

# 监察中心主义倾向的理论反思

刘艳红\*

**摘要** 在法治反腐体系下,监察权在纪监和司法“两组关系”中存在不同定位。在纪监关系中,以监察为中心是国家监察体制改革建立集中统一、权威高效反腐败体系的重要成果,此种意义上监察中心主义倾向的形成具备客观必然性与实质合理性。在司法关系中,监察机关的职务犯罪调查权与线索移送权,应当服务于以审判为中心的诉讼活动,此时的监察权不宜占据中心地位。司法过程中监察权的介入打破了原本相对平衡的诉讼权力结构,监察机关凭借其在事实认定与证据获取方面的优势,有可能形成主导职务犯罪办理全局的监察中心主义倾向,影响以审判为中心的刑事诉讼职能实现。化解司法过程中的监察中心主义倾向,应当在党中央一体推进“三不腐”有效机制和“行贿受贿一起查”决策部署指引下,进一步优化监察监督的职能定位,完善监察与检察的衔接机制,以弥补监察权自身制度短板,推进国家监察体制改革的持续深化。

**关键词** 监察中心主义倾向 监察法治化 “三不腐” 监检衔接

坚定贯彻党中央“行贿受贿一起查”的决策部署,构建一体推进“三不腐”的有效机制,是推动国家监察体制改革全面深化、监察制度持续创新与监察权力规范运行的重要路径。作为现代公共第四权,监察权在配置逻辑上兼顾了事前预防性监督、事中定性调查以及事后问责性处置,在规制事项上囊括了职务违纪、职务违法及职务犯罪行为,在监督对象上涵盖了依法行使公权力的全体公职人员,建立起了全流程、全覆盖的监督机制。这种高阶而独立的复合性监察权,使监督者在与被监督者的“权力博弈”中处于先天优势,其权力配置模式是我国现代腐败治理体系建构的重要基石。<sup>〔1〕</sup>不过,“权力越大滥权风险越大”“权力越大越容易出现‘灯下黑’”的经验与教训,时刻警醒我们必须认真审视监察权本身,辩证分析监察权集中化的优势与

\* 中国政法大学刑事司法学院教授。

〔1〕 参见周佑勇:“监察权结构的再平衡——进一步深化国家监察体制改革的法治逻辑”,《东方法学》2022年第4期,第146页。

不足。尤其是当法法衔接任务已基本完成,当中央与地方监察体系已初步建构,如何科学认识高度集中的监察权的自身短板,避免陷入监察中心主义的困境,<sup>〔2〕</sup>充分发挥监察权在监督执纪“四种形态”中的职能作用,不断完善中国特色法治监督体系,就成为了全面深化国家监察体制改革不可回避的重要课题。

## 一、监察中心主义倾向的形成逻辑

在国家监察体制改革第一阶段,通过制定《监察法》以及对《宪法》《刑事诉讼法》等关联性法律进行调整,我国总体上完成了建立集中统一、权威高效反腐败体系的目标任务,实现了国家监察体制改革从初步建构到全面深化的平稳过渡。然而,国家监察体制改革第一阶段尚有一些遗留问题未能完全解决,如留置、技术调查等措施如何合法合理使用,现阶段又面临着一些新问题,如监察与司法的衔接障碍、<sup>〔3〕</sup>如何对监察权实施有效再监督<sup>〔4〕</sup>等。在以上因素的共同影响下,高度集中的监察权有渗透司法过程而影响职务犯罪案件办理全局并对行为定性施加决定性影响之倾向,此即监察中心主义倾向。监察实践中出现的“以纪代法”“先定后审”以及职务犯罪“五个零”工作目标<sup>〔5〕</sup>等都体现了监察中心主义倾向。归纳起来,监察中心主义倾向的形成主要有三方面原因。

### (一)权力高度集中与相对封闭的监察权

国家监察体制改革第一阶段以建立集中统一、权威高效反腐败体系为目标,尤其是要塑造高度集中的反腐败专门权力——监察权,这是基于当时腐败形势所作出的正确决断。改革之前我国腐败监督权呈现分散性分布特征,分散在纪检、行政、司法等公权力内部的监督职权构成了我国监督体系的主要内容。然而,此种意义上的监督权欠缺独立性与集中性,力量分散且位阶较低的特性决定了其监督效能较低。法治反腐呼唤高阶而独立的监督权,只有“集中有限的反腐败力量,才能从根本上解决腐败问题”。<sup>〔6〕</sup>监察体制改革之后,监督权从分散到集中、从低阶到高阶的转变,保障了监督者在与被监督者的“权力博弈”和“反腐斗争”中占据主动与优势,促进了反腐的高效化。

〔2〕 参见姚莉:“《监察法》第33条之法教义学解释——以法法衔接为中心”,《法学》2021年第1期,第66页。

〔3〕 参见罗英、张晨宇:“《立法法》中监察立法权条款之创设研究”,载欧阳本祺主编:《东南法学》(第6辑),东南大学出版社2022年版,第67页。

〔4〕 参见周佑勇:“对监督权的再监督:地方人大监督地方监察委员会的法治路径”,《中外法学》2020年第2期,第285—287页。

〔5〕 即职务犯罪案件“零延期”“零退查”“零不诉”“零无罪”“零上诉”目标,该目标明显违背了司法规律,它的出现是监察权影响司法过程的鲜明体现,违背了《宪法》第127条第2款关于监察机关与司法机关应当相互配合制约的规定。参见陈国猛:“切实履行好案件审核把关和监督制约职能”,载《中国纪检监察报》2019年4月11日,第007版。

〔6〕 马怀德:“国家监察体制改革的重要意义和主要任务”,《国家行政学院学报》2016年第6期,第16页。

高度集中的监察权具有两面性,它既通过强化对公权力的监督提升了反腐效能,也使监察权在反腐败权力体系中居于主导地位,体现出较之于其他公权力更高的封闭性。在监察权运行过程中,独立监察实质上发展为监察主导,在监督、调查、处置三项监察职权中,最为活跃也最具反腐功能性的职权无疑是调查权,在监察主导模式下,该项权力牢牢掌握在监察机关手中,其运行过程较为封闭。

第一,职务犯罪调查权高度集中于监察机关,检察机关的补充侦查权受限较多。补充侦查是检察机关依法行使法律监督职权,提升办案质效的重要方式。在公检关系中,检察机关的补充侦查具有固定关键犯罪证据与制衡侦查机关的实质功能。根据《刑事诉讼法》第 175 条第 2 款规定,检察机关办理刑事案件,可以根据办案需要自行决定补充侦查。2020 年 3 月 27 日最高人民法院、公安部《关于加强和规范补充侦查工作的指导意见》(高检发〔2020〕6 号)第 11 条规定,在以下情形中,检察机关可以自行补充侦查,包括:第一,由检察机关自行侦查更能保障及时收集和固定证据,防止关键证据灭失,这是为了及时固定影响定罪量刑的关键证据;第二,公安机关经过补充侦查仍不符合要求,可以由具备条件的检察机关自行侦查,这是为了确保在二次补充侦查限度内查清案件事实;第三,有初步证据表明公安机关存在刑讯逼供、暴力取证等违法犯罪行为,可以由检察机关自行侦查,这是为了排除公安机关侦查过程中可能的违法犯罪行为。可见,检察机关启动补充侦查需要考察客观必要性与实质正当性,有利于确保案件查证属实、证据确实充分。

