

# 新中国成立以来我国监察制度发展历程、 演进趋势及改革目标

刘晓峰

**【摘要】** 新中国成立以来,我国监察制度的演进呈现出三种趋势:一是从注重发动群众参与监督,演变为着力构建公权力的监督、制衡机制;二是从职责范围相对宽泛,演变为以聚焦反腐败为主责主业;三是从以进行检查、提出建议为主要履职方式,演变为行使调查、监督、处置三大权力。建国以来监察制度发展的经验启示我们,深化国家监察体制改革必须明确五大目标:一是必须构建集中统一的监督体系,整合分散的反腐败资源力量;二是必须提升履职的专业化水平,着力解决职能泛化、方式固化、作风异化、功能弱化等问题;三是必须增强监督工作的独立性,增强行政违法监督和腐败犯罪查处的内生动力;四是必须确保反腐败的法治化方向,破解监察手段运用的法治化难题;五是必须实现反腐败机制高效运转,构建统一决策、一体化运行的工作模式。

**【关键词】** 监察机关;发展历程;演进趋势;改革目标

**【中图分类号】** D262.6 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2018)02-0077-10

**【作者简介】** 刘晓峰(1983—),男,山东青岛人,中国政法大学法学院博士研究生,主要从事行政法研究。

2016年11月7日,中办印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》,正式拉开了国家监察体制改革的大幕。作为事关全局的重大政治改革,监察委员会的制度设计正是在长期的监察实践中不断总结经验产生的,植根于国家经济、社会、文化发展的深厚土壤。深入研究新中国成立以来我国监察制度发展历程、演进趋势及改革目标,对于牢牢把握监察体制改革的正确方向,构建具有中国特色的国家监察体系和反腐败体制,推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要的意义。

## 一、新中国成立以来我国监察制度的发展历程

中国共产党领导下的人民政权历来重视对政权机关的监督,早在根据地时期党就带领人民开展了积极探索。新中国成立后相对稳定的政治环境,为成立专门的监察机构、确立监察体制创造了条件。

### (一) 新中国成立初期的监察制度

新中国成立初期,由于全国人民代表大会尚未召开,《中国人民政治协商会议共同纲领》扮演了制定宪法的角色。其《共同纲领》第十九条规定,“在县市以上的各级人民政府内,设人民监察机关。”<sup>①</sup>根据这一规定,1949年10月19日举行的中央人民政府委员会第三次会议决定,成立中央人民政府政务院人民监察委员会(简称“中监委”)。1949年11月初,中监委在原华北人民监察院的基础上经过筹建正式成立。根据《中华人民共和国中央人民政府组织法》,中监委成为政务院下设的四个委员会之一,地位高于各部、会、院、署、行。

<sup>①</sup> 《中国人民政治协商会议共同纲领》,第十九条。

除中监委之外,地方也同时设立了对应的监察机构。1951年7月,人民监察委员会根据中央政府组织法的规定,制定了各级人民监察委员会通则,并经政务院批准施行。<sup>①</sup>到1953年底,共推动建立大行政区、省(市)、市(专署)、县(市)四级人民监察机构3586个。<sup>②</sup>

在监察对象上,这一时期的监察工作覆盖县(市)以上各级国家机关和各种公务人员,不仅包括行政机关,也包括审判机关、检察机关及其工作人员<sup>③</sup>;1952年以后,根据政务院命令,又在省(市)以上各级人民政府财经机关和国营财经企业部门建立了监察机构,在该机关及所属独立单位执行监察任务。<sup>④</sup>在领导体制上,县(市)以上各级人民政府的监察机关受同级人民政府的领导,同时也受上级监察机关的业务指导;省(市)以上政府财经机关和国营财经企业部门的监察机构,接受该机关、部门首长及其上级机关监察机构的双重领导;1954年4月,在一些财经部门所属重点企业,实行监察机构受所隶属财经部门监察机关垂直领导的体制。<sup>⑤</sup>

### (二) 社会主义建设时期的监察制度

1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议通过一部《中华人民共和国宪法》(即“五四宪法”)。根据随后通过的《国务院组织法》,政务院改为国务院,原政务院人民监察委员会改为国务院监察部,监察部成为国务院的行政部門,地位上降低至与其他部委平级。本着力量集中、机构精简的精神,1954年底,根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》,撤销了县和不设区的市的监察机关,适当地扩大了省、自治区、直辖市、设区的市和专员公署监察机关的组织,并对因工作需要的县和不设区的市,由专员公署或省的监察机关派驻监察组。<sup>⑥</sup>1955年10月,又对中央和地方财经部门国家监察机关组织设置进行调整,将各企事业单位的监察机关加以调整和收缩,撤销了中、小型企业和某些事业单位的监察机关,在重工业部等十五个部设立国家监察局。<sup>⑦</sup>

