

“用留置取代两规措施”笔谈

“用留置取代两规措施”笔谈

摘要:党的十九大作出了将深化国家监察体制改革试点工作在全国推开的决策部署。其中,用留置取代“两规”措施作为依法赋予监察委员会职责权限的关键性举措而备受关注。留置取代“两规”虽是一词之变,但反映依法治腐从党内逐渐推向国家层面的重要过程,意味着反腐败工作全面纳入法治轨道上了一个新的台阶。为此,我们约请国家社科基金特别委托项目《中国特色社会主义监察制度研究》课题组的专家、学者,围绕留置措施在监察体制改革试点中的运用、用留置取代“两规”措施具有怎样的法治意义、留置措施如何规范实施等问题展开笔谈,以期引发读者的思考。

关键词:国家监察体制改革;留置;两规;法理逻辑

中图分类号: D2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245(2018)02-0029-15

试点地区用留置取代两规措施的实践探索

吴建雄^①

(湘潭大学 法学院,湖南 湘潭 411100)

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出,“深化国家监察体制改革,将试点工作在全国推开”,“制定国家监察法,依法赋予监察委员会职责权限和调查手段,用留置取代‘两规’措施”^②。这一论述既是对京晋浙深化监察体制改革试点工作的充分肯定,又是对全面推进国家监察体制改革作出的部署要求。特别是“用留置取代‘两规’措施”的提出,从根本上解决了实际需要但又饱受诟病的反腐败调查措施法治化、规范化问题。

一、试点地区留置措施的使用情况

用留置取代“两规”措施,是京晋浙深化监察体制改革试点工作探索的重点内容。各地监察委员会在转隶完成后进入办案模式,涉及实践探索的问

题首属留置措施的使用。

依据十二届全国人大常委会第二十五次会议通过的《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》,三地在留置措施使用的制度设计上不尽相同。北京作为直辖市,对检察机关人员转隶采取基层及市级转隶同级监察委员会,市属检察院分院上转至北京市监察委员会,即:北京市监察委员会仅有两级,包括:基层(各区县)监察委员会和北京市监察委员会。因此,在留置措施的审批上,采取的是由同级党委负责人审批,即需要采取留置的案件(包括使用和解除),需由监察委员会报同级党委负责人研究决定后作出,而不再报上级监察委员会决定。晋浙两地作为省级行政区域,检察机关人员转隶采取的是同级转隶。即:监察委员会分为三级,包括:省级、地市级、

收稿日期:2017-10-30

基金项目:本组笔谈系国家社科基金特别委托项目“中国特色社会主义国家监察制度研究”(17@ZH020)的阶段性成果。

①作者简介:吴建雄,湘潭大学法学院教授,博士生导师,中国反腐败司法研究中心主任。

②引自《习近平十九大报告(全文)》,新华网, <http://politics.people.com.cn>, 2017年10月18日。

县区（市）级。晋浙两地留置措施的审批，采取的是上提一级的形式，即：下级监察委员会采取留置措施的，需要报上一级监察委员会决定。留置措施采取不需要再经同级党委负责人同意。这里对留置措施的采取，不是由上级纪委或监察委员会负责人直接决定，而是以集体讨论的形式作出决定。

从试点地区“用留置取代‘两规’措施”的实践探索看，呈现出这样两个特点：一是在留置措施的使用程序上尚未固定和统一。从总体上看，大的方向基本一致。但为了找出最合理和最佳的留置措施行使方案，试点地方在部分细节上各有侧重。二是在留置措施的使用条件上相当严格。从公开报道的案例看，基本条件和程序至少包括：已经涉嫌职务犯罪；部分犯罪事实已经有证据证明；有采取留置措施的必要；无论普通工作人员还是重要领导干部，一律经过集体研究，提出报批意见；留置决定或经上级监察委员会研究作出或由同级党委负责人作出。

