纪检监察

监察强制措施的属性、功能与限度

喻少如，毛德玉

（西南政法大学 行政法学院，重庆 401120）

[摘　要]监察强制措施是监察机关调查案件的重要手段，在措施性质、适用对象、适用程序等方面与刑事强制措施具有显著差异。监察强制措施作为监察权的重要组成部分，具有鲜明的政治属性、法律属性和公权力监督属性。在程序保障方面，监察强制措施能够推进调查程序进程、保障被调查人合法权益、保证程序有效衔接。在调查取证方面，监察强制措施能够依法控制被调查人及收集证据、提升调查效率与准确性、保障调查行为合法性与公正性。监察强制措施的适用是对被调查人人身自由权的限制，直接产生干预被调查人基本权利的法律效果，其适用必须遵循合法性限度。具体而言，监察强制措施的适用应符合法定性、必要性和正当性，严格遵循法定适用程序，不得侵犯被调查人的合法权益，进而实现监察工作的规范化、法治化和正规化。

[关键词]监察调查；监察强制措施；强制到案；责令候查；管护；留置

[中图分类号]D26　　[文献标志码]A　　[文章编号]2096－3114(2026)02－0101－11

强制到案、责令候查、管护是新修改的《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》）赋予监察机关的新监察权限，修订后的《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》）进一步细化了前述措施的适用条件和程序。2024年9月10日，国家监察委员会在《关于〈中华人民共和国监察法（修正草案）〉的说明》中指出，“根据反腐败工作需要和监察工作特点，构建轻重结合、配套衔接的监察强制措施体系”是此次《监察法》修改的主要内容之一，这是“监察强制措施”概念首次正式在官方文件中出现。此前，学界不乏有观点认为，仅有留置措施一项具有限制被调查人人身自由功能的监察措施的情况，造成了监察措施体系的结构性缺失，也不符合比例原则的要求，此次新增的监察强制措施，对于构建轻重结合、配套衔接的监察强制措施体系具有重要意义。监察强制措施是针对监察被调查人的强制措施，通过限制被调查人的人身自由，监察机关能够有效获取和固定证据、预防监察调查过程中的特定风险、减少监察调查程序的不确定性，从而保障监察调查工作的顺利开展。鉴于人身自由权作为公民基本权利的重要属性，监察强制措施的设置须受一定约束，避免引发合法性问题。本文立足新修改的《监察法》和《监察法实施条例》中新增的涉及监察强制措施的规定，从内涵、范围的界定出发，分析监察强制措施的属性及功能，以规范特征为着力点，探究监察强制措施实施应当遵循的规范边界。

一、监察强制措施的属性界定

明确界定监察强制措施的属性是开展监察强制措施研究的基本前提。监察强制措施并非单一概念的简单指代，其属性界定需要依托内涵和范围的厘定展开。根据《监察法实施条例》第六十四条对监察强制措施的表述，监察强制措施的范畴在规范层面存在广义与狭义之分。广义的监察强制措施包括强制到案、责令候查、管护、留置及禁闭五类措施。由于禁闭措施在适用对象、措施性质、功能定位上与前

[收稿日期]2025－07－02

[基金项目]重庆市哲学社会科学规划重点项目（2024NDZD02）；西南政法大学2024年学生科研创新项目（2024XZXS－050）

[作者简介]喻少如（1968— ），男，湖北大悟人，西南政法大学行政法学院教授，博士生导师，博士，主要研究方向为监察法学；毛德玉（1998— ），女，四川达州人，西南政法大学行政法学院博士生，主要研究方向为监察法学，通信作者，邮编：1946587306@qq.com。

中国知网　https://www.cnki.net

四项措施存在较大差异,为避免研究范围泛化,本文采用狭义的监察强制措施概念,即监察强制措施是监察机关依法对涉嫌严重职务违法或职务犯罪的被调查人采取的限制其人身自由的强制性手段,主要包含强制到案、责令候查、管护、留置四项措施,具有鲜明的政治属性、法律属性和公权力监督属性。

(一) 监察强制措施的内涵界定

在语义学上,"强制"是指用政治、经济、法律等压迫性力量实现目的[1]1171。"措施"是指为解决某一问题所采取的具体办法[2]1302。传统法学语境下的"强制措施"是指司法机关为了保障诉讼活动的正常进行,依法采取的诉讼上的强制手段,包括刑事强制措施、民事强制措施和行政强制措施[3]1577。2018年《监察法》颁布后,有学者提出"强制措施"概念的缺失导致了留置措施属性定位的偏差[4]。2024年修改后的《监察法》将新增加的强制到案、责令候查、管护与留置措施一同规定在"监察权限"一章中,未对监察强制措施进行专章规定。"监察强制措施"这一概念在《关于〈中华人民共和国监察法(修正草案)〉的说明》中正式提出,修订后的《监察法实施条例》进一步采用该概念进行规范表述。由此可见,监察强制措施是伴随《监察法》与《监察法实施条例》修改而出现的一个新的法律概念,对其基本内涵进行界定是明确监察强制措施体系范畴的基本前提。

在刑事强制措施、民事强制措施和行政强制措施中,刑事强制措施与监察强制措施在违法犯罪查处导向、人身自由限制属性上的关联性最突出,将监察强制措施与刑事强制措施进行对比,能够更加清晰地认识监察强制措施的特殊性。在二者的共性方面,监察强制措施和刑事强制措施都属于在法院审判前依法对特定主体作出的强制措施,都对适用对象产生限制人身自由的法律效果。在二者的差异上,监察强制措施的特殊性质在于其属于监察调查手段,本质是监察权的组成部分。首先,适用对象存在差异,刑事强制措施适用于犯罪嫌疑人、被告人,监察强制措施除了适用于涉嫌职务犯罪的被调查人外,还可适用于涉嫌严重职务违法的被调查人,其在运行过程中将政务调查与刑事调查的规范效果融为一体,属于综合性的监察调查措施[5]。其次,在适用阶段上,刑事强制措施可适用于侦查、起诉、审判等司法程序的各阶段,监察强制措施主要适用于监察调查阶段。在适用程序上,刑事强制措施中逮捕措施的适用需要经过司法审查程序,监察强制措施的适用则是在监察系统内部进行依法审批。

