

监察强制措施体系化重构的逻辑阐释与规则完善

——以限制人身自由的监察强制措施为中心

喻少如¹, 唐成余²

(1. 西南政法大学行政法学院, 重庆, 401120;

2. 西南政法大学纪检监察学院, 重庆, 401120)

摘要: 2024年《监察法》的修改以“构建轻重结合、配套衔接的监察强制措施体系”为导向,通过增设强制到案、责令候查与管护等措施,实现了监察强制措施的体系性重构。“轻重结合、配套衔接”的目标预设,要求重构后的监察强制措施体系应满足措施种类的层次性、措施适用的区分性、措施衔接的融贯性。新《监察法》确立的监察强制措施四元立法配置大致符合以上要求,但仍存在职务违法与职务犯罪一体适用模式不合理的区分性缺陷、一般性短期羁押措施结构性缺失的层次性缺陷,以及留置措施的解除与变更条款缺乏激活机制的融贯性缺陷。对此,可以通过将管护措施重塑为一般性短期羁押措施、确立职务违法与职务犯罪的双轨适用模式、建立留置必要性审查机制等手段予以调适。

关键词: 监察强制措施; 强制到案; 管护; 责令候查; 留置

中图分类号: D926

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2026)01-0061-13

一、问题的提出: 监察强制措施的体系性重构

作为对国家监察工作起统领性、基础性作用的反腐败国家立法,《中华人民共和国监察法》(简称《监察法》)为新形势下以法治思维和法治手段反对腐败、推动监察权在法治轨道上运行提供了坚实的法治保障。随着国家监察体制改革持续深化与反腐败斗争的不断推进,《监察法》在实施过程中出现了一些新情况新问题,需要通过法律修改的方式予以应对。2024年12月25日,十四届全国人大常委会第十三次会议二次审议通过关于修改监察法的决定,新《监察法》于2025年6月1日正式施行。此次修改保持了《监察法》的总体稳定,共计20余项修改内容,其中有10项内容与限制人身自由的监察强制措施直接相关,重点聚焦于强制到案、责令候查、管护等三项新增强制措施。从修法的规模和幅度看,限制人身自由的监察强制措施及相关内容无疑是本次修改的重中之重。

自2018年《监察法》公布以来,针对限制人身自由的监察强制措施,学界从不同层面提出了意见和建议。在宏观层面,有学者从监察强制措施体系出发,指出“监察强制候审措施的单一化立法配置,仅留置能够发挥候审羁押的效果,既不符合人权保障的法治理念,也将过多消耗国家有限的诉讼资源”^[1]。在中观层面,较多学者以比例原则在监察调查中的适用为切入点,提出原《监察法》确立的强制措施单一立法配置不符合比例原则。如有观点认为原《监察法》仅规定了留置这一种关涉人身自由的强制措施,不符合比例原则的类型化、梯度化要求^[2]。另有观点认为,应加强比例原则对监察

收稿日期: 2024-11-15

基金项目: 2024年度重庆市社会科学规划重点项目“推动落实党内法规执行责任制研究”(2024NDZD02)

作者简介: 喻少如,男,湖北大悟人,西南政法大学行政法学院教授、博士生导师,主要研究方向:行政法学、纪检监察学;唐成余,男,重庆人,西南政法大学纪检监察学院博士研究生,主要研究方向:监察法学、数字纪检监察,联系邮箱:1948486650@qq.com

机关办案的约束,尽可能地优先适用强度较轻的调查措施^[3]。在微观层面,有学者基于留置措施的适用范围限制,建议留置仅适用于涉嫌职务犯罪的监察对象,对于仅涉嫌职务违法的监察对象及涉嫌共同职务犯罪的非监察对象,规定类似于拘传、刑事拘留、取保候审等限制人身自由程度较轻的强制措施^[4]。针对现有监察强制措施的不足,学界主要提出两套解决方案:一是参照刑事强制措施,对监察强制措施进行整体性重构,确立梯度化的限制人身自由的监察强制措施体系;二是保留留置措施的单一法定措施地位,通过将留置措施区分为临时留置、一般留置和留置替代措施等不同种类,实现监察留置措施的内部体系化^[5]。

从新《监察法》的文本来看,此次修法采取了第一套方案,即参照刑事强制措施制度完成对监察强制措施的体系化重构,较好地解决了监察强制措施的梯度化问题。然而,限制人身自由的监察强制措施从单一立法配置转向四元立法配置,也为理论和实践层面带来了新问题。在理论层面,原《监察法》采取显著区别于刑事强制措施的配置模式,即确立以留置措施为核心的单一立法配置,究竟是出于何种考量,如今新《监察法》所采取的四元立法配置又体现出对刑事强制措施制度的明显参照性,背后具有何种底层逻辑。在监察强制措施的实践层面,从单一立法配置到四元立法配置意味着监察强制措施制度的静态要素与动态运行的复杂化,必将为监察强制措施的适用带来一系列问题。

二、监察强制措施体系性重构的内在逻辑

在国家监察体制改革背景下,确立以留置措施为核心的单一立法配置具有特殊时期的合理性。其一,监察权虽是集行政监察、纪律检查、刑事侦查于一体的复合性权力,但监察机关的运作方式主要承继于党的纪律检查部门,监察措施的创制重点也在于“双规”措施的法治化,因而忽视了监察强制措施自身的体系化建构。其二,基于改革的试验性,加之监察队伍的初步组建,监察机关工作人员的专业能力尚待提升,赋予监察机关过多的强制措施在实践层面可能弊大于利。但是,随着国家监察体制改革的持续深化与反腐败斗争的阶段性和胜利,我们更应从制度本身的合理性出发,审视监察强制措施的构造。

(一) 制度逻辑:基于监察调查法制化水平的提升

国家监察体制改革将行政监察部门、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到监察委员会,确立了集党纪调查、政纪调查、刑事调查于一体的单轨调查体制^[6],被调查人的违纪事实、违法事实、犯罪事实将采取同一套调查措施,经过同一系列调查活动,依靠同一套证据材料进行认定。有学者评价:“‘行纪检一体化’的调查格局采用一竿到底的集约化建制,虽能通过程序减省便捷事务流转,但在立案、措施适用、证据机制等方面均不分轩轻地采用一元标准,不仅违逆了腐败行为危害程度递嬗的客观现实,并且程序手段的单一化也窒碍了替代性措施的适用可能。”^[7]从职务犯罪的刑事调查看,这种单轨调查体制过分强调了反腐败调查的有效性,忽视了刑事调查的司法权属性,客观上降低了职务犯罪刑事调查的法制化水平。

