

# 监察国家赔偿案件受理机制研究

彭思远<sup>1</sup>, 李照彬<sup>2</sup>

(1.西南财经大学法学院,成都 611130;2.四川省高级人民法院,成都 610017)

**摘要:**2018年《监察法》第六十七条规定的监察国家赔偿制度,是事关公民权利和政治权利保障的一项重要机制。制度的价值和生命力在于执行,但经过检索中国裁判文书网发现,各级法院至今尚未出现监察国家赔偿案例。鉴于《监察法》第六十七条的实施尚未以实例展现出保护受害人赔偿权利的功用,以逆向监督和制约监察机关和监察工作人员职权行为功能为制度实施出发点,有必要就该制度实施衔接中客观存在的规范粗略、心理抗拒和实践争议等问题进行深入检视,在深入分析监察赔偿案件未能受理的机制原因的基础上,立足国家赔偿实务层面,提出解决相关衔接问题的路径,构建监察赔偿案件基本审查的架构。

**关键词:**《监察法》;国家赔偿案件;受理机制

**中图分类号:**DF2 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2020)06-0048-07

**收稿日期:**2020-07-06

**作者简介:**彭思远(1990—),男,四川宜宾人,西南财经大学法学院博士研究生,主要研究方向为行政法、金融法;

李照彬(1969—),男,四川宜宾人,四川省高级人民法院三级高级法官,主要研究方向为行政法、诉讼法。

近年来,在我国监察体制改革进程中,《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)的制定和实施是反腐工作的又一项重大举措,其首次规定了监察国家赔偿制度,是保障国家和公民的根本利益的一大立法进步。但在监察国家赔偿制度实施的过程中,是否在立法、司法和实务层面得到了有效衔接,案件的受理进口是否通畅,则是亟待研究和深思的问题。

国家赔偿责任是一种法律责任,只有当法律规定的各项条件具备后,国家才予以赔偿。被侵害人的国家赔偿请求,应当在法定范围和期限内依照法定程序提出。对于不符合违法赔偿要件,或者不属于法定赔偿范围的对象,国家不负责赔偿。《监察法》的出台,是反腐败和人权司法保护的一件大事,其对监察机关的国家赔偿责任的相关内容作出了规定,势必会带动现有国家赔偿制度的相应改革。但是,在《国家赔偿法》修订并加入监察国家赔偿制度的立法层面还存在滞后性,导致在现实生活中对被侵害人申请赔偿的程序法支持不足,在反腐力度不断加大之时,本该正常出现相关的案例但却没有出现,导致相应的法律实施产生延迟。如果遇上了监察机关因其履行职责构成侵权,应该依据什么样的规定来承担赔偿责任,无论是赔偿请求人、赔偿义务机关还是赔偿委员会适用法律,均需要有明确的界定。因此,如何促使《监察法》与国家赔偿制度有效衔接融合,是推动国家监察体系健全完善迫切需要研究解决的重要问题。

## 一 制约监察国家赔偿案件受理的理论和现实性因素

我国的国家赔偿制度和监察制度均有鲜明的中国特色,鲜有国外的既有理论成果和实践经验可资借鉴。最近,针对是否存在赔偿涉及的监察违法情形,笔者于2019年11月份在四川省高级人民法院进行了专题调研,采用实地调查和访谈问卷的形式,寻找监察和赔偿的衔接。通过调查可知,监察法实施以来,国家赔偿受理案件几近空白。因此,确有必要从规制层面、司法角度和制约因素等方面进行检视并做专题分析,力求找出衔接失调的症结所在。