根据《监察法》和《监察法实施条例》对强制到案、责令候查、管护、留置的相关规定,结合其与刑事强制措施的共性与差异,可准确界定监察强制措施的内涵。监察强制措施是指监察机关依据《监察法》及《监察法实施条例》的规定,在对涉嫌严重职务违法或职务犯罪案件进行监察调查过程中,为保障调查程序合法有序推进、依法查清职务违法犯罪事实,对符合法定条件的被调查人实施的具有限制人身自由法律效果的强制性手段。具体而言,包含以下内涵:其一,监察机关是实施监察强制措施的唯一合法主体,且适用过程中必须严格遵循法定条件和程序,既排除其他机关的适用权,也排除法定范围之外的灵活操作行为。其二,案件类型仅限于涉嫌严重职务违法或职务犯罪案件,排除一般职务违法案件,在适用对象上主要针对符合条件的被调查人,其中留置措施可适用于涉嫌行贿犯罪或共同职务犯罪的涉案人员。其三,对人身自由的强制性干预是监察强制措施的核心,其具有无需被调查人同意的法定强制力。其四,监察强制措施的适用目的是保障监察调查程序合法有序推进,查清涉嫌严重职务违法或职务犯罪的案件事实,最终实现法治反腐的目标。

(二) 监察强制措施的范围厘清

监察强制措施的范围应限定为强制到案、责令候查、管护和留置。根据《监察法》及《监察法实施条例》的立法逻辑,结合监察强制措施的理论内涵,监察强制措施的范围应限定为强制到案、责令候查、管护和留置四项措施。一方面,此四项措施均以限制涉嫌严重职务违法或者职务犯罪的被调查人的人身自由为根本指向,设置此四项措施的目的即构建轻重结合、配套衔接的监察强制措施体系[6],将此四项措施纳入监察强制措施范围具有规范正当性。另一方面,此四项措施均具备监察强制措施的内涵要素及特征。强制到案是针对经通知无正当理由不到案的被调查人的调查手段,是强制力较弱的监察强制

中国知网 https://www.cnki.net

措施;责令候查针对不宜留置、不必留置或无需继续留置但需受到监督管控的被调查人,通过设置跨市县流动和联系渠道变动的条件实现日常人身约束,属于轻微限制人身自由措施;管护聚焦被调查人存在逃跑、自杀等重大安全风险的特殊情形,是风险防控导向的紧急性、临时性限制人身自由措施[7];留置通过将被调查人限制在特定场所,实现对被调查人的高强度管控,是最具强制性的监察强制措施[8]。

狭义的监察强制措施不应包括禁闭措施。根据《监察法》第六十四条第一款的规定,禁闭措施针对涉嫌严重职务违法或者职务犯罪的监察人员,目的是防止造成更为严重的后果或者恶劣影响。目前,学界对于禁闭措施是否属于监察强制措施存在争议。有学者指出"禁闭措施除了适用于特殊主体这一条件,几乎具备一切监察强制措施的外在特征和内在属性,理应将其纳入监察强制措施的范畴"[9]。也有学者认为"监察禁闭属于广义上的监察措施,但监察禁闭区别于现有的管护、留置等监察调查措施"[10]。值得注意的是,禁闭措施除适用于特殊主体外,其在立法体例、措施性质、适用目的上与强制到案、责令候查、管护和留置措施存在显著差异。在立法体例上,与强制到案、责令候查、管护、留置规定在"监察权限"一章中不同,禁闭措施规定在"对监察机关和监察人员的监督"一章中,表明禁闭措施在立法体例上被归类于"监察机关自身建设"部分。在措施性质上,禁闭措施是监察机关内部的监督管理手段,核心是对监察人员的从严监督和约束。在适用目的上,禁闭措施是为了防止监察人员造成更为严重的后果或者恶劣影响,属于止损式风险防控措施。因此,禁闭措施属于广义的监察强制措施,不宜将其纳入狭义的监察强制措施范畴。

监察强制措施应当排除搜查及对物类调查措施。将搜查及对物类调查措施排除在监察强制措施范围之外,核心原因在于此类措施针对的基本权利属性和强制性程度与监察强制措施存在明显差异。其一,搜查强调的是对人的身体、物品、住处和其他有关地方进行搜索和检查,其针对的基本权利主要是隐私权,对人身自由的强制尚未达到限制的程度。其二,对物类调查措施主要包括查询、冻结、调取、查封和扣押等,针对的基本权利主要是财产性权利,其强制性指向的是物,不涉及对人身自由的限制。由此可见,搜查及对物类调查措施属于权利干预型调查手段,而非人身管控型强制措施,二者在属性上存在根本差异。同时,此类措施的核心目标在于收集犯罪证据,固定涉案财物,而非对人身自由的限制,因而不应纳入监察强制措施的范畴。

(三)监察强制措施的属性定位

监察强制措施具有鲜明的政治属性。监察强制措施的政治属性是其区别于刑事、民事、行政强制措施的核心特质,根植于监察权作为党和国家反腐败专责权力的本质定位。"监察权本质属性是党的政治领导权在国家监察领域的制度化、定型化、法律化表达,其属性、功能、定位均要据此展开,并贯穿产生、运行、发展全过程。"[11]一方面,监察强制措施是党领导反腐败工作、推进全面从严治党的重要制度载体,其权力来源与运行逻辑始终围绕维护党的集中统一领导、保障党的纪律执行、巩固党的执政基础这一根本政治目标展开。另一方面,监察强制措施的立法设置充分体现了政治方面的考量,深刻贯彻了"惩前毖后,治病救人"的方针。监察强制措施通过对涉嫌严重职务违法或者职务犯罪行为的强制干预,直接切断腐败链条,震慑潜在违法犯罪行为,形成对被调查人及其他公职人员的双重警示,达到"惩前毖后"的效果。"监督的目的不是为了单纯地实施惩罚,而是为了使监督对象改正错误、回归正轨。"[12]监察强制措施通过权利保障和从宽政策相结合的制度设计,为被调查人提供知错认错、悔错改错的出口,帮助被调查人正视错误、主动纠错,最终实现"治病救人"的目标。因此,监察强制措施并非单纯的程序保障手段,更承载着深入推进党风廉政建设和反腐败斗争、净化政治生态的政治使命。

