

【党建热点】

监察职能向基层延伸的成效、问题与优化路径*

陈胜强

摘要:监察职能向基层延伸旨在打通监察监督“最后一公里”,进而消除人民群众身边的腐败问题。全国各地推进监察职能向基层延伸的实践探索成效显著,主要表现为监察职能向基层延伸的组织形式多样化和监察职能向基层延伸的工作制度不断完备。当前,监察职能向基层延伸的实践探索仍存在组织形式不尽合理、工作制度不健全、合法性基础不牢固等问题。在新的起点上推进监察职能向基层延伸,应以优化组织形式、强化配套制度供给、厚植合法性基础为着力点,从而推动国家监察体制改革以来所形成的制度优势不断转化为治理效能。

关键词:监察职能;基层;组织网络;备案审查;配套制度供给

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)11-0019-06

“以人民为中心”是我国纪检监察工作的根本政治立场,解决好人民群众身边的腐败问题是这一立场的内在要求。习近平总书记强调,“要推动全面从严治党向基层延伸,严厉整治发生在群众身边的腐败问题”^①。党的十八大以来,中央就推进监察职能向基层延伸工作作出相应部署,有力推动了这项工作的蓬勃发展。本文以《中国纪检监察报》和地方纪委监委官网报道为经验材料,梳理并分析我国监察职能向基层延伸取得的成效及存在的问题,进而提出完善建议。

一、监察职能向基层延伸取得的实际成效

在《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)原则性规定的指引下和中央纪委国家监委的统筹部署下,全国各地推进监察职能向基层延伸的实践探索蓬勃发展,成效显著。

1. 监察职能向基层延伸的组织形式多样化

其一,以推进监察职能向基层延伸之名开展的监察派出种类多样。除了县级监委向所管辖乡镇、街道派出监察组织这一常规做法,派出种类还表现

在以下方面。一是向非行政区域的功能区派出监察组织。在我国,设区的市中存在各类开发区、示范区,县区和不设区的市中存在各类产业聚集区、工业园区。它们不是一级行政区域,在性质上属于功能区。在推进监察职能向基层延伸时,既有设区的市级监委向功能区的监察派出,以及随之而来的功能区派出监察组织的再派出,也有县级监委向功能区的监察派出。例如,深圳市监委向大鹏新区、前海深港现代服务业合作区、深汕特别合作区派出监察专员办公室,与纪(工)委合署办公。^②二是设置片区组和协作联动区。部分省份在乡镇、街道派出监察组织之上设置派出片区组或者协作联动区。例如,广元市在全市所管辖乡镇、街道普遍成立监察室,与纪(工)委合署办公,并在每59个乡镇街设置一个派出片区纪检监察组;开封市则在全市范围内着力构建“乡镇纪检监察工作协作联动区+派出监察室+村级廉情监督员”三级联动监督网络。三是采取其他类型的组织形式,如县级监委向本级党和国家机关、有关企业事业单位派出监察组织,向重大投资项目派出监察组织,或向社区管理、医疗、教育等民生

收稿日期:2020-08-10

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“监察法实施的配套制度供给及完善研究”(19BFX044);河南省软科学研究重点项目“全覆盖背景下监察职能向基层延伸的实施路径研究”(202400410043)。

作者简介:陈胜强,男,河南大学监察制度研究中心研究员,河南大学法学院副教授(开封 475001)。

领域派驻纪检监察专干等。

其二,乡镇、街道监察组织之“名”因地制宜,地方色彩浓厚但渐趋统一。所谓因地制宜,是指各省(区、市)在实践探索中结合本地实际,为乡镇、街道监察组织规定不同的名称,这体现了地方积极性在改革中的充分发挥;所谓渐趋统一,是指在先行先试的基础上,各省(区、市)乡镇、街道监察组织的名称有统一的趋势。《监察法》实施后,全国各地普遍以监察室或监察办公室命名。这种统一趋势既反映了市县级监委的先行先试探索与省级监委统筹安排的良好互动,又为全国范围内的统一奠定了基础。

