

监察机关调查权内外制约机制研究

李 小 勇

(中共福建省委党校、省行政学院 法学部,福州 350001)

摘要:宪法规定了监察机关行使调查权受制约原则,监察法设置了多个条款将制约原则具体化。这些条款有些规定监察机关内部制约机制,有些规定了检察机关和审判机关对监察机关的外部制约机制。监察机关内设机构、岗位、上下级监察机关之间,在线索处置、立案、强制措施和技术调查措施的使用、从宽处理建议、监察对象申请复核复审等方面,设置了多个环节和层次的内部制约机制。检察机关对监察机关办理的职务犯罪案件审查起诉以及退回补充核实的机制,形成对监察机关调查权的有效制约;审判机关对监察机关办理的职务犯罪案件以及监察机关作为赔偿义务人的国家赔偿案件进行审理判决,构成了对监察机关调查权的核心制约机制。深刻理解监察机关调查权的两种制约机制,对于正确执行监察法、维护法律权威、保障人权具有重要意义。

关键词:《监察法》;监察机关;调查权;制约机制

中图分类号:DF2 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2019)06-0046-07

收稿日期:2019-07-16

基金项目:本文系国家社科基金“研究阐释党的十九大精神”专项课题“健全党和国家监督体系研究”(18VSI051)的阶段性成果。

作者简介:李小勇(1967—),男,湖南邵阳人,中共福建省委党校、省行政学院法学部副教授。

制约与监督往往连用,说明这两个概念联系密切,但也存在区别。本文认为,制约主要是权力制约权力,是指多个履行同一职能的机关、机构、岗位之间互相或单方依法否决他方法律效力的行为,制约意味着行为不能单独由一个机关、机构或个人决定,而是由多个机关、机构或岗位共同决定。这种解释,符合十八届四中全会决定关于分事行权、分岗设权、分级授权^①的权力制约精神。而监督是指监督者对被监督者的监视、督促、纠正,这里存在两个不同的职能,即监督职能与被监督职能,监督者不能行使被监督者的职能。制约与监督的效果都是约束权力,促使权力在合法的轨道上行使、不越轨,这是两者的共同点,但两者也存在区别,我国很多立法分别规定制约条款和监督条款。2018年3月通过的《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)确立监察权制约原则,分别规定了监察权的监督与制约机制,在制约机制上设置了多个条款,这些条款既有原则性规定,又有内部制约机制规定,还有外部制约机制规定。外部制约机制已有学者在研究^②,但全面、系统研究揭示监察机关调查权内外制约机制的成果还不多见,本文试图探讨这个问题。

一 关于监察机关调查权制约的原则性规定

宪法和国家监察法规定了对监察权的制约。《宪法》第一百二十七条做了原则性规定,《监察法》第四条把调查权受制约规定为法律原则,第二十二、二十八、三十、三十一、三十二、三十六、四十三、四十七、四十八、四十

^①《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民出版社2014年版,第18页。

^②朱福惠《论检察机关对监察机关职务犯罪调查权的制约》,《法学评论》2018年第3期。

九、六十七条对制约机制做了具体规定,这些就是监察法对调查权制约的主要规范。

《宪法》第一百二十七条规定,监察机关办理职务违法和职务犯罪案件,应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合,互相制约。《监察法》第四条在立法原则中也作了同样的规定。这些规定,是对监察机关调查权进行制约的原则性规定。这些原则性规定确立了监察机关在办理职务违法与职务犯罪案件中必须受到制约,表明对监察机关调查权制约具有宪定性和法律上的强制性。

(一)监察机关调查权制约原则的宪定性

1.宪法是治国理政的最高依据,是国家活动的根本准则

将监察机关办理职务违法和犯罪案件的调查权制约上升到宪法高度,说明这个问题极其重要。宪法为什么要确立监察机关调查权受制约原则呢?其目的和意义何在?

