

基于国家审计视角的 国家监察委制度创新的动因、障碍与路径研究

叶陈云¹, 叶陈刚²

(1. 哈尔滨商业大学 会计学院, 黑龙江 哈尔滨 150028; 2. 对外经贸大学 国际商学院, 北京 100029)

[摘要] 基于国家审计视角, 在概述中央政府推动国家监察委员会制度变革现实背景的基础上, 分析我国推行监察委员会制度创新的多元动因, 剖析影响制度施行的潜在障碍因素, 结合新时代社会发展环境与国家治理目标要求, 提出推动充分融入国家审计职能的监察委员会制度改革目标落实的实施路径与政策建议, 在国家监察委制度创新进程中充分认识并发挥国家审计机构的独特专业监督功能与特长, 优化配置国家审计监督资源, 担当起反腐败利剑的重任, 充分吸收与运用国家审计机关的监督效能, 集中各层面社会监督力量的优势, 分阶段、分步骤, 平稳推进实施战略, 保障建立高效反腐长效机制预定目标的顺利实现。

[关键词] 国家审计; 监察委员会; 政府审计; 国家治理; 经济责任审计; 监察体制改革

[中图分类号] F239.44 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2018)03-0008-11

一、基于国家审计视角的国家监察委制度创新问题的研究背景

(一) 我国传统纪检监察体制实践成果与国家审计的贡献

为了能充分实现有效地根治腐败, 全面改善党和政府执政理国能力, 净化法治环境, 落实人民赋予权力、监督权力运行的顶层制度设计目标, 国家决策部门亟须在监察制度上进行探索、改革与创新。在此背景下, 党的十八大之后, 在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下, 我国党内纪检和党外行政监察体制改革收到明显成效, 大面积腐败恶化态势得到明显抑制, 节俭透明办事逐步成为公务人员的常态行为, 公职人员奉公守法的责任意识明显加强, 过去曾常犯错误和难改积习的问题逐步得到解决, 公私权力界限开始明确^[1], 反腐败斗争和党风廉政建设均取得明显的新进展, 2013—2016年间, 纪检监察部门针对公职人员违法违规行为立案 110 万件, 党政纪处分 103.75 万人; 其中通过国家审计监督发现相关线索并最终受到查处的大型国有企业高管 100 多人, 为国家挽回经济损失约 3800 多亿元, 审减不当预算资金 2600 多亿元。国家审计与纪检监察等机关合力落实党中央从严治党方针, 严格遵守八项规定, 严厉治理“四风”, 严肃清除腐败现象。在廉政建设方面, 一方面, 党中央新修订了约束党员行为的纪律规范; 另一方面, 60 多家中央机关等制定了细化中央八项规定的具体实施办法, 中央企业及金融机构集中修订完善了廉政建设配套审计监督制度 1078 项, 使得我国的政治生态与法治环境均得到了显著的改善, 受到了全国民众的充分肯定。

(二) 我国纪检监察合一但监审分立的传统监察体制存在的局限性

我国反腐败斗争在党的坚强领导下取得了不俗的成绩, 但伴随着近四十年来的改革开放, 在国家

[收稿日期] 2017-11-20

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目(13AZD002); 黑龙江省哲学社会科学规划项目(17GLD171); 黑龙江省经济社会发展重点课题(17037); 哈尔滨商业大学博士科研启动项目(2017BS010); 大信审计教育研究基金

[作者简介] 叶陈云(1969—), 男, 湖北蕲春人, 哈尔滨商业大学会计学院副教授, 从事审计监督与监察运行制度创新研究; 叶陈刚(1962—), 男, 湖北蕲春人, 对外经济贸易大学国际商学院教授, 从事国家审计理论与方法及审计职业伦理研究。

经济得到快速发展的同时,政治、法律和社会文化领域同时出现了大量严重影响我党执政根基的贪污受贿、以权谋私等腐败行为,尽管现有纪检、监察和检察院等监察与监督机关工作人员的艰苦努力对抑制腐败行为做出了积极贡献,但是一段时间以来,因受纪检监察合一但监察与审计分立的我国传统监察体制的影响,存在着权责不清、权威不够、权能定位不明等局限性,以及党的纪检机关对党员干部公务行为监控、司法检察机关对公务员贪腐行为监督、国家审计对财经法纪的审计监督、国资委对国有企业高管经营绩效实行派驻监事会形式的监管等多头分权监管和分散监督的局面,其结果是导致国家监督资源的重复投入、不同部门监管权力相互掣肘及造成各层级党政官员的职务腐败案件屡查屡犯、屡禁难止,严重破坏了党的形象与政府声誉,造成了国有监督资源的低效率配置与大量损失。

(三) 国家监察委制度改革是顺应新时代党和国家治理现代化要求的新探索

为响应习近平总书记在党的十八大上提出的走“将党的领导权、人民民主权、国家法治权有机统一”的全面依法治国之路的主张,进一步推动反腐败工作常态化、规范化和制度化,2016年12月,中共中央决定在北京、山西和浙江等省市进行监察体制改革试点。此次中央推动监察委员会制度改革充分彰显了“党、人民和国家利益相结合”的中国特色政治制度改革的精神与目标,是党中央协调推进“四个全面”战略布局的重大举措,也是推动反腐败体制改革的重大顶层设计,对构建规制腐败行为的长效机制,深化落实党的十九大上习总书记明确提出的加强对权力运行的制约与监督,把权力关进制度笼子里,建立包含国家审计的党和国家监督体系,推进国家治理体系与治理能力现代化等要求具有重要现实价值。

