

# 目 录

## [监察法]

《监察法》对中国特色反腐败工作的法治影响……………谢 超(1)

大陆法系国家之监察法权立法言说……………曾 哲 杨 庆(11)

## [国家监察]

司法审判和监察调查的证据规则问题……………褚福民(21)

## [学思践悟]

廉洁行为与美好生活并行不悖

——张伯行乡约廉政思想初探……………张天社(33)

# 《监察法》对中国特色反腐败工作的法治影响（节选）

谢超

深化国家监察体制改革，制定《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》），成立国家监察委员会，是以习近平同志为核心的党中央审时度势作出的强化党和国家自我监督的一项重大政治决策，是事关全局的重大政治体制改革，是对政治体制、政治权力、政治关系的重大调整，目的是加强党对反腐败工作的集中统一领导，构建集中统一、权威高效的监察体系，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖，推进国家治理体系和治理能力现代化，走出一条符合历史传统和现实国情、与党长期执政相适应的中国特色社会主义监督道路。2018年3月11日，十三届全国人民代表大会第一次会议审议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，正式确立“监察委员会”（以下简称“监委”）作为国家机构的宪法地位；3月18日，中央政治局委员、中央纪委副书记、国家监察部部长杨晓渡当选为国家监察委员会主任；3月20日，《监察法》审议通过；3月23日，国家监察委员会揭牌，新任国家监察委员会领导人员进行宪法宣誓。至此，在全国范围内全部产生了国家、省、市、县四级监察委员会，党和国家形成了巡视、派驻、监察“三个全覆盖”的权力监督格局，进一步完善了中国特色反腐败法网，进一步完善了中国特色反腐败体制机制，标志着国家监察体制改革取得了突破性进展和决定性成果——中国特色国家监察体制已经形成，也标志着我国反腐败工作已经进入依法反腐和依宪反腐的新阶段。

## 二、制定《监察法》的法治意义

制定《监察法》遵循以下思路和原则：“一是坚持正确政治方向；二是坚持与宪法修改保持一致；三是坚持问题导向；四是坚持科学立法、民主立法、依法立法。”“制定《监察法》是贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革决策部署的重大举措；是坚持和加强党对反腐败工作的领导，构建集中统一、权威高效的监察体系的必然要求；是总结党的十八大以来反腐败实践经验，为新形势下反腐败斗争提供坚强法治保障的现实需要；是坚持党内监督与国家监察有机统一，坚持走中国特色监察道路的创制之举；是加强宪法实施，丰富和发展人民代表大会制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的战略举措。”

以习近平同志为核心的党中央高度重视国家监察体制改革和《监察法》制定，积极推进改革及试点工作并取得重要阶段性成效，在此基础上严格按照《立法法》确定的立法程序将改革实践成果提炼上升成为《宪法》规定和法律制度，坚持改革决策和立法决

策相统一、相衔接，做到重大改革于法有据，使改革和法治同步推进。制定《监察法》就是贯彻这一要求的具体体现。从组织国家监察体制改革试点和《监察法》立法的整个过程来看，从积累试点经验到形成《监察法》草案，再经过两次认真审议、公开征求意见和不断完善草案《监察法》的制定坚决贯彻落实党中央决策部署，坚持科学立法、民主立法、依法立法，严格按照《立法法》规定的权限和程序，从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一和尊严，充分体现人民的意志，发扬社会主义民主，坚持立法公开，充分吸收各方面意见，认真回应社会关切，保障人民通过多种途径参与立法活动，整个立法过程充分体现了社会主义法治原则。

依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，依法执政是党治国理政的基本方式。坚持依法治国首先要依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。党的十八大以来，习近平总书记提出了依法惩治腐败的思想，强调以法治思维和法治方式反对腐败、惩治腐败。2012年11月，十八大对全面推进依法治国作出重大部署，强调把法治作为治国理政的基本方式。2013年1月，习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上强调：要善于运用法治思维和法治方式反对腐败，加强反腐败国家立法，加强反腐倡廉党内法规制度建设，让法律制度刚性运行。2015年1月，习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上要求修改《行政监察法》。2017年10月，十九大对深化国家监察体制改革专门作出部署，强调“构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系”。2018年1月，党的十九届二中全会做出宪法修正案的建议，提出修改21条，其中11条与设立监察委员会有关。3月11日，十三届全国人民代表大会第一次会议先是审议通过并当天公布施行了《宪法修正案》，对监察委员会的职能权限、体制机制以及与其他机关的配合制约关系作出了规定，以根本法形式规定各级监察委员会是国家的监察机关，明确监察委员会在党和国家机构职能体系中的定位。这有利于纪检监察机关运用法治思维和法治方式开展反腐败工作，提高反腐败法治化水平；有利于更加聚焦反腐败职能定位，做好监督、调查、处置工作，保持惩治腐败高压态势，不断提升反腐败效能；有利于推进国家治理体系和治理能力现代化，为监察委员会建立组织体系、履行职能职责、运用相关权限、构建配合制约机制、强化自我监督等提供了宪法依据和法治保障，使深化国家监察体制改革于宪有据，制定《监察法》、设立国家和地方各级监察委员会于宪有源，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供了重要的宪法保证。

2018年3月20日，十三届全国人大第一次会议审议通过了《中华人民共和国监察法》，设立国家监察委员会，依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，进一步织密了中国特色反腐败法网，进一步完善了中国特色反腐败体制机制，标志着国家监察体制改革取得

了突破性进展和决定性成果——中国特色国家监察体制已经形成，党和国家巡视、派驻、监察“三个全覆盖”的权力监督格局已经构建，依法反腐和依宪反腐的新阶段已经来临。依据《宪法》制定《监察法》，修改完善相关法律，体现了贯彻实施宪法、维护宪法法律权威的要求，增强了法律对国家监察体制改革的引领和规范作用，既保障国家监察体制改革在法治框架下推进，在优化权力配置、构建和完善监督模式的同时具备合法性、正当性，又实现国家监察权和反腐败工作的法治化、规范化和制度化。为此，纪检监察机关要以《监察法》的制定为契机，深刻认识监察法立法的重大意义和深远影响，准确理解把握新时代纪检监察工作的新任务新要求，坚持党对反腐败工作的集中统一领导，坚持依据党章党规和宪法法律履行职责，坚持以人民为中心的价值取向，坚持运用法治思维和法治方式开展工作，坚持对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖，建立执纪执法监督与巡视巡察监督、派驻监督联动机制，增强监督合力，推进纪委监委的全面融合和战略性重塑，实现新时代纪检监察工作整体性提升。

### 三、《监察法》给中国特色反腐败体制机制带来的新变化与新要求

《监察法》共9章69条，明确了国家监察工作的一系列重大问题，对监察工作的指导思想 and 领导体制、原则和方针，监察机关的人员产生、职能定位、监察范围、监察职责、监察权限、监察程序，对监察机关和监察人员的监督等重要内容做出了具体规定，为监察机关依法履职提供法治依据，同时也给中国特色反腐败体制机制带来一系列新变化和新要求。

#### （一）纪检监察体制的新变化——集中统一、权威高效

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。制定《监察法》，目的是通过国家法律把党对反腐败工作的集中统一领导机制固定下来，建立集中统一、权威高效的国家监察机构，并与党的纪律检查机关合署办公，实现党内监督与国家监督、党的纪律检查与国家监察有机统一，进一步提高利用法律和制度反腐败的能力和水平，强化不敢腐的震慑，扎牢不能腐的笼子，增强不敢腐的自觉。《监察法》第2条有关指导思想的规定，就旗帜鲜明地宣示了坚持和加强党对反腐败工作的集中统一领导，贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 十九大精神，这有利于各级党委更加理直气壮、名正言顺地依法领导监察委员会开展反腐败等工作，扛起全面从严治党和依法治国理政的政治责任。这是继宪法修正案之后，又一部将习近平新时代中国特色社会主义思想 and 坚持党的领导作为指导思想写入法律条文的法律。

根据《监察法》的规定，监察委员会是由人民代表大会产生的行使国家监察职能的专责机关，对人大负责、受人大监督，强化了人大作为国家权力机关的监督职能，拓宽

了人民监督权力的途径，体现了以人民为中心的理念；同时根据党中央关于深化国家监察体制改革的部署，国家监察委员会与中央纪律检查委员会合署办公，首先要直接接受党中央的领导和监督，向党中央报告工作、对党中央负责。这种体制在全世界是独一无二的，是中国特色社会主义的道路创制、理论创制、制度创制、文化创制。这种集中统一、权威高效的中国特色反腐败体制具体体现在以下几个方面：

1. 在领导体制上，(1) 监察委员会在党委直接领导下，对党中央或地方党委全面负责，代表党和国家行使监察权，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖，是实现党和国家自我监督的政治机关，不是行政机关、也不是司法机关，从而实现党对国家监察工作的领导、党性和人民性的高度统一。(2) 监委与纪委合署办公，实行一套工作机制、两个机关名称，履行纪检、监察两项职责，既是执纪机关，又是执法机关，把执政党执纪与国家执法有机贯通起来，把过去分散的行政监察、预防腐败以及检察机关的反贪、反读力量整合起来，实现反腐败工作的领导体制、资源力量、手段措施的集中统一，在领导体制上与纪委的双重领导体制高度一致。(3) 监察委员会是中国特色反腐败机构，既是党的机构，又是国家机构，其依法行使的监察权，不是反贪反读、行政监察、预防腐败职能的简单叠加，而是在党直接领导下，代表党和国家既调查所有行使公权力的人员的职务违法行为，又调查其职务犯罪行为，其职能权限与司法机关、执法部门明显不同。而且在履行职责过程中，既要加强日常监督、查清职务违法犯罪事实，进行相应处置，还要开展严肃的思想政治工作，进行理想信念宗旨教育，做到惩前毖后、治病救人，努力取得良好的政治效果、纪法效果和社会效果。

2. 在行使权限时，监委对于重要事项需报请同级党委批准；国家监委领导地方各级监委的工作，上级监委领导下级监委的工作，地方各级监委要对上一级监委负责。各级党委对监委的领导是最直接有效的监督。

3. 在机构设置上，监委由人大产生，就必然要对人大及其常委会负责，并接受其监督；并与人民政府、人民法院、人民检察院并列，形成人大统摄下的“一府一委两院”，依法独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

4. 纪委和监委在党委领导下合署办公，巡视、派驻、监察“三个全覆盖”并驾齐驱，形成全方位、立体化的权力监督新格局，实现党和国家监督无盲区、无死角、无空白，使党和国家监督体系更加完备、科学、有效，充分体现了党领导的党内监督和国家监督、党的纪律检查和国家监察、依规治党和依法治国的有机统一，根本目的就是强化党对反腐败工作的集中统一领导，能够使反腐败决策指挥系统、反腐败资源力量、反腐败手段措施更加集中统一，有效破解反腐败体制机制不畅、资源力量分散的困境，把执纪与执

法有机贯通起来，形成坚定不移全面从严治党、深入推进反腐败斗争的强大战斗力。

## （二）纪检监察职责任务的新要求——“两把尺子”“双重职责”

党章规定，纪委是党内监督专责机关，依照党章党规党纪履行监督、执纪、问责三项职责，组织完成“维护党的章程和其他党内法规，检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况，协助党的委员会推进全面从严治党、加强作风建设和组织协调反腐败工作”三项主要任务。《监察法》规定，监委是行使国家监察职能的专责机关，依照宪法法律法规履行监督、调查、处置三项职责，组织完成“依照《监察法》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、维护宪法和法律的尊严”等三项主要任务。在此体制下，纪委、监委合署办公，同时履行监督执纪问责和监督调查处置“双重职责”，适用党章党规党纪和宪法法律法规“两把尺子”，纪检监察机关既要执纪一审查违纪问题，又要执法——调查职务违法和职务犯罪问题，既要考虑纪的因素，又要考虑法的内容，要依托纪检、拓展监察、衔接司法。为此新时代纪检监察机关要适应新形势新要求，从依纪审查到依法调查，从查办大案到抓早抓小，用好“两把尺子”，履行好“双重职责”，完成好“双重任务”，把执纪与执法贯通起来，实现执纪审查与依法调查有序对接，以更加健全完善的体制保证审查调查权力高效规范运行，实现既用纪律管全党治全党，又用法律管住所有行使公权力的公职人员。

