

开发区监察派出制度论析

焦洪昌, 杨立邦

(中国政法大学法学院, 北京, 100088)

摘要: 监察派出制度是监察制度中的专门性监督制度, 开发区是监督全覆盖的重点区域。开发区与行政区之间具有内嵌关系、差序关系和重叠关系, 其权力架构具有扁平性和集中性, 权力运行具有灵活性和风险性, 权力空间具有封闭性和错位性。开发区监察派出制度规范包括监察法律法规和党内法规, 有主体资格规范、组织规范、授权规范。现行规范中调整开发区派出机构领导体制的规范尚需法制转化, 县(区)级监察机关向开发区派出监察机构的现象亟须法制回应, 监察机关派出行为的前置情形有待明确, 开发区监察机构的案件管辖原则有待确立。可通过监察法修正案或监察法律解释的方式回应上述问题: 一是将党内法规中关于开发区监察派出机构领导体制的规定进行法制转化; 二是适时赋予县(区)级监察机关相应权限; 三是建立开发区监察案件的管辖原则。

关键词: 开发区; 监察派出; 制度规范; 法制因应

中图分类号: D921.11

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2024)05-0096-12

引言

党的二十大报告强调“深化整治权力集中、资金密集、资源富集领域的腐败”^[1]。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》重申“深化整治权力集中、资金密集、资源富集领域腐败, 严肃查处政商勾连破坏政治生态和经济发展环境问题”^[2]。在“权力集中、资金密集、资源富集”领域, 开发区当属重点之一。我国的开发区是由中央政府或地方政府为统筹资源配置、发挥集约效应而主导设立的功能区, 具有鲜明的行政主导色彩和政策驱动特征。经过长期发展, 开发区以完善的配套设施、扁平化的管理体制、精简高效的运作模式和优惠的财税政策发挥着拉动区域发展的重要功能, 但由于工程项目密集度高、资金流动体量大、管理机构职能集中且管理服务人员与企业的接触往来更直接密切, 因而在项目审批、土地出让、征地补偿、国有资本使用等环节和领域存在较大腐败风险。监察体制改革以来, 遵循全覆盖的实践逻辑, 地方各级纪检监察机关相继开展开发区腐败问题专项整治, 其中, 开发区监察工作委员会发挥着关键作用, 逐渐成为开发区纪检监察与反腐败斗争的重要力量。

然而, 与监察派驻监督研究领域的理论热度和产出数量相比, 开发区监察派出制度的相关命题在学界视野中处于边缘化的地位, 理论阐释和探讨相对冷清, 鲜有文献涉及。造成此种理论落差的原因主要来自两方面: 一是开发区在长期的探讨中并未形成固定化、专有化的内涵, 且相关研究分散在各个学科, 话语并未得到统一; 二是开发区派出监督的规范意涵和实践价值并未引起纪检监察学科足够

收稿日期: 2024-02-26; 修回日期: 2024-08-14

基金项目: 研究阐释党的十九届四中全会精神国家社科基金重大项目“新时代坚持和完善人民代表大会制度研究”(20ZDA018)

作者简介: 焦洪昌, 男, 北京人, 法学博士, 中国政法大学法学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 宪法制度、纪检监察制度;
杨立邦, 男, 湖南长沙人, 法学博士, 中国政法大学法学院博士后研究人员, 主要研究方向: 宪法制度、纪检监察制度,
联系邮箱: ylb78519@163.com

的重视。鉴于此, 本文以开发区监察派出制度为研究对象, 在探究反腐败语境下开发区主要特征的基础上对规范文本进行梳理和阐释, 并着眼于“与时俱进修改监察法”, 提出完善开发区监察派出制度的相关建议。

一、开发区监察派出的本体廓清

《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)第十二条、第十三条分别对派驻和派出监察机构及专员的机构设置、领导关系及职责权限等进行了规定, 从法律上将这一党和国家强化自我监督的重要形式固定下来。如前所述, 现有文献集中于对监察派驻制度的学理阐释和实证研究, 鲜见关于监察派出制度特别是开发区监察派出的相关研究。就本体论而言, 开发区的形态演变及其空间跨涉、开发区的存在形态及权力特征、监察派出与监察派驻的内涵差异以及二者在国家监察架构中的功能定位是开发区监察派出的元概念, 需要进行更清晰的理论描绘。

(一) 开发区的形态演变及其空间跨涉

开发区不仅出现在经济研究领域, 也是监察规范中的重要概念。《中华人民共和国监察法实施条例》(以下简称《实施条例》)采用列举方式将开发区界定为“不设置人民代表大会的区域”, 因而在进行制度考察之前有必要基于空间视角探清开发区的本体形态及其与行政区的跨涉关系。作为区域空间概念, “开发区是指由国务院和省、自治区、直辖市人民政府批准, 在城市规划区内设立的经济技术开发区、保税区、高新技术产业开发区、国家旅游度假区等实行国家特定优惠政策的各类开发区, 是国家或地区为吸引外部生产要素、促进自身发展划出一定范围, 在其中实施特殊体制、政策和管理手段的区域”^[3]。开发区具有以下要素化特征: 一是有明确的产业开发目标和计划, 二是有边界相对明确的区域范围, 三是有明确的管理主体, 四是有相对独立的财政机构, 五是有相对集中的管理体制。开发区并非具有独立建制的行政区, 其空间范围从既定行政区域中划定而来, 其职能和人员配备也需党委和行政机关授权。

