

# 监察体制改革背景下行政 监督的发展趋向\*

张 郁

**【摘 要】**国家监察体制建立后，原属于行政监督的行政监察被纳入国家监察，这意味着行政监督要在新体制中寻求完善和发展。本文通过对行政监察机关“两存两废”的历程及其演变逻辑进行梳理，发现行政监督面临机构、职能和体制三个维度上的现实挑战。在行政监察机关并入监察委员会、行政监督构成发生变化的背景下，要从完善层级监督与审计监督、厘清行政监察的职能归属、加强行政效能监察等方面入手，促进监察委员会监督与行政监督的有效衔接，进而实现对行政权力的全面有力监督。

**【关键词】**行政监督 行政监察 监察体制改革 行政效能监察

**【作者简介】**张郁，南开大学周恩来政府管理学院2020级博士研究生。

**【中图分类号】**D630.9 **【文献标识码】**A

**【文章编号】**2097-1125 (2022) 06-0152-11

## 一、问题的提出

监督是现代政府过程的重要环节，也是防止公权力异化的必然要求。在如何对权力进行监督制约的问题上，中西方存在较大差异。监察权的运行主要分为监察权隶属于行政权，监察权隶属于立法权以及监察权独立于立法、行政和司法三权之外这三种模式。<sup>①</sup>西方学者在国家权力配置问题上多强调三权分立与权力制衡，进而将监察权囿于三权范围内。我国学者则从本土实际出发，提出权力监督的中国策略。陈国权等从决策权、执行权和监督权三

\* 本文系天津市研究生科研创新项目“监察体制改革背景下行政监督的发展趋向”（2021YJSB063）的阶段性成果。

① 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144页。

分的角度提出功能性分权理论。<sup>①</sup> 景跃进认为，在权力监督问题上，中国学界存在“新三权论”（即功能性分权）和“集权体制下的权力制约”这两种研究策略。<sup>②</sup>

党的十九届四中全会提出“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系”。<sup>③</sup> 深化监察体制改革是健全党和国家监督体系的重要举措。新成立的监察委员会整合了行政监察机关、预防腐败机构和检察机关的监督性权力。这就使行政监督<sup>④</sup>的主要构成由行政监察、层级监督和审计监督<sup>⑤</sup>变为层级监督与审计监督，原属于行政监督的行政监察被纳入国家监察。在行政监察向国家监察转变、行政监督构成发生变化的现实背景下，行政监督何去何从值得进一步关注。一方面，行政监督并未取消，但原本在行政监督中相对最有力的行政监察已不属于行政监督；另一方面，国家监察并不能完全发挥行政监察的功能，行政监察职能的归属问题需要进一步思考。因此，本文从行政监督构成发生变化及其面临的现实挑战出发，就如何促进行政监督发展、实现监察委员会监督与行政监督的有效衔接从而更好地监督行政权力这一问题进行探索。

## 二、行政监察机关的存废历程与演变逻辑

行政监察机关作为政府内部的专门监督机构，在新中国成立后的七十年间经历了“两存两废”的历程（见表1）。行政监察机关存与废的历史过程是我国政府在对如何监督权力的探索中不断理顺监督机制的过程，体现了我国权力监督模式的变迁。

### （一）行政监察机关的存废历程

1949年，政务院设人民监察委员会负责对政府机关及其公务人员的监察工作。1954年，政务院改为国务院，政务院人民监察委员会改为国务院监察部，并在省、自治区的人民政府组成部门中设监察厅，在直辖市、地级

