

论《监察法》中的涉案人员:规范意涵、角色定位及其制度建构^{〔*〕}

秦前红¹, 薛小涵²

(1. 武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072;

2. 武汉大学 党内法规研究中心, 湖北 武汉 430072)

〔摘要〕根据《监察法》第 22 条第 2 款的规定, 涉案人员是指与监察案件存在关联的, 涉嫌行贿犯罪、介绍贿赂犯罪或共同职务犯罪的公职人员或非公职人员。基于监察全覆盖的立法原旨, 采行以目的解释为主, 文义解释、体系解释相结合的法律解释方法, 涉案人员区别于《监察法》第 15 条所规定的监察对象, 但在事实上亦应归属于监察对象的范畴之中。借鉴香港廉政公署建设的有益经验, 我们应当主要从以下三个面向入手, 构建系统完备的涉案人员制度。首先, 在主体层面, 明确涉案人员的地位与范围; 其次, 在内部程序层面, 以细化留置程序、规范涉案财物调查处置程序为抓手, 规范涉案人员内部监察程序; 最后, 在外部制度层面, 健全值班律师制度、司法审查制度、监察赔偿制度等涉案人员外部监督制度。

〔关键词〕涉案人员; 监察对象; 留置; 监察全覆盖; 内外监督; 权益保障

DOI: 10. 3969/j. issn. 1002 - 1698. 2022. 04. 011

一、问题的提出

国家监察体制改革是中国共产党根据问题与目标进行自我调适所作出的重大政治决断。^{〔1〕} 监察体制改革意在彻底革除过去反腐低效乏力的沉痾, 根治贪污腐败问题, 确保公权力在法治的轨道上运行。“腐败的本质是权力出轨、越轨, 许多腐败问题都与权力配置不科学、使用不规范、监督不到位有关。”^{〔2〕} 监察机关严格依照《中

华人民共和国监察法》(以下简称“《监察法》”), 以实现监察全覆盖为鹄的, 对所有行使公权力的公职人员开展监察工作, 使全体公职人员服膺于宪法和法律的规训, 自觉在法定职权范围内开展活动, 从而确保反腐肃贪工作横向到边、纵向到底。

近年来, 随着《监察法》的制定与施行, 监察对象的问题成为理论界关注的焦点。专家学者多以《监察法》第 15 条为起点, 从监察对象的识

作者简介: 秦前红, 武汉大学法学院教授、博士生导师, 主要研究宪法学; 薛小涵, 武汉大学党内法规研究中心博士研究生, 主要研究宪法学。

〔*〕本文系 2019 年度最高人民检察院理论研究课题重大课题“新时代法律监督理念创新研究”(GJ2019A02)的阶段性成果。

别标准、范围界定、权利保障等视角出发展开论述,相关研究已渐趋成熟。^[3]然则,随着监察法治视野的逐步拓宽,学人的视线不应仅囿于《监察法》第15条所规定的监察对象的界域以内,其他被采取监察措施的人员亦应被纳入理论界的研究范畴之中。其中,涉案人员便是值得引起学人广泛关注的一类重要群体。涉案人员问题是监察法中的一大重点难点问题,诸多监察法规范对涉案人员问题作出相应规定。涉案人员概念内涵模糊、范围限度不明、权益保障欠乏等问题极易增加监察机关在执法过程中的混乱与冲突,无形中为监察机关亵渎公权力提供潜在制度缺口,使人民合法权益难以得到有效保障。实践中,已出现涉案人员由于被采取监察留置措施而无法偿还债款,致使自身被债权人起诉的现象。^[4]揆诸理论界之既有研究成果,虽已有少数学人对涉案人员问题有所涉猎,但迄今为止,尚未有学人针对涉案人员问题展开系统性和专门性的研究。^[5]那么,涉案人员是否属于监察对象?如何界定涉案人员的内涵与范围?对涉案人员加以立法设计的目的为何?如何对涉案人员进行法律规制?本文就此展开相应阐释,以期填补涉案人员的理论研究空缺,为监察法在实践中的运行提供有益启迪。

二、涉案人员的概念界定

概念乃是解决法律问题必须和必不可少的工具。没有限定严格的专门概念,我们便不能清楚地和理性地思考法律问题。^[6]应当回归规范文本,结合监察机关的实践需求,从中提炼出涉案人员的概念意涵与权力谱系。

(一)涉案人员的基本类别

拟制的主要功能就是将法律概念进行类比延伸和分类。^[7]涉案人员是由《监察法》所创制的专有规范名词,是于某种特定情形下进行法律拟制所形成的对象。^[8]对“涉案人员”一词加以解构,“涉案”是指与监察案件相关;“人员”一词直指公民个体,排除了单位这一主体。我们认

为,涉案人员统摄非公职人员与公职人员两大类。一方面,就非公职人员而论,涉案人员中有相当一部分人员系普通公民,不具有公职人员身份。《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46条第4款规定,监察机关在调查公职人员涉嫌职务犯罪案件之时,“可以依法对涉嫌行贿犯罪、介绍贿赂犯罪或者共同职务犯罪的涉案人员中的非公职人员一并管辖”。该条款表明,符合特定条件的非公职人员可归摄于涉案人员的范围之内。另一方面,将公职人员纳入涉案人员的范畴之中,则是对监察实践做法的一种提炼和总结。监察实践中,不乏有案件进入初核或者立案程序以后,监察机关始发现案件还牵涉其他涉嫌职务犯罪的公职人员的情况发生。于此情形下,监察机关往往将此类公职人员作为涉案人员予以处理。^[9]监察机关将此类人员作为涉案人员而非调查对象,乃是基于程序便利的需求所作出的合理考量。若监察机关将此类人员视为调查对象,就意味着监察机关应当对此类人员启动针对调查对象的程序,监察机关必须再重新对其进行初核、立案。如此一来,不仅导致案件调查程序上的繁琐重复,还会消耗大量办案成本,阻滞办案效率与质量的提升。反之,若将此类人员视为涉案人员,监察机关便有权直接启动针对涉案人员的监察程序,使涉案人员处理与主案处理同步进行。

