

监察建议在监察全覆盖中的表现形态 与规范运行

陈 伟

〔摘 要〕 监察建议作为监察机关践行监察权的方式,是监察体制改革与监察全覆盖深入推进的重要体现。监察对象和监察事项的非特定性决定了监察建议的类型及其内容具有广泛性,需要结合监察法规定的不同场合予以区别使用。基于监察机关作为监察专责机关的基本立场,监察建议应聚焦于廉政建设与正当履职的功能定位,并在具体使用中与单位的廉政自治权保持一定的距离。监察建议应保证提出主体的依法行使,在建议内容上实现具体与抽象的协调性,注重监察建议实践运行的闭环路径,合理构建监察建议提出之后的救济机制,有益促进监察建议在监察实践中的规范有序运行。

〔关键词〕 监察建议;监察全覆盖;监察机关;规范运行

自监察法正式颁布实施以来,监察建议作为监察主体履行监察权的重要表现方式,已经在监察实践中得以广泛运用。但是,由于对监察建议的理论认识仍然相对薄弱,对其表现形态、职能定位、运行机制等方面问题的研究仍然严重不足,这些均在相当程度上制约了监察建议的规范化运行。在监察全覆盖的视域框架下,细致梳理监察法中规定的监察建议的表现形态、合理确定监察建议的职能定位并发挥其应有功能、理性对待监察建议运行中的实践问题并提出解决思路,这些均是监察体制改革与监察权良好运行的关键。基于此,笔者对监察建议的表现形态及其运行机制予以探讨,期望有助于我们对既有困惑的解开。

一、监察全覆盖视域下监察建议的表现形态与界分

监察全覆盖作为监察体制改革的核心内容,其在监察法第三条中得以明确确立,即“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关,依照本法对所有行使公权力的公职人员(以下称公职人员)进行监察,调查职务违法和职务犯罪,开展廉政建设和反腐败工作,维护宪法和法律的尊严。”在该条文中,不仅确立了各级监察委员会的专项监察职能,对监察主体及其调查范围进行了法律明确,而且对监察主体针对的监察对象予以了规范释明,即“对所有行使公权力的公职人员进行监察”。可以说,

陈伟,法学博士,西南政法大学法学院教授、博士生导师(重庆 401120)。本文系教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“推进国家监察全覆盖研究”(18JZD037)、重庆市高校哲学社会科学协同创新团队的研究成果。

在监察主体与监察对象的相互关系中,对监察对象的全覆盖是监察职能运行活动的体现,监察全覆盖的核心意旨需要融入到这一关系范畴中予以解读,并在监察职能的正当发挥中不偏离基本的重心所在。^① 这是监察体制改革区别以往反腐败策略的实质性不同,也是监察职能的内外效能客观上能否得以充足发挥的实践立足点。

(一) 监察法中规定的监察建议的表现形态

1. 监察处置权中的监察建议。监察法第二章“监察机关及其职责”的第11条规定“对违法的公职人员依法作出政务处分的决定;对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责;对涉嫌职务犯罪的,将调查结果移送人民检察院依法审查、提起公诉;向监察对象所在单位提出监察建议。”另外,第45条第1款第5项规定:“对监察对象所在单位廉政建设和履行职责存在的问题等提出监察建议。”较为清晰的是,针对向监察对象所在单位提出监察建议的条文体系和立法表述来看,明显是把该监察建议作为监察处置权予以对待的,因而监察法上述两处中的监察建议是就监察机关的处置权而言的,是监察处置权在监察实践中的具体体现。

2. 派驻或派出机构、监察专员的监察建议。第13条规定:“派驻或者派出的监察机构、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。”“在监察法中规定监察机关派驻或者派出监察机构、监察专员,正是从法律层面上将这一机制法治化、规范化。”^② 派驻或者派出的监察机构、监察专员是监察全覆盖要求之下的主体延伸,同时也是监察职能纵深推进的体现,依法赋予他们相应的监察职权是监察权正当行使的工作需要,是反腐败前沿阵地的实践所需。

3. 监察机关向检察院提出从宽处罚的建议。第31、32条规定了监察机关的监察权与检察机关审查起诉权的法律衔接,并在职务犯罪的程序衔接中规定了监察机关提出从宽处罚的建议。具体说来,第31条规定的是涉嫌职务犯罪的被调查人主动认罪认罚的情形,第32条规定的是职务违法犯罪的涉案人员揭发他人职务违法犯罪或者提供重要线索并有助于调查其他案件的情形。监察机关在对职务违法犯罪案件的调查过程中,能够客观公正地掌握上述情况,而且案件调查完毕背后存在公正求刑的内在要求,因而监察法赋予监察机关可以向检察机关提出从宽处罚的建议。

