

监察过程中的公安协助配合机制

江国华 张 硕*

内容提要：基于监察法授权的不完整性与非对称性，监察机关必须借助公安机关等执法部门的协助配合，方能充分行使监察职能，履行监察职责。较诸其他执法机关，公安机关的协助配合对于监察职能的有效行使尤为重要。构建科学有效的警监协助机制，在监察法治体系建设中居于基础地位。在规范意义上，构建警监协助机制应基于“互相配合，互相制约”的宪法原则，明确协助配合的事项范围，规范协助配合之申请、审批、执行等程序机制，厘定协助配合之管辖、法律适用、人员经费以及责任分配等配套机制。现阶段，鉴于制度供给的阙如，警监协助工作只能通过出台较低位阶的规范性文件予以调试。为长远计，有必要制定监察程序法，修改警察法等相关法律，并出台配套的法律法规，逐步形成权威、高效、完备的监察协助配合机制。

关键词：警监协助 政务连带 监察程序法 监察协助

一、问题的提出

监察体制改革后，新成立的监察委员会如何融入现有的政法体制成为学界热议的话题。^{〔1〕}在新的国家机构体系中，科学构造“监审关系”“监检关系”和“监警关系”是攸关监察权顺畅运行的核心问题，在国家监察体制的完善中具有基础性地位。根据现行宪法第127条之规定，监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合，互相制约。该条款为厘定监察机关与法、检及执法部门之间的关系提供了宪法依据。根据宪法修正案和国家监察法的精神，2018年刑事诉讼法的修改着力解决了

* 江国华，武汉大学法学院教授；张硕，武汉大学法学院博士研究生。

本文系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）的阶段性成果。

〔1〕 相关论述参见江国华、何盼盼：《中国特色监察法治体系论纲》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2018年第5期；马岭：《监察委员会与其他国家机关的关系》，《法律科学》2017年第6期；焦洪昌、叶远涛：《监察委员会的宪法定位》，《国家行政学院学报》2017年第2期；翟志勇：《监察委员会与“八二宪法”体制的重塑》，《环球法律评论》2017年第2期等。

国家监察与刑事司法之间的衔接问题,^[2] 监察机关与检察机关、审判机关在办理刑事案件中的分工与衔接机制得以确立。随着相关司法解释的出台,“监检关系”和“监审关系”的定位将愈加清晰,但“监警关系”仍是一个缺乏关注且亟待解决的问题。

在权力配置层面,根据2018年宪法修正案和监察法,国家权力整体配置由“四权架构”变为“五权架构”。^[3] 在“五权架构”中,监察权是独立于立法权、行政权、审判权和法律监督权的“第五权”。但是,宪法和监察法对于监察机关的授权既不完整也不对称。“不完整”指的是,监察机关具备“履行反腐败职责所需的必要权力,而非打击腐败所需的全部权力”。^[4] 相比于公安机关的刑事案件侦查权,监察机关对职务违法犯罪的调查权属于特殊调查权;这种调查权往往只是“决定性权力”,“执行性权力”则由公安机关保留。^[5] “不对称”指的是,宪法和监察法赋予了监察机关对职务违法犯罪的调查权,但没有为其配置履职所需的全部手段。比如,监察法授权监察机关可以对被调查人的人身自由及财产予以合理限制,但没有为其配备强制执行所需的暴力机构。这种不完整和不对称的权力配置模式包含两点要旨:一是为避免重复授权,将可以由公安机关行使的一般性强制执行等职权保留给公安机关;二是为避免监察机关的权力过分集中,将警务活动从监察核心业务中剥离,构建相互合作、相互制约的新型监警关系。

在规范供给层面,据以规范监警关系的法律法规仍然供给不足或不及时:(1) 尽管2018年宪法修正案与监察法都对监察机关同公安等执法部门的关系作了原则性规定,但监察法等相关法律法规尚未作出有针对性的具体调整。(2) 宪法对监警关系的规范过于笼统,下位法与相关法律解释尚未出台。监察法也仅对部分“警监协助”义务作了初步规定,缺少具有可操作性的实施细则。(3) 监察法中的“警监协助”条款皆是对协助事项范围的规范,未对协助程序进行规范。为满足实践需要,部分省份根据监察法中的“警监协助”条款出台了“公安机关协助监察机关工作的操作规程”一类的规范性文件,在一定程度上为监察机关提请公安机关协助配合提供了规范依据。但是,这些规范位阶较低,且效力局限于本行政区域,对于警监协助程序的建构意义十分有限。

在监察实践层面,监察机关提请公安机关协助配合的方式亟待规范。监察委员会成立后,监察机关与公安机关的沟通方式基本沿袭了监察委员会成立前纪委与公安机关的沟通方式。这种沟通机制的本质并非国家机关之间的申请协助,而是一种党内协调,例如,由监察机关负责人直接电话联系公安机关负责人,商请实施协助配合,或者通过政法委协调公安机关予以协助,通过在公安机关的驻派纪检组要求公安机关予以协助。监察体制改革后,监警关系发生了新变化,过往的行政内部协助机制和党内协调机制均无法满足警监协助之需要,有必要制定新的程序规范,构建新的沟通机制。

基于“互相配合,互相制约”的宪法原则,警监协助既要着眼于“配合”,又要放眼于“制约”。“配合”旨在形成“反腐败合力”。监察机关是反腐败的专责机关,但反腐败并非

[2] 参见陈光中、肖沛权:《刑事诉讼法修正草案:完善刑事诉讼制度的新成就和新期待》,《中国刑事法杂志》2018年第3期,第3页。

[3] 参见江国华:《国家监察体制改革的逻辑与取向》,《学术论坛》2017年第3期,第41页。

[4] 熊秋红:《监察体制改革中职务犯罪侦查权比较研究》,《环球法律评论》2017年第2期,第40页。

[5] 在这方面,“通缉”“边控”等措施最具典型意义。根据监察法第29条、第30条之规定,监察机关对于被调查人员享有的仅仅是“通缉”“边控”等决定权,执行权由公安机关行使。

监察机关的“一家之事”。鉴于监察机关调查手段的不完整性、技术能力的单一性以及监察力量的有限性,只有公安机关等执法机关积极协助配合监察调查活动,才能“把所有反腐败的力量和资源整合在一起,形成新的反腐败体制”。〔6〕为此,监察法规定了五项由公安机关具体负责的协助义务。〔7〕“制约”意在避免因“明确分工不正常地结合成一体化结构”,〔8〕造成监察权独大的失衡格局。为预防警监协助随意化导致监察权变相扩张与权力滥用,需要公安机关在协助配合的同时对监察机关进行监督与制约。〔9〕

二、监察过程中公安协助配合的法理基础

鉴于宪法和监察法对监察机关授权的不完整性和非对称性,警监协助机制成为监察机关有效行使职权、履行职责的基础性配套机制。所谓“警监协助”,是指监察委员会在履行职责过程中遇到自身无法克服的障碍,向与其无隶属关系的公安机关提出协助请求,经公安机关审核同意后,实施协助行为以支持请求机关实现其监察职能的制度。这是关涉监警两权实现“互相配合,互相制约”的重大理论问题。探讨警监协助机制的法理基础,其表层意义在于阐释警监协助的发生机理,即监察机关为何需要公安机关予以协助配合等基本问题;深层意义在于从监察权与警察权相互作用的制度场域中寻找平衡点,既要形成反腐倡廉之合力,又要防止监察权之滥用。