(四) 国家监察、监察委员会与国家审计的关系

从新中国监督实践可知,国家监察和国家审计是公权力监督约束体系中最重要两个实践领域,其各自常设执行机关分别是国家监察委员会和国家审计部门,同时也是对公权力实行专门监督的最主要组织形式。由于两者在监督对象、性质和职能等方面有交叉性与重合性特征,笔者认为国家监察委员会与国家审计之间存在相互依存与相互影响的密切关系。其中国家审计监督核心职能是代表国家利益专门针对财经领域公权力行使行为的专业化监督,是监察委员会的功能充分发挥特定专业力量的不可替代的关键要素;监察委员会则是国家公权力行使的监督者,是促进国家审计治理职能与审计目标最终实现的高级平台与升级载体,两者均是国家监督制度建设的关键组成部分,均在党和国家监督体系中发挥重要作用^[2]。

二、研究文献回顾与评述

(一) 研究文献综述

1. 关于监察制度的演进与发展方面的研究。在纪检监察制度演进方面,已有研究主要聚焦于我国古代监察模式变化过程和我党纪检监察体制的变迁等两方面。前者主要是总结我国古代设立监察机构或职位的历史与经验及其在当时发挥的作用。如贾玉英发现我国古代中央行政权力体制与各朝代监察组织设置形式变化之间存在密切依存关系^[3]。陈洋庚发现权力缺乏相互制约是导致监察机制失效的深层原因,尽管许多朝代形式上设置了完备的监察机构,但实际上却难以真正抑制贪污和弄权等腐败行为^[4]。张忆端、何普发现我国不同历史时期监察制度变迁既有连续又有间断,如秦汉至明清以来的整个封建社会里,各个朝代均建立起了具有中华法系特色的监察制度模式,近代民国时期则有监察院制度模式,到新中国时期又间歇式地设置了隶属于国务院的监察部组织设计^[5]。刘思远认为用于监督官员行为、维护统治者权力与秩序,约束人民权力的我国古代不同时期的监察制度,实质上一直在经历逐步变化与自我完善的渐进式过程^[6]。张晋藩认为监察制度是我国古代职官管理的一项重要制度,国家统治者通过实施立法、行政和司法监察,扩大监察权力,形成扼制官吏腐败的重要防线,但古代监察制度也存在诸多缺陷^[7]。纪亚光发现我党建党初期就成立了中央监察委员会,后改革成党的纪律检查委员会;政府方面则是建国初成立人民监察委员会,五年后改设国务院监察部,改革

开放后又重设监察部^[8],显示了我党对推行监察委员会制度曾进行过有益尝试,是在曲折中前行的。

2. 关于监察制度与法律监督及授权关系方面的研究。由于监察权本质上是一种法律监督权,实质上是对宪法和法律执行、遵守情况进行独立监督,因此,先取得法律授权是权力行使的前提。法律监督权理论上属于立法部门,可现实中却由执法部门本身来行使。姜明安研究发现我党作为执政党,在性质上有绝对权力控制权与监督权,但也需要由法律来赋予这种权力^[9]。李永忠发现党政领导分系监督体制因素是影响纪检监察制度实施效果的关键掣肘因素,通过纪检与行政监察合二为一的集中监督管理模式变革是未来纪检体制改革的必然方向,他认为监察委制度改革必须依法推进,完善监察法律制度框架是当前要务^[10]。叶海波认为国家监察体制改革应当遵从宪法修改的程序,先由全国人大修宪创设机构,再实施宪法建立机关,形成“有限”和“有效”监察的国家监察法治体系^[11]。朱福惠、张晋帮认为监察体制改革试点具有合宪性,但并没有直接的宪法依据,需要先修改宪法取得授权,以便具备法律许可的前置条件^[12]。

3. 关于监察监督制度改革与纪检反腐败机制关系方面的研究。首先,有学者认为传统行政监察监督与纪律检查监督都是反腐败的重要形式。如李虎林提出各级纪检监察部门应当发挥积极性与主动性,坚决履行党的纪检与行政监察等各自职能,才可能实现反腐倡廉的既定目标^[13]。徐喜林提出纪检监察机关需要同步做好打击腐败与预防腐败两方面的工作,更侧重于建立预防机制^[14]。张孟飞认为纪检机关应进行机制变革,使之具备足够的权限与职责,才能充分发挥反对腐败的作用^[15]。赵爱玲发现反腐败制度建设是取得反腐败工作胜利的核心内容,是取得反腐败成效的保障因素,但是需要逐步消除纪检监督与行政监察权限之间的差距^[16]。郭文亮、尹东波认为监察制度改革的目的是反腐败,但是反腐败的强度与能力存在差距^[17]。黄树贤发现政府管辖下的行政监察问题在于监督权比较缺乏独立性与权威性,无法充分行使监督权,难以取得预期监督效果^[18]。其次,部分学者认为当前人大监督权软化现象比较严重。孙立坤观察发现全国及地方人大的监督权行使实际上是形式重于实质,难以根据宪法安排履行对执法权与司法权的强力约束^[19]。最后,有学者认为需加强对纪检监察制度模式转化深层原因的研究。如杨坚认为党的纪检机构目前还存在导向、机制和认识方面的不足或缺点,急需全面改革与完善^[20]。吴海红认为纪检监察管理组织形式需要进行多形式的探索,逐步解决监察部门难以监督同级党委和行政部门人员公务执法行为的现实难题^[21]。

4. 关于监察与监督制度内部管理方面的研究。加强监察制度内部管理的主要内容之一是建立健全国家监察组织架构。李北平提出对当前行政监察组织实行纵向垂直领导是监察制度改革一项新的可行路径^[22]。潘加军、鞠连河发现派驻式与巡查式相结合可能是未来监察制度全覆盖的重要方式^[23]。吴健雄、李春阳认为现行国家反腐败机构体制存在职能分散、纪检与监察党政不分、检察机关职务犯罪侦捕诉合一等弊端,需对新定设立的国家监察委员会的机构设置、权力范围和职能等进行合理设计^[24]。李红勃认为传统监察机制遇到了诸多困境和问题,必须通过改革实现法治化转型,应在机构设置、党政关系、职权范围、外部监督等方面进行革新^[25]。

