

人民军队监察体制建设述略

◎ 李新伟 金立昕

内容提要: 监察体制是军队制度建设的重要内容。军队监察制度建设源远流长。人民军队自建立之日起,就高度重视监察体制建设,经过长期坚持不懈的努力,逐渐形成了比较丰富的理论体系,逐步建立了比较完备的监察体制,走出了一条符合我军军情的监察体制建设之路。历史告诉我们,新时代深化军队监察体制改革,必须坚持党的绝对领导,坚持与国家监察体制发展相适应,实行双重领导,注重法规建设。

关键词: 军队建设 军事历史 监察体制

中图分类号: E25 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-4484(2018)04-0045-14

作者: 李新伟,军事科学院军事法制研究院,助理研究员,专业技术上校;金立昕,军事科学院军事法制研究院,研究中心主任,研究员,专业技术大校

DOI:10.15969/j.cnki.11-2770/e.2018.04.011

习近平在出席十三届全国人大一次会议解放军和武警部队代表团全体会议时强调,“要适应党的纪律检查体制和国家监察体制改革要求,结合军队实际做好相关工作”^①。军队监察体制事关军队监察工作全局。广义军队监察不仅包含纪检监察,而且包含行政监察、审计、训练监察、司法监督、改革督查等,贯穿整个军事系统日常运行、战时工作全过程,涉及军队各级组织、各类人员、各个领域。本文主要限定于纪检监察、司法监督等相关领域,从中外军队监察体制建设的历史渊源入手,全面梳理人民军队监察体制的理论与实践,系统总结其历史经验与启示。

一、人民军队监察体制建设的 历史渊源

“监”,《说文解字》释义为“临下也”,清

段玉裁注曰“监视也”^②。“察”,释义为“覆也”,段玉裁注曰“取覆而审之,从祭为声,亦取祭必详察之意”^③。“监察”二字合为一词,最早见于东汉王逸的《〈楚辞〉章句》。在其《离骚》序文中称赞该书作者屈原“入则与王图议政事,决定嫌疑;出则监察群下,应对诸侯”。^④军队监察制度伴随阶级、国家和军队的出现、发展而产生、发展,理论和实践丰富而厚重,这是我军监察体制建设的重要来源。

(一) 中外军队监察体制的滥觞

中国军队监察制度萌芽于春秋战国时期。

①《习近平出席解放军和武警部队代表团全体会议》,新华网,2018-03-12。

②(汉)许慎撰、(清)段玉裁注:《〈说文解字〉注》,388页,上海,上海古籍出版社,1981。

③(汉)许慎撰、(清)段玉裁注:《〈说文解字〉注》,339页,上海,上海古籍出版社,1981。

④(汉)王逸:《〈楚辞〉章句》卷一《离骚》,1页,长沙,岳麓书社,1989。

当时,各诸侯国纷纷在军中设置监军一职,负责对军队进行监督制约。如春秋末年,名将司马穰苴出征,齐景公专门“使庄贾往”^①,负责监军。之后,历经2000余年不断发展,逐渐形成了相对独立、比较系统的封建军队监察体制,监察机构多实行垂直领导、拥有强大的职权,监察官具有显赫的地位。这种体制下,监察权依附于皇权,服务于专制统治,对各级将领实行严密监督。晚清时期,随着国家机构变革,军队监察制度尽管没有本质变化,但也出现了一些新貌,开始迈出了近代化步伐。袁世凯的新建陆军“平常驻扎时,全军护军队应由统帅按月轮派”,“各营护军应由各营总按日酌派”,巡探稽查应办各事。^②民国时期,国民党军建立了比较系统的监察制度,尤其是1946年国民党政府军事委员会改组后,国防部设有监察局,各总司令部设监察处,各团司令部设监察室,各军事机关、学校、陆军师以上(师管区)、特种兵部队按编制设监察官。监察工作也取得一定成效,监察机关依法处理了龙云新部贪污案、王耀武部擅自挪用武器装备及盗卖被服粮秣案等案件。

近代西方国家军队监察制度发展十分迅速。早在1723年,普鲁士国王威廉一世即令总财务局与陆军经理总官处合并,成立财政军务御料地总管理局,下设五部。其中,“第五部掌管司法事务”^③。普法战争后,德国统一初期,陆军部下设法务司,法务司下设有法务科,主要职掌“陆军法务”“关于特赦及犯人引渡事项”^④等;海军部则直接下辖有司法科等机关。美国在独立战争期间即设置了军法官,南北战争期间又专门制定《第100号军令》“严惩触犯战争法的犯罪行为,尤其是军官的犯罪行为”^⑤,1864年还建立了固定的军法机关——军法局。

(二)无产阶级革命军队监察体制的创建
马克思、恩格斯虽没有对监察体制进行过

系统阐述,但他们都明确对巴黎公社一切社会公职“总是处于切实的监督之下”^⑥的形式表示赞许,并明确指出“一个政党宁愿容忍任何一个蠢货在党内肆意地作威作福,而不敢公开拒绝承认他,这样的党是没有前途的”^⑦,党员在党内的地位一律平等,都要自觉接受监督,要坚决抵制党内诸种不良作风和腐败行为,查找问题根源并及时予以制止和惩处。只是这一时期,无产阶级尚未建立军队,没有军队监察工作实践,因而无产阶级革命军队监察体制建设也就无法提上日程。

列宁曾经说过,“无产阶级实现无条件的集中和极严格的纪律,是战胜资产阶级的基本条件之一”^⑧,并多次强调要建立并完善党内监察制度,提升党的监督机构的地位和独立性。十月革命胜利后不久,他就明确指出军队“必须有军事方面的监督”^⑨。对此,斯大

