

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.03.001

欢迎按以下格式引用:张震,廖帅凯.习近平法治思想中的监察法治思维体系论[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(4):14-25. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.03.001.



Citation Format: ZHANG Zhen, LIAO Shuaikai. On the thought system of the rule of supervision law in Xi Jinping Thought on the Rule of Law [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2021(4):14-25. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2021.03.001.

习近平法治思想中的 监察法治思维体系论

张震,廖帅凯

(西南政法大学 监察法学院,重庆 401120)

摘要:习近平法治思想蕴含深刻的监察法治思维,在理论和实践两个层面形成了立体多层的监察法治思维体系。从理论维度上看,囊括了党的领导思维、人民主体思维、中国法治思维、全面反腐思维;从实践向度上看,强调将党的领导贯彻于反腐实践,通过法治反腐来增进人民幸福,促使监察制度优势转化为监督治理效能,凭借高质量监督推进反腐工作高质量发展。监察法治思维体系集中表达了新时代国家监察体制改革持续深化的基本逻辑与核心要义,即党以法治的方式实现对公权力运行的全面监督。习近平法治思想发展了监察法治思维并引领监察法治实践迈向新高度,促进全面依法治国中党的领导更有制度体现,反腐为民更具制度效能,法治方式更有人才支撑,全面反腐更具法治保障。

关键词:习近平法治思想;监察法治;监察法治思维体系;监察体制改革;反腐法治化;高质量监督
中图分类号:D922.11 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2021)04-0014-12

一、习近平法治思想与监察法治思维

2020年11月召开的中央全面依法治国工作会议形成的重要成果,就是确立了习近平法治思想在全面依法治国中的指导地位,这在马克思主义法治理论发展史和中国社会主义法治建设史上具有里程碑式的意义。习近平法治思想贯通历史与现实,关联国际与国内,结合理论与实际,是一个完整的理论体系,包含了法治的基本原理、中国特色社会主义法治的基本理论、全面依法治国的基本观点三个层次三大板块,前者是习近平法治思想的理论基石,其次是理论内核,后者则是理论要素^[1-2]。习近平法治思想内涵丰富、逻辑严密、论述深刻,对全面依法治国的政治方向、战略地位、工作布局、主要任务、重大关系、基础保障作了深入浅出的论述^[3],集中回应了新时代为什么实行,怎

样实行全面依法治国等一系列重大问题,形成了鲜明的中国特色社会主义法治理论体系和思维体系。监察法治思维作为其中的重要组成部分,得到了生动、全面的诠释。所谓监察法治思维,是对监察法治这个范畴体系的一种理性认知或认知的过程,是指党以法治的方式来实现对公权力运行的全面监督。习近平法治思想在理论维度和实践向度上指导着监察法治思维向前发展,推动构建了独具特色的监察法治思维体系,为新时期全面依法治国的持续推进,国家监察体制改革的不断深入,纪检监察工作的高质量开展,以及反腐败斗争的纵深推进提供了科学、清晰、有力的法治理论支撑和法治思维指引。

(一) 党的全面领导是监察法治的根本引领

监察法治是将反腐法治化和制度化的体制创新,核心在于坚持在党的领导下不断深化监察体制改革,通过制定监察法,确立监察权,组建监察机关,将所有行使公权力的公职人员纳入监察范围,以法治的思维和法治的方式推进反腐败斗争。习近平总书记指出,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证,坚持党的领导是社会主义法治的根本要求,是全面依法治国的题中应有之意^[4]。监察法治作为社会主义法治的重要组成部分,作为推进全面依法治国的关键力量,其发展与推动当然要以党的领导为根本引领。我国《监察法》第一条规定了立法目的之一是深化监察体制改革,第二条明确了党对国家监察工作的领导,二者存在紧密的逻辑联系,表现为深化监察体制改革的重要目的之一就是为了加强党对反腐败工作的集中统一领导。从监察工作机制看,监察委员会与党的纪律检查委员会合署办公,更要坚持党的全面领导,把党的领导贯彻到监察工作的全过程。一方面,党的纪委系统在长期的反腐败工作中一直发挥着领导作用,坚持党对监察工作的领导对于预防腐败起着重要作用;另一方面,《监察法》是党的重大决策部署通过法定程序转化成为国家意志的体现,明确中国共产党对监察工作的领导也是内在要求^{[5]127-128}。

(二) 以人民为中心是监察法治的效能指向

以人民为中心一直是我国社会主义法治建设所坚持的重要原则,其核心要义之一是要坚持人民在法治中的主体价值和中心地位^[2]。就监察法治而言,人民中心理念就是反腐败工作开展的效能指向,即自觉坚持人民主体地位,积极回应人民群众新要求新期待,系统研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感,用法治保障人民安居乐业。习近平总书记强调,全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民,必须坚持为了人民、依靠人民^[1]。《法治中国建设规划(2020—2025年)》又重申,必须坚持法治建设为了人民、依靠人民,促进人的全面发展,努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义^[6]。全面依法治国的总目标,不管是建设社会主义法治体系,还是建设社会主义法治国家,从根本上讲都是以保障人民权益为旨归,让人民切实感受到公平正义,让人民拥有更多、更大的幸福感和获得感,这是根本目的。监察体制改革整合了反腐败资源,集中了反腐败力量,痛击了腐败现象,以法治的方式保障和巩固了人民作为党和国家主人的地位和权益。

