

中共「行政監察法」評析

吳秀玲

(國立台灣大學三民主義研究所講師)

摘要

一九九七年五月九日，中共全國人民代表大會常務委員會通過「行政監察法」，為恢復建制尚不滿十年的中共行政監察制度奠定了法制化的基石。本文旨在探討該法的體系、特色、問題，並以中共國務院於一九九〇年十二月九日公佈施行之「行政監察條例」為評比的參考依據。

筆者認為：「行政監察法」基本上不脫「行政監察條例」的框架。但「行政監察法」卻具有概念較為明確、強調走群眾路線、分工較為清楚、注重監察工作的專業性等四項特點；至於該法的主要問題在於因中共行政體制混沌交錯，導致黨政分際不明。畢竟在層層節制、環環相扣的行政監督系統中，行政監察僅是其下的一個次級系統，尤其自一九九三年實施黨的紀律檢查和政的行政監察合署辦公以來，行政監察制度如何與其他監督環節相扣，並維持自主性而繼續有效運作，仍有待觀察。

「行政監察法」之公佈施行，誠為中共行政監察制度的一件大事，但僅從該法尚不足以瞭解其全豹，茲以本文為研究嚆矢，以深入探討此一制度。

關鍵詞：監察、行政監察、行政紀律、合署辦公

一、前言

中共所要加強和健全的法制，不同於西方法律觀念中的法治^①。中共的法律有廣狹二義，狹義的是指立法機關（即全國人民代表大會及其常務委員會）依照一定程序制訂的行為規則；國家政權機關所制訂的「條例」則僅是廣義的法律之一。因此，若說中共國務院李鵬總理於一九九〇年十一月二十三日簽署發佈的「中華人民共和國行政監察條例」（以下簡稱「行政監察條例」）是中共政府「加強法制建設的一個重大步驟」、也是「進一步健全和完善我國行政監察制度的一項基礎性建設」^②，則一九九七年五月九日，第八屆全國人民代表大會（以下簡稱「人大」）常務委員會第二十

註① 參閱翁松燃編，中華人民共和國憲法論文集，第二版（香港：中文大學出版社，一九九〇年），頁一一。

註② 方聖、何衛宏著，行政監察條例概論，第一版（長沙：湖南出版社，一九九二年八月），頁五。



五次會議通過並以之取代了「行政監察條例」的「中華人民共和國行政監察法」（以下簡稱「行政監察法」），無可置疑的應即是中共行政監察制度邁入法制化的里程碑。「行政監察法」通過並公佈的日期之所以距「行政監察條例」之公佈實施長達七年之久，據筆者訪談之多所大陸大學法律等系教授們^③指出：因為「行政監察法」草案在「人大」常務委員會下設之「法律委員會」審議的過程中，曾引發眾多爭議的緣故。爭議的內容為何？它們最後究竟是如何解決或妥協的？因這涉及中共行政監察制度的理論與現實，故極具研究價值，然由於筆者目前能掌握的資料有限，無法窮究其中的原委，以下僅針對公佈後的「行政監察法」之內容作一評析，但為了具體說明，於行文之中，不得不將「行政監察法」與「行政監察條例」加以對照，俾解析兩者之間較大的差異，矧此應有助於瞭解中共行政監察制度最新的發展趨勢。

二、「行政監察法」的體系

中共公佈施行之「行政監察法」共有七章，四十八條^④。茲說明如下：

第一章〈總則〉，本章共六條。第一條開宗明義指出立法之目的為：「加強監察工作，保證政令通暢，維護行政紀律，促進廉政建設，改善行政管理，提高行政效能」，而其法源之依據則為「中華人民共和國憲法」。第二條闡明監察機關的意義。第三條宣示監察機關的地位獨立。第四、五、六條揭示監察工作「堅持實事求是」、「重證據、重調查研究」、「在適用法律和行政紀律上人人平等」、「實行教育與懲處相結合」、「實行監督檢查與改進工作相結合」等項基本原則。其中第六條並明定監察機關須建立舉報制，受理公民的控告或檢舉。

