

# 机构合并和平台协调

## ——监察体制改革中监督力量的整合路径

徐法寅

(中国社会科学院 社会学研究所,北京 100732)

**摘要:**整合监督力量是完善我国权力监督体系的必然要求,也是我国新一轮监察体制改革的主要任务。监察体制改革之前,我国形成了由党内监督、人大监督、司法监督、行政监察、审计监督、政协监督、群众监督、舆论监督等监督力量组成的权力监督体系。各种监督力量因分散而缺乏统一性、独立性和权威性,监察体制改革力图对监督力量进行整合,从而形成集中统一、权威高效的权力监督体系。从完善我国权力监督体系的视角看,根据各种监督力量的不同性质,监察体制改革采用了两种整合方式:机构合并和平台协调。结构合并将渊源相近、功能互补的多个机构合并为一个监督机构——监察委员会;平台协调则以监察委员会为平台对不能或难以合并的监督力量进行协调。今后,深化监察体制改革应该同时推进机构合并和平台协调两方面的工作:深化机构合并工作,建立专职人员的分工协作制度;完善平台协调机制,建立监督力量的衔接反馈制度。

**关键词:**监察体制改革;权力监督体系;监督力量;整合机制;监察委员会

### 一、导言:问题和观点

从一开始,监察体制改革就强调通过整合监督力量来完善我国的权力监督体系。2016年1月,习近平总书记十八届中央纪委六次全会上的讲话就强调对监督力量进行整合的重要性。首先,讲话强调对国家监察力量的整合:“要坚持党对党风廉政建设和反腐败工作的统一领导,扩大监察范围,整合监察力量,健全国家监察组织架构,形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系。”其次,讲话也强调纪律检查和行政监察的整合:“行政监察法要体现党中央关于中央纪委、监察部合署办公,中央纪委履行党的纪律检查和政府行政监察两项职能,对党中央全面负责的精神。”再次,讲话还强调了各种监督力量的结合与协调:“要把党内监督同国家监察、群众监督结合起来,同法律监督、民主监督、审计监督、司法监督、舆论监督等协调起来,形成监督合力,推进国家治理体系和治理能力现代化。”<sup>①</sup>2016年11月7日,中共中央办公厅印发《关于在北京市、山西省、浙

江省开展国家监察体制改革试点方案》(以下简称《方案》);2016年12月25日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》(以下简称《决定》)。《方案》和《决定》对监督力量的整合提出了更加具体的规定:“在北京市、山西省、浙江省及所辖县、市、市辖区设立监察委员会,行使监察职权。将试点地区人民政府的监察厅(局)、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合至监察委员会。”<sup>②</sup>2017年11月4日,十二届全国人大常委会第三十次会议又通过了《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》。

监察体制改革如何对监督力量进行整合呢?今后如何进一步加强监督力量的整合,从而完善我国的权力监督体系呢?

当前的研究已经对监察体制改革整合监督力量

收稿日期:2018-04-02

作者简介:徐法寅,男,中国社会科学院社会学研究所副研究员,博士。

的历史背景、问题导向、制度设计和具体实践进行了考察。但是,当前的这些研究还没有将监察体制改革及其对监督力量的整合放在我国权力监督体系的完善中进行考察,因此没有全面把握监察体制改革对于监督力量的整合机制。也就是说,当前关于监察体制改革的研究所关注的监督力量十分狭窄,因此没有从理论和实践上全面而准确把握监察体制改革的价值目标和具体政策。首先,监察体制改革之前,由于监察权被狭窄地锁定为行政执法权,因而对监察的改革和研究往往局限在“行政监察”及其存在的问题上<sup>③④</sup>,即“政府的监察机关对国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员贯彻执行和遵守法律法规纪律的情况进行监督的活动”<sup>⑤</sup>。因此,立法机关、司法机关的监督力量及其整合没有得到足够的重视。其次,由于国家监察体制改革将整合一些监督力量并成立监察委员会,因此当前的研究所关注的监察力量的范围有所扩大,但也仅限于监察委员会将要整合的那些监督力量,包括政府的监察部门、预防腐败部门以及检察院的查处贪污贿赂和失职渎职、预防职务犯罪部门等五个被整合的部分,以及与监察委员会合署办公的党的纪律检查委员会<sup>⑥</sup>。因此,权力监督体系中,监察委员会与其他监督力量之间的关系就没有得到足够的重视。需要说明的是,虽然有些研究也将其他的监督力量视为对监察委员会自身进行监督的力量,但并没有说明监察委员会和其他监督力量如何形成合力从而完善权力监督体系的问题<sup>⑦</sup>。

