

监察体制改革促进监督体系贯通的逻辑与路径

秦 小 建^{*}

摘 要:监察体制改革前,原有监督力量较为分散,难以形成监督合力。监察体制框架构造完成后,促进监督体系贯通就成为深化监察体制改革的目标。监察体制改革是对监督体系的结构调整,但由于监察监督的相对集中,也给监督体系贯通带来新的挑战。应立足监督体系的构造逻辑,重点关注“如何避免监察监督的单兵作战”“如何实现监察监督与其他监督机制的联动”“如何促进人员监察与行为监督的衔接”3大议题。在“人员腐败—职务违法或犯罪—公权力行为失当”的腐败逻辑中,监察监督专司人员监察。从有效的人员监察延伸到对公权力行为的规范控制,则有赖监督体系内各监督机制的衔接配合。在此基础上,应探索人员监察与行为监督的联动,形成监察监督与公民监督和人大监督的对接。

关键词:监察体制改革 监察法 监督体系 腐败治理

一、问题的提出

在宪法体制中,控制权力的模式有两种:一是制约,即基于权力行使的过程性,将其分解为若干环节,分别交由不同的机构行使,使其合理分工,彼此制衡。制约以科学的职权分配为前提,否则便可能陷入推诿或对抗,减损权力运行的效率。二是监督,即基于权力的功能性区分,按照专业化的职能分工,设立专门的监督机关,对被监督对象进行单向的监察、督促和追责。^①与制约模式不同,在这种模式下,监督机关与被监督对象之间不存在职权交叉,因而可保障被监督权力独立行使,但较为强调监督机关的权威。在我国,以民主集中制为原则组织起来的宪法体制更加强监督。监督嵌入“决策—执行—监督”的功能性分权结构中。对应决策体制与执行体制的功能区分、内部结构设计和运行过程,监督也从单向的一元化权威控制模式,转向由多种监督机制

^{*} 中南财经政法大学法学院教授、博士生导师

^① 参见陈国权、周鲁耀:《制约与监督:两种不同的权力逻辑》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2013年第6期。

构成、功能界分清晰、权限划分明确、程序设置适当的法治化监督体系。

现有研究对监督体系的梳理,大多停留于对具体监督机制的列举,^①有的涉及各监督机制结构层次的体系安排,^②也有学者从监督主体、对象、事项、方式方法、对监督者进行监督等监督体系的要素展开体系性的研究。^③但尚未有从宪法体制的规范结构维度对监督体系的构成逻辑进行揭示的研究。这一研究现状,在客观上与我国监督体系的构建过程有关。我国监督体系在构建之初并未进行系统的设计和规划,而是在国家体制变迁的背景下渐进发展起来的。这导致不同监督机制之间的职权分工、范围划分和责任区分并不十分清楚。并且,在其发展过程中,在部分监督机制效果不佳时,国家又不断创设新的监督机制,由此出现叠床架屋、纵横交错的多重监督,^④从而进一步扰乱了本就不甚清晰的监督体系的逻辑。

监督体系的构成逻辑,是分析当前监督体系不贯通、缺乏监督合力问题的理论基础。有学者认识到,与传统权力监督强调自上而下的单向监督不同,现代监督体系是一种“循环监督链”,强调各监督机制间的协调配合。^⑤但从监督体系贯通的具体方案来看,现有研究虽然指出监督权配置失衡、监督机制之间衔接机制不畅通等问题,但要么缺乏体系性的规范支撑,局限于“头痛医头、脚痛医脚”的建言;要么停留于对“以党内监督为主导,推动各类监督有机贯通、相互协调”这一重要精神的表面理解,^⑥未触及“主导”的规范含义及其对应制度结构。

贯通监督体系、增强监督合力,是监察体制改革完成职权配置和体制构造后的下一阶段目标。党的十八大后,国家启动监察体制改革,组建了各级监察委员会,同党的纪律检查机关合署办公,实现了对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。在此基础上,“构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,增强监督合力”。^⑦下一阶段,监察体制改革对其他监督机制会产生何种影响,能否以此为契机促成监督体系的贯通,等等,均须立足监督体系的构成逻辑进行深度追问。2021年颁布的《中华人民共和国监察法实施条例》(以下简称《监察法实施条例》)第21条明确规定了监察监督与其他监督机制“贯通协调,健全信息、资源、成果共享等机制,形成监督合力”的目标,并进行了一定的制度化努力,但还须从体系上着力展开。本文立足于监督体系的构成逻辑,尝试分析监察体制改革对监督体系的结构影响及其挑战,探讨监察体制改革促进监督体系贯通的路径。

二、监督体系的构成逻辑

监督体系是由不同监督机制在明确的监督职权分工的基础上,通过有效的协调配合所形成

① 参见贺洪波:《十八大以来健全党和国家监督体系的制度逻辑》,《探索》2019年第3期。

② 参见任建明、洪宇:《党和国家监督体系:要素、结构和发展》,载蒋来用主编:《廉政学研究》2018年第1辑,社会科学文献出版社2018年版,第24~43页。

③ 参见王宏哲:《党和国家监督:体系、要素与融合》,《治理现代化研究》2021年第5期。

④ 参见孙笑侠、冯建鹏:《监督,能否与法治兼容——从法治立场来反思监督制度》,《中国法学》2005年第4期。

⑤ 参见张桂林:《国家廉政体系的基本认知与构建中国特色监督体系》,《政治学研究》2019年第5期。

⑥ 参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,人民出版社2019年版,第41页。

⑦ 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》,载习近平:《习近平谈治国理政》(第3卷),外文出版社2020年版,第52页。

