

## 监察全覆盖中对象范畴的规范关系与理性识别

陈 伟 \*

---

**内容提要：**监察全覆盖的对象范畴作为监察工作法治化运行的前提性问题，需要立足《监察法》的现有规定进行理性识别。监察对象范畴的模糊性与立法规范的不明确性有关，也是监察权运行反馈出来的实践问题，既要避免泛化理解带来的随意扩张，又要防范偏离规范旨趣带来的不周延情形。尽管如何划定监察对象存在多元标准，但是以行使公权力作为核心要素和识别标准有其合理性。在此基础上，应界分监察对象与调查对象之间的差异、注重静态性与动态性的实践运用、审慎对待公权力行使中辅助人员的规范识别、注意核心地带与边缘地带监察对象的界分，有效化解决监察全覆盖的实践运行面临的现实困惑。

**关键词：**监察全覆盖 监察法 监察对象 规范关系

---

监察全覆盖是监察权作用于监察对象的动态过程，在立体动态的实践运用中不仅融入了监督、教育和处置的权力行使，而且也伴随着纪法贯通与法法衔接的规则之治。监察全覆盖虽具多维度研究价值，但在构建纪检监察学自主知识体系过程中，监察对象的科学划定始终是必须解决的现实问题。《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》）的修订完善（2024年12月25日经第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议审议通过），既为纪检监察学的学科话语体系建设提供了规范支撑，也对监察全覆盖的理论阐释提出了更高要求。伴随新时代纪检监察体制改革的不断深入，仍然需要关注监察全覆盖中的基础性问题，并在中国式法治现代化的纪法实践中不断注入规范治理的色彩，持续深入推进反腐败斗争攻坚战持久战总体战。

### 一、监察全覆盖对象范畴在规范层面的争议

监察全覆盖需要前置性地解决监察对象的范畴划定问题，这既是监察权正当行使的本义所

\* 陈伟，西南政法大学法学院教授、重庆市新型犯罪研究中心执行主任。

本文为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）的阶段性成果。

在，也是监察法治规范运行的基础前提。监察全覆盖是监察法规之后的实践驱动力，需要法治化的规范运行。<sup>[1]</sup>“监察权产生于国家法治主义以及国家公务人员忠诚义务的内在要求。”<sup>[2]</sup>《监察法》的颁行及其修改，仍然只是提供了静态层面的制度供给，难以依赖此自动输出全部答案。从实践层面来看，监察对象范畴的划定，主要存在如下方面的问题。

### （一）监察对象的列举式规定存在一定的非明确性

《监察法》第 15 条集中规定了监察对象，这是从规定层面划定监察对象的最集中立法条文，需要从此出发来审视监察对象的范畴。《监察法》第 15 条规定监察对象采用的是类型列举，前五项是相对定型的明确类型，最后一项是非定型的兜底条款，因而整体上采用的是“定型十非定型”的立法模式。从整体上来说，现有《监察法》对监察对象的规定比较宽泛，基本囊括了监察权进行监督、教育和处置的全部对象，并不存在明显遗漏带来的立法不周延。反过来说，如果监察对象的漏洞客观存在，则必然在《监察法》修改之时对此予以弥补，然而 2024 年修法未涉及本条，这也从侧面说明该条并不存在明显立法空缺。但是，应该如何对现有监察对象的类型进行理解适用，并不会因立法上的宽泛性而自然得出结论。直白地说，尽管这一列举性立法是为了更好地明确监察对象的范畴，但是在成文立法的表述之下仍然带来适用上的现实困惑。

撇开兜底条款不论，就关于监察对象的现行规定而言，存在整体和具体两个不同维度上的问题。一方面，公职人员与有关人员之间的关系如何？具体说来，《监察法》第 15 条规定了“公职人员和有关人员”均是监察对象，在此情形下，“有关人员”不仅具有相当程度的泛化性所指，而且似乎也有独立于“公职人员”存在的现实可能。有学者指出：“监察机关应当覆盖所有政府机构、公共企事业单位及任何使用公共资源或执行公共职能的个体和团体，确保监察的广泛性和无死角。”<sup>[3]</sup>但是，“有关人员”不可能泛化指向，即包括公职人员之外的所有人员，这样的理解将使任何人均被纳入监察对象之中，这与集中高效行使监察权的初衷并不一致。因而，如何理解“公职人员”和“有关人员”，需要通过监察对象的标准界定予以澄清。<sup>[4]</sup>另一方面，针对现有的明确性列举，需要进一步把握其内涵。《监察法》第 15 条第 1 至 5 项的规定中，列举情形提供了相应的明确性，但具体如何理解仍然值得进一步省思。单就立法规定来看，同一条款之中分别包括了参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员、从事公务的人员、从事管理的人员等情形，这些不同的表述给监察对象的理解留下了争议空间。

### （二）监察对象中兜底条款的非定型规定带来模糊性

《监察法》第 15 条第 6 项规定了“其他依法履行公职的人员”，这是监察对象规定的兜底条款。从监察对象的立法规定来说，仅仅依靠现有的列举方式很可能存在挂一漏万的情形，毕竟，实践中的复杂形态或者发展变化的情形需要顾及。因而，为了对此有所兼顾与周全，《监察法》第 15 条在前面五项已经进行定型列举的前提下，又通过兜底条款进行了堵漏性补充。<sup>[5]</sup>尽管立

[1] 参见陈伟：《国家监察全覆盖的战略意义与新时代任务》，载《武汉科技大学学报（社会科学版）》2020 年第 2 期。

[2] 秦涛、张旭东：《国家监察对象的认定：以监察权为进路的分析》，载《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019 年第 5 期，第 116 页。

[3] 李智伟：《监察法基本原则的体系性建构》，载《西南政法大学学报》2024 年第 6 期，第 14 页。

[4] 参见李尚翼：《监察对象的范围认定及识别标准辨析》，载《廉政文化研究》2022 年第 1 期。

[5] 参见张梓建：《国家监察对象的确定标准新议——以〈中华人民共和国监察法〉第 15 条为中心》，载《太原理工大学学报（社会科学版）》2021 年第 6 期。

法层面保留兜底条款的意图不难理解，但是由于兜底条款背后的非定型特征客观存在，如何理解规范层面的内涵与外延，是监察全覆盖实践中不可回避的问题。

监察全覆盖强调的是该覆盖的对象应该毫无遗漏，并不意味着毫无基准和不需要界限划定，如果没有特定的范畴边界，单独对此进行相应的立法规定及其类型列举就毫无必要。<sup>[6]</sup> 监察对象范畴的限定性特征决定了其应有相应边界，监察对象兜底条款中的“其他依法履行公职的人员”只是在立法表述上具有区别于前述定型类型的模糊性，并不代表着它不受监察对象基准的相应制约。从规范层面来说，这一兜底条款既具有它存在的现实必要，即保持立法张力而适应现实需求，同时又必然要有所限制，这是由监察对象的特定性所决定的。因而，具体到规则层面的理解，就需要从立法的模糊性表述，进一步转化为相对清晰的实践可行性操作。

