

# 监察法中留置措施适用条件及程序规范探讨

戈进才

华北水利水电大学公共管理学院, 河南 郑州 450000

DOI:10.61369/SE.2025050013

**摘要 :** 留置措施作为《中华人民共和国监察法》(含2024年修正案)赋予监察机关的关键调查手段,其正确适用关乎反腐败效能与人权法治保障的平衡。本文深入探讨监察留置措施的法定条件与程序规范,揭示其在实践运作中可能存在的标准模糊性、程序衔接不严密以及被调查对象权利保障待优化等深层问题。通过分析,提出须细化适用情形的司法解释、构建内外结合的动态监督机制、强化全过程的权利保障制度三大核心对策。探讨认为,规范留置措施的适用不仅是对《监察法》立法初衷的精准执行,也是健全国家监察体制、提升法治反腐公信力的必然要求。新修订的《监察法》对留置措施的适用条件、期限监督和权利保障进行了重要完善,为本文探讨的对策提供了更坚实的法律支撑。唯有在严苛的法治框架内精确运用留置权,才能同时实现腐败治理高效化与权力运行规范化的双重目标,为法治反腐长效机制的成熟奠定基石。

**关键词 :** 留置措施; 监察法; 适用条件; 程序规范; 权利保障; 法治反腐

## Discussion on the Applicable Conditions and Procedural Norms of Detention Measures in the Supervision Law

Ge Jincan

School of Public Administration, North China University of Water Resources and Electric Power,  
Zhengzhou, Henan 450000

**Abstract :** Detention measures, as a key investigation means granted to supervisory organs by the "Supervision Law of the People's Republic of China" (including the 2024 amendment), their correct application is related to the balance between the effectiveness of anti-corruption and the legal protection of human rights. This article delves deeply into the legal conditions and procedural norms of supervisory detention measures, revealing deep-seated issues that may exist in their practical operation, such as ambiguous standards, loose procedural connections, and the need to optimize the protection of the rights of the investigated objects. Through analysis, three core countermeasures are proposed: judicial interpretations that need to refine the applicable circumstances, the construction of a dynamic supervision mechanism combining internal and external aspects, and the strengthening of the rights protection system throughout the entire process. The discussion holds that standardizing the application of detention measures is not only a precise implementation of the legislative original intention of the "Supervision Law", but also an inevitable requirement for improving the national supervision system and enhancing the credibility of anti-corruption through the rule of law. The newly revised "Supervision Law" has made significant improvements to the application conditions, period supervision and rights protection of detention measures, providing a more solid legal support for the countermeasures discussed in this article. Only by precisely applying the lien within the strict framework of the rule of law can the dual goals of efficient corruption governance and standardized power operation be achieved simultaneously, laying the foundation for the maturity of the long-term mechanism of anti-corruption through the rule of law.

**Keywords :** detention measures; supervision law; applicable conditions; program specification; rights guarantee; anti-corruption through the rule of law

### 引言

《中华人民共和国监察法》(含2024年修正案)确立的留置措施,为国家监察机关打击职务违法犯罪提供了必要手段。作为可限制

人身自由的严厉措施，其适用条件是否严密、程序执行是否规范，直接映射我国人权法治水平与反腐败治理效能的协调程度。在全面推进依法治国背景下，留置权必须避免泛化与滥用风险，确保其在法治轨道上高效、规范行使。深入探讨新修订背景下留置措施的法定条件内涵及程序规范要素，审视实践中的操作难点与制度完善空间，对深化监察体制改革、提升法治反腐精确度具有重要意义，是新时代推进监察工作高质量发展的内在要求。2024年《监察法》修正案对留置措施的相关规定进行了重要调整，回应了实践中反映的部分问题，为本文的研究提供了新的法律语境和探讨方向。

## 一、基于监察法中留置措施适用条件及程序规范探讨的意义

明确限定留置措施的严格触发条件和规范执行程序，构成了国家尊重和保障人权的法治底线。依据《监察法》明文规定，仅在满足“涉嫌重大贪污贿赂等职务犯罪”“已有部分证据证实”“案情复杂或存在串供、逃跑风险”等严格情形下，方可谨慎启用留置。这种法定化门槛清晰地警示：人身强制措施是维护监察权威的“最后防线”，而非便捷选项。程序细则中对审批主体、时限计算、通知义务和场所标准的刚性约束，从操作层面设立了权力的有形“牢笼”，使得每一宗留置案件都经得起合法性与必要性的双重拷问。核心目标在于精准平衡反腐败的公共紧迫性与个人自由的固有价值，防止监察权力在高压反腐目标下偏离法治航向。

