

国家监察体制改革与刑事司法关系的调适

叶正国 王景通¹

【摘要】在我国，刑事司法关系是办案机关在办理刑事案件过程中的权力配置和运行关系。1949年以来，刑事司法关系在实践中经历多次调整，在规范层面逐渐形成了“分工负责、互相配合和互相制约”的基本原则，并上升为宪法规范。国家监察体制改革在客观上调整了国家权力构造，使刑事司法关系从一元构造转向“调查—检察—审判”和“侦查—检察—审判”的二元构造，进而再造了公检法关系，又规范了监检法关系，甚至在一定程度上规约了刑事司法与行政执法的关系。国家监察体制改革对刑事司法关系的调适，可以更好地强化权力制约、加强人权保障和提高任务效能。

【关键词】监察体制改革 监察法 权力制约 人权保障

【中图分类号】D922.11; D924.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004—518X (2021) 02—0173-09

“分工负责、互相配合和相互制约”是我国刑事司法关系的宪法原则。然而，它在实践中受任务型导向的逻辑支配、制约，被刑事司法任务一体化消解，与流水线的运行机制配合。党的十八大以来，司法体制改革的很多举措都旨在推动刑事司法关系的“以审判为中心”，力图让人民群众在每一个案件中都得到公平正义。国家监察体制改革是我国政治体制的重大变革，是实现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有机统一的关键举措，也重构了国家权力配置和运行的宪制结构。国家监察体制改革涉及部分职务犯罪案件侦查权力的转隶，强化与执法部门的关系。实际上，这也改变了职务犯罪的办案机制，影响了传统刑事诉讼模式，在一定程度上是对刑事司法关系的调适。

一、刑事司法关系的变迁及其宪法释义

历史学家钱穆有云：“某一制度之创立，绝不是凭空忽然地创立，它必有渊源。”1982年宪法是对1954年宪法的承继和发展，鉴于“文化大革命”的教训，2018年修改后的宪法第140条（原第135条）明确规定了宪法层面的刑事司法关系，第127条也明确了监察机关和审判机关、检察机关、执法部门的相互制约和相互配合关系，丰富和发展了刑事司法关系的宪法内涵。

（一）刑事司法关系的宪法规范沿革

1949年前后，政权巩固和社会稳定是国家的首要任务，刑事司法主要功能是打击犯罪和维护社会稳定。董必武曾指出：“我们是取得革命胜利的国家，是人民民主专政的国家，人民民主专政是最锐利的武器，如果说司法工作不是第一位的话，也是第二位。”^{[1] (P153-155)} 彭真1951年强调合作办案，以公安为中心，“三机关要在党的领导下贯彻通力协作、一致对敌的精神，统一思想和统一行动，真正拧成一股绳。”^{[2] (P213)} “在目前情况下，我们尚不宜过分强调各部门间的精细分工，应该提倡各个部门相互间和各个部门内部都围绕着中心工作而通力合作。”^{[3] (P11)}

为减少刑事冤案，1953年11月政务院政法委员会分党组干事会根据董必武的提议，在给中共中央的书面报告中正式建议公

¹**作者简介：**王景通，中南财经政法大学特聘副教授、硕士生导师；（湖北武汉 430073）甘肃省人力资源和社会保障厅法规处调研员。（甘肃兰州 730030）

叶正国，武汉大学人文社会科学院副教授，博士。（湖北武汉 430072）

基金项目：教育部重大课题攻关项目“法律制度实施效果评估体系研究”（16JZD011）；中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“优化司法权力配置的宪法问题研究”（413000028）

安、检察、法院三家在办理刑事案件中，实行分工负责、互相制约的原则，1954 年得到中共中央批准。^[4]1954 年我国在关于法院组织法草案的说明中指出：“监察、法院、公安、检察机关既分工又相互制约，保证我国法制更加完善，错判案件能减少到最低限度。”然而，随着“三反”“五反”运动的开展，刑事案件形成了由公安机关牵头，公检法通过联席会议、联合办公会议、就地办案、分片包干等形式讨论案件，形成一致意见后分头去办的模式。接着演化为在公检法中组建党组，由其决定后公检法三机关只负责执行，出现了“一长代三长”“一员代三员”和“下去一把抓，回来再分家”等现象，后来有地方公检法被砸烂，侦查、起诉和审判合于“公检法军管会”，“文化大革命”时期干脆将检察机关撤销，职权归公安机关。