从监察对象来看,这一时期的监察机关主要监督国家行政机关、国营和合作企业及其任免或管理的人员,<sup>⑧</sup>1955年11月,国务院发布的《监察部组织简则》就规定,监察部对国务院各部门、地方各级国家行政机关,国营企业、公私合营企业,合作社实施监督。<sup>⑨</sup>从领导体制来看,根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》,地方各级监察机关受同级人民委员会领导和上级监察机关的业务指导,但在一些县和不设区的市,由专员公署或省的监察机关派驻的监察组,则由派遣机关垂直领导;1955年10月,在重工业部等十五个部设立的国家监察局中,铁道部、财政部、商业部的国家监察局受监察部垂直领导,其他各部的国家监察局受其所属部和监察部的双重领导;1956年,各大企事业单位的监察机关改为由所在单位和所属上级部门的监察机关双重领导,专员公署或省的监察机关派驻的监察组改为县政府的组成部门,受县人民委员会和上级监察机关的双重领导;1957年,原设置在中央和地方各财经部门及其所属企业单位国家监察机关,改为各部门和各单位的内部监察机关,由各部门、各单位自行领导。<sup>⑩</sup>

1959年4月,第二届全国人民代表大会第一次会议通过国务院关于撤销国家监察部的议案,监察部和各级人民监察机关相继撤销。

### (三) 改革开放以来的监察制度

根据1982年宪法的规定,国务院行使的职权包括“领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作”<sup>⑪</sup>。1986年12月,第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议根据国务院的提请,决定“为了恢复并确立国家行政监察体制,加强国家监察工作,设立中华人民共和国监察部”<sup>⑫</sup>。1987年8月,国务院发布《关于在县以上地方各级人民政府设立行政监察机关的通知》,各地随即设立了省(区、市)、市(地、州、盟)、县(市、旗、

① 纪亚光:《新中国成立初期“三位一体”监督体系建设初探》,载于《当代中国史研究》2010年第5期。

②③⑦ 中央纪委宣教室:《中国行政监察简论》,中国方正出版社2002年版,第26、27、29页。

④⑫ 韩大元:《论国家监察体制改革中的若干宪法问题》,载于《法学评论》2017年第3期。

⑤⑥⑩ 韩晓武:《建国以来我国行政监察制度的发展变化》,载于《河北法学》1984年第5期。

⑧ 江国华:《国家监察体制改革的逻辑与取向》,载于《学术论坛》2017年第3期。

⑨ 朱福惠:《国家监察体制之宪法史观察——兼论监察委员会制度的时代特征》,载于《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2017年第3期。

⑪ 《中华人民共和国宪法》(1982年),第八十九条。

区)三级行政监察机关,有的地方在乡、镇也设立了行政监察机构。行政监察机关还根据工作需要,向一些政府所属部门派出了监察机构或人员。<sup>①</sup>1993年2月,根据中共中央、国务院的决定,中央纪委与监察部合署办公,实行一套工作机构、两个机关名称的体制。合署后的监察部仍然属于政府序列,继续在国务院的领导下工作。

从监察对象来看,初期主要是对国家机关及其工作人员、企业事业单位中由国家行政机关任命的领导干部进行监察;《行政监察条例》《行政监察法》出台后,逐渐明确为“对国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察”<sup>②</sup>,“其他人员”既包括企业、事业单位,也包括社会团体中由国家行政机关以委任、派遣等形式任命的人员;此外“国家行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织以及国家行政机关依法委托的组织及其工勤人员以外的工作人员”<sup>③</sup>,也被纳入监察范围。从领导体制来看,行政监察机关复建之初即明确,地方各级行政监察机关受所在人民政府和上级行政监察机关双重领导;《行政监察条例》《行政监察法》出台后进一步明确,地方各级人民政府监察机关受本级人民政府和上级监察机关的双重领导,监察业务以上级监察机关领导为主。<sup>④</sup>

#### (四) 党的十八大以来监察制度的发展

党的十八大以来,党风廉政建设和反腐败斗争深入开展,监察工作的理论和实践也产生了突破。2016年11月,中共中央办公厅印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》,部署在3省市设立各级监察委员会,从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践,为在全国推开积累经验。2016年12月,第十二届全国人大常委会第二十五次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》。经过一年的试点,2017年10月,中共中央办公厅印发《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》,部署在全国范围内深化国家监察体制改革的探索实践,完成省、市、县三级监察委员会组建工作。2017年11月,第十二届全国人大常委会第三十次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》。试点期间,全国人大常委会还审议了监察法草案,并面向公众征求意见。2018年3月,第十三届全国人大一次会议表决通过了《监察法》。

从监察对象来看,此次改革将实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。时任监察部副部长肖培谈及国家监察体制改革的初衷时表示,国家监察委员会的监察范围包括六类人员:第一,国家公务员法所规定的国家公职人员,具体是中国共产党机关、人大机关、行政机关、审判机关、检察机关、民主党派机关、工商联机关的公务员,以及参照公务员管理的人员;第二,由法律授权,或者由政府委托来行使公共事务职权的公务人员;第三,国有企业的管理人员;第四,公办的教育、科研、文化、医疗、体育事业单位的管理人员;第五,群众、自治组织中的管理人员;第六,其他依法行使公共职务的人员。<sup>⑤</sup>从领导体制来看,进一步完善了双重领导体制,监察法明确“地方各级监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责,并接受其监督”<sup>⑥</sup>;同时,国家监察委员会还将同党的纪律检查机关合署办公。