宪法确立监察机关调查权受制约原则,首先是防止权力滥用和腐败的必然要求。我国监察体制改革把人民政府的行政监察局、预防腐败局以及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职和预防职务犯罪等部门和机构的相关职能整合到监察委员会,并与党的纪律检查委员会合署办公,实现对行使公权力的公职人员监察全覆盖,建立集中统一、权威高效的监察体系。各级监察委员会政治地位高、法律授权足,尤其是办理职务违法和犯罪案件的调查权集中、强大。高度集中强大的权力可能被滥用而导致腐败。监察法授予监察委充分的调查权,具有对人身、财产、场所多种强制手段,这些权力对于被立案调查的人员来说,是直接的、现实的限制,运用得不好,极易损害被调查人员合法权益。监察机关调查权如果缺乏制度限制,没有边界,势必造成公职人员人人自危进而影响正常履职,给国家治理带来负效应的局面。同时,“监察权过大过于集中,失去外部和内部的有效监督制约,它本身就可能转化为贪腐之源的一部分。缺乏有效监督制约的权力必然导致腐败,监察权也不会例外。”^①可见,宪法确立监察机关调查权受制约原则,是防止监察权被滥用和腐败的必然要求。

2.宪法确立监察机关调查权受制约原则,是法治建设的内在要求

《宪法》第一百二十七条并没有明确规定监察权制约目的,即通过配合与制约应当实现哪些宪制目标。但《宪法》第一百四十条规定人民法院、人民检察院、公安机关在办理刑事案件中必须配合与制约,其目的在于“保证准确有效地执行法律”。《宪法》第一百四十条规定“保证准确有效执行法律”的目的,也暗含在第一百二十七条中。这在法理上是完全成立的,因为“监察机关调查职务犯罪具有刑事诉讼法上犯罪侦查同样的法律效果,属于对职务犯罪嫌疑人发动刑事追诉的权力。因此,监察机关调查终结移送检察院审查起诉的案件,最终要由司法机关依照刑事诉讼法的条件和程序进行起诉和审判,检察院审查起诉和人民法院的审判是对监察机关职务犯罪调查所获取之证据以及所指控罪名的法律审查,配合与制约的目的在于提高办案效率,准确有效地执行法律”^②。可见,宪法规定对监察机关调查权的制约,目的在于保证监察机关办案质量,提高并维护监察机关办案的公正性和权威性,进而促进法治建设,促进国家治理体系和治理能力现代化。

(二)监察机关调查权受制约具有法律上的强制性

如果说《宪法》第一百二十七条是原则性规定,那么《监察法》第四条就是强制性规定。《监察法》第四条是作为法律原则来规定的,我们知道,违法行为既包括违反法律规则行为,也包括违反法律原则行为。《监察法》第四条在法律原则中规定了调查权受制约,违反这一条款就是违法行为,因而这一规定就具有法律上的强制性。

认识《监察法》第四条具有强制性,对于正确理解、执行监察法具有重大意义。无论是监察机关内设制约机构、还是外部制约机关,都应认真依法履行制约职能,放弃制约职能不仅是失职甚至渎职行为,还可能造成冤假错案,不履行这一原则,如果造成冤假错案,就会受到追究。同样,对于被制约的机关或机构来说,不接受制约、变相以自身的强势地位来威胁制约者,强行要求制约者起诉或判决,强行要求刑罚执行机关不得对某人、某类人减刑假释,就是滥用职权的违法行为。

二 监察机关调查权内部制约机制

^①童之伟《对监察委员会自身的监督制约何以强化》,《法学评论》2017年第1期,第3页。

^②朱福惠《论检察机关对监察机关职务犯罪调查权的制约》,《法学评论》2018年第3期。

权力制约包含内部制约与外部制约。内部制约就是通过机关内部设置不同机构来行使同一职能,使这些机构之间形成审核、同意或否决的关系,形成权力制约。内部制约的好处是制约者与被制约者都熟悉机关运作流程与业务,具有信息和专业优势,容易发现问题,且内部更容易协调沟通,使权力运作顺畅和高效率。内部制约主要问题就是内设机构之间独立性不够,制约意志不强,影响制约机制效能的发挥。

