

监察法规的法律地位及其规范体系

李红勃

(中国政法大学 法治政府研究院 北京 100088)

摘要:《监察法》确立了监察制度的基本架构,但并未对国家监察委制定监察法规的问题作出规定。国家监察委作为最高监察机关,应当拥有和国务院相同的立法权,可以就监察领域的相关事项制定监察法规。通过修改《立法法》,授予国家监察委立法权,有助于保障监察工作的规范化和法治化。

关键词: 监察法;国家监察委员会;监察法规;立法权

中图分类号:DF21 文献标志码:A

DOI:10.3969/j.issn.1001-2397.2019.05.03 开放科学(资源服务)标识码(OSID):



一、导论

在最近几十年来我国法律领域的重大变革中,与其他方面的立法相比,监察制度的改革相对要快捷和迅速得多。2016年,全国人大常委会发布《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》。2018年3月,全国人大修改宪法,随后通过了《监察法》,监察制度改革在法律层面宣告初步完成。客观来讲,《监察法》的出台速度较快,有些问题在学术领域讨论得还不够深入和充分,《监察法》对许多重要问题尚未作出规定,其中之一就是监察法规的问题。

关于监察法规的制定权及法律地位,是一个重要和迫切的现实命题。在理论层面,法学界尚未有充分讨论,只有极少数学者在其论文中简单提到该主题^①;在实践层面,虽然《监察法》对此并未有明确规定,但在监察改革初步完成后,中央纪委和国家监察委就已经开始陆续出台相关监察法规了^②。可以说,在制定监察法规方面,实践已经比理论先行一步了,而未来一段时期类似的立法活动

收稿日期:2019-05-01

基金项目:北京市教委2018人才共建项目“中国特色社会主义权力监督机制研究”

作者简介:李红勃(1976),男,陕西长安人,法学博士,中国政法大学法治政府研究院教授。

^①例如,童之伟. 将监察体制改革全程纳入法治轨道之方略[J]. 法学,2016(12):12;李红勃. 迈向监察委员会:权力监督中国模式的法治化转型[J]. 法学评论,2017(3):157.

^②例如,2018年4月16日,中央纪委国家监察委共同发布了《公职人员政务处分暂行规定》,就公职人员的政务处分问题作出了规定;2018年8月24日,中央纪委国家监委印发《国家监察委员会特约监察员工作办法》,决定建立特约监察员制度,并对特约监察员工作进行指导和规范。《工作办法》规定了国家监委特约监察员的聘请范围、任职条件、聘请程序及任期、工作职责、权利和义务及履职保障等内容。

一定会非常频繁。在此背景下,关于监察法规的学术讨论亟待跟进,以便为实践提供理论支撑。本文将在当代中国的政治和法律体制之下,结合监察工作的现实情况,对监察法规的包括法律地位、规范体系、立法监督等相关问题进行初步分析,期待此文可以引发法学界更深入更广泛的讨论,从而为监察制度的后期完善提供法理论上的依据和指引。

二、监察法规的法律地位

在当代中国的政治、法律体制下,我国的最高监察机关即国家监察委员会应当拥有立法权,有权制定监察法规。监察法规是我国监察法律体系中必不可少的组成部分,其在实现国法与党规的协调、规范监察机关依法行使职权等方面发挥着重要作用。

(一) 监察法规是监察法律体系的重要组成部分

一方面,《监察法》对监察制度的基本框架和主要制度作出了规定,可以将其称为监察领域的“基本法”和“上位法”,但这部监察基本法的贯彻和实施,还需要相关更详尽、更具体、更具有操作性的下位法的支持。因而,针对《监察法》的相关重要内容,比如监察工作的办案程序、具体措施,应该由国家监察委制定相应的监察法规进行细化和落实。需要提及的是,全国人大及其常委会制定的法律,往往是通过最高人民法院和最高检察院的司法解释来落地实施的。在监察领域,由于无法由最高司法机关作出解释,因此,全国人大《监察法》的细化和落实,就会特别依赖国家监察委制定的下位法即监察法规。

另一方面,当前的监察法律体系还不完备,尚有许多立法空白,需要全国人大及其常委会通过后续的立法不断补充完善,比如监察官法、政务处分法、监察程序法、监察监督法等等。在全国人大及其常委会的后续立法出台后,这些法律同样存在一个细化和落实的过程,这就需要国家监察委制定相应的监察法规予以实现。