## 二、我国监察机关的演进趋势

由于可以借鉴的经验非常有限,我国监察体制的发展完善经历了艰辛的探索过程,监察机关的演进呈现出多元面向。

#### (一) 从群众监督色彩浓厚到公权力的监督、制衡机关

我国最初设立监察机关,深受苏联理论影响。十月革命前,列宁曾设想过“使所有的人暂时都变成‘官僚’”,因而使任何人都不能成为“官僚”的直接民主措施。然而革命后面临的实际情况,使新生的苏维埃政

①④ 中央纪委宣教室:《中国行政监察简论》,中国方正出版社2002年版,第64、66页。

②⑥ 《中华人民共和国监察法》,中国方正出版社2018年版,第6页。

③ 《行政监察法实施条例》,第二条。

⑤ 《国家监察体制改革拉开序幕,北京率先成为试点城市,首届北京市监察委主任今天诞生》,《北京青年报》,2017年1月20日。



权不得不通过民主选举以及上级机关任命领导干部的方式,实现人民对国家的间接管理。为了使国家机关工作人员能够正确运用人民赋予他们的有限权力,不致成为“脱离群众,站在人民头上的特权者”,列宁亲自起草了《工人监督条例草案》,在政府中设立国家监察人民委员部,后改组为监察部。<sup>①</sup>

新中国成立初期,我国设立监察机关很大程度上是为了加强政权建设,广泛吸引群众监督国家政治、经济、文化事业。例如,1951年政务院公布的《各级人民政府人民监察委员会设置监察通讯员试行通则》规定,在各级政府内广泛聘请人民监察通讯员,以“密切联系人民,加强监察工作”<sup>②</sup>,其任务是“调查政府机关、企业部门及其公务人员的违法失职、作风不良、损害国家或人民利益等情况,向监委作通讯报告;征集群众对政府政策、法令、设施的意见,向监委作通讯报告;宣传监察制度的意义及其作用”等<sup>③</sup>。1957年颁布的《监察部关于国家监察机关处理公民控诉工作的暂行办法》及其他有关法规,也为人民群众实施批评、建议、检举、控告、申诉等监督手段提供了保证。建国初期的监察制度,在一定程度上强化了群众监督,密切了党群、干群关系,推动形成了政治廉明的局面。但由于当时监察机关实际职权较小,群众监督工作缺少制度保障,其监督作用并未得到充分发挥。

邓小平曾精辟指出:“对各级干部的职权范围和政治、生活待遇,要制定各种条例,最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。”<sup>④</sup>20世纪80年代初,为了应对经济建设过程中出现的违法失职、违法乱纪、徇私枉法等现象,我国开始着手恢复设立监察机关。1986年11月,在第六届全国人大常委会第十八次会议上,时任国务院副总理乔石在《关于设立中华人民共和国监察部议案的说明》中指出:“目前,违反党纪者有党的纪律检查委员会管,违反国法者有公安、检察、法院等政法部门管,违反政纪者却没有一个机关专司监察职能。这在依据宪法健全国家行政体制,充分发挥国家效能方面,是一个缺陷。”<sup>⑤</sup>由此可见,恢复重建监察部的目的,是设立专门的监督机关对其他国家权力行使过程和结果进行监察和督促。受当时认识所限,监察机关被定位为政府的组成部门,只能对国家行政机关及其工作人员和国家行政机关任命的其他人员进行监察。1993年,与中央纪委合署办公后,监察部的实际地位有所提高,监督的权威性也进一步增强,但仍未能有效遏制违纪违法现象易发多发的态势。

王岐山指出:“没有制约的权力是危险的,制度应起到制衡的作用。”<sup>⑥</sup>随着实践的深入,人们逐渐认识到“对公权力的制约不能以单一机制来完成”<sup>⑦</sup>，“权力的制约包括监督与制衡两种方式”<sup>⑧</sup>，只有将二者综合施用，才能确保公权力的规范运行。此次国家监察体制改革，就是要将原来的行政监察机关从政府序列中剥离出来，将检察机关的部分职权划入，进而组建新的国家监察机关；就是要明确国家监察机关的权力来源于国家最高权力，将人大统摄下“一府两院”的结构转变为“一府一委两院”的新格局。通过这样的方式，一方面，有效提升监察机关的威慑力，切实增强监督实效；另一方面，进一步推动国家机关形成合理分工，加强权力之间的相互制衡。

## （二）从职责范围相对宽泛到聚焦反腐败的专责机关

监察机关设立之初，其职责范围较为宽泛。1950年4月，在第一次全国监察工作会议上，时任监察委员会副主任刘景范在《关于监察工作中几个问题的报告》中指出，监察机关是政权的组成部分，代表政府施行监督与纠举。<sup>⑨</sup>事实上，当时的监察机关不仅监察国家机关和公务人员是否履行其职责，还参与推动财经生产政

① 华正学：《列宁与政治监督》，载于《政治学研究》1989年第5期。

②③ 纪亚光：《新中国成立初期“三位一体”监督体系建设初探》，载于《当代中国史研究》2010年第5期。

④ 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，载于《共产党员》2014年第10期。

⑤ 乔石：《关于设立中华人民共和国监察部议案的说明》，中国人大网（[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content\\_5001862.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content_5001862.htm)。）

⑥ 王岐山：《纪委要把监督执纪权力关进制度笼子》，网易新闻（<http://news.163.com/16/1207/10/C7M5640R00014AEE.html>。）

