

# 试论监察赔偿体系之构建

伊士国, 冀钊

(河北大学 国家治理法治化研究中心, 河北 保定 071002)

**[摘要]**目前《监察法》与《监察法实施条例》只是初步规定了监察赔偿问题,并未建立起完善的监察赔偿体系。为此,应在明确监察赔偿性质的基础上,借鉴行政赔偿与刑事赔偿的相关规定,通过修改《国家赔偿法》的途径,专章规定监察赔偿,以期构建完善的监察赔偿体系,实现监察赔偿工作的制度化、规范化、程序化。

**[关键词]**监察赔偿;体系;国家赔偿;监察权

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2023.02.010

**[中图分类号]** D922.1

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1673-9477(2023)02-0068-07

国家监察体制改革是我国重大的政治体制改革,其核心目标在于通过政权体制的重新构造,构建一套“不敢腐、不能腐、不想腐”的权力运行机制。由于国家监察体制改革在我国史无前例,在国外也无类似创举,因而,国家监察体制改革面临的一系列实践问题都无现成的答案可以回应,需要我们不断地进行理论探索与理论创新。基于此,国内学者围绕国家监察体制改革问题展开了理论研究,取得很大的进展。例如,马怀德<sup>[1]</sup>阐述了国家监察体制改革的重要意义与主要任务,并对制定《国家监察法》的必要性进行了论证。秦前红<sup>[2]</sup>则从宪法设计的角度出发对监察机关的性质、地位以及国家监察体制改革的一系列问题提出了见解。陈光中<sup>[3]</sup>对职务犯罪的监察调查问题,以及监察权与司法权的衔接问题等提出了见解。随着2018年《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)和2021年《中华人民共和国监察法实施条例》(以下简称《监察法实施条例》)的颁布,国家监察体制改革的许多实践问题与理论之争都得到了解答,如《监察法》和《监察法实施条例》对监察机关的性质和地位、监察权行使的程序以及法律责任的承担等方面都进行了规定。但是对于监察赔偿问题,《监察法》第67条只是作了概括性规定,《监察法实施条例》第280条和第281条虽然对其进行了细化,但对许多重要问题如监察赔偿归责原则、监察赔偿程序等仍然未作规定,且目前《中华人民共和国国家赔偿法》(以下简称《国家赔偿法》)尚未将监察赔偿纳入其中,未对其作出明确规定,这就导致我们尚未建立完善的监察赔偿体系,影响了

监察赔偿工作的开展。此外,监察赔偿体系是国家监察体制的重要组成部分,监察赔偿体系是否完善直接关系到国家监察体制改革的成败。加上“是否存在切实有效的救济途径,是衡量公民基本权利实现状况的重要标准”<sup>[4]</sup>。因此,我们有必要对监察赔偿问题进行系统研究,弄清监察赔偿的基本理论问题,并提出构建监察赔偿体系的建议,以实现监察赔偿工作的制度化、规范化、程序化,为监察赔偿工作的开展提供明确的规范依据和制度保障。

## 一、监察赔偿的性质

由于监察赔偿的性质解决的是“监察赔偿是什么”的问题,因而监察赔偿的性质决定着整个监察赔偿体系的性质,并直接影响着监察赔偿体系的构建。但到目前为止,《监察法》和《监察法实施条例》均未对监察赔偿的性质作出明确规定,亟待我们从理论上予以分析界定。根据《国家赔偿法》第2条规定的国家赔偿义务机关及国家赔偿适用情形,只要是国家机关及其工作人员行使职权,有《国家赔偿法》规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形,造成损害的,国家机关就应承担国家赔偿责任。那么,监察委员会作为我国新型的国家机关,具有明确的宪制地位和权限,监察委员会和工作人员行使职权时,有侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形,造成损害的,理应承担国家赔偿责任。这就意味着监察赔偿应该是一种国家赔偿。这一点在《监察法》第67条已得到了明证。但是,《国家赔偿法》只规定了行政赔偿和刑事赔偿两种类型的国家赔偿,那么,

