督执法工作规定》，以及中央纪委2021年12月3日发布的《纪检监察机关涉案财物管理规定》等纪检立规性规范，目前仍处于不公开的状态。

〔22〕 在规范属性与功能定位上，《实施条例》是类似于司法解释功能的规则体系，因而其应以存在上位法规定为前提，然而，囿于《监察法》的简约性，诸多内容并不存在作为解释根据的立法规范，因而条例实质上具有了直接立法的功能，由此难免产生立法主体或规范功能越位与否的争论。

〔23〕 秦前红：《监检衔接的逻辑与方法》，载《东方法学》2024年第4期，第239页。

最为核心的部分乃为实现监察法治化目标而得以重点建构的监察程序规则部分，其在法典中占比最大，因之，使得《监察法》最鲜明的法律属性当为程序法，而以程序法的应然功能为评价标准，《监察法》有限的规范量配置，难以为监察权的运行提供充分的程序规则，对此，可从《实施条例》四倍于《监察法》的条文配置量上得到确认。对于职务犯罪监察调查权的法律属性，《监察法》将之设定为一种独立于刑事追诉权的权力，^[24]进而基于权力属性的独立性与特殊性，需要对之设定独立的规范系统。然而，较之于《刑事诉讼法》所建构的刑事侦查权规范体系，《监察法》的立法供给明显不足，诸多制度安排过于原则性，部分内容甚至缺位，进而引致“法外规范膨胀”问题。^[25]二是在规范的严密性方面，一方面，规范的明确性不足，《监察法》将“所有行使公权力的公职人员”设定为监察对象，但并未对作为《监察法》及权力监督法之核心的“公职人员”作出界定，^[26]且“行使公权力”与“公职人员”的语词关系制约着监察对象范围与全覆盖目标的实现，^[27]造成《监察法》第3条与第15条在监察对象标准上的冲突，学界根据实务权威解释所作的“削足适履式”的解释使法律标准更加变化无常，甚至难以自圆其说，解释的随意性过大，无法保证在同一法规范内解释结论的统一性。另一方面，规范的确定性存在欠缺，《监察法》关于“有关人员”“涉案人员”的规定，在不同规范含义有别，《监察法》将“行使公权力”确定为监察对象的识别标准，以限定监察权的发动范围，^[28]然而，《监察法》第24条第2款授予监察机关对涉嫌行贿犯罪或者共同职务犯罪的涉案人员进行留置的权力，此类涉案人员边界不清、类型难以界定。第34、35条关于监察从宽处罚建议的规定，也与第24条第2款的规定之间存在歧义，若统一解释标准，则意味着前者否定了职务违法犯罪主体本人成立监察立功的可能性，^[29]影响法规范适用的正当性。三是法际关系冲突影响监察权的权威性。在实体

[24] 对于监察调查权的法律属性，立法、实务与学理上的定位分歧始终未能得到统合与消弭，学界较为统一的观点是将其定位为职务犯罪侦查权，进而适用侦查权的一般规则。有学者提出，无论是从权力渊源，还是行使的目的，抑或是从行使的具体方式等角度考察，监察委员会职务犯罪调查权的本质就是侦查权。参见汪海燕：《监察制度与〈刑事诉讼法〉的衔接》，载《政法论坛》2017年第6期。

[25] 参见秦前红、张演锋：《论监察法的法典化》，载《江苏行政学院学报》2022年第4期。

[26] 有学者对《中华人民共和国监察法（草案）》提出修改意见，认为应在立法中对“公权力”进行界定，如“本法所称‘公权力’是指……”。参见马岭：《〈监察法〉二审稿修改意见》，载《中国经济报告》2018年第2期。但是，这一理论主张并未获得立法机关的接受与确认。立法规定的不明确，造成理论上对“公权力”应然范围属国家公权力、社会公权力与国际公权力的分歧，对监察权的实际运用带来负面影响，突出表现为监察对象的认定标准不统一。参见魏昌东、姚景俊：《混合所有制企业监察对象的识别标准》，载《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2024年第4期。

[27] 实务机关的权威解释提出：“公职人员在国家的经济、政治和社会生活中行使公共职权、履行公共职责等。判断一个人是不是公职人员，关键看他是不是行使公权力、履行公务，而不是看他是否有公职。”中共中央纪律检查委员会法规室、中华人民共和国国家监察委员会法规室编写：《〈中华人民共和国监察法〉释义》，中国方正出版社2018年版，第107页。有学者认为，从形式上讲，《监察法》在表述监察机关的监察对象时存在自我矛盾与自我冲突的现象。从实质上讲，“所有行使公权力的人员”而非“所有行使公权力的公职人员”，是监察机关的监察对象。参见李运才：《论监察对象与职务犯罪主体的“法法衔接”》，载《贵州师范大学学报（社会科学版）》2019年第2期；魏昌东：《论职务犯罪监察管辖权的配置》，载《法学》2023年第7期。

[28] 有学者提出，监察权作为一种监督权，其目的就是在事中监督私人执行国家任务。但监察权作为一种公权力，必须具有一定的限度，这种限度就是研究监察对象的重要依据。参见秦涛、张旭东：《国家监察对象的认定：以监察权为进路的分析》，载《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019年第5期。

