

我国监察对象的完善

陆夏勤

宁波大学, 浙江 宁波
Email: lawyerhenry@163.com

收稿日期: 2021年4月9日; 录用日期: 2021年4月23日; 发布日期: 2021年5月14日

摘要

2018年全新的《国家监察法》的出台, 取代了《行政监察法》, 监督对象也从仅涵盖政府内部公职人员转变为所有行使公权力的公职人员, 要求实现监察全覆盖。然而, 在监察过程中, 监察委对“全覆盖”的理解出现了偏差, 未充分考虑我国的实践情况、监察成本等因素。监察委目前存在任务太多、目标太大、贪大求全的问题, 这使得监察委并未实现初始设立的目的, 没有达到本身应有的震慑效应。本文尝试通过梳理学者对监察对象的识别标准分析, 界定我国的监察对象的范围, 理解“全覆盖”之目的。同时, 针对实践出现的问题从我国古代官吏分流管理中汲取经验, 结合我国当代人事管理制度特点作出思考, 提出对监察委的监察对象完善的方案, 实现有效监察。

关键词

监察对象, 公权力, 官吏分途

Perfection of Supervision Object in China

Xiaqin Lu

Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: lawyerhenry@163.com

Received: Apr. 9th, 2021; accepted: Apr. 23rd, 2021; published: May 14th, 2021

Abstract

In 2018, the introduction of the new national supervision law replaced the administrative supervision law, and the supervision object also changed from only covering public officials within the government to all public officials exercising public power, requiring full coverage of supervision.

However, in the process of supervision, the understanding of “full coverage” by the Supervisory Commission has deviated, and the factors such as China’s practice and supervision cost have not been fully considered. At present, there are too many tasks, too big goals and greedy perfection in the supervisory committee, which makes the supervisory committee not achieve its original purpose and its deterrent effect. This paper attempts to define the scope of China’s supervision objects and understand the purpose of “full coverage” by combing scholars’ analysis of the identification standards of supervision objects. At the same time, in view of the problems in practice, we should learn from the experience of the ancient Chinese officials’ diversion management, combine with the characteristics of our contemporary personnel management system to make thinking, and put forward a perfect plan for the supervision object of the supervision committee, so as to realize effective supervision.

Keywords

Object of Supervision, Public Power, Separation of Officials from Local Staff

Copyright © 2021 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. 问题的提出

2018年3月,《国家监察法》(以下简称《监察法》)出台,《行政监察法》在监督对象上仅涵盖国家行政机关及其公务员、国家行政机关任命的其他人员,未将立法机关、司法机关等其他行使公权力的公职人员纳入,《监察法》弥补了这一监督空白和盲区。监察全覆盖作为《监察法》的重要目的,是监察体制改革的关键词。按照《监察法》的规定,监察委员会对党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、人民团体和民主党派、工商联机关工作人员,国有企事业单位管理人员以及其他履行公职的人员依法实施监察,也就是实现对公职人员监察的全面覆盖。

随着监察委监察工作的展开,关于监察对象界定的问题也随之显现。根据杨晓渡在人民日报的发言,最高人民检察院的反贪总局和全国人民检察院的反贪系统加入国家监察委以后,中央纪委监察委机关和地方纪委的监察委机关总共增加了10%的人员。然而,监察机关的工作对象在实践中却增加了200%以上,北京、四川等地甚至增长了三到四倍[1]。监察委的资源是有限的,监察人员的数量、能力也是有限的,如何利用有限资源达到既打老虎,又打苍蝇,惩治并预防腐败的监察任务是《监察法》实施以来,监察委遇到的主要问题。各地监察委在监察工作中,片面理解“全覆盖”这一立法目的,什么人都要管,贪大求全,一味追求“拍苍蝇”以此通过人事考核的现象比比皆是。这些都偏离了监察委设立的初衷,反而使“监察全覆盖”失去了本身应有的震慑效应。

