

# 一、中共推動監察體制改革試點之意涵及影響

開南大學公共事務管理學系張執中副教授主稿

- 中共於北京、山西、浙江推動監察體制改革試點，將監察機關由政府下屬部門提升至平行位階，中共視之為反腐工作力量的整合，以及「事關全域的重大政治改革」。
- 試點成效與進度將影響「行政監察法」的修訂及「十九大」是否修憲；另試點成果若向上提升，對中共政府結構及政治影響，值予關注。

今(2016)年11月7日，中共中央辦公廳發布「關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點方案」(以下稱為「試點方案」)，此試點內容提到將由北京市、山西省、浙江省人大選出監察委員會，將過去僅作為政府下屬部門的監察機關提升到與政府、檢察院、法院並列的地位，引發外界關注(中共中央紀委監察部網站，2016.11.7)。若未來將試點成果提升至中央層級，設立「國家監察委員會」，由「全國人大」選舉產生，使現行人大制度下的一府二院，轉變為一府一委兩院，不但提升紀檢監察部門位階，也實現紀檢監察職能對中國大陸的「全覆蓋」。

## (一) 中國大陸監察體制現況

中國大陸紀檢與監察制度自1993年合署辦公後，兩套制度是結合在一起運作，但在理論上紀檢與監察制度是分立的。在黨國體制下，雖然公職人員具黨員身份比例高，受黨的紀律約束，惟政府的公職人員包含黨員與非黨員，也都必須要有相應的監督機構。只是現行的中國大陸「行政監察法」自1997年制訂、2010年修訂以來，監察部門的監察對象僅限於行政機關工作人員，而無法涵蓋2006年「公務員法」所列的其他6類工作人員(中共、人大、政協、審判、檢察與民主黨派)。中國政法大學副校長馬懷德於今年

7月在中共中央黨校刊物「學習時報」發文，指出中國大陸現行「行政監察法」存在定位不準、監察對象範圍過窄等問題。雖然中國大陸「憲法」對國務院的監察工作表述為「監察」而非「行政監察」，但「行政監察法」將監察主體定位為行政監察機關，將監察對象確定為國家行政機關及其公務員、國家行政機關任命的其他人員，與「公務員法」的調整範圍不銜接，存在監督盲區（學習時報，2016.7.14）。

回顧2010年「行政監察法」修訂過程中，時任中國大陸監察部部長馬馭針對上述問題說明，認為在現有監察體制不變的情況下，應當維持現有的行政監察對象範圍，不宜將公務員法規定的其他6類機關及其公務員納入（新華網，2010.2.24）。因此最終針對監察範圍問題，僅在附則增加一條，將「法律、法規授權的具有公共事務管理職能的組織及其從事公務的人員和國家行政機關依法委託從事公共事務管理活動的組織及其從事公務的人員」（例如「城管」）納入監察對象，但仍不包含前述6類公務人員（中國人大網，2010.3.15）。對此，馬懷德在前述文章中也提出建議，包括：將「行政監察法」更名為「國家監察法」；中央設立「國家監察委員會」、地方設置各級監察委員會，向人大負責；整合現有監督機構和監督力量；國家監察機關實行垂直領導體制；實現監察全覆蓋等（學習時報，2016.7.14）。

## （二）監察體制頂層設計

習近平今年1月在第十八屆中紀委第六次全體會議講話中，就提到「要完善監督制度，做好監督體系頂層設計，既加強黨的自我監督，又加強對國家機器的監督。要健全國家監察組織架構，形成全面覆蓋國家機關及其公務員的國家監察體系」（新華網，2016.1.12）。今年10月，中共「十八屆六中全會」公報中也提出「各級黨委應當支持和保證同級人大、政府、監察機關、司法機關等對國家機關及公職人員依法進行監督」，首度將監察機關與人大、政府、司法機關等單位並列（新華網，2016.10.27）。隨後11月7日「試點方案」的公布，透露出中央改革監察體制的訊號，其重點包括：1. 部署在3省市設立各級監察委員會，從體制機制、制度建設上先行先試、

探索實踐；2.國家監察體制改革是事關全域的重大政治改革，目標是建立黨統一領導下的國家反腐敗工作機構，實現對行使公權力的公職人員監察全面覆蓋；3.中央成立深化監察體制改革試點工作領導小組，對試點工作進行指導、協調和服務；4.試點地區成立深化監察體制改革試點工作小組，由省（市）委書記擔任組長（中共中央紀委監察部網站，2016.11.7）。

