

败斗争发表了系列重要论述,形成了新的时代条件下党和国家的反腐败战略思想。作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,反腐败战略思想的一个基本观点,就是坚持党的领导、维护人民利益、依法依纪反腐。坚持党的领导,就要把巩固党的执政地位、厚植党的执政基础,提高党的执政能力作为反腐败斗争的第一要义。维护人民利益,就要在国计民生、经济社会发展的问题上态度坚决、措施到位,不断提高反腐败执法的政治效果、法律效果和社会效果。依法反腐,就是要“用法治思维和法治方式反对腐败”,以宪法和党章为基本遵循,形成党纪与国法相辅相成、相互促进、相互保障的反腐败依法治理格局。深

化国家监察体制改革,制定《中华人民共和国国家监察法》,建立国家和地方各级监察委员会,赋予监察委员会职责权限,用“用留置取代‘两规’措施”,就是依法反腐的具体体现。习近平总书记反腐败战略思想特别是法治反腐的基本理论,为“用留置取代‘两规’措施”奠定了坚实的理论基础,而留置作为监察执法的法定措施,对坚持“无禁区、全覆盖、零容忍”,对坚持“重遏制、强高压、长震慑”,对“坚持行贿受贿一起查”,对“坚决防止党内形成利益集团”都具有极其重要的惩治威慑效能,为强化不敢腐的震慑,筑牢不能腐的笼子,增强不想腐的自觉提供了重要的法律支撑和法治资源。

留置措施的基本内涵与规范运行

张咏涛^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提出设置留置,标志着留置将从我国监察体制改革试点地区的一种临时措施,变为即将制定出台的监察法中的一项法定措施。因而,留置的内涵和性质如何确定,留置的运行如何规范,关系到监察机关的调查活动能否顺利进行,关系到对腐败犯罪的惩治效果,关系到国家监察体制改革的整体成效,值得我们认真思考。

一、留置的内涵和性质

腐败犯罪行为人,在实施相应的腐败行为后,基于人类趋利避害的天性,必然会采取相应的措施,通过毁灭罪证、隐匿等方式,来逃避监察机关的调查和法律的制裁。因此,监察立法必须设定相应的强制措施,短期限制或剥夺被调查人的人身自由,来保障监察机关调查工作的顺利进行,履行其反腐败职权,这种措施就是留置。同时,留置措施的适

用也必须遵循相应的原则,来抑制公权力适用的任意性。从留置产生的原因可以看出,留置就是监察法设置的,实现控制犯罪和保障人权相均衡^②的监察措施。

留置作为一种监察措施,对其制定时应遵循下列原则:首先是法定性原则,即留置的适用主体、对象、适用条件、程序等具体内容都应在《中华人民共和国国家监察法》中予以明确,以便予以适用;同时,国家监察机关在适用留置之时,必须按照《中华人民共和国国家监察法》中明确的法律规定适用,不能任意适用留置,否则要承担相应的法律后果。其次,留置的适用应符合正当性原则。即留置的适用不是任意性的,一方面留置的适用在监察机关的调查活动中不可避免,另一方面留置又不能过度或不当适用,以实现控制犯罪和保障人权相统一的监察目的。第三,留置的适用应符合比例原则。监察机关对被调查人适用留置时,留置的期限应与被调查人的人身危险程度和涉及犯罪事实的轻重程度相

^①作者简介:张咏涛,湘潭大学法学院博士研究生,辽宁省北票市人民检察院检察官。

^②郭烁:《新刑诉法背景下的强制措施体系》,《政法论坛》,2014年第3期。

适应。即国家在对公民私权利的干预和公权力所要保护的法益之间要保持一定的比例关系,将对公民私权利的干预降低到最低的限度^①。第四,留置的适用应符合审查原则。留置是否适用必须由国家授权行使留置审批权的机关决定。留置适用决定机关对适用的合法性和必要性等条件进行审查,以体现国家对公权力使用的审慎态度。

通过对留置内涵的界定,可以看出留置具有保障监察机关实行控制犯罪活动和保障人权的双重性质。从保障监察机关控制犯罪活动的方面看,留置的科学界定能够保证监察机关的调查活动顺利进行,排除妨碍调查活动的行为。具体表现为,保证被调查人始终参与配合监察机关的调查活动,防止被调查人自杀或逃跑;保证监察机关能够顺利地进行调查取证工作,防止被调查人采取毁灭、伪造证据等妨碍调查工作的行为。从保障人权的方面看,留置的科学界定,能够避免监察机关对被调查人私权利过度、超比例干预和侵害,对被调查人提供人权保障。具体表现为,通过留置的适用条件、期限、审批权限等的规范,避免留置的任意适用,来保障被调查人的人权。