唯物辩证法告诉我们,抓住主要矛盾就抓住了问题的关键。因此,面对数量巨大的监察对象,各级纪检监察机关都要突出各自监督重点[2],监察委在工作中,如果不分主次、轻重地“眉毛胡子一把抓”,就可能谁也抓不住、管不好。纵观中国古代封建社会监察机关所监察的人员范围,大体有品级的官员均被列为监察对象。准确把握领导干部这个“关键少数”,将有限的监督力量集中在真正该监督、需要监督的对象,实现有效监督和精准监督,提高监察工作的社会影响,才能有效推进监察委的设立初衷实现。

2. 监察对象的现状

《监察法》有效实施的前提是明确国家监察对象。通过《监察法》以前,三省市在2016年底监察改

革试点中的监察实践并未充分展开,因此《监察法》发挥了“宜粗不宜细”的立法智慧,采用原则性立法模式。随着监察工作的展开,监察机关对于监察对象的界定,出现了理论上规范供给不足的窘境和实践中界定对象泛化的问题。

(一) 理论上的困境

《监察法》存在第3条和第15条法条之间关系不明、相关概念内涵不清、缺乏系统、一致且可操作性的监察对象具体认定标准及与其他法律规定的衔接不畅等问题。这些直接导致监察机关不能准确认定监察对象,存在“遗漏”“错列”及“无限扩充”之嫌[3]。

针对监察对象的认定,学者从学理上进行多角度分析,提出不同的观点和认定标准。刘思涵和常保国提出以“人”的职务与职位和“钱”的出资与管制四个要件,划分监察对象的不同类型,并提出对监察对象“没有行为不监管,凡有资金必监管”的判定标准[4]。张天虹和张帆则从《监察法》与《刑法》的衔接角度,提出确定监察对象有三大标准——“公权力”标准、“身份”标准、“公务”标准,应以“公务”为标准最佳[5]。秦涛和张旭东则以国家职能实现的不同方式,结合监察权的作用限度,得出监察对象的认定应当采取两种标准:其一,对承担统治管理职能的人员,应全部纳入监察范围;其二,对国有企业、公办事业单位的人员,应以“国有资产接触和职务”标准,将负有直接管理责任的人员,以及监督监管国有资产的人员纳入监察范围[6]。刘用军学者从《监察法》中关于监察对象的规定和分则中的规定不一致出发,分析分则中公权力和公职人员身份是可以分离的,即包含两种情形:行使公权力且有公职人员身份,行使公权力但无公职人员身份,后一种情形即《监察法》第15条第6款的“有关人员”[7]。裘树祥和黄一宸提出对于监察对象应当将行使公权力作为认定国家监察对象的核心依据,同时辅以财政供养的标准认定[8]。谭宗泽教授专著针对监察对象指出国家监察的对象是所有行使公权力的公职人员,建议以公权、公职、公务、公财这四个要素为识别标准来识别监察对象,具体判断一个人是否属于国家监察的对象[9]。

根据学者对监察对象的不断研究,对于监察对象范围的确定逐渐达成共识,监察对象的内涵也逐渐清晰化。

(二) 实践中的困境

《监察法》提出对实现行使公权力公职人员的监督全覆盖的任务,各地的监察对象明显增加。根据中央纪委国家监委网站的数据显示,改革后,北京市监察对象达到99.7万人,较改革前增加78.7万人;山西省监察对象达到131.5万人,较改革前增加53万人;浙江省监察对象达到70.1万人,较改革前增加31.8万人。对于全社会14亿人来说,扩展后监察对象数量属于少数,但着眼于我国反腐败模式和治理模式,我国的监察资源是有限的,而当前的监察任务是繁重的。

从六类行使公权力的公职人员中的公务员和参照公务员管理的人员来看,其数量针对监察委这一机构的总体人数来说就已经非常庞大。根据国家统计局统计的数据,2008年政府机关人员1328万,事业单位人员2618万,财政供养人员合计为3946万人,占总人口的比重为2.97%,比值为1:34。2008年以后,国家统计局再没有对财政供养人员总数进行过统计,但据相关数据推算,目前我国财政供养人员约5000万人,官民比达1:26。监察委员会仅作为一个政治机构,根本不能完全监察到所有监察对象,不能监察到方方面面。