的有机整体。在监督体系中,各种监督机制分工明确,各自具有不同的监督范围、监督职权、监督方式和手段、监督程序和责任设置,监督机关的性质也不同。各监督机制之间具有互补性,在分工的前提下协调配合,既要实现对各个层次、各个部门、各个领域的监督全覆盖,也要实现功能互补,增强监督合力。由此,可将监督体系的构成逻辑提炼为3个层次:第一,在体系内的监督机制布局上,多种监督机制在统一领导下明确各自的功能区分,各司其职,实现监督全覆盖;第二,在监督过程中,针对同一监督对象,实现不同监督机制的联动,形成监督合力;第三,细分被监督权力的运行过程,分别设置监督机制。

(一)以功能区分为前提的监督机制分工

在宪法体制的结构视角下,各监督机制的功能区分,取决于监督机制所处宪法体制不同结构的功能设定。若没有基于功能的监督分工,则笼统的权力监督势必引发监督错位。宪法体制的结构分化,意味着权力格局和权力功能结构的分化。易言之,整体意义上的权力监督,已被分化为基于功能分权的职权监督。这也决定了各监督机制在监督对象、方式和权限等方面的区分。

基于《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)序言、第2条、第3条及第二章的规定,中国宪法体制的规范结构可表达为下图式:“党领导人民—人民代表大会—国家机构—公民”。具体而言:第一,党领导人民的主权结构。党通过群众路线、多党合作和政治协商、党内民主等民主渠道凝聚人民意志。第二,以人民代表大会为中心的政体结构。人民代表大会作为权力机关,将人民意志转化为以法律为主要形式的国家意志,并产生行政机关、监察机关、审判机关、检察机关等国家机关。第三,以国家任务实现和基本权利保护为目标的治理结构。国家机构通过对法律的执行、适用和监督等职权行使,将国家意志具体化为公民个体的权利义务,落实“国家尊重和保障人权”之宪法目标。由此,在宪法体制各个环节的功能耦合下,抽象的国家目标和国家任务被融入宪法体制的民主过程,经由人民主权正当性加持的“立法(决策)—执法(执行)”结构,实现对公民的权利保护。这是现代国家治理的人民性和民主性原则的理想呈现。^①

然而,理想逻辑的运行也面临复杂实践的诸多偏离。在组织结构的各个功能环节设置监督机制,确保各环节职权的规范行使,并有效纠正实践偏离,就成为一种务实的制度选择。在中国宪法体制的各个功能环节,均设有监督宪法功能实现的监督机制,详述如下。

第一,在“党领导人民”的主权结构之下,设置党内监督。习近平总书记指出:“党内监督在党和国家各种监督形式中是最根本的、第一位的,但如果不同有关国家机关监督、民主党派监督、群众监督、舆论监督等结合起来,就不能形成监督合力。”^②依据《中国共产党党内监督条例》的规定,党内监督是一个体系,包括党委(党组)全面监督、纪律检查监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督、党员民主监督5个方面。党的十八大以来,在党委(党组)全面监督设置巡视监督,党的强化派驻监督,构成党内监督体系的新发展。就功能而言,党内监督是主要针对党员领导干部的党风廉政建设和组织纪律的监督,目的在于维持执政党的“先锋队”性质,保持执政党与人民的密切关联,增进执政党领导人民之主权结构的正当性。同时,执政党对人大和国家机构是否有效落实人民意志进行监督。这种监督主要通过政治、思想和组织领导等方式实现。

^① 参见秦小建:《中国宪法体制的规范结构》,《法学评论》2021年第2期。

^② 中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会、中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于坚持和完善党和国家监督体系论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社2021年版,第162页。

第二,政协民主监督置于主权结构之下。民主监督的性质、方式和功能定位取决于政协在宪法体制中的定位。政协作为社会主义协商民主的载体,在执政党形成国家总体战略时汇聚社会各阶层意志,促成执政党对社会多元诉求进行全面权衡。因此,政协的民主监督首先是针对执政党关于国家总体战略决断及其贯彻落实情况的批评建议和民主审视,以此延伸至对这一过程中党员和国家机关工作人员遵纪守法和工作作风的监督。

第三,在“人民代表大会”政体结构下,设置对代表的监督和代表对人大常委会的监督。这一监督旨在维系“代表—人大—人大常委会”的意志同一,防止代表偏离人民意志,也防止人大常委会将自身的意志凌驾于代表的意志之上,保证人大作为权力机关对人民意志的遵从。

第四,在“人大—国家机构”治理结构下,设置人大及其常委会对国家机构的监督。人大对国家机构的监督源于民主集中制原则,对应于人大进行重大事项决定、国家机构负责实施这一职权分工逻辑的制度安排,以保证国家机构实施和适用法律的行为不偏离人大的意志。听取和审议专项工作报告、执法检查、询问和质询、特别问题调查、规范性文件备案审查是主要的监督手段。

第五,在“国家机构”治理结构层面,设置检察机关的法律监督、监察机关的监察监督、审判机关的审判监督、审计监督等机制。治理结构主要承担法律实施和议题治理功能,但在“行政机关—监察机关—审判机关—检察机关”的架构下,对人大意志的落实,主要有行政机关执行法律和审判机关适用法律两种方式。反映在监督逻辑上,分别是两个国家机关的专项监督:一是检察机关的法律监督,主要针对行政机关和审判机关执行和适用法律行为的监督;二是监察机关的监察监督,主要针对行使公权力人员的监督。同时,在行政机关和审判机关的职权配置中,又设有两类监督机制:一是行政诉讼,系审判机关对行政行为进行监督的一种方式;二是行政机关内设的审计监督,系从经济收支方面审查和监督政府行为合法性及人员廉洁性的监督方式。监察机关与“党领导人民”环节的纪律检查机构合署办公,超越了宪法体制的单项功能设置,与其他环节发生直接关联,试图形成对宪法体制的结构贯通。就此而论,理顺治理结构下的监督机制设置及其内在逻辑,是厘清监督体系构成逻辑的重要方面。

