

## 撤稿声明

撤稿文章名: 从“两规”到“留置”：向法治社会迈进的重大一步  
作者: 刘堉楠

\* 通讯作者. 邮箱: 641117489@qq.com

期刊名: 社会科学前沿  
年份: 2018  
卷数: 7  
期数: 3  
页码 (从X页到X页): 327-331  
DOI (to PDF): <https://doi.org/10.12677/ASS.2018.73053>  
文章ID: 2390976  
文章页面: <http://www.hanspub.org/journal/PaperInformation.aspx?paperID=24146>

撤稿日期: 2020-12-16

### 撤稿原因 (可多选):

- 所有作者  
 部分作者:  
 编辑收到通知来自于  出版商  
 科研机构:  
 读者:  
 其他:  
撤稿生效日期: 2020/12/16

### 撤稿类型 (可多选):

- 结果不实  数据不一致  分析错误  内容有失偏颇  
 实验错误  其他:  
 结果不可再得  
 未揭示可能会影响理解与结论的主要利益冲突  
 不符合道德  
 欺诈  虚假出版  其他:  
 编造数据  自我抄袭  重复抄袭  重复发表 \*  
 抄袭  其他法律相关:  
 侵权  
 编辑错误  无效评审  决策错误  其他:  
 操作错误  
 其他原因:

### 出版结果 (只可单选)

- 仍然有效.  
 完全无效.

### 作者行为 失误(只可单选):

- 诚信问题  
 学术不端  
 无 (不适用此条, 如编辑错误)

\* 重复发表: "出版或试图出版同一篇文章于不同期刊."

**历史**

作者回应:

- 是, 日期:2020-11-27  
 否

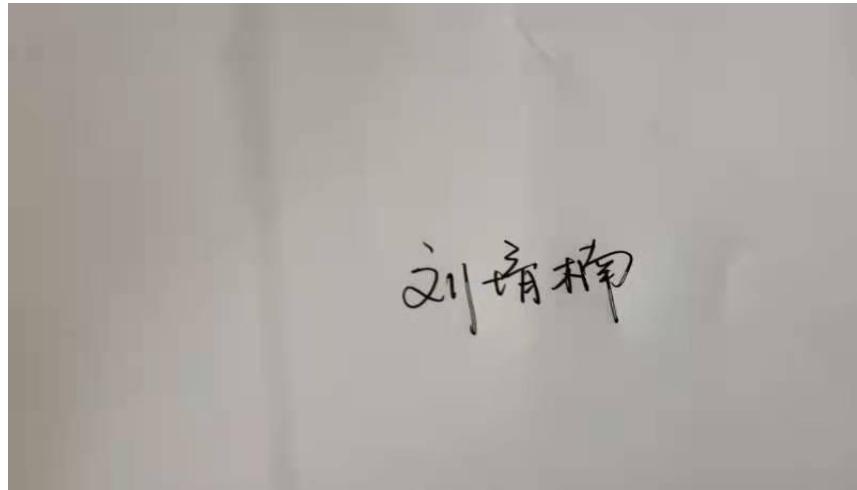
信息改正:

- 是, 日期: 2020-12-16  
 否

**撤稿说明:**

《从“两规”到“留置”：向法治社会迈进的重大一步》一文刊登于《社会科学前沿》2018年第7卷第3期第327-331页上。因文章重复发表，根据国际出版流程，编委会现决定撤除此稿件，保留原出版出处：刘培楠. 从“两规”到“留置”：向法治社会迈进的重大一步 [J]. 社会科学前沿，2018, 7(3): 327-331. <https://doi.org/10.12677/ASS.2018.73053>，并对此撤稿带来的不便致以歉意。

所有作者签名:



# From “Two Regulation” to “Lien”: A Significant Step Forward towards the Society Ruled by Law

Yunan Liu

Huber Academy of Social Sciences, Wuhan Huber  
Email: 641117489@qq.com

Received: Mar. 2<sup>nd</sup>, 2018; accepted: Mar. 19<sup>th</sup>, 2018; published: Mar. 26<sup>th</sup>, 2018