改革开放后，为防止乱抓人和整人的现象重演，宪法和法律明确了刑事司法关系。1978 年宪法恢复了检察院的设置。叶剑英指出：“在加强党的统一领导和依靠群众的前提下，充分发挥公安机关、检察机关、人民法院这些专门机关的作用，使它们互相配合又互相制约，这对于保护人民，打击敌人，是很重要的。”^[5]1979 年《刑事诉讼法》规定公检法在办理刑事案件时要分工负责、互相配合、相互制约，以准确有效地执行法律。

彭真在立法说明中指出这样规定是为了防止林彪、“四人帮”横行时滥行逮捕拘留，侵犯人身权利等现象的重演。^{[6] (P503)}1982 年宪法第 135 条对此予以确认。至于为什么规定在宪法中，参加制宪工作的肖蔚云说：“对于加强社会主义法制，保证准确地执行法律、维护公民的合法权益，都有重要的意义，这是我国司法工作中长期行之有效的一项好经验，因此应以根本法的形式加以确认。虽然这一原则在刑事诉讼法中也有规定，但写到宪法中就更加强了它的重要性和意义。”^{[7] (P81-82)}随着国家监察体制改革的完成，刑事司法关系得到不断调整，2018 年修改后的宪法第 127 条和《监察法》第 4 条第 2 款等对监察机关和审判机关、检察机关、执法部门的互相配合和相互制约专门进行规定。

（二）刑事司法关系的宪法界定

宪法规范和宪法规范陈述并不相同。2018 年修改后的宪法第 127 条和第 140 条只是刑事司法关系的宪法规范陈述，而刑事司法关系的宪法规范要以上述两个条款、宪法文本的整体逻辑、历次修订内容以及相关法律规定为基础进行整体性解释后得出。20 世纪以来，“司法”一词深受我国政治社会和意识形态的影响，至今没有单独成为明确的法律概念。^{[8] (P725)}近年来，法律中“司法”一词逐渐增多，如司法工作人员是指有侦查、检察、审判、监管职责的工作人员，司法机关多是人民法院、人民检察院甚至公安机关。虽然这些词汇还存在一定的模糊空间，但也趋向定型化。

据此，司法可以界定为适用法律处理案件的诉讼活动，主要包括侦查、检察、审判和执行。学界逐渐趋向共识。^{[9] (P76)}虽然国家监察机关不是司法机关，但一旦发现涉嫌职务犯罪线索，经立案调查证实后必须移交检察机关依法审查和提起公诉，监察程序与刑事诉讼程序开始衔接，涉嫌职务犯罪的调查与刑事侦查活动在功能上具有相同性。换言之，无论监察权或调查权的性质是什么，只要涉及职务犯罪就必定与检察权、审判权发生关联，其实质就是办理刑事犯罪案件时，与司法机关的关系自然可以被纳入刑事司法关系范畴。

刑事司法是办理刑事案件的活动，刑事司法关系是指办案机关在办理刑事案件过程中的权力配置和运行关系。分工负责、互相配合和互相制约是其基本原则，该原则的确立是刑事司法经验教训的总结和国家治理的法治化转向，具有深刻的历史背景和现实动因。

其中，分工负责并不是权力分立，而是把不同刑事司法权能分配于不同机关行使，“各负其责，各司其职”，可分为职能、机关和人员上的分工，既要防止权力过于集中，也要提高职能专业化；互相配合是分工负责的必然要求，各机关权能的相互依赖，在业务的衔接、功能的互补和信息的共享等方面相互沟通与合作；相互制约也是分工负责的必然延伸，与互相配合并不冲突，各机关按照法律规定办理刑事案件，不能越位和缺位，确保其他机关的行为符合法律要求，进而确保刑事司法权力在法治框架内运行。然而，2018 年修改后的宪法第 140 条规定具有一定的限度，只是规范在办理刑事案件时公检法三机关的关系，既不包括在民事案件和行政案件中的关系，也不包括刑事案件办理过程中与其他机关的制约。