国家监察体制改革前,检察机关依据《中华人民共和国刑事诉讼法》(简称《刑事诉讼法》)行使职务犯罪案件的刑事侦查权。《刑事诉讼法》第六章以专章形式规定人民法院、人民检察院和公安机关等主体采取拘传、取保候审、监视居住、拘留、逮捕等强制措施。人民法院、人民检察院和公安机关可以根据诉讼活动正常进行的需要,被取保候审人的社会危险性,案件的性质、情节,可能判处刑罚的轻重等因素,综合考虑采取何种强制措施。刑事强制措施的梯度化设计,不仅更贴合案件调查的实际需要,而且兼顾了犯罪嫌疑人的基本权利保障,彰显出较高的法制化水平。国家监察体制改革后,

针对监察措施, 国家监察立法的基本思路是“通过国家立法赋予监察委员会必要的权限和措施, 将行政监察法已有规定和实践中正在使用、行之有效的措施确定下来”^[8]。原《中华人民共和国行政监察法》(以下简称《行政监察法》)中并未规定限制人身自由的强制措施。留置措施是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》《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》等人大决定的方式授权地方监察委员会的试验性调查措施, 后经实践检验上升为国家立法。在单轨调查体制下, 针对违反党纪、职务违法或是职务犯罪案件, 出于调查活动的现实需要, 监察机关若试图对被调查人的人身自由予以一定程度的控制, 只能一律适用留置措施。显而易见, 至少在职务犯罪的刑事调查方面, 相较于轻重结合、梯度明确的刑事强制措施体系, 原单一立法配置的监察强制措施在制度设计的法制化水平上有所退步。从完善国家监察体制机制的角度来讲, 确立以刑事强制措施为参照的四元立法配置模式毫无疑问是法制进步的体现。

(二) 实践逻辑: 基于监察措施实施中“留置中心主义”的消减

在原法定的 15 项监察调查措施中, 留置措施作为唯一限制人身自由的强制性措施, 在主要依靠国家强制力开展的监察调查活动中极易产生“留置中心主义”现象。留置措施的“中心化特征”主要表现在留置措施的适用及留置措施与后续刑事强制措施的衔接两个方面。

第一, 在留置措施的适用端口, 法律规范的模糊性使留置措施存在泛化适用的可能。首先, 就适用范围而言, 新旧《监察法》均规定留置措施适用于“涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪”的被调查人, 以及涉嫌行贿犯罪或者共同职务犯罪的涉案人员。从违法犯罪行为看, “涉嫌贪污贿赂、失职渎职等”这一表述存在等内等与等外等两种理解。按照前者理解, 留置措施在行为层面的适用范围具有有限性。原《监察法》第 11 条第 2 项罗列了监察机关的调查职责, 包括贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等七类职务违法和职务犯罪行为。同时, 2018 年国家监察委员会发布的《国家监察委员会管辖规定(试行)》对职务犯罪案件作出类型化规定, 具体划分为贪污贿赂犯罪案件、滥用职权犯罪案件、玩忽职守犯罪案件、徇私舞弊犯罪案件、公职人员在行使公权力过程中发生的重大责任事故犯罪案件、公职人员在行使公权力过程中发生的其他犯罪案件及能够拟制为受贿罪、行贿罪、为亲友非法牟利罪等罪名的其他职务犯罪案件等七类。依照上述规定, “贪污贿赂”与“失职渎职”显然无法涵盖全部的职务违法和职务犯罪行为。若按照后者理解, “严重职务违法或者职务犯罪”不存在明确的界定标准, 那么留置措施在行为层面的适用范围则不受限制。但是, 留置措施的性质和严厉程度几乎等同于逮捕措施, 不应不加限制地适用于职务违法或者职务犯罪案件。其次, 就适用条件而言, 原《监察法》第 22 条规定监察机关只有在“已经掌握其部分违法犯罪事实及证据”与“仍有重要问题需要进一步调查”的双重前提下, 才能基于特定情形采取留置措施。2025 年修改后的《中华人民共和国监察法实施条例》(以下简称《实施条例》)第 121 条第 3 款明确了“重要问题”, 是指对被调查人涉嫌的职务违法或者职务犯罪, 在定性处置、定罪量刑等方面有重要影响的事实、情节及证据。但是, 违法犯罪事实及证据需要掌握到什么程度仍未有明确标准。最后, 就适用情形而言, 原《监察法》第 22 条列举了涉及案情重大、复杂的, 可能逃跑、自杀的, 可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据的, 可能有其他妨碍调查行为等四项适用情形。然而, 监察机关对是否符合情形并不受法定的证明责任和证明标准的限制, 基本属于监察机关自行裁量认定的范畴。基于以上规范分析, 可以说监察机关采取留置措施具有相当程度的任意性。

第二, 在留置措施与后续刑事强制措施的衔接端口, 若监察机关在调查阶段采取留置措施的, 对审查起诉阶段强制措施的采用具有直接影响。《刑事诉讼法》第 170 条规定, 对于监察机关移送起诉的已采取留置措施的案件, 留置措施自动解除, 检察院有权依据移送审查起诉时犯罪嫌疑人的实际情况, 依照法律规定独立决定是否逮捕、取保候审或者监视居住。学者对职务犯罪司法案例的相关统计

数据显示,在1100份职务犯罪案件中,检察机关予以逮捕的有1050人,职务犯罪嫌疑人逮捕率高达80%,而当年刑事案件整体的诉前羁押率仅为42.7%^[9]。职务犯罪案件的高逮捕率,反映了检察机关与监察机关在适用强制措施上的高度一致性。从客观上讲,监察对象在经历了较长的留置期限后,是否还具有最初认定实施留置措施时的基本条件或是其他应予羁押的具体条件,需要检察机关作出进一步判断。然而,实践中对于正在被留置的被调查人,检察机关会直接审查是否采取逮捕措施,除非存在可以采取监视居住或取保候审的情形,一般情况下均予以逮捕^[10]。职务犯罪案件呈现出如此高的逮捕率,不符合当下实行的少捕慎诉慎押的刑事政策,检察机关显然受到了监察机关对案件事实首次判断的直接影响。在制度层面上,这一现象主要归因于监察强制措施的单一化,即单一的留置措施在种类上无法与作为后续衔接的逮捕、取保候审或者监视居住等刑事强制措施实现程度上的对应,面对已采取留置措施的案件,检察机关只能尽可能地采取相匹配的逮捕措施,否则将会在整体层面削弱国家公权力的权威性和公正性。