《监察法》为落实宪法对监察机关调查权受制约的原则,规定了很多内部制约条款。《监察法》第三十六条明确要求:“监察机关应该严格按照程序开展工作,建立问题线索处置、调查、审查各部门互相协调、互相制约的工作机制。”据此,监察机关设置多个机构来行使调查权,使机构之间形成制约关系,同时,监察委员会对内设各机构具有制约权。此外,监察法还设置了上下级监察机关层级制约关系,形成了三个层次内部制约机制。

(一)内部机构职能分立,形成制约机制

根据《监察法》第三十六条,监察委内部设置多个职能部门,如线索处置部门、调查部门、审查部门,分别行使一定的调查权,赋予部门间一定的审核、否决的权力,以此形成内设部门之间制约关系。

1.线索处置职能内部制约机制。线索处置职能由举报中心、案件管理部门和监察委员会共同行使,三者之间形成制约关系,以此把好立案关,且不遗漏有价值的举报信息。举报中心收到举报后,要登记所有举报信息,甄别有价值和无价值的举报信息,提出初核意见,经案件管理部门审核和机关负责人批准,成立核查组,进行初步核实。初步核实工作结束后,初步核实组要写出初步核实情况报告,由承办部门提出分类处理意见,报机关主要负责人审批。可见,线索处置职能不是一个部门单独完成,而是实行职能分解,由多个部门和岗位共同完成,体现了层层把关、多层审核的权力制约精神。

2.立案职能内部制约机制。《监察法》第三十八、三十九条规定了立案的实体与程序要件。办理立案涉及到初步核实组、承办部门和机关主要负责人三个部门和岗位。案件线索经过初步核实,发现监察对象涉嫌职务违法和犯罪、需要追究法律责任,提出立案调查建议,经过承办部门审核同意,由机关主要负责人批准立案。可见,立案并非一个部门或一个领导能够决定,而是由多个部门办理,经过多层审核审批,才能最终决定立案。

3.审理职能对调查职能的内部制约。调查权主要由调查部门承担,调查部门运用监察法授权的各种调查措施,收集相关证据,查清涉案事实,追缴赃款赃物,尽可能抓获犯罪嫌疑人,并对案件进行定性,调查结束后写出调查报告,送交审理部门对案件审核把关。审理部门对案件进行全面审查。这种审查对职务违法案件的处理尤其重要。因为这类案件不构成犯罪,不需要移送到检察机关审查起诉,缺少了检察机关和审判机关的外部制约,监察机关案件审理部门的内部制约就显得特别重要。审理部门对案件的证据、事实、定性、办案程序进行审核把关,排除非法证据,使办案质量达到审查起诉的要求。监察机关是我国职务犯罪调查唯一法律授权机关,其对职务犯罪调查权具有排他性^①。监察机关收集的证据不仅是监察处置的依据,而且要在刑事诉讼程序中使用,为此,监察机关收集的证据必须达到刑事审判上的证据要求和标准。监察机关调查部门要按照《监察法》要求收集证据,审理部门承担审核把关证据职能。审理部门要按照《监察法》《刑事诉讼法司法解释》对各种证据的审查与认定标准,对调查部门收集到的证据进行审核把关,使证据达到确实、充分的证明标准,同时审核调查部门收集证据方式和程序是否符合《监察法》《刑事诉讼法》及司法解释的要求,确保证据具有合法性,更为重要的是落实《监察法》《刑事诉讼法》关于非法证据排除的规定,排除非法证据。《刑事诉讼法》第五十四条规定,凡是以刑讯逼供等非法方式收集的证据,以及收集的物证、书证不符合法定程序,不能补正或者作出合理解释的,应当作为非法证据排除。《监察法》第四十条规定,严禁以威胁、引诱和欺骗以及其他非法方法收集证据。非法证据排除是我国《刑事诉讼法》和《监察法》确立的基本规则,是防止刑讯逼供的重要制度保障,也是减少冤假错案的法律保障。除了审核证据外,审理部门还要把牢事实清楚关、案件定性关。无论是何种监察处置,都要建立在查清事实、定性准确的基础上,尤其是向检察机关移送的案件,要达到刑事公诉的标准。对于调查部门未建议移送检查机关的案件,如果审理部门经审查认为应该移送审查起诉的,依法提出自己的意见,报监察委员会讨论决定,避免以纪代刑监察处置的出现。可见,监察机关案件审理部门严格执行权力制约规定,有效发挥对调查权的制约职能,对于调查权的正确行使、调查对象人权保障、提高办案质量和权威性均具有非常重要的

