

## 监察体制改革的逻辑与方法

秦前红

**内容提要:**国家监督权的分散配置是当前监察体制诸多弊病之根源,监察体制改革所欲达致的目标即为实现机构与职能的整合,以期优化监督权的配置模式。基于监察体制改革的属性、背景与内涵,改革须遵循先“变法”后“变革”的逻辑,且应以人民代表大会制度为根本遵循,还须遵照机构与职能整合的思路,以及监察权独立行使的理念。以此为指引的改革,需适时启动相关法律的“立改废”工作,处理好监察委员会与其他国家机关的关系,合理安排监察委员会的组织结构与职权,并建立监察权行使的监督与制约机制。

**关键词:**监察体制改革 监察委员会 监督权配置模式

秦前红,武汉大学法学院教授。

权力的行使须仰仗必要的控制,现代国家与社会通常都会通过各种方式对权力的行使施以一定的监督与制约,在国家的权力运行架构中,通过诸多形式构建国家监督制度。自1949年新中国成立以来,社会主义中国的国家监督制度建立并不断完善。这一监督制度无疑在权力监督与制约方面发挥着相当的作用,但其在实践中的弊病也日渐显现。为此,执政党和国家期望通过修改行政监察法、<sup>[1]</sup>健全国家监察组织架构<sup>[2]</sup>等诸多方式完善我国的监督制度和监察体制。

中共中央办公厅2016年11月印发的《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》(以下简称《试点方案》),可谓拉开了我国新一轮监察体制改革的序幕。全国人大常委会亦于2016年12月25日审议通过了《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》(以下简称《改革决定》)<sup>[3]</sup>。鉴于监察体制改革关乎的乃是国家宪制结构的重大政治改革,为确保改革本身的合法性和可

[1] 参见《全国人大常委会2016年立法工作计划》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2016年第3期。

[2] 参见《坚持全面从严治党依规治党 创新体制机制强化党内监督》,载《人民日报》2016年1月13日第01版。

[3] 参见《全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过),《人民日报》2016年12月26日第04版。

期性,有必要框定监察体制改革所应当遵循的基本原则,并以此原则为指引来探求改革的路径与方法。

## 一 监察体制的现状及其改革缘起

于逻辑上而言,监察体制改革的必要性主要缘于现行的监察体制未能有效地发挥其预期功效,监察体制自身及其运行皆存在某些问题。

### (一) 国家监督权的分散配置

新中国成立伊始,我国便开始建立国家权力监督制度,设立各类监督机关,并在其间配置国家监督权。随着新政权的建立,在《共同纲领》和《中央人民政府组织法》的总体建构之下,国家监督制度便已初具雏形。<sup>[4]</sup> 随着第一届全国人大的召开和新中国第一部《宪法》的制定,人民代表大会制度之下的国家监督制度亦随之大体形成。但随之而来的非正常化政治活动,使得包括国家监督制度在内的整个国家政治和法律制度遭到严重的破坏。直至1978年拨乱反正之后,国家监督制度才得以恢复重建并不断完善。纵观六十余年的机构与职权变迁史,可总结出我国国家监督制度发展的一般规律:

其一,国家监督机构的多元性。1949年至今,承担国家监督职责的机构大体有三:一为权力机关性质的机构,即1954年前的全国政协全体会议和中央人民政府委员会,以及1954年之后的各级人大及其常委会。二为行政机关内部的监督,即行政监察监督和行政审计监督。三为检察机关的法律监督。由此可见,我国的国家监督机构具有多元性的特征,亦即国家监督权分由不同机构来行使。人大作为国家权力机关,其基于民主集中制的原则,产生并监督行政、审判、检察、军事等其他国家机关。在此种一元分立权力架构之下,若欲对权力进行有效的制约和监督,势必通过设立各类专门的监督机关。<sup>[5]</sup>

其二,国家监督职权的变动性。建国伊始便已初具雏形的国家监督制度,历经六十余年的变迁,依旧保持着相当的稳定性,即总体上始终表现为人大监督、行政监督、检察监督“三位一体”的监督权配置格局。但是,在相对稳定的同时,具体的监督职权在各主体之间亦存在着相当的变动性。以行政监察监督为例,建国之初的各级监察委员会,其性质虽为行政机关,但监察对象却可及于包括审判机关、检察机关在内的一切国家机关及其工作人员。<sup>[6]</sup> 在1955年之后,根据《监察部组织简则》的规定,行政监察的范围则限于国务院各部门、地方各级国家行政机关、国营企业、公私合营企业、合作社,以及这些机关的工作人员。监察机关不再对审判机关和检察机关及其工作人员进行监察。<sup>[7]</sup> 同时,1986年恢复设立国家监察部,在规定行政监察的对象时,减少了公私合营、合作社及其工作人员,把

