

“纪委”与“监察委”合署办公的现实问题与解决路径 ——以政治系统论为分析视角

吕永祥, 王立峰

(吉林大学行政学院, 吉林长春, 130012)

摘要: 纪委与监察委合署办公是国家监察体制改革的一项关键内容, 对党和国家监督体系具有系统性和联动性的影响, 涉及纪检监察系统内部不同政治主体之间以及纪检监察机关与其他权力监督机构之间的互动关系。以政治系统论作为分析视角, 结合对试点地区留置案件的案例分析可以发现, 纪委与监察委合署办公存在如何处理坚持党的领导与保障监察委依法独立行使监察权、如何构建纪法衔接的有效机制、如何用留置取代“两规”和谁来监督纪检监察机关四大问题。鉴于此, 进一步完善纪检监察合署办公体制, 可以将改善党的领导方式与保障监察委依法独立行使监察权统一起来、优化用留置取代“两规”的法律规范与实践举措、健全纪法衔接的领导体制与工作机制和构建纪检监察机关的全方位监督机制作为四条有效路径。

关键词: 国家监察体制改革; 监察委员会; 合署办公; 政治系统论; 留置案例

中图分类号: D630.9

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2018)03-0115-08

2017年10月18日, 习近平总书记在党的十九大报告中指出: “深化国家监察体制改革, 将试点工作在全国推开, 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。”2017年10月26日, 中央纪委副书记肖培在解读十九大报告专题新闻发布会上明确指出, 中国共产党纪律检查机关(以下简称“纪委”)与监察委员会(以下简称“监察委”)合署办公是理解国家监察体制改革的关键词之一。截至2018年3月底, 国家、省、市、县四级国家监察机关已经全部组建完成, 纪委与监察委合署办公体制随之在全国范围不断推广开来。但是目前学术界对纪委与监察委合署办公的理论研究却相对滞后, 呈现碎片化的状况。鉴于此, 本文以纪委与监察委合署办公作为研究对象, 以政治系统论作为分析视角, 按照“构建理论分析框架——总结现实问题——提出解决路径”的逻辑思路依次展开, 力求在全面归纳纪委与监察委合署办公中存在的现实问题的基础上, 提出有针对性的解决路径。为进一步完善纪检监察合署办公体制提供理论参考和对策建议。

一、文献综述与问题的提出

纪委与监察委合署办公既是国家监察体制改革的重要制度安排, 又是对原纪检监察合署办公体制的继承与发展。目前学术界围绕国家监察体制改革和原纪检监察合署办公体制这两个研究领域分别取得了较为丰硕的研究成果, 但是对纪委与监察委合署办公这一交叉领域的研究却相对不足。

首先, 从现有研究的系统性来看, 目前学术界大多将纪委与监察委合署办公作为国家监察体制改革的一项局部内容对其展开碎片化的研究, 将其作为一个独立的议题并对其进行专门系统的研究的文献还相对缺乏。为数不多的碎片化研究主要是从纪委与监察委合署办公的历史溯源^[1]、纪委与监察委合署办公与原纪检监察合署办公体制的区别^[2]、纪委与监察委合署办公在加强党对反腐败体系的统一领导^[3]、实现反腐败执纪与执法的有效衔接中的实践意义^[4]等角度展

收稿日期: 2017-11-07; 修回日期: 2018-01-29

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进研究”(17JZD003); 国家社会科学基金一般项目“中国特色社会主义法治视域下党内法规与国家法律的衔接与协调研究”(17BFX017); 吉林大学廉政智库建设项目“中国特色‘猎狐’行动的国际合作机制研究”(2017LZZKY006)

作者简介: 吕永祥(1988—), 男, 安徽亳州人, 吉林大学行政学院博士研究生, 主要研究方向: 国家监察体制改革, 联系邮箱: m18843016180-1@163.com; 王立峰(1976—), 男, 辽宁鞍山人, 吉林大学行政学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 国家监察体制改革

开。完善纪委与监察委合署办公体制需要理论研究,坚持实践导向和问题导向。现有纪委与监察委合署办公研究主要集中在阐释理论内涵与现实意义等方面,对现实问题及其解决路径的研究相对薄弱。虽然有少数学者对纪委与监察委合署办公亟须解决的谁来监督纪检监察机关^[5]、如何用留置取代“两规”^[6]等现实问题及其解决路径有所涉及,但是研究的全面性和系统性有待进一步提升。

