

国家监察体制改革的法治逻辑与法治理念

吴建雄

(中国反腐败司法研究中心湘潭大学基地, 湖南湘潭, 411105)

摘要: 国家监察体制改革是中国特色社会主义法治在政权建设领域承载使命、发挥作用的重要体现, 蕴含着维护人民主权、依法治权治吏和良法善治的法治逻辑; 可强化法治反腐的惩戒威慑、固笼防范、教育引导、服务保障、社会向善等价值功能; 确立“零容忍”的法治反腐理念, 形成“纪法共治”“特别程序”“实质正义”等法治反腐共识, 对完成监察体制改革任务具有重要的现实意义。

关键词: 监察改革; 法治逻辑; 法治功能; 法治理念; 反腐执法

中图分类号: D920.0

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2017)04-0001-07

习近平总书记在视察中国政法大学时指出:“随着中国特色社会主义事业不断发展, 法治建设将承载更多使命、发挥更为重要的作用。”从这个意义上说, 党中央关于国家监察体制改革重大决策, 是中国特色社会主义法治在政权建设领域承载使命、发挥作用的重要体现。充分认识改革国家监察体制的法治逻辑及其产生的法治功能, 确立国家治理模式向法治转型的过程中的监察理念, 不仅是一个重大的理论问题, 而且是一个紧迫的现实问题, 值得我们认真思考。

一、监察体制改革的法治逻辑

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央, 把依法治国纳入“四个全面”战略布局, 确立了全面依法治国在新的历史起点上作为治国理政基本方略的重要地位。深化国家监察体制改革, 就是在这一时代背景下提出的。作为依规治党和依法治权的重大举措, 这既是事关全局的重大政治改革, 又是国家治理现代化的顶层设计, 蕴含着中国特色社会主义法治的内在逻辑。

第一, 深化监察体制改革是维护人民主权的宪制要求。社会主义法治必须代表最广大人民群众的根本利益和整体意志, 恪守一切权力来自人民、属于人民且为了人民的宪法原则, 切实坚持并保证人民至上的

主体地位。深化监察体制改革的根本目标, 就是通过加强和改进国家政权建设, 防止党在长期执政条件下权力异化和权力寻租, 使各项权力牢牢掌握在党和人民手中, 始终保持公共权力的人民性和廉洁性, 确保人民赋予的权力永远为人民谋利益。

改革开放 30 多年来, 中国的社会经济取得了举世公认的巨大成就, 但公共权力异化所产生的腐败现象大量出现, 腐败问题波及面广, 是新中国成立 60 多年来最为严重的时期。十八大以来强力反腐呈现出两个显著特征: 一方面, 反腐败的力度、广度和深度空前, 压倒性态势已形成; 另一方面, 反腐败斗争的严峻形势和揭露出来的腐败问题空前。被查处的存在腐败问题的官员, 上至正副国级、省部级官员, 下至科级乃至“村官”等各个职级的官员和“准官员”。权力异化导致的腐败问题横跨了经济、政治、文化以及社会各个领域。凡是有“寻租”空间的领域, 就有腐败问题和腐败分子的身影; 凡是在“寻租”空间大的领域, 腐败问题和腐败分子的性质就会相对严重。这种现象, 严重威胁着党的执政基础, 威胁着人民主权的宪法原则, 玷污和亵渎了公共权力的人民性和廉洁性。而深化国家监察体制改革, 是有效遏制权力异化和权力寻租等腐败现象的必然选择。它通过“扩大监察范围, 整合监察力量, 健全国家监察组织架构, 形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系”, 严密纪律和法律的制度笼子, 强化党纪国法的约束力和

收稿日期: 2017-05-30; 修回日期: 2017-06-15

基金项目: 国家社科基金重大项目“健全反腐败领导体制与工作体制机制研究”(14ZDA015)

作者简介: 吴建雄(1954-), 男, 湖南津市人, 法学博士, 中国反腐败司法研究中心主任, 全国检察业务专家, 湘潭大学教授, 博士生导师, 兼任中国行为法学会常务理事、湖南省法学会法治反腐研究会会长, 主要研究方向: 司法制度和反腐败法律治理

执行力,加大发现揭露和查处权力寻租和权力异化等腐败问题的机率,堵塞和消除滋生腐败的漏洞、间隙和条件。它能够切实改变国家监察职能失之于散、失之于软的问题,确保党和国家公共权力的人民性和廉洁性,使人民至上的主体地位和人民主权的宪制原则始终贯彻在依法治国的基本方略和治国理政的大政方针之中。