### （三）监察实践运行中对监察对象范畴的困惑问题

除了《监察法》第15条立法规定所引发的界限模糊问题之外，在监察法治的运行过程中还存在适用层面的困惑，前者涉及的是监察对象范畴静态层面的问题，后者牵涉的是监察动态运行中的问题。为了对此有一个更好的认识，本文将从《监察法》内外两个层面来进行论述。就《监察法》的内部运行来说，主要涉及监察对象与留置对象的范畴问题。从一般情形的适用来看，监察对象与留置对象具有高契合度，即属于监察对象的人员因职务违法犯罪而被采取留置措施，此时的留置对象从监察对象之中分流而来。

但是，《监察法》第24条第2款又规定“对涉嫌行贿犯罪或者共同职务犯罪的涉案人员，监察机关可以依照前款规定采取留置措施”。就此来看，监察法规的适用对象，包括了“有关人员”或者“涉案人员”。<sup>[7]</sup> 由于行贿人或者参与共同职务犯罪的行为人可能是社会一般人员，在此情形下的监察对象与留置对象之间的关系并不对应，即留置对象并非绝对是从监察对象之中分流而出。2024年修改的《监察法》增设的强制到案、责令候查、管护三种调查措施与留置存在紧密关系，因而这三种措施的对象也会存在上述问题，即增设措施所针对的对象并不必然与《监察法》第15条的监察对象相一致。

再如，刑法中的职务犯罪对象与监察对象的关系也值得进一步辨明。刑法中的职务犯罪是特定主体在实施职务行为过程中的犯罪类型，其主体主要是国家工作人员、国家机关工作人员、特定委派人员和其他依照法律从事公务的人员。不难看出，《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）中职务犯罪的主体类型和《监察法》的监察对象范畴之间并非一一对应。<sup>[8]</sup> 从规范内容来看，《监察法》中的监察对象比《刑法》中的职务犯罪主体更为宽泛。<sup>[9]</sup> 比如，《监察法》把“基层群众性自治组织中从事管理的人员”明确规定于监察对象之中，但《刑法》则通过“其他依照法律从事公务的人员”将相关主体涵盖在内，而且在立法解释的规定中并不接纳所有基层组织人员均是职务犯罪主体。监察机关要行使职务违法和职务犯罪的调查，加之监察对象的现有规

[6] 参见陈伟：《国家监察全覆盖的内涵、原则及重点》，载《学术论坛》2020年第2期。

[7] 参见石泽华：《〈立法法〉修改视野下监察法规的适用研究》，载《现代法学》2023年第5期。

[8] 参见茅铭晨：《立法原意下的监察对象范围及界定——从法法衔接的角度》，载《温州大学学报（社会科学版）》2022年第3期。

[9] 参见陈伟：《监察法与刑法的衔接协调与规范运行》，载《中外法学》2019年第2期；李亚龙：《监察法与刑法衔接视域下的“监察对象”认定》，载《政法学刊》2020年第3期。

定对监察实践的规范作用，此时如何基于“法法衔接”来澄清适用中的困惑，同样是不容忽视的问题。实际上，这些问题的本质在于如何划定监察对象的范畴，因而从现有的争议性问题出发，梳理学界划定监察对象范畴的解决思路，是形成兼具科学性与规范性认识的必要之举。

## 二、监察对象范畴划定的解决思路及其评析

监察对象范畴的划定中衍生出不同的界分标准。比如，有人提出了“公职说”“行使公权力说”“行使公权力的公职人员说”，以及在结合《监察法》第 3 条与第 15 条规定基础上提出的“公权力”“身份+职位/职责”“行为”标准相结合的三维体系标准说，<sup>[10]</sup>“公权力”“复合型公职”“行为”标准相结合的综合标准说，<sup>[11]</sup>“没有行为不监管，凡有资金必监管”为原则的标准说，<sup>[12]</sup>“公权”“公职”“公务”“公财”为要素的四要素标准说，<sup>[13]</sup>“管理职能行为人”与“国家资产接触和职务”的两标准说，<sup>[14]</sup>“国家公权力行使”的实质标准说，<sup>[15]</sup>等等。

不可否定，学者们提出的认定标准极大程度上促进了监察对象范畴划定问题的思考，提升了监察对象认定标准划分的合理性，为监察对象范畴划定的后续研究和深入拓展奠定了坚实基础。但是，综合审视来看，学者们基于各自的学科背景提出的诸多看法，汇聚于监察对象的既有理论标准并不必然就是最佳答案，不同认定标准存在各自难以克服的现实局限性。对此，本文以较具代表性的“公职说”“行使公权力的公职人员说”，与“公权力”“身份+职位/职责”“行为”标准相结合的“三维度标准说”为基础，对监察对象范畴划定的既有理论方案进行评析。

### （一）划定监察对象范畴的“公职身份说”

部分论者在理解《监察法》第 3 条的规定时，从立法的字面表述出发，将“所有”“行使公权力”视为“公职人员”的修饰语，将“公职人员”视为中心词，从而提出了监察对象认定的“公职身份说”。持该说的论者大多认为，监察对象的认定关键是看特定人员是否具有公职人员身份。然而，从监察实践来看，这一认定标准并不妥当。具体而言：

第一，公职说难以涵盖《监察法》第 15 条所列举的全部监察对象。比如，根据第 15 条的明确列举，国有企业管理人员自然属于监察对象。权威部门的释义明确，国有控股企业及其分支机构的领导班子成员、国有资本参股企业和金融机构中对国有资产负有经营管理责任的人员，均被包含在了此处所列的国有企业管理人员范围内。<sup>[16]</sup>但是，2001 年《最高人民法院关于在国有股

<sup>[10]</sup> 参见宗婷婷、王敬波：《国家监察对象的认定标准：核心要素、理论架构与适用场域》，载《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019 年第 4 期。

<sup>[11]</sup> 参见姬亚平、彭夏青：《监察对象的识别研究》，载《治理现代化研究》2020 年第 6 期。

<sup>[12]</sup> 参见常保国、刘思涵：《〈监察法〉中监察对象范围的认定标准》，载《人民论坛·学术前沿》2019 年第 7 期。

<sup>[13]</sup> 参见谭宗泽：《论国家监察对象的识别标准》，载《政治与法律》2019 年第 2 期。

<sup>[14]</sup> 提出该说的论者认为，承担统治管理职能的人员均属于监察对象，而对国有企业、公办事业单位人员则应坚持“国有资产接触和职务”标准判断是否属于监察对象。参见秦涛、张旭东：《国家监察对象的认定：以监察权为进路的分析》，载《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019 年第 5 期。

<sup>[15]</sup> 参见魏昌东、姚景俊：《混合所有制企业监察对象的识别标准》，载《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2024 年第 4 期。

<sup>[16]</sup> 参见中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会法规室：《〈中华人民共和国监察法〉释义》，中国方正出版社 2018 年版，第 111—112 页。

份有限公司中从事管理工作的人员非法行为如何定罪问题的批复》（法释〔2001〕17号）明确指出：“在国有资本控股、参股的股份有限公司中从事管理工作的人员，除受国家机关、国有公司、企业、事业单位委派从事公务的以外，不属于国家工作人员。”从中可见，在国有投资的其他企业之中，存在非国家工作人员的企业管理人员，其在法律上亦不具有公职人员身份。因而，“公职身份说”无法全部涵盖国有企业管理人员的法定范围，将之作为监察对象的认定标准不符合监察全覆盖的实际情形。

