

# 国家监察体制改革下的行政保留

黄加杰

宁波大学, 浙江 宁波

收稿日期: 2022年5月4日; 录用日期: 2022年5月18日; 发布日期: 2022年7月27日

## 摘要

国家监察体制改革通过整合原有行政监察以指向“监察全覆盖”的总目标。妨碍全覆盖效能的消极困境与要求全覆盖进步的积极因素, 共同体现行政保留的必要性。在确认行政保留理论的宪制基础之上, 明晰行政保留对于监察权的内涵因应, 以彰显行政保留的可行性。必须肯定原行政监察的承继价值, 校准行政保留的目标导向, 确认执法监察、效能监察属于行政保留范畴, 而廉政监察不属于行政保留范畴, 进而升华对“人”监察较之对“事”监察、对“效”监察的地位, 斧正“监察全覆盖”针对对象和事项二层次的核心要义, 以勾勒行政保留的规范性。行政保留在于政令之必行, 政治监察在于政令之廉洁, 二者相辅相成, 共同锚定监察体制改革的未来航向。

## 关键词

国家监察, 监察体制, 行政保留

# Administrative Reservation under the Reform of the State Supervision System

Jiajie Huang

Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: May 4<sup>th</sup>, 2022; accepted: May 18<sup>th</sup>, 2022; published: Jul. 27<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

The reform of the national supervision system points to the overall goal of “full coverage of supervision” by integrating the original administrative supervision. The negative dilemma that hinders the effectiveness of full coverage and the positive factors that require the progress of full coverage jointly reflect the necessity of administrative reservation. On the basis of clarifying the constitutional basis, the connotation of administrative reservations to the supervisory power should be clarified to demonstrate the feasibility of administrative reservations. It is necessary to affirm the

inherited value of the original administrative supervision, calibrate the goal orientation of administrative reservation, and confirm that law enforcement supervision and efficiency supervision belong to the category of administrative reservation, while the supervision of clean government does not belong to the category of administrative reservation. Regarding the status of “effective” supervision, correct the core of “full coverage of supervision” aiming at the second level of objects and matters, in order to outline the normative nature of administrative reservations. The administrative reservation lies in the necessity of the decree, and political supervision lies in the integrity of the decree. These two complement each other and jointly point to the future course of the supervision system reform.

## Keywords

State Supervision, Supervision System, Administrative Reservation

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2018年3月20日,《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)颁布,标志着我国党和国家权力监督体系的优化升级,形成了契合新时代新征程的国家监察体制;中央选举产生的国家监察委员会和地方选举产生的地方各级监察委员会成为国家监察专责机关,被赋予了有关反腐倡廉的专责。

国家监察制度改革并发展至今,成果颇丰,但仍存有制度衔接中的稍许模糊之处。处理好监察机关与其他国家机关的职能分工,绝非仅仅用《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第127条第2款“互相配合、互相制约”就能概括,这不仅是确保监察权依法行使、防止监察权变相膨胀的必然要求,更是精准把握“监察全覆盖”总目标的重要保障。其中,行政机关与监察机关的关系密切至极,国家监察体制改革之后,监察机关整合了原本处于行政机关内部的行政监察部门,则对作为监察对象中的行政机关公务员而言,较之前监察法时代的“行政监察”一词,现实法律语境下的“国家监察”有何特殊意味?原“行政监察”是否被“国家监察”全面代替?上述问题的根源在于如何理解“监察全覆盖”总目标,本文诞生的要旨也在于把握“全覆盖”的实质要求。

## 2. 国家监察体制改革下行政保留的必要性

“监察全覆盖”开创了我国全面从严治党与反腐败斗争的新局面,而在其落实过程中,难免有消极因素妨碍“全覆盖”效能,幸而有积极因素要求“全覆盖”进步,建构行政保留的必要性正在于以下三方面。

### (一)“监察全覆盖”总目标的纠偏需求

妨碍“全覆盖”效能的显著消极因素,是监察机关在行使监察权时所追求的“全覆盖”蜕化成“啥都管”。“监察全覆盖”分别是对“公职人员”与“公权力”的“全覆盖”但是,在监察力量整合后的实际运行中,监察全覆盖在部分地区逐渐走样。某些地方监察机关在初期片面理解监察“全覆盖”的监督要求,监察工作出现不当膨胀化的趋势,监察事项不断膨胀、监察范围不断扩大、监察触手不断侵蚀入行政部门内部。一位记者将此现象表述为陷入“监督变牵头、牵头变主抓、主抓变负责”的怪圈<sup>[1]</sup>。结合“监察全覆盖”的内涵真义,这一怪象具体表现为“监察对象谁都管”和“监察事项啥都管”两方