①(汉)司马迁:《史记》卷六十四,2157页,北京,中华书局,1959。

②(清)袁世凯:《新建陆军兵略存录·护军稽查巡探各队条规》,见《北洋军阀(一)》,76页,上海,上海人民出版社,1988。

③(民国)军学编辑局编刊、陆海军大元帅鉴定:《德国军政要义》卷一,24页,军事科学院图书馆藏本。

④(民国)军学编辑局编刊、陆海军大元帅鉴定:《德国军政要义》卷二,78页,军事科学院图书馆藏本。

⑤[美]约翰·法比安·维特著,胡晓进、李丹译:《林肯守则:美国战争法史》,380页,北京,中国政法大学出版社,2015。

⑥《法兰西内战(二稿)》(1871年5月),见《马克思恩格斯选集》第三卷,167页,北京,人民出版社,2012。

⑦《恩格斯致马克思》(1879年8月20日),见《马克思恩格斯全集》第三十四卷,90页,北京,人民出版社,1972。

⑧列宁:《共产主义运动中的“左派”幼稚病》(1920年4~5月),见《列宁选集》第四卷,135页,北京,人民出版社,2012。

⑨列宁:《在省苏维埃主席会议上的讲话》(1918年7月30日),见《列宁全集》第三十五卷,19页,北京,人民出版社,1985。

林也曾提出在国防委员会下设立直属机构“监察——检查委员会”，“来调查各人民委员会部和前后方各地有关部门的‘机构上的缺点’”。^①随后，苏维埃政府在创建工农红军时，同步创建了工农红军监察体制，设立最高军事监察部。1919年起，该部改组为革命军事委员会军事监察部。1924年成立工农红军监察委员会，卫国战争前夕改为工农红军监察部。

中外一切剥削阶级军队的监察制度，均服务于它们的专制统治，有很强的局限性，但是这并不妨碍它们在历史上所发挥的客观作用，也不影响它们与苏联红军监察制度一道成为我军监察体制建设的理论和实践来源。

二、人民军队监察体制建设的初步探索

我军作为中国共产党缔造和领导的新型人民军队，自建立之日起就自觉把接受人民监督作为一贯的政治立场和政治态度，历来十分重视监察工作和监察体制建设。但是，由于作战频仍、环境恶劣，人民军队客观上尚不具备建立完备监察体制的条件，因而没有设置专门的监察机构，监察工作主要由政治机关相关部门来负责。

（一）土地革命时期

我军建军之初，就面临着建设一支什么样的人民军队，以及怎样建设这支人民军队的问题。为了祛除旧式军队尤其是军阀部队的弊病，党在领导人民开展武装斗争的初期，毛泽东等人就认识到监察工作的极端重要性，确立了军队必须接受人民监督的观念，强调“必须吸引广大民众对于自己工作的监督与批评”^②。1927年9月，秋收起义部队到达江西永新三湾村，实行了著名的“三湾改编”。“三湾改编”中，采取了“支部建在连上”、实行新的党代表制度和民主制度等重大措施。同时，在连以

上设立士兵委员会。士兵委员会不仅参加军队管理、做群众运动和做士兵政治教育，还负责监督军队经济、维持红军纪律等。“士兵委员会有很大的权力，军官要受士兵委员会的监督。做错了事，要受士兵委员会的批评，甚至制裁。”^③1928年4月井冈山会师后，这些制度在红四军全军推行。

1929年12月，古田会议确立了我军建军的基本原则，确立了党对军队的绝对领导，规范了政治机关和军事机关的关系，以及政治机关的基本职责和政治工作的基本任务，奠定了我军由政治机关履行监察职能、开展监察工作的理论基础和政治基础。1930年6月，红四军政治部颁发《红军第四军各级政治工作纲领》，规定各级政治机关及其工作人员，负有“督促各部队政治机关，协同军事机关，执行三条纪律及一般军风纪”“执行红军各种治军政策”^④“督促维持军风纪”^⑤等多项带监督检查性质的职责。1930年10月下旬，中央军委颁布实施我军历史上第一部政治工作条例——《中国工农红军政治工作暂行条例（草

① 斯大林：《党中央委员会和国防委员会联合调查委员会给列宁同志的报告》（1919年1月31日），见《斯大林全集》第四卷，193页，北京，人民出版社，1956。

② 毛泽东：《中华苏维埃共和国中央执行委员会与人民委员会对第二次全国苏维埃代表大会的报告》（1934年1月24日），见《中央革命根据地史料选编（下）》，309页，南昌，江西人民出版社，1982。

③ 罗荣桓：《秋收起义与我军初创时期》，见《井冈山革命根据地》下册，119页，北京，中共党史资料出版社，1987。

④ 《红军第四军各级政治工作纲领》（1930年6月5日），见《中国人民解放军政治工作历史资料选编——土地革命战争时期（一）》，513页，北京，解放军出版社，2002。

⑤ 《红军第四军各级政治工作纲领》（1930年6月5日），见《中国人民解放军政治工作历史资料选编——土地革命战争时期（一）》，516页，北京，解放军出版社，2002。

案)》，对政治机关及工作人员领导监察工作、履行监察职能问题等多有涉及。1930年12月，党开始在师以上各级政治部内设立负责处理党的日常事务的机关——党务委员会，主要职责是：保障党员的权利，监督党员履行义务；审批接收党员；处理党员破坏党章、违反党纪的问题等，负有纪检监察的任务和职责。1937年6月底，党中央决定将党务委员会的设置进一步拓展至团以上部队（旅直属队设总支部委员会），还扩大其权限，在“起监察之作用”的同时“进行党内的组织与教育的工作”^①；“各级党务委员会除受上级党务委员会之指导外同时应受同级之政治部主任领导”^②。这一举措被认为是我军纪检监察机关“双重领导”体制的最早实践。

需要指出的是，中华苏维埃政权建立初始，我军即重视司法监察制度建设。1932年2月，中华苏维埃共和国中央执行委员会在中革军委之下设立高级军事检查所，军、师、军区设立初级军事检查所，代表中华苏维埃共和国临时中央政府，“检查军队中与军事有关系的一切犯法案件”^③。

在实践中，军事检查所先后检举查处了“福建军区特务营副政委黄裕湖贪污公款案”“粮秣厂主任罗凤章贪污案”等，惩处了一批红军队伍的贪污腐化、官僚主义分子；处理了“粤赣三分区司令员吕赤永及政治委员邓富连违抗命令案”“特务团王荣茂、张吉清、徐春发逃跑案”，有效维护了军令畅通，保障了战争胜利。