第二，“公职身份说”容易减损国家监察的正当性。国家监察的正当性是实现国家监察全覆盖目标的前提和基础，其正当性既要求实体性的监察处罚均衡合理，也要求程序性的监察调查程序符合法理逻辑。但监察对象的“公职身份说”却可能带来损害国家监察权正当行使的风险。一方面，监察对象认定的“公职身份说”容易造成监察调查范围的宽窄失当。比如，在未离职的非党员干部与已离职的非党员干部共同实施的职务违法犯罪案件中，如果依据严格的“公职身份说”，已离职的非党员干部不属于监察对象，对其腐败行为不能予以监察问责，而未离职的非党员干部具有公职身份，应对之监察问责。然而，这会导致对二者不同的处理情形，甚至会使不具有公职身份成为逃避监察调查的理由。另一方面，监察对象的“公职身份说”也容易造成国家监察调查的程序失当。比如对实施数行贿行为的非公职人员是否属于监察对象的判断。如果严格依据“公职身份说”，那么行贿者因缺乏公职人员身份而不属于监察调查对象，此时监察机关就不能对之监察立案。但是，如果对非公职人员的行贿行为不予立案，对构成犯罪的行贿人只能与相对应的受贿案一并移送检察机关，这将导致行贿人未经立案程序而进入刑事诉讼。<sup>〔17〕</sup>在此情形下，将引发对国家监察调查程序正当性的质疑。

## （二）划定监察对象范畴的“行使公权力的公职人员说”

有论者认为：“全覆盖不是什么人都管，只有‘行使公权力的公职人员’才是监察对象。”<sup>〔18〕</sup>实质上，“行使公权力的公职人员说”仅仅是《监察法》第3条规定的语义概括，是在现有法条的规定之下进行的概括性表述，较好坚守了法治准则，但是仍然没有清晰说明监察对象认定标准的具体内涵。“行使公权力的公职人员说”在监察实践中存在以下问题。

一方面，立足于总则基础上的“行使公权力的公职人员说”，没有体系协调其与第15条的关系。尽管《监察法》总则和分则均涉及监察对象的范围，但不同条款的规定内容并不完全相同。在《监察法》总则中，公权力性质和公职人员身份是不可选择的并列存在，必须同时具备，不是择其一而适用。然而，具体到《监察法》分则中的第15条，公权力和公职人员的身份则是可以分离的。<sup>〔19〕</sup>如何实现二者之间关系的协调统一，就成为认定监察对象、确立其认定标准时不得不考虑的问题。在确立监察对象认定标准时，如果直接采取公职人员标准说，则相当于在冲突的二者之间单向选择了总则立场，忽略了《监察法》分则第15条的规定。这不仅无益于《监察法》总则与分则在监察对象认定上的体系协调，反而会因采取了不同认定标准而导致第15条的虚置。

〔17〕 参见吴建雄：《新起点上深化国家监察体制改革的法理思考》，载《武汉科技大学学报（社会科学版）》2019年第5期。

〔18〕 石艳红：《“全覆盖”不是“啥都管”》，载《中国纪检监察》2018年第14期，第52页。

〔19〕 刘用军：《论民主党派中行使公权力的公职人员范围——以监察法之监察对象为视角》，载《湖北警官学院学报》2019年第2期，第27-28页。

比如，对“其他依法履行公职的人员”的认定。若采“行使公权力的公职人员说”，将直接以总则标准来判断特定对象是否属于“其他依法履行公职的人员”，而不再参考《监察法》第 15 条前五项的明确列举性规定。在此情形下，本身属于分则第 15 条的“其他依法履行公职的人员”将脱逸于该条而存在，这与立法的现有规定明显不一致；另外，《监察法》第 15 条前五项的规定就丧失了同类解释功能，相当程度上否定了《监察法》明确列举的指引性功能。

另一方面，“行使公权力的公职人员说”容易造成监察事项上的处置失衡。在实践中，行使公权力的人员不仅包括公职人员，也包括受委托、受聘用的非公职人员。如果采取“公职人员标准说”，显然会认为行使公权力的临时聘用人员等非公职身份者不属于监察对象，在特定事项上也不具有监察权行使之必要。但是，这会造成行使同一权力的非公职身份者与公职身份者之间的监督权割裂，导致监察事项上的处置失衡。比如，“被采取留置措施的杨某原是某镇城管辅助执法队组长，他既非公务员，也非中共党员，而是一名政府临时聘用人员，但由于其被政府授予行使检查、管控违章建筑的公权力，因而属于监察对象”<sup>〔20〕</sup>。再如，对辅警人员是否属于监察对象，并不能机械地以公职身份的有无来判定。即使辅警欠缺正式的编制身份，但是从行使职权的角度进行考量，仍然可认定为国家工作人员。<sup>〔21〕</sup>然而，如果坚持“公职人员说”标准，由于上述人员并非公职人员，则会得出受委托从事公务的人员不是监察对象的偏差认识。如此一来，监督对象的不当认定将影响监督权能的正当行使，导致监察权规范运行的困惑。

### （三）划定监察对象范畴的“三维度标准说”

有论者依据《监察法》第 3 条和第 15 条等相关条文的规定，搭建了“公权力”“身份+职位/职责”和“行为”三维度的监察对象标准体系，并指出“公权力”标准适用于《监察法》第 15 条第 1 项和第 2 项规定的监察对象认定，“身份+职位/职责”标准适用于《监察法》第 15 条第 3 至 5 项规定的监察对象认定，“行为”标准适用于《监察法》第 15 条第 6 项“其他依法履行公职的人员”的认定。<sup>〔22〕</sup>客观而论，该论者所提出的“三维度标准说”，依据不同监察对象的自身特征构建类型化的监察对象认定标准，较之于“公职说”“行使公权力说”“行使公权力的公职人员说”等标准更为精细。但是，仍应看到其存在的局限性。

其一，“三维度标准说”存在具体适用上的循环论证。“三维度标准说”系根据《监察法》第 15 条中的六类监察对象的文本规定，分别梳理出了“公权力”标准、“身份+职位/职责”标准和“行为”标准，并对上述三种标准的适用范围作出限定。以“三维度标准说”具体认定监察对象时，如果要判断特定人员是否属于监察对象，就需要先行确定其属于《监察法》第 15 条规定的何种类型的监察对象，然后依据选择出的“公权力”“身份+职位/职责”或者“行为”标准作出判断。但是，如果能够确定特定人员已在《监察法》第 15 条所规定的六类监察对象中的类型归属，就无须再依据某种标准进行判定。因而，这里存在着循环论证的天然缺陷，作为认定标准明显不合适。

〔20〕 姚文胜：《准确把握监察对象的两个维度》，载《中国纪检监察报》2018 年 8 月 1 日，第 8 版。

〔21〕 参见孙国祥：《监察对象的刑法主体身份辨析》，载《法学》2019 年第 9 期。

〔22〕 参见宗婷婷、王敬波：《国家监察对象的认定标准：核心要素、理论架构与适用场域》，载《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019 年第 4 期。