本文将监察体制改革及其对监督力量的整合放在我国权力监督体系的完善中进行考察,从而说明监察体制改革整合监督力量的背景、意义、实践和前景。所谓监督力量是指对国家公务人员行使公权力的行为进行监督的力量。监察体制改革之前,我国形成了由党内监督、人大监督、司法监督、行政监察、审计监督、政协监督、群众监督、舆论监督等监督力量组成的权力监督体系。由于各种监督力量分散而缺乏统一性、独立性和权威性,监察体制改革力图对监督力量进行整合,从而形成集中统一、权威高效的权力监督体系。就具体的监督力量整合机制而言,监察体制改革根据各种监督力量的不同性质和类型,采用了两种整合方式:机构合并和平台协调。机构合并将渊源相近、功能互补的多个机构合并为一个监督机构——监察委员会,平台协调则以监察委

员会为平台对不能或难以合并的监督力量进行协调。今后,深化监察体制改革应该同时推进机构合并和平台协调两方面的工作:深化机构合并工作,建立专职人员的分工协作制度;完善平台协调机制,建立监督力量的衔接反馈制度。

二、背景:监察体制改革前的监督力量及其分散性问题

中国共产党自成立以来,对权力监督体系进行了不断的探索、调整 and 变化<sup>⑧</sup>。在这个过程中,监督力量虽然几经调整,但是监督力量在数量上的增长却没有产生预期的监督效果。就监督力量的增长而言,从中国共产党成立开始,经过近百年的不断探索,我国形成了党内监督、人大监督、行政监察、审计监督、司法监督、政协监督、民主党派内部监督、群众监督、舆论监督等监督力量组成的权力监督体系。

**党内监督** 中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。因此,党内监督是我国权力监督体系的重要组成部分。从监督主体的角度上来看,党内的监督力量主要包括组织监督、纪检监督和党员监督三种。所谓组织监督主要是《中国共产党党内监督条例》中所说的党的中央组织、党委(党组)、党的基层组织对行使国家公权力的党员的监督。所谓纪检监督是指作为党内监督专责机关的各级纪委监委履行的监督执纪问责职责。所谓党员监督主要是党员对党组织和党员的监督。

**人大监督** 人大是国家的权力机关,人大监督就是各级人民代表大会及其常务委员会对国家公务人员行使国家公权力的行为进行的监督活动。2006年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委

**行政监察** 行政监察是在行政机系统内专门设立的行政监督机关,依法对行政机关及其工作人员实施的职务行为予以监督的一种法律制度<sup>⑩</sup>。1997年5月9日第八届全国人民代表大会常务委

**审计监督** 鉴于审计工作对权力运行的监督制

衡作用,从周朝开始我国就已经出现审计制度<sup>①</sup>。我国《宪法》规定,国务院设立审计机关,对国务院各部门和地方各级政府的财政收支,对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支进行审计监督。1994年8月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过的《中华人民共和国审计法》则对审计工作的原则、机关、职责、权限、程序 and 法律责任进行了明确的规定。

**司法监督** 司法监督就是指司法机关,包括检察机关和审判机关对国家公务人员行为所实施的监督。检察监督是指检察机关对国家公务人员行使公权力行为的监督;检察机关设立的监督部门包括反贪污贿赂部门、反渎职侵权部门、职务犯罪预防部门、民事行政检察部门。审判监督主要是法院依法对国家公务人员行使公权力的行为进行审判和裁决,从而起到监督作用;刑事诉讼和行政诉讼活动中都涉及对国家公务人员行为的审判和裁决。