其次,从现有研究的时效性来看,目前学术界对党的纪律检查机关与国家监察机关合署办公的研究,主要集中在原纪检监察合署办公体制中党的纪检机关的职能定位^[7]、党政合署办公的形态演进与改革策略^[8]、原纪检监察合署办公体制对于实现国家治理体系与国家治理能力现代化的实践意义^[9]等方面。对纪委与监察委合署办公这一国家监察体制改革的最新产物缺乏及时的研究。虽然有学者分析了原纪检监察合署办公体制存在行政监察职能被屏蔽^[10]、纪委与行政监察机关职责区分不够规范^[11]等现实问题及其解决路径,但是纪委与监察委合署办公与原纪检监察合署办公体制有很大的区别,纪委与监察委合署办公的初衷就是为了解决原纪检监察合署办公体制存在的问题。对纪委与监察委合署办公亟须解决的问题进行及时甚至前瞻性的研究具有重大意义。

上述研究成果为本文对纪委与监察委合署办公亟须解决的现实问题及其解决路径进行深入的探讨奠定了基础,同时也存在可以进一步拓展的研究空间。为进一步提升对纪检监察机关合署办公体制的理论研究的及时性和系统性,本文将新设置的纪委与监察委合署办公体制作为一项独立的研究议题,坚持实践导

向,对其开展专门系统的研究。纪委与监察委合署办公对党和国家监督体系具有系统性和联动性的影响,既涉及纪检监察系统内部监察委与纪委之间、不同内设机构的互动关系,也会影响监察委与党委、纪检监察机关与其内部与外部监督主体之间的互动关系。以政治系统论作为纪委与监察委合署办公体制的分析视角具有理论视角上的可行性与契合性。基于此,本文将政治系统论作为分析视角,将党和国家监督体系视为一个政治系统,将纪检监察系统、党内监督体系和国家公权力监督体系视为三个子政治系统。从纪检监察系统内部不同政治主体之间的互动关系以及纪检监察系统与党内监督体系、国家公权力监督体系等子政治系统之间的互动关系两个维度出发,从监察委与党委之间、监察委与纪委之间、纪检监察机关不同内设机构之间、纪检监察机关与其内部与外部监督主体之间的互动关系四个方面,全面分析纪委与监察委合署办公中存在的现实问题及其解决路径。具体见图1。

二、纪委与监察委合署办公亟须解决的现实问题

(一) 如何处理坚持党的领导与保障监察委依法独立行使监察权之间的关系

首先,从监察委与党委之间的互动关系来看,一方面监察委是“党统一领导下的国家反腐败工作机构”,纪委与监察委合署办公的重要目标是加强党对国家腐败治理体系的统一领导,坚持党的领导是我国监察制度的特色和设置反腐败机构的基本原则。另一方面,在西方反腐败机构研究者看来,“独立性是反

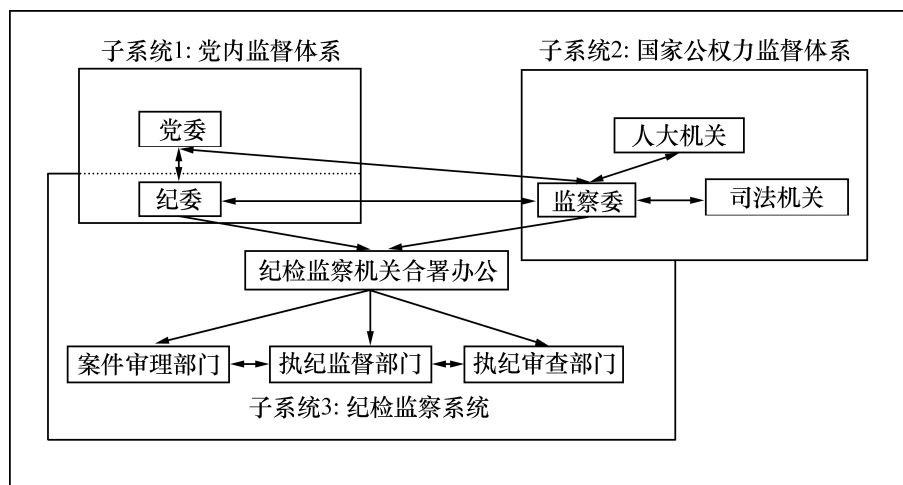


图1 党和国家监督体系内部纪检监察系统与其他子系统互动结构图

资料来源: 本图系笔者自己制作, 双向箭头表示互动关系, 党内监督体系和国家公权力监督体系中只列举了最重要的监督主体。

腐败机构有效运行的一个必要条件”，“它能够保障反腐败机构开展腐败案件调查的公正性和无偏私”^{[12][6]}。而反腐败机构的负责人直接对最高行政首长或立法机关负责的单一领导体制正是反腐败机构职权独立的制度保障。基于我国反腐败机构设置的特色与西方反腐败机构设置的一般经验之间的具体差异，如何从理论上阐释清楚在我国坚持党的领导与保障监察委依法独立行使监察权之间的辩证统一关系，是目前关于深化国家监察体制改革学术界亟待研究与回答的一个重要问题。对上述问题的回答，不仅有助于消除西方学者对我国反腐败模式和监察制度的误解^[13]，而且关系到对中国特色社会主义监察制度的特色乃至优势的理论阐释，是进一步阐明以政党为中心这一中国反腐败体系与国家监察制度的特色的关键^[14]。但是需要指出的是，对于“如何处理坚持党的领导与保障监察委依法独立行使监察权之间的关系”这一重要问题，目前学术界还缺乏深入和系统的理论研究。