(二)涉案人员的规范意涵

涉案人员虽覆盖公职人员与非公职人员两大范畴,但其涵摄范围绝非无垠无边。《监察法》第22条第2款就涉案人员的对象范围作出了限缩与框定,可被视作《监察法》中的“涉案人员条款”。^[10]根据该条款,涉案人员由涉嫌行贿犯罪的人员和涉嫌共同职务犯罪的人员共同构成。结合《监察法实施条例》的相关规定,涉案人员还包括涉嫌介绍贿赂犯罪的人员。据此,可将涉案人员的概念界定为:涉案人员是指与监察案件存在关联的,涉嫌行贿犯罪、介绍贿赂犯罪或共同职务犯罪的公职人员或非公职人员。

第一,涉嫌行贿犯罪的人员构成涉案人员。行贿犯与受贿犯乃对合犯,监察机关在对涉嫌受贿的公职人员进行留置时,必然涉及对行贿人的调查。为确保办案质量,该条款采用法律拟制的方式扩大了留置适用对象的范围,赋予了监察机关对涉嫌行贿犯罪的非公职人员的留置权。值得注意的是,其一,行贿犯罪与受贿犯罪是相互独立的两类犯罪类型,因此,若受贿犯罪不成立,不影响行贿犯罪的成立,故行贿人可以独立成为监察机关的调查对象。^[11]其二,在行贿犯罪中,单位行贿罪的行为主体是单位而非个人。我们认为,针对单位行贿犯罪,监察机关同样有权予以立案,并可以对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员采取留置措施。其三,行贿犯罪情形复杂多样,我们认为,对“涉嫌行贿犯罪”的解释可以适度扩大化。例如,监察机关已控制受贿的公职人员,行贿人在监察机关的全程监控之下完成了财物的交付行为。此种情况属于对象不能犯的情形,行贿人不构成犯罪,但监察机关基于调查案件的需要,仍有权将该行贿人予以留置。

第二,涉嫌介绍贿赂犯罪的人员同样属于涉案人员的范畴。《监察法实施条例》第46条第4款、第181条第1款、第187条第2款和第224条第1款四处条款在涉案人员条款的基础上进一步细化并圈定了涉案人员的范围。上述四处条款皆采用“对(于)涉嫌行贿犯罪、介绍贿赂犯罪或者共同职务犯罪的涉案人员”的规范表达,将涉嫌介绍贿赂犯罪的人员也纳入涉案人员的范畴。根据刑法规定,介绍贿赂罪即介绍贿赂罪。介绍贿赂罪的行为人多从事帮助行贿或帮助受贿的行为,其与行贿罪、受贿罪的共犯存在千丝万缕的联系。^[12]《监察法实施条例》采用扩大解释的方式对《监察法》规定的涉案人员的范围予以适度合理拓展,既补充和完善了《监察法》对涉案人员留置措施的规定,也有助于加强监察法律法规与刑事法律法规的接榫,从而进一步构建高水平、高质量的反腐败法律体系。

第三,涉案人员还包括涉嫌共同职务犯罪的人员。实践中,行使公权力的公职人员与其他人员共同开展职务犯罪活动的情形屡见不鲜。将涉嫌共同职务犯罪的加功者作为涉案人员,与被调查人一并纳入留置管控之中对于监察调查的顺利进行具有不可或缺的作用。有论者认为,此处“涉嫌共同职务犯罪”不应局限于犯罪形式,只要相关人员属于实质上的共同犯罪人,其便属于监察机关职务犯罪的调查对象。^[13]我们认同这一观点。与对“涉嫌行贿犯罪”的理解相似,基于深入打击职务违法与职务犯罪的需要,此处对“涉嫌共同职务犯罪”的认识应同样予以适度扩张,监察机关只需要确定该案件与共同职务犯罪有关,即可留置该案件中的涉案人员。质言之,只要两个或两个以上的行为人主观上具有滥用或乱用公权力的故意或过失,公职人员又据此实际行使了非法行使公权力的行为,不管该行为是否实际构成职务犯罪,监察机关皆有权将其予以留置。

此外,从条款的具体设置来看,该条款中的“可以”一词表明,监察机关对于是否对涉案人员采取留置措施具有较大的自由裁量权。留置措施对公民权利产生极大的限制和威胁,“可以”一词体现出立法者的审慎态度,蕴含有价值判断以及具体问题具体分析意味,彰显出《监察法》保障涉案人员权益的立法导向。

(三)涉案人员的范围限度

涉案人员是一个较为宽泛的概念,必须结合个案才能将其加以具体化。涉案人员有其特定的位阶次序,唯有先确定案件的调查对象,才能判断涉案人员是否存在,进而剖析出涉案人员的具体指向对象。《监察法》第11条第2项列举的七类行为并非均属于严格意义上的职务犯罪的行为类型,更未直接对应刑法中的具体罪名。^[14]结合涉案人员的内涵,对调查对象职务犯罪的罪名加以梳理分析,可实现涉案人员与刑法罪名对应的类型化,从而明确涉案人员的范围边界与法律限度。具体内容兹分述如下。第一,涉嫌行贿

犯罪的涉案人员包括涉嫌违反刑法分则第8章“贪污贿赂罪”的犯罪分子,具体罪名为行贿罪、对有影响力的人行贿罪、对单位行贿罪、单位行贿罪4项罪名;还包括涉嫌违反刑法第3章“破坏社会主义市场经济秩序罪”的犯罪分子,具体罪名为对非国家工作人员行贿罪和对外国公职人员、国际公共组织官员行贿罪2项罪名。第二,涉嫌介绍贿赂犯罪的涉案人员即指涉嫌刑法分则第8章“贪污贿赂罪”中的介绍贿赂罪的犯罪分子。第三,涉嫌共同职务犯罪的涉案人员范围相对较广,包括涉嫌违反贪污贿赂犯罪、滥用职权犯罪、徇私舞弊犯罪、行使公权力过程中涉及的其他犯罪的犯罪分子。以《监察法》第11条第2项规定为依据和前提,《监察法实施条例》第26条至第31条,就监察机关调查对象所涉嫌的职务犯罪罪名作出具体化规定,刑法分则第2章至9章中的部分或全部罪名皆被囊括其中。涉案人员与调查对象“唇齿相依”,二者所涉嫌的共同职务犯罪的罪名与《监察法实施条例》第26条至第31条所列举的91项罪名相一致。