然而在监检关系中,检察机关对监察机关负责的案件启动补充侦查受到过多限制。《监察法》第 47 条第 3 款确立了在监检关系中,补充调查(侦查)以退回监察机关为原则,以检察机关自行补充侦查为例外。具言之,对于监察机关移送的案件,如果检察机关认为需要补充核实的,原则上必须退回监察机关补充调查,只有必要时才可以由检察机关自行补充侦查。关于何为“必要时”,根据《中华人民共和国监察法(释义)》规定,是指决定定罪量刑的基本事实已经查实查清,但是个别情节需要补充,或者部分证据材料需要补充鉴定,或者其他由检察机关自行补充侦查更为适宜的情形。<sup>〔7〕</sup>问题在于,既然决定定罪量刑的基本事实已经查实查清,并不存在实质争议,在此基础上进行的补充侦查不过是为了核实个别不影响定罪量刑的证据、鉴定材料等,此时检察机关对监察机关负责案件的补充侦查,并不能起到补充关键证据与排除监察人员可能存在的违法犯罪行为的实质作用,补充侦查实质功能的实现受到极大阻碍。

第二,留置措施高度封闭,无法对留置期间的调查活动实施有效监督。留置措施在功能上替代了改革以前的“两规”“两指”措施,在性质上属于限制人身自由的强制措施,<sup>〔8〕</sup>因而基于《宪法》规定与部门法理,该项措施的适用必须慎之又慎。根据《监察法》规定,留置措施的启动与审批均由监察机关内部决定,留置期间也不允许律师介入。这意味着留置措施的适用具有

〔7〕 参见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:《〈中华人民共和国监察法〉释义》,中国方正出版社 2018 年版,第 214—215 页。

〔8〕 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 13—14 页。

高度封闭性,监察机关在留置期间如何展开调查工作、是否存在不当行为等均难以受到有效监督。<sup>〔9〕</sup>为了解决这个问题,立法要求监察机关在调查时应当采取全程录音录像,即《监察法实施条例》第56条第1款规定,在开展讯问、搜查、询问等调查活动中,应当进行全程录音录像,并且确保资料的完整性。然而在实际适用中,留置期间的全程录音录像制度存在两个难以克服的现实困境:

一是录音录像既不是证据也不是案卷材料,不需要随案卷移送而只是“留存备查”,主要供监察机关内部审查,少数情况下人民法院与人民检察院可以调取,这导致全程录音录像在刑事诉讼中的转化适用受阻,难以用于还原案件的客观真实情况。与讯问笔录等文字记录相比,全程录音录像对调查过程的还原更加充分,也更为客观真实。2017年2月17日最高人民法院《关于全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见》(法发〔2017〕5号)中明确,讯问录音录像较之询问笔录具有更高的证明力,因此,当笔录的内容与录音录像存在实质差异时,应当采信录音录像作为证据。尽管监察调查阶段的全程录音录像覆盖范围更广,涵盖“讯问、搜查、查封、扣押以及重要的谈话、询问”等各个程序,但由于只能“留存备查”,这导致检察机关、审判机关调取全程录音录像的难度极大,即使成功调取也往往不允许律师、被调查人观看,<sup>〔10〕</sup>全程录音录像还原案件客观真实情况的核心功能被显著削弱。

二是当录音录像存在删、修、改、灭失或者未录音录像时,也不利于保障被调查人的合法权益。由于录音录像既不是证据也不是案卷材料,不需要随案卷移送,故即使删、改、灭失的也不影响调查工作和刑事诉讼程序的进行。有学者指出,在录音录像存在删、修、改、灭失或者未录音录像等情况下,如果被调查人对监察机关搜集的证据没有异议的,则该证据可以使用;如果提出异议,且存在非法证据可能性的,则应当排除,不能作为证据使用。<sup>〔11〕</sup>这种观点值得商榷。根据以上观点,当录音录像存在删、改、灭失等情形,如果被调查人没有对取得的证据提出异议,即使事实上存在非法证据也不能排除,等同于将非法证据排除的义务从监察机关转嫁给被调查人,这种做法使被调查人无端陷入了不利的司法境地,不符合非法证据排除规则的基本要求。根据最高人民法院《关于全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见》第24条第2款规定,讯问录音录像是重要的证据材料,为了确保实体正义,在法律规定应当录音录像的案件中,如果办案人员没有录音录像,或者对录音录像存在删、改等情形,则基于非法证据排除规则,依法排除有关供述。因此,司法机关应当依职权主动审查录音录像,发现存在选择性录制、剪接、删改等情形,存在非法收集证据可能的,正确的做法应当是对有关证据直接排除,即使被告人没有提出异议。

## (二) 职权边界模糊与渐进扩张的监察权

在反腐权力体系中,监察权处于中间位置,它前承纪检权后接司法权,故其运行涉及两种

〔9〕 参见徐继敏、张洪亮:“论监察留置裁量及其有效规制”,《法学论坛》2019年第4期,第127页。

〔10〕 参见韩旭:“监察委员会办理职务犯罪案件程序问题研究——以768份裁判文书为例”,《浙江工商大学学报》2020年第4期,第33页。

〔11〕 参见杨宇冠、郑英龙:“监察机关取证录音录像的价值、功能与过程规制”,《南通大学学报(社会科学版)》2018年第6期,第49页。

不同的职权关系。由于监察权主要从纪检监督、行政监督与检察监督转隶而来，<sup>〔12〕</sup>其先天具备了复合性权力的属性，因此，监察权在运作中容易与其他公权力交织纠缠而导致边界不清。对于边界不清的衔接之处，原本需要监察机关与有关机关协力配合，一体发挥反腐职能作用。然而在反腐实践中，处于相对高阶地位的监察权容易在相互协作中取得主导性地位，渐进实现了权力扩张。

监察权的扩张主要表现为对其他公权力的挤占。以管辖权竞合为例，根据《监察法》第 34 条规定，当公职人员同时涉嫌职务犯罪与非职务犯罪时，通常以监察机关调查为主，其他机关予以配合。《监察法实施条例》第 51 条作出细化规定：当公职人员同时涉嫌职务犯罪与非职务犯罪时，应当分别立案调查，其中，职务犯罪由监察机关调查，非职务犯罪由相关有管辖权的机关负责。监察机关主导调查过程，负责调查过程中重要事项的组织协调工作。基于以上规定，公职人员同时涉嫌职务犯罪与非职务犯罪的案件管辖权竞合处理规则是，先共同解决管辖问题，具体由监察机关与其他有管辖职权的机关协商，<sup>〔13〕</sup>一般根据主罪是职务犯罪还是非职务犯罪确定主调查机关；协商不成、难以确定主罪或多个主罪中既有职务犯罪也有非职务犯罪的，一般由监察机关主调查。