试点地区规范使用留置措施，有效提高了查办案件的执法效能。据相关资料反映：山西省各级监察委员会在建立后的两个月内受理的 6535 件问题线索案件处置到位，2156 件立案案件和 1905 件结案案件无一不符合证据质量标准，1887 名受到处分的人员、1191 名受到组织处理的人员和 5 名移送司法机关的人员无一表示不服。北京市纪检监察机关 2017 年 1-6 月共受理信访举报 8057 件次，处分 1321 人，同比增长 36.5%。其中，厅局级干部 26 人，县处级干部 203 人，涉嫌犯罪移送司法机关 20 人，未发生证据不符合质量标准和当事人申诉的情况。确保了“执法力度不减、节奏不变、尺度不松”^①。

二、对北京市首例留置案件的样本分析

2017 年 4 月 7 日，北京市通州区永乐店镇财政所出纳李某因涉嫌利用职务便利将公款转入个人股票账户用于股票交易，被通州区监察委员会报经区委同意后立案调查并采取留置措施。5 月 5 日，李某被通州区检察院执行逮捕。这是北京市开展监察体制改革试点工作以来首例采取留置措施后移送

审查起诉的案件。该案留置措施的使用和解除，均由区委书记审批^②。

该案透露的信息表明：留置措施已在办案实践中采用，从 4 月 7 日立案采取留置措施，到 5 月 5 日被逮捕，留置期限用了 20 余天；监察委员会调查的案件，认为构成犯罪需要追究刑事责任的，需移送检察机关审查批准，决定是否提起公诉；留置措施使用后仍然可以由检察院采取逮捕强制措施；留置措施的决定和解除既不是上一级监察机关决定和审批，也不是地方党委决定审批，而是由区委书记审批。

北京这一具有标志性意义的留置案件，回应了人们对监察委员会行使调查处置权的种种疑惑和期待。其备受关注的问题主要有四个方面：一是留置案件在调查期间，要不要提请检察机关批准逮捕？从案件提供的信息看，施用留置措施的职务犯罪案件，在调查（侦查）终结移送检察机关审查起诉前，可不需要改变留置强制措施。二是施用留置措施的职务犯罪案件，检察机关何时介入？从案件提供的信息看，留置案件调查终结移送检察机关审查起诉时，为检察机关法定介入时间。三是对移送审查起诉的案件，检察机关为何要决定逮捕，从案件提供的信息看，检察院采取逮捕强制措施，是保证案件顺利进入刑事诉讼程序。四是留置措施的使用，是否必须由党委书记审查批准？从案件提供的信息看，对留置措施的使用和解除，均由区委书记审批。有观点对地方党委书记批准留置措施的使用提出了质疑，认为留置措施的使用和解除，是职能部门的法定职责，由党委书记审查批准实属越俎代庖，同时，也降低了监察执法机构的法律责任。笔者认为，上述质疑值得高度重视，如果这种情形常态化，可能导致领导职能和执法职能的混淆，背离了职权法定的法治原则。但是，从北京市作为国家监察改革试点所承载的重大使命看，市委主要领导审批首例留置措施，蕴含着实质上的正当性。也就是说，由区委书记审查批准留置措施的使用和解除，是特定时期的需要，其目的在通过审查把关，掌握留置强制措施使用的第一手资料，以利总结经验教训，使这一措施更好地健全和完善。

^{①②}资料来源：中央纪委监察网站《北京市监察体制改革试点工作阶段性总结》《山西省开展国家监察体制改革试点工作阶段性总结》《浙江省开展监察体制改革试点工作阶段性总结》（2017 年 7-8 月）。

