

我国监察官制度的立法构建

——对监察官范围和任职条件的建议

褚宸舸¹, 王 阳^{1,2}

(1. 西北政法大学 纪检监察学院, 陕西 西安 710063;
2. 陕西警官职业学院 治安系, 陕西 西安 710021)

摘要:通过立法构建监察官制度是贯彻实施监察法的要求,也是监察官专业化的客观需要。通过监察官法确认监察官专业化的发展目标和基本框架,有利于推进监察官制度的法治化,促进监察官队伍高质量发展。针对中纪委监察官法(草案初稿)关于监察官范围和任职条件的规定,提出以下立法建议:“全员式”进入监察官序列的设计思路值得商榷。监察官属于特殊的监察人员,其范围应小于监察人员。监察人员也不同于监察机关工作人员。适当放宽监察官任职的身份限制。取得法律职业资格虽然不宜作为初任监察官的任职条件之一,但是可在初任监察官考试时享有法律科目的免试或作为未来晋升时的考量因素。

关键词:监察官制度;监察官法;任职条件;监察人员;立法建议

中图分类号:DF01 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2020)04-0015-10

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2020-27348

我国监察官制度的立法构建是重大理论和现实问题。监察官法是监察法的下位法,其不仅要落实《监察法》第14条的规定,而且要把该法第55、56条对监察人员的要求制度化。从监察法的要求来看,监察官既要具备法律知识,还须熟悉党内法规和党纪。但是,“良好的政治素质”如何在制度上具体化则值得讨论。监察官法具体内容的设置需要契合目前纪检监察工作的实际,应当促进纪检监察队伍建设,而不是相反。哪些人应被纳入监察官范围,监察官应该具有怎样的任职条件,也需要厘清。总之,监察官制度的设计既要符合法理也要考虑现实。本文首先对设立监察官制度和监察官法立法的必要性进行证成,结合纪检监察队伍的现状,选取监察官制度中存在较大争议的监察官范围和任职条件问题进行重点研究,并在此基础上形成对监察官法上述内容的立法建议。

收稿日期:2020-04-13

基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国宪法学文献整理与研究”(17ZDA125);陕西省“三秦学者”支持计划“西北政法大学基层社会法律治理研究团队”

作者简介:褚宸舸,男,西北政法大学纪检监察学院教授,博士生导师,法学博士,主要从事监察法学研究;王阳,女,西北政法大学博士研究生,陕西警官职业学院讲师,主要从事监察法学研究。

一、监察官制度构建和立法的必要性

构建监察官制度是落实党中央的要求。2019年1月,在十九届中央纪委三次全会上,习近平总书记对新时代纪检监察队伍提出高质量发展的要求。2019年10月31日,党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》在“坚持和完善党和国家监督体系,强化对权力运行的制约和监督”部分明确指出,要“深化纪检监察体制改革……推进纪检监察工作规范化、法治化”。2020年1月,在十九届中央纪委四次全会上,中纪委工作报告提出2020年要推动研究制定监察官法,建设忠诚干净担当的高素质监察官队伍。

作为监察官制度法治化的重要举措,2018年9月7日,《十三届全国人大常委会立法规划》将监察官法列入第二类项目(即需要抓紧工作、条件成熟时提请审议)。2019年3月10日,十三届全国人大二次会议记者会上,全国人大监察和司法委员会副主任委员徐显明表示,按照常委会工作安排,2019年委员会的重点工作是推进政务处分法、监察官法的立法,将继续提前介入两部法律的起草工作,配合国家监察委员会和常委会立法工作机构,做好审议前的准备工作。2019年12月3-17日,中纪委办公厅的中纪办[2019]48号文件,将监察官法(草案初稿)下发纪检系统,内部征求意见。

和上述中央精神及立法实践相一致,我国法学界绝大多数学者亦认为,应当建立专业化或反腐败导向的监察官制度,而该制度应通过监察官法、监察官组织法来确认和实现。在立法者启动监察官法立法进程之后,学界研究重心已经从是否需要制定监察官法,逐渐转移到监察官法怎么制定的问题上来。