4. 监察程序中对初核情况的处理建议。监察法的第38条对案件初核进行了立法明确,并对初核后的程序运行进行了相应规定。第38条规定,需要对相关线索进行初步核实的,监察机关必须按照法律程序履行审批并成立核查组,初核工作结束之后,核查组应当撰写初步核实情况报告,提出处理建议。这一处理建议是对初核工作的具体总结,根据这一总结材料,具体的案件承办部门需要根据初步核实的情况,提出对线索核查之后的初步看法,并对案件的进一步走向给出不同类别的处理意见。

5. 向有权作出问责决定的机关提出问责建议。第45条第1款第3项规定:“对不履行或者不正确履行职责负有责任的领导人员,按照管理权限对其直接作出问责决定,或者向有权作出问责决定的机关提出问责建议。”从中可见,监察机关的问责权包括了两个层面,即一方面由监察机关在发现行为人不履行或者不正确履行职责情形下直接作出问责决定,另一方面则是向其他有问责权的机关提出问责建议。“提出问责建议”本身也是属于监察机关的监察权范畴,只是考虑到某些问责由其他机关行使更为妥当的情形下,监察机关以建议方式让其他机关予以直接行使。

6. 不履行监察建议的法律责任。监察法第62条规定:“有关单位拒不执行监察机关作出的处理

^①陈伟:《国家监察全覆盖的内涵、原则及重点》,《学术论坛》2020年第1期。

^②中纪委国监委法规室:《中华人民共和国监察法释义》,北京:中国方正出版社,2018年,第97页。

决定,或者无正当理由拒不采纳监察建议的,由其主管部门、上级机关责令改正,对单位给予通报批评;对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理。”在监察建议已经被监察法多处予以明确规定的情形下,监察建议作为监察机关的法定职权,必然要体现出监察权威及其建议之后的执行效力,因而对拒不执行监察建议的法律责任后果,需要通过法律予以明确。基于此,现有监察法第62条就是为了弥补监察建议背后可能出现的“软法”现象而进行的立法强化。

（二）监察建议表现形态的类型界分

1. 广义的监察建议与狭义的监察建议

首先需要明确的是,笔者对上述监察法中规定的监察机关提出建议的情形予以全部梳理,仍然具有一定程度上的宽泛性,这些由法律赋予监察机关的建议情形并没有进行分门别类的整理,其适用的情形仍然具有纷繁复杂性。因而,前述所言的所有建议情形从广义层面均可以划入监察建议的范畴,即只要是监察法规定且由监察机关依法提出的建议,我们均可以笼统地称之为“监察建议”。但是,在上述广义层面的监察建议之中,这些监察建议与监察职能的关系、监察建议的效力、监察建议的法律后果等存在明显的不同,因而单纯广而泛之地把所有由监察机关提出的建议以“监察建议”予以对待,明显不具有良好的界分功能,也难以让我们科学合理地认识监察建议的实质效力。

因而,狭义的监察建议是就监察权指向的监察对象而言的,因监察机关的反腐败职能而予以具体实施和展开,是监察全覆盖职责履行过程中的建议适用。在狭义层面,“监察建议主要是指对监察对象所在单位廉政建设和履行职责存在的问题等提出建议”。^①狭义层面的监察建议与广义层面的监察建议,尽管体现的均是监察机关的监察权运用,但是这一权力行使的对象及其具体职能具有明显的差异性,因而应当对此予以界分并在适用时有所针对性。基于此,笔者认为,狭义层面的监察建议是上述中提及的第一、二种情形,这几种监察建议均是对监察对象及其所在单位提出的,不仅围绕监察权予以展开,而且监察事项具有相对的明确性,在后果层面需要根据上述第六种情形予以责任处理。与之不同的是,其他第三四五种种情形均属于广义层面的监察建议。

2. 监察法之法律责任中监察建议类型的综合性

尤其需要提及的是,在监察法第八章法律责任内容中的第62条中提及的“监察建议”,其究竟指向的是上述哪一类或哪几类建议,值得我们予以明辨。从根本上来说,该监察建议的外延所指何在,不仅仅只是一个语词的对应性问题,而且实质性地涉及到无正当理由拒不执行监察建议的责任后果,因而在权责相一致的前提下,需要在教义学上对其予以阐明,以保证实践适用的明确性与可操作性。笔者认为,监察法第62条中的“监察建议”并不是独立的种类,而是对监察法前面规定的监察建议权的法律效力的体现。笔者认为,该条中提及的“监察建议”所指的范围较为复杂,其既不是前述所言的广义层面的监察建议,也不是绝对狭义层面的监察建议。