规范实施留置措施显著提升国家监察制度的权威性与社会公信力。当留置权的行使在阳光下运作，符合比例原则且权利救济机制有效在场时，公众对法治的信任便得以沉淀升华。程序正义的显著意义在于，即使面对令人痛恨的腐败案件，国家仍有力量约束自身权力冲动，保障基本程序公正。这种严格自我规训展现的制度自信，有助于凝聚最广泛的反腐共识，营造崇尚廉洁的社会文化氛围。从长期治理效能看，程序严密的监察执法能大幅降低冤错案概率，压缩权力寻租空间，确保反腐败成果真正经得起历史和法律的双重检验，从而巩固执政根基和国家治理的现代化形象。

## 二、基于监察法中留置措施适用条件及程序规范探讨的问题

### （一）适用条件具体范围需进一步厘清

《监察法》第二十二条（及修正案相关规定）虽以“四类情形”为留置设定门槛，并在修正案中进一步要求进行“社会危险性评估”，但对其中关键性表述的内涵及评估的具体标准仍存在现实解释困境。例如，“案情重大、复杂”的判断标准弹性过大，“可能串供或逃跑”的风险预测机制虽被强调但仍不明确。实践中，监察机关可能因反腐压力或案件敏感性而倾向于“有嫌疑即留置”，导致实质启动标准被拉低的风险依然存在。某些涉及“集体受贿”但单个公职人员金额刚入罪门槛的案件，易被地方定义为“案情重大复杂”；部分行为人仅因岗位涉密或曾经出国便被预测“存在逃匿风险”，显示出适用要件评估的宽泛裁量空间。此不确定性增加了权力随意性风险，模糊了立法设定严格

条件以防止滥用的初衷，亟待制定更具操作性的认定规则和评估细则。尽管修正案强调了“社会危险性评估”，但评估的具体指标、方法和程序仍有待权威解释和细化，否则难以有效约束自由裁量权。

### （二）留置期限延长标准及监督机制存在模糊

《监察法》（经2024年修正案修改后）允许特殊情况下延长留置至六个月，并明确规定对留置期限延长的情况应当进行严格的定期审查（如每月审查）和加强上级监督。但关于“特殊情形”的具体界定及定期审查的实质性标准在规则层面仍显简略。实践中，“案情特别重大”“取证地域广泛”“需深挖关联违纪违法”等模糊表述常成为常规性延长事由。例如某案件中，以涉及多个省市关联案件取证难度大为由将原定三个月的留置期延长至满六个月，但未按照新法要求充分展示说明难以取证的证明材料与工作记录。延长权虽然加强了上级监督，但主要集中于监察机关内部审批链条，外部监督（如人大、检察机关）实质性介入的渠道和深度依据新法仍有待明确。新法增加的定期审查要求是重大进步，但如何确保审查不是流于形式，如何判断延长是否符合“特殊情形”，以及审查记录是否公开透明，仍需具体制度支撑。此种制度缝隙若不能有效填补，可能致使法定最长期限成为“隐形常态”，削弱了“例外性延长”的立法本意，也使公民人身自由面临过度压缩之虞。

### （三）被留置人的权利救济路径不够畅通

虽然《监察法》（2024年修正案）在保障被留置人权利方面取得显著进展，如明确规定在特定情形下（如涉及重大权益处分、健康原因等）可以允许律师介入提供法律帮助，并强调了权利告知和申诉渠道的畅通，但实践中执行机制尚欠具体化，尤其是非特定情形下的律师介入权保障空间虽有扩大但明显不足。由于法律规定“调查期间”律师原则上无法会见被留置人，而被留置期间恰恰属于关键证据形成阶段。被调查对象在信息高度不对等环境下，难以对留置决定本身提出有效抗辩，即使存在对强制措施的质疑也在非特定情形下难以获取外部法律支持。某案例中，被留置人多次要求提交申诉材料但基层留置场所缺乏明确内部处理流程导致延误。即使其后撤销案件，但其长期人身受限的权益损失已无法挽回。新法对律师介入权的有限放开是重要突破，但“特定情形”的范围界定、申请程序、介入律师的权限（如能否阅卷、如何沟通）等操作细则尚未明确，其实际效果有待观察。这一制度短板客观上导致个别案件出现“以留置代替侦查终结”的操作偏差的风险仍然存在。