有学者提出,监察官法是保障监察官队伍专业化建设的重要制度规范,在深入推进监察体制改革的时代背景下具有现实必要。监察官法的制订必须把坚持党的领导的政治原则、有益推进监察全覆盖的工作原则、遵守宪法与法律的法治原则、继承传统监察文化与制度创新的时代原则融合起来。监察官法作为细化监察法的具体性法律,需要注重监察官队伍的生态发展、监察官的任职资格、监察机关的内设机构、监察权的有序运行、监察官与辅助人员的协调性等内容^[1]。还有学者认为,构建中国特色监察官制度需要分为宏观和微观两个层面实施:宏观层面包括试点、立法和全国推广三个阶段,微观层面包括建立监察官资格确认委员会、考核考试、进入和退出监察官序列四个方面。建立国家监察官制度重点应体现严格选任和从严管理队伍的理念,推动纪检监察队伍的专业化发展^[2]。较多学者比较集中地讨论了监察官队伍如何专业化的问题:一是关于监察官是否应具备法律职业资格,有人提出,现有纪检监察干部通过专门考试后即可取得监察官任职资格,新考入纪检监察机关的工作人员要想成为监察官,必须先通过国家统一法律职业资格证书取得法律职业资格^[3]。二是关于监察官是否采取员额制,员额制将监察机关人员分为监察官、监察官助理和监察辅助人员,实行人员分类管理。有人认为,司法改革确立了法官、检察官单独职务序列、工资、福利与退休制度。实践证明这有利于保障法官、检察官的职业尊严和职业荣誉。应借鉴法官法、检察官法的立法技术和司法体制改革的经验,制定统一的监察官法,推进监察官规范化、专业化、职业化建设^[4]。也有人表示反对,认为监察官实行员额制的观点只是看到了司法工作和监察工作的共同点,而没有看到二者在本质上的差异^[5]。三是关于监察官的职级管理和职务晋升问题,有人建议,应借鉴香港廉政公署人事管理制度,重视专业技术序列的设置、人员培训以及设计专门的薪酬制度等^[6]。

但是,学界也不乏反对当前通过人大立法来构建监察官制度的声音。有学者认为监察官职业化是个伪问题,监察官不必亦不易像法官和检察官那样走职业化发展之路。因为履行监督权不必具有专业技能,监察官无须具有特定的法律职业背景和法律实务经验,所以无须特定任职资格要件,参照公务员法上的相关规定执行即可。细则化的制度具体如何设计,需要充分汲取监察体制改革中的经验与教训。监察官法宜从长计议,等经验和时机都成熟之后,再启动人大立法程序。如果仓促制定出来,难以

实施,最后有可能沦为一种象征性立法^[7]。由此可见,从理论上,还有必要对设立监察官制度和监察官法立法进行证成。

(一) 通过立法构建监察官制度是贯彻实施监察法的要求

监察法作为监察领域的基本法,对监察官制度做了纲领性、原则性的规定,其第14条、第55条、第56条明确了监察官制度的基本内容和高素质专业化监察官应具备的基本条件,这成为监察官法依据和遵循的上位法规范。

《监察法》第14条规定:“国家实行监察官制度,依法确定监察官的等级设置、任免、考评和晋升等制度。”从这个规定可以看出:第一,实行监察官制度是国家的制度供给义务。监察官制度不是自生自发从基层总结提炼出的,而是通过中央顶层设计构建起来的制度。第二,监察官的等级设置、任免、考评和晋升是监察官制度的主要内容。其中任免也包括了录用、选任的条件,突出对监察官履职的政治、道德、廉洁能力的特殊要求。着眼于监察工作的发展,严格准入条件,尽可能地将优秀人才吸收到监察官队伍当中来。在等级设置方面,既要层次合理,又要精简、高效。

《监察法》第55条对监察队伍提出了“忠诚、干净、担当”的总要求。忠诚是指政治上对党忠诚,强调坚定的信念和坚强的党性,思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。干净强调自身廉洁过硬,模范遵守党纪国法。担当首先体现在做好本职工作,勇于承担责任上,同时也体现在对干部的高要求、严管理上。铁面执法,不怕得罪人^[8]。

《监察法》第56条规定:“监察人员必须模范遵守宪法和法律,忠于职守、秉公执法,清正廉洁、保守秘密;必须具有良好的政治素质,熟悉监察业务,具备运用法律、法规、政策和调查取证等能力,自觉接受监督。”该条明确了对监察人员的具体要求:第一,政治素质方面,监察人员必须政治坚定、忠于职守。拥护中华人民共和国宪法,拥护中国共产党领导和社会主义制度。第二,职业伦理方面,监察人员必须清正廉洁、保守秘密,应当以身作则,克己奉公、严于律己。严格遵守保密法制和党的纪律。从监察官承担反腐败专责工作、履行监督职责的要求看,较之其他公职人员,监察官的任职条件中应突出对廉洁自律能力的要求。监察官要模范尊重宪法法律权威,严格按照宪法、法律、党内法规的规定秉公行使监察权,坚守程序公正。第三,专业技能。监察工作内容复杂、涉及面广,同时专业性强,必须具有较强的业务能力。从监察官履行监督、调查、处置三项职责的要求看,监察官履职的专业知识应包括党纪和国法两大领域。纪检监察合署办公的机制要求监察官在履职过程中应具备纪法衔接的能力,既要符合纪委对党员及党组织违纪行为监督检查的及时性和有效性要求,又要满足监委对职务违法和职务犯罪行为调查处置的专业性要求。纪检监察干部不仅是党规党纪的执行者,也是国家法律的执行者。监察官具有执纪执法的双重职责。从执行党规党纪的要求来看,更强调监察官的政治素养和责任担当。从执行国法的要求来看,监察官应具备和其工作要求相适应的法律职业素养。

