

纪检监察

法定执行权视域下公安机关协助监察措施的类型化建构

高长见¹, 陈煜冰²

(1. 中共中央党校(国家行政学院), 北京 100091; 2. 中国政法大学 纪检监察学院, 北京 100088)

[摘要] 2024年首次修订的《中华人民共和国监察法》对监察强制措施体系进行阶梯式重建,但未回应监察权限不完整的事实。既有研究对监察协助属性的讨论分为行政协助说、刑事司法协助说与折中说,但均存在不足。以监察机关是否享有法定执行权为标准,将公安机关协助监察措施分为“配合型协助”与“执行型协助”:前者呈现为“监察决策—监察执行—公安配合”,后者表现为“监察决策—公安执行”的结构。此项分类由政务连带理论、决策—执行—监督分工理论与警察权功能二分理论共同证成,既廓清不同监察协助行为属性,也为后续程序建构确立逻辑起点。以此为基础,在程序机制的设计上,围绕配合型与执行型协助的提请、审核、执行与责任四个环节构建差异化的程序规则,保障监察调查权依法运行的同时,为公安机关协助监察活动提供清晰指引。

[关键词] 监察协助;法定执行权;配合型协助;执行型协助;警察权

[中图分类号] D26 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 2096-3114(2026)04-0100-12

2024年《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)进行了首次修正。值得注意的是,新修订的《监察法》在原有基础上对于监察强制措施进行了阶梯式重建,解决了被学界长期诟病的强制措施单一性问题。然而,监察措施的有效执行,需要直面一个固有的难题,即虽然监察机关依法享有监察措施决定权,但并不拥有完备的监察执行权。此时,不完整的监察执行权限与其他机关(尤其是公安机关)协助的规范化之间形成制度张力。

对此问题,学者持不同意见,可以归纳为权力限制说、权力专属说和权力有限说。权力限制说认为立法是为避免监察权力过分集中而有意搭建的新型监督关系^[1],若将强制权赋予监察机关,不仅会产生权力失控风险,而且有悖于权力制约的宪法要求,这正是立法对权力配置考量后的谨慎设置^[2]。权力专属说从警察权的特殊性出发,认为高强度的人身强制性权力是专属于警察的权力且具有排他性,其他机关不具有强制性权力的执行权,法律如此规定是出于对警察“特殊的强制性”^[3]权力的法律保留。权力有限说认为监察机关缺乏对特定调查手段的自主执行^[4],对监察调查效率造成影响,设定监察警察将改变这一局面^[5]。这些研究为深入认识公安机关和监察机关关系做了有益探索,但仍存在理论盲区,现有研究主要以协助行为属性作为类型化的起点,而未追问监察机关对被协助措施是否拥有法定执行权。有鉴于此,本文引入“法定执行权”这一核心标准,重构公安机关协助监察措施的分析路径,力图破解监察协助实务中“过度配合”与“消极协助”并存的现实难题。

[收稿日期] 2025-12-27

[基金项目] 四川省纪检监察前沿问题研究专项(重大项目)(SC25ZDJC007)

[作者简介] 高长见(1978—),男,河南西华人,中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部教授,主要研究方向为纪检监察学、监察法学,邮箱:gcj918@163.com;陈煜冰(1998—),女,陕西商洛人,中国政法大学纪检监察学院博士生,主要研究方向为纪检监察学、监察法学。

一、公安机关协助监察措施执行的法律性质

(一)“监察协助”的概念厘清

如何表述公安机关协助监察机关的行为,学界尚未形成共识。在中国知网检索,可见“监警协助”、“监警协作”或“监察协助”等不同的表述,术语分歧背后折射出的是对协助行为性质、制度定位等认识的差异。基于此,明确监察协助行为的法律属性,成为监察协助机制建构的首要问题。具体分析来看,监警协助重在强调监察机关与公安机关之间的主体地位,而监警协作则侧重于二机关之间的持续性合作关系,无法体现提请公安机关协助的个案化要求。相比之下,监察协助成为涵盖监察机关与其他机关协助关系的确切表达,既避免了主体顺序变化带来的理解问题,也为后续监察机关协助其他机关的机制探索保留一定空间。

所谓“监察协助”,是指监察机关在履行监察职责过程中,基于法律规定或工作需要,向其他国家机关或单位提出协助请求,或给予其他国家机关或单位协助,使不相隶属的机关之间形成联系的法律制度。监察协助制度可依据协助主体、协助内容等范围,区分为广义的监察协助与狭义的监察协助两种。广义的监察协助,指监察权运行过程中涉及的所有协助制度,旨在保障监察职权的有效运行。就协助主体来讲,广义监察协助主体具有广泛性,包括但不限于公安机关、人民检察院、人民法院等其他机关。就协助内容而言,广义监察协助呈现多维度的协助方式,包括人员配合、场所提供、信息共享等。而狭义的监察协助,应特指监察机关与某一特定国家机关之间,就特定事项依法互相配合、互相制约的协助制度。本文研究的重点在于以公安机关为协助主体、以监察措施执行为协助对象的狭义监察协助,旨在厘清公安机关与监察机关协助过程中的职能定位、权限边界,进而为后续研究提供理论指引。

(二) 监察协助的多元化特征

公安机关协助监察执行是典型的监察协助,它不同于行政协助等其他协助类型,从协助行为关系、启动条件、案件范围三方面总结得出,监察协助具有辅助性、必需性和职务性的多元化特征。

第一,监察协助具有辅助性的特点,可分为强辅助和弱辅助。德国行政程序法和1999年修订的西班牙行政程序法都将“辅助性”作为协助类制度的共同特点,监察协助也不例外。就公安协助监察执行而言,其辅助性具有强弱之分,辅助性强弱则取决于监察机关是否对被协助事项享有法定执行权。具体来讲,监察机关在无法律授权的执行权前提下所进行的协助请求应属于一种必然结果,相应的公安协助的辅助性程度较高;当监察机关不享有法定执行权时,此时的公安协助监察执行的辅助程度较低。