总之,监察法律体系的完善需要从横向和纵向两个方面入手,横向的要求是法律制度完备,不存在漏洞和空白,而纵向的要求则是法律层次合理,既有作为基础和依据的上位法律,更有作为法律补充和实施细则的下位的监察法规。在全国人大及其常委会比较抽象的监察法律和现实中具体而各异的监察实践之间,监察法规可以扮演一个桥梁和纽带的作用,把法律和实践连接起来。

(二) 监察法规是国法与党规协调衔接的重要方式

“我国80%的公务员和超过95%的领导干部是共产党员,这就决定了党内监督和国家监察具有高度的内在一致性,也决定了实行党内监督和国家监察相统一的必然性。”^[1]党和国家机构改革之后,国家监察机关与党的纪律检查机关合署办公,实现了党纪和国法的互融互通与全面执行。在此过程中,从规范的角度讲,监察领域自然存在着党的纪律与国家法律之间的协调问题。

目前,关于纪检方面的党内法规,中国共产党的相关机构已经制定了较完备的纪律体系,包括《中国共产党党内监督条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》等等。与纪检方面较完备的党内法规相比,监察方面的国家法律还存在大量空白和不足。因而,在推动党内监督和国家监察相统一的过程中,就需要国家监察委尽快出台相应监察法规,构建完备的法规体系,并使其与党内法规呼应、对接、补充,形成两套规范互联互通互补的格局。

需要澄清的是,监委与纪委合署办公,并不意味着两者工作规则及实施程序的完全混同,理想的状态应当是:纪委办案受党内法规约束,监委办案受法律和监察法规约束,两类不同性质的规范相互补充相辅相成,共同发挥“惩前毖后,治病救人”的作用,以此规范和保障纪检监察工作的协调开展。

(三) 监察法规是监察工作有效开展的制度基础

从宪法地位上讲,国家监察委员会与国务院、最高人民法院、最高人民检察院地位平行,其均对全国人大负责并受其监督。最高法和最高检属于司法机关,不享有立法权,但可以对审判、检察领域的法律作出司法解释,国务院属于行政机关,可以就行政管理领域的事项制定行政法规,国务院的各部委也可以制定规章。“从机构性质上看,监察委员会既非行政机关,也非司法机关,准确的法律定位应是监督机关。”^[2]国家监察委作为监督机关,应当享有与国务院类似的立法权,即制定监察法规的权力,通过行使这一权力,更好地履行其监督职责。事实上,在监察改革之前,国务院下属的监察部本身就有立法权,可以制定部门规章,因此,地位提升、职权扩大后的国家监察委,当然更应该享有与其职责对应的立法权。

从履行法定职责角度讲,监察机关享有立法权,制定监察法规,有助于其更好地总结反腐经验,完善反腐制度,通过监察法规实现监察工作的规范化和法治化。根据《监察法》,监察委员会负有“监督、调查、处置”等职责,为了更好地履行法定职责,监察机关可以主要从两个方面制定监察法规:一方面是针对自身职权活动的立法。打铁必须自身硬,监察机关在履行法定职责时,需要相应的监察法规予以指导、约束和规范,明确其工作职权和办理程序,规定监察官违法责任及其惩戒机制,保障监察工作的顺利开展/另一方面是针对被监督对象的立法。监察机关在履行监督职责的过程中,可以结合自身办案经验,分析腐败产生的社会因素及制度根源,寻找预防和抵制腐败的内在规律和有效方法。在此基础上,监察机关通过制定相应的监察法规,对被监督对象的职权行为进行引导和规制,在最大程度上预防腐败的发生。总之,监察法规可以发挥对内和对外的双重效应,对内规范监察机关的行为,对外预防和抵制腐败的发生,从而实现预防和惩治腐败的根本目标。

三、监察法规的基本体系

监察工作的规范有效开展,要以完备的监察法律体系为依据。当代中国的监察法律体系,主要由全国人大以《监察法》为代表的基本法律、全国人大常委会的其它监察法律以及国家监察委员会制定的监察法规等组成。在立法权分配方面,涉及监察制度的基本问题、重要问题以及监察机关与其他国家机关之间的关系等问题,应属于全国人大及其常委会的立法权限,而监察工作中的具体问题、细节问题以及监察机关内部管理方面的问题,则应属于国家监察委的立法权限。

