中外法学 Peking University Law Journal
Vol. 35, No. 3(2023)pp. 785－802

监察证据标准的理论阐释与优化路径

张红哲*

摘 要 监察证据标准是监察机关在案件审查调查过程中,依法收集、固定、审查、运用证据所应当达到的标准,属于监察制度的重要组成部分。监察证据标准的体系化建设既有利于推进反腐败工作的法治化、规范化,也有利于构建符合监察规律的真相发现机制。只有在理论层面厘清监察证据标准的分歧,才能在实践层面正确把握"三类案件"的处理和"四种形态"的运用。在横向层面,可依案件类型将监察证据标准分为违纪案件审查证据标准、职务违法案件调查证据标准与职务犯罪案件调查证据标准;在纵向层面,可依案件处理流程分为初核证据标准、立案证据标准、采取特定审查调查措施的证据标准与结案证据标准。制定科学体系化监察证据标准,需要重点解决抽象标准与具体标准、统一标准与差异标准、强制标准与指引标准之间的关系问题,完成对监察证据标准"四梁八柱"的设置。在此基础上,才能进一步展开对某一具体证据标准的构设。

关 键 词 监察证据 监察证据标准 三类案件 层次化结构 纪法贯通

一、问题的提出

证据标准问题既是证据法学研究的理论难题,也是法治实践中的关键问题。监察体制改革以来,对监察证据问题的研究方兴未艾,尤其监察证据标准如何设置的问题一直是理论界的关切所在。[1] 在纪检监察实践中,监察证据标准问题也构成监察法治实践中的重点和难点

* 中国政法大学习近平法治思想研究院副研究员。本文系2022年度法治建设与法学理论研究部级科研项目"行政执法证据规则的体系构建研究"(项目编号:22SFB4009)的阶段性研究成果。

〔1〕 关于监察证据标准的研究较多,代表性研究如张中:"论监察案件的证据标准——以刑事诉讼证据为参照",《比较法研究》2019年第1期,第16—27页;曹鎏:"论职务违法调查的理论逻辑、规制路径及证据规则",《法学评论》2020年第5期,第184—196页;谢佑平、申育冰:"论监察调查三类案件的证据(明)标准及其程序衔接",《河北法学》2021年第11期,第64—74页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/ 北大法宝www.pkulaw.com/

问题。是否有独立、完备的证据标准体系,决定了监察机关处理监察案件的准确性和效率性,影响着反腐败工作法治化与规范化的成效。2018年施行的《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)第33条第2款对监察证据标准作了原则性规定:"监察机关在收集、固定、审查、运用证据时,应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致。"但是,《监察法》不同于《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》),尤其是监察调查所面对的"三类案件"不同于单一部门诉讼法指向的案件性质、特征和后果。将"监察证据标准"等同于"刑事诉讼证据标准"虽能够最大限度地保障被调查人的权利,但强行拔高所有监察案件的证据标准在监察实践中给案件办理带来巨大的困难,也容易引发争议。

为解决上述问题,2021年施行的《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62、63条对职务违法案件证据标准与职务犯罪案件调查终结需要达到的证据标准作出明确区分。自此,监察证据标准进入到"二元标准"时代。当然,《监察法实施条例》的出台对《监察法》中证据标准的规定进行了有效的补充、完善与细化,但其仍未能全面解决监察证据标准的理论与实践问题。

在理论层面上,监察证据标准的核心法理问题仍未得到有效阐释。一方面,学术界对监察证据标准理论问题的探讨多集中于《监察法实施条例》出台以前,在内容上也以批判"三类案件"证据标准不加区分为主。[2] 这些理论探讨均以表征于外的监察实践问题为核心关切,并未触及更深层次的法理问题,如监察证据标准是什么?监察证据标准与监察证明标准有何区别?关于监察证据标准本体论问题的研究略显不足。另一方面,《监察法实施条例》的出台也为监察证据标准的法理研究带来新的议题。《监察法实施条例》第62、63条的列举性规定是否涵括了监察证据标准的全部内容?监察证据标准是否等同于监察机关调查终结的证据标准?职务违法调查的"证据确凿"标准与违纪审查的"证据确凿"标准和职务犯罪调查的"证据确实充分"标准是否存在实质性差别?这些新出现的问题亟需理论回应。

在实践层面上,监察机关对具体监察证据标准的理解与适用情况仍不统一。《监察法实施条例》对证据标准的相关规定肯定了部分地方监委前期"以案件类型为基础,细化证据标准"的实践探索,但并未对全部具体标准予以明确。例如,《监察法实施条例》第62条规定职务违法案件定案证据应当真实、合法,但实践中对监察证据合法的理解与适用仍存在差异。在涉嫌职务犯罪的案件中,证据合法性的判断标准已形成体系化,从取证主体、取证手续、取证要求等各方面都有具体规定。但是违纪、职务违法案件对于证据的合法性要求并没有形成体系化的取证程序,在办案实践中,对于鉴定意见的审查亦不如涉嫌职务犯罪案件详细。这些问题容易导致监察实践中,办案人员对监察证据存在不同的主观认识。

以上理论与实践问题表明,《监察法实施条例》出台后,对监察证据标准的研究仍属未竟之

〔2〕 代表性研究成果如谢小剑:"职务违法与职务犯罪监察调查程序'相对二元化模式'提倡",《法商研究》2021年第5期,第159—172页;高通:"监察程序中非法证据的法解释学分析",《证据科学》2018年第4期,第399—409页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/ 北大法宝www.pkulaw.com/

话题。“法律的未完成性不是什么缺陷,相反,它是先天的和必然的。”[3]《监察法》与《监察法实施条例》的开放性为进一步完善监察证据标准的设置与适用预留了空间。鉴此,本文拟从证据标准的一般法理出发,结合相关法律法规对监察证据标准的规定,参考实践中对监察证据标准的具体适用情况,重新阐释监察证据标准的本体问题,澄清监察证据标准的部分误识,完善监察证据标准的具体设置。

二、监察证据标准的概念重释

在我国法治实践中,经常出现将证据标准与证明标准、充分性标准等事实认定标准相混同的现象。[4] 主要原因在于证据标准这一概念最初产生于刑事司法实践,尚未经过充分学理化建构,其概念内涵尚不清晰,因而在实务工作中对这一概念的使用相对随意。加之我国证据法学理论话语来源众多且彼此杂糅,[5]对证据标准的概念使用也存在一定混乱。监察体制改革后,国家监察委员会曾专门就监察证据标准的理解与适用问题在全国多地监察委员会开展调研,但各地对监察证据标准的理解与适用亦不完全一致。以上情况表明,通过对监察证据标准概念本身的理论探讨推动监察证据标准概念的规范化运用尤为必要。可喜的是,随着近年来证据法学研究的深入,证据标准这一具有丰富内涵的概念已经受到更多学者关注,既有证据标准的理论成果对廓清监察证据标准的概念范畴具有积极的作用。

(一)监察证据标准的范畴界定

传统的反腐败问题研究中存在一项共识性结论:党纪与国法分别属于两种不同的规范类型。[6] 监察体制改革后,如何处理好党纪与国法的关系也成为事关国家监察体制改革基本方向的重要问题。[7] 在监察证据制度的研究中,大部分研究者仅将职务违法与职务犯罪案件的证据问题纳入研究视域,而将违纪案件审查的证据问题视作党内法规问题并予以回避。本文认为,对监察证据标准问题的研究,不应排除违纪案件的证据标准问题。在学理上,监察证据标准概念应是对纪检监察案件证据标准的统称。

