

中國大陸地方的監察體制改革

蔡文軒

中研院政治所副研究員

壹、前言

中國大陸國家監察體制的改革雛形，始自 2016 年 1 月 12 日，第十八屆中央紀律檢查委員會所召開的第六次會議。總書記習近平在會中釋出監察體制的改革訊號，其指出：「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」。同年 11 月，中央辦公廳隨即對外印發《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》（以下簡稱：《方案》），說明國家監察體制改革的初步方向。以下，茲討論中國大陸地方監察體制改革的相關情況，以及其所產生之後續效應。

貳、地方監察體制改革的試點經驗

呈上所言，有關《方案》的內容，大致可區分為四點：第一，國家監察體制改革以監察制度的「頂層設計」方向進行，並設置新機構「監察委員會」主管國家體制內一切監察工作；第二，在組織整合上，朝地方試點「先行先試」的方向進行，試點省市包括：北京市、山西省、浙江省；第三，監察委員會與黨的紀律檢查委員會合署辦公；第四，強調黨對改革的統一領導，在中央與地方均設置黨的監察體制改革工作領導小組。《方案》隨後送交全國人大常委會審議。

2016 年 12 月 25 日，第 12 屆全國人大常委會通過《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》（以下簡稱：《決定》），確定北京市、山西省與浙江省作為國家監察委員會設置的試行地，並全面落實於上述三地所轄之各縣、市、市轄區，設立監察委員會，行使監察權。從最初國家監察體制改革的消息披露，到改革試點的選定與確立，中共僅花費一年左右的時間。

作為中國大陸實踐監察體制改革的「政策試點」，由地方自下而上，完成國家監察體制改革。「試點」在中國大陸的國家治理中，尤其在 1980 年代改革開放後，已成為極為常見的做法。在制度改革落實至全國各地前，透過地域性的「先行先試」，找出制度施行的缺點，並加以改善。實際上，試點已成為中國大陸政策試驗與機制創新的一項工具。在某些條件下，區域試點更與中央與地方領導人政治扈從關係緊密鑲嵌。以下，我們嘗試討論本次改革的試點選擇，推行過程與改革範圍。筆者逐一分析如下。

（一）地方監察機構試點改革的選擇

首先，在北京市的部分，作為中華人民共和國首都，以及中南海權力中心的集聚地。在此優先進行政治體制的結構性改革，事實上有助於穩定中共黨內各派系的力量，主要原因在於國家監察體制改革涉及貪污腐敗問題；貪污腐敗問題則牽涉到黨內派系鬥爭的問題。結構性問題若處理不得當，可能反過來影響政權的穩定性，是以當前決策者在進行試點選擇時，必定有考慮此點。此外，將北京作為國家監察體制改革的試點，同時也代表著中共中央對於改革的堅定決心，而且可以直接在首都就近觀察監察制度變化後所產生的各項優缺點，以便進行快速的調整與轉換。

其次，在山西省的部分，一大因素在於山西本身即為「貪腐重災區」。自 2013 年至 2014 年間，山西曾發生規模空前的官場大地震，高達數十名中共山西省委、山西省政府及下屬各級政府官員，因為周永康、令計畫等貪腐窩案而受牽連，遭到集體革職與查辦。中共官方更曾以「系統性、塌方式腐敗」來形容。一直處於反腐風暴山西，其貪腐問題甚至影響至今。總體而言，自中共十八大以來，山西更成為中共高官落馬最多的省份。由此可見，中共選擇山西省作為國家監察體制改革的實踐基地，是對積病已久的山西官場，行對症下藥之實。此舉不僅有望重建並端正山西的官場風氣，更有助於中共在改革試驗中，有效評估國家監察體制改革的預期成果。

最後，在浙江省的選擇部分，主要在於其可作為本次國家監察體制改革試點中的沿海省份代表。重所周知，作為 1978 年十一屆三中全會後改革開放的最前線，浙江省不僅在中國大陸的總體經濟發展上名列前茅，人均 GDP 在沿海省分中更是連年居冠，同時身為中國大陸私營經濟最為發

達的省份之一。然而，經濟的高速發展，卻也容易在無形之中造成政企單位間的官商勾結、權力舞弊與尋租行為等腐敗行為。因此，由浙江起頭作為國家監察體制改革的試點，即可使其成為沿海省份與各經濟富裕地區的示範模組。加上，當今中共總書記習近平曾於 2002 年至 2007 年主政於此，擔任浙江省委書記一職，習家軍親信眾多，更有助於省級地區在改革過程中的穩定性。

（二）地方監察體制改革：改革內容朝整合方向進行

關於地方監察委員會的改革細目。依據 2016 年 12 月全國人大常委所通過的《決定》，國家監察體制改革選定於北京市、山西省、浙江省及其所轄縣、市與市轄區中，設立監察委員會，行使監察職權。從改革的法規與適用範圍觀察，不難發現在當地仍有阻力存在，但這或也證成試點區域是深思熟慮下的產物。以下，本文分別從監察委員會在試點地區成立後，對相關機構的整併、職能調整、委員會成員的組成與任免、法規層面的停止適用、監管對象與範圍，以及管理措施與權限等基本內涵進行說明。

一、機構整併與職能調整

首先，在機構整併與對應職能的調整上，監察委員會的成立，整合了試點區域中，人民政府轄下的監察廳（局）、預防腐敗局，以及人民檢察機關的反貪污賄絡局、反瀆職侵權局和職務犯罪預防局等相關部門與職能，統一行使各項反腐敗職權。有論者認為，此舉有助於擴大與調整監察機關的法定職權，重新梳理檢察權與監察權的職能。從部分試點案例觀察，這些組織重整並非單純的合併，是先在原組織汰換、篩選後，至新組織任用，說明推動者在組織整合過程，並非只是「走過場」。