（二）抗日战争时期

“七七”事变后，国共两党二次合作，中国工农红军改编为八路军、新四军。毛泽东在总结张国焘破坏我党我军纪律的教训时深刻指出，“纪律是执行路线的保证”^④，“必须对党员进行有关党的纪律的教育，即使一般党员能

遵守纪律，又使一般党员能监督党的领袖人物也一起遵守纪律”^⑤。1938年12月，中央军委颁发《国民革命军第十八集团军政治工作暂行条例（草案）》，仍规定政治委员对政治机关工作有指挥、督促与检查之责任，对军队中一切违犯道德、法纪及一切政治上不良倾向负检查纠正之责等。1940年12月，党中央颁布《中央关于地方党及军队中党务委员会工作的决定》，规定“党务委员会除解决党内纠纷，给个别之党员以处分之权限外，应负有保障党员应有之权利，监督党员实行应有的义务之权限”^⑥。1942年10月，重新修订发布的政治工作条例规定，总政治部、军区、军分区、军、师、旅政治部内均设立党务委员会，“讨论并决定关于破坏党章及党的道德以及接受党员与处分党员的一切事项”^⑦。

这一阶段，我军原有军事审判机关——军

①《中央关于红军中党及政治机关在新阶段的组织的决定》（1937年），见《中国共产党组织史资料第八卷文献选编上（1921.7～1949.9）》，492页，北京，中共党史出版社，2000。

②《中央关于红军中党及政治机关在新阶段的组织的决定》（1937年），见《中国共产党组织史资料第八卷文献选编上（1921.7～1949.9）》，493页，北京，中共党史出版社，2000。

③《中华苏维埃共和国军事裁判所暂行组织条例》（1932年2月1日），见《中华苏维埃共和国法律文件选编》，385页，南昌，江西人民出版社，1984。

④毛泽东：《论新阶段》（1938年10月12日至14日），103页，哈尔滨，东北书店，1947。

⑤毛泽东：《中国共产党在民族战争中的地位》（1938年10月14日），见《毛泽东选集》第二卷，528页，北京，人民出版社，1991。

⑥《中央关于地方党及军队中党务委员会工作的决定》（1940年12月26日），见《中国共产党组织史资料第八卷文献选编上（1921.7～1949.9）》，558页，北京，中共党史出版社，2000。

⑦《中国国民革命军第十八集团军（第八路军）政治工作条例（草案）》，见《红色档案·延安时期文献档案汇编八路军杂志第二卷》，670页，西安，陕西人民出版社，2013。

事裁判所改称军法处。根据1939年八路军总政治部颁发的《第八路军军法处工作条例(草案)》规定,在各师旅(或相当于师旅的独立支队)、军分区及后方留守处政治部内设军法处,“对军队中一切军政刑事犯有检查权”^①,军事检查机构不单独设立,军事检查职能一般由军法处的军事检查员履行。实际上,由于斗争残酷,领导机关一再精简,党政军高度一元化,有些部队名义上虽设有军法处却很少设专职干部,有的则与锄奸部是一套人马、两块牌子。但整体上讲,各级军法处通常还是设有军事检查员的,尽管存在专职、兼职区分,编制不一之别。

(三) 解放战争时期

1947年后,鉴于各级党委开始普遍恢复、建立并日益健全起来,军队各级党务委员会正式取消。这一阶段,相当长的时间内,基本沿用抗战时期的体制。战争后期,军事审判制度得到了新发展,师以上部队均设有军法处,共分野战军、兵团、军、师四级设立。其中,部分部队组织设置比较齐全的军法处内设有专门的军事检查员,如西北野战军军法处审讯室就设有检查员。

综观整个革命战争年代,虽然战火纷飞、条件极其艰苦,但人民军队在党的领导下,密切配合对敌斗争的需要,坚持长期不懈的思考与探索,监察体制建设的思想与实践内容不断得以丰富,有力惩治了腐败,保证了严明的军风军纪,提高了战斗力,促进了战争的最终胜利,同时也为新中国成立后人民解放军监察体制的建立提供了基础和基本框架。

三、人民解放军监察体制的逐步建立

随着全国革命的胜利,我军由战争环境转入相对和平环境,纪律和作风建设问题日益

突出。毛泽东告诫全党:某些党员干部“他们是不曾被拿枪的敌人征服过的,他们在这些敌人面前不愧英雄的称号,但是经不起人们用糖衣裹着的炮弹的攻击”^②。朱德指出:“只有继续在党内坚持铁的纪律,进一步加强党的纪律性,才能保证全党的统一与集中,保证党的路线、政策能够顺利执行。”^③邓小平提出:“党的纪律检查委员会和政府的监察委员会要建立和加强起来,这是反对官僚主义、命令主义,监督党员遵纪守法的重要武器。”^④上述论述充分表明,随着和平时期的到来,军队监察工作所面临的任务更加艰巨和更加复杂,地位和作用愈发重要。

(一) 纪检监察体制

为适应新形势、新任务的需要,军队纪检监察逐步从政治机关有关部门职能中剥离出来,专门的监察机构得以成立。1949年11月,中央政治局通过《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》,决定成立中央及各级党的纪律检查委员会,朱德任书记。同年12月,党中央发出《关于部队中党的纪律检查委员会组织问题的指示》。根据党中央指示,全军团以上党委于1950年相继成立了兼具监察职能的纪律检查委员会(但没有设立中央军委纪律检查委员会);纪律检查委员会在同级党委领导及上级党的纪律检查委员会的指导下开展工作

^①中国第二历史档案馆:《国民政府监察院公报》第十九册,1539页,北京,档案出版社,1992。

^②《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》(1949年3月5日),见《毛泽东选集》第四卷,1438页,北京,人民出版社,1991。

^③《朱德年谱》新编本(下),1376页,北京,中央文献出版社,2006。

^④邓小平:《克服目前西南党内的不良倾向》(1950年6月6日),见《邓小平文选》第一卷,160页,北京,人民出版社,1994。

作,不专设办事机构,其日常工作由同级政治机关的组织部门办理;全军党的纪律检查工作由总政治部主管。

为进一步完善军队的领导体制,加强军队正规化建设,经中央政治局批准,1955年6月,中国人民解放军武装力量监察部正式成立,这是我军历史上第一个行政监察工作的领导机关,叶剑英任部长。该部作为中央军事委员会的监察工作机关,下设陆军监察部、空军监察部、海军监察部、后勤财务监察部和办公室、计划处、行政经济管理处等,主要负责对陆、海、空三军和军队后勤财务的行政监察。