### （一）法律规制：衔接规定欠缺，赔偿范围不明

《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、法人和其他组织的合法权益造成损害的，依法给予国家赔偿。”该规定属于授权性规范，授权公民、法人和其他组织作为赔偿请求人，有权以监察机关为赔偿义务机关申请国家赔偿。国家监察委员会就《监察法》该条规定的解读为：“监察机关因其履行职责构成侵权，应承担赔偿责任时，一般要具备以下几个条件：一是公民、法人或者其他组织受到的损害必须是监察机关或者监察人员违法行使职权所造成的；二是损害事实与违法行使职权的行为之间存在着因果关系，违法行使职权的行为既包括侵犯公民、法人或者其他组织财产权的行为，如违法提请人民法院冻结案件涉嫌人员的存款等，也包括侵犯人身权的行为，如采取留置措施时超过法定期限等；三是损害必须是现实已经产生或者必然产生的，不是想象的、虚拟的，是直接的，不是间接的。”<sup>①</sup>

从上文的解释可以看出，一是明确了构成要件，即在明确行使职权、实际损害基础上确定两者之间的因果关系；二是就赔偿范围列举了违法提请冻结、留置措施超过法定期限两种情形。但在此解释之外，就《监察法》规定的监察措施来看，涉及侵犯人身权的措施还可能包括留置不符合条件、留置对象错误、留置违反法定程序等；涉及侵犯财产权的措施还可能包括查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等；而其他措施还可能包括限制出境的近似行为保全措施等。前述赔偿范围问题尚未在法律规范之中具体化，解释也仅为举例式，如雾里看花，难免产生争议。

### （二）现实图景：程序保障不足，措施难以推进

国家赔偿是一种法定赔偿，须具备法律规定的条件，国家才予以赔偿。从赔偿请求人来讲，其应当依照法定程序提出国家赔偿请求；从法官办案而言，受理和审理都必须根据程序法操作。在《监察法》出台后，《国家赔偿法》也应作相应修改，对监察机关的国家赔偿责任作出具体规定。但是，在实际运用过程中，却会面临一些问题。其中可能的原因是，人大立法工作机构和最高法院需要累积一定数量的案例，在此基础上才能判断修法的必要性。然而，监察国家赔偿的单行规定在国家赔偿法条文尚无具体的修订时间表。在此背景下，只能从现有国家赔偿法原则和规定来进行观察。

就国家赔偿的总原则来看，《国家赔偿法》第二条关于“国家机关和国家机关工作人员行使职权，有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形，造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。本法规定的赔偿义务机关，应当依照本法及时履行赔偿义务”的规定，基本可以适用于监察机关及其监察对象。但从具体规定上看，当前《国家赔偿法》和《监察法》之间存在着一些不兼容的问题，主要体现在两个方面：一是《国家赔偿法》第十七、十八条将刑事赔偿机关定义为“行使侦查、检察、审判职权的机关以及看守所、监狱管理机关”，对此，国家监察机关是否为行使侦查职权的机关，是一个存在争议的问题；二是假设将监察赔偿归入刑事赔偿范围，那么是否适用刑事赔偿程序，也有待研究明确。在这两个问题未解决之前，监察机关和各级法院处理监察赔偿案件可能会出现无程序法可依的窘境，而赔偿请求人也找不到法律依据请求赔偿义务机关和人民法院赔偿委员会登记受理案件。在这种情况下，监察机关和各级法院赔偿委员会对类似案件的受理和审理自然会处于观望状态，这就使监察国家赔偿案件的受理机制与缓慢的修法进程之间形成僵持局面。

### （三）实务纷争：存在消极心理，案件进口不畅

监察制度与诉讼相生相伴，其调查结果的目的是对涉嫌职务犯罪的人实行惩戒。《监察法》的实施目的是作为反腐利刃而存在的，承担着整顿吏治的使命<sup>②</sup>。在运行的过程中，需要广大法律界人士参与，但有的法官、律师等法律工作者认为反腐是敏感命题，是不愿触及的法治领域，对申请国家赔偿持消极的态度。因此，只有让监察国家赔偿机制在实际运作过程中得到落实并有效完善及衔接国家赔偿制度，才能真正使监督机关及其工作人员对其非理性行为侵犯公民、法人和其他组织合法权益的问题给予重视，发挥出在反腐败法