第二章〈監察機關和監察人員〉，本章包含第七至十四條，共有八條。第七條明定監察機關的領導體制如下：「國務院監察機關主管全國的監察工作。縣級以上各級人民政府監察機關負責本行政區域內的監察工作，對本級人民政府和上一級監察機關負責並報告工作，監察業務以上級監察機關領導為主。」第八條為各級人民政府監察機關之向政府所屬部門派出監察機構或監察人員提供法源。第九、十條規定監察人員應具備的要求和條件。第十一條明訂：縣級以上地方各級人民政府監察機關正職、副職領導人員的任免，在提請決定前，須經上一級監察機關同意的特殊要求。第十二條規定監察機關對監察人員須建立監督制度。第十三條對監察人員執行職務予以保障。第十四條是監察人員利益迴避條款，要求監察人員於辦理的監察事項與本人或者其近親屬有利害關係時，應當迴避。

第三章〈監察機關的職責〉，本章僅有四條。第十五條規定國務院監察機關的監

註③ 例如，北京中國政法大學法律系王勇飛教授（兼北京市監察學會常務理事），曾對筆者說明：學界的意見和黨政機關所冀望的修法方向與落實，看法有所不同，例如是否應採「合署辦公」制即為爭議之一，其他不願具名的一些教授亦有類似看法。

註④ 筆者在文中所引述「中華人民共和國行政監察法」係刊於新華日報（北京），一九九七年五月十九日，第八版。



察範圍。第十六條規定縣（市）及縣級以上各級人民政府監察機關的監察範圍。第十七條界定各級監察機關的管轄範圍及其爭議之處理。第十八條明定監察機關的主要職責為：(1)檢查國家行政機關在遵守和執行法律、法規和人民政府的決定、命令中的問題；(2)受理對國家行政機關、國家公務員和國家行政機關任命的其他人員違反行政紀律行為的控告、檢舉；(3)調查處理國家行政機關、國家公務員和國家行政機關任命的其他人員違反行政紀律的行為；(4)受理國家公務員和國家行政機關任命的其他人員不服主管行政機關給予行政處分決定的申訴，以及法律、行政法規規定的其他由監察機關受理的申訴；(5)法律、行政法規規定由監察機關履行的其他職責。

第四章〈監察機關的權限〉，本章包含第十九至二十八條，共有十條。第十九、二十、二十一、二十二條列舉監察機關在履行職責時可採取的措施。其主要有：(1)查閱、複製與監察事項有關的文件、資料。第十九項第一條規定，監察機關有權要求「被監察的部門和人員提供與監察事項有關的文件、資料、財務帳目及其他有關的材料，進行查閱或者予以複製。」(2)責令作出解釋和說明。依第十九條第二項及第二十條第三項的規定，監察機關有權「要求被監察的部門和人員就監察事項所涉及的問題作出解釋和說明」，及「責令有違反行政紀律嫌疑的人員在指定的時間、地點就調查事項所涉及的問題作出解釋和說明」，這種解釋是必須的、強制性的，但是監察機關不得對涉嫌人實行拘禁或者變相拘禁，且一旦涉及國家重要秘密時，另須按「中華人民共和國保守國家秘密法」的有關規定辦理^⑤。(3)責令停止違法和不當的行為。第十九條第三項規定，監察機關有權「責令被監察的部門和人員停止違反法律、法規和行政紀律的行為。」此所謂違法和不當行為包括兩方面：一種是正在進行的損害國家利益和公民合法權益的行為；一種是當時還沒有發生，但將來可能損害國家和公民合法權益的行為，因監察機關的責令是具強制性的，故被監察的對象必須執行。(4)暫予扣留、封存文件、資料。第二十條第一項規定，監察機關在調查違反行政紀律行為時，可根據實際情況和需要「暫予扣留、封存可以證明違反行政紀律行為的文件、資料、財務帳目及其他有關的材料。」行政監察活動中的扣留和封存，只能由行政監察機關決定，而且必須由縣級以上監察機關的領導人批准，必要時可以提請公安、司法機關予以協助。(5)查詢銀行存款和暫停支付。依第二十條第二項和第二十一條的規定，監察機關有權「責令案件涉嫌單位和涉嫌人員在調查期間不得變賣、轉移與案件有關的財務」；「在調查貪污、賄賂、挪用公款等違反行政紀律的行為時，經縣級以上監察機關領導人批准，可以查詢案件涉嫌單位和涉嫌人員在銀行或者其他金融機構的存款；必要時，可以提請人民法院採取保全措施，依法凍結涉嫌人員在銀行或者其他金融機構的存款。」行政監察中的查核銀行存款，是指根據政府的授權，行政監察機關對那些犯有貪污、挪用公款、受賄等嚴重違法違紀的監察對象，基於查明案情，可以依照規定的

