

# 论“法治中国”的特色之“治”——监察法治

◇谭 波 赵 智

## 一、中国监察法治的“价值”表征

(一)道德价值:中华优秀传统文化的汇集与弘扬  
法治最终的发展是趋向于道德的教化,从而促使适法对象都能达到渐次自律的过程。隆礼重法的治国策略、明德慎罚的慎刑思想和罚当其罪的平等观念等,都在监察法治的实践中得到充分体现。监察法治所要追求的治理状态及责任科处,已经不再是简单的政纪处分所能涵盖的,行政责任已不足以囊括政治责任、领导责任乃至宪法责任等各种责任维度,道德责任在中华优秀传统文化的重申中实现了更大程度的复位。当官须为民担当,“官德”是传统社会百姓对官员的道德诉求,也是当下所有公职人员应有的监察法义务与道德底线。

(二)实践价值:国家治理体系与治理能力的监督升级

监察法治为国家治理尤其是监督治理体系的更新提供实践动力。《监察法》的出台,为国家治理体系与治理能力现代化提供了规范依托,标志着我国腐败治理实现了“权力反腐→制度反腐→法治反腐”的转变。在《监察法》中,“推进国家治理体系和治理能力现代化”在其第1条(立法目的)中得到彰显。就国家治理体系而言,涉及经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域,从治理手段来看既有体制机制问题,也包括法律法规等各类规范的作用发挥问题。监督则是另外一种视角与维度,可以对应上述六大领域的任何一方面。

(三)法治统一价值:监察法体系化的逐渐成形

严密的法治监督体系是中国特色社会主义法治体系的必需要素,而监察法治恰在为法治监督体系提供法治统一动力的同时,也能够为中国特色社会主义法治国家的建设构筑一道独立的监督屏障,做

到监督全覆盖、纪检监察不漏项。日渐彰显其独立品性的监察法部门,已体现出其发展的预期“规划”目标。在宪法的框架与精神指引下带动实现全过程人民民主尤其是民主监督机制的落实,这也是法治国家、法治政府、法治社会一体建设的制度本意。

(四)理论价值:纪检监察学学科的入纲成目

监察法治与纪检监察学科之间的互动目前已成为显性趋势,而后者也日渐成为监察法治发展的学科动力与理论支持。目前对监察法适用的研究,都将成为纪检监察学的重要理论依据甚至最终的法治依据。而监察法治形成或推进过程中的各种案例对比与分析,也成为纪检监察学很充分的研究素材与实证分析对象。这种纪法思维的形成,是对纪法分开、纪法贯通、法法衔接、纪法双施双守、纪法治理等问题的认识过程和反映活动,其形成更加有利于监察法治的稳步前行。

## 二、“法治中国”建设对监察法治升级的制度需求

未来监察法治的制度需求主要从两个方面入手,即一方面如何接受监督,成为与其他国家权力更好形成配合与制约关系的新型国家权力;另一方面如何开展好监督,从而对法治政府创建形成促动。

(一)党对监察机关领导的强化

这是监察工作面对形势不断变化必须首要坚持和考量的问题,是监察法治的主体论和领导论。监察机关作为政治机关其政治性要强于一般国家机关,纪检监察监督“纪在法前”的责任科处模式,也有效保证了党的领导的落实,纪检监察专责机关合署办公的特点决定了其在贯彻党的领导方面表现独特。对违纪违法党员领导干部进行党纪政务处分,一般先要经过有权机关同级的纪常委会会议审议并报同级党委批准。如何在未来工作中更进一步地将强化党对监察机关的领导与提升监察能力、促使

监察工作与其他各项法制监督工作有机结合,是各级纪检监察机关必须深入考虑的问题。

### (二)对“监察法规”的合宪性审查

对“监察法规”的宪法判断是监察法治的依据论和方略论。我国宪法与部门法之间存在三重关系,即部门法对宪法的具体化、部门法的合宪性解释和部门法的合宪性审查。这三重关系分别与法的制定、法的适用、法的监督互相对应。“监察法规”作为监察法律体系的重要组成部分,其与宪法的关系自然也存在上述三重关系。相较于对宪法的具体化和合宪性解释,自觉接受合宪性审查是保障“监察法规”正当性的关键措施。

### (三)对“监察规范性文件”的备案审查

将监察规范性文件纳入备案审查范围是贯彻党中央提出的“把所有规范性文件纳入备案审查范围”和“有件必备”等要求的具体体现。监察规范性文件的备案审查目前主要存在地方监察规范性文件定义不统一、地方监察规范性文件信息公开不足、备案审查的范围尚未实现全覆盖、合宪性审查缺失或程序规定过于简化、适当性审查易消解文件的监察实效等问题。且对于监察规范性文件的备案审查而言,一个前提性问题就是如何强化审查依据。尤其是相比党内规范性文件备案审查的有规可循,监察规范性文件的备案审查仍然需要进一步强化审查依据。

### (四)对监察权依法正确行使的监督

对监察权依法正确行使的监督是监察法治的过程论和手段论。如何对监察权依法行使进行监督是自监察体制改革以来就一直被广泛关注的问题。对此,习近平指出:“监察权是把双刃剑,也要关进制度的笼子,自觉接受党和人民监督,行使权力必须十分谨慎,严格依纪依法。”加强对监察权的监督的直接目的在于防止“监察权中心主义”,杜绝“灯下黑”现象,根本目的在于实现监察法治。

## 三、“法治中国”的未来进路:监察法治的“全”“治”“信”

(一)监察法治之“全”——“法治中国”的反腐思维引领

对“法治中国”的建设来说,监察法治有其他部

门法治无法起到的作用,这一作用机制首先反映在监察机制的“全”上,表现为监察组织的“全”、监察对象的“全”、受监督行为的“全”和监察处置责任的“全”。这是监察法治在法治统一价值方面的续造表现,也是监察法治依据论和手段论的延展。就《监察法》而言,其作为监察法治领域第一部专门立法,具备了组织法、行为法、程序法、责任法等多种功能。

(二)监察法治之“治”——“法治中国”的反腐治理先手

对比中国特色社会主义法治体系,监察法治体系也应该包括完备的监察法律规范体系、高效的监察法治实施体系、严密的监察法治监督体系、有力的监察法治保障体系。同时,对于监察法治来说,其本身与完善的党内法规体系之间的关联,也决定了其必然有更多的“监(察)法(律)一党(内法)规”“监(察法)规一党(内法)规”间的衔接协调关系需要释明。

(三)监察法治之“信”——“法治中国”的反腐价值崇尚

监察法治的终极目标在于“信”,即通过政务诚信、司法公信甚至商务诚信来全面推进社会诚信建设。这既是契合宪法上的诚信目标、行政法的信赖保护原则和民法中的诚实信用原则作出的制度回应,也是监察法治合宪性的最高体现。作为社会主义核心价值观内容之一的“诚信”,既是对公职人员作为国家权力代表的要求,也是对法治社会建设中各宪法主体的要求,代表着一种价值判断,是对监察法治道德价值和中华传统优秀文化的回归与弘扬,其将带动国家信用治理体系和治理能力的现代化,推进信用立法体系的统一化,对失德、失信、违约、违规、违纪、违法、犯罪等行为起到更好的法治统合功能。

作者简介:谭波,河南商丘人,海南大学法学院教授,博士生导师;赵智,河南温县人,海南大学法学院博士研究生。

(摘自:《理论导刊》2022年第7期)