

文川|docsriver.com入驻商家巨力袋鼠合作店

法学专业必修课、选修课系列教材

监察法学

主 编 谭宗泽 张 震 褚宸舸

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

王建学 邬 蕾 张 震 黄 鑫 张义云

梁洪霞 赵 谦 张玉洁 雷 振 谭清值

褚宸舸 陆伟明 谭宗泽 江登琴

高等教育出版社·北京

图书在版编目(C I P)数据

监察法学 / 谭宗泽, 张震, 褚宸舸主编. -- 北京:
高等教育出版社, 2020.7

ISBN 978-7-04-054319-3

I. ①监… II. ①谭… ②张… ③褚… III. ①行政监
察法-法的理论-中国 IV. ①D922.114.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 106287 号

Jiancha Fa Xue

策划编辑 程传省
责任校对 李大鹏

责任编辑 程传省
责任印制 耿 轩

封面设计 杨立新

版式设计 张 杰

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京市鑫霸印务有限公司
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 14.75
字 数 350 千字

版 次 2020 年 7 月第 1 版
印 次 2020 年 7 月第 1 次印刷
定 价 36.00 元

主编简介

谭宗泽

法学博士,西南政法大学教授,博士生导师,博士后合作导师,监察法学院院长。兼任中国行政法学研究会副会长、中国廉政法制研究会副会长。

张震

法学博士,法学博士后,西南政法大学学术委员会委员,教授,博士生导师,博士后合作导师,宪法学带头人。兼任中国行政执法行为研究会常务理事、中国宪法学研究会理事。

褚宸舸

法学博士,西北政法大学行政法学院(纪检监察学院)教授,博士生导师,监察法教研室主任。

序 言

2018年3月11日,第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过《中华人民共和国宪法修正案》(简称《宪法修正案》),在《宪法》第三章“国家机构”中增设“监察委员会”一节。专门对监察委员会的产生、组成、性质、地位、工作原则、领导体制,以及与其他有关国家机关的关系作出了详尽的规定,确立了监察委员会作为国家专责机关的宪法地位,将国家监察体制改革的成果宪法化,在宪法上形成“一府一委两院”的国家权力新格局。根据《宪法》规定,2018年3月20日,第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》(简称《监察法》),共分9章69条。《监察法》对国家监察的领导体制、国家监察机关及其职责、监察范围和管辖、监察权限、监察程序、反腐败国际合作、对监察机关和监察人员的监督、法律责任与法律救济等作出了全面规定。申言之,《监察法》的正式出台标志着国家监察体制改革成果的法律化,为监察机关和监察人员行使监察权提供了法律依据和制度保障。

《监察法》的颁布与实施,是贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革决策部署,以法治思维和法治方式开展权威高效反腐工作的集中体现。2018年3月20日,在《监察法》表决通过之际,西南政法大学监察法学院成立。新成立的监察法学院是依托行政法学院,以培养本科、硕士、博士为目标的教学研究型法学院。其整合学校多学科的优势资源,凝聚法学、侦查学、审计学、管理学等学科,深入研究国家监察制度的实施与发展完善,解决国家监察体制改革中的具体问题,为完善国家监察体系,提高反腐败的科学化水平,为国家监察与反腐败法治化发展提供人才和智力支持。

为服务我国监察体制改革法治工作实践,聚焦监察法治具体问题,推进我国监察法治人才培养,学院积极组织监察法理论专家与实务工作者共同编写了《监察法学》教材。

本教材是在国家监察体制改革理论与实践基础上的一次尝试,分为上下两篇,共12章。上篇主要讲述监察法原理,包括监察法学概论、监察制度的历史沿革与发展、国家权力体系中的监察权、监察权与相关权力之比较、监察权的功能、监察权的规范。下篇主要讲述监察法实务,包括监察法概述与渊源、监察法的效力、监察机关和管辖、监察权限、监察程序、监察法律责任与救济。通过对监察法原理与监察实务的贯通,为法学本科“监察法”课

程提供较为清晰的教学与学习指导。

本教材是对国家监察体制改革成果从理论到立法的总结和提炼,特点主要是立足于我国构建“集中统一,权威高效”反腐体系化、法治化建设的需要,既注重国家监察的基本概念、基本知识、基本权力与权利等理论阐释,又注重监察法理论联系实务,力求表达清晰简洁。