[4] 参见汤唯、孙季萍著:《法律监督论纲》,北京大学出版社2001年版,第230-235页。

[5] 参见朱孝清:《中国检察制度的几个问题》,《中国法学》2007年第2期。

[6] 中央人民政府政务院监察委员会所作的《一九五〇年人民监察工作总结及一九五一年工作任务的报告》,在谈及监察机关的职权时便明确指出:“监察机关的职权,是依据政府的政策、法令、决议、计划,其有权监督一切国家机关和公务人员”。参见《一九五〇年人民监察工作总结及一九五一年工作任务的报告》,《人民日报》1951年8月15日第03版。

[7] 韩晓武:《建国以来我国行政监察制度的发展变化》,《河北法学》1984年第5期。

对国营企业及其工作人员的监察也限于国家行政机关任命的领导干部。<sup>〔8〕</sup>除监督对象之外,行政监察权的权限类型和行使方式亦处于变动状态中。

其三,国家监督范围的叠合性。“三位一体”的监督权配置格局,致使国家监督权由不同机构分别行使,但此三类不同的国家监督并非平行并列的,由于人大所具有的国家权力机关的地位,人大监督的位阶高于行政监督和检察监督。这种存在位阶的监督权配置格局,使得国家监督权在监督范围上存在叠合,因为在不考虑其他因素的前提下,人大作为权力机关,其监督范围无疑涵盖了行政监督和检察监督的监督范围。同时,即便是地位相对平行的行政监督和检察监督之间,其亦存在或多或少的重合部分。

## (二) 监督权配置模式的调整

在我国的人民代表大会制度和“一府两院”的宪制结构之下,国家监督监察权在某种意义上而言是“叠床架屋”的。在上述国家监督权之外,还有执政党内部的纪律检查权。这一监督制度的弊病有三:一是监督力量分散,各类监督监察主体在各自的领域内开展监督工作,难以形成实质意义上的合力;二是监督存在盲区,这主要表现为现有的监察监督其实仅限于行政机关内部,未能有效及于其他国家机关和公职人员;三是监督衔接不足,即国家监督与党内监督的衔接贯通机制仍有诸多欠缺。而此般弊病的根源在于国家监督权的分散配置,故此有赖通过改革优化国家监督权的配置模式。

当前正在进行的国家监察体制改革及其试点工作,也正是基于此种考虑,《试点方案》明确提出了“实施组织和制度创新,整合反腐败资源力量”的改革思路。<sup>〔9〕</sup>至于如何优化国家监督权的配置模式,由《试点方案》和《改革决定》可知,此次试点工作的具体方案是由人大产生监察委员会,作为行使国家监察职能的专责机关。并将现有的行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等工作力量,一并整合至新设立的监察委员会。<sup>〔10〕</sup>由此可见,改革者的想法是将监察委员会作为与政府、法院、检察院平行的国家机关,其行使的国家监察权亦将与既有的行政权、审判权、检察权居于并列地位。通俗而言,此前我们熟悉的人大之下的“一府两院”之国家政权组织形式将可能变革为“一府两院一委”的新结构。由此可知,监察体制改革的意涵有二:一是新设专职监察的机构,即监察委员会;二是与新机构设立相伴随的现有机构及其职能的整合。易言之,此次国家监察体制改革的实质在于国家监督权的重新配置。

## 二 监察体制改革应遵循的原则

具体来说,监察体制改革所应当遵循的基本原则来源有三:一是改革的属性,即改革

〔8〕 参见乔石:《关于设立中华人民共和国监察部议案的说明》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1986年第7期。

〔9〕 参见姜洁:《中办印发〈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〉》,《人民日报》2016年11月8日第03版。

〔10〕 参见姜洁:《实现对公职人员监察全覆盖 完善党和国家的自我监督——王岐山在北京、山西、浙江调研监察体制改革试点工作时强调》,《人民日报》2016年11月26日第01版。

的变动性属性要求处理好改革与立法的关系;二是改革的背景,即监察体制改革乃是置于人民代表大会制度这一根本政治制度之下进行的;三是改革的内涵,亦即监察体制改革的思路与理念。由此,监察体制改革应遵循的原则主要有:

### (一)先“变法”后“变革”的逻辑

自1978年党的十一届三中全会确立“改革”的基本方针之后,中国便进入了一个全面改革的时期,在此过程中,立法是与改革同时起步、同步或者交错前行的,立法所规范的社会关系,实际都是改革背景下的社会关系,<sup>[11]</sup>可以说改革的重点也是立法的重点。<sup>[12]</sup>然而,改革的基本属性在于变动,而法律注重稳定。为此,在改革进程中妥善处理改革与立法的关系便是关乎改革正当性与国家法律权威的重大问题。这种紧张关系尤其体现在探索型改革当中,因为在探索型改革之下,改革通常先于立法,法律的确认只是一种事后的确认,或言之为“追认”。

当前进行的监察体制改革同样是一种探索型改革,现阶段的改革仅仅是在北京、山西、浙江先行先试,这既是为了减少改革的风险和成本,亦是希冀以上三省市能在试点工作中取得可供复制的经验,进而在更广范围内铺陈开来。诚如《试点方案》所指出的那般:“从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践,为在全国推开积累经验。”<sup>[13]</sup>然而,探索型改革蕴含着先“变革”后“变法”的逻辑,这使得法律总是滞后于社会变革,即在改革成果为法律确认之前,改革极有可能是处于法律的范围之外的,易言之,如此改革或多或少具有“违法”的成分。如此一来,改革的正当性将极大地被削弱,法律的权威亦将随之不断受影响。有鉴于此,监察体制改革需要遵循先“变法”后“变革”的逻辑,改革所涉及的法律法规“立改废”及试点工作所需法律授权问题,都需要改革者与立法者主动衔接,相向而行、同步推进。<sup>[14]</sup>故而需要适时启动相关法律的“立改废”工作,实现立法与改革的衔接。当前,全国人大常委会通过的《改革决定》在一定程度上可使得监察体制改革于法有据且有据可循,然而由全国人大常委会作出此般“授权决定”尚存质疑。<sup>[15]</sup>同时,由于《改革决定》调整或暂停了部分法律的实施,但《改革决定》本身只是笼统的规定,由此致使监察委员会在机构设置与职权行使上存在法律依据的“空白”。此时可能会以更为细化的方案来解决这一问题,但这同样会面临突破现有宪法和法律的可能。

### (二)人民代表大会制度的根本遵循

我国人民代表大会制度的主要内容是人大的产生、组织、职权等方面的制度,以及人大与其他国家机关互相关系的制度。<sup>[16]</sup>其中与监察体制改革关系较甚的内容有二:一是人大与监察委员会的关系。按照当前的《试点方案》,监察委员会由同级人大产

[11] 刘松山:《当代中国处理立法与改革关系的策略》,《法学》2014年第1期。

[12] 李鹏:《进一步搞好立法和监督工作》,《十五大以来重要文献选编》(上册),中央文献出版社2011年版,第279页。

[13] 参见姜洁:《中办印发〈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〉》,《人民日报》2016年11月8日第03版。

[14] 参见《严把改革方案质量关督察关 确保改革改有所进改有所成》,《人民日报》2014年9月30日第01版。

[15] 参见童之伟:《将监察体制改革全程纳入法治轨道之方略》,《法学》2016年第12期。

[16] 参见蔡定剑著:《中国人民代表大会制度》,法律出版社2003年版,第25-26页。

生,因此监察委员会向人大负责,受人大监督便是自然而然之事。如此一来,便需要在研究改革措施和现实推行改革时,具体厘清监察委员会如何由人大产生,监察委员会如何向人大负责,人大监督监察委员会的方式等内容。二是监察委员会与其他国家机关的关系。在当前的改革思路之下,监察委员会将与现有的“一府两院”形成并列平行的关系,作为行使国家监察职能的专责机关,其无疑可对“一府两院”施以监察和监督。但是,我国《宪法》第126条和131条明确规定了法院与检察院依法独立行使审判权与检察权。因此,监察委员会对法院和检察院实施监督时,尚须恪守“审判权与检察权独立行使”这一宪法原则。

### (三) 机构与职能整合的改革思路

国家监察体制的改革与监察委员会的设立,意味着现有的国家机构体系与国家监督权的配置模式将会被革新。这也是《试点方案》提出的“实施组织和制度创新,整合反腐败资源力量”的深层意涵之所在。同时,这一意涵在《改革决定》以及当前开展的试点工作中皆得到了体现:整合行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等工作力量,成立监察委员会。<sup>[17]</sup> 由此观之,监察体制改革的思路在于实现既有机构与职能的整合。具体来说,在机构整合层面,其意在于新机构的设立与旧机构的撤销。其中所谓的新机构即为专门行使监察权的监察委员会,旧机构则为此前行使监察监督性质职权的机构,根据当前的改革方案,这些机构主要有行政机关内部的监察等部门,检察机关内部的反贪等部门。与机构整合相伴随的自然是职能的整合,即将被撤销的旧机构之职权统一整合至新设立的监察委员会,由其行使这些职权。此外,为了监察委员会能够更好地行使监察权,可能还需要赋予其现有职权类属以外的新权力类型。<sup>[18]</sup> 此外,由于反贪污贿赂与反渎职侵权职能从检察院“剥离”,加之检察院法律监督职能本身所面临的诸多质疑,<sup>[19]</sup> 如此一来,随着监察委员会的设立,及其国家监察机关地位的确立,检察院之“国家的法律监督机关”之宪法地位是否应作出变更亦是值得探讨的话题。