第二,监察协助具有必“需”性特征,而非必“须”性。根据《监察法》第四条的规定,只有在满足“工作需要”的协助条件时,监察机关方可启动协助请求。这显著区别于传统协助,例如行政协助的前提是为实现行政职能^[6],而穷尽一切手段的必“须”帮助,时常具有临时性或个案性特点^[7]。警察提供的危难协助更具有协助排除、阻止侵害的必“须”救援特点^[8]。比较之下,监察协助具有必需性特征,属于工作需要或法律明确规定之需要^[9],不具有排他性、紧急性特点。必“须”性与必“需”性的区分,决定了监察协助与其他协助在启动要件、协助义务层面的差异。具体而言,必需性协助要求监察机关提请其他机关予以协助时,以工作需要为启动要件,被请求机关承担有条件的合理配合义务。德国《联邦行政程序法》第5条列举了行政机关寻求职务协助的范围,同时也规定了禁止提供协助的内容^[10],德国采取“列举+禁止”的协助规定,值得我国借鉴与学习。

第三,公安机关协助监察的案件是监察机关调查的职务违法、犯罪案件,具有鲜明的职务性。不同于监察协助,公安机关向其他机关提供协助的领域十分广泛,既有涉及公共事务管理的行政协助,也有刑事司法协助中的调查取证等。但公安协助监察的案件却呈现高度封闭化,限定在职务违法与职务犯罪两大类。由此,职务性成为监察协助有别于传统协助的重要区分,更为划定监察协助范围提供标识。

（三）公安机关协助监察措施执行的法律属性

公安机关协助监察执行属于监察协助的一种。理论上对公安机关协助监察机关的法律性质界定存在争议,源于监察机关违法、犯罪调查权的复合性和公安机关刑事侦查职能与治安管理职能多样性因素。

确定公安机关协助监察措施执行的法律属性,可以从以下四个层面思考:第一,主体定性。公安机关作为集行政治安管理与刑事侦查职能于一体的国家权力机关,承担着维护政治安全、社会管理和公共服务等任务^[11]。应当认为,公安机关协助监察机关执行行为原则上属于依据《监察法》规定产生的协助主体,主要辅助监察执行的完成,但在特殊情形下(如通缉、限制出境、技术调查)属于行政治安或刑事侦查的职权回归。第二,行为定性。若因公安机关协助行为对公民权利义务产生直接法律效果,如独立发布通缉、独立执行限制出境等,此时协助行为具有独立性,其效力理应归属于公安机关,即执行型协助;若公安机关仅提供辅助力量,如辅助看护、辅助留置等,此时公安机关协助行为不具有独立性,公安机关仅承担配合执行职能,即配合型协助。第三,裁量定性。《监察法》上的“应当协助”似乎将公安协助义务定为“羁束性”义务,本文对此持商榷态度。羁束性义务的公安协助容易产生“过度配合”的协助困境,若要破解此种难题,应对协助义务进行谨慎分析,即面对协助申请,公安机关可以拥有必要的裁量空间。第四,效果定性。德国《联邦行政程序法》第7条明确规定请求机关对所请求措施合法性负责,受请求机关对行政辅助行为负责^[10],但我国对此并无明确规定。本文认为,配合型协助下,公安机关协助行为属于附属法律行为,因此基于瑕疵履行、违法履行的责任归属原则上是监察机关承担;而执行型协助是公安机关实施的独立法律行为,公安机关应对该行为负责。

（四）基于执行权归属的二元类型划分——对“三说”的继受和超越

现有研究对监察协助的分类,多基于法律属性的判断。主要有“行政协助说、刑事司法协助说、折中说”。行政协助说认为,监察协助与行政协助具有高度相似性。刑事司法协助说则以监察调查权的性质展开,认为其与刑事侦查调查权本质相同,协助监察机关的行为理应为刑事司法协助^[12]。但多数学者持折中说观点,认为监察协助应当具有行政协助与刑事司法协助的双重性质^①。实际上,行政协助说肯定了监察协助的公法属性,却忽视了公安机关协助执行技术调查、通缉等措施的行为性质;刑事司法协助说是基于监察调查权与侦查权具有同质性的角度^[13],揭示了监察协助的程序法意义,但忽视了监察调查的复合性,即监察机关除拥有职务犯罪调查权,还拥有职务违法调查权,此学说无法涵盖职务违法案件中的协助行为。相比之下,折中说是较为稳妥的技术解释路径,即认为监察协助具有双重法律属性。

本文以“法定执行权”为判断标准,尝试对折中说进行细化,进一步解释为若监察机关拥有法定执行权,公安协助行为性质应附属于监察主行为;若监察机关不享有法定执行权,公安协助行为应属于独立执行行为,其性质由公安机关行使的职权决定。因此,以法定执行权为标准的二元分类说,不仅延展了折中说的理论视角,而且借用执行权归属的思考路径,厘清了监察协助属性难题,更为后续构建二元化的监察协助机制奠定基础。

二、公安机关协助监察措施执行的正当性基础

以法定执行权为判断标准,将公安机关协助监察措施区分为“配合型协助”与“执行型协助”。此二元分类并非单纯的逻辑推演,背后体现出监察机关与公安机关关系的理论思考,即政务连带理论、决策-执行-监督分工理论和警察权功能二分理论,分别回应了监察协助为何产生、何以执行权归属为基准以及何以呈现二元形态。只有这三重理论共同作用,监察协助二元分类才能实现从“可能”到“可辨”

①相关论文可以参考杨庆、陈辉:《监警协助机制的类型化形塑》,载《广西警察学院学报》2024年第5期;郑琳:《公安机关协助配合监察机关的行为性质及程序构造》,载《政法学刊》2022年第2期。