5. 关于监察制度运行中对国家审计等学科与领域的研究。我国行政监察制度是中央政府直接管辖的专责打击行政事业单位腐败行为的职能部门,在其制度设计的过程中必定存在大量其他部门的大力支持与配合,部分学者认为全国人大、国家审计部门、公检法机关等相关部门对反腐败在不同程度上都发挥了关键而且积极的作用。如柳光强、赵孟田认为国家审计在我党主导的惩治与预防腐败事业中扮演着积极的角色,在财政资金和国有资本等国有资源的决策、使用、分配和增效方面发挥着不可或缺的重要作用^[26]。郭华强认为基于“特种审计制度”的“廉政审计”研究与探索对推进反腐败斗争与建设廉洁政治环境具有正面的影响效应^[27]。

(二) 文献研究现状评述

目前,关于监察制度改革等方面的研究已经形成了一些有代表性的共性认识与研究成果,为后续监察制度创新与发展提供了充分的理论研究基础与条件,但是仍存在以下问题。

1. 对传统监察制度回顾性研究的视野还比较狭窄。已有研究多以古代各朝代监察机构变更及我党纪律检查史为脉络,聚焦研究行政监察和我党领导制度的变迁,存在研究范围较小、视野不够宽阔、对监察制度化变革的系统性研究不够等问题;另外,对于历史同期中外监察与审计制度的比较研究较少,相关国外监察及审计体制的专题性研究成果也较少。

2. 对纪检监察反腐制度成因的研究不够深入。已有研究多突出了现存问题,但对怎样解决问题背后的矛盾成因以及根治腐败的具体措施研究不够深入,即对如何实现预防与惩治相协调及取得整体监督效果的研究不够或可操作性不强。部分学者聚焦于纪检监督与反腐顶层法律制度系统探究,而对框架内行政监察与人大、政协、公安、检察院、法院等不同立法及司法部门间究竟应如何实现职能与目标协调统一等领域深入研究较少,层次不高。

3. 对监察委员会制度的预期功能定位、职能、框架与内容方面的研究还不够系统化与具体化。目前对于监察委员会制度改革的研究主要集中于法律制度修正与配套等宏观层面的变化,现有研究成果主要集中于为配合监察制度改革,法律究竟该如何进行改革等领域,而对于监察委员会制度改革可能面临的阻力与困难、如何构建监督职能较为健全完整的管理体系研究不多,尤其是对于如何加强审计监督的具体措施进行深入探索的研究成果目前还比较少。

4. 对推动国家审计等监察委制度变革支持要素的研究广度不够。已有研究成果中鲜见对国家监察治理体系中重要因素如审计、安监与环保等专业化职能监督部门的专题研究,特别是对国家审计在全面从严治党中的可行性与积极效用、国家审计与监察监督制度之间存在的内在关系等方面的研究不多,对如何利用国家审计促进国家监察制度进一步完善、提高国家治理的强度与质量等方面研究成果则更为少见。因而,亟待加强从国家审计角度等新视角进行深入研究。

三、我国推行融入国家审计的国家监察委制度创新的若干动因

(一) 设立含国家审计的监察委员会是维护法制权威、实现依法与依宪治国的重要契机

监察委体制改革是落实国家治理法治化的关键,真正反映了法治治国的现代国家治理的核心宗旨,体现了稳固国家政权法治至上的根本要求。通过设立包含国家审计职能的并赋予国家审计应有法律地位的国家监察委员会,将可以进一步稳步推进我国法制建设的发展进程,可以更加经济、有效地规范众多国家法定公务机关的执法权力,维护法制权威,严格约束公务员逾越法纪的行为,维护社会公平正义,推进良好社会主义法治环境的建设。

(二) 设立增添国家审计职能的国家监察委员会可以更加紧密地顺应与准确把握统一规制国家公务机关多元监督行为、实现依宪执政的历史机遇

我国未来国家监察体制改革的重要意图之一就是中国共产党约束党员行为的纪律监督手段和监督公共资源的国家行政监督融入统一的新型监督体系,使游离于国家监察体制之外的“双规”监督与国有资本代理权的“专业”监督同样进入国家监管和公众监督视野中。但是,国家审计目前并不在监察制度改革的试点方案之内,因此,当前中央决定尝试设立统一的监察委员会正是使得我党组织系统内的“双规”制度接受宪法约束的最佳时机,也是进一步落实集中统一型政治监督体系的有利契机。为强化国家依宪执政和提升监督综合效力,增添国家审计职能的国家监察委体制创新具有全面治理国家监察的散、乱、弱局面,端正国家权力,维护公权力机关正面形象的功能,有助于宪法监督全部公权力目标的真正落实。

(三) 设立蕴含国家审计职能的国家监察委员会是全力捍卫执政党的领导权、保护公民合法权利和落实国家层面组织制度创新的重要方式

设立蕴含国家审计职能的国家监察委员会可通过监督权的集中管理,建立以权力制约权力的再约束机制;通过纳入国家审计的专业监督职能,建立规范国有资金和资源取得合规性与运用效益性的

再检查机制;通过监督行政法律机关损害公民权利的违规违法行为,建立针对行政权、司法权和纪检权“三维约束”的外部审计再监督机制。因此,中央决定设立蕴含国家审计职能的监察委员会是真正深入维护执政党权威的强力举措,同时也是保障我国人民当家做主权利和落实国家层面顶层组织制度创新的重要方式与路径,可以预期该制度的有效落实必将有力推动我国民主集中政治制度及多党民主协商制度的积极落实与贯彻执行。