因此，在管辖权竞合时，立法将监察管辖置于更优越地位。这种监察管辖优位的程序规则在监察实践中进一步发展为合并管辖，即由监察机关对被调查人所涉的全部犯罪进行一体调查。<sup>〔14〕</sup>如“朱某某等涉嫌诈骗罪”<sup>〔15〕</sup>“蒋某某涉嫌挪用公款、贪污、重婚罪”<sup>〔16〕</sup>等案件中，监察机关对诈骗、重婚等其他机关管辖的案件一并调查。这种做法有“越权调查”之嫌，因为立法关于主调查的规定，并没有改变管辖权规则，监察机关不能影响其他机关的调查（侦查）权。在职务犯罪与非职务犯罪互涉案件中，即使确定应由监察机关主调查，监察机关也不能对非职务犯罪立案调查，依法应当由监察机关和其他有管辖权的机关分别立案调查（侦查），其他机关将调查（侦查）结果移送给监察机关并配合其调查工作。由此来看，监察机关对职务犯罪与非职务犯罪互涉案件的合并管辖有违背程序正义之嫌。

### （三）制度衔接错位与监检关系有待进一步厘清

“监察权是把双刃剑，也要关进制度的笼子。”<sup>〔17〕</sup>监督者也要接受再监督。《监察法实施条例》第七章“对监察机关和监察人员的监督”从第 251 条至第 273 条以 23 个条文作出了较为详尽的规定，不过，现有的监督体系总体呈现“内部监督充足但外部监督太弱”的特征。就外部监督而言，目前形成了以本级人大及其常委会监督为主，涵盖党组织监督、民主监督、司法监

〔12〕 参见刘艳红、夏伟：“法治反腐视域下国家监察体制改革的新路径”，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2018 年第 1 期，第 89—90 页。

〔13〕 参见卞建林：“配合与制约：监察调查与刑事诉讼的衔接”，《法商研究》2019 年第 1 期，第 18 页。

〔14〕 参见艾明：“互涉案件监察机关为主调查的实践模式及其改进”，《地方立法研究》2020 年第 1 期，第 3 页。

〔15〕 参见四川省南充市中级人民法院（2020）川 13 刑初 18 号刑事判决书。

〔16〕 参见湖北省襄阳市襄州区人民法院（2020）鄂 0607 刑初 624 号刑事判决书。

〔17〕 习近平：“论坚持全面依法治国”，中央文献出版社 2020 年版，第 244 页。

督、社会监督、舆论监督在内的监督体系,较好地体现了民主集中制原则。然而,这些监督方式主要针对宏观性的、概括性的问题,无法穿透至监察机关和监察人员的日常履职过程。在监察实践中,对日常问题的过程性监督则高度倚赖于监察机关自身的内部监督,这在逻辑上又陷入了“监督者难以监督自身”的困境。

外部监督不足主要体现在监察与司法衔接的阶段断层。虽然理论上一直主张通过强化监察与司法的衔接来克服监察权的制度短板,提出了诸如检察机关提前介入职务犯罪案件调查、〔18〕重构监检关系〔19〕等观点,但以上理论主张在《监察法》与《监察法实施条例》中并未形成制度性规范,仍然存在制度错位。具体而言,《监察法实施条例》第212条至第233条对监察机关向检察机关“移送审查起诉”作出详细规定,移送内容包括案卷材料、证据、从宽处罚建议、补充调查结果等。根据《监察法实施条例》第225条规定,检察机关认为存在需要排除的非法证据,或者证据材料的真实性存有疑问,亦或是基本犯罪事实已确认,但部分证据需要进一步核实等情况下,监察机关应予以配合。上述监检关系的规定存在一定衔接断层,也即,检察机关对案件的审查以监察机关移送作为前提,只有移送之后的案件才能够进一步审查事实是否清晰、证据是否充分。由此,在监察与司法衔接中可能存在两个问题:一是应当移送的案件未能及时移送;二是不应当移送的案件不当移送。前者有悖于司法公正,后者浪费了司法资源,因而均有不妥之处。

综上所述,国家监察体制改革实现了由政策反腐向法治反腐的进阶,建立了以监察机关和监察权为核心的常态化反腐败机制。然而,监察权的介入又影响了司法过程中诉讼权力结构的平衡与稳定,监察权影响渗透司法过程并可能形成由监察机关主导职务犯罪全局的监察中心主义倾向。理性分析监察中心主义倾向,需要对监察权前后衔接的职权关系进行深入考察与分析。

## 二、对监察中心主义倾向的辩证考量

国家监察体制改革具有鲜明的法治立场,深化改革强调以法治思维规范和保障监察权的正确运行。监察权在来源上与纪检监察、行政监督与检察监督具有高度亲缘性,在性质上属于混合性权力。这也意味着,监察权在实际运行中必然要融入两组关系:一组是纪监关系,另一组是司法关系。监察权从纪监关系进入到司法关系,并非简单的权力平移,而是伴随着权力性质的转换,因此,纪监关系中形成的监察中心主义倾向,未必适用于司法关系。为了规范和正确行使监察权,必须对监察权在“两组关系”中的不同定位进行辩证考量,这也是深化国家监察体制改革的题中之义。

〔18〕 参见虞浔:“职务犯罪案件中监检衔接的主要障碍及其疏解”,《政治与法律》2021年第2期,第151—152页。

〔19〕 参见吕泽华:“我国职务犯罪监察调查工作中的监检关系问题研究”,《安徽大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期,第99页。

### (一) 纪监关系中监察中心主义倾向的合理性

纪监关系中监察中心主义倾向的形成具有逻辑必然性与实质合理性。监察权运行的主阵地是纪监关系,监察权的主要功能在于预防腐败,预防第一性、惩治第二性,触及司法关系的职务犯罪调查权与线索移送权,已经属于较为末端的惩治问题,它在反腐败中必然也只能是极少数,这在监督执纪“四种形态”中已得到充分揭示,在监察实践中也得到反复证明。2021 年 1 月至 9 月,全国纪检监察机关运用“四种形态”处理共 147.4 万人次,其中,第一种形态占比 71.5%,第二种形态占比 21.9%,第三种形态占比 3.1%,第四种形态占比 3.6%。<sup>[20]</sup> 以上事实表明,监察权在实践中的主要职能是对职务违纪违法监督、调查、处置,纪监关系是监察权触及的核心关系,监察权较少触及司法关系。在纪监关系中,监察权毫无疑问处于中心地位。具体而言:

在职权定位上,确立监察权在纪监关系中的中心地位是国家监察体制改革的重要成果。国家监察体制改革开启时,腐败治理形势极为严峻,“暗腐败”“微腐败”与“同盟型腐败”共存,治理难度极大。党的十八大以后,党和国家通过高压政策力推反腐,初步取得了良好成果,有效降低了腐败存量与增量。然而政策反腐具有阶段性与偶然性,<sup>[21]</sup>在政策余热消退之后腐败现象很可能出现反弹。为了有效巩固党的十八大以来的反腐成果,急需建立一套常态化的反腐机制,这是国家监察体制改革的现实基础。<sup>[22]</sup> 既往的反腐经验表明,无论是纪检监督、行政监督亦或是检察监督,都存在位阶低、力量分散等问题,因而反腐效能低、效果差。国家监察体制改革正是为了改变这种状况,将分散的监督权集中起来,在积极治理主义理念指导下塑造与立法权、行政权、司法权并列的高阶监察权,这也成为了破解中国式腐败治理困局之关键。<sup>[23]</sup> 所谓高阶是相较之前的低阶监督权而言,其法律地位已经与其他公权力同阶,具备独立性,不再受其他公权力的干预,这为开展实质监察提供有效保障。因此,理论上虽然认为监察权是通过预防和惩治腐败来对公职人员实施的专门性监督权,<sup>[24]</sup>但其又被定性为一项政治权力,因为它承载着法治反腐的重大使命与政治任务,由此决定,监察权在纪监关系中必然居于中心地位。