的逻辑证成。

(一) 政务连带理论

有论者认为政务连带理论是监察协助的重要理论基础,即公安机关协助监察机关是使本应职能分立的国家机关,因协同反腐的共同国家使命而产生的政务连带关系^[1]。狄骥在《宪法论》中系统阐释了社会连带主义法学思想,人属于社会性的存在,社会性的人类彼此间又因为某种共同需求发生关联。狄骥否定了霍布斯、卢梭等人主张的社会契约的观点,认为完全的自由主义是空洞的假设,是不切实际的幻想^[14]。在社会连带主义学说下,国家的权力来源于社会分工所履行的义务^[15]。而政务连带是社会连带属性下的公法延伸,可以运用在公安协助监察机关的相关问题研究之中。

政务连带符合公安协助监察机关的理论要求。一方面,公安机关与监察机关因职能不同而分离。国家监察体制改革将监察机关独立出来,监察权成为新型国家权力。另一方面,由于高效反腐的共同使命,本应职能分离的二者又发生关联,即公安机关协助监察办案。最后,法律授权二者发生关联后呈现良性的分工与合作,即秉持互相配合与互相制约原则。

政务连带理论贯穿于所有监察协助制度。从主体上划分,政务连带关系不仅发生在公安机关与监察机关之间,还应存在于监察机关与检察机关、监察机关与审判机关之间;从环节上划分,分别对应调查环节、审查起诉环节、审判环节等各环节中;从目的上划分,分为基于实现反腐败的目的、维护公共秩序的目的等,而基于政务连带理论发生的公安协助监察措施应坚持以实现集中高效反腐败的目标为导向。

(二) “决策-执行-监督”分工理论

决策、执行与监督三分的内在逻辑在于社会分工,即提高政府管理效率的基本手段是社会分工^[16],政府的决策责任、执行责任与监督责任分工下对应的是决策权、执行权与监督权三权划分。《监察法》对技术调查、通缉、限制出境措施的执行权予以法律保留,监察机关对此三类事项仅拥有决策权,此种横向分布并非简单的职能划分,而是通过法定执行权的归属配置,让监察机关与公安机关之间形成“主导-辅助”与“决策-执行”的协助关系,致使法定执行权成为监察协助类型化的标准。

决策权、执行权与监督权分工理论区别于西方三权分立,是中国特色的权力分工学说。而决策权、执行权与监督权相互制约与协调的“功能性分权”结构是中国特色的权力体系^[17]。党的十八大、十九大报告提出构建明确的权力运行体制,推进权力结构科学化配置,规范监督权力运行。纵观《监察法》,监察机关对监察调查事项的权限,可以划分为“监察决策-监察执行-公安配合”和“监察决策-公安执行”两类。这背后蕴含着决策权、执行权与监督权权力分工的深刻思考。法律对特定事项执行权的有意保留,是权力分工的体现,也是防止监察权力过度集中实现有效权力制约的合理设计,具有较强约束力。也正是这种约束力,使得执行权归属成为二元划分标准,具有独特的规范意义。

(三) 警察权的功能二分理论

政务连带理论为协助发生提供理论基础,而警察权功能二分理论则为公安机关成为协助主体提供依据。警察权是一种以暴力手段为后盾的国家权力^[18],其最突出的特征在于能够直接行使暴力手段。有学者在分析监察机关与公安机关关系中敏锐地指出,既有研究忽视了公安机关内部执法主体的差异,公安机关内部具体承担执法工作主体分为警察和警务辅助人员,在具体探讨时应警惕对公安机关的整体性研究^[19]。该观点为研究监察机关与公安机关的协助关系性质提供了可行思路。

《中华人民共和国人民警察法》(以下简称《人民警察法》)第二条规定的人民警察有多种^①,但在监察协助中多为公安机关,这是公安警察职能的广泛性决定的,即公安机关不仅拥有行政管理职能,而且

^①《人民警察法》第二条规定:“人民警察的任务是维护国家安全,维护社会治安秩序,保护公民的人身安全、人身自由和合法财产,保护公共财产,预防、制止和惩治违法犯罪活动。人民警察包括公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察。”

还拥有侦查权、刑事强制权与刑罚执行权^[20]。因此,广泛性是公安机关成为协助主体的首要原因,但随之带来的是权限边界模糊问题,公安机关在协助不同监察措施时,协助行为的性质会发生变化。根本原因在于,监察体制改革创设了一个传统的警察职能无法涵盖的新型协助模式,此种模式下,公安机关需根据监察机关的决策来承担不同的职能角色,而传统分析路径已无法解释新型监察协助的变化。

功能主义解释论有望成为破解办法。在功能主义解释下,执行权力并非一个涵括立法和司法之外的所有行为的单纯集合概念,而更多表达了“直接的国家作为”的诸项功能^[21]。依据此方法,警察权在监察协助场域可以被理解作为一种根据场景而发生功能分化的动态权力,本文称为“警察权的功能二分理论”,具体表现为强制力与保障力的功能体现,在监察协助场域分别对应着执行型协助与配合型协助。此种警察权二分法,在德国警察法学上早有体现。德国警察法以危险防止与刑事追诉将警察权进行基础划分,且有实质警察与形式警察概念之分^[22]。前者通过发挥公众行政的约束功能,后者指警察依据特别法授权取得任务和权限^[23]。德国的警察二分法虽然无法与我国公安协助监察执行中的“强制力—保障力”一一对应,但二者皆具有单一主体、多重功能,且依据场景变化的法理逻辑。警察权功能二分理论进一步加深了配合型、执行型二元分类标准的可行性。保障力功能对应配合型协助,公安机关依附监察机关提供辅助执行力量;强制力功能对应执行型协助,公安机关独立行使执行行为。此时,公安机关与监察机关的协助关系并非简单的配合关系,而是警察权主动适应国家监察体制改革所进行的系统性、结构化的权力衍射与功能适配。