**[投稿日期]** 2023-05-09

**[基金项目]** 国家社科基金重点项目(编号:16AKS010)

**[作者简介]** 伊士国(1982-),男,河北永年人,博士,研究员,研究方向:宪法学。

监察赔偿是否属于行政赔偿或刑事赔偿的范畴?抑或一种独立类型的国家赔偿?对此,下面我们将具体分析。

### (一) 监察赔偿不能纳入到行政赔偿范畴内

这里我们先对监察赔偿能否纳入到行政赔偿范畴进行分析。《国家赔偿法》第3条至第16条对于行政赔偿的相关事项进行了明确规定,包括行政赔偿的范围、赔偿请求人、赔偿义务机关和程序等。通过阅读相关条文,我们可以发现行政赔偿的义务机关为行政机关(包括法律、法规授权的组织)。行政赔偿的范围仅限于行政机关及其工作人员在行使行政职权时有侵犯公民、法人和其他组织人身权和财产权的情形且造成损害的。因而监察委员会是否属于行政机关或法律、法规授权组织至关重要,监察委员会行使的监察权是否属于行政职权至关重要,直接决定着监察赔偿能否纳入行政赔偿范畴。那么,监察委员会是否属于行政机关或法律、法规授权组织呢?根据我国现行宪法相关规定,监察委员会是具有独立宪制地位和权限的国家机关,不是法律、法规授权组织,且2018年全国人大修宪时在第三章《国家机构》中增设一节“监察委员会”,该节对监察委员会的地位、职权等专门作出规定,并没有将监察委员会归纳到行政机关部门进行规定。因而监察委员会不是行政机关,是一种新型的国家机关即监察机关,其与行政机关是一种并列关系或平行关系,而不是一种包含与被包含关系,且其与行政机关一样,都是“一府一委两院”政权体制的重要组成部分。这就意味着监察委员会不是行政赔偿的义务机关。同理,由于监察委员会不是行政机关,其行使的监察权自然不是行政职权,其和工作人员行使监察权,侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的,自然不能纳入行政赔偿范畴。若强制性地为监察赔偿纳入到行政赔偿范畴中,也不符合2018年宪法的修改思路。此外,《监察法实施条例》第280条对监察赔偿的适用情形作出了规定,其虽与行政赔偿的适用情形具有一定的相似性,但也具有较大差异,决定了不能也不宜将监察赔偿纳入到行政赔偿范畴中。否则,如果强行将监察赔偿纳入到行政赔偿范畴中,《监察法实施条例》的相关规定便会成为一纸空文。

### (二) 监察赔偿不能纳入到刑事赔偿范畴内

监察赔偿无法纳入到行政赔偿范畴中来,那么监察赔偿能否纳入到刑事赔偿的范畴中呢?之所以提出这样的问题,是因为职务犯罪的调查与普通刑事案件的侦查都具有追究犯罪的法律效果<sup>[5]</sup>。对涉

嫌职务犯罪的,监察委员会应将调查结果移送人民检察院依法审查、提起公诉,这就涉及了《监察法》与《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)的衔接问题<sup>[6]</sup>。而且《监察法》与《刑事诉讼法》的有些规定存在着一些相似之处。例如,《监察法》有关职务犯罪调查的原则、证据规则、调查程序等与《刑事诉讼法》的相关规定具有内在一致性。<sup>[7]</sup>尽管如此,但笔者认为,这并不意味着监察赔偿能够纳入到刑事赔偿的范畴中来。具体言之:首先,从赔偿范围来看,《监察法实施条例》第280条对监察赔偿的范围作出了明确规定,这与《国家赔偿法》第17、18条规定的刑事赔偿范围明显不一致,这就意味着无法将监察赔偿纳入刑事赔偿范畴。否则,将造成《监察法实施条例》与《国家赔偿法》的严重冲突。其次,从赔偿义务机关来看,《监察法实施条例》第281条规定的监察赔偿义务机关是监察委员会,而《国家赔偿法》第21条规定的刑事赔偿义务机关是行使侦查、检察、审判职权的机关以及看守所、监狱管理机关,即公安机关、检察机关、审判机关以及看守所、监狱管理机关。而查阅《监察法》和《监察法实施条例》相关条文可以发现,监察委员会主要行使监督、调查、处置3项职权,还可以采取留置、鉴定、调取等12种调查措施。这些表明监察委员会并不能行使侦查、检察、审判职权,因其不是行使侦查、检察、审判职权的机关,更不是看守所、监狱管理机关。在此需要说明的是,监察委员会调查的是职务犯罪,不同于公安机关侦查的普通刑事犯罪,监察委员会行使的调查权不是刑事侦查权,不能简单等同于司法机关的强制措施。所以,监察委员会不符合刑事赔偿义务机关的要求,属于主体不合格,不是刑事赔偿义务机关。这也意味着由于赔偿义务机关不合格,也不能将监察赔偿纳入刑事赔偿范畴中。此外,从刑事赔偿实践中的现状来说,监察赔偿也不宜纳入到刑事赔偿中,据统计,2010年后刑事赔偿案件的数量逐渐增加,但案件赔偿率却呈现出下降趋势。<sup>[4]</sup>如果将监察赔偿纳入到刑事赔偿的范畴中,监察赔偿是否能够得以运行有效,也将是一个问题。

