

成人员在常委会开会期间,有权依照法律规定的程序提出质询案的对象。然而,试图监督监察委员会,并非易事,为此如童之伟老师建议,需要在层级较高的各级人民代表大会对口增设对应专门委员会,其名称可顾名思义采用“监察监督委员会”。其中,全国人大监督监察委员会需列入《宪法》第70条,成为宪法上的有名专委会,以加强监督监委的组织保障。

(四)人民监察委员会相关的人民政府条款

监委与行政机关职权交互,主要是行政监察问题,试点授权决定规定“由行政监察机关行使的监察职责,一并调整由监察委员会行使”,与此对应,应当在《宪法》相应条款中删去行政机关的监察权限,主要涉及在第89条国务院职权条款第(八)项与第107条地方行政机关职权条款第1款中,删去“监察”二字。

(五)人民监察委员会相关的人民法院、人民检察院条款

职务犯罪侦查权从人民检察院转至人民监察委员会,是国家监察体制改革的重点,这主要会涉及到《刑事诉讼法》《人民检察院组织法》《检察官法》等法律层面诸多条文的调整。在《宪法》中,第三章“第七节 人民法院和人民检察院”没有专门规定其职权,监委与司法机关交互关系涉及的宪法修改,主要不涉及具体职权的调整与衔接,而是第135条规定的刑事诉讼程序中的司法监督结构。该条可增列人民监察委员会而相应修改为:“人民法院、人民检察院和人民监察委员会或公安机关办理刑事案件,应当分工负责,互相配合,互相制约,以保证准确有效地执行法律。”

[本文为作者主持的2015年度浙江省哲学社会科学规划重点课题“复合式中国释宪机制研究”(15NDJC015Z)的研究成果。]

国家监察机关的监察对象

蔡乐渭(中国政法大学法学院副教授)

2016年12月25日,十二届人大常委会二十五次会议通过了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》(本文简称“《决定》”),《决定》明确:“试点地区监察委员会按照管理权限,对本地区所有行使公权力的公职人员依法实施监察。”实行监察体制改革,设立监察委员会,建立集中统一、权威高效的监察体系,是事关全局的重大政治体制改革。试点中的监察委员会对哪些对象实施监察,关系到试点是否成功、是否能归纳总结出可供借鉴的经验。有鉴于此,明确国家监察机关的监察对象,就成了极为必要与迫切的问题。

一 公权力与国家监察对象的关系

有关公权力,目前并无统一的定义。根据我国公权力行使的现状,结合国内外学者的

观点,可将之界定为:由特定共同体(国家、社会等)依一定的规则和程序授予的,由共同体组织管理机构行使的,能影响其相对人权利义务的职权和职责的总称。一国之内,公权力可分为国家公权力和社会公权力,国家公权力是作为实现国家职能的手段而由各国家机关行使的公权力;社会公权力是在国家公权力之外,共同体为满足公共事务的需要,由共同体机关行使的公权力。

《决定》所称“公权力”应包括国家公权力和社会公权力,还是仅包括国家公权力?在国家公权力与社会公权力可作相对划分的假设之下,行使国家公权力的公职人员因其行使的公权力是“国家”的公权力,他们属于国家监察对象乃是应有之义,值得探讨的是行使社会公权力的人员是否应作为国家监察的对象问题。本文认为,为保证社会公权力的依法公正行使,有必要将行使者纳入国家监察对象范围。首先,就性质而言,社会公权力尽管不同于国家公权力,但它仍然属于公权力,对特定共同体成员具有影响力,因此,通过一定形式进行监督是必要的;其次,在我国的特定情境之下,国家公权力与社会公权力之界限并非是泾渭分明的,有些时候社会公权力非常接近于国家公权力,甚至难以进行界分;再次,在实践中,许多社会公权力的行使对公民、法人和其他组织的权利义务具有重要的影响,如足协、律协等行业组织,甚至可决定其成员可否继续拥有从业资格。但是,将社会公权力行使者纳入监察对象范围须符合以下条件:其一,该社会公权力对社会公众或其成员的权利义务可能产生重大的影响;其二,该社会公权力与国家公权力有着相对密切的关系;其三,该社会公权力的行使涉及到公共资源或资金的运用。若不符合上述三项条件,则相应的社会公权力行使者不应是国家监察对象。

二 国家监察的一般对象

根据公权力与国家监察之间的关系,国家监察机关的监察对象一般可包括以下人员:

(1)各级人民代表大会机关工作人员。此处所称的“工作人员”需要作广义理解,不仅包括人大工作人员,也包括人大代表。人大机关工作人员因其本身属于公务员,自然在监察对象范围之内;人大代表有时具有多重身份,但无论具有何种身份,在其担任代表其间,对与代表职务相关的行为,监察机关可进行监察。当然,由于人大代表身份和职务具有特殊性,对其实施监察时,还应遵循严格的程序限制。