(一) 职能分立与政务连带理论

国家机构间关系的本质是一种政务连带关系。所谓“连带”,一般意义上指的是“个人与个人、个人与群体、群体与群体之间的相互渗透、相互依存的状态”。〔10〕据此,政务连带关系可以解释为,基于职能分立所形成的不同国家机构之间为履行职务职能而相互协作、彼此依存的关系。现代国家的机构体系是一个整体,职能分立的各个机构是整体的器官,虽彼此各异,却是整体必不可少的部分。〔11〕为完成各自职能,这些国家机构彼此依存、相互协作。在国家廉政体系中,监察机关与司法机关、执法机关之间的关系也是如此。政务连带关系可以分为同求与分工两种。〔12〕同求的政务连带关系,意指不同国家机构为实现国家共同体设置国家机构的共同目的以及对国家机构所赋有的共同使命,而形成的政务上的共同协作关系。这种政务连带关系基于国家目的和国家使命而产生,不以国家机构意志为转移,是一种客观的政务连带关系。由于不同的国家机构被赋予了不同职能和职责,为实现其职能、履行其职责,国家机构相互之间需要寻求合作,由此形成的政务连带关系属于

〔6〕 马怀德:《国家监察体制改革的重要意义和主要任务》,《国家行政学院学报》2016年第6期,第18页。

〔7〕 监察法中明确规定需要公安机关协助配合的五个条款分别是:第24条提请公安机关协助配合搜查的规定,第29条由公安机关协助发布通缉令的规定,第30条由公安机关执行限制出境措施的规定,第34条关于向监察机关移送案件的规定,第43条第3款提请公安机关协助配合采取留置措施的规定。实践中需要公安机关予以协助的事项范围要远超出此。

〔8〕 韩大元、于文豪:《法院、检察院和公安机关的宪法关系》,《法学研究》2011年第3期,第18页。

〔9〕 参见齐小力、陆冬华:《论公安机关和监察机关互相配合、互相制约》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2018年第3期,第3页。

〔10〕 董溯战:《论作为社会保障法基础的社会连带》,《现代法学》2007年第1期,第76页。

〔11〕 参见[法]埃米尔·涂尔干:《社会分工论》,渠东译,生活·读书·新知三联书店2013年版,第152页。

〔12〕 参见[法]狄骥:《法律与国家》,冷静译,中国法制出版社2010年版,第213页以下。

分工的政务连带关系。这种政务连带关系具有一定的随机性，国家机构可以根据具体的情势和任务选择不同的合作者，因而是一种主观的政务连带关系。作为一种政务连带关系，警监协助兼具同求与分工的双重属性，构建科学有效的警监协助机制，有助于实现监察权与警察权之间“科学的分权与充分的合作”。〔13〕

其一，警监协助的制度基础在于监警分立。任何形式的机构协助，都要以明确的职能分立和机构分设为基础。对于一个集多权于一身的机构而言，既无协助的必要，亦无协助的可能。现代社会是一个分工日益精细的社会，且社会越是进步，分工越是发达。〔14〕按照精细化管理原则和要求管理政府职能，是现代政府治理的趋势。〔15〕现代国家的宪法均奉行职能分立和机构分设之原则，并基于该原则形成了国家职能分工体系和国家机构体系。在现代国家及其社会治理活动中，任何单一机构都不可能包揽该领域的全部事权，机构间的协作便成为必要。监警协助的前提正是监警职能的分立和监警机构的分设。国家监察体制改革将监察权从行政权、检察权等权力体系中剥离出来，交由专门的监察机关行使，警监协助方有必要，构建科学有效的警监协助机制方成必须。

其二，警监协助的合法性基础在于国家政治共同体的共同使命。随着现代国家机构体系内部职权划分的精细化、专门化，国家机构间的相互依赖也在同步加强。〔16〕职能分立导致国家与社会在运行过程中出现分散化倾向，需要通过机构间的协助予以弥合。〔17〕这体现了一种普遍存在的同求关系，即单一功能组织更需要与其他国家机构协力合作，才能完成宪法上的要求。〔18〕监察委员会作为专职的反腐机构，在履职过程中亦不能超脱于客观连带关系。“单打独斗”“各自为战”的反腐体制无法适应现代廉政建设的需要。中国监察体制改革的终极目标，不仅在于构建高效、权威、统一的反腐败体制，更在于构建以专责的监察机关为基本内核、各职能部门联动协作的现代廉政制度。构建科学有效的警监协助机制，促成警监协同反腐合力，既是监察制度有效运行的内在需要，也是完善警察制度的应有之义。

其三，警监协助的价值取向在于“互相配合，互相制约”。良性的“分工、同求”关系一定是“分权控制、协调配合”的状态。〔19〕警监协助机制的价值取向不仅体现在警察权对监察权的协助配合，还表现为警察权对监察权的制约。〔20〕在警监协助过程中，较诸公安机关的不作为，“监警一体化”的风险更值得警惕。如果说警监协助过程中公安机关的不作为可能导致监察权力的运行失效，监警一体化则可能导致监察权的不当扩张，造成监察机关与监察对象之间的“法律装备”失衡。因此，构建科学有效的警监协助机制，在价值取向上应当立足于配合与制约并重。警监协助机制的设计应遵循如下三项规则：（1）恪守监警分工的制度安排，警察的归警察，监察的归监察，防止“警监合体”造成权力过度集中；

〔13〕 湛中乐、郑磊：《分权与合作：社会性规制的一般法律框架重述》，《国家行政学院学报》2014年第1期，第71页。

〔14〕 参见前引〔11〕，涂尔干书，第217页以下。

〔15〕 参见汪智汉、宋世明：《我国政府职能精细化管理和流程再造的主要内容和路径选择》，《中国行政管理》2013年第6期，第22页。

〔16〕 参见前引〔11〕，涂尔干书，第109页。

〔17〕 参见关保英：《论行政执法中的行政协助》，《江淮论坛》2014年第2期，第109页。

〔18〕 参见萧文生：《国家法I——国家组织篇》，台湾元照出版公司2008年版，第105页。

〔19〕 徐汉明：《国家监察权的属性探究》，《法学评论》2018年第1期。

〔20〕 参见陈光中：《〈监察法〉是党规转向国法的重要变化》，《中国新闻周刊》2018年第11期，第32页。

(2) 规范监察机关申请协助的程序机制, 通过程序的“作茧自缚”效应,^[21] 促使监察机关谨慎行使监察协助申请权; (3) 规范公安机关对协助申请的审批程序, 实现审批程序实质化, 防止警监协助随意化。

(二) 警察力量专业化理论

在政治学层面, 国家有权使用包括警察机构在内的暴力机器, 但应将其作为“最后的手段”。^[22] 为实施对内统治, 国家必须对暴力进行合法垄断,^[23] 在其领地内, 只有它自己或经它允许, 才能使用暴力。^[24] 警察作为国家行使对内统治权的暴力机关, 代表国家对内依法使用暴力。作为一种具有暴力属性的行政权, 警察权天然地具有扩张性, 是公民权利的潜在威胁者。为充分发挥警察权的正面功能, 抑制其恶性, 现代世界各国大多建立了以“警察职责的专门化、职权的法制化、警察组织体系的独立化和警察职业的专业化”为基本内核的现代警察制度。^[25]

其一, 警察权的配置追求集约化。“集”是指集合人力、物力、财力、管理等生产要素, “约”是指节俭、约束、高效的价值取向; “集约化”是通过集中、节约、高效的资源配置达到降低成本、提高效率之目的。警察权配置的集约化, 指的是基于警政分立的原则, 将警察权从行政权中分离出来, 统一授予专门机构, 由此衍生出警察权专配之法, 即不得给其他国家机关配置警察权。在我国, 国家警察权集约性地配置给了公安机关, 其他国家机关均没有配置警察权, 由此又衍生出公安机关的协助义务。基于国家共同体的共同任务和目标, 其他国家机关若为履行法定职责, 需要警察权予以配合时, 垄断了警察权的公安机关即应承担协助配合之义务。