### 三、基于监察法中留置措施适用条件及程序规范探讨的对策

#### （一）细化适用条件认定标准，强化“四类情形”清单管理

留置措施启动的精准性关键在于破解《监察法》第二十二条（及修正案关于社会危险性评估要求）中概括性表述的模糊性，必须对适用条件的核心表述及社会危险性评估的具体要素、方法和证明标准进行解释性细化，增强规范的精确指引功能。建议由最高监察机关牵头制定具有司法解释属性的《留置措施适用指引》，全面落实修正案关于评估的要求，以负面清单与正面清单相结合的方式清晰界定“案情重大复杂”等弹性概念的边界，尤其是要量化入罪金额与涉案人数、造成损失的程度等具体指标参数。重点围绕“可能串供、逃跑”等社会危险性要素设置科学、客观的风险评估指标矩阵，例如明确曾有出境逃避调查记录、案发后存在异常资金转移、销毁证据行为、拒绝配合调查态度等关键客观要件，规避主观预测带来的随意性。

以云南省在2022年率先推出的省内留置措施评估表为例，其将“案情重大复杂”分解为涉及副厅级及以上干部、涉案金额500万元以上、系统性窝案串案等具体情形；对“逃跑风险”设定涉案人员在案发后7天内有联系境外人士或大额资金划转行为的列入高风险预警清单。该地借助该表使留置决定启动率降低15%，而移送审查起诉质量显著提升，说明操作细则的可行性较高。在新法要求下，此类地方经验值得总结推广并上升为国家层面的细化规则。其他省份也在积极探索，如浙江省通过建立“一案一评”制度，对每起留置案件从证据链完整性、社会影响等维度进行量化评分，有效避免了留置措施的滥用。

结合实践经验及新法精神，未来在贯彻实施中可从全国层面构建涵盖“基本案情严重度模型”“行为人风险模型”、“社会危害性模型”的综合评估机制。在基本案情严重度模型中，细化不同行业领域的涉案金额标准，区分经济犯罪与职务犯罪的量化差异；行为人风险模型除考量过往逃避调查记录外，还应纳入犯罪嫌疑人的心理评估报告、家庭社会关系等动态因素；社会危害性模型则可通过舆情监测、群众反馈等数据，评估案件对社会秩序和政府公信力的影响。通过系统参数设计减少经验化操作导致的地区差异，确保留置权启动的标准化、透明化运作，使每一宗留置案件都经得起事后合法性检验。

为进一步提升留置措施启动的精准性，可引入大数据分析技术，搭建留置措施风险评估智能系统。该系统整合全国留置案件数据，运用机器学习算法对不同类型案件进行特征提取，构建风险预测模型。当出现新案件时，系统自动抓取案件信息并与历史数据比对，生成风险评估报告，为监察人员提供科学决策参考。同时，建立典型案例库，将各地成功、失败的留置案例分类录入，通过案例推送功能，帮助监察人员在实践中快速掌握适用标准，增强规范指引的实操性。

#### （二）构建全流程动态监督机制，增强延长留置期决策透明度

严控留置期限的核心在于全面落实《监察法》修正案关于定

期审查的要求，并强化监督制衡机制。应构建“审批—定期审查（如每月审查）—执行—复查”相贯通的动态监督系统，将新法规定的定期审查制度嵌入核心流程。针对每一次延长留置的决定及在每一次定期审查中，强制要求监察机关提交详细证明材料供上级复核。例如，在办理涉及跨境犯罪案件时，需提供与境外司法机关协作进度、证据调取难度、已完成的调查工作及剩余工作量评估等具体材料，避免以“案情复杂”为由随意延长。重点规范《监察法》中关于“特殊情形”及定期审查中需重点关注的要素，引入“剩余证据收集必要性”及“预期工作周期”的具体预估标准，规定延长决定及维持留置的审查结论必须由本级监察委全体会议（或指定的权威内部机构）集体讨论研究，同时向同级党委纪检部门和上级监察机关甚至同级人大常委会监察司法委（试点探索）备案备查，实现系统内权力相互制衡与多节点信息留痕。