註⑤ 根據「中華人民共和國保守國家秘密法」第十條之規定，國家秘密及其密級的具體範圍，由國家保密工作部門分別會同外交、公安、國家安全和其他中央有關機關規定。另依該法有關規定可知，違反保密法規定者應負刑事責任或可予以行政處分。參見國務院法制局編，廉政建設重要政策法規選編，第一版（北京：中國法制出版社，一九九四年五月），頁一三四～一三九。



程序，要求有關銀行提供其存款數額及其他資料。相對地，行政監察機關行使此項權力必須受到嚴格的限制，在規定的條件或程序不具體的情況下，銀行有權拒絕協助執行。(6)要求暫停公務活動或職務。第二十條第四項規定，行政監察機關在行使檢查權和調查權的過程中，對有嚴重違法違紀嫌疑的被監察人員，有權按照一定程序要求被監察人員所在的機關暫停其公務活動或執行職務。第二十三條列舉監察機關提出「監察建議」的條件：(1)拒不執行法律、法規或者違反法律、法規以及人民政府的決定、命令，應當予以糾正的；(2)本級人民政府所屬部門和下級人民政府作出的決定、命令、指示違反法律、法規或者國家政策，應當予以糾正或者撤銷的；(3)給國家利益、集體利益和公民合法權益造成損害，需要採取補救措施的；(4)錄用、任免、獎懲決定明顯不適當，應當予以糾正的；(5)依照有關法律、法規的規定，應當給予行政處罰的；(6)其他需要提出監察建議的。「監察建議書」是行政監察機關實施監察權力的行政法律文書，係行政監察機關行使建議權的表現形式。因此，監察機關在檢查、調查中發現一些不屬於監察對象的單位或個人有違紀行為時，有權向其上級主管行政機關發出「監察建議書」，建議對其進行必要的處理；對於其上級不是行政機關的單位或團體（如黨委、「人大」、「政協」、民主黨派、群眾團體等）則不能發「監察建議書」，而是以信函等方式聯繫^⑥。第二十四條列舉監察機關作出「監察決定」或者提出「監察建議」的條件，前提是「違反行政紀律」。第二十五條說明「監察決定」與「監察建議」的效力。第二十六條賦予監察機關「查詢權」，即其對監察事項涉及的單位和個人有權進行查詢。第二十七條賦予監察人員「列席權」，即監察機關領導人員可列席本級人民政府的有關會議，監察人員可列席被監察部門與監察事項有關的會議。第二十八條規定監察機關對控告、檢舉重大違法違紀行為的有功人員，可以依照有關規定給予獎勵。

第五章〈監察程序〉，本章包括第二十九至四十三條，共有十五條。第二十九條第一項明定監察機關進行檢查的程序為：(1)對需要檢查的事項予以立項；(2)制訂檢查方案並組織實施；(3)向本級人民政府或者上級監察機關提出檢查情況報告；(4)根據檢查結果，作出監察決定或者提出監察建議。本條第二項規定：重要檢查事項的立項，應當報本級人民政府和上一級監察機關備案。第三十條規定監察機關對違反行政紀律的行為進行調查處理的程序為：(1)對需要調查處理的事項進行初步審查；認為有違反行政紀律的事實，需要追究行政紀律責任的，予以立案；(2)組織實施調查，收集有關證據；(3)有證據證明違反行政紀律，需要給予行政處分或者作出其他處理的，進行審理；(4)作出監察決定或者提出監察建議。至於重要、複雜案件的立案，依本條第二項之規定，亦須報本級人民政府和上一級監察機關備案。第三十一條規範監察機關撤銷已立案案件的要件及程序。第三十二條規定監察機關辦案的期限。立案調查的案件，應自立案之日起六個月內結案，因特殊原因需要延長辦案期限者，可適度延長，但最