其二，“三维度标准说”将导致不同类型标准之间的定位混乱。该说最大的问题在于标准的非唯一性，该说一方面认为，判断法律法规授权和国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员是否属于监察对象，应采取“公权力”标准说，因为其关键在于是否行使公权力；另一方面又认为，判断其他依法履行公职的人员是否属于监察对象应采取“行为”标准说，其核心判断标准是“履行公职”行为。<sup>[23]</sup>但是，无论在行为外观上还是就常识性理解来说，履行公职的行为就是在行使公权力，二者并无实质性差异。所以，“三维度标准说”中的“行为”标准实际包含于“公权力”标准之中，二者不存在分别作为独立标准的基础。何况，在具体认定过程中，上述认定标准的界分不明，将直接带来监察对象类型的定位不清。例如，人大代表作为人大及其常委会的组成人员，是人民意志的代表者，行使着人民通过宪法所委托的国家权力，属于行使公权力的公职人员。<sup>[24]</sup>那么，按照“三维度标准说”中的“公权力”与“行为”标准，会认为人大代表既属于《监察法》第15条第1项规定的对象，又属于第15条第6项规定的对象。

其三，“三维度标准说”将导致监察对象的类型归属认识不一。按照该说确定的标准，《监察法》第15条第6项规定的“其他依法履行公职的人员”，具体包括除该条所列第1—5项情形之外的其他人员。<sup>[25]</sup>根据《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》）第43条的规定，人大代表、政协委员、人民陪审员、人民监督员等，以及其他在国家机关、国有公司、企业、事业单位、群团组织中，经组织或者单位提名、推荐、任命、批准等，依法从事领导、组织、管理、监督等公务活动的人员，均属于“其他依法履行公职的人员”。从中来看，人民陪审员、人民监督员之所以作为监察对象，主要是因为其在参与的具体工作之中行使了法律赋予的司法权。<sup>[26]</sup>然而，如果按照“三维度标准说”进行类型上的划定，则将与《监察法实施条例》第43条规定的监察对象类型不相一致。因为按照“三维度标准说”，此类人员将会依据“公权力”标准被认定为《监察法》第15条第1项、第2项规定的监察对象，由此带来类型归属上的明显不同。

### 三、监察全覆盖对象范畴认定的标准厘定

#### （一）以行使公权力作为划定监察对象具有合法性基础

《监察法》第3条明文规定了“依照本法对所有行使公权力的公职人员进行监察”，从行为和身份维度规定了监察对象的组合要素：存在行使公权力的行为，具备公职人员的身份。由于该条并列使用“行使公权力”和“公职人员”要件，以至于需要对监察对象认定要素的主次关系细致审读，即究竟是以“行使公权力”要素还是以“公职人员”要素为主，抑或二者是并列关系。有

[23] 参见宗婷婷、王敬波：《国家监察对象的认定标准：核心要素、理论架构与适用场域》，载《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019年第4期。

[24] 参见郭文涛：《监察委员会监察人大代表的理解与论证》，载《西南政法大学学报》2018年第4期。

[25] 参见宗婷婷、王敬波：《国家监察对象的认定标准：核心要素、理论架构与适用场域》，载《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019年第4期。

[26] 参见廖凯：《如何判断一名“履行公职的人员”是否属于监察对象——必须聚焦是否“行使公权力”这个关键》，载《中国纪检监察》2018年第11期。

论者认为：“‘公权力’与‘公职人员’这两个具体识别标准之间是必要不充分的关系，应以‘公权力’为主要识别标准，再辅之以‘公职人员’这一身份标准，来具体认定一个人是否属于国家监察的对象。”<sup>〔27〕</sup> 论者强调了两个要素的同时符合性，但并未指出何者居于主要地位。“行使公权力”与“公职人员”两个要素的关系值得进一步明确，因为这不仅涉及理论上的认识，而且直接影响着监察对象的具体认定。

“公权力”由公共性、权力性、有限性、合法性与有责性等因素组成，通过宪法和法律法规的授权而产生，系具有超越于特定私人事项的公共管理性指向，具有作用于外部其他人或者事的强制力或者约束力。从现代法治的视角来看，公权力作为对公共事务行使的力量，需要具有形式合法性与实质合目的性，即必须具有合法性依据并服务于公共目的，并且在权力行使的过程中必须承受界限性、约束性和有责性的束缚。一般认为，“公权力是指国家权力或公共权力的总称，是法律法规规定的特定主体基于维护公共利益的目的对公共事务管理行使的强制性支配力量。”<sup>〔28〕</sup> 监察全覆盖的核心职能是确保公权力的正当规范行使，防止权力异化带来的各种腐败情形。在《监察法》第3条所规定的监察对象的两个认定要素中，应当以“行使公权力”为核心，而“公职人员”仅仅是辅助性限定。因为，从社会公众的通常认知来看，“判断一个人是不是公职人员，关键看他是不是行使公权力、履行公务，而不是看他是否有公职”<sup>〔29〕</sup>。监察职能也是要确保公权力的正当行使，而不是紧盯行为人的公职身份。“只有行使公权力的公职人员才属于监察对象，不应将基于一般性工作职务便利的人员纳入。”<sup>〔30〕</sup> 从根本上来说，公职人员的身份具有变动性，职位级别、福利待遇等均与此相关，但是背后相对稳固的是公权力特质，通过此而串联类型多样的公职人员。另外，从社会公众的常识观念来看，人们更多关注的是公权力在国家政治、经济、社会生活中的实践运行，关心的是权为民所用，重心仍然在于行为表征背后的公权力行使。

聚焦于《监察法》第15条的具体规定，仍然能够得出公权力行使是其核心要素的结论。《监察法》第15条作为总则第3条的具体化，在细化列举的监察对象之中，并不是仅以公职身份来进行的列举，而是在条文中明确存在着“从事公务”“从事管理”“履行公职”的明确限定，这说明监察对象是以行使公权力为核心来进行界定的。而且，《监察法实施条例》对监察对象的进一步细化，也是以行使公权力这一基准为参照的。<sup>〔31〕</sup> 另外，从《监察法》第3条与第15条的关系来看，后者“并没有将我国政治生活中诸多发挥着重要治理功能和政治吸纳功能的组织纳入其间，比如工会、共青团、妇联、文联、作家协会、证监会、红十字会、法学会、基金会、医师协会和注册会计师协会等，而上述组织中很多人员都是公务员或者是参公管理人员”<sup>〔32〕</sup>。

〔27〕 谭宗泽：《论国家监察对象的识别标准》，载《政治与法律》2019年第2期，第69—70页。

〔28〕 中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会法规室：《〈中华人民共和国监察法〉释义》，中国方正出版社2018年版，第106页。

〔29〕 黄韶鹏：《监察全覆盖是怎样体现的——六大类人员全部纳入监察对象》，载《中国纪检监察》2018年第6期，第59页。

〔30〕 魏昌东：《监察全覆盖的理论逻辑与应然边界》，载《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2022年第5期，第112页。

〔31〕 参见张江波：《细化监察对象范围 有效推进监察全覆盖》，载《中国纪检监察》2021年第19期。

〔32〕 秦前红：《国家监察法实施中的一个重大难点：人大代表能否成为监察对象》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2018年第6期，第140页。