从本案的实践看，留置已成为揭露、证实、惩治腐败违法犯罪的法律利器，它适应了腐败问题违规与违法交织的特点和规律，是查办职务违规违法和职务犯罪措施的制度创新，这一措施的使用，破解了刑事强制措施难以突破职务犯罪案件的困局。但是必须看到，法律利器也是一把双刃剑，使用不当，也会伤及无辜。因此，要建立严格统一的程序规范，按照刑事诉讼的要求设计专门的审批程序。有观点认为，用法治思维和法治方式考量，可设立留置期间经办案部门批准允许律师介入的律师会见制度，实现突破案件和保障权利的平衡，体现现代法治的衡平原则。有观点认为，可探索职务犯罪留置案件公开听证制度，增强留置措施使用的透明度，通过增强外部监督，提高监察委员会办案的公信力。有观点认为，监察委员会查处职务违规违法和涉嫌犯罪的案件，是非刑事手段与刑事手段的紧密衔接。而使用留置措施的，一般为涉嫌犯罪的案件。从法理上讲，对涉嫌犯罪案件的调查和强制措施的采用，都应该接受检察机关的法律监督。从北京首例留置案件看，检察机关对留置案件的监督，实际上在移送检察机关审查起诉时才开始。检察机关对留置案件决定逮捕，一方面是对留置办案活动的司法监督，一方面是对留置办案成果的司法确认。有观点认为，为确保留置案件处置的公正性，可探索建立检察机关提前介入重大留置案件机制，以提高办案质量，增强监察委员会执纪执法的公信力。笔者认为，上述观点对留置措施这一崭新制度的规范运行，具有重要的参考价值。

三、试点趟出留置措施的规范路子

习近平总书记指出：“试点城市要大胆改革、积极实践，为在全国范围内推开积累可复制的经验。”^①正因为是全局性重大改革的试点，正因为是新设置的留置强制性措施首次使用，在监察体制改革试点办案的实践探索中，凸显出一系列需要明确的法律问题，为留置措施的立法提供了第一手资料，趟出规范路子。

一是留置措施的性质问题。国家监察委员会不是司法机关，它的职责是监督、调查、处置，反腐败所涉及的重大职务犯罪也不同于一般的刑事犯罪，国家监察法因此就不能等同于刑事诉讼法，调查也就不能等同于侦查。从留置措施在试点期间需要上级监察委员会或同级党委负责人审批可以看出，试点中使用的留置，属于监察权这种新型权力所具有的措施之一，即：监察措施。这一措施既不属于刑事侦查强制措施，也不属于党内措施和行政强制措施，而是监察执法所采取的特定的调查措施，这一措施必须由正在制定的《中华人民共和国国家监察法》进行规定和设置。

二是留置措施使用后，律师能否介入问题。从目前掌握的资料看，尚无律师介入监察委员会在办案件的信息。同时，人大授权试点的决定说明，留置措施不属于刑事诉讼强制措施，因此，留置期间律师不能依据刑诉法的规定介入。有观点认为，留置是与羁押接近且程度轻于羁押的准羁押措施，必须考虑律师的辩护权和介入权问题，“不能因怕给公权力添麻烦而（将律师）拒之门外”^②。也有观点认为，律师会见被留置人，并非以辩护人的身份，经监察委员会批准，应该是可行的。笔者认为，当被留置的监察对象尚未被确定为刑事被告人时，律师介入缺乏法律依据。只有在监察调查终结，监察对象被确定为刑事犯罪嫌疑人移送检察机关起诉时，律师介入才有了正当性和合法性。

三是留置措施是否能与“两规”并用问题。“两规”属于党纪措施，由相关党的纪律规定进行设置，留置属于法律上的措施，由相关法律进行设置。因此，从理论上讲，两者由党的纪律检查机关与国家监察委员会先后使用并不冲突。但是，从试点期间看，纪委与监察委员会合署办公，案件查办也主要由监察委员会负责，对于涉嫌犯罪的，先后使用“两规”与留置存在重复，出现相同的办案人员先后参与“两规”与留置活动等问题。试点探索中逐步以留置措施代替“两规”措施的使用，从而为“留置代替‘两规’措施”奠定了实践基础。

①引自《习近平总书记在十八届中央纪委七次全会上的讲话》，纪检监察报中纪委监察部网，<http://www.ccdi.gov.cn>，2017年1月7日。

②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；秦前红、石泽华：《目的、原则与规则：监察委员会调查活动法律规制体系初构》，《求实学刊》，2017年第5期。

四是留置措施使用对象问题。从办案实践看,对涉嫌腐败犯罪的公职人员采取留置措施毋庸置疑。但是,对于腐败案件中相关的非国家公职人员,如社会上的行贿人员以及其他涉案人员能否采取措施必须明确规定。从理论上讲,不论是行贿人员还是其他涉案人员,均属于相关腐败案件(职务犯罪案件)的关联人员,应该采取留置措施,并且留置措施使用条件应该与对涉案公职人员使用留置措施的条件基本相同,这正契合十九大关于“行贿受贿一起查”的精神。