### (四) 监察权独立行使的改革理念

通常来说,民主政治的监察官应当是独立的,<sup>[20]</sup> 然而我国现行监察体制存在的主要问题之一即为监察机关的独立性保障不足。因为现行的行政监察其实只是行政机关内部的一种自律性监督,或言之为“同体监督”,监督者在某种意义上又是被监督者。<sup>[21]</sup> 同时,按照《行政监察法》的规定,我国监察机关实现“螯脚”的双重领导体制,其需对本

[17] 参见姜洁:《实现对公职人员监察全覆盖 完善党和国家的自我监督——王岐山在北京、山西、浙江调研监察体制改革试点工作时强调》,《人民日报》2016年11月26日第01版。

[18] 参见张智新:《重大政治改革的监察委员会,如何监怎么察?》,载凤凰网:[http://finance.ifeng.com/a/20161111/15001165\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20161111/15001165_0.shtml),最后访问时间:[2016-12-01]。

[19] 参见陈卫东:《我国检察权的反思与重构——以公诉权为核心的分析》,《法学研究》2002年第2期;缪树权:《检察机关法律监督若干争议问题观点释评》,《国家检察官学院学报》2003年第5期;蒋德海:《“以法律监督为本质”还是“以控权为本质”?——兼论中国检察机关的职权配置》,《河南社会科学》2011年第2期。

[20] [法]孟德斯鸠著:《论法的精神》(上),张雁深译,商务印书馆1961年版,第53页。

[21] 参见魏志荣、李先涛:《我国行政监察制度存在的主要问题与改革建议》,《黑龙江政法管理干部学院学报》2006年第4期。

级政府和上级监察机关负责并报告工作。但在实践中,监察机关的干部人事、财物经费皆由地方政府控制,监察机关在工作中缺乏应有的独立性,这也严重影响了监察的权威性。<sup>[22]</sup> 对此问题,改革者无疑亦是有所关注的,并提出了改革党的纪律检查体制,完善反腐败体制机制,增强权力制约和监督效果,保证各级纪委监督权的相对独立性和权威性。要强化制约,科学配置权力,形成科学的权力结构和运行机制。<sup>[23]</sup> 为了构建相对独立的监察监督制度,监察体制改革所为之的便是将监察权从行政权与检察权当中“剥离”出来,从而形塑出与行政权、审判权、检察权平行并列的监察权,尤其是让监察权独立于行政权之外。

### 三 监察体制改革的路径与方法

监察体制改革所关涉的乃是国家的重大宪制结构,与之相关的问题可谓是纷繁复杂,这也是“国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革”的应有之义。由于篇幅和智识有限,本文难以对所有相关问题逐一论述,在此仅选取其中几个相对重要的问题进行讨论。

#### (一) 监察体制改革与法律的“立改废”

此次改革若能于试点工作之后得以在全国范围内全面铺陈开来,将意味着我国现行宪法和法律所确立的监督监察权配置模式将被调整。同时,改革在经由探索试错之后,若欲将有益经验推及全国,亦需要通过法律的制定与修改实现经验的固化与确认。

首先,国家监察体制改革的实质在于国家监督权的重新配置,如此一来,作为根本法的宪法便需要“出场”以发挥其功能,进而实现对改革进程与结果的指引和规范。因为宪法在政治方面的意义便是强调国家权力的组织与运作,国家应设置何种机关来行使统治权力并界定机关的权力,此即为国家大法的宪法所应规范的内容。<sup>[24]</sup> 通俗而言,为宪法所规定的通常是国家最根本、最重要的事项,当此类事项发生变动之时,宪法也应当作出相应的修改。国家机构的组织及其职权即为这类最根本、最重要的事项之一。<sup>[25]</sup> 由此观之,在改革的进程中,作为根本法的宪法亦须进行相应的修改,以此为机构的整合与权力的再配置创造相应的宪法空间与制度可能。同时,为这一改革提供充分的正当性基础必须求诸于宪法的修改,绝非全国人大的立法与修法所能有效为之的。因为在规则创设的过程中存着“制宪权—修宪权—立法权”这样的位阶构造。<sup>[26]</sup> 概而言之,鉴于监察体制改革所变革之内容,即国家监督权的配置模式以及国家的政权组织形式属于宪法保留之事项,故而宪法修改具有法律制定与修改不可替代的功能。