除了监察法上述对监察官制度的原则性规定,还有其第12、13、57、58、59、60、61、65、66、67条,都需要通过监察官法立法予以具体化。

(二) 通过立法构建监察官制度是监察官专业化的客观需要

现实需要是制定监察官法的逻辑起点和动力。监察官制度既是深化监察体制改革的实践需要,也是党和国家监督体系的重要组成部分,同时是落实中央关于监察官专业化发展蓝图,实现纪检监察工作规范化、法治化的制度载体。建设高素质专业化队伍,是履行纪检监察职责使命的内在需要。制定监察官法对于加强监察官的管理和监督,维护其合法权益,保障其依法履行职责,推进反腐败工作法治化、规范化具有积极意义。监察官法是规范监察官行为,保证监察官依法履职的基础制度。据中央纪委国家监委法规室负责人介绍,中央纪委国家监委将监察官法定位为责任法,以法律的形式强化对监察人员的管理监督,明确权力边界、严格内控机制,强化自我约束、加强外部监督,建设忠诚、干净、担当

的高素质监察官队伍^[9]。

构建监察官制度的关键是权责相统一。监察官队伍的素质和能力必须适应法治化、规范化和高质量的要求。不能把设置监察官制度简单地等同于纪检监察机关所有人员“齐步走”提高待遇,而是要建立权力、责任、义务、能力相统一的专业化的职业队伍。

中共中央《深化党和国家机构改革方案》中明确提出“将监察部、国家预防腐败局的职责,最高人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等反腐败相关职责整合,组建国家监察委员会,同中央纪律检查委员会合署办公,履行纪检、监察两项职责,实行一套工作机构、两个机关名称。”国家监察体制改革以来,监察委员会和纪委对内融为一体,对外明确分工,事实上是一个主体,程序上是两个主体。

在机构变动、人员转隶之后,监察委员会的监察人员包括了原纪委的纪律检查员、行政监察机关的监察(专)员、人民检察院的员额检察官、检察辅助人员、司法行政人员等。反腐败力量全面整合的难点是检察院转隶干部与纪委干部“两支队伍”的实质融合问题,不仅要“同工同酬”,还要跨越思维方式、知识结构、行为方式、工作习惯的鸿沟。这些问题需要一个统一的法律制度安排。

针对前述有学者认为需要较长等待期,等条件成熟再立法的观点,笔者认为,立法本身就是为解决现实问题。立法是一个凝聚共识的决策协商过程。监察法实施后,需要制定的关联性法律很多,只能分头推进。不能单靠监察官法解决监察法和监察体制改革的所有问题。通过监察官法,旨在确认监察官专业化的发展目标和基本框架。至于监察官专业化的发展,肯定不能单靠监察官法一部法律,正如法官、检察官职业化建设不能全指望法官法、检察官法一样。但不可否认,法官法、检察官法的制定、实施和修订,极大地推动了司法职业化建设。因而,在中央关于监察官专业化发展蓝图确定以后,也需要一部监察官法起到制度的奠基作用。

二、关于监察官范围的立法建议

构建监察官制度,首先要界定监察官的范围。监察法条文中,既有关于监察人员的规定,也有关于监察官、监察专员的表述(见表1),但该法并未对监察人员、监察官的范围进行明确的界定,将这一难题扔给了监察官法。

表1 监察法中关于监察官、监察人员和监察专员的相关规定

主体	对应条文	规范内涵	具体规定
监察官	第14条	监察官制度	依法确定监察官的等级设置、任免、考评和晋升等制度。
监察人员	第55条	内部监督	加强对监察人员执行职务和遵守法律情况的监督,建设忠诚、干净、担当的监察队伍。
	第56条	基本要求	监察人员必须模范遵守宪法和法律,忠于职守、秉公执法,清正廉洁、保守秘密;必须具有良好的政治素质,熟悉监察业务,具备运用法律、法规、政策和调查取证等能力,自觉接受监督。
	第57条第1款	特殊事项报告 备案制度	对于监察人员打听案情、过问案件、说情干预的,办理监察事项的监察人员应当及时报告。
	第58条	回避制度	办理监察事项的监察人员有下列情形之一的,应当自行回避。
	第59条第2款	脱密期管理和 从业限制	监察人员辞职、退休三年内,不得从事与监察和司法工作相关联且可能发生利益冲突的职业。
	第61条	一案双查和错案追究	监察人员严重违法的,应当追究负有责任的领导人员和直接责任人员的责任。
	第64条	行使职权的保护	监察对象对控告人、检举人、证人或者监察人员进行报复陷害的依法给予处理。

