

对监督权的再监督

地方人大监督地方监察委员会的法治路径

周佑勇*

摘要 在“一府一委两院”宪制架构的基础上,贯彻落实地方监察委员会对同级人大负责的宪法规定,建构符合地方人大属性的监督模式,是推进法治反腐全面深化,实现“对监督权的再监督”的必要保障。从本质上看,地方人大对“权”的监督与地方监察委员会对“人”的监督之间并不存在冲突,两者具有互补性。将地方人大对地方监察委员会的监督纳入整个法治监督体系之中,有助于解决地方监察委员会作为“监督者难以监督自身”的问题,克服扁平化监察监督权的“内在贫困性”。要改变地方人大监督“柔性有余而刚性不足”的状况,就必须将刚性监督工作提至幕前,通过充分发挥其全过程性监督职能以及重启刚性问责监督职能,保障再监督的实效性。

关键词 地方人大监督 监察监督 再监督 过程性监督 刚性问责

一、问题由来:如何走出“监督者难以监督自身”的困境

随着我国监察体制改革与全面依法治国的不断深入推进,如何对监察委员会及其工作人员实施有效的再监督,是实现“监察全覆盖”改革目标绕不开的重要问题。长期以来,我国国家机关实行的是两级多元主体的监督模式,第一级是各国家机关由人民代表大会产生,对其负

* 中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部教授。

责,受其监督;第二级是各国家机关受其所在机关的监督部门及上一级机关监督。这其中的第二级监督因实施“同体监督”而备受诟病,且各监督主体之间存在职能交叉、履行监督职责过程中存在相互推诿等现象,极大地浪费了国家的监督资源,造成了监督的低效。监察体制改革后,我国监督制度总体上实现了由“同体监督”向“异体监督”的转变,但是,监察委员会对其工作人员的监督仍属于“同体监督”。“同体监督”的症结在于多种权力“合为一体”,而唯有“权力分解”才能实现有效监督和制约。^{〔1〕}然而,监察委员会作为专门监督机关,有权对所有公职人员的违纪、违法以及犯罪行为实施监督,监察委员会内部的公职人员自然也不例外,故不可能将监察委员会对其内部公职人员的监督权分解出来再进行单独设置。那么,监察委员会如何才能摆脱“监督者难以监督自身”的同体监督困境从而保障监督的实效性呢?对此,我国《宪法》和《监察法》给出的基本方案是:对监督权进行再监督,即由人大对监察委员会实施再监督,对应到地方就是,由地方人大依法对地方监察委员会实施再监督。依据2018年新修订的《宪法》第104条和第126条的规定,县级以上的地方各级人大常委会监督本级监察委员会的工作,地方各级监察委员会对产生它的国家权力机关负责。《监察法》第9条又做了进一步具体规定,即地方各级监察委员会由本级人民代表大会产生,对本级人民代表大会及其常务委员会负责,并接受其监督。

笔者认为,我国《宪法》和《监察法》做这样的制度设计,是符合权力配置逻辑和权力运行机理的。从权力配置逻辑的角度来看,地方监察委员会由地方人大产生,自然要对其负责,受其监督。我国《宪法》和《监察法》的规定为此提供了权力监督的合法性来源。从权力运行机理的角度来看,监察委员会作为改革后的反腐败专门机关,“位高”而“权重”,^{〔2〕}如果不对其权力进行必要监督,势必会存在监督权滥用的风险。

在监察体制改革探索期,围绕“谁来监督监督者”“对监督权如何实施再监督”等问题所形成的有力观点是,统一由监察委员会对其内部公职人员进行监督。^{〔3〕}这样做显然符合监察委员会作为专职专责监督机关的法律定位及“监察全覆盖”的改革目标。然而,只是依赖监察委员会的自我监督,无疑等同于“左手管右手”,存在监督低效化、无效化的风险,也不符合法治国家权力运行机理的基本要求。法治国家权力运行的经验表明,“对权力的制约力量来自此种权力之外的权力”,只有“异体监督”才能更好地防止权力自身的腐化。^{〔4〕}法治反腐的中心议题之一就是“实现反腐权力运行的规则约束”,从而“保证能够获得一个动态运行的法治系

〔1〕 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11—12页。

〔2〕 周佑勇:“监察委员会权力配置的模式选择与边界”,《政治与法律》2017年第11期,第54页。

〔3〕 参见马怀德:“《国家监察法》的立法思路与立法重点”,《环球法律评论》2017年第2期,第8—9页。

〔4〕 参见曹延澍:“从纵向权力架构到横向权力架构:关于‘权力制衡’的深度思考”,《理论月刊》2011年第5期,第135页。

统,防止权力滥用”。〔5〕因此,除了“内部监督”之外,“我们还应该从更宏观和全面的视角去思考‘谁来监督监督者’的问题,推动‘人大监督’和‘外部监督’的常规化,建构全面立体的监督体系”。〔6〕地方人大对地方监察委员会的监督就是一种典型的外部“异体监督”,在扁平化的监察监督之外重新构建一个宪制维度的监督机制,有助于弥补监察委员会作为“监督者难以监督自身”的缺陷。监察体制改革后,监察委员会虽然成为了反腐败专门机关,但在现行体制下难以对其自身实施有效的横向内部监督,地方人大监督则是一种有别于传统横向内部监督的纵向“异体监督”方式。尽管监察委员会的监察权是“通过‘国家职权’形式脱离人大监督权”,〔7〕即监察权是通过人大授权的方式获得独立性,地方人大与地方监察委员会在各自独立职责的限度内,原则上应是互不干涉的。但是,地方监察委员会毕竟是由地方人大依法定程序产生,当然也要对其负责,受其监督,这种监督的主要目的并不是要干涉监察委员会履行职责,而是督促其正确行使权力。

由此可见,无论从《宪法》和《监察法》的明确依据还是从法理上来看,都已经有力表明了地方人大有权监督地方监察委员会。接下来,问题的关键是如何在法治轨道上推动地方人大对地方监察委员会实施有效的再监督,以确保监督的实效性。该问题涉及到:如何定位地方人大监督与地方监察委监督之间的基本关系,从而使之融入到整个法治监督体系之中?如何确定地方人大监督的基本内容,从而使之符合监察体制改革后的“一府一委两院”宪制架构下的制度安排?如何选择合适的监督方法,从而避免重蹈人大监督“太软”“太弱”的覆辙?有鉴于此,本文以“对监督权的再监督”为核心切入点,探索构建地方人大监督地方监察委员会的法治路径,以期为建立有效的“异体监督”机制、推进监察体制改革的全面深化提供理论支撑。

