

新时代监察法学理论体系的科学建构

秦前红 石泽华

摘要 我国传统法学理论并没有“国家监察法学”这个概念,新时代条件下应在国家监察法学层面开启监察法学理论研究及其学科建设的新篇章。监察法学如欲在现有学科体系中取得恰当地位并对改革实践发挥应有的理论指引和纠偏作用,必须形成整全严密的理论体系、科学完善的研究方法和独具特色的内容,其中尤为重要者乃是理论体系之科学构建。未来监察法学的体系建构,应当以社会主义国家权力监督原则、民主集中制和公职人员廉洁义务为理论基点,以监察法治原理(包括合法性原则、民主正当性原则、功能优化原则和人权保障原则)为理论指导,以监察基础理论、监察法律制度和监察实践应用等为研究对象,以监察法与监察法治、监察权(力)与监察权利、监察主体与监察对象、监察行为与监察责任等为基本范畴。

关键词 监察法学;学科体系;国家监察制度改革;监察法治原理;监察法学基本范畴

中图分类号 D922;D90 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2019)05-0032-08

基金项目 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(14JZD003);国家社会科学基金青年项目(18CFX016)

2018年3月,第十三届全国人民代表大会第一次会议先后表决通过了《中华人民共和国宪法修正案》和《中华人民共和国监察法》(下文简称宪法修正案和《监察法》),这标志着全面深化监察体制改革正式拉开序幕。2018年以来,学界已有不少关于构建监察法学学科的呼声,部分地区已经做出探索。但是,对于当前意义上的监察法学研究与本轮监察体制改革之前的监察法学研究之间究竟存在何种关联,监察法学之理论研究及其学科建构应当以哪些学说观点为主要依据及指导,以哪些内容为研究对象,以及监察法学有哪些基本范畴等问题,学界尚未进行系统研究,本研究尝试填补空白。

一、构建监察法学理论体系的现实意义

2016年11月,中共中央办公厅印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》(下文简称试点方案);同年12月,全国人大常委会通过《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》,正式启动了国家监察体制改革试点工作。当前意义上的监察法学研究,一般认为是以上述事件为起始标志,旨在研究以“监察全面覆盖”为主要特征的我国国家监察有关理论与实践问题,其指向的是从国家机构序列层面而言的统一监察,故可称作国家监察法学。

近年来,关于国家监察法学的研究成果呈现井喷式发展,已在国内外引起广泛关注。从内容广度来看,学界现有理论成果已大致覆盖国家监察法学研究的主要方面。值得注意的是,国家监察法学研究范围并不限于我国国家监察理论与实践本身,还包括从相关视角切入而开展的研究。例如,与我国国家监察制度相关的历史研究和比较研究也属此范围;又如,国家监察法学不仅与宪法学、行政法学、刑法学、经济法学、诉讼法学和法律史等法学学科牵连甚密,还关涉政治学、经济学和管理学等许多学科。

如果以改革实践的进程为主线,大致可将近几年国家监察法学研究划分为三个阶段:第一,论证阶段(2016年11月—2017年5月)。该阶段以2016年11月试点方案的印发公布为开始标志。这一阶段,学界主要探讨国家监察体制改革的正当性、可行性、方法论以及其中可能存在的重大难点问题及其解决方案。第二,建构阶段(2017年6月—2018年2月)。该阶段以2017年6月全国人大常委会首次审议《监察法(草案)》为开始标志。这一阶段,学界主要围绕监察组织、监察职权、监察活动及其相关法律关系等对监察有关制度进行初步探讨。第三,完善阶段(2018年3月至今)。该阶段以2018年全国人大表决通过宪法修正案和《监察法》为开始标志。这一阶段,学界主要围绕已经颁布施行的宪法修正案和《监察法》的有关内容以及制度实践过程中新出现的诸多问题,展开进一步的深入研究。