(四) 设立涵盖国家审计的监察委员会是完善国家监督制度及治理体系的有效制度安排

设立国家监察委员会可以从加强国家审计职能、完善国家监察制度安排与健全高效国家治理体系等顶层制度设计的新角度,借助我党坚强有力的集体领导体制与战略性谋划、反腐败机制整体层面的系统化设计、有序地组织实施与分步推进监察体制的改革创新,以便根本性地扭转现有国家监督制度中将治党权、治法权和治政权等不同类型监督权力分散进行、难以形成最强合力的低效监督状态和国家治理能力难以真正提高的局面,从而使人民托付给我党的治国理政权力得到高强度、高效率与高透明度的约束与监管,以便早日实现进一步规范国家公共权力运行秩序与扩大公权力制度化约束综合效能的监察体制改革目标。

(五) 设立整合国家审计的国家监察委是构筑全方位、立体化制度反腐败的“防火墙”

结合国家审计的监察委员会制度设置是增强一体化反腐败领导部门权威性的重要举措,是体现高强度打击与惩罚腐败、约束国家政权执行层逾越公共权力的腐败行为,是维护公权力真正为民所用的正能量,能促进实现透明、清明和文明的国家政治环境,是用制度治党、治权和治史的有效路径。通过设立定位明确、权威高效的监察审计委员会,构建缜密的权力规制与监督框架,保障监察委制度的威慑力与制衡力,使得国家监察制度成为抑制腐败及不良行为的硬约束屏障或隔离腐败堕落行为的“防火墙”。

四、嵌入国家审计职能的国家监察委制度职权、目标与形式的构想

(一) 我国传统纪检监察机制凸显的主要弊端概述

虽说改革开放后我国中央政府曾对监察体制进行了大力度的改革,增加了大量的监督机构和人员编制,但是同时也显示出一些突出弊端与问题。如党内党外的反腐败机构职能重复交叉,不同性质的监督执法力量分散,监察目标各异,监督的专业性不强,因此,传统纪检监察制度反腐败的职能受到诸多限制,也由此导致在执行传统监察制度的二十多年里,反腐败效果不尽如人意。据国家监察部统计,尤其是20世纪90年代后期至今,公务人员腐败现象似乎大有蔓延之势;中纪委相关数据报告,2014年就有2.1万人被追究责任,2015年有超过600个单位基层党组织及8100多名党员干部被问责。这说明监督机构的增加与抑制腐败及不正之风后果之间并未呈正向变化的趋势,监督机构及人员数量的增多与公务人员清明廉洁并不能画上等号,如果没有监察运作机制的彻底转变和制度约束效能的充分释放,必然难以达到持续约束公权力与全面反腐败的目标。因此,我国未来国家监察委员会制度设计的主要工作是明确该机构的职能和机构设置目标。

(二) 未来国家监察委员会制度核心构成要素的构想

1. 明确包含国家审计的国家监察委员会主体与客体。未来新国家监察委的监察主体可从原行政监察系列脱序而出,新建立的国家监察委员会以及各省市县监察委员会承担对应层次国家工作人员公务行为的检查与监督工作。国家监察委员会客体是指其主要工作对象,应当包括:(1) 监督国家公务机构与个人在履行公共职务过程中的执法行为(党、政、法和国企等领域),即包括原由党的纪检部门专门监督的对象——全体党员干部和普通党员;原隶属行政监察部门监督的行政机关执法对象——国务院领导下的行政、事业和国有企业单位党员干部、高管及普通职工;原不属于国家审计监督范围而未予以审计的对象——如全国人大代表、全国政协委员、中央政法委的国家工作人员等。(2) 监督国家层面重大的经济资源决策与规划行为的审查过程。比如应利用国家审计的职能优势,

针对国家发改委制定的国民经济发展五年期计划或十年期规划等国家宏观战略发展规划的科学性与有效性进行专门化、专项化和专业化地审核与评价;对国家级公共财政预算计划编制、内容及政府会计报告信息的合规性、经济性、公允性与可持续性等方面进行鉴证、审查与评价。(3)监察管控原隶属于国务院管辖的食品安全、生产安全和公共项目安全及重大环境保护政策的制定与执行情况等重大民生领域的监管执法行为等法定责任。

2. 充实健全嵌入国家审计的国家监察委员会基本职能。(1)国家监察委员会应注重借鉴与发挥国家审计的专业特长,突出国家审计精准监督职能,更专业地深入分析、总结和解决现实及潜在问题,主动提示、警告和督促公务机构权力执行,及时纠错补漏,提交明确的改进办法,抑制公权力滥用行为重复出现。(2)监察委员会在继续加强属于事中及事后督察的监督、调查、处置等职能之外,还需扩充属于事先督察的预防腐败与警示腐败现象的职责。据已有行政监察实践可知,如缺少有效事先预防措施,监察部门预期治理腐败行为的成本会更高。因此,监察委员会中必须配备擅长识别舞弊风险与实际腐败问题的专职人员。

3. 清晰界定国家监察委员会的工作内容。目前监察改革试点方案中指明监察委主要负责整合行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等力量,形成监督合力。但笔者认为该方案内容不够完整,没有明确具体类型的监察责任,监察内容应包括:(1)规范执政党的纪律检查督查行为,具体指宪法体系外用以约束“党员权力”的特定行为,即负责执行党纪检查;(2)约束司法部门的法律法规执行行为,指监督与处罚司法机关执法人员的“越权”行为,即负责执行司法合规行为的监督;(3)监督人大的立法权力及法案审查权力“形式化”行为,即负责进行立法行为合法性的监察;(4)规制国家行政系统管理与控制范畴中的“非规范化”的“散、乱、低、弱”等行政执法行为,即负责进行行政执法行为规范性的监察;(5)检查国家财政的预算规划与决算执行“不到位”行为,即负责进行重大财经决策行为的专业化国家审计监督;(6)纠正党和国家领导人重大决策“渎职、失职、懒职”等行为,即负责对高层党政领导人重大职务履行情况进行管理责任审计。

