

【法学研究】

国家监察权的法教义学阐释*

彭 超

摘要:在我国权力体系中,监察权是一个新的权力类型。根据我国《宪法》《监察法》的有关规定,监察委员会在宪法定位上是国家机构,是行使国家监察职能的专责机关,其组织形式是党政合设;监察机关由本级权力机关产生,对其负责并受其监督,同时接受同级党委的领导和监督;监察机关之间在行使职权上遵循民主集中、分工合作的原则,监察机关与司法机关、执法部门的关系遵循互相配合、互相制约的原则。监察权的基本构造呈复合型,即监督权、调查权与处置权“三权”一体,执纪权与执法权“两权”融合,教育权与惩戒权“两权”交融;监察权的基本属性表现为政治性与法律性相统一、惩戒性与预防性相统一、创制性与执行性相统一,作用范围覆盖所有公职人员行使公权力的全过程;在作用方式上,监察权依法独立运行、遵循民主集中制的原则、坚持权责统一。

关键词:国家监察权;法教义学;法律解释

中图分类号:D921

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)05-0066-05

根据我国《宪法》《监察法》的有关规定,各级监察委员会是国家的监察机关,是行使国家监察职能的专责机关。在规范意义上,监察权是与立法权、行政权、审判权、检察权相并列的第5类权力,有其自身特色。法教义学以尊重现行制定法的权威为基础,从法律规范出发描述现行制定法并进行“概念—体系”解构,在此基础上总结和提炼制定法的教义,以发展法律并解决法律实施中的疑难问题。^①采用法教义学方法,分析我国《宪法》《监察法》《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》中关于监察权的法律规范,阐释监察权的行使主体、内容属性、作用方式等,展现监察权在法规范意义上的全貌,有助于体系化地理解监察权,促进监察权顺利运行。

一、监察权行使主体及相关法律关系

1. 监察委员会的宪法定位

(1) 监察委员会的法律性质。我国《宪法》在“国家机构”一章专设“监察委员会”一节,可见在宪

法定位上,监察委员会属于国家机构。根据我国《宪法》的有关规定,各级监察委员会是国家的监察机关,由本级权力机关产生。从法教义学视角看,《宪法》明确规定监察委员会是国家的监察机关,意味着监察委员会具有国家性,其要义有三方面。其一,在实证法意义上,监察权属于国家,而不属于任何个人、社会组织、地方。从权力属性看,监察权具有非社会性、非地方性。其二,监察权的效力源于宪法,是党的意志、国家意志和人民意志的集中体现,宪法法律保障监察委员会依法独立行使职权。其三,地方各级监察委员会依法独立行使职权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。地方各级监察委员会应当严格依法履职,确保国家意志得以实现。

(2) 监察委员会的职能定位。我国《监察法》第3条规定,各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关。该规定的要义有三方面:其一,监察委员会在党和国家监督体系中处于主干位置、发挥保障作用;其二,监察机关集中统一行使国家监察权;其三,与专门机关、专职机关的含义相比,专责机关在

收稿日期:2020-04-18

* 基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国宪法基本权利条款立法研究”(19YJC820046)。

作者简介:彭超,男,武汉大学法学院讲师,博士后研究人员(武汉 430072)。

强调“专”(即专门、专职、专业)的同时突出强调“责”(即责任、职责),表明监察机关行使监察权不仅是一项权力,更重要的是职责和使命担当。^②

(3)监察委员会的组织形式。根据党中央关于深化国家监察体制改革的部署,监察委员会与党的纪律检查委员会合署办公。党政合设合署,旨在推进党和国家机构职能优化协同高效。^③党的各级纪律检查委员会是党内监督的专责机关,各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关,二者合署办公,能够实现党对国家监察工作的领导,形成党内监督与国家监察的强大监督合力。同时,合署办公体制对于党纪与国法的衔接、党政关系的优化以及中国特色权力监督体系的合理化,都具有重要意义。^④