1. 要统筹用好“两把尺子”。既要用好党章党规党纪的“纪律尺子”，强化党内监督，坚持纪严于法、纪在法前，用纪律管住党员干部，保持党的先进性纯洁性；又要用好《宪法》《监察法》和相关法律法规的“法律尺子”，对党内监督达不到的地方，或者对不适用执行党的纪律的公职人员，依法实施监察，真正把公权力关进制度的笼子。

2. 要一体贯彻好“双重职责”。纪委的监督执纪问责与监委的监督调查处置，互相衔接、互为补充、内在一致，统一到全面从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争的工作实践中。纪委与监委在对象上有重合，全国80%的公务员、95%以上的领导干部是党员；在职能上有交叉，无论是纪委还是监委，首要的职责都是监督，既要把纪律挺在前面又要把监察监督挺在前面。纪委的监督和监委的监督在指导思想、基本原则上是高度一致的，目的都是惩前毖后、治病救人，抓早抓小、防微杜渐。要把纪委监督与监委监察贯通起来，在实现党纪管住“好党员”到“阶下囚”空白地带的同时，监察法管住“好公职人员”到“阶下囚”间的广阔领域，防止党员干部、公职人员的小错误发展成大祸患，防止好人变坏人，确保人民赋予的权力不被滥用，始终用于为人民服好务。

3. 要把握好边界。纪委主抓党内的正风肃纪，以“四种形态”为抓手，注重抓早抓小，以作风建设为主，突出预防教育和党纪处分；监委重在对所有行使公权力的公职人

员实施监督、调查、处置，重在对那些破纪走向违法犯罪行为的查处。二者在适用对象、适用情形、适用标准、适用方式、适用程序等方面都有所区别，有各自的界限，该执纪的时候要坚决执纪，该执法的时候要坚决执法，不能互相混淆和代替。

### （三）纪检监察对象的新变化——实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖

党的十八大以来，尽管党内监督得到有效加强，监督对象覆盖了所有党组织和党员，但依照行政监察法，行政监察对象主要是国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员，监督的是“狭义政府”，还没有做到对所有行使公权力的公职人员全覆盖。同时，纪律和法律中间以往还存在一片空白地带，对行使公权力的公职人员监督没有跟上，存在着犯罪有人管、违法无人问的突出现象。为此《监察法》第15条明确了六类监察对象，从原来的“党组织、党员、行政监察对象”扩大到“党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、民主党派和工商联机关的公务员及参照公务员法管理的人员，法律法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员，国有企业管理人员，公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员，群众自治组织中从事集体事务管理的人员，其他依法履行公职的人员”等六类行使公权力的人员，既调查职务违法又调查职务犯罪行为，从而在党内监督实现对党组织和党员干部全覆盖的同时，实现国家监察对所有行使公权力的公职人员全覆盖，实现由监督“狭义政府”公职人员到监督“广义政府”公职人员的转变，补齐行政监察范围过窄以及纪法中间违法无人管的“两个空白”，解决反腐败力量分散问题。为此，一要紧盯领导干部“关键少数”。重点查处十八大以来仍然不收敛不收手，问题线索反映集中、群众反映强烈，现在重要岗位而且可能还要提拔使用的领导干部，三种情况同时具备并且政治问题与经济腐败相互交织的是重中之重。二要管住全体党员和所有公职人员“绝大多数”。三要探索监察职能向派驻机构和乡镇街道延伸拓展的有效机制和途径，强化对监察法规定的基层组织履行公职人员的监察，打通监察监督“最后一公里”，消除监察监督空白和死角。

### 四、《监察法》给新时代纪检监察执纪执法工作带来的新变化与新要求

《监察法》既是监察工作的组织法，专门规定了监察机关的性质、监察机关的定位、监委领导人员产生办法、与立法司法执法机关的关系、对谁负责受谁监督等属于组织法范畴的内容；同时，还是监察工作的程序法，明确了监察机关的监察权限、监察程序等，规定了监察工作能做什么、不能做什么，怎样开展工作等属于程序法范畴内容。为此，要准确把握《监察法》的属性《监察法》是反腐败国家立法的重要组成部分，是基于我国党情、国情和反腐败的特殊任务进行的重大制度创新。监察法不同于《刑事诉讼法》，

既不能把现行的《刑事诉讼法》规定的相关制度直接套用到监察法上，也不能用现行的《刑事诉讼法》来审视、评判监察法，必须始终坚持国家公权力行使所要求的“法无授权不可为”的基本原则，即公权力必须经过法律的授权。这既是对公权力行使者的直接约束，也为监察机关行使权力设立了明确的边界。所有这些均给新时代纪检监察执纪执法工作带来了一系列新变化与新要求。

### **(一) 纪检监察范围的新变化——突出职务违法和职务犯罪**

《监察法》第 11 条对监察机关依照法律规定履行监督、调查、处置职责进行了明确具体的规定。随着国家监察体制改革的深化、监察对象的扩大、检察机关反贪反渎等部门转隶工作的完成，纪检监察机关监督监察范围也随之做出了重大调整，在《监察法》中增加了对公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守等情况的监督检查，将涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、询私舞弊、浪费国家资财等职务违法和职务犯罪行为纳入监督监察范围，特别是进一步突出了对职务违法和职务犯罪的监察调查。主要表现在以下方面：

1. 纪检监察机关的工作内容涉及违纪、违法、犯罪三个层面：一要审查违纪，二要调查职务违法，三要调查职务犯罪，这是《监察法》规定的法定职责。要实现党的纪律《监察法》《刑法》《刑事诉讼法》及其他法律三个方面的有效衔接，主要有两个层次：第一层次是纪检监察机关内部实现纪法贯通，建立健全纪检监察机关内部工作流程再造以及统一决策、一体化运行的执纪执法权力运行机制，实现执纪审查和依法调查有序对接、相互贯通。第二层次是监察机关与司法执法机关实现法法衔接，由《监察法》直接对接《刑事诉讼法》，在收集、固定、审查、运用证据时要与刑事审判关于证据的要求和标准相一致，即达到《刑事诉讼法》规定的“证据确实充分”三个条件：“（一）定罪量刑的事实都有证据证明；（二）据以定罪的证据均经法定程序查证属实；（三）结合全案证据，对所认定事实已排除合理怀疑。”，而且纪检监察机关经调查取得的证据要经得起公诉机关和审判机关的审查审判，经得起历史和人民的检验，办成铁案。

2. 《监察法》规定的执法主体是与党的纪律检查机关合署办公的国家监察机关；监察机关行使的是监察法规定的调查权，不同于《刑事诉讼法》规定的侦查权；监督调查对象是行使公权力的公职人员，而不是普通的刑事犯罪嫌疑人；调查的内容是职务违法和职务犯罪，而不是一般刑事犯罪行为。在案件调查过程中，不仅要严格依法收集证据，查明职务违法犯罪事实，还要用党章党规党纪、理想信念宗旨做被调查人的思想政治工作，靠组织的关怀感化被调查人，让他们真心认错悔过，深挖思想根源。所有这些均对纪检监察机关及其工作人员运用法治思维和法治方式开展执纪执法工作提出了新的、更



高的要求。

## (二) 监察程序和办案制度的新要求——严格按照法定程序开展工作

《监察法》坚持监察程序的法治化，在第5章专设“监察程序”，明确“监察机关严格按照程序开展工作”，从审批权限、操作规范、调查时限和请示报告等方面，对监督、调查、处置工作作出严格规定，通过程序设置来细化执纪执法办案的具体环节，通过程序的正当化来保障结果的公正性，充分体现程序法治原则，有利于确保监察机关正确、及时、有序、有效地行使职权、履行职责。同时《监察法》还科学借鉴吸收并明确遵循刑事诉讼法中一些符合中国国情和纪检监察执纪执法工作实际的先进制度和理念，要求纪检监察机关及其工作人员进一步转变传统执纪取证观念，严格依照法定程序收集证据，确保“程序合法性”，并树立“由证到供和供证结合”的调查取证意识，坚决杜绝走“由供到证”的老路。

1. 规定立案调查的法定程序和具体措施。监察机关在决定立案并启动监察调查时，必须经过严格的审批，履行法定的手续；同时还明确调查可以采取讯问被调查人、查封、扣押、留置等具体措施，并对监察人员采取的调查措施规定了具体的程序性要求。这些规定都体现了程序法治原则，有效地防止了监察机关权力的滥用。

2. 明确坚持证据裁判原则。证据裁判原则是指诉讼中司法人员认定案件事实必须以证据为依据，它是现代刑事诉讼中认定案件事实应当遵循的核心原则。犯《监察法》借鉴吸收了证据裁判原则并将其作为应当遵循的一项基本原则。《监察法》对监察机关开展执纪执法收集证据提出了严格的要求，具体表现在：(1) 证据之间要相互印证、形成完整稳定的证据链。这是监察机关收集证据的基本要求，也是证据裁判原则的重要体现。(2) 监察机关依法收集的物证、书证、证人证言、被调查人供述和辩解、视听资料、电子数据等证据材料，不用再转化，可以在刑事诉讼中作为证据直接使用，更好地促进了纪法贯通、法法衔接，解决了以往纪检监察机关获取的证据不能直接作为刑事诉讼中的证据材料的弊端。(3) 明确监察机关在收集、固定、审查、运用证据时，应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致。如果收集的证据不能相互印证，无法形成完整的证据链，那么就不能以此为根据。证据是监察机关认定相关事实的基础，对于证据的严格要求，能对监察机关办案进行有效约束。

3. 明确坚持非法证据排除规则。非法证据排除规则是指在刑事诉讼中，以非法方法取得的证据依法不具有证明能力，不得被采纳作为认定案件事实的根据，这是世界各国通行的一项重要证据规则。《监察法》吸收了非法证据排除规则并将其作为应当遵循的一项基本原则。《监察法》规定以违法方法收集的证据应依法予以排除，不得作为案件处置

的依据。政务处分同样适用非法证据排除规则。严禁以威胁、引诱、欺骗及其他违法方式收集证据，严禁侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚被调查人。

4. 确立认罪认罚从宽制度。认罪认罚从宽制度是我国宽严相济刑事司法政策的制度创新，既包括实体上从宽处理，也包括程序上从简处理《监察法》第31条规定：被调查人主动认罪认罚，具有自动投案；如实供述还未掌握的违法犯罪行为；积极退赃；重大立功表现或者案件涉及国家重大利益四种情形之一的，监察机关经集体研究并报批，可在移送时提出从宽处罚的建议《监察法》借鉴吸收并明确规定了认罪认罚从宽制度中实体上从宽处理的内容，有利于促使被调查人如实供述职务违法犯罪事实，配合监察机关依法处理好案件，有利于减少社会对抗，修复社会关系。

5. 确立涉案人员检举揭发从宽制度。《监察法》借鉴西方法律污点证人制度中的合理因素，确立了涉案人员检举揭发从宽制度《监察法》第32条规定：涉案人员揭发有关被调查人职务违法犯罪行为，查证属实的，或者提供重要线索，有助于调查其他案件的，经集体研究并报批，可在移送时提出从宽处罚的建议。这项制度的确立，既有利于监察机关在一些重大职务犯罪案件中，通过涉案人员获得被调查人追诉和定罪的关键证据，能够及时有效地打击犯罪；又可以通过涉案人员的从宽处理，体现因人施策、分化瓦解的办案策略和宽严相济、区别对待的执法政策。

### **(三) 纪检监察调查措施的新变化——用留置取代“两规”“两指”**

《监察法》在明确监察机关监督、调查、处置三大职责的同时，规定了监察机关可以自己行使的谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等12种具体调查措施，同时还规定了经过严格的批准手续，需要其他机关协助完成的技术调查、通缉、限制出境等3种其他措施。这就为监委履行职责完成任务提供了明确的法律根据，并充分体现了监察职权法定的原则。

作为监察机关职权中的关键性措施，留置是12项调查措施中唯一的限制人身自由的措施，用留置来取代“两规”“两指”，实现了党纪和国法的协调统一，是反腐败工作步入法治轨道的一个重要标志，从根本上解决了实际需要但又饱受垢病的反腐败调查措施法治化、规范化问题。笔者认为，对共产党员和公职人员能够采取留置措施的法理依据是，作为一名共产党员，在入党宣誓之日起就自愿承认党的纲领，主动遵守党的纪律，就应当自觉让渡一部分公民权利，这是最起码最基本的要求。因为党的纪律对共产党员标准的要求，在起点上远远高于法律对我国公民要求的标准；而对于拥有公权力的公职人员，基于同样的道理也要让渡一部分公民权利，这体现了责权利相一致、相统一的原则要求。留置措施既是反腐的利器，又是一把双刃剑，使用不当也会伤及无辜，侵犯人

