

监察赔偿制度完善路径研究

王惜菀

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年7月3日; 录用日期: 2023年7月17日; 发布日期: 2023年9月13日

摘要

尽管在《监察法》中规定了监察赔偿制度, 并且在《监察法实施条例》中进一步细化了监察补偿制度, 但是对于监察赔偿制度的归责原则、适用范围、适用程序等问题, 仍然没有明确的规定, 需要进一步的细化和完善。因此, 应在对监察赔偿的义务主体、监察赔偿的范围、赔偿标准和方式、监察赔偿程序等方面作出进一步的规定。本文旨在通过对监察赔偿制度的完善, 以进一步构建和完善我国的国家赔偿制度, 从而达到建立监察赔偿制度之初衷。

关键词

监察赔偿, 归责原则, 赔偿程序

An Analysis on the Path of Improving the System of Compensation for Supervision

Xiyou Wang

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jul. 3rd, 2023; accepted: Jul. 17th, 2023; published: Sep. 13th, 2023

Abstract

Although the Supervision Compensation System is provided for in the Supervision Law, and the Supervision Compensation System has been further refined in the Supervision Law Implementation Regulations, there are still no clear provisions on the principle of attribution, the scope of application, and the applicable procedures of the Supervision Compensation System, which need to be further refined and improved. Therefore, further provisions should be made on the obligatory subject of supervision compensation, the scope of supervision compensation, the standard and manner of compensation, and the procedure of supervision compensation. The purpose of this paper is to improve the supervision compensation system, in order to further build and improve

China's national compensation system, so as to achieve the original intention of the establishment of the supervision compensation system.

Keywords

Inspection Compensation, Principles of Attribution, Compensation Procedures

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 监察赔偿制度的基本内涵

我国的监察机关是依法对行使公权力的公职人员进行监督的国家机关，其具有独立的法律地位。但是，监察机关及其工作人员在行使职权的过程中，可能会侵害被调查人合法权益。有鉴于此，《监察法》第 67 条明确规定：“监察机关及其工作人员行使职权，侵犯公民、法人和其他组织的合法权益，造成损害的，应当依法给予国家赔偿”。结合对国家赔偿基本概念的理解，监察赔偿在责任主体、不法行为、损害后果和因果关系等方面与国家赔偿的构成要素相一致[1]。它与现行法律不同的是，国家机关和公职人员违反宪法或其他相关规范，对他人造成人身和物质损害以及对社会公共利益造成损害。因此，监察赔偿是指监察机关及其工作人员在行使监察职权时，侵害了监察对象合法权益或是给监察对象造成损害的，应当给以赔偿。上述分析表明，监察机关是负责赔偿的义务机关，赔偿的范围取决于监察机关行使职权时可能发生的侵权行为及后果。国家监察委员会是一个独立的、新兴的国家监察机关。因此，无论是从其性质定位还是从其作为监察赔偿的义务主体来看，其性质都不应该被归属于为刑事赔偿或行政赔偿，而应当是属于国家赔偿之中的一种全新的赔偿类型。

2. 监察赔偿制度的现实困境

虽然《监察法实施细则》第 280 条和 281 条进一步明确了《监察法》第 67 条关于监察赔偿义务主体、监察赔偿的方式和监察赔偿范围，以使我国的监察赔偿制度有可操作性和可执行性。但是，通过分析上述关于监察赔偿的规定可以看出，仅凭现有的监察赔偿法律规定，远远无法应对复杂多变的监察实践。此外，在现有公开的相关资料中，也并未发现关于监察赔偿的法律文件或案例。因此，完善现行的监察赔偿制度可能仍是一个漫长的过程。

2.1. 监察赔偿的范围模糊且不全面

《监察法实施条例》关于对留置行为规定，会予以赔偿的情况仅限于对其采取留置措施后又撤销案件的情形。但按照《监察法》相关规定，采取留置措施必须有严格的审批程序，对于违反相关程序而采取的留置措施，以及在采取留置措施后对被调查人处置不当而造成被调查人权益受损的情形，都未被明确列入监察赔偿的范畴。此外，《监察法实施条例》只是简要规定了监督赔偿的方式，但没有规定具体的赔偿标准，也没有明确不同类型的侵权行为的赔偿标准应该如何划分。因此，这导致权利受到侵害的被调查人在申请监察赔偿时没有明确的法律规定为依据。