① 陈国权等：《功能性分权：中国的探索》，中国社会科学出版社2021年版，第55～58页。

② 景跃进：《中国特色的权力制约之路——关于权力制约的两种研究策略之辨析》，《经济社会体制比较》2017年第4期，第32页。

③ 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社2019年版，第15页。

④ 这里的行政监督指狭义的行政监督，即行政系统内部的监督体系和方式，包括层级监督、审计监督和行政监察。

⑤ 林芳新：《试论行政监督的几点问题及其完善》，《西南大学学报》（社会科学版）2011年第S1期，第39页。

市、自治州、县级人民政府中设监察局，负责行政监察工作。但由于这种过于强调垂直领导的行政监察体制与党的领导的要求不完全相符，因此从1959年4月起，在很长一段时间内行政监察机关都处于被撤销的状态，其职能由党的监察委员会行使。<sup>①</sup> 1986年12月，第六届全国人大常委会第十八次会议决定恢复行政监察体制，并扩大了行政监察机关的监察对象。2018年，第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过了《中华人民共和国宪法修正案》和《中华人民共和国监察法》，决定在中央、省、市、县四级政府均成立监察委员会，国家监察体制正式确立。

表1 中国行政监察机关的变迁

名称	监察对象	职权	领导体制
人民监察委员会 (1949—1954年)	同级国家机关和公务人员	监察政府机关和公务人员是否履行其职责	垂直领导为主 <sup>②</sup>
监察部、监察厅、 监察局 (1954— 1959年)	国务院各部门或同级地方 国家行政机关及其工作人员， 国营企业、公私合营企业、 合作社及其工作人员	检查权、建议权、行政处分 权以及其他职权	本级人民政府和上级监察部 门双重领导
无行政监察机关 (1959—1986年)	无	无	无
监察部、监察厅、 监察局 (1987— 2004年)	同级国家行政机关及其工作 人员和国家行政机关任命的 其他人员	检查权、调查权、建议权、 行政处分权以及其他职权	上级监察部门和本级人民政 府双重领导
监察部、监察厅、 监察局 (2004— 2018年)	同级国家行政机关及其工作 人员和国家行政机关任命的 其他人员，法律法规授权的 具有公共事业管理职能的组 织及其从事公务的人员，行 政机关依法委托从事公共事 业管理活动的组织及其从事 公务的人员	检查权、调查权、建议权、 行政处分权以及其他职权	上级监察部门和本级人民政 府双重领导

资料来源：笔者根据相关法律法规和学术研究成果整理而成。

① 江国华：《国家监察体制改革的逻辑与取向》，《学术论坛》2017年第3期，第42页。

② 这一阶段存在领导与指导相结合、双重领导、垂直领导等三种领导体制，具体参见蔡林慧：《我国行政权力监督体系的完善和发展研究》，上海三联书店2014年版，第94页。

随着时代的发展，监察机关在国家体制中的地位与职权也随之发生变化，其核心是围绕如何监督公权力尤其是行政权的行使而展开的。行政监察机关的存与废贯穿着加强党的全面领导、党政关系规范化和理顺监督机制的逻辑，体现了党和国家对权力监督问题的探索。

## （二）行政监察机关的演变逻辑

设置行政监察机关是理顺监督机制进而规范行政权力行使的需要。行政监督是一种特殊的监督，它的特殊性就在于其政治性，本质上是政治权力对政治权力的制约。<sup>①</sup> 行政监察机关作为政府内部的专门监督机构，是行政机关对自身及其工作人员开展的自我监督，目的是保障行政权在规范的轨道上运行。

第一，行政监察机关的存与废体现了党和国家对如何监督行政权力的行使和理顺监督机制问题的探索。从监察对象来看，人民监察委员会负责监督各级国家机关及其工作人员。人民监察委员会作为政府的组成部分，其监察对象却涵盖了所有国家机关及其工作人员，这就存在“小马拉大车”的问题，导致人民监察委员会的地位与职责不相匹配。1954年，监察部取代了人民监察委员会，负责对国家行政机关、国营企业及其工作人员进行监督检查。监察部的监察对象范围缩小，实现了监察地位与监察对象的匹配，监督机制得以理顺。但是，行政监督也存在着监督对象的范围仅限于行政机关内部、监督体系分散从而影响监督效能的问题。