### (三) 监察赔偿是一种独立类型的国家赔偿

如前所述,监察赔偿属于国家赔偿无可置疑,且监察赔偿不属于行政赔偿和刑事赔偿范畴,其应是一种独立类型的国家赔偿,与行政赔偿和刑事赔偿属于并列关系或平行关系。理由主要在于:首先,监察委员会是一种独立属性的国家机关。伴随着国家

监察体制改革,监察委员会“横空出世”,成为一种新型国家机关。但是,由于监察委员会整合了行政监察部门、预防腐败局及检察院反贪、反渎、预防职务犯罪等部门,且与党的纪检部门合署办公,因而对于监察委员会的性质便难以界定,用传统的“立法机关、行政机关、司法机关”划分法去界定,便可以发现监察委员会既不属于立法机关,也不属于行政机关,还不属于司法机关。因而理论与实务界普遍认为监察委员会是一种新型的国家机关,应具有独特属性,最具代表性的观点是“政治机关说”,即认为监察委员会的性质属于政治机关。<sup>[8]</sup>对此,笔者认为,政治机关只是监察委员会的政治属性,并不是监察委员会的独特属性,因为我国所有的国家机关都要坚持党的全面领导,讲政治是我国所有国家机关的首要要求,因此,可以说,我国所有的国家机关都是政治机关。正如习近平总书记在中央人大工作会议上指出:“各级人大及其常委会要‘成为自觉坚持中国共产党领导的政治机关……’”<sup>[9]</sup>。那么,监察委员会的独特属性为何呢?笔者认为,将监察委员会性质界定为监察机关为宜,一是监察委员会属于中外未有之新型国家机关,既整合了属于行政机关的行政监察部门、预防腐败局,又整合了属于司法机关的检察院反贪、反渎、预防职务犯罪等部门,且与党的纪检部门合署办公、高度融合,因而监察委员会属于一种复合型机关,如果对其独特性,将其定性为一种新型国家机关即监察机关较为适宜,使其作为我国的第五种国家机关;二是将监察委员会性质界定为监察机关,也符合我国现行宪法的原意和宪法定性,如我国现行宪法第123条明确规定:“中华人民共和国各级监察委员会是国家的监察机关。”其次,监察权是一种独立属性的国家权力。如上所述,由于监察委员会整合了行政监察部门、预防腐败局及检察院反贪、反渎、预防职务犯罪等部门,是一种复合机关,因而监察委员会行使的监察权也兼具行政权、司法权等属性,是一种复合型国家权力,既不属于立法权,也不属于行政权,还不属于司法权,只能独立定性,将其作为我国的一种新型国家权力即监察权<sup>[10]</sup>,成为与立法权、行政权、审判权、检察权并列的第五种国家权力。综上所述,由监察委员会和监察权的独立属性所决定,监察赔偿只能是一种独立类型的国家赔偿,不同于行政赔偿和刑事赔偿。