2. 监察机关之间的法律关系

从监察权的内在组织体系看,监察机关之间的关系具有民主集中、分工合作的特点,表现在三个方面。其一,上下级之间的领导与被领导关系。根据我国《监察法》的有关规定,监察机关实行“中央领导地方、上级领导下级”的垂直领导体制。这种体制能够保证全国监察机关的“三个统一”,即集中统一领导、统一工作步调、统一依法履职;有利于上级监察机关加强对下级监察机关依法履职的监督和支持,并帮助下级监察机关排除各种干扰和阻力。其二,上级对下级监察事项的管辖关系。上下级监察机关之间的领导与被领导关系决定了上级监察机关对下级监察机关监察事项有充分的管辖权,具体表现为上级监察机关依据干部管理权限“下管一级”,对下级监察机关监察事项提级管辖、指定管辖。^⑤其三,平行机关之间对监察事项的管辖关系。平行机关之间的监察事项管辖权配置表现在两个方面:一是地域管辖,这是确定监察事项管辖的一般原则,即以监察对象(公职人员)所在行政区域为标准确定管辖权归属;二是管辖权争议的解决,当两个或两个以上的监察机关都认为自己对某一监察事项有或无管辖权时,经平等协商仍不能解决的,应当报请共同的上级监察机关确定管辖权归属。

3. 监察机关与其他机关的法律关系

为充分有效地发挥监察监督的功能,监察机关必须坚持党的领导,监察制度要与人大制度、司法执法制度相衔接。这就需要从法教义学立场对相关法规进行体系化阐释,厘清监察机关与党委、人大及其常委会、司法机关、执法部门的法律关系。

(1)监察机关与党委的关系。我国《监察法》规定监察工作坚持党的领导,这为党领导监察工作夯实了法律基础。党的领导是全面领导,内嵌着监督之义。各级监察委员会应当在同级党委的领导下开展工作并接受监督,各级党委对监察委员会的领导和监督在监察委员会与党的纪律检查委员会合署办公体制中得到体现。在合署办公体制中,对监察委员会第一位的也是最有效的监督是党委监督。^⑥

(2)监察机关与人大及其常委会的关系。监察机关由本级人大产生,对其负责并受其监督。根据我国《宪法》《监察法》的有关规定,权力机关对监察机关的监督蕴含三方面要义。其一,从宪法地位来看,权力机关高于监察机关。在我国,全国人民代表大会统一行使国家权力,行政权、监察权、审判权、检察权的配置都必须遵循这一前提。其二,从权力渊源看,监察机关由权力机关产生,对权力机关负责,并向同级人大常委会作专项工作报告。其三,从监督关系看,监察机关受权力机关监督。根据我国《宪法》《监察法》的有关规定,人大及其常委会监督监察机关的方式包括:选举、罢免监察委员会主任;任免监察委员会副主任、委员;听取和审议专项工作报告,组织执法检查;提出询问和质询。同时,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》,全国人大常委会有权撤销同宪法和法律相抵触的监察法规。

(3)监察机关与司法机关、执法部门的关系。我国《宪法》《监察法》规定监察机关办理职务违法犯罪案件应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、互相制约,《监察法》并将此作为一项基本原则贯穿监察权运行全过程。这一原则的要义有三方面:其一,权力分工是配合和制约的前提。宪法对权力的列举也是对权力行使的限制。^⑦我国宪法法律确定了监察权、检察权、审判权和执法权的职责界限,既保障各项职权的法定专属性,又使其在法律范围内各自发挥功能并相互配合、相互制约,实现法治反腐的目的。其二,互相配合是工作程序上的衔接。各机关在工作程序上彼此尊重、互相配合,共同服从宪法和法律;同时,配合是为了追求程序效率,各机关在依法履职的基础上互相支持,使国家反腐败工作高效开展。其三,互相制约是权力运行的重心。为防止实践中检察机关、审判机关不加判断地直接以监察调查结论为办案依据,需要强调互相制约是

彼此双向制约,“每一机关都对其他机关形成一定制约,同时它也成为其他机关制约的对象”^⑧。

二、监察权的内容及基本属性和作用范围

监察权的内容与基本属性是其内核。采用法教义学方法进行阐释,这一内核可描述为基本构造的复合型、基本属性的多元性。与此相对应,监察权的作用范围具有包容性。

1. 监察权的基本构造

(1) 监督权、调查权与处置权“三权”一体。根据我国《监察法》的有关规定,监察机关履行监督、调查、处置职责,对公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况进行监督检查,有权采取包括留置在内的 12 项调查措施,并有权依法作出政务处分决定、进行问责、移送检察机关审查起诉。这就将监督权、调查权和处置权有效统合起来,有利于监察权顺畅运行。