综上所述,政务连带理论、决策—执行—监督分工理论以及警察权功能二分理论共同构成了“配合型—执行型”二元分类的正当性基础。三者分别回答了监察协助的合作正当性、分工正当性、协助形态正当性(公安机关承担不同协助角色的正当性),构成层层递进的证成路径,为后续类型建构作理论铺垫。

三、公安机关协助监察措施的类型建构:以执行权为核心

以监察机关是否享有法定执行权为标准,可以对公安协助监察事项进行类型化区分:若法律并未授予监察机关针对某项措施的执行权,此时公安机关协助监察执行的行为不应是辅助配合地位,而应发挥主导作用,形成“监察决策—公安执行”的协助关系,称为执行型协助;反之,若监察机关拥有法定执行权,二者的协助关系为“监察决策—监察执行—公安配合”,即配合型协助。

结合新修订的《监察法》及《监察法实施条例》,可以将监察措施进行类型划分,具体划分见表1。

表1 监察措施类型划分

协助类型	监察措施	决定主体	监察机关是否有法定执行权	主要协助主体	协助权限来源
配合型协助	强制到案	监察机关	是	公安机关	《监察法》等
	责令候查	监察机关	是	公安机关	
	管护	监察机关	是	公安机关	
	留置	监察机关	是	公安机关	
	禁闭 ^①	监察机关	是	公安机关	
	搜查;谈话; 讯问;询问; 查询、冻结; 调取、查封、扣押; 勘验检查;鉴定;	监察机关	是	公安机关、 金融机构等	
执行型协助	技术调查	监察机关	否	公安机关	《监察法》《刑事诉讼法》等
	通缉	监察机关	否	公安机关	《监察法》《刑事诉讼法》等
	限制出境	监察机关	否	公安机关	《监察法》《出境入境管理法》等

①禁闭是否属于监察强制措施尚有争议,本文采取广义的监察强制措施。相关论文有喻少如、毛德玉:《监察强制措施的属性、功能与限度》,载《南京审计大学学报》2026年第2期;穆远征、张惠茹:《论监察“禁闭”措施的功能定位与规范适用》,载《党内法规研究》2025年第1期。

(一) 配合型协助事项:以监察机关为主导的“配合型”协助

配合型协助使监察机关与公安机关之间形成“监察决策—监察执行—公安配合”的协助关系。由上表可知,配合型协助具体还可以分为公安机关协助监察强制措施类和其他监察措施两类。构建公安机关与监察机关的配合型协助关系,并非仅是理论构想,而是实践情况的总结。以监察留置为核心,梳理相关典型案例,见表2。

表2 典型案例(1)

检索词	典型案例	协助人员	协助内容
刑事案件、协助留置为检索词,检索到1起案件。	(2019)浙0212刑初879号	协助留置室的辅警	看管被留置人、特殊情况及时向值班民警汇报
公安机关协助、贪污贿赂罪等检索词,检索到27起案件,有效案例3起。	(2018)湘1125刑初219号	公安机关(民警)	协助监委将被调查人员带回接受调查
	(2018)云0114刑初584号	公安机关(民警)	协助监委将王某带回调查
	(2019)云0925刑初76号	公安机关(民警)	协助监委将杨某带回留置点
留置、公安机关协助、刑事案件为检索词,检索案例17起,有效案例3起。	(2019)闽0206刑初229号	公安机关(民警)	协助监察机关将陈某带至留置场所
	(2020)云2327刑初38号	公安机关(民警)	协助催收李某某违规贷款资金的报告等
	(2017)沪0116刑初1218号	公安机关(民警)	协助查询银行账户
留置看护、刑事案件、贪污贿赂罪等检索词,检索案件9起,有效案件5起。	(2019)辽05刑终131号	公安机关留置看护支队	执行留置
	(2020)川1503刑初106号	辅警	留置看护
	(2019)辽0504刑初319号	公安机关留置看护支队	执行留置
	(2019)辽0321刑初77号	公安机关留置看护支队	执行留置
	(2018)辽0504刑初293号	公安机关留置看护支队	执行留置

由表2可知,具体协助监察执行的公安机关分为辅警和民警两类,为进一步分析公安协助“配合型”事项实践情况,将检索词限定为“辅警”或“警务辅助人员”,可以进一步获取公安机关协助留置的特征。

表3 典型案例(2)

检索词	典型案例	协助人员	协助内容
留置看护、辅警、刑事案件等检索词,检索案件8起。	(2020)吉01刑终404号	公安机关聘请的专为承担监委留置场所看护工作的人员	留置看护
	(2020)鄂0984刑初628号	辅警	留置看护
	(2020)鲁1403刑初124号	辅警(本案还涉及由民警和辅警组成勤务专班)	留置看护(勤务专班负责对被留置人员看护、监控等任务)
	(2020)吉0105刑初134号	辅警	留置看护
	(2019)川2022刑初154号	辅警	留置看护

根据表2和表3可知,司法实践中,公安机关协助监察留置,具有以下特点:一方面,公安机关协助留置主体分为三类:民警、辅警和公安机关专门聘请去监委执行留置看护的人员。协助留置看护的主体大多为辅警,或者为辅警和民警组成的勤务专班人员。另一方面,公安机关协助留置的主要内容有留置看护、执行留置、协助被留置人至留置场所等。其中,由公安机关留置看护支队执行留置的案件多集中于2018年和2019年。这一时期正值《监察法》颁布实施之初,监察体制改革处于初步探索阶段,相关配套机制尚未健全,监察机关在实践中常常依托公安机关既有场所执行留置措施。自2020年以来,随着监察体制改革持续深化,监察机关不断完善和建立独立的留置场所,依托公安机关场所执行留置措施的情况显著减少。当下,公安机关协助监察执行留置的职能,主要转向以维护公共秩序、保障被调查人人身安全、保障监察程序依法顺利进行等内容。