其次，从运行实践的角度来看，立案调查、批准采取留置措施和做出处分决定等重要事项由谁决策是揭示党委与监察委之间的互动关系特别是揭示监察委是否独立行使职权的一个重要维度。从对北京市通州区监察委留置第一案的案例分析可以发现，在由党委主要负责人做出立案调查、批准采取留置措施等重大决定的试点模式中可能蕴含着干扰监察委依法独立行使监察权的风险。2017年4月7日，北京市通州区永乐店镇财政所出纳李某因涉嫌利用职务便利将公款转入个人股票账户用于股票交易，被通州区监察委报经区委同意后立案调查并采取留置措施。从被披露的相关新闻材料来看，在该案中对留置措施的使用和解除，都是由区委书记杨斌审批的^[15]。与之相类似，杭州市上城区监察委留置第一案也是由区委书记审批的。不仅如此，这种由党委主要负责人审批是否采取留置措施和是否予以立案调查的模式还被写入了地方制度规范之中。按照《北京市调查措施使用规范》的相关规定，采取留置措施需“报同级党委主要负责人批准，予以立案审查(调查)”，“市纪委市监察委机关对局级或相当于局级的监察对象采取留置措施的，还需报市委主要领导批准”，“区级纪检监察机关对处级或相当于处级的监察对象采取留置措施的，还需报区委主要领导批准”。上述留置审批和立案调查模式虽然从体现党委对采用留置措施的重视与慎重程度、为后续留置案件积累经验等方面来看具有一定的合理性，符合特定时期的需要，但是将其写入制度规范之中则有值得商榷之处。职权独立是国家监察机关设置的一个基本原则。《中华人民共和国监察法》(以下简称《监

察法》)第一章第四条规定：“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。”基于此，对于监察委而言，留置措施的审批、立案调查和处理决定等重大事项的决策，应当坚持监察委集体决议和民主集中的原则，由同级或上级监察委来批准采取留置措施。“如果党委主要负责人审批留置案件的情形常态化，可能导致领导职能和执法职能的混淆，背离职权法定的法治原则。”^[16]

(二) 如何用留置取代“两规”

首先，从纪委与监察委之间的互动关系来看，“两规”和留置分别是纪委与监察委进行违纪案件和职务违法案件调查时一种限制被调查对象人身自由的强制手段。之所以要用留置措施取代“两规”，是因为虽然“两规”对防止嫌疑人打探案情、外逃、销毁和转移证据发挥了重要作用^[17]，但是它也因为与宪法第三十七条关于公民人身自由的规定相违背、“两规”获得的证据因为程序不正当而无法作为刑事诉讼证据^[18]等问题而面临合法性的诘问。与之相比，作为一项法定的限制公民人身自由的强制手段，留置既能够保障反腐败手段的强制性和有效性，又符合国家法律的相关规定。用留置取代“两规”是推动我国纪检监察手段和反腐败方式走向法治化的重要途径。基于此，习近平总书记在党的十九大报告中指出：“依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，用留置取代‘两规’措施。”

其次，从运行实践的角度看，除了北京市、浙江省和山西省三个最早开始监察体制改革试点的地区以外，目前大多数试点地区对留置措施的运用正处于起步和探索阶段。即使是北京市、浙江省和山西省三个试点地区，三者对留置的审批主体、留置的运作程序和留置的执行场所等方面也存在不同的做法和制度规范。通过对北京市、浙江省和山西省的留置第一案的比较分析可以发现，从留置的审批主体来看，北京市和浙江省的留置第一案采取的都是由党委书记审批留置措施的方式，而山西省留置第一案采取的是经山西省监察委批准后由运城市监察委采取留置措施的方式。不仅如此，《浙江省监察留置措施操作指南》《北京市调查措施使用规范》和《山西省纪委监察委机关审查措施使用规范》关于留置的审批主体的具体规定也存在较大的差异。从留置执行场所来看，各试点地区分别采取在原“两规”场所执行留置措施、在派出所执行留置措施等多种模式，最优化的留置执行方式并未确定下来。虽然不同的试点地区从自身条件出发探索适合自己的留置模式符合在多个地区进行政策试点的初衷，但是目前国家监察体制改革已经进入深化

