

从议会监察专员制度视角论我国监察制度的完善

黄 珊, 朱春宇

(中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872)

摘 要: 在透析我国监察制度现存的主要缺陷的基础上,通过针对性地分析瑞典议会监察专员制度的可借鉴因素,论证了我国引入行政监察专员制度的合理性和有效性,进而对我国行政监察专员制度的创建进行了探索。

关键词: 监察空洞; 行政监察专员; 可借鉴因素; 监察制度

中图分类号: D 035.4

文献标识码: A

文章编号: 1671-0398(2006)03-0053-05

改革开放以来,我国一直致力于通过设立专门部门、出台相关法律等多种途径推动行政监察制度的建设和完善,2004年出台的《中华人民共和国行政监察法实施条例》更是自1997年《中华人民共和国行政监察法》颁布实施以来,我国在行政监察制度建设方面的又一突破性举措。但同时,我国的行政监察制度依然存在着缺陷,影响着我国监察效能的发挥和廉政建设的成效。

如何强化行政监督,促进廉政,遏制腐败,已成为一个世界性的话题,各国在行政监察领域都进行了广泛的、多样的尝试和探索。从制度比较的角度看,引入国际性的视角来促进我国监察体制的完善已经成为我国行政监督制度发展的科学思路。瑞典的议会行政监察专员制度被世界公认为最有效的监督方式之一,在200多年的实践中表现出了显著的效能和独特的功用,并在英国等国家得到了同样有效的发挥与应用,表现出强大的普遍适用性。由此,依据对我国基本国情和监察制度的分析,区别性地吸收此制度的有益成分将给我国监察制度的发展提供一个建设性的新视角。

一、我国行政监察制度的主要缺陷和原因探究

作为一个全面系统的行政监察制度,其完善的标志就是建立“无缝隙”的监察体制,这一制度要求是由行政监察的本质决定的。目前,我国行政监察制度的一个主要缺陷是,由于监察机关缺乏绝对的

权威性,行政监察实践体系在潜在的层面上存在着“监察空洞”。“监察空洞”的集中体现是现有的行政监察体系在对地方各级政府行政首长的监察方面存在着实践操作层面的缺失。对于我国的监察体制而言,这是一个亟须面对和改进的关键问题。

(一)“双重领导”模式的内涵剖析

“监察空洞”的存在,从根本上讲是由我国行政监察制度的组织建构决定的。《中华人民共和国行政监察法》第7条规定:“国家监察部受国务院领导,地方各级监察机关既受所在人民政府的领导,又受上级监察机关领导。”同时,第34条又补充规定:“监察机关做出的重要监察决定和提出的重要监察意见,应当报本级人民政府和上一级监察机关同意。”这种制度架构可以概括为“双重领导”模式,即监察机关在对同级人民政府进行监督的同时,还要受同级人民政府的领导。在“双重领导”模式下,上级检察机关和同级人民政府的支持是监察机关开展工作必备的2个前提条件。尽管1997年颁布的《行政监察法》强调县级以上监察部门的监察业务以上级监察机关领导为主,以减少其他行政部门对行政监察工作的干涉,但是,因为监察机关的人事、编制等部门的重要资源均来源于同级人民政府,所以在“双重领导”的模式下,行政监察机关表现出对同级人民政府更强的依附性^[1]。

由于监察机构缺乏绝对的权威性,最终在客观上丧失了对同级人民政府的独立监察权。独立性丧失的突出体现是监察机关在涉及同级人民政府

收稿日期: 2006-04-26

作者简介: 黄珊(1984-),女,北京人,中国人民大学公共管理学院行政管理系。

主要行政首长的行政监督时所表现出的监察乏力,这也是“监察空洞”的关键所在。

(二) 监察制度的逻辑架构和实践分析

从我国监察制度的逻辑结构去分析,可以深入探究目前我国行政监察制度的合理性和缺陷所在,进而为引入比较制度研究奠定基础。

我国各级人民政府实行的是行政首长负责制。行政首长是人民选举的合法的政府机关负责人,其代表人民拥有行政管理权,向各级人民代表大会负责。从制度逻辑的分析角度去看,各级人民政府的行政首长是由人大监督的。在“双重领导”模式下,行政监察机构在操作层面上丧失了对同级人民政府行政首长监督的制度逻辑,而主要负责对各级人民政府内设和下设部门或机构的行政监督。