**政协监督和民主党派内部监督** 《中国人民政治协商会议章程》规定,中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。民主监督是对国家宪法、法律和法规的实施,重大方针政策的贯彻执行、国家机关及其工作人员的工作,通过建议和批评进行监督。同时,随着越来越多的民主党派人士担任国家公职,民主党派的内部监督也成为我国权力监督体系的一个组成部分<sup>②</sup>。

**群众监督** 群众监督是指人民群众(公民、法人和其他组织)对国家公务人员行使公权力行为的监督活动。群众路线是党和国家一贯坚持的工作原则和方针。《宪法》规定,中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。

**舆论监督** 舆论监督是指通过各种新闻媒体和自媒体形成的议论、意见和看法从而实现对国家公务人员行使公权力的行为进行监督的活动。在自媒体时代,舆论监督资源不再由新闻媒体所垄断,博客、播客、论坛、微博、微信使普通公民个人也能成为新闻的生产者和传播者,对公权力进行直接监督<sup>③</sup>。

监督力量的增长是完善权力监督体系的必要条件,但不是充分条件。监察体制改革之前,监督力量

的增长并没有带来预期的监督效果。这种现象产生的原因多种多样,其中一个重要原因是监督力量的分散影响了监督机构的统一性、权威性、专业性,从而降低了监督工作的效能<sup>④</sup>。监察体制改革之前,监督力量的“条块分割”是监督力量分散的主要体现。从独立性来看,我国的大部分监督力量隶属于行政系统或者司法系统,因此财政预算和人事配置都没有完全从行政和司法系统中独立出来,监督工作必然因财政和人事原因而受到行政和司法工作的干扰。而各个监督力量所适用的规章制度存在不一致,也影响了监督工作的权威性。纪检监督主要是根据党规党纪进行监督,行政监察主要是根据行政监察法进行监督,审计监督主要根据审计法进行监督,检察机关主要根据刑法进行监督。从工作效率上来说,庞大的监督机构和分散的监督资源都会增加监督工作中资源的损耗<sup>⑤</sup>。

三、逻辑:监察体制改革中监督力量的整合机制

监督力量的分散影响了监督工作的统一性、权威性和专业性,因此监察体制改革将整合监督力量视为一个重要目标和内容。就具体的监督力量整合机制而言,监察体制改革根据各种监督力量的不同性质和类型,采用了两种整合方式:机构合并和平台协调。

(一)监督力量的不同性质和类型

我国当前的各种监督力量具有不同的性质。如果说各个监督力量的客体相同的话,那么它们的不同主要体现在监督力量的渊源和监督行为的内容上。因此对监督力量的渊源和活动进行深入分析并进行分类,不仅能更好地把握权力监督体系的内涵,也能够更好地理解监察体制改革的逻辑,还能够为进一步整合监督力量提供理论基础。

首先,按照监督力量的渊源,监察体制改革前的监督力量可以划分为国家机关和党群组织两种类型。国家机关,包括国家的立法机关、行政机关、检察机关和审判机关。起源于国家机关的监督力量主要包括人大、行政、审计、审判和检察院反贪污贿赂部门、反渎职侵权部门以及职务犯罪预防部门的监督。起源于党群组织的监督力量主要是中国共产党对身为国家公务人员的党员的监督、民主党派对身为国家公务人员的党员的监督、舆论监督和群众监督等。

其次,从监督方式来看,按照有没有对违法违纪

国家公务人员的处置权,监督力量又可以分为有处置权的监督力量和无处置权的监督力量。所谓处置权就是对违法违纪的国家公务人员给予党纪、政纪和法律处分的权力。有处置权的监督力量包括:中国共产党的纪律检查委员会可以根据党纪采取处置措施,各民主党派也可以根据党纪采取处置措施,行政监察部门可以根据政纪采取处置措施,人大和法院可以根据法律采取处置措施。无处置权的监督力量主要是通过调查、侦查、起诉、检举等方式对国家公务人员进行监督,这些监督力量包括:审计监督、检察院的监督、中国共产党内部的组织监督和党员监督、政协监督、舆论监督、群众监督。