[22] 马怀德:《全面从严治党亟待改革国家监察体制》,《光明日报》2016年11月12日第03版。

[23] 参见《强化反腐败体制机制创新和制度保障 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》,《人民日报》2014年1月15日第01版。

[24] 陈新民著:《宪法学释论》,三民书局2014年版,第1-2页。

[25] 参见秦前红:《监察体制改革需修宪保障》,《财经》2016年第34期。

[26] [日]芦部信喜著:《制宪权》,王贵松译,中国政法大学出版社2012年版,第90页。

其次,与法律相比较,宪法在内容上具有根本性、宏观性和全面性,而法律具有派生性、微观性和具体性。<sup>[27]</sup> 因此,即便宪法在为监察体制改革作出修改之后,仍然有诸多微观细节的问题有待其他法律继续相应的“立改废”,以适应改革的需要。具体来说,法律法规“立改废”的内容主要有:一是修改《人民检察院组织法》、《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《刑事诉讼法》、《行政监察法》等。因为改革需要将原属政府与检察院的监察监督职权予以“剥离”整合,但这些职权已经规定在上述既有的法律当中,故而需要对其进行修改或废止。同时,《试点方案》提出的“监察委员会与司法机关的协调衔接”,也要求《刑事诉讼法》等作出相应的修改,以便经监察委员会处理的案件得以有效进入刑事诉讼等司法程序,在实践中较为普遍的便是监察委员会在处理案件过程中获得的材料应通过何种途径和方式转化为刑事诉讼中的证据并予以运用。二是制定《国家监察法》、《监察委员会组织法》。因为通过在《宪法》中新增一节,可以对监察委员会作出相对宏观的规定,但对于其他较为具体的内容,仍然需要另行立法予以规定,具体有监察委员会的组织结构、机构设置、职权范围、工作机制,以及监察委员会行使监察权的程序、法律责任等内容。

## (二) 监察委员会与其他国家机关的关系

将监察委员会置于人民代表大会制度之下,其与其他国家机关的关系主要表现有二:一是基于民主集中制而形成的监察委员会与同级人大的关系;二是在“一府两院一委”的国家机关构架中监察委员会与“一府两院”的关系。

其一,根据我国《宪法》第3条第1款的规定,我国的国家机构实行民主集中制的原则。在我国,民主集中制是一个普遍适用于执政党和国家政治生活的重要原则。作为国家机关组织原则的民主集中制,其内容之一即体现在国家权力机关和其他国家机关的关系上,遵循其他国家机关由民选的国家权力机关产生,对其负责、受其监督的原则。<sup>[28]</sup> 依此逻辑,在监察委员会与人大的关系上,则表现为监察委员会由人大产生,对人大负责,受人大监督。具体来说,“由人大产生”主要表现为人大对监察委员会有关人员的任免。根据我国的宪法实践,国家机关负责人任免有着诸如选举、决定人选、任命、批准任命等不同的行使方式,其中,选举的职务通常更为重要。<sup>[29]</sup> 同时,根据《改革决定》的安排,监察委员会主任由同级人大选举产生,监察委员会副主任、委员,则由监察委员会主任提请本级人大常委会任免。此外,监察委员会还应当接受人大及其常委会的监督,向人大及其常委会作工作报告,并接受其询问、质询等。

与此同时,在处理人大与监察委员会关系之时,还将面临“监察全覆盖”与“监察委员会受人大监督”的问题。由《试点方案》、《改革决定》以及既已开展的试点工作可知,监察体制改革所欲实现的目标乃是“实现对行使公权力的公职人员监察全覆盖”。<sup>[30]</sup> 对此

[27] 胡锦涛、韩大元著:《中国宪法》,法律出版社2007年版,第27页。

[28] 参见蔡定剑著:《宪法精解》,法律出版社2006年版,第171-172页。

[29] 参见蔡定剑著:《中国人民代表大会制度》,法律出版社2003年版,第344-346页。

[30] 参见姜洁:《中办印发〈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〉》,《人民日报》2016年11月8日第03版。