第二，行政监察机关的存与废体现了中国权力监督模式由监察权隶属于行政权向监察权隶属于立法权的变迁。新中国成立以来，行政监察机关一直作为政府的组成部分而存在，监察权隶属于行政权，行政监察机关行使执法监察、廉政监察和效能监察这三项职能。但中国的集权传统与单向度的权力运行机制相交织，加之受一定时期内行政权力膨胀而监督力量相对萎缩的影响，使得行政监督在某种程度上存在主客体关系逆转的问题。<sup>②</sup> 行政监察机关隶属于行政机关的制度安排削弱了行政监察的权威性和独立性。监察体制改革将行政监察机关并入监察委员会，能够实现对行使公权力人员的监察全覆盖，提高监督的权威性和独立性，有效遏制行政权力的膨胀。

第三，行政监察机关的存与废蕴含着党政关系规范化的内在逻辑。行政监察机关经历了从独立办公到与纪委合署办公的转变，这种转变加强了党对监督工作的领导。行政监察机关的第一次废除与行政监察体制过于强调垂直领导从而出现弱化党的领导的风险有关，随后行政监察机关被撤销，其工作

<sup>①</sup> 陈国权：《论权力制衡与行政监督》，《中国行政管理》2000年第8期，第52页。

<sup>②</sup> 李辉、蔡林慧：《权力监督机制的结构功能困境及其破解》，《行政论坛》2013年第1期，第28页。

人员被纳入党的纪检监察机构。从1987年到1992年,行政监察机关恢复设置,党的纪检监察和国家行政监察“二元共存”。1993年,中纪委和监察部开始实行合署办公,既加强了党对行政监察工作的领导,也解决了二者的监察范围和职责交叉重复的问题。但纪检监察机构的合署办公在实践中又常常导致彼此职责交织,形成“党政不分”的局面,产生纪检和监察权限含混、职责不明的问题。<sup>①</sup> 监察体制改革进一步理顺了纪检监察合署办公的机制,国家监察机关与党内纪检机关地位平行、机构统一,为形成反腐合力提供了有力支撑。国家监察委员会与党的纪律检查委员会合署办公是在原来纪检监察机构合署办公基础上的升级,实现了从纪检监察单轨运行模式向双轨运行模式的转变。<sup>②</sup>

### 三、监察体制改革与行政监督面临的挑战

监察体制改革给国家机构设置和监察权的行使方式带来了新变化,监察权的地位和权威性得到大幅提升。我国由行政监察步入国家监察阶段,蕴含着中央对地方的监督由分立监督走向集中监督和加强横向监督与制约的逻辑导向。在行政监督体系发生变化的背景下,行政监督面临机构、职能和体制三方面的挑战。

#### (一) 监察体制改革带来的变化

从机构设置上看,新设的专职国家监察机构将分散在行政机关、检察机关和原预防腐败局的权力监督和反腐败力量进行整合,实现了监察权的集中和监察机关地位的提升。监察体制改革将分散的权力监督整合进一个统一的机构内部,解决了权力监督体系的“九龙治水”难题。<sup>③</sup> 监察委员会的设立形成了“一府一委两院”的新型权力架构,极大提高了监察权的独立性与权威性。一方面,行政监察机关从政府内部剥离出来,不再附属于行政机关,而是与行政机关和司法机关地位平等的国家机构,成为独立于立法权、行政权、司法权之外的“第四权”。<sup>④</sup> 另一方面,在国家监察体制改革之前,行政监察机关由本级人民政府和上级监察机关双重领导。行政监察机关开展

① 李红勃:《迈向监察委员会:权力监督中国模式的法治化转型》,《法学评论》2017年第3期,第151~152页。

② 吴建雄:《坚持和完善党和国家监督体系的重要抓手——试论纪检监察工作规范化、法治化》,《中国延安干部学院学报》2019年第6期,第10页。

③ 李莉:《国家监察体制改革视域下的制度设计变迁——新中国成立以来权力监督的历史梳理》,《当代世界与社会主义》2018年第3期,第179页。

④ 魏昌东:《国家监察委员会改革方案之辨正:属性、职能与职责定位》,《法学》2017年第3期,第6页。

活动所需要的资金来自同级政府，极大影响了监察机关的独立性。监察委员会实行党的政治领导、权力机关的监督性领导和上级监察机关的业务性领导，<sup>①</sup>这就由原来的行政机关内部监督转变为相对客观中立的外部监督，提升了监察权的独立性与权威性。