面。

#### 1) “监察对象谁都管”的现实困境

就“监察对象谁都管”而言，据不完全统计，全国各级检察院反贪系统人员转隶至监委后，纪检监察机关的人员只增加了 10%，而工作对象却增加 200%以上，北京、四川等地甚至增长了三到四倍<sup>[1]</sup>。与前期捉襟见肘的人员配置相比较，监察对象却令人意外地膨胀。某些地方纪检监察机关竟然将医生、教师等也囊括在监察范围之内，甚至监察起普通群众，纪检监察机关职责的失职失范，使得“监察全覆盖”精准震慑的效果大打折扣。

这种“眉毛胡子一把抓”情况的最终结果只能是“选择性监察”，若“老虎”难打、“狐狸”难寻则狠拍“苍蝇”，监察范围将远覆《监察法》语义解释之下行使公权力的公职人员，这无疑即大大加重监察机关的工作量，容易形成拍“苍蝇”但不打“老虎”的选择性监察恶象。因此在面对数量庞大的拟监察对象时，需准确把握实质性监察对象，即习近平法治思想中的“坚持牢牢抓住‘领导干部’这个关键少数”，紧抓领导干部的政治行为，区分好“行使公权力”和“执行公权力”。

#### 2) “监察事项啥都管”的现实困境

就“监察事项啥都管”而言，因对重点监督对象的监督体制不够完善，部分地方在国家监察体制改革初期以多途径尝试强化监督方式。例如，山东省纪委监委根据其下辖监察对象的职务变动、人员流动和线索管理等情况及时更新其廉政情况，建立了在职省管干部廉政档案制度。这优先凸显了监察职能中的“监督”职能，也即在反腐倡廉中，反腐治标、倡廉治本；本固标治、政从廉生。而明确特定对象的重点监察事项，就必须引入行政保留理论，界分行政权与监察权的行使范畴，调适行政监察与国家监察的职能关系。

为破解“监督变牵头、牵头变主抓、主抓变负责”的怪圈、解决“谁都管”“啥都管”怪象，必须使监察机关轻装上阵，真正抓牢廉政建设和反腐败工作这两个要点，也即理清“抓重点”是破解“啥都管”的关键所在，使得国家监察与行政监察各行其权、各安其所。

#### (二) 政务处分和处分双轨制的理论需求

2020年6月20日《中华人民共和国公职人员政务处分法》(以下简称《政务处分法》)的颁布，成为要求监察全覆盖进一步发展的积极因素。本法第2、3条确立了对行政机关公职人员的政务处分与处分并行双轨制：监察机关有权对其下辖违法公职人员给予政务处分，且公职人员任免机关、单位也有权对其内部违法公职人员科以处分。政务处分与处分的并轨惩戒，统一了公职人员违法情形与处分程式，充分实现了对违法公职人员的“全覆盖”——相较于上节针对行使国家公权力的公职人员“监察全覆盖”而言，此处是针对公职人员“惩戒全覆盖”。这种“全覆盖”存在惩戒的双重性，虽然在法律属性、处分主体、法律后果方面区别明显，但是在处分对象、处分类型、处分手段方面有所重合，这就不得不考虑到处分双轨并行之下的衔接与调适问题，由此进一步引发宏观层面的行政与监察的关系问题，即政务处分反映的国家监察与处分反映的行政监督，二者关系如何。逆推之，只有界分好行政与监察，划定好“监察全覆盖”为行政机关内部监督所保留的自主空间，才能进一步调适公职人员处分双轨制。