(三) 内含国家审计的国家监察委员会制度运行的目标体系与框架

作为牵动人大、政协、法院、检察院、党的纪律检查部门、各级政府行政监察机关和国家审计机关等多部门联动的一项政治体制改革与制度创新,国家监察委员会制度创新首先必须设定和明确此次顶层监察制度设计的战略目标体系,以便提高制度改革的效率,突出主要矛盾,解决根本问题。根据我国当前社会经济发展的环境,此次国家监察制度创新的总体目标是:建立统一集中、权威高效的国家监察机构^[31];创新与完善全面监督的制度体系,实现公共权力约束范围全覆盖;形成杜绝腐败行为的长效机制,促进提升国家治理能力。

根据我国反腐败机制需改革的实际情况,新监察委员会制度可以设置三个方面具体目标,其中:具体目标之一是确立当前的直接改革目标,整合全部国家监督资源,尽早建立自上而下的党统一领导下的国家反腐败组织运行机构即国家监察委员会;具体目标之二是确立近期具体工作目标,监察委委员会领导机关应深入研讨、精心组织试点和不断进行制度创新,改革反腐思路,转变监察方式,扩大监察范围,丰富监察手段,如可考虑通过引入国家审计专业力量在针对公共财政资源使用的监察中更多融入审计监督的元素,确保公权力监察无死角;具体目标之三是确立远期实效性目标,建立权力集中、权责明确、相互制衡的监察运行机制,切实履行严格约束公权力的根本职能,构建将国家公职人员的权力公开置于制度笼子之中的权威监督体系。监察委制度创新是否能够最终实现公权力约束效能的最优化,应成为国家监察体制改革的战略方向和最高目标。

(四) 融合国家审计监督的国家监察委员会制度施行的主要形式

由于国家监察委员会是新形势下党中央决策设立的全面履行反腐败职能的专责机关,执行的效率、效果和效益应当是该制度创新的根本目的所在,因此,创新国家监察委员会制度的施行方式是此

项制度能否获得成功的重要因素。如在监督方式方面,监察委可以采取直接检查、直接监督和直接制裁等与腐败当事人面对面诘问、询问、查问等激烈交锋的监督方式;也可以采取阅读当事人执法文书、执法文件、法律合同和电子数据文件等方式进行间接检查、间接监督和间接制约;积极利用国家审计的专业特长,指派国家审计人员履行专项鉴证、巡视检查、公众评价和其他部门审验等不同审计职能;在监察组织形式方面,新监察委可以采取审计检查、专项巡查、常态巡视、定期巡检、派驻监察、收集舆情信息与集中巡察等上下联动监督网络。监事委需要积极利用现代大数据技术平台快速进行数据挖掘与整理,善用网络曝光信息,采用远程函询约谈、定期问责追责、突击检查和审计检查、追究法律与道德责任等措施的方法,加强互联网信息舆情跟踪、对单位内外执法信息搜集分析以及对执法行为合法性与有效性进行集团研判,利用现有党员干部个人有关事项报告制度、人民银行诚信体系等数据库平台,为监察委员会监督措施能够取得预期效果提供可靠的资料信息保障。融入国家审计的监察委员会制度创新体系的框架设计相关内容如图1所示。

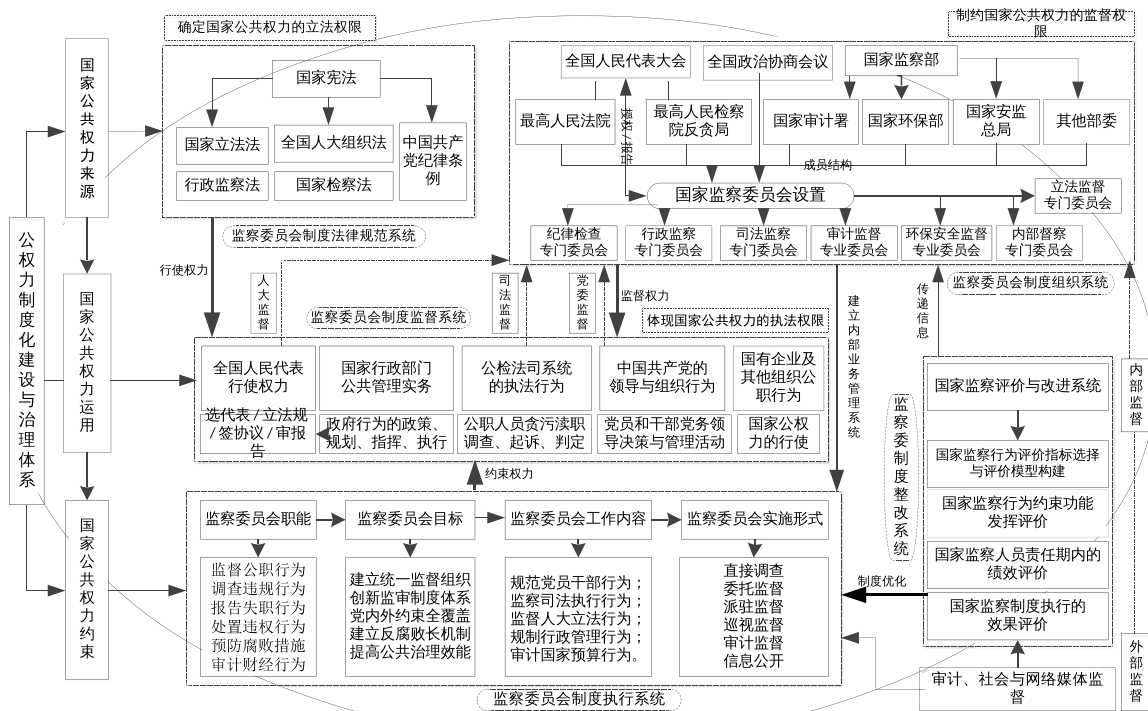


图1 融入国家审计职能的国家监察委员会制度创新体系的基本框架设计

五、我国推行国家监察委员会制度创新面临的若干障碍因素

(一) 存在与现有法律规范制度不配套的法定权限不明确等法制环境方面障碍因素

到目前为止,我国拟设置的监察委虽然目标明确、前景良好,但是比较突出的问题是缺乏明确的法律规范可以授权新监察委统一监督公权力的法定权限,特别是地方党委政府并没有权力制定出台一些与反腐败有关的干部人事及社会保障制度政策等地方性法规制度。现行下级只能被动接受中央政府决定的现状,只存在单向监督,无疑会严重影响新监察委的制衡效果。尽管全国人大曾规定可以授予地方立法权,可授权范围非常有限,比如对影响新监察委充分履行职能的相关制度改革还缺乏明确授权;此外,新监察委的监督、调查和处置的权限不明与权力边界不清,容易与司法机关的侦查、批捕、公诉和审判等权限混淆,因此,目前与现有法律规范制度不配套导致的法定权限不明、执法权力边