深化監察體制改革試點工作領導小組由中紀委書記王岐山擔任組長，王岐山 11 月 25 日調研試點工作後，提出監察委員會實質上是反腐敗機構，監察體制改革的任務是加強黨對反腐敗工作的統一領導，整合行政監察、預防腐敗和檢察機關查處貪污賄賂、失職瀆職以及預防職務犯罪等工作力量；成立監察委員會作為監督執法機關與紀委合署辦公，實現對所有行使公權力的公職人員監察全覆蓋（新華網，2016.11.25）。這也說明監察體制改革是反腐工作的延伸，中共中央決定填補既有監察體制的盲區，將黨員到非黨員幹部的權力都關進籠子裡。不過，當中央決定將所有公務員都納入監察範圍，連帶得處理相關監察法規的立法目的與工作原則、監察機構編制、設置等一系列複雜問題，必須藉由試點累積經驗。

### （三）京晉浙監察體制改革試點

此次試點選擇北京、山西、浙江，除地理位置屬性差異外，還具有幾個可能性，包括北京作為政治中心，可以就近掌控試點成果；而浙江屬沿海發達區域、山西則為中部省分可相互對比。再者，浙江省委書記夏寶龍與甫接任之山西省委書記駱惠寧也被視為習近平人馬，從前述王岐山講話中提到 3 省市先試先行，充分體現「中央的信任」亦可看出。不過，從目前的資訊來看，本次試點基本上是「十八屆六中全會」後所決定，過往亦無相關試點資訊；而試點省市自 11 月至今所發出的訊息，都是首次召開深化監察體制改革試點工作小組會議，主要內容僅強調不辜負中央的重託，仍無具體試點規劃（中共中央紀委監察部網站，2016.11.16、2016.12.7、2016.12.10）。

如前所述，監察體制改革主要涉及立法與編制。12 月 19 日，「全國人大」常委會第 25 次會議，審議「全國人民代表大會常務委員會關於在

北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點工作的決定（草案）」。「全國人大」常委會副委員長李建國關於草案的說明中，也首次透露相關組織整併內容。為了在試點地區建立集中統一、權威高效的監察體制，草案規定「在北京市、山西省、浙江省及所轄縣、市、市轄區設立監察委員會，行使監察職權。將試點地區人民政府的監察廳（局）、預防腐敗局及人民檢察院查處貪污賄賂、失職瀆職以及預防職務犯罪等部門的相關職能整合至監察委員會」（中國新聞網，2016.12.19）。

中國大陸的反腐機構除前述紀檢監察部門合署辦公，還有負責刑事偵查的最高人民檢察院反貪污賄賂總局、瀆職侵權檢察廳、職務犯罪預防廳，另外尚有負責審計的審計署。長期以來，紀檢監察與檢察機關自偵部門的合併，在理論界早已爭論多年（新京報網，2016.11.8）。依據試點草案之規劃，未來可能將國務院監察部、國家預防腐敗局，以及具有刑事偵查權的反貪污賄賂總局、瀆職侵權檢察廳、職務犯罪預防廳，審計署等納入國家監察委員會。不過，這也代表必須拿走國務院與最高檢察院的偵察部門。就如同國務院進行大部制改革，不僅僅是部門的減少與合併，當中對於合併的對象與順序、內部整合、人員精簡，都挑戰既有的部門利益。能否快速整合，端賴「習核心」的意志能否體現。也因此王岐山在調研的講話中，特別提到先完成檢察機關反貪等部門的轉隸，確保思想不亂、工作不斷、隊伍不散，推動人員融合和工作流程磨合。

#### （四）結語

展望未來發展，重點在三地試點的成效與監察委人事布局（例如12月25日，「全國人大」常委會決定任命中紀委副書記楊曉渡為監察部部長）（新華網，2016.12.25），以及「行政監察法」的修訂，試點的進度也可能影響「十九大」是否提出修憲的日程。習近平為確保實現「四個全面」，必須在「十九大」掌控組織與路線，當中的核心角色是中紀委，深化監察體制改革試點工作領導小組組長的角色，也增添王岐山留任常委的可能性。

監察委員會的設立，重點在改變現行紀檢監察的雙重領導體制，提升

至與政府平行的位階，向人大負責。同時整合相關部門，實現紀檢監察對公務隊伍的「全覆蓋」，也讓習近平「從嚴治黨」朝「從嚴治國」發展。不能忽略的是，中共為維護政治穩定，不斷強化現有反腐體制，而「黨的領導」與「黨管幹部」也在中共主導反腐與整合紀檢監察機構過程中得到充分體現。不過，中共在整風反腐風潮下，官員「非自然死亡」比例上升，以及當前地方官員「緩作為」、「不作為」的局面，是否因為監察「全覆蓋」後而更加劇，仍有待後續觀察。