因此,按照监督力量的渊源和监督活动的方式,监察体制改革前的监督力量可以划分为四类:具有处置权的国家机器的监督力量,如行政监察;不具有处置权的国家机器的监督力量,如审计监督;具有处置权的党群组织的监督力量,如中国共产党的纪检监督;没有处置权的党群组织的监督力量,如群众监督(见表1)。需要说明的是,这种划分是一种粗略的划分,具体问题还需要具体分析。

表1 国家公务人员行使公权力行为的监督力量及其分类

监督主体	监督行为:有无处置权	
	有	无
国家机关	人大监督	审计监督
	行政监察	行政机关预防腐败局
	审判监督	检察院反贪污贿赂、反渎职侵权、职务犯罪预防部门
		中国共产党组织监督
党群组织	中国共产党纪检监督	中国共产党党员监督
		政协监督
	民主党派内部监督	舆论监督 群众监督

## (二) 监察体制改革中监督力量的整合逻辑

当前的监察体制改革对哪些监督力量进行了整合呢?如何进行整合呢?改革的方案和实践表明,当前的监察体制改革对监督力量的整合也考虑了监督力量的不同性质,并采用了两种不同的整合方式:机构合并和平台协调。

所谓机构合并,就是将原来相互独立的几个监督机构合并成一个监督机构,从而增加合并后监督机构的独立性、权威性和专业性。这种机构合并的逻辑体现在各级监察委员会的组建上。中共中央办

公厅印发的《方案》指出,“党中央决定,在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作。由省(市)人民代表大会产生省(市)监察委员会,作为行使国家监察职能的专责机关”<sup>⑧</sup>。《方案》确定了各级监察委员会的职能和性质,而全国人民代表大会常务委员会的《决定》则明确地说明了监察委员会组建中的机构合并情况:“在北京市、山西省、浙江省及所辖县、市、市辖区设立监察委员会,行使监察职权。将试点地区人民政府的监察厅(局)、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合至监察委员会。”<sup>⑨</sup>2017年11月4日,全国人大常委会《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》则将机构合并的方案推向全国。由此可见,各级监察委员会的组建过程是监督机构合并的过程。

从监督力量的分类体系中看,监察委员会的组建中合并的监督力量都是起源于国家机器的监督力量,包括行政机关的监察部门、预防腐败部门以及检察院的反贪污贿赂、反渎职侵权、职务犯罪预防部门。其中,行政监察部门是具有处置权的监督力量,而其他部门是没有处置权的监督力量。对这些部门进行机构合并的基础是这些部门在功能上的互补性和技术上的重合性,因此机构合并可以整合技术资源并提高监督效率。

当前关于监察体制改革中监督力量整合的研究大都集中在监督机构的合并和监察委员会的组建上,但是对于监督力量整合的另外一种机制——平台协调——却关注不够。所谓平台协调,就是以集中统一、权威高效的监察委员会为依托,将不能合并或难以合并的监督力量整合协调起来,有序地释放各种监督力量的合力,从而提高监督工作的效能。在当前的监察体制改革中,平台协调的逻辑体现在以下几个方面:首先,党的纪律检查委员会和监察委员会合署办公。中共中央办公厅印发的《方案》中说,“党的纪律检查委员会、监察委员会合署办公”<sup>⑩</sup>。其次,监察委员会与司法机关的协调衔接机制的建立。中共中央办公厅印发的《方案》指出,“建立健全监察委员会组织架构,明确监察委员会职能职责,建立监察委员会与司法机关的协调衔接机制”<sup>⑪</sup>。再次,强调监察委员会自身的监督制约。中共中央办公厅印发的《方案》指出,“强化对监察委员会自身的监督制约”<sup>⑫</sup>。全国人民代表大会常务委员会的《决