习近平在十八大中央委员会上提出,要坚定不移“打虎”、“拍蝇”、“猎狐”,坚定不移反对腐败,坚持不懈反对和克服形式主义、官僚主义。监察委收到举报线索数以万计,监察委通过举报等线索,深化整治形式主义、官僚主义,取得了明显的反腐成绩。然而,监察委对监察对象的调查启动,并不以刑事立案为前提,多通过群众举报提供线索开启询问。依靠普通民众的举报,以此来监察到所有的行使公权力的公职人员属实困难。普通民众和监察对象之间具有地位差距,掌握的信息存在巨大的悬殊,不

易感知到监察对象的异化,掌握证据线索也较难。况且,监察委每天收到的举报线索真假难辨、鱼龙混杂,依靠这些线索进行“小三式执法”、“选择性执法”,并不能有效利用监察资源的力量。需要注意的是,国家监察委工作中,打老虎和拍苍蝇的社会影响和社会效益不能一概而论。监察委内部年终考核方式中是否有案件数量达标要求,我们不得而知。关注国家监察委和各地监察委的工作通报,我们可以明显看出国家监察委工作过程中偏重于关注“拍苍蝇”,关注“苍蝇”的八项精神违规问题。在不能完全监督到所有监察对象的情况下,监察委力不从心,存在选择性执法的现象。

这些的本质都源于监察机关并没有准确认识把握“全覆盖”与“抓重点”的关系,没有认识到抓住“关键少数”是党风廉政建设机枢所在,也是反腐败工作要害所在。有限的反腐败资源利用最大化的前提下,如何减少监察成本,提高监察效能是实践中亟需解决的问题。

3. 中国人事制度中的官吏分途

着眼于我国的国家治理的基本结构,不难发现,古代中国官吏分途的这一制度安排在当代中国官僚体制中仍然具有延续性和传承性。作为历史遗产的官吏分途制度以不同的形式、在不同程度上存在于当代中国的官僚制度之中^[10]。官吏分途作为古代中国国家治理的人事制度安排,可以有效解决我国《监察法》实施过程中对于监察对象存在的问题,可以提供完善经验。实际上,2019年《公务员法》修订,实行职级职务并行制度、行政处分制度等都是针对《监察法》的实施过程中有效监察等问题的回应。

(一) 官吏分途的内涵

“官吏分途”,这一中国官僚体制的人事制度,始于魏晋南北朝时期建立。官吏关系从秦汉时期的官吏相通,转变为官吏分化,明清阶段又演变为官吏分明且吏役合流,官吏役实行分类管理。在官吏分途的人事制度建立以来,可以看到历代“官”、“吏”之间具有明显区别和界限,实行区别化管理。楼劲在分析官吏关系时,指出官吏的区别主要有五点:一是职能上,“官”有行政决定权,“吏”基本上没有行政决定权,只是辅助官员,执行决定,落实决策;二是任用上,官由中央选任,吏一般由官任用;三是等级上,官有品阶,吏无流品;四是待遇上,官由中央财政供养,吏则收入低下;五是流动上,官来自全国各地,任期短暂且须回避,吏则大多来自本地,且世代相传。官吏两个群体分离,需要遵循完全不同的人事制度安排,官吏分途这一古代中国官僚人事制度随之建立。官员直接控制吏员,朝廷通过直接控制官员达成对吏员的宏观控制,这是历代官、吏体制的根本安排^[11]。