三、“轻重结合、配套衔接”目标下监察强制措施体系的具体要求

此次《监察法》修改在强制措施方面提出明确目标,即构建轻重结合、配套衔接的监察强制措施体系,从效果层面表达了对监察强制措施体系的总体要求。从操作层面讲,“轻重结合、配套衔接”可以转化为监察强制措施种类的层次性、措施适用的区分性与措施衔接的融贯性等具体要求。

(一) 措施种类的层次性

“轻重结合”要求根据当事人涉嫌职务犯罪的严重程度、当事人个体情况等匹配相适应的监察强制措施,内含着监察强制措施在种类上的多元性与强度上的层次性要求。一方面,在限制人身自由的强制措施上,通过增设强制到案、责令候查、管护等三项强制措施,确立监察强制措施的四元立法配置。另一方面,层次性不是简单地要求在强制措施体系中,后面的强制措施比前面的强制措施的力度更大,或是适用的时间更长,而是指在强制措施的每一项特定适用功能下,体系内不同强制措施的强制性呈阶梯式上升。

采取强制措施的根本目的在于保障调查活动的顺利进行,其适用功能可分为到案功能与候审功能^[11]。在国家监察的场域中,到案功能,即通过一定的强制手段使被调查人及其他涉案人员到达监察机关接受调查;候审功能,即通过限制或剥夺被调查人及其他涉案人员的人身自由,使其在不具有社会危害性的前提下接受调查。基于此,监察强制措施的层次性主要表现为到案功能下强制措施强度与期限的层次性,以及候审功能下强制措施强度与期限的层次性。

在四元立法配置中,存在三种组合的适用功能:其一,单一的到案功能,对应强制到案措施;其二,单一的候审功能,对应责令候查措施;其三,兼具到案功能与候审功能,对应管护与留置措施。实际上,到案功能本身意味着对当事人人身自由的剥夺,因此,到案功能下监察强制措施的层次性主要体现为期限的长短,由轻及重可分为临时到案、短期到案与长期到案,分别对应强制到案、管护与留置措施。候审功能的历时性特征排除了临时候审的可能,候审功能下监察强制措施的层次性主要体现为人身自由的限制程度以及期限的长短,由轻及重可分为短期限制人身自由的候审措施、短期剥夺人身自由的候审措施(管护)、长期限制人身自由的候审措施(责令候查)及长期剥夺人身自由的候审措施(留置)。由于短期剥夺人身自由对被调查人的人身权利损害不大(管护的期限为7~10日),因此未专门设置短期限制人身自由的候审措施。由此可知,新《监察法》按照强制性程度从轻到重依次确立的强制到案、责令候查、管护及留置的强制措施体系,基本实现了监察强制措施种类的层次性要求,

能够充分保障调查活动的顺利进行。

(二) 措施适用的区分性

监察强制措施体系是一个系统集成、分工明确的规范体系, 作为其要素的各类强制措施在适用上应保持明确的区分性。这种区分性具有两层含义: 一是静态意义上不同强制措施间功能定位的区分; 二是动态意义上不同强制措施在不同类型案件中适用的区分。

就静态意义上的适用区分而言, 通过对新《监察法》中相关条文的梳理, 可以明晰不同监察强制措施的定位。首先, 强制到案可定位为临时性强制措施。强制到案包括控制、带到和短暂羁押等行为内容^[1], 主要解决监察实践中部分被调查人经通知不到案的问题。与刑事强制措施中的拘传类似, 强制到案具有以下特征: ①适用条件宽松。根据新《监察法》第 21 条, 只要有证据或线索表明被调查人可能实施了职务违法或职务犯罪行为, 监察机关即可依法作出强制到案决定。②强制性程度较弱。在现有监察强制措施体系中, 强制到案的适用期限最短, 最长不超过 24 小时, 充分体现其作为临时性强制措施的基本定位。其次, 责令候查应定位为留置措施的替代性强制措施。根据原《监察法》的设定, 留置作为唯一一项限制人身自由的强制措施, 一体适用于严重职务违法、职务犯罪以及行贿犯罪和共同职务犯罪的人员, 且在规范层面不存在任何例外情形。然而, 即便是被调查人行为的违法性达到应采取严厉的强制措施的程度, 也应基于人权保障原则、比例原则等的考量, 允许例外情形的存在。新《监察法》第 23 条第 1 款明确列举了责令候查的 4 种适用情形^①, 大致可归为两类: 一是完全不符合留置条件的, 对应第一项内容; 二是符合留置条件, 但存在应予人道主义关怀情形、留置期限届满、案件尚未办结等特殊情况的, 对应后三项内容。由此可发现, 责令候查措施之于留置措施具有明显替代性特征。再次, 管护应定位为留置措施的补充性措施。新《监察法》第 25 条明确规定, 管护措施适用于未被留置但又存在逃跑、自杀等重大安全风险的特定人员。具体来说, 对于符合留置条件的被调查人, 同时具备自首、坦白、揭发等立功表现的, 原则上不宜采取长期限制人身自由的强制措施, 但针对可能逃跑、自杀等重大安全风险的情形, 出于对被调查人的保护及确保调查活动的顺利进行, 对其采取短期限制人身自由的管护措施。最后, 在明确强制到案、责令候查、管护等三项强制措施的基本定位后, 可以发现在重构后的监察强制措施体系中, 留置措施依然处于中心地位, 其他强制措施或因案件处理的紧迫性作为其前置性措施, 或因其他特殊情形作为其替代性措施与补充性措施。

就动态意义上的适用区分而言, 监察强制措施实际上区分了一般职务违法、严重职务违法、职务犯罪三类案件。根据新《监察法》的规定, 强制到案、责令候查、留置、管护等四项强制措施均适用于严重职务违法或职务犯罪案件。修改后的《实施条例》第 323 条专门界定了“严重职务违法”, 是指“根据监察机关已经掌握的事实及证据, 被调查人涉嫌的职务违法行为情节严重, 可能被给予撤职以上政务处分”。换言之, 若根据监察机关已经掌握的事实及证据, 被调查人的职务违法行为可能免于处分或仅可能给予警告、记过、记大过、降级等政务处分, 则属于一般职务违法的情形。对于仅存在一般职务违法行为的被调查人, 监察机关依法不得采取任何限制人身自由的强制措施。值得注意的是, 对于严重职务违法和职务犯罪案件的措施适用, 新《监察法》仍未作出区分, 而是一体适用所有类型的强制措施。