改革阶段,早期试点地区在用留置取代“两规”的运作模式上存在分歧,很容易导致以后的试点地区对如何用留置取代“两规”感到无所适从,这会给在全国范围内用留置取代“两规”造成一定的消极影响。目前《监察法》刚刚颁布不久,各试点地区急需以《监察法》关于留置措施的适用条件、审批主体、执行场所和运行程序的法律规定作为依据,调整和改善关于留置措施的制度规范与运作实践,以更好地指导用留置取代“两规”的实践。

(三) 如何构建纪法衔接的有效机制

首先,从纪检监察机关各内设机构之间的互动关系来看,一方面,纪委与监察委合署办公之后履行监督执纪问责和监督调查处置双重职责,虽然各内设机构共有一批工作人员,但是他们在履行职责时却需要注意执纪监督与执法监督、执纪调查和依法调查之间的分工与差异。2018年1月,中央纪委书记赵乐际在中央纪委十九届二中全会上强调,要“坚持纪严于法、纪在法前,实现执纪审查与依法调查顺畅对接”。纪委与监察委在合署办公之后各内设机构需要遵循纪法分开的原则。另一方面,纪委与监察委在职能上具上共通性,两者都是我国重要的反腐败机构。从纪委与监察委合署办公需要满足整合分散的反腐败资源和构建集中统一、权威有效的监察体系等现实需要出发,对于严重的违纪违法案件,需要构建纪检监察机关各内设机构之间的纪法衔接机制,以此实现纪律检查和国家监察的有机统一,提高腐败治理的有效性。鉴于此,纪委与监察委如何在实现纪法分开的同时,构建纪法衔接的有效机制,是两者合署办公之后遇到的一个重要问题。

其次,从运行实践的角度来看,各试点地区在调查和处理违纪违法案件时,往往会注意违纪案件和违纪违法案件的类型划分。但是对于纪检监察机关各内设机构在处理违纪违法案件时如何构建既相互分工又相互衔接的工作机制这一问题,目前各试点地区仍处在不断探索的阶段。通过对山西省留置第一案的案例分析可以发现,2017年4月13日晚,山西省纪委监委网站发布通报:日前,山西省运城市监察委对山西煤炭进出口集团有限公司原董事长郭海采取留置措施,对其涉嫌严重违纪违法问题进行调查。实际上,早在2017年3月22日,郭海便因“违纪”被组织审查。从因“违纪”接受纪委的组织审查,到因涉嫌违纪违法被山西省运城市监察委采取留置措施,反映出纪检监察机关在处理违纪违法案件时遵循了“纪在法前”“纪法分开”的原则。但是需要指出的是,对于纪检监察机关各内设机构如何构建纪法衔接的有效机

制这一实践问题,目前各试点地区的做法不尽相同。大致可以分为以下三类:“其一,纪委执纪审查与监委监察调查同步启动,同步进行;其二,结合具体案情,分别采用同步立案、先执纪审查后监察调查、先监察调查后执纪审查等模式;其三,实行纪律审查与监察调查文书、程序分别设计,并明确以监委名义获取的证据可用于认定违纪问题,使执纪审查与监察调查既相对分开又有机衔接。”^[19]虽然各试点地区进行各具特色的局部探索是有必要的,能够为构建纪法衔接机制提供多种备选方案,但是从制度化和法治化的长远发展方向来看,对于纪检监察机关各内设机构在构建纪法衔接机制过程中怎样发挥各自的作用、各种纪法衔接机制有何适用条件、有无最优的纪法衔接机制等问题,如果始终缺乏制度化的规范与统一的回答,则容易造成各试点地区纪法衔接的乱象。

(四) 谁来监督纪检监察机关

首先,从纪检监察机关与其内部与外部监督主体之间的互动关系来看,“权力资源的过分集中与权力资源的集中不足一样,都可能会带来危险和导致社会灾难”^[20]。纪检监察机关同时扮演着监督主体和监督对象两种政治角色,既要赋予它充分的反腐败职权,又要防止它滥用权力。合署办公之后,纪检监察机关的一个重要特征就是“权力会空前地厚重而且集中,它所掌握的反腐败职权至少是现有的纪检委权力加行政监察权,再加检察院反贪局的贪腐等职务犯罪侦查权之总和”^[5]。合署办公在赋予纪检监察机关更加充分的反腐败职权和更加丰富的监督手段的同时,也产生了谁来监督位高权重的纪检监察机关这一重要的衍生问题。反观对纪委与监察委合署办公的现有研究,研究的重点仍然集中在强调两者合署办公的理论内涵与现实意义等方面,强调纪委与监察委合署办公的体制整合了原本分散的反腐败力量,提高了我国腐败治理的有效性,但是对于纪检监察机关的内部和外部监督机制应当如何设计等实践问题,目前学术界仍需要进行更为系统的研究。

