

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2020.04.012

人大及其常委会监督监察委员会的逻辑与作为

李云霖,银鹰,岳天明

(湖南科技大学 法学与公共管理学院,湖南 湘潭 411201)

摘要:人大及其常委会监督监察委员会是各级人大及其常委会为了保护国家和人民的根本利益,依照法律与党内法规对监察委员会进行监督的理念、制度与行为的总称。这一制度有助于丰富人民当家作主的表现形式,实现公职人员监督全覆盖后的有力监督,保障监察委员会权力依法运行。人大及其常委会监督监察委员会虽然实现了监督职能从试点规定到法制定型的转变,促进了人大监督制度不断完善,推进了我国反腐败形成压倒性态势,但也存在现行监督方式比较模糊、人大监督权与监察委员会监察权不完全协调、人大代表的专业监督能力有待提升等制约因素。这需要从完善人大监督监察委员会原则、释放人大对监察委员会监督的动力、区分监督相对人性质、丰富模式化监督行为、深化法律监督、强化民主课责、提高监督素质等方面加以健全。

关键词:人大及其常委会;监察委员会;监督机制

中图分类号:D921

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2020)04-0086-10

2018年修正的宪法把监察机关与国家行政机关、审判机关和检察机关并列,原来的“一府两院”变成了“一府一委两院”的新格局。根据监察法规定,人大及其常委会对监察委员会的监督,位列第七章“对监察机关和监察人员的监督”中的第一条,足见立法者对人大及其常委会监督监察委员会的重视。中共十九届四中全会通过的《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》(以下简称《决定》)强调,“坚持和完善党和国家监督体系,强化对权力运行的制约和监督”,“健全人大对‘一府一委两院’监督制度”。由于监察委员会性质的独特性,人大及其常委会对其监督在内容、手段、方式上都不同于对其他机关的监督。如何建立、健全人大及其常委会对监察委员会的监督,自然也成为治理体系与治理能力现代化建设中必须面对的重要问题。

一 人大及其常委会监督监察委员会的原理

(一)人大及其常委会监督监察委员会的概念与特征

人大监督权是指各级人大及其常委会为确保国家法律的贯彻施行和维护人民的根本利益,防止行政、司法机关滥用权力,依照法律的规定,对由它产生的国家机关实施的一系列强制性权力^①。就监督监察委员会而言,是指各级人大及其常委会为了保护国家和人民的根本利益,依照法律与党内法规对监察委员会进行监督的理念、制度与行为的总称。我国监察体制改革是党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的过程^②,人大及其常委会对监察委员会的监督不同于其他方式的监督,具有四个主要特征。

(1)民主性。人大及其常委会对监察委员会监督的民主性来源于人民主权。民主选举产生的

收稿日期:2019-02-09

基金项目:国家社会科学基金项目(15BFX076)

作者简介:李云霖(1973—),男,湖南武冈人,博士,教授,主要从事宪法学、行政法学与法理学研究。

①蔡定剑:《中国人民代表大会制度》,法律出版社2003年版,第364页。

②虞崇胜:《“三者有机统一”的有益尝试——基于监察体制改革的过程性分析》,《理论探讨》2018年第4期。

人大代表将不同行业、不同阶层的利益诉求加以表达,通过人民代表大会这个平台,对于监察委员会可能的懈怠、腐败和滥用权力加以监督。因此,人大及其常委会的权力直接来自人民,监察委员会接受人大及其常委会的监督,就是接受人民的监督。此外,人大及其常委会是通过民主的方式集体行使监督权,这种集体讨论、决定问题的方式反映了人民的意愿,也显示出民主性的特征。

(2)权威性。人大及其常委会对监察委员会实施监督,是代表人民对其他国家机关进行最高法律效力的监督,从而保证监察委员会以人民的意志行使监察权,这也是一切权力属于人民的具体体现,具有来自人民民主的权威性。虽然监察法还规定了民主监督、社会监督、舆论监督,宪法还规定了检察机关的法律监督,但在民主性方面都不能与人大及其常委会的监督相提并论。宪法和法律规定,全国人大是最高国家权力机关,地方各级人大是地方国家权力机关,国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。因此,在权力的位阶上,诸如检察机关的法律监督并不能与人大的监督相比。

(3)间接性。人大在行使监督权的时候,一般不能直接去纠正违法行为,主要是通过间接的手段,让监察机关及其工作人员自我纠正,以达到监督效果。这主要是由于各国家机关有各自的职能权限,人大及其常委会只能对其他国家机关进行监督,不能干涉其他国家机关行使职权,也不能侵入其他国家机关的权力核心。这种间接性,可以保证人大及其常委会监督时,不直接干涉监察机关的具体事务,保障监察机关行使职权的独立性。

(4)事后性。对监察委员会行使监督权时,主要是发生在违法行为之后,这样就可以避免人大及其常委会的先前行为对监察委员会行使职权进行干预,从而保证监察委员会独立行使职权。当然,不能把人大监督监察委员会的事后性特征绝对化,需要具体问题具体分析。