在规范层面,违纪案件证据标准与职务违法、职务犯罪案件证据标准分属不同规范体系。《监察法》第3条将各级监察委员会的职权限定为“调查职务违法和职务犯罪”,未将违纪审查问题纳入监察调查范畴。《监察法实施条例》第62、63条分别规定了监察机关调查终结的职务

---

〔3〕 (德)阿图尔·考夫曼、温弗里德·哈斯默尔主编:《当代法哲学和法律理论导论》,郑永流译,法律出版社2013年版,第186页。

〔4〕 参见熊晓彪:“证据标准的具象维度与实践纠偏——兼论类案证据标准的数据化统一”,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2022年第4期,第38页。

〔5〕 参见吴洪淇:“证据法体系化的法理阐释”,《法学研究》2019年第5期,第157页。

〔6〕 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121页。

〔7〕 参见刘艳红:“《监察法》与其他规范衔接的基本问题研究”,《法学论坛》2019年第1期,第5—15页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/ 北大法宝www.pkulaw.com/

违法案件与职务犯罪案件应当达到的证据标准，亦未将违纪案件审查的证据标准纳入调整范围。可见，在规范层面，监察法律法规仅规范职务违法案件证据标准与职务犯罪案件证据标准，违纪案件及其证据标准问题一般由《中国共产党纪律检查委员会工作条例》《中国共产党纪律处分条例》《关于查处党员违纪案件中收集、鉴别、使用证据的具体规定》等党内法规和规范性文件调整。虽然党内法规与监察法律法规存在形式上的分化，但监察体制改革以来党中央一直强调"纪法贯通"，就是要将执纪与执法工作统一起来。在纪检监察实践中，针对同一对象的执纪与执法活动也存在融合贯通的趋势。在案件受理初期，案件性质无法明确定性，案件办理所采用的程序标准与证据标准均无法区隔；在立案阶段，对涉嫌违纪违法的案件通常采取"双立案"的立案模式；在案件立案后，针对同一对象违纪审查与违法犯罪调查也通常同步展开。在这一背景下，违纪问题当然应被纳入监察法学的研究论域。[8] 执纪审查证据标准也当然属于监察证据标准之范畴。

在实践层面，违纪案件证据标准与职务违法、职务犯罪案件证据标准具有一定相融性。纪律检查权与监察权虽然分别隶属党的领导权与国家政权两套不同的权力体系，但在内容、执行等方面存在融合性。在纪检监察的顶层设计问题上，党中央多次强调"监督执纪和监察执法一体推进"，这就要求二者之间需要适度融合。监察体制改革后，也有学者提出，监察调查活动类型有两种："一是针对违反党纪和行政法规的一般调查；二是针对职务犯罪的刑事调查。"[9] 从监察机关内部的工作分工来看，对于违纪案件审查、职务违法和职务犯罪的调查工作均由监督调查部门统一开展。从案件调查一般流程来看，在案件处理初期，由于案件尚未被清晰定性，因此证据核查工作适用同一套程序和标准；案件完成初核后，部分案件会被纪律审查与违法调查"双立案"；在案件审查过程中，存在违纪审查与违法犯罪调查相互转化的问题；在案件处置环节，也存在轻微职务违法行为以违纪处理的情况。因此，在纪检监察实践中，违纪案件审查与职务违法、职务犯罪案件调查"共享"了部分证据标准。

综上，国家监察立法的重要目的之一就是要"实现党的监督和国家监督的协调匹配"。[10] 虽然监察法律法规只能就职务违法案件与职务犯罪案件的证据标准问题作出规定，但实践中"纪法罪"三类案件调查过程中所适用程序与证据标准并未被严格区分。作为一种学术讨论，对监察证据标准问题的研究不应忽视违纪审查案件的证据问题。因此，本文对监察证据标准的讨论不局限于监察法设定的"相对二元"[11]制度框架之内，而是站在更加综合的视角，解决实践中存在的"三类案件"证据标准理解适用问题。

（二）监察证据标准与监察证明标准之界分

在监察实践中，监察机关经常将证据标准作为证明标准的替换概念使用。在我国，"证据标准"与"证明标准"这两个概念属于相近概念，在相当长的一段时间内二者是相互混用的，指

〔8〕 参见张红哲："论监察法学的研究论域"，《行政法学研究》2022年第1期，第92—104页。

〔9〕 汪海燕："监察制度与《刑事诉讼法》的衔接"，《政法论坛》2017年第6期，第84页。

〔10〕 马怀德："再论国家监察立法的主要问题"，《行政法学研究》2018年第1期，第4页。

〔11〕 谢小剑，见前注〔2〕，第159页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/ 北大法宝www.pkulaw.com/

审查认定证据材料所依据的准则。[12] 上世纪九十年代以来,随着证据法学研究的发展,证明标准概念成为证据法学研究的热点问题,证明标准的概念逐渐清晰化,证据标准概念却未得到重视。在纪检监察实践中,对监察证据标准概念的使用频率远高于监察证明标准。但是,二者在概念内涵上仍未出现显著区分,监察证据标准容易被误认为是监察证明标准在实践中的替代称谓。[13] 为了加强实践中对监察证据标准的理解与适用,应在理论层面破解上述概念混淆问题。

在刑事诉讼领域,证据标准与证明标准的主要差异有两个方面,一方面是适用的阶段不同,即证据标准主要适用于审前阶段,证明标准主要适用于审判阶段;另一方面是参与主体不同,即证据标准参与主体仅为公权力主体,而证明标准参与主体为控辩审三方主体。[14] 在强调以审判为中心的刑事诉讼法学领域,对证明标准的研究较之证据标准而言更为深入。其主要原因有二:一是因为诉讼意义上的证明仅存在于法庭审判阶段,而与审前公诉阶段无关;二是证明标准可以包含证据标准所无法涵纳的证明责任和证明不能等内容。[15] 但这种对证据标准与证明标准的界分立足于刑事审判的视角,有一定局限性,无法适用于纪检监察领域。大部分纪检监察案件不会进入刑事诉讼程序,这部分案件没有严格意义上的"审前阶段",且《监察法实施条例》对职务违法案件也规定了明确的证明标准。上述情况表明,适用阶段与参与主体这两项标准无法成为界分监察证据标准与证明标准的决定性因素。

对监察证据标准与监察证明标准的具体区分还需结合具体规范来加以考察。对监察证据标准的原则性规定为《监察法》第 33 条第 2 款规定的"监察机关在收集、固定、审查、运用证据时,应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致。"监察证据标准可据此提炼为"监察机关收集、固定、审查、运用证据所应达到的要求和标准",其具体规定见于《监察法实施条例》的相关条款,并不局限于第 62、63 条。立法对监察证明标准的概念并未作出直接界定,但《监察法实施条例》对监察证明标准的具体标准作出了规定。《监察法实施条例》第 62 条第 4 项规定职务违法案件调查终结的证明标准为"综合全案证据,所认定事实清晰且令人信服";第 63 条第 3 项规定职务犯罪案件调查终结的证明标准为"综合全案证据,对所认定事实已排除合理怀疑"。