对我国而言,地方各级政府的行政首长通常具有高度的政治责任感和优良的行政素质,在各级人民代表大会的监督下,有效地促进着我国经济和社会的健康发展。但同时在现实的行政实践中,少数地方政府的行政首长贪污腐败、渎职犯罪,严重危害了人民的利益,对地方的行政监察更是产生了严重的影响,形成了行政监察的“屏蔽网”。这些极少数现象的存在影响恶劣,警示着我国行政监察制度的缺陷所在。

通过以上分析,可以看出我国监察体制的基本发展途径应该是寻求制度补充,有针对性地借鉴先进的监察模式进行弥补。在这方面,瑞典的议会监察专员制度给我们提供了一个有益的借鉴视角。

二、我国引入行政监察专员制度的比较研究视角分析

监察制度的比较研究关键是把监察制度置于一定的社会经济、文化、历史、地理和人口状况等环境中予以考察和分析,在把握民主监督制度和监督环境因素的相依性和互动性情节的基础上,找出其规律性^[2]。

因此,实现行政监察专员制度成功嫁接的首要环节是,依据目前我国监察制度的监察环境和制度架构等方面的因素,剖析瑞典议会监察专员制度的可借鉴因素,并在此基础上论证我国引入行政监察专员制度的合理性。

(一) 瑞典议会行政监察专员制度的可借鉴因素剖析

从瑞典的议会监察专员制度的发展历程看,其

并未作为瑞典行政监察制度实体的核心部分,而是整个行政监察体系的有效补充。梳理瑞典议会监察专员制度的脉络,可以得出以下4个特征。

1. 权力来源的至高性

瑞典作为君主立宪制国家,议会是立法机关和国家最高权力机关,其对政府的监督权源于政府基本法的授权。监察专员是议会的一个机构,其首长是独立的高级人员,仅对国会或议员负责^{[3]15}。

2. 监察工作的主动性

监察专员公署调查的案件除了来自公民的申诉和举报外,监察专员还可以通过传播媒体的报道和公众舆论主动寻找政府及其官员违法违纪的线索。据统计,在公署立案调查的案件中,由监察专员资助发现线索的调查占有较大的比重^{[3]20}。

3. 监察权力的自主性

议会监察专员拥有较大的自主权,瑞典法律赋予监察专员较充分的调查权、决定权、建议权和起诉权^[4]。这些权力构成了一个富有弹性的监察系统,而其自主性则有效应对了日益复杂的监察环境。

4. 监察起点的回应性

接受公民的申诉和控告是瑞典监察专员公署工作的“入口”,是一项重要的日常工作。监察专员维护市民的“申诉的权益”,并且不进行特定申诉人“原告资格”的审定^{[3]19}。这些措施均体现出了议会监察专员制度的回应性,其开放的申诉渠道从程序上杜绝了“入口歧视”存在的可能性,促进了议会监察专员制度实现透明化。

(二) 我国借鉴行政监察专员制度的合理性论证

通过以上对瑞典议会监察专员制度的可借鉴因素的分析,可以看出监察专员在灵活性和主动性方面的优势,作为议会的机构起到了积极的威慑和预警作用,并依托强大的回应性,极大地促进了瑞典监察制度的完善和廉政建设的发展。结合我国的行政监察环境,可以对我国借鉴行政监察专员制度的合理性做出如下论证。

1. 人民代表大会制度是行政监察专员制度的根本制度基础

对于瑞典的议会监察专员制度而言,其制度成功的关键在于其对议会监督权力的良性代表议会在授权和监督之间的科学均衡。

与瑞典议会的地位和作用类似,我国的全国人民代表大会是国家的立法机关和最高权力机关。两国在法律监督机构设置上的主要区别在于我国的法律监督权是由全国人民代表大会赋予检察机关