传统意义上刑事司法关系只针对侦查机关、检察机关和审判机关，但主体并不是关键，关键是权力关系。目前，侦查权逐渐分散化，除公安机关外，检察机关、国安机关、军队保卫部门和监狱等都具有一定的侦查权，监察委员会的调查权也是由职务犯罪侦查权转隶而来。国家监察体制改革之初，学者们就国家监察机关是否适用 2018 年修改后的宪法第 140 条意见纷呈，有学者认为国家监察委员会不行使侦查权不应适用该规定；有学者建议通过修宪增加国家监察委员会；有学者认为在可以释法后直接适用；也有学者认为监察委员会的部分权力具有侦查权性质，只是职权体系的一部分，不是核心职权，没有必要将监察委员会纳入。

2018 年修改后的宪法第 127 条将其明确规范，也是对争议的回应。当然，即使不从 2018 年修改后的宪法第 127 条和第 140 条规定中寻找依据，分工负责、互相配合和互相制约已经成为我国刑事司法关系的基本准则，作为宪法惯例是法治原则、人权保障原则和有限权力原则在刑事司法领域的体现，早已成为我国刑事司法权力配置和运行的宪法价值指引和规范约束。因此，本文所称的刑事司法关系主要是从功能意义来说，既包括公检法的职权配置及其运行关系，也包括监检法的职权配置及其运行的关系，可以化约为侦查/调查、检察和审判之间的关系。

二、国家监察体制改革对刑事司法关系的新发展

国家权力结构是整体联动的系统，任何一个国家机构都不能权力过分集中，所以对刑事司法权力要有系统性、协同性和整体性之规划。国家监察体制改革立足于中国国情进行的制度设计，优化刑事司法的权力配置和运行机制，确立新的宪法框架，推动刑事司法关系从一元化构造迈向二元化构造，更加符合中国刑事司法的现实状况与实际需求，进而推动国家法治建设的深化。

（一）国家监察体制改革优化刑事司法权力配置

监察委员会行使监察权覆盖所有行使公权力的公职人员，职权具有复合性。国家监察体制改革改变了我国的宪制架构，同时也影响了刑事司法权力配置及其法制表达，引起一系列法律的立、改、废。秦前红指出：“国家监察委员会改革就意味着相关的司法制度都要重新设计，与检察制度相关联的审判权、侦查权的问题也要重新设计。”^{[10] (P36)} 国家监察委员会将各级人民政府的监察部门、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等的相关职能整合转移至监察委员会，行使监察权，履行监督、调查、处置职责。其中，监督权是根本和前提，“监督是单向或双向的关注、审视并时刻准备按某种既定的标准评价乃至影响被监督对象的言行”^{[11] (P2)}。

调查权和处置权是监督权的衍生，也是监督权的根本保障，可以说没有调查就没有监督，没有处置就无以监督。根据组织和权力的二分思维，监察委员会是专门反腐败机构，也是监督执法机关，虽然代表党和国家行使监督权，是政治机关而不是行政机关或司法机关，但并不影响调查权具有部分侦查属性。调查权的权力渊源、功能目的和行使方式等方面与职务犯罪侦查权交叉，或者说调查权本身包含了职务犯罪侦查的内容。^{[12] (P116)} 具而言之，首先，检察机关的自侦部门转隶至监察委员会，调整或停止适用《刑事诉讼法》的部分侦查条款，废除或限缩了检察机关的职务犯罪侦查权。

其次，《刑事诉讼法》第 106 条规定侦查的核心意涵是在办理案件过程中依照法律进行的专门调查工作和强制性措施。这说明调查本身是侦查的意涵之一，调查权也涉及对人和物的强制措施。最后，监察对象是所有行使公务的公职人员，而非机关，部分案件涉及职务犯罪的处置是移送司法机关追究刑事责任的程序性处分，实际是一种“求刑权”^{[13] (P85)}。当然，也有学者认为国家监察委员会的调查权和检察机关的侦查权存在区别，不能完全取代侦查权，主要重视源头控制和过程预防，不是事后追责。

