

5

我国国家行政监察制度的历史演进

文_ 纪亚光

【摘要】建立党统一领导下的各级监察委员会,深入开展国家监察体制改革,改变了以往重党内监察轻国家行政监察的状况,实现了加强和改进党的领导与充分发挥国家行政监察机构职能的有机统一,是中国特色社会主义反腐倡廉机制建设的新突破,标志着我国党政监察制度建设迈入新阶段。

【关键词】党的监察 行政监察

【中图分类号】D630.9**【文献标识码】**A

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2017.02.006

我国国家行政监察制度创立于新中国成立之初,历经20世纪50年代初步构建、80年代恢复、90年代与纪律检查委员会合署办公3个发展阶段。值得注意的是,我国国家行政监察制度的演进历程显示,其创立、撤销、恢复与合署办公,均与党的纪律检查制度发展演进密切相关,反映着完善党政监察制度相互关系对于构建不敢腐、不能腐、不想腐的反腐倡廉长效机制的极端重要性。

国家行政监察制度演进

1949年9月27日通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第19条规定:

“在县市以上的各级人民政府内,设人民监察机关,以监督各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责,并纠举其中之违法失职的机关和人员。”同日通过的《中华人民共和国人民政府

组织法》规定在政务院下设人民监察委员会。以此为依据,1949年10月19日,中央人民政府人民监察委员会正式成立。

人民监察委员会成立之初,主要职责是:监察全国各级国家机关和各种公务人员是否违反国家政策、法律、法令或损害人民及国家的利益,并纠举其中违法失职的机关和人员;指导全国各级监察机关的监察工作,颁发决议和命令,并审查其执行;接受及处理人民和人民团体对各级国家机关和各种公务人员违法失职行为的控告。

1954年9月,一届全国人大二次会议通过《中华人民共和国国务院组织法》,成立国务院,原政务院人民监察委员会改为国务院监察部。较之人民监察委员会,其主要职责发生如下变化:一是强调其有别于司法部门的维护政纪特殊职能;二是强调行政监察机关要检查各级行政机关、国营企业执行国民经济计划和国家预算中存在的问题,拓展了行政监察机关的业务范围;三是不仅受理对行政机关和人员的控告,而且受理行政机关和人员不服纪律处分的申诉。

1959年4月,监察部被撤销。1986年12月2日,第六届全国人民代表大会决定恢复国家行政监察体制,次年7月1日,监察部正式成立。其主要职责是:检查监察对象贯彻实施国家政策和法律法规的情况;监督处理监察对象违反国家政策、法律法规和违反政纪的行为;受理个人或单位对监察对象违反

国家政策和法律法规,以及违反政纪行为的检举、控告;受理监察对象不服纪律处分的申诉;按照行政序列分别审议经国务院任命的人员和经地方人民政府任命的人员的纪律处分事项。(中华人民共和国监察部编:《中国监察年鉴》(1987—1991),中国政法大学出版社1993年版,第4页)

为进一步加强党的纪律检查工作和强化行政监察机关职能,并使之形成合力,1993年1月,根据中共中央、国务院的决定,中央纪委、监察部开始合署办公,实行一套工作机构,履行党的纪律检查和行政监察两项职能的体制。

党政监察制度关系变迁

我国党政监察制度相互关系经历了如下4个阶段:党政监察制度并存期(1949—1959年),党的监察制度独存期(1959—1969年),党政监察制度相继恢复期(1977—1993年),合署办公期(1993年至今)。

第一阶段:党政监察制度并存期。

从1949年10月、11月,我国国家行政监察机关及党的监察机关先后成立,到1959年国家监察部被撤销,是党政监察制度并存期。在这一时期,党政监察制度先后成立,并在制度运行过程中就党政监察制度相互关系进行了具体的调整,党政监察机关一度呈现出较为顺畅的协作关系。不过,1957年以后,由于过分重视党内监察机关的作用,党政监察制度建设逐步陷入困境,并以国家行