(续表)

主体	对应条文	规范内涵	具体规定
监察专员	第12条	派出监察专员	各级监察委员会可以向本级中国共产党机关、国家机关、法律法规授权或者委托管理公共事务的组织和单位以及所管辖的行政区域、国有企业等派驻或者派出监察机构、监察专员。监察机构、监察专员对派驻或者派出它的监察委员会负责。
	第13条	监察专员的监察职责	监察专员根据授权,按照管理权限依法对公职人员进行监督,提出监察建议,依法对公职人员进行调查、处置。

从监察法上述规定可以看出,监察人员不同于监察机关工作人员。监察机关工作人员既包括监察人员,也包括监察机关里的行政、后勤人员。监察人员是专业的执法执纪人员,承担监督、调查、处置职权,能够采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等12项措施。法律对监察人员的要求是忠诚、干净、担当、熟悉监察业务、办理监察事项,具备运用法律、法规、政策进行监督、调查、处置等能力。也正因为如此,《监察法》才会在第55、56、57、58、59、61条规定特殊责任,并通过第64条规定对其职业予以特殊保障。

关于监察人员和监察官的关系,监察法没有明确规定。中纪委办公厅的监察官法(草案初稿)的立法思路认为,监察官的范围等于或稍大于监察人员。该草案第2条规定:“监察官包括下列人员:国家监察委员会和地方各级监察委员会的主任、副主任、委员;各级监察委员会机关中的监察人员;各级监察委员会派驻或者派出机构中的监察人员;其他根据授权依法行使监察权的监察机构中的监察人员。”该草案中,监察官不仅包括监察人员,还包括监委领导(主任、副主任、委员)。这种设计下,监察官的范围也包括作为监委领导的部分监察机关行政、后勤部门的同志。而且,监察人员不仅包括监察委员会机关中的公务员,还包括派驻或者派出机构中的和其他根据授权依法行使监察权的监察机构中的干部。

这种“全员式”进入监察官序列的设计,反映出设计者的以下考虑:第一,引起的人事震荡最小,同时也意味着改革的阻力最小。例如,浙江省在2017年进行监察体制改革试点时,浙江省纪委、监委相关负责人表示:“浙江将积极争取探索建立监察官制度,将监察委员会全部内设机构工作人员纳入监察官的适用范围,建立与监察官等级序列配套的相关制度,推进监察队伍专业化、职业化建设。”^[10]第二,实现了监察官总数量的增加。因为该设计中监察官既有业务一线干部,也有领导,不仅包括机关干部,而且涵盖派驻或者派出机构、被授权行使监察权的监察机构中的人员。监察官人数的增加是政治权威和立法者比较看重的“指标”。这是因为监察体制改革之前,纪检机关人员普遍不足;改革之后,虽然从检察院转隶了不少人员,但是这部分人员是带着业务量来的。而且,因为纪委监委职能的增加,监督对象的扩大,目前仍然面临严峻的人手不足问题。第三,排除了未来实行员额制的可能性。实行员额制将减少监察官数量,而且会在纪委监委内部产生监察官和非监察官两类群体在权力、晋升、薪酬等方面的差异,不利于队伍团结和岗位交流。

上述“全员式”进入监察官序列的设计虽然立足现实有一定合理性,但是也存在一些问题。第一,这种立法或制度设计,是最无所作为的改革。实际什么都没改动,只是用监察官这个名称涵摄了目前所有人员。这恰恰应了那些反对制定监察官法的学者的预言——成了一部象征性的立法——这个立法要不要都可以,因为它实际根本没有用处。第二,也涉及人员身份的体制问题。有学者认为,派驻(出)监察机构的人员原则上也应当纳入监察官的范围,但这些人员往往涉及公务员、参公人员、事业单位人员、国有企业职工等群体,倘若将上述人员均纳入监察官范围,其身份性质如何界定、改变是个问题^[11]。

我们认为,可以采取监察官的范围小于监察人员的立法思路。监察官和监察人员,都是监察工作的实施者,其都应具备开展纪检监察工作的专业能力。监察法在监察人员之外又明确规定了国家实行监察官制度,这说明监察官与监察人员的范围不应完全重合。监察官应当有别于一般监察人员,而属

于有更高素质要求的监察人员,即监察官应当是监察人员中具备较高政治素养和廉洁自律能力,既能够正确、规范依照党内法规履行监督执纪职责,又能依照国家法律法规对公职人员涉嫌职务违法和职务犯罪行为进行调查处置的纪检监察专业人员。