^{[14] (P16)}

目前，学界对调查权属于行政权还是司法权的性质界定争议比较大，有学者认为这是继立法、行政和司法权力之外的第四种权力——监督执法权。当然，这种争议也涉及调查权是否适用《刑事诉讼法》等问题。现在已经明确适用《监察法》而不适

用《刑事诉讼法》，但证据等必须符合刑事诉讼的要求。监察委员会的职权是一个复杂的构成，具有复合性，并不可以简单化为司法、行政抑或立法等单一权力，关键是优化权力的合理配置以及执法责任的承担。就如公安机关的权力既有司法权又有行政权，可以说监察委员会的调查权在党纪程序方面是检查权，在行政违纪层面是行政权，而在司法程序层面则是侦查权，便于实现各程序和机制的无缝衔接。因此，国家监察委员会调查权的核心是依法查证违纪、违法和犯罪的权力，核实是否存在相关问题。

可以说，职务犯罪侦查权的行使主体具有可选择性和多样性，侦查的目的是调查犯罪嫌疑，查明事实真相，以准确高效为原则。虽然从结构主义来看调查权不同于刑事侦查权，但从功能主义来说是为了增进权力制约和监督实效，调查权已经包含了侦查权的内涵。即使调查权不是侦查权，也构成了我国刑事司法权的重要辅助，直接影响着检察机关侦查权的配置、批捕权的行使和公诉权的调整，等等。

无论怎样，这在客观上重新调整和优化了刑事司法权的配置和运行，对整个刑事司法制度产生了系统性影响。监察委员会、检察院、法院、公安机关共同形成了刑事司法“四元并立”的格局，事实上是理顺了刑事司法的组织结构、权力配置和运行机制。公安机关和监察委员会分别拥有侦查权和调查权也主要是基于功能主义考虑。这使我国刑事司法职权配置和诉讼流程都出现了两种类型：一是非职务犯罪的“侦查—检察—审判”，二是职务犯罪的“调查—检察—审判”，并且相关权力配置、适用法律和强制措施也有一定差别，从而使得刑事司法关系构造二元化。

（二）国家监察体制改革再造公检法关系

以往，刑事司法体制机制改革不断强化，但没有从根本上转变公检法三机关的实质关系，依然存在着控审不分、审判不中立、侦诉关系不清、检察监督模糊等问题。在实践中公安机关、法院和检察院存在着配合过多和制约过少的困境，形成了正向配合为主、反向制约为辅的机制。传统流水线的公检法关系形成公检法——犯罪嫌疑人的二元格局，犯罪嫌疑人在一定程度上成为客体。这使得我国的刑事司法形成偏载结构，公安机关的政治功能超出法院和检察院，而法院和检察院的法律地位优于公安机关，致使三者形成复合依赖关系。

近年来，我国刑事冤案的解决很大程度上得益于高层的强力推动，而不是公检法三机关的相互制约机制主动发挥作用。这种情况的形成既有制度安排的不科学合理，没有遵循刑事司法规律，同时也有在长期的互动中逐步形成三者相互认同与支持的非正式制度。^{[15] (p58)} 国家监察体制改革在一定程度上扭转公检法三机关的权力混同、职责冲突和关系梗阻等问题，通过理顺权力配置和加强监督进一步推动刑事司法关系以审判为中心诉讼结构的转向。

具体来说，我国新一轮司法改革提出“以审判为中心”的诉讼制度改革，实质是建立以法院为中心的刑事司法机制，发挥检察机关对侦查机关的引导、规范功能，工作重心从监督法院转为侦查机关，法院通过审判程序的终局裁决功能，对审前程序进行制约引导，实现侦、诉、审程序机制的有序衔接。国家监察委员会实质上承担职务犯罪侦查权能，更要求加强以审判为中心的刑事诉讼的流程再造。这不仅包括国家监察委的调查权是否需要公检法制约配合的问题，最重要的是调整检察机关的权力配置。因为检察机关作为刑事司法的中间环节，直接影响着公检法关系的实践走向，而其职权调整在一定程度上成为公检法关系发展的内在驱动力。