二、地方人大监督与地方监察委员会监督之间关系的厘定

从我国监察体制改革的过程来看,地方人大监督地方监察委员会的基本模式是先由《宪法》以修正案形式确立,再由《监察法》加以细化规定而形成的。其基本内容是:国家监察委员会对全国人民代表大会及其常委会负责,受其监督;地方各级监察委员会对本级人民代表大会及其常委会负责,受其监督。而《监察法》第1条又明确规定,“对所有行使公权力的公职人员的监督”是监察体制改革的基本目标。这样就产生了两个监督权:一是地方人大对地方监察委员会的监督权,二是地方监察委员会对所辖区域全体公职人员的监督权。很显然,这两者是有

〔5〕 刘艳红:“职务犯罪案件非法证据的审查与排除——以《监察法》与《刑事诉讼法》之衔接为背景”,《法学评论》2019年第1期,第182页。

〔6〕 张翔:“对‘谁来监督监督者’的制度回应”,《中国纪检监察》2019年第3期,第38页。

〔7〕 靳海婷:“论人大监督权与监察委监察权之关系、界限与衔接”,《华侨大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期,第84页。

所交叉重合的。问题的关键是,这两种监督模式之间究竟是何种关系?厘清这个问题,是将地方人大对地方监察委员会的监督融入现行法治监督体系之中,以确保其有效发挥监督实效的前提性问题。

“人民通过人民代表大会行使国家权力是代议民主和间接民主的中国形式”,〔8〕是充分发扬人民民主、保证人民当家作主的体现。我国人民代表大会制度具有代议制的形式,同时又具备人民主权的实质,即在组织形式上是由人民选举出一定数量的代表行使参政议政的权利,在实质上又表达出人民的意志,这种参与形式既保障了最广泛的人民民主诉求,又兼顾了我国国情。代议制民主的核心权力有二:一是代表权,它“可以通过代理制度来解释”,这是民主机构产生的必备条件,〔9〕即通过人民民主的形式选举出的代表来执行代表职务;〔10〕二是问责权或监督权,它是制度实效性的重要保障。我国人民代表大会的监督权依宪而生,按照《宪法》第3条第3项的规定,对各国家机关的工作情况实施监督是人民代表大会行使监督权的重要体现,也是“国家法制统一、尊严、权威”的必然要求。〔11〕由此可见,地方人大监督是我国法治监督体系中必不可少的重要内容。就其与地方监察委员会监督之间的关系而言,两者应当是相互补充、并行不悖,共同融为一体,从而实现“监察全覆盖”的体系性改革目标。

(一) 两类监督相互补充

如前所述,地方监察委员会存在“监督者难以监督自身”的固有缺陷,有必要引入“异体监督”来化解该问题,而在我国现行的政制架构下,地方人大是唯一既有权力又有能力承担起该职责的国家机关。从我国监督机制构造及监督实践来看,“异体监督”是可以有很多种方式的,比如党的监督、群众监督等等。但是,党的监督要求被监督者有党员身份,不具备党员身份的监察委工作人员原则上不在监督之列。监察委员会所遴选的工作人员并无党员身份之明确要求,这就意味着,党的监督对其中的非党员工作者原则上是无拘束力的,即对监察委员会工作人员实施的党的监督存在盲区。群众监督的有效实施依赖于信息公开及各种程序保障,加之现阶段群众监督参与度并不高,难以做到全面高效。并且,这两种监督都属于非国家机关监督,无法保障监督机制运行的常态化。对监察权进行合理的制约,更需要来自国家机关的常态化监督。

监察体制改革后,本来应由多主体实施的第二级监督权基本上全部转隶至监察委员会,即

〔8〕 肖金明:“人民代表大会制度的政治效应”,《法学论坛》2014年第3期,第7页。

〔9〕 See Kaare Strøm, “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, Vol.37, No.3, 2000, p.261.

〔10〕 关于人大代表的职责或权限,多使用“参政议政”“参政议政权”等表述,但从《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第5条及第4章的规定来看,使用“执行代表职务”这一概念更为妥当。参见张宪军:“人大代表‘参政议政’的提法不妥”,《人大建设》2001年第8期,第38页。

〔11〕 参见周成奎、刘松山、周伟:“以良法促善治,以监督护权威——人民代表大会制度三人谈”,《中国法律评论》2018年第1期,第13页。

由监察委员会统一行使对全体公职人员的监督权。至此,有权对地方监察委员会及其工作人员实施监督的机关只有两个,一是地方监察委员会自身(包括上级监察委员会),二是作为地方监察委员会产生机关的同级人大。建立监察委员会并由其统一实施对“人”监督,以及让派出机构对派出它的监察委员会负责而不受派驻部门领导等措施,都是为了变“同体监督”为“异体监督”,以防止监督权落空。不过,这样就不可避免地存在监察委员会对其内部公职人员“同体监督”的问题,部分环节监督效能不彰、效果不佳的问题依旧没有解决,如果放任不管,监察体制改革高效反腐的初衷可能难以全面实现。人大和人大常委会对监察机关的监督是监督机制中“最核心的环节”,^[12]它的存在既是为了贯彻落实监察委员会对人大负责、受人大监督的宪法规定,又是为了防止监察委员会因自我监督乏力而陷入困境。由此观之,地方人大履行对地方监察委员会的监督职责,在某种意义上也是为保障监察委员会的正确履职提供支持,即“寓支持于监督之中”。

强化人大监督是监察体制改革全面深化的重要举措,其最突出的表现是人大机构的调整与监督职能的优化。在中央层面,2018年中共中央通过的《深化党和国家机构改革方案》,明确将“全国人大内务司法委员会更名为全国人大监察和司法委员会”,该机构新增的职责是“配合深化国家监察体制改革、完善国家监察制度体系、推动实现党内监督和国家机关监督有机统一”。为加强对监察委员会的监督,全国人大监察和司法委员会2019年度的重点任务有两项:一是推进配套立法尤其是《政务处分法》及《监察官法》的立法工作;二是协助全国人大常委会开展监察体制改革和监察法实施情况的专题调研。^[13]在地方层面,有的地方已经依照监察体制改革第二阶段的目标规划,着手推进地方人大内部机构的调整,履行地方人大对地方监察委员会的监督职责。例如,据2018年11月《辽宁省人大机关职能配置、内设机构和人员编制方案》的规定,将“内务司法委员会更名为监察和司法委员会”,以便“对应监察体制改革,将监察委员会纳入监督范围”。^[14]从法理逻辑上看,地方人大对地方监察委员会实施监督,是典型的“异体监督”,立法者将之与监察监督并列并存,其目的正是要通过“异体监督”的方式来弥补监察委员会自我监督之不足,保障监察权的妥善运行。