(三) 中国特色法治是监察法治的制度依托

坚持中国特色社会主义法治道路和中国特色社会主义法治体系是具有鲜明中国特色的法治模式和路径,是坚持中国特色社会主义制度的延伸,为监察工作的全面深入开展提供了制度依托。全面依法治国,走对道路至关重要,因为“道路问题是关系党的事业兴衰成败第一位的问题,道路就是

党的生命”^[7],要坚持走出一条适合我国国情、符合我国实际的法治道路。监察法治是党领导人民经过长期艰苦卓绝的反腐败斗争所总结出来的法治反腐经验模式,是经实践检验证明了的适合我国开展反腐败斗争的法治道路。作为中国特色社会主义制度的法治延伸,监察法治要坚持在习近平法治思想的引领下坚定不移地以中国特色社会主义法治为依托,在中国特色社会主义法治道路上继续深化监察体制改革,在中国特色社会主义法治体系中推动完善监察法律体系,并进一步将制度优势充分转化为治理效能,完善党的执政方式和执政能力,推进国家治理体系和治理能力现代化。

(四) 国家治理现代化是监察法治的高阶目标

监察法治的直接目的是反腐,高阶目标则是通过反腐实现治理现代化。推进全面依法治国,要充分发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用^[8]。法治是国家治理体系和治理能力的重要依托,只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性,才能最大限度凝聚社会共识。要坚持在法治的轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化^[1]。深化国家监察体制改革是在法治轨道上推进国家治理现代化的重要表现形式。以监察法治的方式开展反腐败工作,在党的集中统一领导下将反腐败工作全面纳入法治化,这是坚持在法治轨道上实现国家治理现代化的必然要求。在传统的对公权力运行的监督体制下,监督权力和资源分散,导致监督范围难以全面覆盖;此外还广泛存在“同体监督”的问题,监督实效难以保障。监察体制改革以后,整合了原来分散在不同部门机构的监督权力,制定专门的监察法律,组建统一的专门监察机关,将所有行使公权力的公职人员都纳入监察范围,通过督促和保障公权力的正确运行来助力实现国家治理体系和治理能力向现代化转化。

(五) 法治队伍建设是监察法治的力量保障

习近平总书记指出:“要坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍。”^[1]党的十八大以来,习近平总书记一直把法治工作队伍的建设摆在突出的位置,强调专门的法治工作队伍对于全面依法治国的保障作用。“专门法治工作队伍”主要包括在国家机关中从事与法律工作相关的人员所组成的队伍^①、律师工作队伍,还有法学教育工作队伍。这几支队伍分别从不同角度夯实了监察法治队伍的力量。国家机关法治队伍的建设直接影响监察法治队伍的整体素质,律师队伍可以从外部监督的角度促进监察法治队伍的素养提升,法学教育则为监察法治队伍提供人才储备。此外,法治队伍的建设还要注重抓住领导干部这个“关键少数”。改革开放以来特别是党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家以来,各级领导干部在推进依法治国进程中发挥了重要作用,助力我国社会主义法治建设取得了重大成就。这是领导干部之所以“关键”的重要原因。领导干部是权力的具体行使者,是党领导法治建设的具体行动表现,是法治实践的行动表率。必须抓好这个“关键”,规范这个“上梁”,以起到良好的模范带头作用。

二、习近平法治思想中的监察法治思维体系

习近平法治思想在理论和实践两个层面上指导着党以法治方式对公权力进行全面约束和监

^①传统的范围主要包括在人大和政府从事立法工作的人员,在行政机关从事执法工作的人员,在司法机关从事司法工作的人员。伴随监察委员会的设立,在监察机关从事监察工作的人员也应当纳入专门法治工作队伍的范畴。

督。具体而言,在理论维度中体现了党的领导思维、人民主体思维、中国法治思维、全面反腐思维;在实践向度上,将党的领导贯彻于反腐实践,通过法治反腐来增进人民幸福,促使监察制度优势转化为监督治理效能,借助高质量的监督推动全面反腐高质量发展。监察法治思维的理论维度和实践向度逻辑严谨、环环相扣,结合形成了立体多层的监察法治思维体系。