定》明确,“试点地区监察委员会由本级人民代表大会产生。监察委员会主任由本级人民代表大会选举产生;监察委员会副主任、委员,由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免。监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责,并接受监督”<sup>⑥</sup>。《中华人民共和国监察法》又规定,“监察机关应当依法公开监察工作信息,接受民主监督、社会监督、舆论监督”。

平台协调中涉及的监督力量主要是不能或难以进行机构合并的监督力量。其中,有些监督力量并没有正式的机构,比如群众监督;有些监督力量因具有专业性和独立性而难以合并,比如审计监督;有些监督力量因渊源不同而不能进行合并,比如纪检监察和政协监督。但是,出于监督力量整合的需要和对监察委员会自身的监督,这些不能或难以通过机构合并进行整合的监督力量却可以通过平台协调形成监督合力。比如,党的纪律检查委员会和监察委员会合署办公,就可以将党的监督力量和国家监督力量整合起来,从而形成资源和技术整合,提高监督工作的效能。

四、前景:监察体制改革进一步整合监督力量的途径

从完善我国权力监督体系的视角看,根据各种监督力量的不同性质和类型,监察体制改革采用了两种整合方式:机构合并和平台协调。今后,深化监察体制改革应该同时推进机构合并和平台协调两方面的工作:深化机构合并工作,建立专职人员的分工协作制度;完善平台协调机制,建立监督力量的衔接反馈制度。

(一)深化机构合并工作,建立专职人员的分工协作制度

机构合并将原来相互独立的几个监督机构合并成一个监督机构。与平台协调机制相比,机构合并的核心特征和任务是建立让来自不同部门的人员在新的监察委员会中进行分工协作的制度体系。在这一方面,当前的监察体制改革实践已经积累了丰富的经验,现有研究也从不同角度进行了探索。总体而言,改革实践和现有研究表明,建立分工协作的制度体系需要进行以下几个方面的工作:

首先,加强价值理念的培育,是实现机构合并发挥其功能的根本保障。机构合并背后的价值理念就是通过机构合并整合监督力量,从而更好地发挥权

力监督功能。这个价值理念由两个部分组成:机构合并的目的是成立一个内部协调一致的监督机构——监察委员会;新成立的监察委员会的价值在于更好地发挥权力监督功能。加强监察委员会工作人员的价值理念培育,其一,要从思想上认识到监察委员会作为一个组织化机构的性质,从而重塑身份认同。这些工作人员来自不同的监督机构,在长期的工作和生活中,这些工作人员对于原来的工作部门具有较强的身份认同,在转隶之后,这些人员对于新的机构还没有很强的认同感和归属感。因此,必须强调新机构的组织性和统一性,从而重塑工作人员的身份认同。其二,重塑工作人员的身份认同,依赖于他们对于新机构价值功能的认同;新机构的价值功能可以让工作人员明确新机构和新工作的重要性,从而增强自豪感和认同感。功能设置和结构调整是一对基本范畴,功能的需求必然引起结构的调整,结构的调整也必然影响功能的发挥。加强对监督体系和监察体制的功能价值的宣传教育,可以让工作人员更好地认识到监察委员会及其工作的重要性,从而增强他们对于新机构和新工作的认同感。