## 二、监察赔偿体系构建之建议

对于监察赔偿的重要性,学界达成了普遍共识。但对于如何构建监察赔偿体系,学界则是众说纷纭,

主要有以下三种观点:一是构建独立的监察赔偿体系,即通过专门的立法活动制定监察赔偿法,构建监察赔偿体系,使其独立于《监察法》之外。二是在《监察法》中增加一个章节,将监察赔偿的内容单独成章,即在《监察法》中构建监察赔偿体系。三是对《国家赔偿法》进行修改,在原有法律文本的基础上增加监察赔偿内容,专章规定监察赔偿,即通过完善现有的国家赔偿体系构建监察赔偿体系。<sup>[11]</sup>应该说,上述三种观点各有利弊,但综合起来,笔者认为,第三种观点更为合理,也具有更强的可操作性。不仅有利于完善我国的国家赔偿体系,而且有利于实现监察赔偿与行政赔偿、刑事赔偿的衔接与协调,还有利于降低立法成本。正如王春业<sup>[12]</sup>指出:“监察权的性质、监察权所致损害的情形以及监察赔偿的程序不同于其他权力损害,所以适宜专门构建单独的监察赔偿体系。恰恰监察赔偿与行政赔偿、刑事赔偿有许多相似之处可以同时适用,可以通过修改《国家赔偿法》来实现三大赔偿制度操作的一致性和有机衔接。”下面对监察赔偿体系的构建,提出如下建议:

### (一) 监察赔偿义务机关

根据国家赔偿的一般原理,监察赔偿的义务机关应为监察委员会,但基于我国监察委员会组织层级和权力运行的复杂性,监察赔偿义务机关的具体确定也有一定的难度,需要较为明确的标准来认定。参考《国家赔偿法》的有关规定,监察赔偿义务机关应当具有独立机关法人资格,因此,监察委员会内设机构不能成为监察赔偿义务机关。当监察委员会及其工作人员行使职权侵害公民、法人及其他组织的合法权益造成损害时,由侵权机关根据具体的责任分配方式承担赔偿责任。<sup>[13]</sup>同时考虑到监察委员会的特殊性质,监察赔偿义务机关的确定大致可分为以下几种情形:

第一,由于党的纪检机关和监察委员会合署办公,“两块牌子、一套人马”,此时应如何确定监察赔偿义务机关?对此,笔者认为,可以调查对象为标准来确定监察赔偿义务机关。由于党的纪检机关调查的对象是中共党员,而监察委员会的调查对象则是公职人员,因此,监察赔偿只能在监察委员会及其工作人员行使监察权调查公职人员过程中发生,而在党的纪检机关对党员进行纪律审查过程中不涉及监察赔偿问题。但是实践中也存在一种特殊情况,即监察对象具有中共党员和公职人员双重身份,此时若对其进行调查,党内调查和监察调查会处于一体

运行的状态,针对这种情况,我们就需要结合案件具体所处阶段来判断赔偿义务机关的归属。若调查人员以监察委员会名义,对双重身份公职人员进行调查,在此阶段发生的侵权赔偿责任归于监察委员会;若调查人员以党的纪检机关名义,对双重身份中共党员进行调查,在此阶段发生的侵权赔偿则由党的纪检部门负责,不涉及监察赔偿问题。

第二,当监察委员会派驻或者派出监察机构、监察专员(以下简称派驻机构)和监察系统内部借调人员造成侵权损害时,此时应如何确定监察赔偿义务机关?对此,笔者认为,尽管派驻机构来自于派出监察委员会的授权,其形式上独立于派出监察委员会,但其实质上对派出监察委员会负责,在组织、业务与管理上由派出监察委员会进行监管,而且通过《监察法》可以发现派驻机构没有自己的财政预算,其财务由派出监察委员会资助,所以派驻机构行使职权导致的侵权赔偿责任应当由其派出监察委员会承担较为适宜。<sup>[14]</sup>其次,对于监察系统内部借调人员的侵权赔偿,如果抽调或者挂职人员属于本监察委员会内部,那其所实施的侵权行为赔偿责任当然由本监察委员会承担。如果抽调或者挂职人员来自其他系统或者区域呢?在此可以参考《国家赔偿法》中行政赔偿的有关规定,如果其以监察委员会名义行使职权造成侵权损失时,此时监察委员会就应承担赔偿责任;如果其以自己本职工作机关名义行使职权造成侵权损失时,其本职工作机关就应承担赔偿责任。