(二)两类监督并行不悖

从本质上讲,地方人大监督的重点是“权”,而地方监察委员会监督的重心是“人”,两者并不冲突。通常,监督的对象主要有两类;其一是权力本身;其二是用权的人。《监察法》第3条

[12] 参见张杰:“《监察法》适用中的重要问题”,《法学》2018年第6期,第123页。

[13] 参见徐显明:“今年将推进政务处分法、监察官法立法工作”,载新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2019lh/2019-03/10/c_137883695.htm,最后访问日期:2019年10月10日。

[14] 参见“省人大机关机构改革已完成:设置工作机构和专门委员会14个,机构设置更突出立法和监督职能”,载辽宁省人民政府门户网站,http://www.ln.gov.cn/zfxx/jrln/wzxx2018/201811/t20181107_3364038.html,最后访问日期:2019年10月10日。

所规定的“所有行使公权力的公职人员”，似乎既涉及到“权”又涉及到“人”，但分析该表述的结构及对监察对象的理解可知，此处的重点在于“公职人员”，“公权力”作为修饰词只是意在强调对公职人员进行监督的理据是行使了相应的公权力，以便作为问责的依据。监察委员会的监督主要是对“人”的监督，其关注的“重点是用权的人而非权力本身”，^{〔15〕}主要目的是通过“所有行使公权力的公职人员的监察全覆盖，避免出现监督空白和监督盲区”。^{〔16〕}前期的法治反腐实践表明，监察体制改革将重心放在对“人”的监督上，紧紧锁定住了用权的“人”，有效地凝聚了反腐力量，减少了腐败存量，降低了腐败增量，提升了反腐实效。与之相对，地方人大对地方监察委员会监督的重心自然不在于对“人”的监督，而在于对权力本身的监督，否则便会与监察权相重合、相抵牾，也不符合人大授权（监察）监督的法理逻辑。前文分析表明，地方人大监督权与地方监察委员会监察权之间并无主次之分，在履行职责的过程中，二者是相对独立的。例如，人大及其常委会虽在整体上不受监察委员会的监督，但人大及其常委会中具体履行公职的人员仍然受到监察委员会的监督，^{〔17〕}这是监察委员会对“人”监督的深刻体现。地方监察委员会受地方人大监督，意味着其要对地方人大负责，地方人大可以对地方监察委员会的工作或权力行使情况组织视察和进行专项调研，听取专项报告并提出意见。虽然地方人大有权选举监察委员会主任、地方人大常委会有权任免监察委员会副主任，但其通常不直接涉及公职人员违纪、违规、违法、犯罪行为的处理，只是在整体上对监察委员会的视察、调研等情况提出意见，是对权力运行状况的整体监督。

从职能上看，地方人大监督与地方监察委员会监督之间确实有一定交叉，比如说，地方人大对“一府两院”的组成人员是否尽职尽责的监督与地方监察委员会对辖区内所有公职人员是否依法履职的监督有所重合。但是，这并不意味着这两种监督是相互冲突的。地方监察委员会由于是直接对“人”实施监督，因而可以直接对“人”作出处置决定，包括对违法的公职人员作出政务处分决定，对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责以及对涉嫌职务犯罪的，将调查结果移送人民检察院依法审查、提起公诉等等。而地方人大对“一府一委两院”组成人员的监督是通过“对权”的问责来实现的，比如在对监督权的问责上，除了少数情况下涉及公职人员的任免之外，地方人大不会对公职人员的违纪、违法以及犯罪作出具体的处置决定，而只是向所在单位提出意见或建议。比如，人大代表对各级法院及其工作情况的监督，基本上都是建议性监督。依照最高人民法院《关于加强同人大代表联络工作的决定》第5条的规定，人大代表监督的形式有视察及评议法院工作、提出工作建议及来信意见、走访、旁听等。这些建议性监督不会产生法律上的强制效力，人民法院还要对建议的合法性及合理性进行再评价，自主决

〔15〕 刘艳红：“《监察法》与其他规范衔接的基本问题研究”，《法学论坛》2019年第1期，第6页。

〔16〕 马怀德，见前注〔3〕，第8页。

〔17〕 参见刘小妹：“人大制度下的国家监督体制与监察机制”，《政法论坛》2018年第3期，第23页。

定是否采纳。因此,两者虽然在监督对象上有所重合,但在监督内容及问责处置方法上有着根本的区别,并不会产生重复处置及职能冲突等问题。

(三)两类监督共融一体

过往法治反腐的经验及权力配置的逻辑表明,只有将人大监督纳入到整个监督体系中,才能够形成闭合的“全覆盖”监督系统。监察委员会对“人”的监督具有“全覆盖”的基本特点,即对“所有行使公权力的公职人员”进行监督,^[18]确保公职人员正确行使权力和履行职责。然而,将监察“全覆盖”改革目标纳入到整个监督体系之下进行思考,便会发现,仅仅依靠监察委员会对“人”实施监督,无法做到真正意义上的“全覆盖”。原因在于,对“人”监督全覆盖并非意味着对“权”监督也是全覆盖的。例如,按照国务院办公厅2018年12月20日发布的《关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》的有关规定,当行政规范性文件违反法律规定,而某公职人员因依照该规范性文件而实施违法行为,通常并不直接对该公职人员进行问责,而是对该规范性文件的合法性进行审查,并根据是否造成不良后果对有关机关及其负责人进行问责。因为在这种情况下,对行使公权力者进行问责并无太大意义,被问责者完全能够以职权的行使是遵守规范性文件的规定为理由进行抗辩,不对规范性文件本身进行合法性审查并对有关机关进行问责,就无法否定该规范性文件的效力并发挥问责的警示作用,这种问责机制背后的逻辑正是对“权”的监督,它同样适用于对监察委员会的再监督。况且,监督权的内在贫困性表明,监督权如果不受制约,即没有对监督权进行再监督,就无法形成问责链条闭合循环的监督权体系,^[19]析言之,自我问责或自我监督无法保障问责或监督的有效性。将地方人大对“权”监督作为外部问责的手段,由其对监察委员会实施再监督,才能做到真正意义上的监督全覆盖。

总之,地方人大监督与地方监察委员会监督都是法治监督体系中必不可少的部分,前者通过对“权”的整体性监督来建立合法的权力运行机制,后者通过对“人”的个别化监督来保障用权之人的廉洁性。