(一) 监察法治思维体系的理论维度

监察法治思维体系的理论维度,侧重思维体系中的抽象的理论部分,是对党的领导理论、人民主体理论、中国特色社会主义法治理论、全面反腐理论等抽象的理论认知。

1. 党的领导思维

监察法治思维体系中的党的领导思维主要体现在党对监察工作的全方位领导上,具体而言是指将党的领导贯彻于监察立法、监察执法、监察救济等几个方面。中国特色社会主义的最本质特征和社会主义制度的最大优势在于坚定维护党中央权威和集中统一领导。纵观各个阶段关于法治建设工作的部署,党的领导始终是最基本的原则和最核心的要求。坚持党的领导是我国宪法所确立的政治体制的核心^[9],只有坚持中国共产党对全面依法治国的领导,才能实现全面依法治国的总目标。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。监察体制改革作为全面依法治国的重要内容,坚持党对监察体制改革和监察工作的全面领导自然也是题中应有之意。要坚持在党的领导下不断完善监察法律规范体系,让监察实践更有正当性依据;加强监察执法效率,优化纪检监察合署办公机制,让反腐败工作稳步推进;探索多元救济方式,以监察监督为主线,结合问责和赔偿等机制,让监察对象的合法权益更有保障。“党的领导是中国特色社会主义法治之魂,是我们的法治同西方资本主义国家的法治最大的区别”^[10]，“坚持中国特色社会主义法治道路,最根本的是坚持中国共产党的领导”^[11]。监察法治道路是我们党带领人民在反腐败斗争中探索出来的反腐法治道路,必须坚持在党的领导下走稳这条道路,将党的领导贯彻于反腐败工作的全始终。

2. 人民主体思维

人民主体思维着重强调监察法治思维的目标指向,即通过法治反腐的方式让人民切实感受公平正义,提升幸福感和获得感。“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”^[12]。人民性是中国特色社会主义法治的本质属性,人民是中国特色社会主义法治道路的建设主体,是社会主义法治建设的根本力量,是法治建设成果的开拓者和享受者。推进全面依法治国,关键是要始终坚持和着力实践以人民为中心的法治发展原则,因为人民是全面依法治国最广泛、最深厚的基础,必须坚持发展为了人民、发展依靠人民^[1,13]。监察法治强调在党的领导下以法治的方式纵深开展反腐败工作,其直接目的是肃清公职队伍中的腐败分子,营造良好的法治环境;但根本目标还是要将反腐成果制度化,以此来保障人民的合法权益。这即是监察法治的主体思维,秉持人民至上的价值理念。正所谓,民之所欲,法之所系。进入新时代,人民对民主、法治、公平、正义、环境等方面的需求日益增长,监察工作的开展要在习近平法治思想的引领下给予积极的回应,坚持人民主体思维,牢牢把增进人民福祉,促进人的全面发展作为出发点和落脚点。

3. 中国法治思维

中国法治思维强调在中国特色社会主义法治道路上以法治理论和法治方式进行反腐败斗争,在中国特色社会主义法治体系中丰富完善监察法律规范体系。选择一条正确的道路,是取得建设

成果的关键。“全面推进依法治国,必须走对路。如果走错了路,南辕北辙了,那再提什么要求和举措也都没有意义了”^[11]。习近平总书记所说的这条路,就是中国特色社会主义法治道路。他指出:“方向决定道路,道路决定命运。我们自己的路,就是中国特色社会主义道路。这条道路,是中国共产党带领中国人民历经千辛万苦、付出巨大代价开辟出来的,是被实践证明了的符合中国国情、适合时代发展要求的正确道路。”^[14]“中国特色社会主义法治道路本质上是中国特色社会主义道路在法治领域的具体体现”^[1]，“是社会主义法治建设成就和经验的集中体现,是建设社会主义法治国家的唯一正确道路”^[15]。国家监察体制改革,核心在于党的领导,目标指向人民幸福,关键则在于坚持中国特色社会主义法治体系和坚持走中国特色社会主义法治道路。要立足当前,运用法治思维和法治方式解决反腐败工作的深层次问题;又要着眼长远,结合传统优秀法律文化,借鉴国外法治有益成果,加快完善监察法律规范体系,用监察法治来推动形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系和完善的党内法规体系。监察法治要紧握社会主义法治体系这个总抓手,沿着社会主义法治道路向全面依法治国迈进。

4. 全面反腐思维

全面反腐思维的核心在于两方面,即“全面”和“反腐”,前者是指监察全覆盖,后者则是指反腐向纵深,二者结合起来便是指将反腐败工作全面纳入法治化轨道,用法治的思维和法治的方式来夺取反腐败斗争的胜利成果。监察体制改革以前,对公权力的监督分散于检察院反贪部门、行政机关监察部门等机构。监督权的分散加上“同体监督”的先天局限性,使得反腐败工作难以向纵深推进。在总结党的十八大以来反腐败经验的基础上,我们党积极探索推进监察体制改革,整合了反腐败资源和力量,组建了专门的监察机关即监察委员会,制定了专门的监察法律即《监察法》,形成了具有中国特色的国家监察体系。就本质而言,监察委员会实质上就是反腐败机构,《监察法》就是反腐败国家立法。监察委员会的设立,监察法的全面实施,纪委监委的合署办公,将监察范围覆盖至无死角的程度,把权力关进制度的笼子里,督促其正确运行,我国也由此正式迈入监察法治时代。国家治理体系和治理能力现代化说到底就是实现治理体系和治理能力的制度化、法治化^[16]。监察法治要求坚持以法治的思维和方式开展反腐败工作,加快构建完善监察法律法规体系;同时,注重党纪与国法的有效衔接,注重党内监督和国家监察的有机统一,共同推动中国特色社会主义法治体系向前发展,用全面反腐的监察法治思维推动实现国家治理体系和治理能力的现代化。