(三) 措施衔接的融贯性

在四元立法配置下, 监察强制措施体系的各个组成部分具有明确的功能定位, 但这并不意味着彼此间是孤立存在、非此即彼的关系, 而是相互衔接、互相转化的关系。确保不同强制措施间衔接转化的融贯性, 是构建轻重结合、配套衔接的监察强制措施体系的关键一环。要实现这种融贯性, 则应明晰各强制措施之间的衔接转化关系。

首先, 强制到案可以转化为其他三类强制措施。如前所述, 强制到案措施是在监察机关发现职务违法或职务犯罪案件后采取的临时性强制措施。强制到案的临时性、短期性决定了其主要是向其他强

制措施的单向转化。强制到案与其他强制措施的衔接重点在于强制到案的期限设置。若被调查人不具有羁押必要性,即不予采取其他强制措施或采取具有非羁押性的责令候查措施,强制到案的期限则为12小时;若被调查人具有羁押必要性,即符合留置、管护的条件,出于办案人员依法履行审批手续的考虑,强制到案的期限则延长为24小时。

其次,基于责令候查的长期限制人身自由的特征,其主要转化对象是留置措施。责令候查转化为留置,存在被调查人违反行为义务转化与符合留置条件及必要性转化两类情形。被调查人违反行为义务转化,是指被采取责令候查的被调查人违反应当遵守的一般性义务,如未经监察机关批准离开所居住的市、县等,情节严重的,可以对其予以留置。符合留置条件及必要性转化,是指被调查人在责令候查期间满足采取留置措施的适用条件,且具有留置的必要性,包括:①被调查人存在采取留置措施需要满足的4种情形^②之一,且有重要问题需要进一步调查;②对被留置人员作出不需要继续采取留置措施决定后,又发现具有留置必要性的;③原本符合留置条件但未采取留置的,发现适用留置更为适宜。

再次,作为留置的补充性强制措施,管护主要向留置措施进行单向转化。管护与留置在适用条件上具有一致性,即存在逃跑、自杀等重大安全风险构成管护与留置的共同适用条件,只是这项条件之于管护措施系必要性条件,之于留置措施系选择性条件。一般情况下,管护措施的设置目的在于,对存在自首、坦白、揭发等立功表现的被调查人的人身安全予以强制性保护,同时便于调查活动的顺利进行。但是,管护措施同样具有短期性特征,且不排除后续留置措施的采用。当管护期限届满,若被调查人仍存在逃跑、自杀等重大安全风险或监察机关仍有重要问题需要进一步调查,需要对被调查人进行留置的,监察机关依旧可以作出留置决定。管护措施是基于人权保障、鼓励认罪认罚等价值而设置的留置措施的补充性措施,而非替代性措施。

最后,留置措施作为长期剥夺人身自由的强制措施,其主要转化对象为责令候查。原《监察法》第43条第2款规定,监察机关发现采取留置措施不当的,应当及时解除。原《实施条例》第102条规定,对被留置人员不需要继续采取留置措施的,应当按规定报批,及时解除留置。权威释义认为,“不需要继续采取留置措施”是指“监察机关已经查清案件事实,收集、固定了涉嫌违法犯罪的证据,综合考虑案件性质、危害程度以及对被留置人员拟采取的处置措施,继续采取留置措施已无必要”^[12]。新《监察法》第48条整合了上述条文的规则要求,同时加强与新增强制措施的衔接,规定监察机关发现采取留置措施不当或者不需要继续采取留置措施的,应当及时解除或者变更为责令候查措施。

四、“轻重结合、配套衔接”目标下监察强制措施体系的方案缺漏

新《监察法》以四元立法配置为基础搭建的监察强制措施规则体系,基本满足了“轻重结合、配套衔接”的目标要求。但是,从监察强制措施体系化的高质量发展来看,现有方案依旧在措施种类的层次性、措施适用的区分性、措施衔接的融贯性上存在缺漏。

(一) 层次性缺陷:一般性短期羁押措施的结构性缺失

参照刑事强制措施体系的现代化发展历程,监察强制措施体系在结构上欲达致理想模式需要满足三个层次的要求:其一,基于调查活动对强制措施到案功能与候审功能的需求,强制措施的种类至少应包括到案、羁押、非羁押等三大类;其二,各大类之间及某一大类内部的具体强制措施种类之间应确保轻重层次分明;其三,不同种类间的衔接应当具有连贯性。四元立法配置下的监察强制措施体系基本满足了第一层次的要求。其中,强制到案对应到案类强制措施,责令候查对应非羁押类强制措施,管护与留置对应羁押类强制措施,三大类强制措施在限制程度上基本满足轻重结合的层次性要求。

在强制措施的具体种类上, 单一的强制措施能够满足到案类、非羁押类强制措施的现实需求。但是, 羁押类强制措施对人身自由的限制程度最重, 其在具体种类上必须做到多元化, 即羁押类强制措施至少应区分短期羁押与长期羁押。并且, 短期羁押与长期羁押的强制措施的具体种类还需要在适用层面满足一般性要求, 即短期羁押与长期羁押的强制措施具有大致相似的适用情形, 两者的区分主要在于根据违法事实和证据的掌握程度、情节轻重等作出选择性适用。在四元立法配置模式下, 留置措施作为一项长期剥夺人身自由的羁押类强制措施, 只要满足“掌握部分违法事实证据, 有重要问题需要进一步调查, 以及存在可能妨碍调查的行为”等三项条件, 就能够一般性地适用于涉嫌严重职务违法或职务犯罪的被调查人。管护措施则适用于因具备自首、坦白、揭发等立功情节而未被留置, 且存在逃跑、自杀等重大安全风险的被调查人, 并不具有一般适用性, 其本质上是基于新《监察法》第 24 条第 1 款第 2 项的补充性强制措施。质言之, 四元立法配置模式中的羁押类强制措施没有考虑根据职务违法或职务犯罪的实际调查情况和情节轻重设置短期羁押, 除非被调查人具有立功表现, 其都可能因“涉嫌严重职务违法或职务犯罪, 有重要问题需要进一步调查, 且存在可能妨碍调查行为”而被采取留置措施, 体现出较强的“职权主义”与“留置中心主义”色彩。