2.2. 特殊情况下监察赔偿义务机关规定不清

《监察法实施条例》规定，只有直接实施违法行为的监察机关才有责任赔偿。如果监察机关只是以

自己的名义进行调查或采取相关的强制措施,对被调查人造成损害,那么,此时确定监察机关行使职权和受害人合法遭受侵害之间具有直接联系就非常容易。在这种情况下,直接行使非法职权的监察机关将承担监察赔偿责任。在特殊情况下,上级直接指挥下级、联合调查等,如何确定承担赔偿责任的监察机关是值得商榷的。根据《监察法》第43条规定,采取留置措施需要经过不同层级的审批核准,从初步审批到最终实施留置措施,留置措施一旦被撤销,其授权机关和具体行使留置措施的监察机关的职责将难以界定。

2.3. 监察赔偿的程序规定不明

健全的监察赔偿程序是权利受到侵害的申请人请求监察赔偿得以成功的先决条件,但目前我国《监察法实施条例》没有规定监督赔偿程序,已制定和实施多年的《国家赔偿法》也并未规定监察赔偿程序[2]。故而,现行法律并未明确规定了启动监察赔偿的程序、时限和处理程序,以及对赔偿决定不服的补救措施。为此,受害人仍然很难寻求有效的补救措施来保护自己的权利。总之,我国现行的监察赔偿立法只有原则性的规定,而对于监察赔偿的归责原则、赔偿范围、义务主体、赔偿方式和程序等几项具体内容缺乏明确规定,也没有将监督性赔偿立法与国家赔偿法联系起来的具体路径和法律模式。因此,必须寻找一条切实可行的具体途径,以期实行对我国监察赔偿制度进行完善与创新。

3. 监察赔偿的完善路径

3.1. 明确监察赔偿归责原则

在构建和完善我国监察赔偿制度的过程中,应采取适合于传统国家赔偿制度的归责原则。从目前《国家赔偿法》中的归责原则来看,在适用时,应当将监察机关行使的职权行为分属于不同的类别。监察赔偿归责原则的确立是构建监察赔偿制度的重要环节,且对于完善监察赔偿制度,提高监察赔偿的救济效率的效率具有重大意义。鉴于此,笔者认为应尽早对《国家赔偿法》进行修订,并专章设立“监察赔偿”一章,以此来构建和完善监察赔偿制度[3]。在归责原则的立法形式上,可以参考我国现行《国家赔偿法》的相关规定,对侵犯财产权利与侵犯人身权利采取不同的监察措施。具体表现为:监察机关及其工作人员行使行政行为时有以下侵犯人身权情形之一的,受害人有权请求赔偿:1)非法拘禁或采取其他手段非法剥夺公民人身自由的;2)违法使用警械、武器造成公民身体造成伤害或者死亡的;3)实施殴打、虐待行为致人重伤或者死亡的。其中,如对被留置人采取的监察行为,既不构成行政责任,也不构成刑事责任,应当适用结果归责原则;对尚未受到刑事处罚而需要进行行政处罚的,仍然采用违法归责原则。如监察机关及其工作人员在行使职权过程中,错误的执行追缴、没收或责令退赔措施等职务行为时,这里的“错误”应采用结果归责原则。总之,通过对监察赔偿归责原则的厘清,可以使监察赔偿制度逐渐达到立法层面和监察赔偿实践层面的协调和统一[4]。这不仅有利于完善公民的权利救济体系,还有利于对监察权进行监督和制约。

3.2. 明晰监察赔偿的范围

监察赔偿的范围,主要包括三方面的内容:侵犯人身自由权、侵犯生命健康权及不作为行为。就留置而言,其侵害人身自由的情形可分为四种情况,分别是留置的程序错误(包括采取留置措施后未履行相应的备案审批手续及留置的对象错误)、采取留置后监察机关决定撤销案件、法院审理后做出无罪判决以及检察机关做出不起诉决定(包括存疑不起诉和法定不起诉)。只要满足这四种情况中的任何一种,国家就应当进行赔偿[5]。同样,在采取留置措施过程中侵犯生命健康权的情形也可分为三种,分别是未及时为被留置人员提供医疗服务、在留置期间实施殴打和刑讯逼供等行为造成被留置人受伤或者死亡、被留置

人由于身体遭受严重伤害进而导致精神损害等情况。同样，只要符合这三种情况中的任意一种，国家就应当进行赔偿。不作为行为，是指监察机关在行使监察职责时不履行、拖延履行，损害涉案人员合法权益的(主要包括留置期限届满不予解除和未严格遵守留置的期限规定两种情况)，国家也要承担赔偿责任。