[29] 有学者提出，在实践中，监察机关和监察人员对涉案人员的使用较为混乱，而且不同指称之间存在一定冲突。涉案人员既可涵盖被调查人，又可以与被调查人相区分；既可以指监察对象，又可以指纪检对象；既可以指政务处分对象，又可以指纪律处分对象。参见秦前红、李世豪：《论〈监察法〉中的涉案人员及其权利保护》，载《吉首大学学报（社会科学版）》2023年第4期。

法方面，监察对象适用标准与刑法的职务犯罪主体、监察从宽处罚建议制度与刑法的刑罚裁量制度存在实质性差异，受罪刑法定原则的辖制，刑法作为后位法会改变监察认定的结果。在程序法方面，《监察法》的主干内容是程序性规范，尽管监察机关着力强调其与《刑事诉讼法》的差异性，然而，在监察权限与程序设计上，二者却存在着显著的继生关系。《实施条例》对留置适用条件的设定直接移植于《刑事诉讼法》及其解释，2024年修改的《监察法》新增的三项强制措施更与刑事强制措施之间具有明显的继生性，相异之处仅是名称的“再造”。

2. 完善方向：以“法法衔接”为驱动的“统合式”立法模式

在“输出式”法制统一模式已然成为监察法制体系建设主导模式的背景下，以监察程序需求为中心，调整后序位法，成为整个立法体系建设的核心，因此而推进的对《刑事诉讼法》进行的监察规范化改造，属单向度、“回应式”立法模式。《监察法》作为全新法律部门的基本法，立法体系的完备性是担负基本法功能的前提，推进《监察法》“统合式”的发展迫在眉睫。

创立“法法衔接”的专有学术名词，观察与探究《监察法》与相关法律、监察与司法职能及机制的协调关系，早在《中华人民共和国监察法（草案）》征求意见阶段，《监察法》的“法法衔接”问题即已被具象化为监察委员会与刑事诉讼中的公检法之关系、^{〔30〕}监察与外部衔接、^{〔31〕}监察调查与刑事诉讼的关系^{〔32〕}等，从而受到关注。一方面，2011年我国已建成中国特色社会主义法律体系，^{〔33〕}《监察法》诞生于后法律体系的年代，基于其在立法主旨、价值选择、职责使命与制度设计上的特殊性，实现法律体系的系统统合，确实重要。另一方面，《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）和《监察法》所创立的监察权具有复合性，根据监察范围的不同具有封闭性与阶段性特征，其在职务违法监察中属终局性权力，而在职务犯罪监察中则属过程性权力。所谓“过程性权力”是指作为国家犯罪追诉权的组成部分，行使对职务犯罪的发现、揭示与证明职责，其对职务犯罪的追诉决定需由检察机关行使求刑权后方能完成，由此使得监察权与检察权、审判权的衔接成为必然。《监察法》颁布后，协调与衔接问题被提升至“法法衔接”的高度进行研究，至《刑事诉讼法》及相关立法修改后，理论界开始将之列入重点议题，实现了实务与理论界的双向互动。

监察权作为中国特色国家反腐败权，有别于作为传统腐败治理权的刑事侦查权。“将监察委的犯罪调查程序设置为一种特殊程序。这样，就有犯罪侦查之实，而无犯罪侦查之名，避开刑事诉讼法的侦查程序规范，也就不适用刑事诉讼法设定的侦查机关与检察机关及审判机关的工作衔接机制，因此需创设新的机制。这一机制需兼顾监察、检察及审判功能的合理有效发挥，确属不易。这也是我国刑事诉讼立法者随历史发展，根据打击犯罪的需要，通过修改法律，将国家安全

〔30〕 参见郭华：《监察委员会与司法机关的衔接协调机制探索——兼论刑事诉讼法的修改》，载《贵州民族大学学报（哲学社会科学版）》2017年第2期。

〔31〕 参见秦前红、石泽华：《论监察权的独立行使及其外部衔接》，载《法治现代化研究》2017年第6期。

〔32〕 参见方明：《职务犯罪监察调查与刑事诉讼的衔接》，载《法学杂志》2019年第4期。

〔33〕 2011年3月10日，全国人大常委会委员长吴邦国向十一届全国人大四次会议作全国人大常委会工作报告，并宣布：一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。

机关、军队保卫部门、海关、监狱增设为犯罪侦查主体，就均不产生与检察机关和法院协调衔接的新问题，而监察委与司法机关协调衔接的问题较为突出的基本原因。”^{〔34〕}《监察法》为提升监察权在国家公权结构中的权属权威性，采取了将监察调查权与刑事侦查权二分的模式，但无法完全回避监察权的准犯罪侦查权属性，尽管《刑事诉讼法》作出了以“法法衔接”为中心的修正，但是，这些修正仅解决了形式统一的问题，并未触及监察法治的实质限权要求，以权力结构模式与“权力—权利”结构关系均衡化、实质化为目的的“法法衔接”成为法制体系建设尚未破解的问题。在法治化之下，以实质化的“法法衔接”为导向，改变以《监察法》为中心的单向输出模式，构建“双向衔接”的互动机制，在监察法制体系构建模式上须从“外延扩张式”转向“统合式”。