(二)人大及其常委会监督监察委员会的法律关系

根据宪法和相关法律的规定,人大及其常委

会监督监察委员会的法律关系主要有主体、客体、内容等要素。

1.人大及其常委会监督监察委员会的主体

法律关系的主体是指法律关系的参加者,即依法享有权利和承担义务的公民、法人和其他组织。人大及其常委会监督监察委员会中法律关系的主体包括监督主体和被监督主体。至于监督主体的行为人,包括专门委员会、人大代表、常务委员会、工作机构等。具体到监督监察委员会,对其工作监督的行为人可以是监察和司法委员会^①。

关于被监督主体,是指那些由人民代表大会及其常委会产生的,向其负责并报告工作的国家机关及国家机关组成人员^②。具体到人大及其常委会监督监察委员会,被监督主体主要包括人大及其常委会通过选举任命而产生的,对人大及其常委会负责并报告工作的监察委员会及其组成人员。不过,由于纪委和监察委员会合署办公,纪委和监察委员会的事项也有党纪和国法的区分^③。因此,监督对象还需要进一步的厘清。

2.人大及其常委会监督监察委员会的客体

法律关系中的客体,主要是指法律关系主体的权利义务所指向的对象,可以分为物、行为、人身和精神产品。人大及其常委会监督监察委员会的客体,主要指监察委员会做出的行为,具体可以表现为超越监察机关职责、违反监察范围和管辖、违法行使监察权限、违反监察程序造成严重后果的违法行为,等等。

3.人大及其常委会监督监察委员会的内容

法律关系的内容是指法律权利和法律义务。人大监督的内容分为工作监督和法律监督。相应地,人大及其常委会监督监察委员会应该也可以分为工作监督和法律监督。监察法第53条中“听取和审议本级监察委员会的专项工作报告,组织执法检查”“就监察工作中的有关问题提出询问或者质询”等是工作监督的明证。至于法律监督,立法法虽然并没有明确监察委员会的立法权,但根据《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》(以下简称《制定监察法规的决定》)中“国家监察委员会根据宪法和法律,制定监察法规”,以及“监察法

^①截至目前,关于监察和司法委员会的职责,全国人大及其常委会还没有做出决定。

^②蔡定剑:《中国人民代表大会制度》,法律出版社2003年版,第370页。

^③段泽孝:《党政合设、合署的历史演进、时代价值与实现路径——基于最佳性考量的视角》,《浙江工商大学学报》2019年第4期。

规不得与宪法、法律相抵触”之规定,自然涉及到法律监督^①。

(三) 人大及其常委会监督监察委员会的价值

在国家监督机制中,人大及其常委会的监督是最重要的监督方式,也是最核心的环节^②。人大及其常委会对监察委员会监督的价值主要体现在三个方面。

(1) 丰富人民当家作主的表现形式。人大及其常委会监督监察委员会体现了人民当家作主的政治地位,是人民管理国家事务的重要表现形式。宪法第2条规定:“中华人民共和国一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”根据该规定,人民按照一定的程序选举产生各级人大,再由各级人大选举产生监察委员会,从而行使人民当家作主的权利。同时宪法和相关法律规定,监察委员会要向同级人大及其常委会负责,报告工作,并接受监督。这样,人民可以通过各级人大及其常委会对监察委员会进行监督,这也是人民意志的具体体现。因此,人大选举监察委员会、监督监察委员会,都丰富了人民当家作主的表现形式。

(2) 实现公职人员监督全覆盖后的有力监督。监察法第15条规定了监察范围,充分解决了原行政监察机关和纪检监察部门的监察对象范围狭窄的问题,有效地实现了对行使公权力的国家公职人员监察全覆盖。但是对监察委员会自身来说,也需要受到监督。此前中共中央确定的《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》中就要求“强化对监察委员会自身的监督制约”^③;监察法中也强调“对监察机关和监察人员的监督”。由此可见,监察委员会虽然对其他国家公职人员行使监察的职责,但作为国家机关,也应该受到监督。监察委员会纳入到人大的监督范围,是“把权力关进制度的笼子”的体现,也是权力制约监督原理在我国国家机构中的运用。

(3) 规范监察委员会权力依法运行的有效举措。监察法规定了监察委员会在行使职权时可采

取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施开展调查。在监察委员会权力运行的过程中,如果其滥用职权侵害监督对象的合法权益,将使国家反腐败工作威信和效率大大降低。由此,亟待对监察委员会权力的运行进行有效监督。人大及其常委会对监察委员会行使职权时的全过程进行监督,可以有效地规范、预防和解决监察委员会在履行职责时滥用权力,保障监察委员会覆盖人员的合法权益。

二 人大及其常委会监督监察委员会的运行

监察委员会是监督国家公职人员的机关,监察委员会及其工作人员也应该受到监督。根据我国法律监督体系的规定,对监察委员会的监督包括人大及其常委会的监督、党的监督、人民群众的监督、社会组织的监督,以及国家监察委员会内部的自我监督等^④。这里主要探讨人大及其常委会对监察委员会的监督运行情况。