界不清晰和执法权责交叉重叠等实际问题,已经成为明显影响监察委制度创新的法制环境障碍因素。

(二) 存在多个反腐监察机构监督资源整合困难的组织机构改革滞后的现实障碍因素

此次国家监察委制度改革的一项主要内容就是尽快整合党纪检查、行政监察、检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等多种传统监督组织的资源与力量,必然会涉及多个机构、部门的组织结构合并调整和监察委组成人员增减变动,必然触及新旧监督部门的干部与职工个人利益并影响其工作习惯。在开始进行监察委改革试点的省市中,已出现了多部门反腐败监察机构整合中监督资源配置方面存在机构设置滞后、组织文化融合难、权力冲突和高管层管理权限的摩擦等问题,如果人大、政协、纪委、检察院、监察、党委、人事、国家审计等机构之间没有做好国家法律修正、监督机构科学合理配置、充分沟通与联系、相互协调等工作,必然难以实现监察委制度的预期设计目标。因此,多部门反腐败监察机构监督资源整合存在的冲突是属于组织机构改革滞后的现实障碍因素。

(三) 存在公职人员信息共享壁垒等公民信息大数据平台亟待建设的技术障碍因素

当前还存在一个影响我国监督制度有效落实的、普遍性的技术障碍问题,即我国全部公职人员信息还没有形成一个能够信息互联互通、可公开查询的公务人员公权力信息大数据平台,即并未建立起国家监察管理信息系统,导致公权力信息“孤岛”或“共享壁垒”,特别是涉及公权力监管的公务员存款及房产等财产数据库、接受经济责任审计数据库、个人诚信道德信息数据库和个人守法行为记录数据库等大数据信息平台依然没有建立起来。因此,信息共享壁垒已成为影响监察制度目标实现的公务人员信息系统建设方面的障碍因素。

(四) 存在影响监察委员会人员构成合理化的监察资源质量急需提升的潜在障碍因素

影响国家监察制度创新的一个关键因素就是监察主体中监察人员来源、配置与组成结构是否合理与协调,因为监察人员专业素质、专业背景和职业道德状况如何必然会直接影响与制约监察机构能否正常运行,会影响监察活动的效果与质量,最终影响监察工作任务的成败。因此,此次国家监察委制度改革新组成人员的职业背景、专业素质、年龄结构等不协调与不合理的情况可能仍然存在,因为新监察委设立之后相关人员调配和招聘、工作安排、职能岗位设置和执法人员之间的磨合往往需要较长的时间,知识、能力、职业道德等方面人员结构合理性问题已经成为监察委制度人力资源合理化配置的潜在障碍因素。

(五) 存在国家审计职能缺失与监督力量分散弱化导致缺乏监督合力的关键障碍因素

按监察体制改革目标,监察委是需要归并多种监管公权力的反腐败监督机构,可监督人大、政协、监察、法院、审计与安全等公务机构与部门数百万计的国家公职人员,是一个专门监管与约束公共权力的高度集中的专责机构,可起到统一监管其他公职部门执法权履行情况的积极作用,但是目前的试点方案中对于新监察委的监督权只提到对人大负责,却没有说明是否及如何采取配套措施进行公权力的审计专业监督,以便保持国家监督与审计专业监督的协调统一。因此,目前的制度设计可能造成监察委员会单独监督力量不足,且存在审计机制缺失的客观情况,说明未能形成监督合力是我国监察委制度目标难落实的关键障碍因素。

六、充分发挥国家审计功能的国家监察委员会制度创新目标落实路径与对策

(一) 对国家监察委员会制度进行包含承担国家审计责任的明确功能定位,为未来深化国家监察委员会组织机构改革及宏观监督职能充分发挥提供更清晰的战略方向

为实现预期改革目标,国家监察委员会必须首先进行四大方面明确的功能定位,具体内容如下。

1. 成为全面约束国家公权力且保持高独立性与强权威性的专责化监督机关。
2. 成为持续规制国家公职人员在行政管理与宏观经济运行中违规行为的专业化纠察组织。主要内容包括进行专业化审计监督,如公共财政预算编制、执行与决算行为;国有资产出资者运营责任;

财税金融等宏观调控政策颁布过程。

3. 成为制度化独立监督与控制公、检、法、司等国家法律部门执行法定权力与责任是否存在渎职与越权行为的专门化监管主体,即能有效约束司法机构与人员执法越权行为。

4. 成为能铲除与抑制执政党团队及个人腐败行为的专职化督察单位,即约束党员干部的党务公务权。

(二) 遵循党的十九大报告要求,积极制定、颁布新监察法与修改审计法等法律体系,为国家监察委员会制度设计及落实提供充分完善的法律基础与法制保障

为推进反腐败国家立法进程,有关部门应积极研究从法律制度上完善现有法规体系的缺陷与不足,构建程序与形式上均完备的法律框架。除制定国家监察法及其他法律确定应由行政监察机关行使监察职责一并调整为由国家监察会机构行使外,还需赋予监察委调查权与处置权的法律地位,并通过修订《立法法》,明确国家监察法效力应和国家行政法规等同,高于地方性法规、规章,司法解释亦不得与之冲突,以便为新监察委执行法定职责与职能提供必要的法律基础与充分的法制环境保障。

