

从行政监察法到国家监察法的三大定位变化

邓联繁 湖南商学院教授、湖南省廉政建设协同创新中心主任

今年的《全国人民代表大会常务委员会工作报告》在部署“今后一年的主要任务”时，将第一部分“以良法促进发展、保证善治”的第一个要点确定为：“贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署，将行政监察法修改为国家监察法，为构建集中统一、权威高效的国家监察体系提供法治保障。”这充分表明将行政监察法修改为国家监察法在今后一年立法中的极端重要性与优先性。应该看到，将行政监察法修改为国家监察法，不只是法律名称的改变，还涉及法律定位的改变。换言之，不只是形式上的称呼改变，还涉及法律内容、法律实质、法律属性的改变。

从关于监察的特别法到一般法

一般法与特别法的区别，体现在适用时间、空间、对象以及立法事项等方面，前者是普遍性的，后者则是特定的。如，证券投资基金法与证券法、高等教育法与教育法，就是特别法与一般法的关系。按照行政监察法的规定，监察机关属于人民政府的组成部分，监察对象主要是行政机关及其工作人员。而按照国家监察体制改革的要求，新成立的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。显然，从行政监察法到国家监察法，扩大了适用范围，是从特别法到一般法的变化。

从特别法的行政监察法到一般法的国家监察法，契合监察监督制度的基本原理与发展实践。就基本原理而言，权力导致腐败，所有机关、岗位的权力都需要受到监察监督，监察监督对象不能局限于行使行政权力的行政机关及其工作人员。就发展实践而言，在全面依法治国、全面从严治党的进程中，党中央着力推进反腐败全覆盖、巡视监督全覆盖、派驻监督全覆盖，做到了无禁区、无死角、无空白，成效显著。在党内监督实现全覆盖的背景下，将行政监察体制改革为国家监察体制，将行政监察法修改为国家监察法，实现对行使公权力的公职人员监察全覆盖，于是成为必然，有利于增强监察制度的独立性与权威性，促进全面扎紧制度之笼。

从具有反腐败功能的行政法到“反腐败国家立法”

中国特色社会主义法律体系，是以宪法为统帅，以法律为主干，以行政法规、地方性法规为重要组成部分，由宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部门组成的有机统一整体。在全国人大官网的“中国法律法规信息库”中，行政监察法属于“行政法”这一法律部门。修改后的国家监察法，不限于行政机关，显然不再属于行政法的范畴，而是“反腐败国家立法”的重要里程碑。

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：“加快推进反腐败国家立法，完善惩治和预防腐败体系，形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，坚决遏制和预防腐败现象。”行政监察法第十八条规定：“监察机关对监察对象执法、廉政、效能情况进行监察”。可见，行政监察法具有反腐败功能，无疑属于重要的反腐败法律，但其并非聚焦反腐败、专责反腐败的法律，表现在廉政监察只是其规定的三大监察内容之一。《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》指出，试点地区监察委员会“履行监督、调查、处置职责，监督检查公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况，调查涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输

送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪行为并作出处置决定,对涉嫌职务犯罪的,移送检察机关依法提起公诉。”这表明国家监察聚焦反腐倡廉,监察内容更加精准与专一。由此不难理解,王岐山同志 2017 年 1 月 6 日在十八届中央纪委七次全会上的工作报告中指出:“国家监察委员会就是国家反腐败机构,制定国家监察法实质是推进反腐败国家立法。”

中共中央办公厅印发的《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》指出,深化国家监察体制改革的目标,是建立党统一领导下的国家反腐败工作机构。2017 年 1 月 9 日下午,在国务院新闻办举行的十八届中央纪委七次全会精神新闻发布会上,监察部副部长肖培提到,习近平总书记给监察委员会一个鲜明而准确的定位,就是它是中国的反腐败机构;中央纪委副书记吴玉良面对路透社记者关于“中国为什么还没有制定一个反腐败法”时,以制定出台国家监察法予以回答。以上信息表明,监察体制改革与国家监察法的焦点在于反腐败。行政监察法具有反腐败功能,但其首要标签是行政法而非反腐败法律。国家监察法则不是行政法,其首要标签是反腐败国家立法,是推进反腐败国家立法的重要成果。

从全国人大常委会通过的“其他法律”到全国人大通过的“基本法律”

根据宪法第六十二条第三款、第六十七条第二款和《立法法》第七条规定,全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律;全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律,在全国人民代表大会闭会期间,对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改,但是不得同该法律的基本原则相抵触。这些规定表明,法律依制定主体的不同,有基本法律和非基本法律之分,两者的效力也有所不同。

行政监察法 1997 年 5 月 9 日由第八届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过,2010 年 6 月 25 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议对之进行了修改,说明行政监察法不是基本法律。王岐山同志在十八届中央纪委七次全会上的工作报告中指出:“为十三届全国人大一次会议审议通过国家监察法、设立国家监察委员会、产生国家监察委员会组成人员,做好组织机构、干部人事、法律法规准备”,表明国家监察法是基本法律。之所以要由全国人大而不是全国人大常委会审议通过国家监察法,是因为监察体制改革是重大政治改革,国家监察法涉及国家监察委员会这一新的国家机构。之前的行政监察机关属于人民政府序列,对本级人民政府和上一级监察机关负责并报告工作;在国家监察体制下,监察委员会则由人民代表大会产生,监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责,并接受监督。因此,国家监察法需要全国人民代表大会审议通过,从而为设立全新的监察委员会提供符合宪法要求的法律依据。