目前已有不少学者在着力研究《政务处分法》双轨惩戒制度的衔接问题，并在本法颁布并施行后的2020年下半年形成发文高峰。在已有一众衔接观点的基础上，还需要将其上升至一个理论高度，即以行政保留理论作为正当性依据划出行政机关内部处分的自主空间，以此才可统领双轨惩戒制度的众多细节性衔接观点。进言之，将惩戒双轨制上升到行政保留的理论高度，实质在于探求两种处分的组织性权力之源：国家监察权是监察机关对违法公职人员的政务处分权之源，内部行政管理权是公职人员任免机关、单位对违法公职人员的处分权之源。从该行政管理权的相对独立性出发，运用行政保留理论便可界分好

行使二权的分工，进而拓展到国家监察与行政监察之间的关系。总言之，《政务处分法》的颁布为行政保留理论的引入提供了一个绝佳的契机，且本法规定的双轨惩戒制度更使国家监察体制改革下的行政保留成为理论支撑，从而对把握好“监察全覆盖”进行理论纠偏。这一积极因素与上节消极因素的作用相反相成，共同说明了以行政保留理论补阙行政内部监督之存续的必要性。

### (三) 多元化的现实需求

监察权侵蚀行政权的怪象在本土古已有之。以史为鉴，可以知兴替。出现“监督变牵头、牵头变主抓、主抓变负责”的怪圈，自中国古已有之，前有汉武帝所设十三州部逐步沦为行政区，后有清代督抚逐步成为行政长官，前朝往事历历在目，都说明监察权侵入、侵蚀乃至吞噬行政权的隐性趋势——对于行政权表现地更明显，其实质在于监察权的干涉性存在容易“异化增殖”的倾向。为解决这一古已有之的权力分置问题，应当引入域外的行政保留理论，防止监察机关因越位而错位、因错位而缺位的困境，真正解决监察权因膨胀而侵蚀其他国家权力的历史遗留难题。

优化国家治理效能要求深化监察体制改革。历时四年，监察体制改革逐步进入深水区，监督对象不全面、监督手段不丰富、监督能力不充分、监督评价不科学的问题已经逐渐得到解决，而监督认识不到位、监督重点不突出的问题仍然迫在眉睫。认识不到位导致“谁都管”，结果往往是管不过来、抓大放小；重点不突出导致“啥都管”，结果往往是顾此失彼、忽略监督廉政的第一要义。根据中央纪委国家监委在“审查调查”板块公布的数据，监督“三重一大”事项、财务问题和滥用职权问题较多，而聚焦政治生态、形式主义、官僚主义问题较少。监察委员会越位而错位、错位而缺位的现象仍然存在，很大程度上因监察机关找不到反腐倡廉的重心所致。

“全覆盖”话语体系要求建构相关理论。国家监察视域下的“全覆盖”一词呈现“破圈效应”，巡视正成为党内政治监督的重要利器。2021年是实现本届巡视全覆盖的关键一年，十九届中央巡视覆盖率达91.7%，31个省区市和新建生产建设兵团巡视覆盖率超99% [2]。“全覆盖”一词被应用于党内监督、国家监察、审计监督等多方面，尤其在党内监督中以巡视巡察的方式展现更深刻的内涵价值。因此，进一步规范本词的法律含义迫在眉睫，以行政保留规范“监察全覆盖”的法律内涵实属必要。

## 3. 国家监察体制改革下行政保留的可行性

综合上述消极与积极的必要性因素，行政保留可作为一项规范成熟的理论分析范式理清监察与行政之间的关系，调适监察权与行政权彼此的分工，探究国家监察与行政监察互相的定位，最终进一步落实“监察全覆盖”的总目标。

### (一) 行政保留的监察视角

行政保留的概念最早诞生于德国，源远流长，值得被我国所借鉴。站在功能主义立场上，行政保留是指行政机关不受其他国家机关过度侵害的自主空间，亦即行政机关自主决定并受到法律所保障的特定范围的事务[3]。作为德国法中一项源久概念的行政保留，并未在我国大陆法学理论界形成论域。幸运的是，门中敬教授在专著《行政保留研究》详述了行政保留的基础理论，以功能主义为视角构建了契合域内法学研究框架的行政保留理论体系，是本课题之必要理论参照。

根据行政保留所涉关系的不同，行政保留可分为宪法位阶的行政保留与法律位阶的行政保留[3]。简言之，前者指向行政与立法的关系，后者在传统上指向行政与司法的关系；二者都可以理解为“行政权较之XX权的自主运行空间”。是故本文主题必须将行政保留限制于行政与监察的关系，即国家监察体制改革下、监察法律关系孕育下、行政与监察关系调适下的行政保留，其内涵与范畴固然远小于行政保留这一法律概念本身。以国家监察为视角叩开我国行政保留系统化学术研究的大门，将行政保留基本原理的学术辉映投射入国家监察的时代背景，从而处理好行政与监察的关系、行政监察与国家监察的关系、