监察强制措施具有突出的法律属性。监察强制措施的强制力由法律明确赋予,也以法律的国家强制力作为其实施后盾,监察强制措施体系的构建是在立法层面对监察法治要求的回应。一方面,监察强制措施的种类、适用条件、适用程序等均由法律和监察法规明确规定,禁止违反规定滥用监察强制措施,这是监察强制措施法律属性的外在表现之一。监察强制措施在法定条件和程序的基础上,实现对被调

中国知网 https://www.cnki.net

查人人身自由的适度限制,即从制度化、法治化角度回答了如何有效破解严重职务违法和职务犯罪案件的处理难题。另一方面,监察强制措施在制度设计上保障适用对象的合法权利,强化了监察强制措施的法律属性。《监察法》第五十条、第六十九条明确规定了被调查人的申请变更权、基本生活保障权和申诉权等权利,从以权利制约权力的角度体现了监察强制措施的法律属性。

监察强制措施具有典型的公权力监督属性。监察权本质上是对国家公权力的监督权,监察强制措施作为监察机关行使监察权的法定权限,具备显著的公权力监督属性。对公权力运行的监督是当代中国权力监督的主轴与主线[13],监察强制措施是监察权在监察调查阶段的具象化,承载着发现并纠正公权力滥用行为的重要使命,是实现公权力监督的核心手段。一方面,监察强制措施聚焦涉嫌严重职务违法或者职务犯罪的监察对象,是对公权力滥用行为的强制性监督。另一方面,监察强制措施体系对人身自由限制强度的梯度化设置,能够增强措施适用的针对性,有效阻断公权力滥用行为的延续,防范公权力滥用风险的扩散,具有明显的监督导向。因此,监察强制措施本质上是监察机关对公职人员行使公权力行为进行监督的强制性手段,是权力监督和风险防控的核心载体,具有典型的公权力监督属性。

二、监察强制措施的程序保障功能

监察强制措施是监察程序依法运行的重要制度保障,能够对被调查人的人身自由进行适度限制,保障监察程序安全有序推进,实现措施的有效转化和程序的顺畅衔接。监察机关对监察强制措施的有效适用,彰显了监察工作尊重和保障人权、维护监察对象和相关人员合法权益的基本原则,不仅能够增强监察执法的权威性,也为监察机关顺利开展调查工作提供了有力的程序性保障。

(一)监察强制措施在程序推进中的核心作用

避免被调查人逃避监察调查。对职务违法和职务犯罪案件展开监察调查是监察机关的三大职能之一,也是监察程序中承前启后的关键环节。避免被调查人逃避监察调查是监察强制措施的首要功能。相较于普通刑事案件,职务违法犯罪案件通常具有无明显犯罪现场、无直接被害人、实物证据较少等特征[14]。同时,被调查人通常具有高学历和高政治敏锐度,其在实施职务违法或者职务犯罪行为后,易通过以合法形式掩盖职务违法犯罪行为、销毁证据材料、阻碍知情人检举揭发等方式逃避调查。基于职务违法犯罪案件及被调查人身份的特殊性,监察调查工作通常需以被调查人为突破口展开。监察强制措施对被调查人人身自由产生限制的法律效果,能够使被调查人及时归案,避免被调查人逃避监察调查,保障监察调查工作的有序推进。

防止关键证据被伪造、隐匿、毁灭。证据是监察机关开展监察调查工作的基础性材料,是发现和查清职务违法犯罪案件事实的关键。职务违法犯罪案件的证据具有复杂性和不稳定性。其中,言词证据多表现为被调查人供述、证人证言等,其易变性和主观性易对证据的真实性产生不利影响。实物证据大多表现为涉案资金、银行流水、涉案财物等,此类证据易被转移或销毁记录,可能影响证据的完整性。监察强制措施能够在避免被调查人逃避或干扰监察调查的基础上,阻断被调查人伪造、隐匿、毁灭关键证据的时间和空间条件。具体而言,责令候查措施能够通过限制被调查人跨市县流动和联系渠道变动,实现对被调查人行踪的有效控制,防止其与其他涉案人员串供、破坏证据的完整性。留置措施针对的法定情形也包括可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据以及有其他妨碍调查行为的被调查人,能够将此类人员留置在特定场所,避免其妨碍监察调查。

预防案件相关重大安全风险。预防职务违法犯罪案件中的相关重大安全风险,是保障监察调查安全有序推进的必要手段。案件相关重大安全风险,主要是指被调查人出现逃跑、自杀等危险情况,强调的是案件相关人员自身的安全风险。在新增的监察强制措施中,管护措施是专为预防此类重大安全风险而设置的临时性监察强制措施,其适用条件限定为“监察机关发现存在逃跑、自杀等重大安全风险的”“未被留置的人员”,适用期限限定为七日,特殊情况下可以延长一日至三日。由此可见,监察强制

中国知网 https://www.cnki.net

措施能够及时应对监察程序中的紧急情况,解决监察机关在面临紧急情况时法定手段不足的问题,最大限度预防案件相关重大安全危险的发生和危害结果的扩大。

(二) 监察强制措施在人权保障中的基础作用

梯度设置下限制人身自由的适度化。监察强制措施的梯度化设置,即在留置措施的基础上,出于人权保障和法治反腐理念的考量,以限制人身自由程度由轻到重的层次来设置监察强制措施体系。在《监察法》修改前,监察强制措施体系具有结构性缺失,缺乏强制到案手段,仅留置措施具有候审羁押的效果,不符合人权保障的法治理念[4]。《监察法》修改后,强制到案、责令候查、管护与留置措施构成了轻重结合、配套衔接的监察强制措施体系,解决了未被采取留置措施的被调查人缺乏相应监督管理措施的问题,减少了留置措施适用,符合人权保障原则的基本要求。同时,强调监察机关在采取强制措施时必须严格遵守法定条件和程序,确保措施适用合法准确[15]。监察机关根据被调查人情况和案件性质、情节等因素,采取与其违法程度相适应的强制措施,能够有效避免过度限制被调查人的人身自由。