註⑥ 「監察建議書」的內容由負責該項監察業務的部門填寫，經行政監察機關主要負責人簽發，並加蓋公章或監察建議專用章，視具體情況發函或當面送達。參閱中央紀委監察部北京培訓中心編撰，行政監察基礎知識教程，第二版（北京：法律出版社，一九九五年十一月），頁一〇七。



長不得超過一年。第三十三、三十四、三十五條係針對監察機關的檢查和調查程序之補充規定。第三十六條規定有關單位和人員應當自收到監察決定或者監察建議之日起三十日內將執行監察決定或者採納監察建議的情況通報監察機關。第三十七條規定國家公務員和國家行政機關任命的其他人員，對主管行政機關作出的行政處分決定不服時，提出申訴的程序。第三十八條規定：「監察機關對受理的不服主管行政機關行政處分決定的申訴，經複查認為原決定不適當的，可以建議原決定機關予以變更或者撤銷；監察機關在職權範圍內，也可以直接作出變更或者撤銷的決定。法律、行政法規規定由監察機關受理的其他申訴，依照有關法律、行政法規的規定辦理。」第三十九、四十、四十一條規定復審和復核的程序和效力。第四十二條說明不服「監察建議」的救濟方式。第四十三條規定監察機關將案件移送司法機關或其他單位的原則；而涉嫌犯罪的，應當移送司法機關依法處理。

第六章〈法律責任〉，本章包括第四十四至四十七條。第四十四條列舉須由主管機關或監察機關責令改正，對部門予以通報批評；對負有直接責任的主管和其他直接責任人員，若有違反下列規定之行爲之一者，依法給予行政處分：(1)隱瞞事實真相、出具偽證或者隱匿、轉移、篡改、毀滅證據的；(2)故意拖延或者拒絕提供與監察事項有關的文件、資料、財務帳目及其他有關材料和其他必要情況的；(3)在調查期間變賣、轉移涉嫌財務的；(4)拒絕就監察機關所提問題作出解釋和說明的；(5)拒不執行監察決定或者無正當理由拒不採納監察建議的；(6)有其他違反本法規定的行爲，情節嚴重的。第四十五條係對相關人員的保護條款，明示：「對申訴人、控告人、檢舉人或者監察人員進行報復陷害的，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。」第四十六、四十七條規定監察人員違法失職的行政處分、刑事和賠償責任。

第七章〈附則〉，本條（即第四十八條）說明本法自公佈之日起施行，並同時廢止「行政監察條例」。

自以上七章四十八條之說明，可知相對於其前身「行政監察條例」之七章五十一條，「行政監察法」的框架大體仍沿襲如前，未做巨幅的改變，兩者之最大差異，在於「行政監察條例」屬於國務院發佈的一種行政命令，由國務院下屬之監察部解釋並可據以制訂實施辦法；但「行政監察法」爲國家立法機關正式制訂的法律，其解釋權並不在行政監察機關，而是在立法機關。

三、「行政監察法」的特色

因「行政監察條例」已具體實踐近七年之久，並曾進行多次檢討，有關問題均已浮出檯面，故「行政監察法」於草擬之初，外界便寄予厚望，一致認為該法應較「行政監察條例」更臻於完善。惟該法之公佈爲時尚短，有關的評論並未曾見，如上所述，框架的改變雖然不大，但內容方面則較前顯有不同，茲以筆者個人主觀意見，歸納該法之數點特色如下：