三、涉案人员的角色定位

(一) 涉案人员的多重角色

从规范文本的层面进行考察,涉案人员在《监察法》《监察法实施条例》和《中华人民共和国公职人员政务处分法》(以下简称“《政务处分法》”)三部监察法律法规之中扮演多重角色。

第一,就《监察法》而言,《监察法》中共有6处规范条款直接提及了涉案人员。除却《监察法》第22条第2款的规定以外,《监察法》第23条第1款指出监察机关有权查询冻结涉案单位和个人的财产;第32条是有关监察机关对涉案人员提出从宽处罚建议的决定;第40条第2款、第57条第2款规定监察机关在调查取证、办理调查事项报告程序中应当保障涉案人员的合法权益;第65条第4项则规定,监察机关及其工作人员侵犯涉案人员合法权益应当承担相应的法律责任。

第二,《监察法实施条例》中共有28处条款与涉案人员直接相关。^[15]《监察法实施条例》主要在《监察法》规定内容的基础上就涉案人员的有关规定予以补充和细化。在实体性规定方面,该法就涉案人员的权益保障、监察调查、从宽处罚建议的决定、涉案人员及其财产的处置问题予以详细说明;在程序性规定方面,该法规定了涉案人员的管辖、留置、立案、移送审理和案件归档、涉案人员及涉案财物的处置等诸多程序问题。《监察法实施条例》明确了将涉案人员与被调查人一并管辖的原则,规范了管辖程序,是对监察实践运行中管辖难题的有力回应。此外,该法就监察机关冻结涉案财产的期限作出了确定规定,填补了《监察法》规定的漏洞,对保障涉案人员财产权益意义重大。

第三,在《政务处分法》中,仅有1处条款对涉案人员有所提及。政务处分是监察机关针对公职人员作出的处置措施之一。根据《政务处分法》第2条第3款的规定,该法的规制对象为《监察法》第15条所规定的公职人员,这就决定了涉案人员并非《政务处分法》中的重点内容。根据《政务处分法》第63条第3款和第4款的规定,若监察机关及其工作人员侵犯涉案人员合法权益或收受涉案人员给予的利益,负有责任的领导人员和直接责任人员应当承担相应法律责任。

由上可知,涉案人员在监察法律法规的实体性规范和程序性规范中广泛存在,并于其中扮演多重角色。在实体层面,涉案人员可以作为监察机关的留置对象、监察机关提出从宽处罚建议的对象、监察机关的处置对象而出现,也可作为延长留置时间、等监察调查具体情形的构成要素之一;在程序层面,涉案人员既可以充当监察机关的询问对象、被调查人的辨认对象,也可以作为监察机关的立案管辖和移送审查起诉的对象、监察机关的权益保障对象,以及监察赔偿的申请人等。

(二) 涉案人员的定位之惑

根据《监察法》第15条的规定,监察机关的

监察对象为所有行使公权力的公职人员。该条采用行为与身份两要素相结合的方式对监察对象的范畴进行了界定。申言之,唯有同时满足“行使公权力”这一行为要素和“公职人员”这一身份要素的人员才可归摄于监察对象的范畴之中。诚如前述,涉案人员在监察调查处置的诸多场域中以不同角色出现,其地位与重要性不容忽视。问题在于,《监察法》第22条第2款的规定使涉案人员构成了合法的留置对象,亦构成了事实上的监察对象。显而易见的是,部分涉案人员并不具有公职人员的身份,亦未行使公权力,其属于《监察法》第15条规定之外的群体。因此,《监察法》第22条第2款实际构成了对《监察法》第15条规定内容的突破。那么,《监察法》第22条第2款是否有违《监察法》第15条的规定?涉案人员存在的合理性为何?如何认识涉案人员的定位?

解答上述问题的关键在于厘清涉案人员与监察对象的关系。目前,针对涉案人员与监察对象的关系,理论界大致形成了“非监察对象说”“监察对象说”“交叉说”三种阵营。第一,持“非监察对象说”的论者表示,涉案人员属于广义上的被调查人,但不一定属于监察对象。^[16]“非监察对象说”肯定了涉案人员具有被调查人的身份,然而,“监察”乃“监督”“调查”“处置”的上位概念,该主张似乎模糊了监察对象与被调查人之间的关系。第二,持“监察对象说”的论者认为,涉案人员指的就是《监察法》第15条中的“有关人员”。^[17]此间疑问在于,从语法上来看,“公职人员”和“有关人员”是并列关系,而非从属关系。涉案人员中有公职人员,亦有非公职人员,若将涉案人员强行等同于“有关人员”,则将产生三者间内在逻辑不相自洽的问题。第三,“交叉说”的论者则指出,涉案人员与监察对象不是、也无需是完全对应、包容的关系,是否属于监察对象不是适用留置措施的必要条件。^[18]该主张肯定了涉案人员这一群体的特殊性,但若对其加以细究,该主张将涉案人员、监察对象、调查

对象之间的关系予以复杂化,且规避了涉案人员的定位这一核心问题,个中法理难以得到有效圆融。

我们认为,涉案人员属于监察对象的范畴,二者呈现被包含与包含的关系。《监察法》第15条对监察对象的表述容易导致理解上的误区,限缩人们对监察对象范围的认知。^[19]我们不应受制于《监察法》第15条的规定,采取过度保守姿态理解监察对象,将第15条规定之外的人员一概排斥于监察对象的范畴之外;亦不可因此即强行断定《监察法》第22条第2款与《监察法》第15条间存在冲突抵牾。文义解释和体系解释主要承担限制性的功能,若在由它们所划定的边界内可能有多种解释,那么特别具有决定性意义的就是目的解释的方法。^[20]我们应当采行以目的解释为主,文义解释、体系解释相结合的法律解释方法,紧扣《监察法》的立法目的,结合《监察法》第1条、第11条和第15条的具体规定,对涉案人员的立法原旨加以综合考量。如此,方能有效释出正当合理的结果,使上述逻辑悖论得以自洽周延。