第六,在“公民”一端,设置公民监督。公民监督是公民对国家机关及其工作人员提出批评建议、促使国家机关及其工作人员依法行使职权的监督方式。基于宪法体制的逻辑结构,公民监督包括两个层次:一是治理结构下的常规救济机制和批评建议机制;二是监督诉求相对普遍化,个体诉求向公众意见汇聚,形成舆论监督和群众监督。

(二)针对同一监督对象的监督机制联动

监督体系中的不同监督机制具有功能互补性。倘若没有功能互补性,那么所谓功能界分就会造成对监督体系的碎片化切割。各监督机制之间的功能互补,体现在针对同一监督对象的监督机制联动和覆盖权力运行全过程的监督整合。

1.横向结构的监督联动

各监督机制虽然都有明确的监督对象,但是囿于各自职权和资源的有限性,无法单凭一己之力完成对违法失职或贪腐行为的全面监督。并且,在违法失职或贪腐行为的预防教育、线索发现、调查处理等方面,不同的监督机制各具功能优势。因此,监督体系就必须考虑,如何通过监督机制的联动实现优势互补,从而强化监督合力。在横向结构上,针对同一监督对象,各监督机制的联动,体现为“执政党监督—国家监督—公民监督(舆论监督)”的配合。

一方面,公民作为权力秩序的服从者和直接的利害关系者,具有发现和处理违法失职或贪腐

行为的动力。监督体系得以有效运转的关键是,如何通过特定的制度方式,将公民监督的动力导入监督体系,促使有权处置的国家监督机制积极启动调查和追责程序。舆论监督和社会监督,可将违法失职和贪腐行为置于社会舆论的关注之下,但无法对违法失职和贪腐行为进行直接处理,而必须与国家监督形成制度关联,在为国家监督提供监督线索和信息的同时,也对国家监督的有效行使施加压力。与此同时,国家监督机制亦须明确将回应公众关注作为监督职权展开的重要依据。例如,《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(以下简称《监督法》)第9条明确规定“社会普遍关注”是专项工作报告确定议题的来源。另一方面,基于党和人民群众的血肉联系,党通过群众路线、组织纪律检查、党风教育活动、党风政风举报等路径,可获得众多违法失职和贪腐行为的线索。由此构建的线索核实、处置和移送程序,实际上是将执政党权威导入国家监督、促使国家监督保持高效运转的关联性制度设置。

2. 内部监督与外部监督的协调

内部监督置于权力系统内部,具有及时性、灵活性的特点。较之于刚性的外部监督,内部监督首先以纠正违法失职行为为目的,具有一定的柔性商谈空间。但这种特性也在一定程度上降低了监督刚性。外部监督虽然具有规范性、单向性、权威性等特点,但是如果不能与内部监督形成协调,那么就可能会因为缺少缓冲空间而造成监督方与被监督方的龃龉。因此,在监督体系中,对权力的监督应当注重内部监督和外部监督的协调,这在对行政权的监督和对审判权的监督两项体制安排上分别呈现不同的改革诉求。

以对行政权的监督为例,在监察体制改革之前,分别设有针对人员的行政监察和针对行为的行政复议。行政监察职权转隶监察机关后,在客观上造成针对行政系统内部人员监察的空缺。在实践中,行政机关也采取了督查、约谈等监督方式,但这些方式侧重对违法职权行为的纠正,一般不直接涉及对人员的问责追责。在机构改革的背景下,行政复议权威有所弱化,目前虽然还保留审计监督,但行政机关的内部监督已难以单独承担起自我监督的重任。虽然行政诉讼和监察机关监察在外部加强了对行政权的监督,但是可能会因为内部监督的不足而打破监督体系的结构平衡。行政机关的内部监督置于行政系统内,大体可以理解、尊重和维持行政机关的专业逻辑;而外部监督由于专业逻辑的差异,可能导致对行政权专业逻辑的抑制,从而影响行政权的积极高效行使。与此同时,在削弱行政系统内部监督力量的同时,应重构行政机关内部的监督体制。这也是在监察体制改革背景下政府机构改革中一个不可忽视的议题。

(三) 基于“人员贪腐—职务违法犯罪—不当权力行为”逻辑的体系整合

对权力的监督,既是对行使权力人员的监督,也是对权力行为的监督。那么,在制度逻辑上,对人员的监察如何延伸至对权力行为的监督?对权力行为的监督,又应如何关照对人员的监察?在监督的视角下,权力并非一个单一客体,而是具有复杂逻辑的运行过程。这决定了监督机制的设置不仅应当关注权力运行的具体环节,还应基于权力运行的整体逻辑形成监督整合。

“国家只能通过其机关而行为……法律秩序只能由秩序本身所选定的人来创造和适用。”^①权力运行存在权力行使机构、职权行为和行使职权人员的逻辑区分。“任何一个国家机关的职权都是由具体的国家机关工作人员来行使的,因此约束权力既要对国家机关作为一个机构整体的

^① [奥]凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,商务印书馆2013年版,第288页。

履职情况进行监督,同时也要对代表国家机关行使职权的公职人员的具体职务行为进行监督。”^①但由于监督对象的性质不同,因此对国家机关的监督和对公职人员的监督所适用的机制和程序也不同。二者既相互配合又彼此制约。也有学者基于腐败总具有权力行使人与权力之间的融合关系的认识,提出“对人监察”与“对事监察”的界分。^②依此,权力监督指向两个层次:一是对权力行为的监督,二是对行使公权力的公职人员的监督。行为与人员之间存在内在联系——权力行使人员只有通过滥用权力所掌握的公共资源,才能获得利益;也只有通过对权力行使人员的渗透,才能借助权力介入公共资源分配来获得不法利益。