## Abstract

Although there has always been controversial the “Two Regulation” which is not a legal concept, it has made an important contribution to the overwhelming anti-corruption campaign of China. The nineteenth report of the People’s Republic of China proposed making the national supervision law, legally entrusting duties and authorities to the supervisory committee and replacing the “Two Regulation” by the lien measure which is the connection between the Party’s discipline and the national law meaning that China’s anti-corruption campaign entered a new stage. It is an important embodiment of China implementing the overall rule of law and an important step of China towards the society governed by law.

## Keywords

Two Regulation, Lien Measure, Society Governed by Law, Progress

# 从“两规”到“留置”：向法治社会迈进的重大一步

刘堉楠

湖北省社会科学院, 湖北 武汉  
Email: 641117489@qq.com

收稿日期: 2018年3月2日; 录用日期: 2018年3月19日; 发布日期: 2018年3月26日

## 摘要

尽管“两规”不是法律概念且一直存在着争议, 但它曾对我国的反腐败斗争取得压倒性胜利做出了重要

的贡献。党的十九大报告提出，要制定国家监察法，依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，用留置取代“两规”措施，这是由党内纪律到国家法律的对接，意味着我国反腐进入了一个新的台阶，是我国落实全面依法治国战略的重要体现，更是我国向法治社会迈出的重要一步。

## 关键词

两规，留置，法治社会，进步

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2016年11月，中共中央办公厅印发《关于在北京、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》，部署在3省市设立各级监察委员会。2017年10月，在总结实行监察体制改革的北京、山西、浙江三省经验的基础上，党的十九大报告指出：“制定国家监察法”，“用留置取代‘两规’措施”。这就是说深化国家监察体制改革，将试点工作在全国推开，“两规”，反贪局……人们熟知的这些词汇，即将结束历史使命。取而代之的则是，一种叫做“留置”的新措施，一个叫做“监察委员会”的新机构。这就点出了人民非常关心的一个问题：为什么未来的反腐败措施，将由“留置”取代“两规”？这种由党内监督发展成为实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖，是健全党和国家监督体系的重大举措，更是向法治社会迈进的重大一步。

## 2. “两规”的产生及其作用

### 2.1. “两规”的内涵

追根溯源，监察部门的“两规”，要追溯到1990年12月9日国务院颁发的《中华人民共和国行政监察条例》。《条例》规定：监察机关在案件调查中有权“责令有关人员在规定的时间、地点就监察事项涉及的问题做出解释和说明”<sup>[1]</sup>。1997年5月9日，《行政监察条例》被废除。同日，经全国人大常委会通过的《行政监察法》中，规定了监察机关有权“责令有违反行政纪律嫌疑的人员在指定的时间、地点对调查事项涉及的问题做出解释和说明”<sup>[2]</sup>。

然而，这只是在行政领域的废除，其并没有影响“两规”在党内反腐实践中的应用。纪检机关的“两规”，诞生于1994年3月25日颁布的《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》，《条例》规定：“调查组有权按照规定程序，采取以下措施调查取证，有关组织和个人必须如实提供证据，不得拒绝和阻挠。要求有关人员在规定的时间、地点就案件所涉及的问题作出说明”<sup>[3]</sup>。这就是党内使用“两规”的依据。

从内容上来看，“两规”不是正式司法程序的一部分，而是中国共产党在进行纪律检查方面的调查时，一个先于司法程序的、对人身自由进行限制的党内隔离审查措施。其主要目的是防止被调查人员拖延时间、逃避调查，甚至串供和外逃。

无产阶级政党的宗旨与目标是为人民服务与实现共产主义，这就要求无产阶级政党必须始终保持清正廉洁的政治底线。作为中国特色社会主义事业的领导者，党肩负着人民期盼的民族振兴的重托与历史赋予的国家富强的历史使命，如果失去了清正廉洁的秉性，这一切就无从谈起。世情、国情、党情的深