第三,当有上一级监察委员会批准行为时,此时监察赔偿义务机关如何确定?对此,笔者认为,应具体情况具体分析,可以分为以下三种情况:第一种情况,当下级监察委员会对某些事项没有决定权,只能报请有决定权的上级监察委员会作出决定时,如《监察法》第29条、第30条中关于通缉和限制被调查人出境的措施,此时由于下级监察委员会并没有权力决定该事项,只能报请有权力决定的上级监察委员会制作相关法律文书后交同级公安部门执行,这时由作出决定的上级监察委员会承担赔偿责任更为适宜。第二种情况,当下级监察委员会申请上级监察委员会批准并不具有终局效力的事项时,如监察委员会提出认罪认罚、自首和立功表现的处理建议等。此时由于上级监察委员会审批并不具有终局效力,后续由司法机关作出具有终局效力的决定,监察委员会的建议并没有产生实质影响,所以并不需要由监察委员会承担赔偿责任。第三种情况,当下级监察委员会先以自己的名义作出决定,再报请上级监

察委员会批准后执行时。在这种情况下,下级监察委员会基于程序要求向上级监察委员会申请批准,而后的监察文书由下级监察委员会制作并宣告执行,监察文书并不会出现上级监察委员会的名义,这属于监察委员会的内部行为,赔偿责任应由下级监察委员会承担。

## (二) 监察赔偿的归责原则

国家赔偿中的归责原则是整个国家赔偿立法的基石,采用哪种原则将会直接影响国家赔偿范围、赔偿程序等问题<sup>[15]</sup>。因此,确定监察赔偿的归责原则对于监察赔偿体系的设计与运行具有十分重要的意义。2010年《国家赔偿法》修订以后,国家赔偿以单一的违法归责原则转变为以违法归责原则为主、兼采结果归责原则的多元归责原则体系。<sup>[4]</sup>笔者认为,监察赔偿的归责原则应同《国家赔偿法》的归责原则一致,通过以违法归责原则为主、兼采结果归责原则的多元归责原则体系来保障赔偿请求人的合法权益。

根据违法归责原则,只有监察委员会及其工作人员违反规定行使职权造成损害的,监察委员会方承担赔偿责任。通过《监察法实施条例》第280条可以发现,其中第2款、第3款和第4款皆属于违法行使职权的情形,此时可以适用违法归责原则界定赔偿责任并进行赔偿。同时,《监察法》中关于违法归责原则适用的情形与行政机关实施的侵犯相对人合法权益的行为有一定的类似之处,因此监察赔偿可以参照行政赔偿所适用的违法归责原则<sup>[16]</sup>。

但需要注意的是,监察赔偿仅适用违法归责原则是不够的,因为这会缩小应有的赔偿范围,导致赔偿请求人的合法权益得不到救济。例如,在行政赔偿实践中,由于没有引入结果归责原则,导致公有公共设施致害与事实行为致害等情形不属于行政赔偿的范围。而在刑事赔偿中,由于引入了结果归责原则,即使司法机关没有违法,只要其造成了当事人合法权益损害,且符合《国家赔偿法》第17条、第18条情形的,当事人就有权请求刑事赔偿。“应当说,这是我国法治进步的客观体现。因为刑事司法机关在刑事侦查、起诉、审判和执行过程中,所采取的强制措施可能在当时符合法律的规定,并不存在违法或主观的过错,但是随着刑事诉讼程序推进,司法机关无法证明犯罪嫌疑人或者被告人有罪,从而终止追究刑事责任,或者法院作出无罪判决的情况下,应当认可当事人的赔偿请求。”<sup>[4]</sup>所以,在刑事赔偿中,采取单一的违法归责原则并不能使当事人的合法权益

