

第 3 號意見書
制度反腐：《監察法》草案的改革增進尺度評價

李芝蘭、姬超²
2017.11

中華人民共和國監察法（草案）面向社會徵求意見

制度反腐：《監察法》草案的改革增進尺度評價

自《監察法》草案公開徵求意見以來，引來各個專業界別一片熱議，且持不同意見者甚多，一方面反映了成立監察委員會對政治治理體系帶來的重大變局已經引起各界的強烈關注，另一方面也反映了不同專業界別看待監察委員會的不同視角。我們認為，僅僅從《監察法》這一法案本身來看待監察委員會難免以偏概全，也無助於提供建設性的意見。實際上，《監察法》草案的出台不僅僅意味著在法律意義上賦予了監察委員會新的功能，從立法與改革互動關係的視角來看，《監察法》標誌著我國從運動式反腐向制度反腐的正式轉型，是力求深化政治體制改革，實現現代化國家治理體系的舉措之一。從這一角度來看，將有助於分析《監察法》草案在哪些方面促進了政治體制的改革，進而為完善改革提出建設性意見。

¹ 香港持續發展研究中心 (CSHK) 成立於 2017 年 6 月，是一個開放和跨科學的研究平台，旨在促進及增強香港學術界、工業界和專業服務界；社會及政府；以及香港與不同區域之間，在現實可持續發展問題上的協作，並進行有影響力的應用研究。中心總監為香港城市大學公共政策學系教授李芝蘭教授。本中心於 2017 年獲得香港特別行政區政府政策創新與統籌辦事處策略性公共政策研究計劃 (SPPR) 撥款研究「香港專業服務與一帶一路：推進可持續發展的創新能動性」（編號：S2016.A1.009.16S）。更多有關資訊，請瀏覽香港持續發展研究中心的網頁：www.cityu.edu.hk/cshk。歡迎提供意見，請電郵至：sushkhub@cityu.edu.hk。

² 李芝蘭教授為香港城市大學公共政策學系教授、香港持續發展研究中心總監；姬超為香港持續發展研究中心博士後、香江學者。

1、《監察法》標誌著制度反腐的正式確立

《監察法》草案在總則開章名義的宣稱為了推進全面依法治國，為了深入開展反腐敗工作而制定本法，這就意味著制度反腐的開端，並且在法律層面得到了正式確認。那麼，今後所有的反腐工作都有了法律保障，並且要求嚴格依據法律開展反腐工作，這是推進國家治理體系和治理能力現代化的重要一步。因此，《監察法》也要嚴格恪守法律的公正性、嚴謹性、普遍性和規範性，但是目前來看，《監察法》草案的部分條例和行文措詞還存在模糊和容易引起歧義之處，部分條例與現代國家治理體系的要求也是相悖的，這就需要立法機關嚴格修訂，認真回應各個專業界別的質疑。

2、監察過程中的權責關係和協作關係需要理順

業界許多專家認為，成立監察委員會，得以整合了各方面的反腐資源，從而能夠更加高效的實現反腐功能，解決以往紀檢監察工作過程中的雙層領導問題。依據草案第六條、第七條，各級監察委員會由相應的人民代表大會產生，並且接受其監督，這意味著人民監督公職人員進一步落到實處。但是草案第八條繼而提出，各級監察委員會接受上一級監察委員會的領導。這就產生了新的問題，監察委員會與人民代表大會之間、不同層級監察委員會之間以及同一層級監察委員會之間的責任和領導關係尚未得到清晰界定，在這種情況下，各級監察委員會特別是地方監察委員會的監察動力何在？監察委員會和其他部門之間的分工協調關係如何理順？又將如何切實保障地方人民代表大會對地方監察委員會的監督權利？這都是進一步完善《監察法》和深化政治體制改革過程中需要著重考慮的問題。

3、缺乏對公職人員的嚴格釋義

作為嚴格的法律條文，草案第十二條對公職人員的界定顯得過於隨意，缺乏對於公職人員的嚴格的法律釋義。何謂公職人員？公職人員的範圍是什麼？監察物件涵蓋所有的公職人員？還是僅僅涵蓋公職人員中的管理人員？此外，公職人員的任何活動是否都要接受監察？公務活動之外的日常行動和道德範疇的活動是否也要接受監察？又該如何進行清晰的界定。如第十六條所述，道德操守情況也是監察範圍之一，那麼作為法律的《監察法》其合法性如何得到體現。此外，作為行使反腐功能的專業法律，應當明確《監察法》的監察物件是人而不是機構，在監察過程中，不能以監察嫌疑人的名義監察或干擾嫌疑人所在機構的日常業務，這些都是《監察法》需要加以界定並予以嚴格保障的。