随着对外开放水平的提高和区域经济的发展, 开发区的规模和形态也在不断演变, 其在城市管理、社会治理等方面发挥的作用与县(区)一级行政区的差距逐渐缩小, 辖区管辖的地理范围也在日渐扩大。自1984年国家设立第一个经济开发区以来, 在近四十年的经济社会发展进程中, 开发区成为推动区域经济发展的重要引擎。从现实情况看, 作为区域概念的开发区已经具有差异化的外观和内涵, 如自贸区、自创区、合作区、监管区等。经过长期的实践探索 and 市场化转型, 开发区已经由单一的吸纳经济资源、推动产业培育的工业区变成集科研创新、教育医疗、经贸集散等功能为一体的复合型功能区, 其社会要素和生产要素的比例关系处于不断调整变化之中, 开发区管理体制也随之发生变化。早期开发区管理委员会直接管理的体制也衍生出包括行政区划政府加挂开发区管委会牌子合署管理模式、企业管理模式、共建合作管理模式等多种类型。管理模式的转型带来开发区权力架构的演变, 如政府主导型开发区的治理模式就具有鲜明的权力导向, 往往采用准政府的管委会体制进行开发区管理, 管委会与建设开发公司高度耦合; 政区型开发区是将某一行政区划划定为开发区, 在开发区发展成熟的基础上与该行政区划合一管理而形成, 具有和行政区划的完全重合性; 共建合作型开发区是由政府派出机构和开发公司分别发挥行政管理和开发建设功能, 二者并非“两块牌子, 一班人马”。

开发区的形态变迁使得开发区与行政区的跨涉关系更加复杂, 主要有以下三种类型: 第一, 空间区域和管理层级的内嵌形态, 即在某一行政区划中划定相对独立的经济功能区, 此功能区在空间范围和管理关系上完全从属于该行政区划; 第二, 空间区域与管理层级的差序形态, 即开发区在区域上完

全属于某一行政区划,但其管理权限归于上级政府;第三,空间区域与行政区划的重叠形态,即开发区在空间上跨涉多个行政区划,该开发区管理权限上移至共同上级政府。经过广泛的自主探索和实践,开发区已经出现实质化的功能扩张和形态演变。一方面,此种经济现象符合改革发展的规律预期,体现出政策指导与市场经济的互动关系;另一方面,也为厘清开发区法律定位、理顺开发区管理体制、优化开发区权力监督带来了理论和现实挑战,如规范文本如何回应派出主体的扩大化倾向、派出机构与开发区所在地监察机关的管辖关系等。

(二) 权力监督视野下开发区的主要特征

开发区研究的学理产出集中于经济学视野中的产业集群论、企业管理视野中的风险管理理论、行政法和诉讼法视野中的法制发展论等研究领域。其中,开发区土地资源使用、产业集群效应、技术创新贡献、资金利用效率、人力资源开发、经济增长贡献、区域协调发展、治理体制模式等命题得到重点关注并有深入的理论挖掘。就法学部门而言,不同规范视角下的开发区法律地位也各有理论侧重。实体法倾向于将开发区置于组织法意义上的网格空间之中,对开发区与一级人民政府及其组成部门和管理区划之间的结构性关系及其行为角色展开探讨,其研究指向是理顺开发区与所在地人民政府之间在经济决策、资源配置、行政事务等事项上的优先级和顺位级以及领导服从关系。相较于实体法,诉讼法领域的研究视角具有浓厚的程序法色彩,侧重于将开发区作为具备行政权的行政管理主体进行考察,主要证成开发区行政主体资格和诉讼主体的正当性,并以此为前提探究开发区相关法律行为及其后果。不同学科视野和研究路径中的开发区呈现出不同的理论侧面,法学部门的研究路径体现了公法研究特点,为规范开发区设立运行、防范开发区法律风险提供了智识支持。

在深化国家监察体制改革、与时俱进修改《监察法》的视野中,从权力监督的基本立场看,开发区具有以下特征。第一,开发区的权力架构呈现扁平性和集中性。开发区的主要制度优势在于管理机构扁平精简,招商引资、征地拆迁、土地出让、组织人事、行政审批等各个环节的审批程序相对简化。此种制度架构在纵向层级分权和横向监督制约上存在短板,集体决策的实际作用受到一定程度的限制。第二,开发区的权力运行兼具灵活性和风险性。由于开发区的设立和运行以实现经济发展目标为核心,突出效率导向,对资金和资源的调动配置更加直接,因而开发区管理机构的权力运行具有比组织法意义上的一级行政机关更大的灵活性,这也带来更高的廉政风险,如工程腐败、土地腐败等。第三,开发区的权力空间存在封闭性和错位性。在开发区空间区域内,受权派至开发区的管理机构集行政审批权和行政执法权于一身,且行政自由裁量空间较大,掌握对开发区各个领域、各类事项、各种资源的调动和管控能力。同时,由于开发区管委会的行政级别往往“高配”,与开发区空间属地行政机关的级别形成错位格局,且开发区普遍没有人大、政协等权力监督机关或民主监督机关,管理机构只需要向上级党委和政府负责,可能使得开发区成为“权力飞地”,不利于开发区权力监督。这些特征可集中概括为“权力集中、资源密集、资源富集”,也体现出完善相关法律法规以加强权力监督,从而保证开发区高质量发展的必要性。

(三) 监察制度体系中的开发区监察派出

在以《监察法》为主干的监察法律法规体系中,监察派出制度和派驻制度都是监察制度内部的专门性监督制度,在党和国家监督体系中与党的纪律检查派出制度相对应。开发区监察派出制度包括省级和设区的市级监察委员会向地区、盟、开发区等不设置人民代表大会的区域派出监察机构或者监察专员,以及县级监察委员会和直辖市所辖区(县)监察委员会向街道、乡镇等区域派出监察机构或者监察专员。作为规范概念,由于在文本表述中派出和派驻仅一字之差,如不加细致考察便容易产生误解,因而在深入阐释前,需对二者进行简单区分。广义上的派出既包括派驻也包括派出,都是一级纪检监察机关监督范围的制度化延伸和固定,通常出现于强调派出机构和派驻机构领导主体的语境之中,其

逻辑重心在于派出行为的作出主体。广义的派出在语义射程上同时涵盖派驻和派出,如《实施条例》第十三条中未区分派出机关和派驻机关,而是统称为“派出机关”。“根据派出机关授权”中的“派出机关”是指有权进行监察派出和监察派驻的监察机关,而这里的“派出”就是广义上的派出,同时包括作出派驻行为和派出行为的主体。而狭义上的派出是与派驻属于同一维度的制度概念,通常出现在对相应机构职责进行具体规定的语境之中,语义重心在于被派出的机构,此时的派出和派驻有各自的内涵。如《实施条例》第十二条就对派出监察机构和派驻监察机构的主体、范围进行了分别规定。