一般性短期羁押措施的缺失将会导致临时羁押措施、长期非羁押措施与长期羁押措施之间的衔接不畅。例如, 监察机关发现监察对象存在严重职务违法或职务犯罪情形, 立即采取强制到案措施, 但是强制到案持续的时间不得超过 12 小时, 即使需要采取管护或者留置措施的, 也不得超过 24 小时。从强制到案直接过渡到留置需要由监察机关领导人员集体研究决定, 在案件积压、案情复杂、集体讨论的规则要求等多重因素的限制下, 很难保证监察机关在强制到案的较短时间内作出留置决定。再如, 被采取责令候查措施的被调查人违反义务性规定, 情节严重, 应转化为留置措施的, 在等待留置决定作出前可先行转化为短期羁押措施。须进一步指出的是, 在刑事司法的现代化发展过程中, 强制措施的性质应被理解为一种临时性、预防性手段, 而非长期性、惩戒性的刑罚。对被调查人(犯罪嫌疑人)等候审讯所采取的强制措施, 应当以保障人身自由的非羁押措施为常态, 以剥夺人身自由的羁押措施为例外^[13], 平衡短期羁押措施与长期羁押措施之间的适用关系。在轻重结合、配套衔接的监察强制措施体系中, 不能缺少具有一般适用性的短期羁押措施。

(二) 区分性缺陷: 职务违法与职务犯罪“一体适用模式”不合理

原《监察法》第 22 条确立了以留置为中心的限制人身自由强制措施单一立法配置模式, 与此同时, 该条规定“被调查人涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪”的均可适用留置措施, 即在限制人身自由强制措施上确立了职务违法和职务犯罪的一体适用模式。根据新《监察法》第 21 条、第 23—25 条关于适用对象的规定, 强制到案、责令候查、留置、管护等强制措施统一适用于“涉嫌严重职务违法或者职务犯罪的被调查人”。可见, 重构后的监察强制措施体系依旧沿袭了职务违法与职务犯罪的一体适用模式。

在《监察法》修改前, 已有较多学者在留置措施的适用语境下指出职务违法与职务犯罪一体适用模式存在诸多不合理之处。例如, 有学者提出, 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应有所区分, 不宜将重大强制手段适用于一般违法行为^[14]。虽然《监察法》将适用对象限制为严重职务违法的被调查人, 但仍无法忽视职务违法与职务犯罪之间的本质区别。还有学者指出, 职务违法与职务犯罪在行为性质和行为后果上截然不同, 不能不加区分地适用留置措施^[15]。还有学者认为: “对‘严重职务违法’的被调查人适用留置, 是以‘仍有重要问题需要进一步调查’为附加条件的, ‘严重职务违法’与‘仍有重要问题’的合并必须达到涉嫌犯罪的程度。”^[16] 尤其是在仅构成职务违法的情况下, 哪怕是严重职务违法, 其行为结果也只是通过适用党纪处分或政务处分的方式结案, 完全不存在长期限制人身自由的强制措施的适用空间。将留置措施适用于严重职务违法案件, 不仅是对比例原则的突破, 而且有将留置措施异化为惩戒措施的风险。

实际上,职务违法与职务犯罪一体适用模式源于监察体制改革所确立的监察调查“一元化模式”。长期以来,我国职务违法调查与职务犯罪侦查相分离,两者在调查主体、程序要求、措施种类等规则构造上具有显著差异,可以称为职务违法与职务犯罪的“二元化模式”。为加强党对反腐败工作的领导,构建集中统一、权威高效的监察体制,国家监察体制改革开创了职务违法与职务犯罪调查的“一元化模式”,即“由监察委员会统一行使职务违法与职务犯罪调查权,同时立案开展职务违法与职务犯罪的调查,二者适用统一的程序、基本统一的措施”^[17]。在职务违法与职务犯罪“一元化模式”下,监察调查适用一套强制措施。但是,监察调查对象具有“针对违反党纪和行政法规的一般调查”和“针对刑事犯罪的特殊调查”^[18]的二元属性,监察调查的运行理应遵循相对分离的原则,如已有学者主张回归“二元化模式”^[19]或建构“相对二元化模式”^[17]。可以确定的是,无论采取何种路径,职务违法与职务犯罪在强制措施的适用上应予以区分,尤其是多元立法配置的监察强制措施体系确立后,能够直接为两者的区分提供制度支撑。

(三) 融贯性缺陷:留置措施的解除与变更条款缺乏激活机制

比例原则作为公法领域的“帝王条款”,其逻辑起点是人权保障,本质是对基于公共利益需要而限制公民权利的国家权力的限制^[20]。留置措施以剥夺被调查人的人身自由基本权利为内容,应符合比例原则的必要性、适当性和均衡性的要求。然而,一项措施是否合乎比例并非固定不变,随着客观因素、主体情况等影响因素的变化,原措施可能会丧失合比例性,这就要求国家机关根据案件实际情况对措施进行动态调整。

在刑事诉讼领域,2012年修改后的《刑事诉讼法》第93条增设了羁押必要性审查制度,要求人民检察院在犯罪嫌疑人、被告人被逮捕后,仍应当对羁押的必要性进行审查。2023年,最高人民检察院和公安部联合印发《人民检察院 公安机关羁押必要性审查、评估工作规定》,对检察机关、公安机关开展羁押必要性审查工作的职责分工、启动程序、内容方式、标准把握、监督管理等作出具体规定。我国的羁押必要性审查,是关于刑事诉讼中对犯罪嫌疑人和被告人实施审前羁押的法律控制程序或制度^[21],意在解决我国刑事司法实践中一直存在的逮捕羁押普遍化问题,是我国刑事诉讼“尊重和保障人权”的重要体现^[22]。实际上,羁押必要性审查的制度设立具备三项基础条件:一是犯罪嫌疑人和被告人依法被采取审前羁押措施;二是审前羁押措施存在普遍化问题;三是出于尊重和保障人权的需要,应对审前羁押进行法律控制。客观上讲,监察调查活动同样具备上述条件:其一,留置措施属于长期限制人身自由的强制措施,且适用于审查起诉前的监察调查阶段,具有典型的审前羁押特征;其二,根据此次监察法修订草案的说明,新增责令候查等强制措施的目的之一便是减少留置措施的适用,侧面表明留置措施的适用同样存在普遍化问题;其三,虽然公职人员因身份的特殊性而在权利克减上具有一定正当性,但留置措施作为限制强度最高的监察措施,对其设置必要性审查机制是落实监察法尊重和保障人权原则的基本要求。对此,有学者提出,“监察机关可以参考该制度,构建留置必要性审查工作机制,将其作为监察程序一个重要的内部监督手段”^[23]。