4、沒有建立監察與其他機關的業務分工和制衡機制

草案第十五條指出，監察職責包括監察人員行使公權力的各種情況。但是，《監察法》的主要宗旨在於反腐，打擊職務違法和職務犯罪等活動。相比之下，監察公權力的行使範圍要廣泛得多，涵蓋效率、目的、有效性等領域，涉及了法律以外的政治價值判斷。如何有效達致及管理好範圍如此廣泛的監察職能，又不致使原本屬於各個機關和單位內部的自查功能喪失，有必要對監察職能進行明確的分類和界定，協調好監察委員會和司法、檢察、公安等部門之間的業務分工，相互配合，相互監督。

5、處置權不宜高度集中於監察委員會一身

根據草案第十八條和第四十三條，處置權包括處理、建議、問責、移送起訴，涵蓋了不同程度的職務違法犯罪活動。從法律意義來講，將這些權力全部賦予監察機關是否合法、合理？此外，從調查、取證、審理到處置的一系列權力都集於監察委員會一身，是否會導致監察委員會的權力過於集中？絕對的權力導致絕對的腐敗，況且是在監察委員會自身缺乏有效監督者的情況下，權力的配置更應慎之又慎。建議根據違法犯罪的輕重程度，相應的將處置權賦予其他職能部門，監察委員會保留對其他職能部門處置結果的監督權。此外，草案第十八條和十九條分別指出監察機關和派出的監察機構都具有各自的處置權力，監察機構之間的處置結果存在差異時如何評判，各地監察機構的處置也缺乏一個清晰的標準和依據。

6、監察過程的規範性還應進一步提高

儘管草案對監察程式和各個環節都做出了規定，但是在一些環節上仍然不夠規範，為監察過程中的任性行為，甚至侵犯人權行為打開了方便之門。例如，第二十二條指出，必要時應當向被調查人出具書面通知。必要的準繩如何拿捏？向被調查人出具書面通知應當成為一道必須履行的手續。再如第二十四條，對留置場所也沒有一個統一的標準，可以將其留置在特定場所顯得過於隨意，對嫌疑人的人身安全和其他合法權利缺乏保障。又如第二十九條對技術調查設施的有效期規定自簽發之日起三個月以內有效，但是經過批准，有效期可以延長，只要“每次不超過三個月”即可，這一規定也不符合國際慣例。此外，第三十八條指出的“初核情況報告和分類處理意見報監察機關主要領導人審批”，這一規定也值得商榷，作為嚴格的法律檔，應有專門的職能部門負責審批，並且對審批結果負責。“主要領導人”的提法也很模糊，何謂“主要”？監察程式存在進一步細化的餘地，每道程式均應嚴格界定部門和責任人，相互監督制衡，防止隨意化和權力的過於集中。

7、法律文本和措詞不夠嚴謹

法律文本需要高度嚴謹，目前的草案在一些文本和措詞上存在模糊性和隨意性。第三十七條的“定期匯總”、“定期檢查、抽查”，定期的準確期限應當說明；第三十八條的“報監察機關主要領導人審批”，何謂主要？第四十條的“對調查過程中的重要事項，應當集體研究後按程式請示報告”，何謂重要事項？集體研究中的集體包括哪些人，多大範圍和人數的集體研究具有合法性？第四十五條的“檢察機關審查後……必要時可以自行補充偵查”，其中的“必要”如何界定？，這些都需要一個清晰、合理的界定說明。

小結

《監察法》的立法工作標誌著反腐工作制度化的推展，是建設現代化法治國家進程中的重要一步，循著這一路徑，進一步完善《監察法》草案的方向也就明確了：必須要在法治和權力監督制衡的原則下實現反腐功能，能夠做到切實尊重人權；也唯有如此，才能具體做到促進國家治理體系和治理能力的現代化，符合全面依法治國的大方向國策。鑒於《監察法》草案當前版本更多的是將之前從屬於其他職能部門的反腐資源進行簡單整合，使反腐權力高度集中於監察委員會，我們認為，這樣的立法內容主要是反映了現實，但從進一步推進國家治理體系和治理能力現代化發展的角度審視，卻是遠遠不足夠的。我們提出，鑒於監察工作的憲制性質以及立法工作的嚴肅性，《監察法》立法必須成為推進國家治理體系和治理能力現代化的重要推手和法律保障，倉促不得。要做到這點，我們在上文建議了一些具體意見供參考，專業所限，可能未及其他。