其二, 警察权的行使实行统一化, 即基于警察权配置的集约性, 警察权必须由专门机构统一行使。在我国, 公安机关是行使警察权的唯一合法主体, 其他机关均不得行使警察权。由此衍生出警察权力行使的“亲自性”法则, 即警察权只能由公安机关亲自行使, 不可转让, 不可委托, 也不可放弃。监察机关为调查职务犯罪需要警力支持时, 只能请求公安机关协助。

其三, 警察权的运行奉行职业化, 即基于警察权配置的集约性, 警察权运行必须遵循职业规程和职业伦理。不管是公安机关履行本职工作, 抑或是依其他机关申请而协助出动警力, 均必须遵循警察职业化的内在要求。由此衍生出警务活动法治化原则, 基于警察权力运行的职业化要求, 任何形式的警务活动, 都必须尊重法治原则。作为一种职业化的警务活动, 警监协助也应当符合法定目的、法定条件和法定程序。

(三) 特殊调查手段的排他性理论

在侦查和调查违法犯罪的语境中, 所谓的特殊调查手段, 大致包括搜查、电子侦听、电子监控、定位跟踪、秘密拍照录像、邮件检查等。这些手段既是查处案件所必需, 又具有高度的“侵略性”。因其关涉公民的基本权利和隐私, 关涉公民个人生活的安宁, 关涉国

[21] 参见季卫东:《法治秩序的建构》, 中国政法大学出版社1999年版, 第18页。

[22] 参见[英] 鲍桑葵:《关于国家的哲学理论》, 汪淑钧译, 商务印书馆1995年版, 第191页。

[23] 参见[美] 亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》, 秦亚青译, 上海人民出版社2000年版, 第258页以下。

[24] 参见[德] 马克斯·韦伯:《经济与社会》下卷, 林荣远译, 商务印书馆1998年版, 第730页以下。

[25] 王春梅:《警察职业专业化探源——从英美警察的专业化谈起》, 《公安学刊》2010年第5期, 第100页。

家社会秩序的稳定，法治国家对于特殊调查手段的配置和运用均遵循排他性法则。基于排他性法则，特殊的调查手段只能配置给特定机构，并且只有专门机构才能动用。

其一，特殊调查手段的配置具有排他性。在我国，基于警察法、国家安全法、监察法之规定，只有公安机关、国家安全机关和新设的监察机关享有特殊调查权，其他任何组织以任何理由使用特殊调查手段均不具有合法性。另外，基于审慎原则，配置特殊调查手段时，往往采行特殊调查手段“决定权”与“执行权”相分离之规则。比如，监察法中配置给监察机关的特殊调查手段实质上就是特殊调查手段之决定权，执行权被保留给了公安机关。正是监察法的这种立法取向，决定了在监察调查活动中，监察机关只能做出“采取特殊调查之决定”，具体的执行需要寻求具有完整特殊调查权的公安机关协助配合。

其二，特殊调查手段行使主体具有排他性，即特殊调查手段只能由专门机构具体执行。特殊调查的决定权与执行权分属不同性质的权力，遵循程序分离原则；^[26]同时，也为预防“自批自用”导致的审批形式化，^[27]国际通行做法是将特殊调查的审批权与执行权相分离。^[28]我国监察法第28条规定，监察机关决定采取技术调查措施的，须按规定交有关机关执行。实践中，只有公安机关长期拥有一定数量的警力配备，且设区的市一级以上的公安机关均已设置技术侦查部门，具备独立开展特殊调查的技术和警力要件，而包括监察机关在内的其他机构均不具备开展特殊调查的便利条件。公安机关作为特殊调查手段行使主体的排他性地位，决定了协助配合监察机关进行特殊调查的主体只能是公安机关。

其三，特殊调查手段的行使条件具有排他性。基于合目的性、正当程序与比例原则的要求，特殊调查手段的行使必须符合法定条件，具体包括：（1）采取特殊调查手段必须符合法定目的。（2）采取特殊调查手段必须遵循正当法律程序，其适用范围、批准权限及时限都必须合乎法律的明确规定。如监察法第28条规定，可以采用技术调查措施的案件应当属于“重大贪污贿赂等职务犯罪”，批准决定应对技术调查措施的种类、适用对象、时限等作出明确限定。（3）采取特殊调查手段必须合乎比例原则，只有案件达到特定的严重性、复杂性程度，才能够使用特殊调查手段。

三、监察过程中公安协助配合的事项范围

构建科学有效的警监协助机制，有必要厘定警监协助的事项范围。实践中，规范监察机关提请、提交公安机关协助调查的制式文书达十多种，其中涉及的协助事项包括协助查询信息、委托勘验、委托鉴定、协助搜查、协助技术调查、通缉、限制出境、协助留置等。^[29]除此之外，还有不少非定式协助事项。为规范监察权力运行，节约警力资源，警监协助事项范围应作严格限定，以监察法所规定的五类协助事项为基础，申请公安机关协助一般不得超出法定协助范围。对于监察法未作规定，但确属履行监察职能所必需的协助事项，应

[26] 参见冯俊伟：《国家监察体制改革中的程序分离与衔接》，《法律科学》2017年第6期，第61页。

[27] 参见胡铭：《技术侦查：模糊授权抑或严格规制——以〈人民检察院刑事诉讼规则〉第263条为中心》，《清华法学》2013年第6期，第42页。

[28] 参见詹建红：《理论共识与规则细化：技术侦查措施的司法适用》，《法商研究》2013年第3期，第44页。

[29] 这些制式法律文书多由省级监察委员会、省级公安部门联合制作，供本辖区内的监察机关和公安机关使用。不同省份的制式法律文书有较大差异。

严格规范监察机关的协助申请程序和公安机关的审批程序。

（一）案件移送类事项

在警监协助机制中，案件移送属于公安机关依职权进行的监察协助。根据监察法第34条第2款之规定，被调查人既涉嫌严重职务违法或者职务犯罪又涉嫌其他违法犯罪的，一般应当由监察机关为主调查，其他机关予以协助。该条体现了刑事案件处理中的“监察案件优先处理”原则。案件移送实质上是一种刑事案件处理的排序机制。正因为案件处理存在先后顺序，才会产生监察机关与公安机关之间的案件移送问题。在实践中，作为警监协助事项的案件移送主要有两种。

其一，公安机关向监察机关移送案件。公安机关向监察机关移送案件可分为主动移送和依申请移送。主动移送的情形包括：（1）职务犯罪线索移交，即根据监察法第34条第1款之规定，公安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线索，应当移送监察机关。（2）依法应当由监察机关优先处理的职务犯罪案件的移送。根据监察法和刑事诉讼法的规定，应当由监察机关优先处理的职务犯罪案件，公安机关应当移送给监察机关；公安机关未主动移送的，监察机关可以向公安机关提出移送申请。监察机关认为不需要将全案移送的，应在申请中列明需要移送的具体材料。例如，监察机关查办的案件涉及公安机关在押的人犯或者收容审查人员，可以将需要调查的问题书面告知公安机关，由公安机关对其进行讯问，并将取得的证据材料及时送交监察机关。公安机关将案件移送给监察机关的，由监察机关统一移送审查起诉。