一直以来，职务犯罪侦查权由检察机关行使而备受诟病，检察机关身兼数职，集不同性质的职能于一身，“自侦、自捕、自诉、自监”的内在紧张难以消解，角色冲突，定位矛盾，侦查、起诉和监督的职权界限不清楚，检察环节防范错案的机制被严重弱化。随着检察机关职务犯罪侦查权的转隶，可以克服检察机关“侦诉同体”的机制掣肘，改变刑事诉讼中检察机关既当运动员，又当裁判员的弊端，推动查办和预防职务犯罪迈向规范化、一体化和程序化轨道，让公检法三机关权力交错和相互依赖，避免刑事司法权力配置偏载导致权力依附，更加符合刑事司法规律和内在机理，使侦、诉、审的权力关系更明确。同时，根据《刑事诉讼法》，检察机关“在对诉讼活动实行法律监督中发现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，可以由人民检察院立案侦查。对于公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的其他重大的犯罪案件，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”。这样将检察机关的侦查权限缩为司法工作人员和涉公安机关管辖的特定案件，可以发挥检察机关的专业性优势，进一步实现公检法职权的相对均衡，夯实相互制约的基石，进而理顺公检法的分工负责制，克服制约不力、逆向运转、久拖不决、效率低下等积弊。这也可以改变原来检察机关过于强调以法律监督之名进行权力扩张，扩大检察对象和范围的趋势，可以倒逼检察机关强化功能，有利于其聚焦权力制约和权利保障，强化作为公共利益代表的作用，从而提高检察能力，完善检察措施，提升检察权威，进而推动公检法关系的变革。

（三）国家监察体制改革规范监检法关系

国家监察体制改革涉及刑事司法权力的调整。监察委员会在办理职务犯罪案件时要处理好监察权、检察权与审判权的关系，规范各自的权力边界。国家监察体制改革主要目的是完善党和国家的自我监督，监察委员会作为行使国家监察职能的专责机关，要与司法机关、执法部门尤其是与检察院有机衔接和相互制衡。监察委员会与司法机关在组织上独立，在权力上平行，在流程上衔接，但在配合与制约中具有主体地位，直接启动了刑事诉讼程序。^{[16] (P13)} 监察委员会在进行监察工作时依法独立行使监察权，虽然不适用《刑事诉讼法》，而是适用《监察法》，但一旦和检察机关就犯罪问题对接，势必要按照《刑事诉讼法》对检察机关的相关规定进行，尤其是具体刑事司法权力运行的目的和方式。其实，《监察法》已经将其提到与刑事诉讼法同样的方式，如第33条规定：“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。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。”随着国家监察体制改革的深化，宪法和《监察法》对监察机关在办理职务违法与职务犯罪时与相关机关的关系明确规定着重相互制衡机制的构建，否则就没有专门规定的必要。

由于监察委员会具有高度的自运行性，不同于公安机关与司法机关的关系，必须在理清各机关职权界限的基础上构建三者关系的法律原则、具体关系和程序衔接等问题。^{[17] (P118)} 监察委员会的处置是审查部门经过审查后根据案件情况作出移送司法机关追究刑事责任、不起诉作违法处分或撤销案件的处理，整合了刑事手段和非刑事手段。该处置是程序性而非实体性的，既要受到检察机关的法律监督，也要最终由法院决定。以往，纪检监察机关在实践中往往利用“纪检”来规避司法，拥有巨大的权力却不受司法监督，备受诟病，而监察委员会的政治站位和法律地位都比较高，以法治思维和法治方式反腐，必须健全相互制约机制，避免沦为“以调查为中心”的流水线模式。国家监察委员会的政治地位超过公安机关，如果不加以制度配套的话很容易弱化检察院和法院的制约功能。司法机关应通过对监察机关移送案件予以审查、认定和审判，以司法手段支持与制约调查权力的运行，实现对监察机关监督的常态化、过程化和动态化。