法定条件下措施适用程序的规范化。监察强制措施的适用条件和程序由监察法律法规直接规定,是监察机关依法适用监察强制措施开展监察调查活动的规范基础。修改后的《监察法》配套完善了新增监察强制措施的时限、审批程序和工作要求,强调相关措施的规范行使。一方面,监察强制措施的启动,需要经过严格的审批程序,这种事前的令状原则能够控制监察强制措施的启动和实施,具有预防基本权利遭受不当干预的作用[16]。另一方面,有关人员有权申请变更强制措施,这既是对监察强制措施依法适用的监督,也是避免被调查人基本权利受到不当限制的重要保障。此外,修订后的《监察法实施条例》对新增监察强制措施的适用程序进行了细化,在监察机关行使监察权限的一般要求中规定了监察机关采取监察措施的比例原则,强调“合理确定采取监察措施的对象、种类和期限,不得超过必要限度”。禁止监察机关违反规定滥用监察措施,对监察机关规范行使监察权提出了更高要求。

人权理念下监察对象权利保障的法治化。监察调查程序中对被调查人合法权利的保障问题,是国家监察体制改革中的重要问题之一[17]。在国家监察体制中,绝大多数监察对象都有着党员、公职人员和公民的三重身份,监察监督职能的行使实际上是贯穿于这三重身份之间的[18]。《监察法》中对有可能减损被调查人人身权利的监察调查措施,均设置了严格的适用条件和程序,强调监察工作开展的规范化、法治化和正规化。因此,监察机关在开展监督调查活动过程中,应根据涉嫌严重职务违法或者职务犯罪案件情况依法适用监察强制措施,仅针对被调查人作为公职人员的身份及其履职行为。对于监察对象作为公民所享有的基本权利则依法予以保障,确保被调查人在接受调查期间的基本生活需求得到满足,并为其提供必要的医疗条件等,充分体现了监察立法对被调查人合法权益的保障。

(三) 监察强制措施在程序衔接中的关键作用

监察强制措施的体系化为监察强制措施的内部转化提供了可行性。监察强制措施体系内部的程序衔接与转化,即监察机关在监察调查过程中根据案件调查阶段和证据情况,对监察强制措施进行调整和转化。监察强制措施体系的构建和完善,为监察调查过程中强制措施的转化适用提供了可选择性。一是非羁押性强制措施向羁押性强制措施的转化,非羁押性强制措施包括强制到案和责令候查措施。监察机关在强制到案期限内查明被调查人具有违法犯罪情节的,强制到案期限届满后,监察机关应当依据案件事实情节、参考被调查人的身体状况,解除强制到案转而适用其他与被调查人人身危险性相适应的监察强制措施[19]。被责令候查人员违反其应当遵守的规定且情节严重的,可以依法予以留置。二是羁押性强制措施之间的转化,主要指管护措施向留置措施的转化,即监察机关采取管护措施的,应当在七日以内依法作出留置或者解除管护的决定,特殊情况下可以延长一日至三日。三是羁押性措施向非羁押性措施的转化,主要指管护措施、留置措施向责令候查措施的转化,即对被管护人员不需要继续采取管护措施的,应当按规定报批后解除管护或者变更为责令候查措施;对被留置人员不需要继续采取留置措施的,应当按规定报批后解除留置或者变更为责令候查措施。

中国知网 https://www.cnki.net

监察强制措施为监察调查程序与监察处置程序提供了衔接纽带。监察强制措施是职务违法犯罪调查活动的重要手段,也是监察调查程序与监察处置程序衔接的重要桥梁。监察处置程序是监察机关依法行使处置职责的过程和活动,监察机关依法对调查的违法犯罪行为予以审查定性并决定对违法犯罪的公职人员作出相应处置[20]285。调查程序是监察程序中负责收集证据、查明违法犯罪事实的专门程序,后续的审理和处置环节均以这一程序为前提和基础。一方面,监察机关需要采取与案件情况相符合的监察强制措施,结合其他监察调查措施,对案件进行详细、充分地审查认定,明确涉案行为性质,收集案件相关事实和证据材料,为监察机关行使监察处置职责提供案件事实和证据材料,确保监察处置权行使的规范性和精准性。另一方面,监察强制措施在调查阶段依法对被调查人的人身自由进行限制,能够确保监察处置环节中有明确且在案的处置对象,为监察处置工作的有序开展提供基础支撑。

监察强制措施是监察程序与刑事司法程序衔接的关键影响要素。强制措施的衔接是监察程序与刑事司法程序衔接的重要组成部分。移送审查起诉是监察机关针对涉嫌职务犯罪案件的被调查人作出的处置手段,职务犯罪案件进入审查起诉环节后,既涉及监察强制措施与刑事强制措施的衔接问题,也涉及退回补充调查时监察强制措施的适用问题。强制到案、责令候查、管护、留置措施在强制性上具有由轻到重的梯度化特征,在被调查人进入刑事诉讼程序后,检察机关可以参考其在监察阶段适用的监察强制措施强度,依法采取强制程度类似或相当的刑事强制措施。在案件退回监察机关补充调查时,监察机关可以根据案件情况对被调查人采取监察强制措施,实现退回补充调查阶段中强制措施的有效转换[21]。由此可见,梯度化监察强制措施体系的构建,能够有效解决监察强制措施与刑事强制措施的转换问题,对监察程序与刑事司法程序的有效衔接具有显著的优化作用。

