

# 监察制度的顶层设计及其挑战

(行政法学院 褚宸朔)

监察制度条款是2018年《宪法修正案》的重要内容之一。《宪法修正案》通过设立监察委员会(以下简称监委),改变国家机关权力格局,并为《监察法》的制定提供宪法依据。《宪法》是《监察法》的上位法。

2018年《宪法修正案》涉及国家监察制度的内容主要有两个方面。首先,在“国家机构”中增加一节“监察委员会”。该节插在“人民法院和人民检察院”一节的前面,说明监委的政治地位高于法院和检察院。其次,修改其他条款,规范监委和其他国家机关的外部关系。为了让监委“落地”,把其他国家机关的相关规定进行相应修改。例如修改总纲中的“政体”条款,修改国家机关一章中的人大职权、国务院职权、人大组成人员等条款。

针对“国家机构”中“监察委员会”一节,《宪法修正案》设计了五个条文。

首先是监察委员会的性质。监察委员会是监察机关。之前很多人争论它是行政机关还是司法机关。中纪委明确说是政治机关,它本质属于党的工作部门,是在党的部门加挂一个国家机关的牌子。这种党政合一或者说合署办公的机制是我国政治的特色之一。而且这个特色在《宪法修正案》和党和国家机构改革方案中有很突出的表现。为什么不把监委定义为行政机关?因为行政机关作出的决定要经过司法审查,例如行政诉讼。在我国,纪检监察机关不能够成为行政诉讼的被告。但是,《监察法》规定监委要承担国家赔偿责任,这是一个法律上的突破。监委也不是司法机关。但是,监委工作的内容、职权、措施的确有司法机关的色彩。

其次是监委的分类、组成、任期。监委包括两大类,一是国家监察委员会,一是地方各级监察委员会。在《监察法》当中明确是省、市、县三级。监委有主任、副主任、委员。但是,和人大合议制不同,监委实行的是首长负责制,即副主任、委员由主任提名,对主任负责,而主任对上级监委和同级人大负责。

再次是领导体制。上下级监委之间是领导关系。国家监委领导地方各级监委的工作,上级监委领导下级监委的工作。

再次是权力机关和监委的关系。过去一年,学界很多人曾担心监委的设立对人大制度有不利的影响。《宪法修正案》把监委设在人大之下,试图打消这个顾虑。国家监察委员会对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级监察委员会对产生它的国家权力机关和上一

级监察委员会负责。但是,未来也并非没有法律问题。例如,监委虽然受人大的监督,是人大产生的,对人大负责,可是人大如何监督监委。《监察法》第53条具体规定为听取报告、执法检查、询问、质询,也包括对主任罢免。与此同时,人大和人大常委会机关的人员,是监委监察的对象。学界有观点认为,人大在履行职权当中的一些核心职权(如立法权、任免权、监督权、重大事项决定权),监委是不能监督的。否则,监委就变成人大的上级机关,人大也不再是权力机关。监委监督人大什么?我认为应该是人大及其常委会工作人员履职过程中有没有腐败问题。例如贿选问题。近年来我国在湖南、辽宁人大系统发生过很恶劣的群体性腐败,一些人大及其常委会因此“全军覆没”,这些问题应该成为监委监督的重点内容。

最后是监委和司法机关的关系。一是独立行使职权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。这个表述和法院、检察院的条款是一样的。二是和审判、检察、执法部门的关系是互相配合,互相制约。这具体如何体现?主要在《监察法》中有规定。例如,《监察法》第47条规定人民检察院审查起诉,认为需要补充核实的,应当退回监察机关补充调查。检察院对于有《刑事诉讼法》规定的不起诉的情形,经上一级检察院批准,依法作出不予起诉的决定。在监察委“出发”的同时,也要重新思考检察院作为法律监督机关的宪制地位与角色。再如《监察法》第33条规定,监察机关在收集、固定、审查、运用证据时,应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致。以非法方法收集的证据应当依法予以排除。这实际赋予了法院对于监察机关在收集、固定、审查、运用证据方面的制约、监督权。

《监察法》的条文只有69条,看起来比较简单,实际蕴含的内容很多。《监察法》是授权法、限权法、组织法、程序法,具有诸法合体的性质。这69条怎么细化,也还必须有相应的法规、规章具体规定。但是,应当注意监委没有立法权。所以,它执行的首先应该是全国人大和常委会制定的法律,其次是国务院的行政法规。我理解也包括党内法规。但是,《宪法修正案》把国务院职权的监察权已经去掉了,《监察法》配套的细则性规定,如果通过国务院的行政法规、规章的形式来制定,既然国务院职权里没有监察,国务院再搞监察方面的行政法规,就有超越宪法规定职权的问题。同时,监委跟人民法院、人民检察院不一样,它没有司法解释权,不能做

出司法解释。所以,未来监察制度,可能仍然会大量依靠原纪检监察部门经常使用的党内法规。换言之,党内法规将来可能是落实《监察法》的一个非常重要的依据和抓手。

《监察法》作为授权法,规定了监委具有监督、调查、处置三大职责,有采取12项重要措施的权利。

《监察法》作为限权法。《监察法》试图在保障人权和高效反腐败之间寻求平衡,这个平衡一定是动态而非静态的。比较突出的规定表现为对留置的如下限制。首先,符合四个条件之一才可以留置。留置的场所依法规定。其次,审查批准程序方面,要经过上一级监察机关的批准,但省一级只需要备案就可以。再次,多项措施保障人权。一是24小时之内通知单位和家属(但同时有例外规定)。二是留置的时间不能超过三个月,可以延长一次,延长的时间不能超过三个月,即最长六个月。三是保障饮食休息和安全。最后,规定如果出了安全事故和人身伤害,相关单位和办案人员要承担法律责任。

《监察法》对监委的监督规定目前还缺少外部有效的监督机制,主要是靠内部监督。律师要不要介入,介入到什么程度?目前看来,《监察法》给律师发挥作用的空间有限,但也不是完全没有空间。《监察法》第49条也有规定,监察对象对监察机关作出的涉及本人的处理决定不服的,可以申请复审、复核。但不论是复审、复核均是在监察机关内部打转转。应该看到,古今中外反腐败有一个困境,就是谁来监督监督者?我们既要借鉴古今中外历史上监察制度的成功经验,又要警惕监察制度在历史上曾被滥用、异化、形式化的现实。将来,还是需要加强一些制度化、体制化的规定。

《监察法》作为组织法,主要照录《宪法修正案》的规定,具体的规定不多。未来几年,全国人大常委会肯定要制定跟《监察法》相配套的法律。例如《监察委员会组织法》《监察官法》等。监察官以后要不要参加国家法律职业资格考试,《监察法》没有明确规定,这个应该由《监察官法》来明确。我个人主张应该有统一的职业门槛。但是,我国目前纪检监察队伍,学历水平、专业水平到底如何,还需要进一步调研。另外,既然有《人民法院组织法》《人民检察院组织法》,从逻辑上,出台《监察委员会组织法》也顺理成章。

总之,2018年《宪法修正案》和《监察法》对监察制度做出了顶层设计。但是,未来监察制度运行面临的问题和挑战,也需要积极应对和妥善解决。

## 略述我国古代监察体制的现代启示

(党委宣传部 朱凤翔)

2018年3月11日第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》,用一节对监察委员会作出规定,确立监察委员会作为国家机构的法律地位,充分彰显了监察委员会在国家治理体系中的重要作用。3月20日,第十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》。3月23日,中华人民共和国国家监察委员会在北京揭牌,举行新任国家监察委员会副主任、委员宪法宣誓仪式。这次监察体制改革确立的监察制度,是建立中国特色监察体制的创举,也体现了中华民族传统制度文化,是对我国历史上监察制度的有益借鉴。

监察制度是我国传统政治文化的重要内容,伴随着国家治理的实际需要而不断加强,一方面向皇帝谏诤朝廷政策、措施之得失,一方面向百官之不法行为,进行法律、司法等活动,“彰善瘅恶,激浊扬清”,其成功经验世界各国瞠乎其右。我国古代监察制度萌芽于先秦,形成于秦汉,发展于隋唐,成熟于宋元,加强于明清,审当赏罚以整饬吏治,人事设限以讲求效率,惩办贪渎以维护“清平”,纠弹冤错以规范司法,发挥社会治理的纠偏功能,维护封建国家内部安全和稳定发展,收到了监督法律令实施,纠举不法官员、保持官员廉洁性、维护统治秩序、保证国家机器正常运转等方面的积极效果,为我国乃至世界留下了丰富的政治文化遗产和历史经验,对我们今天的国家监察体制改革也具有重要的启示意义。

### 一、监察机关权重中垂

权重,是指监察机关具有权威性;中垂,是指监察机关具有独立性。从我国古代监察制度的发展历程可以看出,各个朝代实行的监察制度不论其体系如何调整,其名称怎样变化,都基本上保持着垂直、独立的管理体制,特别注重监察机关的权威性、独立性,这是有效实现对各级官员纠弹监督的重要前提。我国古代监察机关一般都接受皇帝的直接支持和制约,代表皇帝行使监察权,高举“尚方宝剑”,“以卑尊尊,不避权贵”“纠百官罪恶”,非如此不能起到澄清吏治、维护封建统治秩序的作用。监察制度切实发挥其效能,必须拥有绝对的权威,并独立行使职权,这可以说是一条重要的历史经验。当然,我们现在的监察机关所需拥有的权威性和独立性,已经不是来源于封建皇权,而要依靠现代法治。我国2018版的《宪法修正案》规定:“国家监察委员会对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级监察委员会对产生它的国家权力机关和上一级监察委员会负责。”(第一百二十六条)“监察委员会依照法律规定独立行使监察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”(第一百二十七条)《监察法》相关条款对上述内容进行了重申和进一步细化。这就明确了国家监察机关的权威性和独立性,为切实发挥其监察职能提供了宪法依据和法律保障。

### 二、监察官员严格选任

历代统治者都非常重视监察官员的选拔与任用,并制定了相当严格的选拔标准和任用程序。隋唐以后,在监察法律和皇帝发布的相关诏令中,严格规定了监察官的任职条件,“非科举正途出身,不得任用”,必须具有清正刚直、疾恶如仇的品格和较高的文化素养,“不历州县不拟台省”,必须具有地方实际工作经验。并把为之外有瑕疵者,京官三品以上及督抚子弟排除在监察官员的候选范围之外。而且监察官员由一般由皇帝确定,以保证监察队伍的纯洁性和高素质,从权利制约的起点,抓好监察主体的选任。监察职能的有效发挥需要通过广大监察官员的务实工作来实现,监察官员的素质优劣直接关系到监察制度的成效。我国《监察法》根据《宪法修正案》规定:国家监察委员会由全国人民代表大会产生,负责全国监察工作;国家监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成,主任由全国人民代表大会选举,副主任、委员由国家监察委员会主任提请全国人民代表大会常务委员会任免;国家监察委员会主任每届任期同全国人民代表大会每届任期相同,连续任职不得超过两届(第八条第一款至第三款)。地方各级监察委员会由本级人民代表大会产生,负责本行政区域内的监察工作;地方各级监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成,主任由本级人民代表大会选举,副主任、委员由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免;地方各级监察委员会主任每届任期同本级人民代表大会每届任期相同(第九条第一款至第三款)。对监察官员的选任作出细致和明确的具体规定,如担任监察官员的资格和能力条件、监察官员的职务升降、业绩奖惩等等,国家有必要在《监察法》为基本法的基础上进一步制定《监察委员会组织法》和《监察官法》与之相配套。

### 三、监察体制与法偕行

我国古代伴随监察制度的形成发展,监察立法丰富,相继有《六条问事》(汉)、《察吏六条》(六条诏书)、《诏制九条》(晋南北朝)、《监察六条》(唐)、《监司互监法》(职制令)、《职制敕》(宋)、《宪台科例》(行台条画)(元)、《宪纲总例》(《纠劾官邪规定》)、《巡事宜》(《巡抚六察》)(明)、《钦定台规》(清),等等不胜枚举。监察活动逐步走上于法有据、有法可依的道路。监察机构内部通过回道考察、奏报制度等,将监察活动规划化、法制化,同时监察官员的权力也被“关进法律的笼子里”,避免个别监察官员恣意妄为。监察活动各要素,包括主体、客体、内容、程序等法定化,监察机构行使职权纠而有据、动而有理,保障监察活动稳定有序,同时也对监察官员的约束和监督。我国《监察法》的制订和实施与国家机构监察委员会的设立和运行是同步展开的。《监察法》作为配套国家监察体制改革的一项立法,是一部对国家监察工作起统领性、基础性作用的法律,明确了监察委员会的产生和职责,赋予监察机关必要的权限,监察对象全面覆盖所有行使公权力的公职人员,同时又严格规范监察程序,加强对监察机关和监察人员的监督。这对于提高依法惩治贪渎的能力,运用法治方式和法治思维来反腐败,增加了更加充分与有力的法律依据。