1. 公安协助监察强制措施

协助强制到案。《监察法》第21条规定,监察机关依法审批后可以强制要求被调查人到案接受调查。监察法将强制到案的时间限制在12小时,最长不可超过24小时。可以看出,强制到案对被调查人人身自由限制程度较低,具有短暂性^[24],与刑事拘传措施关于短期控制人身自由的定位较为相似^[25]。

公安机关协助强制到案,应当尊重被调查人人权,严禁超期强制到案、变相延长强制到案期限等损害被调查人权益的协助方式。

协助责令候查。责令候查是监察机关独有的监察强制措施,但其功能与刑事诉讼中规定的监视居住有异曲同工之处。也有学者认为《监察法》对于责令候查的规定,与刑事诉讼中的取保候审具有相似的表述^[26]。公安机关在协助责令候查的过程中,应努力配合监察机关,保障被责令候查人员未经批准不得离开所居住的直辖市、设区市的市区或不设区的市、县的辖区,并应当将被责令候查人违反义务的情形,及时反馈给监察机关。

协助管护。《监察法》新增管护措施,与强制到案、责令候查构成了阶梯衔接的监察强制措施体系。该措施主要适用于未被采取留置,但存在自杀、逃跑等重大现实风险的被调查人。公安机关协助执行管护措施应在安保义务的基础上,尽好辅助配合监察执行的看护责任。例如对被调查人实施安全有效的看护,预防和制止自杀、逃脱等行为。同时关注被调查人的主观情绪变化,若发现被调查人风险升级,及时告知监察机关变更调查措施,但也要注意不可过度干预被调查人的基本生活。

协助留置。《监察法》第49条规定,监察机关采取留置措施,可以根据工作需要提请公安机关配合。第2款还规定针对省级以下监察机关留置场所的看护勤务由公安机关负责。本条赋予监察机关依据“工作需要”请求公安机关协助的权利,即监察机关可以因法律因素或事实因素的需要,在执行留置的过程中请求公安机关协助执行^[27]。公安机关协助留置执行分为两类:第一种是基于监察机关提请协助,公安机关协助执行自身职权内的协助配合,例如监察机关留置过程中遭遇暴力阻碍行为,引发现场秩序混乱等问题,此时公安机关依法行使职权,排除现场妨害,维持现场秩序,配合监察人员完成留置,此种协助行为具有部分独立性。第二种指在监察机关请求下要求公安机关派员与监察人员一起执行留置的行为,此种协助行为具有一定的从属性。例如,监察法规定省级以下监察留置场所的看护勤务由公安机关负责,此时的公安看护任务附属于监察留置的主行为。

协助禁闭。禁闭也是监察强制措施的一种。由于禁闭适用于监察机关内部人员,在学术研究中容易被遗漏。实际上,禁闭措施的增加完善了梯度性监察强制措施,与强制到案、责令候查、管护、留置强制措施形成前后衔接、上下配套的监察强制措施体系^[28]。监察禁闭是为防止造成更为严重的后果或恶劣影响而实施的手段。监察机关在采取禁闭的过程中可以请求公安机关协助,例如有关禁闭地点的协助请求,公安机关依据监察机关请求可以协助将被禁闭人员羁押至公安禁闭场所,但禁闭的期限不得超过七日。

综上,《监察法》赋予监察机关根据“工作需要”提请公安机关协助强制到案、责令候查、管护、留置等措施的权力,公安协助此类监察措施应属“配合型”协助。此类协助中,《监察法》应着重在构建监察机关与各机关“对等性”权力上进行修改完善。《监察法》规定监察机关“可以”根据工作需要提请公安机关协助强制到案等措施,而公安机关“应当”予以协助。“应当”一词表明此类协助被立法设置为公安机关的强制性义务。在一定程度上,这种刚性规定可能削弱监察机关与公安机关之间互相配合、互相制约原则所要求的权力对等性。未来,可以在立法上将该类协助义务调整为“可以”规定,允许公安机关对协助申请进行实质审查,以更符合“工作需要”这一启动要件,从而建立权力对等的协助关系。

2. 公安协助其他监察调查措施

除公安机关协助监察强制措施事项外,配合型协助还包括搜查、谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、勘验检查、鉴定等八项。其中,搜查、讯问、冻结、查封、扣押等措施也具有一定强制性。监察强制措施的实施对象仅限于被调查人和被禁闭的监察人员,而搜查、扣押等监察措施的实施对象不仅限于上述人员,还可能涉及与案件相关的人员。

整体上,配合类监察措施的公安协助应遵循从属性原则,公安机关不能超越监察机关权限对配合类监察措施进行越权决策。此类协助中,应当以监察机关为主导,执行安全保障、维护秩序、保障

被调查人人身安全等工作。值得注意的是,公安机关协助监察机关共同完成限制或剥夺被调查人人身自由的措施,应采取严格法定主义。监察机关请求公安机关协助配合型事项,本质上为实现调查职能请求警察权作为执行保障,而公安机关提供此类协助是警察权功能二分理论在监察案件运用的体现。

(二) 执行型协助事项:以公安执行权为主导的“执行型”协助

执行型协助是指监察机关与公安机关之间形成“监察决策—公安执行”的协助关系。《监察法》对技术调查、通缉与限制出境三类调查措施进行执行权保留,监察机关仅有决策的权力。

1. 协助执行技术调查

司法实践中,技术调查的执行主体多为公安机关。在中国裁判文书网上以“技术调查”为检索词,并将案件限定在贪污贿赂罪,截至2025年12月17日,共得到11起案件,剔除4起无关案件,得到7起采取技术调查措施的监察案件,仅有1起判决书表达为“淮南市监察委员会采取技术调查措施决定书”,“田家庵区监察委员会对其采取技术调查和网上追逃措施”^①。剩余6起案件技术调查措施的执行主体均为公安机关。由此可知司法实践中,监察技术调查执行主体多为公安机关。