监察体制改革不仅实现了反腐败资源的集成重塑,组成了与行政级别匹配对应的四级监察委员会,也通过横向派驻监督、向基层派出监督实现监督全覆盖,纪检监察制度呈现出高度严密的纵向主干和横向支线网络。总体上看,纪检监察机构主要分为主干和延伸两大部分。各级监察委员会即主干,包括《宪法》《监察法》所规定的中央和地方各级监察委员会,其产生程序、职能设定都由法律进行了明确的规定。而派驻机构和派出机构就是延伸,具有监察机关内部授权和临时授权的属性,其组织形式和派往对象具有较高的可选择性。纪检监察机关具有组织上的共融性和职能上的复合性,纪检监察机关和监察机关的派出或派驻机构合署办公,并在名称前冠以“纪检监察”。

具体而言,派驻是向同级党和国家机关、企事业单位等派驻纪检监察组,驻在单位主要通过设立党组的形式落实党的领导。根据监督力量配备需要和监察对象分布状况,纪检监察组又可分为单独派驻纪检监察组和综合派驻纪检监察组。派出是向开发区、地区、盟等不设置人民代表大会的区域派出纪检监察工作委员会,这些区域党的领导的组织形式为党的工作委员会,简称“党工委”。在领导体制上,纪检监察组并不接受驻在单位党组的领导,而是直接接受派出机关的领导,与驻在单位是监督和被监督的关系,类似于近距离的并行关系;纪检监察工作委员会则接受党工委和派出机关的双重领导,开发区纪检监察工作委员会接受开发区党工委和派出机关的双重领导,具有一定的从属关系。

二、开发区监察派出的价值基础

我国的开发区主要由政府设立,其主要功能在于推动区域经济发展。开发区在创造巨大经济效益、促进技术创新和区域高质量发展的同时,也要通过权力监督避免廉洁风险。开发区派出监察机构是立体式监督体系的重要组成部分,既能发挥纪检监察机关“监督保障执行,促进完善发展”的职能作用,护航经济社会高质量发展,也是权力监督向基层延伸实现监察全覆盖的重要支柱。

(一) 立体式监督之维

在制度安排和授权上,监察派驻监督的指向和派出监督之间既存在差异性,也具有互补性,二者都满足对不同监督对象采用差异化监督组织架构的适配性。前者符合行政场域科层式管理的制度逻辑,在各个行政层级的机关部门中实现了对公权力机关的监察全覆盖,属于点线结合的横向层级监督;而后者属于对前者的有机补充,将没有一级人大产生国家机关的行政区域如地区、盟,以及较为特殊的开发区作为派出对象一体纳入监督范围,并以监察工作委员会的形式使监察监督在体系和功能上更为周延。相较于其他监督形式,派出监督具有直接性和日常性的优势,能更好发挥出日常监督的探头作用和预防功能,是监察机关发挥全周期、全流程、全要素监督功能的制度支柱。总体上看,基于结构功能主义的立场,在监察横向派驻监督实现平面化覆盖的基础上,监察纵向派出监督完成了监察监督体系的立体建构,是纪检监察制度体系的重要组成部分,使监察监督在要素上更完备、体系上更集成、功能上更全面。

就开发区权力监督而言,采用监察派出的方式既体现出监察制度的立体化架构,也体现出权力监

督的重点论策略,能够体现开发区的固有特征。首先,从派往对象的权力构成看。与作为派驻对象的国家机关行使单一线条式职权不同,开发区具有更加完整的权力配备和更加复合的内部构成,其公权力的横向构成要素更具多样性,权力密度更大,如开发区管委会在内部分工上就包括综治、规划、审计、工商、生产安全、环境卫生、行政执法等各个领域的工作,这些工作基本与一级基层人民政府的职能相当。第二,从权力运行的独立性看。开发区与乡镇、盟等其他派出对象相同,开发区党工委、管委会能就开发区范围内的公共事业、行政事务、组织人事、工程建设等事项作出决策并组织落实执行,具有较高的自主性和独立性。第三,从监察监督的对象看。开发区范围内的监察对象类型更为多样,监督涉及范围更广,对开发区的监察监督并非局限于对某一业务系统内部公职人员开展的垂直监督,而是横向纵向交织的立体监督。同时,开发区并没有一级权力机关开展宏观监督,开发区党工委和管委会与政府部门派出至开发区的机构之间的领导关系更为直接紧密,在派出单位监督距离相对较远的情况下,采用派出监察机构的方式能对相关公职人员进行全覆盖监督,避免形成权力监督的真空地带。

(二) 监察全覆盖之要

监察体制改革的重点目标之一就是实现权力监督的全覆盖。“在传统的行政监察制度下,监察机关对行政机关公务员和行政机关任命的其他人员实施监察,而在新的国家监察制度下,监察委员会对所有行使公权力的公职人员均实施监察,实现监察对象的全覆盖。”^[4]从实践论层面看,全覆盖蕴含腐败治理的系统性要求和重点论策略。“反腐败斗争中的‘无禁区、全覆盖、零容忍’,解决了过去在腐败治理上长期存在的失之于宽、失之于软的问题,走出了反腐实践中‘抓大放小’、比较重视重大腐败案件、对微腐败现象见怪不怪的误区。‘无禁区、全覆盖、零容忍’强调对国家机器和公务人员的履职监督必须全面、彻底、无死角、无例外。”^[5]权力监督作为腐败治理的重要抓手,其基本前提和关键路径在于将各类公权力行使的主体全面纳入监督范围,构筑起无死角的监督体系和零容忍的惩防体系。自国家监察体制改革启动以来,以《宪法》为总领、以《监察法》为主干、以《政务处分法》《实施条例》为支柱的腐败治理惩防体系得到全方位建构,为监督全覆盖提供了系统法制保障,并随着党的自我革命推向深入和反腐败斗争的经验积累而得到持续优化健全。