⑦ 韩大元：《论国家监察体制改革中的若干宪法问题》，载于《法学评论》2017年第3期。

⑧ 夏正林：《权力制约中的监督与制衡》，《纪检监察报》，2017年4月19日。

⑨ 中共武汉市纪律检查委员会：《建国初期的纪检监察工作》，中国共产党新闻网（<http://fanfu.people.com.cn/GB/143349/165093/165095/9888570.html>，2012-9-23。）

策的贯彻落实。例如,在“三反”“五反”运动中,监察机关就参加了节约检查委员会的工作,对财经制度、工矿企业管理、基本建设、安全卫生、防旱防汛、民主建设等工作开展巡视和检查,查处了一批经济案件及一些事故案件。<sup>①</sup>监察部设立后,根据国务院发布的《监察部组织简则》,主要任务是“维护国家纪律,贯彻政策法规令,保护国家财产”,不但负责监督国家行政机关、国营企业及其工作人员执行国家政策、国务院的决议命令以及是否存在违反纪律的情况,还要监督这些机关、企业以及公私合营企业、合作社对国家资财的收支、使用、保管、核算情况,从当时的情况看,除监察机关之外,权力机关、检察机关也都负有监督之责,在行政机关、国营企业内部也存在着上级对下级、单位对工作人员的层级监督。与这些监督相比,监察机关的监督并无特殊之处,作为内部监督机构,反而要面对更多来自被监督部门和领导干部的阻力。许多监察工作人员在履行职责时顾虑重重,对于犯有严重错误的干部,尤其是老干部、大干部“抱着姑息迁就的态度”,许多案件长期拖延,不了了之。<sup>②</sup>监察机关在20世纪50年代被撤销,与这一情况有很大的关系。1959年4月,国务院关于撤销国家监察部的议案就指出,监察工作“必须在各级党委领导下,由国家机关负责,并且依靠人民群众,才能做好”<sup>③</sup>。“监察部亦无单独设立之必要。建议撤销监察部,今后对于国家行政机关工作人员的监督工作,一律由各有关国家机关负责进行。”<sup>④</sup>

1982年宪法颁布后,我国开始着手恢复监察机关。1986年11月,在《关于设立中华人民共和国监察部议案的说明》中,监察机关被定位为“专司监察职能”的机构。1990年颁布的《行政监察条例》规定:“监察机关是人民政府行使监察职能的专门机构,负责对国家行政机关及其工作人员和国家行政机关任命的其他人员执行国家法律、法规、政策和决定、命令的情况以及违法违纪行为进行监察。”但在1997年颁布的《行政监察法》中,取消了“专门机构”的表述,仅规定“监察机关是人民政府行使监察职能的机关,依照本法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察”,这在一定程度上弱化了监察工作的专业性。《行政监察法》同时规定了监察机关的职责,即“保证政令畅通,维护行政纪律,促进廉政建设,改善行政管理,提高行政效能”。2010年修订后的《行政监察法》在第十八条中进一步明确,“监察机关对监察对象执法、廉政、效能情况进行监察。”

十八届中央纪委三次全会之后,全国纪检监察系统开展了以“转职能、转方式、转作风”为主要内容的“三转”工作。“三转”是为适应新形势新任务,由纪检监察机关主动进行的一次重大自我变革和创新,是对工作重心、方式、作风的一种全面而及时的调整,目的在于进一步聚焦党风廉政建设和反腐败斗争,全面提高履职能力。这实际上表明监察体制改革的方向,就是要收拢五指、攥紧拳头,着力加强监察机关的权威性、专业性,形成反腐倡廉建设新格局。《全国人大常委会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》进一步明确了未来监察机关国家反腐败专责机关的职责定位,规定其“履行监督、调查、处置职责,监督检查公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况,调查涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪行为并作出处置决定;对涉嫌职务犯罪的,移送检察机关依法提起公诉”<sup>⑤</sup>。

### (三) 从以检查、建议为主到掌握调查、监督、处置三大权力的监督执法机关

新中国成立初期,为更好地监督国家机关、国营企业及其工作人员,监察机关被赋予了检查权和间接处置权。1955年的《监察部组织简则》规定,监察部“有权进行有计划的或者临时的检查”,“被检查部门的领导人和有关人员应当在检查记录或者检查报告上签字,如果有不同的意见,应当提出书面说明”;行使检查权,监察机关“可以派适当人员参加有关部门的会议”,也“可以向有关部门调阅必要的决议、命令、案卷和索

① 中共武汉市纪律检查委员会:《建国初期的纪检监察工作》,中国共产党新闻网(<http://fanfu.people.com.cn/GB/143349/165093/165095/9888570.html>,2012-9-23。)

② 纪亚光:《新中国成立初期“三位一体”监督体系建设初探》,载于《当代中国史研究》2010年第5期。

③④ 中央纪委监察部宣教室:《中国行政监察简论》,中国方正出版社2002年版,第30页。

⑤ 全国人大常委会:《全国人大常委会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》,中国人大网([http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-11/04/content\\_2031638.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-11/04/content_2031638.htm)。)