但是，这并不妨碍监察权的正当行使与监察对象判定上的适当拓展。因为在以公权力为核心的前提下，上述组织中的部分人员作为监察对象，仍然符合现有《监察法》的规定，立足现有法律规定仍然能够得以合理性解释，在符合行使公权力特质的前提下，能够划入监察对象的范畴之列。

## （二）行使公权力特质较好对应了监察主体的职责要求

本质上，纪委监委作为反腐败的专责机关，二者合署办公，职责相互衔接、互为补充、内在一致，目的是加强党和国家的自我监督。<sup>〔33〕</sup>为了集中优化监察机关的反腐败职能，《监察法》第11条明确规定监察委员会履行监督、调查、处置三项法定职责。监察委员会在具体落实三项职责的过程中，既不能泛化监察对象而使监督职责难以具体落实，也不能虚化职权而使该当的监察职责缺位。

监督职责作为监察机关的第一职能是中国特色独立监察权的根本出发点。<sup>〔34〕</sup>不难看出，监察机关的三项职责对应于反腐败的目标所需，这必然要求针对公权力的规范行使情形展开有效监督，腐败的本质是公权力异化，这直接决定了应以行使公共权力这一核心要素来界定监察对象。<sup>〔35〕</sup>因而，监察机关的重心在于确保公权力的规范行使，防范权力异化所致腐败情形的发生，并非专注于行为人的公职身份。

就监察委员会履行调查职责而言，应当以行使公权力为基础要素来认定监察对象。众所周知，监察委员会的调查职责是监察委员会开展廉政建设和反腐败工作的一项重要措施，<sup>〔36〕</sup>该措施的运行和使用必须紧紧围绕监察职能与监察目的来进行。脱离了廉政建设和反腐败工作的目的导向，调查职责的履行将偏离其设定初衷。如果明确监察目的是推进廉政建设和反腐败斗争，那么，履行调查职责时就需要将行使公权力作为监察对象认定的基础要素。因为，“公职人员有可能腐败，这已成为常识。但有可能腐败的人员却远不只是公职人员”<sup>〔37〕</sup>。只有以公权力的行使为基础来明确监察职责所对应的腐败领域，并以此划定监察对象的范畴，才能最大限度地全面纵深推进反腐败斗争的展开。相反，如果仅以公职人员为基础来认定监察对象，则会局限监督范围与监察权的行使，在非公职人员参与或者直接行使公权力的情形下，导致监察监督的辐射效力出现难以触及的短板。

另外，就监察委员会履行处置职责而言，同样应当以行使公权力为基础要素认定监察对象。《监察法》第11条对监察委员会的监督、调查、处置职责的体系排列，既是对监察委员会的监督、调查、处置三项职责的聚焦优化，也是对三项法定职责履行顺序的立法描述。在对监察对象进行常态化的监督检查过程中，才能确定具体对象是否存在涉嫌职务违法和职务犯罪的事实，是否需要予以监察立案并进行调查，而在调查特定监察对象所涉嫌的职务违法和职务犯罪事实之

〔33〕 参见石艳红：《“全覆盖”不是“啥都管”》，载《中国纪检监察》2018年第14期。

〔34〕 参见魏昌东：《监督职能是国家监察委员会的第一职能：理论逻辑与实现路径——兼论中国特色监察监督系统的规范性创建》，载《法学论坛》2019年第1期。

〔35〕 参见中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会法规室：《〈中华人民共和国监察法〉释义》，中国方正出版社2018年版，第88页。

〔36〕 参见中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会法规室：《〈中华人民共和国监察法〉释义》，中国方正出版社2018年版，第91页。

〔37〕 任建明：《监察对象：法律规定、存在问题与解决思路》，载《广州大学学报（社会科学版）》2019年第2期，第98页。

后，才能决定是否应当对之作出政务处分及作出何种政务处分，或者是否应当移送检察机关审查起诉。在此意义上，监察委员会的处置职责本质上是监督、调查之后的后续环节，是对存在职务违法和职务犯罪事实的特定对象得出处理结论的阶段。因而，监察委员会履行处置职责时的关注重心同履行调查职责相一致，依然是行使公权力的行为本身，而非公职人员身份。尽管依据《中华人民共和国政务处分法》的规定，监察委员会也可以对公职人员的非职务违法犯罪行为作出政务处分，但是，并不能据此否定处置职务违法与职务犯罪在监察委员会处置职责中的重要地位，也不能就此无视监察委员会履行处置职责时更多关注公权力行使的客观事实。

### （三）公权力性质较好对应了职务犯罪案件的监察调查

《监察法实施条例》不仅进一步细化了监察法规定的监察对象，而且对监察委员会管辖的职务犯罪案件类型作出了明确列举，将监察调查涉嫌的职务犯罪限定为 101 个罪名。在《监察法实施条例》已对监察对象与监察案件范围作出列举的情形下，为了深入推进国家监察全覆盖，实现监察立案与检察机关审查起诉的协调，应当以公权力行使的“事”为基准来判定作为对象的“人”。如果监察对象认定与监察案件管辖之间缺乏统一性，则不免会出现对构成犯罪的特定监察对象能够监察立案但无法移送审查起诉，或者特定案件由监察委员会管辖但无法进行监察立案的困境。因而，基于监察管辖与审查起诉程序顺畅运转的考虑，应当保持监察对象范畴划定与监察管辖案件确定之间的协调性。

应当认为，参照监察委员会调查管辖的案件范围划定监察全覆盖的对象范畴，需要将行使公权力作为监察全覆盖对象范畴的划定基础。因为，监察委员会管辖的 101 个罪名，均是以公权力行使为基准而非以公职人员的身份为核心来确定的。例如，监察委员会管辖的对非国家工作人员行贿案件并不直接涉及公职人员主体，之所以将对非国家工作人员行贿罪纳入监察管辖之中，主要在于这类犯罪行为会影响基层群众性自治组织管理人员公权力的正当行使，是为了实现对行使公权力行为人的有效监管。再如，在监察委员会有管辖权的利用影响力受贿与对有影响力的人行贿案件中，可能存在部分涉案人不具有公职人员身份的情况，此时仍应从和公权力行使的内在关联性出发进行解释，才能得出将此类行为划入监察调查范围的正当理由。如果认为公职人员身份是确定监察委员会管辖罪名的核心，就难以对此予以妥当性说明。以公权力行使为中心来确定监察调查的罪名范畴，说明了监察事项所关注的重心正在于此。与之相对应，划定监察权覆盖对象的范畴也应当以行使公权力为特质，不能偏离此而诉诸公职主体身份。

### （四）行使公权力的特质使监察对象能够顺利地适当延展

根据《监察法》第 15 条释义中对公权力的界定，<sup>〔38〕</sup>可以将作为划定监察全覆盖对象范畴之基础的行使公权力，概括为法律法规规定的特定主体基于维护公共利益的目的，行使其所享有的管理公共事务的强制支配力。鉴于公权力存在的公共领域有国家、社会和国际之分，因此可以将公权力分为国家公权力、社会公权力和国际公权力。<sup>〔39〕</sup>在行使公权力包含行使国家公权力、行

