

关于我国监察体制改革的几点看法

陈光中(中国政法大学终身教授)

2016年12月25日,全国人大常委会作出《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》(下文简称《试点决定》),标志着我国监察体制改革的正式启动。此次改革是反腐败体制的重大改革,也是政治体制的重大改革。改革既创造性地传承了我国古代监察制度的优良传统,又借鉴了海外反腐败的有益经验。

一 新监察体制的重要特点

(一) 监察委员会的高位阶

新成立的监察委员会与政府、法院、检察院并列,都由人大产生,向人大负责,受人大监督。也就是说,在国家机构体系中,将形成在全国人民代表大会统摄下的“一府一委两院”的格局。我认为,从统一人大监督方式角度出发,监察委员会应当和“一府两院”一样向人大作工作报告。当然,鉴于监察委员会实行以垂直领导为主的统一集中的领导体制,可以考虑只在全国和省一级实行工作报告制度。这个问题有待在试点阶段作进一步探讨。

(二) 监察体制的全覆盖、无死角

过去党的纪检机关只能对党员实行监督,行政监察机关只能对行政机关的公职人员实行监督。而依据《试点决定》规定,监察委员会对所有行使公权力的公职人员实施全覆盖的监察。

(三) 反腐败力量一体化

改革以前,纪委监察和检察机关反腐败侦查形成二元分立的格局。现在通过创建监察委员会,将检察机关的反贪污贿赂局、反渎职侵权局及其行使的侦查职权和职务犯罪预防局及其职能转隶至监察委员会,由其统一行使反腐败职权,将反腐败力量“拧成一股绳”。

(四) 高度的集中统一

反腐败事业要坚持党的领导,监察委员会不仅归纪委领导,同时两者合署办公。在条块关系方面,纪委和监察委员会都将采用以垂直领导为主的领导体制。

二 监察委员会职权运作的若干问题

(一) 监察委员会和人民检察院的关系问题

随着检察机关的三大局及其职权并入监察委员会以后,检察机关的份量似乎有所下降。但是人民检察院作为由宪法赋予的法律监督机关的地位不应有所改变。在刑事诉讼中,监察委员会和检察机关的关系属于分工负责、互相配合、互相制约的关系。虽然纪委作为党的反腐败领导机构,对反腐败工作拥有组织协调的职权,但是不得因此违规干预检察院和法院依法独立行使职权。最新出台的《纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》第42条明确规定:“案件移送司法机关后,执纪审查部门应当跟踪了解处置情况,发现问题及时报告,不得违规过问,干预处置工作。”就检察工作而言,对于监察委员会移送起诉的案件,检察机关仍享有独立的审查和提起公诉的权力。

(二) 监察委员会调查活动的性质问题

《试点决定》规定监察委员会有“监督、调查、处置”三项职权。这里的调查,我认为应当包含两大部分:一是针对违反党纪和行政法规的一般调查;二是针对职务犯罪的特殊调查,相当于原来的职务犯罪的刑事侦查。随着检察机关侦查部门及其职权的转隶,目前将上述两大部分统称为调查。但由于针对职务犯罪的调查(实为刑事侦查)程序特点鲜明,不仅要受到即将制定的《国家监察法》的规范,而且需要接受《刑事诉讼法》的规范。因此我个人认为在试点过程以及正式修法时,不应将一般调查和特殊调查完全混同,而应当予以必要的区分,并使一般调查和特殊调查先后合理衔接,这样比较妥当。监察委员会对于涉嫌犯罪的调查同公安机关的侦查在性质上应该是一样的。

(三) 是否允许辩护律师介入的问题

由于特殊调查相当于刑事侦查,《试点决定》授权监察委员会的12项权力,除了谈话外,基本与《刑事诉讼法》的侦查措施相对应(留置需要作单独讨论),这就涉及是否允许辩护律师介入的问题。该问题直接关系到程序公正和人权保障。参考香港地区的反腐败经验,《廉政公署(被扣留者的处理)令》第4条明确规定了廉政公署调查过程中的律师参与。规定“被扣留者须获给予合理机会,以便与法律顾问通讯,并在一名廉署人员在场但听不见的情况下与其法律顾问商议,除非此项通讯或商议对有关的涉嫌罪行的调查或执法会构成不合理的阻碍或延迟”。同时,第17条规定廉政公署在办案场所须张贴中文及英文告示告知被调查人前述权利。我注意到《试点决定》暂时调整或者暂时停止适用的法律规定不包括《刑事诉讼法》“辩护和代理”一章,那就意味着在监察体制改革中这章规定依然有效。因此,既然调查活动包含了侦查,并且在程序上与检察院审查起诉阶段相衔接,那么就应当允许辩护律师介入,不能让腐败犯罪案件的调查(侦查)成为例外。《刑事诉讼法》规定涉嫌国家安全犯罪和恐怖活动犯罪的犯罪嫌疑人在侦查阶段有权聘请律师,难道贪污贿赂犯罪和渎职犯罪比前面两个罪还严重、还特殊吗?

(四) 妥善处理“双规”的问题

“双规”作为党内调查手段,它的产生和适用有特定历史条件和反腐败需要。但从全

面推进依法治国,加快建设社会主义法治国家的时代背景来审视,“双规”存在着合法性缺陷。一方面,《立法法》第8条规定:“对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚只能制定法律。”《检查工作条例》作为党内规章不能作出限制人身自由的规定。另一方面,“双规”实际上是和《行政监察法》第20条规定的“两指”结合实施的。但《行政监察法》第20条明确规定“两指”的实施“不得对其实行拘禁或者变相拘禁”,“双规”的实际操作通常对被调查人实行近似拘禁长达3个月之久,这与《行政监察法》的规定显然相冲突。因此我认为此次监察体制改革应当顺势而为,将“双规”法治化,将党内“双规”改为监察强制措施,使其更加符合法治的要求。至于如何将“双规”法治化,是使用“留置”来代替,还是将其与《刑事诉讼法》规定的强制措施结合起来,尚需要作进一步研究。

三 改革涉及的宪法和法律修改问题

创建监察委员会是涉及国家机构的重大政治体制,需要启动系统的修法工程。

首先,需修改《宪法》。监察委员会是一个新的国家机构,在国家机构体系中与政府、法院、检察院处于并列地位,就必须作专节规定。另外,《宪法》第135条规定:“人民法院、人民检察院和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。”由于监察委员会具备刑事调查职能,应该也加入该条之中。其次,需制定《国家监察法》。我认为《国家监察法》非常重要,应该属于《宪法》之下的基本法律,需要提交全国人大审议通过。再次,需修改《刑事诉讼法》。我作为刑事诉讼法学的一名理论工作者,非常关心这个问题。最后,《试点决定》已经提及的《人民检察院组织法》、《检察官法》和《人民政府组织法》等法律也要作出修改。

监察体制改革关系重大,相关修法要蹄疾步稳,需要待试点成熟,才能启动修改。并且,我认为从科学立法、民主立法角度出发,修改法律要听取各方面的意见,包括听取专家学者的意见,和通过向全社会公开草案听取全国人民的意见。上述建议旨在推进监察体制改革为反腐败服务、为国家的长治久安服务,促进反腐败事业健康发展,实现在法治框架下有力反腐、依法反腐。

国家监察法立法应处理的主要法律关系

姜明安(北京大学法学院教授)

国家监察体制改革属于事关全局的政治体制改革。根据重大改革必须于法有据的要求,必须制定国家监察法。国家监察法立法要处理各种不同的法律关系,其中最主要的法律关系有下述五种: