



继续深化监察体制改革 确保《监察法》有效实施

□ 马怀德

基础上，增加一类监察赔偿；修改《立法法》，明确国家监察委员会享有制定监察法规的权力等。

做实做细监察机关的三大职责

《监察法》所规定的监察机关的职责包括三个方面：首先，监察机关负责对公职人员秉公用权、依法履职、廉洁从政、职业操守等情况进行监督检查，加强对权力运行环节的日常监督。一个好的监察机关，就应当把主要精力放在日常监督上，防止监察对象小错酿成大错，违纪变成违法犯罪。为此，必须将监督职责做实做细，让“四种形态”、重大事项抽查、巡视巡察、宣传教育、警示、谈话提醒、函询等方式充分发挥监督作用。其次，监察机关对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、利益输送、权力寻租，以及浪费国家资财等严重违法犯罪行为进行调查，运用查封、扣押、冻结、搜查、勘验检查、鉴定、技术调查、通缉、限制出境、留置等方式调查违法行为。由于调查与后续的处置和司法追究相衔接，必须依法进行，防止程序违法。特别是要对监察机关退回补充调查或者撤销案件的，要依法处理，不得运用监察机关权威不当施加压力，酿成错案。最后，监察机关承担着处置职责。对有职务违法行为的人员进行谈话提醒、批评教育、责令检查，或者予以诫勉；作出警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等政务处分决定；直接作出问责决定；对涉嫌严重违法和涉嫌犯罪的，就要收集相关证据移送检察机关依法审查、提起公诉。但是，要防范“四种形态”运用中的随意性和自由裁量过大问题，注意法律法规政策界限，既不能拔高处理，也不能降格处置，更不能过度问责、泛化追责。

随着纪检监察机关职能“三转”实施到位，目前监察机关已经聚焦主责主业，不再参与一般性配合执法和政策执行活动。但是，近年来，也有少数地方出现了纪检监察机关充当地方党委政府执法“工具”现象。例

如，个别地方为了实施房屋拆迁、土地征收、违法建设拆除等城市管理职责，要求纪检监察机关介入，以查处贪腐行为为威慑，迫使相关当事人履行义务，这些做法影响了监察机关形象，也有违监察机关的法定职责。

明晰监察对象，实现监察全覆盖

《监察法》第15条规定了监察对象的范围，将公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员界定为公职人员，纳入监察范围。教育、科研、文化、医疗卫生、体育等事业单位的权力与同行行政管理机关的国家公权力不同，事业单位的教师、科研人员、医生、文化体育等从业人员往往享有其专业领域高度个性化、专业性的评价权、评审权、裁判权，这就决定了事业单位的公权力运行具有独特规律。如高校教师利用职务之便在高校招生考试（尤其是自主招生考试、研究生入学考试等自命题考试）中滥用学术评价权及科研人员在科研经费管理中违规操作等行为是否构成职务违法、职务犯罪，准确性的难度较大。仅采用身份标准确定事业单位监察对象容易造成监察盲区，应采用公权力实际运行的综合标准。

以高校为例，采用以公权力实际运行的综合标准界定监察对象，主要有三类：一是具有决策权的学校党政负责人、内设职能部门负责人；二是考试招生、国有资产管理、科研项目管理等涉及公权力行使和国有性质财政资金使用部门中从事管理工作的职员；三是教学科研二级单位党政负责人。此外，教学科研人员、教辅和后勤工作人员这两类是否应作为国家监察对象存在较大争议。高校教学科研人员在纵向科研课题的经费使用、自主招生考试、研究生入学考试中同样拥有公权力或准公权力。教辅和后勤工作人员也可能因协议委托行使公权力，如在承担食堂、学生军训等大宗物资采购、实验室设备采购、国有资产出租管理等工作，也可能产生腐败问题。应按照公权力实际运行为依据

据，将使用公共资金及管理公共事务的人员纳入监察范围。此外，还应当明确监察机关有权管辖非公职人员行贿、单位行贿受贿的案件。

明确派驻监察机构和监察专员的设置

依据《监察法》第12条的规定，各级监察委员会可以向法律法规授权或者委托管理公共事务的组织和单位派出监察机构和监察专员。派驻纪检监察机构对派出机关负责。实践证明，派驻制度既利于保障监督的相对独立性，也利于保障监督的权威性，是一项符合我国反腐败工作实际的、具有中国特色的工作制度。党的十九届四中全会也要求完善派驻监督体制机制，这是深化纪检监察体制改革，推进纪检监察工作规范化、法治化的重要举措。建议按照“谁负责监督，谁负责派驻”原则，依据事权和干部监督管理权限，部属高校由国家监察委员会负责派驻，地方高校由省级监委负责派驻，初期可派驻监察专员。按照《监察法》规定，各级监委与纪委合署办公。按照党章和党内法规规定，在基层党的组织设立纪委。目前事业单位只设纪委不设监委，建议由派驻监察机构负责人或者监察专员兼任事业单位纪委书记，单位原有的内部监察部门与纪委办事机构合署办公。

加强监察队伍建设，培养专业化监察人才

监察队伍素质和能力是国家治理能力的重要组成部分，关系到监察机关履行职责的效果。应当尽快制定监察官法，明确监察官选任、晋升、管理和惩戒的系列制度，将通过法律职业资格考试（专项）作为报考监察机关工作岗位的前提条件；协调教育部等相关部门，在高校设置监察学科专业，开设相关课程，培养监察人才；取消监察机关录用工作人员的不合理条件限制，录用部分非党员进入监察队伍；加强监察业务、履职能力培训，增强监察人员业务素养与监督能力。

系统治理更多强调不同国家治理部门之间配合，综合治理则着重强调政府、社会、市场之间的配合。国家治理应当充分吸收社会和市场力量的参与、充分调动社会力量和市场力量促进国家治理现代化。与此同时，还要注意充分吸收社会和市场力量的参与。当前，一些领域之所以出现“一管就死”和“一放就乱”之间的恶性循环，很大程度是因为有关部门在推行监管过程中没有充分听取社会和市场方面的意见，监管过程中缺少了“公众参与”“专家论证”“风险评估”等环节。

坚持源头治理。国家治理现代化要求对出现的问题不仅要“治标”，更要“治本”。之所以出现“一管就死、一放就乱”现象，就是因为“在治标”上用力过猛，忽视源头治理，使得一些治理整顿运动，只有短期效果、没有长期效果。少数地方和部门甚至在“治标”上有诸多不当措施，还影响到“治本”，削弱了从根本上解决问题的能力和。比如，我国资本市场长期以来存在的诸多问题和我国资本市场自我调节能力不足有关，优胜劣汰机制没有得到完全发挥。对此，应当着力培育良好的市场自我调节能力，减少不必要的行政干预，让市场主体真正能够自负盈亏、让投资者也真正能够根据市场变化作出投资决策。我国当前正在推行的企业上市注册制改革，就是从源头治理、解决资本市场顽疾的重要举措。

（胡建森专家工作室供稿）

认真对待未成年人刑事责任年龄

□ 谢登科

近年来，社会上发生的未成年人恶性案件，引发了人们对未成年人刑事责任年龄问题的关注和探讨。降低刑事责任年龄是否是解决未成年人暴力案件的灵丹妙药？是否能有效威慑和预防未成年人暴力犯罪？这是一个值得认真对待和探讨的话题。

我国“三分式”刑事责任年龄的制度现状。刑事责任年龄是刑法所规定的行为人对自己实施的犯罪行为负刑事责任所必须达到的年龄。犯罪是具有辨认能力和控制能力的行为人所实施的严重危害社会行为，而辨认能力和控制能力的有无，取决于其身心状况、智力程度和社会知识，这就决定了刑事责任能力必然受到行为人年龄的制约。刑事立法通常根据人的年龄与刑事责任能力的此种关系，建立刑事责任年龄制度。达到法定年龄是行为人具有刑事责任能力的必备前提；反之，若没有达到法定年龄，则行为人所实施的严重危害社会行为就不构成犯罪，也就无需追究其刑事责任。我国现行《刑法》将刑事责任年龄分为三个阶段。

第一，完全负刑事责任年龄。我国《刑法》规定：“已满十六周岁的人犯罪，应当负刑事责任。”通常来讲，年满16周岁的人，其身心和智力发展比较成熟，受到一定教育，能够比较清晰地认识自己行为的社会意义和法律性质，也能够控制自己是否实施相应的犯罪行为。因此，年满16周岁的人通常具有完全刑事责任能力，对于自己实施的任何犯罪都需要承担刑事责任。

第二，相对负刑事责任年龄。《刑法》规定：“已满十四周岁不满十六周岁的人，犯故意杀人、故意伤害致人重伤或者死亡、强奸、抢劫、贩卖毒品、放火、爆炸、投放危险物质罪的，应当负刑事责任。”已满14周岁不满16周岁的人，其对于某些严重危害社会的行为具有一定的辨认和控制能力，法律仅要求他们对自己实施的犯罪行为行为承担刑事责任。这些犯罪行为就是该款所列故意杀人、强奸、抢劫等八类犯罪，对于这八类之外的其他犯罪行为，此年龄段的人则无需承担刑事责任。

第三，完全不负刑事责任年龄。根据《刑法》规定，不满14周岁是完全不负刑事责任年龄阶段。不满14周岁的人，实施了刑法所规定的任何犯罪行为，其也不构成犯罪，不能对其追究刑事责任。这一方面缘于不满14周岁的人尚处于幼年时期，其身心发育尚不成熟，对自己行为的社会意义及法律后果缺乏明确认识，并很难在此基础上控制自己的行为；另一方面则基于保护未成年人的刑事政策，体现了国家对越轨未成年人“教育为主，惩罚为辅”的刑事政策。

通过法律来明确规定各年龄段的刑事责任能力，既符合罪刑法定原则的明确要求，也有利于司法机关准确惩治犯罪、减少司法实践中的分歧。但是，这也可能会阻碍在具体案件处理中正义的实现。在低龄未成年人所实施的杀人、故意伤害、强奸等严重暴力犯罪案件中，不满14周岁就成为其免于刑事责任、逃避刑事追究的“护身符”。如果对此类低龄未成年人的严重暴力犯罪放任不管，既不利于遭受犯罪行为所侵害社会秩序的有效修复，也不利于对其他潜在未成年人性暴力犯罪的有效威慑和预防。

域外未成年人刑事责任年龄制度的比较考察。从域外相关国家的刑事立法来看，刑事责任年龄虽然存在差别，但也都集中在7—16岁范围之间。各国立法对于刑事责任年龄的设置并非完全固定不变，主要存在两种不同发展趋势，即提高刑事责任年龄和降低刑事责任年龄。从世界范围来，如何应对低于刑事责任年龄的未成年人犯罪，是各国所普遍面临的难题。

英国法律最初并没有将未成年作为免除刑事责任的正当理由，未成年人犯罪也需要承担和成年人相同的刑事责任。后来则借鉴《查士丁尼法典》，规定7周岁以下未成年人不负刑事责任。英国《儿童和青少年法》在1933年和1963年修订中分别将刑事责任年龄上调至8岁和10岁。

美国在联邦法律层面缺乏对刑事责任年龄的统一规定，各州法律对刑事责任年龄的设置也并不相同。比如俄克拉马荷州将刑事责任年龄设置为7周岁，路易斯安那州为10周岁，德克萨斯州则规定为15周岁。美国大部分州规定的刑事责任年龄都比较低，这与其当前低龄化犯罪态势的社会背景密不可分。2015年10月，美国田纳西州发生一起未成年人枪击案，死者为一名8岁女童，犯罪嫌疑人则是一名11岁男童。随后该男童受到刑事指控，法院判处该男童犯有一级谋杀罪，但并未处以相应刑罚，而是判决

将其送至儿童服务局监管。

俄罗斯联邦刑法典对刑事责任年龄的规定与我国基本相同，采取了“三分式”刑事责任年龄制度，将年满16周岁规定为完全负刑事责任年龄阶段，已满14周岁不满16周岁规定为相对负刑事责任年龄阶段，不满14周岁是完全不负刑事责任年龄阶段。这与我国的立法模式和相关规定存在很大相似。

低龄未成年人犯罪的应对措施。对低于刑事责任年龄未成年人犯罪案件而言，由于涉案未成年人尚未达到刑事责任年龄而不能对其定罪量刑，但这并不意味着对低龄未成年人犯罪都采取剥夺其自由的惩罚方法。犯罪主要有刑事处分和保护处分两种模式，两种模式各有其利弊。

刑事处分模式是对实施了犯罪的未成年人通过定罪量刑方式来对其施加惩罚。没有规定刑事责任最低年龄的国家主要适用此种模式，如古巴、波兰等国由于没有明确规定刑事责任最低年龄，其对任何年龄的未成年人犯罪都采取剥夺其自由的惩罚方法。而立法规定了刑事责任年龄的国家，想要通过此种模式来应对低龄未成年人犯罪，就必须克服现有制度障碍，通过修改现有法律规定来降低刑事责任年龄。在我国低龄未成年人恶性案件不断发生的社会背景下，就有人提出要降低刑事责任年龄。但是，降低刑事责任年龄不仅会影响现有刑法体系的稳定性和统一性，其对未成年人犯罪的治理效果也难以确定。因为未成年人被送至监狱改造可能反而为他们之间相互学习和模仿提供机会，即便未成年犯罪人受到良好改造，但其因被定罪量刑而贴上犯罪人的标签，也会大大减少其回归社会的机会，而在无法有效回归社会的情况下，未成年人可能会选择再次犯罪。