其三,监察监督“最后一米”受重视,村社监督委员会的作用得到整合。国家监察体制改革以来,人民群众身边的公职人员已全部纳入监察范围,惩治“蝇贪”有了制度保障。县级监委向乡镇、街道派出监察组织设置了监察监督的“前哨”或“探头”,但吹响“前哨”、擦亮“探头”还需要做更多工作。为此,各地在推进监察职能向基层延伸时,把监察监督的“最后一米”也纳入视野。例如,江苏、河南、江西、四川、湖北、天津、山西等省份纷纷在行政村和居民社区选拔廉情监督员(或称监察信息员、监察联络员)。部分省份则更进一步,如北京市向行政村和居民社区派出监察专员,广东省在行政村、居民社区和经济联社成立监察站,云南省在行政村和居民社区设立监察组。不管是选拔廉情信息员(通常从村社监督委员会成员中选任),还是成立监察站点(通常与村社监督委员会合并),都绕不开基层群众性自治组织的内设监督机构——村社监督委员会。

2. 监察职能向基层延伸的工作制度不断完备

《监察法》第 13 条宽泛地规定了乡镇、街道监察组织根据授权行使监察监督权、调查权、处置权,实践探索丰富了本条规定。首先,乡镇、街道监察组织的监察权限得以明晰。乡镇、街道监察组织对其管理权限范围内的公职人员拥有充分的监督权、处置措施的建议权,并拥有谈话、询问、查询、调取这四种不限制被调查人人身和财产权益的调查权,甚至可使用更为严厉的调查措施(但要经过“一案一授权”批准程序)。其次,乡镇、街道监察组织开展工作的宏观体制逐步理顺。乡镇、街道监察组织与本级党的纪律检查机构合署办公,承担执纪执法双重职责。在监察工作领导关系上,乡镇、街道监察组织对县级监委负责,不受乡镇、街道党委和政府干涉;

在工作推动上,乡镇、街道监察组织的职责被置于纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视巡察监督四个监督全覆盖的权力监督格局内。再次,乡镇、街道监察组织开展工作的微观制度逐步健全。在主体地位上,赋予乡镇、街道监察组织以专责监督的主体地位,明确乡镇、街道监察组织的“监督之再监督”功能;在监督内容上,除《监察法》明确规定的合法性、合理性、廉洁性等内容,有的地方还增加了关于对村社监督委员会的工作予以指导方面的内容;在监督方式上,强调综合运用交叉检查、异地力量查办、联合查办等方式,以破除基层熟人社会的监督难题。最后,乡镇、街道监察组织开展工作的保障机制逐步完善。各地通常把省级监委出台规范性文件作为推进监察职能向基层延伸的保障机制,如北京市出台《关于区监察委员会向街道派出监察组和向乡镇派出监察办公室的意见》、天津市出台《关于推进监察工作向乡镇(街道)延伸的指导意见》、广东省出台《关于明确派驻纪检监察组权限和推动监察职能向基层延伸的意见(试行)》,等等。

二、监察职能向基层延伸存在的问题或短板

近些年来,虽然全国各地积极探索推进监察职能向基层延伸的方法途径并取得显著成效,但不可否认的是,这项工作仍然存在一些问题或短板,制约了监察职能的进一步发挥。具体来说,主要表现在以下几个方面。

1. 监察职能向基层延伸的组织形式不尽合理

其一,监察派出种类多样增添概念“迷雾”,有曲解法条的规范内涵之虞。如前所述,全国各地以推进监察职能向基层延伸之名开展的监察派出种类多样,但从法教义学立场审视,并非所有的监察派出都契合法条原意。具体而言,法教义学尊重现行制定法的权威,从法律规范出发描述现行制定法,并进行“概念—体系”结构,从而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。^③在句法结构上,监察职能向基层延伸由“监察职能”和“向基层延伸”两个短语构成。根据《监察法》的相关规定,“监察职能”可以理解为法律赋予监察机关的权能,它在本质上是功能、职责和权力的统一体。“向基层延伸”的题眼是“基层”,《宪法》《监察法》等法律明确了“基层”的所指。《宪法》第 111 条第 1 款规定,居委会、村委会和基层政权的相互关系由法

律规定;《村委会组织法》第5条和《城市居委会组织法》第2条进一步规定,村委会受乡、民族乡、镇政府指导,居委会受不设区的市、市辖区政府及其派出机关(即街道办)指导。这些论述指明了“基层”的所指——乡、民族乡、镇和不设区的市、市辖区。《〈监察法〉释义》直接将“监察职能向基层延伸”明确为县级监委向所管辖乡镇、街道派出监察组织的活动,即“县级监察委员会向所管辖的街道、乡镇派出监察机构、监察专员,可以每个街道、乡镇单独派出,也可以几个街道、乡镇归口派出,推动国家监察向基层延伸,就近解决群众身边的腐败问题”^④。综上所述,在法教义学视角下,“监察职能向基层延伸”的规范内涵是:县级监委向乡镇、街道派出监察组织并将授予其监察权力的活动(或曰行为)。