<sup>①</sup> 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法规室编《〈中华人民共和国监察法〉释义》，中国方正出版社2018年版，第283—284页。

<sup>②</sup> 魏昌东《国家监察委员会改革方案之辩证：属性、职能与职责定位》，《法学》2017年第3期，第4页。

制化进程中对监察主体的规制作用。

## 二 修法衔接期直接受理监察国家赔偿案件的法理基础及程序选择

进口能否顺畅,程序是否规范,是《监察法》第六十七条实施的首要问题。在《国家赔偿法》修改纳入监察赔偿有关规定的过渡时期,应通过对《监察法》与《国家赔偿法》的立法位阶、适用特点进行分析,对监察调查的侦查性质作出判断,以期找到解决问题的方法。

### (一)受理根据:基于特别法优于一般法的法理分析

解决监察国家赔偿是否应当沿用现有《国家赔偿法》程序的问题,应先厘清《监察法》与《国家赔偿法》的关系。《国家赔偿法》由第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过,《监察法》由第十三届全国人民代表大会第一次会议通过,两者均由全国人民代表大会或其常委会通过<sup>①</sup>。在我国宪法文本中,将立法机关制定的法律分为“基本法律”和“非基本法律”两类,全国人大制定的是基本法律,全国人大常委会只能制定基本法律以外的其他法律。全国人大是国家最高权力机关,而全国人大常委会只是全国人大的常设机关,其地位从属于全国人大,这就隐含着全国人大制定的基本法律效力实际上高于全国人大常委会制定的非基本法律效力的基本逻辑<sup>②</sup>。虽然监察立法的参与表决,人大代表范围大于前者,但二者均是中央法的范畴,属于同一位阶。再从两法关系来看,《国家赔偿法》对我国整个国家赔偿调整范围予以规范,而《监察法》中有对涉及监察事项的国家赔偿问题的规定,两法间涉及国家赔偿条文属于新法优于旧法的关系。《立法法》第九十二条规定:“同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章,特别规定与一般规定不一致的,适用特别规定。新的规定与旧的规定不一致的,适用新的规定。”这正所谓新法优于旧法的原则。那么,据此可以认为《监察法》第六十七条优于国家赔偿法适用,自然包含其程序性规定。同时,当法律规定的程序与正当程序原则的要求有差距时,应按正当程序原则要求补充相关程序,这已是我国法律界的普遍看法<sup>③</sup>。据此,对于《监察法》第六十七条的实体规定,人民法院赔偿委员会可以直接适用,并补充适用《国家赔偿法》现已成型的法定程序。作为国家赔偿程序的一个初始环节,就案件受理而言,基于前述法理学分析,也可以得出如下结论:监察国家赔偿可以适用国家赔偿法程序规定,作为赔偿义务机关的监察机关和办案机构的人民法院赔偿委员会对于监察国家赔偿案件应当分别予以受理。

### (二)程序选择:监察国家赔偿在性质上近似刑事赔偿程序

《国家赔偿法》规定的赔偿类型,包括刑事赔偿、行政赔偿及民事、行政诉讼中的赔偿三类<sup>④</sup>,并无监察赔偿一说。那么,是不是在三类之外,将监察赔偿看作单独的一类,学界对此论及甚少,但也有人主张设立单独的监察赔偿<sup>⑤</sup>。对此,笔者持否定态度。因为国家赔偿制度的建立发端于冤狱赔偿,审查对象均源于诉讼过程,但监察程序并非一种诉讼程序。监察委员会具有对所有行使公权力的公职人员进行监察、调查职务违法和职务犯罪、开展廉政建设和反腐败工作三项职能,是一种综合程序,并不具备成为单独一类国家赔偿的程序基础,因此只能归入刑事赔偿、行政赔偿以及民事、行政诉讼中的赔偿三类赔偿中相对近似的一类。监察委员会与国家赔偿相匹配的职能仅为其多种职能中调查职务犯罪一项,排除了行政赔偿和民事、行政诉讼过程中的赔偿的归入,所剩仅有是否比照刑事赔偿的选项。支持这一判断,关键就在于对《国家赔偿法》第十七、十八条“行使侦查、检察、审判职权”机关中行使侦查职权机关的文义解释问题。从国家赔偿意义上说,笔者认为监察委员会对职务犯罪的调查与行使侦查职权最相当。