实际上,我国传统法学理论上并没有“国家监察法学”这个术语。建国初期,我国先后设立了中央人民政府人民监察委员会和作为国务院组成部门的监察部,后来监察机关在“文革”期间被撤销。自1987年恢复重建以来,监察机关经历了合署办公、立法立规、派驻改革等标志性事件,直至2018年《行政监察法》废止。从1987年监察部成立到2018年《行政监察法》废止,我国行政监察学之研究与行政监察制度之变革相生相伴。1990年《行政监察条例》实施后约一年,至少已有五部专著教材正式出版。例如,魏天祺、樊增富编写的《行政监察学概要》(1990年),卢汉桥、郑洁、熊志庭、贺培育编写的《行政监察概论》(1990年),张镇平、姚守中、孙育征编写的《行政监察学》(1991年),李和仁、李耀省编写的《行政监察概论》(1991年),彭武文、赵世义、秦前红编写的《中国行政监察学》(1991年)。进入21世纪后,有关专著教材的出版量相对较少。不过,1993年纪检监察合署办公、1997年颁布《行政监察法》、2004年颁布《行政监察法实施条例》、2007年颁布《公务员法》和《行政机关公务员处分条例》等,皆伴随而生一大批优秀论文著述。总之,现代意义上的中国行政监察制度走过了30年,我国行政监察学的研究亦主要立足于此。所谓行政监察学,旨在研究以“行政内部监察”为主要特征的我国行政监察有关理论与实践问题,其指向的是从行政机关内设机构层面而言的行政监察。

由此可见,当前意义上的国家监察法学研究与过去的行政监察学研究之间有着几乎完全不同的面向。我们固然需要承认这二者之间存在一定程度上的关联,但考虑到他们之间在理论基础、研究对象和实践价值等方面存在极大差异,因此我们不仅不应将其等同视之,而且很难将此前行政监察学研究的理论成果直接适用于当前国家监察法学之研究或者指导国家监察改革实践。进一步讲,当前国家监察法学研究与此前行政监察学研究之间的差异,一方面从源头上合理解释了本轮国家监察体制改革以来监察法学研究缘何复兴,近年来为何涌现出诸多优秀研究成果;另一方面也说明此前行政监察学的有关研究已经难以契合现实需要,新时代下监察法学研究如若陈陈相应、不思进取,必将落伍于时代。

有鉴于此,在国家监察法学层面开启监察法学理论研究及其学科建构的新篇章,具有重要的理论价值和现实意义。近年来有关监察理论与实践的研究成果呈井喷式发展,监察法学研究方兴未艾,但与此同时,我们也必须承认当前许多基本的理论和实际问题其实并没有得到充分解决或者取得基本共识,改革实践长期缺乏清晰的基础理论指引,监察法学亦未在现行法学学科体系中取得恰当定位。监察法学研究如欲在现行学科体系之中取得恰当的学科定位、在我国监察法治人才培养的过程中充分发挥教学服务的应有价值,以下三个关键环节缺一不可:一是健全严密的监察法学理论体系,二是科学完善的监察法学研究方法,三是独具特色的监察法学内容设置。其中,理论体系之科学建构是尤为重要的一环。从推进国家监察体制改革全面深化来看,为更大程度地凝聚改革共识,更好地发挥理论研究的指引和纠偏作用,也有必要提出并建立一套系统完整、逻辑严密、自给自足的监察法学理论体系。

二、我国监察法学研究的理论基点

监察法学之理论建构,首先要建立在科学严谨的理论基点之上。在严格区分“监察法学”和“监察法”的前提下,所谓监察法学之理论基点,强调的主要是此学科存在并延续的立论依据和理论前提。

(一) 社会主义国家权力监督原则和民主集中制

社会主义国家权力监督原则是权力制约原则在社会主义国家的一种具体实践,与西方传统的分权与制衡原则相对应。分权理论可追溯至古希腊著名学者亚里士多德,近代分权学说则由洛克倡导,经过孟德斯鸠发展完善,历经美国、英国和法国等之实践,它们所形成的美国总统制、英国议会制和法国半总统制等国家政体在当前世界范围内颇具代表性;马克思主义经典作家在批判“三权分立”理论的同时,也强调了权力制约的不可或缺性。在当代立宪主义国家,权力制约原则作为关涉现代法治国家宪制结构的一项重要原则,与人民主权原则、基本人权原则和法治原则共同构成宪法的四大基本原则。