鉴于目前全国人大及其常委会除了《监察法》和《刑事诉讼法》外尚未有其他的监察法律出台,因此,下文讨论监察法规体系问题时,会有一个假设性前提,即以全国人大及其常委会相应法律为依据。在此前提之下,国家监察委可以在宪法、全国人大及其常委会的监察法律之下,制定监察法规,从而形成一个包括监察主体法、监察实体法、监察程序法在内的完备的监察法规体系。

(一) 监察主体法

关于监察主体,目前的《监察法》有了基本的规定,为了执行监察法相关规定,监察法规可以围绕

“监察机关”和“监察官”两个主题做出类似实施细则性质的监察法规。

关于监察机关的问题,在《监察法》出台之前,曾有学者建议,应该由全国人大及其常委会制定《人民监察委员会组织法》,对监察机关的地位、性质、人员、组织架构、产生方式等事项做出专门规定^[3]。出台后的《监察法》并未采取制定专门组织法的形式,而是在《监察法》第2章“监察机关及其职责”部分对监察机关的设置、组成、人员任免做出了规定。以此规定为依据,国家监察委可以制定监察法规,对相应法律规定加以细化,可以就监察机关的组织体系、上下级监察机关的领导关系、各级监察委员会及其派出机构的相互关系等方面作出具体的、有操作性的规定。

关于监察官的问题,《监察法》第14条规定:“国家实行监察官制度,依法确定监察官的等级设置、任免、考评和晋升等制度”。该条规定确立了监察官制度的法律依据,也为全国人大常委会安排了后续立法作业。目前,《监察官法》已经被列入了第十三届全国人大常委会的立法规划。对此,有学者建议,应当“比照《法官法》和《检察官法》,制定《监察官法》,对监察官的准入标准、职务等级、职业保障、执业责任等内容作出具体规定,这样才能保证监察委员会不辱使命地完成国家赋予的监察重任。”^[4]可以预见,在未来全国人大常委会的《监察官法》出台后,国家监察委员可能需要及时出台相应的监察法规,对监察官的任职条件、基本素质、监察官的职责、权利与义务、监察官专业技术序列^①、监察官的惩戒、监察官职业保障等具体问题做出更有针对性和可操作性的规定。

(二) 监察实体法

根据《监察法》的相关规定,结合监察机关的实际工作,国家监察委制定涉及监察机关法定职权方面的实体性的监察法规,可以重点从如下几个方面展开:

其一,监察机关履行监督、调查、处置等法定职责方面的法规。

一方面是关于廉洁教育和腐败预防方面的监察法规。在反腐败斗争中,预防与打击同等重要,“前端预防”与“末端惩治”不可偏废。因此《联合国反腐败公约》第5条第2款规定:“各缔约国均应当努力制订和促进各种预防腐败的有效做法。”制定廉洁教育、预防腐败的法规,国家监察委应当仁不让。在开展廉洁教育方面,内地的监察机关可以参考和借鉴我国香港的成功经验,香港廉政公署在过去近五十年里开展了卓有成效的廉洁教育和腐败预防,通过学校教育、社区教育、发布指南、提前介入等方式,对香港社会进行了从制度到文化的廉洁改造,彻底扭转了香港的腐败风气,为反腐倡廉创造了良好的社会氛围^[5]。作为专职专责的反腐机关,国家监察委可以借鉴香港及其它国家、地区的成功经验,结合我国内地反腐的客观情况,出台相应的监察法规,推进反腐败的源头治理和综合治理。

另一方面是监察机关调查处置方面的法规。根据《监察法》,监察机关对涉嫌贪污贿赂、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调查;对违法的公职人员依法作出政务处分决定;对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责;对涉嫌职务犯罪的,将调查结果移送人民检察院依法审查、提起公诉;向监察对象所在单位提出监察建议。在履行上述调查、处置职责的过程中,国家监察委事实上承担着非常繁杂和重要的立法责任,需要通过监察法规,对调查、处分、问责、监察建议等重大问题作出详细规定,以此保障监察工作的有序开展。

其二,监察监督方面的法规。

^① 比如,有学者提出:应建立新型监察官制度,并基于专业分工设立如下相应的专业技术序列。(参见:薛彤彤,牛朝辉.建立专业化导向的国家监察官制度[J].河南社会科学,2017(6):25.)

不受约束的权力可能腐败,监察机关也不例外。“纪委监委合署办公,监督范围扩大了、权限丰富了,经受的考验更加严峻,对纪检监察机关自身建设提出新的更高要求。”^[6]因此,监察机关也需要接受监督。

除开中国共产党的政治监督外,对监察机关的法律监督主要来自三个方面,一是人大和司法机关的监督,二是监察系统内部的监督,三是社会的监督。关于人大和司法机关对监察委的监督,其立法权限归全国人大及其常委会,国家监察委无权作出规定,而关于监察系统内部的监督以及社会监督的问题,则可以由国家监察委自行立法作出规定。

关于构建监察系统内部的监督机制,监察法规应围绕如下方面做出规定:(1)机构设置与职能分工,即将监督权、调查权、处置权交由不同部门行使,彼此之间分工配合又监督制衡^①;(2)监察工作机制,即设立科学、合理、透明、高效的内部办案流程,严格依照程序办事,保障监督权的规范行使;(3)上下级之间的监督机制,即基于监察工作的特点和科学管理的需要,建立报批、备案、复核等程序,确立上级监察机关对下级监察机关的常规监督机制。

关于社会监督机制,监察法规需要明确公民和社会组织的知情权和监督权,应规定监察机关依法公开监察工作信息的范围和程序,主动接受民主监督、社会监督、舆论监督的方式和机制。可以通过监察法规推动监督方式的创新,比如参考香港廉政公署的作法,组建由民间人士组成的外部监督机构,聘请律师、法学家、媒体人士组成监督员,由这些社会专业人士定期对监察机关的工作开展监督、提出意见和批评^②。

其三,国际合作方面的法规。

在全球化的时代,反腐工作的有效开展需要有国际视野和开展国际合作。为了规范开展国际合作,需要通过监察法规对我国监察机关与其他国家、地区监督机关、国际组织开展反腐败国际交流合作以及反腐败国际条约在我国的实施问题做出规定。关于国际合作,主要涉及反腐败执法、引渡、司法协助、被判刑人的移管、资产追回和信息交流等领域;关于反腐败国际条约实施,最重要的当属《联合国反腐败公约》,这是联合国历史上通过的第一个指导国际反腐败斗争的法律文件,于2006年对我国生效,并适用于香港、澳门特别行政区。国际合作方面的法规,有些问题可以由国家监察委单独制定,而有些问题则涉及多个部门多个领域,如反腐败国际追逃追赃和防逃工作,这就需要国家监察委和最高法、最高检、外交部、公安部、国家安全部、司法部、中国人民银行等单位联合出台法规。

(三) 监察程序法

要保障监察权力的规范行使,必须要有科学、合理的程序设计。在监察法出台前,有学者建议监察法有必要设计和确立六个方面的程序制度:一是监察公开制度,二是公众参与制度,三是证据审查核实

^① 有学者提出,为了有效约束和控制监察委的调查权,应当建立“双轨制的调查体制”,即在监察委员会内部设置两个相对独立的部门:一是政纪调查部,二是刑事调查部。前者统一行使党纪政纪调查权,后者则行使刑事调查权。(参见:陈瑞华.论监察委员会的调查权[J].中国人民大学学报,2018(4):19.)

^② 为了防止权力滥用,香港廉政公署设立了四个监督委员会,其成员由廉政专员提名、特区行政长官委任,主要成员有政府官员、立法会议员及社会各界代表性人士(如大学校长、大律师)组成,其中要有一些经常批评政府的人。四个监督委员会的职责是:(1)贪污问题监督委员会:主要负责监察廉政公署的整体工作;听取廉政专员报告廉署对属员所采取的纪律处分;审核廉政公署每年的开支预算。(2)审查贪污举报监督委员会:主要负责监察廉政公署的调查工作,包括听取廉政专员报告廉署接获的所有贪污举报,以及廉署如何处理这些举报;听取廉政专员报告所有历时超过一年或需要动用大量资源的调查个案之进展。(3)防止贪污监督委员会:负责向廉政公署建议防贪研究的优先次序及审阅公署完成的所有防贪研究报告。(4)社区关系市民监督委员会:负责向廉政公署建议推行倡廉教育及争取各界支持的策略。

制度,四是回避制度,五是排除干预制度,六是听取陈述申辩制度^[7]。上述建议的部分内容,在《监察法》第四章和第五章的相关规定中均有不同程度的体现。

《监察法》授予监察机关可以采取包括讯问、询问、留置、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查在内的诸多监察措施,为了规范监察机关的权力行使,国家监察委可以通过制定监察法规,针对监察机关上述各类职权活动,设计轻重不同和疏密有别的工作程序。当前,最需要予以规制的包括留置、技术调查措施以及监察程序向刑事程序过渡流转等方面。

1. 留置措施

留置措施是一种较严厉的强制措施,若被滥用,将可能对当事人合法权益和司法公正造成伤害。为防止留置措施被滥用,国家监察委可以通过监察法规对留置措施作出规定,具体包括:

(1) 留置措施适用的情形,即根据《监察法》第22条作出规定,对可以实施留置的具体情形作出明确的列举,尤其需要对该法条中“涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法”“案情重大、复杂”“有其他妨碍调查行为的”等规定予以明确化和清晰化。

(2) 留置措施的审批程序,要对《监察法》第43条第1款“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”作出更详细和具有可操作性的规定,比如集体决定时是否采取表决方式以及通过的人数要求,下级向上级进行批准和备案的时限和方式等等。

(3) 留置措施期限的延长,就是要对《监察法》第43条第2款中的“在特殊情况下,可以延长一次”作出界定,应该明确何为特殊情况,防止留置措施被随意延长。

(4) 留置场所的设置、管理和监督。监察法规应明确规定留置场所是什么,应具备哪些条件,由什么部门负责管理,对留置场所内发生的突发事件如何处置,对留置场所如何进行监督等等。

2. 技术调查措施

“《监察法》所确立的技术调查措施,大体包括记录监控、行踪监控、通信监控、场所监控等多种特殊调查手段,都属于对被调查人的通讯、行踪、谈话、会面等活动进行全程监控的秘密调查手段,会对被调查人的自由、隐私、尊严等权益造成不同程度的侵犯。”^[8]技术调查措施是一把双刃剑,运用地好,能够提高案件调查的效率和质量,反之则可能侵犯人权,并对司法公正和司法权威造成冲击。

最新修改的《刑事诉讼法》第150条第2款修改为:“人民检察院在立案后,对于利用职权实施的严重侵犯公民人身权利的重大犯罪案件,根据侦查犯罪的需要,经过严格的批准手续,可以采取技术侦查措施,按照规定交有关机关执行。”这一规定中的“经过严格的批准手续”的规定,体现了立法机关对技术侦查、调查措施的严肃和谨慎态度,对监察工作具有借鉴意义。“讯问、留置以及技术侦查等手段,从其性质来看,均属于刑事侦查措施,尤其是留置措施和技术侦查手段明显构成了对公民人身权利的严重限制,需要通过相应的程序设计来避免其权力的不当行使。”^[9]因此,为了规范技术调查措施的运用,监察法规可以做出如下规定:

(1) 运用技术调查措施的情形,即对《监察法》第28条中的“涉嫌重大贪污贿赂等职务犯罪,根据需要”这一规定做出明确界定,可以采用列举的方式,即明确列举出可以采用技术调查的情形,也可以采用概括的方式,即提出采用技术调查措施需要达到的基本标准。

(2) 审批及执行程序。《监察法》第28条规定:“经过严格的批准手续,可以采取技术调查措施,按

照规定交有关机关执行。”那么,严格的批准手续意味着什么,由谁来审批、批准条件是什么,这应由监察法规予以明确;“按照规定交有关机关执行”,这里的执行机关指哪一家的、什么级别的机关,也需要监察法规作出规定。由于技术调查措施具有专业性强、技术要求高、隐秘性大等特点,应该由公安机关予以执行。公安机关在按照监察机关的要求采取技术手段调查案件时,不得随意扩大技术手段的适用对象和适用范围;执行技术调查措施时,应当严格遵守保密义务。