综上,我们可以得出一项结论:监察证明标准是监察机关"运用证据对待证事实加以证明所要达到的法定要求或程度";[16]监察证据标准是用以定案的证据需要具备证据能力且满足各项要件事实对要件证据及必要附属证据的最低要求。在实践中监察证明标准与监察证据标准的界分可概括如下:监察证明标准是一种针对案件事实问题而设定的程度性标准,仅适用于对事实问题的证明,其本质是证明活动必须要达到的程度和要求,不同的案件性质和处理阶段的证明标准有高低之分。监察证据标准则是一种复合性标准,其适用于案件的证据收集、固

〔12〕 参见王牧:"也谈刑事证据审查判断标准",《当代法学》1988 年第 2 期,第 35 页。

〔13〕 参见秦宗文:"证据标准的双维分析:基准与动力",《中国刑事法杂志》2021 年第 3 期,第 88 页。

〔14〕 参见董坤:"证据标准:内涵重释与路径展望",《当代法学》,2020 年第 1 期,第 109 页。

〔15〕 参见陈卫东、简乐伟:"提起公诉的证据标准问题研究",《河南社会科学》2010 年第 1 期,第 83—88 页。

〔16〕 参见陈光中主编:《证据法学》,法律出版社 2019 年版,第 356 页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/ 北大法宝www.pkulaw.com/

定、审查、运用的全阶段，用于指导证据收集，并作为预设标准来对所收集证据的证据能力、证据性质、证据数量与完成形态等进行筛选判断。

(三)监察证据标准的理论内涵

作为一个源于实践的法律概念，证据标准概念常见于各类规范性文件中，且随着时间的推移而不断变化。2005年最高人民检察院公诉厅制发的《毒品犯罪案件公诉证据标准指导意见(试行)》明确指出："公诉证据标准可分为一般证据标准和特殊证据标准。一般证据标准，是指毒品犯罪通常具有的证据种类和形式；特殊证据标准，是指对某些毒品犯罪除一般证据种类和形式外，还应具有的特殊证据形式。"即将证据标准的内涵归纳为证据的种类与形式。随着法治实践的发展，证据标准的概念也逐渐丰富。"2016年以后，司法部门开始研发刑事智能办案系统，在系统中统一设定了每类刑事罪名收集、审查证据的要求，并开始将这些要求称为'证据标准'。"[17]2018年施行的《监察法》对监察证据标准的内涵作出更加全面的概括，即"监察机关在收集、固定、审查、运用证据时应当达到的标准和要求"。据此，我们可将监察证据标准这一概念的理论内涵作如下分解：

第一，监察证据收集标准。传统证据法学研究多关注庭审过程中的证据问题，对证据收集环节的关注不多。[18] 对证据收集标准的规定主要见于程序法中，因此取证标准是一种程序性标准。"监察证据的收集规则实质上是取证措施的使用规则。"[19]《监察法》《监察法实施条例》等法律法规对监察取证活动的具体标准作了较为详实的规定，现已形成与刑事侦查取证既有关联又相互区别的监察取证制度。监察证据收集标准又可分为两类具体标准，分别是证据收集的实体性标准和证据收集的程序性标准。前者主要是对证据收集主体、内容的限定，如《监察法》第40条规定的全面收集原则即是一种针对证据收集内容的具体标准；《监察法实施条例》第113条规定的"搜查女性的身体，由女性工作人员进行"则属于针对证据收集主体的具体标准。后者主要是对监察措施运用的程序性规定，其中既包括对案件适用调查措施类型的限制，也包括对监察调查措施使用的限制。

第二，监察证据固定标准。证据作为"能够增加某一假说之概率的信息"，[20]其信息本质决定了证据的两大特点：一是证据信息需要以特定的载体作为传播媒介，二是证据信息会随着时间变化或其他原因而发生信息减损。为了降低信息减损，就需要证据收集主体应当及时对证据采取措施加以固定并提取、存储；为了便于证据信息的传播与适用，就须将证据信息以特定的载体形式固定并呈现。为解决这些问题，立法对证据的载体形式作出了列举性规定，即"法定证据种类"。《监察法实施条例》第59条列举了八类监察证据的具体类型。而《关于查处党员违纪案件中收集、鉴别、使用证据的具体规定》第2条则规定了九种证据类型。"利用专门

〔17〕 黄嶷嶷："证据标准的理论阐述与实践思考"，《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2022年第1期，第111页。

〔18〕 参见马方："侦查取证规则基础理论研析"，《社会科学研究》2006年第5期，第97页。

〔19〕 阳平："论监察取证规则的建构逻辑"，《行政法学研究》2022年第5期，第107页。

〔20〕 Peter Achinstein, *The Book of Evidence*, New York: Oxford University Press, 2001, p. 44.

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/ 北大法宝www.pkulaw.com/

的法律条文对证据种类进行规定，是我国刑事诉讼证据分类的一大特色。”[21]实践中，证据是否属于法定证据类型被视为证据合法性的重要方面。对于每一类证据，都有对应的固定和保存标准。如《监察法》第41条第2款规定的重要取证录音录像制度，即属于证据固定标准；《监察法实施条例》第128条关于查封扣押特定物品如何保存的规定，即属于证据保存标准。更多的证据提取固定以及证据保管链条的具体标准，系由操作规程或行业规范予以规定。

第三，监察证据审查标准。证据审查判断标准是证据标准的核心内容，其旨在解决证据是否能够被运用的问题。在长期的司法实践中，证据审查判断标准被简单总结为对“证据三性”的审查，所形成的证据标准即是证据具有关联性且真实、合法。但实践中，证据的审查判断更为复杂，通常是对证据自然属性与法定属性的全面审查。[22] 从《监察法》《监察法实施条例》的具体规定来看，监察证据的审查标准至少包括以下几类具体标准：一是针对证据能力的具体标准，即传统证据审查标准中对证据真实、合法、相关等具体标准，其旨在解决单一证据是否具备证据资格的问题；二是针对证据数量与证据性质的具体标准，如《监察法实施条例》第60条第1款规定的形成“完整稳定的证据链”以及第2款规定的口供类证据“孤证不定案”原则等；三是针对证据间关系的具体标准，如《监察法》第40条关于证据相互印证的规定，《监察法实施条例》第61条规定的审查证据间相互联系、第62条规定的“据以定案的证据之间不存在无法排除的矛盾”等。后两类具体标准均旨在解决监察证据的可信性等问题。

第四，监察证据运用标准。证据运用环节是事实认定者运用已被采纳的证据还原案件事实的过程，因此监察证据运用标准主要解决证明特定案件事实的证据要求问题。从《监察法》《监察法实施条例》等法律法规的规定上看，立法主要确立了两类监察证据运用标准：一类标准是定案事实的“证据锚定”[23]标准，即《监察实施条例》第62条第1项规定的“定性处置的事实都有证据证实”和第63条第1项规定的“定罪量刑的事实都有证据证明”。定案事实的范围需要通过对法定要件与案件事实的归属论证予以确定，定案事实都有证据证明、证实则体现了主要案件事实都需要被证据“锚定”的证明要求。另一类标准是全案证明标准。通常而言，证明标准的设置与案件所涉法益的重要性程度有关。“事实认定所涉及的利害关系越大，支持性证据就必须越强，说服他作出该认定必定会更加困难。”[24]因此《监察法实施条例》为职务违法案件与职务犯罪案件设置的差异化的证明标准，即第62条第4项规定职务违法案件须达到

〔21〕 林劲松：“法定证据种类的解释视角反思——以刑事诉讼为中心的分析”，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2016年第4期，第176页。