非廉政监察与廉政监察的关系，便是本文的立旨所在。进言之，建构好监察视角下的行政保留理论，更能够充分解释行政监察职能在监察体制改革中的整合问题，从而成为过往六年与未来监察职能合理配置进程的理论支撑。揆诸现实，本文所倡之监察视角下的行政保留，在学术深度上难免不足，当下的立旨更侧重于解决监察职能的分工问题，而从行政保留理论中拾慧一二，以作良方；其学术理论更需后来者灌溉浇筑。

## （二）行政保留的宪制原理

### 1) 行政保留的源流分析

行政保留的建构必然依靠宪制原理而存在。从民主治国迈步至行政国，传统的权力分立原则无法全然地为法律保留提供宪法根据，而行政保留的目的与法律保留的目的存在不可弥补的裂缝，前者强调行政执法的相对独立性与高效性，后者提防过分集权导致滥用权力的危险后果，因此功能性权力分工原则就成为了契合现代世界的行政保留的宪制基础。正如门中敬教授所言，以功能性权力分工原则来排除来自不同政治意识形态和政体的影响，并为行政保留确立了宪法上的理论基础，在法理上具有相当的合理性<sup>[3]</sup>。此后，该原则在战后德国发展为“功能适当原则”，其适当性就体现在对于公民自由权利国家公权力的兼顾，在功能主义之下合理配置国家权力以促就国家治理的效能。在我国全过程人民民主的时代要求下，功能适当原则有利于进一步发扬我国的民主集中制原则，进一步合理配置国家机构的职能位序与国家权力的运行程式。

### 2) 行政保留的法定性宪制基础

遗憾的是，无论是权力分立原则抑或是功能适当性原则，都未明文载于或者抽象体现于我国《宪法》之中；但《宪法》第 89 条所规定的国务院十八项职权为行政保留理论建构提供初步宪制依据。相应地，《立法法》第 8 条规定国务院不得作出的十项法律保留事项。上述两处宪法和法律条文是法律保留理论与行政保留理论的宪法基础。透过行政保留的概念及其理论建构，能够破解传统法律保留理论解视上述规定时的逻辑缺陷，并更好地解释中国现行的立法体制，在维护我国宪法框架前提下解决立法与行政之间权责不清的问题，以及消除立法机构与行政机构责任分际的风险。事实上，建构行政保留理论不仅有助于填补法律保留对国务院自主职权的解释漏洞，更能开辟性地创造行政机关监察自留地的解释新论，这一作用便是法律位阶的行政保留的长远体现。由此可得以下结论：我国行政保留理论勉强有其宪法和宪法性文件的条文支持，即《宪法》第 89 条和《立法法》第 8 条。

但截至发文时，监察视角下的行政保留却无宪法和宪法性文件的条文支持，有的仅是诸如非基本性法律《政务处分法》的规定，本法第 2 条虽然在事实上确立了监察机关政务处分和行政机关内部处分的并行双规制，而未能上升到行政保留的宪法支持这一高度。需要区别的是，《宪法》第 127 条第 2 款规定的监察机关和执法部门相互配合、相互制约的关系，并不能直观地理解为行政保留的宪法支撑——该表述至多说明行政与监察职能分野的宪法必要性。可以说，行政保留在我国尚无法定性宪制基础。

### 3) 行政保留的原则性宪制基础

值得思考的是，“功能适当原则”可以与中国共产党十九届三中全会提出的“坚持优化协同高效原则”相契合，存在一脉相承之理。以此观之，则行政保留我国确有学理性宪制基础。不可否认，这两个原则之间确有殊途同归之相。“坚持优化协同高效原则”一词中包含三大要素：要素一，“优化”注重划分权力与责任的科学合理，避免政令出之于多门；“协同”强调权力之间主次相分、协作相行，避免国家机构之间大门紧闭；“高效”旨在行使公权力的公职人员依法履职、注重实效，避免体制改革导致的人员冗余与效能积弊。本语句是域外功能适当原则在中国特色社会主义制度语境下的具体体现，是独属于我国国家机构改革的中国化表达；国家监察体制改革正是如此，以本原则提供行政保留的法定性宪