### 四、监察本身接受监督

监察官员位卑权重,既要保障其足够的职权便于监察工作的开展,同时也要有一定的制约,对监察活动本身进行监督。汉代规定监察行为必须严格按六条的范围进行,否则以违限处罚,从而有效防止刺史滥用职权干扰地方事务。唐朝制定了专门《监察法》(《监察六条》),对监察机构的设置、职权和监察官的活动等均作了明确详尽的具体规定,使我国封建监察制度进一步规范化、法制化。宋朝开始推行互察法,目的在于遏止监察官本身滥用权力,出现监察官无人监察的现象。《诸路监司互察法》规定:“诸官司无按察官而有违法及不公事者,发运监司按察奏,发运监司互相察,其经略、按抚、发运、监司属官,听逐行按举。”从反面看,明代的锦衣卫、东西厂,清代的“厂”“衙”等,是具有一定监察职能的机构,因为缺乏监督而沦为特务统治,这也是重要的历史教训。我国《监察法》明确规定了监察机关及其工作人员的法律责任。监察机关及其工作人员有违反规定发生办案安全事故或者发生安全事故后隐瞒不报、报告不实、处置不当等九种行为之一的,对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理(第六十五条)。监察机关及其工作人员行使职权,侵犯公民、法人和其他组织的合法权益,造成损害的,依法给予国家赔偿(第六十七条)。还规定了对监察机关及其工作人员不当行为的申诉和责任追究制度(第五十七条至第六十一条)。通过立法,既保障监察行为有法可依,又限定监察活动在法定范围内进行,使监察本身也接受监督。

# 中国传统政治哲学的逻辑演绎



简介:张师伟,男,1973年10月出生,山西汾阳人,毕业于南开大学历史学院,专业方向为中国政治思想史,西北政法大学博士生导师,二级教授,政治学一级学科带头人,政治学理论二级学科带头人,政治学理论专业硕士研究生导师组组长,西北政法大学“十二五”科研突出贡献者、首届青年教学名师,校学术委员会委员,中国政治学会常务理事兼副秘书长、中国政治思想史研究会副会长、陕西省政治学会会长、获陕西省第八届哲学社会科学优秀成果三等奖、西北政法大学优秀教学成果特等奖、陕西省高等学校人文社会科学优秀成果三等奖、西北政法大学“十二五”科研突出贡献专家奖、中国政治学会2015年学术年会优秀论文一等奖等,主持国家社科基金一般项目两项,结项(结论为优秀)1项,在研1项,主持国家社科基金重大项目《中国政治思想通史》子课题“先秦政治伦理思想史”1项。在《政治学研究》《社会科学》《天津社会科学》《文史哲》《东南学术》《探索》《探索与争鸣》《理论探索》《理论探讨》等

(上接二版)

首先,提炼和塑造现代化全球治理理念,必须以准确判断和把握全球化发展趋势和国际化时代潮流为基础。只有在准确判断全球化发展趋势,将世界人权事业及其所面临的结构性挑战置于世界政治经济发展的大趋势中去考量,才能提炼和塑造出现代化的全球治理理念。其次,全球治理理念的现代化应当以“多元共治”为本质特征。相较于传统国际政治的排他性支配秩序而言,全球治理现代化本质特征,就在于强调利益主张的多样性和治理主体的多元性。再次,以“多元共治”为特征的现代化全球治理理念,必然要求以治理的合作性为主线。对于具有跨国性、流变性和广泛性的气候变暖、环境污染、国际恐怖主义、网络犯罪、非法移民等顽疾而言,要有效地应对和解决,必须依靠深入广泛的国际合作。因此,现代化的全球治理理念,必须以合作为主线。

SSCI 刊物发表学术论文24篇,其中被人大报刊复印资料全文转载6篇,被《高等学校文科学术文摘》转载1篇,出版个人专著1部,出版合作专著4部。

中国传统政治哲学自近代中西文化两极相逢以来,就在方法论及价值取向方面备受关注。我校张师伟教授主持完成的国家社科基金项目《中国传统政治哲学的逻辑演绎》于2016年5月正式出版。