取有关资料”，“有关部门应当根据监察部的要求提供材料和说明”。根据检查的结果，监察机关拥有间接处置权，“可以向被检查部门提出改进工作的建议，重要的建议，应当报请国务院批准”，“被检查部门应当根据建议采取措施，并且将改进工作的情况通知监察部”，“监察部认为必要的时候，可以对建议的执行情况进行检查”；对于违反纪律的国家机关工作人员，监察部“做出结论后建议其主管部门按照纪律处分批准程序的规定给予纪律处分，或者报请国务院批准予以纪律处分”；只有对于有犯罪事实的，监察部可以直接“将案件移送人民检察院处理”。

改革开放后，行政监察机关恢复设立，监察机关初步具备了检查权、调查权和处置权三项权力。行政监察机关的检查权，是指对“国家行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题”（《行政监察法》第十八条）进行检查的权力。与新中国成立初期相比，《行政监察法》对检查权的行使方式作出了更加细致的规定。行政监察机关可以“要求被监察的部门和人员提供与监察事项有关的文件、资料、财务帐目及其他有关材料，进行查阅或者予以复制”；“要求被监察的部门和人员就监察事项涉及的问题作出解释和说明”；“责令被监察的部门和人员停止违反法律、法规和行政纪律的行为”；行政监察机关还可以“对监察事项涉及的单位和个人进行查询”，“监察机关的领导人员可以列席本级人民政府的有关会议”，“监察人员可以列席被监察部门的与监察事项有关的会议”。行政监察机关的调查权，是指“调查处理国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律的行为”的权力。为满足反腐败斗争形势需要，《行政监察法》在共和国历史上首次赋予行政监察机关以调查权，《行政监察法》对这一权力进一步予以规范。在调查过程中，监察机关可以采取五项措施，即暂予扣留、封存与案件有关的材料，责令保全与案件有关的财务，责令在指定的时间、地点就调查事项涉及的问题作出解释和说明问题（“两指”），建议暂停有关人员执行职务，查询有关人员在金融机构的存款和提请法院予以冻结等。行政监察机关对于检查、调查结果有处置权。与建国初期相比，行使处置权的独立性大大增强。根据《行政监察法》规定，一方面，监察机关可以向被监察部门和人员或者有处理权的有关机关提出处理问题或改进工作的监察建议。另一方面，对于“违反行政纪律，依法应当给予警告、记过、记大过、降级、撤职、开除处分的”“违反行政纪律取得的财物，依法应当没收、追缴或者责令退赔的”，也可以直接作出监察决定。

此次监察体制改革，新的国家监察机关职权明显扩大。《中华人民共和国监察法》明确了监察机关监督、调查、处置三项权力，同时围绕三项权力赋予监察机关谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等12项措施。12项措施可以分为三种情况。一是谈话、留置。这两种措施是对纪检监察工作实践做法的规范化、法治化。谈话是党纪检查工作中形成的优良传统，既是开展思想政治工作的重要方式，有时又是进行诫勉的纪律手段。2017年十八届中央纪委七次全会通过的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》，对谈话做出专门规定，监察法直接借鉴了这一规定。留置在《人民警察法》中就有相关规定<sup>①</sup>，监察法中的留置则与“两指”规定有一定联系。用留置代替“两指”体现了此次改革在推动监察工作规范化、法治化上所做的努力，将会对案件调查、处置及移送发挥积极的作用。二是查询、冻结、调取、查封、扣押。这五种措施是对原有行政监察手段的承袭和发展。行政监察法规定，行政监察机关可以“查询案件涉嫌单位和涉嫌人员在银行或者其他金融机构的存款”，“必要时，可以提请人民法院采取保全措施，依法冻结涉嫌人员在银行或者其他金融机构的存款”，可以“暂予扣留、封存可以证明违反行政纪律行为的文件、资料、财务帐目及其他有关材料”。而根据监察法规定，国家监察机关则可以直接“查询、冻结涉嫌单位和个人的存款、汇款、债券、股票、基金份额等财产”<sup>②</sup>，也可以“调取、查封、扣押用以证明被调查人涉嫌违法犯罪的财物、文件和数据等信息”<sup>③</sup>。三是讯问、询问、搜查、勘验检查、鉴定。这五项措施基本借鉴了刑事诉讼法关于刑事侦查权的规定。以往监察机关开展相关工作，必须取得公安机关、检察机关的支持和配合。通过此次改革，国家监察机关获得了类似刑事侦查权的权力，开展工作的独立性、自主性显著提高，对全国人

① 马怀德：《国家监察体制改革的重要意义和主要任务》，载于《国家行政学院学报》2016年第6期。

②③ 《中华人民共和国监察法》，中国方正出版社2018年版，第12页。



大统摄下的行政权等各种权力的监督更加有力,与司法权的相互衔接也更加顺畅。

### 三、改革的方向及目标

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,以强烈的历史责任感、深沉的使命忧患感、顽强的意志品质,铁腕惩治腐败,“不敢腐的目标初步实现,不能腐的笼子越扎越牢,不想腐的堤坝正在构筑,反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展。”<sup>①</sup>五年来的成功经验,为深化党风廉政建设和反腐败工作提供了重要启示,也为深化国家监察体制改革指明了方向。

