

充分论证反腐败机构必须得到最高政治领导层的推动,必须突出党的领导权威、国家法律的权威。这是监察委员会充分履行法定职责的重要保障。二是提出制订《国家监察法》等立法建议。要对组织机构、职能性质、党法关系、权力属性、职权配置、机构设置、职能运行等进行科学的设计和论证;构建实体与程序一体、刑事手段与非刑事手段结合的反腐败专门法律规范;提出《宪法》《刑事诉讼法》《检察院组织法》等相关法律的修改建议和法理论证,上报中央相关决策机构参考。三是初步形成中国特色社会主义监察理论学科框架。

## 国家监察体制改革有关问题的思考

姚文胜(深圳市纪委宣传部部长)

开展监察体制改革试点,是对中国特色反腐败体制的重大创新,有利于坚持和加强党对反腐败工作的统一领导,必将闯出中国特色反腐倡廉工作的全新路子。在十八届中央纪委七次全会上,习近平总书记强调,要积极稳妥推进国家监察体制改革,加强统筹协调,做好政策把握和工作衔接。在本次改革中,“积极稳妥”是始终应当把握的重要尺度和追求的重要目标。

### 一 如何力保改革的科学性

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,我国在新的历史时期建立起与西方“三权分立”监督体制有着本质区别的国家监察体制,充分体现了“四个自信”。

第一,改革应有机承接我国多年来持续不断的监督体系顶层设计成果。目前我国担负反腐倡廉职能的机构既包含党的监督机构纪委、政府系统的行政监察机构、隶属检察院的反贪部门,还包括审计部门等,形成了一个多元化的反腐倡廉专门构架。这种架构存在较大缺陷,比如核心法律机构阙如,又如廉政监督对象存在“虚监”和“漏监”情况,再如不少工作政出多门、多方重复劳动等。因此,随着我国反腐倡廉的深入,以恰当方式协调好纪检、监察、反贪等多家机构的关系,克服现有缺陷,构建一个新的廉政专责机构,极为迫切。1993年,全国纪检监察机关自上而下实行合署办公,这是我国监察体制改革的开始。同年底,中央纪委、最高人民检察院、监察部建立三方联席会议制度,地方各级也建立这一制度,拉开纪检、检察、监察等机关在反腐败斗争中高度合作的序幕。习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上强调,“要完善监督制度,做好监督体系顶层设计,既加强党的自我监督,又加强对国家机器的监督”。因此,改革应当把握好继承与创新的辩证关系,切实提高改革的科学性。本次监察体制改革既是对历史的继承,也是对中央之前一系列改革的总结和推进,致力于构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制,通过改革建立集中统一、权威高效的监察体系,取得“1+N>N”的效果,是我国监督体系顶层设计走向完善

的必然结果。

第二,改革应抓住反腐败法律手段调适整合这一核心环节。世界各国廉政机构都拥有很大的反腐权力。目前,本应集中的反腐监督权分散到多个部门,影响到全局性的工作。尤其是在反腐败取得压倒性态势之后,面对党风廉政建设依然复杂严峻的局面,设立一个统一的廉政专责机构,将分散杂置的各种权力整合到一个机构之中,形成综合性的监督权力——国家监察权,优势十分明显。具体来说表现在以下四方面:一是监察权的行使在我国已有着 2000 多年的历史,深入人心,容易为大众接受。这是任何一种权力不具备的优势。二是监察权是一种完整的监督权,既包括了前期的检查、调查权,也包括了后期的独立处分权;既可以开展事前、事中监督,也可以进行事后追惩,能够独立完成监督流程。这是审计权等专项监督权不具备的优势。三是监察权是一种相对中性的监督权,既能起到切实的监督作用,防止权力被滥用;又能够有效地把控、防止各种矛盾激化。这是检察权不具备的优势。四是监察权通过纪检监察的合署办公以及反贪反渎部门的“转隶”,其运用的领域、对象更加宽广。因此,抓住监察权整合这个问题,也就抓住了本次改革的一个核心问题。目前,有关方面已明确,新组建的监察委员会将对所有行使公权力的公职人员依法实施监察,履行监督、调查、处置三种职责,可采取讯问、冻结、扣押、搜查、留置等十几项措施。