首先,从刑事诉讼规律入手探究其应然性<sup>⑥</sup>。根据《监察法》的规定,有关监察案件实现刑罚权的路径是:监察委员会对于涉嫌犯罪案件调查结束后,须将案件移送给检察机关审查起诉,继而移送法院刑事审判。

①韩大元《论国家监察体制改革中的若干宪法问题》,《法学评论》2017年第6期,第12页。

②韩大元《全国人大常委会新法能否优于全国人大旧法》,《法学》2008年第10期,第3页。

③杨登峰《法无规定时正当程序原则之适用》,《法律科学》2018年第1期,第191页。

④指人民法院在民事诉讼、行政诉讼过程中,违法采取对妨害诉讼的强制措施、保全措施或者对判决、裁定及其生效法律文书执行错误,造成损害的,赔偿请求人要求赔偿的情形。

⑤如王青斌主张:当监察权力造成损害时,受害人很难适用当前的行政赔偿制度或者是刑事赔偿制度去申请赔偿,故而构建单独的监察赔偿制度,乃是不二选择。参见:王青斌《论监察赔偿制度的构建》,《政法论坛》2019年第3期,第164页。

⑥熊秋红《监察体制改革中职务犯罪侦查权比较研究》,《环球法律评论》2017年第2期,第45页。



虽然《监察法》并未明确监察调查属于刑事侦查,也未提出可以适用《刑事诉讼法》,但监察调查与其后的审查起诉、刑事审判属于一个完整的过程。就“过程”的字面定义来看,包括事物酝酿、发生、发展、结束的整个阶段,将涉及职务犯罪的监察调查视为刑事诉讼过程之一并无歧义。

其次,从权力的渊源分析其实然性。监察调查权源于职务犯罪双轨并入一轨调查<sup>①</sup>。通过合并职务犯罪侦查机构,使得原纪委、监察机关党纪政纪调查与检察机关刑事调查合二为一,实现监察委员会调查与刑事调查一体化的“单轨体制”。因此,监察委员会职能中涉及职务犯罪调查权本质上为刑事侦查权。

再次,从职能配置的合理性来分析。从侦查与调查的定义来看,两者存在割裂现象<sup>②</sup>,对侦查定义进行修改,纳入调查之义属立法发展方向。《监察法》没有“一刀切”将调查纳入侦查,有其机制性质区分的原因,即在涉及刑事侦查权性质的调查权力之外,监察委员会还拥有对职务违法的调查权等。多种权力融合在一起予以规定,是监察调查无法单一明确其刑事侦查性质的制度原因之一,但也无法磨灭监察调查中刑事侦查的特征,将监察调查权在国家赔偿中视为刑事侦查权具有当然的合理性。

综上,《国家赔偿法》中的刑事赔偿与监察赔偿具有较高契合度,赋予监察国家赔偿以刑事赔偿性质有了充分的理由。之前,《国家赔偿法》对刑事赔偿程序已有详尽的规定,赔偿请求人可以用来支撑其请求,监察机关和人民法院赔偿委员会办理监察国家赔偿案件时均可予以适用。但是,也要考虑到,监察调查毕竟不等于刑事侦查,因此,在之后的国家赔偿法修订中,可以准许据条款规定其适用的性质为“参照”。