#### (一) 必须构建集中统一的监督体系

当前,反腐败机制之所以能够有效运行,根本上在于以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导。各级党组织和党员干部牢固树立“政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识”,坚持“个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央”,坚决落实中央决策部署。在党中央的坚强领导下,中央纪委充分发挥党内监督专责机关之责,不但利用合署办公的便利条件,与行政监察机关协同办案,而且调动检察机关等其他国家机关共同参与案件查处。通过形成反腐败工作合力,迅速清查党员干部的腐败问题,将触犯刑律者绳之以法,发挥了强有力的警示、震慑和教育作用。

与党内监督执行统一权威的运行模式相反,国家反腐败机构设置分散,缺乏统一协调、有效运转的机制。相关力量分散于行政监察机关,以及属于行政系统的审计机关、预防腐败机关,检察机关中查处贪污贿赂、失职渎职和预防职务犯罪的职能部门。履职过程中既存在着职能重叠、边界不清的问题,又在一些领域产生了监督执法的真空。反腐体系的重合化、机构职能的非统筹化、制度构建的非契合化,降低了反腐预防机制运行的整体效果。<sup>②</sup>

从新中国成立以来我国监察制度发展的历史轨迹看,监察机关一直是公权力监督的主要渠道,尤其是合署办公以来,通过与纪检权力的结合,行政监察机关在预防和惩治腐败上的职责进一步增强。深化国家监察体制改革,就是要以行政监察机关相应职权为基础,进行体制的重构,尤其是通过检察机关中查处贪污贿赂、失职渎职和预防职务犯罪等职能部门的转隶,对分散的反腐败资源与力量进行整合,构建集中统一的监督体系。就是要将监督对象扩展到所有行使公权力的公职人员,不仅包括国家公务员法所规定的公务员,也包括法律授权或者受委托行使公共事务职权的人员、国企管理人员、公办教科文卫体事业单位管理人员、群众组织自治组织中的管理人员。<sup>③</sup>通过对公职人员监督全覆盖,消除监察执法的真空,形成能够制约各类公权力组织的监察力量,确保反腐败工作深入有效开展。<sup>④</sup>

#### (二) 必须提升履职的专业化水平

《中华人民共和国监察法》规定:“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关,依照本法对所有行使公权力的公职人员(以下称公职人员)进行监察,调查职务违法和职务犯罪,开展廉政建设和反腐败工作,维护宪法和法律的尊严”<sup>⑤</sup>而根据已废止的《行政监察法》的有关规定,行政监察机关的监察对象不仅包括行政机关中的公职人员,也包括行政机关;既包括“对人监察权”,也包括对行政机关执法、廉政、效能情况进行监察的“对事监察权”。有学者认为,监察法取消了“对事监察权”,仅保留了“对人监察权”,这一做法削弱了监察机关的监督职权,不利于其未来充分行使国家监察权力。<sup>⑥</sup>

事实上,取消国家监察机关“对事监督权”,正是总结了新中国成立以来监察工作正反两方面的经验教

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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,载于《学理论》2017年第11期。

② 马怀德:《〈国家监察法〉的立法思路与立法重点》,载于《环球法律评论》2017年第2期。

③ 江国华:《国家监察体制改革的逻辑与取向》,载于《学术论坛》2017年第3期。

④ 马怀德:《国家监察体制改革的重要意义和主要任务》,载于《国家行政学院学报》2016年第6期。

⑤ 《中华人民共和国监察法》,中国方正出版社2018年版,第3页。

⑥ 魏昌东《国家监察委员会改革方案之辨证:属性、职能与职责定位》,载于《法学》2017年第3期。

训,目的在于更好地发挥其监察作用。一段时间以来,监察工作在一定程度上存在着职能泛化、方式固化、作风异化、功能弱化等问题。由于自身作用不突出,监察机关从上世纪50年代起曾一度被撤销,到80年代行政监察机关复建后,始终把增强自身专业性建设放在突出位置。与纪委合署办公以来,行政监察机关担负着反腐败主渠道、主力军的作用。实践中,“对事监督权”常常流于形式,并无实际效果,尤其是效能监察、执法监察几乎付诸阙如。与此同时,行政监察机关的“对人监察权”职权范围十分有限。一旦发现贪污受贿等腐败案件问题线索,行政监察机关要坚持不懈、深挖细查,极易逾越依法履职的边界,引来越俎代庖的质疑。

有学者指出,强大、全面、高效的“对事监督权”是有效扼止公权腐败的基础。<sup>①</sup>“对事监督权”也许是发现公权力被滥用与否的最佳观测点,然而由于主要是对政府及其部门执行法律法规问题的监督检查,必然占用监察机关大量精力。深化国家监察体制改革,就是要进一步突出反腐败的核心职能,强化事前事中事后监察的有效衔接,在违纪与违法之间层层设置防线,从根本上强化对权力运行的过程性与结果性控制。

### (三) 必须增强监察工作的独立性

我国原有的行政监察机关一直是政府系统内行使监察职能的机关,既接受同级政府的领导,又以同级政府工作部门为主要监察对象。这种同体监察模式,一定程度上影响了监察的独立性,对监察的权威性也有损害。新中国成立初期,董必武曾指出,监察委员会隶属于政务院而不是直接隶属于中央人民政府,是因为与行政机关接近,熟悉实际情况,更便于执行职务。<sup>②</sup>但在实践中,由于决策权、执行权、监督权合为一体,<sup>③</sup>很容易产生惟上取向、服务于长官意志。加上干部人事、财物经费受到地方政府控制,监察机关的独立性受到进一步削弱。<sup>④</sup>