〔38〕 《监察法》的第 15 条释义认为：“公权力是国家权力或公共权力的总称，是法律法规规定的特定主体基于维护公共利益的目的对公共事务管理行使的强制性支配力量。”中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会法规室：《〈中华人民共和国监察法〉释义》，中国方正出版社 2018 年版，第 106—107 页。

〔39〕 参见徐靖：《论法律视域下社会公权力的内涵、构成及价值》，载《中国法学》2014 年第 1 期。

使社会公权力、行使国际公权力内容的情形下，以行使公权力行为要素为基础划定国家监察全覆盖的对象范畴，就需要明确应当以何种权力的行使为认定核心。毫无疑问的是，人们对行使国家公权力的行为人作为监察对象已达成共识，因而将行使国家公权力作为监察全覆盖对象范畴的划定核心是首要选择。

除此之外，还应当将行使社会公权力作为国家监察全覆盖对象范畴的划定核心。一方面，《监察法》第15条规定监察对象时，不仅考虑了行使国家公权力行为要素，也兼顾了行使社会公权力行为要素。例如，《监察法》第15条第1项中将人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院的公务员规定为监察对象，显然是基于上述人员对国家公权力的行使这一要素。再如，《监察法》第15条第5项将基层群众性自治组织中从事管理的人员规定为监察对象，具体“包括农村村民委员会、城市居民委员会等基层群众性自治组织中从事集体事务管理的人员，以及协助人民政府从事行政管理工作的人员”<sup>[40]</sup>。需要说明的是，将基层群众性自治组织中从事集体事务管理的人员纳入监察对象，显然不是基于国家公权力要素的考量（协助人民政府从事特定事项的除外），而是考虑到此类人员社会公权力在行使，是基于行使社会公权力才将之纳入监察对象范畴。因为根据法律规定和实践，基层群众性自治组织属于我国的社会公权力组织，<sup>[41]</sup>基层群众性自治组织中的管理人员具体行使着该组织所承载的社会公权力。因此，基于社会公权力在实践中发挥的重要功能来考量，把它纳入监察对象范畴并确保其规范化运行有现实必要。

另一方面，社会公权力也会滋生腐败，将社会公权力行使作为监察对象认定的关键作用是实现国家监察全面覆盖，而深入开展反腐败工作是《监察法》立法目的的需要。《监察法》第1条开宗明义地规定“实现国家监察全面覆盖，持续深化国家监察体制改革”，以此明确表明本法的立法目的。国家监察全覆盖的对象范畴划定，作为深入推进反腐败斗争攻坚战持久战总体战的重要环节，应当紧紧围绕核心职能来实现目的预期。“尽管腐败的标准和定义目前尚未统一，但有一点是相同的，即腐败总是权力的腐败，腐败现象离不开权力的运作，在一切社会中，腐败总是同一定的公共权力密切相关。”<sup>[42]</sup>可以说，腐败现象是与权力运行相伴而生的。从对腐败现象的这一共识性认知来看，监察对象范畴划定应当将行使社会公权力作为考量要素。毕竟，社会公权力在行使过程中也会发生腐败，反腐败工作的深入推进应当覆盖社会公权力领域。而在社会公权力领域开展反腐败工作，应当将行使社会公权力人员作为监察对象，应把行使社会公权力要素作为监察对象认定的组成部分。何况，从我国社会公权力的行使来看，社会公权力在运行中产生的腐败属于“群众身边的腐败”，与日常生活中人民群众的利益息息相关，因而社会公权力腐败是反腐败斗争需要关注的重要领域。以承载社会公权力的社会组织为例，“由于受传统行政化管理模式、自身发展路径严重依赖性等因素的制约，一些社会组织滋生的腐败问题日益引发社会关注。规范社会组织管理，铲除滋生腐败的土壤，已成为反腐败的重要课题”<sup>[43]</sup>。再如，社会公众

<sup>[40]</sup> 《国家监察委员会管辖规定（试行）》第4条第5项。相关内容也可参见《监察法实施条例》第42条。

<sup>[41]</sup> 有论者根据法律规定和实践，将我国社会公权力组织主要分为以下基本类型：社会团体、基金会、民办非企业单位、社会中介组织、事业单位、基层群众性自治组织、政党、政协。参见徐靖：《论法律视域下社会公权力的内涵、构成及价值》，载《中国法学》2014年第1期。

<sup>[42]</sup> 刘金国：《权力腐败的法律制约》，载《中国法学》2000年第1期，第40页。

<sup>[43]</sup> 陈金来、陈宝福：《透析社会组织领域腐败问题》，载《中国纪检监察报》2018年3月29日，第4版。

普遍关注红十字会事件，红十字会属于社会团体中行使社会公权力的主体，该领域同样是腐败防治的重要领域。

但是，不应将行使国际公权力作为监察对象范畴的划定要素。虽然有观点认为，国家监察法所规范的事实与实质意义上的“公权力”已经不同于传统国家公权力，而是包括国家公权力、社会公权力甚至是国际公权力，<sup>〔44〕</sup> 但从监察职能的重心和现有立法规定来看，如果将行使国际公权力作为监察对象的要素，则明显与《监察法》和《监察法实施条例》所规定的监察对象类型不相协调，现有法律与条例中的监察对象并不涉及行使国际公权力的人员。而且，《监察法》中关于反腐败国际合作内容的规定，仍然主要是针对国内人员而言的。

#### 四、监察全覆盖对象范畴实践认定的具体界分

依赖前面的理论陈述，在确立“行使公权力说”作为监察对象核心要素的基础上，基本可以解决监察对象识别上的一般性问题。但是，监察对象通过不同的行为样态予以呈现，加之不同的组合形态和表征方式，仍然会导致监察对象在实践认定中存在诸多困惑。基于此，为了直面实践适用的疑难症结，需要在如下方面予以单独提出，并在具体问题上予以相应澄清。

##### （一）应对“监察对象”与“调查对象”进行差异区分

需要指出的是，监察全覆盖的“监察对象”与“调查对象”并不是完全一致的。比如，普通行贿人不属于行使公权力的公职人员，明显不是《监察法》第 15 条所列举的监察对象范畴。但是，根据《监察法》第 24 条的规定，“对涉嫌行贿犯罪或者共同职务犯罪的涉案人员，监察机关可以依照前款规定采取留置措施”。留置是《监察法》赋予的合法调查措施，因而上述规定实际上是赋予监察机关对行贿行为人的监察调查权。换言之，监察机关可以对行贿人或者共同职务犯罪行为人（包括非行使公权的人员）进行监察调查。这样一来，《监察法》第 15 条规定的“监察对象”与第 24 条的“调查对象”的关系问题就值得进一步辨明。此问题也是笔者在调研过程中在多个纪检监察机关座谈时提及的困惑所在。

《监察法》规定监察机关对职务犯罪进行调查，但是遗憾的是，对什么是“职务犯罪”并没有明确规定，也没有在该法中进行具体说明。有观点认为：“《监察法》界定监察对象，并非对‘国家工作人员’规定的否认，而是对《刑法》中既有的、已相对成熟的职务犯罪主体的认可与完善。”<sup>〔45〕</sup> 也有学者指出，从纪法融合、法法衔接的视角来看，与监察实践相关的法律法规，应属于“对监察法渊源内容要素的创造”<sup>〔46〕</sup>。在此认识之下，《监察法》中的监察对象与《刑法》中国家工作人员的范围应当是一致的。另有不同的观点认为，《监察法》中的监察对象与《刑法》中国家工作人员的范围不必完全一致，二者可以存在差别。例如，有观点提出，法法衔接、无缝对接不是要求不同概念的指涉完全一致，而是应该在承认不同规范目的情况下寻找共同之处进行