人员腐败反映在公权力行使中,首先表征为职务违法或犯罪。职务行为是以国家机关名义实施的权力行为。一般而言,基于组织设计原理和有效监督的考虑,一个权力行为在内部会被分解为若干职责,由不同的人员承担。某个关键环节的职责行使出现违法或犯罪的情形,会最终导致权力行为的偏差;反之,如果公权力行为出现问题,那么亦可追溯至某个环节履行职责的人员。因此,腐败的逻辑链条可表述为“人员腐败—职务违法或犯罪—行使权力行为不当”。

在监督腐败的链条中,“人员贪腐—职务违法犯罪”是监察监督的专门对象,“不当权力行为”则是行为监督的对象。基于治理腐败逻辑,监察监督首先对人员腐败和职务违法犯罪行为进行专门监督;基于人员腐败、职务行为与公权力行为的内在关联,为实现以人员监察促进权力规范运行的监察效果,在监察监督与行为监督之间应建立联动机制。这是形成监督合力的必然要求。

三、监察体制改革促进监督体系贯通的主要议题

监察体制改革的一个背景是,原有监督体系相对分散,且交叉重叠,监督合力不强,^③因此,需要通过部分监督机制的职权转隶和机构整合来重新理顺监督体系。在改革的具体举措上,通过监察体制改革促进监督体系贯通,主要通过以下3大措施完成:第一,将行政监察和检察机关反贪反腐等职权转隶,构造监察监督;第二,将监察监督置于人大体制之下,与检察机关的法律监督、审判机关的审判监督,共同构成“国家机构”层面的3大监督机制;第三,将监察机关与党的纪律检查机构合署办公,增强监督的权威,实现对国家公职人员的监察全覆盖。这一形式分离但实质合一的整合方式,将来自执政党的政治权威资源导入监察监督中,使其获得更高的权威。^④

在特定的时代背景下,监督体系的贯通是通过监察体制改革来促成的。监察机关与党的纪律检查机构合署办公,创设新的监察监督,让监察监督发挥枢纽作用,推动其他监督机制与监察监督的协调配合,构成了监督体系贯通的主要路径。值得追问的是,通过监察体制改革贯通监督体系的目标设想是否已经实现?《监察法》作为组织法、行为法和程序法的统一体,落实了宪法体制的结构调整思路,但对于贯通监督体系、增强监督合力有所忽视,尤其是在监督体系贯通的机制设计上着墨不多。并且,监察监督作为新的监督机制,可能对监督体系的贯通带来挑战。回应

① 刘小妹:《人大制度下的国家监督体制与监察体制》,《政法论坛》2018年第3期。

② 参见周乐军:《“对人监察”抑或“对事监察”——论我国监察委员会监察权的边界》,《时代法学》2018年第4期。

③ 参见李建国:《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明》,中国法制出版社2018年版,第3页。

④ 参见翟志勇:《监察委员会与“八二宪法”体制的重塑》,《环球法律评论》2017年第2期。

上述问题,应立足监督体系的构造逻辑,关注以下 3 个议题。

(一) 如何避免监察监督的单兵作战

通过监察体制改革促进监督体系的贯通,应当分为两步:一是通过转隶部分监督职权和设立监察监督,厘清各监督机制在监督体系中的职责定位,从而理顺监督体系的逻辑,使监督体系下的各种监督机制在清晰的功能界分格局下各司其职;二是明确监察监督与其他监督机制的结构性关联,疏通各种监督机制相互贯通的障碍。

监察体制改革对监督体系的影响是结构性的。其不仅创设了一个新的监督机制,而且也是对监督体系整体逻辑的结构性改造。监察体制改革将“党领导人民”和“国家机构”两个环节的监督合二为一,对原本的体系逻辑进行了一定程序的变革。但是,这也可能导致处于枢纽地位的监察监督陷入单兵作战、其他监督机制被动跟进的境况,各自的监督职能难以有效展开。作为监督体系的有机组成部分,监察监督的职权和功能具有有限性。这就要求,基于监察监督在监督体系中的宪法定位,在《监察法》实施的过程中对具体问题的方案探索应当严守职权边界。若不属于监察职权范围内的问题,则应尝试从监督体系的整体视角寻求解决。当前而言,厘清监察监督在监督体系的功能定位,明确其功能界限,是避免单兵作战的当务之急。

(二) 如何实现监察监督与其他监督机制的联动

在监督体系的整体视角下,监察体制改革始终面临监察监督与其他监督机制衔接配合的实践命题。首先,监察监督位居“国家机构”环节,与人大监督和公民监督形成结构性关联,而公民监督又与群众监督和舆论监督具有内在联系。监察体制改革拓展了公民监督的方式和渠道,它以规范化的程序运行,直接导入并依程序处理公民对国家机关及其工作人员的监督诉求。从监督体系的角度看,监察监督与公民监督形成对接,并与人大监督发生关联。三大监督机制的对接,在客观上将溢出体制的非正常权利救济行为重新拉回常规救济轨道。因此,通过监察体制改革来促进监督体系贯通,无法回避“人大监督—监察监督—公民监督”这一结构性视角。其次,从各监督机制相互协调的角度看,《监察法》较为关注其他国家机关对监察机关的配合和协助,但未充分考虑监察机关与其他监督机制的联动协调,以及对其他监督机制的支持和配合。囿于这一思路,很难从制度上调动其他监督机制的主动性和积极性,无法有效形成各种监督机制之间的联动。最后,监察体制改革将部分监督职权进行转隶,在客观上导致监督体系的格局发生变化。例如,行政监察转隶监察机关后,监察机关对行政机关的外部监督,如何在保证外部监督刚性的情形下延续原有行政监察这一内部监督所特有的优势,就是值得思考的问题。又如,在检察机关反贪反腐职权转隶的情况下,如何增强其监督权威,从而有力支持新的法律监督方向,也值得关注。

