

二、中共「人大」審議「國家監察法」(草案) 二審稿簡析

國立政治大學法學院教授王文杰主稿

- 中共「國家監察法」將於 2018 年 3 月制訂頒布，憲政體制將隨「國家監察委員會」成立調整為「一府、一委、兩院」，以利反腐制度化、法制化。
- 「國監委」受中共領導，與中紀委合署辦公，將讓紀委經由法律制度掩護，得以對具執行公權力的人員進行監察。
- 監察機關的調查權涵蓋刑事偵察權範圍；「留置」制度則不受檢察機關監督，亦不允許律師介入，法治原則面臨挑戰。

中共「國家監察法」即將在 2018 年 3 月制訂頒布，不僅是「單純」的一部法律立法案，並帶動整個中國大陸政府體系變革，牽動司法，特別是反腐體系的運作，也將連動無數的法律都要相應修法，基於在國家制度體系中增加新的職權與規範，連憲法都將變更。

(一) 制訂國家監察法的背景成因

1. 中共反腐制度化與法制化

權力過分集中且得不到有效制約和監督，始終是中國大陸政府和社會的普遍問題，這個關鍵任務已被列入新反腐敗戰略核心議程。在過去的五年中，中共中央對於反腐決心確有實際成效，但是腐敗案件仍然層出不窮。在中國大陸進入全球化體系，其硬實力飆升之際，軟實力卻處處出現漏洞，不僅貧富懸殊的程度超越以往，法治與人權發展也為人詬病。腐敗乃是政治之癌，要從制度層面確保組織監督、群眾監督和輿論監督真正落實。中共意識到單純加大反腐的治理難以徹底解決腐敗問題，必須對於反腐體制進行整體性的重構與變革，透過更加完整的立法形式，制定「國家監察法」是彌補現行監察制度運作窘限不足的必然要求，朝向反腐制度化、法治化是客觀地需求，以期建立一個預防懲治的系列制度。

2. 擴大現行監察制度的適用

中國大陸監察制度的運作，並非「國家監察法」草案的擬具才受到外界關注，1997年制訂並曾於2010年修正的「行政監察法」便初具框架，「行政監察法」在監督對象上僅涵蓋其行政機關及其公務員，以及行政機關任命的其他人員，而立法、司法機關等其他行使公權力的公職人員未在其適用範圍之內，而有所不足。再者，「行政監察法」對監察手段和監察程序規定不完善，造成監察實效不彰。加諸「行政監察法」所規定的檢查、建議等權力之執行強制力不足，導致監察制度施行缺乏威懾力。而「行政監察法」所設定的程序過於簡單（例如受理申訴的管道過於單一、監察結果公開不足等），導致「行政監察法」施行以來難以得到落實（中國政法大學副校長馬懷德。環球法律評論，2017年第2期）。

（二）國家監察委員會的定位

「國家監察法」的立法受到關注，不僅在於反腐敗工作的法制化訴求，其組織設置本身與定位更是一個焦點所在。「國家監察法」草案第6條「中華人民共和國監察委員會由『全國人民代表大會』產生，負責全國監察工作」。可見，該法之監察委員會並非隸屬於國務院，其權力基礎直接來自「全國人民代表大會」，而監察委員會將會獲得新生的權力：監察權，實際上已經變更現行中國大陸國家機關的基本框架，當其正式立法之後，將會產生「第四權」。

中國大陸所欲成立之國家監察委員會，屬性上並非政府職能部門，也非司法機關，而是行使國家監察職能的專責機關，是一個執法監督機關。在國家機關序列中，監察委員會應當處於與政府、司法機關平行的地位，即人民代表大會之下，現行的「一府兩院」模式，將調整為「一府、一委、兩院」，所稱之「一委」就是監察委員會。因此，監察委員會與司法、審判機關之間的關係也是焦點議題。

新設監察機關將現有的行政監察、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部門，一併整合至即將成立的監察委員會。同時將監察委員會置於與國務院、最高人民法院、最高人民檢察院平行的憲法機關之地位，其行使的國家監察權亦將與既有的行政權、審判權、檢察權居於並列地位。是以，監察體制改革的意涵有二：一是新設專職監察的機構，即監察委員會；二是與新機構

設立相伴隨的現有機構及其職能的整合。此次國家監察體制改革的實質在於國家監督權的重新配置（武漢大學法學院教授秦前紅。環球法律評論，2017年第2期）。概而言之，鑒於「國家監察法」對於監察體制改革所變革之內容，涉及中共監察權的配置模式以及其與國家的政權組織形式之間的權力互動，其已經屬於憲法保留之事項，是以僅僅在「國家監察法」本身的法律位階立法尚有不足，也應朝向修憲層次著手（武漢大學法學院教授秦前紅。環球法律評論，2017年第2期），使制度建構有所依歸。

中國大陸國家監察體制改革的根本目的，還是立於加強黨對反腐敗工作的集中統一領導，把現在分散在監察部、國家預防腐敗局以及檢察機關的反貪污賄賂，其中還包括瀆職、預防職務犯罪等職能整合，在試點地區組建的新國家監察機關，接受中共領導並與中紀委合署辦公，讓原先屬於黨組織的紀委，經由這種法律制度掩護，得以從事全方位對具執行公權力的人員進行監察。