二、“统合式”监察法制体系发展模式之倡导与实现路径

监察法制体系的“统合式”立法模式，以实质性的“法法衔接”功能为驱动，注重宏观扩张与微观优化的结合，在优化的驱动力选择上，更加注重后序位的刑事立法在价值、理念、基本原则与规范体系上与《监察法》的“双向互动”，以确保法制统一原则的实现。

（一）“统合式”立法模式之倡导

1. “法法衔接”的实质性要求

“法法衔接”针对监察法制体系的发展而提出，注重《监察法》与刑事及其他法律制度的协调统一。实务机关的代表性观点认为，监察执法中的法法衔接，包括“神”和“形”两方面。前者是内核和根本，是实质上的连接，指监察调查严格贯彻“以审判为中心”诉讼制度改革的要求，收集、审查和运用证据，确保调查终结形成的案件在事实、证据、法律文书等方面均能与审查起诉的标准相对接、相符合。后者是机制和保障，是工作程序上的衔接，指纪检监察机关对涉嫌职务犯罪的案件调查终结，向检察机关移送审查起诉时程序上如何衔接的问题。要实现纪检监察机关调查职务犯罪与检察机关审查起诉的有效对接，亦即要实现监察法与刑事法、监察程序与刑事诉讼程序的精密衔接，其前提是纪检监察干部要有法法一体运作的统筹执法观。^{〔35〕}这是从监察机制（职能）如何与司法机制（职能）衔接角度提出的问题，监察法和刑事诉讼法的文本统合主要体现为监察法在直接改变刑事诉讼法规定的同时，选择承继和遵从其一些基本原则和程序，而刑事诉讼法也根据监察法作了同步调整，但由于监察体制改革以提高职务违法犯罪惩治效率为导向，重视追诉程序的“线性化”，总体体现了“法法衔接”形式侧面的要求。

《监察法》“嵌入”既有法律体系，需通过与既有基本制度、基本原则协调性的检测。职务犯罪监察调查权作为我国犯罪追惩权的组成部分，须面对与检察、审判程序统合的需要。“法法衔接”同时涉及形式与实质侧面的问题，前者以保障监察机关调查的职务犯罪案件的出口顺畅为导向，后者则以确保法治化在监察机关管辖的职务犯罪案件中的实现为核心。形式侧面的“法法衔接”是仅以外在机制层面的对接为目的的制度完善，难以实现《监察法》与《刑事诉讼法》及相

〔34〕 龙宗智：《监察与司法协调衔接的法规范分析》，载《政治与法律》2018年第1期，第4页。

〔35〕 参见向泽选：《纪检监察工作如何实现法法衔接》，载《中国纪检监察报》2018年4月25日，第8版。

关法律的价值与本位统合。“以衔接便利为由，过去监检衔接实践中出现了不少表面上遵守法律规定而实质上游离于法律之外的操作，合法的制度反而成为部分监察机关、监察人员规避法律规定的借口。”〔36〕在中国特色国家权力结构体系中，监察权是在对既有公共权力进行重新分配与安排中生成的一种新型权力，较之于立法权、行政权与司法权，具有继生性，必然面临与固有权力的边界勘定问题，〔37〕权力勘定与运行规则的法制化，需要实现“法法衔接”的实质化，应以统合观为中心对《监察法》进行实质化改造，以提升监察权的法治化标准。

2. “统合式”立法模式的选择根据：法制统一原则的基本要求

立法体系“统合式”发展是“法制统一原则”的基本要求。“法制统一原则”作为我国宪法的基本原则，为1982年《宪法》所明确规定，该法第5条第1款规定“国家维护社会主义法制的统一和尊严”，确立了其在宪法中的基础地位。“法制统一原则，即法律体系内部和谐统一原则。它要求一国法律体系内部各法律部门之间，各项法律、法规之间以及法律规范条文之间要相互衔接相互协调。这是一国法律体系充分发挥作用的内在因素。”〔38〕同时，法制统一原则在宪法规范体系内起到引领作用，对法治建设具有全局统领意义。维护法制统一发挥宪法统领作用，推动和保障宪法确立的原则和制度通过具体的法律制度得到落实，是以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系具备系统性、整体性、协同性的重要体现。〔39〕“法律的本质，在某种意义上，就在于它是一种内蕴统一性特征的强力规则。法律的统一性决定了法律的普遍性、自治性及不矛盾性等次生性特征。”〔40〕伴随法治社会的发展，法制统一在涵摄面上已经实现由静态规范体系到动态法治体系的发展，随着法治建设目标的转变，新时代的法制统一更加注重法律实践中各要素之间的协调，并要求在宪法基本框架下重新反思法律体系的建构原则。法律体系不应仅被视为逻辑一致的规范统一体，而更应被视为宪法功能的统一体：法律体系要在最大化自身社会治理功能的目标下完成其内在要素的顺滑连接，法制统一要在法律的社会治理效能最大化中实现宪法目的。

法制统一，不仅“要注重各个法律部门之间的相互补充和相互配合，避免不同类别的规范性法律文件之间的矛盾，避免同一类规范性法律文件之间的矛盾和同一规范性法律文件内部的自相矛盾，避免不同层次的规范性法律文件之间的矛盾”〔41〕，更要在立法协调过程中坚守这一宪法原则，特别法关于特定权力的权属运行以及权利保障标准仍应满足法治原则、比例原则与法秩序统一原则的要求，以构建以宪法基本原则为协调标准的“统合式”立法模式。《刑事诉讼法》以平衡公正与效率、人权保障与社会保护为核心本位，这是《宪法》人权保障原则的贯彻落实，也是立法发展的基本遵循。尽管我们坚持监察权中职务犯罪调查权的权属独立性，但同时不得不肯认其作为特殊侦查权的性质，从而《监察法》中关于职务犯罪调查的程序规则应当视为《刑事诉讼法》的特别程序规则，在特别法有别于一般法规则有其充分法理根据的前提下，尽管权利克减、