此次国家监察体制改革,以增强监察的独立性为目标,推动同体监察向异体监察转化。一是将国家监察机关的地位提升到前所未有的高度。“国家权力核心在哪里,反腐败机构就直接从属于哪里。”<sup>⑤</sup>在我国一元分立的权力架构下,将国家监察机关置于全国人民代表大会直接领导之下,确保反腐败工作始终得到最高政治权力的推动,始终贯彻人民的意志,体现对人民负责的精神。二是增强了行政违法监督和腐败犯罪查处的内生动力。此次改革将新的监察权从行政权与检察权中“剥离”出来,形塑出与行政权、审判权、检察权平行并列的权力。通过在原有行政监察职权基础上整合职务犯罪侦查职权,极大地提高了反腐败抗干扰能力,增强了国家监察机关开展调查的自主性。三是在坚持双重领导体制的同时加强垂直领导。在规定监察委员会由同级人大产生,对同级人大及常委会负责、受其监督的同时,明确国家监察委员会领导地方各级监察委员会的工作,上级监察委员会领导下级监察委员会的工作,通过这样的方式实现对全国监察业务的统一领导,推动落实反腐败工作的各项部署和要求,确保国家监察机关依法独立行使职权不受外部压力的不当干预。

### (四) 必须确保反腐败的法治化方向

长期以来,我国的纪检监察工作始终存在着政策性太强与法治性不足的外在观感,尤其是“两规”“两指”措施的使用,在理论界、实务界不乏争议之声。“两规”的表述最早见于1990年出台的《中华人民共和国行政监察条例》,根据该条例,监察机关在检查、调查中有权“责令有关人员在规定的地点就监察事项涉及的问题作出解释和说明”。1994年出台的《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》借鉴了“两规”措施,1997年出台的《中华人民共和国行政监察法》则用“两指”的表述代替了“两规”。根据行政监察法,监察机关在调查违反行政纪律行为时,有权“责令有违反行政纪律嫌疑的人员在指定的时间、地点就调查事项涉及的问题作出解释和说明,但是不得对其实行拘禁或者变相拘禁”。

职务犯罪尤其是贪污贿赂案件具有高度隐秘性特点,如果缺乏足够的信息情报以及特殊侦查手段,案件

① 魏昌东:《国家监察委员会改革方案之辨证:属性、职能与职责定位》,载于《法学》2017年第3期。

② 刘政等:《人民代表大会工作全书》,中国法制出版社1999年版,第211页。

③ 秦前红:《困境、改革与出路:从“三驾马车”到国家监察——我国监察体系的宪制思考》,载于《中国法律评论》2017年第1期。

④ 马怀德:《全面从严治党亟待改革国家监察体制》,《光明日报》,2016年11月12日。

⑤ 冉刚:《独立性反腐败机构的生命线》,《中国纪检监察报》,2014年3月27日。



查办只能高度依赖口供。由于纪检监察机关可直接使用的调查措施非常有限,“两指”措施长期以来在案件突破过程中发挥了重要作用。检察机关苦于刑事诉讼法对于办案时限的要求,也常常借助“两规”或“两指”措施缓解自身办案压力,“两规”“两指”事实上成为了反贪案件中强制措施等功能替代物。<sup>①</sup>由于缺乏严格的法律约束,实践中“两指”的时限常常不确定,容易出现调查期限过长或无时间限制的情形;“两指”在场所、安保、被调查人员的权利保障等方面,均缺乏明确严格的实体和程序规则,在被调查人员发生意外事故时,容易带来新的问责难题。<sup>②</sup>此外,“两指”虽有《行政监察法》的正式授权,但是就立法正当性言之,行政机关不经司法机关决定或者批准而长时间剥夺被调查对象的人身自由,其合宪性也存在疑问。<sup>③</sup>

监察机关履职,必须充分考虑职务犯罪查处的特殊规律,但也不得突破法律在实体及程序方面的限制性规定。深化国家监察体制改革,就是要促进我国的反腐败工作进一步法治化,彰显在宪法和法律范围内活动的原则。<sup>④</sup>必须依法赋予国家监察机关更加丰富更为完整的监察手段,以减少其在办案过程中对限制人身自由措施的依赖。同时,以法定的留置措施取代“两指”,是在充分借鉴刑事诉讼法有关规定的规定的基础上,将留置措施纳入了法治轨道,形成了严密的规则体系,从实体和程序规则上加以有效约束。从时间上讲,监察机关采取留置措施一般不超过三个月;从程序上讲,对调查对象采取留置措施,须经监察机关领导人员集体讨论决定;《监察法》也要求监察机关采取询问措施时必须全程录音录像,留存备查。<sup>⑤</sup>