可理解为将各级人大及其常委会的公职人员纳入监察的对象。然而,鉴于民主集中制及人大与监察委员会的关系,监察委员会当接受人大及其常委会的监督。如何解决此一逻辑上的“悖论”无疑是改革面临的难题之一。通常来说,代议机构的自律与自治是代议政治的基本原则,国会议事自治之目的在于确保国会行使职权的自主性与独立性,使免于受其他国家机关之干预。<sup>[31]</sup>在我国台湾地区,“监察院”执掌调查、纠正、纠举、弹劾等职权,其可对作为行政机关的“行政院及其各部会”施以监察,然至各级民意机关之代表,如“国民大会代表”、“立法委员”、“省县议会议员”等,则依学理及中外实务均未见有对民意代表行使弹劾权者。<sup>[32]</sup>在人民代表大会制度之下,各级人大非但具有代议机构之属性,其更有作为权力机关之优越地位。有鉴于此,监察委员会不得对各级人大及其常委会之立法、监督、决定、任免等职权行使行为施以监察,但对于贪污贿赂、渎职侵权等溢出职务的违法行为,则可纳入监察委员会之监察范围。

其二,在监察委员会与政府、法院、检察院等的关系上,则表现为监察委员会在法律规定的范围内有权对“一府两院”实施监督,但法院与检察院依法独立行使审判权与检察权,不应受到监察委员会的干涉。在我国台湾地区,“宪法”明定“监察院”之纠正范围为“行政院”及其各部会之工作,因司法、考试两院均为独立行使职权之机关,不宜通过纠正之方式施加压力,故纠正案应不得扩张至其他非行政机关之工作。<sup>[33]</sup>此外,《试点方案》所提出的“建立监察委员会与司法机关的协调衔接机制”亦要求妥善安排监察委员会、检察院、法院在刑事诉讼中的关系。例如监察委员会在监督、调查过程中获得的材料,如何作为刑事诉讼证据得以运用,尤其是在纪委监察合署办公的情境之下。<sup>[34]</sup>

### (三) 监察委员会的组织结构与职权

与以上讨论的监察委员会与其他国家机关间的关系不同,监察委员会的组织结构指的是监察机关相互间的关系,尤其是上下级监察机关之间的关系。诚如上述,监察体制改革应以人大制度为根本遵循,且须彰显监察权的独立性原则。此一根本遵循与原则在相当程度上划定了我国监察委员会的组织结构,具体体现有二:其一,在人大制度之下,按照民主集中制的组织原则,监察委员会由人大产生,对其负责,受其监督;其二,为确保监察委员会得以独立行使监察权,又需要使监察机关尽可能少地受到地方因素和行政权力的干扰,这便要求监察机关的领导应当是垂直式的。

在此二原则的共同意旨之下,便需要在监察委员会的组织结构中实行所谓的“双重领导”体制,即监察委员会既要对本级人大负责,还要对上级监察委员会负责。对此,《改革决定》乃是有所规定的,即监察委员会对本级人大及其常委会和上一级监察委员会负责,并接受监督。这种“双重领导”体制具体如何实现,可参照人民检察院的组织结构,作如下制度设计:一是省级监察委员会主任的任免由同级人大决定,但需经全国人大常委会的批准;二是省级以下各级监察委员会主任的任免由同级人大决定,但需报上级监察委员

[31] 许宗力:《国会议事规则与国会议事自治》,载许宗力著:《法与国家权力》,月旦出版有限公司1993年版,第308页。

[32] 法治斌、董保城著:《宪法新论》,元照出版有限公司2006年版,第415页。

[33] 参见法治斌、董保城著:《宪法新论》,元照出版有限公司2006年版,第421页。

[34] 参见龙宗智:《取证主体合法性若干问题》,《法学研究》2007年第3期。



主任提请该级人大常委会批准；三是中央监察委员会领导地方各级监察委员会的工作，上级监察委员会领导下级监察委员会的工作；四是中央监察委员会对全国人大及其常委会负责，地方各级监察委员会对产生它的国家权力机关和上级监察委员会负责。

在厘清监察委员会的组织结构之后，需要讨论的便是监察委员会的职权。如上所述，按照当前的改革思路，政府内部的监察、预防腐败，以及检察院内部的反贪污贿赂、反渎职侵权等职权，将一并整合至监察委员会。但监察委员会具体应行使哪些职权，仍然存在较多的争论。<sup>[35]</sup> 在当前改革试点工作中，改革者的想法是监察委员会履行监督、调查、处置职责，包括谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等具体措施，<sup>[36]</sup> 同时实行党的纪委与监察委员会合署办公，履行纪检、监察两项职能。<sup>[37]</sup> 由此可见，监察委员会监察权之具体权能并非单一的刑事侦查权或行政监察权所能涵盖。此外，不宜将拘留、逮捕等侦查性质的权能归入监察权当中。因为由检察院转隶至监察委员会的职权乃是“查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪”，而不包括审查逮捕、侦查监督等职能。但监察委员会可向检察院提请批准逮捕，检察院侦查监督机构审查决定是否批捕，<sup>[38]</sup> 且批捕后应由公安机关执行。如此一来，可在检察院与监察委员会之间形成一定的制约机制，且符合宪法关于公民人身自由权的规定。