第二,深化监察体制改革是依法治权的制度创新。依法治权是现代法治的核心要义,依法治权必然要依宪分权。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度和政权组织形式,实行一元分工权力的权力结构形式,即在人民主权不可分割的前提下,立法权、行政权、司法权分工合作、配合制约。这种中央集权下的三权分工体制,具有配合优位的天然秉性,其决策的高效率隐含着制约的不足。与之相反,在西方“三权分立”的权力结构下,决策效率不高的背后是权力之间的制约优位。值得思考的是,即使在“三权分立”的现代法治国家和地区,依靠制约保障权力规范运行的制度模式早已打破,权力运行中行政权的膨胀催生了第四种权力,它在不少国家是隶属总统的监督权,这些机构在三权分立政体下或归属议会,或归属行政,或归属司法管理,但其性质既不是立法权,也不是行政权和司法权,而是独立于三权之外的监督权。我国作为集中统一的人民主权国家,没有集中统一的国家监察权,不能不说是政权建设上的一个缺陷。因此,在配合优位的制度特性条件下,组建国家监察委员会,是补强制约短板、强化对国家机器权力监督的必然选择。在改革程序上,从“于法有据”的原则出发,依照宪法授权,先由全国人大常委作出试点决定,在试点取得经验的基础上,将行政监察法修改为国家监察法,明确规范监察委员会的法定职能,依法全面推进反贪反渎等检察职能部门行政监察整合和监察委员会的组建。在监察体制改革任务完成之后,修改宪法及相关法律,确认监察委员会与“一府两院”平行的法律地位。从某种意义上说,改革国家监察体制,就是要调整现行国家权力结构中,与人民享有权力的本质要求不够吻合的状态,使国家机关设置充分体现人民监督权力的客观要求。

依法治权必然推进腐败治理的制度创新。腐败直接表现为权力失控、权力寻租和权力滥用,突出特点是权钱交易、权色交易、权权交易及其形成的非法利益、非法政治结盟等。这是因为,权力具有强制性,它以国家强制力为后盾,不论被支配的一方是否情愿都必须服从;具有趋利性,它与经济建设的组织管理

紧密联系在一起,为掌管公共权力的个人提供了“近水楼台”“以权谋私”的便利;具有可交换性,公共权力本身不是商品,但运行中可能被它的掌管者进行“权权交易”和“权钱交易”;具有扩张性,滥用权力,是一切有权力的人都容易使用和复制的万古不易的秘笈。可见,权力的特性,能使具有人格缺陷的官员产生强烈的占有欲。权力不论大小,只要不受制约和监督,都可能被滥用。只要权力不受制约,必然产生腐败,绝对的权力产生绝对的腐败。权力的腐败是对法治的最大破坏,是对人权的最大侵害,是对执政党权威的最大损害。所以,依法治国必须依法控权,依法控权必须依法治权,依法治权必须从健全完善反腐败体制与机制入手;改变反腐控权职能分散在多个机关、多头负责、资源分散、难以形成高效反腐败力量的现状。国家监察体制改革就是改变这种现状的法治举措。通过改革,整合反腐败资源,构建起一个高效权威的国家反腐治权机构,统一行使监督权、调查权、处置权。这个机构与中国共产党的纪律检查机关合署办公,形成党纪与国法紧密衔接、强制性手段与非强制性手段双管齐下、依规治党和依法治权有机结合的法治链条,从而创新党内监督与国家监察一体运行的体制机制。

依法治权包括对国家监察权的监督制约。监察委员会作为反腐败的国家专责机关,承担监督、勤政廉政、维护国家权力、廉洁高效的重要职责,其自身素质更要过硬。信任不能代替监督,在腐蚀与反腐蚀的复杂环境下,纪检监察也非净土,少数纪检监察干部蜕变为执纪违纪、执法违法腐败分子的事实,更加说明了对国家监察权进行监督制约的必要性和重要性。从监督的途径看,一是建立健全党委对监察工作的管理监督机制,把纪检监察人员列为关键少数,强化党内监督和纪律的约束。二是强化人大及其常委会的权力监督机制,落实对国家监察工作的法律监督。三是建立健全检察、审判机关司法监督机制,监察机关认定的职务犯罪案件,须由检察机关审查决定起诉或不起诉,由法院审判决定是否构成犯罪并实现罪刑法定。四是建立健全人民政协民主监督、人民群众社会监督机制,完善相应的渠道和平台。五是建立健全严格统一的执纪执法程序规范,按照刑事诉讼的要求设计专门的立案、强制措施采用的呈报审批程序。同时,对国家监察人员的监督,除在《国家监察法》中按照法定职责必须为、法无授权不可为的基本原则,明确除监察委员会的职责权限、运转程序和具体措施外,可考虑修订刑法,增加规制国家监察人员滥用职权、刑