〔36〕 秦前红：《监检衔接的逻辑与方法》，载《东方法学》2024年第4期，第240页。

〔37〕 参见魏昌东：《监察委员会职权定位与衔接机制研究》，上海人民出版社2022年版，第33页。

〔38〕 葛洪义主编：《法理学》（第3版），中国政法大学出版社2017年版，第248页。

〔39〕 参见全国人大常委会法制工作委员会立法规划室：《深入学习贯彻习近平法治思想 加快完善科学完备、统一权威的中国特色社会主义法律体系》，载《民主与法制》2022年第14期。

〔40〕 汪习根、廖奕：《论法治社会的法律统一》，载《法制与社会发展》2004年第5期，第110页。

〔41〕 葛洪义主编：《法理学》（第3版），中国政法大学出版社2017年版，第249页。

义务增持学说已然成为《监察法》对监察对象设定特别监察程序，以及权利保障、救济制度体系的理论根据（如监察对象留置期间律师保障权的排除，即被视为此一学说的直接产物），但是，我们仍应坚持，在《监察法》职务犯罪追诉程序作为我国整体刑事诉讼程序规则组成部分的前提下，应遵守《刑事诉讼法》的人权保障原则，权利克减并不等于可以完全剥夺特定主体的任何程序性权利以及其他程序性保障权，义务增持也绝不意味着法律不再为处于刑事追诉程序中的个体提供必要的权利救济机制，无疑这是法制统一原则的基本要求。

（二）“统合式”立法模式与“法法衔接”的实现路径

1. 正向衔接：以《宪法》、党内法规和《监察法》为中心

“正向衔接”是《监察法》颁行以来我国监察法制体系建设中“法法衔接”的首要模式。所谓“正向衔接”是指以上位法（《宪法》）、党内法规以及前序位法为中心，使其所规定的基本制度成为法律体系修订的根据。表现为：一是“纪法衔接”，即，以党内法规中的纪律性规范为中心对国家立法的输出；二是“法法衔接”，即，以《宪法》为中心制定监察法及相关法律，以《监察法》为中心修订《刑事诉讼法》《人民检察院组织法》，以及制定相关实体法规范。^{〔42〕}以程序前置法为根据修正后序位法，对作为后序位基本法的《刑事诉讼法》进行以《监察法》相关制度为根据的接纳性改造。本文认为，法律体系的构建应以正向衔接为基本模式，下位法应当与上位法的基本原则相统一。然而，以前位法为中心而进行的单向度衔接则可能存在问题，表现为，忽视相关立法之间的双向互动与影响作用，仅止步于具体规范与问题的层次，而未能扩展到价值、制度体系推进的层次，难以满足法律体系最优价值的整体衔接。

2. “反向衔接”：以后盾法、后序位法为中心

“反向衔接”是指，以作为后盾法、后序位法的价值定位、基本原则、基本制度为中心，对前序位中的不统一、不协调的立法内容所作出的完善与修正。“一切制度的产生都必然以胚胎形式和实证的经验为前提条件……肯定会有一个萌芽生长时期，肯定会有一个理论与思想的准备过程。”^{〔43〕}“法律统一不仅追求制度层面的法律趋同，而且关注价值层面的法律协调。在价值观日益多元化的当代社会，要达成制度上的法律趋同并非难事，但要建立一种恒稳的法律价值统一机理就不那么容易了。法律统一具有浓郁的理念性，它重视法律价值的文化沟通与内部和谐，反映了法律内质的统一性要求，是制度层面法律趋同的内在根基。”^{〔44〕}

“反向衔接”的内在价值在于：第一，这是实现“法制统一原则”的要求。如果说正向衔接的目标在于实现程序性、机制性的对接，那么反向衔接则更加注重法际关系中宪法价值的统一与内在衔接。尽管《监察法》被赋予特殊而独立的价值定位，但是从其规范与约束监察权正当行使的价值内蕴来看，其与《刑事诉讼法》并无二致。这体现在《监察法》的外在框架、基本制度与重要机制选择都是作为简化版的《刑事诉讼法》而存在，尽管个别制度（如监察强制措施制度）上呈现出体系化与单一性制度、外部与内部审查制上的不同，但是，经过监察法制体系的不断完善，《监察法》的“小《刑事诉讼法》”特征更加显性化。基于宪法规范的抽象性与原则性，《刑