(三) 研究归并国家审计等具有反腐败职能的监察主体相关监督职能,构建适合中国国情的新型国家监察委员会制度体系

作为我国未来最高反腐败专责机构,为了切实执行惩治腐败、严格约束国家公职人员公共权力滥用、忠实履行国家监察职责、提高监察效能等制度改革的目的,应扩大国家监察的监督范围与权限,将国家层面涉及反腐败职能的监察主体组织结构设置一体化与集中化,通过归并不同性质机构的监督与监察职能及其机构设置,构建适应中国情境条件的党统一领导、全面覆盖和权威高效的监察体系。

(四) 积极进行国家监察委员会组织设置与运行的试点工作,验证并转化新监察机构约束公权力的实践效果或经验教训

中央监察委体制改革领导部门决定选择北京、山西和浙江进行监察委员会制度的试点工作,主要原因是监察委员会的确是我国近期改革进程中的一件十分重要的新生事物,因而并没有一套完善且成熟的运作经验可供当前的制度改革来借鉴与参考。因此,监察委员会制度变革需要稳步推进,先行选择部分典型省市进行监察委员会改革的试点工作,待新监察委员会各项制度运行一段时间后再总结经验教训,为全国范围内推行国家监察委员会制度提供充分的实践依据和更进一步深入探索的空间。

(五) 探讨能不断优化监察制度体系及持续增强国家审计综合约束效能的新机制

1. 及时改革原有国家监察机关的组织地位与性质。就权力授受性质而言,设置中的监察委员会从政府“内设机构”变为人民意志的“执行机关”,其实就是为了便于“扬弃”传统监察部门针对行政机关人员执法虚监管与弱监督的监察模式,进一步优化和更新监察体制中不合时宜的内容,有效提升监督主体与监督客体的对称性,持续增强国家监察委员会集中高效率地运用和调配全部监察资源,充分发挥集中化监察的优势与长处,不断促进国家监察委员会组织制度的完善与发展。

2. 调整确立新国家监察委员会的产生与运作制度。未来国家监察委员会首先必须取得明确的法律授权,也就是必须有法定权力来源和责任机构负责对监察委进行再监督,即国家监察委员会的产生与运作制度必须明确国家监察委员会如何产生、对谁负责、对谁报告等问题。基于现实情况,国家监察委成员可由来自于全国和地方人大的代表以及来自于人大授权的专业机构工作人员组成,每年人代会上应提交监察报告,向全体人大代表报告年度监察履责的情况,有助于扩大人大代表行使公民权利的领域和审议监督的内容,也可以进一步增强对国家机器有序运转及其行权主体事前预防、事中和事后监督力度。通过及时改革原有国家监察机关的组织地位与性质,调整与确立新国家监察委员会的产生与运作制度,持续扩大对一切公权力进行规制与约束的综合效能,实现国家监察委员会制度设置的目标,保障国家治理体系的完整高效。

3. 设置融合国家审计的监察委员会内部运作组织机构。可根据监察委员会的功能定位与监察委体制改革组建或设置不同职能的、负责监察特定对象的专业委员会。比如监察委内部组织结构配

置方面,可考虑设立针对党员干部的纪检监察专门委员会;督查行政事业单位公务员的行政监察专门委员会;预防法律职务腐败的司法监察专门委员会;负责审查国家重大发展规划与年度财政预算的审计专业委员会;负责国家重大环保与安全战略决策的环保安全监察专业委员会;负责对权力机关立法过程透明性与行为合规性进行判断的立法权监督专门委员会;查处监察委内部腐败行为的内部督察专门委员会等。新监察委员会内部各专门委员会之间应当基于完成监察委体制改革的总体及具体目标,在日常监察业务执行过程中既各司其职、各负其责,又能够在专业监督与监察中相互支持与相互配合;既能提高对公务人员执法行为的监督效率与质量,又能节约监察机关内部的组织运行成本,集约化使用监察资源。

4. 探索构建可客观衡量监察委制度运行约束效能的多维评价指标体系。为客观且精准地检验、计量、评价与改进此次国家监察委制度改革创新的实施效果或综合效能,需要积极研究并尽早构建能客观衡量与评估监督约束效能优劣的多维评价体系。鉴于目前我国行政监察制度中非常缺乏具体可分类、可细化和可执行的绩效指标或衡量标准,未来的监察制度创新中需要专门对制度实施的整体质量与实效性目标进行更深入地研究,设置适当、全面、可观测的监察工作效果计量指标或监察人员业绩考核评价体系,并提交全国人大或者委托第三方机构对此项改革实施效果进行审核、评估和向全社会进行公布。

七、研究结论与启示

经过前文阐述与分析,本文主要研究结论与启示可概括如下。

1. 国家监察委员会制度创新是紧密结合中国现实发展情境环境、顺应党和政府倡导全面推进依法治国与依法治宪的发展理念、实现民主政治的重大举措。因此,正在推行的监察委制度变革是一项利国利民的重大顶层制度设计,应引起全社会的高度关注和相关国家职能机构的大力支持,落实十九大报告提出的健全起更全面与更完善的党和国家监督体系的目标。

2. 国家监察委员会制度改革的核心内容是建立能有机整合国家审计、行政、司法、纪检和人大、政协等既有监督资源,以约束公权力与反腐败为改革导向的专责监督机构,构建融合立法权、行政权、司法权、党员权和审计权等法定监督权相统一的监察制度体系。因此,亟待对此进行专题研究与实践证实。