得到救济。对于监察赔偿来说,也必须兼采结果归责原则。因为上述情形在监察委员会行使职权的过程中也是不可避免的,例如,监察委员会严格执行审批程序对被调查人进行留置后,发现其并不存在违法犯罪行为,应当撤销对被调查人的留置措施。此时若适用违法归责原则,并不能使被调查人的合法权益得到救济,因为监察委员会及其工作人员是在符合法律规定的前提下采取留置措施的,并不需要承担违法责任。而若采用结果归责原则,就可以对被调查人的合法权益进行救济,被调查人就可以申请监察赔偿。综上所述,基于监察委员会本身的特殊性,仅适用违法归责原则并不能保证在所有情况下被调查人的合法权益都能得到有效救济,所以,监察赔偿应以违法归责原则为主、兼采结果归责原则。

### (三) 监察赔偿的范围

尽管《监察法实施条例》第280条已经对监察赔偿的适用情形进行了规定,但这些规定仍较为抽象,不便于实际中的运用。对此,我们可以参考《国家赔偿法》的相关规定,采取概括式列举加兜底条款的方式,从侵犯人身权与财产权两个方面对监察赔偿的范围进行细化,具体言之:

#### 1. 侵犯人身权的情形

监察委员会及其工作人员在行使职权时有下列侵犯人身权情形之一的,受害人有取得赔偿的权利:

第一,如果监察委员会决定撤销已经对被调查人采取留置措施的案件,被调查人可以申请监察赔偿。因为对被调查人采取留置措施的条件较为严格,其中就包括监察委员会领导人员集体研究决定、向上级监察委员会申请批准和备案等程序,若此时撤销案件,则说明监察委员会之前的工作出现重大失误,尽管在后续的调查中也可能会有新的线索出现,但是监察委员会的工作失误已经对被调查人的人身权益造成了严重损害,且不可复原。此时被调查人就有权申请监察赔偿。

第二,监察委员会及其工作人员违法行使职权,造成相关人员人身受到损害的,受害人有权申请监察赔偿。受害人遭受人身伤害可能发生在留置的过程中,也可能发生在一般的调查过程中。例如,被调查人遭受刑讯逼供、侮辱打骂、体罚或者变相体罚,此时被调查人迫于压力容易提供虚假口供,造成错案;监察委员会及其工作人员未按照《监察法》第44条第2款的规定,对患有严重疾病的人、怀孕或哺乳期的妇女提供医疗服务,导致其死亡或者流产等的情况中,当事人的生命权与健康权等人身权益受到

了严重的损害,因此,受害人可以就以上事项申请监察赔偿。

第三,监察委员会及其工作人员违反规定限制他人人身自由的,受害人有权申请监察赔偿。根据《监察法》相关规定,无论是留置被调查人,还是限制他人出境,都需要严格的审批程序。因此,监察委员会及其工作人员违反规定限制他人人身自由主要包括以下情况:一是监察委员会及其工作人员未经省级以上监察委员会批准,对被调查人采取限制出境的措施。<sup>①</sup>此时因未经批准,被调查人的人身自由受到了一定的约束,其当然可以申请监察赔偿;二是监察委员会及其工作人员未履行审批手续而采取留置措施。留置作为监察委员会调查权中的一项重要措施,其对被调查人的基本权利影响极大,若未经审批就采取留置措施,将会对被调查人的人身自由产生严重约束,此时被调查人就有权申请监察赔偿;三是监察委员会及其工作人员未遵守留置的执行规定。《监察法》对如何执行留置进行了严格规定,无论是违法延长留置时间还是留置期限届满不予解除,都将对被留置人的人身自由造成损害,所以也应当纳入监察赔偿的范围;四是监察委员会及其工作人员留置对象错误,即本应当对甲采取留置措施,但是却错误的留置了乙,对乙人身自由造成了损害,乙作为受害人便有权申请监察赔偿。

最后,需要说明的是,我们不能忽略监察委员会及其工作人员侵犯被调查人人身权所造成的精神损害问题。因为“对公民人格权遭受国家侵权行为的侵害进行赔偿是法治国家的应有之义。”<sup>[17]</sup>《国家赔偿法》第35条规定了精神损害赔偿制度,因此,监察委员会及其工作人员行使职权过程中造成他人精神损害的,应适用《国家赔偿法》第35条的规定。<sup>②</sup>