关来履行的。对我国而言,全国人民代表大会的地位和作用决定了其能够为引进监察专员制度提供权力来源,这一点是行政监察专员制度在我国存在并得以实施的制度基础和根本保障。

2. 引入行政监察专员制度是弥补我国“监察空洞”的有效途径

基于第一部分的分析,可以看出“监察空洞”的存在并不是基本制度设计的疏漏,而是由于缺乏有效的实现途径。行政监察专员制度依托人大而设立、向人大负责,这样就在制度框架内拥有了绝对的监察权威,这种监察权是人大监察权的落实和实践,其实质依然是人民代表大会作为国家的权力机关实施行政监察的职能。

同时,行政监察专员的设立是对我国现有“双重领导”监察模式的有益补充。在我国目前的监察体制中,同级人民政府在对监察机关人事、编制确立的同时,保证了监察机关有通畅的渠道获取同级人民政府行政首长的支持,便于对同级人民政府的内设和下设部门开展行之有效的监督。从这个角度出发,行政监察专员制度和我国现有的监察体制之间具有明显的互补性,一定程度上保证了现有监察制度的优势,并实现对地方各级政府主要行政首长的监督,进而弥补我国的行政监察空洞。

三、我国引入行政监察专员制度的途径探索

引入瑞典的行政监察专员制度要重视瑞典和我国基本国情的重大差异。瑞典目前总人口为885万,其监察专员署共由4名专员和协助工作的60多名工作人员组成,以2000年为例,共受理申诉5000余件^[3]²³。瑞典行政监察专员的这些工作状况与瑞典臻于完善的监察制度密切相关。

对我国而言,科学地引入瑞典议会监察专员制度,要以政治体制改革为前提,伴随着人大“式微”状况的变革,确立明确的监察对象和监察职权,完成与我国现有监察体系的对接,最终形成和谐、系统的行政监察体系。

(一) 我国监察专员制度创建的制度障碍分析

目前,我国存在着若干因素在不同程度上阻碍着行政监察专员制度的创建,这些因素主要涉及我国的政治体制、监察体制等领域。

1. 人大“式微”的监督现状是行政监察专员制度创建面临的源头难题

根据宪法规定,我国各级人民代表大会及其常

务委员会对国家行政机关、审判机关、检察机关及其工作人员的监督,主要包括工作监督、人事监督以及立法监督^[5]。但是在实际情况中,人大监督表现出抽象性监督多,实质性监督少;弹性监督多,刚性监督少;一般性监督多,跟踪监督少;事后监督多,事前事中监督少等特征^[6],这些特征的存在与我国人大的监督体制紧密相连。

首先,人大监督机构不健全。对比其他权力,监察权同样是人大拥有的一项十分重要的权力,但全国人大并没有设立相应的机构,多数地方各级人民代表大会亦没有设立专门的监督机构。其次,我国宪法和法律规定,人大工作主要是以会议的形式完成,议案的审议必须由全体代表经过表决,单个代表提出的议案必须在小组会议上讨论才能成为正式草案。在这种情况下,由于地方人大及其常委会会议的会期往往比较短,地方各级人大全体会议一般每年举行1次,省级人大会议会期10天左右,市、县以及乡镇的人大会议会期就更短,这样人大代表或者常委会组成人员提出的监督议案,就难以进入法律程序^[6]。

从实际情况来看,我国人大的监督体制缺乏有效的实施途径,难于达到制度设计的初衷,同时与人大的立法权等权力相比,人大的监督职能显现出“式微”的态势。我国行政监察专员制度的权力来源为我国人大的监督权,人大监督权的强弱直接关系到行政监察专员制度的效能,在目前人大监督权式微的情况下,我国行政监察制度的创建就面临着权力来源的难题。

