本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237



依法治国

# 通过修法完善国家监察体制

**修改《行政监察法》，应当总结法律实施以来取得的经验和存在的问题，将实践中探索出的行之有效的做法上升为法律，还应该注意从古今中外监察制度中汲取养分。**

□ 马怀德　张　瑜

1997年制定、2010年修订的《中华人民共和国行政监察法》（以下简称《行政监察法》）在加强行政监督，促进法治政府和廉洁政府建设，保持政令畅通，提高政府工作效率等方面发挥了重要作用。随着“四个全面”战略布局的形成，面对依然严峻复杂的反腐败形势和日益艰巨繁重的任务，该法已经不能适应现实的需要，亟待全面修订。2015年1月，全国人大常委会党组明确提出，“抓紧做好行政监察法修改工作，为形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系提供法律保障”。2016年1月，习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上指出，“要完善监督制度，做好监督体系顶层设计，既加强党的自我监督，又加强对国家机器的监督”，“要健全国家监察组织架构，形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系”。为此，应当加紧研究《行政监察法》实施以来存在的问题，广泛吸收古今中外有益经验，提出现实可行的修法建议。

## 现行《行政监察法》存在的主要问题

现行《行政监察法》存在的主要问题有以下几个方面。

监察机关定位不准，监察对象范围过窄。关于监察机关的定位，虽然《宪法》中对国务院的监察工作表述为“监察”而非“行政监察”，但《行政监察法》将监察主体定位为行政监察机关，将监察对象确定为国家行政机关及其公务员、国家行政机关任命的其他人员，未将立法机关、司法机关等国家机关及其公务员纳入，与《公务员法》的调整范围不衔接，存在监督盲区，未能形成全覆盖的国家监察体系，不利于全面、有效行使国家监察权。

监察机关的独立性保障不够。按照《行政监察法》的规定，我国县级以上地方各级人民政府监察机关负责本行政区域内的监察工作，对本级人民政府和上一级监察机关负责并报告工作，监察业务以上级监察机关领导为主。实践中，监察机关的干部人事、财物经费都由地方政府控制，监察机关在工作中缺乏应有的独立性，影响了监察的权威性。

监察手段有限。虽然《行政监察法》赋予监察机关检查权、调查权、建议权和行政处分权等，但由于监察手段有限，且偏重事后监督，导致一些方式方法在实践中形同虚设，难以落实，如第23条，监察机关对“本级人民政府所属部门和下级人民政府作出的决定、命令、指示违反法律、法规或者国家政策，应当予以纠正或者撤销的”可以提出监察建议的规定，在实践中基本没有得到有效执行。

监督程序不够完善。有些行政监察程序设置不科学，如受理申诉的渠道过于单一，监察结果公开性不足；一些程序规定过于原则，缺少细化的操作步骤和要求，如第23条虽然赋予监察机关对人民政府作出的决定违反法律、法规和国家政策的，享有纠正和撤销建议权，但没有规定具体程序，实际工作中难以执行。

## 修改《行政监察法》应当博采众长与时俱进

修改《行政监察法》，应当总结法律实施以来取得的经验和存在的问题，将实践中探索出的行之有效的做法上升为法律，还应该注意从古今中外监察制度中汲取养分。

一方面，应当将十八大以来纪检监察体制机制改革的重要成果和有益经验及时上升为法律。如《行政监察法》应当在相关条款中体现如下内容：强化党风廉政建设主体责任和监督责任“两个责任”、聚焦监督执纪问责，主责主业监督理念的“三转”、全面派驻纪检监察机构、巡视全覆盖的“两个覆盖”、纪检监察干部选拔任用及案件查办以上级纪检监察机关领导为主的“两为主”、把纪律和规矩挺在前面、增强预防腐败工作力度，抓早抓小，把握运用监督执纪的“四种形态”等。

另一方面，要借鉴吸收古今中外监察制度的有益经验。我国作为最早建立监察制度的国家之一，自秦朝就形成了监察御史制度，代表国家行使监察权。唐朝以后，监察官都由皇帝直接任命，元明清时期，中央最高监察机关都是由皇帝直接领导。从汉代的“监御史九条”“刺史六条”到清代的“钦定台规”“都察院则例”“十察法”等，监察法规十分完善。监察范围覆盖财政、军事、人事管理、司法、教育以及民风民情等诸方面。

我国现代监督制度体系形成于土地革命时期，在借鉴苏联党和政府建设经验的基础上，逐步形成了在共产党领导下的中华苏维埃共和国监督制度体系。1949年9月27日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中华人民共和国中央人民政府组织法》，其中规定在政务院之下，各部委之上之外设立人民监察委员会，其职能是负责监察政府机关和政府公务人员是否履行其职责，人民监察委员会在中央直属各机关、各大型国营企业、人民团体及新闻机构设置监察通讯员，在各级地方政府设置各级人民监察委员会。