权。因此《监察法》对于留置的适用条件、审批程序、权利保障等进行了细化。

1. 严格适用留置的具体条件《监察法》第 22 条规定，对于监察机关已掌握部分违法犯罪事实及证据，仍有重要问题需进一步调查的涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪的人员，在有进一步调查必要性的基础上还需要符合案情重大复杂、可能逃跑自杀、可能串供或伪造隐匿毁灭证据以及可能有其他妨碍调查行为等四种可以留置的情形，才能依法适用留置措施，使得留置的适用需要具备相当严格的法定条件。

2. 严格留置的审批程序。对于省级以下监察机关采取留置措施设置了双重把关的严格程序，不仅需要监察机关领导人员集体研究，还需要报上级监察机关批准；省级监察机关采取留置措施，要报国家监察委员会备案。

3. 严格留置的使用期限《监察法》第 33 条规定，留置时间不得超过 3 个月，特殊情况可延长一次，延长时间不得超过 3 个月，且须报上一级监察机关批准。即留置期限最长不得超过 6 个月，这同《刑事诉讼法》规定的侦查羁押期限可达 7 个月而实践中羁押时限可能高达 20 个月以上相比，大大缩短。留置期限的明确且严格化有助于保障被留置人员的合法权益。通过规范和细化留置措施，适应了腐败问题违规与违法交织的特点和规律，破解了刑事强制措施难以突破职务犯罪案件的困局，为揭露、证实、惩治腐败违法犯罪提供了有力的法律武器，同时也为废除实际需要但又饱受垢病的“两规”“两指”措施创造了条件。

#### (四) 权益保障的新要求——充分保障被调查人及其家属的合法权益

无救济则无权利。由于职务违法犯罪的隐蔽性，在职务违法犯罪的调查过程中，被调查人的权利被侵犯的可能性大大增加，被调查人权利保障的必要性也就凸显出来《监察法》在某些条文上作出了比《刑事诉讼法》还要严格的规定，充分保障了被调查人员及其家属的合法权利，充分体现了人权保障原则。

1. 明确规定证据收集手段要合法及其程序性制裁后果。由于调查过程中采取的各项措施会涉及到公民人身自由及财产保护等基本权利，因此《监察法》对于证据收集的手段提出了严格的要求，严禁以威胁、引诱、欺骗及其他违法方式收集证据，采取违法方法收集的证据应予以排除，不得作为案件处置的依据。

2. 明确规定对讯问和重要取证工作全程录音录像《监察法》第 41 条规定，调查人员进行讯问以及搜查、查封、扣押等重要取证工作，应全程录音录像，留存备查，从技术层面来确保取证工作的公开、透明；而《刑事诉讼法》第 121 条规定“可以”对讯问过程进行录音录像，只是对可能判处无期徒刑以上的重大案件才规定“应当”录音录像。

3. 严格涉案财物的处理《监察法》第 25 条对涉案财物处理做出了严格规定：要调取、

查封、扣押收集原物原件，并逐一开列清单、当场核对签名；要设立专用账户、专门场所、专门人员保管，严格履行手续，定期对账核实；经查明与案件无关的财物、文件，应在3日内解除查封、扣押，予以退还。

4. 明确保障被留置人员合法权益。留置后，除有可能毁灭、伪造证据，干扰证人作证或者串供等有碍调查情形的，应在24小时内通知被留置人员所在单位和家属，从而保障了家属基本的知情权，有效防止了公民的无故失踪，维护了公民的基本人权；保障被留置人员的饮食、体息和安全，提供医疗服务，讯问被留置人员应合理安排讯问时间和时长；被留置人员被依法判处管制、拘役和有期徒刑的，留置期限折抵刑期，留置1日折抵管制2日，折抵拘役、有期徒刑1日。

（作者系中国政法大学刑事司法学院博士研究生，北京市法学会原专职副会长兼秘书长。本文节选自《〈监察法〉对中国特色反腐败工作的法治影响》，载于《法学杂志》2018年第5期）

## 大陆法系国家之监察法权立法言说（节选）

曾 哲 杨 庆

### 二、大陆法系国家之监察法权的缘起与延宕

#### （一）国家监察法权权属性质问题

“监察权”三字的古意，此前少有人在法意上做过统合与考证。据东汉文字学家许慎考：监(jian)，监下也。监，察也。《周礼·太宰》有察“立其监”之记载，意谓公侯伯子男各监督一国。“何用不监”与现代汉语通检，有监督、察看督促、监临之意；察(cha)，初八切，覆也。从宝，祭声。察，原初指屋檐向下覆盖。郑知同《商义》：“乃屋宇下覆之名。”“覆之义引申为自上审下，察义亦然。”按《说文解字》：“从宝者，取覆而审之，从祭为声，亦取祭必详察之意”；权(quan)，巨员切，黄华木。从木，劝声。一曰：反常。权本为权变反常之意。引《公羊传》说：“权者，反于经(至当不变的道理)。”从这些烦琐的文献注疏里，我们不难发现其当代汉语言简单的法义。

在西方语系里，国家监察权又是作怎样表述的《元照英美法词典》或可使得我们从东方古老而烦琐的汉语语境里解放出来。但我们也不能简单地解构为“监察+法权=国家监察权”。国家监察权，它是一个富有内涵和学科特色的权力名词，更是与国家政权建设、民主法治环境紧密关联在一起。在英美法域里，它是指procurator-fiscal，最早在苏格兰地区的财物检察官，或是地方检察官，当他们充当特别代理人(procurator)后，持有

国家委托的权力(powers)时，他们的权力与身份就混同合意为“国家监察权”(Procuratorial Power)。在早期还有表述为“Procurador Del Comun”，意即调查官，负责进行调查及执行行政命令的政府官员。总之，其表述各异，但主旨则非常相近或同一。

究竟何谓国家监察权?结合东方汉语的古意与西语原初表述的法意，国家监察权的语义概念甚为复杂，至少需要涵盖国家监察权的产生与发展、国家监察权的性质、国家监察权的基本内容、国家监察权行使的主体、国家监察权的效力、国家监察权与国家其他公权之间的关系。但最核心的表述则是“国家监察权作为监察官或监察(supervise)机关依法所享有权力的总称，是国家的一项重要权力”。国家监察权的界定或定位，关乎国家监察改革方向和成果的巩固以及将来创新发展的成败。戴玉忠先生说，国家监察权定位问题，是一个宪法问题。对我国国家监察权的研究，是关系到宪法制度、行政体制、司法体制改革、中国特色社会主义监察法律制度的立法修宪之健全完善的重大理论课题。窃认为，国家监察权是指国家监察机关依法享有和运行的权力规范，其权力的核心在于国家监察权之“反腐防腐惩治权”和“法律监督权”，当然还包括其他政治权力形式。依照现行宪法及其修宪文本解释，其监察法权权力属性及其职能，是新时期中国共产党中央领导下的政治权力机关，其权力运行范式符合国情的社会定位，在全社会已经形成一种广泛共识，只是对问题分析的切入点不同，却又导致某些观点和期许不同。总之，国家监察权是“一种复合性的政治权力而非集司法、侦查、检察之综合性权力。”作为国家运行中一种重要的权力规范，它在程序上应该是正当的，在实体上则必须是正义的，在过程状貌形态上则是动态发展的，其渊源的母体性则是我国现行宪法。

## (二)大陆法系国家之监察权的缘起与法益阐幽

学界一般认为国家监察权诞生于欧洲中世纪的法国。同时法国又是大陆法系最具代表性的国家，是大陆法系的监察权起源的“母法国”。故而，有必要对中世纪时期的欧洲社会和法国监察权力制度的起源作必要阐释。

### 1. 法国监察法的立法渊源

法兰西(France)第三帝国缔造者之一的甘必大(Gambetta)有一句至理名言以致后人无数次援引：“All that is human must be retrograde if it does not advance.”意即人类的一切，不进则退。的确，从人类发展的历史看，人类的一切文明及其成果，在历史长河的湍流中，如水载之舟揖不进则退。人们通过长期的实践“发现国家权力监督相对于个人监督和社会团体或民间组织监督甚至诉讼要进步和文明得多”，由国家设置专门机关代表国家监督检控社会各种违法犯罪，特别是那些持有国家政府权力的人员以捍

卫国家法律统一实施的权力—国家监察权这才应运而生。按照马克思列宁主义的观点，阶级、国家是随着私有制的出现而伴生的，而国家权力的配置与实施当然地是国家政权存在的基石。以大陆法系的法国为例，法兰克人是日耳曼人的一支，大约在公元5—7世纪就有了很高的法律文化与法律文明，从墨洛温王朝时期的《萨克利法典》可见端倪。中古时期的西欧王权进一步衰弱，世袭的“采邑制”和“封建领主制”也加快了加洛林王朝的败亡。12世纪的法国，封君封臣关系是法国国家政权最基本的权力配置基础并以此维系法兰西在欧洲大陆不朽的历史地位。在欧洲，中世纪亦经历了漫长的封建集权和割据纷争的时代，也正是这一特殊的封建政治制度环境，才促进了国家监察法权制度从滥筋到发育稳熟。

何谓封建?据考证“封建”二字与国家权力配置(含国家监察权监督权、司法权、检察权的行使)有着极大的内生正向关联比“封建”本为表述中国古代政制的汉字旧名，意谓“封土建国”、“封爵建藩”，后来与中世纪欧洲的史学术语(feudalism)对译为封土封臣、采邑领主制，演变为一个不可争议的表述普世性历史阶段和社会形态的政治权力特征的新名词。

在西欧封建(封君封臣)政治较为发达的法国和德国，为确立这种封建规范的对主子权威忠诚与内心信仰色彩的关系，在程序上还须行臣服礼和宣誓效忠礼，行臣服礼的仪式是欧洲封建权力等级规范重要的组成部分。封臣对封君效忠，效忠或忠诚义务同样需要内臣监督和检察考量，于是，大约公元13—14世纪间带有王权监督君下封臣是否履行法定义务的类似监察专员官开始出现在宫廷的视野并日益受到封君的重视。他们代理国王或封君对领地封区里某些重要犯罪形式的检察权和起诉权，决定其所犯罪刑的处置方向和格局。由于当时的国王或封君是国家法益的代表，国王代理人”或是“封君代理人”制度原则或形式的监察官便开始出现，统含了王室对臣下与臣民的监督监察权，和对那些变节不负责任，不忠于恪守王室委托义务与职责的地方大臣进行全覆盖的监察与处罚权，特别是建立了对犯有重大行政过错和重大违法乱纪行为的高级别的王爷，勋爵及责任官员直接纠举和呈报帝都皇室核心的权力，开始了标志着国家监察权(检察权、法律监督权、司法权)从笼统的封建君权体系中分离出来，分疏成为拱卫王室和皇权的一支极为重要的生力军力量，为维护欧陆封建社会的稳定性起到了不可替代的作用，故而监察权力形态及其法益上散发，不仅仅在欧洲，实际上也深深影响了后世的北美洲，包括美国的宪法及其修正案。

不过，到了14世纪初叶“国王代理人”或“封君委托人”制度设计，仍然不能以成文法典的形式肯认下来，而更多地是时人习惯和心理上的理解接受，在某种程度上只是

在封君封臣领地以一种较为固定的惯例或善良风俗加以推行，在司法惯例上基本形成的是“国王代理人”和“封君委托人”行使王权委托，以法律条款形态对读职侵权(不作为责任过错)追诉的制度惯例建立，不仅如此，这种特殊的“委托人”、“代理人”还负有监察地方百官的职权，包括一般违纪与重大违法和地方暴乱流血现象。到了巧世纪中叶，皇权象征的王室监督权，其权力进一步扩张，超越旧有法律授权的边界，不仅仅囿于对大臣和地方官员的监督权、检察权、追诉权，甚至将地方法院审理判决也纳入了监察的法权范围之内。值得说明的是，这个时期法国法院组织存在着多重互不统属且体制各异的审判机关，主要有王室(封君)法院、领主(封臣)法院、城市法院、教会法院。以宗教视域观之，主要为宗教法院和世俗法院两大部类。无论是世俗法院与法院之间，还是世俗法院与宗教法院之间，都经历了一个画地为牢，各司一方独立执掌辖区内监察、司法大权，并由此产生欧陆国家之间，王朝之间战争频发，王室法院所统驭的痛苦的权力角逐过程也成就尔后波拿巴·拿破仑帝国统一大修法典的政治历史理据和根由。而事实上，处于封建割据时期的法兰西民族，既没有完整的司法审判组织，更谈不上审级位阶的划分。王室法院的管辖权也仅限于王室领属封地，其他大小封建领主对各自领地内的各类案件(民事、刑事、行政)行使审判权。教会法院更以其强大的宗教精神实力对峙于世俗法院的实体权力与司法权威。