#### 2. 侵犯财产权的情形

《国家赔偿法》规定的侵犯财产权情形仅限于侵犯私有财产情形,因此,监察赔偿中适用的侵犯财产权情形也仅限于侵犯私有财产情形。《监察法实施条例》第280条第2款对监察委员会及其工作人员

<sup>①</sup>《中华人民共和国监察法》第30条:“监察机关为防止被调查人及相关人员逃匿境外,经省级以上监察机关批准,可以对被调查人员及相关人员采取限制出境措施,由公安机关依法执行。对于不需要继续采取限制出境措施的,应当及时解除。”

<sup>②</sup>《中华人民共和国国家赔偿法》第30条:“有本法第3条或者第17条规定情形之一,致人损害的,应当在侵权行为影响的范围内,为受害人消除影响,恢复名誉,赔礼道歉;造成严重后果的,应当支付相应的精神损害抚慰金。”

在行使职权时侵犯财产权情形进行了明确规定。具体言之:第一种侵犯财产权情形是违法没收、追缴财物造成损害的。其中“没收”是指将违法取得的财物上缴国库。而“追缴”则指追回违法取得的财物并退还给原有人。如果监察委员会及其工作人员违法没收、追缴财物,给当事人造成损害的,受害人就可以申请监察赔偿;第二种侵犯财产权情形是违法查封、扣押、冻结财物造成损害的。第二种侵犯财产权情形发生在监察委员会及其工作人员违法实施查封、扣押、冻结财物的过程中,包括对查封、扣押、冻结的财物未尽到保管义务,应当解除查封、扣押、冻结措施而不解除,违反规定处置查封、扣押、冻结的财物等情形。此时若给当事人造成损害的,受害人就可以申请监察赔偿。综上所述,在以上两种情形中,都是由于监察委员会及其工作人员违法行使职权侵犯当事人财产权的,受害人有权依据违法归责原则来申请监察赔偿。

#### (四) 监察赔偿的程序

监察赔偿的程序解决的是监察赔偿的程序正义问题,重要性自不待言。但《监察法》和《监察法实施条例》对于这一重要问题并未作出规定。从国家赔偿的实践来看,很多案件就是由于程序公正性的不足,而未能进入国家赔偿的救济渠道中来。<sup>[4]</sup>目前《国家赔偿法》对行政赔偿和刑事赔偿分别规定了不同的赔偿程序,两者最大的区别在于,行政赔偿适用诉讼程序,而刑事赔偿程序是非讼程序。那么监察赔偿适用何种程序更契合自身实际呢?对此,笔者认为,比较起来,适用刑事赔偿程序较为适宜。这是因为,监察委员会是国家的监察机关,其行使的监察权特别是其中的调查权类似于司法机关行使的刑事侦查权,因此,可以比照刑事赔偿的程序对监察赔偿的程序作出规定,具体参见《国家赔偿法》第22条至第30条,在此不再赘言。最后,需要说明的是,在监察委员会赔偿后,应当向有《国家赔偿法》第31条<sup>①</sup>规定情形之一的工作人员追偿部分或者全部赔偿费用。

#### (五) 监察赔偿方式与计算标准

目前,《监察法实施条例》第281条第2款对监察赔偿方式进行了明确规定,其与《国家赔偿法》第32条规定的国家赔偿方式完全一致,即“赔偿以支付赔偿金为主要方式。能够返还财产或者恢复原状的,予以返还财产或者恢复原状。”而对于监察赔偿的计算标准,无论是《监察法》,还是《监察法实施条

例》都没有作出规定。对此,笔者认为,应参照《国家赔偿法》对国家赔偿计算标准的相关规定,对监察赔偿的计算标准作出一致规定,具体参见《国家赔偿法》第32条至第36条。此外,还应参照《国家赔偿法》第37条对监察赔偿的支付期限作出明确规定,以保证监察赔偿的及时支付,使受害人的合法权益及时得到救济。