第一,监察官属于特殊的监察人员。赋予监察官优于一般监察人员和行政人员的工作权限和岗位待遇。按照分事行权,分岗设权、分级授权的管理方式,将监察人员分为两类,其中部分人员纳入监察官序列管理。监察官以外的监察人员从事辅助性的监察工作。

第二,各级监察委员会派驻或者派出机构中的监察人员和其他根据授权依法行使监察权的监察机构中的监察人员,既可能是监察官,也可能不是监察官。目前,这部分监察人员的编制身份比较复杂。监察体制改革带来纪委监委干部编制身份的复杂化,现有的干部中,既包括列入公务员编制的,也有属于事业(如公办高校、医院纪委工作人员)、企业单位(如国企纪委工作人员)编制的。

第三,将来的改革中,可以遵循以下思路:首先,业务人员占机关编制的比例能够一定程度上反映该机关的专业水平^[12]。纪检监察机关公务员或参公管理的专业人员,符合监察官条件且在监察机关业务部门工作的,应将其纳入监察官序列管理。在行政、后勤等服务部门工作的公务员,不纳入监察官序列管理,仅作为监察人员或监察机关工作人员。其次,纪检监察机关中属于事业编制的人员,应当以其是否行使监察权为标准区别对待。对于不能行使监察权的,即从事辅助性、行政性工作的人员,应当保持其原编制,不宜将其纳入监察官序列。同时应当给予其上升通道和机会。对于达到监察官的任职要求,且行使监察权的,可以通过考试或考核的方式,将身份转为公务员,列入监察官序列。最后,各级监察委员会派驻或者派出机构中的监察人员和其他根据授权依法行使监察权的监察机构中的监察人员,对派出或授权他的监察机关负责,不受驻在部门的领导,独立开展工作,其属于行使监察权的监察人员,应当纳入监察官或监察人员管理。其中,如果属于公务员或参公管理人员,且符合监察官条件的,纳入监察官序列。如果属于企业、事业编制的,或属于公务员或参公管理人员但不符合监察官条件的,属于监察官以外的其他监察人员。同时,也应当给予其上升通道和机会。对于达到监察官的任职要求,且行使监察权的,可以通过考试或考核的方式,将身份转为公务员,纳入监察官序列。

三、关于监察官任职条件的立法建议

(一) 适当放宽初任监察官任职的身份限制

监察官制度的设计需要考虑其现实基础。从我国纪检监察队伍的现状来看,监察官需要具备中共党员的身份。在监察体制改革之前,因为纪委从性质上属于中国共产党的工作部门,其招考工作人员通常有特定政治面貌要求(中共党员或中共预备党员)。检察院招考公务员并没有要求必须是中共党员。监察部(厅、局)虽然和纪委合署办公,但经常由民主党派人士担任副职,也并未排斥党外干部在监督机关任职。监察体制改革过程中,因为采取的是纪委吸收检察院部分部门和政府监察机构的形式,非中共党员的干部大都未转隶,所以形成了目前各地监委干部清一色“党员化”的现象。

纪检监察干部队伍的“党员化”基于以下考虑。首先,既执法又执纪的职责双重性。监察体制改革后,监察委员会与党的纪检机关合署办公,实现了党内监督和国家监察的统一性。合署办公后,监察机关本质上就是党的工作机构^[13]。监察官具有双重身份,既是纪委的干部,又是监委的干部。其次,工作内容涉及党内秘密的问题。党员身份能够保证办案人员充分有效地参与整个案件始终,不会因身份限制导致中途换人,有利于监察工作的高效开展。我们通过对国家监委和省级监委招考(选调)公告统计发现,自2018年监察委员会依宪法、监察法成立以来,国家监委和各省监委在招考(选调)干部时,实际上也都明确提出政治面貌应为中共党员的要求(有些单位规定包含有中共预备党员)。所以,中纪委办公厅的《监察官法(草案初稿)》第12条规定的监察官任职条件第一项就明确“具有中国共产党党员身份”。

实事求是地说,监察官具备中共党员(或预备党员)的政治面貌,能够更好地满足纪检监察工作的需要,具有一定的合理性。但是监察官法作为法律规范,对于监察官政治面貌的要求,首先应当以宪法的规定为依据。《宪法》第33条第2款、第3款规定:“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”“国家尊重和保障人权。”在国家公务员报考中,个别岗位可以规定特定政治面貌,但如果将中共党员作为报考监察委员会这个国家机关的基本要求,对非党员的考生就业权就是一种不合理的限制。法律应鼓励公民报效国家,而非相反。正如有学者指出的,我国宪法确认了党对国家的领导,公务员法规定了“党管干部”的原则,这些都是公务员制度建立和运行的基本政治准则。然而,在公务员法以及其他法律中没有任何关于报考公务员政治面貌的限制。若没有充分理由而要求特定岗位报考者须具有特定政治面貌,不仅是不合理的,也与党的政策、国家法律和国际条约的规定相悖^[14]。有学者认为,考虑到监察官行使的监察职权属于国家权力,为巩固统一战线、加强民主监督,还应当考虑由一定比例的优秀党外人士担任监察官^[11]。我们建议,不宜一刀切规定初任监察官必须具备中国共产党党员(或预备党员)身份,应适当放宽监察官任职的身份限制。如果的确对党员身份有特殊要求的岗位,只宜在招考时作为具体个例实施,而不宜在法律中做一般性的规定。