在功能设定上,监察权是覆盖范围最广也是功能最完善的核心反腐权力。纪检权与监察权承担腐败预防的第一性功能,前者负责党纪监督,后者负责国法监察,两者既相对独立又彼

[20] 参见《中央纪委国家监委通报 2021 年 1 至 9 月全国纪检监察机关监督检查、审查调查情况》,载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官网,[https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202110/t20211025\\_252880.html](https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202110/t20211025_252880.html),最后访问日期:2023 年 12 月 26 日。

[21] 见前注[12],第 90—92 页。

[22] 参见陈光中、邵俊:“我国监察体制改革若干问题思考”,《中国法学》2017 年第 4 期,第 27—28 页。

[23] 参见刘艳红:“中国反腐败立法的战略转型及其体系化构建”,《中国法学》2016 年第 4 期,第 218 页。

[24] 参见陈瑞华:“论国家监察权的性质”,《比较法研究》2019 年第 1 期,第 1 页。

此互补。<sup>[25]</sup> 总体而言,腐败预防体系的搭建以监察权为核心,这是由监察权自身强大的反腐功能所决定的。监察权依据的是国家法律,调控对象是全体公职人员,规制事项是行使公权力的行为,实现了真正意义上对公职人员的全覆盖监督。而纪检权依据的是党纪党规,调控对象是“党员干部”,它可能难以有效调控非党员干部的职务行为。因此,纪检权的反腐功能存在短板。监察权由监督、调查、处置三大职权组成,涵盖了从预防到问责的全流程,全覆盖与全流程的叠加,意味着监察机关能够独立完成对所有公职人员职务违法行为的处理,是法治反腐的主要力量,能够对绝大多数行为进行终局性定性,这是监察权较之其他任何监督权无法比拟的功能优势。

在反腐实效上,国家监察体制改革自推行以来查处了大量违纪、违法与犯罪行为,开创了腐败治理新局面,再度确证了监察权的中心地位。反腐实效性是评价监察权运行状况的重要指标,国家监察体制改革以来腐败治理万象更新,查处腐败分子数量不断增长,反腐局势也发生了深刻变化。2018年首个省管干部被审查调查,并在扶贫攻坚、环境污染治理、扫黑除恶领域打开了缺口,开辟了反腐新战场;<sup>[26]</sup>2019年查处省管干部数量明显上升;<sup>[27]</sup>2020年主动投案成为了反腐常态。<sup>[28]</sup>反腐主题一年一更新,反腐局势一年一变化,有力证实了国家监察体制改革成效与监察权运行实效。当下的反腐局势已经从国家监察体制改革之前的如何发现腐败、如何瓦解腐败同盟等问题,深化为如何搭建更为完善的腐败预防体系以及如何合理处置腐败分子,可见,确立以监察权为中心的国家监察体制改革有力推进了腐败治理体系与治理能力的系统升级。

综上所述,以监察为中心是国家监察体制改革的重要成果,也是对纪监关系的科学诠释。不能将纪监关系中的监察中心主义倾向与“侦查中心主义”等同对待,而应当立足法治反腐进行整体观察,在纪监关系中确立监察权的中心地位,具有逻辑必然性与实质合理性。而进入到司法关系中,涉及监察机关职务犯罪调查与线索移送时,需要转换视角,遵循“以审判为中心”的司法制度来重新安排监察权之定位。

## (二) 司法关系中监察中心主义倾向的体系性反思

从纪监关系进入到司法关系,虽然监察权的名称没有发生变化,但是由于两种权力关系的构造存在根本性差异,监察权的性质与功能也随之发生变化。司法关系中监察机关所承担的职务犯罪调查权与线索移送权,应当服务于以审判为中心的诉讼制度,其不可能也不应当成为刑事诉讼的中心权力。

司法关系中的监察权可以被确证为准司法权,它是刑事诉讼职权的重要组成部分。关于监察机关职务犯罪调查权的性质,理论上已达成一定程度的共识,即该项权力是实质的侦查

[25] 参见夏伟:“监察体制改革‘纪法衔接’的法理阐释及实现路径”,《南京师大学报(社会科学版)》2020年第1期,第120页。

[26] 参见陈磊、赵婕:“2018年反腐败交出三张‘成绩单’”,载《法制日报》2019年1月4日,第001版。

[27] 参见陈磊:“2019年反腐败‘成绩单’亮眼”,载《法制日报》2020年1月3日,第004版。

[28] 参见陈磊、孙天骄:“疫情防控年反腐败不停歇”,载《法治日报》2021年1月18日,第004版。

权。<sup>[29]</sup> 监察机关职务犯罪调查权是监察权的组成部分,从司法关系视角分析,除了肯定监察权属于实质的侦查权之外,可以更进一步确认其准司法权属性。因为既然职务犯罪调查权属于实质的侦查权,用于查清职务犯罪事实、固定犯罪证据,故该项调查活动属于司法活动的一部分,如此才能形成刑事司法程序的逻辑闭环。此时的监察权具有司法权的属性,可以称之为准司法权。

在司法关系中,作为准司法权的监察权应当服务于以审判为中心的诉讼制度。司法过程中的监察权服务于以审判为中心的诉讼制度体现在三方面:在证据审查方面,监察机关仅提供案件的初步证据,审判机关还需要依职权审查证据能力与证明力,评判据以定罪的案件证据是否确实、充分;在诉讼职能层面,职务犯罪调查活动只是刑事诉讼的第一阶段,最终是为了推动审判程序;在权力配置层面,职务犯罪的调查结果只是初步判断,不能产生终局性的法律效力,终局的定罪量刑仍然留待于法院裁判。<sup>[30]</sup> 因此,监察机关在司法关系中仅分担部分刑事诉讼职能,其对职务犯罪的调查结论有待于审判机关的重新探究和分析,这种制度安排与在纪监关系中形成的监察中心主义倾向并不冲突,监察权无法成为刑事诉讼中起决定性作用的中心权力。

当下,我国以审判为中心的诉讼格局已经形成,所有刑事案件都应当由法院审判决定。然而在监察权的强势介入下,审判中心主义的诉讼构造可能被打开了一个缺口,为监察中心主义倾向的形成提供了有利条件。有学者指出,确立监察权的优先性是国家监察体制改革的目标之所在,但若放任监察中心主义的形成和发展,则将会对以审判为中心的刑事诉讼制度形成较大冲击。<sup>[31]</sup> 因此,司法过程中的监察中心主义倾向,有可能动摇以审判为中心的刑事诉讼制度基础。