众所周知，法国监察法权的渊源经历了由习惯法到罗马法再到王室立法的演化变迁过程。法国作为大陆法系的主要渊源国家，不仅仅只是因为《法国民法典》在民事私法上的杰出贡献——《拿破仑大法典》——对人类法律规范与法律文明的贡献，其实与之同样媲美的还有法国法典在立法上的重大贡献，同样开创了公法立法及立法解释权的先河。在国家监察法、国家行政法以及在刑事诉讼法和程序法上的贡献也是走在世界前列，给后世立法活动和立法精神留下了许多精彩的片段和永恒的咏叹。

值得指出的事实是，13世纪前的法国，在法律程序上立法法益主要采取“控诉式诉讼”，诉讼的发动主要是由原告提起，国家不绝对会主动干预，在职务性犯罪和侵权性刑事案件中亦采取“不告不理”原则，当然，这个告与不告主要取决于负有国家或王室监察法权的监察机构或者地方监察官员的心理姿态，他们查实与监察的力度强弱直接影响对职务犯罪行政责任过错的纠举绩效。一旦进入神圣庭审程序，不管是在教会法院或是世俗法院，争讼双方在法庭上即以非常平等的地位辩论，法庭根据辩论中的双方所陈述的事实作出判决。在没有特别干预的情况下，只有一审判决即为终审。但在1357年以后法国国王颁布法令，废除赎罪金制度(相当于大清律中的“议罪银”制度，将犯罪视为“破坏国家安宁、破坏社会正义秩序的恶行，危害王室与皇权权威形象的重罪，由国

家监察机关督促，检察机关代为诉讼，法院判处”予以制裁，同样也有“犯罪连株”之惩戒，对重罪绝不赦免。这个时期诉讼代理人在法庭上主要采用“诘问式”。在这种诉讼语境下，案件无须原告，有检察官代表国家和公益主动追诉其官员违纪违规行为，当然犯罪属于严惩不贷难以赦免周全的司法拷问。在侦查和审判过程中为了证据，对被告并不排除采取刑讯逼供和有罪推论求证的进路，且对关涉王室和大臣的案件，出于对王室形象的维护和臣民对法律的信仰，在宫廷法院里一般采取秘密审判的方式。

由于建立在诘问式的司法机理上的立法许可和解释，形式主义的证据制度便开始在大陆法系中形成，但该证据制度与我国现行证据规则存在天壤之别。在整个欧洲控诉式诉讼中，证据来源或所倚重的证据，是监察院和参与诉讼的检察官在侦查环节得到“当事人誓言、神示证据、司法决斗”，此前的一些“法定证据”则成为了形式要件，可以说，法国人是重口供轻实证的，当事人的口供被推为“证据之王”，由是不难想象，控诉机关为了“口供之证”所施行的各种酷刑。封建制度下的法国审判所重“口供制度”与中华封建帝国司法审判所重的证据“画押制度”不谋而合，大有异曲同工之妙。所不同的是，中华帝国没有欧洲中世纪的“骑士精神”和基督教或其他宗教的深刻影响，对“神示证据”和“司法决斗”丝毫不敢有所轻慢。而恰恰相反，同属大陆法系的中国刑事司法审判及其立法法益，是轻口供重实体。因为犯罪者无论是在神的目前还是人的面前早已没有敬畏之心，翻供或说口供成为最不稳定的证据元素。

直到1539年，法国政府才颁布法规将刑事诉讼分为两部分，即起诉和审判，即将涉案对象的侦查权和对公职犯罪嫌疑人的监督权交给监察官，并且在此后取消了刑事诉讼中原告的角色，转由授权检察官决定某一特殊犯罪是否值得法律干预，在此立法法义变更基础上最终在法国确立了现在的国家公诉制度。

虽然在法律上确立了以检察机关起诉而非以国家监察机关的公诉制，但是诘问式的诉讼形式使得检察机关的作用发挥非常微弱。法官主动追查事实，依职权调查直接受理控告发动公诉非常常见。而且为了达到查明事实真相的诉讼结果，法官可以采取任何手段，包括秘密侦查、秘密审判、刑讯逼供等。这样的诉讼模式使得个人权利被牺牲殆尽，社会利益得不到有效保护。于是，启蒙思想家孟德斯鸠、贝卡里亚等激烈地抨击刑事审判过程中刑讯逼供及程序上的不公平，尤其是对法官那种排除监察官监察，检察官提起公诉的司法模式中的专断行为表现出极大的愤慨与不安，在学理上开始提出改革这种法国诉讼模式与制度。因此，废除诘问制度的目的是为了 avoid 法官因集监察权、追诉权、审判权于一身而带来的思维偏颇与专断。在后来的改制中，法国吸收了英国法中的当事人主义的制度，将公诉权从审判权中加以分离，在1808年的《法国刑事诉讼法典》正式



立法并明确载明:发动公诉的职权,原则上由监察官监督,检察官行使。至此,检察机关被最终确认为刑事公诉权的主体机关。客观地说,1789年爆发的法国资产阶级大革命才得以粉碎中世纪遗留下来的形式主义法律制度和刑事诉讼的“纠问”程序,才开始系统而较为全面地创立反映资产阶级利益法典和比较完善的刑事法律体系,成为大陆法系法治渊源的影影响最深广的国度。

列宁曾告诫苏俄共产党人“为了解决社会科学问题,为了获得真正处理这个问题的本领,而不被一大堆细节或各种争执意见所迷惑,为了用科学眼光观察这个问题,最可靠、最必要、最重要的就是不要忘记基本的历史联系,考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生,在发展中经历了哪些主要阶段,并根据它的这种发展去考察这一事务的现在是这样产生的”圈。法国法律上建树鲜明特色,其来源应归结于法国一大批资产阶级启蒙学者的杰出贡献。著名的学者有伏尔泰、孟德斯鸠、卢梭、孔多塞和以狄德罗为首的“百科全书派”。是他们高举思辨理性的旗帜,以自然法理论为武器,同封建的专制法制和神学论相抗衡,用“天赋人权、思想自由、博爱兼济”来对抗长久统治法国人民的“专制禁锢、自私偏执、等级特权、贵族政治”思想。孟德斯鸠在《论法的精神》一书中提出了“天赋人权”、“社会契约”、“人民主权”、“三权分立”等法治国家的思想,亦为法国全面的资产阶级立法奠定一帧“法治国”壮丽图景。

## 2. 拿破仑对法兰西帝国监察法权设立的经典贡献

现行的法国监察制度是建基于法国拿破仑法典时期所建立的法律帝国土壤上,形式与实体上自觉继承了法国对政府公职人员的监督,主要由国会、行政法院等实施,此外对公职人员的从政行为和执业道德操守通过法律加以明确约束圈。的确,国家监察权与刑法涉诉权利保护的相关立法,大致经历了资产阶级大革命时期的立法、1810年的刑法典及其修改的立法和20世纪90年代(1994年)的刑法典。这三个刑法典在世界刑法与司法权(含国家监察权与审判权)史上的定位与权能细则都占有十分突出的地位。

稍有法制历史知识的人都不会忘记,法国在资产阶级革命前,等级森严、王室、僧侣、教会把持着社会资源和国家特权、王室代理人(监察官)与审判官(法官)专横擅断,侦查手段残忍、逼供盛行、刑事制度乱象是法国刑事法制的主要特征。因此,改革刑法的呼声日涨。在提出的社会群体中不仅有伟大的思想家和激进的革命者,也包括一些大城市位居要职的监察官和法官。1799年11月9日,法国“雾月政变”使得拿破仑执掌政权,君临天下。拿破仑所推崇的法治理念国家在第一帝国的土壤上结出令人敬畏的硕果:上台伊始,拿破仑即迅速起草宪法,经过公民投票表决,确立了拿破仑第一执政的宪法地位,同时也正式确立了监察院和检察官作为法官公权一个重要组成部分的权力架构及

其属性的宪法定位。据此，宪法最后为法兰西“共和国总统是司法机关独立的保障者”的演化提供了依据，同时“司法官的地位由组织法立法所规定”。这一点与英美普通法系的法官权实有云泥之别——美联邦最高法院至高无上的权力是谁给的——“说出来可能都没有人敢信，最高法院至高无上的政治权力是最高法院大法官自己赋予自己的”。

其实，拿破仑是一个启蒙运动自然法学的忠诚信徒，如果说他主持制定《法国民法典》的目的在于创建一个全新法律秩序的法兰西(France)的话，那么，他继《法国民法典》之后，于1806年、1807年、1808年和1810年分别完成了《法国民事诉讼法典》《法国商法典》《法国刑事诉讼法典》和《法国刑法典》这四部大法典。上述五部法典与这一时期的法国宪法合称为“法国六法”，也是世界性的六法立法，在立法学史上堪称前无古人后无来者之壮举，使得大陆法成为了一个相当完备的成文法体系。而后的法学家称其为“是一个以罗马法为蓝本，继承以往法国历代立法精华，以民法为基础，以宪法为根本法，以刑法为支架，以诉讼法为程序依托的有机整体”。它的出现，标志着近代意义上法国法律制度的基本构建，同时也奠定了无论是公法还是私法之法国六法典的“霸主地位”。

此外，基于法国宪法的规制与对话，法国刑事司法制度中分权原则得以进一步立法确立，同时满足了法院公平审判(court proceedings)，保障自由人权和监察权有效行使监督、违法追诉权以及控制犯罪(crime control)的需要。并且，国家监察权与审判权在行使职权的过程中，逐渐形成了相互监督和相互制约的机制，从而保障了刑事司法权行使的客观性、公正性以及程序上的正当性和实体上的正义性与及时性打击犯罪。

综上所述，法国的监察制度随着“法国六法”司法体制构建和法国资产阶级大革命的影响得以广为传播，欧洲大陆的许多国家及法国的殖民地国家纷纷以法国的监察制度为范本，设立自己的监察(supervise)制度，从而形成了以法国为代表的大陆法系的监察体系。因此，在大陆法系国家，国家监察权一般也被定性为“监督权、司法权、与预防腐败等复合型权力”。其监察权的运用，遵循着“罪刑法定原则”的宪政主义思考，但给予法官和检察官都有一定的“自由心证权”和“自由人格保障的监察权”，体现了一种与封建刑法的“罪刑擅断”间的折中主义倾向；再则，深受刑事古典学派客观主义的影响，定罪判刑或是起诉时所重视的是“犯罪行为”，有行为就有责任，无行为即无责任；同时，还受边沁(Bentham)功利主义的影响，规定了残酷的刑罚量刑上的加重性，以巩固司法权威和资产阶级革命的立法成果。

### 3. 德国国家监察法权的承继与恪守

德国流行一句著名的哲学谚语“政治是衡量可能性的艺术”。至于德国的法律与政治是否联姻而诞生国家监察权这一事涉国家长治久安，纯洁公务员队伍形象，整肃国家机

关内部贪腐而奉行国家主义至上原则的监察立法，皆取决于宪法的授权和立法的合宪性审查。自德意志统一以来，从普鲁士王朝开始就一直在考量着某种“可能性”法律承袭。在 18——19 世纪的德国，直接关涉政治权力和司法权的历史法律文本主要有三：一是《奥托特许权》，二是《金玺诏书》，三是《威斯特伐利亚和约》。事实上，普鲁士封建王朝时期的德国，与国家监察权相关联的刑法主要以《萨克森法典》和《加洛林法典》的刑罚部分为代表作为规制犯罪者的“圣经”。封建时期的刑罚侦查手段简单，程序便捷，处罚却异常残酷恐怖。其特点是广泛适用酷刑，实行威吓原则，以残酷阻却犯罪和宗教“变节”者。刑事诉讼分为侦查和审判两个阶段，实行纠问式“有罪推定”模式审判，为了获取口供，侦查环节允许检察官严刑拷打，且享有国家监察权的监察机关对案件似乎不寻不问，进入司法程序后其案件不公开审理。司法判决即分为有罪、无罪、存疑三种判决。这就给监督不公（选择性监督），司法不公（侦查环节与审判环节）埋下了诸多隐患，也成为德国宪法与刑法对话的一大软肋和攻击的毒树之果。