“对于共产党员来说,党的监督是最直接的。”^①为了改变党的各级纪律检查委员会组织狭小、职权限制等矛盾,更好地同党员各种违法乱纪现象作斗争,特别是防止阴谋分裂党这一类严重危害党的利益的事件重复发生,1955年8月中国共产党全国代表大会决定,将党的纪律检查委员会改为党的监察委员会,并选举产生了中央监察委员会。同年9月,总政治部根据党中央《关于成立党的中央和地方各级监察委员会的决议》,发出《关于军队成立党的监察委员会的通知》,决定在军队团和相当于团以上单位成立党的监察委员会,由各级党代表大会选举产生,在上级党的监委指导和同级党委领导下工作,中国共产党解放军监察委员会,在中央军委、中央监委和总政治部共同领导下负责全军党的纪律检查工作。《通知》下达后,全军团以上单位先后建立了党的监察委员会,替代原纪律检查委员会。同月,中国共产党中国人民解放军监察委员会成立,罗荣桓任书记。

1957年9月,中国共产党中国人民解放军监察委员会根据党的八大党章的规定和军队党组织的具体情况,制定了《关于军队各级党的监察委员会工作概则(草案)》,对军队各级党

的监察委员会的领导关系、任务、职权以及工作制度和工作方法等作了具体规定;明确中国人民解放军各级党的监察委员会,比原有的纪律检查委员会拥有更加广泛的权力,其主要任务是:经常检查党员遵守党的章程、党的纪律、共产主义道德和国家法律、法令的案件;决定、批准和取消对于党员的处分;对犯错误的党员进行考察教育;受理党员控诉、申诉和非党群众对党员或党组织的控诉;指导和检查下级党的监察委员会的工作等。

1958年11月,随着全军第四次精简整编工作的展开,人民解放军八总部体制改为三总部体制,武装力量监察部撤销。其工作分别并入中国人民解放军总参谋部、总政治部和总后勤部,即军事监察工作由总参谋部管理,政治监察工作由总政治部管理,后勤监察工作由总后勤部(1960年4月前称总后方勤务部)管理。

1962年12月,中央军委为贯彻中共八届十中全会《关于加强党的监察机关的决定》,发出《关于加强军队党的监察工作的指示》,要求充实健全各级监察委员会组织,适当扩大委员名额;建立必要的工作制度,加强上级监察委员会对下级监察委员会的指导;加强对同级干部党员,特别是团以上干部党员的监督;各级党委应加强对同级监察委员会的领导。此后,各级监察委员会适当地扩大了名额,军以上监察委员会设立常务委员会,负责处理日常工作。军队党的监察工作进一步得到加强。

“文化大革命”中,党的监察机关和监察工作遭到全面破坏,军队党的监察工作也被破

^①邓小平:《共产党要接受监督》(1957年4月8日),见《邓小平文选》第一卷,270页,北京,人民出版社,1994。

坏和取消。1967年7月，林彪以“莫须有”的罪名，提出“砸烂总政阎王殿”，总政治部机关被“军管”，中国共产党中国人民解放军监察委员会同时被取消。军队各级监察委员会随即被取消，军队监察工作陷入停滞状态，军队的作风纪律建设受到了极大的损害。

（二）司法监督体制

新中国成立后，军队司法监督体制在国家司法监督体制下逐步建立起来。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议制定并通过《中华人民共和国人民检察院组织法》，规定设置专门人民检察院。随后，党中央发出指示，要按照宪法和法律的规定在军队系统内迅速建立各级军事检察院。至1956年上半年，各级军事检察院基本上建立起来。当时军事检察机关的设置共分为四级，最高一级军事检察院为最高人民检察院军事检察院，下设大军区（军兵种）军事检察院、军（省军区）军事检察院、步兵师（军分区）军事检察院；此外，在特种兵师设1名检察员。最高人民检察院军事检察院受总政治部领导，业务上受最高人民检察院领导、监督；各级军事检察院受同级党委和政法工作机关领导，业务上受上级检察院指导。这个阶段，军事检察机关的职权包含有对各级军事机关的指示、命令、措施（作战除外）是否合法实行监督，对军事法院的审判活动是否合法实行监督等。

1957年后，随着反右派、大跃进等运动和浪潮的冲击，军队司法监督体制建设受到一定影响。1961年至1962年，军队系统的保卫、检察、审判三机关实行合署办公，由各级保卫部的1名副部（处、科）长主管检察工作，实际上取消了军事检察机关的独立地位。1962年1月中央召开扩大工作会议（即“七千人大会”）后，上述偏差得以解决，军事检察机关重新成为独立的法律监督机关。

1963年，撤销了陆军野战军和海军、空军军级单位的军事检察院，1964年予以恢复。1965年6月，经最高人民检察院提议，中央军委批准，最高人民检察院军事检察院改称“中国人民解放军军事检察院”。这一阶段，各级军事检察院将预防犯罪、预防事故的工作等，作为一项重要任务。

“文化大革命”开始后，各级军事检察院名存实亡。1968年11月，解放军军事检察院被“军管”。1969年底“军管”结束后，各级军事检察机关从组织上被取消，相关职权由军以上单位保卫部门行使。

整体上看，新中国成立至改革开放前，军队监察体制的建设尽管出现过一些偏差，甚至还一度遭到严重破坏，但成绩是主要的，是完全值得肯定的。它很好地适应了新的形势和任务的需求，从顶层到基层逐步建立了比较系统的体系，较为有效地杜绝了腐败违纪行为的发生，整肃了党风军纪，得到了广大官兵的强力拥护，并为改革开放后军队监察体制的恢复和发展提供了重要理论和经验支撑。

四、人民解放军监察体制建设的恢复发展

党的十一届三中全会以后，党和国家领导人十分关注监察体制建设。邓小平认为，监督是全面的，应该来自各个方面，但其中“最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查”^①，要制定有关监督检查的法律制度，强化监督检查职能。江泽民多次强调，法制是保证，监督是关键，“要强化法律监督

^①邓小平：《党和国家领导制度的改革》（1980年8月18日），见《邓小平文选》第二卷，332页，北京，人民出版社，1994。

机关和行政监察机关的职能,重视传播媒介的舆论监督,逐步完善监督机制”^①。胡锦涛多次强调,要不断“完善权力制约和监督机制,综合运用各种监督形式,增强监督合力和实效,真正做到有权必有责、用权受监督、违法要追究”^②。这些重要论述,直接指导了国家监察体制的建设,同时也为军队监察体制的建设指明了方向和路径。在党的强有力的领导下,军队监察机构迅速得到恢复,不断加以完善,监察工作逐步走上了健康发展道路。

(一) 纪检监察体制

1977年8月,党的十一大通过的党章,恢复了县以上设立纪律检查委员会的规定。1978年9月,根据党中央的指示,中央军委发出《关于团以上各级党委成立纪律检查委员会的通知》,全军团以上单位相继恢复成立党的纪律检查委员会,负有监察之责,在同级党委领导和上级纪委指导下开展工作。《通知》下达后,全军团以上党委普遍成立了纪律检查委员会。1980年1月,经党中央批准,成立中国共产党解放军纪律检查委员会;同年10月,改称为中央军委纪律检查委员会,在中央军委和中央纪委领导下负责全军党的纪律检查工作。根据工作需要,中央军委决定在部队军以上单位纪委相应设置专门办事机构,师以上单位纪检工作由该级政治机关组织部门负责。1982年2月,全军各级纪委办事机构和人员正式列入编制序列,军队党的纪律检查机关有了一支较为健全的队伍。

军队党的纪律检查机关建立后,主要经过四次调整:第一次,1985年,配合全军精简整编各级纪律检查委员会办事机构编制员额作了相应削减。第二次,1990年6月,中央军委决定将军委纪委办事机构并入总政治部编制序列,成立了总政治部纪律检查部。调整了军委

纪委领导成员,由三总部和有关职能部门领导同志担任;随后,全军各级纪委领导成员及办事机构编制也作了相应调整。第三次,1992年初,中央军委决定撤销大军区级单位政治部纪律检查部和部分军级单位政治部纪律检查处,原机构人员精减后分别并入该政治部组织部(处)。第四次,1993年5月,中央军委决定将军以上单位政治部纪律检查机构或人员从组织部门划出,分别单设纪律检查部、处。

1980年以后,根据党中央的决定,军队各级纪委的领导体制由受同级党委领导改为受同级党委和上级纪委双重领导。此后颁布的政治工作条例明确规定:团以上单位党的纪律检查委员会,在同级党委和上级纪委的双重领导下进行工作;中央军委纪委在中央军委和中央纪委的领导下,与总政治部共同负责全军党的纪律检查工作,进一步理顺了纪检机关及其办事机构的领导体制。

党的十四大以后,党中央决定,中央纪委和国家监察部门合署办公。1993年5月,中央军委在《关于军以上单位纪律检查委员会机构设置问题的通知》中明确提出:鉴于国家监察部已与中央纪律检查委员会合署办公,为加强和完善军队行政监察机制,军队行政监察工作的职能也由各级纪律检查部门(或政治部组织部门)担负。明确指出了军队监察工作的归口管理单位,客观上促进了军队监察工作的发展。

2003年全军体制编制调整改革,中央军委

^① 江泽民:《加快改革开放和现代化建设步伐 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》(1992年10月12日),见《军队高中级干部理论学习读本》,849页,北京,解放军出版社,1997。

^② 胡锦涛:《切实抓好全面落实依法治国基本方略各项工作为推动科学发展促进社会和谐提供有力法制保障》,载《人民日报》,2007-11-29。

更加明确地把监察工作赋予各级纪检部门，从组织体制上保证了军队监察工作的开展。2003年12月，经党中央、中央军委批准颁布的《中国人民解放军政治工作条例》明确将“纪律检查和行政监察工作”两项内容并列在一起^①，并指出各级政治机关“领导部队的行政监察工作，承办职权范围内的行政处分工作”^②。

经中央军委批准，总政治部2005年7月颁发我军历史上第一部规范军队监察工作的军事法规——《中国人民解放军监察工作规定》。这部法规系统规定了开展监察工作的目的、任务、程序、领导体制，明确了监察的主体和对象；赋予了纪律检查具体的监察职能，以及调查、查询、提出监察建议等权限；规定了被监察单位、人员和纪律检查监察干部承担的纪律和法律责任等，推动了军队监察工作制度化、法制化、规范化发展。其中，明确规定“总政治部是全军监察工作的领导机关。团级以上单位政治机关是本级监察工作的领导机关。总政治部纪律检查部是全军监察工作的主管部门。团级以上单位政治机关纪律检查（组织）部门是本级监察工作的主管部门”^③。各级纪律检查（组织）部门“在本级政治机关的领导和上级纪律检查（组织）部门的指导下”^④，履行监察职责；“一个机构、两块牌子、两种职能”，在履行监察职能时，总政治部纪律检查部，可以使用中国人民解放军监察部名称，总参谋部、总后勤部、总装备部和各军区、军兵种政治部纪律检查部以及总政治部直属工作部组织纪检局可以使用本级监察部（局）名称。

2006年，四总部建立行政监察协调机制，由总政治部牵头，四总部机关16个相关部门参加，组成总部监察工作协调小组，对军队纪检监察部门全面履行职责，各业务部门充分发挥职能作用，形成合力监督，拓宽监督渠道，进一步加大工作力度，发挥了积极作用。

（二）司法监督体制

1978年12月，根据新宪法和中央有关文件精神，总参谋部、总政治部发出《关于重新设置军事检察院的通知》，恢复重建中国人民解放军军事检察院和各军区、军兵种等22个单位的军事检察院。1979年11月，总参谋部、总政治部根据中央军委的决定，发出《关于全军各级军检、军法、保卫技术机构编制的通知》，恢复兵团和军级单位军事检察院，已成立的军事检察院，除撤销炮兵、装甲兵检察院以外，全军军事检察机关的设置比较完备，军事检察干部在编人数得到了充实。

1980年、1982年、1985年，随着精简整编持续推进，全军军事检察院和军事检察干部有所减少。进入20世纪90年代，军事检察院建设又有所加强，机构设置逐步完善，先后组建部分集团军军事检察院、武警部队两级军事检察院、驻港部队军事检察院、解放军总直属队第二军事检察院，“中国人民解放军军事检察院——军区、海军、空军、总直属队军事检察院（含武警部队军事检察院）——基层军事检察院（包括海军舰队、军区空军和省军区等军事检察院）”三级检察体制基本确立。各级军事检察院同样既接受最高人民检察院和上一级军事检察院的领导，又接受同级党委和政治工作机关的领导，编设相应负责法纪经济检

①《中国人民解放军政治工作条例》，8页，北京，中国人民解放军总政治部印，2003年12月。

②《中国人民解放军政治工作条例》，61页，北京，中国人民解放军总政治部印，2003年12月。

③《中国人民解放军监察工作规定》（总政〔2005〕政字第11号），见《纪检监察办案指南》，315页，北京，军事谊文出版社，2008。

④《中国人民解放军监察工作规定》（总政〔2005〕政字第11号），见《纪检监察办案指南》，316页，北京，军事谊文出版社，2008。

察、刑事检察、民事检察等机构和人员,通过实施侦查监督、审判监督和执行监督,来保证军队内部的各类案件严格依照法律程序进行。

改革开放后,随着国际国内形势的变化和社会主义市场经济的发展,军队监察工作面临的形势更加严峻、任务更加繁重,军队监察体制建设已经成为依法治军工作的一个重要环节。在党中央和中央军委的重视下,军队监察体制建设紧跟时代需求,在继承的基础上不断突破,取得了长足进步,不仅监察机关得到迅速恢复,而且机构设置逐步完善,力量有所加强,职能任务进一步明晰,法规建设也有显著突破,体制机制整体更加顺畅。但同军队革命化、现代化、正规化建设的要求相比,同依法治军从严治军的需求相比,它还有一些差距,专门机构体制还不够顺畅,力量还比较薄弱,职能任务还不完备,致使监察力度和监察效能受到了一定影响。

五、人民解放军监察体制建设的不断成熟

党的十八大以来,习主席站在军队生死存亡、党和国家事业兴衰成败、社会主义红色江山会不会改变颜色的高度看待军队党风廉政建设和反腐败斗争,把军队党风廉政建设和反腐败斗争同党和军队工作大局联系在一起思考和部署,为军队监察工作踏上新征程、开启新篇章提供了根本遵循。我军已经基本形成适应履行使命任务和全面深化改革新要求,与中国特色社会主义法制监督体系相衔接,反映现代军事监察规律、体现我军监察特色、覆盖国防和军队建设各领域各环节的一套比较完备的监察体系。

(一) 纪检监察体制

2014年10月全军政治工作会议上,习主

席尖锐指出,“各级纪委的独立性和权威性不够,不能有力有效查处违纪违法案件”^①,“要推进纪检工作双重领导具体化、程序化、制度化,强化上级纪委对下级纪委的领导,查办腐败案件以上级纪委为主”^②。2016年3月,军委副主席许其亮在出席中央军委纪委扩大会议时强调,要大力推进军队监督体系建设,完善工作运行机制,以新理念、新标准、新风貌更好履行职责。

2015年11月,中央军委改革工作会议在京召开。为解决军队纪检监督独立性和权威性不够的问题,决定组建新的军委纪律检查委员会,由军委直接领导,同时向军委机关部门和战区分别派驻纪检组,以“发挥纪检、巡视监督作用,推动纪委双重领导体制落实到实处。”^③

军委纪委下设巡视工作领导小组办公室、纪检监察局、案件管理局等部门;军兵种和武警部队纪律检查委员会下设巡视工作领导小组办公室、纪律检查局等部门,其中纪律检查局下设纪检监察处和案件管理处;军旅级单位一般设有纪检处(科);院校和科研机构设有纪检监察处。

军委各机关的监察工作,主要由军委纪委派出的纪检组担负;各战区的监察工作,受派驻纪检组指导,战区纪委主导,具体事务由战区组织局兼管代办;各军兵种和武警部队的

^① 习近平:《在全军政治工作会议上的讲话》(2014年10月31日),见《习近平论强军兴军》,279页,北京,解放军出版社,2017年5月。

^② 习近平:《在全军政治工作会议上的讲话》(2014年10月31日),见《习近平论强军兴军》,293页,北京,解放军出版社,2017年5月。

^③ 习近平:《在中央军委改革工作会议上的讲话》(2015年11月24日),见《习近平论强军兴军》,368页,北京,解放军出版社,2017年5月。

监察工作，主要由实体化的纪律检查委员会担负；军旅级单位的监察工作，主要由本单位的纪检处(科)负责；院校和科研机构的监察工作，主要由本单位的纪检监察处负责。

2016年1月，新的军委纪律检查委员会组建成立，成为军改后军委15个职能部门之一。5月，军委纪委10个派驻纪检组，进驻军委办公厅、军委联合参谋部、军委后勤保障部、军委训练管理部、军委国防动员部和5个战区；不久，新的军兵种、武警部队纪律检查委员会成立，并完成实体化编设。

与此同时，全军纪检战线围绕提升效能狠抓力量体系优化聚合，积极推进“三个转变”，组织新体制新职能新使命大讨论，全面清理退出与主责无关的议事协调机构，健全与司法、审计等部门协作机制，进一步严格规范纪律检查、军政监察、巡视等业务流程。

(二) 巡视制度

党的十八大以来，习主席多次从厚植党执政的政治基础高度，对巡视工作作出系列重要论述。2014年10月全军政治工作会议上，习主席强调：“要完善巡视制度，加强巡视力量建设，加大巡视工作力度，实现巡视全覆盖。”^①2015年11月，中央军委改革工作会议上，习主席再次强调要“重点解决纪检、巡视、审计、司法监督独立性和权威性不够的问题，以编密扎紧制度的笼子，补上体制机制方面的漏洞，努力铲除腐败现象滋生蔓延的土壤”^②。