(二) 监察法治思维体系的实践向度

监察法治思维体系的实践向度,侧重于将党的领导、人民主体、法治保障、全面反腐等抽象的理论层面转化为制度实践角度进行思考。

1. 将党的领导贯彻于反腐实践

坚持党领导反腐实践最根本的是要坚持党对监察体制改革的全面领导。为此,首要加强的是党的建设,以党建来引领国家监察体制改革。这也是党领导开展反腐败工作的核心要义之一。机关党建工作是机关贯彻党的领导,将党的领导具体化的重要表现形式,是机关建设的根本保证^[17]。同理,反腐败工作要高效开展,监察机关必须首先坚持在党的领导下做好自身党建工作,以党建来引领反腐实践。党的十八大以来,中央和国家机关党的建设取得了显著成绩。监察委员会作为国

家监察机关与党的纪委合署办公,决定着其地位上的特殊性,即兼具政治性和法律性。为此,监察机关的党建工作更要给予高度重视和全面加强。深化国家监察体制改革要坚持在党的领导下,以党的政治建设为统领,强化政治意识,提高政治站位,保证国家监察机关作为政治机关的鲜明本色;要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平法治思想为指导和遵循,不断完善监察法律体系,正确处理“纪法衔接”关系,确保反腐败工作的正确方向;要紧紧围绕党建工作,以党为中心,找准定位,打造高素质监察法治队伍,密切联系和服务群众,推动党建和业务的深度融合;要与时俱进、改革创新,勇于探索实践、善于总结经验,将党建工作具体落实到反腐败工作的方方面面;坚持党建责任制,严抓党组(党委)班子,以上率下,以机关带系统,促使党建工作形成强大合力,指导反腐败工作全面、顺利铺开。

2. 以法治反腐增进人民幸福

法治是提升人民幸福感和获得感的重要途径。全面依法治国的落脚点归根到底是为了人民,即通过法治的方式来保障人权,这是全面依法治国的根本目的。监察体制改革是全面深化改革的重要环节,改革的方向不能变,要朝着有利于维护社会公平正义的方向前进,要朝着有利于增进人民福祉的方向前进。这也是监察法治的根本方向,用法治来约束权力,用法治来保障人民权益。当下,人民群众最痛恨的就是腐败现象,因为腐败是严重损害人民权益和社会公平正义的“毒瘤”。进入监察法治时代后,反腐败工作全面纳入法治化,组建了专门的监察机关并赋予其专职行使监察权的权力,以此来督促和规范权力正确、充分行使。这是我们党给人民的庄严承诺和交代,即始终坚持人民的主体地位,想尽一切办法让人民群众感受公平正义,获得更大的幸福感。要坚持用法治的思维和方式来进行反腐败工作,让反腐法治化,不断创新优化法治反腐工作机制;把成果制度化,并进一步转化为治理效能;提升人民获得感,切实保障人民群众的幸福诉求。

3. 把制度优势转为治理效能

坚持全面依法治国,是中国特色社会主义国家制度和国家治理体系的显著优势。把我国制度优势更好地转化为国家治理效能,是社会主义制度的内在要求,也是我国国家制度和法律制度的必然要求^[18]。监察法治是社会主义制度在法治领域的制度优势延伸,要善于将监察制度优势转化为监督治理效能,在监察法治的轨道上促进国家治理现代化。为此,首先要坚定道路自信,在中国特色社会主义法治道路上进行反腐败斗争,用自己的方式来解决自己的实际情况。此外,要抓住建设社会主义法治体系这个总抓手,“在中国共产党的领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系”^[15]。监察法治是社会主义法治体系的重要分支,伴随监察体制改革的不断深化,在法治化轨道上逐渐形成了监察法律体系、纪检监察合署办公机制等重要制度,为全面依法治国的推进提供监察制度保障。在习近平法治思想新时代,要坚持在社会主义法治道路上发挥监察法治的制度优势,完善实务界与理论界的监察学科体系建设以提升监察制度自信,创新发展监察与保障有机统一的机制,提高监察制度的执行力,将制度优势充分转化为治理效能,并具体运用于反腐败实践工作当中。