(2)各级行政机关工作人员。《行政监察法》已经明确规定,其监察对象包括“国家公务员和国家行政机关任命的其他人员”。^{〔1〕}国家监察体制改革的目标之一,是实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖,行政机关工作人员自然应属国家监察对象。

(3)各级司法机关工作人员。人民法院和人民检察院依法行使国家公权力中的司法权,作为国家公权力的行使者,包括法官、检察官和其他辅助人员在内的人民法院和人民检察院工作人员属于国家监察对象。

(4)各级政协机关工作人员。尽管人民政协并非典型的国家公权力机关,但在我国

〔1〕 参见《行政监察法》第2条。

的政治架构之下,人民政协发挥着重要的作用,具有宪法地位,政协机关工作人员实际上具体行使着一部分国家公权力,因此也属于监察对象。

(5)中国共产党各级机关工作人员。按照一般原理,政党并非国家公权力机关,但在我国,中国共产党是“执政党、领导党,行使执政权、领导权,本质上就是公权力”。〔2〕正因如此,党的各级机关工作人员也是行使国家公权力的公职人员,属于国家监察对象。

(6)民主党派各级机关工作人员。在我国,各民主党派是参政党,在我国政治生活中具有重要的作用,实际上行使着一定程度和范围的国家公权力。并且,我国《公务员法》也将民主党派机关工作人员纳入了公务员范畴,因此,民主党派各级机关工作人员也属于国家监察对象。

(7)教育、科学、文化、医疗、卫生、体育等事业单位的工作人员。事业单位是我国独有的一种组织形态,是“国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织”。〔3〕事业单位分配和利用一定的公共资源,实际上也是在依法行使国家公权力。由其性质和目标所决定,事业单位工作人员也属于国家监察对象。

(8)社会中介组织工作人员。中介组织是按照一定法律法规要求,或根据政府职能、权限让渡而委托建立的,遵循“独立、客观、公正”原则,在社会生活中发挥着服务、协调、沟通、公证、监理等职能,居于政府、市场和社会之间,实施具体的服务性行为、执行性行为和部分监督性行为的组织。〔4〕社会中介组织拥有与国家公权力密切相关的社会公权力,其工作人员是社会公权力的具体行使者,因此也应是国家监察机关的监察对象。

(9)基层群众性自治组织工作人员。根据宪法和法律的规定,基层群众性自治组织行使自治权力,这种自治权力在性质上属于社会公权力,并且其与国家公权力之间的关系比一般的社会公权力更为密切。基层群众性自治组织的工作人员,作为这种特殊社会公权力的具体行使者,也应纳入国家监察对象范围。

(10)工商联、工会、共青团和妇联等特殊组织的工作人员。工商联、工会、共青团和妇联是我国具有特殊政治地位和功能的组织,其所行使的权力从本质上看属于社会公权力,且比一般的社会公权力有着更强有力的作用。由这些组织本身的性质所决定,其工作人员作为公权力的具体行使者,也应成为国家监察对象。

(11)国有企业管理人员。国有企业掌握着公共资源的支配权和使用权,这种权力(利)一定意义上也是一种国家公权力,从而国有企业的管理者实质上也是公权力的具体行使者,应当纳入国家监察机关的监察对象范围。

(12)其他应纳入监察范围的对象。除了前述监察对象之外,我国还存在一些国家公权力机关任命的人员,以及通过某种形式和途径行使国家公权力或社会公权力的公职人员,难以一一列举,对这些人员,也应列为国家监察机关的监察对象。

〔2〕 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》2017年第1期,第19页。

〔3〕 参见《事业单位登记管理暂行条例》第二条。

〔4〕 中国行政管理学会课题组:《中国社会中介组织发展研究》,中国经济出版社2006年版,第4页。

三 与国家监察对象相关的问题

(一) 对公权力组织的监察问题

《决定》仅提到对人员的监察,并没有明确提及对组织的监察。这种规定,当与监察委员会作为反腐败机构的定位有关。^[5]任何公权力组织,都是通过特定工作人员来具体行使公权力的,公权力行使过程中出现的问题,大多数可反映在公职人员的身上。因此,只要实现对公职人员的监察,一般也就达到了对公权力组织进行监察的目的,“虽然不提对公权力组织的监督,但实际上通过对公职人员的监督,也达到了对公权力组织监督的效果”。^[6]

然而,实现对公职人员监察的全覆盖,并不等于实现了对公权力组织的监察全覆盖。有些时候,即使公职人员没有过错,也可能出现公权力组织未依法行使公权力的现象。同时,若没有对公权力组织的监察,国家监察也是不全面的。事实上,我国的《行政监察法》已经明确将对行政机关的监察纳入到监察的范围之中。^[7]因此,在试点之后,应考虑正式将公权力组织纳入监察对象范围。

有关对公权力组织的监察,特别需要注意的是监察机关对权力机关的监察问题。按照《决定》,监察委员会是由同级人大产生的,它不可能对产生它的组织进行监察,但仍可对人大的工作人员进行监察。同时,在将来的完善中,还可考虑规定监察委员会对下级人大机关及其工作人员进行监察,以真正实现监察的全覆盖。