讯逼供、徇私枉法、收受贿赂、徇私枉法罪等行为的定罪处罚，切实加强对监察委员会及其工作人员自身的监督。

第三，深化监察体制改革是良法善治的重要体现。良法善治既是全面依法治国的最佳境界，又是治国理政的重要追求。在治国理政的意义上，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。“法治应该包含两重意义：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是本身制订得良好的法律。”把国家治理现代化与全面依法治国结合起来理解，最佳治理形态就是“良法善治”。所谓“良法”，就是有一整套系统完备、科学规范、运行有效、成熟定型的制度体系；“善治”就是正确运用国家法律和制度体系管理国家、治理社会的能力和成效。从我国腐败治理的现状看，离良法善治的境界还有较大差距。一方面，对于反腐败，国家立法仅限于《行政监察法》《刑法》和《刑事诉讼法》等基本法律，严重滞后于反腐实践，与腐败蔓延的广泛性、腐败行为的复杂性、腐败规制的特殊性不相适应，难以满足国家治理腐败的需要；另一方面，对于反腐败，国家治理还存在反腐机构力量分散、惩防不力，监督机构隶属地方和部门独立性不强，政府监察功能被遮蔽，非党公务员纪律约束缺位，执纪执法边界不清等现象。深化监察体制改革，是良法善治的重要举措，通过将行政监察法修改为国家监察法，继而修改《刑法》《刑事诉讼法》等相关法律，改变反腐立法滞后于反腐实践的状况，能够为有效治理腐败提供良好的法律资源。通过整合反腐败执纪执法力量，能够增强腐败治理的权威性、有效性，从组织体制和工作机制上奠定腐败“善治”的坚实基础。

“良法善治”离不开问题导向。在“良法”意义上，深化监察体制改革要提高监察立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，发挥立法引领和推动作用。通过将《行政监察法》修改为《国家监察法》，扩大监察对象，将监察对象扩大到所有公共权力机关及其公务人员，实现监察对象全覆盖。扩大监察范围，明确监察职责，不仅要对象进行实体监督，也要实施程序监督。赋予监察机关更加有效的监督方式，从而汇集和表达人民群众的反腐期待，形成与惩治、预防腐败相适应的强有力的法律利器。在“善治”的意义上，深化监察体制改革就是要推进腐败治理体系和治理能力的科学化、法治化。如在现行反腐败体制下，行政监察职能基本上依附于党纪检查职能，处于被遮蔽和相对萎缩的状态。其监督国家工作人员是否依法履职、秉公用权、廉洁从政的职能，实际上由检察机关反贪反渎和预防部门承担。但实践中客观存在的问

题是：在反腐职责上，所查处的只是构成犯罪的腐败行为，大量违纪违规问题无权管辖，不能抓早抓小的制度梗阻导致打不胜打，防不胜防；在反腐手段上，刑事诉讼时限上的严格规定，导致检察机关借助纪委双规措施办案成为常态，执纪执法手段混用、边界不清；在反腐效率上，大量案件材料在纪委过一遍后，再到反贪局过一遍，证据转换过程中耗费大量时间，以致出现“夹生案”“过桥案”，严重影响办案质效；在反腐程序上，检察院集公诉、监督、侦查于一身，其受诟病之处在于检察院既是“运动员”又是“裁判员”，有违侦、诉、审相互制约，各负其责的法治原则等。深化监察体制改革，将职务犯罪侦查预防部门转隶监察委员会，不仅可巩固、发展职务犯罪侦查预防的优势，而且可以使上述职责、手段、效率、程序等方面的问题迎刃而解，腐败治理体系和治理能力无疑将得到优化和提高。