(二) 法律职业资格不宜作为初任监察官的任职条件

监察委员会和国家行政机关、司法机关不同,所以监察官不能等同于公务员、法官、检察官。监察官的人事管理制度可以公务员相关规定为基础,但是要充分考虑监察工作的特殊要求。在构建监察官制度的过程中,也不能简单地照搬照抄法官法或检察官法的相关规定。监察官法应从监察委员会作为反腐败专责机关的角度出发,构建专属于监察官的职业制度。根据2019年12月23日中共中央组织部制定,2020年3月3日发布的《公务员范围规定》第4条,各级监察机关中除工勤人员以外的工作人员列入公务员范围。但是,监察官不同于一般公务员,其选任条件、考评标准、职务序列划分、奖惩、晋升等应当有特殊性。所以《公务员法》第3条第2款规定:“法律对公务员中领导成员的产生、任免、监督以及监察官、法官、检察官等的义务、权利和管理另有规定的,从其规定。”第16条第2款规定:“根据本法,对于具有职位特殊性,需要单独管理的,可以增设其他职位类别。各职位类别的适用范围由国家另行规定。”2019年12月23日中共中央组织部制定,2020年3月3日发布的《公务员职务、职级与级别管理办法》第21条规定:“监察官、法官、检察官等职务、职级的设置和管理另行规定。”上述法律和党内法规的规定,实际已经给监察官法留出了空间。监察官作为对岗位有专业性要求的国家公职人员,其任职条件的具体要求应当以公务员法的规定为基础,同时可借鉴法官法、检察官法、人民警察法的相关规定(参见表2),结合纪检监察工作的实际需要进行设置。

表2 公务员、法官、检察官任职条件的规定

	基本条件	专业学历	从事相关工作的年限	职业资格
公务员	具有中华人民共和国国籍;拥护中华人民共和国宪法,拥护中国共产党领导和社会主义制度;具有良好的政治、业务素质和道德品行;具有正常履行职责的身体条件和心理素质。	具有符合职位要求的文化程度和工作能力	法律规定的其他条件	初任法官、检察官应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。
法官、检察官		具备普通高等学校法学类本科学历并获得学士及以上学位;或者普通高等学校非法类本科及以上学历并已获得法律硕士、法学硕士及以上学位;或者普通高等学校非法类本科及以上学历,获得其他相应学位,并具有法律专业知识;符合前述四项基本条件基础上,学历条件确有困难的地方,经最高人民法院、最高人民法院审核确定,在一定期限内,可以将担任检察官、法官的学历条件放宽为高等学校本科毕业。	从事法律工作满五年。其中获得法律硕士、法学硕士学位,或者获得法学博士学位的,从事法律工作的年限可以分别放宽至四年、三年。	

监察官履行监督、调查和处置三项职责的过程,也是其使用法律法规、纪检监察知识、政策依法开展监察工作的过程,期间涉及的专业领域主要有法律、侦查、心理、财务、审计等方面,其中依法履职是主要方面。为确保监察官能够规范行使监察权,需要加强对监察官法律意识、法律素养的要求,那么是否需要将法律职业资格作为衡量监察官法律专业能力的标准呢?

有学者认为,监察官应当具备法律职业资格。对监察官的职业门槛要求至少不应低于法官、检察官等法律职业群体,具备法律职业资格能保障监察队伍的职业化^[15]。也有学者认为,监察官不具备法律职业资格并不影响监察官的专业化和职业化发展,监察官和警察在调查、收集证据上的技能上是相通的,且目的一致,而人民警察并无通过法律职业资格考试之要求,因此也不应要求监察官必须通过法律职业资格考试^[16]。可以看出,当前学界对于监察官是否需要具备法律职业资格还未形成一致的结论。监察官与法官、检察官和人民警察一样,都属于对法律专业能力有特别要求的职业群体,必须具备一定程度的法律专业素养,但具体应达到何种程度,还需充分考虑监察工作实际需求和当前纪检监察人员的现状。