(3)期限及其延长。《监察法》第28条第2款规定:“批准决定应当明确采取技术调查措施的种类和适用对象,自签发之日起三个月以内有效;对于复杂、疑难案件,期限届满仍有必要继续采取技术调查措施的,经过批准,有效期可以延长,每次不得超过三个月。”这里需要对延长技术调查措施有效期的条件和标准作出规定,什么情况下可以延期,要规定清楚;延长的次数,应当有所限制,可以参照留置延长的规定,以一次为限。

3. 监察程序向刑事程序过渡流转

修改后的《刑事诉讼法》第170条规定:“人民检察院对于监察机关移送起诉的案件,依照本法和监察法的有关规定进行审查。人民检察院经审查,认为需要补充核实的,应当退回监察机关补充调查,必要时可以自行补充侦查。”对于职务犯罪案件,监察机关的调查结束后,认为犯罪事实成立的,就存在监察程序向刑事程序过渡流转的问题,其中比较重要的包括案件移送的标准、不移送司法程序的监督、补充调查程序、强制措施过渡衔接等^[10]。关于这些程序性问题,在实践中目前还处在探索磨合阶段,在一段时期后,等经验积累成熟时,国家监察委可以与最高人民法院等机关沟通后,出台相应的程序性规定。

四、对监察法规制定的监督

良法是善治的前提,打造优良的监察法规,需要有必要的监督和审查机制。对于国家监察委立法活动的监督,最重要的是来自全国人大及其常委会的监督,与此同时,执政党、社会的监督,在保障监察立法的合法性和合理性方面也发挥着重要作用。

1. 全国人大及其常委会的监督

《监察法》规定:“国家监察委员会对全国人民代表大会及其常务委员会负责,并接受其监督。”据此,国家监察委制定监察法规,需要接受全国人大及其常委会的监督。考虑到监察法规与行政法规在效力、位阶、功能上的高度相似性,参考《立法法》中关于行政法规监督的相关规定,未来的《立法法》修改在授予国家监察委立法权的同时,应确立相应的立法监督机制:监察法规在公布后的一定时间内要向全国人大常委会备案,监察法规同宪法和法律抵触的,由全国人大常委会予以撤销。

关于全国人大常委会审查程序的启动,《立法法》可以规定:国务院、中央军委、最高法院、最高检察院和各省、自治区、直辖市的人大常委会认为监察法规同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人大常委会书面提出进行审查的要求;其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为监察法规同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人大常委会书面提出进行审查的建议。除此之外,有关的专门委员会和常务委员会工作机构可以对报送备案的监察法规进行主动审查。

关于审查过程,《立法法》可以规定:全国人大专门委员会、常务委员会工作机构在审查、研究中认

为监察法规同宪法或者法律相抵触的,可以向国家监察委提出书面审查意见、研究意见;也可以由宪法和法律委员会与有关的专门委员会、常务委员会工作机构召开联合审查会议,要求国家监察委到会说明情况,再向其提出书面审查意见。国家监察委应当在规定时间内研究提出是否修改的意见,并向全国人大宪法和法律委员会和有关的专门委员会或者常务委员会工作机构反馈。

关于审查结果,《立法法》可以规定:全国人大宪法和法律委员会、有关的专门委员会、常务委员会工作机构向国家监察委提出审查意见、研究意见,国家监察委按照所提意见对监察法规进行修改或者废止的,审查终止。经审查、研究认为监察法规同宪法或者法律相抵触而国家监察委不予修改的,应当向委员长会议提出予以撤销的议案、建议,由委员长会议决定提请常务委员会会议审议决定。

2018年,十三届全国人大专门设立了“宪法和法律委员会”和“监察和司法委员会”,这两个机构可以在监督国家监察委的立法活动中发挥积极作用,尤其是宪法和法律委员会,其“一身二任,既是全国人大的专门委员会,负责审查法律草案,亦为推进合宪性审查的宪法监督机构,负责审查法律之下的规范性文件。”^[11]因此,国家监察委在制定监察法规的过程中,应主动与上述两个委员会保持沟通,最大程度保障监察法规的合法性和合理性,不断提高立法质量。