二、适用留置措施的基本条件

留置是作为法定监察措施,其不是刑事强制措施。但是,留置同样依法对被调查人的人身自由权利作出了一定的限制和干预。而且,留置是对“两规”的取代,是全面依法治国基本方略下法治反腐的具体体现。因此,留置的运行,应在总结“两规”适用中存在问题的基础上加以提升,借鉴其他强制措施的运行规范和试点地区的实践,科学界定以避免运行中出现异化,实现留置设置的立法初衷。

第一,应明确留置的适用对象。留置的适用对象,必须是涉嫌严重职务违法^②或者职务犯罪的被调查人和涉案人员。通过法定形式明确留置适用对象,保证留置的适用与被调查人的人身危险性和社会危害性相适应。同时,留置适用时,需要在专门的留置场所,配置相应的设备和物品,安排相应的调查人员和工作人员,以保证被留置人的基本人权和留置适用的效果,耗费的监察成本较高。因此,

只有对社会造成重大危害、具有人身危险性的被调查人,监察机关才有必要启动留置。国家监察机关对于一些轻微违法的职务犯罪行为,完全可以采用其他措施,实现对调查活动的保障。通过留置适用对象的科学限定,实现节约调查成本,提高调查效率,集中有限的监察资源,查处更多的腐败犯罪行为的目的。而监察机关通过留置的合理适用,保持反腐败的高压态势,威慑潜在的腐败犯罪人。

第二,应明确留置适用的证据条件。规定留置适用的证据条件,是监察机关掌握部分证据,需要进一步调查核实。证据是监察机关一切调查活动的基础,是监察机关是否适用留置的事实依据。如果监察机关没有掌握任何犯罪证据,其无权对涉嫌职务犯罪的嫌疑人采取留置措施限制其人身自由。如果监察机关已经掌握确切的犯罪证据,应直接向检察机关移送起诉涉嫌职务犯罪的嫌疑人,由检察机关采取相应的刑事强制措施。因此,留置适用的证据条件,是部分证据已经被监察机关掌握,监察机关为保证调查活动的顺利进行,需要适用留置措施,进一步地调查核实犯罪嫌疑人涉嫌职务犯罪的证据。

第三,应明确留置适用的情形。规定留置适用的情形,是监察机关已掌握部分证据,但存在不当妨碍影响监察机关调查活动的进一步开展。具体可表现为:1. 职务犯罪嫌疑人涉及的案情重大、复杂;2. 职务犯罪嫌疑人可能逃跑或自杀;3. 职务犯罪嫌疑人可能串供或者伪造、销毁、转移、隐匿证据;4. 存在其他可能妨碍调查的行为。由于上述影响监察机关调查活动情形的存在,如不采取留置措施,监察机关的调查活动将限于停滞,进而致使整个调查活动的失败。因此,《中华人民共和国国家监察法》应明确规定存在上述不当妨碍的情况时,监察机关应采取留置措施,确保调查活动的顺利进行。

三、适用留置措施的基本规范

第一,应明确留置适用的审查机关。可以通过提高留置审查批准的层级,强化对留置适用的监管。如,规定省级以下监察机关,在监察机构内部职务犯罪调

①卞建林:《我国刑事强制措施的功能回归与制度完善》,《中国法学》,2011年第6期。

②宋英辉:《职务犯罪侦查中强制措施的立法完善》,《中国法学》,2007年第5期。

查部门提出留置申请后，由监察机关的领导班子集体研究决定是否同意调查部门的留置申请。如果同意，则以本级监察机关的名义报请上级监察机关批准。省级监察机关决定采取留置措施的，应当报请国家监察委员会备案。通过这种上提一级的审查批准方式，规范留置措施的适用，保证留置措施适用的合法、合理、公正，克制留置措施适用的任意性。