(一) 人大及其常委会监督监察委员会的主要监督方式

人大及其常委会监督监察委员会的主要监督方式,可以区分为模式化的监督方式与未模式化的监督方式。模式化的监督方式是指,依据宪法、监察法和有关法律的规定,人大及其常委会对监察委员会的监督方式。这主要有审议通过决定与法案,人事任免,听取和审议专项工作报告,以及专题询问和质询。未模式化的监督方式,是指在实践中广泛存在但监察法里面并没有明确规定,或者在监督法里面有明确规定但在监察法里面没有规定的监督方式。这主要有视察和调研、特定问题调查,等等。

1. 模式化的监督方式

(1) 审议通过决定与法案。监察体制改革,经历了党内探索阶段、试点阶段、推广阶段、法治化初定以及法治化深化阶段。从党内探索阶段到试点阶段,全国人大常委会就已经进行监督,这主要是通过通过对授权决定的审查进行。自2016年1

^①参见《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》(2019年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过),《人民日报》2019年10月27日第2版。

^②姜明安:《国家监察法立法的几个重要问题》,《中国法律评论》2017年第2期。

^③李志勇:《改革再出发,强化自我监督不停歇》,《中国纪检监察报》2018年3月3日。

^④姜明安:《国家监察法立法的几个重要问题》,《中国法律评论》2017年第2期。

月十八届中央纪委六次全会上习近平总书记提出“要完善监督制度,做好监督体系顶层设计”后,2016年12月25日,全国人大常委会通过了《全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》^①;2017年6月底,在总结经验的基础上全国人大常委会审议了监察法草案,从而将党的“开展国家监察体制改革试点”政策主张转化为国家意志^②。推广阶段,2017年11月4日,全国人大常委会通过在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定^③。法治化初定以及法治化深化阶段,2018年3月11日,《中华人民共和国宪法修正案》确立监察委员会作为国家机构的宪法地位;3月20日,全国人大会议通过了《中华人民共和国监察法》。上述过程表明,授权监察体制改革决定以及审议通过宪法修正案和监察法,都是在全国人大及其常委会的监督下进行的。

(2)人事任免。人民代表大会对监察委员会的主要人员享有人事任免的权利,具体是指人大或人大常委会对监察委员会的主要人员进行选举或者任免。授权改革阶段就是按照该方式进行,试点地区监察委员会由本级人民代表大会产生。监察委员会主任由本级人民代表大会选举产生;监察委员会副主任、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。监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责,并接受监督^④。宪法与监察法则规定,人大有权选举或者罢免同级国家监察委员会主任,副主任、委员则由同级监察委员会主任提

请同级人民代表大会常务委员会任免。因此,根据法律规定的权限和程序,监察委员会报请人大任命的监察干部均严格按照党委、人大和监察法的要求来选拔。例如,全国人大十三届全国人大一次会议选举杨晓渡为国家监察委员会主任^⑤,地方人民代表大会选举任命监察委员会主任、副主任、委员等都是人事任免和行使监督权的表现^⑥。

(3)听取和审议专项工作报告。宪法第126条规定了监察委员会对同级人大及其常委会负责,但是没有规定如何报告工作。听取和审议专项工作报告规定在《各级人民代表大会常务委员会监督法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等相关法律中,如听取和审议专项工作报告的年度计划、议题,在听取和审议专项工作报告前,进行调查研究、汇总相关意见;在听取了工作报告后,向本级人大代表报告审理意见、研究处理情况或者执行决议等情况,并向社会公布^⑦。

(4)专题询问和质询。专题询问或质询是指人大常委会组成人员在人大常委会会议上审议工作报告或议案时,向相关国家机关询问、了解相关情况的一种方式,是人大对“一府两院”实施监督的法定形式。人大及其常委会监督监察委员会的专题询问或质询是指人大常委会组成人员在人大常委会会议上审议工作报告或议案时,向相关监察委员会询问、了解相关情况的一种方式,是人大及其常委会对监察委员会实施监督的法定形式。截至目前,还没有见到人大常委会组成人员对监察委员会进行专题询问或质询的实例。

①《全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》,《人民日报》2016年12月26日。

②姜洁:《确立中国特色监察体系的创制之举》,《人民日报》2017年10月7日。

③《全国人大常委会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》,《人民日报》2017年11月5日。

④《全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》,《人民日报》2016年12月26日。

⑤十三届全国人大常委会第一次会议根据通过的议程,分别经表决,任命刘金国、杨晓超、李书磊、徐令义、肖培、陈小江为国家监察委员会副主任,任命王鸿津、白少康、邹加怡、张春生、陈超英、侯凯、姜信治、凌激、崔鹏、卢希为国家监察委员会委员。参见《全国人大常委会任命国家监委副主任、委员》,http://zgjjc.ccdi.gov.cn/bqml/bqxx/201803/t20180327_167338.html。2018年11月16日访问。