制基础,指导构建集中统一、权威高效的国家监察体系,完成中国共产党对反腐败工作的集中统一领导,成为推进党和国家治理体系和治理能力现代化中的必要一环。因此,行政保留在我国确实有其学理性宪制基础,且是以党中央文件形式表现的原则性宪制基础。

### (三) 行政保留的内涵因应

功能适当原则,或称功能主义的逻辑范式,能够比较合理地作为分析工具而探视行政保留在当今社会的丰富内涵。依此视角,国家权力体系好比一套为了国家稳定发展的内生系统,通过国家权力的分立、制约与平衡所形成的立法权、行政权、司法权、监察权就是其具体演化要素,该四要素在政体机构之下,各行其用、互相配合、互相制约,共同推进国家权力整体朝着一个国家目标(如体现为国策、国家战略)前进;在这种政体结构中,判断某项事务的应然性管辖主体,就必须重点分析事务的个体特性与总体衔接程度,确保该管辖主体行使的该项权力与其他权力在结构和功能上相适应。唯此,才能称之为功能适当原则的符合性。

功能适当原则之下行政保留的传统内涵,不过是国家权力系统中立法权、行政权与司法权的交融及契合;为回应我国监察体制改革的现实,有必要将监察权作为一类复合型监督权融入其中,再探视行政权与监察权之间交融与契合的程度。以此观之,国家监察体制改革下的行政保留概念如下:在监察机关与执法部门互相配合、互相制约的宪制规范下,行政机关针对内部监督事宜自主决定、功能最适的独立空间,简言之“行政较之监察的自由空间”。具体地,国家监察体制改革下行政保留的范围应当以功能最适性作为判断标准,将最能充分发挥行政机关功能的行政事项由其自主承担。

进言之,国家监察体制改革下的行政保留,事实上是法律位阶的行政保留之进阶或延申。在传统意义上,宪法位阶的行政保留与法律位阶的行政保留是行政保留概念的分野,这一分野指向行政与司法的交互关系。德国法学界一般认为,法律的概括条款、裁量授权或不确定法律概念等执行事件,不受司法机关的任意干涉,故而也属于行政保留的范畴。而就宽泛意义的法律位阶的行政保留而言,其追求的是行政机关对其他国家机关过度干涉的拒绝,现即行政机关对监察机关过度干涉的拒绝。

事实上,国家监察体制改革下的行政保留的内涵因应远不止以上内容,它会随着我国监察法治实践的发展而进一步丰富;作为监察视角下行政保留的基本原理之阐述,上述内容仅作抛砖引玉之效,其首要目的是为解决改革进程中行政权与监察权在原行政监察职能中的冲突问题——如何合理配置针对原行政监察领域中监察权与行政权的分工,故而以行政权为本位展开对其权力涵盖范围的审视,在审视范围内便形成“新行政监察”的自留地。总而言之,其一切的内涵因应,都应当基于该首要目的起点而展开,哪怕是对基本原理的分析也不例外。

## 4. 国家监察体制改革下行政保留的规范性

在阐述国家监察体制改革下行政保留的必要性与可行性之后,就可正式寻求行政保留理论对于现有国家监察体制的规范性。当然,虽也可探求诸如规范路径和体系的命题,是不过为急于应对现实问题,应在分析原行政监察的价值性基础上整体阐述其规范性。

### (一) 原行政监察的承继价值

根据行政保留理论的功能适当原则,应当特别关注各种国家权力充分发挥其功能性而显得恰到好处,以此体现国家权力在权效之下的正当性。原行政监察的继承价值就在于为了实现“行政”目的而对行政机关内部监督。以监督主体划分,在内部监督中,监督主体和监督对象系同级特定关系或上下级直属关系,如同级审计部门的审计监督与上级行政部门对下级的监督。作为一台高效运转的行政机器,行政机关应在其内部建构“自治”机制,且以各部门内部行政行为的内容专业性与目标特定性而将作为外部监督的监察机关拒之门外,以此形成行政保留的自主空间。辩证地,行政保留是承继原行政监察的理论依