三、监察强制措施的调查取证功能

监察强制措施是监察机关开展调查取证工作的重要手段,能够有效控制被调查人,防止其逃避调查或干扰取证工作,确保监察调查工作的顺利开展。强制到案措施能够确保被调查人及时到案,为后续调查取证工作争取时间;责令候查措施能够轻微限制被调查人人身自由,确保其配合监察调查工作;管护措施针对被调查人的人身安全和健康保障问题,能够确保调查取证工作的顺利进行;留置措施具有长时间限制被调查人人身自由的功能,便于监察机关进行深入、全面的调查取证工作。

(一)依法控制被调查人及收集证据

确保被调查人在案配合调查。被调查人作为监察调查的对象,其到案并保持在案状态是监察调查工作依法有序开展的前提。被调查人对调查活动的配合,既能在一定程度上提升调查效率,又能为监察证据的收集、固定与核实提供关键支撑。职务违法和职务犯罪案件一般没有违法犯罪现场、直接被害人和目击证人,物证、书证少,被调查人是监察调查工作开展的关键,监察取证模式也呈现“由人到事”的特征[22]9-10。但职务犯罪案件中的被调查人可能会采取隐匿、转移财产、潜逃境外等手段逃避调查,部分职务犯罪案件被调查人的对抗能力和反侦查能力强,使得案件证据收集的难度较大[23]。监察机关依法适用监察强制措施,能够有效限制被调查人的人身自由,使被调查人无法逃避监察调查。在被调查人到案并受到监察机关依法管控的基础上,监察机关依法开展谈话、讯问、询问等调查活动,能够促使被调查人如实供述涉嫌职务违法犯罪事实、提供相关证据线索,为查明案件事实、收集定案证据提供支撑。

确保监察证据的安全与完整。在监察调查活动中,监察证据是监察调查工作的客体,是监察调查人员开展监察法律推理的基础性事实材料[24]87。监察证据决定了监察取证主体的认识内容和认识的准确性,监察强制措施能够为监察机关收集证据提供强有力的手段支撑。由于被调查人可能存在逃避、抗拒调查等行为,监察证据也具有易灭失性,监察机关需要采取强制措施来确保证据的安全和完整。监察强制措施能够预防被调查人伪造、隐匿、毁灭证据的风险,在此基础上保障监察机关依法开展证据收集、提取、固定等活动。具体而言,通过留置措施的适用,监察机关可以对被调查人进行持续、深入地调查,从

中国知网 https://www.cnki.net

而发现和收集有效证据;责令候查措施则可以在被调查人不需要继续留置但案件尚未办结的情况下,对其活动进行限制,以防止其串供或者伪造、隐匿、毁灭证据。

预防非法方法收集监察证据。监察强制措施既是监察机关开展调查工作的方法和手段,也是规范监察机关监察取证行为的重要约束。监察机关开展监察取证活动,需要坚持以发现案件真相、规范权力运行、保障基本人权、高效开展工作为宗旨和目标。《监察法》中分别针对言词证据和实物证据的取证方式作了详细规定,强制到案、责令候查、管护、留置实际上属于非取证类调查措施,这类措施的重点在于依法限制被调查人人身自由,非直接用于开展取证工作,其具备的前置性特征能够保障取证工作的有效开展。《监察法》修改前,仅留置措施具有限制人身自由的属性,导致监察机关在采取留置措施时缺乏比例原则的考量,出现滥用留置措施的情形。《监察法》修改后,监察强制措施体系的构建和完善,既丰富了监察机关的调查手段,也有利于进一步规范监察机关的调查取证行为。

(二) 提升调查效率与准确性

节约监察调查工作的资源成本。监察调查工作需要遵循相对严格的时间限制,以保证调查效率,防止案件久拖不决。在职务违法和职务犯罪案件调查过程中,时间是关键因素,监察机关需要迅速、准确地收集证据并查明职务违法犯罪事实,以便及时查清案件情况,保证案件查办的政治效果、纪法效果和社会效果的统一。一方面,监察机关对监察强制措施的运用,能够对被调查人进行集中且高效地调查,迅速掌握案件关键信息和证据,缩短案件调查时间周期。监察强制措施在限制被调查人人身自由的同时,能够降低其干扰调查工作的可能性,保障监察调查工作的有序和高效开展。另一方面,梯度化的监察强制措施体系,使得监察机关能够根据案件情况依法有针对性地采取强制到案、责令候查、管护、留置措施,能够最大限度发挥各监察强制措施的功能,实现对监察资源的合理有效配置,提高调查效率。

为监察调查工作提供强有力手段。监察调查工作是反腐败斗争中最直接和最复杂的领域,监察强制措施是监察调查工作有效开展的重要手段。新型腐败和隐性腐败现象的滋生与蔓延,很大程度上增加了识别腐败行为和监察调查的难度,促使监察机关需要不断优化调查手段。监察强制措施是监察调查措施的重要组成部分,其限制人身自由的强制属性使其具有较强的权威性和威慑性,为监察机关提供了强有力的调查手段。一方面,监察强制措施能够强化涉嫌职务违法或者职务犯罪人员的心理作用,使其意识到其违法犯罪行为终将被揭露和严惩,促使其尽早认罪和悔改。另一方面,监察强制措施能够警示和震慑其他潜在的职务违法犯罪人员,并向全社会表明国家对反腐败斗争的重视程度,彰显零容忍开展反腐败斗争的决心和能力[25]。

保障监察证据收集符合证据标准。根据《监察法实施条例》第六十九条、第七十条的规定,监察机关调查终结的职务违法案件,须达到“证据确凿”的证据标准;监察机关调查终结的职务犯罪案件,须达到“证据确实、充分”的证据标准。监察证据是监察机关认定案件事实的根据,监察机关应当全面、客观地收集、固定能够证明被调查人有无违法犯罪以及情节轻重的各种证据,形成相互印证、完整稳定的证据链。要达到前述证据标准和证据收集要求,监察机关需要在掌握部分案件相关事实的基础上,依法采取限制人身自由强度与证据标准相适应的监察强制措施,确保监察机关案件审查与证据收集达到职务违法和职务犯罪案件的证据标准,提高监察案件办理的实效性[26]。