〔22〕 参见郑飞：“证据属性层次论——基于证据规则结构体系的理论反思”，《法学研究》2021年第2期，第123—137页。

〔23〕 所谓事实的证据锚定是指“故事中所有关键性情节必须被证据锚定”。参见（荷）威廉·A.瓦格纳、彼得·J.范科本、汉斯·F.M.克罗伯格：《锚定叙事理论——刑事证据心理学》，卢俐利译，中国政法大学出版社2019年版，第51页。本文指称“证据锚定”标准意为定案事实中的各项关键情节事实均有证据证明，即证据锚定了所有关键性情节。

〔24〕 （新）何福来：《证据法哲学——在探究真相的过程中实现正义》，樊传明、曹佳、张保生等译，中国人民大学出版社2021年版，第257—258页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/　北大法宝www.pkulaw.com/

“清晰且令人信服”标准，第63条第3项规定职务犯罪案件须达到“排除合理怀疑”标准。而对于违纪案件的证明标准，《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》等党内法规、规范性文件仅就抽象证明标准作出了“事实清楚、证据确凿”的原则性规定。

三、监察证据标准的功能与结构

通过对监察证据标准基本内涵的解构可发现，监察证据标准是一类复合证据标准的总称，是监察机关在依法履行监察职责的过程中，所必须要适用的基本证据规范的总和。这一界定基本解决了监察证据标准的概念外延问题，但要全面解决监察证据标准的本体论问题，还须更加细致地对监察证据标准的内部结构与基本功能进行深入解构。

(一)监察证据标准的基本功能

经典的结构功能主义理论认为，制度功能预设影响制度构造。[25] 对监察证据标准问题的研究而言，《监察法》对监察制度的目标定位决定了具体监察证据标准的功能，而这些功能进一步决定了具体证据标准的构设。具体而言，监察证据标准价值目标有两方面的功能：

一方面，监察证据标准的构建有利于推进反腐败工作的法治化。“国家监察体制的改革是事关全局的重大政治改革，是监察制度的顶层设计。”[26]监察机关作为反腐败的专责机关，具有双重属性，“国家机关是其法定属性，政治机关是其根本属性、第一属性”。[27] 作为政治机关，监察机关提供法治产品的方式与方法必然区别于司法机关，这在证据制度上体现得尤为明显。虽然“调查权与侦查权具有基因上的混同性”，[28]但监察机关政治机关的定位使得监察证据制度同样具有政治属性。[29] 在证据审查判断机制上，监察证据制度并不强调事实认定主体根据一般经验独立作出事实认定，亦不强调监察官个体对证据的审查判断，而更加强调组织、集体等政治主体在证据审查判断与事实认定中的重要作用。在监察实践中，对证据的审查判断通常以“集体阅卷制”为依托，构建了分管领导、主要领导、常委会逐级审核的“三重把关”模式。在证据标准的设置与运用上，监察机关需要考虑对部分政治性事实的设置审查判断标准，如“丧失理想信念”“对党不忠诚、不老实”等政治性事实的认定标准与一般证据标准亦存在差异。在证据标准的运用问题上，监察证据标准的适用也须受到政治因素影响。例如，在“三类案件”相互转化问题上，符合证据标准可能仅为案件转化的必要条件而非充要条件，还需在政治考量后才能对案件定性。服务于党和国家反腐败工作大局的政治定位使监察证据标准的

---

〔25〕 参见(美)罗伯特·K.默顿：《社会理论和社会结构》，唐少杰等译，译林出版社2015年版，第195页。

〔26〕 马怀德：“《国家监察法》的立法思路与立法重点”，《环球法律评论》2017年第2期，第5页。

〔27〕 黄建达：“双重属性视角下监察委员会与人民代表大会的关系”，《北京社会科学》2019年第2期，第120页。

〔28〕 汪海燕，见前注〔9〕，第84—95页。

〔29〕 参见左卫民、莫皓：“政治机关如何打造法治产品——以监察证据为切入点”，《四川大学学报(哲学社会科学版)》2019年第2期，第42—47页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/ 北大法宝www.pkulaw.com/

构造与运行区别于一般刑事证据标准。

另一方面,监察证据标准的构建要服务于监察规律的真相发现机制。相较于刑事司法中的真相发现活动而言,监察活动中的真相发现活动具有特殊性。在认识论层面,监察案件的事实认知逻辑与刑事司法案件存在显著差异,监察案件的审查调查活动通常是先有具体对象,再挖掘具体违纪违法以及犯罪事实,即“先有人,再有事”的事实认知逻辑;而一般刑事案件多为先发现具体犯罪行为,再通过证据找寻行为人,即“先有事,再有人”的事实认知逻辑。这种事实认知逻辑差异使得纪检监察案件审查调查证据标准区别于刑事侦查证据标准。此外,纪检监察活动的溯因推理是一种发散性建构思维,而刑事审判的排他性验证思维是一种敛束性思维,这使得监察证据标准的具体结构区别于刑事审判证据标准。[30] 在价值论层面,纪检监察案件中事实认定活动相较于刑事司法而言更加注重效率价值,因此在部分情况下可能会适当降低证据标准。违纪违法案件的审查调查活动可以综合考虑案件事实、被审查人认错悔错态度,在达到基本事实清楚、基本证据到位的情况下,原则上低于职务违法和职务犯罪的证明标准。如在送礼收礼违纪案件中,如果被审查人没有异议,对所收受的烟酒等易耗类礼品,一般不进行价值鉴定,即可认定违纪违法事实。因此,监察规律与司法规律具有显著差异,监察证据标准的构设须以监察规律为指引,构建符合监察规律的真相发现机制。

(二)监察证据标准的横向结构

国家监察体制改革的总体方向是围绕“整合资源、独立监察、扩大覆面、法纪衔接”[31]四个角度展开制度设计。作为改革的产物,监察权被设计成为一种“复合性权力”。[32] 监察调查权可依案件类型的差异分解为三个子权力,即执纪审查权、职务违法调查权和职务犯罪调查权。监察证据标准亦相应分为违纪案件证据标准、职务违法案件证据标准和职务犯罪案件证据标准,这构成了监察证据标准的横向结构。鉴于违纪案件、职务违法案件与职务犯罪案件对监察法益的影响呈现某种递进关系,这使得“三类案件”证据标准也呈现梯度性结构。

第一,执纪审查案件证据标准。早在监察体制改革以前,党的纪律监察部门对执纪审查问题就有较为完善的证据标准体系。1991 年颁布且至今仍然有效的《关于查处党员违纪案件中收集、鉴别、使用证据的具体规定》对执纪审查中的证据种类、证据收集固定、每种证据的审查判断等都作出了详细规定。2017 年颁布的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》又对执纪审查的证据标准作出了补充和完善,并提出了“事实清楚、证据确凿、定性准确”的执纪审查证明标准。鉴于执纪审查属于党内政治性工作,根据特别权力关系理论,党员与公职人员在权利克减方面的程度有所区别。[33] 因此执纪审查的证据标准通常较职务违法、犯罪案件

---

〔30〕 参见张硕:“监察案件非法证据排除制度体系:法理解构与实践路径”,《政法论坛》2020 年第 6 期,第 119 页。

〔31〕 秦前红:“困境、改革与出路:从‘三驾马车’到国家监察——我国监察体系的宪制思考”,《中国法律评论》2017 年第 1 期,第 182 页。

〔32〕 徐汉明:“国家监察权的属性探究”,《法学评论》2018 年第 1 期,第 9 页。

〔33〕 参见江国华:“正当性、权限与边界——特别权力关系理论与党内法规之证成”,《法律科学》2019 年第 1 期,第 70—81 页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/ 北大法宝www.pkulaw.com/