中国特色的良法善治，不是西方法治中心主义的法律之治，而是中国共产党领导、人民民主和依法治国的有机统一。其一，坚持党的领导，是监察体制改革的第一要义。这是因为，反腐败既是全面从严治党的的重要组成部分，又是国家依法治国的系统工程，客观要求执政的中国共产党，在领导中国特色社会主义事业建设中，通过对公权力和公务人员的全方位监督，掌握和控制公共权力依法规范运行的主动权，实现党内监督和国家监察功能的最大化，不断提升党和国家自我净化和自我修复的能力。其二，坚持人民民主，是监察体制改革的关键所在。监察职能的有效发挥，离不开人民群众的间接参与和直接发挥作用。间接参与就是通过人民代表大会及其常委会对国家机关及工作人员进行法律监督；直接发挥作用，就是保障人民群众具有监察运行的知情权和参与权，切实革除公民举报过程中的信息反馈不畅、查证效率和保密程度不高等弊端，保障人民群众积极、有序地参与反腐败斗争。其三，坚持依法治国，是监察体制改革的基本要求。习近平总书记指出，“治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩”，通过改革监察体制机制，做到有案必查、有腐必惩，既查处大案要案，又着力解决与人民群众相关的腐败问题，坚持党纪国法面前没有例外；从法治机制、法律制度和法治形式上入手，创设公权力的透明、公正运作原则，在规范公权力行使范围的基础上，使执法方式、条件和程序更加系统化、规范化，使掌权者不能腐、不敢腐，充分发挥法治的规范性对公权力加以限制，走中国特色的法治反腐之路。

二、监察体制改革的法治功能

功能是职能运行所产生的效能。国家监察体制改革确定的监察委员会职能定位,决定了监察委员会必须由人大产生,与政府、检察院、法院具有同等法律地位。监察委员会行使的监察权,是传统立法权、行政权、司法权之外的一种新型的权力——监督执法权。这一权力包括监督、调查、处置三项基本职能。其中,监督是基础性职能,调查、处置是主导性职能,是监察权运行的刚性支撑。

监督职能既包括对国家工作人员的批评教育和组织处理,也包括根据监督、调查、处分的情况及发现的问题,采取发送监察建议、宣传、教育等多种手段,预防违法问题发生。预防可以是针对个案的,也可以是针对类案的;可以是发案后的事后预防,也可以是主动介入的事前预防。预防的手段,应当是多元化的,包括:针对发现的问题发送监察建议,完善制度或加强管理,从而强化他律;针对公职人员自身加强教育,从而强化自律;针对整个社会加强宣传,争取公众对监察委员会工作的支持和配合,宣扬廉洁文化,营造良好的社会环境。

调查职能是对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪进行查证的执法活动。调查可依法采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查、鉴定等措施。调查中对已掌握部分违法犯罪事实及证据,仍有重要问题需要进一步调查的被调查人,经依法审批可以将其留置在特定场所进行调查。对采取留置调查措施的,应规定严格的程序和期限,并保障被留置人员的饮食、休息、医疗等基本权利。对需要采取技术调查、限制出境等措施的,经过严格的批准手续,交有关机关执行。调查是揭露和证实腐败违法犯罪的基本职能。

处置职能是对调查的违法问题依据相应的法律法规予以审查定性并决定给予何种处分和处理。从监察委员会的处分手段看,根据违法问题严重性的程度不同,处理手段依次包括给予监察处分(如警告、记过、记大过、降级、免职、开除公职等)、移送司法机关追究刑事责任两大层次。一方面,要严格依据法律法规,对违法违规问题进行定性和给予处分;另一方面,对侦查终结移送检察机关起诉的案件进行预审,决定是否移送起诉。处分权是监督制约调查侦查活动的程序性设置,具有证据审查把关、保证办案质量、保障被

调查人合法权益、维护公正执法的功能。

监督、调查、处置三项职能的配置,与腐败从违规违法到犯罪的关联性特征高度契合,符合主动性调查与被动性审查程序性制约的法治精神,创新了非刑事手段和刑事手段并用的腐败治理模式,增强了腐败预防的前置性和有效性。由监察委员会立案调查,检察机关审查起诉,从根本上改变了刑事司法中“既当运动员又当裁判员”的弊端,体现了侦、诉、审独立运行和相互制约的刑事诉讼原理以及以权制权的控权法则,增强了法治反腐的公信力。实践中,国家监察职能与执政党的纪检职能一体运行,形成党纪与国法双管齐下的治理格局,所产生的法治功能主要体现在以下几个方面。