#### （四）合署办公与党纪国法衔接问题

从当代中国合署办公的实际运作来看，主要是基于中国特色的党政关系，解决两个具有不同编制、职责，但工作对象、工作内容相近的党政机构工作关系问题，实际上是一种党政型合署办公。<sup>[39]</sup> 这种合署办公一则有助于在监察工作中贯彻党的领导；二则能够有效解决职责交叉重复的问题，<sup>[40]</sup> 且利于实现党内监督与国家监督的衔接。《试点方案》提出的“党的纪律检查委员会、监察委员会合署办公”同样是基于此种考量。以期通过监察体制改革，解决监督范围过窄、工作力量分散、定位不清等问题，建立集中统一、权威高效的国家监察体系。<sup>[41]</sup> 与此同时，依法治国和依法执政的理念皆要求理顺党政关系。有鉴于此，在监察体制改革当中，虽然监察委员会与纪委合署办公，但在各自的职权行使上应是“泾渭分明”的，党要管党内纪律的问题，法律范围内的问题应该由国家和政府管。<sup>[42]</sup> 这也符合《中国共产党党章》对纪委任务的规定，也符合监察体制改革对监察委员会宪法地位的安排。

再者，合署办公后的纪委与监察委员会机构与职能的整合，其实质乃是党内法规与国家法律间的协调衔接问题。监察委员会作为国家机关，纪委作为执政党内部的纪律检查

[35] 参见程姝雯：《马怀德：国家监察委不会成为“超级机构”》，《南方都市报》2016年11月30日第A09版；吴建雄：《国家监察体制改革的法理思考》，《学习时报》2016年12月15日第A6版；何家宏：《反贪局不宜并入监察委》，载凤凰博客：<http://bbs.ifeng.com/article/46523137.html>，最后访问时间：[2016-12-06]。

[36] 参见《全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》（2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过），《人民日报》2016年12月26日第04版。

[37] 本报评论员：《构建权威高效的国家监察体系》，《人民日报》2016年12月5日第01版。

[38] 参见孙谦主编：《中国特色社会主义检察制度》，中国检察出版社2008年版，第143-144页。

[39] 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。

[40] 参见《关于中央纪委监察部合署办公问题的解答》，《党建》1993年第4期。

[41] 本报评论员：《构建权威高效的国家监察体系》，《人民日报》2016年12月5日第01版。

[42] 邓小平：《在全体人民中树立法制观念》，《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第163页。

机关,二者所执行的分别是国家法律和党内法规。同时,国家法律与党内法规基于发生机理和性属的不同而有诸多差异,但若欲使纪委与监察委员会在合署办公的模式下实现两种监督形式的有效衔接,那么,在组织建设、作风和反腐倡廉制度建设等方面的党内法规便需要与国家相应领域的法律法规相协调。<sup>[43]</sup>

#### (五) 监察权行使的监督与制约问题

一切有权力的人都容易滥用权力。<sup>[44]</sup> 随着监察体制改革的推进,监察委员会将享有较之此前行政监察机关更大的监督权,故而监察委员会亦将面临权力膨胀与滥用的质疑。历史地看,在古代中国,监察体制建立之初,常常实现监察权与行政权的分离,监察地方的官吏与地方行政、司法和军事长官各为系统,互不统属,这样既使地方官不敢妄为,又能使其发挥正常作用,<sup>[45]</sup> 但由于监察权的不断扩大,仍然难以避免监察权的地方化与行政化。<sup>[46]</sup> 例如汉朝设置的司职地方监察的刺史,在东汉后期愈加干预军事和行政,地方监察区演变为地方行政区,监察长官也异化为行政长官。<sup>[47]</sup> 有鉴于此,对监察委员会施以相当的监督与制约自属必要,《试点方案》亦明确提出:“强化对监察委员会自身的监督制约”。