⑥根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》等有关规定,任命熊祥、方佟曙为州监察委员会副主任,任命何湘永、颜平均、李卫国为州监察委员会委员。参见《湘西州人大常委会任命监察委副主任、监察委委员》,http://xxlz.xx.gov.cn/zwgk/gzdt/201801/t20180109_853334.html。2018年11月16日访问。会议审议并通过了《长沙县监察委员会副主任、委员任命和宪法宣誓程序》的决定。胡维龙向会议作了人事任命议案说明。拟任的监察委员会副主任、委员先后作了任前发言,他们表示将加强学习,提高自身能力,以饱满的热情、勤勉的态度、廉洁的作风认真履职。长沙县人大常委会组成人员经过审议后,投票表决任命了3名监察委员会副主任,5名监察委员会委员。随后,举行了宪法宣誓仪式,颁发了任命书。参见《长沙县人大常委会任命县监察委员会副主任、委员》,http://www.csx.gov.cn/csx/zwgk/xxgkml/zfxgkml/gzdt75/zwdt18/1798177/index.html。2018年11月16日访问。

⑦2018年7月6日,在南漳县第十八届人大常委会第十一次会议上,南漳县委常委、纪委书记、监委主任杨保东就该县监察委员会相关专项工作情况主动向50余名参会委员作专项报告,并作《监察法》专题讲座。参见《宝塔区人大常委会专题调研监察委员会机构运行情况》,http://www.yasrd.gov.cn/Item/Show.asp?m=1&d=9118。2018年11月16日访问。

2. 未模式化的监督方式

(1) 视察和调研。视察和调研是人大及其常委会行使职权的重要方式,也是人大闭会期间人大代表活动的一项重要内容和常见方式。人大常委会主任、副主任和人大代表可以依照法律的规定,主动视察或者接受监察委员会的邀请视察监察委员会的工作。对监察委员会的职能分工、工作部署、工作情况以及存在的困难、问题等进行了解和询问,并可在视察后提出建议、批评和意见^①。

(2) 特定问题调查。特定问题调查是国家权力机关为了行使职权,就某一特定问题,组成特定的调查委员会进行调查的活动。根据宪法和监督法的规定,人大及其常务委员会认为必要的时候,可以组织关于特定问题的调查委员会。依此类推,人大及其常委会认为监察委员会在行使职权的过程中,需要就某一问题组织调查委员会进行调查的,可以开展特定问题调查。当然,由于监督法、监察法没有明确规定该监督方式,截至目前也没有见到就监察委员会工作进行特定问题调查的报道。

(3) 撤职。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第44条第12项对地方人大常委会的撤职权作了规定。撤职的主体是县级以上地方各级人大常委会,撤职的对象是本级政府个别副职领导人以及政府其他组成人员、人民法院副院长及其组成人员、人民检察院副检察长及其组成人员等。撤职的理由应是有违法失职或有严重错误,轻微错误和非过错去职应用免职手段。2007年实施的监督法对各级人大常委会的撤职权做了系统的规定。截至目前,还没有见到监察委员会成员因工作失职而被人大或者其常委会撤职的报道。

(二) 人大及其常委会监督监察委员会所取得的成绩

从在试点地区开展国家监察体制改革开始,人大及其常委会就对监察委员会进行监督,推动

了监督职能从试点规定到法律定型转变,推进了人大监督制度不断完善,促进了我国反腐败态势的逐步转变。

1. 推动监督职能从试点规定到法律定型转变

2016年11月,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》,部署在3省市设立各级监察委员会,同时强化对监察委员会自身的监督制约^②。2016年12月,全国人大常委会表决通过《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》,其中规定了试点地区监察委员会的产生程序,以及监察委员会主任、副主任、委员的任免方式,同时规定了监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责,并接受监督。2017年11月4日,全国人大常委会通过了在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定,规定了监察委员会产生方式及其组成人员的任免程序^③。2018年3月11日公布的宪法修正案中规定了监察机关由人民代表大会产生,对它负责,受它监督,同时在人大职权中,增设了对监察委员会人员任免,在人大常委会的职权中增加了监督监察委员会的工作等一系列条款。在2018年3月20日,全国人民代表大会通过了《中华人民共和国监察法》,第53条规定了人大对监察委员会的监督方式。

2018年2月12日,全国31个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团的监察委员会及其组成人员已全部按照法定程序产生^④。3月18日,全国人大一次会议第六次全体会议选举产生国家监察委员会主任,这从人事任免上体现出人大对监察委员会的监督。由此,人大监督监察委员会,从在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点起,到宪法修改、监察法出台,最终以法律形式规定了人大对监察委员会行使监督权。这充分说明,从法律规范层面而言,人大监督监察委员会逐步从试点规定向有法可依转变。

^①2018年5月22日上午,省人大常委会副主任曲福田带队调研省监察委员会相关工作。调研组一行就省人大常委会如何依照《宪法》《监察法》规定,对省监察委员会的工作开展监督进行了座谈交流。省委常委、省监察委员会主任蒋卓庆主持座谈会,省监察委员会有关负责同志介绍了省监察委员会的主要职责、组织架构、运行机制等。参见《曲福田在省监察委员会调研有关工作》,http://www.jsrd.gov.cn/sy/xw_syxw/201805/t20180522_496766.shtml。2018年11月16日访问。

^②《中共中央办公厅印发〈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〉》,《中国纪检监察》2016年11月8日。