^①朱福惠《论检察机关对监察机关职务犯罪调查权的制约》,《法学评论》2018年第3期,第16页。

意义。

4.信访部门对调查职能的内部制约。《监察法》第四十九条规定,监察对象对监察机关做出的涉及本人的处理决定不服的,可以在收到处理决定之日起一个月内,向作出决定的监察机关申请复审,复审机关应当在一个月内做出复审决定。监察机关信访部门在办理监察对象申请复审案件中,对调查部门认定的案件事实、证据、依据进行审核,又一次行使了对事实、证据和法律适用的审核、判断权。经过复审,纠正案件处理的错误,客观上既维护了监察对象合法权益,又制约了调查权。

(二)监察机关负责人、领导人员集体对机关各职能部门的制约

《宪法》第一百二十四条、《监察法》第八、九条规定了各级监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成,也就是说,监察机关实行委员会集体决策制,监察机关重大事项由委员会领导人员集体决定,其他事项由主要负责人或分管领导决定。

1.主要负责人和分管领导决定线索处置、立案、调查权行使的程序性一般事项

《监察法》第三十八、三十九条规定了线索处置、立案,涉及到内部多个职能部门,要经过多道程序,各职能部门履行初步核实程序,写出初步核实报告,提出处理建议,由机关主要负责人研究后做出处理决定。调查权行使过程中的程序性事项如搜查证、查封令等的签发,如果仅由调查部门甚至调查人员决定,不履行内部审核、审批程序,调查权在这个环节就会失去制约,就有可能导致调查措施的滥用。在这些环节设置分管领导的审批权,多了一道权力制约机制,防止错用、滥用调查措施。主要负责人和分管领导对职能部门在线索处置、立案、搜查证签发等方面的审批权,意味着领导对职能部门的否决权、制约权,是内部制约重要机制。

2.领导人员集体会议决定调查权行使过程中重大事项

《监察法》第二十二、四十三条关于留置措施的使用、第二十八条关于技术调查措施的使用、第二十九条关于通缉令的使用,这些调查措施主要针对人身自由和通信自由,相对于其他调查措施,对监察对象的限制程度要严厉得多,所以监察法对技术调查、留置、限制出境、通缉措施的使用,设置了多道审批环节,由机关领导人员集体研究决定,调查部门无权单独决定,有些措施比如留置还要报上级监察机关审批。《监察法》的这些规定,既体现了权力制约要求,也体现了审慎、正确适用强制措施,尊重和保障监察对象人权的精神。

(三)监察委上下级层级制约机制

监察机关使用留置、延长留置时间、限制出境、从宽处理建议、审理监察对象申请复核案件等方面,监察法设置了上下级层级制约机制。

关于留置,《监察法》第四十三条规定:“设区的市级以下监察机关采取留置措施,应当报上一级监察机关批准。省级监察机关采取留置措施,应当报国家监察委员会备案”,“省级以下监察机关采取留置措施的,延长留置时间应当报上一级监察机关批准”。留置措施是限制人身自由的调查措施,相对于财产和场所的限制,留置显然要严厉得多,所以留置的使用和延长期限不仅需要监察机关领导人员集体研究决定,还需要报上级监察机关批准。上级监察委对下级监察委留置措施使用与延期的批准制度,就是监察委调查权层级制约机制之一。监察法在留置使用上设置多道审批环节,形成严密的权力制约机制,表明立法者希望留置措施准确、审慎使用、防止滥用的态度。

除了留置外,《监察法》规定需要上级监察机关批准的还有:《监察法》第三十条规定限制出境,第三十一、三十二条规定移送检察院时提出从宽处罚建议,第四十八条规定被调查人逃匿或死亡需要继续调查的,经省级以上监察机关批准,应当继续调查并作出结论。