进入新中国后,“官吏之分”、“官吏”这些词汇逐渐不再使用。当代的所有公务人员都纳入统一序列。然而,当今时代虽然不存在严格意义上的官吏分途,但与官吏分途所呈现的流动性与地缘性差异相似的层级分流仍然存在^[12]。部分主要官员向上一级或下一级行政区域的流动,类似于历史上不断流动的“官”,而大部分基层官僚因晋升空间有限,在当地行政区域长期稳定下来,来自外部区域的大多人也会在该行政区域,融入当地,成为类似古代的“吏”。当今基层政府的公职人员队伍设置在很大程度上仍然体现有官吏分途的特点。基层公务员的流动,存在严重的地域约束,其流动态势表现为“吏”的特点,即各级基层公务员的职业生涯局限在特定的地域空间边界内。一般来说,官员的空间流动通常发生在本行政区域中官僚体制内居最高位置的部门,如县政府,特别是部门中最高职位上的官员。可以说,政府各机构内部的办事人员更多的显示出“吏”阶层的特点,地位与“吏”无甚大的区别。

(二) 官吏分途的延续

在层级分流的情况下,官僚体制内还存在“官吏相对谱系”的特征。在当代中国官僚体制中,政府机构中,干部有着“官”与“吏的双重身份”^[11]。对某一特定行政层级的官员,其上层的官员的空间流动性更像是“流动的官”,而其下层的官员则更像“固守的吏”^[12]。官与吏的角色随着官僚体制不同层级的变化而转化,主要关注地方治理精英群体的流动问题,表现为层级间的官吏相对谱系,具有层层庇

护的倾向。

随着服务行政理念的深入，在当代中国，国家在各个领域提供公共服务，实现行政管理。刘建军、马彦银在周雪光的“官吏分途”、“层级分流”的基础之上，补充提出将当代中国政府的人事制度界定为“群体三分”，即官僚群体(公务员群体)、派生群体(事业编群体)和雇佣群体(市场化的辅助群体)的三分。官僚群体和派生群体接近古代的“官”，雇佣群体更接近古代的“吏”。然而，受制于“小政府、大社会”编制原则的约束下，官僚群体和派生群体的数量基本上是一个常量，而雇佣群体则是一个变量，数量有增无减。一方面，进入层级分流的极少数干部群体是地方发展和基层治理的引领者和决策者；另一方面，雇佣群体的规模和数量则是社会稳定、政策落实、强化国家与社会交接和贯通的决定性因素[13]。雇佣群体虽然离权力中心最远，然而党的主张，精英群体作出的公共决策，需要依靠雇佣群体才能真正将公共政策落实到每家每户。雇佣群体在承担公共任务时，在一定程度上也会行使公权力，需要予以监督。雇佣群体违法乱纪的行为，腐蚀者国家基层治理的合法性，会使人们因其产生一种绝对性的整体负面评价。

在现代国家的治理过程中，中央政府将各类地方事务“发包”给地方政府，国家权力向基层社会的延伸和强化，简权放政，给与地方极大的自治权，基层干部的作用日益突出。然而，在当代中国，基层干部在执行上级政策过程中的变通、偏离和共谋等各种策略行为是中国国家治理的一个突出特点[14]。官吏分途制度下，“流动的官”，“固定的吏”这种局面，又导致了严重的信息不对称。即使在数目字管理技术高度发达的今天，信息的不完备性、不对称性、模糊性都会使得所谓的信息技术能力大打折扣。在政府组织内部，由于信息不对称、环境不确定等原因，决策者往往无法做出正确的决策，实现行政管理目标。因此官虽具有决策权，然而吏的稳定性和地方性使得他们占据信息优势、地方优势，可以在相当程度上操纵实质性的权力。在官吏分途的背景下，吏垄断信息，影响决策执行，更容易腐败。

近年来关于基层政府行为的研究指出了基层干部在国家治理中是至关重要的角色，“吏”这一群体也是监察控制中的重要因素。各地官员，以完成自上而下的指令，获得相应的工资、待遇的激励为首要目标。“官吏分途”及其变异和延续的这一制度，使得中央政府在人事管理和监察控制上，有着自上而下等级体制的强大动员机制。现有监察制度下，基于吏在国家治理中的地位，善用官的政绩考核，以及官与吏互为依存，互为钳制的关系，通过利用“官管吏”这一层级治理结构，可有效减少监察成本，实现有效监察。