其次,理顺机构内部的功能权限关系,是实现机构合并及其功能的核心工作。为了真正实现监察委员会的功能,真正让监察委员会成为一个协调一致的机构,必须对内部的功能权限关系进行明确界定,并为工作人员设置相应的岗位。从横向上来说,监察委员会的组建需要明确不同部门的功能关系。《方案》《规定》和《监察法》表明,监察委员会的职责主要包括监督、调查和处置三个方面的内容。因此,监察委员会内部各部门也要根据三个主要职能进行设置。根据工作流程,监察委员会的工作包括发现和收集问题线索、根据问题线索进行立案、调查取证、案件审理和处置决定等多个环节。因此监察委员会的部门设置还应该围绕三个主要职能并根据工作流程进行细分。从纵向上来说,监察体制改革要理顺不同级别的监察委员会之间的权限关系。当前的改革中,监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责,并接受监督。这种上下级监察委员会之间的关系还需要从工作流程上进行细化,而且在技术应用和岗位设置中有所体现。从技术上说,监察委员会应该设立统一的网络工作平台,从而将工作流程规范化和标准化;从岗位设置上说,各级监察委员会应该安排岗位来负责信

息管理和监督检查工作。

再次,按照意愿和才干匹配人员和岗位,是实现机构合并及其功能的关键因素。监察委员会职能的实现及其内部职责的履行最终依赖于工作人员的具体工作。在明确了监察委员会的功能及其内部职能权限之后,就应该根据意愿和专业特长将工作人员和工作岗位匹配起来,从而提升和实现监察委员会的效能和功能。虽然监察委员会的工作人员来自不同的机构,但是由于新机构和旧机构之间在职能和流程上的相似性,这些工作人员的专业特长可以直接服务于新机构的运作。比如,行政监察部门和检察院各监督部门都有问题线索发现和收集的相关部门和工作人员,这些工作人员的技术完全可以在监察委员会的问题线索发现和收集工作中得到应用。

(二)完善平台协调机制,建立监督力量的衔接反馈制度

与机构合并中人员的转隶和融合不同,平台协调机制处理的是不能或难以合并的监督力量之间的关系,其核心特征是各种监督力量在保持相对独立的基础上监督合力的形成。监察体制改革坚持党的纪律检查机关和国家监察机关的合署办公就是平台协调一个典型机制。当前的研究虽然也在关注党的纪律检查机关和国家监察机关的合署办公,但是还没有特别强调监察体制改革中更多监督力量的整合,也没有突出监察委员会在整合不同监督力量中发挥的作用。

为了构建集中统一、权威高效的权力监督体系,作为国家监察的专责机关,监察委员会也应该在整个权力监督体系中发挥枢纽作用,成为协调各个监督力量、形成监督合力的平台。为了让监察委员会成为监督力量的协调平台,监察体制改革应该建立各个监督力量的衔接反馈制度,从而形成监督合力。

1.从完善我国权力监督体系的角度出发,突出监察委员会的平台功能

监察体制改革和监察委员会的建立是完善我国权力监督体系的关键组成部分。除通过机构合并整合监督力量之外,监察委员会也需要通过平台协调来整合不能或难以合并的监督力量,从而真正形成集中统一、权威高效的权力监督体系。因此,监察体制改革对监察委员会的定位一定要突出其平台协调功能,否则难以形成各个监督力量的合力。突出监察委员会的平台功能,首先需要向社会释放明确信

号,让社会知晓监察委员会的性质和功能。其次也需要根据协调平台的功能,在监察委员会的机构设置中设立协调体制机制,规范工作流程,从而让各种监督力量有动力、有渠道与监察委员会相互联系,发挥监督功能。

