

内地监察委员会和澳门廉政公署比较研究

高鹏辉

(澳门城市大学, 澳门特别行政区, 999078; 227126676@qq.com)

摘 要: 2018 年, 国家在持续反腐倡廉和监察体制改革的背景下, 设立了国家监察委员会, 其是将原各个具有监察职能的机关进行综合性整合, 从而设立的国家监察机关。虽然其在国家反腐败工作中发挥了重要作用, 但是在独立程度、内部监督、外部监督等方面仍然存在一定的问题。而澳门廉政公署作为澳门特区的反腐机构, 其在性质、地位、职权、监督机制等方面有其独特的优点, 对于内地监察委员会亦有积极的借鉴意义。在此, 将以澳门廉政公署为比较对象, 对内地监察委员会的完善改进等提出合理建议及对策, 从而推进国家反腐败工作和监察权行使更加规范化。

关键词: 监察委员会; 澳门廉政公署; 监察权; 监察体制

引言

2018 年, 第十三届全国人民代表大会第一次会议通过《第十三届全国人民代表大会第一次会议关于国务院机构改革方案的决定》, 批准《国务院机构改革方案》。根据该方案, 监察部、国家预防腐败局、最高人民检察院渎职侵权检察厅、最高人民检察院职务犯罪预防厅等机关并入新组建的国家监察委员会。根据《监察法》的有关规定, 其履行监督、调查、处置职责, 依法对公职人员依法履职、廉洁从政、贪污贿赂、滥用职权、徇私舞弊、政务处分、问责调查等方面进行监督。同时, 监察委员会与中国共产党纪律检查委员会合署办公, 确保国家监察权集中统一行使。监察委员会一方面确保了国家监察权高效权威的行使、推动国家反腐败工作的开展、国家廉政建设的持续完善, 另一方面其自身在运行过程中在独立程度、内部监督、外部监督等方面存在问题, 这些亟待解决的问题应当引起重视。

而澳门特区由于国家“一国两制”的基本方略, 实施同内地不同的法律制度和体系。澳门廉政公署负责澳门特区的反腐败工作, 其前身为“反贪污暨反行政违法性高级专员公署”(葡萄牙语: Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa, ACCCIA), 经过数十年的发展, 澳门廉政公署在职权地位、反腐工作、监督机制、公开透明等方面已经相对较为规范和完善, 对于廉洁奉公、打击和预防贪污腐败起到了明显的支持和促进作用。在此基础上, 笔者认为澳门廉政公署对内地监察委员会的规范与完善确有一定的借鉴意义, 有关的经验可以对内地监察委员会所存在的问题的解决亦有一定的推动作用。

1 内地监察委员会和澳门廉政公署的共同点

其一, 两者在机关本身的性质和职权方面具有一定的相同之处。

在澳门方面, 根据《廉政公署组织法》的规定, 澳门廉政公署为独立工作的公共机关[1]。具体而言, 其独立于行政、司法、立法机关, 依法行使防止或调查贪污和与贪污有关的欺诈犯罪、执行行政申诉工作、监督相关财产利益、开展反贪污宣传教育、对内部相关方进行行政和纪律惩戒、对行政长官提出建议等方面工作。虽然其属于执行反腐败相关工作的机关, 并可以应情况所需, 跟进在有权限实体进行的刑事或纪律程序, 但相应程序的开展和进行还是以行政长官、检察机关、审判机关为主, 其主要仅限于贪腐犯罪的调查与侦察, 故整体而言其并不属于、司法权力系统的一部分。

在内地监察委员会方面,根据《宪法》的相关规定:“中华人民共和国各级监察委员会是国家的监察机关。”所以,监察委员会并不属于行政机关,而是依法独立行使监察权的国家机关。同时,其亦具有一定执行机关的职能,如对犯罪嫌疑人进行留置、对职务犯罪进行调查,但整体的程序还需要检察机关起诉、审判机关判决的过程,因此其同样不属于司法机关。另一方面,其与中国共产党纪律检查委员会合署办公,坚持中国共产党对其的领导,虽然具有一定的政治属性,但并不影响其作为开展监察工作的监察机关的性质。

因此,二者虽然在具体细节方面存在一定差异,但性质上均属于反贪污腐败、具有监察职能、在体系中相对独立的机关。在职权上,两者均具有对贪腐行为的调查权、对公职人员的监督权等一般监察机关的重要职权。

