

中国特色监察制度的顶层设计理念

翟桔红

摘要：《监察法》的出台标志着中国特色监察制度的创新和中国特色政治制度的重大变革。中国特色监察制度的顶层设计理念蕴含着一系列原则：试点探索原则是摸索健全反腐败领导体制和准确定位监察委员会的性质；法治先行原则是修改宪法和制定《监察法》；集中高效原则是整合党内监督和国家监察，通过生成性治理和结果性治理实现标本兼治；制约平衡原则是借助以权力制约权力、以权利制约权力来制衡拥有巨大权力的监察委员会；正当程序原则是规范监察委员会行使权力的程序和保护公民、法人和其他组织不受监察委员会滥权侵犯的程序。这些顶层设计理念对于其他治理制度的创新具有重要的引领和参考价值。

关键词：中国特色；监察制度；顶层设计理念

中国分类号：D262.6 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2019)01-0084-04

为推进国家治理体系和治理能力现代化，中国共产党率先推进治理制度的现代化。其中，开创中国特色的国家监察制度是推进治理制度现代化的切实举措。中国共产党作为执政党，通过完善国家监察体系，加强对国家机关及其公务员的监督，保证国家机器依法履职、秉公用权，保证执政党立党为公、执政为民。中国特色的国家监察制度创新是事关全局的重大政治改革，是中国特色政治制度的顶层设计理念。这些顶层设计理念对于其他治理制度的变革和创新具有重要的引领价值。

一、试点探索原则

原来的反腐败职能分别由隶属于党务系统的纪律检察委员会、隶属于行政系统的监察机构和预防腐败机构以及隶属于司法系统的检察机关承担。将

一种反腐败职能分散在不同机构的设置模式，不利于形成党对反腐败工作的全局掌控，也不利于实现党的纪律与国家法律的有机对接，而且耗散了反腐败的资源 and 力量，削弱了反腐败工作的效能。为此，通过试点来探索整合反腐败机构，强化党对反腐败工作的统一领导，凝聚各方资源和力量，以期形成合力，提高反腐败工作效率。2016年11月7日，中共中央办公厅印发了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》。监察体制改革是关系到反腐败全局性、战略性、长远性的大业，理当审慎、稳妥地推进。经过试点充分总结改革的经验、教训，再向其他地方进行推广，这是中国渐进式改革路径的具体体现。

具体而言，三个试点地区进行了一系列探索：第

一，健全反腐败领导体制。试点过程中，三省（市）从组织制度、职能定位、决策程序等方面，明确党在反腐败工作的核心领导地位，由党集中掌握反腐败的决策指挥、资源调配和措施选择，使反腐败工作更加富有效能。第二，党内监督与国家监察相统一。整合原有的监察机构，即将党务系统的纪律检查委员会和行政系统的监察机构和预防腐败机构、以及司法系统内检察机关的反贪污、反渎职及预防职务犯罪等机构聚合起来，在实现党内监督全覆盖的基础上，进一步解决原有的行政监察范围过窄、反腐败力量过散等问题，实现对所有公共部门、公职人员及其权力的监察全覆盖，有助于构建集中统一、权威高效的监察体系。第三，监察委员会的定位。与一般的行政机关、司法机关不同，监察委员会是代表党和国家履行监督执纪的反腐败工作机构，属于政治机关。监察委员会在履行监督、调查和处置职责的过程中，始终强调政治站位的高度，注重全面分析政治生态系统，重视将党的政策策略融入监察实践，恰当运用执行纪律的“四种形态”，不断增强反腐败的感召力、威慑力，推动形成清正廉洁的政治生态。这是针对中国在监督公共权力方面存在的严重不足而进行的重大调整，是走向制度反腐的里程碑式改革。

二、法治先行原则

“法者，治之端也。”^①法治的要义是运用一致同意的规则来限制公共权力、保障公民权利，因而被推崇为实现国家治理现代化的基本途径。中国要全面深化改革也必须以法治为依归。依托法治的规则框架来保证改革有据可依、有章可循，并保障改革的可持续性、可预期性。习近平总书记深刻阐述了改革与法治的辩证关系，“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革”。^②中国全面深化改革已进入攻坚阶段，应充分发挥法治的领航性、规范性、程序性、可操作性等功用。任何重大改革都要法治先行，任何改革举

措都应在法治的轨道上稳妥推行。

将监察体制改革全程纳入法治轨道，在试点探索的基础上及时总结监察体制改革的成功经验，将其提升、形成一般性的制度规则，继而通过完善宪法、法律制度来推行改革。宪法是治国安邦的总章程，充分吸收监察体制改革试点的成果、修改宪法、创制相应的宪法根据是开创中国特色监察制度的基石。从宪法修改层面看，在宪法中增写监察委员会一节，是对我国基本政治制度（国家监督制度）的重大变革，在坚持和加强党对国家监察工作的统一领导下，对立法机关、监察机关、行政机关和司法机关之间权力配置、权力关系进行了重要部署。从制定《监察法》层面看，“就国家监察委员会和地方各级监察委员会的性质、地位、名称、人员组成、任期任届、领导体制和工作机制等作出规定，为监察委员会建立组织体系、履行职能职责、界定监察范围、运用监察权限、遵循监察程序、构建制约机制、开展国际合作、强化内部监督、承担法律责任等提供了根本依据，使国家监察体制改革都能于宪有据、于法有源”。^③