(一) 惩戒威慑功能

惩戒威慑是法治反腐的首要功能。改革开放以来,我们党不断加大反腐败斗争力度,但腐败频发、多发的势头仍未有效遏制。究其原因,与反腐治标持续性不够,法律威慑功能递减密切相关。党的十八大以来,党中央强调有案必查、有腐必反、有贪必肃,保持查办案件的高压态势。惩戒威慑的力度大、范围广、效果佳,营造着风清气正的政治生态,赢得了全党全社会的拥护。它让党员干部特别是领导干部心存敬畏,放弃侥幸心理,让意欲腐败者在带电的高压线面前不敢越雷池半步。大量事实证明,腐败案件发案率的高低,取决于社会上某一时期滋生腐败的因素同抑制腐败的因素的较量。增强发现腐败的能力,将会改变腐败者的心理结构,抑制趋从他人腐败的心理。始终保持查办案件的高压态势,使腐败分子最大限度地受到党纪国法的制裁,就能震慑那些心存侥幸的人,使其不敢犯罪,从而发挥特殊预防的独特作用。

(二) 固笼防范功能

固笼防范是法治反腐的基本功能。监察机关监督、调查、处置职能的运行过程,是权力运行正当性的确立、维持和恢复的过程,也是被违纪违法破坏的管理监督机制得以修复的过程。纪检监察在治理腐败过程中的固笼防范功能,是以“防微杜渐”和“亡羊补牢”为基本特征的。监察监督活动是对监察对象是否勤政廉政的监视督促,主要表现为诫勉谈话等批评教育和岗位调整等组织处理,实现对权力“出轨”苗头的早抓早治,起到防微杜渐的“出笼”防范作用。监察调查处置是对监察对象违纪违法腐败行为的查处,不仅是对“出笼”腐败的法纪处罚,而且可以起到“亡羊补牢”的作用。通过在办案中查找制度漏洞,及时发现“补笼”目标;帮助发案单位建章立制、促进权力规范行使,体现“筑笼”的法治价值;查办案件的过

程中对发案的主客观原因进行分析，可形成反腐执法的警示效应，扩大“固笼”法治效果，增强把权力装进制度的笼子里的法治效果。

（三）教育引导功能

教育引导是法治反腐的重要功能。纪检监察是执纪执法的职能活动，对腐败问题调查的过程以及处置的实体结果，不仅会积极影响人们的外在行为，促使公务人员依纪依法行事，而且能够让其对自己行为的后果产生可预期性，进而对其内心判断与选择产生影响，促使其自觉遵守纪律和法律。纪检监察在治理腐败过程中的教育引导功能，与党内监督执纪问责和监察监督调查处置职能紧密结合，它包括受理党员干部违纪违规问题的举报，对违规违纪者进行批评教育、组织处理和党的政纪处分，对党员干部违法犯罪的立案审查、调查取证、性质认定和法律追究。无论是对违纪违规涉腐问题的监督处置，还是对腐败违法犯罪的调查处置，都能产生遏制腐败的价值导向。通过监督和执纪执法，使得党员干部的行为得到规范和引导，纪律法律的规范作用得以强化和实现。在这个过程中，通过纪检监察的强制性和权威性，对违规违纪的人施加一定的压力，使其接受社会的思想观念与核心价值观，使其从事反社会行为的思想动机得到抑制，国家的普遍价值观与法治思想文化由此得到传播和深化。

（四）服务保障功能

服务保障是法治反腐的本质功能。纪检监察机关的反腐败执纪执法，承载着维护党的执政地位、维护人民根本利益、维护国家政权安全的多元价值。在政治价值上，反腐败机关既是党的领导的捍卫者，又是人民利益的保障者；在法律价值上，反腐败机关既是党纪国法的执行者，又是正义道德的弘扬者；在职能价值上，反腐败机关既是腐败犯罪的惩治者，又是廉洁政治的建设者。在全面建成小康社会的关键时期，在“十三五”规划实施的进程中，应摒弃重惩治轻预防、重实体轻程序等机械执法、粗糙执法陋习，做到铁腕“除虫”，惩治腐败不手软，柔情“护花”，对改革创业中的失误依法容错，把服务保障融于反腐职能工作之中，做到保障“破”字当头、“立”在其中。破除履职懈怠情绪，立全面担当意识；破就案办案习惯，立多元服务意识；破以打代防思想，立综合治理意识，为经济社会发展创造安定有序的社会环境、诚实守信的经济环境、清正廉明的政务环境、公平公正的司法环境。