(一)概念明確化

國家與社會在法制化過程中，首先會面臨「法的概念必須重新界定」的問題，有關的詞彙、術語，從初期的模稜兩可趨向規格化，必須嚴格界定。在「行政監察法」的條文規定中，可清楚地發現：

1.以「行政紀律」一詞取代「政紀」載入「行政監察法」。「政紀」一詞在「行政監察條例」中曾多次出現，惟均未被明確界定，以致其義含混不清。「行政監察法」將該詞一律改為「行政紀律」，即以國家行政機關、國家公務員和國家行政機關任命的其他人員之違反行政紀律的行為，為發動行政監察機制的主要依據。

2.「國家公務員」一詞正式在法條中出現。之前在「行政監察條例」中所稱之「國家行政機關之工作人員」，在「行政監察法」中均改以「國家公務員」謂之。用詞較為統一且符合人事制度改革之趨勢。

3.針對「監察建議」和「監察決定」兩個不同的概念，作了進一步的釐清。「行政監察條例」對於監察機關在何種情況下可提出「監察建議」與可作出「監察決定」，規範的並不明確，易使讀者滋生困擾，即究竟在何種情形下，行政監察機關僅可提出「監察建議」？而在何種情況下則是可作出「監察決定」或是可提出「監察建議」？「行政監察條例」雖於第二十三、二十四條中分別規定，但劃分的準據並不十分清楚，而根據「行政監察法」第二十四條之規定，則明顯可知監察機關作出「監察決定」或可提出「監察建議」的前提是「違反行政紀律」，相對於舊制之模稜兩可，此一前提的規定，就法的適用性而言可謂是一項進步。

(二)強調走群眾路線

因「行政監察條例」第六條訂有「行政監察在工作中實行行政監察與群眾監督相結合」的原則，故而有此一說：「行政監察機關從事監察活動必須密切聯繫群眾，傾聽群眾意見，接受群眾的監督，通過各種適當方式依靠人民群眾開展監察工作。」^⑦「行政監察法」第六條則明確指出：「監察工作應當依靠群眾」，該法並賦予公民控告及檢舉違法失職行為的權力。這種將監察工作紮根於群眾的設計^⑧，肇始於共產黨

註⑦ 中央紀委監察部北京培訓中心編撰，前引書，頁三八。

註⑧ 一九五一年九月五日中華人民共和國政務院公佈之「各級人民政府人民監察委員會設置監察通訊員試行通則」第一條規定：「各級人民政府人民監察委員會為密切聯繫人民，加強監察工作，得設置監察通訊員。」一九五二年十二月二十七日政務院公佈之「省（市）以上各級人民政府財經機關與國營財經企業部門監察室暫行組織通則」第十條規定：「各機關監察室得在本機關及所屬獨立單位設置人民監察通訊員、人民檢察接待室、人民意見箱，並舉辦有關組織職工群眾監督政府機關及其工作人員的其他措施。」一九五三年七月三十一日政務院公佈之「各級人民政府人民監察機關設置人民監察通訊員通則」第一條規定：「各級人民政府人民監察機關為密切聯繫人民群眾，發揮人民群眾對國家機關及其工作人員的監督作用，得在政府機關與其所屬企業、事業部門中設置人民監察通訊員，亦得在人民團體、城市街道和農村中設置人民監察通訊員。」以上法規參見：彭勃主編，中華監察大典（法律卷）（北京：中國政法大學出版社，一九九三年），頁九四七、九六五、九六六。



之統戰理論，強調與民衆在一起，深入基層。群眾監督和「黨的監督」、「國家權力機關監督」、「人民法院的監督」、「人民檢察院的監督」、「社會輿論的監督」構成公務員外部監督的主體^⑨。