据, 承继原行政监察是行政保留的具体适用, 而“行政”目的是其价值的直接指向。若切换视角, 站在国家监察的角度同样求得其承继价值。监察机关的“廉政”目的明确其地位定性, 居其位而谋其职, 不属于廉政监察的部分就该由行政监察填充, 即在廉政之外的行政机关内部监督的立足之地。

总之, 监察机关无需也无力介入以“行政”为目标导向的事实行为中, 同样以“行”政为目标导向的行政机关当然有权监督其事实行为, 以保障政令必行。是故, 行政保留的目标导向在于“行”政, 原行政监察的核心要义也在于“行”政, 使政令行之有效、行之高效。为契合“行”政目标, 对于行政机关内生的“外溢”行为, 自然由行政机关予以监督。因此, 实在法语境下“国家监察”的核心在于《监察法》第 3 条所凝练的监察机关的监察, 也是映射于原行政监察中的原廉政监察, 故行政监察不能被国家监察全面代替, “监察全覆盖”更是指廉政监察之下的监察对象全覆盖和监察事项全覆盖, 不包括原执法监察与原效能监察, 二者纯粹是行政保留的自主空间。

### (二) 原执法监察属于行政保留范畴

原执法监察, 是指行政监察机关为确保政令畅通, 对于本级政府部门及其公职人员、下级一级政府及其领导人员的守法与执法问题开展的检查活动<sup>[4]</sup>。结合已失效的《行政监察法》第 18 条第 1 款, 原执法监察的职能目的是“维护行政纪律”, 具体职能是“检查国家行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题”。

从监督性质而言, 行政监察机关向来隶属于同级政府, 原执法监察是行政机关的内部监督方式, 不宜被整合为作为外部监督方式的政治监察。又因不属于政府职能部门的监察机关关系实现党和国家自我监督的政治机关, 其对于行政机关公职人员的监察系异体监督, 会抑制行政执法活动的自主能动性。为满足政令有效、政令高效, 需将原执法监察保留入行政机关内部监督之中。

从监督内容而言, 原执法监察是对“事”监督, 不宜由对“人”监察的监察机关负责。原执法监察是一种针对性、内部性的行政内部监督。在日常行政执法活动中, 行政机关依法遵守并执行法律、法规和政府的决定、命令, 为满足行政法基本原则之合理性原则, 往往采取多种多样的方式, 以满足实质行政法治的内在要求; 乃至满足比例原则, 往往针对个案采用特定方式, 以求得行政结果与执法手段的正当性与契合性。这种灵活多样的执法特征, 是为行政合法之最终目的, 故能且只能纳入到行政机关内部监督之中。

质言之, 原执法监察系对“事”监督, 即行政执法的运行之事, 偏向于行政合理原则在执法活动中的体现。若将原执法监察强行整合为监察机关职能, 则会出现国家权利监督体系的叠床架屋之弊。根据行政保留理论, 为充分贯彻功能适当原则, 目标唯一、类型丰富的行政执法活动应当由注重动态性、日常性的行政机关内部监督, 由此形成自主监督空间。进言之, 原执法监察的对象以行政机关公职人员的执行性事实行为为典型, 《行政监察法》第 18 条第 1 项所述“遵守和执行”, 就是指执行性事实行为, 即执行行政法律行为且不包含决定性内容的行为。另外, 由于执行性事实行为的不可诉性, 推导出执法监察保留于行政机关内部监督的合理性, 内部监督对外当然不具有可诉性, 而只能以申诉方式获得内部救济。

### (三) 原效能监察属于行政保留范畴

原效能监察, 是指行政监察机关为充分发挥效能, 对于本级政府部门及其公职人员、下级一级政府及其领导人员的行政决策、行政执行、行政效率、行政结果的监督监察<sup>[4]</sup>。其对应《行政监察法》第 1 条“提高行政效能”之目的。其中, 行政效能的概念诞生于行政学, 要求行政机关投入最少的行政资源达成最佳的行政目标, 符合最优资源配置要求。

从监督性质而言, 原效能监察也是行政机关的内部监督方式, 不宜被整合为国家监察这一外部监督方式。除前述同等理由之外, 原效能监察的特殊性决定了其在结构功能上更适合于行政机关内部监督,