其二，公安机关接收监察机关移送的案件。监察机关向公安机关移送案件分为两种情况：（1）监察机关认为被调查人既涉嫌职务犯罪又涉嫌其他犯罪，应先对其他犯罪进行侦查的。例如，被调查人除涉嫌腐败类犯罪外，还涉嫌非法持有枪支、故意杀人等恶性犯罪，须先由公安机关对其他刑事犯罪展开调查，再由监察机关对职务犯罪问题展开调查。（2）监察机关请求公安机关协助配合办理监察相关案件而进行的案件移交。例如，监察机关在调查职务犯罪案件过程中，为了不惊动被调查对象，需要通过其他违法犯罪线索控制涉腐相关人员的，可以向公安机关移交有关案件线索。比较常见的是，监察机关为了在不惊动主要被调查人的情况下收集证据，将与被调查人有密切关系的其他涉案人员涉嫌一般犯罪的线索移送公安机关，由公安机关以涉嫌一般犯罪为由对相关人员进行控制，再由监察机关秘密收集涉腐证据。

（二）协助取证类事项

证据制度是监察制度与刑事司法衔接的重要环节。^[30]为适应刑事诉讼的证明要求，监察机关在调查取证过程中要保证证据的合法性与可靠性，部分情况下需要公安机关予以协助配合。公安机关也应充分利用自身的职权优势与专业优势，向监察机关提供必要协助。根据取证方式的不同，协助事项包括如下几种。

其一，协助查询、调阅信息。公安机关作为负责社会治安管理的行政机关，信息采集等行为属日常行政管理性质的行政辅助行为。基于此种工作性质，公民个人信息采集、处理、使用和存储主要由公安机关负责，其他部门在执法或办理案件过程中需要公民个人信

[30] 参见纵博：《监察体制改革中的证据制度问题探讨》，《法学》2018年第2期，第119页。

息的，应当申请公安机关协助配合。监察委员会在调查过程中可能需要公安机关协助配合查询的信息，包括个人身份信息、家庭信息、违法犯罪记录信息、金融信息、个人通信信息、交通管理信息、边控信息、视频监控信息、酒店及娱乐场所登记信息等。

其二，协助搜查。搜查是国家监察法为监察委员会配置的调查措施之一。监察法第24条第3款规定了公安机关对监察机关的搜查协助义务，监察机关进行搜查时，可以根据工作需要提请公安机关配合。公安机关应当依法予以协助。监察机关虽完全继承了原本由检察机关行使的搜查权，但仍缺乏独立完成搜查任务的行为能力。执行搜查任务需要多个小组协同进行，一般涉及警戒组、搜查组、保护组、保障组等，各职能小组各负其责。以往检察机关在对职务犯罪进行侦查并需采取搜查措施时，一般由反贪局工作人员携带搜查证，与法警一起执行搜查任务。监察体制改革后，新成立的监察委员会并未配备法警力量，在必要时需公安机关出警协助。

其三，协助进行专门性问题鉴定。监察法第27条规定，监察机关在调查过程中，对于案件中的专门性问题，可以指派、聘请有专门知识的人进行鉴定。其中，“专门性问题”是指“监察机关在调查过程中遇到的必须运用专门的知识 and 经验作出科学判断的问题”。^[31]对专门性问题的鉴定，主要包括法医类鉴定、物证类鉴定、声像资料鉴定、技术问题鉴定等。由于公安机关设有专业的法医部门和技术部门，拥有专业的鉴定人员、技术与设备，监察活动中需要用到照相录像、痕迹检验、文书（含笔迹）检验、刑事理化检验、法医鉴定、DNA检验、声纹鉴别、气味鉴别、心理测定（测谎）、人体外貌识别、侦查通讯、刑事模拟画等刑事科学技术时，监察机关可以提请公安技术部门予以协助。

其四，协助技术调查。根据监察法第28条第1款，监察机关调查涉嫌重大贪污贿赂等职务犯罪时，根据需要，经过严格的批准手续，可以采取技术调查措施，并按照规定交有关机关执行。“技术调查”是监察法引入的一项全新措施，与刑事诉讼法规定的“技术侦查”类似，通常指运用技术装备调查罪犯和案件证据的秘密侦查措施，包括电子侦听、电话监听、电子监控、秘密拍照、录像、进行邮件检查等秘密的专门技术手段，实践中俗称“六类技侦措施”。^[32]鉴于技术调查可能对被调查人的基本人权构成限制，宪法第40条规定限制公民通信自由的调查措施必须由公安机关执行。监察法第28条规定的“有关机关”也指有权采取技术调查措施的公安机关。除了协助执行技术调查外，公安机关还要负责协助监察机关延长或解除技术调查措施。

其五，协助查封扣押。查封扣押是监察机关调查职务违法犯罪案件时收集、固定证据的重要措施。监察机关在调查过程中发现涉嫌职务违法或职务犯罪的财物、文件和电子数据等信息，需要及时、全面、准确地收集和固定，防止涉嫌违法犯罪的单位或人员藏匿、毁灭证据。查封扣押不动产或一般动产涉及通知当事人和见证人到场、财务清点、制作查封笔录、开列查封扣押清单、查封扣押现场的照相录像、张贴查封扣押公告、贴封条等诸多具体事务性工作。由于监察体制改革后监察机关不再配属警察力量，部分具体事务性工作就需要公安机关协助开展。

[31] 中央纪委国家监委法规室编：《〈中华人民共和国监察法〉释义》，中国方正出版社2018年版，第150页。

[32] 参见万毅：《解读“技术侦查”与“乔装侦查”——以〈刑事诉讼法修正案〉为中心的规范分析》，《现代法学》2012年第6期，第183页。

（三）协助限制人身自由类事项

监察机关在对职务违法或职务犯罪案件进行调查时，根据案件需要，可对被调查人的人身自由进行控制或限制。由于监察机关人力或手段上的不足，需要请求公安机关予以协助配合。根据需求不同，限制人身自由的事项可以分为以下几类。

其一，协助留置。监察法第43条第3款规定，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，公安机关应当依法予以协助。监察机关在留置被调查人时需要公安机关进行协助的具体情形包括：（1）拟留置对象去向不明的，监察机关可以提请公安机关协助定位或找寻被调查人。（2）拟同时对多个调查对象采取留置措施，但监察力量不足的，监察机关可提请公安机关出动警力予以协助。（3）拟留置对象有暴力倾向或具有一定人身危险性的，监察机关可提请公安机关协助，防止留置过程中出现危及监察人员人身安全的情况。（4）留置行为可能引发其他风险的，监察机关可提请公安机关协助进行防控风险或恢复秩序。（5）监察机关对被调查人作出留置决定后，为防止被调查人逃跑，可请求公安机关协助，预先在被调查人可能出现的地点布控，协助实施留置。

其二，协助追逃。监察机关拟对被调查人进行留置，但被调查人出逃的，监察机关可请求公安机关协助追逃，具体的协助情形包括以下几种情况：（1）被调查人正在乘坐交通工具进行出逃的，监察机关可请求公安机关出警协助实施追捕，对被调查人可能出现的车站、机场、酒店等场所进行协查，也可以在被调查人出逃路线上设卡拦截，具体的追逃方式需要视具体情况而定。（2）被调查人已经在逃的，监察机关可申请公安机关依法对其进行通缉。监察法第29条规定，依法应当留置的被调查人如果在逃，监察机关可以决定在本行政区域内通缉，由公安机关发布通缉令，追捕归案。（3）被调查人逃往国外，而监察机关已掌握确凿证据的，应通过境外追逃合作，将涉案人员追捕归案。这需要公安机关协助监察机关同国际刑警组织等国际追逃机构进行接洽。