国家监察体制改革确立了监察权在职务违纪违法阶段的中心地位,监察机关掌控了职务违纪违法监督、调查、处置的核心权限,能够独立作出终局性的、具有法律效力的决定,换言之,监察机关对职务违纪违法的调查结论具备合法性。在现有的权力结构下,监察机关职务违纪违法的调查结论能够直接影响职务犯罪调查,并在事实上形成了一种难以克服的“权力惯性”:由于监察机关既负责职务违纪违法调查,又负责职务犯罪调查,两种调查虽然在性质上不同,但在程序上却无法切割。这意味着职务违纪违法调查所获取的证据与认定的事实,将全面地在职务犯罪调查中加以适用。而由于职务违纪违法监督、调查、处置职权都集中在监察机关,监察机关作出的决定即为生效的合法决定。监察机关获取的职务违纪违法证据,已经依据监察法确认其真实性、合法性与客观性,既然监察法与刑事诉讼法“证据一体”,<sup>[32]</sup>故这些证据可以直接作为职务犯罪证据运用于刑事诉讼,原则上无需检察机关与审判机关进行二次的实

[29] 参见陈瑞华:“论监察委员会的调查权”,《中国人民大学学报》2018年第4期,第10页。

[30] 参见褚福民:“以审判为中心与国家监察体制改革”,《比较法研究》2019年第1期,第44—53页。

[31] 参见钱小平:“监察管辖制度的适用问题及完善对策”,《南京师大学报(社会科学版)》2020年第1期,第138页。

[32] 参见李勇:“《监察法》与《刑事诉讼法》衔接问题研究——‘程序二元、证据一体’理论模型之提出”,《证据科学》2018年第5期,第567—569页。

质审查。职务违纪、违法及犯罪调查是监察机关的专属职权,检察机关与审判机关也难以重新审查监察机关在该阶段获取的证据,监察机关证据审查权的排他性进一步促进了监察中心主义倾向的形成。

问题在于,监察中心主义倾向与以审判为中心的诉讼制度能否共生共存,进而在职务犯罪的刑事诉讼程序中形成监察与审判“两个中心”?对此问题,回答是否定的。理由在于,无论是监察中心主义倾向还是以审判为中心,皆强调对职务犯罪定性施加终局性的实质影响,二者只能居其一,换言之,如果形成“两个中心”,则二者必然存在竞争关系,影响权力的有序运行。以审判为中心的精髓是庭审实质化,从事实认定到证据采信再到定罪量刑,都需要控、辩、审三方的实质参与。<sup>〔33〕</sup>因此,坚持以审判为中心是处理监察、检察与审判三者关系的基础,防范司法过程中的监察中心主义倾向具有必要性。<sup>〔34〕</sup>

无论是基于反思侦查中心主义,还是为了保障程序与实体正义,司法过程中的监察中心主义倾向都值得审慎考量。在以往的侦查中心主义构造下,“侦查机关对案件事实所作的认定结论,通过检察机关的提交,可以畅通无阻地抵达法院,并成为法院裁判的直接依据”,<sup>〔35〕</sup>增加了刑事诉讼的误判风险。监察机关职务犯罪调查权较之以前的侦查权更具优势性,监察机关可以自行采取留置措施,其调查权高度集中、调查活动高度封闭。顺此逻辑,司法过程中的监察中心主义倾向与以审判为中心的刑事诉讼制度无法共生共存,监察中心主义倾向有可能使审判活动高度倚赖于监察机关的职务犯罪调查结论进而作出裁判,这无疑有悖于“以审判为中心”的诉讼制度价值与目标。

### 三、化解监察中心主义倾向的法治路径

作为一项政治权力,监察权的法治化运行必须兼顾反腐的政治效果与法律效果。这就要求监察机关必须在法治框架下落实反腐的政治目标,尤其涉及职务犯罪的司法认定时,应当以司法公正为价值导向,认真领会党中央“惩前毖后、治病救人”的反腐方针政策,将监督执纪“四种形态”与一体推进“三不腐”等决策部署科学运用于反腐实践。面对司法过程中可能形成的监察中心主义倾向,应当穿透监察机关办理职务犯罪流程,从实体、程序与证据三个层面寻求促进监察权法治化规范化的合理方案以指导监察实践,实现反腐的政治效果与法律效果的有机统一。

#### (一) 实体制约:监察权的自我约束与法治调控

从实体角度制约监察权,要求以法治思维指导监察权的运行,规范用权、合理限权。一方面,要对监察权的启动进行必要约束,只有实质意义上的违纪违法犯罪行为,才能进入监察程

〔33〕 参见李勇:“‘以审判为中心’的精髓与支柱”,载《人民法院报》2016年5月26日,第005版。

〔34〕 参见秦前红:“我国监察机关的宪法定位——以国家机关相互间的关系为中心”,《中外法学》2018年第3期,第563页。

〔35〕 陈瑞华:“论侦查中心主义”,《政法论坛》2017年第2期,第18页。

序、受到监察机关的处理。另一方面,要对监察机关的处罚权进行约束,对轻微的违法行为不能施加过重的处罚。

第一,完善监察权启动的自我约束系统,建立监察权合规与失职问责体系。司法过程中的监察中心主义倾向,反映了当前的监察权缺乏可调控性,个别环节失控的监察权有碍于司法公正的实现。这类问题可以从权力配置中寻找解决方案,具体而言:

一是通过监察权合规机制实现事前免疫。<sup>[36]</sup> 早期国家监察体制改革对监察机关赋权有余而限权不足,由此导致监察权欠缺相应的约束机制。监察权作为一项公权力,其自身当然也有公权合规的必要。监察权合规与否,其规范依据包括监察法律法规及关联性政策。2023 年 12 月 8 日,习近平总书记在中央政治局会议上强调,“要准确运用‘四种形态’,落实‘三个区分开来’,把从严管理监督和鼓励担当作为统一起来”。<sup>[37]</sup> 因此,在政策定位上,当前反腐败政策要求监察机关对不同性质的行为分类处理、灵活施策,把缺乏经验而出现的失误和错误、推动发展中的无意过失等与违纪违法行为区分开来,对轻微违纪违法行为也要给予足够的从宽处理空间。在运行策略上,监察权合规主要针对和考察监察人员的用权行为,在具体“人”的层面把握权力的微观运作,可以由本级和上级监察机关对用权之人联合开展常态化监督评估。

二是通过对监察人员的失职问责实现事后纠错。以适当责任约束用权之人,是公权运行法治化的重要内容。责任与权力相生相成,是约束权力的必要手段。一旦权力的行使超出了法定界限,责任对权力的约束将产生法律效力,并进一步规范权力运行。欠缺责任的权力将大大增加权力被滥用的可能性。<sup>[38]</sup> 针对监察人员的失职责任体系的科学构建,有两个核心方面:一是责任的确定性。不确定的责任存在较大的缓和空间,容易削弱问责的有效性。只有确定的责任,才能体现责任的威慑性、发挥责任机制的有效性,指引权力主体规范用权,保持责任机制的评价、教育等重要功能。<sup>[39]</sup> 《监察法》与《监察法实施条例》对监察人员失职行为的类型目前尚未作出明确划分,具体处罚的内容也仅以“依法给予处理”作出概括性规定,其责任配置具有较大的不确定性,这些方面有待于进一步补充和完善。二是责任的均衡性。总体而言,《监察法》《监察法实施条例》及《刑法》等对监察人员配置的处罚相对较轻。例如,同样是刑讯逼供、暴力取证等行为,司法工作人员实施的,构成刑讯逼供罪,而监察人员实施的,一般仅属于违法行为,只有造成他人轻伤以上等严重后果的,才构成犯罪,责任与权力明显不均衡。监察权作为准司法权,其在职务犯罪调查中实施的刑讯逼供、暴力取证等行为时,可以视为准司法工作人员,参照司法工作人员的有关规定评价其行为性质,确保责任的均衡性。