(三) 分工較為清楚

行政、審判和檢察是國家機關的主要成分，而根據「中華人民共和國憲法」第八十九條規定，監察工作的領導和管理隸屬於國務院。「行政監察法」第三條雖規定：「監察機關依法行使職權，不受其他行政部門、社會團體和個人的干涉。」但由於檢察機關和監察機關在工作性質上接近，管轄範圍卻各自為政，因此，監察機關依據法定程序進行調查時，極易與檢察機關產生權責不清的問題。或許有鑒於此，「行政監察法」對監察機關的職責作了較為狹隘的規範，第十八條第二款及第三款所列舉的行為，都僅限於是「違反行政紀律的行為」，排除了「行政監察條例」所曾涵蓋的「違反國家法律、法規的行為」，後者改由司法機關處理顯然較為合宜。

(四) 注重監察工作的專業性

監察機關實行雙重領導體制，對本級人民政府和上一級監察機關負責並報告工作。「行政監察條例」原則規定：「監察業務受上級監察機關領導」，「行政監察法」則改之為「監察業務以上級監察機關領導為主」，在文句上顯有強調專業領導的意涵。至於對監察人員的要求，「行政監察法」第十條一如「行政監察條例」第十三條，亦規定監察人員必須熟悉監察業務，且更進一步要求監察人員：「具備相應的文化水平和專業知識」。此外，「行政監察條例」原有「兼職監察員」的建制，在「行政監察法」中則已遭刪除，可見新法強調監察工作的專業性。但據筆者於一九九七年八月中旬親赴有關單位訪談所知，各級行政監察機關仍保有兼職監察員^⑩，以因應實際業務之需要。

四、「行政監察法」的問題

任何一項新猷的推出，難免都會有某些併發症或後遺症。公佈不久的中共「行政監察法」，雖尚須假以時日，在實際運作的過程中，才能凸顯其中的問題，但筆者精讀全部條文之後，已然發現其中若干疑義，茲條陳於後。

註⑨ 參閱周繼中，中國公務員監察概論，第一版(北京：中國人事出版社，一九九三年十二月)，頁二三一—二三二。

註⑩ 為發揮人民群眾對國家行政機關及其工作人員的監督作用，自一九八九年中共各級監察機關已相繼實施兼職監察員制度。「行政監察條例」第十二條規定：「監察機關根據工作需要可以聘請兼職監察員。兼職監察員根據監察機關的委託進行工作。」之後，監察部據該規定制定「監察部聘請特邀監察員辦法」。所謂特邀監察員是監察部根據工作需要，在政府部門、民主黨派、人民團體、企業、事業單位中聘請、本人又自願應聘的兼職監察人員。參見：彭勃主編，前引書，頁九六九。



(一)「行政監察法」或「監察法」？

在中國的古籍中，「監」是「臨下」也，含有自上而下監視和督察的意思；而「察」的字義雖多，但都有以上察下、從上而下的監視、考察和詳審之意。秦代設監察御史，「監」和「察」二字才結為一詞，且開始成為人主耳目專司監察官吏的官名^①。依據大陸學者方聖和何衛宏的解釋，行政監察是行政監督的一種。所謂行政監督，就是監督行政，即對國家行政機關及其工作人員所進行的監督。行政監察則是帶綜合性和較高層次的行政監督^②。另據王元俊等人的說法，行政監督可分為「專職」與「非專職」兩部分，而行政監察則是行政監督的專門形式，且行政監察是指在政府系統內部設立具有行政監察權的行政機關，對所有部門的行政監察工作實行全面性的監督^③。此外，依中共官方的規定，行政監察是一個特定的概念，可以定義為：「國家權力機關（代議機關）或政府通過所屬專門機構對國家行政機關及其工作人員的行政行為進行綜合的監督檢查，簡而言之，就是『監察行政』。」^④具體而言，在中共的行政監察制度中，第一、行政監察的主體是國家法律、法規規定的專司行政監察的監察機關；第二、行政監察的對象是法律、法規所明確規定的五類人員（本級人民政府各部門、政府各部門之國家公務員、政府任命的其他人員、下一級人民政府、下一級人民政府之領導人員）；第三、行政監察的任務是監察對象執行國家法律、法規和人民政府決定、命令的情況及違法違紀的行為。