2. “合署办公”的监察体制是行政监察专员制度创建的客观障碍

自1993年开始,我国各级监察机构与党的纪律检查委员会陆续合署办公,这种模式在加强党对行政监察的领导,减少职能重叠和工作交叉,避免重复监察,提高监察效率等方面起到了积极的推动作用。但同时,这种“合署办公”在实践中又存在着一些问题,主要体现在以下2个方面:(1)合署办公后,纪委履行党的纪律检查和政府行政监察2种职能,同时监察机关仍属于政府序列,其领导干部进入纪委监委班子,导致人大、政府对监察机关监察和领导的困难;(2)合署办公后,监察机关不再设党委,重大问题由纪委监委集体讨论确定,其他问题由监察厅、局长办公室按规定的职能范围处理,监察机关的首长负责制难于实现,不利于监察机关职能作用的发挥^[7]。

从这2个方面的问题可以看出,目前“合署办公”的监察体制客观上妨碍了监察机关的独立权,如何均衡、界定行政监察专员和纪委的监察权限将是我国行政监察专员制度创建所面临的关键问题。

(二) 我国监察专员制度创建的制度体系设计

1. 实现人大式微地位的变革与行政监察专员制度的创建相得益彰

我国的行政监察专员署应由全国人民代表大会设立并直接领导,监察专员署只对全国人民代表大会负责。对我国而言,目前政治改革的一项重要任务就是要改变人民代表大会“式微”的现状,通过多种途径落实人大的各项权力。而监察专员制度的创建与人大地位的变革存在着相得益彰的互益关系。一方面,人大式微地位的改变必将给监察专员制度提供更大的权力源支持,保证行政监察专员的权威,落实各项行政监察职能;另一方面,行政监察专员制度作为人大监察制度的一个综合代表机构,其监察权威的确立和实施必将促进人大权力的落实,为人大改革提供有效的途径。

具体而言,我国行政监察专员制度应当是地方和中央两级体制,由全国人大统一任命中央和地方各级行政监察专员,地方监察专员由中央专员署直接领导。同时,为了保证地方各级行政监察专员的地位,地方行政监察专员应当成为地方各级人民代表大会的内设、常设机构。同时,行政监察专员采取常任制、轮换制,即由全国人民代表大会确定社会中具有声望的学者、监察官等专业人士成为行政监察专员,任期为5~10年,可连选连任,并定期在各地地方之间进行轮换,客观上保证监察专员的独立性和纯洁性。

2. 合理设置行政监察专员的监察范围和职责权限

我国引入行政监察专员制度具有明显的针对性,其监察对象应为各级地方人民政府的行政首长,即各级政府领导班子组成人员。基于此监察定位,笔者认为行政监察专员的职责权力应包括4个方面:(1)调查权。行政监察专员可以索要各种文件资料,核查账目,调查询问当事人。(2)视察权。行政监察专员可以在必要的情况下,依据规范的程序视察其监督范围内的地方政府行政首长。(3)建议权。当行政监察专员认为地方人民政府行政首长的行为有可能已触及法律时,其有权建议检察机关进行深入的检察。(4)提请处理权。行政监察专员发现地方人民政府行政首长有行政不当或违法

行为时,有权提请人民代表大会对其进行处理。

3. 促进行政监察专员制度和现有行政监督制度的对接与融合

实现我国行政监察专员制度与现有行政监督制度的对接和融合是保证行政监察专员的效能有效发挥的前提条件,是促进我国行政监察制度完善和发展的客观要求。为处理好行政监察专员与其他行政监督主体的关系,实现我国行政监察专员制度与现有行政监督制度的对接和融合,我国行政监察专员制度的创建应该从以下4个方面进行设计。

1) 明确行政监察专员和现行监察机构的关系

我国行政监察专员和现有的行政监察机构的关系应该是业务协作,而不是从属关系。我国行政监察专员制度的监察范围具有严格的限制和明显的针对性,这是与我国基本国情紧密相连的,其主要目的是在弥补原有监察制度缺陷的前提下,避免出现重复监察,职能重叠的现象。同时,因为我国的行政监察专员制度与现有行政监察制度的对接点在人大,所以,可以通过人大立法,用法制渠道去规范各类监察主体的监管范围,做到不重不漏,相辅相宜。另外,为了促进行政监察专员制度和现有监察制度的进一步融合,应当预设其他监察系统向行政监察专员部门人事流通的渠道,这样不仅可以保证行政监察专员的素质,激励其他监察系统工作人员的积极性,而且可以促进各个监察部门之间的信息流通,实现行政监察系统的高效能。