域外监察制度表明，无论采取议会监察专员制，还是在行政系统内设监察机关，均通过立法保障监察权独立行使，明确监察对象的广覆盖。如1810年瑞典的《监察专员法》规定监察的对象包括法官、检察官、公立学校老师、公立医院医生、护士及委托从事公务的人员。监察手段也比较多样，如埃及的行政监督署拥有公开或秘密调查、调档、侦查、搜查、逮捕、建议、越级报告等权力，瑞士赋予监察机关拘捕权、搜查权直至公诉权。

从多数国家行之有效的做法看，有几点经验可资借鉴：一是通过立法保障监察机关行使监察权的独立性和权威性；二是对国家权力运行实施全面监察，监察对象和监察范围十分广泛；三是赋予与监察机关地位和作用相匹配的多元、有效的监察手段。

## 修改《行政监察法》的建议

将《行政监察法》更名为《国家监察法》，改革国家监察体制。中央设立国家监察委员会，负责对中央所有国家机关和公务人员进行监察监督，向全国人民代表大会报告工作，国家监察委员会主任由国家主席提名，由全国人民代表大会选举产生。县级以上设置地方各级监察委员会，向各级人民代表大会负责。各级地方监察机关负责人由上级监察机关提名，同级人民代表大会任命。整合现有监督机构和监督力量，将检察机关的反贪局机构和审计机关并入国家监察机关，根据职能范围，分别设立综合监察部门、预防腐败部门、审计部门等，分别负责国家机关及其公务人员的监察、预防腐败和财务监督等职责。县级以上各级国家监察机关根据工作需要，经上级国家监察机关批准，可以向人大常委会机关、政府所属部门、人民法院和人民检察院派出监察机构和监察人员。监察机关派出的监察机构和监察人员，对监察机关负责并报告工作。明确对法律、法规授权具有公共事务管理职能的组织和国家机关依法委托从事公务管理活动的组织实行派驻监察。

继续实行中国共产党纪律检查机关与国家监察机关合署办公，在党的统一领导下实行“双向负责，各司其职、有分有合”体制，既要充分发挥纪委的党内监督作用，又保证国家监察机关依法独立行使职权。改革纪检监察领导体制，国家监察机关实行垂直领导体制，监察机关负责人的提名、考察和任命以上级国家监察机关为主，所需行政及办案经费由各级财政保障，统一核定和拨付。

扩大监察对象，实现监察全覆盖。现行《行政监察法》规定的监察对象是各级政府及部门公务员及其任命的其他人员，这一范围与《公务员法》的调整范围并不一致。《公务员法》第2条规定：“本法所称公务员，是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。”为此，应当将监察对象扩大到中国共产党各级机关、各级人大及人大常委会机关、各级国家行政机关、各级政协机关、各级审判机关、各级检察机关、民主党派机关、部分社会团体机关的工作人员，实现监察对象全覆盖。

扩大监察范围，明确监察职责。国家监察机关不仅要对国家机关及其工作人员违法违纪行为进行监督，也要对制定政策、作出决策的合法性进行监督，不仅要对监察对象进行实体监督，也要实施程序监督。监察范围及职能应当是：检查国家机关在遵守和执行法律、法规、规章和人民政府的决定、命令中的问题；检查人民政府制定规范性文件和重大决策中的问题；受理对监察对象违反纪律行为的控告、检举；调查处理监察对象违反纪律的行为；受理监察对象不服主管机关给予处分决定的申诉，以及法律、行政法规规定的其他由监察机关受理的申诉。

赋予监察机关更加有效的监督方式。巡视制度能够减少监督者与被监督者之间的利益冲突，与当地纪检监察机关相比更具权威性和独立性，利于提高监督效能，实践证明是一项行之有效的监督制度，应当将监察巡视制度作为一种法定监督方式予以规定，实行巡视人员、巡视对象、巡视单位的流动制，一次巡视一次授权；规定廉政风险防控措施，实现反腐败关口前移，增强监察实效。打破主要以检查、调查、处理等事后监督为主的监督方式格局，综合、灵活运用事前、事中监督，加强文件廉洁性、合法性审查，重点工作环节现场监督等方式；授予监察机关采取强制措施和强制执行的权力，可以对涉案财产和账户实施查封、冻结、扣押等措施；根据《联合国反腐败公约》的有关规定，赋予监察机关必要的刑事侦查权，专用于立案调查腐败案件；实行监察对象个人重大事项报告制度，包括财产收入、出国出境情况、配偶子女的从业情况及其他的需要报告的事项，同时要向社会公开。