（三） 監察範圍的適用疑義

就監察的對象與範疇，「國家監察法」草案第12條指出，監察機關按照管理許可權對六類公職人員進行監察（包括（一）中國共產黨的機關、人大機關、行政機關、政協機關、監察機關、審判機關、檢察機關、民主黨派和工商聯機關的公務員及參照「中華人民共和國公務員法」管理的人員；（二）法律、法規授權或者受國家機關依法委託管理公共事務的組織中從事公務的人員；（三）國有企業管理人員；（四）公辦的教育、科研、文化、醫療衛生、體育等單位中從事管理的人員；（五）基層群眾性自治組織中從事集體事務管理的人員；（六）其他依法履行公職的人員），有權調查任何行使公權力的人員。從該條文的規範對象而言，「國家監察法」幾乎是實現對所有行使公權力的公職人員監察全覆蓋。這可使打擊力度更加的集中，但權力使用若有不當或是監督不足，反而成為整肅異己的合法追殺令。

（四） 監察權的行使爭議

「國家監察法」草案指出，監察機關的職責是監督、調查、處置（第12條），監察人員採取訊問、詢問、留置、搜查、調取、查封、扣押、勘驗檢查等調查措施（第40條）。可見其權力行使之方式多元且超越一般行政調查權的工具範圍。

中共監察委員會的職權已經溢出對「調查權」內涵的通常理解，實質成為一種「偵查權」，監察委員會擁有偵查權似乎成為紀檢、監察和檢察機關原有權力的綜合體，可以使用紀檢機關的「兩規（雙規）」、檢察機關的「逮捕」、「指定居所監視居住」、「技術偵查」等強制性措施，檢察機關的偵查權，監察委員會也一併享有。問題是檢察機關的偵查權是在公、檢、法三機關分工負責、互相配合、互相制約的刑事司法體制下運行，若將檢察機關的偵查權全盤轉移至監察委員會，確有可能出現偵查權的行使「脫離訴訟軌道」、「排除司法控制」等弊端（中國社科院法學研究所訴訟法室主任熊秋紅。環球法律評論，2017 年第 2 期）。畢竟程序分離是為保障特定程序目的的實現，不同法律程序，應該相互獨立，以免程序出現混淆，以確保權力的正確行使，避免權力濫用（山東大學法學院副教授馮俊偉。法律科學，2017 年第 6 期）。

觀諸習近平在「十九大」報告中明確指出，國家監察法依法賦予監察委員會職責許可權和調查手段，用「留置」取代「兩規（雙規）」。

在以往屬於共產黨內部規定的雙規，其合法性就有極大爭議，期間取證亦缺乏嚴格的程序規範，對人身自由的限制也飽受爭議，即使在反腐上的威嚇作用無法掩蓋合法性不足的詬病（人民大學法學院教授張翔。法律科學，2017 年第 6 期）。多數貪污腐敗案件都是經中共內部程序後，再交送給檢察院或法院完成後續的法定程序，很難落實依法治國的觀瞻，而在「國家監察法」草案上讓監察機關加入具有強制性措施的「留置」，可見留置權將會取代過去紀委的雙規模式。

雖然監察委員會擁有一定的偵查權，但涉及到犯罪的監察情事依然需要及時移送到檢查機關。由於現只公布草案，尚無具體的程序性法則，無法得知具體移交的過程，但是根據公安機關的移交規則，檢察機關很可能依然保有對於移交案件的審查權，對證據不足仍有權退回或者補充偵查，若補充偵查的證據依然不足，檢察機關還是有權作出不起訴的決定，檢察院依然是獨立行使自己的檢察權，可以獨立判斷。但從條文精神看，對於職務犯罪，監察機關有「優先權」，在嫌疑人既涉嫌職務犯罪，又涉嫌其他犯罪的情況下，以監察機關為主調查。

「國家監察法」草案允許對當事人進行最多 3 個月的「留置」，

期間不受檢察機關的監督，而最為糟糕的是不允許律師介入，這將使法治、平等原則、人權保障面臨挑戰損害，以及正當程序或被拋棄。中國大陸憲法第 37 條規定，公民享有人身自由，但若人身自由「留置」、被逮捕，卻可不經檢察院批准或決定，憲法權威何在。和過去一樣，「國家監察法」留置制度賦予反貪調查人員處置在押人員的極大權力，卻沒有讓當事人得到最基本的公正審判保障。

（五）結語

中國大陸國家監察委員會定位為監察機關、反腐敗機構，在即將頒布的「國家監察法」中，創設出行政、立法、司法以外的新權力機關，但卻與原先共產黨的紀委組織共構，透過法律的外衣，合法且加大其所監察之對象，由黨員擴充到執行公權力的所有成員。而權力行使的工具不僅止於調查權，而擴大涵蓋刑事偵察權等適用，使得以反腐敗為旗號訴求的統治，雖取得法律適法性的依託，但是程序性的尊重與法律的認真對待不足，已埋下權力膨脹與濫用的隱憂。中共標榜將所有的權力關在籠子裡，但是使用權力的卻是在籠子外，其內涵與職權上的規範過於偏頗，將會加劇法律正當程序上的統治危機。