4. 用高效监督推动全面反腐

加快构建高效的制约监督体系,以高质量监督促进纪检监察工作高质量发展,是推动全面反腐

的最直接有效途径。全面反腐的基本要求是实现监察全覆盖,保障监察无死角。构建高质量的监督体系要紧紧围绕监察全覆盖这张“大网”,从网的外围逐步向中心收紧,从追求监察数量逐渐过渡为追求监察质量,推进反腐工作高质量发展。为此,首先要加强纪检监察机关的自身建设,强化政治监督,确保纪检监察机关正确发挥作为政治机关的职能,在工作理念、思路和制度等方面不偏离正确轨道。其次,要抓深抓实纪检监察体制改革,不断创新优化纪委监委合署办公机制,有效衔接党内法规与国家法律,促使党内监督和国家监察结合形成全覆盖。再次,持续探索更加高效的监督方式和途径,促进各类监督贯通融合,转化监督治理效能。最后,打造一支政治素养够高、业务能力过硬的纪检监察铁军,强化政治意识和法治意识,为全面反腐提供法治力量保障。

三、习近平法治思想引领监察法治实践迈向新高度

习近平法治思想指导形成监察法治思维体系,进而在习近平法治思想的引领下实现监察法治实践的新飞跃,也即习近平法治思想中的思维体系转化为监察法治的制度实践并以提升治理能效为目标,具体表现为让党的领导更有制度体现,让反腐为民更具制度效能,让法治方式更有人才保障,让全面反腐更具法治支撑。

(一) 让党的领导更有制度体现

监察体制改革从试点到推广,再到深化,已经取得了系列重要成果,现已初步形成了“宪法→监察法律→监察法规”三阶体系;监察工作机制在持续优化,纪检监察合署办公体制机制稳步运行。习近平法治思想引领监察法治思维不断发展,指导监察体制改革不断深化,同时又通过监察制度优势不断夯实党的领导力量。新时期,让党的领导更有制度体现要着重从以下几方面出发。

1. 继续加强对公权力的监督

公权力具有天然的膨胀属性,“公权力姓公,也必须为公,只要公权力存在,就必须有制约和监督,不关进笼子,公权力就会被滥用”^[19]。从一定意义上讲,监察体制改革其实就是为了监督公权力,将公权力纳入法治化轨道,以法治来约束公权力行使。加强对公权力的监督,其一,督促公权力配置更加科学化。在掌握公权力的各机关、部门、组织中,进一步优化权力配置的合理性和可操作性,坚持“有权必有责”“用权受监督”“违法必追究”的理念,继续推行和完善权责清单制度,让权力在阳光下行使,接受群众监督。其二,强化公权力运行的监管环节。在权力运行过程中予以及时监督,有助于尽早发现存在或者可能存在的问题,预防或者以尽可能小的代价把问题解决。为此,要积极探索发现问题的防范机制和精准纠正偏差的矫正机制。其三,多渠道完善公权力的外部监督途径。国家监察权监督一切公权力,那谁来对监察权予以法律规制,这一直是普遍关注的焦点。监察立法已有相关回应,即设立了人大监督、内部监督、社会监督等方式,确保监察权运行的合理性和可控性。当下正处于数据化时代,将数据化技术结合应用于已有的监督方式,进一步提升监督的精准性和有效性,是比较可行的途径之一。

2. 持续完善纪检监察体制机制

党的纪委和国家监委合署办公是监察体制改革的一大特色和亮点,这是中国特色社会主义法治体系的内在要义,也是新时代推进反腐败工作向纵深发展的必然要求。纪委监委合署办公,核心是党的领导。完善纪检监察体制,要加强党规与国法的有效衔接,厘清合署办公过程中的主体、权

限和责任等问题;要推动纪检监察工作双重领导体制的具体化、程序化和制度化,注重协调工作;要及时制定与监察法相配套的监察法规和相关实施细则,进一步完善监察法律体系。推动纪检监察体制机制建设,说到底也是在改善党的执政方式和执政能力。在纪委监委合署办公过程中,对外,纪委监委相互合作共同在党的领导下对公权力的运行进行监督;对内,则是形成相互制约的监督格局,确保党员队伍和监察队伍的廉洁性,促进党的执政和国家治理不断优化。纪检监察体制建设的完善,要坚持在法治的轨道上进行,这是全面依法治国的应然要求。监察法治是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,是联动党内法规与国家法律的重要桥梁。要坚持建设监察法律体系,加强监察法律体系的实践应用,推动形成更加完善的权力监督体制,充分发挥监察职能在推进党和国家治理中的关键作用。