开发区作为公权力在经济规划和区域发展领域延伸的产物,自始即具有公共性,将其纳入监督范围并对其进行监察派出符合权力监督的内在要求。第一,虽然开发区并非一级行政区划,开发区管委会也不属于一级行政机关,但其作为区域经济政策的执行者和开发区范围内公共产品和公共服务的提供者,对开发区范围内的资源配置、公共建设、财税政策等各方面都具有更为便捷和直接的控制和支配的权力,因而作为经济发展功能区的开发区也应当被纳入监督范围。第二,开发区具有“权力集中、资金密集、资源富集”的鲜明特征,腐败风险更大,腐败带来的后果更严重。十九届中央纪委六次全会公报就指出“坚决查处重大腐败案件,严肃查处政治问题和经济问题交织的腐败案件,加大国企、金融、政法、粮食购销、开发区建设等领域反腐败力度”^[6],开发区建设领域的腐败治理成为专项治理的内容之一,也体现出中国特色腐败治理的重点论。第三,开发区的监察对象在类别上具有多样性,也具有较高的流动性,将开发区纳入监察派出的范围,既能规范监察管辖,也能避免出现监督真空。无论是政府主导型的开发区、政企合作建设的开发区,还是政区合一式的开发区,上级党委和人民政府派出至开发区的党工委、管委会组成人员,开发区国有企业管理人员,以及从事开发区公共管理事务的受聘人员,都属于《监察法》所规定的监察对象。由于开发区人事任免程序高度简化,并且在开发区从事经济活动的国有企业管理人员具有较高的变动性,因此必须对开发区专门派出监察机构,对区域内的监察对象展开常态化监督,避免在开发区形成监察盲区,防止滋生工程建设腐败、人事腐败、土地出让腐败、侵吞国有资产腐败等。

(三) 高质量发展之需

“推动高质量发展关乎全面建成小康社会, 关乎基本实现现代化, 关乎建设社会主义现代化强国, 是党中央在我国发展的历史转折关口提出的引领新时代现代化建设的重大战略。”^[7]高质量发展的内涵, 就是从“数量追赶”转向“质量追赶”, 从“规模扩张”转向“结构升级”, 从“要素驱动”转向“创新驱动”, 从“分配失衡”转向“共同富裕”, 从“高碳增长”转向“绿色发展”^[8]。在这一重大转型发展的进程中, 特别是在国内国际双循环深入发展、我国区域经济的内部自足性和外部协同性不断提高的背景下, 作为各类经济政策和资源要素的重要交汇口, 开发区的建设发展导向和功能标定也得到拓展, 实现高质量发展的作用和地位日益凸显。开发区正由早期的通过吸引资金从而增加就业机会、提高工业产出效率的单一初级形态转变为包括以提高技术创新率为目标的高新技术开发区、以拉动对外贸易为目标的保税区和边境贸易区、以提高产业链整合度为目标的出口加工区在内的多种高水平形态, 在促进资源要素流动、发挥区域比较优势、创新发展模式等方面都发挥着重要驱动作用。对于开发区高质量发展而言, 监察派出的职能作用主要体现在以下三个方面。

第一, 通过权力监督保证开发区公权力机构履职尽责、积极作为, 服务高质量发展。腐败治理既包括对交易型腐败的治理, 也包括对不作为、慢作为等懒政怠政问题的治理。根据中央纪委国家监委发布的“2023 年全年全国查处违反中央八项规定精神问题汇总情况”, “在履职尽责、服务经济社会发展和生态环境保护方面不担当、不作为、乱作为、假作为, 严重影响高质量发展”问题为 39 781 起, 占查处的形式主义、官僚主义问题总数的 86.9%。开发区作为经济管理模式的试验区和实现创新驱动发展的重要载体, 对行政效率和行政服务水平的要求更高, 懒政怠政、不作为、慢作为等腐败问题会形成对创新发展的阻碍。因此, 必须发挥监督体系与治理体系的合力, 以强有力的监督保证开发区公权力发挥出服务经济社会发展的最大效能。

第二, 通过权力监督保障开发区各项政策得到完整准确的执行和落实。“公共政策执行是通过一定的组织形式, 运用各种政策资源和行动方式, 使既定的政策目标得以实现的过程。”^[9]“在公共政策执行的实际过程中, 政策执行主体往往会由于自身的态度、素质和能力等原因, 消极、被动、低效地执行政策, 甚至影响和阻挠公共政策的有效执行。”^[10]政策执行是把政策理想转变为政策现实的中间环节, 其有效与否关系公共政策的最终成败, 因而政策的执行离不开有效的监督。开发区最显著的特征就是政策机动灵活、资金密集、体制精简, 如果对开发区公权力机构缺乏必要的常态化监督, 开发区各类政策的实际效能将会受到极大抑制, 公共性、功能性政策资金将面临成为谋求私利工具的潜在风险。因此, 派出监督的重点内容之一就是开发区政策制定、政策执行、政策实施等情况进行“全周期”监督, 保证政策制定的普惠性、政策执行的有效性和政策调整的及时性。

第三, 通过权力监督营造良好营商环境, 促进人才、资本、技术等创新要素的流动集聚, 保障创新发展的质效。“营商环境是指商事主体从事商事组织或经营行为的各种境况和条件, 包括影响商事主体行为的政治要素、经济要素、文化要素等, 是一个国家或地区有效开展交流、合作以及参与竞争的依托, 体现了该国或地区的经济软实力。”^[11]开发区公共服务效能及创新发展政策实施情况直接影响高质量发展的质效, 开发区监察机构查处违法违规违纪行为, 能避免高质量发展政策被扭曲执行乃至被破坏, 导致开发区创新创业环境恶化。有研究结果显示, 优化营商环境显著影响企业寻租与市场创新的关系, 消除寻租对市场创新有积极作用^[12]。申言之, 公开透明的办事环境和高效廉洁的行政运转不仅能降低投入产出比, 提高全要素生产效率, 也能优化营商环境、构建亲清政商关系、提高企业创新效率。因此, 保障开发区高质量发展就必须通过监督倒逼体制机制完善健全, 以有效监督破解影响营商环境的体制性障碍、机制性梗阻, 破除生产要素自由流动的障碍, 保障创新驱动战略在开发区发挥实际效能。