上级监察机关审理监察对象申请复核案件,其实是层级制约的一个环节。《监察法》第四十九条规定,监察对象对涉及自身处理决定不服,申请原处理机关复审,对复审决定仍然不服的,在收到复审决定之日起一个月内向上一级监察机关申请复核,复核机关应当在两个月内做出复核决定。上级监察机关对复核案件的审理,是再次审核、判断案件事实、证据与法律适用的正确性,如果发现有问题的,可以撤销原处理决定,或者要求下级监察委重新作出决定,这就形成了对下级监察委调查权的制约。

上下级监察机关虽然不是一个机关,但行使同样的监察职能,且同属于国家监察委序列,他们之间的层级制约机制,与人民法院、人民检察院对监察委外部制约机制不同,因而属于监察权内部制约机制的一部分。层

级制约机制的设置,有利于促进下级监察委正确使用人身自由强制措施,正确适用法律,维护法律权威,保障监察对象的人权。

三 监察机关调查权外部制约机制

一般而言,谈论权力制约更多的是指外部权力制约,所以学者对监察机关的外部权力制约机制给予了更多关注,也取得了不少研究成果。外部权力制约有着内部制约不具有的独立性,因而制约也更加有效。《监察法》明确规定了人民检察院和人民法院对监察机关调查权进行制约,这是监察机关外部权力制约的主要机制。

有些学者认为,人大及其常委会也是监察委的权力制约机关^①。笔者认为这种看法值得商榷。《监察法》在第七章“对监察机关和监察人员的监督”中规定人大及其常委会对监察委的监督,该章第五十三条规定人大及其常委会听取和审议本级监察委的专项工作报告,组织执法检查,代表和委员举行会议时就监察工作中的有关问题提出询问或者质询。《监察法》规定的这四种方式,是人大及其常委会作为监督者从外部对监察委进行监督的法定方式,这些方式并非是审查、审核、审批等权力制约方式。人大及其常委会并不享有对职务违法犯罪的调查权,也不承担刑事追诉职能,故人大及其常委会无法参与到职务违法犯罪调查程序中来,也就无从制约监察机关调查权的行使。有人或许会问,人大常委会监督法规定了人大常委会组织对特定问题的调查以及罢免常委会任命的人员,这些权能难道与监察委调查和处置职能没有关系吗?笔者认为,人大常委会组织对特定问题的调查,与监察委对公职人员职务违法犯罪的调查,并非同一回事,前者针对政治与社会生活中的某一弊政进行调查,不针对特定的人,后者则针对特定公职人员职务违法犯罪行为。人大常委会罢免其任命的人员与监察机关处置权并不矛盾,监察机关依法进行处置后,人大常委会可以依据监察处置决定以及人民法院的判决书,提起对其任命人员的罢免案,常委会的罢免并非是对监察委处置权的批准、否决等制约权。

(一)人民检察院对监察机关调查权的制约机制

《监察法》第四十七条规定了人民检察院对监察委调查权的制约条件和方式:(1)认可监察委的调查,人民检察院经审查,认为犯罪事实已经查清,证据确凿、充分,依法应当追究刑事责任的,应当做出起诉决定;(2)退回补充调查,认为需要补充核实证据的,应当退回监察委补充调查,补充调查以二次为限;(3)否决监察委的调查,人民检察院认为有刑事诉讼法规定不起诉情形的,经上一级人民检察院批准,依法做出不起诉的决定。人民检察院在审查监察委移送起诉材料时,以上述三种法定方式形成对监察委调查权的制约,这种制约既是实体审查,也是程序审查,因而是全面审查。

朱福惠教授对人民检察院审查监察委移送起诉材料的具体内容作了深入研究和准确阐发。朱教授认为,人民检察院主要从以下四个方面来审查监察委的移送起诉材料^②。

1.审查犯罪事实。人民检察院审查起诉应当查明监察机关调查的职务犯罪是否符合刑法关于犯罪的规定。如果没有犯罪事实,或者监察机关调查后认定的犯罪事实是违法事实,或者犯罪事实显著轻微、危害不大,或者法律没有规定为犯罪的,在此种情况下,人民检察院应当作出不起诉的决定。不起诉决定是对监察机关职务犯罪调查权的制约,必须严格遵守《刑法》《刑事诉讼法》的规定,并且在程序上遵守《监察法》关于由上级检察机关批准的规定。

