

三、中國大陸監察法及國家監察委員會簡析

政治大學政治學系副教授蔡中民主稿

- 監察委權力涵蓋範圍超越現有司法部門，固然可避免漏網之魚與徹底調查，惟機關濫權的可能性也相對增加。
- 楊曉渡為國家監察委首屆主任，顯示該機構為副國級，呼應「黨的領導」原則；另與中紀委合署辦公，呈現中紀委領導國監委架構。

中國大陸第十三屆全國人民代表大會一次會議甫閉幕，會中通過許多法案，最令人矚目莫過於修改憲法廢除國家主席任期制，其次就是通過監察法與建立國家監察委員會。監察委的基礎是監察部及國家預防腐敗局，同時也納入原最高檢察院反貪污賄絡總局、瀆職侵權廳與職務犯罪預防廳，兼具紀律、監察與檢察的職能，擁有極大的監督權，對所有公職人員進行監督、調查與處置等，亦即在原中紀委監督黨員的基礎上，進而監督相關公務部門的非中共黨員，涵蓋面增大許多。

依新華社報導，監察委是「政治機關」，非行政機關或司法機關，且本次修憲也於第三章「國家機構」中增加第七節「監察委員會」。憲法第127條指出監察委依法獨立行使職權，不受行政機關、社會團體與個人的干涉；辦理案件時與審判機關、檢察機關、執法部門相互配合與制約。而此次「全國人大」通過的監察法（原1997年通過的行政監察法同步廢止）不但是監察委的設立依據，也提供了更多瞭解監察委將如何運作的訊息。除相關人員編制外，最重要者為有關職責的第十一條：「監察委員會依照本法和有關法律規定履行監督、調查、處置職責」，與確定範圍的第十五條：「監察機關對下列公職人員和有關人員進行監察」。前者敘明監察委具有監督、調查與留置三項職權，對於如何行使這些職權的作法與程序，監察法第四章與第五章中有更詳細的規定。總地來說，監察委權力涵蓋範圍相當大，超越現有司法部門，不只可對案件涉嫌人行使職權，亦可對涉案人員採取

相同動作。如此一來，固然可以避免漏網之魚與徹底調查，但機關濫權的可能性也相對增加。

從人事安排來看，首任主任楊曉渡為政治局委員及中央紀律委員會副書記，與習近平有在上海共事的經驗（習擔任上海市委書記時，楊為市委常委兼統戰部部長），亦為王岐山擔任中紀委書記時的副手（王於 2012 年至 2017 年任中紀委書記，而楊則於 2014 年 1 月起任中紀委副書記）。此外就是楊曾在地方任職上海市紀委書記以及在中央擔任過監察部部長與國家預防腐敗局局長，經歷相當豐富。然而，楊在「十九大」升任政治局委員，不但是近卅年來首位中紀委副書記入局，亦使中紀委有兩名中央領導（書記趙樂際為政治局常委），其重要性不言可喻，也預示了楊兼任國監委主任的可能。此外，國監委的 6 位副主任，同時也都是中紀委的副書記（劉金國、楊曉超、李書磊、徐令義、尚培、陳小江；這 6 位不但在上屆中紀委與王岐山有共事經驗，其中楊曉超、李書磊、徐令義、尚培等 4 人更為習近平與王岐山之舊部），可見兩個機關落實「一套工作機構、兩個機關名稱」的目標。

就機構位階而言，原來外界預測擁有極大監督權的國監委可能是由趙樂際領導的正國級機構，因先行試點（北京市、山西省、浙江省）的監察委主任皆由當地紀委書記兼任。雖然設立後確定國監委與國務院平級，形成「一府一委兩院」（人民政府，即國務院、監察委、最高人民檢察院、最高人民法院）的格局，然楊曉渡為首屆主任，可確認是副國級機構，呼應「黨的領導」原則（「組建國家監察委員會」為中共中央所公布之「深化黨和國家機構改革方案」，第一部分「深化黨中央機構改革」的第一項，顯見其機構重要性），而機關地點與中紀委相同，兩個單位合署辦公，呈現中紀委領導國監委的架構，亦反映出中紀委為打擊貪腐的主要帶頭單位，而國監委則是統整反腐敗工作與監督體系。由此觀之，讓中紀委副書記排名第一的楊曉渡接任國監委主任，無論是體制或是級別的安排都較為恰當。

在 3 月 23 日國監委揭牌儀式中，中紀委書記趙樂際提到中紀委與國監委合署辦公，將「對所有行使公權力的公職人員監察全覆蓋」。此番說法反映出監察委設立後，監察體制由弱勢變強勢，由黨內延伸至所有政府部門。原來的體制為中紀委主導，地方紀委接受中紀委與地方黨委的雙重領導，但更多時候其實是受到地方黨委的牽制致使監督成效有限，主要對

象與作法是黨員及「雙規」（中國共產黨紀律檢查機關案件检查工作條例第 28 條第 3 款：要求有關人員在規定的時間、地點就案件所涉及的問題作出說明），卻也因為不具有正式調查權而備受質疑。然而，過去 5 年中紀委在王岐山的主政下，大規模進行反貪腐運動，且於 2016 年通過「中國共產黨問責條例」，實質提高紀委權力，也確實收效頗豐。無論是矯正黨內風氣，或者是獲取民心上，都很有成效。如今監察法的通過與監察委之設立，看來更像是黨內的階段性任務已完成，需要透過體制修訂，進一步將反貪腐工作擴及全政府部門。

在成立如此強大的權力機構的同時，中國大陸政府也提出一套制衡機制，主要是由各級人民代表大會監督，輔之以資訊公開接受社會輿論的檢驗，並設立內部的專門監督機構與對案件處置失誤的相關人員課責（監察法第七章，第 53 條至 61 條）。雖然有法條明確規定與依據，但就實際運作層面來看，可能方式為國監委主任至「全國人大」進行工作報告，其效力恐相當有限；至於監察法第 54 條提及的「民主監督、社會監督、輿論監督」，是否能真正發揮功效，目前還很難論斷。從中國大陸的黨政體制來看，雖然國監委主任同時具有政治局委員與中紀委副書記的身分，但在黨內需向政治局常委的中紀委書記負責，而中紀委書記則是向總書記負責，再次展現「以黨領政」才是政治運作的根本原則，惟權力擴充的同時，責任也在增加。監察體制的改變只是新一波反貪腐運動的開端，而非過去 5 年的結果，後續是否能真正收到效果，仍有待時間證明。