第三,改革在致力于锻造一个全新反腐败专职机构时应统筹兼顾。王岐山同志在试点工作调研时指出,“监察委员会实质上是反腐败机构,是监督执法机关”。十八届中央纪委七次全会公报指出:“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,成立省市县三级监察委员会,构建集中统一、权威高效的监察体系。”这就明确了监察委员会作为反腐败专责监督执法机关的性质。从提高改革科学性角度来说,在组建新机构过程中应当注意以下几方面问题:一是把构建专职机构作为一种多部门联合办公机构的“物理反应”。也就是把相关的纪委、监察、反贪等多个部门的人员召集到一起办公,需要什么权力就由谁出面。这种方式虽然改革成本较低,改革见效快,可解一时燃眉之急,但无法解决法律授权冲突问题,也无法解决来自不同机构人员的身份认同问题,尤其是出现国家赔偿时,将陷入诉讼混乱状态。可见,组建监察委员会,应当按照“化学反应”的思路进行,也就是依法构建一个全新的反腐败工作机构,这个全新机构不是现有几个机构职能的简单叠加,而是因应我国反腐败实际而锻造出来的一个新机构,可以说是一个“凤凰涅槃”的过程。二是非试点地方为改革同步做准备的问题。目前中央部署在三个省市进行改革试点,为了又好又快地推进试点工作,有关部门投入了大量时间和精力。考虑到试点时间很短、且试点结束后全国性的改革将全面铺开等情况,应当在推进试点的同时对将来改革涉及职能整合、人员转隶、流程再造等问题进行研究并提前部署,否则在将来实施全国性改革时会出现一些意想不到的问题和后果。

## 二 如何妥善界定监察对象范围

监察对象,是指新组建的监察机构依法监督的组织和人员。如何界定监察对象范围,

这是改革中应充分论证的一个关键问题。目前改革试点方案中将监察对象范围规定为“行使公权力的公职人员”。应当说,这个范围是符合目前我国反腐败工作实际的,有利于稳妥推进本次改革。笔者建议,在界定监察对象范围问题上,可考虑在对行使公权力的公职人员进行监督的基础上,借鉴香港的做法,对全社会进行廉洁监督,为实现“全民廉洁”提供制度保障。

第一,监察对象范围界定是一个十分重要而审慎的问题。新中国成立后,我国监察对象范围一直处在变化之中。1949年《共同纲领》和1950年《政务院人民监察委员会试行组织条例》规定的监察对象范围是“各级国家机关和各种公务人员”;1955年《监察部组织简则》规定的是“国务院各部门、地方各级行政机关、国营企业、公私合营企业、合作社”;1990年《行政监察条例》规定的是“国家行政机关及其工作人员和国家行政机关任命的其他人员”;1997年《行政监察法》规定的是“国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员”;2010年修订的《行政监察法》扩大了行政监察对象的范围,增加了“法律、法规授权的具有公共事务管理职能的组织中从事公务的人员”和“国家行政机关依法委托从事公共事务管理活动的组织中从事公务的人员”两类人。可见,在不同历史时期监察对象范围是在变化之中的。在我国监察体制改革拉开帷幕之后,党和国家对监察对象范围的确定也十分慎重。习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上将监察对象范围界定为“国家机关及其公务员”,目前有关改革试点方案则界定为“行使公权力的公职人员”。2016年1月,监察部副部长肖培指出国家监察委员会的监察范围包括国家公职人员、由法律授权或者由政府委托来行使公共事务职权的公务人员、国企管理人员、公办的部分事业单位的管理人员等六类人员。可见高层对监察对象范围问题是慎之又慎、反复考虑的。