我国监察法学应建立在社会主义国家权力监督原则和民主集中制等理论学说的基础上。以分权与制衡原则为理论基点,目前世界范围内主要形成了代议机关下设监察专员、行政机关内设行政监察机构和独立监察三种监察模式。我国当前的国家监察模式与前述三种情形皆有差异。我国《宪法》第3条第1款规定了中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则,并在此基础上规定了“人民—人大—国家机构”的主权逻辑。在我国改革实践中,此种作为组织活动原则而存在的民主集中制,广泛体现在国家机构关系、中央地方关系、政治经济关系和国家社会关系等各类关系之中^[1](P14-17)。同时,其所形成的一元宪制结构和权力二层级构造,决定了监察机关的宪法定位应是人大监督之下行使国家监察职能的专责机关。正是在此基础上,我国从国家机构序列层面而言的国家监察制度才有可能形成。

(二) 公职人员廉洁义务

在传统行政法上,诸如政府与公务员之间的关系一般被纳入特别权力关系的范畴,伴随二战以来法治观念和人权理念之进步,该理论实际适用范围有所限缩^[2](P70-72)。关于特别权力关系之正当性以及是否属于法治普遍性之例外,目前还有争议。此外,在公务员的权利义务关系中,传统行政法上所秉持的公务员义务本位理念已经有所式微^[3](P63-67)。搁置争论,关于公务员制度的一个广受认可的原则是:公务员应当遵循廉洁义务。公务员之廉洁义务关涉至少有三:一是个人品德及社会风气,二是政府声誉及公正信任,三是公权行使及政权稳定^[4](P44)。正如著名启蒙思想家孟德斯鸠所言:在共和政体和民主政治中,品德是一种国家力量。如果贪污、堕落、腐化,那么法治就会瘫痪,“共和国就成了巧取豪夺的对象。它的力量就只是几个公民的权力和全体的放肆而已”^[5](P21)。

我国公务员的廉洁义务是由宪法和法律共同规定的,其规范结构包括命令性规范和禁止性规范^[4](P45)。我国现行《宪法》第27条第2款规定:一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。我国《公务员法》第12条规定,公务员应当履行清正廉洁义务,并在第53条规定公务员必须遵守纪律,不得有“(七)贪污、行贿、受贿,利用职务之便为自己或者他人谋取私利”“(八)违反财经纪律,浪费国家资财”以及“(十四)从事或者参与营利性活动,在企业或者其他营利性组织中兼任职务”等行为。我国国家监察制度对公务员廉洁义务之拓展在于,将其延伸至公职人员廉洁义务,并具体指向《监察法》第3条所称的“所有行使公权力的公职人员”以及第15条所列举之“6类公职人员”和“有关人员”。有学者指出:“国家监察全覆盖已经超越了对传统‘公权力’的理解。”^[6](P67-70)

公职人员廉洁义务之所以能够成为我国监察法学研究的理论基点,原因有二:第一,公职人员廉洁义务、社会主义国家权力监督原则和民主集中制共同为我国监察法学之学科存在提供了最基本的立论前提。正是因为公职人员必须秉持廉洁义务,其公权行使便不得任性妄为,而须于法律规定的范围内严格依法行使,并由此提出不得贪污、受贿、行贿以及经商办企业或兼任有酬职务,不得以权谋私,不得浪费国家资财等一系列要求,监察法学才有其存在的现实意义和理论价值。第二,公职人员廉洁义务为划定监察法学之研究对象、研究范畴等提供了比较明确的限定依据。例如,遵循廉洁义务之主体范围,通常即属于监察法学所研究之监察对象。换言之,某类公职人员若需秉持此种义务,其便很可能纳入被监