〔42〕 参见徐鹤喃：《监察法与刑事诉讼法的衔接与统合》，载《人民检察》2019年第1期。

〔43〕 马作武：《秦汉时期监察制度形成及思想探源》，载《政法论坛》1999年第3期，第107页。

〔44〕 汪习根、廖奕：《论法治社会的法律统一》，载《法制与社会发展》2004年第5期，第111页。

事诉讼法》因承担着在刑事责任追究过程中贯彻宪法价值目标的任务而素有“小宪法”之称。实际上，我国《刑事诉讼法》的宪法价值定位确立也并非一帆风顺，首次颁布于1979年的《刑事诉讼法》历经三次大规模修改，在协调社会保障与人权保护价值均衡中发挥了重要作用。既然《监察法》及《实施条例》在法规范体系建构上采纳了《刑事诉讼法》的规则、规范乃至基本原理，就有必要在立法价值上实现内在统一。以监察强制措施制度为例，封闭运行、救济机制弱化是其核心特色，在一定意义上决定于职务犯罪治理对象的特殊性，腐败治理经验要求强制措施封闭运行与救济限制，从而与《刑事诉讼法》之间存在显著的价值差异，从确保国家腐败治理权的权威高效性（即社会保障职能）的价值定位出发，具有合理性。然而，越是成熟的立法，越是要始终面临价值定位选择上的多元冲突，《监察法》要走向成熟也必然要面对价值冲突下的机制选择问题，并在不断的价值均衡中获得发展。第二，有利于实现前后序位性的法律内在统一，避免后序位法适用中对前序位法的否定与冲突。反向衔接就是要将作为后序位法的《刑事诉讼法》所蕴含的成熟的宪法价值，注入监察法律体系之中，进而实现特别法与一般法的价值融合与统一。需要明确的是，价值统一与《监察法》的刑事诉讼法化不同，监察法制体系中具有程序法功能的内容，仍有必要设定为有别于整体刑事诉讼法的制度。只是要坚守住宪法基本原则和价值均衡的导向地位，不断加固防范监察权超越法治底线运行的系统，这也是纪检监察工作规范化、法治化进行的必然要求。《监察法》关于职务犯罪调查权的程序规定与处置权的实体规定，在规范内容上存在与《刑事诉讼法》和《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）的冲突，所规定的成立要件有别于后盾法，一般刑事程序法所应坚守的基本价值，及为实现权力规范行使而设定的基本制度，具有高度的适配性，在很大程度上具有可置入的属性。

三、“统合式”监察法制体系发展模式下监察立法修正的审视与重点选择

习近平总书记在二十届中央纪委三次全会上强调，“围绕一体推进不敢腐、不能腐、不想腐等完善基础性法规制度”“加强重点法规制度执行情况监督检查，确保一体遵循、一体执行”^{〔45〕}。鉴于反腐败斗争面临新的形势和任务，全面建设社会主义现代化国家对纪检监察工作的高质量发展提出了更高的要求，这是国家最高立法机关决定对《监察法》进行修改的原因。《关于修改〈中华人民共和国监察法〉的决定》对现行《监察法》进行修改与扩容，修改后的条文总数增至78条，反映出监察法律体系进一步完善和法治化进程进一步深化的进展。

（一）“双向衔接”导向下监察法立法修改的审视

《监察法》首次修改中重点关注的内容包括：（1）完善监察法的基本原则。一是新增“尊重和保障人权”原则，实现与宪法、刑事诉讼法的立法表述统一，事关法制统一目标的实现，堪称此次修改中最为重大的修正内容。二是新增“遵守法定程序，公正履行职责”原则，在第五章监察程序中增设“调查人员应当依法文明规范开展调查工作”的规定，明确了不得以暴力等非法方

〔45〕《习近平在二十届中央纪委三次全会上发表重要讲话强调 深入推进党的自我革命 坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战 李强赵乐际王沪宁蔡奇丁薛祥出席会议 李希主持会议》，载《人民日报》2024年1月9日，第1版。

式收集证据的要求，坚决杜绝暴力取证。(2) 授予必要的监察措施，构建轻重结合、配套衔接的监察强制措施体系。一是新增“调查实验”措施；二是实现监察强制措施的多元化、体系化，破解留置唯一制度；三是加强对被调查对象的权利保护，增设被管护人员、被留置人员及其近亲属的强制措施变更申请权；四是增加规定强制到案、责令候查、管护或者留置措施法定期限届满，监察机关及其工作人员不予以解除或者变更的，被调查人及其近亲属、利害关系人有权向该机关申诉。上述规定有助于维护被调查对象的合法权益。(3) 完善权力制约的监察制度。坚持授权与控权相结合，在增设必要监察强制措施的同时，对新增措施适用条件予以列举式规定，明确采取新增监察强制措施应当按照规定的权限和程序进行，防止滥用。^[46] 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，确保监察执法权受监督、有约束，以及完善监察派驻的规定、充实反腐败国际合作相关规定、强化监察机关自身建设等内容。