三、集中高效原则

一方面，就原有的国家监察体系而言，虽然政府内部有行政监察，但行政监察工作只局限于行政系统内部，监察范围有限；检察院有专门的反贪污、反渎职、预防职务犯罪等力量，但检察范围和权力均有限；而且，行政监察和检察院没有形成监督合力。国家监察呈现为分割状态，没有覆盖所有公共部门、公职人员以及公共权力，影响了监察效力，因而需要加强。如果国家监察弱化，可能导致对整个国家机器运作过程的监督出现盲区。另一方面，原有的党内监督和国家监察等反腐败资源和力量也呈现为分散状态，没有有效地融合，增加了监督成本，制约了监督成效。因此，国家监察体制改革的目标就是整合党内监督和国家监察两大系统，即整合党务系统的纪律检查委员会、行政系统的监察机构和预防腐败机构、司法系统内检察机关的反贪污、反渎职、预防职务犯罪等机构，建立党统一领导下的国家反

① 《荀子·君道篇第十二》。

② 《新京报》，2014年3月1日。

③ 陈光中，兰哲：《监察制度改革的重大成就与完善期待》，《比较法研究》2018年第4期。

腐败工作机构——国家监察委员会，形成集中统一、权威高效的监察体系。

国家监察体制改革是在党的统一领导之下实现党内监督和国家监察“双轮驱动”，有利于克服“一条腿长一条腿短”的现象。“纪检”和“监察”两条腿迈开大步，实施“双轮驱动”，有助于推动反腐败工作从“治标为主”向“标本兼治”转变，提高反腐效率。标本兼治有两个核心：一是通过党的纪律建设全面从严治党，实现结果性治理。党内监督主要解决的是党员或党员干部违反纪律的事后监督，不能解决公共权力运行过程中执政行为所带来的腐败。二是构建国家监察体系，实现生成性治理。国家监察主要解决的是公职人员施政中违法失职的过程监督。为此，需要健全公共机构的内部治理结构，探索建立嵌入式监察机制，围绕关键环节设置有效的监测管道，拓展发现公职人员滥用权力、违法运用权力的渠道，评估监察决策、规范文件及其绩效结果，实现治本的目标。

四、制约平衡原则

鉴于原有国家监察机关的监察范围有限、监察权力有限，《监察法》扩大了监察机关的权力，使新设立的监察委员会的权力和地位都高出同级的行政机关、司法机关。监察委员会的监察权，主要包括“对公职人员开展廉政教育，对其依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况进行监督检查；对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪进行调查；对违法的公职人员依法作出政务处分决定；对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责”。^①在监察委员会的权力得到扩大的同时，如果对其缺乏应有的监督和制约，就可能背离设置它的初衷。

为监督管理委员会依法履职、运用权力，首先，《监察法》遵循“以权力制约权力”的思路：一是从外部制约监察委员会。（1）人大及其常委会制约监察委员会。《监察法》明确监察委员会应对人大及其常委

会负责，并接受其监督。“各级人大常委会听取和审议监察委员会的专项工作报告，组织执法检查；县级以上人民代表大会及其常委会举行会议时，人大代表或常委会组成人员可依法定程序，就监察工作中的有关问题提出询问或质询。”^②（2）检察院、法院制约监察委员会。《监察法》规定，对涉嫌职务犯罪的案件，监察委员会将调查结果移送人民检察院依法审查、提起公诉。与此相对应，检察院对监察委员会的制约主要体现在审查起诉环节上：“检察院认为监察委员会移送的案件需要进一步补充核实的，退回监察委员会补充调查；认为监察委员会移送的案件对于犯罪事实的证据不足，或者犯罪行为较轻的，应当征求监察委员会意见并报上一级检察院批准，依法作出不起诉的决定。另一方面，监察委员会认为检察院不予起诉的决定有错误时，可以要求复议。”^③法院对于监察委员会的制约主要体现在职务犯罪查处上：法院要通过庭审，对监察调查的行为进行评价，对监察调查的证据进行审查，对违法收集的证据进行排除，对监察调查的结论进行裁判。二是从内部制约监察委员会，即通过在监察委员会内部设立专门的监督、检查机构等方式，加强对监察人员执行公务和遵纪守法的监督。