三、开发区监察派出的规范供给

开发区监察派出的规范供给主要来自《监察法》和《实施条例》以及《中国共产党纪律检查委员会工作条例》(以下简称《工作条例》)等专门规范纪检监察工作的法规,具有二元一体的构造,体现出党领导下纪检监察机关和反腐败工作的集中统一性。这些规范包括开发区派出监察机构的主体资格规范、监察派出机构领导方式的组织规范、监察派出机构职责权限和管辖的授权规范,是开发区监察派出法治化规范化的重要制度保障。

(一) 监察法及实施条例的制度创设

《监察法》第二章“监察机关及其职责”第十二条对监察派驻和监察派出的对象范围进行了混合式、原则性的规定,包括各类“机关”“组织”“单位”“国有企业”和“行政区域”,但并没有对接受派出或派驻的对象作出类型化的安排。经过三年半的实践探索,《实施条例》在《监察法》基础上进行了更加细致的区分。一方面,《实施条例》延续《监察法》的规定,将“本级中国共产党机关、国家机关、法律法规授权或者受委托管理公共事务的组织 and 单位以及所管辖的国有企业事业单位”纳入各级监察委员会派驻和派出的对象范围;另一方面,对“行政区域”进行了更为明确的定位,并以列举的方式明确《监察法》中的“行政区域”包括“地区”“盟”“开发区”等“不设置人民代表大会的区域”。至此,“开发区”作为“行政区域”概念正式出现在监察规范中。

第一,向开发区派出监察机构的主体资格规范。为实现“一体运行”体制下国家监察与党内监督的配套衔接,《监察法》专门就监察派出制度进行了较为宏观的安排,预留了一定的探索空间。关于向开发区派出监察机构的相关事项,在《监察法》第十二条没有作出直接规定的情况下,《实施条例》发挥了填补续造这一制度空缺的功能。在实现《监察法》第十二条整体授权地方各级监察委员会均具备派出监察机构的主体资格的基础上,《实施条例》对派出监察机构的权力进行了二次切分配置,划分了省级和设区的市级监察委员会与县(区)级监察委员会派出监察机构的范围,明确了省级、设区的市级两级监察委员会有权向开发区派出监察机构,而县级、直辖市所辖县级监察委员会则无此权限。

第二,监察派出机构领导方式的组织规范。《监察法》第十二条规定“监察机构、监察专员对派驻或者派出它的监察委员会负责”,《实施条例》第十二条规定“监察机构、监察专员开展监察工作,受派出机关领导”。《实施条例》完成了派出机构对派出机关负责到派出机构受派出机关领导的转变,即从“负责关系”到“领导关系”。在国家权力配置的语境下,负责关系往往和监督关系相伴,即“由谁产生、对谁负责、受谁监督”,此种国家机关的关系中并不触及下位机关内部日常具体工作;而领导关系对应的是规定某个机关对某种国家权力的整体性行使以及对下级机关工作的统揽,如“最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作,上级人民检察院领导下级人民检察院的工作”。《监察法》所规定的负责关系主要包含三重意涵:一是归属关系,即派出机构的母体是派出机关,派出机构由派出机关产生;二是授权关系,即由派出机关根据法律规定授予派出机构权限;三是监督关系,即派出机构要接受派出机关的直接监督,必须履职尽责。而《实施条例》所规定的领导关系使派出机构与派出机关的关系更为直接紧密,派出机关对派出机构的领导关系包含两个方面:一是组织领导关系,即派出机构的形式、人员配置由派出机关决定;二是工作领导关系,即派出机构开展的业务工作必须接受派出机关的领导,派出机构的重大决策、重要工作、重大案件都必须向派出机关请示报告,派出机关有权对派出机构的各项工作提供指导和必要支持、作出安排指示或直接作出决定。这种领导关系以最大限度保障派出机构与派出对象之间保持相对独立性为出发点,能为更好发挥派出监察的探头作用提供体制保障。

第三, 监察派出机构职责权限和管辖的授权规范。就职责权限而言, 通过授权取得职权的方式主要有两种: 一是普遍规则授权, 二是具体临时授权^[13]。监察派出机构的授权条款直接来源于《监察法》第十三条, 该规定体现出派出机构权限来源于授权这一基本原则, 也表明派出机构的职权源于派出机关的具体临时授权。在此基础上, 《实施条例》第十三条对派出机关的职责权限作出更为细致的安排, 可以根据派出机构是否被授予职务犯罪调查权将派出机构分为两类, 即被授予职务犯罪调查权的派出机构和未被授予职务犯罪调查权的派出机构, 开发区监察派出机构的职权取得同样需要派出机关的直接授权。一般而言, 派出机构往往得到较为全面的授权, 其权能相对完整, 能够对职务违法和职务犯罪展开调查处置, 不同的是监察派驻机构往往只得到调查职务违法的授权。就管辖范围而言, 《监察法》第三章“监察范围和管辖”在第十六条和第十七条对各级监察机关的管辖关系作出了整体性、概括性安排, 包括纵向的上下级管辖关系和横向的争议管辖关系。在此基础上, 《实施条例》第三章第二节对“管辖”进行细化, 其中并未对开发区监察派出机构作出专门性的管辖安排, 申言之, 《实施条例》中的管辖条款对派出机构具有当然的直接效力。

(二) 党内法规对领导体制的实然调整

在《监察法》及《实施条例》没有对“派出机构在党工委领导下开展工作”作出制度安排的情况下, 党内法规中专门规范纪检监察工作的《工作条例》第六章“派驻、派出机构”第四十三条对派至开发区的监察机构与开发区党工委、管委会的关系作出了安排, 即监察派出机构采用双重领导体制, 既要接受派出机关的领导, 也要接受开发区党工委的领导。这种制度安排与《纪检监察机关派驻机构工作规则》所规定的派驻机构由派出机关直接领导、统一管理的体制不同。实践中这一制度得到了普遍实行, 现有开发区派出监察机构普遍采用此种双重领导体制, 即派出至开发区的监察机构以工作委员会的形式开展工作, 与派出至开发区的纪律检查工作委员会合署办公, 同时接受所在开发区党的工作委员会和派出它的监察委员会的领导, 如平阳县纪委监委派出平阳县经济开发区纪检监察工作委员会、长沙市监察委员会派出长沙经济技术开发区监察工作委员会。至此, 在党内法规的直接调整下, 开发区监察机构形成了“派出机关+党工委领导纪工委+监察工委”的纪检监察领导体制和运行机制。在深化监察体制改革的进程中, 此种以党内法规直接调整国家机关派出机构领导形式的做法有其合理性, 也体现了改革进程中制度创新的需要。