立足于“双向衔接”的观察视角，本次修法中新增“人权保障原则”，实现了与《宪法》《刑事诉讼法》的统一；“程序法定原则”的引入，实现了与《刑事诉讼法》内在价值的统一，体现出“统合式”立法模式的要求。本次修法的重点是回应监察工作的现实需要，且以扩张和提高监察权的规制范围和强度作为首要目标。尽管增配了低自由干预强度的监察措施，能够实质性地破解因留置唯一而导致的留置适用泛化问题，但是，充分贯彻人权保障与程序法定原则的具体制度设计仍显不足，表现为：(1) “人权保障原则”的制度化尚待实现。尽管此次修改实现了《监察法》与上位法、同位法（《刑事诉讼法》）的表述统一，但是，并非只要在《监察法》总则中原则性、宣言式地引入了该原则即能确保人权保障目标的实现。作为《宪法》基本原则的“尊重和保障人权”原则，必须通过一系列程序性、制约性机制体系的建构才能真正实现，这是我国《刑事诉讼法》在《宪法修正案》将“人权保障原则”纳入后多次进行修改的内容。本次修法确立了人权保障原则的基本原则地位，但是，机制体系性的制度并未同步构建，其与《刑事诉讼法》对“尊重和保障人权”原则的贯彻及保障体系的完备性尚存较大差距。(2) 监察权及国家权力结构关系中的监督与制约机制体系有待进一步优化。2024年7月18日，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出：“健全监察机关、公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，监察权、侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制，确保执法司法各环节全过程在有效制约监督下运行。”深化国家权力结构关系模式改革，被作为深化改革的任务之一。此次修法前，学界对于优化《监察法》(2018年)第4条所规定的监察机关与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、互相制约机制体系性的方案充满期待，^[47] 然而，本次修法并未涉及监察管辖及监察职权、职责范围的法治化问题，未能根据执法司法权力体系“配合—制约”关系模式实质性地优化对监察权法律制约机制的供给，《监察法》(2018年)在监察法治化方面所固有的短板并未在本次修改中得到根本性消

[46] 参见赵晨熙：《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30日，第5版。

[47] 参见崔凯：《〈监察法〉“互相配合，互相制约”原则的明确及展开》，载《中南大学学报（社会科学版）》2021年第4期；魏昌东：《中国特色国家监察权的法治化建构策略——基于对监察“二法一例”法治化建构的系统性观察》，载《政法论坛》2021年第6期；谢芳、钱小平：《监检关系法治主义建构的理论逻辑与优化方案》，载《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2022年第5期。

解。(3) 执法司法救济保护制度有待进一步完善。再完美、高效的权力自我约束机制，也难以消除权力滥用的风险，依赖权利保障与救济机制而建构的权力制约机制，才可能是有效规制权力滥用的机制基础。本次修法在加强监察权力制约、被调查人权利保护的制度设计上作出了努力，但范围仍较为有限，对职务违法职务犯罪的调查与处置权仍需加强外部监督、加固救济机制体系，以确保监察法治化目标的实现。

(二) “双向衔接”导向下监察法律体系未来发展的重点选择

监察法律体系如何全面融入中国特色社会主义法律体系，如何在充分发挥监察权促进公权善治积极功能的同时，促进监察法治化目标的实现，已然成为监察法制体系发展中的重点内容。监察法学学界已就监察法的法典化等问题进行了研究。^[48] 监察法制体系完善的重点是，全面评价监察法制体系发展中的法治供求关系，着力破解既有规范在严密性、明确性与确定性上的不足，以人权保护、程序法定、罪刑法定原则为立法完善之价值基础，实现监察法与党内法规、其他刑事立法的双向衔接，对基本制度体系进行改造与完善。

1. 监察程序立法发展的重点选择

以人权保护、程序法定原则的精神意旨为根据，以“双向衔接”的价值与制度一体化为导向，评估修改后的《监察法》，有待进一步完善的基本制度包括：

(1) 监察管辖制度的衔接性改造。2018年3月，基于《监察法》的出台及其所确立的管辖制度，既有刑事诉讼管辖制度进行了改造，实行公职人员职务犯罪的监察全管辖原则，以及监察属人主义管辖原则。2018年10月，全国人大常委会在对《刑事诉讼法》的修改中，重新授予检察机关对司法工作人员相关职务犯罪的“直接侦查权”，但是，对于监察人员实施的职务犯罪案件管辖权依然实行自行管辖原则。“任何人不能充当自己案件的法官”，基于法治价值正当性的要求，应当在监察管辖制度中以刑事一体化原则为根据，明确将监察人员职务犯罪管辖权统一划归人民检察院。^[49] 监察属人管辖制度带来了纵向监察权资源严重不足与基层监察管辖的狭窄，导致了监察指定管辖的普遍化与附随刑事程序的变通。对此，应当以《刑事诉讼法》所确立的管辖基本原则为根据，调整监察管辖原则，以实现纵向与横向监察权资源的协调与优化。

(2) 监察立案制度的衔接性改造。《监察法》授权监察委员会同时行使对职务违法和职务犯罪的调查权，并授权监察机关对涉嫌严重职务违法和职务犯罪的监察对象及相关人员行使包括监察强制措施在内的监察措施，尽管监察机关权威解释强调监察权与刑事侦查权的差异性，但是，从监察调查权的实质功能定位来判断，其具有鲜明的刑事侦查权属性。刑事诉讼事关人的生杀予夺，有关程序进行的法律必须具有权威性。刑事诉讼法中的立案制度具有重要的人权保障价值与功能，是差异化行使不同强度的刑事侦查措施的根据。修正后的《监察法》既然引入了“人权保障原则”，就有必要对违法与犯罪调查的立案进行界分，以明确的制度性要件防止对职务违法的被调查人腐败实施高自由干预度的措施。在被调查人同时涉及职务犯罪与非职务犯罪的情况下，应优先调查前者，并在职务犯罪案件已查清后，使被调查人享有普通刑事案件被告人的基本权利。