（五）社会向善功能

社会向善是法治反腐的辐射功能。反腐败是全社会的治理工程，这是因为腐败行为会降低公众的道德

标准和社会凝聚力。当腐败行为没有受到应有惩罚的时候，就会对公职人员和社会公众产生极大的诱惑力，使社会各阶层抵制腐败行为的能力大大减弱，从而导致价值观的扭曲和社会道德的沦丧，加剧社会秩序的失范。十八大以来，党中央以“零容忍”的态度坚决惩治腐败，依纪依法查办腐败案件，坚持全覆盖、无禁区、无例外，极大地提高了发现和查处腐败行为的机率，形成了“伸手必捉”的社会氛围，同时大力加强社会主义核心价值观教育，营造诚实守信、公平公正的社会环境，有力地促进了社会风气的积极向善。同时，纪检监察机关通过与有关行业、系统、部门、单位建立信息共享机制，强化了职能部门与社会各界、社会公众的良性互动，促进了社会管理力度的加强，这正是反腐败社会向善功能的价值所在。

三、深化监察体制改革的法治理念

在国家治理模式向法治转型的过程中，培育与之相适应的法治理念是题中应有之义。深化监察体制改革作为一种有目的的活动，蕴含着社会正义和法律理性的价值追求。这种价值追求就是国家监察的法治理念。国家监察法治理念是基于对反腐败规律的认识而形成的指导监察活动的理性认识。它是对其法治反腐功能的认识的深化，是对反腐执纪执法规律的总结，是自觉实践法治反腐功能的指引。国家监察的法治理念确定了监察活动的方向，决定着监察职能的品格。

党的十八大以来，我国反腐败斗争进入了向法治反腐模式转型的历史发展新阶段。“反腐败斗争形势依然严峻”和“反腐败永远在路上”的战略研判，构建权威高效国家监察体系的重大政治任务，都要求我们坚持把法治思维和法治方式融入反腐败这场正义之战之中，既防止和杜绝选择性、运动式的反腐方法和偏好；又防止把反腐败作为普通的刑事诉讼，以罪与非罪来认识和评价腐败问题，促进反腐败国家立法和制度建设，充分体现我们党执政兴国的历史使命，体现中国反腐败斗争的经验、规律。笔者认为，在中国特色反腐败斗争进入新的发展阶段的当下，深化国家监察体制改革应在涉及反腐败斗争全局性基本理论和实践问题上统一认识。

第一，要确立“零容忍”的法治反腐理念。党的十八大以来，习近平总书记多次表明了对腐败现象“零容忍”的鲜明态度，彰显了中国共产党人与腐败现象水火不容的鲜明政治立场和对任何腐败行为、腐败分子都必须依纪依法坚决惩处的法治原则。对腐败的“零

容忍”,解决了长期以来客观存在的对腐败行为惩治失之于宽、失之于软的问题,扭转了反腐实践中“抓大放小”,对重大腐败案件比较重视、对轻微腐败现象却见怪不怪的现象,强化了对腐败分子发现一个就要坚决查处一个的决心,强化了抓早抓小、有病就马上治、发现问题及时处理、绝不养痍遗患的预防腐败思维。监察体制改革蕴含的良法善治机理、强制性手段与非强制性手段并举的治理方式,就是“零容忍”法治理念的重要体现。它告诉我们一个道理:对腐败问题的治理,不能简单套用刑事诉讼的思维模式。刑事诉讼的基本原则是有罪追究、无罪保护。显然,这一原则不适用于反腐领域。也就是说,对不构成犯罪的腐败问题是不能保护的,只能依纪依规严肃处理。因为腐败的衍生大都首先表现于破“德”和破“纪”,只有在这个阶段将其遏制,才是最有效的防范。如果对“微腐败”不闻不问,待到犯罪才进行治理,其负面效果是不可估量的。这也是党的纪律检查和国家监察合署办公、一体运行的法理基础。