3.3. 确定监察赔偿请求人和赔偿义务机关

权利遭受侵害后，确定谁有权获得监察赔偿与确定刑事和行政损害赔偿类似，任何因监察行为而使权利遭受损失的人都有权要求监察赔偿。主要区别在于，大多数监察赔偿的赔偿请求人为具有公权力色彩的公民、法人和其他组织，只有一小部分的赔偿请求人具有私权利性质。1) 监察赔偿的义务机关，是指因公职人员违法行使职权行为造成损害而实际承担国家赔付义务的适格机关。该赔偿义务机关参与赔偿程序的全过程，并积极解决赔偿案件。监察赔偿义务机关是直接参与国家赔偿实际履行赔偿义务的监察机关。结合我国具体国情，一般来说，监察赔偿按照“谁侵害谁赔偿”的原则来确定赔偿义务机关。1) 由上级核准而由下级实施的监察行为，具体实施监察行为的监察机关是监察赔偿的义务主体。依据《监察法》有关规定，监察机关实施留置行为时须经上级领导核准，并经有关监察机关核准备案。若此种经核准备案的留置行为对公民合法权益造成侵害，其赔偿义务主体是否为上一级核准机关或者执行留置行为的下级机关？如果监察机关采取了留置行为，那么其实施的留置行为是否侵犯了被调查单位的权利呢？在笔者看来，对于留置行为的具体实施，赔偿义务机关应当是负责监察的机构。因此，在立法中确立监察部门作为实施留置行为的行政执法监督机构是十分必要的。留置行为的决定并非由上级机关批准或备案所决定，而是由具体实施的机关作出。虽然向上一级备案或者申请批准会受到程序上的限制，但是在实际操作中，备案或者申请批准行为对于留置决定的审查却只是一种形式审查。行政复议机关对行政复议案件中的行政复议案件应当追究行政复议机关的责任。除此之外，将下级监察机关作为赔偿义务主体，还能加强受害人和赔偿义务主体之间的紧密联系，进一步有助于赔偿请求人调查取证、提出赔偿申请，并最终实现监察赔偿。2) 以诉讼作为程序界点确定监察赔偿的义务主体。在监察机关对有职务犯罪嫌疑的案件向检察院提起诉讼前，承担监察赔偿责任的义务主体是监察机关；检察院提起诉讼后承担监察赔偿责任的义务主体为监察机关和检察机关。在刑事赔偿的情况下，采用后置原则来确定赔偿义务的主体。虽然监察机关将涉嫌职务犯罪的监察对象移送起诉的程序与刑事诉讼的形式大体相似，但监察赔偿的程序原则上与刑事赔偿的程序不一样。从刑事诉讼程序上来看，负有侦查职能的公安机关和负有公诉职能的检察机关同属我国司法机关，它们在拥有相同的司法权内涵。同时，由于监察机构的特殊性以及监察权的复杂性，二者之间存在着权利内涵上的差异，故仅以后置原则来界定监察赔偿责任的主体，显然是不合理的。所以，以诉讼为程序界点的检察院，如果在进行诉讼之前，要履行对案件的审查义务，以避免诉讼对被监察对象的进一步侵害，那么在这种情况下，监察机关应该是负有监察赔偿义务的主体。而等到检察院提起诉讼后，此时监察机关与检察院均是赔偿机关，这样能够在全面维护监察对象权益受到损害时得到救济之权，同时还能促使检察院对监察机关转交的职权犯罪案件提起公诉前审查[6]。

3.4. 完善监察赔偿的程序机制

监察赔偿程序，即权利受到侵害的监察赔偿请求人在请求监察赔偿时应遵循的顺序步骤、时限及流程。对监察赔偿程序进行重构不仅有利于促进监察赔偿程序更具有可执行性，同时也使监察赔偿和国家赔偿制度的衔接更加顺畅。此举既能保证监察赔偿程序的合理性，又能降低监察赔偿与现有国家赔偿体系的衔接难度。就目前的国家赔偿程序而言，要完善我国的监察赔偿制度，就必须建立监察赔偿的非诉程序、诉讼程序和监察赔偿的监督程序。1) 完善监察赔偿的非诉程序。首先，关于监察赔偿的先行处理程序。《国家赔偿法》第22条第2款规定启动刑事赔偿程序须由赔偿请求人先向赔偿义务机关提出赔偿