军队巡视工作是新生事物，是我军的重大创新。早在2010年中央军委就开始在军委和北京军区、海军、武警部队两个层面同时开展巡视工作试点。2013年2月在召开军队巡视试点工作总结会议后，总政治部和军委纪委同总参谋部进行了深入研究论证，最终形成总体方案。9月，该方案经中央军委常务会议审议通过并报习主席批准。10月，中央军委印发《中

央军委关于开展巡视工作的决定》，对军队建立巡视制度、设置巡视机构、开展巡视工作作出总体部署；并印发《中央军委巡视工作规定(试行)》，对开展巡视工作作出规范。

根据相关法规规定，巡视工作的根本职能是监督，是发现问题、反映问题、推动问题的解决，但不直接查办案件，将发现的案件线索移交纪检部门处理。巡视机构由巡视工作领导小组、巡视工作领导小组办公室和巡视组三部分构成：中央军委巡视工作领导小组，代表军委实施对军队巡视工作的领导和指导，向军委负责并报告工作；中央军委巡视工作领导小组下设办公室，为领导小组的日常办事机构，同时也参加军委巡视组巡视；设立中央军委巡视组，承担巡视任务，向中央军委巡视工作领导小组负责并报告工作。巡视组成员主要由退役将领组成。巡视组工作方式包括听取官兵意见、列席有关会议、开展走访调研等。巡视组自上而下派出，垂直领导；巡视监督对象主要是高层党委班子及其成员，特别是主要领导。

2013年11月，中央军委巡视工作领导小组、领导小组办公室(作为内设机构，设置在中央军委纪律检查委员会)、中央军委巡视组等宣布成立。2016年，习主席批准在陆军、海军、空军、火箭军和战略支援部队党委设立巡视工作机构(即巡视领导小组办公室，作为内设机构设置在其纪律检查委员会)；2017年，又明确有关副战区级和军级单位开展巡察工作。军队横向到边、纵向到底的巡视监督体系

① 习近平：《在全军政治工作会议上的讲话》(2014年10月31日)，见《习近平论强军兴军》，293页，北京，解放军出版社，2017年5月。

② 习近平：《在中央军委改革工作会议上的讲话》(2015年11月24日)，见《习近平论强军兴军》，368页，北京，解放军出版社，2017年5月。

正式建立起来。

(三) 司法监督体制

随着国防和军队改革的深化,习主席和中央军委着眼中国特色军事法治体系,深入推进依法治军从严治军作出重大决策,对军事检察体制编制进行体系重塑和力量资源优化整合,推进司法监督体制改革,大大有利于军事检察机关依法独立公正行使职权。

2015年11月,中央军委改革工作会议决定组建新的军委政法委员会,加强军委对军队政法工作的领导,中国人民解放军军事检察院由军委政法委员会领导管理,同时调整军事司法体制,以“保证它们依法独立公正行使职权”^①。

2016年5月,军委政法委在京组织召开全军军事法院、军事检察院调整组建大会。大会宣布了中央军委关于组建战区、总直属军事检察院和基层军事检察院的命令。此次军事检察机关体制改革,打破过去主要按行政隶属关系设置军事检察院的固有模式,实行按区域设置,战区设置战区军事检察院,北京设置总直属军事检察院;按省级行政区划设置基层检察院,总直属检察院下设直属军事检察院,保留驻港部队军事检察院;各级军事检察院编设相应负责反贪污贿赂、刑事诉讼监督、民事检察机关和人员,负责相关法律监督工作。

根据中央军委相关文件规定,全军检察院所属人员的调整使用由军委政法委负责办理;战区和基层军事检察院党的建设、思想政治工作、行政管理由战区负责,供应保障及相关勤务工作由驻在单位负责;总直属和直属军事检察院由中国人民解放军军事检察院直接领导管理;下级军事检察院在业务上受上级军事检察院的领导、指导和监督,各类案件和业务工作重要事项按程序分别向上级军事检察院和军委政法委请示报告。

这一时期,军队监察体制建设以党在新形势下的强军目标为引领,全面贯彻新形势下军事战略方针,推出系列重大举措,不断创新发展,较好地解决了结构性矛盾、体制性障碍、政策性问题,使得监察机构独立性和权威性进一步提高、监察力量进一步充实、监察渠道进一步拓宽、监察功能进一步完善,各相关部门之间密切协同、合力监察,严密的监察网络逐渐形成,监察力度进一步加大,监察效能明显增强,军队监察工作取得了重大阶段性成果。从高级机关到基层连队,从领导干部到普通党员,从在职人员到退休干部,从人财物装到工程、医疗、科研……全领域全方位全时段被监察。一大批党员干部被谈话提醒、函询或诫勉谈话;常规巡视和回访巡视,发现一批重要问题线索和倾向性问题;“四风”问题严查严纠,不正之风得到有力纠治;郭伯雄、徐才厚先后落马,一批军中“老虎”被立案审查,一大群官兵反映强烈的“苍蝇”被从严查处;等等。部队官兵普遍反映,部队作风风气、政治生态大幅好转;一些老将军也一扫忧虑,坚定地指出“党和军队更有希望了”^②。

六、人民解放军监察体制建设的历史经验

长期以来,人民解放军在中国共产党的绝对领导下,不断总结成功经验,探索发展规律,建立了比较完备的监察体制,走出了一条符合我军军情的监察建设之路,对于新时

^① 习近平:《在中央军委改革工作会议上的讲话》(2015年11月24日),见《习近平论强军兴军》,368页,北京,解放军出版社,2017年5月。

^② 转引自《“习主席带领我们强军”系列网评之五:绝不让腐败分子在军队有藏身之地》,中国军网,2017年10月2日。

代“全面从严治军，推动治军方式根本性转变，提高国防和军队建设法治化水平”^①，具有极其重要而现实的意义。

（一）坚持党的绝对领导

坚持党对军队的绝对领导为人民军队建军的基本原则。军队监察体制建设必须毫不动摇地坚持这一原则，这是全部工作的核心和灵魂。自古田会议确立这一基本原则后，军队监察工作主要就由党组织、政治工作机关、纪律检查部门等来代行职权，军队监察体制主要内化于军队政治工作制度、纪检制度、司法制度之中。多年来，军队监察体制正是在党对军队的绝对领导下一步步发展、完善的，不坚持这一原则就无从谈起军队监察体制建设，无法保障军队监察工作顺利推进，也不可能有效促进军队纪律建设、法制建设和正规化建设。随着国防和军队改革不断深入推进，深化军队监察体制改革势在必行，改革必须坚决维护党中央权威、坚决维护核心、坚决维护和贯彻落实军委主席负责制，推动军队全面依法治军从严治军，确保我军早日迈入世界一流军队行列。