三、以对“权”监督为中心的地方人大监督及其体系定位

在新型“一府一委两院”宪制架构下,地方政府、监察委员会、法院及检察院均要受同级地方人大监督。地方监察委员会作为依法行使监察权的专职专责机关,其在对“人”实施全覆盖监察之时,该监察权之行使同样也要对地方人大负责。问题是,从整个法治监督体系上来看,

[18] 参见杨解君:“全面深化改革背景下的国家公权力监督体系重构”,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2017年第3期,第42页。

[19] 参见谷志军:“谁来监督监督者:监督权问责的逻辑与实现”,《社会科学战线》2017年第1期,第177页。

应当如何确定地方人大对地方监察委员会进行监督的基本内容?在作为人大监督具体法律依据的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(以下简称《监督法》)^[20]尚未修改的情况下,地方人大及其常委会对地方监察委员会的监督,是否可以完全套用其对“一府两院”监督的规定呢?笔者认为,从现行立法及法理上来看,地方人大对地方监察委员会的监督在整个法治监督体系中,应当比照原来针对“一府两院”的监督模式,将其主要定位为一种以对“权”监督为中心,以宏观性、整体性监督内容为主的控权式监督。

(一) 监督内容上的宏观性整体性

从内容上看,“抓宏观、抓大事领域的监督,是地方人大及其常委会监督的主要方向”。^[21]这是因为,具体的“微观监督”职能已经由其他国家机关承担,特别是监察体制改革之后,作为专职专责监督机关的监察委员会主要承担的便是“微观监督”的职能,地方人大没有必要再对此做出特别详细的规定。从立法来看,《宪法》第99条规定了地方人大的主要职责,分别是“保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行”“审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划”以及“审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算以及它们的执行情况的报告”。与之相呼应,《监督法》中除了总则和附则之外,都是对地方人大前述职责进行细化,形成了七大职责,分别是“听取和审议人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告”“听取和审议国民经济和社会发展规划、预算的执行情况报告”“法律法规实施情况的检查”“规范性文件的备案审查”“询问和质询”“特定问题调查”以及“撤职案的审议和决定”。这七大职责也很少涉及到对各国家机关具体事项的干预。因此,对其他国家机关、法律法规实施情况等实施宏观的整体性监督,是地方人大及其常委会的主要职责。

在新型“一府一委两院”宪制架构下,地方人大及其常委会对地方监察委员会监督的内容也主要表现为前述针对“一府两院”的七大职责。《监察法》第9条规定了各级人大对同级监察委员会的人事任免权,第53条明确了各级人大常委会“听取和审议本级监察委员会的专项工作报告”“组织执法检查”(即监督法律法规实施情况)以及“询问或者质询”的职责,其他三个方面的职责尚未明示,但与其对地方监察委员会实施监督相关的其实只有两个事项,分别是“规范性文件的备案审查”以及“特定问题调查”。考虑到《宪法》第99条的规定及监察权与立法权、行政权、司法权之间的关系,前述未作明文规定的监督事项当然也应适用于对监察委员会。具体而言:第一,地方各级监察委员会根据本地区实际情况制定的有关监察工作或行使监察权的规范性文件,应报同级人大备案审查。对规范性文件的备案审查,是地方人大常委会的重要

[20] 该法于2006年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过,自2007年1月1日起施行。根据该法第5条、第6条等的规定,地方各级人大有权对本级“一府两院”开展监督工作。

[21] 孔令伟:“人大监督要兼顾‘微观监督’”,《浙江人大》2018年第12期,第54页。

职责,备案审查也要以“全覆盖”为目标,^[22]地方监察委员会不应成为例外;第二,根据《监督法》第39条的规定,对涉及地方监察委员会的特定重大事项的,本级人大常委会有权启动特定问题的调查。

地方人大在过往监督实践中,通过制定规范性文件,明确工作步骤、程序,已经形成比较完善的配套规范体系。以江苏省为例,先后制定有《江苏省人民代表大会关于议案若干问题的规定》(1983年)、^[23]《江苏省人民代表大会常务委员会工作条例》(1988年)、^[24]《江苏省人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定》(1999年)、^[25]《江苏省各级人民代表大会常务委员会人事任免工作条例》(2004年)、《江苏省人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法》(2009年)等等。这些规范性文件对于将地方人大监督权从宏观转向中观,发挥地方人大监督权的功能性具有重要的指导意义。

除了前述偏宏观或中观的监督之外,地方人大与地方监察委员会之间还可能在微观事项上产生交集。比如,按照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》(以下简称《代表法》)第32条第2款的规定,对县级以上人大代表采取限制人身自由的强制措施时,必须经过该级人大主席团或人大常委会许可。人大代表是民意代表,并非监察对象;^[26]但是,当人大代表同时具备公职人员身份时,便可能因职务违法或职务犯罪而成为监察对象,并被依法采取限制人身自由的强制措施,如留置措施。从性质上看,留置作为改革以前的“两规”“两指”以及逮捕的法治化替代,仍然属于限制人身自由的强制措施。^[27]既然如此,对具有公职身份的人大代表采取留置措施时是否需要经过该级人大常委会的许可呢?

笔者认为,尽管《代表法》在《监察法》通过之后并未作出修改,但该法第32条第2款对限制人身自由措施适用的限制规定系为保护人大代表及人大制度的一般规定,且它的存在只是增加了一项审查程序,而不会给监察委员会的职责履行增加实质负担。确实,提请人大主席团或者人大常委会许可才能使用留置措施,可能会贻误调查的时机,而且,从《监察法》第43条的规定来看,留置在一般情况下只需要经过内部审批即可,增加人大主席团或人大常委会外部审批程序,在某种程度上不利于高效反腐目标的实现。但是,不履行前述程序无疑又是违背《代表法》的,从监察体制改革促进“法法衔接”的目标来看,监察委员会对县级以上人大代表依法

[22] 参见姚魏:“地方‘两院’规范性文件备案审查的困局及纾解——以法律效力为中心的制度建构”,《政治与法律》2018年第11期,第73页。

[23] 1983年制定,1989年、1999年、2006年先后三次修订。

[24] 1988年制定,1997年、2007年先后两次修订。

[25] 1999年制定,2017年修订。

[26] 参见秦前红:“国家监察法实施中的一个重大难点:人大代表能否成为监察对象”,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期,第139页。