(三)涉案人员的立法原旨

明确涉案人员背后的立法原旨是理解涉案人员定位的关键。《监察法》第1条开宗明义,点明了该法的立法目的。作为政治系统与法律系统的耦合结构,《监察法》的立法鹄的即为实现监察全覆盖,抑制腐败行为的滋生与蔓延,满足腐败查处工作的刚性需求。据此,涉案人员立法的根本目的必然在于实现监察全覆盖。实现监察全覆盖蕴含监察对象全覆盖和监察职能全覆盖双重含义。^[21]应当从监察对象全覆盖和监察职能全覆盖两个维度入手,全面获窥涉案人员之立法原旨,准确把握涉案人员存在的适度与向度,实现对涉案人员定位的“拨乱反正”。^[22]

1. 横向维度:实现监察对象全覆盖

实现监察对象全覆盖是实现监察全覆盖的核心与关键场域。监察体制改革解决了过去行政监察对象过于狭窄的弊端,将所有行使公权力

的公职人员一统于监察法治之中。从横向维度上看,监察体制改革的过程即是实现监察对象全覆盖的过程。

一方面,涉案人员的存在意在扩充《监察法》第15条规定的监察对象之外延,对于整合健全监察对象规范体系起着不可或缺的重要作用。监察机关所监察的主要是行使宪法权力的人员的权力行为,权力行使中所有的程序和环节均是监察的对象,在这些程序和环节中承担相应职责的人士也就落入监察的范围。^[23]《监察法》第15条规定的监察对象并未囊括上述所有人士,其所规定的监察对象范围不尽周延,难以有效切合监察工作现实之需。涉案人员存在的直接目的即在于弥补《监察法》第15条规定的不足,实现监察法规范与实践的严丝合缝,使监察触角及于职务违法和职务犯罪行为之全域,最终达致监察对象全覆盖的目标。监察法律关系的主体主要包括监察机关、监察人员和监察对象。^[24]在一人职务犯罪的情形下,监察法律关系主要体现为“监察机关及其人员——违法行使公权力的公职人员和有关人员”这一单向度线性关系。然而,职务犯罪更多表现为对向犯罪、两人或两人以上共同犯罪。基于此,被调查对象不仅包括滥用公权力的公职人员和有关人员,还辐射至行贿人、介绍贿赂人、其他共犯人等涉案人员,这便在实际形成了“监察机关及其人员——违法行使公权力的公职人员和有关人员——涉案人员”这一多向度线性模式。此时,滥用公权力的公职人员和有关人员、涉案人员皆成为监察权的主要作用对象。“《监察法》第22条第2款、第23条第1款、第34条第2款皆拓宽了监察的对象范围”。^[25]唯有将涉案人员也纳入监察对象的范畴之中,将其与行使公权力的公职人员和有关人员、普通犯罪和职务犯罪发生竞合时的监察管辖对象一道纳入监察对象的范畴之中,方能全面把握监察对象之范围,在监察法视域中真正形塑全方位、多层次、系统周密的监察对象规范体系,形成全面依法监察的有序之道。

另一方面,涉案人员的内涵与外延体现出监察全覆盖有其自身的范围与限度。监察全覆盖绝不是什么都管。对涉案人员范围的理解关涉监察机关的权力边界和公民的权利空间。正所谓失之毫厘则谬以千里,涉案人员的范围稍加扩张便极易产生“蝴蝶效应”,引发实践中监察权力的肆意滥用,使执法处置盲目扩大化,有背离保障涉案人员合法利益之虞。若监察机关不加谦抑地行使公权力,动辄以“留置涉案人员”为名对任一公民展开监察,可能会产生不利的社会效果,对打击贪腐而言,非特无益,抑且有害。在司法实践中,已经出现监察机关不当留置涉案人员,导致涉案人员基本权利遭到非法克减、财产无辜受损的情况,值得引起高度重视和警惕。^[26]涉案人员的立法设置能够帮助监察机关依法准确认定与识别监察对象,进一步明确监察法律关系的主体适用,谨防监察对象的泛化,对于各级监察委员会依法准确开展监察工作意义重大。

2. 纵向维度:实现监察职能全覆盖

从纵向维度看,实现监察全覆盖必须实现监察职能全覆盖,将监察职能有效贯穿并覆盖至公权力行使的各个环节之中。

第一,涉案人员的存在是监察机关履行监察职能的题中应有之义。监察委员会将过去审计机关、预防腐败机关等机关的职能合并整合形成监察职能。基于功能主义的考量,为确保监察机关有效行使监察职能,《监察法》第11条赋予监察委员会享有监督、调查、处置三项具体职责。从内容来看,该条第1项明确规定监察机关的监督对象为公职人员。与之不同的是,该条第2项对监察机关的调查对象作出了一个模糊化的处理,第3项中亦未对监察机关移送人民检察院依法审查、提起公诉的对象作出明确说明。立法者之所以作如此设置,端在为涉案人员等《监察法》第15条之外的监察对象留下一定的立法空间。监察委员会拥有“行纪检一体化”之调查权,这是监察委员会建构腐败发现职能的基本保

障。^[27] 监察机关在调查职务违法和职务犯罪案件之时,为求全面真实客观,势必追根溯源,对案件始末进行全面细致调查,尽最大可能还原案件全貌。涉案人员是与监察案件具有紧密关联的人员,若监察案件中存在涉案人员,其势必会被囊括至监察调查的范围之中。监察处置是监察调查的下游环节,相应地,监察机关的处置对象自然也包含涉案人员。《监察法实施条例》作为《监察法》的下位阶配套法规,就监察机关的处置职责作出了细化规定,其中第207条便明确了监察机关对涉嫌行贿等犯罪的涉案人员的处置方式,有助于进一步完善监察机关的处置职责。因此,考虑现实中监察案件调查处置的运作过程及方式,涉案人员的立法设置是监察机关履行监察职能的客观且现实的选择。