调查的证据标准更为宽松。例如,执纪审查所限定的证据种类更加宽泛,部分行政记录可以直接用于执纪审查的证明活动。此外,由于“违纪构成要件的标准要低于职务违法犯罪”,[34]执纪审查案件关于取证标准、证据数量、证明标准等方面的要求也实质性低于职务违法案件与职务犯罪案件的证据标准。例如,实践中纪检监察机关办理违纪案件通常坚持精简高效取证的理念,对取证主体的资格、取证场所、见证人等都没有较高限制;案件办理过程中虽然认可“孤证不定案”的一般原则,但对此并未作强制性规定。

第二,职务违法调查证据标准。职务违法案件调查的证据标准主要由《监察法》《政务处分法》《监察法实施条例》等法律法规具体规定。从监察证据标准的体系层次上看,职务违法调查证据标准通常在总体上略高于违纪审查证据标准,但低于职务犯罪调查证据标准,居于监察证据标准体系的中间层次。职务违法调查证据标准与职务犯罪调查证据标准的梯度关系能够在《监察法实施条例》第62条与第63条的对比中充分体现。职务违法案件的相对特殊性在于其行政性的本质属性。即便政务处分已经具有法律责任的特征,但在本质上仍然属于国家机关内部纪律处分行为,属于对公职人员的惩戒。[35] 职务违法的调查本身承继行政监察属性,是为内部行政行为所衍生,应运用行政程序中的证明标准。职务违法调查的证据标准主要服务于政务处分的作出,对公职人员进行政务处分分为两种情形,一是公职人员实施了违法行为,依法应当被给予政务处分的;二是公职人员因违法违纪已受到了刑罚处罚或者党纪处分,依法应当给予政务处分。[36] 但在实践中,公职人员仅存在职务违法不存在职务犯罪及违纪的情况较少,由监察机关启动的违法调查通常会一并伴有违纪审查。职务违法调查同步于执纪审查决定了这两类案件的证据标准存在一定互通、交融的情况,尤其是对证据的收集固定问题上,这两种证据标准存在较大重合。

第三,职务犯罪调查证据标准。监察体制改革在带来侦查权力转隶的同时,未改变其在职务犯罪案件中的审前程序地位。监察机关对职务犯罪案件的调查与公安机关刑事侦查类似,都属于刑事审前程序。因此,职务犯罪调查的证据标准在本质上属于刑事证据标准的一种,其具体由《监察法》《监察法实施条例》及其他刑事法律规范具体规定。在监察证据标准的横向体系中,职务犯罪调查的证据标准被认为总体上高于执纪审查证据标准与职务违法案件调查证据标准。但在监察实践中,对被监察对象违法程度的认识通常有一个逐渐深入的过程,监察案件的启动通常以涉嫌违纪违法启动调查程序,在经过一定的调查分析与集体讨论后,才能确定案件性质。这就导致在案件调查终结前的大部分环节,职务违法调查的证据标准与职务犯罪调查的证据标准存在重合。

---

〔34〕 荚恒武:“如何把握违纪案件的证据标准”,载《中国纪检监察报》2020年1月8日,第8版。

〔35〕 朱福惠:“国家监察法对公职人员纪律处分体制的重构”,《行政法学研究》,2018年第4期,第24页。

〔36〕 参见朱福惠:“论监察法上政务处分之适用及其法理”,《法学杂志》2019年第9期,第53页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/ 北大法宝www.pkulaw.com/

(三)监察证据标准的纵向结构

“三类案件”证据标准体系是以不同案件性质差异为依据对监察证据标准作出的类型划分,这种划分更多地体现为从法理层面对监察证据标准的横向结构作出的理论建构。但在监察实践中,“三类案件”的调查处置并非相互独立,也无法完全遵循“程序分离”[37]原则。“在案件事实不清楚之前,不可能根据案件性质进行违纪审查和职务违法犯罪调查的分流。”[38]因此,实践中执纪审查、职务违法调查与职务犯罪调查通常在同一工作流程中同步进行。监察证据标准制度的实际运行情况也是不同的程序环节适用的不同的证据标准,这构成了监察证据标准的纵向结构。这种具有实践性的纵向结构可作如下解构:

第一,初核证据标准。纪检监察程序的启动始于受理举报、接受线索移送或主动发现案件线索,这一环节并无对证据的实质性要求。监察证据标准的作用环节始于程序启动后的初核阶段。初核程序最初由党内规范性文件规定,作为党的纪律检查部门的工作环节之一,后被《监察法》确立为监察案件办理的重要流程。根据《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》《监察法实施条例》等纪检监察规范关于初核程序的规定,初核的程序目标是确定案件是否具有可查性。初核程序涉及对线索和证据信息的收集、整理与分析、评估,所需的证据标准主要是证据收集固定标准与证据审查判断标准。根据《监察机关监督执法工作规定》的要求,初核阶段的证据收集可以使用谈话、询问、查询、调取、勘验检查、鉴定、技术调查、限制出境等措施,相关证据收集标准与立案后审查调查阶段所采取相同调查措施的标准一致。而对于证据固定,初核程序的一项重要任务就是将收到的案件线索与收集的证据信息“通过逻辑化整理实现信息的有序存档,便于查询和分析评估”。[39] 在初核阶段,核查组应当严格遵循相关纪检监察法规关于证据种类、证据保存等方面的规定,依法依规固定证据。在证据的审查判断问题上,初核程序对证据的相关性、真实性等“自然属性”的审查判断标准应当与结案证据审查判断标准相一致。对法定属性的审查判断应当降低标准,例如对举报人以非法手段取得的证据和不符合法定证据形式的证据可暂不予排除,重点核实证据指向的事实是否属实。

第二,立案证据标准。监察机关在完成案件初核后,经集体研究后应当依法依规作出是否立案的决定。根据相关纪检监察法律规范的要求,“三类案件”立案所需达到的证据标准各有不同。《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》第16条规定:“对检举、控告以及发现的党员或党组织的违纪问题,经初步核实,确有违纪事实,并需追究党纪责任的,按照规定的权限和程序办理立案手续。”《监察法实施条例》第180条规定:“监察机关经过初步核实,对于已经掌握监察对象涉嫌职务违法或者职务犯罪的部分事实和证据,认为需要追究其法律责任的,应当按规定报批后,依法立案调查。”可见在规范层面,违纪案件立案证据标准相对独立,而职务违法案件与职务犯罪案件在立案阶段并不作明显区分,适用同一证据标准。在证据数量与证据完成形态等具体标准的设置上,《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》《监察法实施

〔37〕 参见冯俊伟:“国家监察体制改革中的程序分离与衔接”,《法律科学》2017年第6期,第60—68页。

〔38〕 单子洪:“论纪检监察证据标准的统一”,《广东行政学院学报》2021年第3期,第57页。

〔39〕 王小光:“职务犯罪初核信息分析评估风险与防控”,《情报杂志》2022年第5期,第69页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/ 北大法宝www.pkulaw.com/

条例》都规定了“已经掌握部分违纪或者职务违法、职务犯罪事实和证据”即可达到立案条件，这说明“三类案件”立案阶段在证据数量以及完成形态上暂无须达到较高标准。而在立案证明标准的设置上，理论上通常认为立案证明标准需要以较低程度设置，但在规范层面，违纪案件与职务违法犯罪案件的立案都需达到较高的标准。根据《中国共产党纪律处分条例》的规定，违纪案件立案须达到“确有违纪事实”的标准；根据《监察法》《监察法实施条例》的规定，职务违法与职务犯罪案件需达到“已经掌握部分事实”的标准才可立案。