3. 规范行使国家监察职权

“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”^[19]。监察权集传统的反贪、行政监察等权力于一身,权力厚重,如果行使得当则会助力打赢反腐败斗争,反之则会出现性质更恶劣的腐败现象。我国《监察法》对于监察权的行使集中从主体、对象、权限和程序等方面作了限定和约束。进一步规范监察权的行使需要注意以下几点:首先,从主体上看,对于监察委员会的制约要注重监察立法权的分配,科学配置国家监委和地方监察委的立法权限,进一步规范监察法律和监察法规的制修程序,探索“监察法规”“监察解释”和“监察规范性文件”的可行性与必要性,从整体上推动监察法律规范体系的构建和完善。其次,从监察对象看,目前,在一些领域上还存在是否应纳入监察范围以及如何进行权利保障的理论和实践争议。针对此种情况,可以宪法权利保障条款为根本,探索建立体系性、开放性、监督性的监察法治系统,结合宪法与监察法让权利得以实质性保障^[20]。再次,从权限上看,监察法赋予监察委监督、调查、处置三大职权,明确了监察委的权力范围,划定了监察权的边界。监察权限是监察主体开展监察工作的基础,监察委员会设有多个部门,各部门之间要合理分配相应权限,分工负责,互相配合,保证监察工作的有序进行。最后,从监察程序上看,要进一步完善留置、查封、扣押等涉及监察对象人身和财产权益的执法程序,避免监察权僭越正当权利的边界。

(二) 让反腐为民更具制度效能

全面依法治国要全面贯彻以人民为中心的发展思想,使之成为建设法治中国的基本价值准则和终极目标。监察法治是全面依法治国的重要表现形式,是反腐败工作领域的核心力量。在习近平法治思想新时代,要充分发挥监察制度效能,坚持全面法治反腐,以法治的思维和方式开展反腐败工作,坚持反腐为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。

1. 将反腐为民理念贯彻于监察工作始终

反腐败工作的开展直接目的是通过打击腐败现象来提升党的执政能力和推进国家治理的现代化,但这些最终都是以保障人民权益为落脚点,因而从根本上讲,反腐就是为了人民。监察体制改革以后,形成了党领导下的纪检监察合署办公机制,党的纪委和国家监察委成为监督公权力的主体,在党和国家两个层面开展执纪执法工作,深入推进反腐败斗争。纪检监察机关要牢固树立人民中心理念,并充分运用于具体的执纪执法过程,既惩治腐败,又保障人权,使二者有机结合,努力让人民群众在社会公平正义中更有获得感。

2. 法治反腐坚持走群众路线

反腐不仅是纪检监察机关的分内事,人民群众也有义务,或言之,反腐败工作的开展要依靠人民群众的积极参与,离开了人民群众,反腐败斗争将难以纵深推进。要不断创新人民群众参与反腐败工作的机制,充分调动人民群众投身反腐败工作的积极性和主动性。要用制度保障的方式,增强人民群众参与全面反腐的效能。在科技飞速发展的今天,要善于借助大数据和人工智能等新兴技术手段优化人民群众的检举和投诉渠道,及时回应人民群众的诉求。这也是保证人民参与国家和社会事务主体地位的内在要求。

3. 建立完善反腐成果由人民共享的体制机制

反腐败斗争的最终是造福人民和保护人民,即让人民共享反腐败工作的成果。这是反腐为民理念的具体落实。要建立完善反腐成果由人民共享的体制机制。党政合署办公体制机制下,要及时完善纪检监察工作公开制度,让人民群众了解反腐败工作的具体情况,保障人民群众的知情权。这也是与人民群众保持联系,调动人民群众积极性的应然要求。纪检监察机关要注意将反腐败工作成果制度化,并进一步转化为监督治理效能,直接作用于党执政体系和执政能力的建设,国家治理体系和治理能力现代化的推进,让人民群众切实享受到反腐败斗争所带来的公平正义,提升人民群众的幸福感。

(三) 让全面反腐更具法治保障

习近平总书记在十九届中央纪委五次全会上强调:“反腐没有选择,必须知难而进”^[21]。监察体制改革以来,我们党在廉政建设和反腐败斗争领域取得了系列重要成果,总体上是让人民满意的;但是,也要清晰地认识到当前腐败形势依然严峻。新时代,要继续坚持在党的领导下不断深化监察体制改革,坚持在监察法治轨道推动反腐败斗争向纵深发展,以高质量的监督不断推进国家治理体系和治理能力现代化,让全面反腐更具法治支撑。

1. 完善监察法律体系,推进党纪国法衔接

提高监督质量的首要关键是解决法律依据的问题。法治,应当是良法善治。在良好的法律指引下建立的社会秩序才是现代意义上的法治秩序。监察法律规范是监察委员会开展监察工作的直接正当性依据,但截至目前,在现有监察法律体系内仅有《监察法》和《公职人员政务处分法》两部法律。虽然全国人大常委会已经赋予了国家监察委员会制定监察法规的权力,但目前也并未出台任何一部监察法规。可见,当前我国监察法律体系在完善程度上还有较大的空间。当然,这与我国监察体制改革的时间背景息息相关,目前尚处于起步阶段,还需要进一步实践和探索。接下来一个时期的任务便是加快推进监察立法工作,适时制定与监察法实施相配套的法规和解释,推进监察法在反腐败工作中更高效地适用。另外,基于纪检监察合署办公的工作机制,还要重视加强党内法规建设,协调党内法规与监察法律的适用,促进党内监督和国家监察的有机统一,提高监督公权力的整体质量。