(三) 如何促进人员监察与行为监督的衔接

监察机关的监察监督与检察机关的法律监督,共同对行政机关和审判机关进行监督。然而,在检察机关法律监督的定位原本就不甚清晰的情形下,转隶反腐职权所引发的功能转型势必在监督体系中产生连锁反应。监察与刑事诉讼程序衔接在一定程度上回应了这一问题,有关检察机关改革走向的讨论则从外部深化了对检察机关宪法定位的认识。^① 在监督体系中,检察机关的法律监督,是对行政机关和审判机关适用法律行为的专门监督。反腐职权转隶后,法律监督的定位更为明确。在“国家机构”层面,就监察监督与法律监督的分工而言,对行使公权力人员进行

^① 参见田夫:《检察院性质新解》,《法制与社会发展》2018 年第 6 期。

监督的监察监督,如何纳入人员监察与行为监督的衔接体系,是促进监督体系贯通的重要议题。

通过人员监察联动行为监督,将反腐成果延伸至对腐败背后的权力行为的制度审视,极大地释放了反腐的制度效益,使得反腐与权力规范运行、公民权利救济产生了一体两面的密切联系。这一功能升华,在为反腐工作提供自下而上动力的同时,也将腐败治理过程中的民意支持和政治资源通过监察监督注入监督体系,由此彰显以制度化反腐促进权力规范运行的法治逻辑。这是腐败治理在现代化国家治理体系中的恰当功能定位,但其前提是,由监察监督启动的监督体系本身是贯通的,如此方能实现诸种机制间的联动。

四、监察体制改革促进监督体系贯通的路径

(一)明确监察机关专司人员监察的功能定位

依据《监察法》第1条和第3条的规定,监察机关是行使国家监察职能的专责机关,对行使公权力的公职人员进行监察,调查职务违法和职务犯罪。从《监察法》第11条规定的职权内容看,监察机关的职权范围被限定为公职人员职权行使的合规性、廉洁性与道德操守情况3项,由此可确认监察机关作为“反腐败专责机构”的定位。^①这一定位意味着监察监督是一种人员监察机制,针对行使公权力的公职人员是否存在贪腐或渎职情形进行监察。人员贪腐通常都是通过职务行为反映出来的,因而对职务违法和犯罪的调查与对人员的监察通常是同步进行的。

依据这一定位,监察监督不直接涉及对公权力行为的监督。这也是由我国宪法体制的组织逻辑决定的。基于宪法上的职权配置,监察机关不能直接对其他国家机关的职权行为作出命令。因此,监察监督并未将公权力行为纳入监察监督的范围。但这并不意味着监察监督不关注公权力行为的规范行使。虽然在逻辑上存在人员监察与公权力行为监督的范围划分,但对公权力行为的监督与对国家工作人员的勤勉廉洁控制之间存在密切的联系。公权力违法行为往往掺杂着行使公权力人员的贪腐渎职行为。创设监察监督的改革决策,就是立足这一实践判断,试图通过加强对人员贪腐的查处力度来促进公权力的规范行使。

在制度设计上,应当考虑人员监察与行为监督之间的逻辑区分及联系。在监督体系中,基于监督体系的分工逻辑,监察监督专司人员监察。但可通过监督机制的联动与监督方式的整合,将对人员的监察延伸到对公权力行为的控制。这正是监督体系通过配合衔接形成监督合力的体系逻辑之彰显。

在改革前的监督体系中,检察机关的法律监督由于融合了人员监察与行为监督,且未厘清二者间的功能分野和逻辑联系,因此致使其运行陷入一定的偏颇:——在对行政机关执法监督中,偏重于人员监察而相对忽略对行政行为的合法性监督;在对审判机关的审判监督中,偏重于裁判行为监督而忽视审判人员监察。这与在理论上对检察机关法律监督的定性模糊有关。监察体制改革将检察机关反腐败职权转隶后,在客观上将法律监督从人员监察与行为监督相混同的困境中解脱出来,使法律监督专注于对行政机关和审判机关适用法律行为的合法性监督,从而实现了人员监察与行为监督的清晰分工。检察机关提起公益诉讼、针对违法行为提出检察建议等,均合乎逻辑地成为监察体制改革后强化检察机关法律监督的方向。在此基础上,在监察监督与

^① 参见魏昌东:《国家监察委员会改革方案之辩证:属性、职能与职责定位》,《法学》2017年第3期。

法律监督之间构建有效的联动机制,就可促进监督合力的发挥。不过,在复杂的反腐实践中,“人员腐败—职务违法或犯罪—行使权力行为不当”存在 3 种逻辑切断情形。这是腐败治理复杂性的体现,也对《监察法》的实施提出了更高的要求。

1. 有职务违法行为但不存在人员腐败

此类情形在基层并不鲜见。在基层治理实践中,较多采取结果导向的策略主义治理模式,只看重结果,不注重过程和程序,由此导致一些“打擦边球”甚至违反法律政策规定的职务违法行为。^① 但在此类行为中,职务违法行为背后并不存在人员腐败。如果对此采取一般意义上的职务违法监察,那么可能会抑制基层工作人员的积极性,也会产生打击面过宽的问题。简单的形式法治化思路不符合基层治理的有效逻辑,更无助于基层治理的现实有效性提升。当前,对此类行为的治理应主要依靠内部程序控制的加强,如作出决策的程序记录和备案报告机制。在此基础上,基层监察应综合适用《监察法》第 45 条第 1 项、《监察法实施条例》第 71 条的谈话提醒规定,强化对决策人员的廉政教育和依法履职提醒,同时展开定期监察,保持持续的外部威慑。