第三，采取特定审查调查措施的证据标准。“三类案件”的审查调查都需采取一定审查调查措施，特定的审查调查措施需要达到一定条件方可适用，每一项审查调查措施都有具体的操作要求，因此采取特定审查调查措施的证据标准主要由证据收集固定标准与证明标准构成。根据党内法规与监察法律法规的规定，审查调查措施共十二项，其侵益性程度总体上呈现梯度排列。〔40〕从法治的角度而言，对被审查调查人适用有明显侵益性的审查调查措施前，都应对罪责性与调查措施适用必要性的进行证明。“罪责性要件即犯罪嫌疑的证据要求，须有证据证明犯罪嫌疑人、被告人实施了犯罪行为。”〔41〕根据一般刑事司法理论，罪责性的证明须要达到“相当理由的怀疑”标准。〔42〕例如，在留置措施的适用问题上，根据《监察法》《监察法实施条例》等监察规范的要求，这种罪责性标准被具体化为“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”。而强制必要性则具体体现为《监察法》第 22 条规定的几类情形。还有部分监察调查措施仅适用于某一类案件，这对罪责性证明提出了更高要求。例如技术调查措施与搜查因涉及对被调查人通信秘密与住宅的侵犯，立法对其罪责性的要求较高，仅能适用于职务犯罪调查活动中。〔43〕因此，这两项监察调查措施适用前，须完成对案件的明确定性。

第四，结案证据标准。由于“三类案件”在性质上各有不同，这导致“三类案件”审查调查终结所需达到的证据标准各有不同。职务犯罪案件调查的本质是刑事案件调查，其调查终结应达到一般刑事案件定案所需的证据标准。〔44〕因此，《监察法实施条例》第 63 条规定职务犯罪案件调查终结应达到的证据标准为：定罪量刑的事实都有证据证明；据以定案的证据均经法定程序查证属实；综合全案证据，对所认定事实已排除合理怀疑。职务违法案件本质上属于行政性质案件，其调查终结的证据标准应当与刑事司法证据标准有所界分。〔45〕因此，《监察法实施条例》第 62 条规定职务违法案件调查终结的证据标准为：定性处置的事实都有证据证实；定案证据真实、合法；据以定案的证据之间不存在无法排除的矛盾；综合全案证据，所认定事实清晰且令人信服。对于违纪案件定案的证据标准，相关党内法规仅设置了“事实清楚、证据确凿、

〔40〕 参见汪海燕：“比例原则在监察调查制度中的适用”，《行政法学研究》2022 年第 5 期，第 76 页。

〔41〕 魏昌东：“《监察法》监察强制措施体系的结构性缺失与重构”，《南京师大学报（社会科学版）》2020 年第 1 期，第 111 页。

〔42〕 参见（日）田口守一：《刑事诉讼法》，刘迪等译，法律出版社 2000 年版，第 47 页。

〔43〕 参见姚莉：“监察案件的立案转化与‘法法衔接’”，《法商研究》2019 年第 1 期，第 27 页。

〔44〕 汪海燕，见前注〔9〕，第 84—95 页。

〔45〕 参见张红哲：“行政执法证据规则：理论重释与体系展开”，《求索》2021 年第 4 期，第 158 页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/　北大法宝www.pkulaw.com/

定性准确”的抽象标准，并未设置具体标准。考虑到纪律审查审理工作的目标指向是要“促使党员自觉防止和纠正违纪行为”，笔者认为违纪案件定案应确立“有明确的证据证明”标准。参照《监察法实施条例》对职务违法案件与职务犯罪案件调查终结证据标准的表述，违纪案件结案证据标准可具体表述为：认定违纪行为的主要事实有证据证明；定案证据真实、合规、合法；没有相反的证据证明违纪事实不存在或者不真实，或者相反的证明能够被排除；认定案件事实的主要证据之间不存在矛盾；综合全案证据，对所认定事实已有明确的事实根据，案件事实明显可以认定。

四、监察证据标准的优化路径

监察证据标准的理论研究服务于监察实践的一个重要路径就是，制定体系化的监察证据标准指引。在刑事诉讼领域，公安机关与检察机关一直致力于制定常见罪名的证据指引，并且已经形成各类刑事案件证据指引规范。〔46〕部分地方监察机关也提出要探索制定《职务犯罪案件证据收集指引》等证据标准。但从实践情况来看，制定监察证据标准的关键问题也就是证据标准的体系化工作尚未全部解决。笔者认为，制定体系化监察证据标准，需要重点解决抽象标准与具体标准、统一标准与差异标准、强制标准与指引标准之间的关系问题，完成对监察证据标准“四梁八柱”的设置。在此基础上，才能进一步展开对某一具体证据标准的构设。

（一）优化抽象标准到具体标准的层次结构

证据标准体系并非对若干具体证据标准的简单罗列，而是以一定逻辑对各类具体证据标准进行组合排列后形成的融贯体系。但在规范层面，我国监察证据标准的体系存在一定混乱，这对监察证据标准的理解与适用造成了一定障碍。监察证据标准的体系化构设应当先明确证据标准的层次结构，完成从抽象标准到具体标准的格次划分。

首先，应将监察案件的总括性证据标准统一为“证据确实、充分”。“确实、充分是证据的度，它是证据的质与量的统一。”〔47〕实践中，我国刑事司法领域的抽象证据标准通常表述为证据确实充分，而行政领域的证据标准通常表述为证据确凿。《监察法实施条例》第62、63条也规定职务违法案件与职务犯罪案件调查终结的抽象证据标准分别为“证据确凿”与“证据确实、充分”，《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》则提出对“三类案件”的审查调查应达到“证据确凿”。在语义层面，“确凿”一词与“确实”基本同意，但这并不意味着立法仅规定证据确凿就排除了对证据充分的要求，例如《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第71条也规定了多项不能单独使用的证据。证据充分并非单纯对证据数量的规定，而是对证据整体证明力与证明度的综合评价。任何案件对证据的充分性都有要求，违纪违法案件相较于职务犯罪案件而言的特殊性在于，前两类案件在审查调查过程中一般不须大量证据即能够达到证据充分的程度，但这并不否定这两类案件的审查调查应达到“证据确实、充分”的程度。

〔46〕 参见蔡国胜：“刑事证据标准指引的缘起、发展与功能”，《山东社会科学》2021年第9期，第120页。

〔47〕 金其高：“论证据确实充分的客观标准”，《法学研究》1985年第1期，第62页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/　北大法宝www.pkulaw.com/