2018年颁布的《监察法》沿用检察机关职务犯罪技术侦查权,在监察权限中以“技术调查”的形式予以保留^[29]。公安机关协助执行技术调查措施是刑事侦查权基于监察请求转移到监察领域的体现,法律性质应为刑事侦查权。公安机关协助执行技术调查具有独立属性,执行依据可以参照《刑事诉讼法》及其相关刑事规范。公安机关仅对技术调查的执行行为具有主导地位,但技术调查的决策权仍由监察机关行使。公安机关协助执行的过程中,可以利用已有的成熟技术、专业数据平台等进行技术调查,但应严格遵循比例原则,不能随意或过度侵犯公民权利。监察机关应对公安机关的执行行为进行监督制约,如有超越权限或过度侵犯公民隐私权的行为应当进行制止。

2. 协助执行通缉

《监察法》第158条至161条规定了通缉措施,对发布通缉令的审批流程、移交程序以及抓获被通缉人员后交接手续等进行规定。经依法审批,监察机关可以决定发布通缉,公安机关是具体执行机关。公安机关协助执行通缉措施的行为具有刑事侦查性质。《刑事诉讼法》第155条规定,若应当逮捕的犯罪嫌疑人逃在逃的,公安机关可以发布通缉令。由此可见,通缉在刑事领域属于公安机关的刑事侦查权范畴。《监察法》保留公安机关执行通缉的权力,通过协助执行通缉措施,使刑事侦查权转移或延伸至监察领域。

公安机关协助执行通缉分为两类:一是公安机关执行发布通缉令的行为;二是公安机关抓获被通缉人员后,监察机关可以根据需要提请公安机关协助将被抓获人员带回留置场所。前者属于典型的执行型协助事项,公安机关在此事项中应独立行使职权,后者可归为公安机关协助监察留置等配合型事项。具体而言,第一种通缉令的发布、补发以及内部填写等技术性程序,可以遵循《公安机关办理刑事案件程序规定》等规范。近年来,公安系统建立了“全国在逃人员信息系统”,运用该系统发布通缉令,有利于整合抓捕资源提高通缉效率^[30]。这是数字技术融入监察调查和公安执法的可行方案,也是监察反腐败工作适应全球数字化转型的体现^[31]。而第二种属于配合型协助事项,协助行为具有辅助性,协助此事项时应严格遵守监察机关授权,不能随意扩大适用范围。

3. 协助执行限制出境

《监察法》第33条规定:“监察机关为防止被调查人及相关人员逃匿境外,经省级以上监察机关批准,可以对被调查人及相关人员采取限制出境措施,由公安机关依法执行。”本条将限制出境的执行权保留到公安机关,且属于法定协助行为。依据《人民警察法》第6条规定的14种警察职权,管理户政、

^①参见中国裁判文书网:(2019)皖0403刑初428号。

国籍、入境出境事务属于法定职权之一。公安协助执行限制出境的行为属行政执法行为,可以参考《出境入境管理法》《治安处罚法》《行政复议法》等相关规定予以执行^[32]。

综上所述,公安机关协助执行技术调查、通缉与限制出境措施须遵循严格法定主义。在执行型协助下,公安机关的执行行为具有独立性,监察机关履行外部制约职能。二者权责分明,即监察机关不得干预公安机关的执行行为,公安执行不得逾越监察机关的决策范围。执行型协助使监察机关与公安机关形成“决策-执行-监督”的权力分工结构,为监察调查措施的高效执行提供路径。

四、公安机关协助监察措施执行的二元化程序机制

构建公安机关协助监察措施执行机制有利于提高监察效能,明确公安机关协助事项,以规范权力运行,本文将程序机制分为配合型协助与执行型协助两类分别讨论。

(一) 配合型协助的程序机制:监察主导下的有限协助

1. 提请协助类别:酌定协助

酌定协助是指,监察机关根据“工作需要”提请公安机关协助强制到案、责令候查、管护、留置和禁闭五种强制措施,以及提请公安机关协助执行搜查、扣押、查封、冻结等其他监察措施的申请。《监察法》第4条第3款规定,监察机关在工作中需要协助的,有关机关和单位应当根据监察机关的要求依法予以协助。同时,《监察法》第26条、第27条、第49条以及第62条的内容共同构成的“工作需要”请求条款。

监察机关提请公安机关协助配合型事项需满足“工作需要”条件,但《监察法》的规定相对模糊。为了进一步明确相关要求,可以将“工作需要”界定为以下情形:一是存在无法排除的障碍,包括但不限于执行过程中出现暴力阻碍执行、危及被调查人人身安全等需要借助公安力量排除障碍的情形;二是自身力量不足的情形,包括但不限于由于监察机关专业性、技术性条件不足的情况,例如,监察机关需要借助公安场所对被调查人予以留置等。无论如何,监察机关提请公安协助执行配合型事项属于酌定协助,监察机关在出具提请协助函中,应列明提请协助的具体事项与建议,提请协助采取措施的时间、地点等内容,以说理式申请的方法提请公安协助,但酌定协助并不必然发生协助的结果。

2. 公安审核协助:实质审核

公安机关对监察机关提请配合型协助事项的申请应当予以实质审查,相应审核标准主要是遵循比例原则,以对监察机关申请内容进行必要性评估,包括对工作需要和公安决定协助的必要性评估。公安实质审核回复中不仅要避免不作为的协助风险,更需警惕形式审核造成的配合过度^[1]。一方面,有必要明确禁止性协助事由。对于监察机关提请的协助若超出《人民警察法》规定的人民警察法定职权,公安机关应当回复拒绝予以协助。另一方面,公安机关应对“工作需要”的事由进行审核,以保障协助的必“需”性。针对提供协助会阻碍公安机关自身工作进度、增加公安机关人力、财力等压力,或公安机关认为监察机关可以独立执行的其他事项等,公安机关可以拒绝协助。公安机关拒绝协助应在回复书中详细记录拒绝理由,且监察机关不应强行要求公安机关对配合型事项予以协助。