理由在于,如果把监察法第62条中的“监察建议”作为广义情形予以对待,则明显与该条文所规定的“有关单位无正当理由拒不采纳”难以协调一致。已如前述,由于广义上的监察建议还包括了监察机关初核之后的“处理建议”,这一建议应归属于监察机关内部性的工作建议,显然不可能属于第62条之中的对有关单位予以归责处理的范畴之中。另外,也不应当把监察法第62条中提及的“监察建议”限定为最狭义的监察建议,因为既然该条文属于法律责任条款,其必然要对责任条款之前所提及的监察建议进行考虑,而不应在严格地区别对待之后出现部分情形下的责任空缺现象。而且,上述第三种“监察机关向检察院提出从宽处罚的建议”、第五种“向有权作出问责决定的机关提出问责

^①陈建南:《用好纪律检查建议和监察建议的思考》,《中国纪检监察报》2020年6月17日,第8版。

建议”,均与监察对象的责任处置具有密不可分的直接关联。因而,结合监察法第62条所在法律规范中的体系位置,以及前述监察机关的建议与该条文的关系来看,此处的“监察建议”不能单纯限定为是狭义或广义层面的区分,而是需要结合监察建议的情形予以仔细甄别后适用。

3. 合理划分监察决定与监察建议

从现有监察法的规定来看,并没有明确的“监察决定”的概念及其表述,但是通过监察法中多个规范条文的表述来看,仍然不难看出“监察决定”适用的广泛性与多样性。从现有监察法的规定来看,最为集中性体现“监察决定”的是第49条,该条文本身是就监察对象的申诉权作出的规定,即监察对象对监察机关作出的处理决定存在异议时的程序性救济方式,在该条文的同一款之中连续性地适用了9个“决定”,其中主要包括了“处理决定”“决定”“复审决定”“复核决定”四种不同的称谓。无论是常态性的监察权运行,还是监察对象对前期处理结果的异议回复,监察机关往往是以决定形式作出,并以对应的规范文本类型予以行文和下发。就此来看,监察机关根据监察权依法作出的处理类型,在整体上均可以按照“监察决定”予以对待。

根据监察法的规定来看,尽管没有明确陈述“监察决定”与“监察建议”的概念与实质差异,但是透过法条字里行间的表述,仍然可以较为清晰地看出,“监察建议是‘建议性’的处置措施,这不同于监察处理决定”。^①立法规定对“监察决定”与“监察建议”进行了区别对待,这在监察法第62条中体现得淋漓尽致。在该条文中把监察机关作出的“处理决定”与“监察建议”进行了或然性的分开适用,这说明了“监察建议”显然具有与“监察决定”完全不同的内涵,同时也提醒我们二者在适用上的意义所指并不相同。笔者认为,监察决定系监察机关在具体的监察活动中针对程序性事项或者实体性处置而作出的法律行为。从一般意义上来说,监察决定往往对应的是实体性事项,比如监察法第45条第1款第2项规定的“对违法的公职人员依照法定程序作出警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等政务处分决定”。除此之外,在具体的程序事项上同样有监察决定的存留空间。比如,关于留置措施,系属于监察活动中的程序性调查措施,根据监察法第43条的规定来看,“监察机关采取留置措施,应当由监察机关领导人员集体研究决定”。由此可见,即使对于监察活动中的程序性事项,仍然可以在监察决定的范畴之下适用,因而监察决定具有程序适用与实体适用的双重性。

4. 理性区分行政监察建议与监察建议

在监察法生效实施之后,原来的行政监察建议随着《中华人民共和国行政监察法》(以下简称《行政监察法》)的废止而消亡,但是为了更好地理解与适用监察建议,需要我们对“行政监察建议”与“监察建议”予以科学划分。从《行政监察法》的规定来看,行政监察建议主要规定在第23、24、25条之中,其中第23条主要以非完全列举的方式列明了八项监察建议的内容。第24条的规定是对行政监察决定或者监察建议的选择性适用,主要包括两种情形,即“违反行政纪律,依法应当给予警告、记过、记大过、降级、撤职、开除处分的;违反行政纪律取得的财物,依法应当没收、追缴或者责令退赔的”。另外,第25条是对行政监察建议的法律效力的确定,即有关部门无正当理由的,应当采纳该建议并予以执行。

结合行政监察建议与监察法中的监察建议来看,二者之间存在诸多相似性与重合性。比如,就完善廉政、勤政制度方面的行政监察建议,其与监察法第45条第1款第5项中的“对监察对象所在单位廉政建设和履行职责存在的问题等提出监察建议”具有极大程度的一致性。但是,伴随监察体制改革而出现的监察建议,无论是从形式还是实质层面,与原有的行政监察建议的差异仍然是较明显的。比如,在立法形式上监察法并未对监察建议予以列举式的规定,未采用行政监察建议之前适用的立法列明方式,也未用专款来对监察建议的内容予以单独规定与说明。究其原因,主要在于现有