从职能履行上看，通过重新配置监督权，监察委员会实现了监察对象的全覆盖、监督方式的多样化和约束力的强化。监察委员会作为国家监察机关，行使政务监察权和行政监察权。政务监察权不同于行政监察权，是对所有行使公权力的公职人员所行使的监督、调查和处置等方面的职权。<sup>②</sup>监察委员会与党的纪律检查机关合署办公，负责所有国家机关的监督和反腐败工作，形成了“横向到边、纵向到底”的监察体系。相较于行政监察，监察委员会的监督方式更多元，约束的刚性更强。行政监察机关行使检查权、调查权、建议权和处分权，而监察委员会具有监督、调查和处置三种职能，涵盖事前、事中和事后的监督全过程。监察委员会的处置职能具体包括政务处分、问责、移送人民检察院和提出监察建议等四种手段，监督方式更为多样。

## （二）监察体制改革的逻辑

关于监察体制改革的逻辑，有学者认为开展监察体制改革是由于现行监察体制面临结构性改革和功能改革的压力，<sup>③</sup>还有学者提出当代中国反腐败体制的变迁背后蕴含着“分久必合”的历史逻辑。<sup>④</sup>中国从行政监察转变为国家监察实际上是在横向层面上中央对地方的监督从分立监督走向集中监督，其中蕴含着加强横向权力监督与制约的逻辑导向。

一方面，将原属于行政监督的行政监察纳入国家监察，集中统一行使监察权，实际上是中央对地方的监督从分立监督走向集中监督。在分立监督制下，由不同中央机关分别对地方进行监督，监督方式较为灵活，但存在监督主体多元、监督体系分散从而削弱监督效果的风险。在集中监督制下，中央以一个机关专责监督地方，具有事权集中、监督体系统一的优势，但监督权过于集中也存在监督机关成为“超级机构”的风险。在各级政府承担的事务日益增多且日趋复杂，行政权不断膨胀以及立法机构、司法机构、社会等监督主体对行政机关监督乏力的现实背景下，设置监察委员会能够有效克服行政监察机关独立性和权威性不足，监督手段有限以及重事后追惩、轻事前

① 张瑜：《国家监察体制改革及法治研究》，外语教学与研究出版社2020年版，第270页。

② 陈瑞华：《论国家监察权的性质》，《比较法研究》2019年第1期，第6页。

③ 庄德水：《国家监察体制改革的行动逻辑与实践方向》，《中共中央党校学报》2017年第4期，第80~81页。

④ 江国华：《国家监察体制改革的逻辑与取向》，《学术论坛》2017年第3期，第41页。

监督的弊端。将监察权交由一个机构集中统一行使，有利于提升监察机关的地位，对行政权力的监督也更为有力。因此，从分立监督向集中监督的转变适应了进一步加强对行政机关进行监督与制约的需要。

另一方面，监察体制改革蕴含着横向权力监督与制约的逻辑导向，有助于构建立体化的国家监督体系。回顾各国社会主义制度建立后的权力监督实践，可以发现社会主义国家普遍存在权力高度集中的问题，尤其是缺乏横向的权力制约。<sup>①</sup>在监察体制改革前，我国的国家监督体系由立法机关监督、行政机关监督和司法机关监督构成。人大主要是对其他国家机关的工作进行监督，行政监督和司法监督则囿于各自的监督范围，缺乏各监督主体之间的横向监督。监察体制改革将监察权与行政权、司法权、审判权平行设置，由监察委员会对所有行使公权力的人员进行监督。这就进一步强化了横向制度层面上的权力监督与制约，打破了以往横向监督乏力的局面。