其二,两者行使职权的方式和程序具有一定的相同之处。

澳门廉政公署行使职权的方式和程序一般为“立案—查案—结案”。在立案层面,澳门廉政公署一般通过其他公共机关转送、主动介入或发现、接受各方举报和申诉等等方式获取相关案件信息并依法进行立案或不立案的处理。在查案层面,其对于所立案案件依法进行独立调查,若发现相关事项为非属于公署权限范围的事宜或存在证据不足的情况,其依法亦可随时将在处理中的案件归档。在结案方面,其会根据案件所述情况和性质进行相应的处理,但其并不会直接作出惩戒和处分,需要进行刑事处罚的,由法院作出,而可能需要进行处分的,廉政公署一般会通知相关单位对相应人员进行纪律处分[2]。

内地监察委员会的模式一般为“立案—调查—处理”的模式。首先,监察委员会通过接收举报、其他机关移送、主动发现等方式收到有关贪腐信息,并决定是否立案;若予以立案,则依法进行全面调查,对于相关人员可以采取留置措施;调查终结后,其会将涉嫌职务犯罪的部分移交检察机关,其也会对相关人员作出相应的政务处分措施。

由此可见,虽然两者在职权行使和程序的细节方面存在差异,但是基本遵循“收—查—结”的模式逐步进行和展开。

2 内地监察委员会和澳门廉政公署的不同点

其一,两者独立程度不同。

依据《澳门基本法》第五十九条和《廉政公署组织法》的相关规定,澳门廉政公署在澳门行政体系中具有特别的宪制地位,其与澳门行政、立法、司法机关相互独立,其仅对行政长官负责。而对于行政长官的“负责”,仅为行政长官对廉政公署行使职权和履行职责的监督,并非直接对廉政公署的具体工作、事务和内部人事进行全方位的直接干预和指导。因而,廉政公署具有办理案件的自主权、内部人事任免自主权、行政管理自主权、财务自主权,依法对于相关事项开展自主工作,而不是服从于任何机关、组织和个人。

对于内地监察委员会,根据《宪法》第一百二十七条的规定,其独立行使监察权且不受行政机关、社会团体和个人干涉;根据《监察法》的相关规定,对于移送的案件,如果认为检察院的不起诉决定存在错误,可以向上级检察院申请复议。此外,监察机关还可以向本级的党政机关、法律授权或委托的公共组织以及国有企业等派驻或派出监察机构和监察专员,以确保监察委员会能够及时、准确地掌握分散在各机关、组织和单位中的监察对象的情况,从而实现对监察对象的有效监督,确保监察机关能够“看得见、管得着”[3]。尽管以上规定保障了监察机关的独立性,但在具体实践中,其独立程度仍需进一步审视和加强。

由于监察委员会属于与中国共产党纪律检查委员会合署办公的模式,其在人事管理、管理体制、内部纪律等方面体现着相对更为广泛的职权,这可能是制度设计者一开始便将监察机关定位为政治机关,而政治性在单一制国家表现为对中央权力集中的强调[4]。例如,监察委员会中的监察人员基本具有中共党员身份,亦接受相应的主管组织和人事管理工作的职能部门的管理,从而具体人员职权上时常处于复合和重迭状态;党内法规和国家法律在办公过程中一并运用,而这两者中,前者明显是要严于后者的……这种办公模式,对于推进党风廉政建设、集中力量和整合资源开展反腐败工作、强化对职务犯罪的严厉打击、推动纪检监察体制改革等方面的确具有积极意义,但在具体行使职权的过程中,同样有可能导致纪委过度干预监察委员会履职、具体工作规则因党内法规和国家法律标准不同而出现过度混同并造成衔接问题、非纪委和监察委员会的其他党政机关人员过度越权等情况。另一方面,由于《监察法》的有关规定,其可以介入检察机关和审判机关的相关工作,在案件已经调查终结后,其亦可介入起诉和审判的相关事宜,这与澳门廉政公署仅专注于贪腐案件的调查的职权

截然不同。结合监察委员会与纪委合署办公的模式和纪委在党政体系中较为强大的地位来看，在具体工作中，容易造成与“相互协调、相互制约”“独立行使、不受干涉”等原则相违背的情况。

其二，两者的监督机制不同。

澳门廉政公署的监督机制主要由两个方面构成：内部的人员纪律监察委员会和外部的行政长官。人员纪律监察委员会由五名成员组成，这些成员由行政长官从澳门公认具备适当资格的人士中选任，任期为三年，并可通过行政长官的批示续任。根据第164/2001号行政长官批示，该委员会的主要职责包括分析和监察针对廉政公署人员的非刑事性质投诉所涉及的问题，并向行政长官提出建议；此外，委员会还需定期编制详细的工作报告并提交给行政长官。