^③《31省区市监察委员会领导班子全部产生》,《人民日报》2018年2月12日。

^④《31省区市监察委员会领导班子全部产生》,《人民日报》2018年2月12日。

2. 推进人大监督制度不断完善

在人民代表大会制度下,人大及其常委会是国家权力机关,其他机关都由其产生,对它负责,受它监督。2018年宪法修正案把监察委员会纳入到国家机关的行列,与我国行政、审判、检察机关并列。宪法、监察法对人大如何监督监察委员会作出了相关规定,相关组织法和监督法虽还没有修改,但也提上了日程。这都体现出人大对监察委员会监督的规定正在逐步完善。实践中,人大监督工作在探索中不断推进。2018年5月31日,山西省委书记、省人大常委会主任骆惠宁指出,省人大常委会认真贯彻省委要求,精心组织实施,继省十三届人大常委会第二次会议首次听取和审议省监察委员会专项工作报告之后,从4月中旬开始又认真组织开展对监察机关的执法检查 and 询问,进行了新的探索实践,收到了较好效果^①。山西省人大及其常委会在不断探索和完善人大监督监察委员会的过程中,也给其他各地区人大及其常委会的监督工作提供了宝贵的经验,进而不断完善人大对监察委员会的监督方式。

3. 促进我国反腐败态势的逐步转变

十八大以来,反腐败经历了“形势依然严峻复杂”“压倒性态势正在形成”“压倒性态势已经形成并巩固发展”和“巩固发展反腐败斗争压倒性胜利”几个阶段。反腐败成绩的取得,监察体制改革把制度优势转化为治理效能发挥了至关重要的作用,但同时与其他监督体系的合力密不可分,更与人大对监察机关的监督密不可分。实践中,人大常委会参照监督法及实施办法的有关规定,科学设计方案,精心设置程序,构建起于法有据、规范严密的监督工作机制来进行监督。通过人大及其常委会对监察委员会进行监督,“避免了地方监察权行使中的监察权地方化、腐败治理标准地方化、腐败治理生态难以彻底更新的影响”^②。因而在人大的监督下,监察委员会能更好地行使职权,促进我国的反腐败形成压倒性态势。

(三) 制约人大及其常委会监督监察委员会实效的因素

从2016年11月在试点地区北京市、山西省、

浙江省设立监察委员会,到2018年3月监察法出台、各级监察委员会正式成立,不到两年的时间,取得上述成绩实属不易。但从人大监督的实际来看,监督主体动力不足,刚性缺乏,弹性有余;而且有的被监督相对人表现出对人大监督意识的淡薄,人大监督监察委员会更多地停留在一种应然认同与价值宣示。

1. 现行人大及其常委会监督监察委员会的方式较为软弱

目前,各级人大及其常委会对监察委员会工作的监督采取的手段,主要包括调研、听取和审议监察委员会的专项工作报告等。如江苏省人大常委会副主任曲福田率省人大调研组到省监委调研,对省监察委员会的工作表示充分肯定,但也提出了一些意见和建议^③。南京市市人大常委会主任龙翔率部分市人大常委会组成人员和市人大代表,调研市监察委员会工作,听取了监察委员会的工作报告^④。上述人大及其常委会对监察委员会进行调研,基本上都是通过听取工作报告,然后提出意见和建议的方式来实现的,总体上看比较温和。而很少有采用刚性的监督手段,如提出质询案、实施专门问题的调查以及提出撤职案等等。这种温和的监督方式,在监察委员会设立之初是比较合理的,但是监察法颁布施行后,人大对监察委员会的监督,从试点地区到全国推广的过程中,如果一直采用温和的监督方式,有可能很难满足监督监察实践的需要,难以应对监察过程中出现的各种问题。

2. 人大监督权与监察委员会监察权存在不协调因素

宪法、监督法等相关法律规定了各级人大及常委会实行集体负责制,按照民主集中制的原则,集体行使监督职权。人大作为国家权力机关,对其他国家机关行使监督权,当然包括监察委员会。但对于监察委员会来说,其监察对象是全覆盖的。监察法第15条规定的监察对象中包括人民代表大会及常务委员会中的国家公职人员。这就会出现“监察全覆盖”与“监察委员会受到人大监督”如何处理的难题^⑤。相较于人大对其他国家机关的监督而言,对监察委员会的监督更为特殊,监察

①杨文:《省十三届人大常委会第三次会议闭幕》,《山西日报》2018年6月1日。

②于安:《反腐败是构建新国家监察体制的主基调》,《中国法律评论》2017年第2期。

③顾敏:《省人大常委会调研监察工作》,《新华日报》2018年5月23日。

④《市人大常委会调研市监委工作》,《南京日报》2018年4月19日。

⑤秦前红:《国家监察体制改革宪法设计中的若干问题思考》,《探索》2017年第6期。

委员会的监督者与被监督者的身份有所重叠,监察委员会本身就是监督者,监督国家公职人员的廉洁状况和依法履职的情况,同时又受到人大的监督,这可能会影响人大监督的实效。同时,监察法中虽然没有提及监察委员会可以监督人大代表,但人大代表实行的是兼职代表制度,大部分是公务员。这些人大代表除了每年开人大代表会以外,其余时间都在自己的工作岗位上做本职工作,其在本职工作上受到监察委员会的监督,但其在作为人大代表行使监督权的时候,有可能出现不敢或不愿提出有针对性的意见,或者利用监察委员会专项工作报告的投票权,影响监察委员会对其履行公职行为的监督,这使监察委员会的专项工作报告不能得到公正、客观的评价。因而,人大行使监督权与监察委员会行使监察权之间,尚未能找到最佳的平衡点。