第一, 开发区监察派出机构从属于监察机关, 因而也当然处在党内法规实然调整效力的辐射范围之内。作为党在反腐败领域各项战略决策和工作部署的执行人, 监察机关不仅要接受国家成文法的规制, 也在事实上要接受党内法规这一具有实定法性质规范的调整。“党内法规本来是规范中国共产党党内事务的, 但是, 由于中国共产党在中国的特殊地位, 党内法规对党务的调整必然影响和涉及国务”^[14], 如新闻宣传、组织人事、政法等工作。特别是在改革领域, “党内法规和国家法律二者的交替领跑、相互强化特征更为明显”^[15], 监察体制改革也不例外。监察体制改革后, 原本分散在各个部门的反腐败资源都集中于党的直接领导之下, 构成了全新的党纪检查和国家监察高度复合的运行体制和工作机制。国家监察体制改革一方面让国家政权机关拥有专门的监督组织, 解决了党与国家政权机关的权力关系; 另一方面通过合署办公体制, 坚持党对各级监察委员会的领导, 监察权仍属于党的领导范畴, 党通过监察权实现对全部公职人员的监督管理^[16]。

第二, 开发区监察派出机构受到纪法贯通总要求的整体性统摄, 因而在规范上也要体现党内法规和监察法律法规的贯通衔接性。从腐败治理体系的规范结构看, 党内法规体系和国家法律体系是当代中国国家治理体系不可或缺、最为重要的组成部分, 也是中国特色社会主义法治体系的构成单元, 两个规范体系共存相容是建设社会主义法治社会和国家治理现代化的必要条件^[17]。“党的监督保障法规, 是调整党的监督、激励、惩戒、保障等的党内法规, 为保证党组织和党员干部履行好党和人民赋予的职责提供制度保障。”^[18]在党员和公职人员身份高度重合的客观前提下, 纪法贯通不仅是纪法规则创

设的重要内容,也是执纪执法实践的重要原则。在功能上,党的纪律作为党的自我革命规范体系的一部分,其调整范围不仅直接包括调整党组织和党员,也会对国家权力监督的关联内容作出一体化的调整。因而,在坚持和加强党对反腐败工作的统一领导方面,纪检监察机关的组织形式、领导体制、职能定位、决策程序等都受到党内法规不同程度的调整。

四、开发区监察派出的法制因应

化解改革创新与法治安定之间的紧张关系是社会转型期建设法治国家和法治社会建设中无法回避的命题,特别是在先行先试的改革创新领域,国家法律法规难免具有一定的滞后性,开发区监察派出的相关制度规范有需补阙之处。如调整开发区派出机构领导体制的相关规范存在法制转化的空间、县(区)级监察机关向开发区派出监察机构的主体资格需要重新作出安排、监察机关作出派出行为的前置情形尚需进一步明确、派至开发区监察机构应遵循的案件管辖原则等都有待监察法律法规作出回应调整,以提高纪检监察工作的规范化、法治化水平。

(一) 吸收党内法规的相关规定

从党的纪检机关和国家监察机关二者的关系看,改革所塑造的一体运行体制机制在静态方面表现为内嵌化的纪检监察机构设置、贯通式的法律法规创设,在动态方面表现为监督执纪问责和监察调查处置的同步性。派出开发区的纪检监察机构包括纪律检查委员会派出的纪律检查工作委员会和监察委员会派出的监察工作委员会,前者是对开发区党组织及党员进行监督,后者是对开发区公权力机构和公职人员进行监察,在实践中二者采用合署办公、一体运行的模式开展工作。对此,《监察法》及《实施条例》应当及时吸收《工作条例》的相应内容,具体可采用监察法修正案或出台专门性监察解释的方式就派出机构接受派出机关和本级党工委的双重领导事项作出更加直接明确的规定。如在《监察法》第二章“监察机关及其职责”第十二条中补充监察派出机构领导体制的条款,即“开发区派出监察机构在派出它的党的纪律检查委员会监察委员会和本级党的工作委员会双重领导下进行工作”,也可作出指引性规定后在《实施条例》中作出对应补充。

一方面,此种方式具有理论上的正当性,体现了反腐败领域党纪国法的互动关系。党内法规和国家法律两者在制定主体和程序、调整对象和范围以及实施路径等方面都存在制度差异,也在立法语言、要素结构、效力范围上具有不同要求。就纪检监察制度而言,党的监督保障法规和监察法律法规在反腐败价值取向上具有统一性,都是保障公权力依法规范运行的刚性制度文本;在规制对象上具有重叠性,都是以依法行使公权力的党员、公职人员为规制对象;在制度功能上具有同位性,都是党和国家监督体系的构成要素。在科学有效治理腐败的宏大命题下,二者必须保持高度的互动和协调。在二者的互动关系上,党内法规可以吸收国家法律的某些内容,将其内化为对党组织和党员的组织管理要求、行为规范要求等。从党和国家治理体系的联动视角看,在某些先行先试的改革创新领域,国家法律法规难免具有一定的滞后性,与法治实践带来的新需求之间的缝隙也需要及时弥合,因而国家法律可以及时吸收转化党内法规的合理因素和成功经验,将其以国家法律规范的形式固定下来。

另一方面,此种做法具有实践中的必要性,有利于理顺开发区监察派出机构的领导关系,提高监察法律法规的系统性和完整性。《工作条例》作为专门规范纪检监察工作的基础性党内法规,在党内法规体系中属于党的监督保障法规,对开发区派出监察机构领导体制作出“双重领导”的制度安排也体现出党内法规在特定领域的领跑带动功能。中国共产党的领导是有效市场与有为政府成功联系起来的决定性因素,开发区作为先行先试的“试验田”,其设立运行都必须以强有力的组织领导为前提,因而开发区都会设立党工委领导开发区全面工作,其中就包括开发区的纪检监察工作。《工作条例》