刻变化，要求“党要管党，从严治党”，因为“如果管党不力、治党不严，人民群众反映强烈的党内突出问题得不到解决，那我们党迟早会失去执政资格，不可避免被历史淘汰”。从性质上来看，“两规”就是“党要管党，从严治党”的具体表现。

改革开放以来，市场经济的全面推进，在监察监管制度不充足的漏洞之下，使得权钱交易，贪污行贿，玩忽职守，滥用职权等腐败现象日益严重，各种腐败行为不断出现。为了能有效地预防和查处贪污腐败行为，“两规”制度应运而生，其制度按照《行政监察法》和《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》，对涉嫌违纪的党员和行政工作人员的检查和监督，是为了更好地纯洁党员干部队伍，是管党治党的手段，也是坚持党的领导的体现。

## 2.2. 实行“两规”的必要性及其结果

无产阶级政党在执政的条件下，必须通过党内监督的手段来加强政党建设。列宁指出：“对于党员在政治舞台上的一举一动进行普遍的(真正普遍的)监督，就可以造成一种能起生物学上所谓‘适者生存’的作用的自动机制。完全公开、选举制和普遍监督的‘自然选择’作用，能保证每个活动家最后都‘各得其所’，担负最适合他的能力的工作，亲自尝到自己的错误的一切后果，并在大家面前证明自己能够认识错误和改正错误。”<sup>[4]</sup>

党历来就十分重视党内监督特别是对党的高级干部实行监督。邓小平很早就是提出了两个“最重要的监督”：“对领导人最重要的监督是来自党委会本身，或者书记处本身，或者常委会本身。”<sup>[5]</sup>其后，他又在1980年中央政治局的扩大会议上指出：“最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查”<sup>[6]</sup>。对党内监督一贯重视的优良传统大大压缩了党内“蛀虫”的活动空间。

改革开放以来，在市场经济大潮的冲击下，相当一部分党的领导干部由于没有理想信念，或理想信念不坚定，从而导致了他们在“政治上变质、经济上贪婪、道德上堕落、生活上腐化”，这就严重破坏了党在人民群众心目中的光辉形象，并使得“腐败是我们党面临的最大威胁”。为此，党不断加大和加强反腐败的力度，不断地制定一系列的反腐措施和政策。“两规”就是其中之一。

近年来，特别是党的十八大以来五年的反腐实践中，“两规”发挥了举足轻重的利剑作用。有数据统计，截至2017年6月底，十八大以来，共立案审查中管干部280多人，局级干部8600多人，县处级干部66,000多人。这些都有力地遏制了腐败，并使得反腐败斗争取得了压倒性胜利。

## 2.3. “两规”在实践中的不足凸显

然而，尽管“两规”在反腐败斗争中起到了巨大的作用，但作为一个阶段性政策的产物，各界对“两规”的争议却一直不断。其难以回避的问题是，依据实体性的正当程序原理及“比例性原则”，“两规”一直缺乏足够的法理依据：

首先，“两规”在制度上的不严谨存在与相关法律相互矛盾的问题。仔细研究《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》及其随后的细则就可以看出，其均没有对“两规”进行约束：第一，没有明确的时间限制；第二，没有传唤、拘传的12小时限制；第三，没有不得连续拘传、传唤的限制；第四，也没有检察院自侦案件刑拘限制为14天的约束。特别是，“两规”与《中华人民共和国立法法》和《刑事诉讼法》有相矛盾的地方。根据《立法法》的规定，“限制人身自由的强制措施和处罚”<sup>[7]</sup>。必须有法律依据。而且《中华人民共和国立法法》和《刑事诉讼法》均规定了羁押期限，而“两规”没有。