其三，协助防逃。防逃工作主要是防止贪官出逃境外。出入境管理工作是“党和国家赋予公安机关的专有事权”。^[33] 监察法第30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。另外，监察机关日常的出国审批、证照集中管理等工作也需要公安机关予以协助，如监察部门会同省级组织部门和公安部门，开展证件护照管理的专项检查，集中查处上交假护照、不交护照、交部分护照等违规问题。

四、监察过程中公安协助配合的基本程序

警监协助程序有两重意涵：一是作为“交涉过程的制度化”，^[34] 协助程序旨在调整监察机关与公安机关之间的组织关系，以确保监警关系恪守“互相配合，互相制约”的宪法原则。二是作为限制恣意的工具，协助程序对监察调查过程具有规范功能，能够防范监察机关的恣意，避免监察机关与被调查人之间关系的失衡。

[33] 孙智慧：《出入境管理法律与实践》，中国政法大学出版社2013年版，第54页。

[34] 前引[21]，季卫东书，第21页。

（一）监察机关协助申请程序

监察机关提出协助请求是公安机关进行协助的前置性程序，该程序亦应符合正当法律程序的要求。规范申请程序的目的有二：一方面，为预防监察机关滥用协助申请权，须通过程序性机制对监察机关申请警监协助的裁量权加以限制；另一方面，也要预防警察权借警监协助实现自我扩张。鉴此，应确立警监协助申请程序的单方性、单向性和要式性规则。

其一，协助启动的单方性规则。所谓“单方性”是指，只要监察机关认为案件性质满足申请公安机关协助配合的条件，就可单方启动申请程序，不以被申请机关意志为转移。警监协助启动的单方性会对警察权的扩张性有所限制，但为避免单方性规则下申请协助权的滥用，还应在申请程序中设置以下法定的协助启动事由：（1）因法定事由不能独立完成监察任务。例如，根据宪法、监察法之规定，监察机关不能执行技术调查措施的，可以提请公安机关协助配合。（2）因人员、设备不足等事实原因存在履职困难，不能独立完成监察任务。例如，监察机关留置看护人员不足，提请公安机关派员协助；监察机关缺少内设的物证鉴定部门，可以请求公安机关协助鉴定。（3）不能通过独立调查来认定事实。例如，监察机关在调查过程中需要向相关人员取证，但相关人员拒不配合的，可以提请公安机关将其带至指定地点。（4）需要公安机关提供所掌管的信息、文书、统计资料等开展监察活动所需资料。例如，监察机关需要调取被调查人身份信息、活动记录的，可提请公安机关协助配合查询。（5）由公安机关提供协助更为经济高效。例如，实践中监察机关需要调取被调查人通话记录信息的，需要通过上级监察机关与工信部协调后，携带介绍信与工信部函件前往电信部门申请查询，而同级公安机关能够直接从电信部门查询上述信息，所以监察机关请求公安机关予以协助更加经济效率。（6）有其他正当理由需请求协助的。

其二，协助请求的单向性规则。所谓“单向性”，指的是一般只能由监察机关向公安机关提请协助配合，而不能由公安机关主动向监察机关提供协助或由公安机关向监察机关提请协助配合。监察法第4条规定，监察委员会依照法律规定独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。其中，“不受行政机关干涉”意指行政机关除不得阻挠监察活动外，亦不能主动参与监察调查。公安机关主动协助配合监察机关调查，会破坏监察权与警察权之间的分工，不利于监察机关依法独立行使监察权。除公安机关主动向监察机关移送案件线索的法定情形外，未经监察机关申请公安机关不能主动实施协助行为。

其三，协助申请的要式性规则。监察协助申请是要式法律行为，监察机关向公安机关发出协助函或其他用于申请协助的法律文书，是提请公安机关协助配合的前置性条件。要式性的具体表现为：（1）监察机关提请公安机关等执法机关协助，必须严格按照程序规定出具协助函等书面文件。（2）协助函必须列明协助办理的事项和要求。协助行为的履行限于协助函载明之内容，协助函没有载明的事项，不在办理范围内。（3）公安机关在职权范围内予以协助。协助函写明的办理事项超出公安机关职权范围的，公安机关不得越权办理。提请的办理事项在公安机关职权范围内的，公安机关也须在办理法定手续或者履行合法程序后方能办理。

其四，特殊情况下的协助申请规则。特殊情况主要包括以下两种：（1）重大复杂事项的协助申请。重大复杂案件可能会超过监察委员会的自身权限和承受能力，通常很难由监察委员会独立办理，需要统一调度各方力量。实践中，监察机关在办理职务犯罪案件时，

需要公安机关对重大复杂事项予以协助的,通常会报请同级反腐协调部门处理。例如,《湖北省公安机关协助配合监察机关调查的办法(试行)》第5条规定,重大复杂事项应及时提请同级反腐败协调小组研究办理。由反腐协调部门负责处理重大复杂事项的优势在于提升管理层级,通过优化内部审批流程、强化制度保障来解决单一部门因应对重大复杂问题权限不足、承受能力不足而出现的“等、拖、让、推”等现象。(2) 紧急情况下的协助申请。常规的协助申请流程从制作协助申请书、送达公安机关、公安机关批准回复,最后到出警协助,需要耗费一定时间,无法有效应对紧急情况下的调查需求。对紧急情况下的协助配合请求,应简化申请程序,通过“即时申请、即时批复、即时协助”的方式予以处理。这就需要公安机关和同级监察机关之间建立起成熟的、常态化的工作协调对接机制,使得紧急情况下监察机关能够通过简易程序向公安机关提出协助申请。紧急状态消除后,监察机关再向公安机关补充申请材料。

(二) 公安机关审核回复程序

监察机关向公安机关提出协助申请后,公安机关通过内部程序讨论并作出是否应予以协助的决定后,由具体承办部门以公安机关的名义将决定的具体内容函复或回复监察机关。在这一程序性环节中,可能存在两类风险,即审查不作为风险和协助不作为风险:一方面,公安机关对监察机关提交的协助申请仅作形式审查即批准,无法实现对监察权的有效制约;另一方面,公安机关因不愿履行协助义务而推诿责任。这两类潜在风险都会影响警监协助制度目标的实现。在规范制定层面,可通过以下程序性机制防范上述问题的发生:

其一,审查方式法定化。公安机关承办部门对监察机关协助请求的审查分为两种:(1) 对委托协助类事项采取实质审查。委托协助类事项是指监察机关在工作中遇到自身不能克服之障碍,需要委托公安机关协助实施监察行为而向公安机关发出协助申请。在这种情况下,监察机关与公安机关之间是委托与受托关系,公安机关对该项事务没有法定接受义务,可根据自身工作情况决定是否协助。公安机关决定不予协助的,监察机关不能以监察法第4条第3款^[35]的一般协助义务条款为依据要求公安机关必须予以协助。提请协助查询信息、委托勘验、委托鉴定、提请协助搜查、提请协助留置等,均属委托协助类事项。(2) 对法定协助类事项采取形式审查。法定协助程序是公安机关协助执行监察机关决定的程序。在法律地位上,监察机关是决定者,公安机关是执行者,这一程序的内容主要是监察机关作出决定向公安机关履行告知义务。对法定协助事由,公安机关没有程序性裁量空间,只要监察机关的决定没有明显违法,公安机关就不得拒绝执行。协助发布通缉令、限制出境、采取技术调查措施等,均属法定协助类事项。

其二,不予协助事由法定化。为保障监察调查的顺利进行、防止公安机关推诿责任,也要对公安机关的协助裁量权进行程序控制。宜通过程序规则为公安机关设定明确的拒绝事由和禁止拒绝事由,防止被申请机关因诿责而拒绝协助。拒绝理由分为两种,一种是应当拒绝事由,另一种是可以拒绝事由。存在应当拒绝的情形时,被请求机关没有自由裁量权,可以拒绝则意味着被请求机关有自由裁量权。应当拒绝提供协助的情形一般是请求提