2.审查证据。检察机关审查起诉的重要内容之一就是审查证据。《刑事诉讼法》规定,证据审查必须以证据是否确实充分为标准。监察机关调查职务犯罪收集的证据,人民检察院经审查后认为证据还不能达到确实充分的标准,或者证据的构成要素缺失,需要补充核实的,可以退回监察机关补充调查。《监察法》之所以作出这样的规定,目的在于监察机关调查职务犯罪,必须遵守刑事审判对证据的要求,提高职务违法和职务犯罪调查的质量。人民检察院对退回补充调查的案件,如果经过核实后,案件的犯罪事实与证明犯罪事实的证据仍然不能达到刑事审判要求的,应当根据《刑事诉讼法》第一百七十一条之规定,作出不起诉决定。

3.非法证据排除。《刑事诉讼法》规定人民检察院在审查起诉时应当审查证据的合法性。《监察法》为与《刑

^①谭世贵《论对国家监察权的制约与监督》,《政法论丛》2017年第5期;童之伟《对监察委员会自身的监督制约何以强化》,《法学评论》2017年第1期。

^②朱福惠《论检察机关对监察机关职务犯罪调查权的制约》,《法学评论》2018年第3期。

事诉讼法》相衔接,规定了以非法方法收集的证据应当依法予以排除,因而人民检察院对职务犯罪案件审查起诉时,必须对证据之合法性进行严格审查。如果人民检察院审查后认为监察机关收集证据不合法,不能认定犯罪事实的,可以将案件退回监察机关,或者作出不起诉的决定。人民检察院发现非法证据是刑讯逼供取得的,可以向监察机关移交案件线索并建议对调查人员立案调查。人民检察院在审查起诉阶段适用非法证据排除规则是其制约监察机关调查权的重要手段。

4. 审查犯罪情节与罪名。人民检察院对于监察机关调查终结移送审查起诉的职务犯罪案件,认为监察机关的调查和起诉意见书遗漏犯罪嫌疑人的,应当将理由和依据告知立案调查的监察机关,并且连同案卷、证据和起诉意见书一并退回监察机关补充调查。人民检察院认为监察机关的起诉意见书认定的犯罪情节和罪名与《刑法》规定不符,人民检察院可以变更罪名,也可以接受或者否决起诉意见书中提出的从宽处理的建议。人民检察院认为如果需要变更罪名或者不同意起诉意见书提出的从宽处罚的意见,应当向监察机关书面提出意见和建议。

人民检察院在上述四个方面对监察委移送来的案件进行审查起诉,是对监察委调查权一个很好的制约,这种制约能够提高法律实施的准确性。

(二) 人民法院对监察机关调查权的制约

1. 人民法院行使审理和判决权制约监察机关的调查权

人民检察院提起公诉的职务犯罪案件,人民法院具有审理与判决权。人民法院在公诉人、被告人、辩护人、证人、其他诉讼参与人的参加下,通过庭审指控、举证、质证、辩护,对证据是否确凿充分、事实是否清楚、定性是否准确、处罚建议是否合理、是否存在需要排除的非法证据,进行全面审查。这种审查其实是对监察机关职务犯罪调查行为的合法性审查。

依据 2018 年修改的《刑事诉讼法》第二百条的规定,人民法院经过庭审,根据庭审查明的事实、证据和有关的法律规定,分别作出有罪判决、无罪判决,证据不足指控的犯罪不能成立的无罪判决。人民法院做出有罪判决,是对监察机关调查行为的支持和肯定;人民法院做出无罪判决以及证据不足指控的犯罪不能成立的无罪判决,其实就是对监察机关调查行为合法性的否定。人民法院的两种无罪判决,意味着监察机关办错了案。这种否定构成对监察机关调查权的外部有效制约机制。在推行审判中心主义司法改革背景下,人民法院的审理和判决具有决定性意义,成为检验监察机关办案质量的试金石,也是构成对监察机关调查权真正有效制约的核心机制。