### (三)分级办理:自赔、复议与委赔程序的选择

按照现有刑事赔偿程序的设定,除人民法院作为赔偿义务机关的国家赔偿案件外,按时间先后均可能因当事人申请而经过自赔、复议、委赔三级程序。其一,自赔指赔偿义务机关先行处理。这是世界众多国家和地区的通行做法。例如奥地利国家赔偿法规定:“被害人应先向有赔偿责任之官署以书面请求赔偿”;我国台湾地区则规定:“依本法请求损害赔偿时,应先以书面向赔偿义务机关请求之。”<sup>③</sup>我国监察国家赔偿的自赔存在前置程序,即受害人请求赔偿应当先向作为赔偿义务机关的相应监察委员会提出。除了监察委员会逾期不受理或逾期不办结案件的情形之外,人民法院赔偿委员会不直接受理赔偿请求人提出的监察赔偿案件。其二,监察赔偿复议程序,指行使监察权的上一级机关依照法律规定,根据赔偿请求人的申请,对有关职务侵权行为进行审查判断,以判明责任的归属和过错分配,并对赔偿争议所应遵循的方式、步骤、顺序和时限进行确认,从而作出是否予以赔偿决定。在提起复议的时效和理由上,《国家赔偿法》第二十四条的规定是:“赔偿义务机关在规定期限内未作出是否赔偿的决定,赔偿请求人可以自期限届满之日起三十日内向赔偿义务机关的上一级机关申请复议;赔偿请求人对赔偿的方式、项目、数额有异议的,或者赔偿义务机关作出不予赔偿决定的,赔偿请求人可以自赔偿义务机关作出赔偿或者不予赔偿决定之日起三十日内,向赔偿义务机关的上一级机关申请复议。”此外,需要说明的是,如果国家监察委员会作为赔偿义务机关,因其为国家最高监察机关,则无复议之说,与人民法院作为赔偿义务机关的情形一样,只能直接向人民法院赔偿委员会提出赔偿申请。其三,委赔则指人民法院对国家赔偿案件的终局处理。赔偿请求人不服复议决定,可以在收到复议决定之日起或者逾期三十日内,向复议机关所在地的同级人民法院赔偿委员会申请作出赔偿决定。该委赔决定作出即生效,赔偿请求人与赔偿义务机关享有申诉的权利。

贯穿前述自赔、复议、委赔的三个程序需要解决的一个难点问题是赔偿义务机关的确定问题,如对涉及留置等侵犯人身权案件的赔偿义务机关的确定。根据《国家赔偿法》第二十一条关于行使侦查职权的机关为赔偿义务机关的规定,那么作出留置等限制人身权决定并采取留置措施的监察机关就应当为赔偿义务机关。在实践中,存在作出留置决定与采取留置措施的监察机关不一致的情形,例如决定留置后,指定下级监察机关办案。参照检察机关作为赔偿义务机关的批准逮捕与提起公诉机关不一致的情况,以批准逮捕机关为赔偿义务机关的区分原则,那么应当以作出留置决定的监察委员会为赔偿义务机关,统一对受害人承担赔偿责任