其次，《监察法》采纳“以权利制约权力”的办法，要求监察机关应当依法公开监察工作信息，接受民主监督、社会监督和舆论监督。实施这条法则的基本法理是通过扩大公民权利的广度，来平衡监察权力的强度，进而有效地约束监察机关必须依照法定权限和程序办案，切实保障监察对象及其家人的合法人身权利、财产权利、其他基本权利和自由。公民可以凭借宪法授予的基本权利和自由，包括选举权和被选举权、言论、出版和结社的自由、提出批评和建议的权利、对国家机关及其工作人员的违法失职行为有提出申诉、控告和检举的权利、获得律师辩护的权利、维护案件公开审理的权利等，来限制和制约监察机关行使权力，防止监察机关超越宪法和法律规定的权力。

在对监察委员会权力的制约平衡方面，未来有

^①《中华人民共和国监察法》第十一条，2018年3月。

^②《中华人民共和国监察法》第五十三条，2018年3月。

^③《中华人民共和国监察法》第四十七条，2018年3月。

待进一步改革和完善之处有：首先，沿用“以权力制约权力”的策略。在外部监督上，考虑在各级人大、政协内部增设相应的常设机构，对口强化对监察委员会的监督。其次，在“以权力制约权力”的基础上，融合“以（社会）权利制约权力”的举措。在内部监督上，可参考香港廉政公署的审查贪污举报咨询委员会，在监察委员会内部设立一个由外部专家学者、社会贤达为主构成的、具有广泛代表性、拥有独立和充分权力的监察审查咨询委员会。发展监督民主，让社会各界代表参与进来，对监察委员会做出决策、制定文件和产生后果等“全过程”进行监控，能彰显社会权利、公民权利的现实性，并赋予监察制度更高的权威性和更强的公信力。

五、正当程序原则

正当程序原则是通过建构和完善程序法律来实现国家监察制度改革的目标。正当程序包含程序中立性、理性、排他性、可操作性、平等参与性、程序自治性、及时终结性和公开性等价值形态。一方面，正当的监察程序既是监察权力运行的必备要素，也是约束监察权力的重要方式，即“能够维护实施监察过程中的正当性、合理性，保障监察结果的公正性，限制监察权力的任意行使，防止监察权力的异化滥用，遏制监察腐败”。^①《监察法》开辟专章，详细规定了监察机关行使权力的法定程序：管理协调程序，包括线索管理、监督检查、督促办理、统计分析等；线索处置程序，包括定期汇总和通报、定期检查和抽查、核实调查、分类处理等；立案调查程序，包括立案调查、调查措施、立案调查决定向社会公布等；调查取证程序，包括调查人员采取讯问、询问、留置、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查等；分类处置程序，即根据调查结果进行分类处置的程序；案件移送程序，即必要案件移送检察院的程序；申请复核程序等等。

另一方面，正当的监察程序可以保障基本人权，保护公民、法人和其他组织的合法权益不受监察机关滥权、恣意行为侵犯。正当程序的基本涵义是“任何人在受到公权力不利行为的影响时，有权获得告

知、说明理由和提出申辩的权利”。^②《监察法》明确了保护监察对象合法权益的基本程序，包括“立案调查决定要向被调查人宣布、通报相关组织、通知家属；严禁以威胁、引诱、欺骗及其他非法方式收集证据；严禁侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚被调查人和涉案人员；采取留置措施及时通知被留置人员单位和家属；应当保障被留置人员的饮食、休息和安全，提供医疗服务等；讯问被留置人员应当合理安排时间和时长，讯问笔录由被讯问人阅看后签名”。^③《监察法》设立必要的权力运作程序，有利于保障监察机关使用权力的程序正义，提升监察机关履行职责的业绩效能。监察程序在经受实践的检验后，有待进一步细化和完善。

总的来看，监察制度创新的中国特色主要体现在建立了共产党领导下的集中统一、权威高效的反腐败工作体制和机制，整合了党内监督和国家监察等反腐败资源，对公职人员的腐败行为进行过程监督和事后监督，推动实现标本兼治、夺取反腐败斗争的压倒性胜利。同时，顶层设计中国特色监察制度的试点探索、法治先行、集中高效、制约平衡和正当程序等系列原则，反映了制度变迁和制度创新的一般规律，能够为其他政治制度和治理制度的建设与改革提供有力的参照。

参考文献：

- [1] 童之伟. 对监察委员会自身的监督制约何以强化[J]. 法学评论, 2017, (1).
- [2] 魏昌东. 国家监察委员会改革方案之辨证：属性、职能与职责定位[J]. 法学, 2017, (3).
- [3] 郭道晖. 权利与权力的对立统一[J]. 法学研究, 1990, (1).

作者：翟桔红，中南财经政法大学公共管理学院
副教授

责任编辑：李荣华

① 王世宣：《论权力腐败的多维本质、显著特征及成因》，《中共浙江省委党校学报》2014年第6期。

② 百度百科。

③ 《中华人民共和国监察法》第五章，2018年3月。