其监督目的是为了提高公职人员的行政效率，以提升行政机关整体行政效能，也即培育行政机关的“内驱力”，与原执法监察所体现的“方向感”一起，在功能上为行政机关所保留，共同指向“行政”之目标。

从监督内容而言，原效能监察是对“效”监督，不宜由对“人”监察的监察机关负责。效能监察更是一种动态性、灵活性的行政内部监督，内含日常监察计划与专项监察任务。原效能监察在原则上是为满足行政基本原则之权责统一原则项下的行政效能原则，行政机关必须运用法律、法规赋予的执法手段管理其下辖经济、社会、文化事务，以确保政令有效、政令高效。这种灵活的效能特征，使效能监察能且只能纳入到行政机关内部监督之中。

事实上，原执法监察与原效能监察是行政机关为实现行政目的而统一的内部监督整体。在现有体制下国家已经将原效能监察排除出国家监察的范畴：2021年2月1日实施的《政府督察工作条例》第1条明确本条例“保障政令畅通，提高行政效能”的立法目的，更是在第5条第4项列明政府督察内容指向本级政府所属部门与下级政府的行政效能。本条例的核心目的就在于第1条末所言“健全行政监督制度”，因此未来可考虑将“督察”一词等同于行政内部监督，以形成“政治监察”与“行政督察”之概念分野。

质言之，原效能监察系对“效”监督，国家监察系对“人”监察，此处的“效”不同于“监督治理效能”，前者是行政机关内部效能，突出行政机关职权运行的内部性，而非后者所述广义范畴。如浙江省监察委员会在官网上提及“以数字化监督提升治理效能，着力打造公权力大数据监督应用”<sup>[5]</sup>，此处的“效能”就不可混淆为效能监察。进言之，原效能监察的对象以行政机关公职人员的内部行为为典型，同样地，由于内部行为的不可诉性，也能推导出原效能监察保留于行政机关内部监督的正当性，内部监督对外当然不具有可诉性，而只能通过申诉的方式获得救济。

#### (四) 原廉政监察不属于行政保留范畴

原廉政监察因其改革目的与内容而被整合入国家监察之中，不属于行政保留的范畴。已失效的《行政监察法》第18条第2项至第3项规定了廉政监察职能的表征，四项占二的比例反映了《行政监察法》对于廉政监察的重视。原廉政监察与改革后的政治监察存在一脉相承之理，除监察范围扩大外，都是指廉政目的之下监督、调查、处置以职务违法与职务犯罪为典型的腐败行为的职能活动，且必须被国家监察所整合。

从改革目的而言，《监察法》第3条微言大义地指出改革目的是“开展廉政建设和反腐败工作”，作为党和国家自我监督的政治机关，监察机关通过行使监察权以填补国家监督的间隙空白。以《监察法》为核心的监察法律体系，以原廉政监察作为内容是构建国家监察体系的必然要求。

从改革内容而言，改革后，监察委员会依法行使的监察权，不是行政监察、反贪反渎、预防腐败职能的简单叠加，而是在党直接领导下，代表党和国家对所有行使公权力的公职人员进行监督<sup>[6]</sup>。一元专责监察体制由此确立，充分整合了监察资源，通过异体监察的方式排除行政机关的不当牵涉，并通过中国共产党领导下的合署办公制解决法纪衔接问题。将改革内容一言以蔽之，即为预防、监督、治理公权力的腐败，这正是廉政监察的终极指向。

质言之，监察是对“人”监察，即对行使公权力的公职人员之监察，由于原廉政监察已经被解读为行政机关内部监督意义之下，为适应国家监察体系的独立需要，建议将《监察法》规范的监察称为“政治监察”，该“政治”是相对于行政法律性质而言的，反映监察机关的监察超越行政监察、且是一种以党的政治性为主导的综合性监察，以此充分体现“专责机关”这一定位；而不建议称之为“国家监察”，不然会使本词出现狭义与广义两大语境，不符合改革的历史语境，此外毕竟专责机关不是全责机关，国家监察视域之下被行政保留的自主空间仍然应当由原执法监察与原效能监察所占据，建议相应地称之为“行政督察”。