本教材的编写大纲由谭宗泽教授、张震教授、褚宸舸教授共同草拟,经全体编写成员商议后确定。具体撰写分工为:第一章由厦门大学王建学教授负责编写;第二章由西南政法大学邬蕾博士后负责编写;第三章由西南政法大学张震教授、黄鑫助理研究员、张义云助理研究员负责编写;第四章由西南政法大学梁洪霞副教授负责编写;第五章由西南大学赵谦教授负责编写;第六章由西南政法大学张玉洁博士负责编写;第七章由西南政法大学雷振博士负责编写;第八章由西南政法大学谭清值博士后负责编写;第九章由西北政法大学褚宸舸教授负责编写;第十章由西南政法大学陆伟明副教授负责编写;第十一章由西南政法大学谭宗泽教授、黄鑫助理研究员负责编写;第十二章由中南财经政法大学江登琴副教授负责编写。

本教材在体例和内容上还处于探索阶段,难免存在疏漏及不当之处,真诚欢迎并衷心感谢各位专家同仁和广大读者悉心指教。

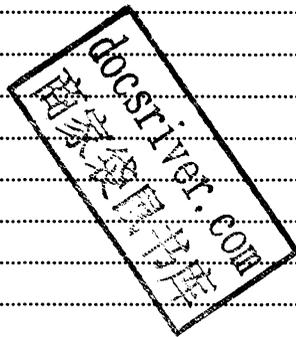
谭宗泽 张震 褚宸舸

2019年8月于重庆渝北区宝圣湖畔

目 录

上篇 监察法原理

第一章 监察法学概论.....	3
第一节 监察法学概述.....	3
一、监察法学的概念.....	3
二、监察法和监察法学的性质.....	4
三、监察法和监察法学的特点.....	6
第二节 监察法学的研究对象与研究方法.....	9
一、监察法学的研究对象.....	9
二、监察法学的研究方法.....	12
第三节 监察法学与相关学科的关系.....	16
一、监察法学与法理学.....	16
二、监察法学与宪法学.....	16
三、监察法学与行政法学.....	17
四、监察法学与刑法学.....	17
五、监察法学与诉讼法学.....	18
六、监察法学与党内法规学.....	19
七、监察法学与其他学科.....	19
第二章 监察制度的历史沿革与发展.....	21
第一节 监察制度概述.....	21
一、监察制度的溯源、辨析.....	21
二、监察制度的概念.....	22
第二节 中国历史上的监察制度.....	23
一、中国古代的监察制度.....	24
二、民国时期的监察制度.....	30
第三节 新中国的监察制度沿革与发展.....	31
一、新中国成立初期的人民监察体制.....	31
二、1954年宪法下的监察体制.....	32



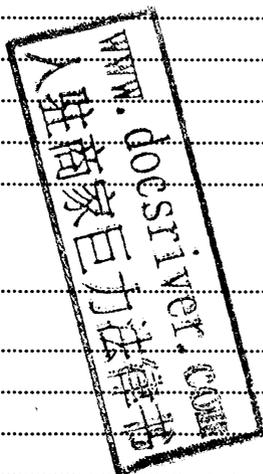
三、1982年至十八大前的监察体制.....	32
四、新时代的监察制度.....	32
第四节 西方监察制度的沿革与发展.....	36
一、监察制度的萌芽时期.....	36
二、共和时期的罗马监察官制度.....	36
三、近现代国家和地区的监察制度.....	37
第三章 国家权力体系中的监察权.....	42
第一节 国家权力及其主体.....	42
一、国家权力.....	42
二、国家权力的特征.....	43
三、监察权与国家权力主体.....	44
第二节 监察权及其正当性.....	44
一、监察权在国家权力体系中的有益探索.....	45
二、监察权在国家权力体系中的规范表达.....	46
三、监察权在国家权力体系中的正当性.....	52
第三节 监察权与中国模式.....	54
一、监察权与中国政体模式.....	54
二、监察权与中国特色监督模式.....	54
三、监察权与腐败治理的中国模式.....	57
第四章 监察权与相关权力之比较.....	60
第一节 监察权与人大监督权.....	60
一、人大监督权.....	61
二、监察权与人大监督权的区别.....	61
第二节 监察权与检察权.....	63
一、检察权.....	63
二、监察权与检察权之区别.....	65
三、调查权与职务犯罪侦查权.....	66
第三节 监察权与纪检监督权.....	67
一、纪检监督权.....	67
二、监察权与纪检监督权的区别.....	69
第五章 监察权的功能.....	71
第一节 监察权的调整功能.....	71
一、凸显政治机关属性.....	71