2. 完善监督方式,拓宽监督渠道

我国《监察法》对于监察机关的监督已有若干规定,概括起来主要有三类,即人大监督、内部监督、外部监督。人大监督主要表现为监察委员会向同级人大常委会作专项工作报告,以及接受人大代表的询问和质询。内部监督主要是监察机关通过设立内部专门的监督机构等方式加强对监察人

员执行和遵守法律情况进行监督。外部监督要求监察机关依法公开监察工作信息,接受民主监督、社会监督、舆论监督。监督的方式和渠道要与时俱进,监督质量才能保障提升。当前5G、大数据、物联网、区块链、人工智能、量子信息等快速发展,数字和算法等新兴技术层出不穷,在国家治理中发挥着愈来愈重要的作用。各类监督方式的优化和完善要积极回应新兴科技的发展,突破传统的框架局限,结合科技手段不断拓宽监督渠道。

(四) 让法治保障更有人才支撑

德才兼备的法治工作队伍是实现全面依法治国的重要保障。“法治人才培养上不去,法治领域不能人才辈出,全面依法治国就不可能做好”^[22]。法治工作队伍的建设当然包含监察法治队伍这一支“新力军”。要努力打造一支高素养的监察法治工作队伍,强化理想信念教育,深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育,确保工作队伍的革命化、正规化、专业化、职业化,从而推动监察体制改革不断深化,推进全面依法治国不断向前。

1. 强化监察法治队伍德才培育

建设监察法治工作队伍,首先要把监察法治专门队伍建设好。这一支专门队伍主要是指在各级监察委员会工作的人员,有主管立法的,有具体执法办案的,还有专职做监督工作的。要坚持把思想建设摆在首位,主抓法治思想培训,加强理想信念教育,促使他们自觉以习近平法治思想武装头脑,作为行动指南。要加快完善职业准入制度,包括构建监察官遴选制度和入职人员职前培训制度,不断提高综合法律素养,推动监察队伍制度化、正规化、法治化。要尤其注重对监察工作人员专业知识的培训。当前,监察工作人员大多由以前工作的部门转隶过来,在思想上和专业知识与监察工作的要求不一定有很高的匹配度,容易带着以前的职业思维和专业思路办公,从而导致工作效率上的不达标。为此,要积极加强机关内的教学培训,通过组织内部互相学习和聘请高校专家授课等形式丰富其理论知识。

2. 积极推进高校监察法学教育

习近平总书记在中国政法大学考察时指出:“法学学科体系建设对于法治人才培养至关重要。”^[23]当前我国高校法学学科体系建设已经具备一定的成熟度,正在继续朝着更好服务于社会主义法治建设的方向不断完善。监察体制改革以后,监察委员会的设立和监察权的确立给法学学科体系建设带来了新课题,即要构建和完善监察法学教育体系。《监察法》颁布实施至今即将满三年,但截至目前,整体来看国内高校“监察法学”学科建设尚未成体系化,各高校法学院对于监察法的教学呈现碎片化和分散化的特点,不利于教学的全面深入开展。为此,要积极推进监察法学学科建设,逐步在全国各高校确立并规划教学培养方案,努力提升监察法学教育质量,为监察法治工作队伍作后备人才储备。另外,还要注重处理监察法理论教学和实践培训的关系。习近平总书记强调:“要打破高校和社会之间的体制壁垒,将实际工作部门的优质实践教学资源引进高校,加强法学教育、法学研究工作者和法治实际工作者之间的交流。”^[23]法学学科是实践性很强的学科,监察法学学科同样如此。要将实际工作部门的优质实践、教学资源引进高校,加强法学教育、法学研究工作者和法治实际工作者之间的交流,以打破高校和社会之间的体制壁垒。要积极搭建高校监察法专业学生与监察委员会实践部门的交流桥梁,建立监察法理论与实践的良性结合机制,推动双方综合能力的提升。

四、结语

习近平法治思想的确立具有划时代的意义,全面依法治国从此有了更加科学的、系统的、清晰的指引。监察法治作为全面依法治国的重要组成部分,其核心要义在于党以法治的方式对公权力进行全面监督。监察法治思维是对监察法治具体活动的抽象理性认识,为监察工作的开展提供思维导向。习近平法治思想科学凝练了监察法治思维,从理论和实践两个层面出发,构建了立体多层的监察法治思维体系。习近平法治思想既蕴含了监察法治思维,更发展了监察法治思维,同时对监察法治思维提出了新的时代课题。恰逢实施“十四五”规划,开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一年,以及中国共产党建党100周年,站在新时代的新起点上,监察体制改革的深化要紧紧围绕习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平法治思想,始终坚持在党的全面领导、人民主权等宪法原则^[24]指导下不断优化对公权力的约束机制,完善监察法律规范体系,以更加完备、更加成熟的监察法治思维体系指导监察法治实践,从监察主体、监察对象、监察程序、监察救济^{[5]181-218}全方位入手,推进主体责任更加明确化、对象范围更加全面化、监督过程更加制度化、救济渠道更加多元化,在法治的轨道上继续探索优化纪检监察工作机制体制,以高质量的监督推动党和国家高质量发展。