增强监察法的可操作性。明确不同级别和类别监察机关（包括派出机构）的职责范围，理顺相互关系；完善检查、调查、提出监察建议、监察决定及其复查复核等各工作环节的程序规定；建立一支专门化的纪检监察法治工作队伍，通过建立资格准入制度，加大培训力度，持证上岗，健全奖励激励机制，促进监察工作的专业化、职业化建设。

修改和制定配套法律法规，健全国家反腐败法律体系。逐步形成覆盖国家机关和公务人员的国家监察法律体系。建议制定预防腐败法、问责法、政务公开法，修订《审计法》《检察院组织法》等法律，形成效力层次清晰、职权分明、衔接一致、有效管用的国家监察法律制度体系。




# 行政审批有必要实现标准化

□ 陈立峰

**“十三五”规划纲要将“行政审批标准化”明确为“优化政府服务”的重要一环。作为规范审批权力，提供无差别、高品质审批服务的途径，行政审批标准化建设既是对持续3年多的行政体制改革的延续，也是在更大范围、更深层次上推进“简政放权、放管结合、优化服务”改革的有力保障。**

## 行政审批何以要标准化

在科学配置审批权、审批事项办理标准化、加强事中事后监管三个方面，行政审批制度改革仍待推进。总的来看，当前行政审批制度仍存在影响或迟滞企业申请开办、项目审批提速、群众办事方便的一些问题。

首先，由于缺少标准化的服务流程和质量规范，行政审批在内容、程序两个方面都不够科学、合理。比如：由于涉及部门的标准和要求互为前置，导致办理一些证照时“‘蛋生鸡、鸡生蛋’，搞得群众团团转”；一些审批事项涉及多个部门、多个环节，“有的是这个部门放了、那个部门没放，有的是大部分环节放了、但某个关键环节没放”。

其次，基层承接能力不足，影响了审批权限下放的成效。审批权限下放有利于充分调动基层积极性，但承接机构能否“接得住、用得好、管得牢”？实践中，多部门下放的权限在部分行政区域内多口归一，造成承接主体压力过大、职能行使不畅。而且，部分承接单位的人员编制不足，特别是缺乏专业人员承接下放的权限，直接影响了审批权限下放的成效。

再次，行政审批监督制约机制“失灵”。目前行政审批的程序与规范提供的主要是倾向性指导，审批部门在操作过程中拥有较大的自由裁量权。而一些地方和部门重审批、轻监管和监管不到位的问题也比较突出，许多审批部门尚未建立明晰的、有约束力的审批责任制度，内部监督效果不明显，外部监督缺位或不到位。

## 行政审批标准化可从四方面入手

虽然自2007年1月国家标准委、国家发改委等6部门发布《关于推进服务标准化试点工作的意见》以来，湖南、山东等省份，以及北京西城、浙江绍兴等地市，公布了行政服务领域的地方标准，实践中也进行了相应探索，但从全国看，大部分地区的行政服务中心没有明确地进行服务标准化建设。鉴于此，笔者建议，行政审批标准化建设从以下几个方面着手。

以明晰的权力清单确定行政审批“权源”标准化。首先，要在清理审批事项、优化审批流程的前提下推进标准化工作。按照“谁行使、谁清理”的原则，对现有行政审批权力事项进行再梳理，提出取消、转移、下放、整合、保留等清理意见。其次，严格依法对行政审批权力事项进行核定，对每个审批事项进行编码，为每个审批事项编制一个“身份信息”，以标准化、规范化的方式表述审批事项的类别、名称、实施机关、共同实施机关、实施依据、实施对象、办理时限、办理流程、收费依据和标准、服务方式、相对人权利、监督投诉途径等，形成规范、清晰的审批事项详细清单。

以规范的流程确保行政审批运行标准化。首先，明晰审批权的行使流程，包括明确审批条件、申请材料、审批流程、技术审查和审核标准、审批时限、审批结果及告知、救济途径、责任追究，特别是对于涉及多个部门的联合审批，更需要明晰流程。其次，审批权限下放前，对承接部门的承接能力进行全面考核，对承接能力不足的部门及时增强力量，做到“编随事走”。再次，行政服务中心、政府门户网站应及时、完整、准确地向社会公开审批事项办理过程，主动接受社会监督。