二、强化职权运行效能.....	73
三、强调监察机关专责属性.....	74
第二节 监察权的规范功能.....	75
一、监察委员会依法行权.....	76
二、监察委员会与相关机关配合制约.....	77
三、监察委员会自身监督制约.....	79
第三节 监察权的保障功能.....	81
一、保障国家监察机关职能履行.....	81
二、协调监察委员会领导与组织体制.....	83
三、保障监察对象行为规范与权利无损.....	84
第四节 监察权的惩戒腐败功能.....	86
一、监察权惩戒腐败机制的历史沿革.....	86
二、监察权惩戒腐败功能必要的配套制度的完善路径.....	87
第五节 监察权的整合功能.....	90
一、反腐败组织机构的整合.....	90
二、反腐败监察体制的整合.....	91
三、反腐败监督职能的整合.....	93
第六章 监察权的规范.....	95
第一节 监察权规范概述.....	95
一、规范概述.....	95
二、监察权规范.....	97
第二节 监察权规范的类型.....	98
一、按照规范渊源的分类.....	98
二、按照规范调整方式的分类.....	100
三、按照规范内容的确定性程度的分类.....	101
四、按照规范与国家强制力之间关系的分类.....	102
第三节 监察权规范的特征与内容.....	103
一、特征.....	103
二、内容.....	105
第四节 监察权规范的结构.....	110
一、概念.....	110
二、规则.....	111
三、原则.....	111
四、政策性规定.....	113
五、技术性规定.....	114

下篇 监察法实务

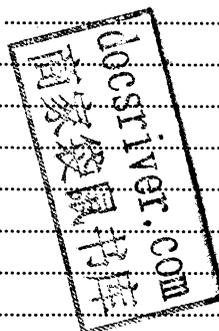
第七章 监察法概述与渊源	119
第一节 监察法概述	119
一、监察法的概念	119
二、监察法的性质与特征	121
三、监察法的立法目的	123
四、监察法的立法依据	125
五、监察法的立法思想	127
第二节 监察法的渊源	129
一、监察法的正式渊源	129
二、监察法的非正式渊源	131
第八章 监察法的效力	134
第一节 监察法的效力概述	134
一、问题的界定	134
二、监察法效力的概念	134
第二节 监察法的效力类型	135
一、认可效力	135
二、规范效力	136
三、实际效力	137
第三节 监察法的效力体系和位阶	137
一、宪法	138
二、《监察法》及相关部门法	138
三、监察法规、规章	139
四、监察相关的党内法规	140
第四节 监察法的规范效力	141
一、监察法的主体效力	141
二、监察法的时间效力	141
三、监察法的空间效力	142
四、监察法的事项效力	143
第五节 监察法的规范效力冲突及其解决	144
第六节 反腐败国际合作	145
一、国家监察委员会的国际反腐败工作职责	145
二、国家监察委员会反腐败国际合作领域	146
三、国家监察委员会反腐败国际追逃追赃和防逃工作	147

第九章 监察机关和管辖.....	150
第一节 监察机关.....	150
一、监察机关的设置.....	150
二、监察机关的产生及组织形式.....	152
三、监察委员会的性质及其职责.....	153
四、监察委员会派出监察机构.....	156
第二节 监察官制度.....	158
一、监察官的选任制度.....	158
二、监察官的管理制度.....	159
第三节 监察管辖.....	161
第十章 监察权限.....	164
第一节 监察权限概述.....	164
一、权力内容的全面性.....	164
二、权力对象的完整性.....	164
三、权力行使的明确性.....	165
第二节 谈话、询问、讯问.....	165
一、谈话.....	165
二、讯问、询问.....	167
第三节 留置.....	169
一、适用范围.....	169
二、适用前提.....	169
三、适用条件.....	170
第四节 查询、冻结、搜查、调取、查封、扣押.....	171
一、查询、冻结.....	171
二、搜查.....	172
三、调取、查封、扣押.....	173
第五节 勘验检查、鉴定.....	174
一、勘验检查.....	174
二、鉴定.....	175
第六节 技术调查措施.....	176
一、技术调查措施的对象.....	176
二、技术调查措施的决定与实施.....	177
三、技术调查措施的决定和实施需要注意的几个问题.....	177
第七节 通缉、限制出境.....	178
一、通缉.....	178
二、限制出境.....	179