(2) 执纪权与执法权“两权”融合。根据我国《监察法》《中国共产党纪律处分条例》的有关规定及党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署,监察执法权与党内执纪权具有融合性。一是在组织形式上,监察委员会与党的纪律检查委员会合署办公决定了执纪权和执法权融合于同一组织载体。二是在职责承担上,监察委员会的职责是监督调查处置,党的纪律检查委员会的职责是监督执纪问责,二者具有相融性、衔接性。三是在工作原则上,党的纪律处分工作坚持“惩前毖后、治病救人”的原则,国家监察工作坚持“惩戒与教育相结合,宽严相济”的原则,二者具有高度的一致性。执纪权与执法权“两权”融合、一体运行,能够将党内监督和国家监察有机统一起来,形成纪法合力。

(3) 教育权与惩戒权“两权”交融。我国《监察法》《中国共产党纪律处分条例》都强调加强教育,实行惩戒与教育相结合。教育既是惩戒的前置程序,又伴随整个惩戒过程。党纪处分和监察处置都是对处分(处置)对象的惩戒,惩戒的前提是调查清楚违纪违法犯罪事实。国家监察调查和党内执纪调查不仅要依据我国《监察法》等法律法规和党章党规收集证据、查明事实,还要深入剖析被调查人的思想根源,用党章党规党纪对被调查人进行理想信念和思想政治教育。这既是“惩戒与教育相结合”原则的要求,也体现了教育权与惩戒权“两权”交融。

2. 监察权的基本属性

(1) 政治性与法律性相统一。监察委员会是实现党和国家自我监督的政治机关,不是行政机关、司法机关。^⑨ 监察委员会作为政治机关,政治属性是其第一属性、根本属性。^⑩ 同时,监察委员会是宪法上的国家机构。为保证监察权对所有行使公权力的人员具有一体遵循的制度效力,有必要将其纳入法律权力体系,以国家法律保障和规范其运行,使政治监督与法律监督有机结合。因此,“旨在实现反腐败目标的监察权,既有政治权力的性质,也有法律权力的特征,是具有中国特色的监察权”^⑪。

(2) 惩戒性与预防性相统一。监察处置和党纪处分都旨在通过惩戒进行教育,达到预防违纪违法犯罪的目的。我国《监察法》强调,监察工作要“加强法治教育和道德教育,构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制”,这明确了国家监察工作和反腐败工作的最终指向。^⑫ 《中国共产党纪律处分条例》明确规定,党纪处分要“加强教育、管理和监督,把纪律挺在前面,注重抓早抓小、防微杜渐”,并规定了监督执纪“四种形态”,其中“常态”“大多数”情形是教育批评、防微杜渐式的治病救人,侧重于预防;予以党纪重处分的情形是“少数”;对严重违纪、涉嫌违法者进行立案审查的情形是“极少数”。“四种形态”是监察机关的工作模式,呈现出教育预防为主、惩治处分为辅的格局。

(3) 创制性与执行性相统一。《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》明确了国家监察委员会制定监察法规的职权。据此,就能够形成包括监察领域的基本法律(《监察法》)、配套法律(政务处分法、监察官法等)和监察法规在内的系统完备、科学有效的监察法律规范体系,为监察权运行提供充足的法律制度供给和保障。监察机关作为行使国家监察职能的专责机关,执行监察法律法规是其基本职责。国家监察权集合了监察法规制定权和执行权,这是保障国家监察委员会依法履行最高监察机关职责的现实需要。

3. 监察权的作用范围

我国《监察法》的立法目的之一是实现监察全覆盖,这意味着监察权的作用范围极具包容性。其一,覆盖所有公职人员。我国《监察法》第 3 条、第 15 条分别以概括式规定、列举式规定明确了监察对象是“所有行使公权力的公职人员”,并明确了公职

人员的主要类型。实践中,准确划定监察对象的范围是有效开展监察工作的前提条件。认定监察对象的标准之一是公职身份,所有履行公职的人员都在监察工作覆盖范围之内,皆需接受监察。其二,覆盖所有类型的公权力。我国《监察法》第15条列举了公职人员所属机关,这些机关都拥有一定的公权力。从公权力的类型看,国家监察覆盖全部公权力,包括立法权、行政权、监察权、检察权、审判权;从行使公权力的主体看,国家监察覆盖所有行使公权力的国家机关,包括人大和“一府两院”。其三,覆盖整个履职过程。国家监察覆盖公权力运行的整个过程。公权力运行的过程,即公职人员行使公权力、履行职责的过程。“公权行为”是认定监察对象的另一标准,监察全覆盖就是要形成对“公权行为”事前、事中、事后的全过程监督。

