

完善党和国家监督体系的创举^{*}

——国家监察体制改革的回溯与展望

徐小庆

内容提要:监督权是法治国家政治框架中的支柱性权力。纵观世界各国,由于文化传统、政治制度、权力架构等结构性要素的显著差异,监督权的政治属性、价值取向及其在国家权力架构中的定位和作用不尽相同。在党的十八大以来全面从严治党时代背景下动议和推开的国家监察体制改革,作为完善党和国家监督体系的一大创举,经过理论的涤荡和实践的检验正逐步释放出期待中的治理效能,以纪委监委专责监督为主干的监督体系已经成为中国特色社会主义国家治理体系的重要组成部分和标志性构成。因此,有必要对国家监察体制改革进行较为系统的回溯,全面客观评估改革所取得的成效、蕴含的价值以及面临的掣肘,有针对性提出优化改革的路径方案,进而为更深层次、更加彻底、更高质量的改革奠定理论基础。

关键词:党和国家监督体系 国家监察体制改革

一、引言

改革是对既存事物及其运作模式的结构性变革,古往今来的破旧立新均非易事,特别是在改革需求已然迫切但客观条件尚未具备的情况下,改革的启动和持续尤为艰难。国家监察体制改革也不例外。党的十八大以来,党中央基于反腐败斗争的客观形势和现实需要,毅然决定启动国家监察体制改革,旨在构建统一权威高效的反腐败体制机制和制度架构。在全国人大常委会授权开展试点工作^①的基础上,党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出:“完善权力运行制约和监督机制,组建国家、省、市、县监察委员会,同党的纪律检查机关合署办公,实现党内监督和国家机关监督、党的纪律检查和国家监察有机统一,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。”2018年3月,十三届全国人大第一次会议通过宪法修正

* 本文为国家社会科学基金项目“党内监督制度变迁动力与创新趋势研究”(17CDJ006)的研究成果。

① 全国人大关于国家监察体制改革试点工作的授权程序主要分两步:第一步是2016年12月十二届全国人大常委会作出《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》,第二步是2017年11月十二届全国人大常委会通过《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》。

案和监察法,国家监察委员会依法组建、正式挂牌。总体而言,这是一场在党中央主导下充分利用我国已有的政治资源,以相对较低的政治成本和社会成本,积极稳妥有序推进的渐进式改革。

从改革的属性看,国家监察体制改革是关系党和国家事业发展全局的重大政治体制改革,是对我国政治体制、政治权力、政治关系的重大调整,也是基于我国现实政治发展需要对权力监督与制约体系作出的重大制度创新。梳理已有相关文献,不难看出改革之初学术界对这项改革的基本态度差异明显、对立鲜明。一方,马怀德、任进、任建明等认为国家监察体制改革是必要、有益且合法的。马怀德认为,国家监察体制改革是全面从严治党、实现党内监督与人民监督有机结合的需要,是全面依法治国的需要,是推进国家治理体系、治理能力现代化的需要,应当借鉴古今中外有益经验,与时俱进不断创新^①;任进认为,国家监察体制改革,有利于提高依宪执政的能力和水平,有利于在宪法轨道上解决复杂的腐败问题^②;任建明认为,国家监察体制改革所带来的进步与进展是主要的,不仅显著提升国家权力监督的有效性,使国家权力结构实现合理化,还使反腐败和权力监督的效率大为提升^③。另一方,韩大元、童之伟、秦前红等则专注于“凡属重大改革都要于法有据”的宪法制约,对尚未修宪即全面推开国家监察体制改革持保留意见。韩大元认为,在关系国家宪法体制调整的问题上,如没有全国人大的修宪或者决定,常委会无权进行相关的授权行为,目的是维护全国人大的宪法地位,使各种改革具有合法性,尽可能减少改革带来的各种风险^④;童之伟认为,在改革试点全面铺开时,需要创制宪法根据,除修宪外别无选择^⑤;秦前红认为,国家监察体制改革方法论更偏向机关思维,注重理顺执政党领导下的国家监察体系和追求其体系内部秩序,未对国家监察体制整体和各环节提出价值层面的要求,亟须应用程序思维重新检视相关顶层设计方案,从而使我国国家监察体制更符合现代宪法机制^⑥。必须承认,国家监察体制改革的时机、程序、依据等要素的确事关重大,无论支持还是保留,在很大程度上都代表了全党全社会对于在法治轨道上更加坚决有力有效治理腐败的无限期许。

本文认为,涉及国家治理体系的重大改革本身处于动态变化的过程中,改革的机遇稍纵即逝,在特定情境下过度囿于法制条件可能会错失最佳的改革时机。为何改、是否改、如何改,根本上取决于改革的政治正当性和现实必要性,取决于改革所产生和连带生成的综合效能,这是赋予改革合理解释与合法地位的内在逻辑。目前,已有研究往往聚焦于国家监察体制改革的意义、任务、进程或某一方面的制度设计,但系统回顾梳理国家监察体制改革进展及其成效的研究成果并不多见,把学理与实践有机结合起来形成的对策研究更是难得一见,本文试图弥补这一缺憾。

二、国家监察体制改革的回溯与评析

三年多来,国家监察体制已经成为国家治理体系的有机构成,日益展现出在党政融合体制和实践中的治理效能。“执政党以积极治理主义为导向,利用党纪规范与纪检机构对党员干部的监督优势,通过合署办公机制支持监察机关推进监察职能效能化,同时依托监察体制的法治平台履行依法从严

① 马怀德:《国家监察体制改革的重要意义和主要任务》,《国家行政学院学报》,2016年第6期。

② 任进:《宪法视域下的国家监察体制改革》,《行政管理改革》,2017年第3期。

③ 任建明、杨梦婕:《国家监察体制改革:总体方案、分析评论与对策建议》,《河南社会科学》,2017年第6期。

④ 韩大元:《论国家监察体制改革中的若干宪法问题》,《法学评论》,2017年第3期。

⑤ 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。

⑥ 秦前红、底高扬:《从机关思维到程序思维:国家监察体制改革的方法论探索》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2017年第3期。

治党之使命,达到有效治理腐败与法治反腐的有序平衡,实现国家治理体系和治理能力现代化”^①。本部分拟从质效、难点、韧性、张力等四个角度,对国家监察体制改革作一总体上的回溯与评析。

(一)关于改革质效

评判国家监察体制改革成功与否,最终要看改革质效。国家监察体制改革的目标是“整合反腐败资源力量,加强党对反腐败工作的集中统一领导,构建集中统一、权威高效的中国特色的国家监察体制,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖”^②。基于这一目标,可以从三个方面对国家监察体制改革的质效作出评估。

其一,监督和反腐败资源的整合与优化。改革前,纪检机关、行政监察机关、检察机关、预防腐败机构以及审计机关等,分别承担着相应的惩治和预防腐败职能,但没有形成有效应对腐败存量不少、增量持续发生的治理格局和态势。特别是行政监察权隶属于行政权的权力位阶,使其难以具备相对超脱的监督地位,监督对象局限于行政机关及其公务员也使得对非党员公职人员的监督成为空白地带。党的十八大以后,党内监督率先变革,党的十八届六中全会通过党内监督条例,形成了对党员监督全覆盖的党内监督体系,也为实现监察全覆盖指明了方向。国家监察体制改革首先通过调整反腐败机构和职能实现反腐败权限的聚拢,“把行政监察部门、预防腐败机构和检察机关反腐败相关职责进行整合,解决了过去监察范围过窄、反腐败力量分散、纪法衔接不畅等问题”^③。监察法规定,监委有权对所有国家机关及其公职人员行使权力的行为进行监察,消除了改革前公权力监督存在的盲区。党内监督条例和监察法相互支撑,纪法贯通、一体贯彻的工作体制为有效整合并运用监督资源和反腐败力量创造了制度基础和实践条件。

其二,中国共产党对反腐败领导权的坚持与巩固。加强党对反腐败的集中统一领导,实质上是“党管干部”原则的延伸,执政党既要选拔任用干部,又要监督管理干部,通俗地讲,无论“戴帽子”还是“摘帽子”,都应当体现执政党的意志、贯彻执政党的意图。党对反腐败的领导是一种全方位、全过程的领导,主要体现在反腐败的组织形式、职责定位、决策程序、执行过程等方面。监察法在总结实践经验的基础上,明确规定坚持中国共产党对国家监察工作的领导。监察机关同党的纪检机关合署办公,实行一套工作机构、两个机关名称,履行纪检、监察两项职能,建立起“一套人马、两块牌子”的工作模式,对党中央和同级党委全面负责并报告工作,进而保证党的领导在反腐败工作中得以充分体现。

其三,中国特色国家监察体制的形成与发展。监督国家公务员正确用权、廉洁用权是党内监督的题中应有之义,既要加强党的自我监督,又要加强对国家机器的监督。^④中国的政治体制决定了党内监督与国家监督的对象重合度较高,但党内监督无法完全替代国家监督,“党对国家机器的监督,不能像党内监督那样直接实行,而必须通过法定载体来实现”^⑤。这个载体就是国家监察体系,与党内监督体系并轨创设国家监察机关,兼具党的属性与国家属性,体现了鲜明的中国特色。从法律地位看,监察机关从政府组成部门升格为与行政机关并列,成为“一府一委两院”权力架构的重要一环,在法律地位上实现了重大突破。从监察范围看,监察职能适用范围由党政机关向国有企业事业单位、金融机构、高校、村居等广泛延伸,对于党内监督既是适用对象的补充,也是监督领域的延伸。从监察职能看,监察法规定,国家监察委员会的职责是“维护党的章程和其他党内法规,检查党的路线方针政策和决议执行情况,对党员领导干部行使权力进行监督,维护宪法法律,对

① 蒋凌申:《论监察体制改革中的纪法协同》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》,2020年第3期。

② 《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明》,载《中华人民共和国监察法》,第32页,中国方正出版社,2018年第1版。

③ 习近平:《在新的起点上深化国家监察体制改革》,《求是》,2019年第5期。

④ 习近平:《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》,《人民日报》,2016年5月3日。

⑤ 吴建雄:《论国家监察体制改革的價值基础与制度构建》,《中共中央党校学报》,第21卷,2017年第2期。

公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况进行监督检查,对涉嫌职务违法和职务犯罪的行为进行调查并作出政务处分决定,对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责,负责组织协调党风廉政建设和反腐败宣传等”,更加突出了监督、教育、宣传等预防性职责。

(二)关于改革难点

有学者在改革推开之前便未雨绸缪,指出“国家监察体制改革的难点有两个:一是如何实现国家监察机关和司法机关的有机衔接?二是如何监督和制约国家监察机关?”^①显然,这两个问题确属此项改革的难点和重点。从几年来的实践看,还有一个难点,即:如何充分发挥国家监察机关应有的监督效能?这是因为,对违法犯罪问题的调查处置职能仅是监察机关法定职能的一部分,赋予并突出监察机关的监督职权实际上是推动改革的更显著动力之一。据此,我们可以从三个维度分析改革难点的突破。

其一,监察机关监督效能是否充分发挥?腐败现象的生成、发展乃至愈演愈烈,与监督羸弱密切相关。监督对于反腐、防腐具有不可替代的功能,但在改革前相对于查办大案要案所取得的“显绩”,反腐败机关及其工作人员投身监督的意愿并不强烈,投入监督的时间、精力、资源比较有限,追求办案政绩的主观冲动对冲了强化监督的客观需求。同时,长期以来党内执纪审查所带有的神秘化色彩也在一定程度上淡化了外界对于监督存在或有效的期许。由于监督专责机关的定位不清晰、权限不充分,导致无勇气监督、无意愿监督成为普遍性问题,即便具有监督的动力和意愿,无能力监督的现象也不同程度存在。改革后,纪委监委明确监督是第一职责、基本职责,以纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督为主体构建贯通党内外的监督体系,进一步强化监督合力,推动形成有效的权力制约与监督体系。与其说,国家监察体制改革强化了反腐败机构的权威性、统合性,毋宁说国家监察体制改革实现了监督理念的重构和监督范式的重塑。

其二,法法衔接是否高效顺畅?反腐败领域的“法法衔接”,主要指监察机关与检察机关的实体对接和程序对接。国家监察体制改革后,检察机关职责更加聚焦到法律监督上,某种意义上是其宪法定位与法定职权的复归。案件质量是考察监察调查和检察公诉衔接状态的核心要素,也是检验监察调查与检察公诉互相制约原则的重要方面。据最高人民检察院相关通报,2018年至2019年,全国检察机关共受理各级监委移送职务犯罪40326人,其中2018年受理16092人,2019年受理24234人,同比上升50.6%,决定提起公诉28387人,决定不起诉954人;2020年受理移送职务犯罪19760人,已起诉15346人,不起诉662人,不起诉率同比增加0.5个百分点,退回补充调查4013人次,退查率同比减少12.4个百分点。数据显示,职务犯罪案件办理质量逐步提升,监察机关与检察机关互相配合、互相制约的机制功能逐渐显现。

其三,对监察机关的监督和制约是否已经形成?任何权力都要受到监督,不受监督的权力容易滥用甚至导致腐败,包括监督权。监督权主体兼具代表集体意志的“公共性”与代表理性经济人的“自利性”的双重属性,势必面临两者之间的矛盾乃至冲突。改革后,“我们在腐败治理的过程中设置了一个权力相对集中的监察机关,如果不谨慎地加以制约与监督,不仅不利于被调查人员合法权益的保障,恐怕还会滋生更加严重的腐败问题”^②。对于“谁来监督纪委监委”这样一个必须直面的政治关切,党中央从加强政治领导和制度设计层面破题,颁布纪律检查机关监督执纪工作规则和监察机关监督执法工作规定,释放了执纪执法者必须接受监督和约束的法治信号。同时,国家监察体制改革在设计之初也作出制度性防范,不仅创设了党中央集中统一领导反腐败

① 马怀德:《国家监察体制改革的重要意义和主要任务》,《国家行政学院学报》,2016年第6期。

② 张旭、杨丰一:《新时代腐败犯罪的法治防控研究》,《法学杂志》,2019年第9期。

的宏观架构和纪委监委严格向党中央和同级党委报告重大事项的制度化要求,而且重新规范或调整组织架构、决策程序、运转机制、方式方法等,增设纪检监察干部监督机构,实行监督检查和审查调查职能分开、部门分设,从程序上规定调查措施的决定权和执行权严格分离,通过对反腐败权力链条进行适当切分,从内控层面降低纪检监察权的运行风险;在外部监督上,监察法明确了监察机关向同级人大常委会报告专项工作、接受执法检查等规定,相关的实务正在有序推进。据十九届中央纪委四次、五次全会工作报告,2019年全国谈话函询纪检监察干部9800余人,组织处理1.3万人,处分3500余人,移送检察机关150人;2020年全国谈话函询纪检监察干部8781人,组织处理9573人,处分3117人,移送检察机关121人。这说明,纪委监委对执纪违纪、执法违法“零容忍”的态度十分鲜明,刀刃向内的自觉与力度持续彰显;另一方面也说明,防范纪委监委“内部人”出问题不可松懈,仍需更加周密的制度设计。

(三)关于改革韧性

任何一项改革即便经过精心设计,也很难一劳永逸,历史上改革的中断、失败屡见不鲜,改革的韧性与阵痛相互交织、博弈。国家监察体制改革的韧性,集中体现于执政党自我净化能力的显著提升,对党的先进性和纯洁性的有效维护,以及对政治生态的持续改善。

改革前,检察机关是查办职务犯罪案件的重要力量,基层检察机关承担了大量的办案任务,检察系统办案力量与数量整体上呈现“上弱下强”的状态。改革后,职务犯罪案件数量出现一定程度下降是实践中的必然。对此,需要全面客观辩证地加以分析。一方面,监察机关不是单纯的办案机关,改革后与纪委共同履行监督职责,监督成效并不单纯体现为案件数量;另一方面,改革后监督执纪执法的综合成效更直观地体现在运用“四种形态”的丰富实践中,这是保持和增强国家监察体制改革韧性的的重要支撑。据十九届中央纪委五次全会工作报告,2020年全国纪检监察机关运用“四种形态”批评教育帮助和处理195.4万人次,其中,第一种形态,即约谈函询、批评教育133万人次,占总人次的68.1%;运用第二种形态,即给予轻处分、组织调整48.5万人次,占24.8%;运用第三种形态,即给予重处分、重大职务调整7.1万人次,占3.6%;运用第四种形态,处理严重违纪违法、触犯刑律的6.8万人次,占3.5%。通过精准运用“四种形态”,惩治极少数、教育大多数,将党内“惩前毖后、治病救人”方针与刑法的谦抑性原则和认罪认罚从宽制度相贯通,实现了执纪执法重在教育人、挽救人、感化人的耦合与自洽。实践中对综合效能的偏好与追求,对政治效果、纪法效果、社会效果的兼顾与叠加,极大增强了国家监察体制改革的韧性。

(四)关于改革张力

当代中国开展的全面深化改革是一场系统性、整体性变革,不同领域改革有机嵌入改革总体框架,同时也与相关联的其他改革产生联动交互影响。国家监察体制改革所产生的张力主要在于实现了执政党对反腐败实施政治领导与在法治框架下反腐败的有机统一,实现了依规治党与依法治国的有机统一,实现了党内监督与国家监察的有机统一,对国家治理体系和治理能力现代化建设产生了重要的推动作用。

国家监察体制改革作为党和国家机构改革的重要一环,在全面深化改革的系统工程中占据着重要位置,在某种程度上也起到了牵一发而动全身的作用。“从制度规则层面看,国家监察体制改革的实质就是完善现代国家监察制度,因此,必须与我国政治体制改革、经济体制改革等同步。”^①可以预见,国家监察体制改革的推进,对于完善全面从严治党体制机制制度具有促进作用,对于行政体制改革、司法体制改革、权力运行制约和监督机制改革等都具有推动作用。与此同时,

^① 任鹏飞:《渐进与突破:国家监察体制改革的制度考察与分析》,《理论与现代化》,2018年第6期。

相关领域的体制改革对国家监察体制改革也具有倒逼效应,特别是以审判为中心的刑事诉讼制度改革正在不断深化,意味着监察机关必须更加注重提升办案质量特别是遵守刑事审判的证据标准。

三、国家监察体制改革的政治价值、法治价值与治理价值

改革本身所蕴含的价值及其叠加价值需要在更加宽广的视野中才能得以完全呈现。“此次监察体制的重大改革不仅从制度上保障全面从严治党、实现有力防腐肃贪;而且在实现‘推进国家治理体系和治理能力现代化’和‘全面推进依法治国’上迈出了新的步伐,进一步理顺党政关系、党法关系,具有重大的理论和现实意义。”^①基于改革以来纪检监察实践工作的客观呈现,我们可以从政治、法治、治理三个维度,更加清晰地观察和把握国家监察体制改革的價值所在。

(一) 政治价值

1. 政党现代化。政党现代化是政党根据客观环境的变化,主动调整自身结构、思想观念、功能定位、活动方式,使自身的存在和运行更加科学化、规范化、制度化,从而适应和引领国家现代化进程。政党现代化不会自然形成,在动能上取决于政党的自我革命意识,在路径上依赖内外部力量相向推动的改革。中国政党现代化的主体是中国共产党。作为长期执政的大党,其自身现代化程度关系着整个国家和社会的现代化水平。国家监察体制改革与执政党自身的现代化水平息息相关,一方面,国家监察体制改革在党的领导下进行,目的是构建适应现代化要求的执政党领导反腐败斗争的体制机制;另一方面,国家监察体制改革也推动了执政党的现代化进程,监委作为法律意义上的反腐败机构实现了对于单纯作为党内机关的纪委的贯通与融合,通过合署办公体制赋予了党的反腐败专责机关以适当的法律地位,进而将党内活动纳入法治化轨道。

2. 政治现代化。一切公权力都有边界,都在监督下运行,是政治现代化的核心指标。国家监察体制改革以“反腐权力”为着力点,通过重构权力运行程序,改变了监督职能重叠交叉、监督权行使易受干扰等体制性障碍,初步实现了监督权的现代化改造。同时,监委由各级人大依法产生,具有必要的权威性和独立性,由此通过赋予监察权较高的位阶和相对独立的地位,构建起党集中统一领导下的决策、执行、监督既相互协调又相互制约的权力运行机制,更加契合全面建设社会主义现代化强国时期规范权力运行的内在逻辑和客观要求。

(二) 法治价值

1. 法治思维。“法治应该包含两重含义,已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”^②国家监察体制改革是在全面依法治国大背景下展开的,目的是推进反腐败工作的法治化、规范化、制度化。改革前,“两规”作为特定历史条件下形成的反腐败手段,长期饱受合法性不足的诟病。“用留置取代‘两规’措施是党的十九大报告中醒目的法治反腐宣示,留置亦被认为是‘两规’的法治化进阶,是国家监察体制改革过程中实现党纪和国法有效衔接的重要举措。”^③从这个角度讲,国家监察体制改革,一个极为重要的现实意义在于实现了“两规”的法定化、法治化,解决了党内审查于法无据的桎梏,真正把党内执纪审查活动纳入法治化轨道,执纪执法者自身和公众对于反腐败的法治意识、法治思维都随之提升。监察法

① 陈光中、邵俊:《我国监察体制改革若干问题思考》,《中国法学》,2017年第4期。

② 亚里士多德:《政治学》,第199页,商务印书馆,1965年版。

③ 刘艳红:《程序自然法作为规则自治的必要条件——〈监察法〉留置权运作的法治化路径》,《华东政法大学学报》,2018年第3期。

确立了依法开展监察工作的主体、职责、范围、权限、程序、责任等要素,为治理腐败奠定了重要的法治基础。作为法定反腐败机构,监委必须以法治思维和法治方式推进反腐败工作,实现依法反腐、依法控权。正是这样一种独特的以执政党为主导、以法治为遵循的反腐败体制机制,不仅能够对腐败行为施以严厉打击和控制,更重要的是,保障了反腐败的秩序性和稳定性。这种秩序性和稳定性,既关系反腐败工作质量,又关系整个国家有序发展、长治久安等更为重大的国家利益。

2. 程序思维。程序是法治的核心。程序正义是法治正义的基本条件,执法者的程序思维是保障执法公平公正的关键要素。国家监察体制改革所催生的程序思维,集中体现在统一决策、一体运行的执纪执法工作机制上。监察权在运行过程中,无论线索处置、谈话函询、初步核实,还是审查调查、案件审理、移送起诉,都要通过集体研究机制产生,这有别于员额制管理下法官、检察官独立办案的模式,有助于防范执纪执法自由裁量权过大或滥用。比如,在审查调查环节,突出党委的领导,严格报批程序,明确审批权限,严格管控措施使用;再比如,在案件审理环节,坚持审查调查与审理分离、审查审理与复查复议分离,在民主集中制决策程序下形成处理或处分决定。

3. 证据思维。其实质是按照法律标准和法定程序取证。监察法规定,监察机关“收集的物证、书证、证人证言、被调查人供述和辩解、视听资料、电子数据等证据材料,在刑事诉讼中可以作为证据使用”,特别强调取证工作必须全程录音录像。这一规定明确监察机关在监督执纪执法中获取的证据具有刑事司法效力,同时要求证据的提供、收集、审查及其形式必须合法,排除非法证据。可见,国家监察体制改革促使新生的监察机关主动适应刑事审判要求,倒逼监察机关工作人员树立证据思维,实现从偏重主观证据向偏重客观证据的转变,从偏重证据客观性向兼重合法性和客观性的转变。这些变化对于提高案件质量、保障基本人权具有重要导向作用。

(三) 治理价值

1. 治理体系现代化。“国家治理体系即是由各个领域的指导思想、组织机构、法律法规、组织人员、制度安排等要素构成一整套紧密相连、相互协调的体系”^①。从治理体系的视角观察,治理现代化就是要建立一套科学规范的体制机制、系统完备的法律体系和成熟定型的制度体系,进而通过法律运行和制度执行实现国家的现代化治理。在体制机制层面,国家监察体制改革通过对政治权力结构的重塑,确立了“一府一委两院”的全新政治体制;在法律体系层面,监察法和公职人员政务处分法等一批法律法规相继出台,完善了对查处和惩戒违法犯罪的法律法规;在制度体系层面,国家监委还制定了《国家监察委员会管辖规定(试行)》《国家监察委员会与最高人民检察院办理职务犯罪案件工作衔接办法》等制度规定,推动执纪执法制度性规范逐步完善。在构建现代化的国家治理体系视域下,国家监察体制改革遵循成功改革所内含的系统性、整体性、协同性,将反腐败的治理模式与中国国情、政情、社情结合起来,使得腐败治理体系更加科学、完善、有效,也使得国家治理体系更加富有时代性、系统性、创造性。

2. 治理能力现代化。“国家治理能力,是运用国家制度管理社会各方面事业的能力”^②。在我国,衡量治理能力现代化水平的一个重要标准是党的执政能力,集中表现为“包括党和政府在内的多元治理主体要增强按制度办事、依法办事的意识和能力”^③。国家监察体制改革适应并巩固全面从严治党新常态,克服权力结构相对集中、权力关系相对复杂等因素的影响,遏制有法不依、执法不严等办事陋习,启发治理主体按制度办事、依法办事,启发公民有序参与、照章办事,

①② 许耀桐、刘祺:《当代中国国家治理体系分析》,《理论探索》,2014年第1期。

③ 郑言、李猛:《推进国家治理体系与国家治理能力现代化》,《吉林大学社会科学学报》,2014年第2期。

不仅有效提升了执政党和国家治理腐败的能力,也显著提升了全体公民的法治意识、规则意识。这正是治理能力现代化的题中应有之义。

四、国家监察体制改革存在的难点症结和发展方向

改革很难一次性解决所有问题,改革与治理总是处于成效与问题并存的状态,只有不断推进改革创新才能实现螺旋式上升。国家监察体制改革进行到现阶段,经验与成效是主要的,但也面临着一些亟待克服的难点和症结,有的属于深层次的矛盾和掣肘,需要理性看待、深入研究。

第一,如何通过人和制度的统一、政治和法治的统一保证反腐败质效?反腐败如何与分权、法治、程序保障和人权保障等诸价值保持平衡,让反腐败工作遵循法治与人权保障的基本要求,这是本次改革解决的法治难题,在监察机关具体权力运用之中体现出来并引发了争论。^①在我国政治范式和治理体系内,对治理者素质的要求通常高于对治理体系的要求,对治理者政治素质的要求也往往优先于对法治素养的要求,但是毋庸置疑,“治理制度是比治理者素质更具有根本性的因素,因为制度可以改造人的素质,可以制约治理者的滥权和失职”^②。在国家监察体制改革的设计愿景内,执纪与执法相贯通、监察法与刑法、刑事诉讼法有效衔接作为一个原则性要求无疑是科学的,但实操中党内审查与监察调查的行动依据、评判标准可能存在差异。再者,“在监察机关的党内权力、地位远高于公检法的情况下,监察机关的诉讼权力和地位也将对法院产生压倒性的影响”^③,具体到个案处置,政治上的考量和法律上的准绳也可能难以平衡甚至产生冲突。

第二,如何更好发挥监察监督在党内监督中的职能作用以及衔接党内监督与其他各类监督的桥梁作用?在纪委监委合署办公体制下,监察监督既具有法律监督属性,又具有纪律监督属性,既是监察机关独有的监督形式,又是党内监督的重要方式。作为法律性监督,监察监督与人大监督、司法监督之间具有制度性的沟通协作机制;作为纪律性监督,监察监督又是党内监督的法律化呈现。如何把法律性监督与纪律性监督贯通起来,使两者相容相向而非相悖,实现纪律性监督的政治柔性和法律性监督的法治刚性兼容相济,是一个全新的课题。

第三,如何更加有效保障监察机关依规依纪依法履行职权?“纪检监察机关不是天然的保险箱,监督权是把双刃剑,也要关进制度的笼子,自觉接受党和人民监督,行使权力必须十分谨慎,严格依纪依法。”^④改革后监督权聚集可能是党内外最大关切,也是监督权运行过程中的潜在风险。现有的内外部监督制度需要提升针对性和执行力,否则就难以有效限制监察权的成长与扩张,也难以消除外界对于监督主体相对单一、监督权力相对集中的隐忧,这可能是伴随改革始终的一大难题。

党的十九届四中全会对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作出部署以来,国家监察体制应当“坚持和巩固什么”“完善和发展什么”日渐清晰。在这样的时代背景下,国家监察体制改革需要推出更加务实有效的思路措施。

第一,巩固以法治思维和法治方式反腐败的趋势。国家监察体制改革为依法反腐创造了重要的体制条件和制度条件,不仅让党的领导方式和组织原则向国家监督机构输入,同时也让国家层面的法治理念、法治要求以特定的途径和方式反哺党的机构。在法治反腐框架初步确立的情