信访制度是我国行政监督的一项重要制度,妥善处理信访制度和行政监察专员制度的关系有利于促进我国行政监察制度的完善。行政监察专员应当在其监察职能范围内拥有对信访工作部门的信息获取权,信访工作部门应当把行政监察专员作为重要的监察裁决部门,及时、准确地向行政监察专员报送有关行政监察案件的详细信息。

2) 明晰行政监察专员与纪委监察工作的关系

明晰行政监察专员与纪委监察工作的关系是妥善处理行政监察专员与我国现行行政监察主体关系的关键环节,而如何设定对党员领导干部的行政监察权限则成为这一环节的核心问题。

行政监察专员作为全国人民代表大会的内设、常设机构,应当具有完全的行政监察独立权。从这个思路出发,纪委作为党内的监察机构应当负责对党员领导干部党纪、政纪的监察,而由行政监察专员负责开展行政监察。具体的操作模式为,在行政监察专员的监察范围内,针对党员领导干部的监察

工作,由行政监察专员主导对其开展行政监察,同时在涉及党纪、政纪问题时移送纪委进行相应的党纪、政纪监察。

3) 严格确立司法系统对我国行政监察专员的法律监督关系

借鉴瑞典的议会监察专员体制,我国的行政监察专员必须接受严格的司法监督,以保证行政监察的公正性和有效性。因此,全国人民代表大会应当专门制订行政监察专员法,从法制上保障行政监察专员权利的同时,明确行政监察专员的监察职权以及监察程序,规范行政监察专员产生的途径以及对行政监察专员进行司法监督的监督主体和监督手段。

4) 科学设置行政监察专员与舆论监督主体的关系

行政监察专员制度的生命力在于其监察权力

的权威性和透明性。在这里,行政监察的权威性和透明性是相互关联的,即权威性要求保障透明性,透明性必须依托权威性才能具有现实的意义。从这个视角出发,我国行政监察专员制度必须保持通畅的舆论渠道,应当成立专门的报刊以及发行部门负责对行政监察专员的工作进行报道,同时这一舆论监督的手段应当成为行政监察专员保障行政监察效能的有力武器。

随着我国政治体制改革的不断深入,我国行政监察专员制度的创建会拥有更加适宜的发展土壤,适时地引进这种先进的监察模式,不仅可以弥补我国监察制度现存的“监察空洞”,而且有利于促进我国监察制度整体效能的发挥,进而全面推进我国的廉政建设,从根本上遏制腐败的滋生和恶化。

参考文献:

- [1] 伍劲松. 我国行政监察制度之缺失与完善[J]. 学术论坛, 2001(6): 116-120.
- [2] 尤光付. 中外监察制度比较[M]. 北京: 商务印书馆, 2003: 49.
- [3] 侯志山. 外国行政监督制度与著名反腐机构[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [4] 张庆彬, 郭云忠. 瑞典议会行政监察专员制度介评[J]. 河北法学, 2000(1): 124-126.
- [5] 谭世贵. 我国人大监督制度的改革与重构[J]. 海南大学学报(社会科学版), 1999(1): 10-16.
- [6] 汪中山. 论我国人民代表大会监督制度创新[J]. 中州学刊, 2006(2): 1-4.
- [7] 姜明安. 中国行政法治发展进程调查报告[M]. 北京: 法律出版社, 1998: 226.
- [8] 吴官正. 深入开展巡视工作,加强对领导干部,特别是主要领导干部的监督(在全国巡视工作座谈会上的讲话)[N]. 人民日报, 2004-06-26(1).

On Improving the Supervision System of China Referred on the Ombudsman System

HUANG Shan, ZHU Chun-yu

(College of Public Administration, Ren Min University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: This thesis analyzed Ombudsman Supervision System of Sweden, which can be learned in China with a view on the defects in a system of Administrative Supervision in China followed by an analysis of the rationality to establish the Ombudsman Supervision System of China our own.

Keywords: Supervision defects; Ombudsman; valuable factors; the Supervision System

[责任编辑: 刘健]