由是可知，中共的行政監督與行政監察未必是同一概念，行政監督的涵義較廣，其監督主體包括了黨、國家機關、社會群眾^⑤。行政監察則是指國家行政機關的內部監督，是政府行政管理的一個組成部分，其與西方現代的監察使制度（Ombudsman）及五權憲法之獨立於行政系統外的監察院制度，性質上是不同的。

「行政監察法」和「行政監察條例」都是根據「中華人民共和國憲法」而制定的，但該憲法條文中並無「行政監察」一詞。「行政監察條例」第一條便闡明：「為了加

註① 參閱皮純協、潘祐周、王英昌等編著，*中外監察制度簡史*，第一版（北京：中州古籍出版社，一九九一年十一月），頁二~五。

註② 方聖、何衛宏著，前引書，頁五。

註③ 在中共憲法中「監察」與「監督」的使用是有區別的，「監督」所指涉的範圍比「監察」一詞廣泛。把「監察」看作是一種行為的話，其主體是具有某種特定權力的機關，客體是這種特定權力機關行使權力的特定對象。從「監督」的行為主體來看，它可以是特定的監督機關，也可以是特定監督機關以外的機關、團體、普通個人；從「監督」的客體來看，它可以是掌握一定的國家政治權力的機關及其工作人員，也可以是不掌握國家任何政治權力的社會團體或普通個人。參閱王元俊，*中國監督學*，第一版（北京：東方出版社，一九九二年九月），頁二三三；陳哲夫主編，*監察與監督*，第一版（北京：北京大學出版社，一九九四年十月），頁六~七。

註④ 國家監察部政策法規司、宣傳教育司主編，*行政監察基礎*，第一版（杭州：浙江人民出版社，一九八九年十二月），頁二。

註⑤ 參閱彭吉龍主編，*監察辭典*，第一版（北京：中國政法大學出版社，一九九〇年二月），頁二一六~二一七。



強行政監察，改善行政管理，提高行政效能，促進國家行政機關及其工作人員廉潔奉公，遵紀守法，根據憲法，制定本條例。」在其他條文中亦常見有「行政監察」的用語，如第五條：「行政監察工作必須……」、第六條：「行政監察在工作中實行……的原則」。然而，在「行政監察法」的相關條文中僅見「監察」一詞而未語「行政監察」，如前所述，用詞上可能較合乎憲法既有條文的規定，或許有人主張僅用「監察」一詞，較合乎法定主義的原則，但在筆者看來，用「行政監察」一詞其實是比較嚴謹的作法。加以本法全名為「行政監察法」而非「監察法」，故全部法條之行文都只有「監察」一詞，避而不用「行政監察」一詞，法律文字運用的背後，是否有其他意涵？頗堪翫索。

(二)「監察部」如何定位？

一九八六年十二月二日，中共第六屆「人大」第十八次會議，根據國務院的提請，恢復並通過「關於設立中華人民共和國監察部的決定」決定確立行政監察體制，設立監察部。「行政監察條例」第八條明文規定：「監察部在國務院總理領導下，主管全國的行政監察工作。」根據本條之規定可知，行政監察的最高主管單位為監察部。一九九三年初，中國共產黨的紀律檢查機關和國家行政監察機關實行「合署辦公」，即實行一套工作機制、兩個機關名稱、履行兩種職能的體制。「合署辦公」制實行至今五年來，有關的評論尚不多見，中發字〔1993〕4號文件僅云：「合署後的中央紀委履行黨的紀律檢查和政府行政監察兩種職能，對黨中央全面負責；監察部按照憲法規定仍屬於國務院序列，接受國務院領導。」中辦廳字〔1994〕4號文件雖進一步說明：監察部的主要職責之一為「主管全國行政監察工作」。但在「行政監察法」第七條卻僅以含混的說法指出：「國務院監察機關主管全國的監察工作。」並未提及監察部，亦未提及監察部主管全國行政監察工作的事實，令人匪夷所思。

(三)行政監察與幹部紀檢如何分際？

一方面，中共政府行政監察的職能必須予以強化，另一方面，黨的紀律檢查工作也必須落實；同時又要避免紀檢、監察工作的交叉和重複，精簡機構和人員。因此，合署辦公以來，黨中央和國務院曾採取若干措施，以避免各自為政。舉其大要如下：