#### 三、结束语

国家监察体制改革必须在法治轨道上进行,必须体现法治精神,其核心要求是加强对监察委员会的监督制约和对公民基本权利的保障。否则,一旦监察委员会权力失序,公民基本权利得不到保障,国家监察体制改革的目标便难以实现。而监察赔偿体系正是加强对监察委员会监督制约和对公民基本权利保障的有效途径,其通过对监察委员会的追责实现对监察委员会的监督制约,通过对受害人的赔偿实现对公民基本权利的保障。因而应及时对《国家赔偿法》进行修改,对监察赔偿进行专章规定,构建完善的监察赔偿体系,以实现监察赔偿工作的规范化、制度化、程序化,发挥监察赔偿体系的应有功效。

#### 参考文献

- [1] 马怀德. 国家监察体制改革的重要意义和主要任务[J]. 国家行政学院学报, 2016(6): 15-21.
- [2] 秦前红. 国家监察体制改革宪法设计中的若干问题思考[J]. 探索, 2017(6): 31-39.
- [3] 陈光中, 邵俊. 我国监察体制改革若干问题思考[J]. 中国法学, 2017(4): 23-36.
- [4] 马怀德, 孔祥稳. 我国国家赔偿制度的发展历程、现状与未来[J]. 北京行政学院学报, 2018(6): 1-12.
- [5] 陈光中. 关于我国监察体制改革的几点看法[J]. 环球法律评论, 2017, 39(2): 115-117.
- [6] 张云霄. 《监察法》与《刑事诉讼法》衔接探析[J]. 法学杂志, 2019, 40(1): 36-43.
- [7] 秦前红. 监察法学教程[M]. 北京: 法律出版社, 2019: 38-40.
- [8] 监察委员会是政治机关[EB/OL]. (2018-03-08) [2023-11-23]. <http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201803/t20180308>

<sup>①</sup>《国家赔偿法》第31条:“赔偿义务机关赔偿后,应当向有下列情形之一的工作人员追偿部分或者全部赔偿费用:(一)有本法第17条第4项、第5项规定情形的;(二)在处理案件中有贪污受贿,徇私舞弊,枉法裁判行为的。对有前款规定情形的责任人员,有关机关应当依法给予处分;构成犯罪的,应当依法追究刑事责任。”

- 165743.html.
- [9] 杨振武. 牢牢把握“四个机关”定位要求 全面加强新时代人大工作和建设[J]. 民主法制建设, 2021(11):14-18.
- [10] 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.
- [11] 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, 27(10):32-38.
- [12] 王春业. 论我国监察损害赔偿法律制度的构建[J]. 中共天津市委党校学报, 2020, 22(3):40-46.
- [13] 王小光. 论监察赔偿义务机关的认定[J]. 行政法学研究, 2022(3):130-143.
- [14] 秦前红, 石泽华. 《监察法》派驻条款之合理解释[J]. 法学, 2018(12):65-75.
- [15] 马怀德. 国家赔偿的理论与实务[M]. 北京: 中国法制出版社, 1994:103.
- [16] 张红. 监察赔偿论要[J]. 行政法学研究, 2018(6):67-77.
- [17] 马怀德, 张红. 论国家侵权精神损害赔偿[J]. 天津行政学院学报, 2005(1):63-68.

[责任编辑 李瑞萍]

## Research on the Construction of Supervisory Compensation System

YI Shiguo, JI Zhao

(The State Law-based Governance Research Center, Hebei University, Baoding, Hebei 071002, China)

**Abstract:** At present, the *Supervision Law* and the *Regulations on the Enforcement of the Supervision Law* have only preliminarily stipulated the issue of supervision compensation, and have not established a complete supervision compensation system. To this end, we should learn from some relevant provisions of administrative compensation and criminal compensation on the basis of clarifying the nature of supervision compensation. Accordingly, we should make special provisions on supervision compensation through amending the *National Compensation Law* to build a perfect supervision compensation system, thus realizing the institutionalization, standardization and routinization of supervision compensation.

**Key Words:** supervision compensation; system; national compensation; right of supervision