2. 无职务违法但权力行为失当

此类情形在基层行政实践中同样较为常见。行使公权力的人员本身不存在职务违法情形,但由于业务素质不高、工作复杂等原因,导致实施行政瑕疵行为和行政错误行为。基层事务性工作烦琐,有限的人员和精力难以做到面面俱到,如何在顾及基层行政工作繁杂的同时加强监督,是基层监察的复杂性所在。在《监察法》实施的过程中,此类情形显然无法适用一般意义上的职务违法监察,而党风政风监督又不足以纠正。除通过行为监督来纠错之外,《监察法》实施还应特别注意督促职责的适用。这也是对应监督执纪“第一种形态”的制度化举措。《监察法》第 45 条第 1 项规定的谈话提醒、批评教育、责令检查或者予以诫勉,在实施过程中可适当扩展至无职务违法但履职不当的情形。同时,该条第 5 项规定的监察建议也是重要手段。此外,将此类情形纳入工作考核和工作责任制,也是处理此类情形的一种有效方式。

3. 人员本身腐败但未反映在职务行为中

在很多腐败案件中,腐败人员利用内部决策程序来规避风险,并不直接介入职权行使过程。这是腐败的隐蔽性所在,并在客观上增加了反腐工作的难度。如何从职务行为中发现隐藏的腐败线索,有赖于调查手段的综合运用。《监察法》赋予监察机关 12 种调查手段,每一种调查手段的运用均应符合特定条件、遵守特定程序。《监察法》以控权理念规范调查过程,但也面临腐败治理复杂实践的现实难题。即使腐败人员因其他问题被查处,这些没有反映在其职务行为中但确与其有关系的行为也很难被辨识出来。破解这一难题,一是要在《监察法》实施过程中不断总结调查经验,为制定更具针对性的“监察程序细则”积累经验;二是在《监察法》第 42 条的基础上,在程序上进一步明确调查方案的动态调整机制,以有效应对复杂的实践。

上述 3 种情形体现了人员监察的复杂性。基于腐败治理的逻辑,《监察法》大体构建了一种应对常规情形的框架程序。但面对复杂的实践情形,《监察法》在实施过程中有必要通过监察手

^① 在基层治理实践中,基层官员的职务违法行为表现在两个方面:一方面,基于“不出事”的考虑,对一些涉嫌违法的行为做选择性处理;另一方面,为回应上级考核压力,向一些超出法律法规规定的诉求妥协。参见贺雪峰、刘岳:《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》2010 年第 6 期;杨建国:《基层治理中的“不出事”逻辑:境遇、机理与治理》,《湖北社会科学》2018 年第 8 期。

段和监察程序的综合运用和进一步探索,提升应对人员监察复杂情形的监察实效。

(二)探索人员监察与行为监督的衔接机制

由于人员与行为存在关联,因此人员腐败一般会指向权力的不当行使,而权力不当行使的背后往往存在人员的职务违法或犯罪情形。在职务违法或犯罪调查中,如果发现该人员经手的权力行为存在程序或结果的不当,那么监察机关应当适时将该行为移送至有权处理机关。与此类似,在行为监督过程中,如果发现违法权力行为背后的人员因贪腐而有职务违法犯罪行为,那么相关机关也应将其移送至监察机关。在监督体系中,行为监督首先由作为法律监督机关的检察机关承担,检察机关对行政机关和审判机关适用法律的行为进行合法性监督。如果所涉及的行为社会影响较大且较为复杂,那么可以由人大常委会启动特别问题调查程序。这是监督体系职责分工的要求,也是宪法国家机构职权配置原理的体现。

《监察法》第34条初步建立了其他国家机关向监察机关移送问题线索的机制,但监察机关向其他机关移送的机制尚有待建立。^①该条和《监察法实施条例》第51条的主旨是规定监察机关和其他国家机关在办理既涉嫌职务违法犯罪又涉嫌一般犯罪案件的权限划分。在《监察法》实施的过程中,一方面,应将其第34条的概括性规定细化为具有可操作性的规则,明确移送条件、情形、程序、处理方式、责任等具体程序机制;另一方面,须探索建立监察机关向其他国家机关的案件移送机制。在移送的优先顺序上,监察机关具有优先性。由于监察机关调查工作具有较高的保密性要求,因此为了避免相关信息的不当扩散,可以考虑在调查完成后再移交给其他机关。如果在行为监督过程中发现职务违法犯罪的线索,那么应立即移交监察机关。这是因为,权力行为是职务违法犯罪和人员腐败的载体先进行职务违法犯罪的调查并不影响对权力行为的处理。

就《监察法》已规定的制度机制而言,监察建议可以作为联动机制进行实践探索。在理论上,监察建议可区分为针对被监察机关的廉政建设和履行职责问题的建议以及面向行为监督机关的启动监督建议。《监察法实施条例》第20条明确了监察建议从人员监察延伸到行为处置的旨趣:“监察机关应当以办案促进整改、以监督促进治理,在查清问题、依法处置的同时,剖析问题发生的原因,发现制度建设方面存在的问题,向有关机关、单位提出改进工作的意见或者监察建议,促进完善制度,提高治理效能。”由此,监察建议的功能可表述为,在恪守监察职权界限的前提下,通过制度化的方式将对“人”监察延伸至对“事”监督。