〔44〕 参见谭宗泽：《论国家监察对象的识别标准》，载《政治与法律》2019 年第 2 期。

〔45〕 张天虹、张帆：《〈监察法〉〈刑法〉衔接视域下监察对象的界定》，载《中共山西省委党校学报》2019 年第 5 期，第 82 页。

〔46〕 付大峰：《监察法渊源的要素构成及其理论展开》，载《西南政法大学学报》2022 年第 6 期，第 52 页。

对接，那种要求公职人员的界定依照《刑法》规定或者要求《刑法》中国家工作人员的界定依照《监察法》的规定从而进行衔接的做法均不可取。<sup>[47]</sup>

从一般意义上来说，“监察对象”自然应该是“调查对象”。原因在于，既然行为人属于“监察对象”，那么监察机关作为反腐专责机关，调查权作为其法定的职权之一，依法对相应的监察对象予以调查是履行职责的应有之义。尤其是，“监察对象”是监察机关开展廉政教育的对象，需要对其开展预防性反腐的监督教育等措施。与之不同的是，“调查对象”主要牵涉到事后责任追究，是通过正规程序来查明职务违法或者职务犯罪的事实。由此可见，监察对象与调查对象并不是完全等同的，虽然监察对象一般是调查对象，但是不能反过来认为“调查对象”均是“监察对象”。就此而言，监察权之下的监督、调查、处置贯通运行下的监察对象与调查对象并不是一回事。<sup>[48]</sup> 正是基于此，尽管有学者认为监察机关对普通公民通信权的干涉并不违宪，这也是从监察调查权延伸出来的认识，<sup>[49]</sup> 但并不能据此而认为普通公民均是通常意义上的监察对象。具体来说，监察调查尤其是职务犯罪的调查权牵涉到“法法衔接”，应结合关联性法律提供的相关规范予以协同性适用，不能单凭《监察法》中的现有列举而划定其全部外延。由于公权力犯罪样态与行为方式的复杂性，需要监察机关一并开展对行贿罪与受贿罪、非公职人员与公职人员职务犯罪的调查，此时尽管非公权力人员不在常规性的“监察对象”之列，但是由于行使公权力特性的事实整体性与关联性，其仍然属于“调查对象”。只有认清“监察对象”与“调查对象”之间的关系，我们才能对《监察法》的前后条款有更加清晰的认识，同时对推进监察全覆盖的规范化运行充满自信。

## （二）监察对象识别中的静态性与动态性之间的实践运用

在划定监察全覆盖的对象范畴时，实务界普遍确立了静态与动态相结合的划分方式。比如，北京市监察委员会在印发的《关于对监察对象范围认定的意见》中，明确确立了监察对象认定的“动态识别原则”，并要求建立“监察对象的动态识别与登记制度”等工作机制。<sup>[50]</sup> 但是，对静态监察对象与动态监察对象的具体划分标准还存在不同认识。一种观点认为：“静态监察对象指按主体身份划分，即主体身份明确属于监察对象范围；动态监察对象指按行使职权划分，即按照主体身份虽不属于监察对象范围，但因受委托、代表行使公权力而成为监察对象。”<sup>[51]</sup> 另一种观点认为，可以从静态与动态两个维度准确把握监察对象：静态维度是指确定监察对象时的静态依据，即是否具有公职人员身份；动态维度是指确定监察对象时的动态依据，即是否行使公权力、履行公务，如没有公职身份人员在授权行使公权力、履行公务期间获得的公职“身份”即是一种动态身份。<sup>[52]</sup> 从中可见，动态维度实际上是通过行使公权力来作出实质判断，明显区别于静态层面依靠身份进行判断，也能够更精准地“因事及人”地合理划定监察对象。

[47] 参见孙国祥：《监察对象的刑法主体身份辨析》，载《法学》2019年第9期。

[48] 参见李尚翼：《监察对象的范围认定及识别标准辨析》，载《廉政文化研究》2022年第1期。

[49] 参见梁洪霞：《监察委员会调查公民通信的合宪性证立》，载《西南政法大学学报》2023年第6期。

[50] 参见张楠：《北京建立监察对象动态识别制度》，载 [http://www.bjsupervision.gov.cn/ttxw/201808/t20180806\\_58351.html](http://www.bjsupervision.gov.cn/ttxw/201808/t20180806_58351.html)，最后访问时间：2025年2月10日。

[51] 朱金刚：《正确理解监察对象与留置对象的关系》，载《中国纪检监察报》2018年9月26日，第8版。

[52] 参见姚文胜：《准确把握监察对象的两个维度》，载《中国纪检监察报》2018年8月1日，第8版。

整体而言，对监察对象采用静态与动态的二元认定模式更为妥当，能够更好围绕行使公权力这一特质进行适应性应对。一方面，有些原本不属于监察对象之列的人员，可能因为具体事项的委托从事而被纳入动态范畴之列。已如前述，监察是要确保公权力的正当行使，静态上的人员归属划分有助于厘清监察的覆盖面，但是仍不能否定其重心在于特定事项层面，这就决定了对象层面动态审视的必要性。另一方面，有些原本属于监察的人员，虽然在静态层面已经被划入监察对象之中，但是基于特定事项的行为，因其与公权力行使之间的非关联性，同样不能一律进行监察管辖。

《监察法》第 16 条第 1 款规定，各级监察机关应当按照管理权限管辖本辖区内的本法第 15 条规定人员所涉监察事项。这不仅明确了监察机关管辖监察对象的一般原则，而且将监察机关对监察对象的管辖内容限定在监察事项上。换言之，各监察机关要按照各自的法定权限来管辖监察对象，此时尤其要将对监察对象的管辖内容限定在监察事项上，不能超出监察事项范围对监察对象予以监察。在监察实践中，如果监察对象所从事的相关事项不属于监察范围，那么监察机关不应当对之进行管辖，应当在该事项审查过程中动态化地将之排除在外。所以，依据《监察法》第 16 条第 1 款有关监察事项的管辖规定，对监察对象范畴的动态调整既要着眼于监察全覆盖的视野，也应当持适当限缩监察对象范畴的立场，认清相对对象与公权力行使之间的实质关联。因而，即使行为人属于监察对象的静态范畴之列，若行为人实施的具体事项不属于监察调查范畴，监察机关也不能对此立案调查。

### （三）审慎对待公权力行使过程中辅助人员的规范识别

“行使公权力说”作为监察对象识别的基准，确实仍有一定的抽象性，但是，在其他标准存在局限性、形成更为具体的标准现阶段存在难度的前提下，认可此标准仍有其现实合理性。在直接行使公权力的情形下，作为专业分工的特定情形，往往还要加入相关的辅助人员，以提升专业性与效率性。但是，在此过程中，从事辅助事项的人员是否属于监察对象范畴，值得进一步深思。一般而言，直接行使公权力人员在公权力运用层面具有亲历性、持续性和典型性，具有明显区别于其他人员的现实特性。但是，实践中也存在着因受委托、聘用、邀请、借调等事由，为他人行使公权力提供辅助工作的人员。辅助人员的工作会为公权力行使提供必要的基础，因而此时如果以“行使公权力说”来认定监察对象，极易将辅助他人行使公权力人员也作为监察对象。