3. 在国家监察委员会制度创新进程中,国家审计机构应当积极承担独特专业监督功能与职责,理当发挥举足轻重的积极作用。国家审计监督承担着其他监督功能根本无法取代的特殊功能,特别是国家审计能够凸显其在构建与推进监察委员会制度落实的专业化财政经济监督方面具有的特殊优势,因此,未来架构完整的监察体制系统改革必然需要大力增加与实质扩充国家审计专业力量,以充分发挥国家审计肩负的反腐“利剑”和国家监督“尖兵”的突出作用。

4. 国家监察委员会制度改革需要充分吸收与运用好国家审计机关的监督效能,集中各层面的社会监督优势力量,采取分阶段试点与分步骤推进的平稳实施战略,以保障该项重大制度改革能稳健与高效率地达成预定目标。各试点地区改革领导机构需要在试点过程中密切关注地方监察委在机构设置、人员调配、功能定位、职权界定和实施效果评价等方面实施情况,积极发现存在的弊端与不足,全面归纳总结监察委制度改革经验与共性认识,同时需要组织相关领域专家学者参与监察委制度改革试点工作,并进行理论研究与探索,浓缩与提炼出监察体制创新实践中发现的科学理论与先进思想,以便更好地为下一阶段监察制度改革提供参考与指南。

参考文献:

- [1] 蒋用来. 国家监察体制改革的史鉴与对策[J]. 国家行政学院学报,2017(5):26-31.
- [2] 郑石桥. 《审计法》涉及的若干基础性问题的再思考[J]. 南京审计大学学报,2018(1):7-15.

- [3] 贾玉英. 中国古代中央监察体制变迁初探[J]. 河南大学学报, 2004(6): 109-113.
- [4] 陈洋庚. 中国古代监察制度的成效及反思[J]. 长江论坛, 2007(2): 67-70.
- [5] 张忆端, 何普. 中国传统监察体制的变迁、改革及启示[J]. 前沿, 2012(17): 80-81.
- [6] 刘思远. 中国古代监察制度及其现代启示[J]. 知与行, 2016(3): 67-70.
- [7] 张晋藩. 中国古代监察机关的权力地位与监察法[J]. 国家行政学院学报, 2016(6): 7-14.
- [8] 纪亚光. 我国行政监察制度的历史演进[J]. 中国党政干部论坛, 2017(2): 24-26.
- [9] 姜明安. 国家监察法立法的几个重要问题[J]. 中国法律评论, 2012(2): 17-23.
- [10] 李永忠. 权力结构与监察体制改革[J]. 国家行政学院学报, 2016(2): 4-6.
- [11] 叶海波. 国家监察体制改革试点的法治路径[J]. 四川师范大学学报, 2017(5): 21-29.
- [12] 朱福惠, 张晋邦. 监察体制改革与宪法修改学理阐释[J]. 四川师范大学学报, 2017(5): 5-15.
- [13] 李虎林. 纪检监察机关一定要履行两项职能[J]. 中国监察, 2001(4): 16-20.
- [14] 徐喜林. 论反腐败斗争中的“惩防并举”[J]. 中州学刊, 2008(2): 31-34.
- [15] 张孟飞. 有权、有位与有力——对纪检体制若干问题的思考[J]. 桂林党校学报, 2010(2): 5-15.
- [16] 赵爱玲. 中国共产党反腐倡廉制度建设的历史回顾与现实思考[J]. 学校党建与思想教育, 2010(29): 10-14.
- [17] 郭文亮, 尹东波. 党内权力监督的有效运行与机制创新——对社会主义国家执政党权力监督理论及实践的考察与思考[J]. 理论月刊, 2007(1): 20-24.
- [18] 黄树贤. 强化政府执纪问责加强廉政建设[J]. 中国监察, 2014(3): 19-22.
- [19] 孙立坤. 纪检监察制度创新的若干思考[J]. 河南社会科学, 2003(3): 41-46.
- [20] 杨坚. 发扬党的政治优势, 从体制与机制上遏制腐败[J]. 四川党校学报, 2006(8): 36-41.
- [21] 吴海红. 党内监督体制改革的经验[J]. 党政论坛, 2007(11): 29-33.
- [22] 孙北平. 纪检监察机构垂直管理思考[J]. 陕西省管理干部学院学报, 2005(2): 11-13.
- [23] 潘加军, 鞠连河. 纪检监察派出机构管理模式分析[J]. 中州学刊, 2010(8): 14-17.
- [24] 吴健雄, 李春阳. 健全国家监察组织结构研究[J]. 湘潭大学学报, 2017(1): 12-16.
- [25] 李红勃. 迈向监察委员会——权力监督中国模式法制化转型[J]. 法学评论, 2017(1): 150-158.
- [26] 柳光强, 赵孟田. 国家审计在惩治与预防腐败中的作用分析[J]. 财政监督, 2015(1): 56-57.
- [27] 郭华强. 基于“特种审计制度”的“廉政审计”研究[J]. 审计与经济研究, 2005(2): 9-12.

[责任编辑: 刘 茜]

Research on Motivation, Resistance and Path of Innovation of National Supervisory Commission System: The Thinking Based on National Audit Perspective

YE Chenyun¹, YE Chengang²

(1. School of Accounting, Harbin Business University, Harbin 150028, China;

2. School of International Business, University of Foreign Economy and Trade, Beijing 100029, China)

Abstract: The content of this paper is first based on the outlining of the central government to promote the change reality background of national supervision committee system from the perspective of national audit, the analyzing of the implementation supervision committee system innovation motivation, the expounding the future national supervisory committee. Then, from the goal and the scope of their functions and powers realization forms such as system, we analyze the possible factors influencing the system's potential resistance, and put forward to promoting the integration into the supervisory committee of the national audit thinking system reform goal to carry out the implementation of path and policy in this regard. Finally, suggestions from the function localization, the rule of law, perfection of system construction, practice exploration and mechanism optimization profile are made in order to provide theoretical support for the supervisory system construction with Chinese characteristics.

Key Words: state audit; supervision committee; governance audit; state governance; economic responsibility audit; supervision system reform