上海、济南、银川等地对监察机关成立后首次移送审查起诉的案件，检察机关的案管办公室、公诉部门和侦监部门大多都提前介入案件调查，以保证衔接的顺畅性。^{[18] (P103)} 按照《监察法》和《刑事诉讼法》修正案草案监察委员会调查后移交检察院的案件，既要进行程序上的转换，如“对于监察机关采取留置措施的案件，人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留，留置措施自动解除”；又要进行实体上的审查。检察院如果认为不构成犯罪，有权撤销案件或不予逮捕、不予起诉，甚至提出检察建议。法院一旦判定无罪，国家监察委员会必须承担国家赔偿责任。如果需要批准逮捕和起诉必须由检察院或法院负责，可以退回补充侦查，必要时可以自行补充侦查。这实质规范监察委员会与检察院、法院的关系，将其纳入分工负责、相互制约、相互配合轨道。自国家监察体制改革以来，我国不断出台相关配套规定，规范监检法关系，促进监察法和刑事诉讼法衔接工作规范化、法治化，健全衔接顺畅、权威高效的工作机制，例如2021年1月17日国家监察委员会与最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合印发了《关于加强和完善监察执法与刑事司法衔接机制的意见（试行）》。

三、国家监察体制改革对刑事司法关系功能的形塑

马奇和奥尔森指出：“意图的转变对于研究制度变迁具有特别重要的意义。”国家监察体制改革既革新了公检法关系，又

规范了监检法关系，还优化了监察机关与执法部门的关系。这可以更好地强化权力制约、优化人权保障和提高司法效能，符合新时代全面推进依法治国的要求，也在客观上推动我国司法体制改革的进程。

（一）国家监察体制改革强化了刑事司法权力制约

权力必须受到制约和监督是现代法治文明的题中应有之义。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出要强化权力运行制约和监督体系。十八届中央纪委三次全会明确指出：“要强化制约，科学配置权力，形成科学的权力结构和运行机制。”权力制约是法治国家建设的必由之路，监察委员会是专门反腐败机构，是监督执法机关，重塑了国家的权力监督组织体系。国家监察体制改革既创新了集中统一、权威高效的监督执法机制，又提高了公检法三机关相互制约的内在动力，各机关分别按照法律规定独立行使职权，互相制约，尤其是审判机关应该发挥庭审在查明事实、认定证据、保障诉权、公正裁判中的决定性作用。这必须重视程序思维，对刑事司法的各环节进行功能分殊，既体现专业负责，又重视流程衔接，从而夯实权力制约和监督的基础。宪法和监察法都明确规定了监察机关要与司法机关、执法部门相互配合和相互制约，要对刑事司法权能进行拆分，形成有效衔接和相互制衡的局面。

监察委员会既要在组织法层面明确监察权限，又要在行为法层面规范监察权运行。以权力分工为基础形成的司法权内部制约和外部约束是现代司法的基本构造。1982年宪法第135条第一次出现了“制约”一词，这与宪法序言规定遵守宪法和法律以及1999年修宪所确立的建设社会主义法治国家的规定契合，因为法治的核心在于法律对权力的支配，而权力制约和监督是组织机制。2018年修改后的宪法第127条和第140条的主要目的在于突出权力制约，否则完全没有必要规定此条款，因为分工负责和互相配合与整部宪法文本逻辑之间相契合，而相互制约则与其他机关之间关系的监督、领导和管理等关系不同，专门予以强调，表明公/监检法在地位上平等和在运作上的共时性。换言之，互相制约是刑事司法关系的核心价值。^{[19] (P11)}

虽然监察委员会、法院和检察院在宪法位阶平行，但为防止三者关系因权威性资源分配严重失衡而扭曲，真正解决“谁来监督监督者”的问题，防止陷入“监察中心主义”的困局。宪法第127条规定监察机关既要独立依法履行监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉，但也因为享有巨大的监督权力具有较高的权力位势，容易要求其他机关配合。因此，发挥好制约作用，也必须符合刑事司法规律，避免权力过于集中，接受其他机关的配合制约。

这一规定监察机关作为主体的宪法义务，更加突出对监察机关配合制约的单向性，既要配合制约审判机关、检察机关和执法部门，也要接受审判机关、检察机关和执法部门的配合制约。随后《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，这说明第2款是对监察机关的规范义务，而第3款则是监察机关的规范权利。如果将第2款理解为监察机关和审判机关、检察机关和执法部门的双向关系的话，笔者认为我国完全没有必要作此规定，或者干脆将其并入宪法第140条平行规定即可。所以该规定和宪法第140条的双向配合制约不完全相同，重点在约束监察机关。