但是，如果将仅仅从事辅助性工作、并非属于“行使公权力”的行为人一概纳入监察对象，可能有失妥当。最根本的原因在于，为他人行使公权力提供技术性或者劳务性辅助的人员，仍然与行使公权力存在明显界限。<sup>〔53〕</sup>但是，如果这一技术性或者辅助性本身具有决定或者处分权限，或者已经实质代表着公权力的实践运行，则应将其纳入监察对象。从本质上而言，并非只有最终的决策权才属于行使公权力，其他的外围行为与辅助行为就一律不是。比如，法庭书记员的庭审记录行为对案件讨论或者最终裁决仍将发挥重要作用，因而这一事务性辅助行为并非就不是行使公权力的体现。

比如，有观点认为，审计机关聘用委托社会中介机构参与政府投资审计，虽然社会中介机构的协审人员不具备国家工作人员身份，但是受委托参与政府投资项目审计本身是受委托从事公务

〔53〕 参见钱小平：《法秩序统一性视野下监察对象的体系解释》，载《当代法学》2023 年第 1 期。

的行为，所以社会中介机构协审人员属于监察对象。与此同时，也有观点认为，受国家机关委托进行审计的是中介机构而非中介机构人员，中介机构人员没有直接接受国家机关的委托或聘任，其工作是基于合同关系受中介机构指派协助审计部门进行审计工作，且所作出的审计报告必须经过政府审计机关的认可才能成为工程结算的依据，最终的决定权在政府审计机关，所以中介机构协审人员从事的工作并非公务，应当认为此类主体不是监察对象。<sup>〔54〕</sup> 以上基于不同的视角得出了两种不同的意见。本文认为，要结合辅助审计事项的重要程度与参与深度来进行判断，如果仅是一般性的事务性辅助，体现的仅是劳务关系，则不应将之作为监察对象。反之，如果审计事项的内容具有核心性，而且对最终审计结论起着至关重要的作用，尽管最终的决策权在于审计机关，只要委托从事公务的性质能够充分体现，那么此时将之纳入监察对象就具有妥当性。

#### （四）注意监察对象核心地带与边缘地带的界分

就监察对象的认定来说，处于核心地带的对象一般不存在争议，在实践中也往往较易判断。较为棘手或者存在争议的往往是非核心地带的情形，虽然表面上法律有规定，但是具体适用往往又不清晰，在此情形下往往较难判断，甚至可能得出肯否不同的认识结论。就实践运用来看，关于国有出资企业中从事管理的人员是否属于监察对象这一问题就出现了两种认识。一种观点依据《刑法》及相关司法解释的规定，认为国有出资企业中从事管理的人员不属于国有企业管理人员，不是监察对象；另一种观点从《监察法》的立法本意出发，聚焦行使公权力本质，认为国有出资企业中从事管理的人员是国有企业管理人员，属于监察对象。<sup>〔55〕</sup> 针对上述争议，如何具体认识牵涉到的实则核心地带与边缘地带的对象识别问题。

从规范用语来说，国有出资企业并不是严格意义上的国有企业，前者是在出资层面包含国有资产的成分，而后者是以国有独资为其特征的。例如，《最高人民法院关于如何认定国有控股、参股股份有限公司中的国有公司、企业人员的解释》规定“国有公司、企业委派到国有控股、参股公司从事公务的人员，以国有公司、企业人员论”，此处的“以国有公司、企业人员论”从侧面说明国有控股、参股公司与国有公司、企业存在区别。根据上述解释已经属于“以国有公司、企业人员论”的人员，是否属于监察对象仍然不能一概而论。因为根据《监察法》第15条，“国有企业管理人员”是现有立法的明确规定，即指出了并非国有公司、企业的一般人员均是监察对象，而只有在该类企业中从事“管理工作”的人才具有行使公权力的特征，进而应归入监察对象的范畴。

从实际情形来看，国家机关或者国有公司、企业等委派到国有出资企业中的人员具有多样性，既可能从事一般性工作，也可能从事管理性工作。为了更好体现监察对象具备“行使公权力”的对应性，应当结合这一核心特质进行识别，不应因为前述解释中的“以国有公司、企业人员论”而直接得出将其等同监察对象的肯定性答案。在核心地带梳理清楚的基础上，还应进一步解决一些边缘地带的问题，才能保证得出结论的合法性与合理性。《监察法实施条例》第40条中明确规定，监察对象中的国有企业管理人员，包括国有独资、全资、控股、参股企业及其分支机

〔54〕 参见徐建国、卢束为、丁伟：《受聘参与审计的人员是否属于监察对象》，载《中国纪检监察报》2019年2月20日，第8版。

〔55〕 参见郑俊：《国家出资企业中监察对象的认定》，载《中国纪检监察报》2019年3月13日，第8版。

构等国家出资企业中，由党组织或者国家机关、国有公司、企业、事业单位提名、推荐、任命、批准等，从事领导、组织、管理、监督等活动的人员。从中可见，属于监察对象的国有企业管理人员，既有正式的委任或者委派程序上的要求，同时也有实际从事具体公权力事项上的要求，即既要属于国有企业人员（通过程序要求），又要属于该企业的管理人员（通过具体事项）。

## 五、结语

监察对象应当从《监察法》的现有规定出发进行解读，并通过规范关系的审慎辨析而获得清晰认识。监察对象的合理划定是为了确保监察权的正当行使，既不能过度泛化，也不能不当限缩。行使公权力是监察对象的核心要素和识别基准，这既能较好回应监察体制改革的初衷，又能防范既有标准存在的不周延弊端。基于监察实践的复杂性，监察对象的静态划分应与动态运行相关联，注意其与关联概念之间的差异性。通过理性识别而廓清监察对象，不仅有助于监察全覆盖的理论夯实，而且有利于纪检监察工作的规范化法治化正规化建设。

---

**Abstract:** As a prerequisite for the standardized operation of supervision, the scope of objects covered by supervision needs to be rationally identified based on the existing provisions of the Supervision Law. The General Provisions and Specific Provisions of the Supervision Law respectively involve the provisions on the scope of supervision objects. It is necessary to clarify the relationship between them and interpret them from the perspective of centralization and concretization, in order to prevent arbitrary expansion caused by generalized understanding and to be cautious of the incomplete situation caused by deviating from the legislative purpose. Although there are multiple standards for defining the objects of supervision, it is reasonable to use the exercise of public power as the core element and identification criteria. On this basis, it is necessary to distinguish the differences between the objects of supervision and investigation, focus on the practical application of static and dynamic aspects, identify the norms of auxiliary personnel in the exercise of public power, and distinguish between the core scope and non core areas of supervision objects, effectively resolving the practical difficulties faced in the practice of full coverage supervision.

**Key Words:** full coverage of supervision, supervision law, supervisory object, standardize relationships

---

(责任编辑：张泽宇)