参考文献:

- [1] 习近平. 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障[J]. 求是, 2021(5): 4-15.
- [2] 张文显. 习近平法治思想的理论体系[J]. 法制与社会发展(双月刊), 2021(1): 5-54.
- [3] 王晨. 坚持以习近平法治思想为指导 谱写新时代全面依法治国新篇章[J]. 中国法学, 2021(1): 5-10.
- [4] 习近平. 习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2017: 114.
- [5] 谭宗泽, 张震, 褚宸舸. 监察法学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2020.
- [6] 中共中央. 法治中国建设规划(2020-2025年)[N]. 人民日报, 2021-01-11(1).
- [7] 习近平. 关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题[J]. 求是, 2019(7): 4-12.
- [8] 习近平. 推进全面依法治国, 发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用[J]. 求是, 2020(22): 4-7.
- [9] 付子堂, 张震. 新时代完善我国宪法实施监督制度的新思考[J]. 法学杂志, 2018(4): 1-8.
- [10] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面依法治国论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2015: 35.
- [11] 习近平. 加快建设社会主义法治国家[J]. 求是, 2015(1): 3-8.
- [12] 习近平. 习近平谈治国理政[M]. 北京: 外文出版社, 2014: 3.
- [13] 公丕祥. 习近平法治价值论思想的内在蕴含[J]. 行政法学研究, 2020(6): 8-11.
- [14] 习近平. 携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话(2015年9月28日, 纽约)[N]. 人民日报, 2015-09-29(2).
- [15] 习近平. 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明[J]. 求是, 2014(21): 16-23.
- [16] 马怀德. 国家监察体制改革的重要意义和主要任务[J]. 国家行政学院学报, 2016(6): 15-21, 125, .
- [17] 习近平. 在中央和国家机关党的建设工作会议上的讲话[J]. 求是, 2019(21): 4-13.
- [18] 李林. 坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2021(1): 1-9.
- [19] 习近平. 在新的起点上深化国家监察体制改革[J]. 求是, 2019(5): 4-9.

- [20]张震,张义云.论监察权行使对象之权利保障[J].学习论坛,2019(7):89-96.
- [21]习近平.充分发挥全面从严治党引领保障作用 确保“十四五”时期目标任务落到实处[N].人民日报,2021-01-23
(1).
- [22]习近平.论坚持全面依法治国[M].北京:中央文献出版社,2020:174.
- [23]习近平.立德树人德法兼修抓好法治人才培养 励志勤学刻苦磨炼促进青年成长进步[N].人民日报,2017-05-04
(1).
- [24]《宪法学》编写组.宪法学[M].第2版.北京:高等教育文献出版社,人民出版社,2020:92-96.

On the thought system of the rule of supervision law in Xi Jinping Thought on the Rule of Law

ZHANG Zhen, LIAO Shuaikai

(School of Supervision Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, P. R. China)

Abstract: Xi Jinping Thought on the Rule of Law contains profound thoughts on the rule of law in supervision, and has formed a three-dimensional and multi-level system of thoughts on the rule of law in supervision on both theoretical and practical levels. From a theoretical perspective, it includes the Party's leadership thinking, thinking of the people as main body, the Chinese rule of law thinking, and the overall anti-corruption thinking; from a practical perspective, it emphasizes the implementation of the Party's leadership in anti-corruption practices, enhancing the people's happiness through anti-corruption legalization, promoting the transformation of the advantages of the supervision system into the effectiveness of supervision and governance, and promoting the high-quality development of anti-corruption work with high-quality supervision. The legal thought system of supervision expresses the basic logic and core meaning of the continuous deepening of the reform of the state supervision system in the new era, that is, the Party uses the rule of law to realize the comprehensive supervision of the operation of public power. Xi Jinping Thought on the Rule of Law has developed the thinking on the rule of law in supervision and led the practice of the rule of law in supervision to a new height. The Party's leadership is more embodied in systems in promoting the comprehensive rule of law, anti-corruption is more effective for the people, the rule of law is more supported by talents, and the comprehensive anti-corruption is more guaranteed by the rule of law.

Key words: Xi Jinping Thought on the Rule of Law; the rule of supervision law; thought system of the rule of supervision law; reform of supervision system; anti-corruption legalization; high-quality supervision

(责任编辑 胡志平)