3. 人大代表专业监督能力有提升空间

要想对监察委员会进行有效监督,监督者必须具有专业能力,能发现监察工作中的问题并提出建议。实践中,由于我国人大代表数量过于庞大,且绝大多数是兼职代表,兼职和非专业化直接导致了人大代表难以胜任人大监督工作的职责。而且,监察委员会的工作是对国家公职人员进行监督,并不是完全公开的,人大代表不大了解他们的工作性质,大多数人大代表只能通过听取监察委员会委员的专项工作报告接触监察工作,因而有很大的局限性。部分地方人大代表想要积极建言献策,但因为缺乏相应的法律知识和对监察工作的判断能力,在监督的时候就会显得心有余而力不足,不能充分表达出自己的监督意见。此外,在人大及其常委会代表中,各级政府行政官员占绝大多数,这类代表一方面由于自身工作任务繁重,需要忙于政府的日常工作,无暇顾及代表的工作,容易出现代表缺位的情况,就更不用说对监察委员会进行有效的监督了。

三 健全人大及其常委会监督监察委员会的对策

适应政治体制改革与国家发展的需要,各级人大及其常委会在监督监察委员会方面都进行了自我完善和发展的工作,体现了权力机关的自主性与制度创新的自觉性。然而,与国家治理现代

化的目标和人民群众不断发展的权利要求相比,监督工作总体上依然是人大工作的薄弱环节。适应世情、国情和党情深刻变化的需要,由支持式监督转为制导式监督将是更为理性的选择:由于各级人大及其常委会代表人民的主体地位,应具备国家大政方针的导向功能;而使每一个国家机关违法行使权力时都可以招致其他国家机关的立即反应从而达到权力运行的有序和均衡,需要具备制约功能。依循人大制度建立的初心和监察体制改革的动因、手段与目标,针对人大监督监察委员会过程中产生的问题,需要从建立一个具有公信力、制度化的途径来解决,防止权力滥用、公权私用,确保人民赋予的权力只能用来为人民谋利益^①。

(一) 健全人大及其常委会监督监察委员会的原则

健全人大监督监察委员会的原则,可以让人大在监督过程中有法可依,有规可循。在此基础上根据不同的情况采取法定的监督方式,强化人大对监察委员会的监督。

(1) 贯彻依法监督原则。目前,宪法中已经增加了监察委员会的相关内容,制定了监察法规定监察委员会应受到人大的监督,为其他法律的修改提供了参考依据和法理支撑。但还应该修订监督法、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。在修订过程中,应该考虑监察委员会的特殊性。监察委员会虽然与“一府两院”并列,但是还有着自身的特性,应结合监察委员会的工作职责和试点地区对监察委员会监督累积的经验和出现的问题,有针对性地进行修订。

(2) 坚持党的领导原则。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。坚持党的领导,是人大及其常委会行使监督权必须坚持的指导思想和政治原则。人大监督监察委员会时,也应贯彻中国共产党的方针政策,在思想上与党中央保持高度一致,坚决维护中央权威。坚持在党的统一领导下开展工作,保证党通过人大对监察委员会的监督来实现对整个监督制度的领导。

(3) 集体行使职权原则。宪法第3条规定,中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原

^①《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,《光明日报》2018年3月5日。

则。监督法第4条规定,各级人民代表大会常务委员会按照民主集中制的原则,集体行使监督职权。这些原则同样适用于人大及其常委会对监察委员会的监督。人大代表和常委会组成人员都是由人民选举产生,代表人民管理国家事务,且人大及其常委会讨论决定的监督职权问题都有着事关全局的特点。人大及其常委会只有发扬民主才能代表人民行使好国家监督权力,才能更好地对监察委员会进行监督,真正实现全心全意为人民服务。

(4)和而以进的双赢共赢多赢原则。我国是社会主义国家,人民代表大会制度就是建立在国家各个政治集团和各个政党利益根本一致的基础之上的根本政治制度,全国人大及其常委会作为国家最高权力机关体现了人民利益高度一致、高度统一的政治格局,体现了人民主权思想在代议制中的核心地位,反映了人民监督的重要政治制度形式。由于社会主义制度下全体人民的根本利益一致,这一物质基础决定了中国国家权力机关同监察委员会的根本目标和根本任务是一致的,人大作为国家权力机关对监察委员会的监督工作,其目的和结果理应是共同前进。人大及其常委会监督监察委员会也是如此,将观察问题的视角稍作切换,就会发现相互制约与相互监督之间并不存在不可逾越的障碍,而是浑然一体、有机统一的,对此只要从制约与监督两者在目的和功能上的一致性即可获得证明。任何代议监督,其目的绝对不是为了找麻烦,而是要与政府形成一种角色对抗关系,其最终目的都是为了治理好国家,维护公民的基本权利,只是各机关所扮演的角色不同而已^①。人大及其常委会监督监察委员会,其最终目的自然也是从监督的角度治理好国家,维护公民的基本权利。