4. 官吏分途的经验借鉴

官与吏在同一个官僚机构中并存共生，有着上下级的关系。从官吏分途的制度安排入手来观察这一机制的实际运行，我们可以注意到这样一个结构性特点：身处官僚体制内部的官员对于自上而下的动员最为敏感，因为他们的录用、任命、流动、晋升都受制于中央(或上级)政府的考核奖惩。在国家官僚体制中，某一层级主要官员的流动、晋升由上一级或隔级领导部门考核决定。然而上层职位的稀缺性导致许多基层干部并不能获取晋升的机会，“吏”又与地方利益有着千丝万缕的联系，因此与来自中央政府的指令总是若即若离的关系。2018年《公务员法》修改，实行职务职级并行制度，目的就是基于官吏分途的影响下，在名望、工资、待遇等方面平衡职位获取者和职位晋升无望者的关系，消除“官吏分途”的负面影响。

跨行政区域的官员流动率极低，绝大多数官员在所在县或市的行政区域边界内度过他们的职业生涯。相应的，在某一层级，能够获得晋升的领导干部——“官”数量相对于基层干部——“吏”极少。监察体制改革，监察全覆盖目标的确立下，监察对象的数量急剧增长，导致监察的相关信息成本急剧增大。上文提及到监察对象和监察委工作人员比例上，监察力量都非常有限。反腐败的需求和监察成本的紧张

关系为监察机关突破地域性约束和监察成本的约束，寻求监察对象的完善方案提供了动力。基于“官吏分途”的经验，关于监察对象的完善笔者认为有以下两点可循建议供参考。

第一，发挥“官”的信息集合作用。现代监察委工作流程中纪委监委利用互联网自媒体平台所载的相关信息来发现线索，纠举贪腐。然而，仅2019年全国纪检监察机关就共接受信访举报329.4万件次，处置问题线索170.5万件，群众举报线索数量庞杂且真假难辨，需要耗费大量的处理辨别信息真伪成本。如何有效收集有效监察信息是监察资源有效利用的关键。2018年的《公务员法》修改，公务员分为两大类，一类属于综合管理类公职人员，多为“官”，一类属于执法类和技术类公职人员，多为“吏”，将政治与技术相分离。各级地方“官”基于本地情况对中央政策灵活变化，处理政务。层级分流和“官吏相对谱系”的特征下，官吏关系自下而上的连续谱系犬牙交错、层层交融，造就了地域层级内部高密度的社会关系，影响了信息分部和加工。监察制度的有效发挥，需要繁重的信息采集、加工、辨别，官在了解地方情况作出决策的过程中，对于“吏”的信息有一定的掌握。“吏”的管理权归属“官”，其工作行为直接受到“官”的指导和监管，能有效控制信息，大大降低了监察委监察的信息成本，规避了监察处理相关信息不对称、辨别困难等导致的一些问题。

第二，发挥官管吏的作用，增加官的监察责任。随着监察对象的全覆盖目标提出，监察对象大幅度增加。仅以治安警察为例，2016年广东省的正式警察数量就有17万人，警务辅助力量17万人，相比较广东省监察委的监察人员，监察负荷相当沉重。2019年，全国纪检监察机关的共接受信访举报329.4万件次，处置问题线索170.5万件，谈话函询37.7万件次，立案61.9万件，处分58.7万人。从2019年全国纪检监察机关的立案数和处分人数也可看出，监察机关面临着严重的工作负荷。

在任何时候反腐败有所聚焦，被证明为是实践当中一个有效的做法。党的十八届五中全会再次强调要落实党风廉政建设主体责任和监督责任，强化权力运行制约和监督。领导责任，本质上是向下级层层传导上级的责任压力。而主体责任是在“全面领导责任”的基础上，树立能动的主体意识，积极推动和执行相关工作，带头领导，自我约束，以身作则，率先垂范，推动全国上下的党风廉政建设工作。