<sup>①</sup>陈瑞华《司法行政体制改革的初步思考》,《中国法律评论》2017年第3期,第32页。

<sup>②</sup>程雷《“侦查”定义的修改与监察调查权》,《国家检察官学院学报》2018年第5期,第125页。

<sup>③</sup>石佑启、刘嗣元、朱最新、杨桦《国家赔偿法新论》,武汉大学出版社2010年版,第227页。

任。同时,还需要排除两类情形。一是按照《监察法》第四十三条的规定,监察机关采取留置措施,设区的市级以下监察机关报上一级监察机关批准,省级监察机关应当报国家监察委员会备案。由于备案仅仅是内部报批行为,备案机关不应当视为赔偿义务机关。二是监察机关采取留置措施,提请公安机关配合的,参照民事诉讼委托代理行为由委托人承担责任的原则,也不应当由该公安机关作为赔偿义务机关。此外,因国家赔偿实行程序后置原则,即后一个职权行为吸收前一个职权行为,如果被调查人在留置后经检察机关批准逮捕、人民法院判决有罪的,基于程序后置吸收原则应当把检察院、人民法院作为赔偿义务机关,对包含留置期间在内的整个限制人身自由期间予以赔偿。这里还有一种特殊情形,即对于殴打、虐待致人受伤、死亡的,则基于过错归责原则,应当由实施殴打、虐待行为的监察机关作为赔偿义务机关。在人身权赔偿之外,对于采取冻结等侵犯财产权措施的赔偿义务机关的确定,也适用“谁侵权谁赔偿”的原则,应当以实际侵犯财产权的监察机关作为赔偿义务机关。侵犯财产权的赔偿义务机关,可能是一个机关,也可能是监察委员会、公安机关、检察院、法院等多个机关。

### 三 监察国家赔偿的案件范围的确定

《监察法》的条款大多采用了权利义务复合性规范,就其可能承担国家赔偿责任的归因性条款,为该法第六十五条规定的九类<sup>①</sup>,应当由监察机关及其工作人员承担责任的情形。《国家赔偿法》对刑事赔偿范围没有采取概括式的立法模式,而是采用了列举的方式。为了合理确定监察赔偿的范围,笔者采取对比的方法,即通过对刑事赔偿关于人身权和财产权各类赔偿范围的列举,结合《监察法》第六十五条归因性条款,提出监察国家赔偿范围的具体建议,见表1。

表1 监察国家赔偿细分案由设计表

| 监 察 国 家 赔 偿                       |                         |                                 |
|-----------------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| 限制人身自由赔偿                          | 侵犯财产权赔偿                 | 人身伤害赔偿                          |
| 1.超期留置;<br>2.留置对象错误;<br>3.留置程序违法。 | 1.查封;<br>2.扣押;<br>3.冻结。 | 1.侮辱、打骂;<br>2.虐待;<br>3.体罚或变相体罚。 |

#### (一)人格保障:限制人身自由赔偿范围

根据《最高人民法院关于国家赔偿案由的规定》,当前《国家赔偿法》规定的刑事赔偿范围中,涉及限制人身自由的含五类:违法刑事拘留赔偿、无罪逮捕赔偿、二审无罪赔偿、重审无罪赔偿、再审无罪赔偿。其中,涉及刑事侦查环节的,仅有违法刑事拘留赔偿一类;对比《监察法》第六十五条的规定,仅有第七项即“违反规定采取留置措施的”与之对应,因此,监察国家赔偿中该类赔偿仅包括留置措施一项。“留置”,是指监察机关调查涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪时,已经掌握被调查人部分违法犯罪事实及证据,仍有重要问题需要进一步调查,并且具备法定情形,经依法审批后,将被调查人带至并留在特定场所,使其就案件所涉及的问题配合调查而采取的一项案件调查措施<sup>②</sup>。

就其性质,留置赔偿应当限定为三种情形。

1.采取留置措施不符合法定条件的。留置的法定要件有三:一为涉案要件,留置的涉案要件,是被调查人涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪,而其他的职务犯罪行为或者违法犯罪行为轻微的一般不应当采取留置措施;二为证据要件,监察机关已经掌握部分违法犯罪事实及证据,且仍有重要问题需要进一步调查;三要具备法定情形之一:(1)涉及案情重大、复杂的,(2)可能逃跑、自杀的,(3)可能串供或

<sup>①</sup>《监察法》第六十五条规定:监察机关及其工作人员有下列行为之一的,对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理:(一)未经批准、授权处置问题线索,发现重大案情隐瞒不报,或者私自留存、处理涉案材料的;(二)利用职权或者职务上的影响干预调查工作、以案谋私的;(三)违法窃取、泄露调查工作信息,或者泄露举报事项、举报受理情况以及举报人信息的;(四)对被调查人或者涉案人员逼供、诱供,或者侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚的;(五)违反规定处置查封、扣押、冻结财物的;(六)违反规定发生办案安全事故,或者发生安全事故后隐瞒不报、报告失实、处置不当的;(七)违反规定采取留置措施的;(八)违反规定限制他人出境,或者不按规定解除出境限制的;(九)其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为。