察之范围;又如,违反廉洁义务的表现形式,即为监察法学所研究的职务违纪违法内容,故而贪污、行贿、受贿,利用职务之便谋取私利,以及浪费国家资财等行为的构成要件,便关系到监察法学所研究的监察内容以及职务犯罪所涉及的罪名;再如,确保廉洁义务的组织机构即为监察法学所研究的监察组织,确保廉洁义务的监督手段即为监察法学所研究的职权范围及措施等。

三、我国监察法学研究的理论指导

近年来,国家监察体制改革为全面推进依法治国作出了重要贡献,但由于改革实践长期缺乏基本理论的指引,诸项改革举措之间在系统性、全局性和关联性上还存在进步空间。为此,理论及实务界应当以监察法治原理为理论指导,有序推进我国监察法学理论研究和监察体制改革发展。监察法治原理的核心价值,乃是通过宪法法律来调整整个国家监察活动,其可具体拆解为四项子原则。

(一) 合法性原则

合法性原则也即形式上的监察法治,或称狭义上的依法监察。监察法治所蕴含的监察合法化逻辑,本质上就是要求一切监察活动都符合法律,由此在最低程度上使其获得形式正当性。合法性原则作为监察法治的基本要求和最低标准,是一切监察有关制度及活动必须符合的前提。1. 在法律适用层面,合法性原则为监察活动提出了以下要求:一是法律优越,由此确认法律与监察活动的上下位关系,保证立法权相对于监察权的优越地位,其基本含义是不抵触;二是法律保留,即某些法律事项必须由法律规定,监察机关不得僭越,或者非经授权不得补充或创制;三是依法规(一般性规范)监察,这要求减损权利或预设义务的具体监察行为,须以法律或监察法规之行为规范为依据,组织规范推导的授权不足为据。2. 在具体工作层面,合法性原则还为监察活动进一步提出主体合法、内容合法、程序合法和方式合法等要求,即国家监察活动之行为主体、作出内容、活动程序和活动方式等都必须符合有关法律法规之规定。

(二) 民主正当性原则

民主正当性原则乃是合法性原则的一种更高层次的表现形式,符合法律的监察于此意义上得到了政治意义上的合法化,其根源则是多数民主制(Majoritarian Democracy)所赋予的正当性。民主正当性原则作为监察法治的基本方略和一般标准,体现在监察改革方案的讨论与形成、监察有关制度及立法的制定与通过、各级监察机关领导人员和其他工作人员的产生与履职以及各级监察机关的组织运作与日常活动等各个方面。民主正当性原则之缺陷,在于容易牺牲少数群体的利益,其正当性之补强一方面需要结合共识型决策模式的优势^[7](P48),另一方面更重要的是必须秉持以人权保障原则作为监察法治的价值取向和最高标准。

(三) 功能优化原则

功能优化原则是提升反腐效能以及实现国家监察体系与能力现代化的必然要求,既为监察法学之缘起提供了实质意义上的理论依据,同时也是监察法学之延续及发展的重要目标,因此是监察法治的直接目标和较高标准。此原则之由来,乃是一个延续几百年的疑问——“三权分立”是完美无缺的分权范式吗?在阿克曼教授看来,“没有哪个领域的学术探索被单独一个思想家所主宰”^[8](P136),换言之,权力分立固然是一个好主意,但没有理由认为这些经典作品的作者已经将分权制设计得尽善尽美。在此基础上,他结合中国香港特别行政区和新加坡的经验指出:“一个分立的廉政的分支的确可以在工作中取得巨大的成功,只要其能够恰当地分立出来。这种廉政分支并非传统的三权中的任何一权,我们不能仅仅因为这一事实而否定其在现代权力分立中的地位。”^[8](P86)在国家权力配置上,德国战后发展出的功能适当原则,不仅关注传统形式主义分权学说的个人自由保障,同时重视国家权力行使的正确性,即讲求通过国家权力的最优化配置以取得国家权力配置方案之正当性需要^[9](P143-154)。这种功能主义的权力配置原理,要求将各种国家任务的相应职权配置给在组织、结构、程序、人员上具有功能优势的机关,由此一方面“实质性填充民主集中制的内涵”^[10](P301-303),另一方面也实质性解释了我国监察机