回到“监察全覆盖”总目标的理论纠偏之需求上，正确理解“监察事项全覆盖”一层的要义，是承继原廉政监察为政治监察、巩固行政保留成果的关键。监察机关的专责管辖事项包括两大事项，分别是《监察法》第11条第1项的“监督检查倡廉事项”与《监察法》第11条第2项的“调查反腐事项”，倡廉事项是核心，指向公职人员的德、行两方面，要求公职人员的政、权都廉洁。二者互为表里，相辅相成。监察机关对公职人员的监督检查范围比调查范围更广，反映了倡廉之责大于反腐之要，政治监察更应将重心转移至预防性倡廉事项之中。

目前，为有效落实倡廉的核心意义，许多地方监察机关都在努力探索廉政监督机制。如浙江省景宁畲族自治县在2022年4月的全县工作会议上将该县三个单位和乡镇评选为“景宁躺平者”，并由县纪委监委对涉事负责人约谈。又如山西省太原市万柏林区纪委监委协助区委制定《万柏林区支持干部改革创新合理容错实施细则》，开辟容错纠错空间，引导受处分干部自查自纠，避免违纪小错酿就违法大错。监察事项全覆盖，政治行为是对象，倡廉是核心，纠错是关键，懒政是盲点，将随着全国各地监察工作的深入与监察素质的提升而不断被肃清。而行政机关公职人员的一般违法行为，应当由行政机关进行督察。试举一案，公务员因在上班期间接孩子回家而受党纪处分与行政处分，该公务员的行为不属于执行性事实行为和内部行为，但仍系非典型意义的非政治行为，根据《行政机关公职人员处分条例》理应受到行政机关内部处分，而不必受到政务处分——公务员的接送行为既不涉及公权力的行使也不触及权力腐败问题，万不可施予政治监察，否则就易出现“啥都管”的怪象。

## 5. 结语

深化国家监察体制改革永远在路上，本文引入功能适当原则下的行政保留理论，将国家监察体制分为政治监察和行政督察，区别多样且明显(见表1)，各自的处置结果又可相应分为政务处分和(内部)处分(见表2)。未来的研究应当进一步明确政治监察的内容细则、进一步细致界定法律保留视域下政治行为的范畴，为国家监察体制深度内嵌于中国特色社会主义法律体系夯基固本。

**Table 1.** The comparison between political supervision and administrative supervision

**表 1.** 政治监察与行政督察之比较

	政治监察	行政督察(行政内部监督)	
对象	选任产生的公职人员	考任产生的公职人员	
价值	“廉”政	“行”政	
范畴	政治行为	典型：执行性事实行为	典型：内部行为
内容	廉政监察	执法监察	效能监察
比喻	“外引擎”	“方向感”	“内驱力”

**Table 2.** The comparison between administrative punishment and (internal) punishment

**表 2.** 政务处分与(内部)处分之比较

	政务处分	(内部)处分
主体	监察机关	公职人员的任免机关和单位
对象	公职人员	公职人员
适用情形	职务违法	违法
客体	政治监察(原廉政监察)	行政督察(原执法监察、原效能监察)

在二〇二二年的新年贺词中，习近平总书记再提“窑洞对”，再次强调党和国家的自我革命永远在路上、永远在脚下。一言以蔽之，引入域外行政保留理论，调适功能适当原则，坚持优化协同高效原则，界分监察与行政的范畴，才能合理构建集中统一、权威高效的中国特色社会主义国家监察体制，以此印证“监察全覆盖”的改革初心。

## 参考文献

- [1] 石艳红. “全覆盖”不是“啥都管” [J]. 中国纪检监察, 2018(14): 52-53.
- [2] 2021年换届的14个省区市实现巡视全覆盖[J]. 廉政瞭望, 2022(1): 11.
- [3] 门中敬. 行政保留研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2019.
- [4] 监察部法规司. 《中华人民共和国行政监察法》释义[M]. 北京: 中国方正出版社, 2010.
- [5] 浙江省纪委省监委网站. 以数字化监督提升治理效能 着力打造公权力大数据监督应用[EB/OL]. [https://www.zjsjw.gov.cn/toutiao/202203/t20220330\\_5846627.shtml](https://www.zjsjw.gov.cn/toutiao/202203/t20220330_5846627.shtml), 2022-03-30.
- [6] 中央纪委国家监委法规室. 《中华人民共和国监察法》释义[M]. 北京: 中国方正出版社, 2018: 202.