零容忍的反腐理念是法治反腐的基本认知。践行这一理念,就要完善反腐败的国家立法,改变现行惩治腐败制度多元化的现状,加快构建集中统一的反腐败法律体系,建立融党内监督与国家监察于一体、非刑事处罚与刑事处罚结合、与世界反腐败公约接轨的反腐败基本法律,切实做到让“制度的笼子”通上“高压电”。深化国家监察体制改革,应着眼于增强惩治腐败的必然性,坚持制度面前人人平等,制度面前没有特权,不管什么人,“出笼”必受惩,“老虎”“苍蝇”一起打,不搞“网开一面”和“下不为例”。着眼于增强惩治腐败的及时性,对“出笼”行为露头就打,快速处理,及时纠正。着眼于增强惩治腐败的严厉性,综合运用法律、组织、经济等处罚措施,加大惩治力度,特别是对严重损害公众利益的滥用权力行为,要予以重罚,以有力的惩治保证权力规范运行,以强化不敢腐的威慑力、不能腐的防范力、不想腐的自律力。

第二,要确立“纪法共治”的法治反腐理念。中国特色的反腐法治是党纪与国法的共同之治。“党纪是防腐的戒尺,国法是惩腐的利器,法治反腐必须形成党纪与国法相辅相成,相互促进,相互保障的格局”。一方面,党纪严于国法,并保障国法实施。党是中国工人阶级的先锋队、中国人民和中华民族的先锋队,这就决定了党员应该接受比普通人更严格的约束。党纪不仅用来规范党自身的内部行为,更是为了保障国法能够切实的执行。另一方面,国法高于党纪,并强化了党纪效能。党纪是限制党内的,适用范围要小。对腐败分子的惩治,就充分体现了党纪国法的辩证关

系。一般而言,“老虎”“苍蝇”们落马之后,走程序有两个阶段:党内处理和法律程序。虽然很多是“开除党籍、开除公职”,移送司法机关处理,但也有的仅做免职处理,其原因就在于他们还未达到违法的标准,但却已是违纪。所以有些人受党纪处分不受国法处理。而那些既受党纪处分,又受国法处理的人,其行为触犯了社会中每个人都要遵守的法律,这种情况下党纪不能代表国法,只有适用国家法律,才能实现罚当其罪,从这个意义上说,国法是对党纪惩治功能的强化。

党纪与国法共同构成法治防线。习近平总书记指出,在我们国家,党内法规制度也是社会主义法治体系的重要组成部分,而且是我们较之西方国家更有特色的部分。党纪作为对全体党员的要求,很多地方比法律的要求更严格。党纪主要对违反道德和纪律的不廉洁或腐败行为进行查处,通过适用党内警告直至开除党籍处分,剥夺违纪者一定时期内的党内任职甚至党员资格,促进全体党员道德品质的培育和自律机制的完善。充分发挥党纪的约束作用,对引领全社会形成守法护法意识有着重要意义。国法是对全体公民的要求,主要对构成犯罪的腐败行为进行查处,通过对犯罪人人身自由乃至生命的剥夺,实现罚当其罪。在反腐败斗争中,只有充分发挥党纪的先导、核心和主体作用,才能促进严格执法、公正执法、文明执法,确保正确有效地适用法律,不断提高反腐败斗争的法治化水平。

第三,要确立“特别程序”的法治反腐理念。加强反腐败国家立法,为腐败治理提供专门的程序规范,是全面推进依法治国的必然要求,也是反腐败斗争深入发展的必然要求。从目前国家反腐立法的情况看,最大的弊端是将腐败犯罪的法律规定设置在普通刑事法典之中,难以全面体现以权力侵害为特征的腐败犯罪治理的特殊性,不能充分体现法治反腐的客观要求,以致反腐败法律资源不足,效能不高,这成为制约反腐败法律治理的重要瓶颈。“程序法治”的反腐认知,不仅指刑事法治的程序规范,而且是强制性监察程序与非强制性监察程序有机结合的法治规范,是体现反腐败斗争规律的特别程序规范。

当下,建立在普通刑事诉讼基础上的程序规范,虽然在一定程度上兼顾了腐败犯罪的特殊性,但难以全面、准确地体现职务犯罪与普通刑事犯罪不同的特点和规律。普通刑事诉讼奉行谦抑、宽缓、非监禁化;职务犯罪刑事诉讼则应秉承从重从严、坚决打击的理念。而且,普通刑事诉讼与职务犯罪刑事诉讼价值目标不尽相同。刑事诉讼打击犯罪与保障人权的双重价值目标,不能完整体现惩治腐败所特有的规范公共权