关之独立宪法地位。进一步而论,功能优化原则不仅表现在国家宪制结构层面,也同样适用于监察法律实施层面,包括以功能优化原则为指导进行立法修法、监察执法和司法适用等。

(四) 人权保障原则

人权保障原则是建设中国特色社会主义法治国家的必然趋势,是监察法治的价值取向和最高标准。2004年,第十届全国人大二次会议通过宪法修正案,首次将人权概念引入宪法,明确规定国家尊重和保障人权。尊重和保障人权是现代民主政治最基本的价值观念、文本表达和制度要求,是社会主义政治文明的重要标志。宪法法律应当保障公民权利与自由的实现,这正是法治的价值所在。监察法治的根本要求,就在于在宪制框架下保障公民权利与自由的实现。一方面,就一般公众而言,廉政建设和反腐败执法工作的更深层次追求,乃是通过确保公职人员廉洁和公权力合理行使,从而促进社会长治久安,保障经济持续发展,实现发展成果由人民共享,故而,国家监察之存在本身即在于保障人权;另一方面,就违纪、违法或者职务犯罪的监察对象而言,监察制度及监察活动并非一味剥夺他们的权利,而是在惩治腐败与保障人权二者之间各执一端,于监察法治天平之下作出多方考量并最终维系价值平衡。

四、我国监察法学研究的主要对象

法学的研究对象主要是法律现实^[11](P143)。我国监察法学研究的主要对象即监察有关的法律现象、这些法律现象之间的关系以及它们与其他社会现象之间的关系。

(一) 监察基础理论

所谓监察基础理论,是区别于监察理论基础的另一个概念,二者休戚相关,其关系大致可归纳为:前者通常围绕后者而建立,同时后者指导前者之研究,并作为前者正确与否之标准。监察基础理论,是相对于监察法律制度和监察实践应用而言的,是关于监察制度、监察活动有关一系列重要问题的理论概括。监察基础理论的研究范围至少包括:1. 监察制度史的研究;2. 关于我国监察制度法律渊源的研究;3. 关于监察制度本质属性和特征的研究;4. 关于监察制度在国家政治制度和法律体系中的地位、作用的研究;5. 关于监察活动一般规律的研究;6. 监察制度比较研究;7. 监察法学与宪法学、党规学、行政法学、刑法学、民法学、经济法学、诉讼法学和法律史等法学学科的关系的研究,以及监察法学与政治学、经济学和管理学等其他学科的关系的研究等。

(二) 监察法律制度

所谓监察法律制度研究,所指向的是作为实然法而存在的我国监察法律及其配套法规所确立的一系列法律制度。此种法律制度与前述作为监察基础理论而存在的所谓监察制度之间既有联系又有差异,乃是实然与应然、实践与理论的区分关系。监察法律制度的研究范围至少包括五个方面。

1. 监察组织及其内外关系。宏观层面而言,这是指监察机关在我国宪制结构下的定位问题,包括监察机关本身之设置以及监察机关与其他国家机关之间的组织关系。中观层面而言,这是指监察机关之层级设置以及不同监察机关之间的组织关系,其中后者包括两类:一是上下级监察机关之间的纵向组织关系;二是同级监察机关之间的横向组织关系。微观层面而言,所指有三:一是同一监察机关内部之架构设置以及不同内设机构、直属机构、派驻机构和派出专员之间的关系;二是监察官制度,包括监察官的职级设置、权利义务和职业伦理等;三是监察人员与其所属监察机关之间的关系。

2. 监察职权及其范围。宏观层面而言,这指的是监察权的职权范围以及监察权与其他国家权力之间的权限边界;中观层面而言,这指的是监察权本身的属性、内容及特征;微观层面而言,这指的是监督权、调查权和处置权等各自的属性、内容及特征。