基于以上分析,笔者认为,首先,各地的实践探索如县级监委向所管辖乡镇、街道派出监察组织,设区的市之功能区派出监察组织向所管辖镇、街道再派出监察组织,县级监委向功能区派出监察组织契合《监察法》第12、13条原意。其次,居于乡镇、街道派出监察组织之上的监察派出片区组、协作联动区不应被视为一级派出监察组织,而应看作解决基层监察组织力量不足问题的方法创新。再次,向重大项目派出监察专员,向行政村和居民社区派出监察专员或者设立监察站(组)等做法,既没有《监察法》的明确授权,也没有明确的政策依据,属扩张使用“监察派出”名义,有违监察权依法谦抑行使之立法目的。退一步讲,即便有这种现实需求,在强调改革与立法主动适应的背景下,也应该在充分调研的基础上提出合法合理的改革方案,并经过严格的批准程序。最后,诸如深圳市公安局向其所管辖基层派出所派驻纪检监察专干的做法顶多属于政府职能部门的内部监督,而不应纳入监察职能向基层延伸的范畴。因此可见,监察职能向基层延伸实践探索的多样化虽然丰富了制度规定,但有曲解法条的规范内涵之虞。

其二,乡镇、街道派出监察组织之“名”仍不无问题。一方面,在部分省份,乡镇、街道派出监察组织之“名”仍未实现省域内统一。例如,河南省选定新郑市(不设区的市)作为监察职能向基层延伸的首批试点,乡镇、街道监察组织的名称为“监察专员办公室”。但在焦作市(设区的市),乡镇监察组织的名称是“监察专员办公室”,街道监察组织的名称

是“监察工委”。而在商丘市睢阳区,乡镇、街道监察组织的名称是“监察员办公室”。在监察职能向基层延伸改革之初,这种名称上的不统一是正常的。但在省域内名称统一成为主流趋势的情况下,市县“各唱各的调”的做法应予纠正。当前,河南省监委正在制订统一的指导性意见,以进一步提升监察职能向基层延伸工作规范化制度化科学化水平。另一方面,乡镇、街道监察组织所挂牌子也不规范。在监察职能向基层延伸问题上,《〈监察法〉释义》对第12条的解读既指明了监察派出的形式——派出监察专员,又明确指出,这种派出可以是单独派出,也可以归口派出。可能的疑问是,《〈监察法〉释义》对向乡镇、街道派出使用的限定词是“可以”,这个限定词是限定派不派呢,还是限定监察派出的形式呢?从本款规定及其释义来看,“可以”是限定派不派的,即县级监委根据需要决定是否向乡镇、街道派出,但派出的形式应当是监察专员。既然是派出,表明派出关系是机构挂牌的应有之义。因此,乡镇、街道监察组织所挂牌子的规范名称应当是“××县(区、市)监委派出××乡镇街监察专员办公室”。以此视之,在实践中,基层监察机构所挂牌子大多不规范。以上海市为例。该市各区监委向镇街派出监察组织采取“地名+监察办公室”的方式,如“虹口区嘉兴路街道监察办公室”“虹口区欧阳路街道监察办公室”。

2. 监察职能向基层延伸的工作制度仍不健全

其一,监察职能向基层延伸的授权要件不明确。乡镇、街道监察组织的设立源于县级监委的依法派出,其职权源于县级监委的授权,在工作关系上受县级监委领导并接受其监督。作为国家公权力的行使者,乡镇、街道监察组织遵循“组织法定、职权法定、行为法定”的法理自是应有之义。根据《监察法》第12条规定,县级监委可以向所管辖乡镇、街道开展监察派出,但本条没有明确说明监察派出的程序要件和实质要件是什么。为完成中央纪委国家监委的工作部署,全国各地普遍开展了县级监委向所管辖乡镇、街道派出监察组织的活动,但从笔者搜集的材料看,县级监委向所管辖乡镇、街道派出监察组织的程序要件不明、实质要件被虚置是突出特征。所谓程序要件不明,是指县级监委向乡镇、街道派出监察组织究竟是应当经过上级监委批准,还是应当经过本级人大常委会批准,实践中没有提供明确的答案。