审查批准机关应审查留置措施适用的必要性。审查批准机关接到采取留置措施的申请后，应严格审查核实下列事项：1. 职务犯罪事实的发生是否有证据证明；2. 是否有证据证明犯罪事实是被调查人实施的；3. 被调查人实施犯罪行为的证明已有查证属实的；4. 是否存在应对被调查人采取留置措施的情形^①。审查批准机关，在进行审查的过程中采取书面和讯问相结合的方式，审核申请机关提交的证据和法律依据。审查批准机关在讯问的过程中，应告知被调查人涉嫌的犯罪事实和罪名，听取被调查人的供述和辩解，综合案件的全部事实和证据，最后依法作出是否批准留置措施的决定。

审查批准机关作出留置决定后，除非存在有妨碍调查的情况，留置申请机关应及时告知被留置人所在的单位或家属，保障其知情权。参照我国相关的法律规定和试点地区的实践，通知的期限，应以 24 小时之内为宜^②。监察机关在执行留置措施时，根据工作的需要，可以提请公安机关的配合。对于监察机关的配合请求，公安机关应依法予以配合。

审查批准机关在作出采取留置措施的决定后，应定期地对被留置人采取留置措施的必要性进行审查，对于因适用情形变化，不必要采取留置措施的，及时作出解除留置措施的决定。依法通过其他措施，保障监察机关调查工作的顺利进行。

第二，应明确留置场所的规范。批准审批监察机关依法作出采取留置措施的决定之后，申请的监察机关应依法将被留置人留置在特定场所，方便调查活动的进行和对被留置人日常生活的管理。参照我国相关的法律规定和试点地区的工作实践，这一场所可以为宾馆、酒店、专门的办案场所、或者是

看守所。这一特定的场所，不仅能够将被留置人与其同案犯或社会关系进行一定的隔离，方便监察机关调查活动的进行；而且能够满足被留置人的日常生活所需。同时，这一场所还需具备以下特殊条件：处于建筑物较低的楼层；需对墙壁和家具等进行软包；安装实时的无死角监控设备；能够安排随身的监护等^③，做好相应的安全防护工作，防止被留置人利用安全漏洞逃跑或以其他方式逃避法律的制裁。参照我国的相关法律规定和试点地区的实践，被留置人留置的场所，以安排在监察机关的办案场所为宜。留置使用监察机关自身的办案场所，可节省办案人力、物力，强化对被留置人的统一管理，集中有限的调查资源办理职务犯罪案件，保持打击腐败的高压态势。

第三，明确留置期限的规范。监察机关对被调查人采取留置措施，是为了排除调查妨碍，保障调查活动的顺利进行。但是，留置措施对被留置人而言是对人身自由的限制或剥夺。国家对私权利的这种干预必须是暂时的，有期限的，否则便会对社会秩序造成更大的破坏，侵犯更大的法益。因此，《国家监察法》的制定中，应明确留置的期限和被留置期间的法律效力。

因为被采取留置措施的被调查人，大都涉嫌严重职务违法或职务犯罪。而且，此类案件案情复杂，涉及证人众多，需要调取的证据材料、查证的事实繁杂，因此应安排合理的留置期限，为调查工作的开展预留时间。同时，由于留置措施是限制或剥夺被留置人的人身自由，是对公民私权利的干预，不宜长时间适用。因此，参照我国相关的法律规定和试点地区特色实践，设置留置期限以三个月为限。同时，由于当前腐败案件的复杂多变，针对疑难复杂腐败犯罪案件的调查侦破，还应允许延长调查期限一次^④。但是，为了强化对留置期限的管理，防止留置措施的滥用，应明确延长留置期限适用的情形，并将延长留置期限的决定权上提一级，由决定采取留置措施的上一级监察机关批准决定。因此，参照我国相关的法律规定，允许延长留置期限的情形可明确为：1. 被调查的案件系犯罪嫌疑人可能被判处死刑的

①翟玉琪：《贿赂犯罪侦查中适用指定居所监视居住问题研究》，《北京政法职业学院学报》，2015年第4期。

②参见《中华人民共和国刑事诉讼法》强制措施的相关规定。

③程雷：《指定居所监视居住实施问题的解释论分析》，《中国法学》，2016年第3期。

④陈光中、张小玲：《中国刑事强制措施制度的改革与完善》，《政法论坛》，2003年第5期。

案件；2. 被调查的案件是交通十分不便地区的重大案件；3. 被调查的案件系团伙作案、集团作案的重大复杂案件；4. 被调查的案件系犯罪涉及面广、取证困难的疑难复杂案件^①。