[48] 参见秦前红、张演锋：《论监察法的法典化》，载《江苏行政学院学报》2022年第4期。

[49] 参见钱小平：《监察管辖制度的适用问题及完善对策》，载《南京师大学报（社会科学版）》2020年第1期。

(3) 监察调查措施制度的衔接性改造。同为专门性调查并实施强制性措施，监察委以违法嫌疑立案即启动对人的强制手段，而《刑事诉讼法》上的立案以涉嫌犯罪为条件。我国是强调法制统一性的国家，这种情形在我国应属于较为明显的法治不协调现象。“公务人员权利克减”不能为对尚未涉嫌刑事犯罪的人员实施长时间羁押提供有效法理依据。目前留置同样适用于占较大比例的非公务人员的行贿犯罪人员以及职务犯罪的共犯等公民。如果对未涉嫌犯罪而仅涉嫌行政违法的人员适用留置，与《刑事诉讼法》所规定的长期羁押性强制措施适用发生矛盾，明显不符合法律适用的平等原则。^[50] 结合我国现行《刑事诉讼法》诉讼原则以及基本精神，应进一步明确监察强制措施的使用以涉嫌犯罪为原则。比例原则是对限制公民权利的国家权力的限制，审查的是国家权力行使的合理性问题。传统的比例原则可分为适当性原则、必要性原则与狭义比例原则。适当性原则属于目的导向的范畴，要求监察机关对涉案人员采取的措施应有利于调查目的之实现。如非调查案件之必须，不能对涉案人员适用监察措施，对涉案人员适用监察措施应能够为调查活动之开展提供客观指引。^[51] 留置措施的法治完备性不足，已经成为实现监察法治化目标的最大障碍，对此，有必要在实现留置居住场所与办案场所分离、调查与看守分离、规范留置场所内的正常生活秩序的基础上，^[52] 将立法完善的重点置于审监分离的强制性规定，及被留置对象的最低律师保障权制度的建构上，在《监察法》中设定律师对被留置对象的法律帮助权和代为控告权，以此作为监察强制措施与刑事强制措施反向衔接的重点。

(4) 监察被调查人权利保障的衔接性改造。本次修法新增“调查人员应当依法文明开展调查工作”、严禁以“暴力”方式收集证据的规定。然而，在监察实务中，变相肉刑的方式时有发生，这是“暴力”一词所无法涵盖的。为从根本上防止监察调查中暴力或以变相肉刑方法获取供述，保护被调查对象的合法权益，有必要将“暴力”修正为“刑讯逼供”，以与刑事诉讼法“采用刑讯逼供等非法方法收集犯罪嫌疑人、被告人供述”的非法证据排除规定相衔接。此外，本次修法虽增加规定了被调查人及其近亲属对于管护、留置措施变更申请权及在相关强制措施到期后不予解除或变更的申诉权，但并未规定针对强制措施正当性的异议权及错误留置的救济申请权，对于留置执行合法的监督机制也未能作出具有实质保障性的制度设计，有必要予以进一步完善。

(5) 监察认罪认罚从宽制度的衔接性改造。《监察法》所规定的认罪认罚从宽制度，在价值取向、适用条件和具体程序等方面与《刑事诉讼法》有较大差异，不仅没有就涉及被调查人“认罪”“认罚”等权利性行为作出细化规定，对认罪认罚从宽的知情权、提出意见权等也未予明确；《监察法》将认罪认罚与自首、立功、退赃等从宽情节逐一列举，导致与《刑事诉讼法》中的相同表述在概念界定上存在较大差异，进而引发程序性衔接中的抵牾，造成与《刑事诉讼法》的制度层断裂。^[53] 认罪认罚的适用根据与要件理应属于实体法规定的内容，应将相关实体法的规定从《刑事诉讼法》中剥离，将是否与如何从宽等内容规定至《刑法》之中。^[54] 在统合《刑事诉

[50] 参见龙宗智：《监察与司法协调衔接的法规范分析》，载《政治与法律》2018年第1期。

[51] 参见秦前红、李世豪：《论〈监察法〉中的涉案人员及其权利保护》，载《吉首大学学报（社会科学版）》2023年第4期。

[52] 参见谢小剑：《功能与程序双重维度下监察留置制度的完善》，载《法学论坛》2022年第5期。

[53] 参见董坤：《认罪认罚从宽制度在监察与司法中的衔接》，载《内蒙古社会科学》2022年第1期。

[54] 参见左卫民：《如何打造具有法理合理性的刑事诉讼法——审思2018刑事诉讼法修正案》，载《比较法研究》2019年第3期。

讼法》与《刑法》关于认罪认罚从宽规定制度的基础上，应统一《监察法》与《刑事诉讼法》关于认罪认罚程序条件的规定。

2. 监察实体立法发展的重点选择

现代国家通过建立并严格奉行罪刑法定原则，通过明确界定犯罪的范围、平等适用刑法、限制国家刑罚权，实现人权保障与社会保护的价值平衡。以“双向衔接”的价值与制度为导向根据，《监察法》有待进一步完善的基本制度包括：