(二) 国家监察对象与党的纪律检查对象之关系

按照《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》,党的纪律检查委员会、监察委员会合署办公。从治理能力维度分析,合署办公具有协调党政关系、优化治理体系、增强协同合力、提升治理绩效上的优势。^[8]党的纪律检查委员会、监察委员会合署办公也是当前我国的政治与行政现实所决定的,目前,我国公务员队伍中党员比例超过80%,县处级以上领导干部中党员比例超过95%,^[9]在这种情形下,党的纪律检查与国家监察在很大程度上是重叠的,若单独办公,势必会存在浪费公共资源、难以形成监督合力等问题。

然而,实行合署办公,并不意味着党的纪律检查与国家监察在对象上是可以混为一谈的。事实上,两者既有重合之处,也存在显著区别。对于党员中的公职人员而言,他们既是党的纪律检查对象,也是国家监察对象。但是,对于公职人员之外的党员,则国家监察机关是不能进行监察的;同样,对非党员的公职人员,党的纪律检查机关也不能直接进行监督。并且,党的纪律检查的依据是党的规章制度,而国家监察的依据是国家的法律、法

[5] 2016年11月,王岐山到北京、山西、浙江就开展国家监察体制改革试点工作调研时明确指出,监察委员会实质上是反腐败机构。<http://news.163.com/16/1125/20/C60DGK9Q0001875N.html>,最后访问时间:[2017-01-28]。

[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》2017年第1期,第19页。

[7] 《行政监察法》第二条规定:“监察机关是人民政府行使监察职能的机关,依照本法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的人员实施监察。”

[8] 参见徐理响:《现代国家治理中的合署办公体制探析》,《求索》2015年第8期,第10页。

[9] 姜洁:《推动全面从严治党迈向标本兼治——二〇一六年党内监督全覆盖和国家监察体制改革综述》,《人民日报》2017年1月3日,第1版。

规、规章和相关的规范性文件。可见,两者若不加区别,则会带来党政不分的问题,也与建设社会主义法治国家的要求相违背。事实上,早在1986年,邓小平在中央政治局常委会上就特别强调:党要管党内纪律问题,而对于法律范围内的问题应当交由国家和政府管。^[10]因此,从长远来看,随着社会主义民主政治和社会主义法治的完善,实行党政分开,进而实行党的纪律检查与国家监察的分开应是须慎重考虑的议题。

秦监察官“执法”的历史启示

王捷(华东政法大学法律古籍整理研究所副教授)

中国传统的监察职官以御史体制为中心,“御史”一词源起甚早,学界多认为商代即有“御史”一词,甲骨文中可见“朕御史”等辞例,其职能最早为史官,掌文书法令,尚无监察职能。战国时期,“御史”逐渐成为监察之官,张晋藩先生在《中国监察法制史稿》中指出,战国时期“执掌监察职能的治官之官的御史已经出现”。^[1]秦统一全国后,中央设御史大夫,置丞等属官,地方有监御史等,成为独立的监察职官体系,直接对皇帝负责。在岳麓秦简陆续整理公布后,我们发现秦监察职官除了常见的御史之外,尚有“执法”,其主要职责为律令执行监察与司法监察等,传世史籍不见明载。执法的再发现,为了解战国至秦时期的监察制度发展提供了新材料,也为理解汉代史籍记载的御史、执法并列的情形提供了新视角,从岳麓简的秦律令看,执法是与御史并称的监察职官,需要引起充分重视。

一 秦“执法”再发现

(一) 传世史籍所见战国至秦时期的“执法”

“执法”一词少见先秦史籍,仅《战国策·魏策四》“执法以下至于长挽者”一语多被引用,但“执法”之具体内容,难以考察,历来注家多略过不提。

从目前研究来看,在杨宽先生的《战国会要》中有列“执法”、“法官”条,其认为《战国策》鲍彪注“执法,执政之臣”不确,执法当为官名,这是正确的。^[2]岳麓秦简肆整理者引《战国策》记载为据,指执法为官名或官署名,当无疑义。整理者认为执法或是指“朝廷法官”,^[3]并引《商君书·定分》所载秦“法官”设置为据。^[4]但为何为“法官”,是“执法”别称,还是官名为“法官”?语义含混。《商君书·定分》篇有“诸侯郡县皆各置一法官及

[10] 参见《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第163页。

[1] 张晋藩著:《中国监察法制史稿》,商务印书馆2007年版,第2页。

[2] 杨宽、吴浩坤主编:《战国会要》,上海古籍出版社2007年版,第492-493页。

[3] 陈松长主编:《岳麓书院藏秦简》(肆),上海辞书出版社2016年版,第78页,注七十七。

[4] 《商君书·定分》载:“天子置三法官:殿中置一法官,御史置一法官及吏,丞相置一法官,诸侯郡县皆各为置一法官及吏,皆比秦一法官。”