其次，“两规”在形式上约束机制不到位有侵犯人格权之嫌。民事权利就是人身权和财产权两种，人格权是属于人身权的一种子权利。在现代社会，人格权就是人的尊严权，这也就是人格与尊严紧密联系在一起、不可分割的原因。人格权是人的核心权利之一，是人区别于动物的根本标志，必须予以特别重视和保护。“两规”实行这么多年来，尽管多数案件是尊重了人格权的。但是不可否认的是，仍然存

在着以威胁、利诱、欺骗及其他方违法方式收集证据，或者侮辱、打骂、虐待、体罚或变相体罚被调查人的现象。

再次，“两规”严重影响反腐败斗争的效率。从“两规”实施多年的实践来看，其主要监督对象是党员干部，其首要任务是查处违纪而不是违法(刑事)案件。纪委在查处违纪案件的过程中，虽然发现了违法犯罪线索，但由于纪委不是侦察机关，因此纪委的这些调查线索必须进行进一步的“司法转化”后，才能够移送检察院处理。而在进入司法程序后，即使纪委的调查线索较为深入和全面，纪检部门费了那么多心力也都问过了一遍，到了检察机关还要再问一遍。即检察院也不得不重新立案审查后，再来决定是否起诉。尤其是一些关键性的言词证据，检察院必须重新讯问、询问嫌疑人、证人等，形成新的笔录——理由很简单，以最大限度地保证不会形成冤假错案。这些交叉重复的过程，都极大地影响到反腐败斗争的进程及其办案的效率，仅从时间成本上看就可想而知。

总之，在全面依法治国的大背景下，“两规”这个阶段性的政策已经明显地落后于今天反腐败斗争的实际。正是在这样的情况下，由“两规”转为“留置”就是必然的了。

### 3. 从“两规”到“留置”：全面依法治国的重大举措

#### 3.1. 从“两规”到“留置”的转变及其内容

2017年10月18日召开的党的十九大指出：“深化国家监察体制改革，将试点工作在全国推开，组建国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公，实现对所有行使国家公权力的公职人员监察全覆盖。制定国家监察法，依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，用留置取代‘两规’措施”[8]。这是对此前反腐机制法治困境有力的程序反思，而不只是一种名称术语的简单替换。

2017年11月4日，全国人大常委会表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》。11月7日，全国人大官方网站又公布了《中华人民共和国监察法(草案)》，并向社会公开征求意见。《草案》共10章67条，明确了国家监察工作的一系列重大问题，规定了决策机关的基本定位、决策范围、监察职责、监察权限、监察程序等内容。无论是《决定》还是《草案》都明确了“未来的反腐败措施，将由‘留置’取代‘两规’”。在这一监察体制的改革中，“留置”的内容有哪些呢？

首先，明确了可以采取“留置”的4种情形：被调查人涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或职务犯罪，监察机关已掌握其部分违法犯罪事实及证据，仍有重要问题需要进一步调查，并有涉及案情重大、复杂的；可能逃跑、自杀的；可能串供或者伪造、销毁、转移、隐匿证据的；可能有其他妨碍调查行为的。这4种情形，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所。

其次，规定了“留置”的时间：一般不得超过3个月。在特殊情况下，决定采取“留置”措施的监察机关报上一级监察机关批准，可以延长一次，延长时间不得超过3个月。采取留置措施后，除了有碍调查的，都应在24小时内，通知被留置人所在单位或家属。监察机关应当保障被留置人员的饮食、休息，提供医疗服务。讯问被留置人员应当合理安排讯问时间和时长，讯问笔录由被讯问人阅看后签字。

再次，扩大了监察范围，中国共产党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关、民主党派和工商联机关的公务员及按照《中华人民共和国公务员法》管理的人员；法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员；国有企业的管理人员；公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员；基层群众性自治组织中从事集体事务管理的人员；其他依法履行公职的人员，换句话说，凡是行使国家公权力的人员都在可以实行“留置”的范围内，都必须接受(新的)监察委员会的监督，也就是说实行了对所有公职人员的全覆盖监督。