其次,根据“三类案件”性质差异分别设置目标性证据标准。在“三类案件”中,不同类型的案件达到“证据确实、充分”有不同的要求。《刑事诉讼法》将“证据确实、充分”解释为定罪量刑的事实都有证据证明;据以定案的证据均经法定程序查证属实;综合全案证据,对所认定事实已排除合理怀疑。《监察法实施条例》第63条也作了类似规定。据此,职务犯罪案件的目标性证据标准可总结为“排除合理怀疑”。在职务违法案件的调查活动中,鉴于职务违法的调查本身承继行政监察属性,乃为内部行政行为所衍生。且政务处分在本质上仍然属于国家机关内部纪律处分行为,属于对公职人员的惩戒。为了防止政务处分的扩大化适用,宜将职务违法案件调查的目标性证据标准总结为“足够的证据证明”。而对于违纪案件的审查,可确立“明确的证据证明”标准,如此设置标准有以下四点考量:一是“明确的证据证明”与“发现真实”的价值追求和正当性理由是相符合的。“明确的证据证明”表明对待证事实的证明已经达到了相当的盖然性程度,待证事实也已经“明显可以认定”,据此作出的纪检处置是有合理依据的。二是“明确的证据证明”要符合“惩治与教育将结合”的要求,实现“惩前毖后,治病救人”的目的。三是“明确的证据证明”符合违纪案件性质的要求,能够更好发挥内部处分对于提升政党纯洁性与先进性的作用,将“党纪严于国法”落到实处。四是“明确的证据证明”与特定调查措施对被审查人权利的限制强度相适应。监察机关在调查违纪案件时,依据《监察法》规定也可以对被调查人采取一定调查措施,对违纪案件所设置的证据标准也应当与调查措施的严厉性相适应。

最后,根据证据收集、固定、审查、运用的特点具体设置操作性证据标准。操作性证据标准是在监察实践中能够直接运用的具体证据标准。在证据收集前端,根据证据分布理论,同类案件“证据的形成和分布具有一定规律性的特点”,[48]可以在借助大数据深度分析的基础上形成证据收集指引标准。在证据收集中端,根据纪检监察取证程序的规定,完成证据收集的程序标准与非法证据认定标准。在证据收集末端,根据证据固定、存储以及证据种类等方面的规定,确立证据固定标准。在证据审查判断问题上,根据每一类证据的特点,结合不同证据属性的审查判断要求,分别制定不同的审查判断标准。在证据运用问题上,针对不同类型案件特点,设置差异化的证明规则与证明标准。具体操作性标准的构设问题并非监察证据标准体系构设的难点问题,但其关乎监察证据标准的落地。

(二)明确统一标准与差异标准的分殊逻辑

在监察法学研究领域,一直存在是否应统一证据标准的争论。有学者从监督执纪和监察执法一体推进的顶层设计角度出发,主张统一监察证据标准。[49] 亦有观点从“三类案件”性质差异的办案实践角度出发,认为应当构建差异化的监察证据标准。[50] 这两种观点都有一定的合理性,但也都忽视了监察证据标准的复杂性。从整体的视角来看,“三类案件”证据标准既有区别又有联系;既不可能完全相互独立,也不可能实现绝对意义上的统一。构建体系化的

〔48〕 冯俊伟:“刑事证据分布理论及其运用”,《法学研究》2019年第4期,第186页。

〔49〕 参见陈伟、沈腾初:“监察调查与刑事司法的证据衔接及其完善”,《深圳社会科学》2021年第6期,第116—125页。

〔50〕 参见占善刚、王译:“监察调查证据规则衔接探讨”,《理论月刊》2019年第10期,第87—95页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/ 北大法宝www.pkulaw.com/

监察证据标准,要先处理好监察证据标准是否应当统一、如何统一等认识论问题。

第一,同类案件证据标准统一是必要且可行的。证据标准统一的必要性是由监察内部程序分离决定的。在监督执纪与职务违法犯罪调查工作中,初核、审查调查与审理各阶段相对分离,这种程序分离使得在监察机关内部形成了类似于刑事诉讼中侦察、审查起诉、审判相互独立的内部分工机制。统一的证据标准是各工作阶段所应遵循的共同尺度,能够使各阶段的纪检监察工作有效衔接。从监察证据标准的内容来看,同类案件中行为构成要件是一致的,并且"要件证据是能够预见的、相对固定的",[51]不会因监察阶段的推进而发生变化,这使得在理论层面统一同类案件证据标准成为可能。在实际操作层面,由于同类案件的证据类型与证据分布都存在一定共性,同类案件证据的收集、固定、审查、运用都存在某种统一认识,这使得统一类案证据标准具有实践可行性。

第二,"三类案件"证据标准无法完全统一。从刑事证据标准制定的实践情况来看,证据标准制定应当"反映不同案件类型的不同取证要求,兼顾反映不同证据种类的取证要求"。[52]在监察体制改革初期,《监察法》并未对"三类案件"证据标准作出差异化的规定,这在理论与实践上都产生了较大争议。各地方监委纷纷探索建立"三类案件"差异化的证据标准,直至《监察法实施条例》出台,区分了职务违法调查终结与职务犯罪调查终结的证据标准。实践证明,完全统一"三类案件"证据标准将会造成案件分流和处置上的混乱,且在职务犯罪与轻微违纪案件中过度拔高证据标准会严重影响监察效率。依据《监察法》及《刑事诉讼法》中一系列关于证据种类、证明规则、证明责任、非法证据排除等具体规定,涉嫌职务犯罪案件证据标准较高,证据形式的要求相对严密复杂。相形之下,违纪、职务违法案件的证据标准显著低于职务违法犯罪,这决定了违纪案件与职务违法案件中证据的延伸性要低于职务犯罪案件,闭合证据链的直径和证明体系的规模也要相对小一些。故此,"三类案件"性质上的差异决定了"三类案件"证据标准不可能完全统一。

第三,"三类案件"证据标准可实现阶段性统一。"三类案件"证据标准既非相互对立,又非绝对统一。从纪检监察工作流程的整体情况来看,"三类案件"证据标准可实现阶段性统一,即分流前统一证据标准,分流后适用各自差异化的证据标准。从案件处理流程来看,纪检监察案件从受理到审查调查终结一般会经历两次证据标准分流。第一次分流是初核完成后的立案阶段,对于仅可能被处以党纪轻处分、组织调整的轻微违纪案件,仅作违纪审查立案;对于涉嫌违法行为的,作违纪审查、违法调查双立案。轻微违纪案件通常事实简单,仅通过约谈函询等方式即可完成审查,甚至并不需要对此设置专门的证据标准。已经涉嫌违法犯罪的严重违纪行为,可能会直接作出"留置型立案"[53]处置。"双涉"案件执纪审查与监察调查同步展开,"三类案件"所适用的证据收集固定标准、部分证据审查判断标准并无明显区分。诸如法定证据类型等证据收集固定标准,即属于能够统一也应当统一但尚未统一的证据标准。第二次分流发

〔51〕 熊晓彪:"刑事证据标准与证明标准之异同",《法学研究》2019 年第 4 期,第 206 页。

〔52〕 蒋永良:"刑事证据收集审查指引的创制与完善",《人民检察》2018 年第 11 期,第 29 页。

〔53〕 参见谢登科:"留置措施的类型化分析",《兰州学刊》2022 年第 5 期,第 59 页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/ 北大法宝www.pkulaw.com/

生在案件审查调查阶段，在审查调查阶段，随着对案件认识的深入，监察机关工作人员会完成对职务违法抑或职务犯罪的初步定性。在案件定性后，对于职务犯罪案件可能会适用技术调查、搜查等新调查措施，这需要配套以独立的证据收集固定标准。在定案阶段，“三类案件”所适用的定案证据标准又会出现明显分殊，这种分殊主要体现为在部分单一证据准入标准、证据充分性标准与全案证明标准上的差异。总的来说，严重违纪违法案件在初核阶段与审查调查初期所适用的证据标准是统一的，随着案件定性到审查调查终结，“三类案件”证据标准逐渐相互分离并呈现一定梯度化结构。

