

皇帝专用,史的功能是史官。就是说,当权的统治者和任何人进行交谈,都要有一个人给他做记录,所以后人评价说言出法随,其实这里面有一套制度,并不是我们庸俗地理解的皇上说什么就是什么。御史这个称谓随着以后的发展,有两个比较大的变化:

第一个是在唐宋时期,朝中增设了一个机构叫谏院,制度设计上是为了谏诤皇帝的非违。自唐宋以降,国人已经很清楚君权是一个抽象的机关,不是指皇帝个人。强调这一点是为了说明,虽然明清时期皇权极端强化,但是谏诤的传统观念并没有变,也正因为这样一种儒家正统“从道不从君”的观念,使得御史成为士大夫里面一个很特殊的群体,就是后来所谓的清流。这个清流不能说它没功能,但是在皇帝看来,清流由于它清,已经不能完全配合皇权,不能按照皇帝的意愿来有效操控监察制度。所以,明代皇帝才另外选择宫中的内廷近臣,建立了宦官掌领的厂卫制度。如果从两千多年中国帝制时期监察制度的负面效果来讲,有许多是今天特别值得检讨的,其中有一个规律性的现象:皇权的强化和监察体系的膨胀永远是正相对应的,没有例外。

第二个变化,随着监察体系自身的膨胀,监察系统本身的效率却越来越不彰显。有种观念以为把所有带有监察性的权力合并在一起由一个统一的机构掌管,这个机构就一定是强有力的。这已被中国传统帝制时期的历史证明并不尽然。非但不如此,随着皇权的不断膨胀,反而会派生出像明代厂卫这样的恶例。所以,直至明末王朝将倾,才下令尽毁锦衣卫刑具,不再允许这个制度存在。此外,清代继承了两宋以来中央与地方职能部门相互监督的体制(宋代地方有所谓“帅、漕、仓、宪”与“州通判”监督之制),彼此负有相互监督职责。论及今天宪法理论中的权力制约问题,只要历史上有国家权力制度存在就会有权力制约的制度设计,在中国两千多年帝制中并不缺少权力制约的理论与实践,只不过表现形式不同。从中国传统帝制自身的历史维度观察,强大的中枢权力再配以庞大的监察权力系统,未必是我们主观追求的理想化的制度结构。

加快构建中国特色社会主义国家监察理论

吴建雄(中国反腐败司法研究中心主任)

深化国家监察体制改革,是党中央深刻总结治国理政、管党治党的经验教训、准确研判当代中国反腐败斗争发展规律而作出的重大决策。这一决策的目标,是建立中国特色社会主义监察制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。我国要建立的监察制度,与其它国家的监察制度,在内涵和外延上均有很大不同,其监察的性质、主体、对象、范围、职能和运行方式等,在当今世界可谓独树一帜。作为一项全新的人民主权国家的政治制度改革,离不开理论建设的支撑和保障,这是任何一项新生事物的发展的必然要求。因此,加快构建中国特色社会主义国家监察理论,具有极其重要的现实意义。

一 我国监察理论建设的现状与价值

理论建设必须通过学术研究来进行,理论价值要在实践中充分体现。监察体制改革意义上的监察理论研究,以十八届六中全会为界,前后大体上可分为两个阶段:

在第一阶段,据不完全统计,与监察体制改革直接关联的研究成果约百余篇,主要有四种代表性观点。第一种观点认为,现行反腐败体制存在的弊端已经影响了反腐败斗争的深入发展,应该将分散的反腐机构整合起来,组建“国家反腐败委员会”和“新的中央反贪总局”、“直接隶属于人大的反腐败监督机构”。第二种观点认为,现行国家反腐败机构体制无需进行进一步改革,只要健全完善了党的反腐败体制,无需在国家层面建立集中统一的反腐监督机构。第三种观点认为,组建反腐监察机构,不应将检察机关反贪机构与政府监察机构合并,而应以政府监察机构为基础,将审计和检察预防机构合并进来。第四种观点认为,应该整合政府监察、检察侦查等反腐资源,健全国家监察体制架构,并通过制定国家监察法来实现。这些观点虽然不尽一致,但都体现了积极的理论创新态度和社会科学工作者的责任担当。