(三) 保障调查行为合法性与公正性

监察强制措施作为法定监察调查手段,其有效适用能够保障监察调查行为的合法性。根据法律保留原则的要求,限制人身自由的强制措施只能由法律规定,监察强制措施的适用只能由法律明确授权的主体按照法定条件进行。监察机关运用法定的监察强制措施开展调查活动,根据案件调查情况适时调整措施的种类,避免对罪行轻微又不能直接释放的被调查人采取留置措施,有利于实现监察调查权的法治化运行[27]。修改后的《监察法》及《监察法实施条例》对监察强制措施的适用条件和程序进行了详细规定,使得监察机关能够始终在法定权限范围内适用监察强制措施,确保监察调查行为的规范性。

中国知网 https://www.cnki.net

监察强制措施作为监察程序的关键内容,其规范适用能够保障监察调查行为的公正性。遵循法定程序是监察强制措施适用的内在要求,监察机关适用监察强制措施过程中,能够受到程序正当原则的约束,进而提升监察调查行为的公正性。一方面,程序正当原则强调相对方对权力运行的参与性,以调节权力机关与相对方之间地位的不平衡。根据《监察法》第五十条第二款的规定,被管护人员、被留置人员及其近亲属有权申请变更管护、留置措施,体现了被管护人员和被留置人员在监察强制措施适用中的参与性。另一方面,程序正当原则强调保障被调查人的救济权利,建立措施适用程序上的纠错制度[28]。《监察法》第六十九条规定了监察强制措施适用不当时被调查人及其近亲属、利害关系人的申诉权,体现了立法对于监察救济程序的关注,有利于提高监察调查程序的公正性。

四、监察强制措施的法律控制

监察权进入国家权力体系后,必须服从国家权力体系赖以存在的宪法和法律秩序[29]。在监察权运行过程中,监察调查措施的适用与被调查人的人身权、财产权和隐私权等基本宪法权利密切相关。任何权力只要构成对个人基本权利的实际限制,都应当接受正当法律程序的规制[30]。监察强制措施作为限制被调查人人身自由的监察调查措施,更应当接受宪法和法律的规制。监察强制措施的适用应当符合法定性、必要性和正当性,严格遵循正当程序原则,在职权行使上不得超越监察权的职责边界,以实现监察强制措施适用的规范化、法治化和正规化。

(一)实体合法:监察强制措施适用之实体要求

监察强制措施的适用应当符合法定条件。监察强制措施作为国家公权力对被调查人权利的强制干预手段,其适用条件必须由法律明确规定,以确保其具备合法性且符合人权保障的要求。新修改的《监察法》及《监察法实施条例》对各监察强制措施的适用条件进行了详细的规定,包括被调查人涉嫌职务违法或职务犯罪的严重程度、是否存在逃避或妨碍调查的可能、是否可能伪造、隐匿或毁灭证据、是否存在重大安全风险等。监察强制措施适用条件的设定,旨在确保监察强制措施的实施有明确的法律依据,避免措施滥用和侵犯人权[31]。随着国家监察体制改革的深入推进,监察强制措施的适用条件和实施办法还需要进一步细化,如准确界定“根据案件情况”“案件的特殊情况”“办理案件的需要”的具体情形、明确强制到案的手段等,以增强监察机关适用监察强制措施的准确性和有效性。

监察强制措施的适用应当具备现实必要性。必要性是对是否必须适用监察强制措施的实体判断,核心在于审查有无采取监察强制措施的现实需要。在适用监察强制措施前,应当准确考量非强制性调查手段能否满足调查需要,以及是否存在不适用强制措施就无法解决的现实风险。在现实需要的紧迫性方面,通过判断被调查人是否存在逃跑、自杀等重大安全风险,或是否经通知无正当理由不到案,是否存在串供或者伪造、隐匿、毁灭证据等情形,明确是否存在适用监察强制措施的必要性前提。在是否存在非强制性手段适用的可能性方面,只有当谈话、讯问等非强制性手段确实无法满足调查需求,不具备仅适用非强制性手段的可能性时,才能依法适用监察强制措施。因此,在调查措施的适用上,可以遵循先非强制手段再强制措施的适用逻辑,确保措施适用的必要性。

监察强制措施的适用应当具备正当性基础。正当性是对是否应当适用监察强制措施的实体判断,核心在于审查措施适用目的与立法目的是否一致。监察强制措施是程序性保障手段,而非实体惩戒工具,其适用必须紧紧围绕排除监察调查程序障碍、固定案件事实证据的核心目标展开。同时,监察强制措施的适用,必须遵循比例原则,即在实现监察目的的同时,应尽可能将对被调查人的不利影响限定在必要限度内[32]90。比例原则要求监察机关在采取强制措施时,应综合考量被调查人涉嫌职务违法或者职务犯罪的严重程度与监察强制措施强度的适当性,以及可能给被调查人带来的权益侵害程度等因素,选择最符合案件实际情况和调查工作需要的方式,确保所采取的监察强制措施的力度与被调查人的行为性质和严重程度相适应,避免过度干预和侵犯人权[33]。

中国知网 https://www.cnki.net

（二）程序正当：监察强制措施适用之程序要求

监察强制措施的适用必须建立在严格的适用基础和审批程序之上。严格的监察强制措施适用基础和审批程序，是防范监察权恣意行使和确保监察强制措施适用的规范性与权威性的基本要求。一方面，监察机关在决定采取强制措施前，必须收集到足够的证据和线索，能够初步证明被调查人涉嫌严重职务违法或者职务犯罪。这一要求确保了监察强制措施的适用不是随意的，必须具有充分的事实依据作为适用基础，不得突破法定范围对监察强制措施进行泛化或恣意适用。另一方面，强制到案、责令候查、管护、留置措施的实施，需要经过监察机关内部的严格审批，审批程序通常包括提出申请、审查证据、评估必要性、作出决定等多个环节，不得由监察人员自由裁量。在审批过程中，监察机关应当综合考量被调查人的个人情况、案件性质、社会危害程度、危险程度等因素，确保监察机关对案件情况和被调查人情况具有较为准确的认识和把握，提高措施适用的准确性。