所谓实质要件被虚置,是指《监察法》第 12 条关于监察派出的用语是“可以”,暗含“根据需要派出”之意,而实践中县级监委普遍向乡镇、街道派出监察组织,将“可以”变成了“应当”,有“为了派出而派出”之嫌。在将监察体制改革纳入法治轨道的当前,监察派出要件的不明确削弱了监察职能向基层延伸的合法性。

其二,乡镇、街道监察组织的权责仍不明晰,微观工作制度仍不完善。一方面,监察权责的不够明确使得乡镇、街道监察组织与其派出主体“处于一种游走于形式分离与实质牵连之间的矛盾处境”^⑤。所谓形式分离,是指乡镇、街道监察组织根据授权以自己名义行使监察职权。对于授权范围内的事项,县级监委原则上不得干涉。相应地,乡镇、街道监察组织对其职权行为承担法律责任。所谓实质牵连,是指乡镇、街道监察组织受派出主体领导(即“统一管理”)对派出主体负责并受其监督(即“行为监督”),而且在特定情形下由派出主体兜底承担法律责任(即“责任兜底”)。正是因为这种关系,在实践中,乡镇、街道监察组织与其派出主体在管辖范围划分、工作程序衔接等问题上纠葛不清。另一方面,乡镇、街道监察组织开展工作的微观制度仍不完善。乡镇、街道监察组织监督检查权的粗线条和处置权的不明确。乡镇、街道监察组织的监督内容基本上照搬《监察法》第 11 条第 1 项规定,监督重点不突出,针对性不强。在处置权方面,乡镇、街道监察组织通常被赋予提出轻政务处分、问责和监察建议等处置措施的建议权。仅有少数地方尝试着更进一步,赋予乡镇、街道监察机构在特殊情形下直接行使部分处置权,绝大多数地方对乡镇、街道监察组织处置权的规定语焉不详,影响了监察职能向基层延伸的效果。进而,《监察法》“监察程序”一章以县级以上监委为主体设定,详尽规定了县级以上各级监委开展监察工作的程序,从中固然可以将部分条款适用于乡镇、街道监察组织,但这种零星性、原则性的规定无法为乡镇、街道监察组织开展工作提供充裕制度供给——无法形成系统的关于授权调查措施的种类、适用条件、使用流程、审批权限、规范文书等细化规定,进而导致监察职能向基层延伸存在“上热中温下冷”现象。此外,为规范监察权力运行并进而保障当事人权利,《监察法》以专章规定了对监察机关的监督和救济机制,这些规定如何适用于乡镇、

街道监察组织,各地的实践探索大多未予关注。值得一提的是,乡镇、街道监察组织及其工作人员的职权行为侵犯公民、法人和其他组织合法权益并造成损害的,如何在国家赔偿机制中明确其层级地位,实践中也没有给出清晰的答案。

3. 监察职能向基层延伸的合法性基础不牢

我国监察职能向基层延伸的实践探索起步于县域,经过试点县区的先行先试,逐渐形成省域内统筹安排的局面。相应地,推进监察职能向基层延伸的直接依据也从县级监委的规范性文件、市级监委的规范性文件升格为省级监委的规范性文件。根据全国人大常委会 2019 年通过的《关于国家监察委员会制定监察法规的决定》,在我国,制定监察法规的唯一主体是国家监委,其他各级监委只有制定规范性文件的权力。进而,党的十八届四中全会、十九届四中全会均强调加强备案审查制度和能力建设,并强调依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。监察法规同行政法规、地方性法规、自治法规和司法解释一样,均要接受全国人大常委会的备案审查。值得注意的是,根据该《工作办法》第 55 条,地方各级监委制定的有关规范性文件也要接受同级人大常委会的备案审查。这个条文既明确了地方各级监委制定规范性文件的权力,也建构了以人大常委会为主导的规范性文件审查体系。据此,规划监察职能向基层延伸工作的各类规范性文件均应当接受本级人大常委会的备案审查。但从笔者搜集到的经验材料看,各地监委关于推进监察职能向基层延伸的经验总结中,并没有将其所发布的相关规范性文件经过备案审查作为该项工作的“亮点”或“创新点”,这容易让人对监察职能向基层延伸的合法性产生怀疑。

三、监察职能向基层延伸的优化路径

1. 优化监察职能向基层延伸的组织形式

首先,通过强化乡镇、街道监察力量配备的方式,向行政村和居民社区派出监察组织,而非另行专门派出,从而实现改革创新和法治精神相吻合。不过,重视村社监督委员会“前哨之前哨”作用的做法应当继续坚持,这将有利于“将组织创新与盘活存量有机统一起来,发挥基层权力监督体系的监督合力”^⑥。其次,县级监委设立的监察片区组、协作联动区不应视为一级监察组织,而应视为工作方式的创新,其功能应定位为统筹与协调,这种创新做法应