[35] 监察法第4条第3款是关于监察协助的一般性规定,其具体表述为:“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。”

供协助的事项超出公安机关职权范围，或者请求提供的协助事项明显违法。可以拒绝提供协助的情形包括以下几种：（1）提供协助将严重影响公安机关履行固有职权的；（2）公安提供协助本身不经济或不如其他机关经济的；（3）公安机关客观上不具有办理协助事项的能力；（4）其他因法定原因不能提供协助的。被请求机关如果拒绝提供协助，必须详细列明具体的拒绝事由。为进一步保障协助，还应规定被请求公安机关不得以上述事由以外的理由，尤其不得以协助措施不合目的为由拒绝提供协助。公安机关拒绝协助并说明理由后，监察机关坚持公安机关应予以协助的，应报请同级人民政府决定或由上一级监察机关报请与其同级的公安机关决定。

其三，回复程序规范化。审查结果分为同意予以协助和不同意予以协助两种。公安机关认为依法应当予以协助的，承办部门应当及时向监察机关回复拟办理意见和办理期限。在非紧急情况下，公安机关应以公函形式回复监察机关；在紧急情况下，公安机关可以先行口头回复并直接进行协助配合，但须将协助情况补充登记备案，待监察机关补办协助配合手续。公安机关经审查认为不能予以协助配合的，应向监察机关说明理由和依据。

（三）公安机关履行协助义务

在协助调查过程中，公安机关工作人员必须尽到以下义务：（1）守法义务，即公安机关在协助过程中必须遵守法律规定，不得突破宪法、法律的规定实施协助调查行为。（2）迅捷义务，即公安机关出警协助监察机关完成调查活动时，必须迅速、高效地完成监察机关委托的任务。（3）保密义务，即公安机关工作人员在协助行动开始前以及行动进行中不得泄露与调查活动相关的信息。此外，在不同的协助活动中，需要遵守相应的操作规程。公安机关履行协助义务需遵守的程序性规则主要有：

其一，协助搜查的程序规则。监察法第24条第3款规定，监察机关进行搜查时，可以根据工作需要提请公安机关配合。公安机关应当依法予以协助。搜查应以监察机关为主力，公安机关作为协助者的主要任务是协助监察机关开展外围警戒等工作。监察机关提请协助配合搜查的，公安机关应指派民警到现场予以协助，到场后应听从监察机关工作人员指挥。被调查人为女性且需要公安机关协助搜身的，应指派女民警前往。对以暴力、威胁等方法阻碍搜查的，民警应当及时制止或将其带离现场；构成犯罪的，应当依法追究法律责任。向被调查人出示搜查证以及制作搜查笔录等程序性事务，一般应由监察机关工作人员独立完成。公安机关在协助搜查、留置过程中，遇到以下紧急情况时，可以公安机关名义在没有搜查证的情况下对被调查人进行搜查：（1）可能随身携带凶器的；（2）可能隐藏爆炸、剧毒等危险物品的；（3）可能隐匿、毁弃、转移其他犯罪证据的；（4）可能隐匿其他犯罪嫌疑人的；（5）其他突然发生的紧急情况。

其二，协助技术调查的程序规则。监察法第28条第1款规定，监察机关调查涉嫌重大贪污贿赂等职务犯罪，根据需要，经过严格的批准手续，可以采取技术调查措施，按照规定交有关机关执行。根据该条款，对于监听电话等技术调查手段，监察机关有权批推，但应当交公安机关执行。公安机关在与监察机关协商办理协助配合事项时，需要注意以下几个问题：（1）监察机关应向同级公安机关提请技术调查措施，不能越级提请，公安机关也不能直接越级协助。（2）基层监察机关需要采用技术调查措施的，应在报请所在市、州一级监察机关负责人批准后向同级公安机关提请。省直辖的县级行政单位的监察机关需要采

取技术调查措施的,报请省监察委员会主要负责人批准后向省级公安机关提请。(3)本级公安机关的技术能力无法进行有效协助,需要由上一级公安机关执行技术调查措施的,由本级公安机关提请上一级公安机关执行。(4)需要异地公安机关协助配合执行技术调查措施的,由本地公安机关与异地公安机关联系协助。(5)本级公安机关欲将具体的协助事项交由有执行能力的下级公安机关办理的,需要经监察机关同意。公安机关在执行技术调查措施时,应及时向监察机关通报案件进展和与案件有关的信息;并根据监察机关的要求整理、收集信息资料,报公安机关负责人批准后移送监察机关。在信息收集整理过程中,公安机关应尽到信息筛查义务,即将获取的与案件相关的信息移送监察机关,对收集到的与案件无关但可能侵犯个人通讯秘密、隐私权等合法权益的内容应在信息筛选阶段筛除。当技术调查措施期满,公安机关既未收到监察机关出具的延长技术调查措施期限决定书,也未收到解除技术调查通知的,应先解除技术调查措施,并将相关情况通报监察机关。

其三,协助通缉的程序规则。通缉的发布客观上应遵循“谁决定,谁发布”的原则,但考虑到目前我国公安机关、司法机关、监察机关在力量与资源上的差距,公安机关在调动社会资源与构建治安网络方面具有独特的优势,通缉令的发布权统一由公安机关行使为宜。^[36] 监察法第29条规定,依法应当留置的被调查人如果在逃,监察机关可以决定在本行政区域内通缉,由公安机关发布通缉令,追捕归案。通缉范围超出本行政区域的,应当报请有权决定的上级监察机关决定。该条款规定监察机关有权作为通缉的决定主体,而公安机关作为发布主体和执行主体有协助的义务。这种协助义务包括三项内容:(1)协助发布通缉令的义务;(2)协助查缉被通缉对象的义务;(3)协助撤销通缉令和追逃措施的义务。公安机关对监察机关提请通缉的被调查人,应当依法在本行政区内及时发布通缉令,并采取网上追逃等措施。通缉范围超出本行政区域的,应当报请有决定权的上级监察机关。各级公安机关接到通缉令后,应当迅速部署、组织力量,积极进行查缉工作。

其四,协助限制出境的程序规则。监察法第30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。对于不需要继续采取限制出境措施的,应当及时解除。根据上述规定,监察机关是限制出境措施的决定者,公安机关是执行者。作为一种法定协助事项,公安机关对监察机关的协助申请仅作形式审查。出入境管理部门可以对相关法律文书是否齐全、内容是否存在错漏进行形式上的审查,发现问题即与决定机关沟通,也可以退回限制出境的决定,以确保决定的准确性。公安机关协助执行限制出境措施涉及两种情况:(1)被调查人及相关人员已经办理护照或往来港、澳、台通行证的,由省级以下各级监察委员会报省监察委员会批准后,提请省公安边防部门依法采取限制出境措施。(2)被调查人及相关人员未办理护照或往来港、澳、台通行证的,由监察机关提请公安出入境管理部门报备列为不准出境人员,并不得为其办理出入境证件。

其五,协助留置的程序规则。监察法第43条第3款规定,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,公安机关应当依法予以协助。公安机关协助监察机关执行留置措施,主要有以下几个方面:(1)协助采取留置措施,主要是协助监察机关控制