3. 监察措施及其程序。这至少包括以下3个方面:不同监察措施各自的属性、内容及特征;不同监察措施的正当法律程序及其规制体系^[12](P5-13),这至少涉及监督程序、问题线索管理和处置程序、立案程序、调查程序以及处置程序等;不同监察措施的异议机制和救济程序等。

4. 监察法律制度与其他法律制度的衔接。这主要是指监察法律制度与刑事法律制度、行政法律制度等各项法律制度之间如何衔接的问题。

5. 监察法律责任。法律责任制度是我国监察法律制度的重要内容之一。从规范文本来看,我国《监察法》第八章根据主体差异规定了四类法律责任:一是有关单位(被监察单位)的法律责任;二是有关人员的法律责任;三是监察对象的法律责任;四是监察机关及其工作人员的法律责任。

(三) 监察实践应用

所谓监察实践应用,是指对各项监察业务有关理论与实践的研究以及对监察管理学的研究。此方面的研究需注意以下两点:1. 在法律适用层面,如何在遵循法律法规有关规定的的前提下因地制宜、因时制宜。这里一个重要表现就是:面对不同监察领域和监察对象之间的较大差异,如何秉持权力行使的科学性和谦抑性。2. 在日常运作和管理层面,一方面,在监察管理的过程中需要有效运用现代管理科学有关理论,提升监察实效,实现由经验型监察管理到科学化监察管理的重要转变;另一方面,还要注意强化自我监督和外部监督,避免“灯下黑”。

五、我国监察法学研究的基本范畴

学科范畴是学科建立的基础。“任何一门科学,从理论形态上说,都是由范畴建构起来的理论大厦。”^[13](P1)当前,学界对监察法学基本范畴的研究相当薄弱,还没有形成对哪些范畴应当归于监察法学基本范畴的统一认识。本文认为,下述四对范畴可以作为监察法学的基本范畴。

(一) 监察法与监察法治

监察法与监察法治,是监察法学基本范畴体系的逻辑起点。它们不仅涉及监察法学理论体系的构成,也直接关乎监察法学理论与实践的有机统一。我们甚至可以认为,监察法与监察法治是监察法学研究过程中最基本的一对关系。如此定位,与监察法治原理作为监察法学理论建构之指导、理论体系之基石、价值评判之尺度的地位是一致的。离开监察法与监察法治的监察法学研究,必然成为无源之水、无本之木。因此,监察法与监察法治可以作为监察法学理论研究的第一对基本范畴。其中,所谓监察法,除了已经通过施行的《监察法》和正在研究制定的《政务处分法》《监察官法》外,还包括其他监察法律、配套法规、监察解释以及司法解释中与监察有关的内容等。关于监察法治,此处不再赘述。

(二) 监察权(力)与监察权利

监察权(力)与监察权利是监察法学基本范畴体系的核心内容。权利与权力之间的关系以及何者为本位的问题是法学研究中的一个重要命题。有学者指出:“权利和权力是法律上的一对基本范畴,它们具有相互依存和相互制约的密切关系。”^[14](P1)人民主权学说的一个著名论断即在于“主权在民”。这个现代法治的基本逻辑,描绘出国家权力与公民权利之关系,乃是“国家权力来源于公民权利,在根本上统一于公民权利”^[15](P16-17)。此种关系适用于监察法学领域,可推得:监察权力来源于公民权利,在根本上统一于公民权利。这与我国宪法规定的主权逻辑和治理逻辑是一致的,即各级人大是人民行使权力之机关,监察机关由权力机关产生,对其负责、受其监督。

当前,我国监察法学对于监察权的研究已经颇成气候,但是对于监察权利尚处在零星的呼吁阶段。笔者以为,监察权利应当与监察权一起被列为监察法学的基本范畴,乃至作为监察法学基本范畴体系之核心内容,其主体主要是监察人员和监察对象两类,前者权利之范围至少包括监察人员履行工作职责之安全保障、隐私权以及可能被追究法律责任时应有的救济权;后者权利之范围主要包括监察对象的生命健康权、陈述申辩权、辩护权和救济权等。