近代德国的监察立法依然留存着封建德国法的某些元素和特征。诸如，德国在近世法律立法规范程式上呈分散性、法律渊源多样化及适法的属地性特征，历史出现上下德国的分离与统一，东西德国的并起与争雄；其次是基于对罗马法的国家理念的深刻认同，使之与法国法最终不能完全耦合的历史文化原因在于各邦封建君主共同接受的是罗马法的立法技术遗产，其法文化遗产自觉成为德国封建法的缘起；再次是邦法、城市法组成的地方法成为德国社会深厚封建性存在的基石，相对成熟和完备的地方法体系为统一后的德国法创制提供了基本法源和范式。因此，从某种语义上讲，近代德国法进步、完备而享有盛誉是在地方法基础上实现的。直到 1794 年颁布的具有法典性质的《普鲁士普通邦法》，将民法、商法、刑法、诉讼法等内容庞杂地混同在一起（融诸法于大典），代表着普鲁士邦国在国家统一立法中的特殊地位和至高无上的荣誉。

应该说，1871 年统一后的德意志才开始大规模的立法创制，搭上欧洲大陆立法创制的“末班车”，当然，后来居上是指他们的立法技术及其立法成就。关涉德国国家监察权与审判权及其司法立法，同样追循着德国国家政体和国体的变化及社会结构的转型而华丽转身，实际上德国法制渊源的创设与影响力亦经过了“一波三折”，实则令人惊羨的民商法、宪法、行政法立法和研究的成果翘首全球，单以奥托·迈耶的《德国行政法》将国家法权划分的三张图景便是惊世之作：“臣民国—警察国—法治国”。此三张不同社会图景所承载的社会法律核心内容及国家权力运行的监督谱系是完全不一样的进路。但也不得不承认德国封建前期的刑法典却也败绩昭昭，带有极大的封建滞后性。进入 19 世纪，借鉴或植入法国人的监察官制度后，部分接受了普通法系之刑法的民主原则，确立法无

明文规定不为罪，法不溯及既往的若干原则，最终内生长为“罪刑法定主义”的宪法与刑法统一的原则。德国法典特别保护最高统治者的权益，国家监察权的主要职能之一除了监察公务人员是否恪尽职守和积极履行国家之忠诚义务，严禁贪腐行为外，还有对“人民的反抗”和暴动，对谋杀皇帝(皇室)罪定为“首罪”，意味万恶之首，永不赦免。

与此同时，国家监察权的立法法益还要与德国基本法解释对接，对土地贵族和资产阶级私有财产权行使特别庇护权，犹如我国宪法规定对国有财产权保护一样“神圣不可侵犯”，严厉打击不法侵占他人财产权和不当得利者巧伪者非诚信者，其惩戒和判处的力度要远大于今日之中国刑法量刑的处罚。德国刑法典还对“宗教罪”进行了现世规制。鉴于“马丁·路德”宗教纷争和改革血的教训，国家监察权立法法益及其解释中还特别提出了对褻读宗教神灵、患怒教会主教和宗教戒律者，或是故意滋扰宗教场所、妨碍他人从事宗教活动甚至是礼拜者，也将进行刑事追诉「处3年监禁(德国刑法第116条)，如果发现对宗教极端或异议者，不恭敬者，监察的法棒亦将会主动棒杀(惩戒)之。

鉴于在一战后德国国家的职能越来越彰显，在德国刑法典中，还专门规定了公务员职务犯罪惩戒条款，在1919年的《魏玛宪法》也有立法和司法上的解释，强调进入国家公务员队伍成员的纯洁性，免除党争，以保持特殊的中立立场，禁绝国家公务员加入任何党派，向宪法宣誓就职；再则是对职务犯罪的侦查权和控诉权，是德国监察官制度的两把“匕首”，直指国家官吏违背职责职守，不积极履行职务忠诚义务的要害，包括为人请托，接受他人职务上的馈赠，行贿受贿，或是政府机关或司法官员误用滥用职权，询情枉法，与职务上的忠诚义务相背离的均可能构成“职务犯罪”[(德国刑法第332, 334, 339条)]。同样，基于成功借鉴法国孟德斯鸠的三权分立理论原则重构德国监察权力机关，不仅成为国家公权行使监督的主体机关，对包括政府首脑在内行政权运转也会自觉监督“绝对权力必然产生绝对地腐败”也正是针对监察法权立法法益阐释的。依法对国家警察权、检察权、司法权、行政权、财政权及资源分配权属等关怀重大民生的领域进行重点布控监督，定期检查，采取灵活多样态的督促示范引导，这是德国在二战废墟上能够迅速崛起的真正原因—承继德国历史上最优良的恪守不变的立法原则和制度基因。

## 结语

从立法学应然法义语境言，德国立法与法国所有立法同属大陆法系系列，均在罗马法系基础上建立起来的法律帝国体系，可谓是同祖同宗同源。只不过后者对前者有所超越有所创新发展，特别在国家监察权属性及其地位与作用上，两国应该是诸多相似性，是联系最为密切的法律近亲。但实际上并非如此，以奥托·迈耶所写的《德国行政法》

和《法国行政法》为例，德国法与法国法之间还是存在重大差异的，法国发生的资产阶级大革命给法国的政治法律社会带来巨大的冲击和对贵族社会特权思想的荡涤，德国社会的封建气息更为浓烈而保守，奥托·迈耶研究的目标在于克服集权国家或警察国家的弊端以建立法治国家，尽管理论上不可避免的带有时代的偏颇和局限，但是他所确立的理论框架和法义的分析模式至今仍然有不可替代的意义。

如果仔细分析同属大陆法系国家间的立法规范和原则，当然可以有很多不同的说法或表达：法国原本属于高卢法系，德意志属于日耳曼法系（总体属于罗马法系），而整个东方（含日本、韩国等）属于东方法系，亦有学者称之为中华法系。对于法系及立法的渊源并非本文探讨和言说的主旨，很明显我们函需对新立的国家监察法立法意涵作某种学术理论上的回应，试图以应然与实然的层面作为问题意识思考：一是如果国家监察机关是政治机关，其法定权属是属于政治权，还是属于一般公权的范围和运行范式；二是如果在这个权力领域里德国监察法权比之法国监察法更具有强大的保守性和“封建领主式的”法精神惰性，那么我国的监察法在立法法益是否考虑中国官场中的“精神惰性”；三是法国法与德国法不一样，监察法与“根本法”（宪法）关照表达上是存有巨大差异的，这个差异不仅仅局限于私法上，主要还是在公法上。法兰西帝国一直试图引领西方大陆成文法伦理和法精神的导向与潮流，而事实上事与愿违，而是稍后崛起的德意志在立法技术和立法思想潮流上后来居上，直接取代了法国许多新式的法律成果，诸如在国家监察权与法院的制衡申诉抗辩等过程中，德国更为实然性地完成了“播德克顿”法学的理性转型。诚如何勤华教授所言，“如果说近代法国以其国民性、开创性和历史的进步性独占鳌头的话，那么，德国法以其透彻的学理性和高度的法律技术及其严密的思维著称于世”。事实上，法国国家监察权的安排与德国国家监察权的制度设计的精妙之处也就在于此。当然，用美国政治学者赛义德的话说：观念和理论从一种文化向另一种文化移动的情形很有趣，……进入新环境的路绝非畅通无阻，而是必然会牵涉到与始发地情况不同的再现和制度化的过程，这就使关于理论和观念的移植、转移、流通以及交换的所有说明变得复杂化。

据此，站在科学立法维度言说：“有当一个民族用自己的语言掌握了一门科学的时候，我们才能说这门科学属于这个民族了”。试想，我们已经很好地掌握这门科学了吗？最终，将留给历史检验并作出回答。

（作者系西南政法大学教授，博士生导师；杨庆系西南政法大学 2017 级博士研究生。本文节选自《大陆法系国家之监察法权立法言说》，载于《河北法学》2019 年第 3 期）

## 司法审判和监察调查的证据规则问题（节选）

褚福民

### （一）证据规则层面的以审判为中心

以审判为中心是《决定》中关于刑事诉讼制度改革的基本方案。对于何为以审判为中心，学术界和司法实务界有不同的解读。笔者认为，对以审判为中心内涵的理解，首先应当对官方文件的表述进行分析。《决定》中对以审判为中心的表述为：推进以审判为中心的诉讼制度改革，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验。全面贯彻证据裁判规则，严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。

习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中进一步阐释：充分发挥审判特别是庭审的作用，是确保案件处理质量和司法公正的重要环节。我国刑事诉讼法规定公检法三机关在刑事诉讼活动中各司其职、互相配合、互相制约，这是符合中国国情、具有中国特色的诉讼制度，必须坚持。同时，在司法实践中，存在办案人员对法庭审判重视不够，常常出现一些关键证据没有收集或者没有依法收集，进入庭审的案件没有达到“案件事实清楚、证据确实充分”的法定要求，使审判无法顺利进行。全会决定提出推进以审判为中心的诉讼制度改革，目的是促使办案人员树立办案必须经得起法律检验的理念，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律检验，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。这项改革有利于促使办案人员增强责任意识，通过法庭审判的程序公正实现案件裁判的实体公正，有效防范冤假错案产生。

仔细分析上述《决定》和说明可以发现，以审判为中心的要求主要体现在证据规则方面，包括遵守证据裁判原则的要求，证据收集、审查的要求，以及完善证人、鉴定人出庭的要求；改革的目标是确保庭审的决定性作用，进而影响侦查和审查起诉的证据要求。以审判为中心的改革逻辑是，以审判为中心要实现庭审的决定性作用，并通过庭审裁判倒逼侦查机关、公诉机关遵守司法审判的证据规则。在这个过程中，根据司法审判的证据规则认定案件事实，是以审判为中心的集中体现，也是审判有效制约侦查、公诉的主要工具。

因此有研究者提出，以审判为中心要求将司法审判的标准贯穿于刑事诉讼的全过程。具体来说，从刑事诉讼的源头开始，就应当统一按照能经得起控辩双方质证辩论、经得起审判特别是庭审标准的检验，依法开展调查取证、公诉指控等诉讼活动，从而“确保

侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验”。尽管对于将司法审判的标准适用于刑事诉讼全程的观点，学界提出了强烈质疑，但是通过确立庭审的中心地位，倒逼侦查机关、公诉机关参照执行司法审判证据规则的思路，符合官方开展以审判为中心改革的基本思路，并且与“有效防范冤假错案产生”的最终目标相一致。而且，对于刑事证据法所具有的“规范庭审过程，并借此控制审判前的侦查和审查公诉活动”的功能，学界已经达成共识，这就为该制度逻辑提供了理论依据。

遵循以审判为中心的改革逻辑，刑事侦查活动、审查公诉活动应当参照执行司法审判的证据规则。具体来说，刑事诉讼活动应当严格遵守证据裁判原则的要求，没有证据不能认定案件事实，作为认定案件事实基础的证据应当具有证据能力；侦查和审查公诉中收集、固定、保存、审查、运用证据的活动，应当以司法审判的证据规则为标准，符合法律规定，在证据审查和运用中排除非法取得的证据；在法庭审理过程中，证人、鉴定人等依法出庭作证，法官按照直接、言词原则的方式对证据进行审查、判断和认定。

## **(二) 司法审判的证据规则与国家监察体制改革**

以上是以审判为中心的改革要求在普通刑事案件中的体现。那么，监察机关的调查活动如何贯彻以审判为中心在证据规则方面的要求？从《监察法》的规定来看，有些条文体现出以审判为中心的要求，当然还有很多问题需要解决。