第十一章 监察程序.....	181
第一节 线索处置.....	181
一、报案、举报.....	181
二、移送和管辖.....	182
三、线索处置的工作机制.....	183
四、线索处置程序.....	184
第二节 初步核实.....	184
一、依法审批,成立核查组.....	185
二、形成初核报告,提出处置建议.....	185
第三节 立案调查.....	186
一、立案调查的概念.....	186
二、立案调查启动的条件.....	186
三、立案调查程序.....	188
四、具体执行中的注意事项.....	189
第四节 证据体系与法律规制.....	189
一、证据种类.....	190
二、证据法律规则.....	192
三、具体执行中的注意事项.....	195
第五节 处置形式.....	196
一、谈话提醒、批评教育、责令检查、予以诫勉.....	197
二、政务处分.....	197
三、问责决定与问责建议.....	197
四、移送人民检察院.....	198
五、监察建议与撤销程序.....	198
六、涉案财物的处置与没收违法所得程序.....	199
第六节 移送司法机关.....	200
一、人民检察院依法对被调查人采取强制措施.....	200
二、人民检察院对监察机关移送的案件作出审查起诉.....	201
三、人民检察院对监察机关移送的案件作出审查不起诉.....	201
四、退回补充侦查与自行补充侦查.....	202
第七节 从宽处罚的建议.....	202
一、对被调查人的从宽处罚建议.....	202
二、对涉案人员的从宽处罚建议.....	204
第十二章 监察法律责任与救济.....	206
第一节 监察法律责任.....	206
一、监察法律责任的意义与影响.....	206

二、监察法律责任的概念与分类.....	207
三、监察失职的问责及其法律责任.....	208
四、拒不执行处理决定、拒不采纳监察建议的法律责任.....	209
五、阻碍、干扰监察工作的法律责任.....	212
六、报复陷害、诬告陷害的法律责任.....	212
七、监察机关及其工作人员违法违纪的法律责任.....	213
八、刑事责任.....	214
第二节 监察救济.....	215
一、复审与复核制度.....	215
二、申诉制度.....	216
三、国家赔偿制度.....	218



上篇 监察法原理

第一章 监察法学概论

监察法学是以监察法律规范为核心研究对象,具有综合性和专门性的新兴法学学科。在性质上,监察法学主要从属于宪法学,主要是权力法学、监督法学和廉政法学。在特点上,监察法学主要表现出综合性、政治性、改革性和中国性四大区别于其他法学科的特点。监察法学的研究对象主要包括监察法学理论、监察制度设计、监察法律规范和监察法律实践四个既各自独立又相互联系的环节,这四个环节共同构成一个完整的系统,其中,监察法律规范是研究的重点和中心。监察法学的研究方法主要包括阶级分析法、规范分析法、实证分析法、比较分析法以及历史分析法等多种不同研究方法,其中最重要的是对监察法律规范进行法释义学意义上的规范分析。从学科定位与分工上看,监察法学与法理学、宪法学、行政法学、刑法学、诉讼法学和党内法规学等法学学科存在紧密联系,与法学以外的其他相关学科也存在一定交叉关系。

第一节 监察法学概述



一、监察法学的概念

监察法学是以监察法律规范为核心研究对象,具有综合性和专门性的新兴法学学科。

从发展时间上看,监察法学是一门新兴学科,孕育于2016年底开始的国家监察体制改革^①,随着2018年3月11日《中华人民共和国宪法修正案》第52条及相关条文的通过、2018年3月20日《中华人民共和国监察法》的颁布得到确立,并随着国家监察体制改革的不断深入推进和相关法律的不断制定与修改得到发展和完善。这种时间背景决定了监察法学的早期研究“始于为监察改革提供正当性、合宪性证成并为监察法的制定提供智力支持”^②。但随着研究的日益成熟,监察法学的规范性、自主性和批判性将得到不断加强。

从研究对象上看,监察法律规范是监察法学的核心研究对象。监察法律规范既包括宪法中以第三章第七节“监察委员会”为主体的基础性规范,也包括《监察法》中关于监察制度的主体性规范,同时还包括未来的《监察官法》《政务处分法》等专门性单行法律规范,以及

^① 参见《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》(2016年11月7日中共中央办公厅印发);《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》(2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过)。