(三) 监察主体与监察对象

监察主体与监察对象是监察法学研究中最重要两个主体,是监察法学基本范畴体系中的重要内容和主要载体。监察主体是监察权的行使主体,也是监察活动的实施主体;监察对象是监察权的监督对

象,也是监察活动的相对人。在监察法律关系之中,监察主体和监察对象二者无疑是不可或缺的。

根据《监察法》规定,监察主体主要有两种类型:一类是国家监察委员会、地方各级监察委员会等独立一级监察机关;另一类是独立一级监察机关的派驻机构和派出专员。二者之区分,关键有二:一是明确对象范围、主体地位、授权性质和前提条件;二是厘清独立一级监察机关与其派驻机构(派出专员)在诸多方面的差异^[16](P65-75)。此外,监察主体的相关问题还包括主体资格和责任承担、职责权限和超越职权等。关于监察对象,《监察法》仅在第3条提出“行使公权力的公职人员”之概念,同时,在第15条列举6类公职人员,并将“有关人员”纳入之。目前来看,关于监察对象的识别标准,人大代表作为监察对象之特殊性,国有企业、公办单位、基层群众性自治组织中的(从事)管理(的)人员作为监察对象之特殊性,“有关人员”纳入监察对象是否合理、如何区别对待等,都值得进一步探讨。

(四) 监察行为与监察责任

监察行为与监察责任是监察法学研究中的关键衔接点,是监察法学基本范畴体系中的重要内容和核心机制。目前,我国监察法学研究尚无“监察行为”之概念,而此概念之提出,或可解决目前监察法学研究中的许多难点。参考行政法学理论和行政法律体系,通常将行政行为与行政权区分开来进行研究。行政行为作为行政法的核心概念,几乎贯穿整个行政法学理论及法律体系。这对监察法学研究亦有借鉴意义。关于监察措施可以细分为哪些种类,各类措施之属性、内容与特征,监察机关是否有权作出诸如制定监察法规、监察解释和内部规范性文件等抽象性行为,监察机关及其工作人员就其调查措施和处置措施是否以及如何承担法律责任等问题,皆可结合监察行为之概念作出解释。进一步而论,监察行为具备何种性质和效力?它们与行政行为之间有哪些异同?《监察法》关于救济途径的规定与行政行为有关规定为何如此迥异,其是否合理?调查行为和处置行为都具有哪些特性?监察处理决定与监察建议之间又有何种不同?国家监察委员会能否制定面向不特定多数人的具有相对普遍效力的监察法规?各级监察机关能否制定内部规范性文件?这些规范性文件分别是何种性质和效力?这些问题也都有待结合监察行为之概念来回答。

以监察行为概念为中心,还可引申出监察行为能力和监察主体资格等概念,进而实现监察责任与监察主体、监察权等概念的并轨。在现代法治国家,权责一致原则是权力运行和机构设置的一项基本要求。监察主体履行监察权绕不过去的一个问题是:以谁的名义办案?谁来承担责任?怎么承担责任?《监察法》第65条以较大篇幅规定了我国监察法律责任制度,力求打造监察自我监督的闭环^[17](P146-155)。所谓监察机关及其工作人员的法律,指的是监察人员违反监察法律法规应当承担的法律责任。有关问题至少包括哪些情形下应当承担法律责任、有哪些机制以追究相关责任、谁来追究相关责任、应当承担何种法律责任等4个层面。但是,该条款仅仅规定了“哪些情形下应当承担法律责任”这个第一层面的问题。如果从监察行为出发,便可以使监察权、监察主体、监察行为、监察责任等多重概念在现实中实现有序映射,具体解决“哪些监察主体得以自己名义作出哪些监察行为(并得承担由此引发之法律责任)”“当监察主体超越职权作出监察行为时,谁来承担法律责任”以及“当监察对象寻求法律救济时,究竟向谁提出”等问题。