^①秦前红、石泽华:《基于监察机关法定职权的监察建议:功能、定位及其法治化》,《行政法学研究》2019年第2期。

的监察建议涉及的事项更为庞杂,单纯的立法列举必然会存在不周延的情形,因而直接以监察建议予以表述更加符合监察实践运行的现状。在实质层面,现有的监察建议是监察体制改革与监察全覆盖的重要方式,该建议的内容囊括了监察事项中的程序性与实体性内容,是重大政治体制改革相伴随的产物。行政监察的权威性不足是客观存在的问题,行政监察建议可执行力较弱一直制约着其规范适用。^①因而,在现有监察体制改革的背景中,基于监察权的宪制重构与监察法的颁布实施,随着“软权力”向“硬权力”的过渡^②,当下的监察建议与原有的行政监察建议已经不可同日而语。

二、监察建议在监察全覆盖中的职能定位与限度

(一) 监察建议是监察全覆盖践行的重要方式

监察全覆盖作为监察体制改革的核心内容,其内涵具有多元性与丰富性,既包括了监察对象的广泛性,又包括了监察方式的灵活性和监察效果的有效性。“监察建议是监察法明确规定的,是监察建议权的有效载体,具有强制性和普遍的约束力。”^③监察建议作为监察权运行的外在表现形态,同样是监察机关实践运行之下监察方式的现实体现。尽管在国家机关的运行机制中,不同机关的建议以不同的形态而广泛存在,但是监察机关的建议无疑具有其代表性和特殊性,毫不隐讳地说,监察建议与监察机关的权力运行模式息息相关,也与监察全覆盖的实践样态具有密不可分的关联。从根本上来说,监察全覆盖不是仅把公权力身份主体全部囊括在自己的监督视域之下,而是要通过有效的监督方式来实现全覆盖之后的改革目标,而监察建议无疑是监察权运行的常用方式,也是监察全覆盖通过制度确立并运行的重要形态。

在监察全覆盖之下,由于所涉对象的宽泛性决定了事项的复杂性,从整体上来说监察建议比监察决定的适用更为灵活与全面。原因在于,监察建议的重心仍在于“建议”,即通过监察权来督促相关人员或者单位履行相关事项,而不是以权力支配而径行给出终局性安排,因而此时监察机关作为监督者的角色具有更强的独立性,以监督者而不是命令者的身份也更恰当地履行了自己的监察职责。监察全覆盖表面上是对“人”的全覆盖,实则是由“人”及“事”的全覆盖。“监察建议的功能在于,在恪守监察职权界限的前提下,通过制度化的方式将对‘人’监察延伸至对‘事’监督。”^④与之相对应,监察建议并不是单纯对“人”的建议,而是在全覆盖之下对“事”的建议。由此可见,如果只有监察全覆盖而无监察建议,这样的全覆盖必将是空洞而毫无作为的,反之,如果只有监察建议而无监察全覆盖,这样的监察建议必将丧失作用场域而功能不彰。因此,在监察全覆盖的实践运行之中,监察建议作为监察权运行的重要方式而不可或缺地存在,二者之间存在互为表里的依辅关系,抛弃任何其中之一都将伤其筋骨而难以为断。

(二) 监察建议以廉政建设与正当履职为基础职能

在监察全覆盖的框架内理解与适用监察建议,方能为其框定基本的范畴,并为监察建议的非列举式立法找寻到合理依据。问题在于,由于监察全覆盖的对象和事项的宽泛性,是不是对应性地决定了监察建议的恣意性与随意性,必然成为监察权运行及其监察建议适用中的关键性问题。显然的是,我们不能简单根据监察全覆盖而径行得出监察建议本身也是覆盖所有事项的,这一等而视之的

^①安徽省纪委、监察厅:《关于开展监察建议工作的调研》,《中国纪检监察报》2013年6月24日,第3版。

^②钱小平:《监察建议从“软权力”到“硬权力”的嬗变》,《中国纪检监察》2019年第21期。

^③高伟:《监察建议运用研究》,《中国纪检监察报》2018年5月23日,第8版。

^④谭家超:《〈监察法〉实施过程中监察建议的制度建构》,《法学》2019年第7期。

过程推导及其结论得出必然是与监察建议背后的监察职能不相一致的。直白地说,我们不能泛化监察建议的内容,而是必须在监察权指向的廉政建设和反腐败职能的功能构造中界定监察建议,并围绕这一基础性职能来设置和安排监察建议的具体内容。