其次,从运行实践的角度来看,在国家监察体制改革之后,纪检监察干部滥用职权的问题依然存在。从防止反腐败职权滥用和建设忠诚、廉洁、有担当的纪检监察干部队伍出发,国家监察体制改革需要解决纪委与监察委合署办公之后谁来监督纪检监察机关这一重要问题。从统计数据来看,截至2017年1月,全国纪检监察系统共处分违纪干部7900人,涵盖各级纪委、巡视组、派驻纪检组等。2017年4月至8月,中央巡视组原副部级巡视专员张化为、中央纪委驻国家民委纪检组原组长曲淑辉、中央纪委驻财政部纪检

组组长莫建成等纪检监察系统的高级官员先后因为违纪违法等原因接受组织审查^[21]。这些数据从侧面反映出纪检监察干部滥用职权的问题依然存在。权力具有腐蚀性，纪委与监察委合署办公之后纪检监察机关的反腐败职权变得更强，同时也面临着更大的滥用职权的风险。如果忽视纪检监察机关监督机制的建设，原来在纪检监察合署办公体制中存在的纪检监察干部违纪违法的问题会延续到纪委与监察委合署办公体制之中，影响该体制的公信力及其腐败治理效能。

三、纪委与监察委合署办公现实问题的解决路径

（一）将改善党的领导方式与保障监察委依法独立行使监察权统一起来

2018年1月，中央纪委书记赵乐际在中央纪委十九届二中全会上指出：“深化国家监察体制改革的根本目的，是加强党对反腐败工作的统一领导，推进国家治理体系和治理能力现代化。”坚持党的领导是监察委依法独立行使监察职权的前提，坚持党的领导和保障监察委依法独立行使监察权之间的统一体现在多重领导体制中监察委的职权独立和人事独立都是相对的，是在改善党对监察委的整体事项和宏观方向的政治领导和对监察委组成人员的组织领导的前提下，保障监察委个案处理与内部人事任免的自主性。

1. 将改善党的组织领导与保障监察委主任的人事任免权统一起来

在我国党管干部的政治体制中，各级党委将党内优秀人才推荐给同级国家机关，并通过法定程序使其成为国家公职人员，是党对国家机关进行组织领导的重要内容。但是，党对国家机关进行组织领导并不是要代替国家机关行使人事任免权，监察委主任依法行使人事任免权是保障国家监察人员对其负责、依法有效行使监察权的重要保障。鉴于此，各级党委应当考虑监察委组成人员和非监察委组成人员的人事任免方式的不同，将党管干部原则与监察委依法行使人事任免权结合起来。一方面，监察委副主任和委员等监察委组成人员的人事任免，应当遵守“下管一级”的党管干部原则，在同级党委和上级党委组织部门确定正式候选人选之后，由监察委主任予以提名，由同级人大机关常委会任免，尊重监察委主任的人事提名权。另一方面，对于一般监察人员，各级党委可以借鉴新加坡贪污调查局和中国香港廉政公署的负责人拥有比较充分的内部人事任免权的经验，将其纳入监察委主

任的人事任免权的范畴。

2. 将改善党的政治领导与保障监察委自主处理监察案件统一起来

《监察法》第一章第二条和第四条分别规定“坚持中国共产党对国家监察工作的领导”和“监察委员会依照法律规定独立行使监察职权”，将坚持党的领导与保障监察委依法独立行使监察权统一起来。应当明确党委对同级监察委的政治领导是集体领导而不是个人领导，是反腐败基本路线、方针、战略等整体事项和宏观方向的领导，而不是对监察委个案处理的干涉。一方面，各级党委在强化党对反腐败工作的领导体制和工作机制的同时，可以借鉴司法体制改革的成熟经验，效仿司法机关建立党员领导干部干预国家监察活动、插手具体监察案件处理的记录与问责制度，减少党委主要负责人不当干扰监察委个案处理的情况。另一方面，出于加强党对国家反腐败机构的统一领导的考虑，监察委的主要负责人要定期就本单位的重大决策事项向同级党委请示汇报。在确保监察委紧紧围绕同级党委的中心任务和基本反腐败政策开展国家监察活动的情况下，赋予监察委个案处理的自主权。“与党委、政法委对司法工作的领导应限于方针、政策而非个案的领导一样，党委纪委对监察工作的领导同样应基于一定限度，这个限度就是国家监督执法工作乃国家监察委员会依法独立行使之职权，同级党委不得以个案干预代替原则性指导。”^[22]