力的核心价值，模糊了巩固党的执政地位、维护国家权力人民性的政治意旨。

确立“程序法治”的反腐认知，就要转变普通刑事诉讼的传统观念。普通刑事诉讼传统观念就是认为职务犯罪与非职务犯罪都是犯罪，其刑事评价和处置具有一致性和不可分性，从而忽视了职务犯罪主体身份的特殊性和犯罪手段的隐蔽性。只有构建以监督公共权力、维护国家政治清明为目的的反腐败程序规范，才能遵循反腐败斗争规律，实现“惩治腐败、廉洁政治”的价值目标。在强制措施、证据采信等规范设计上，考虑到职务犯罪主体身份的特殊性和高智能、高隐秘特点，要作出不同于普通刑事犯罪的特殊规定，并有效解决腐败犯罪的证明标准、建立污点证人与辩诉交易制度、特殊调查手段的执法主体、境外腐败资产追回、反腐败执法国际协作等关键性、瓶颈性问题，从而为反腐败斗争提供有效的法治资源，并实现与国际反腐败公约有效衔接，推进法治框架下的反腐败国际合作。

第四，要确立“实质正义”的法治反腐理念。西方现代法治强调程序至上，形式正义至上。中国特色的社会主义法治坚持程序与实体并重、形式正义与实质正义统一。深化国家监察体制改革无论从内容到形式，都体现了社会主义法治的基本要求。目前，学术界在监察体制改革问题上还存在思想不够统一、认识不够全面的现象，有的对改革的授权、职能定位、机构整合等提出质疑，甚至对其“合宪性”表示忧虑。这些思考对改革的稳妥推进不乏积极意义，但是也暗含着重形式轻实质和学科本位的思维方式，这种思维方式用现成的法律文本来观察和考量涉及全局的重大

政治改革，只注重形式上的正义，而忽视实质上的正义，甚至把两者对立起来、割裂开来，这就自然难以认清和揭示监察体制改革的客观性和正当性。作为中国特色社会主义国体框架内的制度创新，监察体制改革旨在通过调整现行国家权力结构，改变机构设置上与宪法原则不够吻合的状态，从而充分体现人民监督权力的客观要求。如果我们坚持以形式正义与实质正义相结合，秉承党的宗旨、人民利益和宪法法律精神来观察思考问题，充分认识任何法律、制度都必须满足社会文明进步的客观需要，以此为考量的逻辑起点，就会对监察体制改革的未来充满信心。

确立实质正义的法治反腐理念，就要认清监察反腐与党纪反腐合署运行的正当性，深刻理解两者的合署运行，是党的领导和国家政权有机统一的内在机理，是治权治吏严字当头、纪法合力的法治要求；认清检察机关反贪渎职职能转隶到监察委员会的正当性，深刻理解转隶对整合国家反腐败力量，厘清国家监察与检察监督关系，坚持侦、诉、审刑事法治原则的重要意义；认清监察反腐从违纪违规到违法犯罪一体惩治的正当性，深刻理解反腐败不仅限于对构成犯罪的腐败行为的严厉惩治，而且要体现对违纪违规等涉腐问题的早防早治，解决好党纪与国法之间的缝隙问题、贪腐行为规制的法律漏洞和刚性不足等问题。切实做到从实质正义的法治反腐理念出发，为监察反腐法律依据的《国家监察法》提供可供参考的立法建言。充分体现监察实体与监察程序相结合，强制手段与非强制手段相并举，违规违法处置与犯罪追诉并行，惩治与预防腐败一体的反腐败客观规律和要求，实现用法治思维和法治方式开展国家监察、惩治腐败。

Logic and principle of rule by law of state supervision system reform

WU Jianxiong

(Xiangtan University Base, China's Anti-corruption Judicial Research Center, Xiangtan 411105, Hunan, China)

Abstract: State supervision system is an important reflection of socialist rule by law with Chinese characteristics in the field of political power construction, from mission loading to role playing. It contains the logic of rule by law in terms of safeguarding people's sovereignty, administering power according to law, and ruling the society by good law. State supervision system can strengthen legal anti-corruption's punishment deterrence, solid cage prevention, education guidance, service guarantee, social melioration and other value functions. It has important practical significance in establishing the ideology of "zero-tolerance" anti-corruption in the rule by law; forming "governing discipline and law", "special procedure", "substantive justice" and other anti-corruption consensus.

Key Words: supervision reform; logic of rule by law; legal function; ideology of rule of law; anti-corruption enforcement

[编辑：谭晓萍]