1.在不違背中央決定的精神和徵得當地黨委、政府同意的前提下，允許地方各級紀檢、監察機關在合署辦公的形式、名稱、內部領導體制等方面做些探索，但不允許紀檢或監察機關同其他部門合署辦公。企、事業單位的紀檢、監察機構是否合署辦公，由各單位自行決定。

2.各級紀檢監察機關合署辦公後，要按照「合併職能相近的部門，保留職能不同的部門，加強薄弱部門的原則」設置內部機構，但不搞統一模式。紀檢、監察機關應以原編制為精簡基數，精簡比例不應超過同級黨的機關精簡比例的平均數。

3.合署辦公後，紀檢、監察機關的幹部職務序列和幹部配備，規定須依照中發字〔1993〕4號文件精神，繼續貫徹執行中央、中央辦公廳、中央組織部的有關文件和



精神及「行政監察法」的有關規定。行政監察機關之具有黨員身分的部長、副部長、廳長、副廳長、局長、副局長應兼任紀檢委員會常委，同時保留部、廳、局長辦公會制度。

4.合署辦公後，各級紀檢、監察機構均具有兩種職能，紀檢監察工作人員均具有雙重身分，都有權根據承擔的職責，處理業務分工範圍之內的問題^⑥。

但紀檢和監察畢竟是兩種不同性質的職能，如何明確分工，不使重蹈改革開放之初「黨政不分」之弊，對於行政監察制度之良性發展實是一大考驗。筆者曾針對「黨的紀律檢查機關和國家行政監察機關合署辦公」之重大改革，專訪國務院監察部、省監察廳，發現下述說詞幾乎千篇一律：「由於我們黨是執政黨，國家機關工作人員及其他部門中由國家機關任命的領導幹部絕大多數都是共產黨員，黨政監督機關分開設置，在工作中勢必出現重複調查、重複查核、重複檢查和重複設置辦事機構，責任不明確，工作不協調等問題，影響了黨政監督機關整體作用的發揮。」^⑦至於合署辦公後有關業務如何具體操作，仍有甚多疑點，有待進一步釐清，據筆者親自走訪所見，中紀委和監察部仍然各自存在，各有各的人員、編制、辦公室，可知所謂「合署辦公」，主要是指職能上的整合。

五、結 論

綜上所析，中共「行政監察法」雖然出台不久，但卻曾經過多年努力，始獲第八屆「人大」常務委員會的通過，完成憲法規定的立法程序，象徵著法制化的初步落實，縱然相關的配套規定尚未齊備，其實，這正是該法最大的缺點，即未明訂「委任立法」的原則，惟筆者以為對於中共行政監察法制化已達成之成就，仍應不吝予以肯定。這一部「行政監察法」相對於「行政監察條例」，雖然全文在形式上少了三條，卻有(一)概念明確化、(二)強調走群眾路線、(三)分工較為清楚、(四)注重監察工作的專業性等四項特色。遺憾的是，如筆者在前言中所述，由於資料之不足，無法獲知在立法過程中的爭議，對於反對或少數意見不能持平加以檢討，且由於本法生效日期尚短，未及訪談在職人員適用上的問題，希望日後有機會從事研究。至於本文第四部分所提：(一)「行政監察法」或「監察法」？(二)「監察部」如何定位？(三)行政監察與幹部紀檢如何分際？等三大問題，或許尚須通過實踐，與經由國務院監察機關的補充規定而加以完善。總之，「徒法不足以自行」，法制化只是中共行政監察工作的起步，重要的是執行者如何予以落實，這牽涉監察人員的素質問題，囿於篇幅之限制，筆者擬在另文中論述，於此不多贅言。

*

*

*

註⑥ 曾繁茂主編，中國共產黨紀律檢查概論，第一版第二刷(北京：中國方正出版社，一九九六年五月)，頁二八四。

註⑦ 中央紀委監察部北京培訓中心編撰，前引書，頁八四。