第二,涉案人员的立法设置优化监察机关的监察职能。一方面,涉案人员的立法设置对监察调查职责具有一定的强化和制约作用。就强化作用来说,将涉案人员纳入留置对象以内,是监察机关强化调查职责之必然。职务犯罪行为隐蔽复杂,公职人员多具有一定的反调查能力,基于此,涉案人员往往会成为案件调查的关键或重要突破口。将涉案人员控制在监察机关足以掌控的范围之内,便于监察机关有的放矢,充分利用谈话、讯问等手段令涉案人员尽快如实交代犯罪事实,配合参与案件调查,从而提高监察调查效率与质量。同时,从“成本—效益”的角度考量,通过实现对被调查人和涉案人员的联合调查,能够使监察机关在整合调查资源的同时节约调查成本,避免“多头执法,重复调查”,促进监察资源的集约化。就制约作用而言,涉案人员的存在有助于确保监察机关行使调查职权的规范合理。涉案人员的立法设置对监察机关的调查行为起到了反向制约的作用。通过明确涉案人员的范围、保障涉案人员的合法权益,无形中压缩了监察机关调查权的“任性空间”,加强了对监察职权的监督和制约,推进实现“法权平衡”。另一方面,涉案人员的规范设置有助于实现监察

权能融合。监察机关的监察职能衍生出监察机关的监督、调查、处置职责,三项职责层层递进、关联统一。对涉案人员采取留置措施能够促使案件从调查阶段提速至处置阶段,提升监察机关监督、调查、处置职责一体化建设水平,最终实现全覆盖式的立体化监察。

第三,对涉案人员进行法律规制有利于监察机关加强对腐败行为的源头治理,实现行贿受贿一起查。围绕法治化反腐的价值追求,对腐败行为进行源头治理能够高悬反腐的“达摩克利斯之剑”,从根本上确保腐败行为无所遁形,达致反腐治理最佳成效。党和国家已充分认识到行贿行为的危害性,正不断加大对行贿行为的打击力度。2021年,全国纪检监察机关留置行贿人员5006人、处分4806人、移送检察机关2822人。^[28] 2022年,党的十九届中央纪委六次全会进一步提出了“加大打击行贿力度,探索实施行贿人‘黑名单’制度”的工作任务。行贿受贿犯罪是职务犯罪中的主要犯罪类型,有行贿才有受贿。行贿行为具有巨大的政治与法治危害性,它诱导刺激受贿行为的产生,为职务违法犯罪行为推涛助浪。牵制住行贿行为,就是牵住了贿赂犯罪的“牛鼻子”。涉案人员中有相当一部分人员为行贿人员,涉案人员的立法设置使监察机关有权依法对行贿人采取监察措施,对行贿人形成有力震慑,从源头上减少腐败行为的发生,实现监察职能最优化,最终凝聚监察合力,提升监察治理效能。

一言以蔽之,涉案人员的存在有其可行性与必要性。《监察法》第15条和《监察法》第22条第2款看似“二律背反”,实则并行不悖,二者统一于实现国家监察全覆盖的目标之中,涉案人员理应被包含于监察人员的范畴以内。

四、涉案人员的制度建构

香港廉政公署乃独立专职化的反腐机构,自设立至今已取得广泛成效,成为世界各国反腐纠察制度建设的成功范例。廉政公署和国家监察

委员会虽分属不同的法律制度,但二者同为肃贪倡廉机构,彼此之间存在诸多共通之处,我们应当将廉政公署建设的有益经验摄取至监察体制改革之中。针对监察机关位高权重的特点,防止过犹不及应当体现在制度或制度的运用上。^[29]当前,涉案人员的立法设置仍存在一系列不尽完善之处,为此,我们更需借鉴香港廉政法律制度的建设经验,明确涉案人员的主体地位,以规范内部监察程序、健全外部监督制度为基本走向,裨补缺漏,构建系统规范的涉案人员制度。

(一)主体明晰:明确涉案人员的地位与范围

明确涉案人员的地位与范围是架构涉案人员制度的前提。《总督特派廉政专员公署条例》(以下简称“《廉政公署条例》”)第12条以具体列举式的立法方式明确了廉政公署的调查对象。廉政公署的调查对象颇为广泛,其事实上包括了订明人员和非订明人员。与此同时,廉政专员的调查范围受到具体罪名种类的限定,且只有当非贪污罪与被调查的贪污罪具有关联性时,廉政专员才能行使调查权。^[30]非订明人员与《监察法》中的涉案人员含义相近。《廉政公署条例》在严格圈定订明人员的同时,直接将非订明人员亦规定为调查对象,使非订明人员的定位清晰且明确。与之相较,《监察法》对涉案人员的地位与内涵界定有待进一步澄清和统一。总体而言,《监察法》第22条第2款,《监察法实施条例》第46条第4款、第181条第1款、第187条第2款和第224条第1款是与涉案人员的规范意涵联系最为紧密的条款,此5处规范虽未直接点明涉案人员的概念,但已就涉案人员的范围和限度作出基本说明,成为从规范层面理解涉案人员内涵与外延的基点与前提。我们认为,应当逐步舍弃过去“宜粗不宜细”的粗线条立法方式,取而代之以“宜细不宜粗”的立法思路,实现监察立法对实践的强力指引。针对涉案人员问题,监察法的首要任务是统一界定涉案人员的范围,明晰涉案人员的识别标准,逐步架构起融贯统一的涉案