(二) 释放人大对监察委员会监督的动力

制度变迁不会凭空发生,制度运行现状也不会毫无理由地改变。历史上的巨变都是在经济、社会、政治与文化发展到一定阶段的时候,政治人物审时度势、因势利导而发生的。我国的人民代表大会制度对于人民行使权力的国家权力机关的权力结构设计,明确了人民除依据法律直接行使一定的管理国家事务的权力外,主要通过国家的各级、各类机关监督权的行使,确保法律正确实施

来实现自己管理国家的意志,保证社会政治生活的民主化。同时,世界各国政治制度发展史表明,监督制度在现代民主制度中的地位越来越重要。人大及其常委会站在人民代表大会制度下推进民主法治建设的第一线,人大及其常委会监督监察委员会作用发挥不好,直接影响到人民对这一根本制度以及监察制度的评价与认同。人大及其常委会充分立足人民,基于市场经济的力量、依法治国的需要、社会变迁的动力以及中国共产党依法治国依法执政的需要,是提高监督监察委员会实效的不竭动力^②。

(三) 区分监督相对人的性质

监督相对人即被监督主体,是指代议监督法律关系中与监督主体相对应的另一方当事人,即监督主体监督行为指向的国家机关及其组成人员。监督相对人包括基于“产生”关系的本级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院等国家机关(包括由人大及其常委会选举或任命的重要国家机关工作人员)和未基于“产生”关系的政党、财政拨款的社会组织、国有企事业单位以及下一级人民代表大会及其常务委员会等。各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关,国家、省、市、县监察委员会同党的纪律检查机关合署办公。根据法律规定,监察委员会由人民代表大会产生,但党的纪律检查机关并非由人民代表大会产生,于是合署办公的纪委监委既有“产生”关系的部分,又有非基于“产生”关系的部分。因此,从外部来说,人大及其常委会对于监察委员会的监督,应该不同于对本级人民政府、人民法院、人民检察院等由人民代表大会产生的国家机关的监督。从内部来说,监察委员会调查职务违法和职务犯罪,开展廉政建设和反腐败工作,在办案中明确区分违纪与违法。人大监督监察委员会时,是否对监察委员会就违纪与违法处置行为的监督加以区分,以及如何区分,值得进一步深入探讨。

(四) 丰富模式化监督行为

虽然宪法、监察法都规定了各级人大及其常委会监督本级监察委员会,但在监督方式上,监察法仅仅规定了听取和审议本级监察委员会的专项工作报告、组织执法检查、提出询问和质询四种方式。根据法无授权不可为原理,人大及其常委会

^①甘超英:《德国联邦议院的调查权》,《中外法学》1998年第1期。

^②李云霖:《人大监督权优效运行机制研究》,山东人民出版社2012年版,第135-146页。

对监察委员会的监督,目前还不能采取特定问题调查和撤职等刚性监督方式。这也是截至目前没有看到该类监督行为适用的原因。但是,如果缺少刚性监督手段,人大及其常委对其制约将难以有效进行,从而极有可能导致监察权的违法扩张。而且,只要监察权的行使被要求需要符合立法的文字与精神,只要监察权的行使不能被假定一贯合法,就有必要使监察权受制于立法机关的刚性监督。适时修改监督法,将监察法中未模式化但在监督法中已经模式化的规范性文件的备案审查、特定问题调查、撤职等监督方式纳入各级人大对监察委员会的监督。同时,也应当注意实践中积累的经验模式化为人大监督监察委员会的方式,如可以考虑将述职评议等软性监督模式化纳入各级人大常委会的监督方式。

(五) 深化人大对监察委员会的法律监督

党和国家的重要决定,对于加强人大的合宪性审查、规范性文件备案审查等法律监督做了明确规定。人大及其常委会加强对监察委员会的法律监督,还需要在如下方面做出努力。首先,促使监察法规进入宪法、立法法和组织法,并明确其位阶地位从而确立监督的层级体系。宪法、立法法和相关组织法设定了一个位阶体系,内在要求下位法遵从上位法,构建了一个“一元两级多层次”的立法体制^①。从行使立法权的主体来看,主要有权力机关立法、行政立法、军事立法三个类别,形成了宪法、法律、行政法规、地方性法规、规章的效力位阶。虽然有《制定监察法规的决定》作为依据,但是宪法、立法法和相关组织法的明确规定及其明确的位阶与层级体系,更能确保法律监督工作的健康开展。其次,即使相当于国务院行政法规的地位,也需要特别注意立法法第8、9条所

确立的绝对法律保留和相对法律保留事项^②。事实上,监察法中有许多条文与“限制人身自由的强制措施和处罚”有关,而这是绝对法律保留的事项。再次,建立人大监督监察委员会规范性文件的审查基准制度。《法规、司法解释备案审查工作办法》第38、39条虽然规定了合法性与适当性审查的标准与条件,但还有深化的空间。以基本权利为例,包括公民参与政治生活方面的权利和自由、公民的人身自由与信仰自由、公民的社会、经济、教育和文化方面的权利,等等。就合法性审查而言,公民基本权利领域中的犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚应采用严格审查基准;对非国有财产的征收和公民其他权利如受教育权宜采用宽松审查基准^③。