（二）与党和国家监察体制建设相适应

军队是高度集中统一的武装集团，各项建设必须结合自身实际，具有一定的特殊性，监察体制建设亦不例外。但作为党领导下的人民军队和国家武装力量，军队监察体制建设从整体上讲属于国家监察体制建设不可分割的一部分，应当也必须要与其保持一致、相适应。1955年8月党的纪律检查委员会改为监察委员会，7月国防部部长彭德怀就曾建议成立军队的监察委员会，并给党中央专门写了请示报告，毛泽东对此批示“请提中央会议通过”^②；8月中央军委为送审总政治部关于在军队中成立各级党的监察委员会的通知稿给党中央上报告，毛泽东对此批示“退军委照办”^③；9月，

总政治部根据党中央《关于成立党的中央和地方各级监察委员会的决议》，发出《关于军队成立党的监察委员会的通知》，决定在军队团和相当于团以上单位成立党的监察委员会；此后出台的《关于军队各级党的监察委员会工作概则（草案）》也是根据党的八大党章的规定和军队党组织的具体情况而制定的。1980年后，军队各级纪委实行双重领导体制是根据党中央的决定和国家纪检监察体制的变化而确定的。2005年第一部规范军队监察工作的军事法规，更是充分吸收了《中华人民共和国行政监察法》《中国共产党纪律条令》等法律法规内容。党的十八大以来，在中央第二轮巡视启动同时全军开始启动巡视工作。以上均是典型事例。当前，随着国家监察体制改革工作的全面推开，军队应积极研究、紧前部署，尽快建立与新的国家监察体制相对应的集中统一、权威高效的反腐败监察体系，进一步提高反腐败威力与成效。

（三）实行双重领导

军队各级监察机构在同级党委（政治工作机关）和上级业务部门的双重领导下开展工作。这种领导体制，既有利于增强各级监察机构的独立性，也有利于密切系统内部的联系和指导，从而更好地开展监察工作。1937年设置的党务委员会，在接受同级政治部主任的领导的同时接受上级党务委员会的指导；1950年

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》（2017年10月18日），54页，北京，人民出版社，2017。

② 毛泽东：《关于军队成立党的监察委员会的批语》（1955年7月13日、8月23日），见《建国以来毛泽东文稿》第五册，200页，北京，中央文献出版社，1991。

③ 毛泽东：《关于军队成立党的监察委员会的批语》（1955年7月13日、8月23日），见《建国以来毛泽东文稿》第五册，200页，北京，中央文献出版社，1991。

相继成立的纪律检查委员会、1955年成立的监察委员会、1978年相继恢复成立的纪律检查委员会，均在同级党委领导下工作，同时接受上级纪律检查委员会工作和业务上的指导。20世纪80年代以后，各级纪律检查委员会一直接受同级党委和上级纪律检查委员会的双重领导，以同级党委领导为主。近年来，各级监察机构在实行双重领导的同时，更加注重强化上级业务部门的领导。今后，军队的监察工作在进一步强化上级业务部门领导的同时，整体上还必须要坚定不移地坚持双重领导，以便各级监察机构能够更好地发挥职能，推动监察工作的全面发展。

（四）注重法规建设

多年来，人民军队一直重视监察法规建设。早在革命战争年代，就颁布了第一部政治工作条例，对监察工作的领导机关、监察工作

的职能等问题进行了规定。新中国成立初期和改革开放时期，先后出台《关于军队各级党的监察委员会工作概则（草案）》《中国人民解放军监察工作规定》等，从而为监察体制建设、监察工作开展奠定了比较充分的法理基础。2013年军队巡视工作展开之前，习主席就亲自批准相关法规文件，中央军委制定下发有关制度规范，之后，逐步构建起以《中央军委巡视工作条例》为主体、相关配套法规为支撑、各类具体措施为补充的法规制度体系，使得军队巡视工作从一开始就有规可循、有法可依。当下，军队监察体制深化改革在即，我们应提前谋划，搞好顶层设计，强化立法建设，尽快出台一批与新的体制相适应的监察法规制度，以备改革于法有据，有法可依，更好地推进各项工作。📌

（责任编辑：徐永汉）

（上接第37页）

济社会发展总体框架，明确军民融合方向、路径、重点等，为军民融合深度发展提供路线图和时间表。协调做好辖区军民融合工作机构设置和人员遴选推荐工作，建立完善驻军与驻地军民融合协调办事机制，推动形成健全顺畅的军民融合发展组织领导体制。

二是注重需求牵引发挥协调作用。依托省军区系统探索设立区域性军民融合协调服务机构和军民融合公共服务平台，健全军地融合发展需求双向对接机制。军地双方定期组织融合潜力调查，精准掌握并及时汇总论证本区域内军队和地方融合发展需求，以此牵引和推动军民融合深度发展精准高效。

三是注重军地对接发挥协调作用。发挥联结军地的桥梁纽带优势，搞好军地潜力资

源和任务需求的无缝链接，协调军地双方落实上级决策指示、强化协作配合和融合共建意识，力求使军地双方步调一致、同频共振，在具体实践中发现问题、破解难题，求同存异、推动发展。

四是注重成果转化发挥协调作用。协调推进军地项目共建、设施共用、资源共享、技术互转，加速推进“军转民”“民参军”，支持军地产业协同创新、联合攻关，形成军民融合产业集群，培育和积蓄国防动员潜力。深化国防动员系统军民融合实践探索，在武器装备科研生产、军事人才培养、军队社会化保障等方面，军地携手、真抓实干，强力推动军民融合深度发展，以绝对忠诚的使命担当和卓有成效的工作实绩，谱写新时代军民融合发展新篇章。📌

（责任编辑：孙永钰）