人员规范体系。具言之,应当以《监察法》第22条第2款为标尺,修改与该条款所规定的涉案人员的内涵范围相矛盾的其他法律规范,消除彼此之间的冲突抵牾。举例以言,根据《监察法》第22条第2款的规定,职务违法人员不在涉案人员的范畴之中。但是,《监察法》第32条和《监察法实施条例》第94条第3项皆以“违法犯罪”这一前缀词汇来修饰涉案人员,此二表述似乎将职务违法人员也列为涉案人员,无形中扩大了涉案人员的范围边界。我们应对之予以修正,将涉案人员的范围确定在“职务犯罪”的界域之内。又如,《监察法实施条例》第207条第1款中的“涉嫌行贿等犯罪的非监察对象”即意指行使公权力的公职人员之外的涉案人员,但该款“非监察对象”一词的表述略显表意不明,容易引发人们产生“涉案人员不属于监察对象”这一误解。为此,可修改相应措辞,或考虑让有关部门对其作出相应的监察解释,使涉案人员立法臻于完善,提升监察立法技术水平,从而进一步增强人们对监察法规范的正确理解与适用。

此外,与廉政公署相比,监察委员会对涉案人员开展监督教育的广度稍显欠乏。《廉政公署条例》第12条规定,廉政专员的职责包括就任何提起要求的公民以指导、建议和帮助,教导全体市民认识贪污害处,策动鼓励公民打击贪污等。根据《监察法》第11条,监察机关履行监督职责的方式包括开展廉政教育和监督检查工作,对象为公职人员,不完全涵摄所有涉案人员。以是之故,应当扩大监察教育的对象范围,将全体公民囊括于监察教育的范畴之中。如此,可助益监察机关从源头入手严控贪腐行为,同时使廉政思想植根于最广大公民之中,以杜绝行贿等腐败乱象的滋生。

(二)内部规制:规范涉案人员监察程序

目前,监察机关主要依靠贯彻落实内部上下级科层制度来对自身公权力行为加以规制和约束。《监察法》虽以正面倡导和负面惩戒的方式确保涉案人员的合法权益不受非法折损,但尚未

就对涉案人员采取监察调查和处置措施的具体程序加以明确规定。涉案人员相关监察程序不尽健全,容易使《监察法》中有关保障涉案人员合法权益的要求成为“空中楼阁”,为监察人员非法获取涉案人员口供、非法扣押涉案人员财物等不法行为大开方便之门。利用完备的内部监察程序“驯化”监察权力,是监察机关加强内部监督、保障涉案人员权益的有效举措。

第一,细化留置程序。在对涉案人员开展监察调查的过程中,监察机关应督促调查人员依法按程序履行职责义务,使监察调查“全程留痕,固定可溯”,以全方位保障涉案人员合法权益。其中,留置措施是监察调查过程中最为严厉的限制公民人身自由权利的手段。涉案人员中的相当一部分人员不具有公职人员身份,监察机关若对此类涉案人员采取留置措施,更应严格保障其合法权益不因留置而遭受非法侵害。“留置”一词在香港即指“拘留”,廉政公署享有广泛而强有力的拘留权力。为防止公权力行为有失操度,香港专门制定《港督特派廉政专员公署(对待受拘留人士之办法)令》(以下简称“《对待受拘留人士令》”),对受拘留人士权利保障问题加以细致全面的设置,以规制廉政公署的拘留行为。转换至《监察法》的语境之中,虽然《监察法》对涉案人员的权益保障问题给予了一定重视,但相关规范并不细致全面,有待进一步优化。基于此,可参照《对待受拘留人士令》的规范设计,直接制定出台专门的《监察委员会留置工作条例》,或细化并补充相应留置法律规范。具言之,其一,规范留置的位阶次序。在顺序上,严格按照“先确定被调查对象,后确定涉案人员”的流程采取留置措施,坚决杜绝监察机关在尚未查清调查对象之时,便简单径直地将相关人员视为“涉案人员”,并对之予以“事实上的留置”。其二,统一规范留置场所设置。如何合理规范留置场所的设置始终是留置程序中的一大问题。应当考虑规范并分设留置场所,将涉案人员与被调查对象分开留置,避免串供、隐藏或歪曲案件事实等现

象的发生。其三,彰显被留置人员的权利主体地位。尊重并保护被留置人员的人身权、财产权、风俗习惯和宗教信仰,注重对女性这一弱势群体的保护,还可就被留置人员的权利保障事宜张贴告示,在使被留置人员知悉自身权利的同时突出其权利主体地位。其四,规范留置看护机制。应当规范协调监察机关与公安机关的留置看护机制,由监察机关统筹指导、公安机关组织调配人员以具体执行留置看护工作。看护人员应将“看”“护”义务并重,不得只“看”不“护”。其五,严格规范手铐之使用规则。看护人员只有在万不得已的情况下才可对被留置人员尤其是涉案人员使用手铐。其六,赋予被留置人员以投诉权。被留置人员可就留置情况或任何人员的行为作出投诉,接受投诉的看护人员应尽快将投诉内容上报上级,以严防违法取证、虐待被留置人员等现象的发生。

第二,规范涉案财物调查处置程序。鉴于涉案人员中相当一部分人员为私营企业家,监察机关更应当格外注重涉案人员财物在调查与处置过程中不受非法减损,防止因超期超限查封、扣押、冻结涉案人员财产,对涉案人员财产造成不当折损,同时谨防个别监察人员以履行公职为名,行侵吞涉案财物之实。香港廉政公署享有对涉案财物的处置权和处理权。根据香港《防止贿赂条例》第14C条第4款的规定,除另有规定外,廉政公署对涉案财物处置或处理的有效期限为自法院抑制令签发之日起6个月,经廉政专员或其代表提出申请,法院可将有效期延长,每次3个月。不难发现,与香港地区相比,监察机关对涉案财物的处理期限较长。^[31]为此,应当制定或修改相关法律,进一步明晰对涉案财物采取调查处置措施的程序性规定。与此同时,监察机关必须注重涉案人员财物处理的时效性,及时迅速地处理涉案人员问题,并严格落实《纪检监察机关涉案财物管理规定》,实现对涉案人员财物的统一规范管理。尚需注意的是,香港《防止贿赂条例》第14D条规定,被限制涉案财物的人员可随