<sup>②</sup>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编写《〈中华人民共和国监察法〉释义》,第134页。

者伪造、隐匿、毁灭证据的,(4)可能有其他妨碍调查行为的。留置的上述三个要件相互联系,缺一不可。

2.留置的一般对象存在错误的。在实践中,除涉嫌职务犯罪人员外,对其他涉嫌行贿犯罪或者共同职务犯罪的涉案人员,监察机关可以依照前款规定采取留置。

3.违反规定程序采取留置措施。(1)超期留置。留置时间不得超过三个月;在特殊情况下,可以延长一次,延长时间不得超过三个月。在审查程度要求上,与当前审查刑事拘留赔偿的尺度一样,人民法院赔偿委员会应予形式审查,即审查省级以下监察机关采取留置措施是否形成书面决定及延长留置时间是否具有报上一级监察机关批准的审批依据。(2)违反通知程序。除通知有碍调查的以外,监察机关应当在采取留置措施后24小时以内,通知被留置人所在单位和家属。有碍调查的情形消失以后,监察机关应当立即通知被留置人所在单位和家属<sup>①</sup>。

## (二)保全行为:侵犯财产权赔偿范围

根据《最高人民法院关于国家赔偿案由的规定》,当前《国家赔偿法》规定的刑事赔偿范围中,涉及财产权赔偿的含两类:一类是刑事违法查封、扣押、冻结、追缴赔偿;另一类是错判罚金、没收财产赔偿。对比《监察法》第六十五条的规定,仅有第五项即“违反规定处置查封、扣押、冻结的财物的”,全部集中在保全类措施,排除了财产处置性措施的适用。查封、扣押、冻结的涉案财物,是监察机关在办理案件过程中,依法以查封、扣押、冻结等方式固定的可用以证明被调查人有罪或者无罪的各种财产和物品,包括:(1)违法犯罪所得及其孳息,如涉案单位和个人的存款、汇款、债券、股票、基金份额等财产;(2)用于实施犯罪行为的工具;(3)其他可以证明犯罪行为是否发生以及犯罪情节轻重的财物。

对于侵犯财产具体违法情形,《监察法》第六十条第二、三、四项规定:(1)查封、扣押、冻结与案件无关的财物的;(2)应当解除查封、扣押、冻结措施而不解除的<sup>②</sup>;(3)贪污、挪用、私分、调换以及违反规定使用查封、扣押、冻结的财物的。在实践中,对于刑事保全性措施赔偿涉及的问题包罗万象、纷繁复杂,在公安机关采取相应措施中争议较多,已形成最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合印发的《公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施有关规定》<sup>③</sup>,办理监察财产侵权案件可以参照借鉴。此外,如果出现监察机关违法处置财产的,因监察机关并无处置权限,可以视为事实上的追缴措施予以赔偿。

## (三)侵权行为:人身伤害行为类赔偿

《最高人民法院关于国家赔偿案由的规定》第七项列举了部分人身伤害行为,“殴打、虐待致伤、致死赔偿”,对应《监察法》第六十五条第四项,其行为表现是:“对被调查人或者涉案人员逼供、诱供,或者侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚的”,包括侮辱、打骂、虐待、体罚、变相体罚五项行为。相关行为既可能是故意殴打、虐待的积极行为,也可能是唆使、放纵他人以殴打、虐待等行为造成身体伤害或者死亡的消极不作为行为。殴打、虐待行为与逼供诱供的主要区别是:目的不在于逼取口供。