监察强制措施的执行应当遵循严格的程序规范。监察强制措施的执行环节意味着该措施从程序性授权转化为对被调查人人身自由权的实际干预，遵循严格的程序规范是保障被调查人基本权利的应有之义。首先，监察机关在采取强制措施时，必须向被调查人出示相关的法律文书，如管护决定书、责令候查人员权利义务告知书等，明确告知被调查人被采取强制措施的原因、期限、权利义务等内容，确保被调查人的知情权得到充分保障。其次，在执行过程中，监察机关应当严格遵守法定的时间限制。例如，责令候查最长不得超过十二个月。此外，监察机关在采取强制措施时，还需要注意保护被调查人的其他合法权益。例如，监察机关应当保障被强制到案人员、被管护人员以及被留置人员的饮食、休息和安全，提供医疗服务，对其谈话、讯问的，应当合理安排时间和时长。同时，监察机关还应当及时通知被调查人的家属或者所在单位，告知其被采取强制措施的情况和地点。

监察强制措施的解除与后续处理应当遵循严格的程序要求。监察强制措施的解除标志着被调查人人身自由权的恢复和监察强制措施法定效力的终止，遵循严格的程序要求是保障被调查人后续合法权益、维护监察程序完整性的内在要求。首先，当监察机关认为被调查人已经不存在妨碍调查的可能性，或者监察强制措施的目的已经实现时，应当及时解除强制措施。解除监察强制措施时，监察机关需要制作相应的法律文书，并向被调查人及其家属或者所在单位送达。其次，在解除强制措施后，监察机关还需根据案件的具体情况进行后续处理。经调查发现被调查人确实存在严重职务违法或者职务犯罪行为的，监察机关应当依法作出相应的处理决定，如给予政务处分、移送检察机关审查起诉等；经调查发现没有证据证明被调查人存在违法犯罪行为的，监察机关应当撤销案件，并通知被调查人所在单位。

（三）内控机制：不得超越监察权力之边界

在监察权范围内适用监察强制措施。监察权是宪法赋予国家监察机关依法对公职人员行使公权力进行监督、调查、处置的权力，监察权的行使必须在宪法和法律的框架下进行，确保不侵犯被调查人的合法权益[34]。监察强制措施作为监察权限的重要组成部分，其实施必须严格限定在监察权力的边界之内，不得超越法律赋予的权限和范围。监察强制措施的实施必须建立在合法、合理、必要的基础之上，不能随意扩大适用范围或滥用。监察机关在采取强制措施前，必须充分收集证据，确保有合法的依据认为被调查人存在涉嫌严重职务违法或职务犯罪行为，并存在监察强制措施适用的法定条件和情形。同时，监察机关不得自行设定或变更监察强制措施的种类、期限、适用条件等。

准确把握各项监察强制措施的适用条件和程序。在监察强制措施的实施过程中，如何确保不超越监察调查权的边界，是监察机关需要把握的基础问题。一方面，准确理解各项监察强制措施的适用条件。监察机关办案人员要准确理解各项监察强制措施的适用条件及其内涵，把握好不同监察强制措施之间的内在关联和转换关系，既要将某一项措施的适用条件理解透彻，也要深谙监察强制措施体系的构建逻辑，为监察强制措施的精准适用打好基础。同时，对于有关“根据案件情况”“案件的特殊情况”“办理案件的需要”等未予明确列举的情形，在立法对其作出细化规定前，监察调查人员需结合案件情况和

中国知网 https://www.cnki.net

办案经验进行具体研判,恪守比例原则和人权保障原则的基本要求,在监察强制措施的适用中实现政治效果、纪法效果与社会效果的有机统一。另一方面,强化程序意识,将程序正当原则贯穿监察强制措施适用全过程。监察调查人员要遵循程序正当原则,增强监察强制措施适用的正当性和公正性,确保被调查人的基本权利不受非法干预[35]。

进一步完善监察强制措施相关制度和机制。在监察强制措施的规范化适用中,如何通过制度和机制的完善守住监察强制措施的法定限度,是监察机关需要把握的核心问题。一方面,加强对监察强制措施的立法规范。通过制定更加详细、具体的监察法规或监察规范性文件,进一步细化监察强制措施的适用条件、程序等具体规则,为监察机关提供明确的规范指引。同时,健全对监察强制措施的监督机制,可在监察机关内部设立专门监督部门或专职监督人员,对强制措施的适用情况进行全程监督,及时发现和纠正监察强制措施适用过程中存在的问题,确保每一项监察强制措施的适用都符合法定条件和程序要求。另一方面,不断加强对监察机关工作人员的培训和教育。通过加强政治品格、法律法规、职业道德等方面的培训和教育,提高监察机关工作人员的政治素养、法律素养和职业素养,确保其能够正确理解和准确适用监察强制措施,提升监察机关适用监察强制措施的规范化、法治化和正规化水平。

五、结语

监察强制措施是监察权的重要组成部分,以深入推进党风廉政建设和反腐败斗争为政治旨归,以监察法律法规为规范基础,以监督公权力为目标导向。监察强制措施通过对被调查人的人身自由予以适当限制,能够保障监察程序的有序推进,确保案件调查取证活动的有效开展。从法律控制的角度而言,监察强制措施的适用必须严格遵守宪法和法律的规定,遵循法定条件和正当程序,确保被调查人的基本权利得到尊重和保护。随着监察体制的不断完善和监察法治化水平的不断提升,监察强制措施体系将更加规范化、科学化。一方面,监察机关需进一步完善内部监督制约机制,确保监察强制措施的适用合法、准确、公正。另一方面,要不断完善相关法律法规,为监察强制措施提供更加具体的适用规则。同时,随着数字化、智能化监察手段的应用,监察强制措施的适用效率和准确性将得到进一步提升,为打击职务违法犯罪、推进反腐败斗争提供更加有力的法治保障。总之,监察强制措施的规范适用和制度发展是监察工作规范化、法治化和正规化建设的重要方面,需要不断加强规范完善与制度构建。