在基层治理中，“官”与“吏”的合谋问题如何解决？激励机制、晋升机制与官员的动机相联系。各地官员异地任职和频繁流动的人事制度意味着，他们关心的主要是来自上面的指令。在激励设置和晋升设置上，自上而下的分配监察责任，通过层层分配压力，“官”自然不会懈于控制“吏”，“官”与“吏”合谋的问题也随之解决，并且“官”会以保持内部公职人员的整体廉洁性为首要目标。晋升机制和仕途前景激励，使得官管吏在监察制度上能有效发挥作用，发挥自上而下的权威的向心力作用。

着眼于官吏分途的大的历史脉络为我们在监察对象的问题上，提供了新的视野。监察委在官管吏的基础上，需要重点完善对高级干部、各级主要领导干部监督制度和领导班子内部监督制度，推动上级“一把手”抓好下级“一把手”，强化上级机关对下级的监督，着力破解对“一把手”监督和监督“官吏”难题。

5. 结语

国家监察体制改革后，纪检监察监督对象大幅增加，迫切需要派驻机构正确把握监督全覆盖与监督“关键少数”的关系。抓住“关键少数”是党风廉政建设机枢所在，也是反腐败工作要害所在。通过盯住“关键少数”，推动各级机关落实主体责任，带动和促进整个治理体系更好地运转起来，发挥“头雁效应”，从而真正解决监察“全覆盖”的问题，完成有效监察。通过官吏分途背景下的官管吏机制的有效行使，监察委盯紧公权力运行各个环节，管好关键人、管到关键处，加强对一把手的监督，增强监督实效，以点带面提升监督全覆盖质量，实现监察有效性和监察全覆盖。

参考文献

- [1] 杨晓渡. 杨晓渡. 监察委没有太多扩权不是超级权力机构[N]. 中国青年报, 2018-03-05.
- [2] 石艳红. “全覆盖”不是“啥都管” [J]. 中国纪检监察, 2018(14): 52-53.
- [3] 宗婷婷, 王敬波. 国家监察对象的认定标准: 核心要素、理论架构与适用场域[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2019, 23(4): 98-106.
- [4] 常保国, 刘思涵. 《监察法》中监察对象范围的认定标准[J]. 公共治理, 2019(7): 64-67.
- [5] 张天虹, 张帆. 《监察法》《刑法》衔接视域下监察对象的界定[J]. 中共山西省委党校学报, 2019, 42(5): 80-83.
- [6] 秦涛, 张旭东. 国家监察对象的认定: 以监察权为进路的分析[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2019, 23(5): 111-117.
- [7] 刘用军. 论民主党派中行使公权力的公职人员范围——以监察法之监察对象为视角[J]. 湖北警官学院学报, 2019, 32(2): 27-34.
- [8] 裘树祥, 黄一宸. 国家监察对象认定标准研究[J]. 中国刑警学院学报, 2018(3): 70-77.
- [9] 谭宗泽. 论国家监察对象的识别标准[J]. 政治与法律, 2019(2): 66-77.
- [10] 周雪光. 行政发包的组织边界——兼论“官吏分途”与“层级分流”现象[J]. 社会, 2016(1): 34-64.
- [11] 楼劲. “官吏之别”及“官吏关系”的若干历史问题[J]. 社会, 2016(1): 65-75.
- [12] 周黎安. 行政发包的组织边界——兼论“官吏分途”与“层级分流”现象[J]. 社会, 2016(1): 34-64.
- [13] 刘建军, 马彦银. 从“官吏分途”到“群体三分”: 中国地方治理的人事结构转换及其政治效应对周雪光《从“官吏分途”到“层级分流”: 帝国逻辑下的中国官僚人事制度》一文的一个补充[J]. 社会, 2016(1): 76-98.
- [14] 孙立平, 郭于华. 软硬兼施: 正式权力非正式运作的过程分析——华北b镇收粮的个案研究[J]. 清华社会学评论, 2000(1): 21-46.