[36] 参见程衍:“合规改革背景下公权合规在监察监督领域的引入”,《政法论坛》2022 年第 6 期,第 173 页。

[37] 参见《中共中央政治局召开会议 分析研究 2024 年经济工作 研究部署党风廉政建设和反腐败工作 审议〈中国共产党纪律处分条例〉 中共中央总书记习近平主持会议》,载央视网,<https://news.cctv.com/2023/12/08/ARTIJGkOcPZFP0cdrPs3F17H231208.shtml>,最后访问日期:2023 年 12 月 14 日。

[38] 参见刘金国:“权力腐败的法律制约”,《中国法学》2000 年第 1 期,第 40 页。

[39] 参见谭波:“权责统一:责任型法治政府建设的基本思路”,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2020 年第 4 期,第 175 页。

第二,以法治思维调控反腐政策决策,规范监察机关的处罚权。“惩前毖后,治病救人”是党中央一贯坚持的反腐方针政策,即对于犯错的同志不能一刀切地从严惩治,而应当按照“惩前毖后、治病救人”的方针政策,尽可能予以挽救,帮助其改正错误。<sup>[40]</sup>以这一方针政策为基础,党中央部署法治反腐过程中发展出了许多行之有效的政策决策。党的十九大将监督执纪“四种形态”写入党章,成为国家监察体制改革第一阶段“纪法衔接”的重要指导思想。<sup>[41]</sup>党的二十大进一步将一体推进“不能腐、不想腐、不敢腐”有效机制写入党章,成为深化国家监察体制改革的系统工程。

纪挺法前、纪法融贯是国家监察体制改革的重要成果,<sup>[42]</sup>党纪党规与国家法律协同分担法治反腐的重大职能。因此,法治反腐是纪检监察系统、法律系统与政策系统的有机协调,强调规范性与灵活性并重。无论是监督执纪“四种形态”还是一体推进“三不腐”有效机制,抑或是“三个区分开来”,都反对纪检监察机关不加甄别地对任何腐败行为一律从严,而要根据行为性质、情节等灵活施策,尽可能挽救轻微的违纪违法行为,以法治思维灵活运用反腐政策决策。以监督执纪“四种形态”的适用和转化为例。一方面,监察机关应当严格把握违纪违法和犯罪行为的界限,能使用前三种形态解决的,尽量避免使用第四种形态,使第四种形态成为极少数。这就要求监察机关必须严格区分违规收礼与感情投资型受贿罪、利用工作上的便利与利用职务上的便利等,避免将性质不确定的行为认定为职务犯罪。当然,不认定为职务犯罪并不等于放纵,纪检监察机关可以依规依法将这些行为认定为职务违纪违法,并给予相应的处分。另一方面,纪检监察机关应当精准运用监督执纪“四种形态”,合理适用“四转三”,对前三种形态的被调查人可以适当给予从宽处理,践行“治病救人”的方针政策,如根据纪检监察法律法规规定和政策精神,允许第三种形态转为第二种形态,或者第二种形态转为第一种形态。与之相对,对于由轻转重尤其是第三种形态转向第四种形态应当进行限制,对违纪违法和犯罪事实进行差异化评价。具体而言,在第三种形态转向第四种形态时,监察机关必须对涉案的证据、事实与情节等进行二次审查,只有形式上符合犯罪构成要件且实质上具有处罚必要性的行为,才能将涉案行为作为第四种形态的职务犯罪移送检察机关处理。

## (二) 程序规范:完善监察与检察的衔接机制

监察与检察的有序衔接,是规范司法过程中监察权运行的重要方式。2020年12月28日国家监委、最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合发布《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)》,围绕“管辖”“证据”及“留置与刑事强制措施”三个方面的监检衔接作出规范和明确。2021年6月15日中共中央发布《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,强调要进一步加强和完善监察和检察机关的配合制约机制。具体而言,要推动监察机关与检察机关在程序、证据等方面的衔接,同时,完善检察机关提前介入监察机关办公过

[40] 参见孙志勇:“坚持惩前毖后、治病救人的方针——学习领会中央纪委六次全会精神‘五条体会’之四”,载《中国纪检监察报》2016年4月13日,第006版。

[41] 参见陈越瓯:“新时代法制统一的政法逻辑”,《苏州大学学报(法学版)》2023年第1期,第18页。

[42] 参见秦前红:“党政联合制定党内法规的规范路径研究”,《政法论坛》2023年第2期,第21页。

程的工作机制以及补充侦查制度等。这为进一步深化监察与检察的有序衔接搭建了总体框架。基于此,监检衔接关系的科学运作,建立在三项制度基础之上:留置阶段检察机关的依职权介入制度、起诉衔接阶段的自行补充侦查制度以及审查起诉阶段的酌定不起诉制度。

第一,留置阶段允许检察机关提前介入,形成依职权介入与商请介入的制度互补,兼顾监察独立性与公正性。职务犯罪必留置,这是当前监察实践中办理职务犯罪的常态。为了缓和留置措施较为封闭的弊端,监检衔接中检察机关提前介入制度得到确立。当前,检察机关介入监察机关办理职务犯罪案件的方式是“商请介入”,主动权在监察机关手中。“商请介入”充分考虑了监察独立性,坚持了监察机关主导调查的逻辑。从监察机关角度来看,允许检察机关的提前介入,是为获得来自检察机关的协助与配合,而非监督与指导,仅规定“商请介入”模式,最大限度地保障了监察独立性。《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》第 7 条规定,“落实检察机关与监察机关办理职务犯罪案件互相配合、互相制约原则”的规范要求,设计监检衔接阶段的提前介入制度,应当兼顾规范性与灵活性。规范性要求必须确定提前介入的标准和条件,灵活性要求对检察机关进行适当地赋权,确保其监督工作的自主开展。<sup>[43]</sup>

参酌检察机关对公安机关侦查的介入模式,结合监察权的特殊性,建议允许检察机关在特殊情况下可以依职权介入,并与商请介入形成动态互补,进一步促进监察与检察的有序衔接。具体可以作出如下规定:其一,人民检察院可以适时依职权介入重大、疑难、复杂职务犯罪案件的调查活动,参加监察机关对于重大案件的讨论,对案件性质、证据收集、适用法律等提出意见;其二,对于上述案件以外的其他案件,监察机关可以商请检察机关提前介入以提供协助;其三,对于因涉嫌职务犯罪而被留置的案件,检察机关可以派检察人员列席记录调查过程,对调查过程中的违规违法行为提出意见,并督促改正。对于重大、疑难、复杂的职务犯罪案件,检察机关可以依职权主动介入,发挥检察机关配合监察机关的职能作用;对于一般职务犯罪案件,监察机关可以商请检察机关介入,这样差异化设计检察机关介入模式,兼顾了案件性质、监察权的独立性和实效性,实现“寓制约于配合之中”,同步体现监检的配合制约关系。考虑到留置措施高度封闭,且留置期间禁止律师介入,此时,可以由检察机关派员列席。一般情况下,检察人员仅记录案件调查情况,不发表实质意见,并不影响监察独立性。