[36] 王秋杰:《困境与完善:论我国通缉制度》,《法学杂志》2012年第11期,第151页。

被留置对象并将其送往留置地点。(2) 协助提供留置场地。国家监察委成立后,产生四级监察委员会,市级以上监察委员会配备留置场所,县级以下采取留置措施的,可以带至市一级的留置场所执行留置,或将公安机关管理的看守所内部分设施进行改造,使之成为新的留置场所。(3) 协助留置区看护。留置1名被调查人至少需要8-12名看护人员,监察机关人员力量有限,同时也为实现“看审分离”,需要公安机关协助看护。(4) 协助留置过程中的安全警戒。监察机关需要将被留置对象提出留置场所,送往医院就医、开展辨认或配合追缴财物的,公安机关应当安排看护人员予以协助,确保留置对象的安全。监察结案后,进行涉案人员移送、送审、送监等也可能需要公安机关予以协助。(5) 协助执行异地留置。目前的异地留置机制仍处于探索阶段,还没有明确的法律规定。公安机关应同级监察机关提请,可以协助对被调查人及相关人员在本行政区域内执行异地留置措施。对被调查人在本行政区域外执行留置措施的,由决定采取留置措施的监察机关报请上一级监察机关协调同级公安机关协助执行。(6) 协助应急处置。留置场所及周边可能发生紧急、重大、突发性事件,如被留置对象逃逸、死亡,留置场所发生事故、灾害,留置场所附近发生群体性事件等。出现紧急情况时,公安机关须组织警力协助监察机关及时妥善处置。

五、监察过程中公安协助配合的配套机制

法律制度的系统存在与有效运行离不开作为“黏合粒子”的配套规范。^[37]就监察机关与公安机关的协作配合而言,协助事项范围与协助程序构成了警监协助制度的“四梁八柱”,但要发挥制度优势、提升反腐合力,除了加强协作配合制度本身的程序建设外,还要完善协助配合的相关配套措施,尤其要解决实践中影响制度效果发挥的重点问题。

(一) 管辖制度

警监协助的管辖问题是指监察机关向哪一级、哪一地公安机关申请协助并由哪一级、哪一地公安机关履行协助义务的问题。管辖问题旨在解决不同级别、不同地域公安机关之间在受理并执行监察机关协助申请过程中的分工和权限。管辖是启动监察协助程序的第一重要环节,完善的管辖制度能够将协助义务明确落实到具体的公安机关,既能避免公安机关之间推诿协助义务,又能保证监察机关与公安机关之间形成高效的协作互动。管辖制度应具体明确以下两个问题:

其一,监察机关应向哪一级公安机关提出协助请求的问题。如果四级公安机关都可提供协助,出于协助秩序与沟通成本的考量,宜确立同级管辖原则,即监察机关只能向同级公安机关提出协助请求。如同级公安机关明显缺乏管辖权限或管辖能力,需要由上级公安机关实施协助的,应逐级报请上级监察机关,由上级监察机关提请同级公安机关实施协助。例如,县级监察委员会为防止重要涉案人员逃往境外,需要在出入境口岸采取限制出境措施的,应逐级报请省级监察委员会批准,由省级监察委员会向省级公安部门提请协助配合。

其二,应由哪一地公安机关履行具体协助义务的问题。该问题需视监察机关的申请情况与案件执行的便利程度分情况讨论:(1) 监察机关申请协助事项需要异地协助的,由作

[37] 参见徐向华、周欣:《我国法律体系形成中法律的配套立法》,《中国法学》2010年第4期,第158页。

出决定的监察机关报请上级监察机关协调同级公安机关协助执行。例如,县级监察委员会在调查过程中,发现重要涉案人员已逃往本省邻市某县,需要当地公安机关协助进行异地留置的,应当层报至省监察委员会,由省监察委员会向省公安厅提请协助留置,再由省公安厅按程序协调处理。(2) 同级公安机关接到协助请求后,认为应由上级公安机关进行协助的,应将具体理由告知同级监察机关,由申请协助的监察机关报请上一级监察机关批准,再由上一级监察机关提请同级公安机关实施协助。(3) 同级公安机关接到协助请求后,认为由下级公安机关即可完成协助的,应告知同级监察机关,经申请机关同意后,指定下级公安机关执行。

(二) 法律适用

警监协助的法律适用问题,是指监察机关提出协助请求、公安机关履行协助义务时应适用哪一类法律法规。法律适用应根据行为性质的不同,分别适用不同的行为规范。

其一,行为性质之认定。行为的法律性质决定了如何选择法律程序以及如何具体适用法律规范。就协助行为的性质而言,因涉及监察机关与公安机关两个主体,其外部表现形式可能是监察行为、行政行为抑或二者兼有。就协助行为过程而言,公安机关协助监察机关涉及监察机关的申请行为和公安机关的协助行为,属于多阶段行为,又可分阶段进行定性:(1) 监察机关的申请行为是监察法的授权行为,属于监察行为的一部分。(2) 公安机关的审核行为不受监察法调整,属于内部行政行为。(3) 公安机关对外实施的协助行为涉及多种法律关系,当协助事项属于公安机关独立行使警察法第6条所规定的警察职权时,应将协助行为界定为警察行为,具体属于司法行为抑或行政行为再视具体的行为内容而定。当协助事项在内容上属于在监察机关的指挥下进行的监察辅助性活动时,应将其界定为监察行为的一部分。

其二,法律程序之选择。公安机关履行协助行为时应如何选择法律程序,需根据具体的协助情形而定。在法定协助事项中,监察机关是决定者,公安机关是执行者,二者处于同一“工作流水线”,是工作程序上的衔接关系,公安机关的协助行为属于正常行使警察权的行为,只需适用公安法律程序。而在委托协助事项或其他商请协助事项中,要区分公安机关协助行为的性质。如果协助行为在性质上属于通过行使警察权来促进监察目的实现的,应适用警察法律程序;如果协助行为具有“代替”监察机关履职的性质,则协助行为属于监察机关行使监察权行为的一部分,应符合监察程序要求。例如,监察机关委托公安机关勘验鉴定的,相关操作标准和证据形式应符合监察法律法规的要求,并能够直接作为监察证据使用;监察机关提请公安机关协助进行留置看护的,公安机关工作人员在看护过程中应受监察机关指挥辖制。

其三,法律规范之适用。在行政协助中,请求机关原行政行为以及是否需要请求行政协助的判定皆以请求机关所适用的法律作为依据,是否应提供协助以及如何提供协助以被请求机关所适用的法律作为依据。^[38]但是,监察协助在性质上与行政机关间的相互协助存在以下差异:(1) 监察机关提出协助配合申请属于监察行为,判断是否需要请求公安机关协助以及相关申请程序应以请求机关所适用的法律作为依据。(2) 公安机关对协助请求进

[38] 黄学贤、吴志红:《行政协助程序研究》,《行政法学研究》2009年第4期,第34页。

行审查时，申请协助事项既要满足监察法及相关协助配合规范中规定的形式要件，又要符合公安机关的操作规程，所以公安机关审核是否应提供协助应同时适用监察法律规范与警察法律规范。(3) 公安机关对外实施协助行为根据行为事项性质的不同，分别适用刑事诉讼法律规范、行政法律规范、监察法律规范。公安机关工作人员在履行协助义务时，应符合警察法律规范。

(三) 保障制度

监察协助制度的有效运行需要具体的保障制度，尤其要充分保障协助机关用于协助配合的人员与经费，以提高协助机关实施协助的积极性。

其一，机构保障。为实现监察机关与公安机关协作的常态化，应增加部分常设机构，主要包括：(1) 在两机关内部设置常态化的协调机构。就公安机关而言，实践中多在法制部门中增设机构，专司受理、审核、回复监察机关的协助申请。(2) 同级人大常委会办公厅或专门委员会增设监察协助争议解决部门，负责解决监察机关与公安机关之间针对协助问题可能产生的争议，如是否应予协助的争议、协助管辖争议等问题。(3) 同级党委中的监察协调机构，负责统筹监察执纪工作，推动监察机关与公安机关信息共享、手段互补、重点协调。