政监察机关被撤销而告终。

在党政监察制度初创时期,由于缺乏经验,对党政监察制度的相互关系主要是感性认识的积累,经过几年的实践,党政监察机关逐渐总结出它们的共同点:一是有共同的任务,用维护和加强党的纪律和国家纪律的方法来保证党和国家各项任务的完成;二是工作任务有着许多共同点,党的监察机关的监察对象有一部分是政府和国营企业的工作人员,国家监察机关的监察对象有一部分是党员,党政监察机关往往要检查处理同一个案件,由此要求党政监察机关进行联合检查;三是工作方法基本相同,都必须在各级党委的领导下,依靠广大党内外群众和有关部门密切配合来进行工作。(“党的监察机关和国家的监察机关应该密切结合进行工作”,中共中央监察委员会编:《党的监察工作》第52期)在此基础上认识到:“党的监察机关和国家的监察机关的工作是有着密切联系的,两个机关如果能够密切地结合进行工作,就会把工作做得更好;相反,如果联系不够,就可能在工作上遇到许多困难而不能很好地克服。”(同上)为此,1955年中国共产党全国代表会议通过的《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》规定:“党的中央和地方各级监察委员会必须同国家检察机关和各级政府的监察机关密切结合进行工作,以便充分有效地发挥党和国家的监督机关的作用。”并采取了相互交换有关的情况、组织联合检查组共同办案、共同研究处分决定、根据需要互相兼职

等措施来加强党政监察机关的联系和合作。

值得注意的是,当时还总结了党政监察机关的不同点,特别强调了要注意防止党的监察机关以党代政、放松检查处理违反党纪的案件的偏向,防止国家监察机关只注意有关党纪的案件而忽视本身其他任务的偏向等,以免削弱党政监察机关的专门职能。(同上)

然而在实际工作中,这一认识并没有受到应有的重视,而是将党政监察制度相互关系简单化,突出党内监察,强调“提请党委(党组)加以研究解决”(同上),致使1959年4月监察部及各级国家行政监察机关的相继被撤销。

第二阶段:党的监察制度独存期。

监察部被撤销后,对国家行政机关工作人员的监察工作由各有关国家机关进行,但在实践中证明,这样的分散监督无法对行政监督实行统一领导和指导,没有统一的要求、一致的标准,大大削减了监督的作用。针对这一情况,1962年9月通过的《关于加强党的监察机关的决定》指出:党的各级监察委员会应当加强对同级国家机关的党员的监督工作,派出监察组常驻各级国家机关所属各部门。(魏明铎主编:《中国共产党纪律检查工作全书》,河北人民出版社1992年版,第991页)这一举措实质是对撤销国家行政监察机构的一种修补,并不能扭转监察工作畸形发展的势头。1969年4月,党的监察机关被撤销,我国的监察制度建设再次受到极大挫折。

第三阶段:党政监察制度相继恢复

期。“文化大革命”结束之后，全党和广大群众对监察工作的重要性有了较为深刻的认识，党政监察制度相继恢复。但是，由于长期以来党政监察机关职能权限区分不清，造成许多历史遗留问题亟待解决。鉴于此，1988年3月，中央纪委和监察部联合下发《关于党的纪律检查机关和国家行政监察机关在案件查处工作中分工协作的暂行规定》，随后于1992年1月13日发布《关于党的纪律检查机关和国家行政监察机关在案件查处工作中分工协作的补充规定》，力求通过详细的规定，理顺党政监察机关的职责、权限，但由于党政监察工作交叉难分，重复监察或者“漏监”的现象难以彻底解决。

第四阶段：合署办公期。针对在实践中出现的重复办案等问题，1993年1月，中央纪委、监察部开始合署办公。

其指导原则是：要有利于在党中央和各级党委的统一领导下，进一步加强党的纪律检查和行政监察两项职能；要有利于国务院和各级政府继续加强对行政监察工作的领导，使各级监察机关领导班子便于继续向政府负责；要有利于避免纪检、监察工作的重复交叉以及精简机构和人员。合署办公对于协调党政监察制度相互关系是一次有益的探索，是中国党政监察体制的一项重大改革。