笔者认为《监察法》第33条第2款是落实以审判为中心的要求的概括性规定。该款规定“监察机关在收集、固定、审查、运用证据时，应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致”。相关权威机关在对该条文的解读中明确：“监察机关调查取得的证据，要经得起检察机关和审判机关的审查，经得起历史和人民的检验。如果证据不扎实、不合法‘煮错了饭，炒错了菜’，轻则被检察机关退回补充侦查，影响惩治腐败的效率，重则会被司法机关作为非法证据予以排除，影响案件的定罪量刑。”刑事审判关于证据的要求和标准有严格、细致的规定，监察机关收集的证据材料在刑事诉讼中作为证据使用，必须要与其相衔接、相一致。可见，该款规定是监察机关在证据方面遵守以审判为中心的要求的集中体现。

然而，对于监察机关调查活动中遵守司法审判的证据规则、贯彻以审判为中心的要求，该款规定还有一些问题尚待明确和讨论。

第一，司法审判的证据规则是否适用于监察机关的所有活动？从上述条文的表述来看，监察机关的调查活动都应当遵守司法审判的证据要求和标准。有研究者提出，即使某一调查程序针对的是职务违法案件，应由监察委员会自行处置，不受刑事诉讼制度约束，但在调查之初乃至调查过程中，监察人员却无法完全认定案件的性质。实践中由违法调

查转为犯罪调查的案件亦不可胜计，甚至可以说大多数职务犯罪皆由违纪调查所发现。在此现状下，监察调查程序就必须自始至终以刑事诉讼规范为严格界限。

但是，改革后的监察活动包括党纪调查、政纪调查和刑事调查三部分内容。其中，刑事调查活动需要纳入刑事诉讼的范畴，受到以审判为中心的要求的制约，是没有疑问的。但是，党纪调查的结果是对被调查人的党纪处分，最严厉的无非是开除党籍；政纪调查的结果则是对被调查人的政务处分，最严厉的政务处分不过是开除公职。相对于那种动辄剥夺个人自由、财产乃至生命的刑事处罚而言，这些党纪处分和政务处分给被调查人带来的影响还是比较轻微的。既然如此，对党纪调查和政纪调查就应设置较为宽松的的程序限制，而对刑事调查则应确立较为严格的程序规范，对那些接受刑事调查的人也应提供更为完备的程序保障。

因此，要求监察机关的调查活动统一遵守司法审判的证据要求和标准，存在适用范围过宽的问题。从以审判为中心的角度来说，其约束的只是刑事诉讼范围内的活动，在监察机关的调查活动中只有涉及刑事调查的部分才是以审判为中心约束的对象；该范围之外的党纪调查和政纪调查活动，不应受到以审判为中心的要求的制约，遵守司法审判的证据规则也就没有正当性基础了。

第二，如何理解“刑事审判的证据要求和标准”？权威机关对《监察法》的解读中指出，“刑事审判关于证据的要求和标准有严格、细致的规定，监察机关收集的证据材料在刑事诉讼作为证据使用，必须要与其相衔接、相一致。刑事审判关于证据的要求和标准《中华人民共和国刑事诉讼法》总则第五章和最高人民法院 2012 年公布的《关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》第四章，作了详细的规定，比如证据的种类、收集证据的程序、各类证据审查和认定的具体要求等”。从表述来看，该解释的要求与以审判为中心的要求具有一致性。

从刑事诉讼立法的角度来说，刑事审判的证据要求、标准往往会转化为侦查阶段的取证规范。也就是说，审判阶段所规定的证据审查要求和标准，侦查阶段应当有对应的取证要求；当侦查机关未遵守取证要求时，侦查所得证据在审判阶段可能被作为非法证据予以排除。正如有学者所言《刑事诉讼法》以及最高人民法院关于适用《中华人民共和国刑事诉讼法》的解释》中关于证据制度的规定并非孤立存在，而是与侦查章的取证规范紧密相连，大部分证据排除皆为侦查人员违反取证程序之后果。

按照该逻辑分析，监察机关的调查活动应当遵守刑事审判的证据要求和标准，同时应当遵守与刑事侦查活动相似的证据规则；只有具备与刑事审判的证据要求和标准相对应的取证规则，监察机关调查活动所得证据才可能真正达到刑事审判的证据要求和标准。



否则，只是概括性地要求监察机关的调查活动遵守刑事审判的证据要求和标准，而对调查活动缺乏相应的法律规则，监察机关的调查活动怎么可能达到刑事审判的证据要求和标准呢？

然而，目前监察机关的调查活动不执行《刑事诉讼法》，不适用《刑事诉讼法》中有关侦查取证的规范，只需要执行《监察法》。虽然《监察法》第四章、第五章中规定了具体调查措施，以及相应的程序性规范，但是由于其条文的体量并不足以构建细致入微的调查制度与取证程序，相较于刑事诉讼法这种专门的程序法而言《监察法》中的程序性规定尚显粗疏，在实际的调查活动中可能出现无法可依的局面。

由此可见，监察机关的调查活动执行《监察法》，同时要符合刑事审判的证据要求和标准；然而，《监察法》中关于调查活动的规范无法达到刑事审判的证据要求和标准。在这种情况下，虽然《监察法》第33条第2款的规定体现了以审判为中心的概括性要求，但是由于调查活动的具体规则无法保障司法审判的证据要求和标准的实现，必然导致以审判为中心的要求在监察机关的调查活动中难以落实。反思该问题的症结，其实仍然在于监察机关的调查活动将党纪调查、政纪调查和刑事调查混为一谈。在刑事调查不具有独立性的情况下，难以将刑事调查活动定位为侦查活动，难以将监察机关的刑事调查活动纳入刑事诉讼的范畴，也难以实现以审判为中心。

从以审判为中心的要求来看《监察法》中关于证据的规定还有不少问题值得研究。例如，对监察机关调查活动所得证据在刑事诉讼中的使用，是监察机关所得证据在刑事诉讼中的证据资格问题，涉及证据裁判原则所要求的证据能力规则，也是以审判为中心的体观《监察法》第33条第1款规定：“监察机关依照本法规定收集的物证、书证、证人证言、被调查人供述和辩解、视听资料、电子数据等证据材料，在刑事诉讼中可以作为证据使用。”该规定从证据能力的角度解决了监察机关调查活动所得证据在刑事诉讼中的衔接问题。然而，从证据法基本理论来说，一项证据在刑事诉讼中是否具有证据能力，应当主要审查其合法性，即取证行为是否符合法律规定，只有符合法律规定的证据才具有证据能力。如前所述，监察机关的调查活动只执行《监察法》；而与《刑事诉讼法》相比《监察法》中关于调查活动的规范很不完善。那么，监察机关仅依据《监察法》取得的证据，在刑事诉讼中为何能够天然地具有证据能力呢？《监察法》中的上述规定显然与证据裁判原则的要求不符。

再如，证人出庭作证是以审判为中心的关键要求，也是刑事审判中的重要证据规则。从此角度来说，监察机关办理案件涉及的证人在符合法律规定的情况下应当出庭作证；与此同时，在涉及取证合法性问题的调查时，在符合法律规定的情况下，监察人员也应

当出庭作证。然而《监察法》对该问题并无规定。在监察体制改革的推行过程中，有些地方检察机关提出，“坚持以审判为中心的刑事诉讼制度，对监察委员会查办的职务犯罪案件，原则上监察委的调查人员，不出席法庭作证，仅提供书面说明材料，只有在涉及对案件的定罪量刑有重大影响时，由监察委员会调查人员出庭作证”。这是未来的发展趋势，也是落实以审判为中心要求的重要一环，监察体制改革中应当予以正面规定。

### 三、刑事诉讼职能问题

#### (一) 诉讼职能层面的以审判为中心

以审判为中心除了有证据规则层面的要求外，还有诉讼职能层面的要求。有研究者认为，作为对当前侦查、起诉、审判功能现状的反思，以审判为中心实际上是要摆正三者之间的关系，其核心在于构建一个科学、合理的诉讼构造，以实现法院法官作为居中裁判者，审判作为侦查、起诉审查把关者以及案件最终决定者的功能。以审判为中心强调的是诉讼职能之间的关系定位，诉讼职能调整的目的一是要打破侦查、起诉和审判各自独立的局面，实现审判职能对审前程序的控制，并建立起合理的诉讼构造，二是要确保审判职能的终局性和权威性。

从诉讼职能的角度解读以审判为中心的要求，对刑事诉讼中控诉职能、辩护职能和审判职能的定位以及各自的制度设计均有影响。

第一，在我国刑事诉讼中，控诉职能的承担主体包括侦查机关和公诉机关。对于侦查机关来说，以审判为中心的要求体现为加强审判机关对于侦查机关的司法控制，减少、阻断侦查结论对审判结论的预断性影响。审判机关对于侦查机关的司法控制，是指对于侦查机关实施的强制性侦查行为和审前羁押措施，应当由审判机关进行司法审查和司法授权。而减少、阻断侦查结论对审判结论的预断性影响，是指侦查机关收集的证据并不具有天然的证据能力和优先的证明力，对于法官裁判结论的形成不具有预断性影响。为了防止侦查结论对审判结论产生预断，一个重要措施是原则上禁止侦查案卷笔录在审判阶段的使用，否定控诉方所做的证言笔录、被害人陈述笔录、侦查人员情况说明等书面材料的证据能力。

对于公诉机关的改革，以审判为中心的要求主要体现在两方面：一是为有效实现审判职能对审前程序的控制，应当改革逮捕措施的决定权限，将检察机关承担的批准和决定强制侦查措施的职能和审前司法救济职能交由法院行使。二是需要对检察机关的审判监督职能进行改造。在我国刑事诉讼中，检察机关不仅履行控诉职能，还履行法律监督职能，控方可以监督审判机关，检察机关成为“法官之上的法官”。检察机关拥有对审判机关的监督权，导致法官基于审判职能所具有的权威性被削弱，成为影响审判中心地位的

重要制约因素。其中，检察机关拥有对审判人员职务犯罪行为的侦查权，被视为审判监督的一种方式，但是由于检察机关集公诉、侦查于一身，将严重影响法官审判的独立性和中立性。

第二，对于辩护职能来说，以审判为中心要求实现控辩平衡，辩护职能的承担主体能够与控诉职能的承担主体进行平等对抗，为庭审实质化奠定基础。辩护职能的承担主体包括犯罪嫌疑人、被告人和辩护人。由于受法律知识、辩护技能、所处境遇等多方面因素的限制，犯罪嫌疑人、被告人在刑事诉讼中所能发挥的辩护作用非常有限，辩护职能的实现主要依靠辩护人，尤其是辩护律师。从辩护律师的角度来说，辩护职能得到有效实现，不仅需要提高辩护律师参与刑事案件的比例，同时需要实现辩护律师的有效辩护，提高辩护质量。具体来说，在犯罪嫌疑人、被告人无法与控诉主体进行有效对抗的情况下，我国刑事案件的辩护律师参与比例较低，直接影响辩护职能的实现。目前，司法部推出了刑事辩护全覆盖的举措，有利于在刑事案件中提高辩护律师的参与比例。在此基础上，辩护律师不仅要参与刑事案件的诉讼活动，同时需提高辩护质量，实现真正的有效辩护。当然，有效辩护并不等于达到某种诉讼结果的辩护，而主要是指律师恪尽职责，找准找对案件的辩护思路，并尽最大努力为委托人提供法律帮助，维护委托人的合法权益。这是实现辩护职能的必然步骤，也是以审判为中心的基本要求。

第三，对于审判职能来说，按照以审判为中心的要求需要作两方面的调整：一是确立审判主体的司法审查权，即法院对于审前程序中的强制性侦查行为和强制措施，应当进行司法审查和司法授权，由此实现审判主体对审前程序的有效控制；二是确立认定被告人是否有罪的权力由人民法院行使的基本原则，同时确保审判主体能够独立、公正地作出裁判，实现审判职能的终局性和权威性。因此，应当减少、阻断侦查结论对于审判结论的预断性影响，同时保障法官独立、公正审判的外部环境。

## **(二) 刑事诉讼职能与国家监察体制改革**

从以审判为中心在诉讼职能层面的要求分析国家监察体制改革，以下几方面问题值得关注。

第一，监察机关的调查活动中不存在司法审查。尽管官方文件中强调监察机关行使的是调查权而不是侦查权，但是从诉讼职能的角度来说，监察机关开展调查活动是执行侦查职能。一方面，在《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》中明确指出，“将县级以上地方各级人民政府的监察厅(局)、预防腐败局和人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合至监察委员会”。这意味着，监察委员会拥有了原属人民检察院的查处贪污贿赂、失职