以高效的服务中心优化行政审批组织标准化。首先，各地应推进审批职能向一个处室集中，审批处室向办事大厅集中。其次，推行审批窗口办公的标准化建设，现场管理要力求精细。

以完备的监管体系强化考核标准化，实现事前、事中、事后监管的统一协调、有效运作。事前监管着重完善新增审批事项的监督机制。事中监管着重健全行政审批政务行为的监督体系。事后监管着重建立考核追究机制。

公共行政

# 设区市立法存在的问题

□ 刘怡达

为实现良法善治的目的，《立法法》在2015年3月份进行了修改，赋予所有设区的市地方立法权。时至今日，全国范围内已有许多地方开展了设区的市地方立法权赋予与行使的工作，但在此过程中存在诸多“失范”问题。

在《立法法》修改之前，除直辖市之外，我国享有地方立法权的城市共有49个。此次修改则将地方立法权全面赋予全国284个设区的市。地方立法权主体扩容的幅度不可谓不大，但此番赋权究竟以何步骤推进，在《立法法》的规定和立法者的说明当中皆有所表明。根据《立法法》第72条第4款的规定，除此前已享有地方立法权的设区的市以外，其他设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间，由省级人大常委会综合考虑该设区的市的人口数量、地域面积、经济社会发展情况以及立法需求、立法能力等因素确定，并报全国人大常委会和国务院备案。除《立法法》的规定外，设区的市地方立法权的赋权步骤与原则尚可从相关说明中窥得。例如，全国人大常委会《关于〈中华人民共和国立法法修正案（草案）〉的说明》中，在谈及“赋予设区的市地方立法权”时明确指出：“考虑到设区的市数量较多，地区差异较大，这一工作需要本着积极稳妥的精神予以推进。”由此可见，在赋予设区的市地方立法权时，应当遵循“循序渐进”的赋权原则，成熟一个，确定一个。

同时，在《立法法》修改之前，《立法法》对“较大的市”的地方立法权之权限范围的规定乃是一种反面排除式的规定，即“较大的市”制定的地方性法规只要不落入法律保留的范围之内，且未违反上位法即可。而此次《立法法》修改之后，设区的市所享有的地方立法权之权限范围变成了一种正面列举式的规定。根据《立法法》第72条第2款的规定，设区的市人大及其常委会原则上仅可对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。

《立法法》修改施行至今已一年有余，全国已有诸多设区的市地方立法权赋予与行使的实践。通过对既有实践的考察，我们可以发现其中存在的一些问题。

一是设区的市地方立法权的赋权步骤在相当意义上已不是《立法法》所要求的“循序渐进”了，而是变为“一步到位”或“一蹴而就”式的赋权了。例如，个别省份人大常委会便一次性赋予该省此前未享有立法权的所有设区的市地方立法权。

二是设区的市地方立法权的行使实践在很大程度上已超出《立法法》所规定的立法权限范围。这既体现在一些设区的市已制定的地方性法规当中，这些地方性法规已经难以用“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”来定义了。同时，在不少设区的市人大常委会制定的立法计划项目中，同样可以发现一些地方性法规不在《立法法》规定的权限范围内。

设区的市在立法权的赋予与行使实践中的上述问题，乃是《立法法》规定的不完满和有些地方急于求成这两项因素综合所致。前者体现在《立法法》第72条第2款和第4款分别就权限范围和赋权条件的规定不甚明确，由此致使在立法权的赋予与行使过程中缺乏据以参照的“准绳”。后者则体现为有些地方不顾设区的市的立法需求和立法能力，而“一刀切”式的赋权。有鉴于此，欲使地方立法权的赋予与行使由“失范”回归“规范”，则应当从厘清法律规则的涵义和规范地方人大的做法两个方面来探求问题的出路。

首先，厘清法律规则的涵义，亦即《立法法》第72条第2款和第4款关于设区的市权限范围和赋权条件的规定。借助全国人大常委会作出必要的立法解释，以明晰其具体含义，消除争议，统一认识。比如，“城乡建设与管理”所指为何，“等方面的事项”中的“等”是“等内”还是“等外”，以及较大的市此前既已制定的地方性法规若超出权限范围可否进行修改。

其次，规范地方人大的做法，亦即规范省级人大常委会对设区的市的立法权赋予行为，以及设区的市人大及其常委会立法权的行使行为。一是省级人大常委会应当在充分考量设区的市的立法需求和立法能力的基础上决定是否赋权，同时，在赋权时应当遵循“成熟一个，确定一个”的原则。二是设区的市人大及其常委会在制定地方性法规过程中，应当严格遵守《立法法》关于立法权限范围的规定。摒弃立法过程中的互相攀比和“重形式、轻实质”的观念，对于重要性程度尚不至于制定地方性法规，且完全可通过普通的规范性文件实现规范的事项，不应进行立法。

议政论法