参考文献:

[1]《当代汉语词典》编委会. 当代汉语词典[M]. 北京:中华书局,2009.
[2]辞海编辑委员会. 辞海:1965 年新编本[M]. 香港:中华书局香港分局,1965.
[3]邹瑜,顾明. 法学大辞典[M]. 北京:中国政法大学出版社,1991.
[4]魏昌东.《监察法》监察强制措施体系的结构性缺失与重构[J]. 南京师大学报(社会科学版),2020(1):108-119.
[5]兰哲. 权力规制视角下监察调查权的运行逻辑与功能调适[J]. 比较法研究,2024(5):153-166.
[6]刘金国. 关于《中华人民共和国监察法(修正草案)》的说明——2024 年 9 月 10 日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上[Z]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2025(1):28-30.
[7]田坤,侯天豪. 论监察"管护"措施的立法基础、制度定位及实施路径[J]. 党内法规研究,2025(1):115-121.
[8]吕晓刚,朱烨苗. 监察强制措施体系化视野下留置措施适用完善研究[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版),2025(4):93-105.
[9]卫跃宁,刘帅. 论监察强制措施的构建与完善[J/OL]. 浙江工商大学学报,1-12.(2025-08-14)[2025-09-28]. https://link.cnki.net/urlid/33.1337.C.20250814.1133.002.
[10]王小光. 监察禁闭的制度机理与规范构造[J]. 上海政法学院学报(法治论丛),2025(3):136-150.
[11]吕松锋. 监察权属性"三个定位向度"之辨析[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2025(6):174-180.
[12]张桂林. 百年来中国共产党公权力监督思想研究[J]. 政治学研究,2022(5):49-60.
[13]刘红凛. 党的全面领导、广义政党政府与中国特色权力监督的底层逻辑[J]. 学术界,2025(8):5-14.

中国知网 https://www.cnki.net

[14]吕松锋. 监察调查的属性、原则及特征探析[J]. 河南社会科学,2024(5):16-23.
[15]李庚. 准确把握新增监察强制措施的内涵依法审慎适用监察强制措施[J]. 中国纪检监察,2025(1):49-50.
[16]李小猛. 回归基本权利保障本义:刑事强制措施的发生逻辑与体系拓展[J]. 法学,2024(12):142-157.
[17]刘计划. 监察委员会职务犯罪调查的性质及其法治化[J]. 比较法研究,2020(3):160-174.
[18]周叶中,莫广明. 论反腐败制度建设与公民基本权利保障[J]. 学习与实践,2017(3):41-48.
[19]罗珊,刘怡君. 论监察"强制到案"措施的性质特征、功能定位与规范运行[J]. 党内法规研究,2025(1):101-107.
[20]秦前红. 监察法学教程[M]. 北京:法律出版社,2025.
[21]李蓉,彭翊航. 论监察"责令候查"措施的功能定位、构设维度和价值目标[J]. 党内法规研究,2025(1):108-114.
[22]刘静坤等. 监察证据原理与方法精要[M]. 北京:中国方正出版社,2024.
[23]韩晗. 职务犯罪调查数字化转型的理论检视与规范治理[J]. 法学家,2024(5):128-141.
[24]阳平. 监察取证原理与规则[M]. 北京:法律出版社,2023.
[25]王贞会. 法制度功能运行的系统维度与路径实现:以刑事强制措施为例的分析[J]. 社会科学战线,2022(11):193-199.
[26]张红哲. 监察证据标准的理论阐释与优化路径[J]. 中外法学,2023(3):785-802.
[27]何静. 监察留置措施的功能定位与规范续造[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版),2021(2):123-131.
[28]杨登峰. 行政程序法定原则的厘定与适用[J]. 现代法学,2021(1):74-89.
[29]莫纪宏. 国家监察体制改革要注重对监察权性质的研究[J]. 中州学刊,2017(10):43-51.
[30]秦前红,石泽华. 目的、原则与规则:监察委员会调查活动法律规制体系初构[J]. 求是学刊,2017(5):93-103.
[31]王圭宇,张亚娟. 监察留置措施的适用条件论析[J]. 河南财经政法大学学报,2020(1):111-119.
[32]喻少如. 中华人民共和国监察法条文解读与法律适用[M]. 北京:中国法治出版社,2025.
[33]汪海燕. 比例原则在监察调查制度中的适用[J]. 行政法学研究,2022(5):69-82.
[34]陈瑞华. 论国家监察权的性质[J]. 比较法研究,2019(1):1-15.
[35]冯英楠. 论《监察法》的宪法定位与腐败治理体系的发展[J]. 科学社会主义,2018(3):96-100.

[责任编辑:苗竹青]

The Attributes, Functions, and Limitations of Supervisory Coercive Measures

YU Shaoru, MAO Deyu

(School of Administrative Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: Supervisory coercive measures serve as critical instruments for supervisory organs in case investigations, demonstrating substantive distinctions from criminal coercive measures in terms of the nature of such measures, applicable targets, and procedural application. Supervisory compulsory measures, as an important component of supervisory power, possess distinct political attributes, legal attributes and public power supervision attributes. In the domain of procedural safeguards, these measures propel the progress of investigative procedures, protect the lawful rights and interests of subjects under investigation, and ensure effective procedural articulation. Pertaining to evidentiary collection, they lawfully secure control over subjects and obtain evidence, enhance investigative efficiency and accuracy, while safeguarding the legality and impartiality of investigative acts. The application of such measures constitutes a restriction on the investigated person's right to personal liberty, directly producing legal effects that interfere with fundamental rights. Their application must adhere to the principle of legality. Specifically, the application of supervisory compulsory measures must conform to the requirements of a statutory basis, necessity, and legitimacy, strictly follow legally prescribed procedures, and must not infringe upon the lawful rights and interests of the persons under investigation. Thereby, the work of supervision shall be advanced in a standardized, law-based, and regularized manner.

Key Words: supervisory investigation; supervisory coercive measure; compulsory appearance; order for further investigation; management and protection; detention

中国知网 https://www.cnki.net