第二,对全社会进行廉洁监督是经济社会发展的必然要求。宪法确立了私营经济的合法地位,要求对私营经济进行监督,保护法人合法权益符合宪法精神。《刑法》也因应确立了“职务侵占罪”、“挪用单位资金罪”等罪名,追究侵犯私有财产的犯罪行为。反腐败应当以公职人员为主要对象。但是,如果仅仅局限于公职人员,反腐败的最终效果必将受到影响。非公共领域贪腐的危害是波及全社会的,我国刑法规定职务侵占罪,也是出于此考虑。确立“是否违反廉洁义务”标准可以实现对全体社会人员的廉政监督全覆盖。根据立法上的属地管辖原则,还可以对我国境内违反廉洁义务的外国人进行监管。

第三,设立相应管辖原则为下一步扩大监察对象范围埋下伏笔。在国家监察体制改革中,最终如何界定监察对象范围,可由相关部门在国家监察体制改革中根据改革试点情况及均衡考虑改革成本等因素后确定。以是否存在违反廉洁义务的情况来确定监察对象范围,可能对发挥监察委员会作为反腐败专职工作机构的作用更为有利,也可能更有利于实现全民反腐、全社会廉洁的目标。如果试点结束后继续保留目前确定的“行使公权力的公职人员”这个范围,笔者建议在相关立法中设定合理的管辖原则,为我国在条件成熟时扩大监察委员会的监察对象范围埋下伏笔。目前《行政监察法》主要规定了级别管辖,还规定了转移管辖和指定管辖作为补充。笔者建议在此基础上明确规定两项管辖原则:一是属地管辖原则。监察机关现行管辖基本上是实行分级管辖原则,即按行政隶属关系进行管辖,这样使广大外驻机构、外派干部实际上受不到有效的监督,因此有必要确立属地管辖原

则,允许本地监察机关对外地派驻单位、人员行使监察权。1994年深圳市人大通过的《深圳经济特区行政监察工作规定》第六条第九款在规定深圳市监察机关的职责时已提供了这方面的立法例:“对国内各地驻深圳市的国家行政机关及其工作人员以及其他由国家行政机关任命的人员发生在深圳市的违纪案件进行调查,对认为有必要给予行政纪律处分的,将调查报告和处分建议转送给被调查人所在单位或者当地监察机关处理。”二是受托监察原则。授权监察机关在被委托的情况下可以对监察对象范围之外的有关事项进行监察,对私营机构及其员工进行监察。(1)私营机构业务侵占行为与公营机构的贪污、侵占行为密切相关,确立受托监察原则,可以与《刑法》规定职务侵占罪的做法有机衔接,使监察机关可以根据实际对私营机构行使必要的监察权,及时消灭、减少私营企业中的不良行为,维护好的社会秩序和风气。(2)受有关当事人委托,监察机关以专业机构身份进行专业调查,得出权威结论,只对调查事实负责,提出调查建议。至于有关当事人的处理,则由私营机构自行处理。

## 现行纪检监察模式的困境及其法治化改革方向

李红勃(外交学院国际法系教授)

作为一种中国式的权力监督、反腐倡廉机制,现行的纪检监察模式具有现实的必要性和时代的合理性,在中国反腐败斗争中发挥了重要作用,保障了改革的顺利进行。但是,随着法治进程的不断推进,在新的时代背景下,纪检监察体制呈现出诸多问题和弊端,需要通过实质性改革,实现其法治化转型。

### 一 现行纪检监察模式的困境

随着国家法治战略的逐步推进,尤其是2014年党的十八届四中全会通过《全面推进依法治国若干重大问题的决定》以来,传统纪检监察体制的局限和问题日渐凸显,其中较突出的包括如下几个方面。

#### (一) 机构职能分不清

纪检、监察机构虽然合署办公,但其职能是有区别的,行政监察机关管政纪,对政府公务员的违法行为进行监督,党的纪律检查机关管党纪,对中共党员的违纪行为进行追究。但在实践中,这两者之间常常彼此交织,形成了党政不分的格局,造成了纪检和监察二者权限含混,职责不明。

一方面,党政不分使得监察部门工作易受纪委的掣肘,甚至变性成党的机构,而纪检机关在打击行政机关工作人员违纪行为时常常行使国家机关的权限,造成了权力越位。

另一方面,党政不分构成对法律原则和法治理念的冲击,导致了合法性困境,“行政监察机关履行部分党务职能违背了《行政监察法》中行政监察机关独立行使监察权的原