① 刘艳红:《监察委员会调查权运作的双重困境及其法治路径》,《法学论坛》,2017年第6期。

② 俞可平:《论国家治理现代化》,第11页,社会科学文献出版社,2015年版。

③ 褚福民:《以审判为中心与国家监察体制改革》,《比较法研究》,2019年第1期。

④ 习近平:《在新的起点上深化国家监察体制改革》,《求是》,2019年第5期。

况下,关键要以宪法和监察法为基石,颁布实施旨在规范监察权行使的监察法实施条例,建立健全以规范留置权为重点的配套法规制度。同时,完善刑事诉讼法关于职务违法、犯罪调查权的程序性规定。在执纪执法实务中,对于党内审查中把握政策、看重态度等主观色彩相对较重的变量,应当尽可能证据化、客观化,对于涉案人是否主动投案、什么时间节点主动交代、有无重大立功表现等情节都要以客观证据形式呈现,使职务犯罪案件的证据合乎法律规定、客观真实存在且能证明案件事实,进而保障定性量纪执法的公平公正。

第二,提升纪委监委履行监督职责的效能。党的十九大以来,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐成为深化全面从严治党、推进反腐败斗争的方针方略。“三不”本身蕴含着注重监督的理念和思路,贯穿于监督执纪执法全过程各方面。通过严厉惩治实现“不敢腐”实质上是最有效的监督,依靠制度实现“不能腐”本身就是监督,在监督下养成正确用权的习惯才能真正“不想腐”。实践中,“要把握好治标与治本的关系,坚持一手惩、一手治,以坚强有力的治标行动为治本创造条件,以科学周密的治本举措巩固治标成果、根除病源”^①。应以纪委监委监督引领整个党和国家监督体系的构建和运行,充分发挥其专责监督作用,并统筹党内的纪律监督、监察监督、巡视监督、派驻监督,进而将党内监督与党外监督贯通起来,形成严密的监督体系和有效的监督合力。

第三,增强监察权运行和评估的人民性。“国家监察体制改革的直接内容是实现人民当家作主,它既是人民行使国家权力的有效表达,也是通过国家机构体系实现权力分工和权力监督的反映。”^②国家监察体制的改革和确立,为强化执政党的组织监督创造了实践条件。从根本上规范和约束权力,不仅要发挥以权力控制权力的组织优势,还要把以人民为中心的执政理念运用到权力监督与制约中,依靠人民实现以权利制约权力的理念和行动,让“人民基于法定的权利和程序,享有对于权力过程的参与、监督、评价权”^③。党的十八届四中全会提出“完善人民监督员制度”,中央纪委国家监委建立了特约监察员制度,在此基础上应当引入并完善人民监察员制度。适时开展国家监察体制改革评估,组建包括人大代表、特约监察员、人民监察员等在内的多元评估主体,广泛听取社会各界的意见建议,更加全面准确客观评价此项改革的进展、成效及问题。

第四,强化对监察权的再监督。纪委监委监督是一种内含于政治领导权的政治性监督,在党委领导下履行职责,意味着首先要接受党中央和同级党委的监督。纪委监委合署办公,要求必须健全监察机关、司法机关既相互配合又相互制约的权力运行机制,防止监委以纪委所具有的政治权威和党的机关相对于司法机关的政治优势地位而对司法个案的处置产生不当干预。对于党内外普遍关注的自由裁量权问题,建议纪委监委内部严格遵循集体领导、集体研究、集体决策的程序和机制,特别是依据党的政策和有关法律精神作出的从轻、减轻、免刑等从宽处罚案件,应当按程序听取和征求司法机关的意见,重大疑难复杂案件应当提请各级党委反腐败协调小组审议。同时,还要优化对纪委监委施以外部监督的既定方式和可行路径,依法有序推进监委向同级人大常委会报告专项工作,保障和发挥舆论监督、群众监督作用。总而言之,只有在法治层面明确监察权边界、规范监察权运行,才能实现反腐败的法治化和稳定性。

作者:徐小庆,北京大学政府管理学院(北京市,100871)

(责任编辑:阳军)

① 安治民、江小民:《我国纪检监察体制改革的进路研究》,《云南行政学院学报》,2020年第2期。
② 李少文:《政治体制改革的基本规律——以国家监察体制改革为例》,《广东行政学院学报》,2020年第6期。
③ 桑玉成、舒翠玲:《关于监察体制改革若干基础性问题的思考》,《政治学研究》,2019年第5期。