需要指出的是,公职人员腐败的表现是以公权力被滥用为自己或他人谋取不当利益,而其代价则是公共利益或利益相关者的合法利益受到损害。一个因人员腐败和违法履职所作出的违法决策或枉法裁判,必然直接损害利益相关者的合法权益。如果腐败治理仅限于人员处理,而忽视对其背后行为的纠错以及对利益损害后果的弥补,那么就难以赢得民众对反腐的充分认同和支持。只有通过行为监督衔接,将人员腐败处理延伸至对所涉及的权力行为的合法性监督,进而纠正违法行为,才能充分释放反腐的制度效益,使腐败治理嵌入国家治理体系。

当前实践中的一个难题是,因人员腐败(尤其是高级别官员腐败)往往牵涉的范围较广、时间跨度较大、岗位覆盖较多,故在实践中确实很难精准确定人员腐败与行为违法的直接因果关联。将腐败人员所经手的全部权力行为进行彻底翻查,既不现实,也不符合公权力行为的安定性要求。可行的制度安排是:一方面通过导入公民监督过程中的线索进行梳理,针对其中有直接因果

^① 参见江国华:《国家监察与刑事司法的衔接机制研究》,《当代法学》2019年第2期。

关系的行为启动监督、纠错或者国家赔偿程序;另一方面,在涉及面较广、影响较大的腐败案件中,必要时可成立特定问题调查委员会,对涉及的权力行为展开特定问题调查。特定问题调查制度具有较高的权威性,可满足此类案件处理的复杂性和秩序稳定性要求。

(三)实现监察监督与公民监督、人大监督的对接

在“党领导人民—人大—国家机构—公民”宪法体制的规范结构中,监察机关在“国家机构”环节设置,并通过与纪委监委合署办公实现主权权威的内在贯通。从监督体系的结构设计来看,“国家机构”环节的监察机关设置,串联起公民监督、人大监督与在“党领导人民”环节上的党的监督。在这一体系视角下,《监察法》承载着打通联接障碍、促进监督体系有效运转的重任。落实这一任务,须从如下3个方面着手。

1.线索受理程序化,畅通公民监督进入国家监督的渠道

长期以来,以举报为主要形式的纪检监察腐败线索发现机制,一直是纪检监察机关获取案源信息、依靠群众进行监督执纪的主要渠道。在设立监察委员会后,所构建的更为统一、强力的国家反腐败工作机构、制度化的权责界定以及程序化的办案流程,使得群众有序参与举报,进而实现对国家机关工作人员有效监督的常规化。《监察法》第35~39条对报案或举报进行了制度化规定,并将问题线索受理处理机制作为监察程序的第一步骤。在此基础上,健全举报受理、线索利用、调查核实、监督反馈、考核问责的完整流程处置链条,实现公民监督与专责监督的对接。

《监察法》线索受理处理机制的制度意义在于,将公民监督导入监察体制,以制度化、规范化、流程化的线索处理,引导公民监督的有序进行。将公民监督导入监察体制,极大推进了反腐制度效益的释放。反腐并非只“打老虎”。对于与公民个人利益切身相关的职权行为,无论大小都可通过监察举报进入常态化、制度化的处理程序。对于任何报案或举报,监察机关都应接受,并按规定进行分类处理,保证监察全覆盖。线索处理的常态化、制度化,开启了制度化反腐的法治模式。公民通过自下而上的广泛监督与权威的国家监督形成双向互动。

不过,稳定的双向沟通及其制度化机制构建,仍然是《监察法》实施中亟须探索的问题。当前的线索受理和处理机制尚未充分制度化,在监察程序中内部机构职责划分及其相互制约还有待明确,线索分类处理的实体标准也尚未在制度上加以细化。此外,监察机关的线索处理结果并未在制度上明确是否必须或在何种条件下向公民进行反馈,相应的监督也未深入到监察程序的具体环节。在《监察法》实施的过程中,应当在监察程序中明确线索处理和分类办理的独立环节、条件标准和机构职责,建立汇总和定期检查抽查机制,确立及时向社会通报和反馈举报人的制度安排,并接受上级和社会的监督。

2.信访联接监察,矫正无序公民监督

在宪法体制层面,公民监督导入监察体制,实则是在“国家机构(监察监督)—公民”环节畅通公民监督进入宪法体制的渠道,将一些溢出体制的无序信访重新拉回常规救济轨道。

依据《宪法》第41条的规定,公民监督包括以权利救济为诉求的申诉、控告、检举和以权力监督为目的的批评建议。前者在制度上依托“国家机构”环节设置的常规救济机制进行诉求表达,后者可与公众监督对接,依托公众舆论促使国家机构予以回应。由于常规救济机制的救济不足,因此权利救济往往倾向于寻求常规救济机制之外的政治权威的支持,从而以溢出体制的方式寻求救济。

分段信访是公民监督的重要方式。笔者曾主张基于信访与宪法监督的契合性,将信访纳入

宪法监督,由此既可保持主权权威对常规救济机制的压力输送,又可通过制度化方式规范群众政治参与可能出现的无序。^①在监察体制改革后,这一主张可作适度修正。可尝试将信访等公民监督方式导入监察监督,由此可在常规救济机制层面导入公民监督诉求。在“国家机构”环节,监察机关的设置,实现了人员监察与行为监督的分工联动,也畅通了公民监督与常规救济机制的制度化联接。如此,可大大拓展常规救济机制的救济空间,也能强化常规救济机制借助监督体系合力的救济实效。并且,监察机关与纪委合署办公,保证了监察监督拥有足够的权威回应公民诉求。在常规救济机制内回应诉求,避免对宪法监督的过度依赖,是一个法治国家的理性选择。^②