当坚持。最后,在教育、医疗、基层执法等民生领域试行的纪检监察专干制度,以及向重大投资项目派出监察专员的做法,不宜作为监察职能向基层延伸的组织形式。毕竟,县级监委及其派出监察组织是专责监督机关,应当聚焦于监督主业并督促有关机关和单位切实担负起主体责任,不泛化监察职能、不逾法律边界是应有之义。概言之,在坚持以省域为界统一规划监察职能向基层延伸的组织网络的基础上,还要统一规划乡镇、街道派出监察组织之“名”,从而推进省域内该项工作的规范化、制度化、科学化水平,以便为实现全国范围“一盘棋”积累条件。

2. 强化监察职能向基层延伸的配套制度供给

其一,处理好配套制度的“集中”供给与“分工”供给的关系。配套制度供给涵盖工作规则、配套法规和协调机制三个维度,其中,工作规则着眼于监察权力运行的内部流程,配套法规着眼于监察法中原则性规定的具体化,而协调机制着眼于“四个监督”的协调衔接、党内监督与其他监督的贯通。^⑦从立法技术上讲,法律条款的表述应当“明确、肯定、通俗、简洁、严谨、规范”^⑧,从而给人们提供清晰的行为指引。《监察法》集组织规范、行为规范、监督和救济规范于一体,是正在形成中的监察法治体系“基本法”,但它对监察派驻或派出仅作出原则性规定,适用于监察职能向基层延伸的更是只鳞片爪,这便要求强化监察职能向基层延伸的配套制度供给。根据路径依赖理论,制度变迁总是沿着既定路线前进。另据《宪法》第3条的规定,中央和地方国家机构职权的划分遵循“中央统一领导与发挥地方积极性主动性”原则。既然省域内统筹布局已成主流趋势,那么这一做法应当作为可依赖的路径而继续坚持。进而,监察职能向基层延伸不仅要解决微观的工作规则问题,还要解决外部工作衔接、派出监察组织“名、责、权”等宏观和中观层面问题,鉴于我国各地之间的差异巨大,监察职能向基层延伸要协调好配套制度供给时“集中”与“分工”的关系。本文以为,监察职能向基层延伸的宏观和中观层面问题应以省级监委发布规范性文件的方式统一安排,而微观层面问题可由设区的市甚至县级监委发布规范性文件作出规定。

其二,以人大制度为根本遵循,规范监察职能向基层延伸的授权条件。在我国宪制框架下,各级人大居于一级权力结构地位,产生于人民,对人民负

责,受人民监督。县级监委向乡镇、街道派出监察组织并授予监察职权时应当遵循人大制度,以提请本级人大常委会批准为授权条件。此外,监察权在实践中被定性为政治权,在理论上被认为是中央事权,故上下级监委之间的领导关系通常可类比为上下级行政机关之间的领导关系,县级监委向乡镇、街道派出监察组织时可借鉴行政派出的做法,即县、自治县监委经省级监委批准,可以向乡、民族乡、镇派出监察组织;而不设区的市、市辖区监委经上一级监委批准,可以向街道派出监察组织。概言之,县级监委进行监察派出时,应以提请本级人大常委会批准为程序要件,并在乡镇和街道监察组织设置上区分出上级批准机关是哪一级。至于说监察派出的实质要件,则应避免“为了派出而派出”现象,以实践需要为准,从而回应基层实践需求,并为《监察法》的完善积累条件。

其三,以清晰的监察权限和灵活的工作制度推进监察职能向基层延伸工作的高质量发展。监察职责是监察权限的基础和前提,监察权限是监察职责的具体和保障。^⑨这就要求:一方面,乡镇、街道监察组织的监察权力源于县级监委的授权,并具有法定的限度。在统筹布局省域内监察职能向基层延伸工作时,统一的指导性意见应当鼓励县级监委给予乡镇、街道监察组织以充分的监督权、有限定的调查权和处置权。具体而言,乡镇、街道监察组织对所管辖的公职人员在监督职责和监督内容上与其派出机关相同,但可在监督内容上因地制宜有所创新(如指导村社监督委员会开展工作);乡镇、街道监察组织依法调查所管辖范围内公职人员的职务违法案件,根据授权行使四种不限制被调查人人身和财产权益的措施,并可以经“一案一授权”批准程序使用其他调查措施;乡镇、街道监察组织充分行使纪检监察工作第一种形态(“红红脸、出出汗”)的处置权,以及其他形态处置措施的建议权,并经批准行使警告、记过、记大过的轻政务处分权。需注意的是,授权范围内事项,乡镇、街道监察组织以自己名义行使权力并承担相应后果。另一方面,既然监察职能向基层延伸是授予乡镇、街道监察组织以“名、责、权”,那么省级监委的统一指导性意见相当于给乡镇、街道监察组织行使职权列了一个权力清单。权力清单之外,尚且有诸多工作可做,如工作细则(含工作流程、审批权限、规范文书等)的制定、与其他监督形