实际上,在国家监察领域,留置必要性审查机制具有一定的规范基础。原《监察法》第43条第2款与原《实施条例》第102条第1款规定,监察机关发现采取留置措施不当或者对被留置人员不需要继续采取留置措施的,应当及时解除留置。新《监察法》第48条第1款进一步规定,“监察机关发现采取留置措施不当或者不需要继续采取留置措施的,应当及时解除或者变更为责令候查措施”。新《监察法》第50条第2款同时赋予被留置人员及其近亲属申请变更留置措施的权利。相关学理解释指出:以上条文借鉴了《刑事诉讼法》中“羁押必要性审查”的规定,并得出本次《监察法》修改确立了“留置必要性审查”制度的结论^[24]。然而,新《监察法》并未配套具体的留置必要性审查机制,监察机关也未通过监察规范性文件等其他形式对留置必要性审查机制建章立制。留置必要性审查的程序启动、

审查主体、审查标准、审查模式、审查期限及权利救济等具体规则的缺失,使得留置措施的解除与变更条款面临“休眠”风险。

五、“轻重结合、配套衔接”目标下监察强制措施体系的规则完善

针对新《监察法》设计的监察强制措施体系中存在的职务违法与职务犯罪一体适用模式的不合理、监察强制措施体系的结构缺陷、留置措施的解除与变更条款缺乏激活机制等问题,可以通过将管护措施重塑为一般性短期羁押措施、确立职务违法与职务犯罪的双轨适用模式、建立留置必要性审查机制等手段予以解决。

(一) 将管护措施塑造为一般性短期羁押措施

基于监察强制措施的四元立法配置模式,弥补监察强制措施体系在一般性短期羁押措施上的结构性缺失存在两种可行方案:一是新增一项一般性短期羁押措施,对应刑事诉讼法上的拘留措施;二是对作为短期羁押措施的管护措施进行整体性调试,使其成为一项一般性短期羁押措施。相较于前者,对管护措施加以改造的调整幅度、设计难度更低,同时,较少的措施种类也更利于简化监察强制措施体系内部的衔接适用。具体而言,管护措施的改造内容主要涉及适用条件和衔接转化两个方面。

在适用条件上,确立“初步掌握违法犯罪事实和证据+可能妨碍调查行为+主要负责人审批”的实质与形式条件。相较于作为长期羁押措施的留置措施,管护措施作为一般性短期羁押措施在适用条件上应适当放宽。《监察法》为留置措施规定了四项适用条件:一则,监察机关应掌握被调查人的部分违法犯罪事实及证据;二则,有重要问题需要进一步调查;三则,具有案情重大、复杂的,可能逃跑、自杀的,可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据等妨碍调查行为的;四则,经监察机关领导人员集体研究决定。作为短期羁押措施,管护措施的价值在于在违法犯罪事实和证据还不充分的情况下,既避免过度限制被调查人的人身自由,又能对其进行短期控制以排除妨碍,查清事实和收集证据。因此,采取管护措施的实质条件可在留置措施的基础上予以适当简化,即监察机关应初步掌握违法犯罪事实和证据以及存在可能妨碍调查的行为。在形式条件上,采取管护措施报监察机关主要负责人审批即可,无须通过监察机关领导人员集体研究决定。值得注意的是,简化后的管护适用条件可概括吸收原管护措施的适用对象。

在衔接转化上,管护从补充性强制措施到一般性强制措施的转变,使其存在更多的转化空间。从其他强制措施向管护措施转化的角度看,除强制到案外,责令候查措施也可转化为管护措施。如被采取责令候查的被调查人违反义务性规定,可先转化为管护措施,在管护期间再行作出留置决定。此时,管护主要作为一种过渡性强制措施存在。从管护向其他强制措施转化的角度看,管护也可作为从强制到案措施到责令候查、留置的过渡性措施,一旦强制到案期限结束,监察机关还无法满足采取责令候查或留置的各项条件时,可以对被调查人先行管护。

(二) 确立职务违法与职务犯罪的双轨适用模式

监察调查的绝对“一元化模式”不能同时满足职务违法与职务犯罪调查的内容特性,职务违法与职务犯罪在调查程序、强制措施等具体制度上走向“相对二元化”是监察调查法治化的主要优化方向。实际上,新《监察法》将强制到案、责令候查、管护、留置等措施的适用对象统一规定为“涉嫌严重职务违法与职务犯罪的被调查人”,可以反映出新《监察法》所确立的监察强制措施四元立法配置主要服务的是包括犯罪在内的重大违法,体现的是“重罪治理”的内在逻辑。由此,确立职务违法与职务犯罪的双轨适用模式需要解决的主要问题是:面对职务违法与职务犯罪在违法性与社会危害性上的区分性,如何兼顾“轻罪治理”。换言之,监察强制措施的四元立法配置与职务犯罪的匹配度较高,

确立职务违法与职务犯罪的双轨适用模式的主要问题在于职务违法调查的强制措施是否匹配。在此基础上,需要进一步回答两个问题:其一,相较于职务犯罪,职务违法的违法性与社会危害性程度较低,是否具有采取限制或剥夺人身自由强制措施的必要性;其二,在监察强制措施四元立法配置框架下,职务违法应当如何匹配强制措施,是否需要四元立法配置再次进行结构性调整。

首先,从职务违法调查的历史逻辑看,职务违法调查应当匹配一定限制人身自由的强制措施。在国家监察体制改革及《监察法》出台以前,职务违法行为调查主要由国家机关的内设监察部门开展,包括行政监察部、人民法院及人民检察院内设的监察部门等。并且,由于涉嫌职务违法的公职人员多数具有党员身份,其相关行为在构成违法的同时也构成违纪。这一时期,作为监督执纪执法主要依据的《行政监察法》《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》并未直接授予纪检监察机关实施限制人身自由强制措施的权力,纪检监察机关在调查职务违法过程中主要适用“双规”“双指”措施,它们是法定强制措施的功能替代物^[25]。由于“双规”“双指”措施存在合法性欠缺、缺乏严格的实体与程序规范、混淆党纪和国法的界限等法治化难题^[26],《监察法》以留置措施代替了“双规”“双指”措施。从措施内涵看,“双规”“双指”措施要求涉嫌违纪违法人员在指定的时间、地点就调查事项涉及的问题作出解释和说明,且没有对指定时间的期限作出限制,实质上具有限制或剥夺人身自由的制度属性,也是其合法性缺乏的主要体现。“双规”“双指”对期限不加限制,主观上是出于职务违法调查活动的便利,客观上也起到了一定的积极作用,从侧面说明职务违法的调查活动需要匹配一定限制人身自由的强制措施。