五是留置措施使用地点问题。有观点从刑事正义和刑事实务的基本要求出发,认为应在看守所执行留置措施,有观点认为可以在看守所以外的地方执行留置措施。考虑留置措施非刑事诉讼强制措施的属性,及确保安全规范科学性的要求,笔者认为无论是在监察委员会专用办案点还是看守所内执行留置都是可能的,这是试点期间的过渡安排,目的是对多种留置执行方式进行比较分析,并为最终确定留置措施执行地点提供经验和参考。

六是留置措施使用的期限和监督问题。试点地区根据办案实践探索的留置期限为3个月,重

大案件经省级以上监察委员会批准可以延长3个月。如何保证留置规范就显得非常重要。对此,是否应借鉴检察机关反贪办案的执法规范,实行同步全程录音录像制度、人民监督员适当介入案件办理制度,明确由本级监察委员会、上级监察委员会或同级党委监督制度,确保留置人员的基本权益得到有效维护。同时,检察机关、法院以及律师等,可以对各自履行职责中发现的问题及时提出监督意见。

综上所述,“两规”是1994年《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》第28条第三款所规定的。习近平总书记2013年参加十八届中央纪委二次全会时,提出要用法治思维、法治方式惩治腐败,为我们指明了方向。鉴于腐败违法犯罪与一般刑事违法犯罪在查处特点和规律上的不同,对腐败、贪污贿赂这种违法犯罪的调查方式和手段必然不同于一般刑事违法犯罪的侦查方式和手段。所以,将要制定的国家监察法,对留置的审批程序、使用条件、措施采取的时限,乃至对调查过程的安全、医疗保障等都应作出严格的法律规定,这必将进一步推动反腐败工作法治化。

用留置取代两规是法治反腐的转型

李世锋^①

(湘潭大学 法学院,湖南 湘潭 411100)

习近平总书记在党的十九大报告关于“制定国家监察法,依法赋予监察委员会职责权限和调查手段,用留置取代‘两规’措施”的重要论述,阐明了深化国家监察体制改革中最核心最关键的问题,即反腐败职能机构整合后,监察执法的权力配置和手段措施的规范化、法治化。特别是“用留置取代‘两规’措施”,具体体现了党和国家反腐败治理体系和治理手段的法治化、科学化趋势,彰显了全面从严治党与全面依法治国的决心

和自信。

一、反腐败中“两规”措施的作用

“两规”作为党内执纪的重要手段,是在反腐败斗争中形成的。关于“两规”的正式文件产生于1994年,而最早运用“两规”突破案件是1983年中央纪委在山西运城指导查办的一批违纪案件^②。由于目前纪检和监察合署办公,而监察

^① 作者简介:李世锋,湘潭大学法学院博士研究生,湖南省高级人民法院法官。

^② 王全宝:《“两规”从严:透明度制度化是方向》,《中国新闻周刊》,2013年第34期。

"Replacing Double Designation Measures with Detaining" Conversation by Writing

WU Jian-xiong¹ LI Shi-feng¹ PENG Jiang-hui² ZHANG Yong-tao¹

(1.School of law, Xiangtan University;2. School of Information Engineering, Xiangtan University, Xiangtan Hunan 411100)

Abstract: At the party's Nineteen National Congress, decisions have been made to deepen the pilot work of the national supervision system reform throughout the country. Among them, "Replacing Double Designation measures with Detaining" as a key measure to empower the Supervisory Committee according to law has attracted much attention. Although the replacement of "Double Designation by detaining" is a change of the word, but it reflects the important process of governing corruption in accordance rule of law from within the party to the national level gradually, which means that anti-corruption work has been fully incorporated into the rule of law track to a new level. To this end, we invited experts and scholars from the National Social Science Fund specially commissioned Project—"Study on Socialist Supervision System with Chinese Characteristic" group to engage in writing discussion regarding the use of detaining measures in pilot reform of supervision system, the rule of law significance of replacing Double Designation with Detaining, how to regulate the implementation of replacing Double Designation with Detaining and other issues, in order to stimulate the reader's thinking.