纪检监察机关作为公权力主体之外的监督者,并不是要行使所有的监督事项,也不可能代行相关单位及其人员所要履行的正当职责。在宪法对国家机构的职能定位中,监察机关的核心职能仍然是反腐专责机关,廉政建设与正当履职是监察机关的核心职能,因而由此提出的监察建议也必须以该职能为中心来进行,而不能超越这一范畴而辐射于其他事项,不能取代原本由其他主体自身来完成的事项。“监察建议之产生乃是以‘法治化反腐’作为逻辑起点,其初衷是以法治思维和法治方式最终实现‘监察全面覆盖’这个政治目标,在此过程中亦隐蕴着‘标本兼治、综合治理’这个法治愿景。”^①因此,监察全覆盖之下的监察建议,并不是对建议内容和建议事项毫无选择的全方位涉及,而是对监察对象全覆盖与廉政建设全覆盖之下的具体职能行使,监察建议应当在此基础上展开,而不能偏离这一中心而泛化行使,更不是毫无界限意识的监察权滥用。

(三) 监察建议应当为廉政自治权容留合理空间

狭义的监察建议是对监察对象廉政履职行为的监察,因而需要重新在监察主体之于监察对象的关系中予以合理化践行监察建议。监察建议是监察机关在监督、调查与处置活动中的权能展开,监察建议仍须建立在监督与调查的基础上,根据查证属实的情况予以监察建议的具体化与现实化。但是,需要指出的是,监察机关的调查并不是为了监察建议而专项进行的,而是基于职务违法和职务犯罪的调查而发现的具体问题,系在依照宪法与监察法正当履行监察权和查明事实的基础上,综合考量且有提出监察建议必要时而现实运用的体现。因而,监察建议没有细化列举相关事项,并不代表监察建议的毫无边界性,监察机关提出监察建议必须合乎法治本义,必须根据监察权运行的规则意识进行适用。不可否认的是,监察建议作为监察权规范适用的体现,只有建立在监察权正当性基础上的监察建议才是根基稳固的。

监察建议作为监察权动态运行的体现,需要依法行使宪法与监察法赋予的有限权力,这也是监察建议法治化的基本要求。监察建议作为廉政建设和反腐职能展开的重要方式,必不可少地具有“惩”与“防”的双项功能,与之相对应,监察建议具有“事前预防型”与“事后督促型”一前一后的明显特性。^②核心问题是,如果属于单位主体的廉洁自治权的事项,则由单位予以自行处理,不需要监察机关事无巨细地提出监察建议。“让主体责任和监督责任同向发力、同频共振,扩大监察建议的监督效果。”^③比如,关于单位廉洁法制教育事项,就廉政教育的具体内容、教育方式及其时间地点的安排等,应该由相关单位自主予以决定,此时的监察建议可以不适用。另外,对单位内部运行正常且效果较显著的事项,即使有其他建议可供参照的,此时也不属于监察建议的范畴。“监察机关不干涉监察对象所在单位的日常工作,监察建议一般不涉及监察对象所在单位主责主业的正常运转。”^④虽然监察建议体现的是建议权,但是由于该建议并不是可有可无的,尤其是在建议之后可能带来的实际影响与相应责任后果的承担,因而监察机关在行使监察建议时需要依法有限行使,不能泛化地把所有建议都纳入到监察建议之中。

^①秦前红、石泽华:《基于监察机关法定职权的监察建议:功能、定位及其法治化》。

^②有学者指出:“在《监察法》具体实施过程中,宜将监察建议定位成‘末端治理’过程中的‘前端治理’手段,用以发挥其防范、效能与衔接功能。”谭家超:《监察建议职权的内在机理与外在标准》,《天津行政学院学报》2020年第2期。

^③陈立峰、俞薇:《“四早”强化监察建议功能》,《人民法院报》2019年8月8日,第8版。

^④钟济:《监察建议具有法律效力》,《安徽日报》2018年10月10日,第10版。

三、监察建议规范运行中的问题及其解决思路

（一）监察建议的提出主体及其规范运行

从监察建议的适用情形来看,由于监察法现有的规定相对模糊,因而实际运用中的情形也并不统一。监察建议涉及到“谁来提、向谁提、提什么、如何提”,其中“谁来提”是首要问题。^①实践中有的由监察委员会统一行使,有的由纪委监委共同行使,有的由派驻机构或者派出的监察专员行使,有的在指定管辖案件时附带行使监察建议等。多样性的背后呈现的是监察建议的非规范性,并从侧面对监察建议的实效性权威性带来了负面影响。

从整体上来说,监察建议要按照“谁管辖、谁负责”的原则予以确定。原因在于,只有按照管辖予以对应,才不会导致责任推诿或者管辖冲突的情形出现,才能保证提出的监察建议具有监察权的正当基础,保证建议的内容能够得到后期的贯彻落实。结合监察法第11条的规定来看,监察委员会对应自己的管辖而提出监察建议具有合法性与有效性。但是,就监察法第13条的规定来看,产生的争议问题是,究竟是派驻或者派出的机构、监察专员自行提出监察建议,还是由监察委员会统一提出监察建议呢?从一般意义上来说,“谁管辖、谁负责”是以管辖权为中心来行使监察建议,但是由于在普通管辖之外存在着派驻或派出的情形,另外还有上级管辖或者指定管辖的情形,因而这一“管辖”的内涵需要重新予以界定。