### （三）行政监督面临的现实挑战

行政监督的存在有其必要性和现实性。一方面，行政权自身的特点决定了它是与人民利益密切相关而又最容易被滥用的权力，故而行政监督具有必要性。另一方面，加强行政监督也是提升政府满意度的现实要求。行政监督有助于提升行政效能，为公众提供更高水平的公共服务，进而改善民众对政府的认知与评价。然而，国家监察体制确立后，行政监督面临机构、职能和体制三个维度的现实挑战。

#### 1. 机构：行政监察机关剥离的挑战

国家监察体制建立后，原属于行政监督的行政监察被纳入国家监察。行政机关开展监督活动的专门载体不复存在，行政监督由“同体监督”转向“异体监督”。有观点提出，行政监察纳入国家监察后，对行政机关的监督应全部交由监察委员会负责，<sup>②</sup>行政监督的独立存在不再必要。其主要原因包括两个方面。一是相比于行政监督，国家监察的独立性更强。监察委员会作为行使国家监察职能的专门机关，其权力行使不受行政机关干涉，可以更为客观中立地开展监督工作。二是国家监察的权威性更高。监察委员会整合了行政监察部门、预防腐败机构和检察机关的监督性权力，在地位上与行政机关平行，可以更为有力地开展监督工作。相较于行政监督，国家监察具备独立性更强、权威性更高的优势，因而对行政监督独立存在的必要性构成了

<sup>①</sup> 田恒国：《关于中国特色社会主义权力制约监督体系研究的思考》，《中共福建省委党校学报》2010年第1期，第27页。

<sup>②</sup> 魏昌东：《国家监察委员会改革方案之辨正：属性、职能与职责定位》，《法学》2017年第3期，第9~12页。

挑战。

## 2. 职能：行政监察职能归属不清的挑战

政府机构解决的是政府职能由谁去做、由谁来完成的问题。<sup>①</sup> 行政监察机关并入监察委员会引发了行政监察机关职能归属的问题。关于行政监察的哪些职能可以整合进监察委员会、哪些职能不宜由监察委员会行使的问题，学界存在不同观点。有学者从监察权的对象、性质和方式出发，提出执法监察和效能监察不宜交由监察委员会行使，廉政监察则应交由监察委员会行使。<sup>②</sup> 有学者提出监察委员会的职责重点是反腐败，负责监察国家机关及其工作人员行为的合法性与廉洁性，政府行为的合法性与正当性则应纳入政府法制监督、复议监督和司法监督的范围。<sup>③</sup> 还有学者认为监察委员会的职责重点是“对事监督权”，其内容包括执法监督权、重大决策监督权和效能监督权。<sup>④</sup> 事实上，行政监察各项职能的内容、性质和特点均存在不同之处。针对每一项行政监察职能，要根据其特性来思考哪些可以交由监察委员会行使、哪些适合继续由行政机关行使，以充分发挥监察效能。因此，行政监督面临厘清行政监察机关的职能归属进而充分发挥各项行政监察职能的挑战。

## 3. 体制：行政监督与监察委员会监督有效衔接的挑战

监察委员会监督与行政监督的定位、职责和关注重点均存在不同。如何实现监察委员会与行政监督的有效衔接，从而对行政权力进行更加全面和更加有力的监督，是行政监督面临的又一挑战。具体而言，二者的衔接面临信息不对称和行政活动专业化而相关机制却不健全的挑战。其一，国家监察与行政监督的衔接面临由于信息不对称而带来的监督难问题。监督行政机关权力行使的主要困难是行政机关的信息难以获取，这也是行政机关内部监督的优势所在。行政监督由内部监督变为外部监督后，信息获取难度加大，影响了监督的效果。其二，监察委员会监督与审计监督的衔接缺乏相关机制的专业保障。资金是行政机关开展活动的前提，对资金使用情况的监管向来是监督的重要一环。但是，经济监督具有极强的专业性，监察委员会缺乏专业队伍，相关工作机制不健全，这就给国家监察与审计监督实现良好衔接带来了挑战。