^② 秦前红:《监察法学的研究方法刍议》,载《河北法学》2019年第4期。

中央军事委员会、中国共产党中央纪律检查委员会和国家监察委员会等制定的诸如《国家监察委员会特约监察员工作办法》等在内的监察法规和监察解释等。

从学科定位上看,监察法学是具有综合性和专门性的法学学科。监察法律规范调整的法律关系主要是国家监察机关行使监察权对公职人员进行监督所产生的关系,这种关系不同于民事法律关系、行政法律关系和刑事法律关系等传统法律关系。监察法律关系具有综合性和专门性的特点,在此意义上,可以将监察法学视为相对独立的法学学科。但监察法在本质上具有规范和控制国家权力的功能,其所调整的法律关系在本质上也无法与宪法及宪法相关法相区别,因此监察法学的独立性必然是相对的。大体而言,可以认为监察法学是围绕监察权应当如何行使而产生的具有综合性和专门性的宪法性法学学科。

从总体上看,监察法学产生时间较短,其研究对象仍处在不断改革和探索中,其学科定位也有待在加强基础理论研究的基础上进行深入论证。通常而言,部门法学的独立地位取决于其所研究的部门法的独立地位,而部门法的独立地位又由其调整对象的独立性所决定。因此,无论是监察法还是监察法学,都需要在未来的实践和理论中着力解决监察体制中的实际问题,丰富和发展监察法律规范并提高其内在的融贯性和体系性,有效协调监察法与其他法律规范之间的关系,从而促进监察法和监察法学的良性发展。

二、监察法和监察法学的性质

监察法和监察法学的性质是非常特殊的。总体而言,可以认为监察法作为宪法相关法,主要是关于监察权应当如何行使的权力法,是对行使公权力的公职人员进行全面监督的监督法,同时也是以反腐败为核心任务的廉政法。由此,监察法学在很大程度上从属于宪法学,在性质上是权力法学、监督法学和廉政法学。

(一) 权力法和权力法学

监察法主要是关于监察权应当如何行使的规范,因此在性质上首先是权力法。

权力法首先是宪法的性质,因为宪法的基本任务是规范和控制国家权力。监察委员会是宪法所创设的“国家的监察机关”,其性质、地位、构成、组织、职权等在规范意义上都来自宪法的规定,由此决定了整个监察法律规范体系都以规范和控制监察权的行使为中心任务,既要保证监察权得到充分有效的行使,监督、调查和处置等职责得到落实,从而实现反腐败的目标;也要保证监察权得到正确合法的行使,防止其失去控制,侵害被调查人和其他相关人员的合法权利。

监察法律规范最重要的关键词是监察权,其关于监察权的作用可以分解为赋权和控权两个方面。比如《监察法》作为对监察工作起基础性作用的法律,既“赋予监察机关必要的权限”,又“严格规范监察程序”,并“加强对监察机关和监察人员的监督”。^①赋权和控权是一对看似矛盾但实则可以共存的概念,尤其对于监察权而言,“打铁必须自身硬”是必不可少的基本要求,赋权和控权必须同时发挥作用。这种定位决定了监察法既是赋权法,即创设

^① 李建国:《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明——二〇一八年三月十三日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,载《人民日报》2018年3月14日,第5版。

监察机关并赋予其监察权;也是控权法,即规范监察权行使的条件、程序和机制并对其进行有效监督。

由于监察法具有权力法的性质,监察法学必须准确把握和处理以监察权为核心的一系列权力关系,并通过发挥理论建构和实践反思的功能,在权力与权力之间以及权力和权利之间实现适当的平衡。

(二) 监督法和监督法学

监察机关行使监察权主要是对公职人员进行监督。因此,监察法在性质上又是监督法。

权力必须受到制约和监督,缺乏制约和监督的权力必然走向异化和腐败。在我国宪法所设置的民主集中制政权结构中,一切权力属于人民,人民通过民主选举产生各级人大,因此,各级人大必须对人民负责并接受人民监督。人民代表大会产生其他一切国家机关,因此,其他国家机关必须对人大负责并受人大监督。

在国家监察制度正式建立以前,我国原有的行政监察范围过窄,反腐败力量较为分散,体现专责和集中统一不够。^①考虑到党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关等在政治上都在党中央统一领导下行使公权力,为人民用权,对人民负责,受人民监督,因此,有必要通过创设统一的监察法律规范体系,“整合反腐败资源力量,加强党对反腐败工作的集中统一领导,构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖”。^②这是强化党和国家自我监督的重大决策部署,也是保证依规治党与依法治国、党内监督与国家监察有机统一的法律措施。