（二）优化用留置取代“两规”的法律规范和实践举措

1. 进一步健全关于留置措施的法律规范

2018年3月，十三届全国人大一次会议审议通过《监察法》，对监察委采取留置措施做出了一系列法律规定，为用留置取代“两规”提供了法律保障。各级监察机关要抓住《监察法》出台的有利契机，结合《北京市调查措施使用规范》《山西省纪委监委机关审查措施使用规范》和《浙江省监察留置措施操作指南》等地方留置规范中的成果，在实践操作层面对留置措施的适用条件和审批主体等事项做出具体的规定。首先，针对各试点地区在留置规范中存在的留置适用条件不够明确这一问题，各地监察机关应当在涉嫌职务违法和职务犯罪的基础上更加具体地列举留置措施的适用条件。《监察法》第四章第二十四条规定：“被调查人涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪，监察机关已经掌握其部分违法犯罪事实及证据，仍有重要问题需要进一步调查，并有下列情形之一的，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所：（一）涉及案情重大、复杂的；（二）可能逃

跑、自杀的; (三) 可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据的; (四) 可能有其他妨碍调查行为的。”各地国家监察机关应当以《监察法》为基础进一步制定《监察法实施细则》, 明确“案情重大”“复杂”的具体标准, 防止留置措施在使用中被泛化。其次, 针对各试点地区关于留置措施的审批主体的规定存在差异这一问题, 《监察法》第五章第四十三条规定: “监察机关采取留置措施, 应当由监察机关领导人员集体研究决定。设区的市级以下监察机关采取留置措施, 应当报上一级监察机关批准。省级监察机关采取留置措施, 应当报国家监察委员会备案。”监察委在进一步贯彻落实该规定时, 应当将依法做出留置决定和坚持党的领导有机统一起来, 在通过集体决议的形式做出留置决定之前, 积极向同级党委请示汇报, 征求同级党委的意见。

2. 探索用留置取代“两规”的实践举措

前移监察委采取留置措施的时间节点, 探索监察委与纪委同时介入或监察委先行介入违纪违法案件调查的工作模式, 降低“两规”措施使用的频率。在合署办公体制中, 相对于国家监察机关, 纪委对通过党内巡视、派驻监督、信访接待中心等多元渠道获取的关于党员干部和政府官员的腐败案件线索, “在它认为必要时具有先行开展调查的权力”^[23], 这给用留置取代“两规”造成了困难。在以往的纪法衔接模式中, 一般都是由纪委先介入收集线索来源、线索分类、初核等环节^[24], 发现嫌疑人有职务违法情节后再移送检察院职务违法侦查部门处理。为解决被动开展职务违法和职务犯罪调查的问题, 监察委应当发挥自身的制度优势和资源优势, 积极探索自主发现职务违法和职务犯罪案件的线索和先行介入案件调查的工作模式。此外, 针对一些涉及党员领导干部的大案要案, 还可以探索纪委与监察委同时介入案件线索的分类、初核、立案、案件的调查和处理等各个流程的并行工作模式^[25], 以减少用留置取代“两规”的时间成本。

(三) 健全纪检监察机关纪法衔接的领导体制与工作机制

1. 健全纪检监察机关纪法衔接的领导体制

中央纪委研究室撰文指出: “‘监察委’实行民主集中制, 根据‘纪委’与‘监察委’合署办公体制, 监察委委务会与纪委常委会议合并召开, 一般不单独召开。凡属应当由监察委员会讨论和决定的重要事项, 必须由集体讨论研究决定。”^[27]在监察委坚持集体决策原则的前提下构建各内设机构纪法衔接的有效机制, 需要进一步结合各试点地区的具体情况将纪检监察机关内设机构划分为执纪监督、执纪审查、案件审

理、依法调查等明确分工的职能部门。由纪委监委与监察委委员兼任各部门负责人的做法, 保障了执纪监督和依法调查等部门在相互分工的基础上能够参与整个纪检监察机关重大事务的集体决策的权利, 有利于构建各内设机构既相互分工制约又共同参与集体决策的领导体制。将执纪监督部门负责的处置问题线索与依法调查部门负责的制定调查方案等重要事项提交纪检监察机关集体会议共同讨论决定, 为构建纪法衔接机制提供信息共享和共同参与决策制定的制度平台。

2. 构建纪检监察机关纪法衔接的工作机制

纪委与监察委合署办公之后, 纪检监察机关履行纪律检查和国家监察两项职能, 为保障纪检监察机关行使职能的统一性与有效性, 履行上述两项职能的各监察委内设机构之间应当建立起相互衔接与相互协调的工作机制。一方面, 从资源的统一调配与相互支持的角度看, 纪检监察机关应当将反腐败的关口前移, 将履行职能的重点由事后惩治转变为事前监督, 加强执纪监督一线部门的人员和力量。当执纪审查和案件审理等部门的人员和资源出现富余时, 可以将其暂时借调到执纪监督部门。在实现执纪监督与执法监督的资源优化配置的同时, 增加两个部门的工作人员对彼此工作的熟悉程度, 为构建纪法衔接机制创造条件。另一方面, 从实现工作无缝衔接的角度看, 执纪监督部门要将发现的腐败案件线索和证据材料及时移交给依法调查和案件审理部门。依法调查和案件审理部门要将案件调查和审理的结果及时反馈给执纪监督部门, 以便执纪监督部门对本地区的腐败形势进行正确的分析研判, 确定自己执纪监督工作的重点。