时向法院申请撤销或变更财产抑制令。然而,《监察法》仅赋予了被调查人及其近亲属的申诉权,并未对涉案人员及其近亲属的申诉权作出明确规定。吸取港区反腐败立法精华,我们应当正视涉案人员的地位,规定涉案人员及其近亲属同样享有申诉权,并考虑赋予被调查人、涉案人员及其近亲属向检察机关提起申诉的权利,以最大限度保障涉案人员的财产权益。

(三)外部强化:健全涉案人员监督制度

内部监督存在固有的局限性,应当将内部监督放入整个监督体系中进行审视,或与其他监督机制相结合,或引入外部监督力量。^[32]当前,面对监察机关外部监督制度相对缺位的现状,更应尝试逐步启动相应的外部监督制度,补强内部监督机制的局限,实现内外联动,以全面释放内外外部监督能量。

第一,构建值班律师制度。根据《对待受拘留人士令》第4条的规定,受拘留人士原则上有权与法律顾问沟通,除非该沟通对罪项调查或法律施行造成阻碍。《防止贿赂条例》第15条亦就法律顾问制度作出相应程序性规定。香港针对受拘留人士所创设的律师制度于监察委员会而言不失为一项好的镜鉴。监察过程具有较强封闭性,监察机关占据强势有利地位,被留置人员系弱势主体。被留置人员尤其是涉案人员中的非公职人员往往不具有良好的自我辩护能力,在没有律师介入的情况下,其更易处于孤立无援的处境之中,不利于实现自身权益保护的最大化。是故,应当确立法律援助值班律师制度,使律师介入监察调查过程之中,确保被留置人员得到有效的法律保障。作为一种颇具中立性与公正性的外部力量,值班律师的介入加强了对监察机关公权力的反向监督与制约,是实现程序正义的有益之举。值得一提的是,鉴于职务犯罪的特殊性,监察机关还可针对值班律师介入案件的范围和方式作出一些附加限制。^[33]为确保调查活动的有序运行,当被留置人员与律师咨询沟通对监察调查工作造成阻碍时,监察机关有权限制被留

置人员的此项权利。

第二,确立司法审查制度。香港已建立起完善的司法审查制度。根据《防止贿赂条例》第14A条至第18条的规定,廉政公署在采取限制财产、扣留证件、拘捕等措施前,必须首先获得法院授权许可;《廉政公署条例》第10A条规定,除非于限期前依法获得释放,凡被扣留人士必须于拘捕后48小时之内提交裁判司审讯。目前,监察委员会的司法审查制度尚未有效构建。根据《监察法》的规定,监察机关采取“自行审批,自行实施”的自我监督模式对留置措施和查封、冻结涉案财物等重要调查措施加以监督。该模式天然具有一定的局限性,难以完全保证调查过程与结果的中立与超然。据此,我们可以适当借鉴廉政公署制度,建立司法审查制度。《监察法》已经有让检察机关监督监察委员会的迹象。^[34]应当将检察机关作为司法审查机关,通过检察机关的外部监督强化监察机关行为的合法性和正当性。为此,需要逐步完善检监衔接,由监察机关商请检察机关提前介入监察调查程序之中,同时在监察案件移送审查起诉后,规范并加强检察机关对案件的事后监督审查。通过检察机关严格依法独立审查、排除非法证据,坚决杜绝监察机关对涉案人员调查处置的随意扩大化。此外,鉴于留置措施的强严厉性,《监察法》第43条还规定,留置措施应当由监察机关领导人员集体研究决定。应当进一步明确此处的“领导人员集体研究”的具体内涵与指向,甚或可考虑赋予检察机关以必要的留置审批权。

第三,完善监察赔偿制度。根据《防止贿赂条例》第14A条和《廉政专员条例》第13D条的规定,廉政公署具有对涉案财物的限制权,但不享有对涉案财物的处置权,处置权归法院所有。与廉政公署相比,监察机关对涉案人员财物享有更大权力,《监察法》赋予监察机关同时享有对涉案财物的限制权和处置权。为有效保障涉案人员合法权益,《监察法》规定,若涉案人员认为自身合法权益在调查处置中遭受不法侵害,有权

申请国家赔偿。部分涉案人员具有公职人员身份,与获得具体赔偿数额相比,其可能更为重视职级恢复、名誉恢复等问题。我们认为,应当尽快修改更新《中华人民共和国国家赔偿法》(以下简称“《国家赔偿法》”),构建并完善监察赔偿制度,以设专章的方式就监察赔偿的有关内容作出规定。一方面,监察赔偿是一种独立的赔偿类型,与国家赔偿存在诸多不同之处。因而,应当就监察赔偿的义务机关、赔偿范围、计算标准、具体程序等作出详细规制,明确其与国家赔偿之间的关系,在凸显监察赔偿特色的同时实现二者的相互兼容。另一方面,合理架设监察赔偿申请人的救济方式,全面规范监察赔偿的复审、复核程序,保障监察赔偿申请人的救济权得以有效行使。此外,在监察法领域亦需补强和完善有关监察赔偿的规定,实现监察法律法规与《国家赔偿法》的衔接与协调。

五、结 语

监察制度的逐步发展,必然要实现从侧重发现实质真实转向注重基本权利的保障。^[35]正所谓牵一发而动全身,涉案人员内涵外延的界定、合法权益的保障等问题深刻影响着监察体制改革的全貌。兹事体大,有必要建构系统完备的涉案人员制度,以维护监察改革成果累积之功效。涉案人员制度的建立,不仅可以在法律上有效防范监察机关亵渎公权力的行为,优化监察机关职权职能,也有助于消除人们对监察机关成为“超级权力机关”的担忧,增强监察机关的权威性与公信力。本文聚焦涉案人员这一《监察法》中的重要群体,从监察法规范中提炼出涉案人员的规范意涵和角色定位,同时借鉴香港廉政公署的建设经验,就涉案人员制度的建构方向提出基本设想。值得注意的是,香港廉政公署制度有其自身得以嵌入的独有场域,并非所有成功经验皆可以得有效复制。因之,我们在参考借鉴时应充分考量中国内地本土的法治特色,不宜盲目照搬照抄,以免导致制度经验摄取后的“水土不服”。