由于监察法具有监督法的性质,监察法学必须以监察监督为核心,并在权力监督的意义上处理好监察监督与党内监督、人大监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督等的关系,努力提高党和国家的监督效能。

(三) 廉政法和廉政法学

监察机关行使监察权的目标是打击腐败、提升效能并推进廉政建设,保证国家机关及其工作人员的廉洁性,因此,监察法也具有廉政法的性质。

腐败行为在性质上是严重的违宪行为。因为当公权力成为其行使者用来牟取特定个人、阶层、团体、族群或党派利益的工具时,就违背了人民通过宪法创设权力的初衷,导致国家治理和政治过程的失灵,最终背弃了人民制定宪法的初衷。因此,国家必须采取一切可行手段来打击贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊、买官卖官、浪费国家资财等一切形式的腐败,从而实现国家权力的廉洁性,保证社会主义各项事业的健康发展。

打击腐败的功能不仅需要通过刑法设置刑事处罚予以实现,更需要整个政治系统从宪法层面进行有效应对。在法治社会中,反腐败必然也必须采取法治手段,实现法治反腐,“法治反腐也是我国反腐败斗争严峻形势的必然要求”^③。因此,有必要将国家监察制度确立在宪

① 传统的反腐监督体制可以比喻为“三驾马车”模式:纪委为主导、检察院为保障、行政监察机关为补充,三轨并行、相对独立,分工运作、协作配合。参见秦前红、叶海波等:《国家监察制度改革研究》,法律出版社2018年版,第4页。

② 李建国:《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明——二〇一八年三月十三日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,载《人民日报》2018年3月14日,第5版。

③ 顾闻、杨月斌:《我国法治反腐机制构建及其路径探究》,载《理论月刊》2017年第11期。

法中,并制定《监察法》和其他相关法律来建立和发展有效的廉政法律体系。从制定意图上讲,“监察法是反腐败国家立法,是一部对国家监察工作起统领性和基础性作用的法律”^①。这种预期目标与我国不断发展的反腐工作实践相适应。党的十八大以来,党中央坚持全面从严治党,在加大反腐败力度的同时,完善党章党规,实现依规治党,取得了历史性成就。“十八大以来,经党中央批准立案审查的省军级以上党员干部及其他中管干部440人。其中,十八届中央委员、候补委员43人,中央纪委委员9人。”^②诸如山西系统性、塌方式腐败问题以及湖南衡阳破坏选举案等都得到了严肃查处,但是要将反腐的效果予以固定化和长期化,则必须采取立法手段实现制度化反腐。因此,“制定监察法是总结党的十八大以来反腐败实践经验,为新形势下反腐败斗争提供坚强法治保障的现实需要”^③。

由于监察法具有廉政法的性质,监察法学必须在廉政建设的总体背景下,对廉政手段、廉政法规以及廉政制度等进行系统研究,为通过法治手段不断提高国家权力的廉洁性提供规范指南。

三、监察法和监察法学的特点

监察法和监察法学作为新兴的法律分支和法学学科,主要表现出综合性、政治性、改革性和中国性四大区别于其他法学科的特点。正确认识这些特点,有助于全面把握监察法和监察法学的基本定位、总体状况和历史脉络。

(一) 综合性

监察法综合了一切可能与可行的监察措施,以便在最大程度上实现反腐倡廉的核心任务,因此表现出综合性的特点。

首先,监察法是党纪与国法的统一,通过将依规治党和依法治国、党内监督与国家监察有机地统一起来,有效地实现监察的任务。从逻辑上讲,党纪与国法是两个不同的系统,党内监督与国家监察也是相互区别的:党内监督是对全体党员尤其是对党员干部实行的监督,而国家监察则是对所有行使公权力的公职人员实行的法律意义上的监督。但在我国特殊的政治制度中,80%的公务员和超过95%的领导干部是共产党员,这就决定了党内监督和国家监察具有高度的内在一致性,也决定了实行党内监督和国家监察相统一的必然性。只有将二者统一起来,才能最有效地实现反腐败的历史任务。由此,监察法和监察制度在将二者有机统一的同时也使其自身表现出鲜明的中国特色,这种设置是最有效也最符合我国国情的。