读职犯罪的相关职能，这项职能即为侦查职能。另一方面，在监察体制改革完成后，监察机关负责调查的职务犯罪案件进入刑事诉讼程序，移送给检察机关审查公诉。这意味着，此类案件的侦查活动是由监察机关负责完成的。尽管官方文件中界定监察机关的调查权不是侦查权，但是不管采取何种名称，该项活动实际上是承担了职务犯罪案件的侦查职能，从而与刑事诉讼中的公诉职能予以衔接。

既然监察机关的调查活动是行使侦查职能，那么在以审判为中心视野下，侦查职能应当受到审判职能的必要约束，监察机关实施的强制性侦查活动和强制措施应当由法院进行司法审查。然而，从目前我国《监察法》的规定来看，根本不存在法院进行司法审查的空间。具体来说《监察法》在第四章“监察权限”中规定了监察机关在调查活动中可以实施的各种措施，同时规定监察机关可以对被调查人采取留置措施。从具体程序设计来看，法院根本无法参与监察机关的调查活动，更不用说对上述措施进行司法审查了。

不仅如此，从上述调查措施的具体程序规则来看，监察机关开展调查活动、采取留置措施，只是在监察机关内部进行审批，最多只是由上一级监察机关批准，不存在外部的监督和制约。例如，留置措施作为一种可能长时间剥夺被调查人人身自由的措施，与刑事诉讼中的逮捕措施具有同质性。在由公安机关负责侦查的案件中，适用逮捕措施时需要经过检察机关的批准，尽管不是司法审查，但至少是一种外部的监督和制约；然而，在监察体制改革之后，留置措施的适用完全在监察机关内部决定，外部的审批制度不复存在。

第二，检察机关将原来拥有的大部分职务犯罪侦查权转移给监察机关，这有利于减少公诉职能对审判职能的不当影响，但同时需要关注侦查职能对审判职能可能带来的不当干预；与此同时，检察机关保留部分职务犯罪案件的侦查权，导致公诉职能对审判职能的案外威慑依然存在。

在以审判为中心视野下，审判职能的行使应当具备独立性、公正性，不受侦查职能、公诉职能的不当影响。然而，在监察体制改革前，检察机关拥有职务犯罪侦查权，其中包括对法官涉嫌职务犯罪的侦查权，这就导致行使公诉职能的检察机关同时拥有对法官涉嫌犯罪的侦查权，难以保障审判职能的独立性和公正性，不符合以审判为中心的要求。监察体制改革将检察机关查处贪污贿赂、失职读职犯罪的相关职能整合至监察机关，同时保留了检察机关对部分职务犯罪的侦查权，这种由监察体制改革带来的变化，对于审判职能的独立行使以及以审判为中心的实现利弊皆存。

从有利的角度分析，人民检察院不再拥有查处贪污受贿、失职读职等犯罪的侦查权，

不再集侦查、批捕和公诉等诸项权力于一身，而只保留批捕权和公诉权，有助于减弱检察机关与职务犯罪案件的利害关系，加强公诉活动的中立性和超然性；失去职务犯罪侦查权，意味着检察机关失去了对法院内部工作人员(尤其是法官)职务犯罪案件的立案侦查权，可以避免检察机关通过立案侦查威胁法院的独立审判权，有利于维护法院审判的独立性和权威性；失去侦查权的检察机关更有可能按照诉讼规律从事公诉活动，既维护法院的中立裁判者地位，也更可能实现与辩护方的平等对抗。从以上角度来说，监察体制改革带来的部分职务犯罪侦查权的转移，有利于以审判为中心的实现。

但是换个角度来说，将职务犯罪侦查权交给行使侦查职能的监察机关，会带来侦查职能不当影响审判职能的问题。具体来说，监察机关行使侦查职能，包括对贪污受贿、失职渎职等犯罪的侦查权，意味着其拥有对审判法官的职务犯罪进行立案侦查的权力，那么监察机关就既承担侦查职能，也享有对审判职能承担主体的刑事侦查权，不可避免会影响审判职能的独立、公正行使。与改革前的情形相比，对于审判职能的不当影响依然存在，只是因侦查权主体的变化，影响主体从公诉机关变为监察机关。考虑到监察机关具有更为强势的政治地位，其对审判职能的影响可能更加严重。

另外，此次监察体制改革并未完全剥离检察机关的侦查权，这导致检察机关仍然可能通过案外方式影响审判职能的独立、公正行使。在2018年10月通过的《刑事诉讼法》修正案中规定，人民检察院在两种情况下仍然享有侦查权：一是人民检察院在对诉讼活动实行法律监督中发现的司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪；二是对于公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件，需要由人民检察院直接受理的时候，经省级以上人民检察院决定，可以由人民检察院立案侦查。这两种情况均可能涉及法官犯罪的问题。

具体来说，如果法官在审判过程中利用职权实施了侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪，以及法官利用职权实施的其他重大犯罪，人民检察院仍可立案侦查。这意味着，检察机关保留了部分职务犯罪的侦查权。尽管这种改革方案可以防止监察机关自行调查监察人员涉嫌职务犯罪的问题，但是由此会导致改革之前的问题依然存在，公诉机关对审判机关的案外威慑并未根除，只是受侦查权范围的限制，这种影响可能缩小了。

第三，监察机关调查活动形成的各种笔录，可以在刑事诉讼中作为证据使用，甚至可以成为法官定案的根据，导致监察结论对审判结论的预断性影响依然存在。

根据以审判为中心的要求，为了确保审判职能的独立、公正行使，以及庭审在认定证据、查明事实中的决定性作用，应当减少、阻断侦查结论对审判结论的预断性影响，其中一个重要举措是原则上禁止侦查案卷笔录在审判阶段的使用，否定控诉方所做的证

言笔录、被害人陈述笔录、侦查人员情况说明等书面材料的证据能力。然而，监察体制改革后，监察机关在调查过程中形成的各种案卷笔录依然可以在刑事诉讼中使用。不仅如此，监察机关调查所得的证据不需要转化即可在刑事诉讼中使用，再加上监察机关较之于公安机关有更强势的政治地位，导致监察案卷笔录预断性地影响审判结论的问题不仅没有解决，反而会更加突出。

具体来说《监察法》第33条第1款规定：“监察机关依照本法规定收集的物证、书证、证人证言、被调查人供述和辩解、视听资料、电子数据等证据材料，在刑事诉讼中可以作为证据使用。”权威机关解读，“可以作为证据使用”，是指这些证据具有进入刑事诉讼的资格，不需要刑事侦查机关再次履行取证手续。也就是说，监察机关收集的所有证据材料，不论是实物证据还是言词证据，不需要进行任何形式的转化，均可以作为证据进入刑事诉讼，从证据能力方面不受限制，这就为监察机关的侦查职能影响审判职能奠定了基础。

对于监察机关所得证据能否作为定案根据的问题，虽然权威机关的解读称“能否作为定案的根据，还需要根据刑事诉讼法的其他规定进行审查判断，如果经审查属于应当排除的或者不真实的，不能作为定案的根据”。但是在司法实践中，基于监察机关所具有的远高于公检法机关的政治地位，以及作为行使侦查职能的监察机关与案件处理结果之间的利害关系，导致监察机关既具有希望法院认定指控成立的强大动力，也具有迫使法院认定指控成立的强大权力，最终通过证据的审查认定加以体现，即监察机关调查所得的证据基本上都成为法院的定案根据，侦查结论对审判结论具有预断性影响，以审判为中心的要求无法得到体现。

第四，辩护律师不参与监察机关的调查过程，辩护职能难以符合以审判为中心的要求。根据监察体制改革的试点情况以及《监察法》的规定，监察机关调查程序没有律师的介入空间，实际操作者亦不主张律师介入；律师不能依法对当事人提供法律咨询及代为主张合法权利，不能向犯罪调查机关了解当事人涉嫌的罪名和有关情况，对羁押状态下的当事人不能会见甚至无权提出会见申请。也就是说，律师不能参与监察机关的调查过程，无法为被调查人提供法律帮助，这意味着被告方无法通过委托辩护的方式行使辩护职能。

另外，在监察机关的调查活动中，被调查人是否可以自行辩护，《监察法》中没有明确规定。监察机关的调查活动，从性质上说是党纪调查、政纪调查与刑事调查合为一体。作为党纪调查和政纪调查的监察调查活动，更加强调党员或者国家公职人员配合组织调查的义务，而没有规定其辩护权，这导致在刑事调查活动中被调查人也无法进行有效的

自我辩护。与此相对《监察法》对于调查措施的程序规则规定得很粗略，导致监察权的行使难以受到有效制约，被调查人的权利无法得到有效保障。在这种情况下，辩护职能几乎无法通过自行辩护的方式得到实现。

#### 四、诉讼主体的权力配置问题

##### (一) 诉讼主体权力与以审判为中心

从官方文件分析，以审判为中心强调将司法审判的证据规则贯穿到刑事诉讼全过程，同时发挥庭审在查明事实、认定证据中的决定性作用；从理论角度分析，以审判为中心要求调整诉讼职能，构建科学、合理的控诉职能、辩护职能和审判职能。然而，不论是发挥庭审的作用、将司法审判的证据规则适用刑事诉讼全程，还是调整控诉、辩护和审判职能，其背后必然涉及诉讼主体的权力配置问题。也就是说，只有作为审判职能主体的法院拥有必要的权力和地位，才可能为真正推行以审判为中心奠定基础。因此，以审判为中心要求对诉讼主体的权力配置进行调整。

刑事诉讼主体的权力配置问题，主要是指参与刑事诉讼的公权力机关，包括公安机关、检察机关、法院的权力配置问题。从诉讼权力的角度来说，公安机关享有侦查权，检察机关是公诉权和部分侦查权的行使主体，法院则是拥有审判权的唯一主体；如果从侦查权、公诉权、审判权的角度来分析，公检法三机关的权力配置大体符合刑事诉讼的职能要求。从以审判为中心的角度分析，审判机关在诉讼中应当享有独立的审判权，具有必要的权力和地位，法院根据证据和法律独立作出裁判，不受公安机关、检察机关的不当影响；公安机关、检察机关应当依法行使侦查权、公诉权，在诉讼过程中尊重法院审判权的权威，服从法院通过独立审判作出的裁判，不通过行使控诉职能之外的不当方式影响法院裁判。

需要明确的是，公检法机关享有的诉讼权力并非仅与职能相关，其背后更为关键的影响因素是公检法机关的政治权力和地位，代表性指标是公检法机关负责人的政治地位。按照我国公检法机关的政治地位现状，公安机关的负责人往往高于检、法机关的负责人；检、法机关的负责人在政治地位上大体相似，法院负责人并不具有高于检察机关负责人的政治地位，而且由于检察机关拥有针对法院的法律监督权，具有针对法官特定犯罪的侦查权，因此可能影响审判权的独立行使。在政治权力影响诉讼权力的模式下，公安机关、检察机关和法院的权力配置无法保障审判权的中心地位，与以审判为中心的要求存在明显差距。

我国公检法三机关之间的权力配置及相互关系，使得刑事诉讼呈现为“侦查中心主义”的诉讼构造：侦查实际处于刑事诉讼的中心地位，无论是对指控证据的收集还是对犯

罪事实的认定，都发挥着实质性的决定作用。无论是审查起诉还是法庭审判，都大体上属于对侦查结论的形式审查活动，或者至多发挥着程序补救和完善补充的作用。司法改革的决策者将以审判为中心作为改革的基本方案和思路，但是我国司法实践中的真正问题应当是“侦查中心主义”的诉讼构造；如果基于公检法三机关之间关系的“侦查中心主义”的诉讼构造无法得到真正改变，以审判为中心的要求将难以得到真正落实。从此角度来说，这是以审判为中心需要着力解决的真真正问题。

然而，已经出台的以审判为中心的改革举措，并未显示出对“侦查中心主义”或者公检法三机关关系调整的努力。例如，目前出台的落实以审判为中心的规范性文件，仅重申现行刑事诉讼法所确立的一些理念和制度，根本不足以撼动长期存在的侦查中心主义构造；“庭审实质化”的改革方案，对于侦查中心主义构造无法产生实质性的影响；对于辩护律师的权利保障及其参与范围没有任何突破性的制度安排，对于审判中心主义的实现无疑构成严重的阻碍。另外，对于公检法三机关的关系调整来说，目前的规范性文件并未涉及。因为官方的改革方案认为，以审判为中心并不涉及公检法的关系，公检法之间分工负责、互相配合、互相制约的关系定位，是应当坚持的诉讼制度。