考察我国台湾地区“监察院”公职人员选任条件和选拔方式,发现根据岗位具体要求各有不同。采取公开招录方式甄选时,对于社会考生侧重于相关专业能力的要求;对于公务人员则侧重于其作为专门职业从业人员已通过的公职人员相关职业能力考试。在笔试内容的设置上,针对具体岗位增加相关方向的案例分析,针对性的考查考生的专业能力。以2019年台湾地区“监察院”招录财产申报处调查员为例,该职位的任职资格条件是:第一,大学以上法律相关(法律及财经法律学类)系(所)毕业生;非法律系(所)毕业而有以下条件之一者:(1)律师考试及格者。(2)公务人员高等考试法制类科及格者。第二,经公务人员高等考试或相当等级的特种考试及格,现叙荐任第六职等或第七职等,无限制转调情形者。对于能力要求,具有公文撰稿、处理行政事务工作及计算机操作应用能力,从事法制、诉愿或行政争讼之公职经验者尤佳。此外,在笔试考试方式和内容的设置上,首先规定依个人学历、经历及专长等采书面初审,经审查资格符合者,再从中择取工作经验、专业知能符合需求者,通知参加笔试,笔试各科平均成绩达50分以上者,始得参加面试。总成绩以笔试成绩及面试成绩各占50%权重计算之。笔试内容为两项,一是国文科(占笔试成绩30%),论文;二是法令及案例分析(占笔试成绩70%):包含公职人员财产申报法、公职人员利益冲突回避法、政治献金法及游说法等阳光四法暨行政程序法及行政处罚法^[17]。

我们认为,获得法律职业资格不宜作为初任监察官的任职条件,但可在初任监察官考试时享有法律科目的免试或作为未来晋升时的考量因素。

第一,监察官应具备对职务违法、职务犯罪行为进行全面有效监督、调查和处置的能力。监察官队伍中,不仅需要法律专业的人才,也需要有具备相关专业的多样化、复合型人才,以保证相应工作准确、有效的开展。我们考察2018、2019两年中央纪委国家监察委招录国家公务员的公告,其在职位表中对纪检监察人员的专业要求除了法学之外,还涉及心理学、政治学、经济学、管理学、审计学、会计学、财务管理、国际贸易、中文、新闻学、计算机科学与技术、软件工程、网络工程、信息安全等领域。监察委员会在案件调查过程中,既要严格依法收集证据,也要用党章党规党纪、理想信念宗旨做被调查人的思想政治工作,让他们真心认错悔过,而不仅仅是收集证据,查明犯罪事实。

第二,从当前纪检监察队伍的现实情况看,不宜将具备法律职业资格作为对监察官专业能力的硬性要求。因为监察体制改革之前,纪委干部履职依据以党纪党规为主,其专业性主要体现在执行党纪党规的能力,其多数不具有法律专业背景,短时间内也难以通过国家统一法律职业资格考试。在此种情形下,一刀切的要求监察官必须取得法律职业资格,会造成监察官队伍的人才短缺。

第三,从长远看,具备较高程度的法律技能是监察官职业发展的必然选择,也是促进监察官队伍高质量发展的重要保障。监察官必须熟悉实体法和程序法,了解最高人民法院和最高人民检察院有关

职务犯罪的定罪量刑、证据认定方面的司法解释等。要求监察官取得法律职业资格,能够从客观上提升、保障监察官的法律专业能力,从而更好地适应纪检监察工作规范化、法治化的发展需求。

因为以考试的方式选拔监察官是组建监察官队伍的主要方式,在初任监察官的笔试内容设置方面,建议借鉴当前我国公安机关人民警察招录中的经验,即报考公安机关人民警察岗位的,除了要参加作为公共科目的行测和申论外,还应额外参加作为专业科目的公安专业知识。行测、申论、公安专业知识分别按照40%、30%、30%合成笔试总成绩。其中公共科目试题由国家公务员局命制,专业科目试题由公安部命制。循此例,报考监察官的笔试内容,笔试科目由行测、申论和监察专业知识三部分构成,最终成绩按照40%、30%、30%的比例合成笔试总成绩,其中行测和申论由国家公务员局命制,监察专业知识由国家监察委员会命制,其中监察专业知识应重点考察党纪党规和法律法规两部分内容。

虽然要求监察官和法官、检察官一样具备法律职业资格能够为监察官队伍的高质量发展提供有力保证,但是从当前监察人员的构成情况看,此目标短期难以实现,也不宜操之过急。建议监察官法中规定,由国家监察委员会组织统一执纪执法资格考试,作为在职人员转岗和晋升的依据之一。在具体设置上,可将考试分为初级、中级、高级三个等级,目前在编在职的监察人员可自行决定参加相应等级的考试。其中,未通过初级考试的,不得被选用为监察官,不得主办、审核、审批案件。

第四,和法官、检察官强调个人责任制不同,监察机关“集体决策”和汇报请示机制强调的是集体责任制。监委“集体决策”体制决定了监察官职务序列具体管理方式应当是要促进监察官在履职过程中形成合力。