式的协调等。对于这些工作,有关部门授予各设区的市监委甚至县级监委制定工作规则的裁量权是可行的做法。

3. 厚植监察职能向基层延伸的合法性基础

辩证地看待政策与法律的关系,是习近平法治思想“辩证思维”的一个特征。在认定二者在本质上一致的基础上,应当善于使党的主张经过法定程序成为国家法律,并认真贯彻落实法律。推进监察职能向基层延伸,就是将《监察法》的原则性规定接受实践检验,并将实践中形成的经验抽象化,进而上升为法律条款。当前,以省域为界形成统一指导性意见的时机已然成熟,省级监委可将市县级监委的实践探索进行总结,并依据《监察法》和中央纪委国家监委的法规性文件精神,出台规范性文件,对乡镇、街道监察组织行使职权予以明确,包括乡镇、街道监察组织的“名责权”、工作衔接机制、监察程序、对其监督与救济机制,等等,从而形成可复制、可推广的经验。另外,既然依法监察原则是《监察法》的基本原则,那么省域内统筹布局监察职能向基层延伸的规范性文件应接受备案审查。根据《法规、司法解释备案审查工作办法》,省级监委发布的推进监察职能向基层延伸的指导性意见应当接受备案审

查,省级人大常委会负有审查职责,备案审查以合法性审查为主、辅以合理性审查,审查后应当有反馈并以适当方式向社会公开。在前述工作的基础上,中央纪委国家监委宜对各省份统筹监察职能向基层延伸的工作进行充分调研,总结出在全国可复制、可推广的经验,以提出修改《监察法》的动议或者制定《监察法实施条例》的形式完善《监察法》第 12 条、第 13 条,从而推动监察派驻或派出工作的规范化、制度化、科学化水平。

注释

- ①《习近平谈治国理政》第 3 卷,外文出版社,2020 年,第 510 页。②《打通执纪监督的“最后一公里”:深圳持续深化监察体制改革推动监督向基层延伸》,《深圳特区报》2019 年 1 月 21 日。③[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。④《〈中华人民共和国监察法〉释义》,中国方正出版社,2018 年,第 97 页。⑤秦前红、石泽华:《〈监察法〉派驻条款之合理解释》,《法学》2018 年第 12 期。⑥吕永祥、王立峰:《县级监察委员会的公权力监督存在的现实问题与优化路径》,《河南社会科学》2018 年第 7 期。⑦习近平:《在新的起点上深化国家监察体制改革》,《求是》2019 年第 5 期。⑧周旺生:《立法学》第 2 版,法律出版社,2009 年,第 471—482 页。⑨江国华:《中国监察法学》,中国政法大学出版社,2018 年,第 98—99 页。

责任编辑:文武

The Effectiveness, Problems and Optimizing Path of the Supervision Function Extending to Grass-roots Level

Chen Shengqiang

Abstract: The extension of supervisory function to the grass-roots level aims to open up the "last mile" of supervision, and then eliminate the corruption around the people. The practical exploration of promoting the extension of supervisory function to the grass-roots level in all parts of China has achieved remarkable results, mainly manifested in the diversification of the organizational form of the extension of the supervisory function to the grass-roots level and the continuous improvement of the work system of the extension of the supervisory function to the grass-roots level. At present, there are still some problems in the practical exploration of the extension of supervision function to the grass-roots level, such as the unreasonable organizational form, the imperfect working system, and the weak legitimacy foundation. To promote the extension of supervisory function to the grass-roots level at a new starting point, we should focus on optimizing the organizational form, strengthening the supply of supporting systems, and consolidating the legitimacy foundation, so as to promote the transformation of the institutional advantages formed since the reform of the national supervisory system into governance efficiency.

Key words: supervision function; grass-roots level; organization network; record review; supporting system supply