[27] 参见刘艳红:“程序自然法作为规则自洽的必要条件——《监察法》留置权运作的法治化路径”,《华东政法大学学报》2018年第3期,第10页。

采取留置措施经本级人大主席团(人大开会期间)或者本级人大常委会(人大闭会期间)许可显然更为妥当。

(二)作为控权式监督的顶层设计

地方人大监督自始至终都是控权式的监督,不论是在监察改革前后都是如此。监察体制改革以前,对公职人员的监督权散布于各国家机关中,如行政机关的行政监察、检察机关的法律监督以及各国家机关履行监督职能的部门监督。监察体制改革以后,对“人”监督权全部聚拢于一体,由作为专职专责机关的监察委员会统一行使。监察体制改革虽然是事关全局的重大政治体制改革,但实际上,主要变化的是纪检权、行政权及司法权的配置,确切地说,是将纪检权、行政权及司法权中的监督权集中起来独立为“第四权”,^[28]即监察权。主要依据有三:其一是《监察法》中吸收了纪检监督的部分内容,主要表现在监督及调查措施的运用上;其二是《监察法》是以原《中华人民共和国行政监察法》(以下简称《行政监察法》)为蓝本制定的,保留了不少原《行政监察法》中的表述;其三是监察委员会对职务犯罪的调查权大体对应于转隶前检察机关的职务犯罪侦查权。^[29]为配合监察体制改革,2018年新修《宪法》,主要在国家机关中增加了监察委员会,并对相关表述进行了系统性调整;对于地方人大而言,主要的变化是将监察委员会增加为新的监督对象。这一系列变化,都未增加或减少地方人大及其常委会监督权的内容,即改革前后都是《宪法》第99条的规定及《监督法》规定的七个方面。这也印证了前文提到的我国监督权体系两个层级的划分,监察体制改革变动的是第二级的监督权,第一级监督权即人大监督权并未发生实质性的变化。

地方人大控权式监督的功能意义在于,通过顶层设计来协调各国家机关的权力分配及权力冲突关系。各国家机关在行使权力、履行职责的过程中,并非总是处于各司其职、平稳协调的状态。职能交叉、职责不清等问题在当下并不罕见,解决这些问题的常见方案是通过机构改革或职能调整;^[30]但是,如果涉及到不同的国家机关的职能交叉、职责不清等问题,则很难通过机构改革或职能调整这种方式来化解,因为这涉及到更高层次的权力分配及权力冲突的协调。地方人大对“一府一委两院”的监督具备这种协调功能,比如,通过组织执法检查可以判断有关机关是否有越权违法的行为,通过规范性文件的备案审查可以评估各国家机关制定的规范性文件是否符合上位法的规定,等等。监察体制改革之后,地方人大监督将致力于协调“一府一委两院”之间的权力分配,如审查各国家机关制定的规范性文件是否过度赋权,解决“一府一委两院”之间的权力冲突,如调查监察委员会对公职人员的监督是否与国家机关的内部管理权相冲突,这种为顺应改革需要所做出的调整始终维持着地方人大对地方各国家机关的控权

[28] 参见魏昌东:“国家监察委员会改革方案之辨正:属性、职能与职责定位”,《法学》2017年第3期,第4页。

[29] 参见陈瑞华:“论国家监察权的性质”,《比较法研究》2019年第1期,第1页。

[30] 参见谭燕萍:“我国政府部门职能交叉中的利益博弈分析”,《学术论坛》2007年第10期,第57页。

式监督地位。

总之,地方人大对“一府一委两院”的监督都是以对“权”监督为中心,地方人大及其常委会通过审议工作报告、审查法律法规的实施情况以及规范性文件备案审查等方式,对地方监察委员会进行控权式监督,既没有对地方监察委员会的履职行为产生不当干预,又能够实现对监督权的有效再监督。

四、通过刚性问责以保障地方人大监督的实效性

人大监督天然缺失“刚性”,^[31]这句断言似真似伪。“寓支持于监督之中”,是以往地方人大处理与“一府两院”关系的基本理念,同样也适用于地方人大处理其与地方监察委员会之间的关系。据此,地方人大及其常委会对地方监察委员会既有支持性的举措,也有监督性的措施。只不过,近年来,由于地方人大极少对其他国家机关及其工作人员进行问责,其所有监督工作似乎都只是在为其他国家机关提供支持,这些做法的象征意义大于实际效果,容易产生地方人大监督“刚性”不足的印象。要改变地方人大监督“柔性有余而刚性不足”的状况,就必须根据前述将其作为以对“权”监督为中心的体系性定位,在充分发挥现有“刚柔并济”的过程性监督职能的同时,重启地方人大“刚性”问责监督职能,以保障再监督的实效性。

(一) 现有过程性监督方式之观察

深入分析《宪法》第99条、《监督法》以及相关配套法律规范的规定,我们会发现,地方人大对地方监察委员会的监督实际上贯穿于监察权运行的全过程。这其中,既有防止权力滥用的预防性监督,也有发现权力运行中存在问题的常态化过程监督。就预防性监督而言,监督与预防本为一体。地方人大对地方监察委员会的各种监督,最终目的并不是要对其进行问责,而是要通过监督来预防权力滥用以及防止权力滥用的后果进一步恶化。地方人大监督的理想状态是通过监督来强化预防。例如,对规范性文件的备案审查,是为了预防不合法、不合理以及有漏洞的规范性问题直接生效;^[32]视察、执法检查等监督方式,具有预防特定区域、特定领域管理部门滥用职权的作用;对各级官员进行述职评审以及定期考核等,也具备预防个人失职的效果,等等。^[33]将预防作为地方人大监督的首要任务,还原了其“寓支持于监督之中”的基本理念。四十多年来,人大监督经历了“从表扬为主到建议多一些”^[34]的发展历程,问责始终很少

[31] 参见何深思:“人大监督刚性的天然缺失与有效植入”,《中国特色社会主义研究》2013年第1期,第54页。

[32] 参见李云霖:“论人大监督规范性文件之审查基准”,《政治与法律》2014年第12期,第60页。

[33] 参见徐行、李刚:“刘少奇关于人大监督职能的思想与实践”,《党的文献》2015年第6期,第62—63页。

[34] 盛艳春:“行稳致远:四十年地方人大监督”,《人大研究》2019年第10期,第22页。

提及,正是基于人大监督“柔性支持”为主的独特性。这种“支持性监督”蕴含着“和为贵”的文化基因,^[35]为了体现这种支持性,预防并督促有关机关自我纠错成为人大监督职能的主要体现。

就地方人大的常态化过程监督而言,根据《监督法》的规定,既有“柔性”的监督方式,如听取和审议专项报告、人大代表监督、进行询问等,也有“刚性”的监督方式,如组织专项执法检查、提出质询等。目前,《监督法》虽然还未来得及修改,尚未将监察委员会纳入常态化监督范围,但基于前述地方人大监督“一府一委两院”的逻辑,确立对监察委员会的常态化过程监督也是必要和可行的。