譬如,香港廉政公署的污点证人制度与当下正探索完善的行贿人“黑名单”制度存在价值取向上的不同,将部分涉案人员作为污点证人予以处理并不符合国家监察体制改革的现实指向。若认为某项制度的移植必要且可行,在实践中可考虑给予该制度以必要的试错空间,通过改革试点的方式渐次有序推进涉案人员制度建设。唯其如此,方能化制度优势为治理效能,使监察机关真正全方位肩负起规制公权力、保障公民权益之使命。

注释:

[1] 参见王若磊:《论监察体制的制度逻辑》,《法学评论》2021年第4期。

[2] 习近平:《论坚持全面依法治国》,北京:中央文献出版社,2020年,第151页。

[3] 相关研究成果参见姜明安:《监察工作理论与实务》,北京:中国法制出版社,2018年,第30-38页;秦前红:《国家监察法实施中的一个重大难点:人大代表能否成为监察对象》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期;宗婷婷、王敬波:《国家监察对象的认定标准:核心要素、理论架构与适用场域》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019年第4期等。

[4] 参见(2020)桂0702民初2513号。

[5] 少数关于涉案人员的研究成果参见夏金莱:《论监察全覆盖下的监察对象》,《中国政法大学学报》2021年第2期;刘俊杰:《论监察法实施的刑事实体法保障》,《法学论坛》2021年第6期等。

[6] [美]博登海默:《法理学——法律哲学与法律方法》,邓正来译,北京:中国政法大学出版社,2004年,第486页。

[7] [美]道格拉斯·林德:《法律拟制的实用价值》,朱瑞译,陈金钊编:《法律修辞研究》第5卷,北京:中国法制出版社,2019年,第312页。

[8] 在刑法的语境中,涉案人员并非刑法中的专业性规范性用语。在刑事犯罪案件实务之中,“涉案人员”一词多指与实施犯罪相关的人,基本与犯罪嫌疑人同义。

[9] 2018年,云南省曲靖市纪委监委在对某监察案件进行初核时,发现该案件还涉及其他两位公职人员。市纪委监委便将这两位公职人员视为涉案人员并予以调查。参见《留置共同职务犯罪涉案人员 突破攻守同盟》,中央纪委国家监委网站, https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201809/t20180927_180445.html。

[10] 《监察法》第22条第2款规定:“对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措施。”

[11][13] 参见孙国祥:《监察对象的刑法主体身份辨析》,

《法学》2019年第9期。

[12]参见张明楷:《刑法学》(下),北京:法律出版社,2021年,第1627-1628页。

[14]秦前红主编:《〈中华人民共和国监察法实施条例〉解读与适用》,北京:法律出版社,2021年,第38页。

[15]此28处条款分别为《监察法实施条例》第32条,第46条第4款,第50条第1款,第64条,第91条第1款,第94条第3项,第101条第1款第2、3项,第104条,第141条第1款,第181条第1款,第186条第2款,第187条第2款,第190条第1款,第207条第2、3款,第213条第1款,第218条,第262条第2款,第224条第1款,第237条,第238条第2款,第244条,第250条,第262条第2款,第278条第6项,第280条第1款第3项,第250条。此外,第104条,第207条第2、3款和第271条第1款就涉案单位作出了相应规定。

[16]参见谭宗泽:《论国家监察对象的识别标准》,《政治与法律》2019年第2期。

[17]参见刘俊杰:《论监察法实施的刑事实体法保障》,《法学论坛》2021年第6期。

[18]参见朱金刚:《正确理解监察对象与留置对象的关系》,《中国纪检监察报》2018年9月26日。

[19][23]参见秦前红主编:《监察法学教程》,北京:法律出版社,2019年,第207、207页。

[20]参见[德]卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,黄家镇译,北京:商务印书馆,2020年,第434页。

[21]参见彭新林:《国家监察体制改革:动因、要义与方略》,《学术界》2018年第10期。

[22]涉案人员的适度是指涉案人员存在的正当性与合理性,涉案人员的向度则是指涉案人员的范围与边界。

[24]张红哲:《论监察法学的研究论域》,《行政法学研究》2022年第1期。

[25]秦前红:《监察法理解和适用的若干难点问题》,《人民法治》2018年第21期。

[26]参见秦前红:《〈监察法〉理解和适用的若干重要问题——根据秦前红教授讲座录音整理》,《东南法学》2019年第1期。

[27]刘艳红:《监察委员会调查权运作的双重困境及其法治路径》,《法学论坛》2017年第6期。

[28]柴雅欣:《让行贿者寸步难行》,《中国纪检监察报》2022年2月28日。

[29]参见童之伟:《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。

[30]阳平:《论我国香港地区廉政公署调查权的法律控制——兼评〈中华人民共和国监察法(草案)〉》,《政治与法律》2018年第1期。

[31]根据《监察法实施条例》第108条的规定:“冻结财产的期限不得超过六个月,冻结期限到期未办理续冻手续的,冻结自动解除。有特殊原因需要延长冻结期限的,应当在到期前按原程序报批,办理续冻手续。每次续冻期限不得超过六个月。”

[32]参见马怀德:《再论国家监察立法的主要问题》,《行政法学研究》2018年第1期。

[33]参见车绿叶、张传玺:《职务犯罪调查阶段认罪认罚从宽的制度缺陷与完善路径》,《浙江社会科学》2021年第8期。

[34]刘艳红:《程序自然法作为规则自洽的必要条件——〈监察法〉留置权运作的法治化路径》,《华东政法大学学报》2018年第3期。

[35]马春晓:《监察委员会监督机制的比较研究》,《河南社会科学》2019年第10期。

[责任编辑:邹秋淑]