所规定的合署办公和双重领导体制符合《监察法》关于纪检监察机关一体运行的内在要求。中国特色社会主义法治体系的基本特征集中体现在党内法规与国家法律的协同共治上。作为最彻底的自我革命,反腐败斗争必须坚持党内监督与国家监察的高度衔接协调,因而采用合署办公的形式将纪律检查和国家监察双体系的腐败治理资源进行深度融合,实现纪法共治下的人员融合、职能融合。《工作条例》中以一级党组织派出的代表机关领导纪检监察机关派出机构的方式是同级党委领导监察委员会的体制机制在基层监督实践中的合理延续。

(二) 赋予县(区)监察机关派出权限

“在一个处于急剧社会转型过程之中、价值与利益越来越多元化、传统与现代断裂、本土与国际化并存的社会中,法律规则的表达与实践之间的紧张关系可能会更加明显。”^[19]因此,调和改革创新与法治安定之间的关系是社会转型期建设法治国家和法治社会建设中无法回避的现实命题。从开发区建设发展的实际情况看,县(区)级党委政府在开发区管理主体中的比重正逐渐上升,县(区)级监察委员会向开发区派出监察机构已经发展成对开发区进行权力监督的普遍途径,客观上形成了派出主体的扩大化趋势。对开发区监察派出的相关规范进行文意解释,可直观得出县(区)一级监察委员会并未获得向开发区派出监察机构的法律授权,其派出的开发区监察工作委员会的法律地位无法得到明确,进而开发区监察派出机构的正当资格也将面临质疑。

反观现行规范文本,相关规定也存在一定局限性:一方面,《实施条例》仅赋予省级、设区的市级监察委员会向开发区派出监察机构的权限,无法做到对开发区的全面覆盖,难免面临派出力量薄弱且派出机构监察效能无法得到充分发挥的困境;另一方面,省级、市级监察委员会的派出机构与开发区纪检工作委员会合署办公,可能存在因职级差异而造成的协同梗阻,不利于纪检监察工作的高效展开。如实践中,不少县级经济开发区由县纪委监委派出纪检监察工作委员会,而关于监察派出机构的行政层级尚无组织法规范予以明确规定,这一做法明显不符合法定主义的基本原则以及《监察法》中由省、市监察机关向开发区派出监察机构的直接规定。因此,面对县(区)级监察委员会普遍向开发区派出监察机构的现实情况,作为直接调整派出授权的规范性文件,在与时俱进修改《监察法》的背景下,《监察法》及《实施条例》应当作出及时回应和调整,以调和规范和实践之间的冲突。

权力法定是法治国家的基本理念,监察机关派出行为的作出必须于法有据,必须得到法定的明确授权。为缓解监察派出主体扩大化与规范之间的紧张关系,在《监察法》具有组织法性质的大前提下,可适时对《实施条例》的相关内容进行修改,赋予县(区)级监察委员会向开发区派出监察机构的权限,以满足更大范围内将县(区)中开发区的党员、公职人员纳入监察范围的反腐败实际需要。此种安排既能避免省市级监察委员会面临派出资源紧张、派出监察效能受限的问题,实现监督力量的整合、监督范围的扩大、监督效果的提升,也是“十四五”时期更好发挥纪检监察机关“监督保障执行,促进完善作用”的要求所在,同时能够在合署办公的前提下实现开发区监察机构与纪检机构、党工委、管委会之间的职级平衡,保持地方一级监察委员会与同级纪律检查委员会、地方党委之间的层级关系,更有利于派出监察机构开展工作。

(三) 填补监察派出的规范要素

第一,细化向开发区派出监察机构的法定条件,规定作出具体派出行为的前置情形。派出制度并非只出现于监察制度之中,在我国现有国家机关中,除监察委员会可以向基层派出机构外,公安机关、审判机关均得到设立派出机构的授权。不同的是,《公安机关组织管理条例》第六条将“根据工作需要”作为公安机关设置派出所的前置情形,而《人民法院组织法》第二十六条则将“地区、人口和案件情况”作为设立人民法庭的前置情形。前者是行政派出,强调公安机关的主体需要,体现公安机关社会管控的主动性要求;而后者是司法派出,强调社会对司法的客观需要,体现司法机关裁判活动被动性的内在要求。虽然上述两种规范的设计思路在内在逻辑上并不完全一致,但相同的是二者都对派

出行为法定情形作出了规定。尽管“工作需要”的具体条件是否成就在很大程度上取决于公安机关的判断,“地区、人口和案件情况”是否达到需要设置人民法庭的程度也取决于法院的判断,但无论判断是否具有明确标准、标准是否具体可行,都体现了对派出行为的审慎规制。

《实施条例》第十二条通过“依法向”“可以向”完成对地方各级监察委员会设置派出机构的授权,而将在何种情况下监察机关可以派出监察机构进行了留白,与规范化、法治化的总体要求还有一定的距离,存在续造空间。可以通过修订方式将向开发区派出监察机关的情形进行补充,如可规定为“根据开发区反腐败工作实际需要”或“为保证开发区高质量发展,落实监督全覆盖的总体要求”等。这样既能体现开发区监察机构的设置目标就是开展权力监督和反腐败工作,又能彰显作为监察机关的派出机构在职能上的主动性,还可以通过“反腐败”将开发区纪律检查机关工作委员会与监察工作委员会的工作统一起来,避免信息互通梗阻和工作衔接不畅。

第二,明确开发区监察机构应遵循的案件管辖原则,避免因和行政区划交错带来的管辖冲突。如前文所述,由于开发区的空间范围往往并不与行政区划形成一一对应或完全的包含与被包含关系,有的开发区地域范围涉及多个县(区)或乡镇,也有的开发区就是某一乡镇或某一市辖区,这就导致开发区所在地监察机关与被派出到开发区的监察机构之间的管辖范围交叉重叠的问题。如开发区的空间范围与某一行政区划重合,此时派出开发区监察机构与开发区所在地监察机关之间可能产生管辖竞合的问题,在何种情况下派出机构具有优先管辖权,在何种情况下要以开发区所在地监察机关管辖为主,都需要进一步明确。另一种情况是,如某开发区地域跨度涉及两个以上行政区划,为保障监察派出机构的独立性,是否有必要将开发区的区域范围从各行政区划内监察机关的管辖范围中单独提取出来,而划归派出开发区监察机构管辖。如《实施条例》第四十六条规定县级监察机关管辖辖区内公职人员职务违法和职务犯罪,在开发区跨涉两个以上县(区)管辖范围的情况下,该开发区公职人员的职务违法职务犯罪管辖就会产生竞合,进而需要案件移送至上级监察机关,此时移送主体并不明确。对上述问题,应通过确定管辖原则的方式对相关管辖问题作出整体性安排。