(六) 强化监督的民主课责

权责统一是法治原则的基本原理,监督职权与法律责任是相等同的,它们是矛盾的统一体。我国强调党纪课责、政纪课责与法纪课责^④,但人大监督的民主课责问题一直是薄弱环节。从监督法的规定看,虽然在监督相对人的监督责任上有所强化,如对撤职案的审议和决定作了具体的规定,但是在监督相对人谁负责任、应负何责任、如何负责任方面,监督法仍然没有摆脱局限,导致监督权的权责不统一。从人民主权的观点而言,民主课责是有效地将政府的行动,联接到民主授权机制锁链当中的关键一环,由民选代表对于政府进行有效的控制。因此,如果监督相对人不认真履行宪法、法律和法规所规定职责,致使失去应有的法律秩序,就要依法追究有关监督相对人的责任,才能保证人大及其常委会对监察委员会的刚性监督^⑤。

①周旺生:《立法学(第2版)》,法律出版社2009年版,第149-150页。

②立法法第九条规定,本法第八条规定的尚未制定法律的事项,全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定,授权国务院可以根据实际需要,对其中的部分事项先制定行政法规,但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。

③李云霖:《论人大监督规范性文件之审查基准》,《政治与法律》2014年第12期。

④党纪课责是指违反党纪的问题,中国共产党在国家政治生活和社会生活中居于领导地位,很多方面工作的好与坏、成绩与问题,往往同党员、特别是党员干部分不开。违反党纪的,由党组织去处理。比如,有的党员违法乱纪,党的纪律检查机关提出撤销他的党内外一切职务。政纪课责是指行政内部对政府工作人员的处理,主要有上级政府对下级政府的监督,有政府对所属部门的监督,还有监察、审计、财政等专项监督。法纪课责是指违法犯罪由司法机关进行课责。我们已经建立并完善党内监督制度,以解决党纪问题;已经建立并在逐步完善行政监督制度,以解决政纪问题;已经建立并在逐步完善司法监督制度,以解决法纪问题。参见杨景宇:《监督法辅导讲座》,中国民主法制出版社2006年版,第4-6页。

⑤当然,鉴于监察制度处于法制化初定后的适用阶段,容错机制的建构也必不可少。现在,容错机制已经在中央文件和地方政府文件中得到不同程度的体现,但是法制化的程度有待提升。因此,激励与容错机制需要以法治思维作为指导,要与监察委员会改革创新范围、程度等相适应。

(七) 提高人大工作人员和人大代表的监督素质

人大对监察委员会进行监督,对各代表的法律知识的要求很高。首先,各级人大及其常委会组成人员应该加强对常用法律的学习,定期举行有关法律的学习和考试,提高他们对法律专业知识的理解和应用能力。这可以使其对监察委员会提出的意见或者建议更加专业,从而提高参与管理国家事务的能力和水平。其次,应该赋予人大代表一定的知情权,畅通人大代表与监察委员会的沟通渠道,让他们提前熟悉监察委员会的工作

内容、工作方式等履职情况。同时,监察委员会在工作中,应加强与本级人大代表及人大常委会工作部门的沟通,经常性地报告动态情况。监察委员会还要认真接受人大常委会组织的执法检查、视察和工作评议,如实报告法律实施情况和工作状况。最后,在人大代表的选举上,应减少政府行政官员的比例,增加有法学专业知识和专业背景的人员,使人大的监督专业化、专门化,让“专业人员来监督专业人员”,更好地发挥人大的监督效果。

Logic and Act: The People's Congress and Its Standing Committee's Oversight of the Supervisory Committee

LI Yun-lin, YIN Ying & YUE Tian-ming

(School of Law and Public Administration, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

Abstract: The people's congress and its standing committee's oversight of the supervisory committee refers to the concept, system and act of the people's congresses and their standing committees at all levels to supervise the functions and powers of the supervisory commissions for protection of fundamental interests of the state and the people in accordance with laws and the Party's rules. It is helpful to enrich the forms of people's mastery, realize the powerful supervision after full coverage of national supervision, and to ensure the legitimacy of the operation of the commission's power. Although it has realized the transformation of the supervision function from the pilot regulation to the fixed legal system, promoted the continuous improvement of the supervision system of the people's congress, and boosted the overwhelming trend of anti-corruption in China, there are still some constraints like vagueness in some rules, incompatibility between the supervisory power of the people's congress and that of the supervisory commission, and incompetency of oversight ability of the people's congress representatives. These need to be enhanced from the following aspects such as perfecting the principle of oversight, releasing impetus of oversight, distinguishing the nature of the oversight counterpart, enriching the oversight behavior mode, deepening the legal supervision, strengthening the democratic responsibilities in supervision, and improving the oversight ability.

Key words: people's congress and its standing committee; supervisory commission; supervisory mechanism

(责任校对 游星雅)