具体而言,可通过如下方式实现对监察权的监督与制约:其一,强化人大对监察委员会的监督。监察委员会由人大产生,自然须接受人大的监督。但当前的人大监督工作还是一个薄弱环节,<sup>[48]</sup> 为此,无疑需要改善当前人大监督不力的现状。其二,其他国家机关对监察委员会的职权行使行为施以必要的制衡。这主要体现在检察机关通过侦查监督权、逮捕批准权等对监察委员会进行监督,当然还包括法院通过“非法证据排除规则”等庭审制度设计实施的间接监督。其三,借由规则以规范监察委员会的职权行使行为,因为程序的设定无疑可以框约监察权的行使。当前正在制定的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》无疑是在这方面的努力。<sup>[49]</sup> 其四,建立监察权行使不当,侵犯公民权利的救济机制,既有监察机构内部的救济,即上级监察委员会对下级监察委员会的纠错;亦有监察机构外部的救济,如监察权的行使应当接受司法审查等。其五,引入必要的外部监督机制。人民监督员制度创设初衷即在于消解社会对检察院办理职务犯罪案件的疑虑,补强检察机关职权行使的民主性,防范检察权的滥用。<sup>[50]</sup> 随着检察机关相应职能的整合,同样可将该制度作适当改进之后引入监察委员会,进而实现对其的外部监督。

## 四 结 语

在国家的权力运行架构中,通过诸多形式构建国家监督体制,业已成为古今中外的通

[43] 参见秦前红、苏绍龙:《论党内法规与国家法律的协调衔接》,《人民论坛·学术前沿》2015年第20期。

[44] [法]孟德斯鸠著:《论法的精神》(上),张雁深译,商务印书馆1963年版,第154页。

[45] 李孔怀、陈永明:《汉唐明三代行政监察制度比较》,《复旦学报(社会科学版)》1994年第4期。

[46] 参见白平则:《论我国古代地方监察体制与监察权运行的关系》,《理论界》2012年第6期。

[47] 参见李孔怀、陈永明:《汉唐明三代行政监察制度比较》,《复旦学报(社会科学版)》1994年第4期。

[48] 参见林伯海:《人大监督权威缺失的传统政治文化探析》,《政治与法律》2002年第5期。

[49] 参见闫鸣:《把自己摆进去,管住监督执纪权力》,《中国纪检监察报》2016年12月7日第01版。

[50] 秦前红:《人民监督员制度改革路径》,载财新网:<http://opinion.caixin.com/2015-03-11/100790203.html>,最后访问时间:[2016-12-08]。

行做法。在国外,为人所推崇的有以美国为代表的“三权分立”式的权力监督制衡模式。在古代中国,三省六部间的分权制度以及专司监察的御史制度,也承载了相当的国家权力监督功能。在近代中国,孙中山先生独辟蹊径提出的五权宪法,更是将监察权独立,以彰显监察权的监督功能。新中国成立伊始,社会主义中国的国家监督制度便得以建立,并随着历史的进程而不断完善。但终究未能突破“三位一体”的监督权配置模式,这也是当前监察监督制度弊病之根源所在。当前进行的监察体制改革正是期盼经由机构与职能的整合,优化监察监督权的配置模式。

与此同时,无论是监察御史制度、三权分立制衡,抑或是专门法律监督的检察院,国家监察职能专责机关的监察委员会,其作为“权力制约权力”的具体样态,与公民监督、舆论监督、社会监督等“权利监督权力”的具体样态,共同构成了国家权力监督制约机制。在权利监督权力之效能未能有效发挥的情境下,通常会借由权力对权力的制约以避免权力的滥用。依此逻辑,当前监察体制改革所强调的“权威高效的监察体系”,在某种意义上表征着权利其实未能对权力施以有效和充分的监督,以及人大作为权力机关的监督尚未具备应然的权威与效用。有鉴于此,我们期盼在通过改革监察体制和设立监察委员会,来对国家权力施以必要的监督和制约之时,亦不可漠视权利对权力的监督。

改革的成功还离不开社会的参与。因为制度是共识的固化,制度改革是重新凝聚共识的过程,由此便要求改革者广开言路、保持开放的姿态,从而维持和创造共识。改革措施的科学性、合理性有赖于社会的讨论与批评,因为真理乃是愈辩愈明的。

---



---

[ **Abstract** ] The decentralized allocation of state supervisory power is the root cause of many defects in the current supervisory system in China. The objective of the reform of the supervisory system is to optimize the mode of allocation of supervisory power through the integration of the relevant institutions and functions. Based on its nature, background, and connotation, the reform of the supervisory system should start with the change of relevant laws, take the people's congress system as its basis, and follow the thinking of integration of relevant institutions and functions and the principle of independent exercise of supervisory power. In such a reform, China should initiate in appropriate time the work of adoption, revision and abolition of relevant laws, correctly handle the relations between the Supervisory Committee and other state organs, reasonably arrange the organizational structure, functions and powers of the Supervisory Committee, and establish mechanisms for supervising and checking and balancing the supervisory power.

---



---

(责任编辑:支振锋)