第二,起诉衔接阶段赋予检察机关自行补充审查权,发挥补充侦查的实质功能。根据《监察法》第 47 条第 3 款规定,退回监察机关补充调查与检察机关自行补充侦查有主次之分,原则上以退回补充调查为主,这是基于办案专业性、监察独立性等考量。<sup>[44]</sup> 2019 年《人民检察院刑事诉讼规则》第 344 条第 1 款规定,以下场合检察机关可以对监察机关移送审查起诉的案件自行补充侦查,包括:第一,基本犯罪事实已经确认,相关言词证据的主要内容一致能够相互印证,但是存在个别情节需要进一步查清的;第二,主要证据已经核实,部分证据材料需要依法补充鉴定的;第三,依法由检察机关自行侦查更为合适的其他情形。但以上情况适用的前提是

[43] 虞舜:“职务犯罪案件中监检衔接的主要障碍及其疏解”,《政治与法律》2021 年第 2 期,第 151 页。

[44] 参见董坤:“论监察与司法衔接中的退回补充调查”,《经贸法律评论》2021 年第 5 期,第 124—128 页。

“定罪量刑的基本犯罪事实已经查清”，如果检察机关发现监察机关移送的案件中存在非法证据需要排除的，由于并不满足“定罪量刑的基本犯罪事实已经查清”的条件，则只能退回补充调查。然而，由于监察机关涉嫌采纳非法证据，为了确保程序公正此时由检察机关自行补充侦查显然更为合适。

《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》第7条规定，“推动刑事司法与监察调查的办案程序、证据标准衔接”，完善“检察机关退回补充调查和自行补充侦查机制”，因此，在现行立法和政策框架下，检察机关对职务犯罪案件的自行补充侦查仍有进一步续造和完善的余地。为了发挥检察机关自行补充侦查“提高办案质效，确保公正司法”的实质功能，参照2020年最高人民检察院、公安部《关于加强和规范补充侦查工作的指导意见》的有关规定，在以下情况下应当允许检察机关自行补充侦查：其一，检察机关发现关键证据需要及时固定和收集，否则有灭失的风险，且自身有条件自行补充侦查的。例如，监察机关已经将证据材料移送至检察机关，为了及时收集和固定存在灭失风险的关键证据，由检察机关自行补充侦查更有效率。其二，检察机关退回监察机关补充调查，再次移送的案卷材料仍然未达到要求，自行补充侦查具备可行条件的。根据《监察法实施条例》的规定，补充调查以二次为限。当监察机关进行补充调查之后仍然无实质进展，为了避免在监察与检察之间进行无意义的“案卷流转”耗损宝贵的补充侦查（调查）次数，应当允许检察机关自行补充侦查，以更好查清案件真实情况。其三，存在不宜退回补充调查的其他情形，如有证据表明监察人员存在报复陷害等违法行为，或者存在以威胁、引诱、欺骗及其他非法方式收集证据，亦或是存在应当回避的情形等。此时无论是基于保障被调查人人权的实体正义，还是为了排除非法证据的程序正义考量，由检察机关自行补充侦查更为合适。

第三，审查起诉阶段激活检察机关的不起诉决定权，确保监察权与检察权在不起诉环节的协同运作。根据刑事诉讼的程序划分与职权分工，对涉嫌职务犯罪的案件，起诉或不起诉的决定权在检察机关手中。充分激活检察机关不起诉决定权，对犯罪性质、情节较轻的职务犯罪分子依法作出不起起诉决定，是少数能够体现刑事政策以宽济严的环节，也是延续“惩前毖后、治病救人”方针政策的重要体现。

基于监察法治化的内在要求，对于涉嫌较轻职务犯罪的案件，监察机关在依法给予违纪处分和政务处分后，应当综合考量监督执纪的“四种形态”，决定是否对被调查人适用“四转三”。对于不符合“四转三”条件，例如，被调查人虽然罪行较轻，但是没有自首、立功等法定从宽情节，则应当依法移送检察机关处理，这是刑事诉讼程序正义的基本要求。对于依法移送的被调查人，即使监察机关认为性质较轻，也不会导致对轻微行为的处罚过重。因为在刑事诉讼阶段，检察机关还需要根据行为人的犯罪性质、犯罪情节、悔罪表现等判断是否符合起诉条件，对于犯罪性质、情节较轻、悔罪表现较好的行为人，检察机关可以依法作出不起起诉决定，从而实现司法上的无罪化，兼顾了政治效果与法律效果。在此过程中，监察机关也可以依法参与，即如果监察机关认为对行为人没有必要定罪处罚的，可以通过“监察建议”的形式告知检察机关，由检察机关作出终局性判断。基于监察与检察的职责分工，检察机关应当对监察机关移送的案件进行二次的实质审查，对于符合酌定不起起诉条件的，检察机关依法可以作出不起起诉决定，从

而既尊重监察权运行的独立性,又在监检有序衔接中发挥检察机关的刑事诉讼职能。

### (三)证据审查:职务犯罪调查权的法治化规范化

行贿受贿犯罪是当前职务犯罪的主要类型,而监察机关在查处职务犯罪过程中普遍存在“口供依赖”,尤其依赖于行贿人的口供。这种现象形成的根源在于当前刑事立法与刑事政策对行贿人给予了较大幅度的从宽激励,使得行贿人成为了“犯罪同盟”中容易被攻克的薄弱点,行贿人的口供成为了职务犯罪中最易获取的证据。然而,为了获取行贿人的口供,办案机关对行贿人往往给予了过多的激励,“行贿人身份由犯罪嫌疑人转换为证人,最后基本上不负刑事责任,这导致行贿案件的处理整体上失之于宽”。<sup>[45]</sup>而且,“口供依赖”也变相降低了证明标准,因为口供作为言词证据,其证明力本身就偏弱,需要其他证据加以印证才能确保具备较高的证明力。再加上在监察实践中被调查的行贿和受贿人往往存在多份口供,而办案机关有可能采信对被调查人不利的口供,导致存疑有利于行为人的刑事诉讼法原则没有得到充分贯彻。