在《监察法》及《实施条例》中属地管辖、层级管辖、移送管辖以及指定管辖相关规定的基础上,可以对开发区监察管辖的原则进行细化。一是开发区优先原则。即由国家机关派至开发区履行相应职能的公职人员的职务违法和职务犯罪案件应优先由开发区监察机构管辖,而非派出该公职人员的国家机器的派驻机构管辖。二是授权优先原则。如开发区党员、公职人员涉嫌职务违法或职务犯罪案件,应当由获得授权的开发区监察机构优先管辖立案,再按相关规定综合考量案情复杂程度、是否需要回避等因素后决定是否向派出机关报告或移送案件,这种管辖方式能够最大限度地发挥派出机构“零距离”工作优势。如未获得授权,则应将案件移送有管辖权的监察机关。三是案情移送原则。如果案件既涉及开发区监察机构的监察对象,又涉及开发区所在行政区监察机关的监察对象,此时,先行管辖的监察机关在调查后应当根据案情向监察对象主要违法犯罪行为发生地或在案件中起主要作用的监察对象所在区域监察机关移送案件。四是共同上级指定原则。即先行管辖的监察机构或监察机关无法通过证据材料准确判断是否需要移送管辖时,需要将案件移送至开发区监察机构与相关行政区域监察机关的共同上级,由其决定直接管辖或指定管辖。最后,在管辖原则确定的基础上,可根据派出机构的不同权限范围建立与相应行政区划内监察机关的具体衔接办法和工作规则,比如可根据有无调查职务犯罪案件的授权对线索移送和调查配合工作作出规定,也可根据被调查人员层级管辖和属地管辖情况选择移送案件、开展联合调查或提级管辖,从而适配《监察法》关于管辖的总体要求。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [2] 中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(1).

- [3] 刘晓萍, 刘学莎. 开发区管理体制模式与改革路径探析[J]. 中国经贸导刊, 2023(3): 36-39.
- [4] 马怀德. 《国家监察法》的立法思路与立法重点[J]. 环球法律评论, 2017, 39(2): 5-16.
- [5] 吴建雄. 国家监察体制改革的法哲学思考: 立场、观点与方法[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2019, 25(4): 1-12.
- [6] 中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第六次全体会议公报[N]. 人民日报, 2022-01-21(1).
- [7] 张军扩, 侯永志, 刘培林, 等. 高质量发展的目标要求和战略路径[J]. 管理世界, 2019, 35(7): 1-7.
- [8] 王一鸣. 百年大变局、高质量发展与构建新发展格局[J]. 管理世界, 2020, 36(12): 1-13.
- [9] 周仁标. 论地方政府政策执行的困境与路径优化[J]. 政治学研究, 2014(3): 108-115.
- [10] 钱再见, 金太军. 公共政策执行主体与公共政策执行“中梗阻”现象[J]. 中国行政管理, 2002(2): 56-57.
- [11] 董彪, 李仁玉. 我国法治化国际化营商环境建设研究——基于《营商环境报告》的分析[J]. 商业经济研究, 2016(13): 141-143.
- [12] 夏后学, 谭清美, 白俊红. 营商环境、企业寻租与市场创新——来自中国企业营商环境调查的经验证据[J]. 经济研究, 2019, 54(4): 84-98.
- [13] 秦前红, 石泽华. 《监察法》派驻条款之合理解释[J]. 法学, 2018(12): 65-75.
- [14] 姜明安. 论中国共产党党内法规的性质与作用[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2012, 49(3): 109-120.
- [15] 宋功德. 党规之治: 党内法规一般原理[M]. 北京: 法律出版社, 2021: 129.
- [16] 庄德水. 国家监察体制改革的行动逻辑与实践方向[J]. 中共中央党校学报, 2017, 21(4): 79-87.
- [17] 秦前红, 苏绍龙. 党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径——兼论备案审查衔接联动机制[J]. 法律科学(西北政法学报), 2016, 34(5): 21-30.
- [18] 中共中央办公厅法规局. 中国共产党党内法规体系[N]. 人民日报, 2021-08-04(1).
- [19] 王锡锌. 中国行政执法困境的个案解读[J]. 法学研究, 2005, 27(3): 37-49.

Analysis of supervisory dispatch system in the development zone

JIAO Hongchang, YANG Libang

(School of Law, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: The supervision dispatch system is a specialized supervisory mechanism within the supervision framework, and the development zone is a key area under supervision. Between the development zone and the administrative district, there exist embedded, differential, and overlapping relationships, with the power structure being flat and centralized, the power operation flexible yet risky, and the power space closed and misaligned. The supervision dispatch system of the development zone encompasses supervision laws and regulations as well as intra-party regulations, which are governed by subject qualification, organization, and authorization. In the current norms, the regulation of the leadership system of the dispatched agencies in the development zone needs to be transformed by law, the phenomenon that supervisory organs at the county and district levels send supervisory agencies to the development zone urgently needs legal response, the pre-situation of the dispatched behavior of supervisory organs needs to be clarified, and the case jurisdiction principle of supervisory organs in the development zone needs to be established. The abovementioned issues can be addressed to through amendments to or the interpretation of the supervision law: Firstly, the provisions of Party regulations regarding the leadership system of supervisory agencies in the development zone should be converted into a legal system; Secondly, the corresponding authority should be granted to county supervisory organs accordingly; Thirdly, the jurisdiction principle should be established in accordance with the supervision practice in the development zone.

Key words: the development zone; dispatch of supervision; legal resources; legal response

[编辑: 苏慧]