对此,首先应当明确的是,这里的“谁管辖”是就日常性廉政事项的监督管辖权而言的,而不是指特殊情形下针对案件发生之后的上级管辖与指定管辖,以及派驻或派出机构、监察专员监察权力范围内的事项管辖。总体来说,上级管辖与指定管辖是就具体案件衍生出来的管辖,即由于个案发生之后根据现实情形配置的监督调查管辖权,此处具体案件对应的“案件管辖”与日常性的监督事项的“监督管辖”并不完全一致,因而应当区别对待并在具体监察活动中把握其差异性。笔者认为,之所以在这里把“案件管辖”与“监督管辖”予以区别,同样是监察建议规范适用的必要性所决定的。虽然监察建议是通过现实个案衍生出来的,但是监察建议与日常性的廉政和履职事项息息相关,具有“监督管辖”权的监察委员会对相关单位廉政建设方面的情况了解得最全面,也最能保证监察建议的落实到位和事后核查,因而由其来提出监察建议最为贴切。

除此之外,虽然派驻或者派出机构、监察专员的监察建议是监察法明确赋予的权力,但是在监察法第13条中明确规定的是“授权”行使,因而就此来看,该监察建议并不是由派驻或者派出机构、监察专员自行独立行使,而是应当由监察委员会统一进行审批并下文。从程序运行来看,派驻或者派出机构、监察专员应当结合相关单位或者具体事项的廉政建设情况,在派驻或者派出监察的权限范围内拟定出监察建议的具体内容。但是,为了保证监察建议的规范行使与法律效力,该建议作为具有法律效力的公文,应当报送给监察委员会进行统一制发。需要提及的是,由监察委员会而非派驻或者派出机构、监察专员自主进行,并不是否定派驻或者派出机构、监察专员的地位与作用,而实则是在肯定其直接接触监察对象而具有客观性的基础上,基于监察建议的行文规范、统一管理、规范运行、法律效力及其可执行性等而作出的妥当安排。

（二）监察建议内容需要注重具体与抽象之间的协调

基于监察建议的建议特质与建议内容的可操作性来说,过于粗线条或者过于精细化的监察建议

^①江苏省扬州市纪委监委课题组:《用好纪检监察建议有力武器》,《中国纪检监察报》2020年5月7日,第8版。

必然都是有欠妥当的。^①原因在于,过于粗线条的监察建议,要么对存在的问题描述不清,要么对提出的建议欠缺可操作性,致使相关单位据此进行纠正或者整改的方向不明确,监察建议达不到应有的理想效果。与之相反的是,过于精细化的监察建议,尽管能够较为清晰地描述问题及其建议的细节性实体内容,但是在事无巨细的处理中,不仅监察机关要为此付出巨大的时间与精力成本,而且面对这样的监察建议,相关单位已无任何自由行使的空间,监察建议必将蜕变为命令式的执行文件,建议背后赋予单位主体廉政自治权的空间也将无从体现。

至于哪些情形下需要明确性的监察建议,需要根据事项的具体情形予以对待。一般来说,如果是针对具体对象的处置措施,则在监察建议中可以更为简明化地提出。比如,2020年7月1日生效实施的《中华人民共和国公职人员政务处分法》第23条规定:“《中华人民共和国监察法》第十五条第六项规定的人员有违法行为的,监察机关可以予以警告、记过、记大过。情节严重的,由所在单位直接给予或者监察机关建议有关机关、单位给予降低薪酬待遇、调离岗位、解除人事关系或者劳动关系等处理。”从中可以看出,上述监察建议的内容非常具体,即对“其他依法履行公职的人员”情节严重的违法行为,不适用政务处分法中的降级、撤职和开除的处分措施,但是可以通过具体明确的监察建议的方式(建议降低薪酬待遇、调离岗位、解除人事关系或者劳动关系等)来解决政务处分的责任后果。

因而,监察建议的内容需要“虚实结合”,即既可以针对具体对象及其事项提出明确化的监察建议,也可以针对特定事项背后的制度完善提出相对模糊化的建议。尤其是针对后者来说,监察机关作为监察全覆盖的监督主体,必然是要基于监督者的主体地位来制定和提出监察建议,而不是要完全抹杀相关单位的廉政自治权,更不是要否定单位的廉洁自律能力与制度创新性。需要指出的是,建议内容中的“虚”与“实”是相对而言的,即使是相对模糊化的监察建议,也并不是纯粹的空洞与抽象,而是在为相关单位容留一定空间的同时,指出后期完善的方向和把握的重点所在,以供相关单位在具体纠正或者制度弥补时作为参照,发挥监察建议内在的可行性与有效性的指引作用。