对于人民法院做出的两种无罪判决,监察机关要依据相关规定对案件重新做出处理。如果没有证据认定存在职务违法行为的,就要撤销案件;监察对象虽不构成职务犯罪但有证据证明存在职务违法的,监察机关依据监察法规定作出政纪处分,并移交有关部门进行组织处理。如果非法证据是刑讯逼供取得的,就要依法立案查处有关监察人员刑讯逼供行为。

2. 人民法院审理国家赔偿案件制约监察机关调查权

《监察法》第六十七条规定,监察机关及其工作人员行使职权,侵犯公民、法人和其他组织合法权益造成损害的,依法给予国家赔偿。这条规定确立了监察机关可以成为国家赔偿义务人。虽然与此配套的国家赔偿法至今未做出修改,但这种修改迟早会发生,否则就会影响国家法律之间的协调性。

公民、法人和其他组织合法权益因监察机关及其公职人员行使职权而受到实际损害的,有权成为国家赔偿申请人,申请人先向监察机关提出国家赔偿申请,监察机关预期不答复或者申请人对监察机关赔偿数额有异议的,有权向人民法院提起国家赔偿诉讼,人民法院有权审理国家赔偿诉讼,对监察机关调查行为的违法性进行确认,对申请人权益的合法性进行审理确认,对赔偿数额进行确认并可主持调解,调解不成依法判决。赔偿判决的做出,就确认了监察机关及其监察人员办案存在严重问题,客观上形成了对监察机关调查权的有效制约。

人民法院判决监察机关承担国家赔偿责任的,监察机关赔偿损失后要履行内部追责程序。监察机关应当责令有故意或者重大过失的监察人员承担部分或者全部赔偿费用,对有故意或者重大过失的监察人员,监察机关应当依法给予处分,构成犯罪的,应当立案调查职务犯罪行为,依法追究监察人员刑事责任。

综上所述,《监察法》《刑法》《刑事诉讼法》《国家赔偿法》等法律法规赋予监察机关调查部门和审理部门、检

察机关公诉部门、审判机关等多个机关和环节行使着对事实、证据和法律适用的判断权,进而形成了完整、系统、有效的制约监察机关调查权的内外机制。习近平指出:“纵观人类政治文明史,权力是一把双刃剑,在法治轨道上行使可以造福人民,在法律之外行使则必然祸害国家和人民。”^①相关机关工作人员甚至社会大众,深刻理解、实际用好这种机制,对于执行好监察法,提高办案质量,维护法律的权威性,提高监察机关办案的权威性公正性,尊重人权,均具有重大意义。

Restriction Mechanism of Investigation Power of Supervision Organs

LI Xiao-Yong

(Law School, Party School and Administrative College of
Fujian Provincial Party Committee, Fuzhou, Fujian 350001, China)

Abstract: The Constitution stipulates the principle that the supervisory authority exercises the power of investigation, and the supervision law sets a number of clauses to clarify the principle of restriction. Some of these provisions stipulate internal control mechanisms of the supervisory organs, and some stipulate the external control mechanisms of procuratorial organs and judicial organs on the supervisory organs. There are many links and levels in inner supervision institutions, such as institutions, positions, and supervisory organs at the lower and upper levels, in the use of clue disposal, filing, compulsory measures, and technical investigation measures, suggestion for leniency, and the review and application of inspection objects. The procuratorial organ's review and prosecution of the duty crime cases handled by the supervisory authority and the mechanism for returning the supplementary verification form an effective restriction on the investigation authority of the supervisory organ. The trial of the state-level compensation for the duty crime case handled by the judicial organ and the supervisory organ as the compensation obligor constitutes the core control mechanism for the investigation power of the supervisory organ. A deep understanding of the two restrictive mechanisms of the supervisory authority's investigative power is of great significance for the correct implementation of the supervisory law, the maintenance of legal authority, and the protection of human rights.

Key words: *Supervision Law*; supervisory organs; investigation power; restriction mechanism

[责任编辑:苏雪梅]

^①习近平《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》,中共中央文献研究室编《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第37-38页。