信访诉求导入监察监督后,对人员监察与权利救济的区分,应当在监督体系的系统视角下完成。在监督体系的结构安排上,可根据人员监察和行为监督的衔接机制实现反腐与权利救济的双重目标。监察机关的线索处置机构接受信访诉求后的初次分类具有程序意义,据此构建分流转办程序,决定是行为监督先行启动还是人员监察先行处理。这就要求监察机关线索处置机构与外部保持密切的沟通。在技术层面,可积极探索建设覆盖纪检监察系统的检举举报平台。纪检监察检举举报平台的建设,为民众有序参与监察举报提供更为方便的渠道,同时以技术支撑《监察法》规定的报案或举报机制,对接问题线索处置,促进监察程序业务流程规范推进,实现监督执纪信息准确可靠、监督制约精准高效运行。^③此外,对于转办的信访事项处理,除基于人员监察的联动外,必要时可探索类似轨迹跟踪、警示提醒、发函督办、情况通报等信访处理职责督促机制,以监察机关的权威提升行为监督的实效。

还应注意,常态化的线索受理和处理工作将大大增加监察机关的工作量。可以尝试将信访部门与监察机关线索处置机构联合办公,在机构层面实现“监督—救济”的体系沟通,同时促进信访在监督体系中向公民监督机制和民情传递机制的功能转型。

3. 对接人大,形成“公民—舆论—人大—监察机关”的贯通结构

经由监察机关的线索受理和处理程序,公民监督得以导入“国家机构—公民”层面的公民权利常规救济机制。在此基础上,以监察监督为枢纽,着力推动人员监察和行为监督的衔接。在此过程中,监察机关借由与纪委合署办公所获得的权威,可以转化为推动联动体系运转的动力。

在人员监察上,监察全覆盖拥有足够的权威支持,但也应在人大的监督下保持审慎。在启动人员监察环节,除了被动的线索受理之外,经由公民批评建议所汇聚的公众舆论也是监察线索的重要来源。对公众舆论的积极回应是国家机构的政治伦理,监察机关也不例外。在实践中,从公众舆论中获取线索进行调查,也是监察机关着力反腐的一个重要途径。然而,《监察法》第35条规定的线索受理机制,没有明确规定监察机关主动回应公众舆论线索的法定义务。如此一来,在办案压力较大、工作任务较重的情况下,就很难期待监察机关主动处理那些没有产生重大舆情的公众舆论线索。此时,对于本区域社会反映较大的社会舆论,地方各级人大常委会或人大代表应当依职权将其反映给监察机关。依据《监督法》第9条的规定,人大常委会可要求国家机构针对“社会普遍关注的其他问题”等进行专项工作报告,由此推动监察机关将公众舆论涉及的人员腐

① 参见秦小建:《信访纳入宪法监督的证成与路径》,《法商研究》2016年第3期。

② 参见秦前红:《1982年宪法实施以来合宪性审查研究的回顾与展望》,《荆楚法学》2021年第1期。

③ 参见杨晓超:《适应深化国家监察体制改革要求 推动新时代纪检监察信访举报工作高质量发展》,《中国纪检监察》2018年第10期。

败线索纳入线索处理机制。这也是对舆论监督的制度化支持,可将缺乏直接强制力的舆论监督导入有效的制度化问责,促成民意与制度在反腐上的融合。由此促成“公民批评建议—舆论监督—人大监督—监察监督”的结构联系,作为公民监督、人大监督和监察监督等监督机制在监督体系中的贯通结构,对散见于不同法律中的制度进行体系化整合。

同时,在人员处置上,作为监察监督的处置规范,《中华人民共和国政务处分法》可有效弥补人大监督的短板。但由于与由人大选举任命人员处置的机制重叠,因此政务处分应当考虑如何形成监察机关处置权与人大罢免撤职权的协调。这主要体现在“先人大处理、后监察机关处理”“监察机关调查、人大审议”“监察机关向人大就其拟处分人员专项报告”等方面。^①

五、结 语

在监察体制框架基本建立之后,如何通过《监察法》实施过程中的体制机制创新,消除监督体系中各种监督机制之间的配合协调障碍,促进监督体系的贯通,是深化和推进监察体制改革的新目标。要完成这一目标,须形成面向具体问题的实践探索和作为顶层设计的监督体系的反思性互动。微观层面的实践探索,应立足于监督体系的构成逻辑,防止因对具体问题“点”的过度聚焦而偏离整体层面的改革目标和职权架构;宏观层面监督体系的结构设计,应不断从实践议题的方案探索中补正总体设计思路在职权运行过程中的不足,并通过实践磨合实现各机制的功能互补。

Abstract: After the accomplishment of supervision system framework, the goal of deepening the reform of supervision system becomes promoting its concordancy with supervisory system. Supervision system reformation is a structural adjustment to the supervisory system, however, due to the relative centralization of supervision, it also brings new challenges to the concordancy of supervisory system. In response to the challenges, it is the first time to clarify the functional orientation of supervision so as to avoid the supervision committee's isolated movement and overstepping other supervisory mechanisms' authorities. In the logic of corruption control of "corruption of personnel—illegal actions of post or crime—misconduct of public power", the supervision committee plays a special role in personnel supervision. As for the extension of effective personnel supervision to the normative control of public power behavior, it depends on the cohesion and cooperation of various supervision mechanisms in the supervisory system. On this basis, the exploration of the linkage between personnel supervision and behavior supervision, forming the connection among supervision committee, citizen supervision and NPC supervision.

Key Words: supervision system reform, implementation of the supervision law, supervision system, curb corruption

责任编辑 谭冰霖

^① 参见陈辉、汪进元:《监察委员会处置权与人大监督权的内在张力及协调》,《广西社会科学》2019 年第 6 期。