(四) 健全纪检监察机关的全方位监督机制

1. 健全纪检监察机关的内部监督机制

新修订的《中国共产党党内监督条例》第三十四条明确规定: “各级纪律检查机关必须加强自身建设, 健全内控机制, 确保权力受到严格约束。”加强纪检监察机关的内部监督机制建设, 反映在内部机构设置上, 就是要建立健全纪检监察干部监督室这一内部监督机构。纪检监察干部监督室可以考虑直接对兼任监察委主任的纪委书记负责, 其人员构成应当具有较高的素质与较大的规模, 并与其他机构的人员分立开来, 专司内部监督, 以保障内部监督的独立性、有效性和公正性。此外, 监察委还可以考虑建立监察人员打探案情、通风报信、干扰案件处理的登记、备案与责任追究制度, 与被调查案件有利益关系或血缘关系等利害关系的监察人员的回避制度, 调查失实、处置失当等情形的责任倒查制度, 保障监察人员行使监察职权的客观性与公正性。

2. 健全纪检监察机关的外部监督机制

首先,加强党委对纪检监察机关的政治监督。纪检监察机关作为党领导下的反腐败工作机构,理应接受同级党委的政治监督。从监督的主要内容来看,党委主要监督纪检监察机关对自己制定的反腐败基本方针和中心任务的贯彻执行情况以及纪检监察机关对全面从严治党监督责任的贯彻落实情况。从监督的方式来看,各级党委要探索建立纪检监察机关主要负责人就重大事项向同级党委定期汇报制度,纪检监察机关在处理重大案件、采取留置措施和做出处分决定时,要主动听取同级党委的意见,积极向其请示汇报,以确保党委对纪检监察机关反腐败工作的统一领导。

其次,加强人大机关对监察委的工作监督和执法监督。从我国的政体出发,人民代表大会及其常务委员会对监察委享有法定的监督权。根据《监察法》第七章第三十五条的规定,人大机关可以采取听取和审议专项工作报告、组织执法检查、提出询问或质询等方式对监察机关和监察人员进行监督。基于此,各级人大机关应当就监察委对重大职务违法案件的处理情况、监察人员的履职情况、廉洁从政情况、道德操守情况等重要事项对监察机关和监察人员加强工作监督。此外,各级人大常委会还应当定期对监察机关和监察人员贯彻执行《监察法》的情况进行执法检查,当发现监察人员有违法行使监察职权的情形时,要向监察委提交执法检查报告,并督促其予以改正。

最后,加强社会民众对监察委的社会监督。《监察法》第七章第五十四条规定:“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、舆论监督。”加强社会民众对监察委员会的社会监督,可以从落实公民对监察人员的批评、建议、检举等公民权利入手,监察机关在不涉及秘密的情况下应当依法公开监察工作信息,贯彻落实社会民众对监察人员的履职情况、廉政情况和道德操守情况等重要事项的知情权、批评建议权和监督权。与此同时,各级监察机关还应当将保护公民的合法权利作为自身行使监察权的一项重要原则,通过健全律师介入、监察对象提出救济与申诉申请的一系列制度规范,自觉搭建社会民众对监察委进行社会监督的制度平台。

四、结语

目前纪委与监察委合署办公体制正处于日益健全的阶段,完善纪委与监察委合署办公体制需要坚持问题导向,加强制度建设。从政治系统论的视角出发,完善纪委与监察委合署办公体制需要有效解决如何处

理好坚持党的领导与保障监察委依法独立行使监察权之间的关系、如何构建纪法衔接的有效机制、如何用留置取代“两规”和谁来监督纪检监察机关四大难题。为有效解决上述问题,各级党委和纪检监察机关可以从以下四个方面入手:将完善党对反腐败工作的领导体制与保障监察委依法独立行使监察权统一起来,优化用留置取代“两规”的制度规范与实践举措,在纪检监察机关内部构建纪法衔接的有效机制,健全纪检监察机关的全方位监督机制。

参考文献:

- [1] 马怀德. 国家监察体制改革的重要意义和主要任务[J]. 国家行政学院学报, 2016(6): 15-22.
- [2] 吴建雄. 监察委员会的职能定位与实现路径[J]. 中国党政干部论坛, 2017(2): 7-11.
- [3] 庄德水. 国家监察体制改革必须坚持党的统一领导[J]. 中国党政干部论坛, 2017(2): 12-16.
- [4] 刘振洋. 论国家监察体制重构的基本问题与具体路径[J]. 法学, 2017(5): 117-125.
- [5] 童之伟. 对监察委自身的监督制约何以强化[J]. 法学评论, 2017(1): 1-8.
- [6] 李世锋. 用留置取代两规是法治反腐的转型[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2018(2): 25-29.
- [7] 曾晓刚. 合署办公中纪检机构职能定位分析[D]. 湘潭大学, 2015.
- [8] 傅金鹏. 党政合署:形态变迁与改革策略[J]. 天津行政学院学报, 2012(1): 40-43.
- [9] 徐理响. 现代国家治理中的合署办公体制探析——以纪检监察合署办公为例[J]. 求索, 2015(8): 9-13.
- [10] 刘国栋. 纪检监察原理与方法精要[M]. 北京: 中国方正出版社, 2010: 45.
- [11] 徐振昌. 完善合署体制的思考[J]. 中国监察, 1994(7): 39-40.
- [12] KLEMENČIČ G, STUSEK J. Specialised anti-corruption institutions: review of models[M]. Paris: OECD Publishing, 2008.
- [13] 林尚立. 以政党为中心:中国反腐败体系的建构及其基本框架[J]. 中共中央党校学报, 2009(4): 21-27.
- [14] SAPIO F. Implementing anticorruption in the PRC: Patterns of Selectivity[M]. Centre for East and South-East Asian Studies, Lund University, 2005.
- [15] 高鑫. 北京“留置首案”释放哪些反腐新动向? [N]. 京华时报, 2017-06-05(3).
- [16] 吴建雄. 试点地区用留置取代“两规”措施的实践探索[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2018(2): 22-24.
- [17] GUO X. Controlling Corruption in the Party: China's Central Discipline Inspection Commission[J]. China Quarterly, 2014, 219(6): 597-624.
- [18] 秦前红. 困境、改革与出路: 从“三驾马车”到国家监察——

- 我国监察体系的宪制思考[J]. 中国法律评论, 2017(1): 176-182.
- [19] 曾锋东, 刘昆. 监察调查走进公众视线[N]. 中国纪检监察报, 2018-01-05(4).
- [20] 阿尔温·托夫勒. 权力的转移[M]. 刘江, 陈方明, 张毅军, 译. 北京: 中共中央党校出版社, 1991: 491.
- [21] 余哲西. 锻造过硬队伍 以担当诠释忠诚——十八大以来纪检监察机关加强自身建设综述[J]. 中国纪检监察, 2017(18): 33-36.
- [22] 秦前红, 石泽华. 监察委员会留置措施研究[J]. 苏州大学学报(法学版), 2017(4): 9-19.
- [23] TING GONG. The party discipline inspection in China: Its evolving trajectory and embedded dilemmas[J]. *Crime Law & Social Change*, 2008, 49(2): 139-152.
- [24] LI F, DENG J. The Limits of the Arbitrariness in Anticorruption by China's Local Party Discipline Inspection Committees[J]. *Journal of Contemporary China*, 2014, 25(97): 1-16.
- [25] 王立峰, 吕永祥. 纪委与监察委员会合署办公的理论内涵、现实意义与优化路径[J]. 河南社会科学, 2017(11): 11-17.
- [26] 中央纪委监察部网站. 监察委员会如何进行议事决策? [EB/OL]. (2017-12-29) [2018-01-16]. http://www.ccdi.gov.cn/hdjl/hfxd/201712/t20171229_159689.html

The practical problems and their solution paths of the joint office of the Discipline Inspection Commission and the Supervision Committee: From the perspective of the Political System Theory

LÜ Yongxiang, WANG Lifeng

(School of Administration, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: The joint office of the Discipline Inspection Commission and the Supervision Committee is the key content of the state supervision system reform, which exerts systematic and interlocking influences on the Party and state supervisory systems, and involves interaction between different political subjects within the discipline inspection and supervision system as well as the other supervisory agencies in the Party and state supervisory systems. Taking the Political System Theory as the perspective for analysis, and by combining it with the detention cases in the pilot areas, the present study conducts a case analysis and finds that in the joint office of the Commission for Discipline Inspection and the Supervision Committee, there exist such four problems to be solved as how to deal with the relationship between upholding the Party's leadership and ensuring the independent exercise of the supervisory power by the supervisory committee in accordance with the law, how to construct effective mechanism for legal cohesion, how to replace "two rules" with detention, and who to supervise the Inspection Commission. In view of this, there are as follows four effective solution paths to improving further the joint office system of the Discipline Inspection Commission and the Supervision Committee. They are: unifying improving the Party's leadership style with safeguarding the Supervision Committee's independent exercise of supervision power according to law, optimizing the legal norms and practical measures of "replacing the two rules with detention", regularizing the leadership system and working mechanism in cohesion with disciplines and laws, and constructing the comprehensive supervisory mechanism for the discipline inspection and supervision organs.

Key Words: state supervision system reform; the Supervision Committee; the joint office; the Political System Theory; detention Cases

[编辑: 胡兴华]