总之,监察官的专业能力是体现监察官职业特点、衡量监察官履职专业化水平的重要指标。监察官的专业能力集中表现为其依法规范运用党内法规、国家法律法规、政策等履行反腐专责的能力。初任监察官应参加由行测、申论和监察专业知识三部分内容构成的考试。对于当前纪委监委中不具备法律职业能力的在编在职人员,可参加纪委监委内部执纪执法资格考试,取得初级执纪执法资格的监察人员可被遴选为监察官。

综上所述,我们对监察官任职条件条款的建议是:第×条担任监察官必须具备下列条件:(一)具有中华人民共和国国籍;(二)拥护中华人民共和国宪法,拥护中国共产党领导和社会主义制度;(三)具有良好的政治、道德品行和廉洁作风;(四)具备运用法律、法规、政策和监督、调查、处置等能力;(五)具有正常履行职责的身体条件和心理素质;(六)具备普通高等学校本科及以上学历或获得学士及以上学位;(七)法律法规规定的其他情形。

参考文献:

- [1]陈伟. 监察官法制订的现实必要、原则构建及实践问题[J]. 学术界,2020(1):106-116.
- [2]周磊,焦利. 构建中国特色国家监察官制度:背景与建议[J]. 北京行政学院学报,2019(3):92-98.
- [3]张元星. 构建科学规范的监察官制度[N]. 学习时报,2018-08-06(3).
- [4]徐汉明. 国家监察权的属性探究[J]. 法学评论,2018(1):9-25.
- [5]周磊. 中国监察官制度的构建及路径研究[J]. 国家行政学院学报,2018(4):41-46.
- [6]薛彤影,牛朝辉. 建立专业化导向的国家监察官制度[J]. 河南社会科学,2017(6):21-27.
- [7]刘练军. 监察官立法三问:资格要件、制度设计与实施空间[J]. 浙江社会科学,2019(3):50-59.
- [8]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,2018:246-247.
- [9]中央纪委国家监委. 健全纪检监察法规制度体系,今年要做哪些事[EB/OL]. (2020-02-26)[2020-03-05]. http://www.ccdi.gov.cn/special/sjj4cqh/yw_sjjzy4cqh/202002/t20200226_212289.html.
- [10]沙雪良. 浙江明确监察委所有人员纳入监察官序列[N]. 新京报,2017-06-14(4).
- [11]秦前红. 制定监察官法应当注意的五个问题[J]. 行政改革内参,2019(10):53-55.

- [12]王冠,任建明.恢复重建以来中央纪委机关的改革历程及未来发展[J].河南社会科学,2014(4):1-9.
- [13]王希鹏.深化国家监察体制改革须重点把握好五个问题[J].中国党政干部论坛,2018(9):62-65.
- [14]王理万,韩明生.中央国家机关公务员招考就业歧视十年观察[J].反歧视评论,2016(3):152-187.
- [15]曹志瑜.法律资格考试有助监察队伍职业化[N].法制日报,2017-08-10(4).
- [16]何跃军.国家监察官立法需要理清的三个基本问题[J].党风,2019(5):6-7.
- [17]台湾“监察院”.2019年监察院公职人员财产申报处调查员甄选内容一览表[EB/OL].(2020-01-21)[2020-01-26].<https://www.cy.gov.tw/IntraNews.aspx?n=127&sms=0>.

Legislative Construction of China's Supervising Officer System ——Recommendations on the Scope and Qualification Requirements of Supervising Officers

CHU Cheng¹, WANG Yang^{1,2}

(1. School of Discipline Inspection and Supervision, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710063, China; 2. Department of Public Security, Shaanxi Police College, Xi'an 710021, China)

Abstract: Establishing the supervising officer system through legislation is a requirement for implementing the Supervision Law and an objective need for the specialization of the supervising officer. Confirming the development goals and basic framework of the specialization of supervising officers through supervising officer law is conducive to advancing the rule of law of the supervising officer system and promoting the high-quality development of the supervising officer team. Aiming at the provisions of the CPC central commission for discipline inspection supervising officer law (draft) on the scope and conditions of the appointment of supervising officers, the following legislative suggestions are proposed: The design idea of “full-member” entry into the supervising officer sequence is questionable. Supervising officer are special Supervisors and the organization scope should be smaller than that of Supervisors. The supervisor is also different from the staff of the supervisory agency. We should moderately relax the restrictions on the status of the supervising officer. Although obtaining legal professional qualifications should not be considered as one of the conditions for the appointment of a first-time supervising officer, the first-time supervising officer can enjoy the exemption of law-related tests or be a facilitative factor for consideration in future promotion.

Key words: supervising officer system; supervising officer law; qualification requirements; Supervisor; legislative proposals



(责任编辑 陶舒亚)