2.完善监察委员会和其他监督力量的平台协调机制

根据表1中所列的各个监督力量的性质,监察委员会和其他监督力量的协调机制主要包括三种:合署办公机制、移交衔接机制和协调反馈机制。首先,党的纪律检查委员会和监察委员会之间是一种合署办公机制。中国共产党的领导是中国特色社会主义的根本特征和最大优势。就权力监督工作而言,加强党的领导需要加强全面从严治党,依照党规党纪加强对党员和领导干部行使公共权力的行为监督;作为党的监督执纪问责的专责机关,党的纪律检查委员会在全面从严治党方面发挥着不可或缺的监督职能。此外,国家监察工作也要在党的领导下开展工作,在思想、政治和组织方面接受党的领导。在“纪在法前”思想的指导下,党的纪律检查机关和国家监察机关合署办公,能够将党纪、政纪和法纪结合得更加紧密,能够同时提高纪律检查和国家监察的工作效率,能够同时实现全面从严治党和国家治理现代化的目标。其次,监察委员会和检察机关、司法机关的平台协调主要体现在移交衔接机制上。监察委员会的主要职责是对国家公务人员的行为进行监督和调查,并根据政纪对国家公务人员给予处分。但是,在依法治国的背景下,对于国家公务人员的犯罪行为还是要进行审判,并让他们承担法律责任。因此,在监察委员会发现问题线索、进行调查取证并给予政纪处分之后,还要将国家公务人员的犯罪行为移交到检察机关,提起公诉,并由法院作出判决。因此,就对国家公务人员的处置而言,监察委员会需要提升工作人员的法律素质,提高案件的调查取证质量,完善移交衔接机制。再次,监察委员会与社会监督力量的平台协调主要体现在协调反馈机制上。与检察和审判机关处在监督流程的下游不同,各个社会监督力量处在监督流程的上游。因此,监察委员会主要是收集各个社会监督力量所发现的问题线索,并在进行调查取证和做出处置决定后做出反馈。为了真正发挥平台作用,各级监察委员会应该采用更加积极的工作态度和工作机制,主动与社会

监督展开互动,从而实现其最根本的功能价值——服务人民,服务社会。

注释:

- ①习近平:《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》,2016年5月3日《人民日报》,第2、3版。
- ②①②①《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》,2016年12月26日《中国纪检监察报》,第1、2版。
- ③石亚军、卜令全、陈自立:《国家监察体制:全域立体检察模式的建构》,《中国行政管理》2017年第10期,第6—9页。
- ④罗亚苍:《国家监察体制改革的实践考察和理论反省》,《理论与改革》2017年第5期,第169—180页。
- ⑤欧阳庆芳:《国家治理视野下的纪检监察研究》,华中师范大学出版社2016年版,第17—18页。
- ⑥洪宇、任建明:《国家监察体制的历史演进和改革方向》,《理论视野》2017年第7期,第61—66页;蒋来用:《国家监察体制改革的史鉴与对策》,《国家行政学院学报》2017年第2期,第10—16页;白皓、杨强强:《国家监察体制改革进路研究》,《河北法学》2017年第5期,第143—153页。
- ⑦李勇、余响铃:《对监察委员会的监督制度设计》,《国家行政学院学报》2017年第2期,第17—19页;蒋来用:《比较视角下的国家监察体制改革》,

《河南社会科学》2017年第6期,第2—6页。

- ⑧陈挥、王关兴:《中国共产党反腐倡廉史》,上海人民出版社2014年版;胡丽娟:《中国特色社会主义权力制约监督机制的发展历程及思路》,《观察与思考》2015年第5期,第46—50页。
- ⑨陈扣喜:《询问、质询的启动:人大监督的新内涵》,《人大研究》2011年第12期,第4—10页。
- ⑩李如意:《浅析我国行政监察现状》,《管理观察》2014年第16期,第12—13页。
- ⑪刘家义:《国家治理现代化进程中的国家审计:制度保障与实践逻辑》,《中国社会科学》2015年第9期,第64—83页。
- ⑫宫捷、叶华青:《关于完善民主党派内部监督机制的探讨》,《中央社会主义学院学报》2016年第6期,第15—19页。
- ⑬李延枫:《舆论监督:概念辨析与重新认识》,2017年第4期,第120—125页。
- ⑭任建明、杨梦婕:《国家监察体制改革:总体方案、分析评论与对策建议》,《河南社会科学》2017年第6期,第8—15页;秦前红:《监察体制改革的逻辑与方法》,《环球法律评论》2017年第2期,第17—27页。
- ⑮刘振洋:《论国家监察体制重构的基本问题与具体路径》,《法学》2017年第5期,第117—125页。
- ⑯⑰⑱⑲⑳《中共中央办公厅印发〈关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案〉》,2016年11月8日《中国纪检监察报》,第1版。