三、监察权的作用方式

1. 依法独立运行

我国《宪法》《监察法》确立了监察机关依法独立行使监察权、不受干涉的原则。准确理解这一原则,需要深入阐释依法行使、独立行使的含义。

(1) 监察权必须依法行使。我国《宪法》第127条规定,监察机关“依照法律”行使监察权。从体系解释的角度,此处的“法律”只能理解为狭义的法律,即全国人大及其常委会制定的法律。在规范意义上,《宪法》的这一规定具有双重属性:一是作为授权性条款,即《宪法》将监察权授予监察机关,监察机关行使监察权具有法律正当性;二是作为约束性条款,既要求监察机关依照法律规定的方式和程序行使监察权,又要求其他权力主体恪守法律保留原则,不得干涉监察权的运行。

(2) 监察机关独立行使监察权。国家监察体制改革中将监察权从行政权体系中分离出来,符合监督者应当独立于被监督者的监督原理,能够避免附属性同体监督的弊病。“独立”蕴含主体独立和权力独立两层要义:一是监察机关具有独立的宪法地位,既不隶属于行政机关,也不属于司法机关,而是具有独立主体资格的国家机构;二是监察机关行使的监察权,在法律地位上与行政权、检察权和审判权平行,是一项独立的国家权力。

(3) 监察机关行使监察权不受干涉。监察权专属于监察机关,其他机关不得分享和行使;同时,监

察机关必须依法履行监察职责,不得推诿和懈怠。因此,监察权不可分割、不可委托、不可转让,其统一且专属于监察机关,只能由监察机关依法行使。监察机关具有相对独立性是我国监察制度发展过程中一以贯之的重要传统^⑬,建立监察工作不受外部干扰的制度机制是监察权依法运行的重要保障。

(4) 监察机关行使监察权也要接受监督制约。权力与监督总是相伴而生,只要权力存在,就需要与之相对应的监督。^⑭监察权作为监督权,其运行并不天然具有抗腐蚀性,监督者更要接受监督。有学者提出,“对监察机关的监察信息公开工作可提起诉讼”^⑮,该观点符合我国《宪法》第127条关于监察机关与其他机关互相配合、互相制约的精神。

2. 遵循民主集中制的原则

根据我国《宪法》《监察法》的有关规定,监察机关实行民主集中制的原则。对此,可从两个方面阐释。其一,在党的领导下,各国家机关是统一的整体,既合理分工又密切协作,既充分发扬民主又有效进行集中。^⑯国家监察体制改革中通过整合反腐败资源和力量,明确监察机关法律地位、赋予监察机关法定职权、丰富监察机关调查手段并对监察机关实行党政合设的组织形式,建立了党领导下的集中统一、权威高效的反腐败机制。其二,监察权的内在体系具有集中统一性,权力运行遵循民主集中制的原则。一方面,重要事项经集体研究决定。我国《监察法》《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》规定监察委员会“应当集体研究”的事项包括:提出从宽处罚的建议;调查过程中的重要事项;采取留置措施;制定监察法规。另一方面,监察委员会主任在监察权运行中发挥决定性作用。各级监察委员会主任有权提请本级人大常委会任免监察委员会副主任和委员,有权决定“应当集体研究”之外的事项。

3. 坚持权责统一

以法治思维和法治方式反对腐败,需要坚持权责统一。^⑰根据我国《监察法》第5条的规定,国家监察工作遵循“权责对等,严格监督”的原则。该原则的内在逻辑是“权力即责任、用权受监督、违法必追责”,监督在这一逻辑链条中居于中间位置,将权力和责任联结起来。

(1) 权责对等。我国《监察法》第4章赋予监察机关广泛的职权,第8章规定了监察机关及其工作

人员的法律责任。这表明,行使监察权既是监察机关的权力,更是其承担的责任和义务。各级监察机关负有保证监察权得到良好实施,保障国家监察工作顺利开展的职责。监察机关的调查和处置具有强制性、惩罚性,对被调查人的权利产生实质性影响,一旦侵犯当事人合法权益,监察机关及其工作人员应当依法承担责任。这就在制度上规范了监察权的运行,保障监察机关的权力和责任相统一。