第一,听取和审议专项报告。组织架构决定组织权力。听取和审议专项报告,是由地方人大作为地方监察委员会产生机关的地位所决定的,也是地方人大开展监督工作的重要前提。在监察体制改革的初期,有学者就曾提出应通过加强人大监督的方式来实现对监察权的制约,具体而言,“人大监督,可以采取听取工作报告、质询、就特定问题成立调查委员会等形式对监察委员会的工作进行监督”。^[36]该观点其实是《监督法》中地方人大及其常委会对“一府两院”监督的翻版,即直接将《监督法》中的表述转换适用于对监察委员会的监督之中。但它又是必不可少的,因为监察委员会的特殊工作情况决定了,只有通过其工作报告才能够及时地获取比较接近真实情况的“第二手资料”,并顺利履行监督职能。发扬人民民主是地方人大履行监督职能时应遵守的重要原则,让地方监察委员会在地方人大及其常委会上做工作报告,才能使之接受最广泛的民主监督;与此同时,这也是人大代表了解监察委员会运作状况,开展相关监督工作的重要信息来源。从实践来看,各地方监察委员会已经陆续向地方人大作工作报告,报告的实质内容主要包含两个方面:其一是本年度监察制度的运行状况,主要包括监督、调查、处置三大职责的履行情况;其二是下一年度规划,即根据本年度的工作情况,向同级人大及其常委会汇报下一年度工作的目标并作为同级人大监督的重要参考。^[37]

第二,人大代表监督。受国情、制度设计等因素的影响,我国人大代表制度兼具委托代表制与独立代表制双重的特性:^[38]一方面,我国是人民民主专政的社会主义国家,独立自主地行使参政议政的权利是社会主义本质的体现;另一方面,我国人口众多、幅员辽阔的现实情况

[35] 参见蒋清华:“支持型监督:中国人大监督的特色及调适——以全国人大常委会备案审查为例”,《中国法律评论》2019年第4期,第95—97页。

[36] 韩大元:“论国家监察体制改革中的若干宪法问题”,《法学评论》2017年第3期,第19页。

[37] 参见“开封市监察委员会依法首次向市人大常委会作工作报告”,载开封政府网,<http://www.kaifeng.gov.cn/sitegroup/root/html/8a28897b41c065e20141c3f8db4205fa/851bdbd87e364a27975958185af23194.html>,最后访问日期:2019年10月16日;“仪陇县人大常委会听取县监察委员会专项工作报告”,载四川南充人大网,<http://www.ncrd.gov.cn/?viewnews-6428.html>,最后访问日期:2019年10月16日。

[38] 参见黄小钊:“强制委托代表制与独立自主代表制——试析法国大革命时期的代表制理念之争”,《浙江学刊》2010年第5期,第123页。

又决定了委托代表制更为合适,受委托的代表除了履行自己参政议政权利之外,还要代替被代表者行使权利,这也同时是履行其代表职责。不论从监督方式还是监督内容上看,人大代表监督都是一种覆盖性广、灵活性强、接受度高的常态化监督方式。“人民代表大会及其常委会作为监督权的主体,其主体地位只有通过人大代表通过共同参与行使监督权力与实施监督活动才能得到实现”。〔39〕在地方人大各种监督措施中,听取和审议工作报告是偏宏观性监督,执法检查是偏中观性监督,人大代表监督则是偏微观性监督,这些监督措施侧重不同并彼此互补。对于地方人大而言,人大代表监督是诸多微观监督中最重要的组成部分,人大代表通过联系群众发挥着最为广泛的监督作用,它既体现了地方人大监督的灵活性,又保障了地方人大监督的有效性。

不过,人大代表监督本质上仍然是一种民意监督,人大代表不能直接对监察委员会工作人员的违法犯罪行为进行问责,它只能根据民意收集和联络情况行使代表权以及提出批评建议等,其监督职责的履行仍然受到许多限制。具体而言:其一,人大代表要履行特定的程序才能开展对地方监察委员会的监督工作,通常是递交申请,并经依法批准,只有有关部门主动联络时才免于申请;〔40〕其二,人大代表不能直接参与案件。按照《监察法》第4条的规定,监察委员会办理公职人员违纪、违规、违法以及犯罪案件不受干涉,人大代表在履行监督职责时只能以“观察者”的角色记录有关案件的处理情况,当场或在随后的人大及其常委会上提出意见或建议。

第三,组织执法检查。组织执法检查是地方人大及其常委会对具体执法机关就宪法和法律实施情况进行监督的重要方式。〔41〕执法检查是地方人大诸多监督措施中最为“刚性”的措施之一,就监督监察委员会的工作情况而言,可以通过判断监察委员会是否严格依法履行监督、调查、处置职责,是否有违反《监察法》规定的行为,来对作为专职专责机关的监察委员会实施整体性监督及对其工作人员进行个别化监督。《监察法》作为规定监察权这一新型国家权力的专门立法,对其实施执法检查,既体现了执法检查“法律巡视”的作用,〔42〕又有助于不断总结法律运行中的经验,并为制定与《监察法》相配套的规范性文件提供有益参考。从监督的实

〔39〕 孟宪良、孔繁军:“人大监督法制化与行政化的反思与启示”,《东岳论丛》2012年第1期,第182页。

〔40〕 例如,2000年12月29日最高人民法院《关于加强同人大代表联络工作的决定》第5条明确规定了各级人民法院加强与人大代表联络的六项基本制度,包括“认真协助人大机关做好组织人大代表视察和对法院工作的评议活动”“建立健全办理人大代表建议和来信的工作制度”“建立向人大代表通报法院重大工作事项制度”“建立走访人大代表制度”“建立邀请人大代表旁听重大案件审理制度”以及“建立向全国人大代表赠阅人民法院报刊制度”。目前,地方监察委员会尚未制定联络地方人大代表并主动接受监督的规范性文件,但人大代表监督可依申请作出。

〔41〕 参见靳海婷,见前注〔7〕,第94页。

〔42〕 参见段鸿斌:“《监察法》执法检查的实施机制”,《四川师范大学学报(社会科学版)》2019年第6期,第37—38页。

效性来看,组织执法检查或可成为对监督权实施再监督最为有效的方式,因为监察委员会办理案件具有高度的封闭性,同级检察机关难以发挥监督作用,地方人大及其常委会定期组织执法检查,无疑能够大大提升监督效能。执法检查曾经是地方人大履行监督职责,发现各国家机关及其公权力运行中存在问题的主要方式,但随着行政机关、司法机关权力的相对膨胀以及地方人大权力的相对萎缩,执法检查这项有力措施也逐渐退居幕后。