(1) 罪刑法定原则的观念性引入。罪刑法定原则是刑法的帝王条款，也是国家刑事法权应当共同奉行的基本原则，其对定罪与刑罚裁量均应产生直接的导向作用。以罪刑法定原则为导向，要求监察机关在作出对监察对象是否行使国家追诉权的决定时，应当通过行使求刑权主体的检察机关作出，有必要在《监察法》中对不移送审查起诉决定权作出实质性限定，这涉及监察法特别量刑制度与刑法一般量刑制度的衔接。《监察法》所规定的“认罪认罚”被混同在自首、立功、退赃等从宽情形之中，并没有单独作为从宽处理的情节，^[55]且监察机关根据《监察法》对职务犯罪人所作出的处置仅具有阶段性，因而，对于本应由《刑法》所明文规定的刑罚裁量制度，并不需要由《监察法》作出特别规定，以避免出现监察处置决定中涉及从宽处罚的内容与后盾法的实质性冲突。

(2) 监察对象与犯罪主体范围的衔接性改造。一是修改监察对象的立法表述。将《监察法》第3条“所有行使公权力的公职人员”修正为“所有行使公权力的人员”，突出监察对象以行使公权力作为对其行使监察权的唯一判断根据，有效衔接并准确把握“监察全覆盖”改革目标的实质蕴涵，有效化解基于判断标准不明而导致的监察权泛化问题。二是明确公权力的基本类型与范围。《刑法》将“国家工作人员”作为公职型职务犯罪的主体加以规制，强调对国家公权力行使者的规制，《监察法》以监察全覆盖为立法目标，适度扩大监察对象的范围，但是应当坚守必要的边界，监察对象的设定“应坚守国家公权力行使者是腐败治理首要对象的基本定位，区分国家与社会公权力腐败在危害性的质与量上的差异，最大限度地提升对国家公权力行使者职务违法与职务犯罪的治理效能，防止将有限的监察资源投向泛社会公权力的行使主体”^[56]。防止监察对象过于泛化，有必要适当压缩对《监察法》第15条第（三）、第（五）项的解释范围。

(3) 监察权行使主体与刑法职务犯罪主体的衔接。当下，监察人员违反法定职责实施腐败、职务犯罪的案件时有发生，现行《刑法》并无其作为独立犯罪主体类型的规定，对于此类人员在履行公务中的刑讯逼供、徇私枉法等职务犯罪行为，有观点提出根据其所行使的准司法性权力的性质，直接进行犯罪主体的判定。^[57]本文认为，这一处置，难以符合罪刑法定原则的基本要求，有必要及时修正《刑法》总则与分则内容，将监察人员纳入职务犯罪主体的独立类型。

四、结 语

党的十九大以来国家监察体制改革的实践深刻揭示出规范化法治化之于纪检监察工作的重要

[55] 参见陈伟：《监察法与刑法的衔接协调与规范运行》，载《中外法学》2019年第2期。

[56] 魏昌东：《监察全覆盖的理论逻辑与应然边界》，载《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2022年第5期，第101页。

[57] 参见谢芳、刘艳红：《监察工作人员准司法属性与刑法适用》，载《福建师范大学学报（哲学社会科学版）》2022年第6期。

性与基础性，推进反腐败工作规范化、法治化，前提是纪检监察工作自身运行要规范化、法治化。尽管《监察法》作为监察法制体系的基本法，可以根据监察权行使的需要作出立法的价值选择、制度定位与规范设计，但是其作为中国特色社会主义法律体系的组成部分，必须与其他法律一样接受正当性的追问。法律的正当性不仅体现为制度与规范的明确性，更表现为价值根据与追求目标的正当性。《监察法》作为本位复合法，在规制监察权对职务犯罪调查权中当归属于刑事法的范畴，刑事立法所应坚守与奉行的基本价值必须得到一体遵行。《刑事诉讼法》与《刑法》在法律机能的应然定位上始终重视人权保护与社会保障机能的平衡，进而在确立基本价值导向的基础上进行制度与规范的设计，实现对国家具体行权主体的法律约束。以双向衔接为中心进行监察法制体系的版本升级，其益处在于，实现由“回应性”向“统合性”立法的发展，使得在实现初步的规范和制度统一的基础上，将立法的价值、理念和核心制度设计的基本原理，纳入监察法制体系发展的基础之中，以实现监察法制体系的现代化。

Abstract: Rule of law of supervision is the goal orientation and basic principle for deepening the reform of the supervision system, and is an important basis for promoting the development of the supervision legal system with Chinese characteristics. In the post-Supervision Law era, the development of Chinese supervision legal system is guided by optimizing the legal supply capacity in the “connection between laws”, which creates a positive connection model centered on the Supervision Law to transform other relevant laws and supplement the higher-level laws with lower-level norms and as a result has initially built the overall framework and key systems of the supervision legal system. The advanced transformation of the supervision legal system to the “inner-oriented” development needs to face the major issue of eliminating the internal conflicts in inter-legal relations, attaching importance to the positive value of two-way connection, introducing the legislative value, concept and key systems of criminal-related laws, and realizing the substantial integration of the supervision legal system with the overall national legal system. Establishing the fundamental position of the principle of “respecting and safeguarding human rights” in the basic principles of the Supervision Law is the most significant progress in this amendment. It is necessary to further strengthen the dominant position of the “two-way connection” model, improve relevant legislation from both procedural and substantive aspects, and promote the realization of the goal of harmonized legal systems.

Key Words: supervision law revision, connection between laws, harmony of legal systems, value balance, two-way connection

(责任编辑：刘馨宇)