其次,监察法也是历史与现实的统一,既整合了我国现行的政法体制中一切可用的反腐制度资源,也吸收了中华民族传统制度文化,是对中国历史上监察制度的借鉴,从而探索

① 李建国:《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明——二〇一八年三月十三日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,载《人民日报》2018年3月14日,第5版。

② 参见十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告(2017年10月24日中国共产党第十九次全国代表大会通过)。

③ 李建国:《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明——二〇一八年三月十三日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,载《人民日报》2018年3月14日,第5版。

出新的权力制约形式。众所周知,我国传统社会自秦汉由分封制改行郡县制以来,其国家治理结构主要是官僚君主制(Bureaucratic Monarchy)^①的制度安排。在这种体制中,君权和科层式的官僚权力始终存在内在矛盾,为了保证各级官员廉洁奉公以及国家的政令畅通,必须通过特定的监察制度对公职人员进行纠举及弹劾。因此,名称虽然各异但均具有监察之实的制度形态一直由秦汉延续至清末。这种体制曾经被孙中山先生视为中华民族的优秀政治遗产,并体现在他所提出的“五权宪法”中。^②我国现行宪法规定的政体是以人民民主为基本精神的人民代表大会制,但权力运作的实践规律却是具有一定官僚制色彩的科层式结构。因此,将历史与现实统一起来,借鉴传统社会中的治理手段,采行监察制度具有历史与现实的合理性。

最后,监察法也是多种法律手段的统一,以宪法为基础将行政法、刑法和诉讼法上的多种手段综合在一起,最终实现反腐功能的最大化。从监察手段的类型上讲,监察委员会整合了原行政监察机关的职能、检察院的相关刑事司法职能以及纪委的纪律检查职能等。因此,监察法是不同的法律措施和不同法律部门的综合,甚至连法律以外的制度资源也被调动起来。

因此,监察法是以反腐败为核心任务的多维度的综合。基于监察法的综合性特点,监察法学研究也必须充分体现实用主义哲学,尊重中国的特殊国情,讲求监察法的实际、实用与实效,着力讲好中国监察“故事”。

(二) 政治性

监察法和监察法学必须坚持正确的政治方向,严格遵循党中央确定的原则和要求,并且在政治上、组织上和思想上实现党政合一特别是国家监察机关和党的纪律检查机关的合一,因此具有明显的政治性。并且,无论与其他的宪法相关法相比,还是与其他法律部门相比,监察法的政治性都是独一无二的。

监察法律规范从创立到执行都必须坚持正确的政治方向,严格遵循党中央确定的指导思想、基本原则和改革要求,把坚持和加强党对反腐败工作的集中统一领导作为根本政治原则,贯穿立法和执法的全过程和各方面。因此,可以毫不夸张地说,“政治性是监察法的灵魂”,《监察法》第2条、第3条等不少具体条文都“彰显了监察法鲜明的政治性特色”。^③从机制上看,监察法律规范将党内监督与国家监察有机地统一在一起,使它自身与党内法规和纪检监察工作等紧密衔接。因此,监察法学与党内法规学、纪检监察学等政治性学科产生了紧密联系。

但是,在理解监察法和监察法学的政治性特点时,不宜将政治性片面地泛化,而应当对政治性始终保持准确且适度的认识。监察法尽管具有政治性的特点,但它在本质上仍然是法律规范,是法的体系的一部分。监察法学同样也属于法律科学而非政治科学。如果说政治性是监察法的“灵魂”,那么法律性则是监察法的“躯体”,后者构成前者的前提与基础。

① 这是历史学家孔飞力(Philip A. Kuhn)使用的概念,指在一种君主制与官僚制结合的特殊体制中,个人的专制权力与普遍规则的体系共存,而“君主和官僚都陷入了一种两难境地,并都对已经形式化的行政程序抱一种模棱两可的态度”。参见[美]孔飞力:《叫魂:1768年中国妖术大恐慌》,陈兼、刘昶译,上海三联书店、生活·读书·新知三联书店2014年版,第236页。

② “五权宪法”中的“五权”即立法、司法、行政、弹劾和考试五权。孙中山认为,中国从前的考试权和弹劾权都是很好的制度,宪法是决不可少的。参见孙中山:《五权宪法》,民智书局1927年版,第17页。

③ 吴健雄主编:《读懂〈监察法〉》,人民出版社2018年版,第1-2页。