(三)区分强制性标准与指引性标准的适用区间

在监察法治实践中，部分地方监察机关会联合司法机关组织制定职务犯罪案件证据标准，并以“指引”的形式发布，用于引导监察机关在审前阶段的证据收集利用活动。“指引”一词一方面体现了在以审判为中心的话语体系下，审判证据规则对审前证据活动的引导作用，另一方面则体现了证据标准具有一定的非强制性特点。但若要制定体系化的监察证据标准，则须由监察机关在综合考虑“三类案件”证据活动特点的基础上主导标准制定，审判证据规则对监察证据标准的指引意义会相对弱化。且监察证据标准的载体形式通常为监察规范性文件，其对监察机关的证据活动具有刚性约束力。但由于监察证据标准内容丰富，不能“一刀切”地将证据标准设置成为强制性标准。在这种情况下，就需要在刚性规范中预留裁量空间，并对强制性证据标准与指引性证据标准作出适用层面的区分。

证据的收集固定标准在适用层面主要体现为强制性标准。证据的收集与固定是监察调查活动的重要目标，其具体标准由监察调查程序规范具体规定。作为一种权力刚性较强的活动，监察调查活动必须“保障法律实施过程中的正当性、合理性，抑制权力的恣意行使，防止权力的异化滥用”。[54] 根据程序法治的一般原则，对刑事侦查权与监察调查权等侵益性权力活动都须施以严格的程序性控制。因此，这些由程序性规范形成的证据标准是监察调查活动不可逾越的“红线”，程序合法与否对应着证据的合法性认定。“监察法应当对监察机关实施各种监察调查措施的程序、方式进行明确的规定，而不能留下空白，最终由机构的内部规章或者纪律规定来进行补充。”[55]明确、严格的监察调查程序性规则决定了监察证据的收集与固定标准在适用上具有强制性。当然，这种强制性主要体现为不能逾越取证程序的“红线”，在法律允许的范畴内，取证主体仍具有一定自主权。

证据的审查运用标准主要体现为指引性标准。证据审查判断活动的目标是评价证据的可采性与证明力。采纳与排除证据是事实认定者利益衡量的产物，在英美法系证据法中，这种利益衡量体现为《联邦证据规则》第 403 条规定的对危险性与证明力的“平衡性检验”。[56] 在监

〔54〕 卞建林：“监察机关办案程序初探”，《法律科学》2017 年第 6 期，第 53 页。

〔55〕 秦策：“监察调查程序的法治化构建”，《理论视野》2018 年第 2 期，第 45 页。

〔56〕 参见(美)阿维娃·奥伦斯坦：《证据法要义》，汪诸豪、黄燕妮译，中国政法大学出版社 2018 年版，第 4 页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/　北大法宝www.pkulaw.com/

察活动中，即便对于非法证据，其是否排除也应当结合违法程度与证据价值作出差异化处置。[57] 证明力评价更具有一定主观性，证明力是证据相关性的程度问题。通说认为，相关性问题是一种逻辑问题、常识问题和经验问题。[58] “现代诉讼制度下，评价证据的相关性及证明力的传统方法，主要是由裁判者在法定证据规则指导下依自由心证完成。”[59]因此，一般来说，证据审查判断标准仅能够作为对证据可采性与证明力评价的指引性标准，不能对证据审查判断产生强制性效果。当然，在部分情况下，立法者为了防止事实认定者错误评估特定证据的危险性与证明力，会以立法的形式强制排除此类证据。如刑事诉讼对非法口供类证据的强制排除，即为指引性审查判断标准之例外。证据运用标准亦然，证据运用活动旨在运用证据完成对事实的证明活动，事实认定者形成内心确信也是一种相对主观的标准，且证据运用标准的抽象性也决定了其不能作为强制性标准适用。

五、结　语

监察证据标准问题是一个源于实践但仍存在理论争议的重要问题，只有在理论层面解决监察证据标准的分歧，才能在实践层面正确把握“三类案件”的处理和“四种形态”的运用。从目前监察证据标准的制定情况来看，部分地方监察委员会已经逐渐制定了系列监察证据标准用于指导监察调查活动。例如，2018 年陕西省榆林市监委联合法院、检察院编写的《常见职务犯罪证据标准指引》，2020 年深圳市中级人民法院、深圳市人民检察院与深圳市监察委员会联合制定并发布的《深圳市职务犯罪案件证据指引》，等等。这些监察证据标准的地方实践为《监察法》及监察法规的贯彻落实提供了制度补强，但目前阶段各地制定的监察证据标准指引也有其局限。在适用案件类型上，各地监察证据标准指引以职务犯罪案件证据标准为主，少有关于职务违法案件与违纪案件的证据标准；在规范制定目的上，各地监察机关联合司法机关制定监察证据标准主要以便利监察与刑事司法证据衔接为主；在证据标准指引的内容上，各地制定的证据标准指引主要是对涉及证据收集、固定、审查、运用的法律法规、授权性规定、取证的操作规范等进行汇编。由此可见，各地探索制定的监察证据标准指引距离科学化体系化的监察证据标准仍存在一定距离。

制定科学化体系化的监察证据标准需要在理论层面设置出监察证据标准的“四梁八柱”，并解决监察证据标准制定过程中的观念分歧。为此，本研究尝试在《监察法》《监察法实施条例》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》等监察法律规范、党内法规规范确定的制度框架下，对监察证据标准的范畴、内涵、构成等基本问题进行辨析与阐释，但这仅是对监察证据

---

〔57〕 参见程衍：“中国特色独立监察程序下非法证据排除规则的制度建构”，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2019 年第 2 期，第 133 页。

〔58〕 See Ian H. Dennis, *The Law of Evidence*, London: Sweet & Maxwell, 2013, p. 63.

〔59〕 杜文静：“证据证明力评价的似然率模型”，《华东政法大学学报》2017 年第 1 期，第 151 页。

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/　北大法宝www.pkulaw.com/

标准体系构设的方向性意见。鉴于监察证据标准的具体内容庞博复杂,具体监察证据标准的构设仍是本研究未竟之话题。

Abstract: The standard for supervisory evidence refers to the threshold that the supervisory organs should meet when lawfully collecting, confirming, examining and using evidence in the process of case review and investigation. It is a crucial part of the supervisory system. The systematic construction of supervision evidence standards is not only conducive to promoting the rule of law and standardization of anti-corruption work, but also conducive to building a mechanism of discovery in compliance with the laws of supervision. Only by clarifying the differences in supervisory evidence standard in theory, can we deal with "three types of cases" and apply "four forms" appropriately in practice. Horizontally, according to the types of cases, the standard of supervisory evidence can be divided into three kinds, including the evidence standard concerning disciplinary case review, duty violation case investigation and duty crime investigation. Vertically, according to the process, the standard of supervisory evidence can be categorized into four stages, including the evidence standard of initial verification, filing, taking specific examination and investigation measures, and closing the case. In order to formulate scientific systematic supervisory evidence standard, it is necessary to focus on properly dealing with the relationships between abstract standard and concrete standard, uniform standard and differential standard, compulsory standard and guideline standard, and to complete the setting of supervisory evidence standard, or in other words, the "four beams and eight pillars" of the supervisory evidence standard. On this basis, the establishment of a specific evidence standard can be further developed.

Key Words: Supervisory Evidence; Supervisory Evidence Standard; Three Types of Cases; Hierarchical Structure; Connection of Discipline and Law

(责任编辑:吴洪淇)

北大法律信息网www.chinalawinfo.com/ 北大法宝www.pkulaw.com/