我国近年来的反腐局势发生深刻变化,“行贿受贿一起查”成为了重要的反腐刑事政策,这对未来职务犯罪的证据审查将产生重大影响。行贿不查则受贿不止,党和国家敏锐意识到,行贿人不择手段的“围猎”是公职人员腐败的重要原因,要实现对腐败现象的标本兼治,必须溯及至源头,从严打击行贿行为,这也是一体推进“三不腐”有效机制建设的内在要求。为此,2021年9月中央纪委国家监委等六部门联合印发《关于进一步推进受贿行贿一起查的意见》,明确提出要对“围猎”与“被围猎”的双方均依法进行严惩,清除行受贿生存的土壤。2022年10月党的二十大再度重申坚持“行贿受贿一起查”。2023年12月29日,第十四届全国人大常委会第七次会议通过了《中华人民共和国刑法修正案(十二)》,较大幅度提高了单位行贿罪的法定刑,在行贿罪中增加若干从重处罚情节,与受贿犯罪的刑罚幅度相衔接。从查处行贿受贿犯罪的角度来看,坚持“行贿受贿一起查”,从严打击和从重处罚行贿犯罪,并较大幅度提高部分行贿犯罪的法定刑,有可能使行受贿双方的“攻守同盟”更加稳固,行贿人的口供将更难取得。

这种转变对职务犯罪调查而言既是挑战,亦是新契机,其有助于摆脱长期以来职务犯罪的“口供依赖”并重新审视证明标准。监察机关职务犯罪调查应当与刑事诉讼采取同一标准。确保无罪的人不受刑事追究是刑事诉讼的根本任务之一,这就要司法机关必须查实查清案件事实,确保据以定罪的证据达到确实、充分的程度。根据《刑事诉讼法》第55条明确提出刑事案件的定罪量刑不能轻信口供,而应当重视证据的印证证明,确保证据确实、充分。要达到证据确实、充分的程度,不仅要遵守法定的证据形式要求,还要确保待查证的实体事实得到充分证明,能够排除合理怀疑。职务犯罪依赖口供,容易导致口供所反映的事实与客观真实不符,难以保证证据确实、充分,有可能无法排除合理怀疑。因此,未来职务犯罪的证据审查应当进行两个方面的转变:

第一,从依赖言词证据到强调实物证据。随着口供愈发难以获取,监察机关再投入大量的反腐资源获取行贿人口供的边际效益将大大降低。此时,为了查清案件事实,更应当聚焦于行贿受贿犯罪的本质特征。行贿受贿犯罪的本质是权钱交易,行贿人给予受贿人的财物是其职

[45] 孙国祥:“‘受贿行贿一起查’的规范化法治化路径”,《中国刑事法杂志》2023年第4期,第5页。

务行为的对价,因此,查清涉案财物的性质、来源与去向,是查证行贿受贿犯罪最有力的证据。这就要求监察机关转变办案思路,从过去依赖留置等措施获取被调查人的口供,转向通过技术调查等措施发现资金流向,还原案件的客观真实情况。监察机关查证的客观事实还可以与有关言词证据相互对照,进一步判断涉案人员是否符合坦白等情形。这一转变不仅摆脱了职务犯罪的“口供依赖”,而且资金流向等实物证据的证明力相对更高,能够与其他证据组成更加完整的证据链,注重查实这些证据也顺势实现了“行贿受贿一起查”决策部署下职务犯罪证据审查的平稳过渡。

第二,从重视证据获取到突出证据印证。职务犯罪发展至今已经完成多次进化,当前高发的“暗腐败”“微腐败”和“同盟型腐败”中权钱交易的隐蔽性更高,犯罪暴露周期显著拉长,这无疑增加了办案机关的查处难度。因此,职务犯罪办理中存在“重证据获取、轻证据印证”的现象,尤其注重口供的获取。为了增强口供的可靠性,监察机关办理职务犯罪案件应当与刑事诉讼一样重视证据印证,丰富职务犯罪办理中获取的证据类型,增强证据链的完整性和证明力。目前可行的方案是,发挥调查留置中已经制度化的全程录音录像的功能,将之作为证据随案卷移送。全程录音录像具有证据属性,可以记录调查过程并在笔录证据等存在争议时作为参考依据。<sup>[46]</sup> 为了保障调查过程合法合规,可以参酌公安机关侦查中的录音录像制度,允许检察机关与审判机关依职权审查其内容。全程录音录像与口供等相互印证,极大增加了证据的可采性。

在“行贿受贿一起查”的决策部署下,将证据审查标准提高至与刑事诉讼同等要求,可能导致部分行贿受贿行为得不到及时追究。为了突破这种困局,监察与司法实践中应当激活两个外围犯罪的适用,分别是巨额财产来源不明罪与隐瞒境外存款罪。由于这两个罪名的认定都采取推定规则,行为人无法证明资金来源的合法性或不主动告知(隐瞒)有境外存款的,即推定符合犯罪构成要件,无需办案机关获取其他证据印证,证明标准相对较低。因此,这两个罪名能够对难以查实的腐败行为治理起到补充规制作用,不会因为行贿受贿犯罪未被及时查处而产生放纵违法犯罪的问题。

## 四、结 语

国家监察体制改革第一阶段的目标是探索建立相对完善的监察制度体系,探索的过程中包容了经验与教训,利与弊共存。在改革早期,如何有效预防与惩治腐败是重点,这导致监察权的反腐功能优势被放大,缺陷被掩藏。当国家监察立法出台与配套制度相继建立,改革进入到第二阶段即深化国家监察体制改革,应当回归一切问题的最核心,认真审视监察权力本身的弊端与不足。监察权作为公权力也要关进制度的笼子里。规范和正确行使监察权,关键要厘清其在纪监和司法“两组关系”中的不同定位,不能将纪监关系中的监察主导模式延续至司法

<sup>[46]</sup> 参见卞建林、陶加培:“论监察法与刑事诉讼法衔接中录音录像制度”,《中国刑事法杂志》2019年第3期,第23页。

关系,放任监察中心主义倾向的发展。司法关系中的监察权应当服务于以审判为中心的刑事诉讼制度,依此逻辑,需要对监察权按照准司法权进行实体规范与程序约束,促进监察权运行的法治化规范化。

---

**Abstract:** Under the rule of law and anti-corruption system, the supervisory power has different positioning in the “two sets of relationships” between discipline inspection and judiciary. In the relationship between discipline inspection and supervision, focusing on supervision is an important achievement in the reform of the national supervision system to establish a centralized and efficient anti-corruption system. In this sense, the formation of the tendency of supervisory centrism has objective inevitability and substantive rationality. In judicial relations, the supervisory authority’s power to investigate officials’ crimes and transfer investigatory clues should serve litigation activities centered around trial, so the supervisory authority should not occupy a central position at this time. The intervention of supervisory power in the judicial process has broken the relatively balanced litigation power structure. With its power advantages, supervisory agencies may shape a supervisory centrism trend that dominates the overall handling of officials’ crimes, so as to affect the realization of criminal litigation functions centered around trial. To resolve the tendency of centralization of supervision in the judicial process, it is necessary to further optimize the functional positioning of supervision and improve the procedural procuratorial supervision of the supervisory power under the guidance of the decision-making deployment of the Central Party Committee’s integrated promotion of “no one dare to be corrupt, no one is able to be corrupt and no one want to be corrupt” and “joint investigation of bribery and acceptance”, in order to make up for the shortcomings of the supervisory power’s own system and promote the continuous deepening of the national supervisory system reform.

**Key Words:** Tendency of Supervisory Centrism; Rule of Law in Supervision; “No One Dare to Corrupt, Able to Corrupt or Want to Corrupt”; Connection Between Supervision and Prosecution

---

(责任编辑:高 薇)