为了解执法检查的实施情况,笔者分别以“执法检查”“人大执法检查”在“中央纪委国家监委网站”及“中国人大网”进行检索。^[43]其中,在“中央纪委国家监委网站”共检索到217条含有“执法检查”的数据,但所有的数据都是行政部门或纪检部门的,没有一条涉及到“人大执法检查”;在“中国人大网”共检索到240条含有“执法检查”的数据,有21条是有关“人大执法检查”的数据,但这21条数据均未涉及到人大对监察委员会的执法检查。

表1 中央纪委国家监委网站检索结果

关键词	执法检查	人大执法检查
数据(单位:条)	217	0

表2 中国人大网检索结果

关键词	执法检查	人大执法检查
数据(单位:条)	240	21

从地方实践看,地方人大针对地方监察委员会的执法检查也没有落实。笔者在“南京人大网”以“执法检查”为关键词进行检索,^[44]共搜索712条数据,其中多涉及环保、产品质量等督促地方政府依法行政的执法检查,这712条数据中没有任何关于地方人大针对地方监察委员会的执法检查。可见,执法检查在地方人大履行监督地方监察委员会职能的过程中还未发挥应有作用。

第四,进行询问或质询。按照《监察法》第53条的规定,提出询问、质询是人民代表大会代表或者常务委员会组成人员对监察委员会及其工作人员实施再监督的两种重要方式:一是询问,是指各级人大及其常委会会议审议议案和有关报告时,本级监察委员会应当派有关人员到会,听取意见、回答询问;二是质询,是指一定数量的县级以上人大常委会组成人员联名,可以向本级人大常委会书面提出对本级监察委员会的质询案,由委员长会议或者主任会议决定交

[43] 检索日期为2019年9月16日。

[44] 检索日期为2019年9月16日。

由受质询的监察委员会答复。关于质询,有不少学者将之归入到问责范畴。^{〔45〕}笔者认为,质询虽然具备一定的法律强制性,但其本质上仍然是对未定问题提出的疑问,并未超出常态化监督的范畴。只有对质询结果的(否定性)决议,才是问责。

以上而言,不论是“柔性”监督还是“刚性”监督,都是地方人大履行监督职责的方式,必须充分发挥现有这种“刚柔并济”的过程性监督职责。但通过上述分析和观察,我们也能发现,如果欠缺问责式的刚性监督,则必然会极大地影响其监督的实效性。

(二)重启刚性问责监督职能及其机制建设

我们已经看到,地方人大监督既有柔性的,也有刚性的。然而,地方人大监督作为地方最高权力机关,必须有担当、有作为,不能流于形式,^{〔46〕}其监督职责的履行必须守住监督权的“最后关口”或“最后一道防线”,^{〔47〕}防止各国家机关职权的滥用。而最能体现监督实效的,无疑是刚性问责。所谓地方人大问责,是指地方各级人大及其常委会通过行使监督权,督促国家机关及其公职人员履行职责,依法对其因违法或不当履行职责造成不良后果而追究其责任的活动。简言之,地方人大问责就是由地方人大及其常委会依法追究其责任。长期以来,由于地方人大有权问责却不主动问责的消极态度以及刚性问责的半休眠化,导致监督机制“柔性有余而刚性不足”。问责是地方人大监督结果的运用机制,是监督刚性的体现,唤醒地方人大问责机制,实现监督机制柔性性与刚性的有机结合,成为解决地方人大监督刚性不足的根本性举措以及对监督权实施有效再监督不可或缺的重要保障。因此,笔者认为,地方人大对地方监察委员会实施有效的再监督,既要有发现问题的能力,又要保障问责的效力。重启地方人大监督职能,必须同时兼顾两大机制的建设,分别是督查机制建设与问责机制建设,前者履行的是发现问题的机能,后者保障的是有效问责的机能,这两大机制是地方人大各种“柔性”监督与“刚性”监督措施有机组合的结果。

其一,以发现问题为中心的督查机制建设。地方人大对地方监察委员会的工作情况进行跟踪督查,确有助于保障监察委员会及其工作人员切实履行职责。从监督方式来看,跟踪督查主要是对法律法规实施情况的检查,即执法检查,换言之,通过在执法检查中建立跟踪督查机制,以此来固化工作流程,实现跟踪督查的长效运行,这是督查机制建设的关键。目前,《监督法》还未来得及修改,尚未将监察委员会纳入督查的范围,但顺着前述地方人大监督“一府一委两院”的逻辑,确立对监察委员会的督查机制是合法合理的。

从具体内容来看,督查机制建设应重点关注三个方面:一是及时修改规范性文件,以明确

〔45〕 参见田必耀:“人大怎么问责——监督法与人大问责路径选择”,《人大研究》2013年第5期,第10页;杨成:“论人大问责及其强化”,《广东行政学院学报》2011年第1期,第51页。

〔46〕 参见卢鸿福:“人大监督岂能‘意思意思’”,《人大研究》2019年第11期,第1页。

〔47〕 参见李莉:“社会中心主义视角下的腐败治理——基于香港廉政公署年度报告(1974~2013)的解读”,《经济社会体制比较》2015年第5期,第85页。

的规范确定常态化的督查对象、内容及方法。《监督法》仅对各种常态化监督做了一般性规定,具体有关监督的适用对象、程序等主要规定在地方规范性文件中,但目前不少地方规范性文件建设滞后,难以发挥指导常态化监督机制运行的作用。比如,1996年5月31日发布的《厦门市各级人大常委会执法检查监督规定》,在2006年即已正式废止,但至今尚未重新制定。而执法检查的对象、内容及报告方式等都已经有明显变化,因此应以《监督法》的规定为基础,结合地方实践经验,及时调整、修改或重新制定相关规范性文件;二是督查与问责的衔接。为避免因有督查无问责而浪费监督资源,就必须要将督查程序与问责程序相衔接,特别是对执法检查、质询等“刚性”监督而言,应做到有问题必问责;三是及时开展多种形式评议。评议是一种量化监督方式,具有较强的客观性,其在类型上包括工作评议、述职评议、办案评议等。基于监察委员会的职能特征,评议的重心应当聚焦于工作评议,即对监察委员会工作人员的履职情况进行评议。具体评议指标可以包括:工作人员是否存在程序违法行为,以便增强工作人员的程序意识;工作人员是否存在侵犯人权的行为,以便增强工作人员的人权意识;工作人员自身是否存在腐败行为,以便于保持人才队伍的廉洁性,等等。