其次,由于职务违法的社会危害性较低,其调查活动应限于适用临时或短期限制人身自由的强制措施。职务违法本质上属于一般违法行为,在行为违法性与社会危害性上明显低于职务犯罪。从现行法制体系来看,除《监察法》外,其他法律均未就一般违法行为设置长期限制人身自由的强制措施。例如,在行政法领域,《中华人民共和国治安管理处罚法》对违法行为人规定了强制带离、强制传唤、人身检查等具有限制人身自由性质的强制措施,《中华人民共和国人民警察法》也规定了盘问、检查、强行带离、拘留等具有限制人身自由性质的强制措施。从对违法行为人的控制时间来看,以上措施无不属于临时或短期限制人身自由的强制措施。若对涉嫌职务违法的被调查人采取长期限制人身自由的强制措施,不仅有违比例原则,更是对现行法制的突破。因此,无论是出于充分落实尊重和保障人权的基本原则,还是彰显职务违法与职务犯罪的本质差异,均应将职务违法调查的强制措施的适用范围限定为临时或短期限制人身自由。即在监察强制措施的四元立法配置下,排除责令候查措施与留置措施在职务违法调查中的适用。

最后,基于职务违法的程度差异,应进一步区分一般职务违法与严重职务违法的强制措施适用种类。在监察强制措施的四元立法配置下,若将管护措施塑造为一般性短期羁押措施,则能为职务违法的调查活动提供足够的工具支持。具体而言,对于涉嫌一般职务违法的被调查人,由于违法程度轻微、社会危害性较小,原则上不宜适用任何具有限制人身自由属性的强制措施。若被调查人存在不主动接受谈话或对于监察机关发出的函询不予回复等故意不配合调查的情形,且经过多次催促仍不主动配合调查的,应允许监察机关采取强制到案措施,强制被调查人接受调查。对于涉嫌严重职务违法的被调查人,监察机关可以根据案件性质、违法程度等具体情况选择适用强制到案或重塑后的管护措施。

(三) 明确留置必要性审查的制度要素

留置必要性审查机制,既是监察机关实施留置措施的有效内部监督方式,也是“尊重和保障人权”在监察法上的重要体现。《监察法》修改前,部分学者就关注到留置措施的必要性审查问题,并提出从明确留置的适用条件、进一步列明留置的适用理由、建立留置的变更解除机制等方面完善留置必要性审查制度^[27]。还有学者从责任机构、监督机制、审查方式、审查程序等方面对留置必要性审查机制

进行构建^[28]。现有研究所提出的制度构想,对留置必要性审查的机制建构具有指导意义,但仅侧重于部分重点规则的讨论,缺乏系统思维下对留置必要性审查机制的整体性逻辑建构,无法描绘出留置必要性审查机制的“全貌”。由此,本文试图从制度运行层面,将留置必要性审查机制分为前端、中端、终端三个环节,力图对留置必要性审查机制作出完整的制度要素设计。

第一,在前端环节,须明确审查主体、审查启动等关键要素。在审查主体上,应尽可能保证中立性与公正性。根据监察机关的职责划分,其内部主要包括监督检查、案件监督管理、审查调查、案件审理等四大业务部门。其中,审查调查部门主要履行执纪审查和依法调查处置的职责,有权提出采取留置措施的意见,系留置措施实质意义上的决定主体。案件监督管理部门具有对调查措施使用进行监督管理的职责,为确保留置措施的决定主体与审查主体的相对分离,应确立案件监督管理部门为留置必要性的审查主体。在审查启动上,既可以由监察机关依职权主动进行留置必要性审查,也可以由被留置人员及其近亲属向监察机关的案件监督管理部门提出留置必要性审查申请。监察机关的其他内设部门收到留置必要性审查申请的,应及时移送案件监督管理部门。此外,根据监察法的调查程序设计,被调查人适用留置措施后,律师不能介入,这种“律师帮助权”的克减,是监察程序区别于刑事程序的主要特征^[29]。但是,允许律师介入监察调查是程序法治原则在监察调查中的重要体现^[30],可以结合案件实际情况允许律师有条件地介入部分环节。特别是在判断个案中留置的适用是否存在不当或是否需要继续采取留置的法定情形上,相较于被留置人员及其近亲属,律师的判断能力无疑更强。允许被留置人员及其近亲属委托律师提出留置必要性审查申请,不仅有利于被留置人员的权利保障,也有利于防止留置变更、解除申请权的滥用。

第二,在中端环节,应明确审查标准、审查范围、审查方式等要素。在审查标准上,“采取留置措施不当或者不需要继续采取留置措施的”可以从两个层次理解:一是综合案件各方面因素,对被留置人员采取其他强制措施更适当,而留置措施的替代性措施主要为责令候查措施,因此,在这一层面主要审查是否符合责令候查的适用条件;二是被留置人员不再具备采取留置措施的适用条件,在这一层面主要审查原本采取留置措施的适用理由是否依旧成立。在审查范围上,可以根据留置必要性审查的启动方式予以区分。对于监察机关依职权主动进行的留置必要性审查,应坚持全面审查原则,既要审查决定采取留置措施的适用理由,也要审查是否存在适用留置措施的其他条件或存在适用责令候查措施的情形;对于依被留置人员及其近亲属申请启动的留置必要性审查,可确立局部审查原则,监察机关主要就申请人提出的变更或解除留置措施的理由进行审查。在审查形式上,为防止对案件调查的不当干扰,应以书面审查为主,必要时可听取被留置人员及其近亲属的陈述,允许被留置人员及其近亲属委托律师代为陈述留置措施不当或不需要继续采取留置措施的事实和理由。

第三,在终端环节,应明确审查决定、救济方式等要素。在审查决定上,监察机关应在规定期限内作出维持、解除或变更留置措施的决定。对于依申请启动的留置必要性审查,监察机关作出维持决定后应向申请人说明理由。同时,应建立留置必要性审查报告制度,审查结束后以书面形式写明被留置人基本情况、简要案情、审查情况和审查意见,并在监察业务系统相关案件中准确填录相关信息。在救济方式上,将监察机关依申请开展留置必要性审查后,作出维持留置措施决定的情况,纳入被调查人及其近亲属向监察机关申诉复查的范围。

六、结语

人身自由权是公民最基本的权利。正如习近平总书记所言:“法治是人权最有效的保障,必须坚持法律面前人人平等,把尊重和保障人权贯穿立法、执法、司法、守法各个环节。”^[31]原单一立法配