其二，人员保障。人员保障主要靠细化编制管理制度实现。例如，《福建省监察机关与公安机关加强协作配合实施办法（试行）》要求：“为不断提升协作配合水平，监察机关可以根据实际协同公安机关与同级编制管理部门加强沟通，争取为公安机关法制部门和监所管理部门增设专门机构，并在省里分配中央下达我省公安机关新增政法专项编制时予以优先增编。”该条虽为建议性条款，但其提出的增设用以实施协助的专门机构与专项编制具有相当的可操作性。以往检察机关办理自侦案件时，一般辅助性事务由司法警察负责。检察机关反贪、反渎部门转隶至监察委员会后，相应的司法警察员额可适当限缩，增加公安机关用于协助的人员编制。

其三，经费保障。在经费保障层面，应建立合理的协助费用分担机制。重大、紧急协助事项所产生的费用通常具有花费大、可预见性低等特点，很难由监察机关或公安机关独立承担，应制定专门的经费保障机制。根据突发事件应对法第31条规定，国务院和县级以上地方各级人民政府应当采取财政措施，保障突发事件应对工作所需经费。对重大紧急监察协助事项应由地方财政统一负担，所需资金单独列入财政预算。对一般的、常规性的协助事项产生的费用，应在监察机关与公安机关之间进行合理分派。就法定协助事项而言，协助情形、协助手段等都具有可预见性，且公安机关履行协助义务即是履行正常的公安工作，相应开销属于本机关正常公务开销，相关费用由公安机关直接负担即可。在委托协助事项上，鉴于监察协助事项对公安机关而言具有临时性和不可预见性，一般应由监察机关从本机关经费中列支用于支付协助的费用。

(四) 责任制度

凯尔森的法律责任理论认为，在法律上对一定行为负责，就意味着不法行为者应受制裁。^[39]

[39] See Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, translated by Max Knight, Berkeley: University of California Press, 1967, pp. 119 - 121.

有学者将其总结为“由不法行为引起的制裁之规范效果”。〔40〕在警监协助活动中，不法行为可能外在表现为监察机关的申请行为、公安机关的审核决定行为或具有外部性的协助行为。据此，可将警监协助责任分为三种责任类型。

其一，机关内部法律责任。机关内部法律责任包括监察机关工作人员违反监察法和公安机关违反警察行为规范的法律责任。监察机关在申请协助配合、与公安机关协作实施监察调查工作中，相关人员存在失职渎职、徇私枉法、窃取或泄露涉密信息、违规扩大调查范围等违纪、违法行为的，应依法追责。对监察机关工作人员的责任追究主要依据监察法第65条中的责任条款以及监察机关内部工作规程进行处理。公安机关工作人员在审核监察协助请求以及实施协助行为过程中，存在违反公安机关操作规程但尚不构成职务违法或职务犯罪的，由公安机关依纪依规进行内部追责。

其二，机关间法律责任。监察协助申请权作为监察机关的法定权力，其直接的权力客体是被申请机关，故被申请机关拒绝协助或在实施协助过程中存在不法行为时，应向监察机关承担相应的协助责任。监察机关提出申请但公安机关拒不提供协助引发不作为法律责任，可以参照监察法第62条关于拒不执行监察机关作出的处理决定，或者无正当理由拒不采纳监察建议的责任承担方式进行追责，即由其主管部门、上级机关责令改正，对单位给予通报批评；对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理。这种责任追究方式一般通过上级监察机关同上级公安机关协调解决。监察协助过程中，公安机关工作人员行为失范的，由其所在单位、主管部门、上级机关或者监察机关责令改正。涉嫌职务违法或职务犯罪的，可由监察机关依法处理。

其三，外部法律责任。监察法第67条规定了监察行为的外部责任，监察机关及其工作人员行使职权，侵犯公民、法人和其他组织的合法权益并造成损害的，依法给予国家赔偿。而在监察协助活动中，法律责任主体具有不确定性，协助行为引发的外部法律责任应由哪一机关承担需要分情况讨论：如果协助行为属于法定协助事项范围，公安机关的协助行为以本机关名义做出，应对自身所实施的监察协助行为承担外部法律责任；如果协助行为属于委托协助事项，无论公安机关的协助行为属于何种性质，监察机关作为委托人必然承担相应法律责任。在委托协助事项范围内，当公安机关的协助行为在性质上属于通过行使警察权来促进监察目的实现的，公安机关与监察机关对外承担连带责任；当公安机关的协助行为具有“代替”监察机关履职的性质时，由监察机关对外承担法律责任，公安机关就协助行为对监察机关负责。

公安机关协助配合监察机关调查职务违法犯罪乃监警关系之核心内容。基于监察法对监察机关授权的不完整性与非对称性，唯借助公安机关等执法部门之协助配合，监察机关方能充分有效履行其监察职能。故此，构建科学有效的警监协助机制实属监察法治体系建设之迫切任务。国家监察委有必要适时针对监察法“警监协助”条款出台监察解释，为警监协助机制框定基本原则和规则。同时，须在总结监察实践有益探索之基础上，尽快修改警察法及其配套法律法规，以明确公安机关在警监协助中的义务与操作规程。为长远计，基于监察协助配合机制之于整个监察体制的特殊作用和不可或缺之地位，有必要将制定单

〔40〕 余军、朱新力：《法律责任概念的形式构造》，《法学研究》2010年第4期，第162页。

独的监察程序法提上全国人大的立法议程。在整个监察协助配合机制中，警监协助无疑至关重要，但监察机关与其他执法部门的协助配合，比如监察机关与审计部门、税务部门、电信部门、市场监管部门等其他执法部门间的协助配合，亦为国家监察制度有效运行所不可或缺之要素。基于法治原则，相应的监察协助配合机制必须纳入“一体化”建设，而“一体化”建设的基本路径就是出台监察程序法，可以考虑在监察程序法中设监察协助专章，对各类协助配合机制作统一规定。

Abstract: Because of the incompleteness and asymmetry of the authorization by the Supervision Law, supervisory organs can fully exercise their supervisory functions only with the assistance and cooperation from public security organs and other law-enforcing organs. Compared with those from other law enforcement organs, assistance and cooperation from public security organs will be especially important for the effective exercise supervisory functions. Under this circumstance, the construction of a scientific and effective mechanism for assistance and cooperation between public security and supervisory organs will play a fundamental role in in the construction of the supervision legal system in China. From the normative perspective, China should abide by the constitutional principle of “cooperation and mutual check”, clearly define the scope of assistance and cooperation, standardize the procedures for the application, approval and execution of assistance and cooperation, and establish such supporting mechanisms as those relating to the jurisdiction, application of the law, personnel, expenditure, and distribution of responsibilities in the construction of this mechanism. At the current stage, in view of the absence of institutional supply, the assistance and cooperation between public security and supervisory organs can only be regulated by some low-order normative documents. From the long-term point of view, it is necessary to formulate the Supervisory Procedural Law, modify the Police Law and other related laws, and adopt supporting laws and regulations, so as to gradually develop an authoritative, effective, and complete supervisory assistance and cooperation mechanism.

Key Words: assistance and cooperation between public security and supervisory organs, administrative solidarity, supervisory procedural law, supervisory assistant mechanism

勘 误

《法学研究》2019年第1期刊发的《“八议”源流与腹边文化互动》一文中“八辟行于先秦事例表”中的“议贵”一行有：“《?? 匱》铭文所记‘牧牛’诉‘乃师’案”（第175页）。“??”处应为“匱”。

本刊编辑部