Key words: National Supervision System Reform; Detaining; Double Designation; Legal Logic

[责任编辑：周普元]

[责任校对：刘 成]

本期特色栏目作者

AUTHORS FOR SPECIAL ISSUES



吴建雄，中国反腐败司法研究中心主任，湘潭大学教授，博士生导师，资深检察官转型的反腐败学者。著有《中国反贪调查》（系列丛书）等专著10部，在权威核心期刊等刊物发表论文200余篇。获最高人民检察院理论成果特等奖、一等奖。2014年至今，担任三项国家社科基金重大项目、特别委托项目首席专家。

（文章内容详见第29—31页）



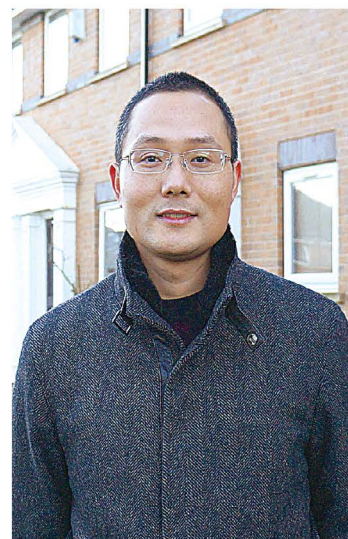
周庆生，中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员，中国少数民族双语教学研究会副会长，中国语言学会语言政策与规划研究会副会长。曾在联合国教科文组织设在加拿大拉瓦尔大学的“国际语言规划研究中心”工作一年。出版著作《语言与人类》《语言生活与语言政策》等20余部，发表中英文学术论文130余篇。

（文章内容详见第53—59页）



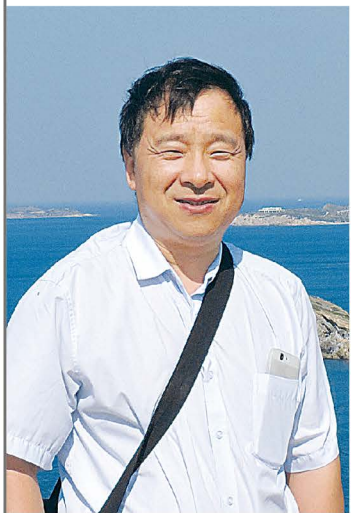
方盛举，云南大学公共管理学院院长，兼任边疆治理研究院院长、教授、博士生导师，主要从事地方政府与边疆治理研究。国家社科基金重大招标项目“我国边疆治理体系与治理能力现代化的系统理论及其指数化研究”首席专家；发表学术论文75篇，出版专著5部，合著8部。

（文章内容详见第87—95页）



杜严勇，上海交通大学科学史与科学文化研究院副教授，科学史博士，美国圣母大学、印第安那大学访问学者。发表学术论文30余篇，出版著作《爱因斯坦的理性重建》等3部，主持国家社科基金2项。入选2011年同济大学优秀青年教师计划，2014年上海交通大学晨星学者奖励计划（B类）。

（文章内容详见第111—119页）



苏剑，美国布兰戴斯大学国际经济学与金融学博士，北京大学经济学院教授、博士生导师。北京大学经济研究所常务副所长，北京大学外国经济学说研究中心主任，北京市新世纪人文社科理论“百人工程”学者，中国特色社会主义政治经济学论坛副主席，著有《新供给经济学：理论与实践》。

（文章内容详见第126—131页）



吴遵民，华东师范大学教育学部教授、博士生导师，教育部人文社科重点研究基地华东师范大学基础教育改革与发展研究所研究员，教育政策理论研究室主任，终身教育研究中心主任。出版专著及参与编写教材和研究报告共计30部，发表论文150余篇，主持各类重大课题14项。多次荣获教育部全国教育科学研究优秀成果奖。

（文章内容详见第147—154页）