(三) 监察建议应构建生态化运行的闭环体系

就现有对监察建议的关注重心来看,基本上围绕着如何提出合法有效的监察建议而进行,即要么从宪制权力结构来保证监察全覆盖的良好运行,要么从规范监察建议权的运行状态来保证依法监察的手段延伸。从根本上来说,提出高质量的监察建议固然重要^②,但是,监察建议的核心职能并不限于“提出”即可,其生命力委之于监察建议的效能转化,即把监察建议的具体内容转化到监察全覆盖的监察活动中去,通过监察建议的预防或者纠错功能的良好运行,真正促进监察体制改革目标的顺利实现。

注重监察建议的绿色生态化要求,其核心在于建议提出之后的规范运行。“加强跟踪问效,确保纪检监察建议‘落地有声’。”^③监察建议作为监察权的有效延伸,超越了单一对职务违法和职务犯罪的调查与处置,而是要借助监察建议生态化机制的有机构建,建立良好的廉政制度及其秉公用权的氛围,最大程度地发挥监察体制改革的实践效能。因而,监察建议一定要融入到监察全覆盖的动态运行之中,通过绿色生态的有机运行来实现监察建议的功能价值,“推动形成研究问题、推进整改、完善制度的良性循环,达到管根本、管长远的效果”。^④关键之处在于,监察建议的生态化运行需要注重

^①卢峰:《运用监察建议实践中的问题与思考》,《中国纪检监察报》2019年7月25日,第8版。

^②有人提出:“可以由案件监督管理室对各业务部门提出的纪检监察建议情况定期进行汇总,对共性问题进行分析、归纳、研究,确定类案纪检监察建议课题,协调各业务部门开展类案纪检监察建议工作,提高纪检监察建议的质量和效果。”陈瑜:《关于提高纪检监察建议质量的思考》,《中国纪检监察报》2020年3月4日,第8版。

^③晏春云:《运用纪检监察建议做好问责以案促改工作》,《中国纪检监察报》2019年9月25日,第6版。

^④尉承栋:《纪检监察建议不能一发了之》,《中国纪检监察报》2020年4月28日,第2版。

实体与程序的双项结合,即既要保证监察建议权的合法有序行使,保证监察建议内容的科学性与合理性,践行监察建议权与单位廉政自治权之间的协调平衡,不以监察建议之名而行监察命令之实,不以泛化的工作建议充当实际运行中的监察建议。除此之外,还需要保证监察建议程序的有效运行,在提出主体、针对对象、监察事项、提出何种建议内容、如何提出监察建议等方面予以细节落实,归纳出监察建议规范文本背后的基本构成要素及其模型构造,为实践中的规范运用提供可行性参照。

从实践层面反馈的问题是,监察机关往往注重监察建议的提出,而欠缺实际有效的后续跟进和落实。从监察建议的重心在于“建议”来说,似乎建议提出之后的工作就已经委之于相关单位,在廉政自治权的遵守之下也不应该由监察机关直接插手介入。但是,如果仅仅只提出建议而无后续的贯彻落实,则无论监察建议的内容多么科学合理,这样的建议仍然只是一个建议而已,即呈现于外的只是监察机关履行了建议职责,但是建议背后所要解决的核心问题仍然悬而未决。因而,监察建议不能是监察机关提出之后留待相关单位解决的线型构造上,而应该是在提出监察建议之后,相关单位必须就监察建议的履行情况与监察机关进行互动沟通,就建议内容的贯彻落实和执行中的瓶颈问题等予以及时汇报。

因而,监察建议的提出及其履行应当建立顺畅化的闭环结构。在此过程中,监察机关应当发挥积极主导作用,比如,监察机关可以要求相关单位负责人汇报监察建议的整改情况,或者由监察机关就监察建议的内容进行实地专项检查,以督促监察建议实实在在的落地生根。^①在监察建议的实际运行中,可以就监察建议前后的具体参数进行前后对比,评估监察建议内容的科学性和单位落实建议内容之后的具体变化,以此指导后续监察建议实体内容与程序操作的规范运行。