2. 其他方面的监督

首先是执政党的监督。从法律层面讲,我国宪法明文规定:“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,这为执政党监督包括国家监察委立法活动在内的一切国家职权行为提供了宪法依据。从实践层面讲,国家监察机关和党的纪委合署办公,为执政党监督监察立法提供了便利条件。当然,执政党的监督不同于全国人大常委会的监督,它属于政治监督而非法律监督,因此需要注意监督的范围和形式。在监察法规草案的起草、制定过程中,中共中央纪律检查委员会可以对草案的合法性和合理性提供意见和指导。在监察法规出台后的实施过程中,党的纪检机构发现法规存在问题的,也可以向国家监察委或者全国人大常委会提出修改或撤销的建议。

其次,公民和社会监督。倾听民意、接受社会监督,是保障监察法规立法质量的重要机制。国家监察委制定监察法规,要充分尊重公民的知情权、表达权、参与权和监督权。立法规划、法规草案,应向社会公布,在法规起草和制定过程中,应当有立法听证和征集意见的必经环节。法规实施中,对于公民的意见和不满,国家监察委应当予以回应,对于公众反映的立法问题,应及时启动立法后评估以及修改、废止程序。

最后,国家监察委可以借鉴我国香港地区廉政公署的经验,设立专门的监督委员会,发挥专业人士在立法中的监督作用。监督委员会成员由人大代表、政协委员、法律专家、各界代表组成,应保障组成人员的独立性和专业性,充分发挥其在监察立法中的论证、评估、监督功能,通过这种外部的专业性监督,规范监察立法活动,提高监察法规质量。

五、结论

从集中式反腐到制度化反腐,从不敢腐到不能腐和不想腐,这种根本性转变,需要监察法律制度的不断完善。完备的监察法律体系,既包括全国人大及其常委会制定的监察法律,也包括国家监察委制定的监察法规。为了发挥监察法规在反腐败工作中的特殊作用,在宪法修改和《监察法》出台后,国家

应尽快启动《立法法》的修改,明确赋予国家监察委制定监察法规的立法权,并设定相应的立法程序和监督机制。国家监察委应积极行使好立法权,通过制定监察法规,构建更完备、更具体、更有效、更具操作性的监察法规体系,以此保障监察工作的良性开展,推动我国的反腐败斗争取得根本性胜利。■

参考文献:

- [1]李建国.关于《中华人民共和国监察法(草案)》的说明(2018年3月13日在第十三届全国人民代表大会第一次会议)。
- [2]马怀德.再论国家监察立法的主要问题[J].行政法学研究,2018(1):6.
- [3]童之伟.将监察体制改革全程纳入法治轨道之方略[J].法学,2016(12):10.
- [4]陈光中.邵俊:我国监察体制改革若干问题思考[J].中国法学,2017(4):28.
- [5]李红勃.香港廉政公署的廉洁社会改造运动[J].中国政法大学学报,2018(1).
- [6]履行新的职责,踏上新的征程,中国纪检监察报社论[C].2018-03-21(04).
- [7]姜明安.国家监察法立法的几个重要问题[J].中国法律评论,2017(2):21.
- [8]陈瑞华.论监察委员会的调查权[J].中国人民大学学报,2018(4):16.
- [9]江国华,何盼盼.中国特色监察法治体系论纲[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2018(5):32.
- [10]叶青.监察机关调查犯罪程序的流转与衔接[J].华东政法大学学报,2018(3)3:24-27.
- [11]郑贤君.全国人大宪法和法律委员会的双重属性[J].中国法律评论,2018(4):34.

The Legal Address and Regulatory System of Supervision Regulations

Li Hong-bo

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

Abstract: The Supervision Law has established a basic structure of the supervision system without setting up regulations regarding the enactment of such supervision regulations by the supervision committee. As the highest supervisory body, the National Supervision Committee shall be vested the same legislative power as the State Council of China and shall formulate regulations concerning supervisory issue. Authorizing legislative power to the National Supervision Committee through the revision of The Legislative Law will proceed on normalizing the supervision work under the rule of law.

Key Words: The Supervision Law; National Supervision Committee; supervisory regulation

本文责任编辑:董彦斌