① 朱光磊主编：《现代政府理论》，高等教育出版社2006年版，第150页。

② 江利红：《行政监察职能在监察体制改革中的整合》，《法学》2018年第3期，第82~89页。

③ 罗亚苍：《国家监察体制改革的实践考察和理论省思》，《理论与改革》2017年第5期，第175页。

④ 魏昌东：《国家监察委员会改革方案之辨正：属性、职能与职责定位》，《法学》2017年第3期，第12页。

#### 四、行政监督的实现方式和发展趋向

优良的行政生态有赖于常态化、法治化的行政监督。<sup>①</sup>行政监督与国家监察之间既非等同关系也非对立关系，二者是可以共存的。监察委员会侧重于对公职人员在权力行使过程中的合法性进行监察，行政监督则更加注重对“事”开展监督。具体而言，要进一步完善既有的层级监督和审计监督，健全国家监察与审计监督之间的衔接机制，增强监督合力。还要厘清行政监察机关的廉政监察、执法监察和效能监察这三项职能的归属，促使监察委员会高效行使廉政监察和执法监察职能，并思考如何更好地发挥效能监察的功能。

##### （一）完善层级监督与审计监督

第一，要继续完善行政机关的层级监督。层级监督的法律依据来自地方政府组织法的规定，各级政府机关除执行人大决议外，还需要向上一级行政机关负责并报告工作。而上级政府对下级政府在绩效考核、领导人选方面的巨大影响力，也使得上级政府对下级政府的监督更为直接有效。行政层级监督要坚持上级监督与自查自纠相结合、专项监督与日常监督相结合，既要依法开展监督检查，也要及时对发现的问题进行处理。此外，还应探索建立行政监督的全程化监管机制，将大数据、信息化手段运用到行政监督中，开展信息化监管，提高行政监督的科学性和便利度。

第二，要进一步完善审计监督。审计监督是监督和制约权力运行的重要制度安排。我国宪法规定，审计机关对国务院各部门和地方各级政府的财政收支、国家财政金融机构和企业事业组织的财务收支进行审计监督。审计机关的职责是通过依法独立开展审计监督发现问题、查处弊端并提出建设性意见，通过对政府各部门开展审计监督来促进国家各项政策的有效实施，保障经济和社会的健康运行。一方面，要完善审计监督的法律法规体系，保障审计监督在实践中有法可依。另一方面，审计部门具备专业的财会知识，可以对各级行政机关及其工作人员的财政和经济情况进行全面监督，这是监察委员会所不具备的优势。但审计部门作为政府机关的组成部分，也要对本级政府负责，这可能会影响到审计监督的独立性。因此，要建立健全审计机关与监察委员会的合作衔接机制。审计机关要向监察委员会及时提供开展监督工作所需要的信息，最大程度地降低监察委员会与行政机关各部门之间的信息不对称性。

<sup>①</sup> 中国行政管理学会课题组：《习近平新时代中国特色社会主义思想行政管理建设思想研究》，《中国行政管理》2018年第6期，第9页。

## （二）厘清行政监察的职能归属

在监察体制改革后，行政监察机关并入监察委员会，这并不意味着行政监察职能完全交由监察委员会行使。笔者认为，行政监察机关的廉政监察职能和执法监察职能可以交由监察委员会行使，但效能监察职能不宜交由监察委员会行使。

第一，行政监察机关的廉政监察职能应交由监察委员会行使。从行政监察转向国家监察，监察体制改革的核心内涵是监察重点转向惩治和预防腐败。<sup>①</sup> 廉政监察职能由监察委员会行使符合监察体制改革的要求，廉政监察与监察委员会的性质及工作内容的一致则为监察委员会行使廉政监察职能提供了条件。<sup>②</sup> 在实践中，既要在不影响行政权正常运行的前提下行使监察权，又要注重保障派驻监察机构和人员行使职权的独立性。