同时，依据《廉政公署组织法》第十五、三十三、四十一和四十二条的规定，廉政公署必须将预算、经济年度账目、年度报告以及与预防和调查相关的秘密支出提交给行政长官，以便进行相应的监督和审查。在行政长官的监督中，与纪律监察委员会对廉政公署人员具体行为的监督不同，行政长官主要关注的是廉政公署整体的财务状况和运作情况。

内地的监察委员会监督机制通常包括人大、党委、政协和上级监察委员会等多个主体，这些监督主体与监察委员会之间形成了一种内外协调、综合有效的监督体系。然而，具体而言，该监督机制仍存在一些需要进一步改善的方面。如在人大监督方面，根据《监察法》第五十三条，各级监察委员会应当接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督，从该条款在该部法律中处于第七章第一条第一款的位置，人大监督应为监察委员会接受监督的最为主要的方式[5]。同时，该条还规定了：人大听取和审议监察委员会的专项工作报告；人大对监察委员会组织执法检查；人大在举行会议时向监察委员会提出询问或质询等具体方式。但相比于党委监督、上级监察委员会监督等监督主体可以在很大程度上通过命令、人事管理、纪律检查等方式，上述3种方式的强制性程度显然较弱，对其的制约也不够全面。因此，人大对监察委员会的监督方式更应该得到进一步的完善和推进。

其三，两者的财产申报制度不同。

在廉政建设中，不少发达国家和地区普遍设置了公职人员财产申报制度方面的立法。这一义务的设定和履行，有助于通过财产监察的方式，进一步防范公职人员的贪腐行为。

根据《澳门财产申报法》的相关规定，澳门的财产申报制度，对于所有公职人员是一律适用的。具体来说，必须进行财产申报的公职人员，可以划分为“公共职位据位人”和“公共行政工作人员”两类。前者，具体包括以下人员：行政长官及主要官员、立法会议员、司法官员、行政会成员、公共行政部门的领导主管人员及其等同者、在不同领域以官方代表身份执行公共职务的人士。后者，则包括以下人员：直接受《澳门公共行政工作人员通则》中纪律制度约束的公务员和服务人员、受特别职程规章规范的人员、以合同方式受聘且事实上与当局有从属关系的人员。

澳门公职人员如果存在不履行财产申报义务的、进行虚假财产申报的、在法定的90天期限内不提交申报书的、财产申报资料的不正确、申报的财产来源信息不明等等不当行为，其可能会遭到降薪处罚、科处罚款、停支薪金、禁止担任公职、扣押和拨归不明财产等处罚措施，严重的甚至会被以违令罪追究刑事责任。

在内地的监察委员会中，关于财产申报的相关制度主要源自2017年中共中央办公厅与国务院办公厅联合发布的内部文件，包括《领导干部报告个人有关事项规定》和《领导干部个人有关事项报告查核结果处理办法》。尽管这些规定对报告内容进行了更为详细的说明，并完善了一些核查机制，但由于其仅适用于部分领导干部，导致财产申报的适用范围较窄，公开性不足。此外，该制度缺乏一定的法律强制力，因此在遏制腐败行为方面仍存在显著的局限性。目前在实施过程中仍存在一定问题，核查不够全面，漏报、瞒报、不如实申报现象突出，社会监管力度不够，处罚不够严厉等[6]。

综合来说，同澳门廉政公署相比，内地监察委员会的财产申报制度目前暂时缺乏法制化、规范化、具体化的规定，具有较大的立法空间，在这方面内地监察委员会仍在建设和完善。

3 澳门廉政公署对内地监察委员会完善的借鉴经验和合理对策

首先，改善监察机关的设置，增强其独立程度。监察机关若要能够有效发挥其应有的反腐肃贪的职能，提高其的独立程度势在必行。如前文所述，澳门廉政公署作为一个独立的公共机构、仅对行政长官进行一定程度的负责，这种监察机关与行政官僚体制相对脱离的设置，有效地避免、抵御和限制了来自其他公权力的干预，