2018年以来,学界已有不少关于构建监察法学学科的呼声,部分地区已经作出探索。这些探索一方面说明我国监察法治事业在人才培养上存在较大缺口,监察法学之学科建构具有现实必要性;另一方面,也要求学界尽快形成一套系统完整、逻辑严密、自给自足的监察法学理论体系。本文提出的监察法治、监察权利、监察主体、监察行为等概念值得进一步深入研究。此外,监察法学教学发展的价值导向、基本理念和主要内容等,是监察法学理论研究下一步必须解决的重要问题。

参考文献

- [1] 杨光斌,乔哲青.论作为“中国模式”的民主集中制政体.政治学研究,2015,(6).

- [2] 江国华. 正当性、权限与边界——特别权力关系理论与党内法规之证成. 法律科学, 2019, (1).
- [3] 王国文. 公务员义务本位辨析. 广东行政学院学报, 2012, (3).
- [4] 叶必丰. 论公务员的廉洁义务. 东方法学, 2018, (1).
- [5] 孟德斯鸠. 论法的精神: 上册. 张雁深译. 北京: 商务印书馆, 1995.
- [6] 谭宗泽. 论国家监察对象的识别标准. 政治与法律, 2019, (2).
- [7] 樊鹏. 论中国的“共识型”体制. 开放时代, 2013, (3).
- [8] 布鲁斯·阿克曼. 别了, 孟德斯鸠: 新分权的理论与实践. 聂鑫译. 北京: 中国政法大学出版社, 2016.
- [9] 张翔. 国家权力配置的功能适当原则——以德国法为中心. 比较法研究, 2018, (3).
- [10] 张翔. 我国国家权力配置原则的功能主义解释. 中外法学, 2018, (2).
- [11] 孙国华. 中华法学大辞典: 法理学卷. 北京: 中国检察出版社, 1997.
- [12] 秦前红, 底高扬. 从机关思维到程序思维: 国家监察体制改革的方法论探索. 武汉大学学报 (哲学社会科学版), 2017, (3).
- [13] 张文显. 论法学的范畴意识、范畴体系与基石范畴. 法学研究, 1991, (3).
- [14] 郭道晖. 试论权利与权力的对立统一. 法学研究, 1990, (4).
- [15] 童之伟. 公民权利国家权力对立统一关系论纲. 中国法学, 1995, (6).
- [16] 秦前红, 石泽华. 《监察法》派驻条款之合理解释. 法学, 2018, (12).
- [17] 秦前红. 监察机关应该如何依法开展自我监督. 深圳社会科学, 2018, (1).

Scientific Construction of the Theoretical System of Supervisory Jurisprudence in New Era

Qin Qianhong, Shi Zehua (Wuhan University)

Abstract The research of supervisory jurisprudence and its development as a discipline should be based on the level of national supervision since there is no such term as “National Supervisory Jurisprudence” in traditional Chinese jurisprudence. Supervisory jurisprudence must consist of a complete theoretical system, scientific research methods and unique content settings in order to gain a proper position in the existing discipline system, and play its due role in guiding direction and rectifying deviations in the political system reform and daily supervision work. The construction of the theoretical system, the most fundamental issue, should be based on the principle of power supervision in socialist countries, democratic centralism and the duty of integrity of public officials, and guided by the principles of supervisory rule of law (including the principles of legitimacy, democracy, functional optimization and human rights protection). In addition, this discipline should take the basic theory, legal system and concrete practice of supervision as its research object; on the other hand, its basic categories would consist of supervisory law and supervisory rule of law, supervisory power and supervisory right, supervisory subject and supervisory object, supervisory behavior and supervisory liability.

Key words supervisory Jurisprudence; subject system; the reform of national supervisory system; supervisory rule of law; basic categories of supervisory Jurisprudence

■ 收稿日期 2019-05-31

■ 作者简介 秦前红, 法学博士, 武汉大学法学院教授、博士生导师; 湖北 武汉 430072。
石泽华, 武汉大学法学院博士生。

■ 责任编辑 李 媛