该课题研究采取观念史方法,回归思想现场,以思想家自身的政治问题及话题为考察对象,再现思想家自身的政治思想逻辑,试图在厘清重要概念及命题的过程中,把握不同时代及不同流派思想家在观念上的相同、相通和互补之处,重现中国传统政治哲学在纲领性概念及核心命题层面上高度统一的理念体系,揭示中国传统政治以理论形式展示出来的恒久的民族共性。

### 萌芽与溯源:中国传统政治哲学的发生学探讨

中国政治思想早期的经历和特征决定了中国政治思想的整体形态、根本问题及基本特征,也从一定程度上规定了中国传统政治哲学发展的大致框架。中国政治思想在文字产生前就已经存在。中国传统政治哲学的演进实质上是向着一个完整的思维及思想体系的逻辑前进,最终形成一个反映民族根本政治属性及理想的政治哲学体系。从某种意义上说,中国传统政治思想的发展就是在孕育和发展着一个独具民族特色的政治哲学体系。

从人类学对文明类型的分析看,成熟的文字系统通常是文明类型明显标志,而中国迄今发现的最早的成熟文字就是殷商中晚期的甲骨文,甲骨文所产生和反映的时代已是一个政治传统初步成型的时代。另外,一个政治传统总是伴随着一定的文献典籍,

并依靠一定的文献典籍来解释和说明,中国传统政治最重要的典籍《诗》《书》等,所刊载的可靠文献的年代则可至少上溯到商王盘庚。上述两个维度的分析表明,中国政治传统在殷商中晚期就已经初步形成。

### 概念与命题:政治哲学的理论推演与逻辑递进

中国传统政治理论在初步觉醒的殷商末期,就展现了其独特的观察、分析视角,形成了特色化的根本问题。殷商晚期的政治思维从实践对领袖政治道德的要求或需求进行思考,将政治思考的根本问题集中到了领袖伦理自觉上。西周初年政治思想中的人的成分得到了较多的肯定,但基本思维方式仍然停留在神学或神话阶段,以一元性的天为根基,以政治伦理约束为要点,服务于血缘层层包裹的亲亲尊尊。两汉政治思想是中国政治思想的体系化时期,先秦各派政治思想在汉代真正形成了一个逻辑上自洽的有机整体。从政治思想体系化的结果看,影响中国传统政治近两千年的儒家经学及其思维方式形成于两汉;从政治社会变迁趋势看,社会各个领域逐渐而又普遍地发生了儒家化现象。魏晋南北朝是中国哲学思想获得大发展的历史时期,中国政治思想也随之发生了重大变化,试图从人本身找到政治的普遍依据。这导致了权威的深刻反省和激烈批判,形成了普遍悲观情绪,而普遍悲观情绪又进一步刺激了人们对生命的激情和依恋。从魏晋南北朝浓郁的形而上学诉求中走出来的中国政治哲学,在随着隋唐帝国秩序的建立在主题上有了划时代巨变。一方面,隋唐时期,中国政治哲学继续追问着形而上的问题,但是又明确地将此类问题归入佛教,通过中国化的佛教在本体论及世界观方面的理论创新,解决了人们关于生死、寿夭、祸福、贫富、贵贱等人生境遇方面的困惑,引导人们建构起了一种积极乐观的人生观;另一方面,世俗主义的抬头又驱使人

们思考不同人等应扮演的政治角色问题,隋唐五代时期思想界对政治角色规范的反思体现了儒家传统重人、重民的指导思想,在确立不同政治角色的行为规范时,思想家所遵循的基本原则和准则均来源于汉代就确立起其权威地位的三纲五常。

宋学既是隋唐以来儒道并重文化格局的深化与进一步发展,也是儒学自汉末魏晋以来的一次政治思想升华。它以心性论的阐释方式替代了汉儒言论的阐释方式,使儒家家常伦理体系获得了必要的本体论与方法论支持,从而摆脱了玄学从本体论及方法论方面给汉儒用天人理论阐释纲常伦理的困惑。

宋学中的政治哲学是中国传统政治哲学发展的新阶段,标志着中国传统政治哲学认识体系的基本完成。它既是中国社会深层结构的哲学表达,也是中国政治社会向着自己的自觉把握,引导着中国传统社会向着自己的根本属性自觉回归。宋学的政治哲学系统地讨论了中国传统政治形成的主要因素,演绎了一个完整而严密的政治推理系统,确保了中国传统政治所必须的一系列必然性保证。

(学生通讯社 宋希青)