第二，行政监察机关的执法监察职能也可交由监察委员会行使。行政监察机关开展执法监察是建设法治政府和依法行政的要求。行政监察机关执法监察职能的法律依据来自《中华人民共和国行政监察法》第18条第1项的规定：“检查国家行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题。”<sup>③</sup> 监察委员会的职责能够与其相对应的是“对公职人员开展廉政教育，对其依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况进行监督检查”和“对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪进行调查”。<sup>④</sup> 执法监察是行政监察机关对行政执法部门监督检查行政机关各部门执行法律法规情况的监察，是对监督的再监督。执法监察负责监察所有行政机关及其工作人员的行政执法活动，监察范围较广。虽然行政监察机关执法监察职能的监察对象是国家行政机关，而监察委员会的监察对象是公职人员，但是权力和职能总是由相应的公职人员来行使的，通过对权力行使人员的监督在某种程度上可以间接实现对行政机关的监督。因此，执法监察可交由监察委员会来行使。监察委员会要坚持日常监察与专项监察相结合、事前预防监督与事后追惩监督相结合、实体法执行监督和程序法监督相结合，以更好地实现对行政机关执法活动的监察。

① 何增科：《监察体制改革与反腐红利》，《人民论坛》2017年第17期，第106页。

② 江利红：《行政监察职能在监察体制改革中的整合》，《法学》2018年第3期，第87页。

③ 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编：《中华人民共和国法律汇编：1997》，人民出版社1998年版，第150页。

④ 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编：《中华人民共和国法律汇编：2018》上册，人民出版社2019年版，第50页。

第三,行政监察机关的效能监察职能不宜由监察委员会行使。一方面,效能监察与廉政监察的内容不同,开展监察的模式也存在区别。廉政监察是对行政机关及其工作人员是否存在违纪违法行为所进行的监察,以事后监督为主。而效能监察则是对行政机关及其工作人员行政行为的经济性、效率性和效果性开展的整体性监察,是事中监督和事后监督的结合。因此,效能监察作为一种管理活动,是对管理的再管理,具有管理的性质。效能监察的管理性质使其具有内部性,不宜由外部机构即监察委员会行使。另一方面,从监察职责和监察对象来看,行政监察的重要职责是提高政府效能,改善行政管理,推动行政工作优质高效完成。廉政监察主要针对“人”进行监察,而效能监察则既对“人”又对“事”进行监察。监察委员会涉及效能监察的法律规定大体只有“浪费国家资财”,这只是效能监察中的一种情况,而效能监察是对行政行为的经济性、效率性和效果性的多维度考察。因此,监察委员会在职权上并不能对公职人员开展以行政尽职为目的的监察。

### (三) 加强行政效能监察

在效能监察不宜交由监察委员会行使的情况下,需要对其归属问题做进一步探索。首先,从以往实践来看,效能监察应由行政机关行使。但是,行政效能监察机关开展工作,必须坚持职权法定的原则。在国家监察体制改革之前,一些地方政府曾根据《中华人民共和国行政监察法》制定了行政效能监察方面的法规,如河南省监察厅制定的《河南省行政效能监察办法》。随着国家监察体制的确立,《中华人民共和国行政监察法》被废止,由此造成行政效能监察机关开展活动缺乏法律依据的问题。因此,要在原有规定的基础上,依据《中华人民共和国监察法》来制定行政效能监察的相关法律法规,为行政效能监察机关开展工作提供法律依据。其次,效能监察职能由行政机关行使,具体而言,可在政府机构内部设置专门的行政效能监察室来行使该职能。但关于行政效能监察室应该设置在哪个(些)部门内,其职责、人员设置和具体运作程序应如何规定等问题,各地各部门可根据实际情况展开进一步探索。

国家监察体制改革有助于解决行政监督范围过窄、反腐力量分散等问题,实现对行使公权力的公职人员的监察全覆盖。加强行政监督是健全党和国家自我监督体系的重要组成部分,对于探索中国共产党在长期执政条件下如何跳出历史周期律、推进国家治理体系与治理能力现代化和形成更加成熟的中国特色社会主义制度具有重要意义。

(责任编辑:任 玥 温莹莹)