(2)严格监督。只有予以严格监督,才能确保监察权在法治轨道上运行。根据我国《宪法》《监察法》的有关规定,监察权的行使要接受四个方面的监督。一是党的领导与监督。监察权运行过程必须贯彻党的领导,接受党的监督。二是权力机关的监督。各级监察机关由同级人大产生,对其负责并受其监督。三是监察机关自我监督。内部监督相较于外部监督具有常态化、专门性的特征。我国《监察法》规定了监察机关的内控机制,如明确监察程序、设立内部专门监督机构、重要取证工作全程录音录像。四是其他外部监督。人民政协和各民主党派可以依法对监察工作提出意见、建议和批评。在实践中,北京市监察委员会就主动向市政协通报工作情况,自觉接受民主监督。^⑬

注释

①参见[德]罗伯特·阿列克西:《法律论证理论——作为法律证立理

论的理性论辩理论》,舒国滢译,商务印书馆,2019年,第309页。②⑨中共中央纪律检查委员会、国家监察委员会法规室编写:《〈中华人民共和国监察法〉释义》,中国方正出版社,2018年,第63、62页。③《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》,《人民日报》2018年3月22日。④参见徐理响:《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》,《求索》2015年第8期。⑤⑫参见马怀德主编:《中华人民共和国监察法理解与适用》,中国法制出版社,2018年,第69、25页。⑥参见兰琳宗、李鹏、陈斯阳:《理解好这7个关键点,你就读懂了监察法》,中共中央纪律检查委员会国家监察委员会网站,http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201803/t20180321_166937.html,2018年3月22日。⑦David S. Schwartz. A question Perpetually Arising: Implied Powers, Capable Federalism, and the Limits of Enumerationism, *Arizona Law Review*, Jan.1, 2017, p. 573.⑧参见沈德咏:《中国特色社会主义司法制度论纲》,人民法院出版社,2009年,第228页。⑩参见闫鸣:《监察委员会是政治机关》,《中国纪检监察报》2018年3月8日。⑪参见莫纪宏:《国家监察体制改革要注重对监察权性质的研究》,《中州学刊》2017年第10期。⑬参见朱福惠:《国家监察体制之宪法史观察——兼论监察委员会制度的时代特征》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2017年第3期。⑭参见龚举文:《对监察权有效监督制约将使监委更具权威》,《中国纪检监察报》2018年第8期。⑮参见王锴、王心阳:《如何监督监督者——兼谈对监察委员会的诉讼监督问题》,《浙江社会科学》2017年第8期。⑯本报评论部:《把民主和集中有机统一起来——治理现代化的“中国智慧”》,《人民日报》2019年10月29日。⑰参见张文显:《以法治思维和法治方式反对腐败》,《中国纪检监察报》2019年11月25日。⑱参见雷思远:《如何理解监委依法独立行使监察权——准确把握依法、独立、配合、制约四个关键词》,《中国纪检监察报》2018年第9期。

责任编辑:邓林

The Dogmatics Interpretation on the National Supervisory Power

Peng Chao

Abstract: In the power system of our country, supervisory power is a new type of power. According to the relevant provisions of the *Constitution* and the *Supervision law* of China, the supervisory committee is a state organ in terms of its constitutional position and a special organ for exercising the functions of state supervision. Its organizational form is the joint establishment of the Party and the government. Supervisory organs are constituted by election of the People's Congress at the same level, responsible for and supervised by them, and at the same time subject to the leadership and supervision of the Party committee at the same level. Supervisory organs follow the principle of democratic concentration and division of work and cooperation in the exercise of their functions and powers. The relationship between supervisory organs, judicial organs and law enforcement departments follow the principle of mutual cooperation and restriction. The basic structure of supervision power is compound, that is, supervision power, investigation power and disposal power are integrated, discipline enforcement power and law enforcement power are integrated, education power and punishment power are integrated. The basic attributes of supervisory power are the unity of politics and law, the unity of punishment and prevention, the unity of creation and execution, and the scope of its function covers the whole process of all public officials exercising public power. In terms of its function, supervisory power operates independently according to law, follows the principle of democratic centralism, and adheres to the unity of power and responsibility.

Key words: national supervisory power; legal dogmatics; legal interpretation