#### (五) 必须实现反腐败机制高效运转

原有行政监察体制存在的重要问题之一,就是多元主体之间工作难以协调和衔接。<sup>⑥</sup>与纪委合署办公后,原行政监察机关实际上具有了受理腐败线索的优先权。但由于受自身条件所限,往往需要协调拥有法定侦查权的检察机关,承担询问、讯问、搜查、扣押等查证任务;在查清违纪问题后,再将违法犯罪线索正式移交检察机关,由检察机关按照司法程序开展接力办案。这一模式对于推动案件查处发挥了重要作用,但问题也显而易见。一方面,造成资源浪费。涉及党员监察对象的腐败案件,往往由纪委及原行政监察机关先行查办,转入司法程序后,再由司法工作人员总体上重复之前工作。<sup>⑦</sup>以原行政监察机关名义移送的言词证据还需要进行转换,即由检察机关对犯罪嫌疑人、证人等重新进行讯问、询问,形成新的笔录,再作为诉讼证据使用。另一方面,容易引起证据排除。在接力办案模式下,检察机关虽然拥有法定侦查权,但在法定时限内突破案件,往往借助“两规”“两指”办案,规避刑事诉讼法的约束。法庭审判中控辩双方有时会对这种调查取证方式的合法性产生争议,辩护方要求依据刑事诉讼法确立的非法证据排除规定,排除取证合法性有疑问的证据,往往造成审判方的困难。<sup>⑧</sup>

深化国家监察体制改革,就要坚持纪委与监察机关合署办公,形成党内监督执行与国家监察的有效衔接;就要突破行政机关与检察机关的部门壁垒,实现行政监察和职务犯罪侦查的有机统一,确保反腐败工作机制的高效运转。国家监察体制改革开展以来,试点地方取得了丰富经验,北京市就探索形成了执纪执法“一程序两报告”工作模式,对党员监察对象同时存在违纪问题和职务违法犯罪问题的,履行一套程序,形成执纪审查、职务违法犯罪调查两份报告,有关部门对两个报告同时审核,党纪处分和政务处分并行不悖,从而构建起统一决策、一体化运行的执纪执法权力运行机制,实现了执纪审查和依法调查工作的有序对接、相互贯通。<sup>⑨</sup>

当然,国家监察机关行使的权力并不等同于司法权,国家监察机关的调查程序不能取代刑事诉讼程序。当国家监察机关结束调查,认为被调查对象确实涉及刑事犯罪时,须将案件移送司法机关,由司法机关行使相应的批捕和公诉权,国家监察机关无权自行做出决定。在这一过程中,检察机关作为法律监督机关,有权

① 刘忠:《读解双规侦查技术视域内的反贪非正式程序》,载于《中外法学》2014年第1期。

②⑤ 马怀德:《〈国家监察法〉的立法思路与立法重点》,载于《环球法律评论》2017年第2期。

③⑧ 张建伟:《法律正当程序视野下的新监察制度》,载于《环球法律评论》2017年第2期。

④ 刘振洋:《论国家监察体制重构的基本问题与具体路径》,载于《法学》2017年第5期。

⑥⑦ 江国华:《国家监察体制改革的逻辑与取向》,载于《学术论坛》2017年第3期。

⑨ 《北京:探索执纪执法“一程序两报告”工作模式》,中央纪委国家监委网站([http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201801/t20180118\\_162071.html](http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201801/t20180118_162071.html).)

对国家监察机关的调查进行监督,认为现有证据无法证明被监察对象涉嫌犯罪的,可以撤销案件,或将案件退回监察机关,或要求监察机关补充调查。<sup>①</sup>

[责任编辑 王建国]

## The Development Process, the Evolution Trend and the Reform Goal of China's Supervision System Since the Founding of the People's Republic of China

Liu Xiaofeng

**Abstract:** The people's regime under the leadership of the Communist Party of China has always attached great importance to the supervision over the government. Based on the provisions of the Common Programme, the people's supervisory committees at all levels have been established since the founding of the People's Republic of China. After the promulgation of the Constitution in 1954, the central people's supervision committee has been converted to the ministry of supervision, and the local levels have also been adjusted accordingly. After the promulgation of the Constitution in 1982, the once abrogated supervisory organs have got restored, playing an active role in the restriction of administrative power and in the prevention and oppression of corruption. Since the 18th CPC National Congress, the construction of the Party conduct and a clean and honest administration, and the fight against corruption have been carried out thoroughly. Besides, the supervision work has entered into a new stage. In general, the development of China's supervision system is presented in the following trend. First, the emphasis has evolved from activating the masses to participate in supervision, to introducing the public power to exercise the supervision and constructing the balance mechanism. Second, the content of supervision have been narrowed down, from a rather extensive range to the main responsibility of combating corruption. Third, the methods of performing supervision have turned into three steps--investigation, supervision and disposal, from the original model (examination and suggestion). Lastly, the development of the supervisory system, since the founding of the People's Republic of China, throws light on that definite goals must be established while deepening the reform of the state supervision system. First, a unified and intensive supervision system is a must while integrating the scattered anti-corruption resources. Second, the efficiency of performance should get enhanced. We should struggle to solve the problems like decentralized and weakening functions, rigid management, aberrant life styles and so on. Third, the independence of supervision bodies should get promoted, and the internal motivation to supervise the administrative violation and punish corruption should get enhanced. Fourth, we must ensure that anti-corruption should be carried out by way of laws, and the problems should get solved while enforcing the laws to exercise supervision. Fifth, a highly-efficient anti-corruption mechanism should be perfected and a unified operation mode for decision making and integration should be formed.

**Key words:** Supervisory Authority; Development History; Evolution Trend; Reform Goal

---

① 马怀德:《〈国家监察法〉的立法思路与立法重点》,载于《环球法律评论》2017年第2期。