### 3.2. 从“两规”到“留置”转变的意义

首先，从“两规”改为“留置”是法治社会的一大进步，其较好地体现了依法治国的精神。原来使用的“两规”，是在反腐败斗争非常严峻之时，纪检机关不得已而为之的一种做法。由于其中的一些措施已经涉及到影响人的尊严权等民事权利，并不完全符合现代社会的法治精神，因此必须尽量慎用、少用、或者不用。而现在采取的“留置”，是监察委员会依法行权的具体体现，是一种接近且程度轻于羁押的准羁押措施。其虽然也涉及到限制人身自由，但在相关法律完善后，使用“留置”措施的自由裁量权将会小于“两规”。虽然其对涉案人员的心理震慑力大于作为变相强制措施的“两规”，但却能在一定程度上对涉案人员起到保护作用。

其次，从“两规”改为“留置”比较好的尊重了人权。党的十九大报告指出：必须“保护人民人身权、财产权、人格权”，而从“两规”改为“留置”就较好地体现了人格权。民事权利就是人身权和财产权两种，人格权是属于人身权的一种子权利。人格权是人的核心权利之一，是人区别于动物的根本标志，必须予以特别重视和保护。所以在国家的层面上的基本要求就是：除了不能运用刑讯逼供等侵害人的尊严的手段外，还应当把所有人都看成有一样人格尊严的人，来平等对待。在用“留置”取代“两规”的转变过程中，严禁以威胁、利诱、欺骗及其他违法方式收集证据，严禁侮辱、打骂、虐待、体罚或变相体罚被调查人。调查人员在进行讯问及调取、查封、扣押等重要取证工作时，应当对全过程进行录音录像，留存备查。调查人员应当严格执行调查方案，不得随意扩大调查范围，变更调查对象和事项。这些都体现了依法治国的理念，体现了对人权的尊重。

再次，从“两规”改为“留置”极大地拓展了行政监察的范围。以前，不论是1994年的《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》，还是1997年的《行政监察法》，其监察对象主要是党政领导干部和政府工作人员，其监察的范围相对来说比较狭窄。而现在，由于凡是行使国家公权力的人员都在可以实行“留置”的范围内，都必须接受(新的)监察委员会的监督，因此就实行了对所有行使公权力的公职人员的监察全覆盖。

最后，从“两规”改为“留置”能够加快办案的速度。以前，通过“两规”取得的口供、笔录等一系列证据，移送检察机关后，还需要由检察机关重新固定、转化后才能作为司法证据。而现在，由于通过“留置”取得的口供、笔录等一系列证据，可以直接作为移送起诉的证据，这就大大减少了交叉重复的时间，从而有效地减少了司法资源的浪费。

尽管“留置”还留有一些问题以待日后解决，如：“留置”如何使用？律师能否介入“留置”？“留置”是否可折抵刑期？等等，但可以肯定的是，从“两规”改为“留置”，这种由党内监督发展成为实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖，是深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，是全面落实全面依法治国战略的重大举措。

### 参考文献

- [1] 中华人民共和国行政监察法实施条例[M]. 北京：中国方正出版社，2004.
- [2] 中华人民共和国行政监察法[M]. 北京：人民出版社，2010.
- [3] 中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例实施细则[M]. 北京：中国方正出版社，2004.
- [4] 列宁全集[M]. 第6卷. 北京：人民出版社，1987: 132.
- [5] 邓小平文选[M]. 第1卷. 北京：人民出版社，1994: 309.
- [6] 邓小平文选[M]. 第2卷. 北京：人民出版社，1994: 332.
- [7] 中华人民共和国立法[M]. 北京：人民出版社，2015.
- [8] 习近平. 决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京：人民出版社，2017.

知网检索的两种方式：

1. 打开知网首页 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>

下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2169-2556，即可查询

2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>

左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：[ass@hanspub.org](mailto:ass@hanspub.org)

RETRACTED