申请,这就是国家赔偿的先行处理程序¹。所以,监察赔偿的先行处理程序,指的是权利受到侵害的监察赔偿请求人先向负有赔偿义务的监察机关提出监察赔偿申请。监察机关受理其监察赔偿申请,并就赔偿内容进行处理的程序。先行处理程序具有一定的合理性,它能够减少赔偿申请人维权成本,起到定纷止争的作用,有利于赔偿申请人尽早实现赔偿请求。在监察赔偿先行处理程序中,监察机关也应当履行应尽的听取意见义务。其次,关于监察赔偿的复议程序。复议程序,是监察赔偿制度在吸收各国现行赔偿制度关于刑事赔偿与行政赔偿规定的基础上,所设想的一种制度。实践中考虑到监察机关在法律地位和性质上有别于其他机关,以诉讼方式提起监察赔偿尚存在一些难点,因此建构监察赔偿复议程序具有极其重要的意义。复议程序有利于被侵害人实现权利救济,并且相较于诉讼方式而言更具有可行性。2)完善监察赔偿的诉讼程序。为使被调查对象的权利得到多元化的救济,应当在两个层面上分别建立非诉监察赔偿程序和诉讼监察赔偿程序。监察权作为一种新型的综合型国家权力,其职权行使方式也呈现出多元化的特征。如监察机关的职权与行政行为类似,并且这种行为是可以被提起诉讼的,那么可以使用行政诉讼的相关规定来进行权利救济。比如,监察机关适用行政调查、行政拘留等监察调查措施或处置措施时,如果这些监察措施也是可诉的,且被调查人选择通过监察赔偿诉讼程序寻求监察赔偿的,可以适用行政诉讼程序的有关规定进行权利救济。从属性定位上来看,监察机关并不属于行政机关。但是,当监察机关和监察机关工作人员采取查封,扣押的侦查措施时,当这种措施有行政法律后果的时候,监察机关作出的上述行为就具备了广义的行政行为的特点,如果被调查人选择诉讼程序,可以将其纳入行政诉讼轨道范围。所以,当监察机关的侦查权、处置权存在不合法的情况下,该不合法的职权行为带有行政行为的性质,而被调查人向法院提起诉讼,则应以《行政诉讼法》的有关规定为准。3)完善监察赔偿的监督程序。国家赔偿监督程序是权利救济的一种途径,可以作为建立我国监察赔偿制度的借鉴。要完善我国的监察赔偿制度,就必须要强化司法机关在监察赔偿制度中的监督作用。以《最高法关于国家监督赔偿程序的相关规定》的第14条、第15条之规定为据,其包含了两大司法机关对监察赔偿义务机关的监督,具体指的是检察院和法院对监察机关赔偿决定进行监督,这是检察院的职责所在。因此,有必要进行多角度、多层次的监督制度程序设计为监察赔偿制度的完善保驾护航[7]。

4. 结语

无救济则无权利,而监察赔偿是监察权行使过程中对被调查者权利的一项重要救济手段,直接影响着被调查人的合法权利能否得到切实保障。尽管在《监察法》中明确了监察赔偿制度,并且在《监察法实施条例》中进一步细化了监察赔偿制度,但是对于监察赔偿制度的归责原则、适用范围、适用程序等问题,仍然没有明确的规定,需要进一步的细化和完善。特别是在《国家赔偿法》中对行政、刑事两种赔偿的规定上,有必要进行协调。因此,应在对监察赔偿的义务主体、监察赔偿的范围、赔偿标准和方式、监察赔偿程序等方面作出进一步的规定。本文旨在通过对监察赔偿制度的完善,促进其与国家赔偿制度的整合,以进一步构建和完善我国的国家赔偿制度,从而达到建立监察赔偿制度之初衷。

参考文献

- [1] 王飞跃. 监察留置适用中的程序问题[J]. 法学杂志, 2018(5): 37.
- [2] 陈春龙. 中国国家赔偿论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015: 213-215.
- [3] 张红. 监察赔偿论要[J]. 行政法学研究, 2018(6): 67-77.
- [4] 何永军, 李润萍. 监察国家赔偿的立法理据和制度设计[J]. 地方立法研究, 2020(1): 56-68.

¹ 参见《国家赔偿法》第22条第2款:“赔偿请求人要求赔偿,应当先向赔偿义务机关提出。”

-
- [5] 秦前红, 石泽华. 监察法规的性质、地位及其法治化[J]. 法学论坛, 2020(6): 88-100.
- [6] 巢永乐. 论监察机关国家赔偿责任的承担: 以《监察法》第 67 条为视角[J]. 贵州省党校学报, 2020(6): 80-85.
- [7] 魏文松. 张力与弥合: 监察法与国家赔偿制度的衔接问题[J]. 河南社会科学, 2019(10): 32-38.