保护处分模式则是对犯罪者的未成年人使用教育、治疗等措施进行干预和矫治，而不是通过定罪量刑方式对其进行惩罚。我国《刑法》规定“因不满十六周岁不予刑事处罚的，责令他的家长或者监护人加以管教；在必要的时候，也可以由政府收容教养。”该条款规定就要求对低于刑事责任年龄的涉案未成年人予以管教、收容教养等保护处分措施。一般来说，未成年人的违法、犯罪等失范行为与家庭、学校、社会因素密不可分，这就决定了对未成年人犯罪应采取积极的约束和矫治措施，而不是简单地通过刑罚方式来惩罚未成年人。保护处分模式基于未成年人生理和精神状况的自身特点，主张对其予以积极干预和矫治。此种模式在解决和预防未成年人犯罪上可能具有更强的针对性，也比较符合未成年司法制度发展的整体趋势。此种模式的有效运行需要在家庭、学校、社区等多个层面建立较为完善的社会支持体系。但是，目前我国很多地区由于资金紧张、人力不足、社会保护组织匮乏、政策缺失等因素，尚未建立未成年人保护处分所赖以存续的社会支持体系，其运行效果也不甚理想。另外，此种模式更多地强调对未成年人保护和教育，也可能忽视未成年人暴力犯罪中被害人的有效救济，从而影响遭受犯罪侵害社会关系的有效修复。



如何避免“一管就死、一放就乱”

□ 张效羽



党的十九届四中全会指出要“加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”，对国家治理体系和治理能力现代化提出明确要求。当前，我国在一些领域治理中存在“一管就死、一放就乱”的现象，归根结底就是在“四个治理”方面尚有欠缺。

所谓“一管就死”是指一旦对特定领域严格管理，就会极大地削弱相关领域产品和服务的供给数量，严重损害企业活力，导致相关领域呈现供给不足、创新乏力和发展停滞，引起企业和群众要求政府简政放权呼声不断的现象。在实践中，“一管就死”有两个衍生的具体表现：一是“层层加码”，即自上而下不断增加严格管理的“从严”属性，甚至在法律法规之外设定更高标准，超出法律法规允许的范围新设义务、贬损权利。二是“一刀切”，即不考虑具体情况机械地适用法律和政策标准，导致处置结果不符合常识、常理、常情。

所谓“一放就乱”是指一旦放手发展某个产业，就可能使得某个产业出现鱼龙混杂一拥而上的局面，导致相关产品和服务质量得不到保障、乱象丛生，消费者权益频频遭受侵害，甚至各类诈骗活动盛

行。在实践中，“一放就乱”也有两个衍生的具体表现：一是“放手不管”，即为了鼓励某项事业的发展，对其过程中违反公序良俗、明显侵犯群众人身权、财产权的现象视而不见。二是“以罚代管”，甚至“鼓励式处罚”。在一些案件中，有关部门没有严格依据法律法规的要求对严重违法法律法规的行为进行有效制止，而是“一罚了之”。

“一管就死”和“一放就乱”之间不是孤立的，而是有千丝万缕的联系。正因为“一管就死”，一个领域一旦遭遇“严管”，相关产业基于法律法规的合理预期在短时间内就会被破坏。该产业早期粗放式发展的投资者也许还能获利离场，中后期进入的投资者往往血本无归。这就刺激投资者争相利用监管真空期不择手段获取高额利润，导致乱象丛生。反过来，正是因为“一放就乱”，有关部门不得不强化管理，甚至会实行极其严格的监管政策，这就会导致“一管就死”，形成恶性循环。

如何化解“一管就死、一放就乱”的怪圈，是我国国家治理中的重要课题。解决“一管就死”和“一放就乱”的恶性循环，关键是深入贯彻党的十九届四中全会精神，加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，把我国制度优势更好转化为国家治理效能。

坚持系统治理。所谓系统治理，是指认识到国家治理是一项宏大的系统工程，靠零打碎敲不行、碎片化修改也不行，必须是全面系

统的、各领域改革和改进的联动和集成，着力在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应、取得总体效果。当前，我国在改革发展稳定等方面面临诸多挑战。解决这些问题，不能单独靠某个部门严格管理，也不可能通过将某项措施发挥到极致解决问题，而要系统推进，依靠中国特色社会主义制度形成的系统优势解决问题。比如，当前我国猪肉价格上涨较快，但不能因此单纯放手鼓励农民个体户养猪，而是要系统推进，必须在卫生防疫、食品安全监管、城市餐饮废料监管乃至养殖业病患保险方面同时发力。

坚持依法治理。坚持依法治理关键是要运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险。一个领域出现问题，哪怕出现严重的问题，对其进行雷厉风行的整顿治理时都不能忘记还有国法党规，还有制度规矩。“一管就死”的深层次原因就是对企业和群众搞“层层加码”和“一刀切”，剥夺企业和群众依法享有的权利、大幅增加企业和群众的义务和负担，侵害企业和群众的合法权益。这么做表面上是坚决贯彻上级指示，实际上是破坏中国特色社会主义法治体系、破坏制度权威，必须坚决制止和纠正。“一放就乱”的法律性质就是急于履行法定职责，也是对法治的破坏，更要坚决纠正。

坚持综合治理。综合治理与系统治理有相似之处，但也有关键不