其可以在此基础上进行自主决策、自主履职、自主办案，并在人事和财务管理上也具有同样的高度自主性。可是，内地监察委员会由于其自身同纪委合署办公、人事管理上很大程度上受到党委的限制、本身由原先各个不同机关整合而来等特征，以及其可以在一定权限内干预起诉、审判等司法程序的进行，容易导致其在具体履职过程中出现以下情形：对上级和其他同级较为强势的机关，自身容易受到干涉和掣肘；对下级和其他同级本应受其制约的机关，其容易超越权限、过度干预属于其他机关且不属于自身职责范围内的事务；对于与其合署办公的纪委和其他原先各个不同的被整合进监察委员会的机关，在履职过程中较易出现法律法规衔接、地方保护主义、不同各方各自为政等问题，从而使得监察委员会日常办公、行使职权的效率降低，这与建设一个高效权威的监察机关的本意相违背。因此，应该进一步完善《监察法》及其他有关监察机关的法律法规的规定，使监察机关的地位、性质、权力行使、机构设置等方面在维护其相对独立性的基础上，更加具体化、规范化、法制化。同时为监察机关设定一个明确的有关办理案件、行使职权的程序规定，使其能够更加适当地行使监察权力。这样以来，既能在确保其的相对独立地位，亦能提升其办公履职、打击贪腐的工作效率和质量，对于提升监察机关权威有十分积极的作用。

再者，完善监督机制，调整监察人员的选任方式。如前文所述，本应作为监察委员会主要监督方式的人大监督，相比于其他主体的监督，其的强制力较弱；另一方面，人员任免均由国家机关最终决定，且人事管理很大程度上要受制于党委的有关机关。这里可以借鉴澳门廉政公署的经验，例如其的廉政专员由行政长官提名，并报请中央人民政府任命，其余人员则由廉政专员选任和聘用。在监察委员会这里，领导整个监察委员会的专责人员也可以由国家主席提名，并报请全国人大常委会任命，其余监察人员或内部其他工作人员可以由该领导整个机关的专责人员选任和聘用。这种方式，将其的人事管理很大程度转移至人大，不仅加强了人大监督对其的强制力，更能够加强其独立履职的能力，使其能够更加专于监察工作，提升反腐肃贪的力度。

最后，改进财务管理制度，建立合适的财产申报机制。澳门廉政公署的经费被划为澳门特区总预算的一部分，政府会将其纳入年度财政预算案中，并提请澳门立法会表决，表决通过后执行。加之澳门完善的财产申报制度，澳门廉政公署的财务管理在整个体制中相对更加独立自主，并能够有力地形成对其他机关的财产监督。在内地监察委员这一方面，虽然监察委员会由原先各个不同的机关整合而来，将原先因各机关分属不同系统而导致的较为分散的财务管理得到了集中，使得监察机关的财务来源得到了更加稳固的保障。但由于目前合署办公的模式，监察委员会与纪委两者因此分属不同的财务管理体系。因此，为保障财务管理的稳定性和独立性，应当尽可能使两者整体的财务管理共同归于国家机关一方，比如将纪委和监察委员会共同行使国家监察权力的一部分，与国家监察委员会的财务管理共同归入国家机关一方，依法纳入全国财政预算，增强监察工作、反腐肃贪等活动的经费独立性。同时，可以借鉴《澳门财产申报法》和《澳门公共行政工作人员通则》有关财产申报的规定，建立初步的、符合中国内地实际情况的财产申报法律法规和制度，更好地辅助监察机关和纪委共同开展纪检监察工作，强化对贪腐的打击力度。

总而言之，内地监察委员会的完善是一个系统性、综合性、整体性的过程，既需要吸收和借鉴包括澳门廉政公署在内的世界各个国家和地区的监察机构、反腐体制的先进经验，也要结合中国自身的纪检监察体制改革、反腐肃贪工作的实际开展、整体各个机构的协调衔接、监察系统及其它系统各个领导和执行人员观念转变的需要。只有在这种持续不断的吸收借鉴和结合具体实际的过程中，内地监察委员会才能逐步完善。

参考文献

- [1] 澳门廉政公署. 澳门特别行政区廉政公署 2001 年年报[EB/OL]. (2001-12-31)[2009-05-14]. <http://www.ccac.org.mo/>.
- [2] 孟庆顺. 澳门廉政制度研究[M]. 北京: 中国方正出版社, 2013: 36, 61-73, 166.
- [3] 中共中央纪律检查委员会, 中华人民共和国国家监察委员会法规室. 《中华人民共和国监察法》释义[M]. 北京: 中国方正出版社, 2018: 96.
- [4] 秦前红. 论监察委员会组织法[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2023, 76(6): 185-196.
- [5] 邹平学, 覃源. 澳门地区廉政公署与内地监察委员会比较研究——兼论粤港澳大湾区背景下的廉政协同合作[J]. 行政管理改革, 2019(10): 17-25.
- [6] 乔德福, 米多. 推进公职人员财产申报公开制度探析[J]. 华北水利水电大学学报(社会科学版), 2022, 38(6): 73-78.