几点思考

纵观我国国家行政监察制度发展演进及党政监察制度相互关系变迁进程，有如下几点认识：

党政监察制度并存是我国反腐倡廉体制机制建设的一个重要特征。中国自古即高度重视监察制度的建设，留下

[设为首页](#)
[工作邮箱](#)
[客户端下载](#)


中共中央纪律检查委员会

中华人民共和国监察部

[领导活动](#) | [党纪法规](#) | [纪律审查](#) | [巡视工作](#) | [信息公开](#) | [监督曝光](#) | [在线访谈](#) | [网上展馆](#)

七项任务一年间 年终系列视频采访



严查违纪纪检监察干部
坚决防止“灯下黑”
中央纪委纪检监察干部监督室

中央纪委纪检监察干部监督室负责人视频专访

**全面从严治党 强化问责之六
纪委要把自己摆进去**

- 纪委是党内监督的专责机关，失职失责同样要被问责。贯彻落实问责条例，各级纪委要把自己摆进去，用问责压实责任、用担当诠释忠诚，做党章党规党纪的执行者、党的路线方针政策的捍卫者

[更多 >>](#)

了丰富的监察制度建设经验。近现代以来,随着政党的出现,政治体制与政党制度紧密结合,执政党监察制度的构建因此具有不可替代的重要作用。中华人民共和国成立后,以马克思关于无产阶级革命政党的党内监督思想为指导,借鉴苏联的党政监察制度模式,吸收中国传统监察思想的精髓,构建出既有别于中国传统以维护皇权为核心的集权型监察机制,又与西方立法权与监察权一体的分权型监察机制明显不同的党政监察制度体系,为构建反腐倡廉长效机制奠定了基础。

协调党政监察机关的关系是颇有难度的一项课题。从我国党政监察制度相互关系发展演进的历程,特别是1959年国家监察部被撤销后我国监察制度建设的曲折历程中不难看到,党政监察制度是相互依存的整体,对任何一方的削弱都将损害另一方,最终从整体上削弱监察制度应有的作用。在总结我国党政监察制度建设经验与教训的基础上,1993年开启的党政监察机关合署办公,使理顺党政监察制度相互关系迈出了重要一步。但是值得注意的是,党政监察工作既相互密切联系,又有一定区别,既分不开,又必须分得开。合署办公后,党政监察机构大多实行“一套人马,两块牌子”,在实际运行中党政监察职能的交叉、重叠问题凸显,造成党内监督能够做到全覆盖,但难以实现对行使公权力的公职人员的国家监察全覆盖,重复监察或者“漏监”的现象依然存在。显然,如何在合署办公的方向上,

进一步改革监察制度,健全、完善党政监察制度体系,是构建反腐倡廉长效机制的关键所在。

在党统一领导下强化国家行政监察职能发挥为深化监察体制改革指明了方向。历史地考察我国党政监察制度发展进程,可以看到,国家行政监察职能的有效发挥有助于党的监督强化,使党的领导落到实处,国家的政治生活也因此规范有序,对于实现政治清明、政府清廉、干部清正至关重要。同时,我们也应看到,强化国家行政监察职能,必须在党的统一领导下才能有效实现。一方面,国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革,是国家监察制度的顶层设计,必须在党的领导下保持正确的方向,才能真正实现政治理想;另一方面,国家监察体制改革触动方方面面的利益,需要党的统一领导为其保驾护航,整合反腐败资源力量,建立集中统一、权威高效的监察体系,才能真正实现对行使公权力的公职人员监察全覆盖。显然,建立党统一领导下的各级监察委员会,深入开展国家监察体制改革,这一举措充分借鉴了我国党政监察制度建设的经验与教训,改变了以往重党内监察轻国家行政监察的状况,实现了加强和改进党的领导与充分发挥国家行政监察机构职能的有机统一,是中国特色社会主义反腐倡廉机制建设的新突破,标志着我国党政监察制度建设迈入新阶段。■

(作者:南开大学马克思主义学院院长、教授)