在第二阶段,社会科学界的学者从政治学、宪法学、行政法学、刑事诉讼学等学科理论出发,对国家监察体制改革的合理性、正当性进行了学理阐释,对监察体制改革的法理依据和立法完善提出了许多具有理论和实践价值的思想观点。但从总体上说,国家监察理论研究处于滞后状况,与此项改革的实践要求不相适应。

提炼出有学理性的新理论,概括出有规律性的新实践,是习近平总书记对哲学社会科学工作提出的新要求。加快构建中国特色社会主义国家监察理论,就是从理论和实践的结合上,回答国家监察体制这一重大政治体制改革为什么、是什么、怎么做的重大问题,其现实意义在于,不仅是党中央关于深化国家监察体制改革重大决策的理论构建,而且是整合国家反腐败资源力量,建设高效权威的反腐败执法机构的法理支撑,同时,对总结监察体制改革试点经验,推进宪法及相关法律法规的修改、国家监察法的制定等,都具有重要的实践价值。

二 我国监察理论建设的基本思路

从国家监察体制改革的实践要求出发,我国监察理论建设主要有七个方面的内容。一是国家监察制度构建的时代背景。二是国家监察制度构建的基本内涵。三是国家监察制度构建的理论逻辑。四是国家监察制度构建的实践基础。五是国家监察制度构建的文化渊源。六是国家监察制度构建的域外借鉴。七是国家监察制度构建的法律完善。

根据上述内容,我国监察理论建设要从时代背景入手,论证国家监察体制改革,是整合国家监督资源,实现制度效益最大化的客观需要,是国内外权力监督制约制度建设经验和教训的科学总结,是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,是巩固党的执政基础、维护国家政权安全、保障人民赋予的权力永远为人民谋利益、推进实现中华民族伟大复兴中国梦的必然选择。从基本内涵入手,论证监察委员会作为反腐败专门机构和监

督执法机关的职能定位的合理性与必要性,论证人民代表大会之下监察委员会与“一府两院”并列的宪法定位的合理性与必要性,论证国家反腐败领导体制和反腐败监督体系中的功能定位的合理性与必要性;论证监察委员会监督、调查、处置三项监督执法权及其所派生的若干具体权能的配置与运行的合理性与必要性;论证监察委员会与纪检委合署办公的制度安排、程序规范,党内监督与国家监察双责设计,执纪与执法的有机结合的合理性和必要性;论证监察委员会自身监督与程序制约的合理性和必要性。从理论逻辑入手,论证马克思列宁主义人民主权学说、毛泽东人民民主专政思想、习近平反腐败战略思想所蕴含的腐败治理的认识论与方法论,阐明监察体制改革符合我国权力监督的内在逻辑,体现党对权力运行的全方位监督,体现用权者必受监督的基本法则,体现人民监督权力的本质特征,体现中国特色监督制度的传承和发展。从实践基础入手,揭示党内监督与国家监察的关联性和互补性,揭示反腐败斗争压倒性态势背后腐败深层次问题和反腐败体制性障碍、结构性矛盾和政策性问题,阐明反腐败行政监察和检察侦查执法力量对国家监察体制改革提供的深厚的组织基础和实践基础。从文化渊源入手,阐明中华传统的中央集权文化、监督百官的监察御史文化、官民分野的法律治理文化、重典惩贪的刑事司法文化精髓,证成国家监察体制改革的价值认同和文化认同。从域外借鉴入手,分析研究20世纪尤其是冷战结束以来,西方各国建立专门的反腐机构,排除反腐败干扰,力求清政立国的经验和教训,考量现代法治国家反腐败机构模式、法律模式、运行模式并进行样本分析和比较研究,提炼可资借鉴的法治文化精髓。从法律完善入手,总结北京、浙江、山西改革探索的实践经验,开展对监察委员会的组织架构、法律地位、职权配置、机构设置、职能运行、自身监督等方面的立法研究,着眼于《国家监察法》的制订,提供构建实体与程序一体、刑事手段与非刑事手段结合的反腐败专门法律的立法建议和法理论证,在此基础上,开展修订《宪法》《刑事诉讼法》《人民检察院组织法》等相关法律的立法研究,在《宪法》中明确国家监察机构的法律地位。