(四) 监察建议背后的救济机制及其完善

监察建议作为监察权的运行,必不可少地需要按照权力运行机制的内在规律予以行使,尤其需要对监察建议履行过程中的救济机制予以保障。监察权作为宪法与监察法赋予的法定权力,在法律规范的界限范围内有限行使是其自然之义,与此同时,监察权作用之下对监察对象的权利保障,同样也是权力规范运行的对应性产物。由于监察建议不是空洞抽象的客观外在,监察建议作出之后的重点在于具体事项的履行和落实,而且监察建议的现实执行必然要涉及到方方面面的调整与改变。无论是纠错型的监察建议、督促型的监察建议还是制度完善型的监察建议,这都要求监察机关作出的监察建议本身是贴切实际且有积极价值的,否则,在监察建议自身存在偏差的前提下,必然会引发一系列的现实问题。总体而言,科学合理的监察建议具有相对性,由于无法保证所有的建议内容均是完美无缺的,这决定了针对此情形需要有一合理的救济渠道。

因而,应当在监察建议提出之后建立合理的救济机制,以保证该建议的可执行性落实与监察对象的合法权利保障。首先在救济机制的提出主体上,由于监察建议所涉的范畴极为宽泛,与之相对应而牵涉的事项与人员也具有广泛性,因而从救济机制的提出主体来说,并不需要进行额外的限制与框定。具体来说,可以是作出监察建议的监察委员会主动发现而提出救济措施,可以是监察对象针对监察建议的具体内容而提出相应的权利保障请求,可以是监察对象之外的相关利害关系人向监察机关提出权利救济保障的申请,可以是其他机关提出异议并反映该监察建议存在的不合理之处,也可以是作出监察建议的上级监察委员会主动介入并予以救济干预等。无论是哪一主体对监察建议提出救济完善要求的,具体作出监察建议的监察委员会均应当认真审核原有监察建议的事实根据

^①“对制发监察建议后落实情况开展调研评估,并形成专题报告,对整改举措、序时进度和落实成效等方面进行全面评价,总结经验做法、发现问题不足,明确下一步工作重点和主要任务,保证建议整改落实到位。”江苏宿迁市纪委监委课题组:《关于运用监察建议推动标本兼治的调研》,《中国纪检监察报》2019年11月21日,第8版。

及其内容的合理合法问题,以保证监察建议救济机制的良好运行。

另外,监察建议作出之后的救济时机及其规范运行需要分类对待,以保证不同情形下的有效处理。具体言之,其一,监察建议作出之后尚未整改之前的救济机制。如果此时发现该监察建议的内容存在不当之处的,应当及时撤回,如果需要重新作出的,应在补正完善之后重新作出监察建议;如果不需要重新作出的,则在撤回之后原监察建议的效力消失,并做好与监察对象的沟通交流,解释撤回及其背后的具体原因。其二,监察建议作出之后并且部分已经履行的救济机制。在此情形下,由于监察建议已经下发并且得到部分履行,此时仍然应当遵循有错必纠的基本立场,客观公正地对待已经作出的监察建议,并启动救济机制以修订前期监察建议的不良影响。由于此时的监察建议并未全部执行完毕,所以要关注监察建议已经部分执行的现实情况,如果并未带来现实危害结果或者不良影响,则只需要撤回并终止执行之前的监察建议即可;如果已经带来现实结果或者不良影响的,应当防止事态的扩大化,并对因此而带来的损害承担赔偿责任或者主体责任的追究。其三,监察建议已经全部履行完毕之后的救济机制。此时,需要关注的是,该监察建议是否对监察对象或者利益关联者的权利带来了现实的损害。如果仅仅只是制度完善型的监察建议,此时应当重新通过提出监察建议撤回原有不当的监察建议,或者另行提出监察建议对需要完善的制度内容予以更新与修订;如果该监察建议已经对相关单位或者人员带来了现实不利结果,此时需要予以损害赔偿,存在主体责任的应当予以责任追究。

(责任编辑:程天君)

The Form and Standard Operation of Supervision Suggestions in the Full Coverage of Supervision

CHEN Wei

Abstract: As a practical way for supervision organs to exercise their supervision power, supervision suggestions are an important embodiment of the deepening of the reform of supervision system and the full coverage of supervision. Due to the non-specific nature of the supervision object and matters, the types and contents of the supervision suggestions are extensive, which need to be used in different situations according to the supervision law. Based on the basic position of the supervisory organ as a specialized supervision agency, the supervision suggestions should focus on the function orientation to clean government construction and proper performance of duties, and keep a certain distance from the governmental unit's anti-corruption autonomy in specific use. Supervision suggestions should ensure that the main body of supervision is exercised in accordance with the law, embody the coordination of the concrete and the abstract in the content of the suggestions, pay attention to the construction of a closed-loop path of the practical operation of the supervision suggestions, reasonably construct relief mechanism after the proposal of supervision, and promote the standardized and orderly operation of the supervision suggestions in the supervision practice.

Keywords: supervision suggestions; full coverage of supervision; supervisory organs; standardized operation

About the author: CHEN Wei, PhD in Law, is Professor and PhD Supervisor at School of Law, Southwest University of Political Science and Law(Chongqing 401120).