其二,以解决问题为中心的问责机制建设。问责是人大监督“刚性”的体现,也是解决其监督乏力问题的根本性举措。地方人大刚性问责的长期缺位,抑制了其监督职能,弱化了其监督效果。问责的前提是要发现问题,没有问题就谈不上问责。但是,在发现问题之后,问责无法有效展开却是监督机制欠缺刚性的主要表现。例如,执法检查、人大代表监督以及询问等常态化监督,都是发现问题的重要方式。而在地方人大监督地方监察委员会的实践中,询问常常被提起,但质询却明显备受冷落,这或多或少与质询的弹劾属性或质询之后可能引起问责有关。多数情况下,地方人大处于有权问责却“失语”或不主动问责的状态。^[48]这其中一个重要的原因是,地方人大问责机制的可操作性较差,相关规范规定不够具体。可操作性差通常都被视为伪问题,但在地方人大问责这里,却是实实在在的真问题。比如,各地方虽然制定了不少针对人大及其常委会的规范性文件,但这些规范性文件主要规定的是会议召开程序或议事规则,鲜有地方人大及其常委会监督职能如何履行的规定。欠缺可操作的运行规范,很容易架空地方人大的监督职能,使得地方行政问责的效能大大高于地方人大问责。因此,必须着力加强人大问责机制建设。

首先,必须明确问责方式及其合理适用。根据《监督法》以及相关规范性文件的相关规定,基于权力监督机制的运行逻辑,我国目前地方人大及其常委会的问责方式可以分为两类:一是针对地方监察委员会的问责,主要包括根据质询结果作出的否定性决议、根据特定问题调查作出的否定性决议以及撤销不适当的决议和规范性文件。对地方监察委员会的问责,虽然未能直接问责到具体的人,但通过阻止不合理措施的执行以及不适当规范性文件的生效,并将问责

[48] 参见卢智增:“人大问责机制创新问题研究”,《理论导刊》2016年第12期,第5页。

结果反映在有关地方监察委员会的履职评价中,也能够起到较好的问责效果;二是落实到具体个人的问责,包括撤职、罢免案的提出和审议。依据《宪法》第124条以及《监察法》第9条第2款的规定,地方人大及其常委会有权审议地方监察委员会副主任和委员的罢免案,结合前述质询结果的否定性决议及特定问题调查的否定性决议,地方人大可以在督促地方监察委员会正确履行职责的同时,提出罢免有关副主任、委员等负责人的建议,从而将地方人大对“权”监督的结果间接问责到具体责任人;

其次,要规范问责主体、程序及情形。对地方监察委员会的问责主体应当是地方人大及其常委会,地方人大问责体现的是权力机关依法行使监督权,人大代表可以启动问责程序,但不能作为问责主体。由于问责是地方人大在行使监督权的过程中,依法对被监督机关及其工作人员不履行、不正确履行职责的行为进行责任追究的方式,因此,问责程序应当与督查程序相衔接。通常程序是由一定数量的人大代表或者承担具体监督业务专门委员会根据监督发现的问题提出问责议案,由人大会议或常委会会议作出问责决定,责成相关单位执行。问责的情形有两种,一种是不履行法定职责,另一种是不正确履行法定职责。具体到对地方监察委员会的问责,包括如下情形:一是未按照法定要求贯彻执行《宪法》《监察法》的规定,严重侵害公民合法权益、造成社会公共利益重大损失或者社会影响恶劣的;二是未按照法定时限和要求执行、办理同级人大及其常委会的决定、审议结论及交办事宜的;三是对同级人大议案及人大代表所提建议和意见,不办理、不反馈或者拖延应付、变通处理的;四是在人大开展具体监督工作中,对监督方式不配合、不主动,影响监督工作开展的;

最后,问责结果必须依法公开。依照《监督法》第7条的规定,各级人大常委会履行监督职责的情况,应当依法公开。除了前述规定之外,问责结果的依法公开还有如下意义:一是地方人大问责的公开有利于规范人大监督自身工作,将程序和结果置于最广大民众的关注下,有助于倒逼人大问责工作的严谨化;二是问责公开有助于提升地方人大监督成效,因为公开后的问责结果会给被监督者即监察委员会释放强烈的履职压力,这种压力此时已不仅仅来自于人大,还来自于社会、舆论等方面,也符合《监察法》第54条的规定,即“监察机关应当依法公开监察工作信息,接受民主监督、社会监督、舆论监督”;三是问责结果的公开将起到广泛的警示意义,进而产生由个体到整体的社会监督效应,与地方人大对“权”进行整体性监督的定位相契合。

五、结 语

伴随着《监察法》的颁布以及诸多配套制度的确立,我国法治反腐已经顺利取得了重要的阶段性胜利,并将监察体制改革推向全面深化新阶段。立足新起点,改革的任务除了要巩固前阶段反腐败成果并努力夺取新阶段胜利之外,还要以古今中外传统至当下的反腐败经验为镜鉴,重点关注对作为专职专责监督机关的监察委员会的再监督,尤其是地方人大对地方监察委

员会的“异体再监督”，坚守“将权力关进制度的笼子里”的反腐败使命要求。地方人大对地方监察委员会监督的关键问题在于有监督而无问责或问责欠缺“刚性”，对于法治反腐实践而言，这种“柔性”监督的象征性大于功能性。对监督权实施有效的再监督，防止地方监察委员会以监督之名行不法之实，必须启动以“刚性”问责为导向的地方人大权力监督职能，使之承担好监督权“最后关口的守卫者”的职责。

Abstract: On the basis of the constitutional structure of “the Government, the Supervision Committee, the Court and the Procuratorate”, to implement the constitutional stipulation that the local supervisory committee members should be responsible to the people’s congress at the same level, and to construct a supervisory model which conforms to the attributes of local people’s congress, constitute an necessary guarantee to promoting the rule of law, comprehensively deepening anti-corrupting and realizing the “re-supervision of supervisory power”. In essence, there is no conflict between the supervision of “power” by local people’s congress and that of “person” by local supervisory committee, and actually these two aspects are complementary. The incorporation of local people’s congress supervision over local supervisory committee into the whole supervisory system will help overcome the drawbacks of local supervisory committee as “supervisors are difficult to supervise themselves” and make up for the “inherent poverty” of supervisory power. In order to change the situation that the local people’s congress supervision is “flexible but not rigid enough”, we need to make the supervisory work more visible, find out and deal with the problems existing in the operation of supervisory power in time through all-round process supervision and rigid accountability methods, so as to enhance the effectiveness of supervision.

Key Words: Supervision by the Local People’s Congress; Supervision of the Supervisory Committee; Re-supervision; Procedural Supervision; Rigid Supervision

(责任编辑:彭 鐸)