置模式下的监察强制措施不符合“尊重和保障人权”的基本原则,限制人身自由的监察强制措施的建构逻辑应从强调国家监察的“特殊性”转向注重监察强制措施自身的“合理性”。就制度的一般发展脉络而言,监察强制措施体系的发展成熟应包括两个阶段:一是监察强制措施体系的框架搭建阶段,要求从整体性视角出发,注重监察强制措施种类设计的科学性和合理性,以及各种类之间相互关系的融贯性;二是监察强制措施的精细化发展阶段,要求从局部性视角出发,探求各监察强制措施种类的差异化特征及其制度性供给,如监察强制措施在审批机制、证明标准、执行规范等制度要素上的差异化要求。本文立足于监察强制措施体系的框架搭建阶段,以构建轻重结合、配套衔接的监察强制措施体系为目标,对新《监察法》所确立的监察强制措施四元立法配置模式进行体系性审视及优化。

注释:

- ① 《监察法》第23条第1款规定:“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,可以对其采取责令候查措施:(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,采取责令候查措施更为适宜的。”
- ② 4种情形包括:涉及案情重大、复杂的,可能逃跑、自杀的,可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据的,可能有其他妨碍调查行为的。

参考文献:

- [1] 魏昌东.《监察法》监察强制措施体系的结构缺失与重构[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2020(1): 108-119.
- [2] 汪海燕. 比例原则在监察调查制度中的适用[J]. 行政法学研究, 2022(5): 69-82.
- [3] 秦策. 监察调查程序的法治化构建[J]. 理论视野, 2018(2): 42-49.
- [4] 阳平. 论我国香港地区廉政公署调查权的法律控制: 兼评《中华人民共和国监察法(草案)》[J]. 政治与法律, 2018(1): 28-43.
- [5] 何静. 监察留置措施的功能定位与规范续造[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2021(2): 123-131.
- [6] 陈瑞华. 论监察委员会的调查权[J]. 中国人民大学学报, 2018, 32(4): 10-20.
- [7] 王仲羊. 监察委员会调查权的性质刍议与改革进路[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2018, 40(5): 33-42.
- [8] 李建国. 关于《中华人民共和国监察法(草案)》的说明: 2018年3月13日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2018(2): 155-161.
- [9] 自正法. 监察留置衔接为羁押措施的法理反思与程序规制[J]. 政治与法律, 2023(3): 34-49.
- [10] 吴建雄, 廖永安. 反腐败: 监察与司法的法法衔接[M]. 北京: 中国检察出版社, 2019: 266.
- [11] 孙长永. 刑事诉讼法[M]. 2版. 北京: 法律出版社, 2014: 127.
- [12] 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法规室. 《中华人民共和国监察法实施条例》释义[M]. 北京: 中国方正出版社, 2022: 176.
- [13] 郭烁. 刑事强制措施制度的体系化修改及现代化进路[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2024(2): 111-123.
- [14] 左卫民, 安琪. 监察委员会调查权: 性质、行使与规制的审思[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2018, 71(1): 100-105.
- [15] 陈丽娜. 监检视野下监察留置措施体系完善研究: 以退补调查换押措施责任划分为切入点[J]. 湖北警官学院学报, 2021, 34(6): 133-141.
- [16] 王飞跃. 论监察留置的适用条件[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2018, 24(5): 40-46.
- [17] 谢小剑. 职务违法与职务犯罪监察调查程序“相对二元化模式”提倡[J]. 法商研究, 2021, 38(5): 159-172.
- [18] 汪海燕. 监察制度与《刑事诉讼法》的衔接[J]. 政法论坛, 2017, 35(6): 84-95.
- [19] 龙宗智. 监察与司法协调衔接的法规分析[J]. 政治与法律, 2018(1): 2-18.
- [20] 梅扬. 比例原则的适用范围与限度[J]. 法学研究, 2020, 42(2): 57-70.
- [21] 徐鹤喃. 中国的羁押必要性审查: 法制生成意义上的考量[J]. 比较法研究, 2012(6): 82.

- [22] 张兆松. 论羁押必要性审查的十大问题[J]. 中国刑事法杂志, 2012(9): 82-83.
- [23] 崔凯. 调适监检衔接“非对称性”现象[N]. 中国社会科学报, 2024-08-01.
- [24] 马怀德. 新编《中华人民共和国监察法》理解与适用[M]. 北京: 人民出版社, 2025: 188.
- [25] 刘忠. 读解双规侦查技术视域内的反贪非正式程序[J]. 中外法学, 2014, 26(1): 209-233.
- [26] 马怀德. 《国家监察法》的立法思路与立法重点[J]. 环球法律评论, 2017, 39(2): 5-16.
- [27] 谢小剑. 功能与程序双重维度下监察留置制度的完善[J]. 法学论坛, 2022(5): 55-64.
- [28] 王强. 试论监察留置羁押必要性审查制度的建立[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2019(5): 111-115.
- [29] 吴建雄. 国家监察体制改革若干问题探析[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 40(5): 117.
- [30] 卞建林. 配合与制约: 监察调查与刑事诉讼的衔接[J]. 法商研究, 2019, 36(1): 22.
- [31] 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[J]. 求是, 2022(12): 4-10.

Logical interpretation and rule improvement of the systematic reconstruction of supervisory measures: Centered on supervisory enforcement measures of restricting personal freedom

YU Shaoru¹, TANG Chengyu²

(1. School of Administrative Law, Southwest University of Political Science and Law,
Chongqing 401120, China;

2. School of Discipline Inspection and Supervision, Southwest University of Political Science and Law,
Chongqing 401120, China)

Abstract: The 2024 amendment to the *Supervision Laws* proposes the construction of a system of supervisory enforcement measures that combines light and heavy measures and is coordinated with supporting measures. This will achieve a systematic reconstruction of supervisory enforcement measures through the addition of enforcement measures such as mandatory cases, orders for investigation, and management and protection. The preset goal of “combining light and heavy measures and coordinating them” requires that the reconstructed system of supervisory enforcement measures should meet the hierarchical nature of measures, the differentiation of measure application, and the coherence of measure connection. The four element legislative configuration of supervisory enforcement measures established by the new *Supervision Laws* generally meets the above requirements, but there are still unreasonable distinguishing defects in the integrated application mode of duty violations and duty crimes, hierarchical defects in the structural deficiency of general short-term detention measures, and the lack of activation mechanism for the release and change clauses of detention measures. This can be adjusted by reshaping the custody measures into general short-term detention measures, establishing a dual track application model for duty violations and duty crimes, and establishing a necessary review mechanism for detention.

Key words: supervisory enforcement measures; compulsory attendance at court; management and protection; order to wait for investigation; lien

[编辑: 苏慧]