（二）国家监察体制改革加强了刑事司法人权保障

宪法文本中各项规定之间具有关联性与依赖性，对单一条文的规范含义应从整体上解释。虽然2018年宪法第127条和第140条并没有人权保障的明确规定，但人权思想成为宪法权利是现代世界各国宪法的趋势，宪法权利条款是具体化了的人权。例如，人身自由权、辩护权等条款就具有人权条款性质，正如王汉斌在对1982年宪法规定人身自由时的说明：“历史上的惨痛经验教训告诉每一个制定者，如果在宪法中不规定人身自由，则将来每一个人都有可能被剥夺人身自由。”^{[20] (P387)} 随着2004年“国家尊重和保障人权”入宪，人权从政治概念转变为宪法法律概念，人权保障功能从隐性走向显性。从制度沿革来看，刑事司法关系的确立与人权保障的转向有一定的共时性和正相关性。宪法权利具有客观法秩序的功能，刑事司法关系与宪法权利条款之间必须保持内部融贯性。随着部门法对人权保障规定的完善，如2012年修改的《刑事诉讼法》将人权保障作为刑事诉讼法的目的之一，根据“以保证准确有效地执行法律”之规定，人权保障也是刑事司法关系的价值诉求。

国家监察体制改革目的也符合刑事司法实践，为以法治思维和法治方式反腐肃贪提供组织保障，将“双规”“双指”等备受争议的强制措施以法定的“留置”措施取代，并规定严格的程序，走法治化的反腐道路，在实际上也是不断趋向规范刑事司法人权保障。一直以来，由于检察机关承担侦查、起诉和检察监督职能，三者的规范目的不同，检察机关往往倾向于侦控犯罪而疏于法律监督。同时，国家监察体制改革明确了各刑事办案机关的职能定位，优化刑事司法职权配置，让检察院更好地发挥法律监督功能。例如，《监察法》第 47 条规定对于有《刑事诉讼法》规定的不起诉的情形的，经上一级人民检察院批准，依法作出不起诉的决定。因此，检察机关作为公共利益的代表不断彰显守护法律的功能定位，贯彻落实以审判为中心的诉讼制度改革，在客观上防止冤假错案的产生，避免公民的人身自由被非法侵犯，进而加强刑事司法人权保障。

（三）国家监察体制改革提高了刑事司法任务效能

打击犯罪是刑事司法关系的导向之一。从各国职务犯罪侦查权发展的历史脉络、权力配置和目的功能设置来看，由哪个机关行使既符合本国的政治体制，又能够发挥侦查效能是最重要的考虑。职务违纪违法行为与犯罪行为具有较强的关联性，有时难以辨别，而且犯罪嫌疑人具有政治影响，比较敏感，具有较多的社会资源，反侦查能力强，需要整体性的预防和打击。^{[21] (P46)}传统纪检监察和检察院职务犯罪侦查曾经发挥了巨大的监督作用，但无法适应经济社会的发展，离中央全面依法治国和全面依法治国的时代要求仍有差距，在打击高层次职务犯罪方面的能力和权威不足，加上党政关系的复杂性、运行程序的正当性和监督措施的合法性，要求必须进行法治化转型。^{[22] (P151)}

换言之，反腐败力量分散和碎片化，日常监督和职务犯罪预防脱节，行政执法和刑事司法的衔接协调机制不顺畅，常常受到组织梗阻，违纪和违法处理标准不一，缺少司法救济途径。国家监察体制改革构造了符合国情、权威高效的国家监察体系，减少了权力运作阻力，实现反腐败资源利用的集约化，减少程序衔接不畅或重复处理的问题，将制度优势转为治理效能，为新形势下反腐败提供坚强法治保障。^{[23] (P8)}由于监察委员会和纪委合署办公，是集党纪监督、政纪监督和法律监督于一体的综合性机关，可有效整合监察资源，提高打击职务犯罪的实效性。