此外,关于《监察法》第六十五条第八项规定的“违反规定限制他人出境,或者不按规定解除出境限制的”行为是否纳入国家赔偿范围,是一个值得争议的问题。在民事、行政诉讼过程中,把限制出境纳入国家赔偿已获司法解释性文件的肯定,人民法院在民事诉讼过程中违法采取限制出境措施的,属于国家赔偿范围<sup>④</sup>。但在监察赔偿中,必须根据限制出境所损害权益的性质进行分析。限制出境对防止被监察对象逃离监察有着重要作用,使用机率较高,但属于一种“弱限制”<sup>⑤</sup>,被限制出境人在国内的行动自由并未受到妨害。在当前反腐倡廉的严峻形势下,采取限制出境措施可能实现的廉洁秩序价值远远大于个别限制带来的弱限制侵权效应。两权相利取其重,在监察刑事赔偿中,笔者不主张将限制出境纳入国家赔偿范围。

<sup>①</sup>“有碍调查”,主要是指通知后可能发生毁灭、伪造证据,干扰证人作证或者串供等情况,如被调查人被留置的消息传出去,可能会引起其他同案犯逃跑、自杀、毁灭或伪造证据;被留置人的家属与其犯罪有牵连的,通知后可能引起转移、隐匿、销毁罪证。

<sup>②</sup>《监察法》第二十三、二十五条规定:“冻结的财产经查明与案件无关的,应当在查明后三日内解除冻结,予以退还。”“查封、扣押的财物、文件经查明与案件无关的,应当在查明后三日内解除查封、扣押,予以退还。”需要退还的财物包括经查明确实与案件无关的财物、文件、财产,也包括案件处置完毕或者司法程序完结后不需要追缴、没收的财物、文件、财产。

<sup>③</sup>2013年9月1日颁布,公通字[2013]30号。

<sup>④</sup>最高人民法院《关于限制出境是否属于国家赔偿范围的复函》,[2013]赔他字第1号。

<sup>⑤</sup>王青斌《论监察赔偿制度的构建》,《政法论坛》2019年第3期,第170页。



## 五 结论

在监察体制改革的重要构造板块中,国家赔偿制度完善是重要的一部分,二者的良善衔接必须结合立法实践与改革实效<sup>①</sup>。监察国家赔偿案件受理机制的构建,更能凸显监察体制改革的特殊性与监察赔偿的独立性,但是如果脱离了国家赔偿制度,则会因小失大。在二者衔接的过程中,监察机关及其工作人员在处理相关问题的空窗期是长期存在的。所以,尽快促进监察体制改革与国家赔偿制度良性衔接,构建监察国家赔偿案件受理机制,是未来国家监察体制改革的重中之重。

# Acceptance Mechanism of Supervising State Compensation Cases

PENG Si-yuan<sup>1</sup>, LI Zhao-bin<sup>2</sup>

(1. School of Law, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan 611130;

2. Sichuan Provincial Higher People's Court, Chengdu, Sichuan 610017, China)

**Abstract:** The supervision on state compensation system stipulated in Article 67 of the *Supervision Law* in 2018 is an important mechanism related to the protection of civil and political rights. The value and vitality of the system lies in its implementation, but after searching on the China Judicial Document Network, it is found that courts at all levels have not yet seen cases of monitoring state compensation. In view of the fact that the implementation of Article 67 of the *Supervision Law* has not demonstrated the function of protecting victims' compensation rights with examples, it is necessary to implement the system based on reverse supervision and restriction of the functions of supervisory agencies and supervisory staff, then to conduct an in-depth examination of the roughness, psychological resistance, and practical disputes in the connection. Based on the in-depth analysis of the mechanism for the failure to accept the supervision and compensation case, the key to related connection problem is proposed in the national compensation practice level so as to construct a basic review framework for supervision and compensation cases.

**Key words:** *Supervision Law*; state compensation; acceptance mechanism

[责任编辑:苏雪梅]

<sup>①</sup>参见:魏文松《张力与弥合:监察法与国家赔偿制度的衔接问题》,《河南社会科学》2019年10期,第37页。