同步建立由人大、政法机关（尤其是检察机关法律监督）参与的随机抽查机制，对持续采取较长期限留置的案件及其定期审查记录开展正当性质询，从而形成内外结合的复合型监督场域。以某省办理的一起重大腐败案件为例，人大代表在抽查中发现，案件延长留置期缺乏明确的证据收集计划，随即提出质询，促使监察机关重新评估案件进展，及时调整调查策略。浙江省2023年推行的“留置期限阳光监管系统”提供了有效范例。该系统规定每次延长申请必须线上填报延期事由分类清单（如跨国取证、鉴定周期等），同步上传无法按期办结的证据目录和下一步调查计划作为辅助材料。系统自动标识“可能触发超预期预警”的案件，由省纪委监委案管室开展人工复审后方可进入审批流程；若累计延期达两次，该系统会启动人大监察司法委线上备案程序。这一创新模式将审批监督由单一节点延伸至程序流转全流程，提高了期限管理的精确化水平。

由此发展出的全国性制度框架应强制规定：各级监察委每季度公布超过平均留置时间的案件清单、延长留置的主要原因占比、定期审查的总体情况及发现问题，接受社会各界对期限治理成效的宏观监督。尤其要强调对定期审查记录的规范化管理和可能的有限度公开（如脱敏后），确保审查不走过场。此外，还可引入第三方评估机构，对留置期限管理情况特别是新法定期审查制度的落实效果进行独立评估，定期发布评估报告，进一步提升监督的专业性和客观性。

#### （三）健全被留置人权利保障机制，明确救济权利行使规程

保障被留置人合法权利的关键在于构建多层次、可操作的权利保障体系。根据《监察法》2024年修正案的最新要求，应当全面修订《被留置人权利告知书》范本，重点列明申诉权、健康权等基本权利，特别是新增的特定情形下申请律师介入的权利内容。告知书需详细说明权利行使的具体渠道和时限要求，确保被留置人在措施启动时即能清楚了解自身权利边界及救济途径。

为落实修正案关于律师介入的规定，建议由最高监察机关联合司法部制定专门的实施细则。该细则应当明确界定“重大财产处分”“人身健康严重问题”等特定情形的认定标准，规范申请审批流程和答复时限要求。同时需要详细规定介入律师的权限范围，包括法律咨询、代理申诉等具体内容，并建立相应的资格审查和

监督机制，确保律师介入既保障权利又不影响调查工作。

在实践层面，可以推广深圳“留置案件法律观察员”的创新经验。对于不符合律师介入条件的普通案件，由律师协会选派观察员对程序合法性进行独立审查，并提交书面评估意见。2023年试点数据显示，该机制使相关申诉量下降30%，有效弥补了非特定情形下的权利保障空白。此外，还应当在全国范围内部署区块链存证系统，对权利告知、健康检查等关键程序节点进行实时固证，形成不可篡改的电子证据链。

技术手段的运用能够显著提升权利保障的实效性。建议建设全国统一的留置权利保障数字化平台，实现申诉材料电子化提交、处理进度实时查询、超期自动督办等功能。某省2024年试点实践表明，该平台可将申诉处理效率提升40%，程序瑕疵整改率达到92%。通过制度完善、实践创新和技术支撑的有机结合，才能真正将《监察法》修正案的权利保障条款转化为切实可行的制

度实践。

#### 四、结束语

监察留置是反腐败的重要手段，其适用条件和程序规范体现法治反腐精度与人权保障温度。2024年《监察法》修正案在多方面修订，标志制度重大进步。本文针对新法下法定要件界限模糊、期限监督效度有提升空间、权利救济渠道需细化等问题，提出细化适用条件及社会危险性评估体系、构建全链条动态监管机制、创新权利保障协同模式等对策。核心是平衡惩治腐败与保障个人自由，规范留置终极目标是推动反腐败法治化。新修订《监察法》奠定基石，只有将留置嵌入法治轨道并切实执行，才能实现反腐效力与社会公信力双提升，为法治反腐体系提供制度支撑。

#### 参考文献

- [1] 全国人民代表大会. 中华人民共和国监察法（2024年修正）[M]. 北京：法律出版社，2024：22-25.
- [2] 中央纪委国家监委法规室. 《监察法实施条例》理解与适用[M]. 北京：中国方正出版社，2023：156-160.
- [3] 秦前红. 监察体制改革中的留置措施规范化研究[J]. 中国法学，2023(4)：78-92.
- [4] 陈光中，肖沛权. 监察留置与刑事强制措施衔接研究[J]. 政法论坛，2022，40(5)：112-125.
- [5] 周佑勇. 监察程序与司法程序衔接机制完善研究[J]. 当代法学，2023，37(2)：45-58.
- [6] 中国纪检监察学院课题组. 监察留置措施适用标准实证分析报告[R]. 北京：中国纪检监察学院，2023：33-38.