二、委員會成員的組成與任免

在監察委員會的人員組成上，依照《決定》規定，需由該級人民代表大會產生，包含：委員會主任由該級人民代表大會選舉產生；副主任與組成委員，則由委員會主任提請該級人民代表大會常務委員會任免；整體而言，監察委員會必須對人大及其常務委員會，以及上一級監察委員會負責，接受其監督。這些地方監察委員會，在經過地方人大作為立法機關，授

權追認其法律地位，已形成「一府（人民政府）、一委（監察委員會）、兩院（人民法院、人民檢察院）」的機構格局，在政治體制的位階確實有所轉變。

三、監管對象與範圍確實擴張

由於機構職能的整併，致使新設立的監察委員會自成一格，對本地區任何行使公權力的公職人員，依法施行監察權力。主要監察對象與適用範圍，包括法定之六類公職人員。簡言之，只要與「公權力」相關者，均為監察委員會的監管對象。在橫向監督上，改變過去《行政監察法》無法顛督立法、司法與檢察機關人員的窘境；縱向監督上，則可涵蓋至國企、公辦事業單位，甚至村委會、居委會等群眾自治組織，皆被納入監察委員會的監管範圍，藉此達成國家監察體制改革對「監督面向全覆蓋」的期望。

四、監察措施與相關權限轉變

在管理權限的部分，依照《決定》的規範，監察委員會的主要權限可區分為三個部分：第一，在監督職責上，監察委員會具有監督檢查公職人員之權限；第二，監察委員會同時具有調查權限，任何涉嫌貪污賄賂、濫用職權、怠忽職守、權力尋租、利益輸送、徇私舞弊以及浪費國家資財等職務違法和職務犯罪行為，皆可對其進行調查；第三，在調查確定後，監察委員會有權對監察對象作出相應的處置決定，相對涉嫌職務犯罪者，可移送檢察機關依法提起公訴由此可見，監察委員會的本質乃為「調查機關」，而非「偵查」或「審判」機關。

參、地方監察體制改革的後續效應

2017年10月29日，監察委員會在試點地區運作的近一年後，中共中央辦公廳印發《關於在全國各地推開國家監察體制改革試點方案》，決定將試點運作的相關經驗，以及監察委員會的機制設計，落實至全國各地，並且由上而下的完成從省、市、縣三級監察委員會的組建工作。在事後觀察，地方監察委員會的成立後，確實部分改變中共在反腐敗的結構性治理問題，達到對黨政幹部貪腐行為的嚇阻效果。而就其後續的影響觀察，我

們能發現有幾點特色，延續到《監察法》頒布後的國家、地方監察體制的運作。

第一，是推動試點改革的首要原則：推動「加強黨對反腐敗工作的統一領導」。「以黨領政」這項原則先是在地方試點落實（如黨委會、省紀委對監察機關改造的全面領到），在後續的國家監察體制改造，也被持續凸顯。深究而論，監察體系的構建，是以黨統一指揮，向黨政體制進行「全面覆蓋」，任何紀檢監察行為，都是以黨的名義背書下進行的動作，包括黨與國家機關、公務員都無法抵抗。此外，監察範圍也根據官方定義，只要涉及「公權力」行為、執行公權力行為的公務員，監察機關都有權監督，這也是在試點時期就已確立的方向。

第二，是監察機關的行為落實，「政治性」原則被多次強調。公務員的不當、貪腐行為，在監察體制改革後，會被詮釋視作「違背黨意」，沒有跟緊黨內當前的政治氛圍。舉例來說，監察機關在過去調查工作使用的「談話」措施，在《監察法》十九條為訂定監察對象適用，其要件是「可能」發生職務違法時，監察機構可要求當事人對有關事務說明。在官方解釋上，這種「可能」被稱作當事人有苗頭性、傾向性問題等，就能實行。同時，官方也強調，「談話」作為監察機關的法定權限、一種法律手段，是體現「黨懲前毖後、治病救人的一貫方針」。

第三，地方監察體制試點模式的直接結果，是各地監察機關工作模式呈現「有限」的區域多樣性。這可能說明各地監察委員會發展程度不同，但也可能是中央機關放權下的結果。舉例來說，試點之一的山西省推動監察工作改革，強調的是「監察要向『鄉村』延伸」，監督系統的構建，要達到鄉鎮黨委會、機關一級。另一點的北京強調的市級監察機關內部機關的優化，市紀委監委設立的17個紀檢監察室，其中，8個負責執紀監督，8個負責審查調查，1個負責國際追逃追贓，這種「監督」和「審查」單位分設的組織配置，較為少見。而在浙江，強調的是紀檢、公安、司法體系三個業務單位的職能銜接優化。

肆、結論

整體而言，監察委員會的設置，確實有助於中共作好對黨政務系統的

官員監督工作。然而，一個值得注意的發展是，由於地方監察委員會的試點，大致仍朝著整體機構縮編的方式進行。但由於監督對象的擴大，未來監察機關仍有「監管失能」的風險。這也是官方在「監察全覆蓋」這項原則雖有作出澄清，反覆強調監察工作不可無限上綱的一個因素。現實來說，人員、組織配置的精簡方向，前項原則在先天已不易落實，「黨管一切」的風險，則使黨委領導辦案、只辦大案、「政治優先」與「政治正確」主導下的選擇性辦案隱憂，依然存在。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)