由此，职务犯罪办案机制由原来的程序衔接转换为组织整合，从“同体监督”转向“异体监督”，推进机构内部的流程衔接，实现党纪和国法的监督全面覆盖，解决反腐败权力分散的问题。国家监察体制改革带来的政治法律位阶的提高、监察对象的全覆盖、反腐败力量的一体化和监察权的集中统一使党内法规和国家法律无缝衔接，促使违纪、违法和犯罪惩处机制的协调顺畅，明确与执法部门配合的工作机制。例如，《监察法》第 34 条规定：“人民法院、人民检察院、公安机关、审计机关等国家机关在工作中发现公职人员涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务违法或者职务犯罪的问题线索，应当移送监察机关，由监察机关依法调查处置。”同时，国家监察体制改革理顺职务犯罪的调查和公诉关系，改变司法资源浪费、刑事诉讼效率低下等问题，让检察机关从办案负荷中解脱出来，聚焦公诉和法律监督，不断提高办案质量和效率。

四、结语

国家监察体制改革是对“八二宪法”体制的变革，具有重大的宪制意义，在一定程度上重塑了我国刑事司法关系，这既是我国刑事司法的挑战，更是新契机。这就需要做好配套制度建设，使国家监察体制改革与司法体制改革形成内在有机联系，提高国家监察体制改革的执法效能，实现刑事司法关系立体化和均衡化。国家监察体制改革具有坚实的政治法律基础和司法实践基础，植根于中国刑事司法土壤，具有强大的生命力，并根据实践需要不断发展创新。刑事司法关系的分工、配合和制约规定作为宪法原则为刑事司法制度设计和实践运行提供了合宪性基础，《监察法》《刑事诉讼法》等在实体和程序方面进行了明确性、可操作性和确定性的规定，搭建了由宪法原则与具体规则构成的规范体系。这势必进一步理顺刑事办案机关的关系，推进以审判为中心的诉讼制度改革，确保每一起刑事案件都经得起法律的检验，让人民群众在每一起案件中都感受到公平正义。

参考文献：

-
- [1]董必武法学文集[M].北京:法律出版社,2001.
- [2]彭真文选(1941-1990年)[M].北京:人民出版社,1991.
- [3]中国人民大学审判法教研室.人民司法工作是无产阶级专政的锐利武器[M].北京:中国人民大学出版社,1958.
- [4]郝铁川.公检法互相配合制约的历史沿革[N].法制日报,2014-12-04(7).
- [5]叶剑英.关于修改宪法的报告——一九七八年三月一日在中华人民共和国第五届全国人民代表大会第一次会议上的报告[N].人民日报,1978-03-08(1).
- [6]顾昂然.立法札记——关于我国部分法律制定情况的介绍[M].北京:法律出版社,2006.
- [7]肖蔚云.我国现行宪法的诞生[M].北京:北京大学出版社,1986.
- [8]滕彪.“司法”的变迁[J].中外法学,2002,(6).
- [9]陈光中,崔洁.司法、司法机关的中国式解读[J].中国法学,2008,(2).
- [10]秦前红.国家监察体制改革宪法设计中的若干问题思考[J].探索,2017,(6).
- [11]童之伟.对监察委员会自身的监督制约何以强化[J].法学评论,2017,(1).
- [12]陈光中.关于我国监察体制改革的几点看法[J].环球法律评论,2017,(2).
- [13]汪海燕.监察制度与《刑事诉讼法》的衔接[J].政法论坛,2017,(6).
- [14]马怀德.《国家监察法》的立法思路与立法重点[J].环球法律评论,2017,(2).
- [15]徐清.刑事诉讼中公检法三机关间的“共议格局”——一种组织社会学的解读[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2017,(3).
- [16]朱福惠.论检察机关对监察机关职务犯罪调查的制约[J].法学评论,2018,(3).
- [17]王超强.论监察体制改革背景下监、检、法关系新构[J].东方法学,2017,(5).
- [18]左卫民,安琪.监察委员会调查权:性质、行使与规制的审思[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2018,(1).
- [19]韩大元.论国家监察体制改革中的若干宪法问题[J].法学评论,2017,(3).
- [20]王汉斌.社会主义民主法制文集(下)[M].北京:中国民主法制出版社,2012.
- [21]施鹏鹏.国家监察委员会的侦查及其限制[J].中国法律评论,2017,(2).

[22]李红勃. 迈向监察委员会：权力监督中国模式的法治化转型[J]. 法学评论, 2017, (3).

[23]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).