## **(二) 诉讼主体的权力与国家监察体制改革**

从监察体制改革的角度分析，监察机关拥有超高的政治地位和权力，这不仅不符合以审判为中心的改革方向，反而会对以审判为中心带来某种程度的阻碍甚至危机。

第一，从国家权力层面分析来说。按照《监察法》第8条的规定，监察机关由人民代表大会选举产生，对其负责，受其监督。这意味着，监察体制改革带来我国基本政治制度的变化，从“一府两院”转变为“一府一委两院”，监察机关与人民法院、人民检察院在国家政治制度中具有同等地位。作为行使侦查职能的主体，监察机关在国家政治体制中的地位，高于作为政府职能部门的公安机关，具有与承担审判职能的法院同等的政治地位；这种权力配置无法突出法院在刑事诉讼中必要的独立地位和权力，无法为以审判为中心提供国家权力层面的保障。

第二，从党内权力层面来说，监察机关与中共纪检机构合署办公，接受作为党委常委的纪委书记的领导，其负责人有可能是同级党的纪检机构的常务副书记，中央层面的负责人有可能是中央政治局委员，其党内政治地位要远远高于同级的法院院长和检察院检察长，国家监察委员会内设的职务犯罪案件侦查部门就有可能具有高于法院、检察院的政治地位。可见，在党内权力层面，监察机关负责人具有远高于公安机关、检察院和法院负责人的地位和权力，监察机关的权力配置之高可见一斑。更为关键的是，诉讼主体的党内权力和地位是影响其诉讼权力和地位的关键因素；在监察机关的党内权力、地



位远高于公检法的情况下，监察机关的诉讼权力和地位也将对法院产生压倒性的影响。在这种情况下，以审判为目标的实现面临着重重困境。

第三，监察机关的权力配置与定位，导致监察机关和法院、检察院的关系配合有余、监督不足，可能出现“监察中心主义”。基于监察体制改革对于刑事诉讼制度的影响，在职务犯罪案件中，监察机关的调查活动结束后，案件进入审查公诉阶段，因此刑事诉讼中公检法之间的分工负责、互相配合、互相制约的关系，在此类案件中转变为监察机关、检察机关和法院之间互相配合、互相制约的关系。鉴于现有权力配置与运行的实践，监察权的实际位阶已然高于审判权和检察权，故而为避免监察权的滥用进而保障公民基本权利，无疑更应强调监察机关与司法机关之间的制约。不过，实践中所呈现的却是对“互相配合”的过分偏重，以致于“互相制约”被不合理地漠视。在这种情况下，我国审判机关和检察机关能否对监察机关形成实质制约，进而能否避免“监察中心主义”的出现便不无疑问。在处理审判机关、检察机关与监察机关之间关系时，需要重申审判中心主义，并防范可能出现的监察中心主义。由此可见，在侦查中心主义的问题还没有实质性改观的情况下，监察体制改革可能进一步带来“监察中心主义”的风险，形成“侦查中心主义”+“监察中心主义”的局面，这对于以审判为中心的改革来说，无疑会导致雪上加霜的负面影响。

## 五、结语

通过上述三个层面的分析可以发现，从以审判为中心的视角分析国家监察体制改革，尽管有积极的进展，但更多的是挑战和阻碍。因此，对于监察体制的未来发展之路，应当关注以审判为中心的要求，推动符合法治要求的改革和完善。例如，应当区分监察机关调查活动中的党纪调查、政纪调查和刑事调查，将刑事调查活动纳入刑事诉讼的范畴之中，从而为监察机关调查活动的法治化改革奠定基础。从证据规则层面来说，既然《监察法》已经明确监察机关的调查活动应当与司法审判的证据要求和标准一致，那么应当进一步规定监察机关的刑事调查活动需遵守《刑事诉讼法》中关于侦查取证的各项规则，改变监察机关的调查活动既要遵守《监察法》又要符合司法审判的证据规则的割裂、矛盾的现状。从诉讼职能的层面来说，最为核心的改革方向是在监察机关调查活动中贯彻司法审查原则，对于强制性侦查行为和留置措施的适用，由法官进行审查和授权；同时规范监察机关对于涉及法官职务犯罪的侦查活动，确保审判权的独立、公正行使；原则上禁止监察机关调查笔录在审判中使用，以减少、阻断侦查结论对审判结论的预断性影响；另外，应强化检察机关的审查公诉活动，发挥检察机关对监察机关的制约；允许辩护律师介入监察机关的调查活动，使辩护职能充分发挥保障被调查人合法权益的功能。

在诉讼主体权力配置层面，关键问题是提高法院的地位和权力，构建出宪法法律地位和实际地位皆高于监察机关的审判机关。在此基础上，需要强化检察机关和审判机关对监察机关的制约，防止“监察中心主义”的出现。只有如此，才可能真正实现以审判为中心的改革愿景。

（作者系中国政法大学证据科学教育部重点实验室、司法文明协同创新中心副教授，法学博士。本文节选自《以审判为中心与国家监察体制改革》，原文载《比较法研究》2019年第1期）

## 廉洁行为与美好生活并行不悖 ——张伯行乡约廉政思想初探

张天社

清朝康熙时期（1662—1722年），朝廷倡导清官政治，社会风气推崇清官，官员也以居官清廉为荣，于是清官廉吏辈出，涌现出于成龙、田文镜、汤斌、陆陇其、彭鹏、李光地、张伯行、陈鹏年、张鹏翮等一大批崇尚清节的名臣儒士，张伯行就是其中之一。

张伯行出生于河南大地主家庭，家境富有，衣食无忧，但他却能够保持着清廉节俭的品行。“我为官，誓不敢取民一钱”，成为张伯行的名言。他任官期间从不携带眷属，随从人员也不多。他不仅自己崇尚清节，还极力杜绝属下官员的腐败行为。

由于当时官员薪俸极低，要做到“一介不取”，很多人只能是降低自身的生活标准。与这种节俭型清官不同的是，张伯行当官期间，一切花销包括米麦蔬菜、衣服穿戴，甚至是磨面的牛、石碾都是从河南老家运来，但从不占公家便宜。

康熙四十八年（1709），张伯行从福建调任江苏巡抚时，整个路费仅花一两银子，这实为典型的“矫廉”之举。因为当时社会已形成了“凡清必好”的风尚，因此人人标榜清廉，甚至互相鼓吹，这是张伯行成为大清官的历史背景。

因为张伯行是个大清官，所以他时时牢记清廉的要求，在实行乡约保甲时，也要求乡约保甲的佐贰职员和乡民躬行清廉。在《申饬乡约保甲示》中，他规定清查烟户时：“印官不暇遍及，姑委佐贰杂职廉能之员，或教官之朴实清健而晓事者，分乡而往。”之所以派“廉能之员”，就是为了“共睹无私”。在设立社仓时，也是“公举德行优异公正廉明者为社正副”。对于当地乡民中“僭越奢侈之积习”，则坚决禁止。他《申饬乡约保甲示》中专门列出“禁僭越奢侈之积习”一条。他分析道：“僭逾则必奢侈，暂侈则必们僭逾。有资而能挥洒者既纷纷做样于前，无资而好驰骋者亦勉强效颦于后。当辗转可图，每举

行而快畅。迨撑持不住，渐坐困以艰难。及身有债负之迫，而赋役又偏逋欠，子孙有饥寒之患，而恒产先未贻谋。奈何不俭以养廉，留有余不尽于将来乎。”

所以，在《申饬乡约保甲示》中，张伯行对乡民庆贺、丧葬、婚嫁、酒席、房屋、服饰等做了规定：第一，“士民庆贺生辰，只可设食。宴会非乡宦及年高有德者，毋得制锦屏演戏。”第二，“丧礼追荐虚无，断然勿用亲朋。送殡尽情，原是相恤，毋得滥犒多舆。题主既请亲朋，毋得请见任官员，伤财无益。”第三，“婚嫁例有定数，女家不得过费妆奁，摆迎炫耀。在女婿未尝有实惠之沾，在乡居或反有引贼之苦果。肯以财与女，何妨给银，俾得成家立业不当以外象艳之。男家算计延宾，毋得饕餮酒馔闹新房而混男女。”第四，“屋厅只可粉漆，毋得雕镂榱桷，擅用金朱。平常旌奖匾额，毋得擅用金字。”第五，“凶吉酒席，只以五簋、八簋为率，毋得滥至十六簋、二十簋。”第六，“服饰只用光素布帛及纱缎绸花的，毋得谬效官绅，穿戴银灰鼠貂帽狐裘莽、团龙纱缎之类。违者以僭制论。”

值得注意的是，当时社会处于盛世中，人们丰衣足食，生活无虞，所以张伯行也对僭越行为，如制锦屏演戏、貂帽狐裘莽、饕餮酒馔、金字匾额等严加禁止，以免相互效仿形成不良的社会风气。其他各项并没有具体的规定，只是对凶吉酒席做出了“五簋、八簋”的要求，禁止到达“十六簋、二十簋”。

到了嘉庆、道光年间，李汝珍创作的长篇小说《镜花缘》，其中在十二回《双宰辅畅谈俗弊，两书生敬服良箴》中，虚构了一篇古文叫《五簋论》，认为宴席不可过奢，菜以五样为度，即五簋。可见五簋是清代普遍认可的标准，与李春芳《订乡约事宜》中平常聚会菜肴五盘，果品四五碟大体相同。《申饬乡约保甲示》中对送礼没有明文规定，不像《吕氏乡约》中多不过三千，少至一二百钱，和李春芳宽裕的人不要超过白银二钱、三钱，拮据的人只出三分、五分的约定。这些包括对酒席“八簋”的上限规定，已经照顾到当时的社会实际。但相对“十六簋、二十簋”来说，当然是严苛的规定。

廉洁政治和清廉品质并不是让人们都去过艰苦贫穷的生活，而是要求人们不能铺张浪费，贪污腐化，以权谋私。廉洁政治与人们对美好生活的追求并不矛盾，并且相互促进。

对于这一点，张伯行有着清醒的认识。他在推行乡约保甲时说：“富是一方元气，惟贪囊所积与夫公门所赚，未必尽皆仁义之财。此外富民，无论大小，原皆经营劳苦之所致。乡约保甲中，巴不得多有几个这样人。”有了富户，急事可以求他借，公事可以让他帮，善事可以劝他助。即使有所吝啬，也是人之常情，毕竟致富也并非易事。所以他严禁“鱼肉富翁”，要求“有司不许因事苛索，地方不许生端陷害。”对有些人嫉妒富户，

诬告富户不法的，“有司所当严惩”。张伯行明确表示：“本都院一尘不染，而热肠保全富翁。”同时要求富户孝亲敬长，修桥补路，济荒助寡，赞襄乡约，积德行善，“既可以答天地富己之恩，又可以增延福寿，培子孙无限余庆。”

在推行乡约保甲中，张伯行将乡约、保甲寄托在社仓之中，以社仓统领乡约保甲，以赈灾荒，以厚风俗，以弭盗贼的目的，就含有以提高人们生活而促进人们道德觉悟提升的动机和结果。这实际上也就是《管子·牧民》中所说“仓廩实而知礼节，衣食足而知荣辱”的道理。

张伯行生在富裕人家，处在康乾盛世，而能以廉洁自律，成为“天下清官第一”，令人敬佩。但更为可贵的是，在他推行乡约保甲时，关心民生，认识到富裕生活与廉洁要求并不冲突。富有并不等于腐化，廉洁也不等于清贫。在清贫中固守廉洁值得赞扬，在富裕中坚守廉洁更值得效法。

在我国进入实现全面小康社会和民族复兴的今天，我国经济总量已居世界第二，人民生活水平普遍提高，但廉政建设任务依然任重而道远。我们要借鉴历史经验，抵制富有产生腐败的错误认识，坚信国家富裕对廉政建设的积极作用，汲取富裕中坚守廉洁的思想营养和有益经验，取得我国廉洁政治和现代化强国的双胜利。

（作者系西安文理学院历史文化旅游学院院长，教授，西安廉政研究中心党风廉政建设和反腐败工作研究专家）