三 加快形成监察理论建设初步成果

加快形成监察理论建设初步成果,应以党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署为依据,以习近平总书记治国理政新理念、新思想、新战略为指导,以探求国家监察体制改革的理论逻辑和法理依据为基础,以现行监察模式存在的体制性障碍、结构性矛盾和政策性问题研究为导向,以科学设置国家监察委员会领导机构、职能机构和监察职权研究为重点,以建立健全国家监察权运行机制和自我约束机制、与相关执法司法部门工作衔接机制和外部监督机制研究为内容,以构建机构设置科学、人员配备合理、装备手段先进、具有强大战斗力、威慑力和公信力的反腐败国家权威机构为研究目标,为推进党内执纪与国家执法相辅相成、相互促进、相互保障格局的形成贡献智慧。

监察理论建设的初步成果表现为三种形式:一是提出建立高效、权威反腐败国家监察机构的资政论文。以高效性为前提,充分论证及时查办腐败案件,做到办案质量高、执法效果好,追求法律效果与政治效果和社会效果的有机统一的内在逻辑。以权威性为关键,

充分论证反腐败机构必须得到最高政治领导层的推动,必须突出党的领导权威、国家法律的权威。这是监察委员会充分履行法定职责的重要保障。二是提出制订《国家监察法》等立法建议。要对组织机构、职能性质、党法关系、权力属性、职权配置、机构设置、职能运行等进行科学的设计和论证;构建实体与程序一体、刑事手段与非刑事手段结合的反腐败专门法律规范;提出《宪法》《刑事诉讼法》《检察院组织法》等相关法律的修改建议和法理论证,上报中央相关决策机构参考。三是初步形成中国特色社会主义监察理论学科框架。

国家监察体制改革有关问题的思考

姚文胜(深圳市纪委宣传部部长)

开展监察体制改革试点,是对中国特色反腐败体制的重大创新,有利于坚持和加强党对反腐败工作的统一领导,必将闯出中国特色反腐倡廉工作的全新路子。在十八届中央纪委七次全会上,习近平总书记强调,要积极稳妥推进国家监察体制改革,加强统筹协调,做好政策把握和工作衔接。在本次改革中,“积极稳妥”是始终应当把握的重要尺度和追求的重要目标。

一 如何力保改革的科学性

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,我国在新的历史时期建立起与西方“三权分立”监督体制有着本质区别的国家监察体制,充分体现了“四个自信”。

第一,改革应有机承接我国多年来持续不断的监督体系顶层设计成果。目前我国担负反腐倡廉职能的机构既包含党的监督机构纪委、政府系统的行政监察机构、隶属检察院的反贪部门,还包括审计部门等,形成了一个多元化的反腐倡廉专门构架。这种架构存在较大缺陷,比如核心法律机构阙如,又如廉政监督对象存在“虚监”和“漏监”情况,再如不少工作政出多门、多方重复劳动等。因此,随着我国反腐倡廉的深入,以恰当方式协调好纪检、监察、反贪等多家机构的关系,克服现有缺陷,构建一个新的廉政专责机构,极为迫切。1993年,全国纪检监察机关自上而下实行合署办公,这是我国监察体制改革的开始。同年底,中央纪委、最高人民检察院、监察部建立三方联席会议制度,地方各级也建立这一制度,拉开纪检、检察、监察等机关在反腐败斗争中高度合作的序幕。习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上强调,“要完善监督制度,做好监督体系顶层设计,既加强党的自我监督,又加强对国家机器的监督”。因此,改革应当把握好继承与创新的辩证关系,切实提高改革的科学性。本次监察体制改革既是对历史的继承,也是对中央之前一系列改革的总结和推进,致力于构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制,通过改革建立集中统一、权威高效的监察体系,取得“1+N>N”的效果,是我国监督体系顶层设计走向完善