留置措施的采用，客观上限制和剥夺了被留置人的人身自由。我国刑法中的自由刑的适用，同样是限制和剥夺公民的人身自由。因此，留置的期限，应当能够折抵自由刑的刑期。留置一日折抵管制两日，折抵拘役、有期徒刑一日^②。通过留置期限与自由刑刑期的折抵，体现留置措施的法治属性和法律的公平正义。

第四，应明确对被留置人权利保障的规范。留置措施是国家打击犯罪和保障人权的均衡，因此，《中华人民共和国国家监察法》制定中，应明确留置措施对被留置人的权利保障。参考我国相关的法律规定，可从以下几个方面予以规范：

一是要保障被留置人的基本人权。在被法院确定有罪之前，被调查人有权被推定为无罪，受到监察机关公正的待遇。因此，《中华人民共和国国家监察法》在制定中应明确规定：在作出留置决定后，应告知被留置人涉嫌犯罪的罪名，被指控的事实和被采取留置措施的理由；在留置过程中，保障被留置人的饮食，合理地安排被留置人的讯问时间和时长，保障被留置人必要的休息时间，并提供相应的医疗服务，保障被留置人健康的权利。

二是要保障被留置人的知情权和不被刑讯逼供。职务犯罪案件中大部分案件属于对合犯，被调查人的有罪供述对于案件的侦破至关重要。同时，由于我国职务犯罪侦查人员常常在观念上，将犯罪嫌疑人认作是职务犯罪行为的实行人，为了获得犯罪嫌疑人的口供以查明案情，可能会对留置人采取刑讯逼供或者变相的刑讯措施。为了避免刑讯逼供行为的发生，《中华人民共和国国家监察法》在制定中应明确规定，监察机关应设立全国统一的同步录音录像系统，对讯问过程进行全程不间断的录音录像，保证调查过程的公开透明，讯问的公平公正。同时，在此基础上，将记录完结的讯问笔录，交由被讯问人阅读后签字，

以确保是被讯问人的真实意思表示，保证被讯问人的知情权。

三是要保障被留置人的自行辩护权和及时获得法律帮助的权利。辩护权是法律赋予公民针对指控进行辩解，维护自己合法权益的一项基本权利。因此，《中华人民共和国国家监察法》在制定中应明确规定，监察机关在采取留置措施的过程中，应允许被留置人对其被指控的犯罪进行自我辩护和知道自己拥有获得法律帮助的权利。由于职务犯罪案件侦查的特殊性，以及被采取留置措施案件的复杂性，有些情形下律师会见会阻碍调查工作的开展，因此需要对被留置人律师会见的请求采取审批制。但是，当妨碍案件调查的情形消失后，应当准许被留置人获得律师帮助的请求，以维护其辩护权。

四是要设置相应的申诉权，保障被留置人的合法权利。立法中应允许被留置人对自己受到的不公正待遇享有申诉的权利。如：在留置期限届满后，监察机关不依法解除留置措施的，被留置人有权申诉。在留置过程中，被留置人发现办理案件的监察人员符合下列情形之一的，被留置人可以申请回避：1. 被监察人员或者检举人的近亲属的；2. 主要证人的；3. 与办理的监察事项有利害关系的；4. 有可能影响监察事项公正处理的其他情形的^③。

四、结 语

留置措施是“两规”的法治化表现形式，是我国实行法治反腐的标志性措施，是监察机关保障职务犯罪调查工作顺利进行的措施，是依据《中华人民共和国国家监察法》设置的监察措施，但是其又不是依据《刑事诉讼法》设立的刑事强制措施，其具有自身的特性。因此，在《中华人民共和国国家监察法》的制定中，科学界定和规范留置措施的设置，能够体现我国依法治国的基本方略，体现我国国家监督体系的构建。国家监察机关通过适用留置措施，强化法治反腐，保持反腐败的高压态势，最终实现“海晏河清、朗朗乾坤”的反腐败压倒性胜利。

①江必新：《最高人民法院刑事诉讼法司法解释理解与适用》，北京：人民法院出版社，2015年版，第531-533页。

②参见《中华人民共和国刑事诉讼法》强制措施相关规定。

③参见《中华人民共和国刑事诉讼法》回避相关规定。

"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]