3. 协助实施阶段:监察主导下的公安机关权限

在公安协助配合型监察事项权限中,应当重点关注公安协助监察强制措施的权限。公安机关协助实施监察强制措施权限可以包括:(1)协助移送被调查人强制到案、责令候查、管护、留置;(2)协助提供留置场所;(3)协助提供看护勤务以及协助强制到案、责令候查、管护、留置与禁闭中涉及人身安全的事项执行;(4)协助变更监察强制措施。此项显著区别于协助其他监察措施的权限。涉及变更监察强制措施,易侵犯被调查人人身自由,因此请求公安机关协助的可能性高于请求协助执行其他措施。公安机关协助执行配合型事项需要实行“双笔录制度”,即监察主导的执行笔录和公安机关辅助执行的工作记录,以便清晰划分法律责任。

4. 法律责任归属:原则上由监察机关承担

公安机关协助执行配合型事项以监察机关为主导,公安机关配合为原则。监察机关具有配合型事项的决策权与执行权,公安机关对配合型事项的执行权来源于监察机关的请求行为。因此,基于权责一致原则,监察机关应当对配合型事项承担决策与执行的双重法律责任。在特定情况下,公安机关与监察机关共同承担责任。例如,公安机关在协助执行监察强制措施的过程中侵犯公民、法人和其他组织的合法权益并造成严重损害,以及由于公安机关故意、重大过失的执行行为给被调查人人身安全造成严重伤害,此种情形监察机关应与公安机关成为共同赔偿义务机关。明晰公安机关协助配合型事项的责任分配,有效制约监察调查,从而保证监察权实践的正当程序效果^[33]。

(二) 执行型协助的程序机制:公安独立执行的协助程序

1. 提请协助类别:法定协助

《监察法》对技术调查、通缉与限制出境三项监察措施的执行权予以保留,即监察机关仅拥有技术调查、通缉与限制出境措施的决策权,公安机关拥有此三项措施的执行权。若监察机关决定采取技术调查、通缉或限制出境措施,必须依法移交公安机关执行,即此三类监察措施的执行行为有且只能由执法机关来完成,实践中执法机关经常是公安机关。

执行型协助的法定性特征体现为:一是监察机关决定协助的法定性。监察机关对技术调查、通缉和限制出境措施拥有法定的决策权;二是公安机关执行协助的法定性。公安机关对技术调查、通缉和限制出境措施拥有法定的执行权。

2. 公安审核协助:形式审核

公安机关协助监察机关执行技术调查、通缉与限制出境措施属于法定协助事项,因此公安机关审核标准为形式审核或程序性审查,即审核监察机关协助申请材料是否齐全,决定采取监察措施是否依法获批等。例如,面对技术调查执行协助申请,根据《监察法》及其《监察法实施条例》的规定,公安机关应当审查监察机关是否有《采取技术调查措施委托函》《采取技术调查措施决定书》和《采取技术调查措施适用对象情况表》等材料。

公安机关虽对执行型协助请求是形式审核,但并不影响公安机关对具体执行事项的内部实质审核。即存在以下情况除外:(1)明显违法情形。包括但不限于执行罪名明显错误和执行对象明显错误。前者如对非重大贪污贿赂犯罪提请执行技术调查,后者如对与案件无关的人员采取监察措施等。(2)请求协助执行的事项明显超出公安机关法定职权。监察机关请求协助的事项超出《人民警察法》规定的法定职权,公安机关应当与监察机关沟通后拒绝协助执行。

综上,公安机关对法定协助请求的审核,性质上属于对合法性推定为前提的形式审查。公安机关虽然无自由裁量权,却负有对公权力明显违法行为的消极容忍义务。当监察机关协助请求中存在上述两类情形时,公安机关出于维护法定职责的目的,应当予以拒绝。

3. 协助执行阶段:公安机关独立实施执行行为

公安机关拥有技术调查、通缉与限制出境措施的法定执行权,而监察机关仅拥有法定决定权。监察机关依照法律规定决定采取技术调查、通缉与限制出境措施,应提请公安机关实施执行行为。

执行型事项的执行行为应由公安机关独立完成,监察机关不能干扰公安机关的执行行为,但负有外部监督的责任。公安机关依法执行技术调查、通缉和限制出境措施,应依据《人民警察法》《刑事诉讼法》《出境入境管理法》等法律法规规范,独立实施执行行为。但公安机关负有告知义务,即对执行事项的进展负有及时告知监察机关的义务,对于出现的新情况与新变化,需要变更措施、延长期限的应告知监察机关决定^[34]。

4. 法律责任归属:公安机关对执行行为负责

基于无意志则无责任,每个主体仅对其可以意志支配的行为负责的前提^[35],执行型协助下,公安机

关对执行行为承担法律责任。监察机关仍对技术调查、通缉和限制出境措施的决策行为承担法律责任,但若监察机关决策错误在先,造成执行行为也产生严重后果的应由监察机关承担决策行为和执行行为的法律责任。

五、结语

2024年我国《监察法》的首次修改,对监察强制措施体系进行了系统性完善,增加了强制到案、责令候查、管护和禁闭等措施,与留置共同构成轻重衔接、阶梯分明的强制措施体系。同时,此次修法还规定,公安机关负责省级以下监察机关的留置看护勤务,进一步明确了公安机关在监察活动中的协助职责。但总体上,公安机关协助监察工作仍面临规范效力位阶低、标准不一等诸多难题。同时,面对新增监察强制措施,公安机关又该如何协助?因此,有必要构建类型化的协助机制,为推动纪检监察工作规范化、法治化、正规化提供更加健全的保障。

参考文献:

- [1] 江国华,张硕. 监察过程中的公安协助配合机制[J]. 法学研究,2019(2):154-171.
- [2] 魏地. 论警察权协助执行监察留置[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2022(3):108-116.
- [3] 高文英. 警察法学语境下的警察权研究[J]. 净月学刊,2017(3):5-11+2.
- [4] 唐冬平. 公安协助配合监察事项范围之限缩[J]. 法学,2019(8):104-118.
- [5] 倪铁,陈诺. 监察调查中监察构造优化路径论略——兼论监察警察设置的制度空间[J]. 北京警察学院学报,2022(6):30-37.
- [6] 王麟. 行政协助论纲——兼评《中华人民共和国行政程序法(试拟稿)》的相关规定[J]. 法商研究,2006(1):44-50.
- [7] 李震山. 警察行政法论——自由与秩序之折衡[M]. 台北:元照出版有限公司,2020.
- [8] 卢建军. 警察职权的界定与配置[M]. 北京:北京大学出版社,2017.
- [9] 王占洲,林苇. 监察机关提请公安机关配合搜查中“工作需要”的范围界定[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2021(2):90-97.
- [10] 应松年. 外国行政程序法汇编[M]. 北京:中国法制出版社,2004.
- [11] 孙洪波. 中国警察权属性分析[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2014(1):67-71.
- [12] 杨宇冠,高童非. 论监察机关与审判机关、检察机关、执法部门的互相配合和制约[J]. 新疆社会科学,2018(3):110-117.
- [13] 陈瑞华. 论监察委员会的调查权[J]. 中国人民大学学报,2018(4):10-20.
- [14] [法]狄骥,钱克新译. 宪法论[M]. 北京:商务印书馆,1962.
- [15] 喻中. 政治法学研究[M]. 北京:法律出版社,2016.
- [16] 陈国权,谷志军. 决策、执行与监督三分的内在逻辑[J]. 浙江社会科学,2012(4):27-32.
- [17] 陈国权,皇甫鑫. 功能性分权:中国特色的权力分立体系[J]. 江海学刊,2020(4):128-136.
- [18] 牛津. 暴力威慑与权威认同:警察武力使用的困境与进路[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2022(5):148-156.
- [19] 赵恒. 监察法修改背景下公安机关协助监察机制的优化路径——以警务辅助人员参与协助为中心的考察[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2025(5):60-68.
- [20] 陈兴良. 限权与分权:刑事法治视野中的警察权[J]. 法律科学. 西北政法学院学报,2002(1):52-68.
- [21] 刘练军. 基本法的功能性与开放性及其启示——《联邦德国宪法纲要》读后[J]. 北方法学,2010(2):153-160.
- [22] 陈鹏. 公法上警察概念的变迁[J]. 法学研究,2017(2):24-40.
- [23] 李康. 论德国警察法一般条款的历史生成(1882—1931)[J]. 公安学研究,2025(3):105-122.
- [24] 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.
- [25] 卫跃宁,刘帅. 论监察强制措施的构建与完善[J]. 浙江工商大学学报,2026(3):40-51.
- [26] 李蓉,彭翊航. 论监察“责令候查”措施的功能定位、构造维度和价值目标[J]. 党内法规研究,2025(1):108-114.
- [27] 王占洲,林苇. 公安机关的留置配合义务[J]. 北京警察学院学报,2021(5):35-41.
- [28] 穆远征,张惠茹. 论监察“禁闭”措施的功能定位与规范适用[J]. 党内法规研究,2025(1):122-128.
- [29] 秦帅,陈刚. 职务犯罪技术调查权风险隐忧与实践进路[J]. 山东警察学院学报,2022(6):91-99.

- [30] 林艺芳. 监察机关与公安机关配合衔接机制研究[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2018(5): 50-53.
- [31] 马长山, 李丹. 数字人权保护的“中国策略”[J]. 法学论坛, 2024(5): 77-85.
- [32] 徐汉明, 李少波. 《监察法》与《刑事诉讼法》实施衔接路径探究[J]. 法学杂志, 2019(5): 1-12.
- [33] 刘艳红. 监察委员会调查权运作的双重困境及其法治路径[J]. 法学论坛, 2017(6): 5-15.
- [34] 魏地. 论公安机关执行监察技术调查[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2021(4): 131-138.
- [35] 刘怡达, 孙旭辉. 公安机关协助采取监察措施的困境及其纾解——以《监察法》修改为背景[J]. 湖南警察学院学报, 2025(5): 90-99.

[责任编辑: 苗竹青]

The Typified Construction of Public Security Organs' Assistance in Supervisory Measures From The Perspective of Statutory Enforcement Power

GAO Changjian¹, CHEN Yubing²

(1. Central Party School of the Communist Party of China (National School of Administration), Beijing 100091, China;

2. School of Discipline Inspection and Supervision, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: The Supervision Law of the People's Republic of China, first revised in 2024, has undergone a tiered reconstruction of the system of compulsory supervisory measures, yet it fails to address the fact that supervisory authority is incomplete. Existing research on the nature of supervisory assistance is divided into theories of administrative assistance, criminal judicial assistance, and a compromise view, all of which have their shortcomings. Based on whether supervisory organs possess statutory enforcement powers, assistance measures provided by public security organs to supervisory authorities are categorized into “cooperative assistance” and “enforcement assistance”; the former manifests as “supervisory decision-making-supervisory enforcement-public security cooperation,” while the latter is characterized by “supervisory decision-making-public security enforcement.” This classification is supported by the theories of government linkage, division of labor in decision-making-enforcement-oversight, and dichotomy of police power functions. It clarifies the nature of different supervisory assistance behaviors and establishes a logical starting point for subsequent procedural construction. Based on this, in the design of procedural mechanisms, differentiated procedural rules are constructed around the four stages of submission, review, enforcement, and responsibility for cooperative and enforcement assistance, ensuring that supervisory investigation powers operate in accordance with the law while providing clear guidance for public security organs' assistance in supervisory activities.

Key Words: supervision assistance; statutory enforcement power; cooperative assistance; enforcement assistance; police power