

第一章 纪检监察组织机构

党的纪律检查机关和国家行政监察机关是我国政治体制的重要组成部分，在党和国家的政治生活中发挥着重要的监督、保障作用。纪检监察机关具有从中央到地方的一套完整的组织系统，为纪检监察工作的开展提供了可靠的组织保障。

第一节 纪检监察组织机构的发展

一、党的纪律检查机关的创立与重建

1921年7月，党的“一大”创建了中国共产党，同时确立了党的各项重大原则，规定了党的纪律。一年以后，党的“二大”党章有了关于纪律检查的条文，并规定了对党员的处分。

1927年4月，党的“五大”通过的《中国共产党第

三次修正章程决案》，决定在全国代表大会、省代表大会选举中央和省两级监察委员会，并选举产生了中央监察委员会，王·荷波任主席。这是党的历史上首次设立的纪律检查机构，标志着我党纪律检查制度的初步创立。为后来党的纪检机构发展和完善奠定了基础。

1928年6月，党的“六大”选举了刘少奇等 9 人组成的中央审查委员会。1934年1月，党的六届五中全会期间，成立了以李维汉为书记的中央党务委员会，履行党内纪律检查机关的职能。1938年9月，党的六届六中全会决定加强党的组织纪律建设，并对设立党内监察机构的具体条件和职能作了明确规定。

1945年4月，党的“七大”对党的纪律检查机构的设置作出了明确的规定，发展了党的纪律检查制度。

新中国成立后，1949年11月，党中央作出《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》，并成立了以朱德为书记的中央纪律检查委员会。到1950年底，全国大部分地委和县委都建立了纪律检查委员会，并设立了相应的办事机构。

1955年3月召开的中国共产党全国代表会议通过了《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》，并选举了以董必武为书记的中央监察委员会。同年12月，经中共中央批准，中央监察委员会在中央国家机关和人民团体中分别设立了中央监察委员会兼职监察员，此后又陆续向一些部委派驻了监察组。在工矿企业，凡建立党委的工矿企业也逐步成立了党的监察委员会。

1956年9月，党召开了第八次全国代表大会，在八届一中全会上，新当选的中央监察委员会由21人组成，董必武任书记。1962年9月党的八届十中全会通过了关于加强党的监察机关的决定，同时增选了中央监委委员20名，候补委员21名。

文化大革命开始后，林彪、江青和康生一伙，全盘否定党的监察工作，残酷迫害监察干部。1969年7月，党的中央监察委员会被撤销，监委机关的干部都被下放到“五七”干校。1969年4月党的“九大”和1973年8月党的“十大”通过的两部党章都取消了关于党的监察机关的有关条款。

粉碎“四人帮”后，1977年党的“十一大”通过的党章明确了中央和县以上党委设立纪律检查委员会。1978年12月，党的十一届三中全会决定重建党的纪律检查委员会，并选举产生了以陈云为第一书记，邓颖超任第二书记，胡耀邦任第三书记，黄克诚任常务书记的中央纪律检查委员会，委员100人。1979年1月，中央纪委召开第一次全体会议，对中央纪委的工作任务、工作方式、职权范围、机构设置等都作了规定。1979年3月，中央纪律检查委员会和中央组织部联合发出通知，就省、地、县和中央各部、委、局成立纪律检查机构的问题作出了规定。

1982年党的“十二大”选举产生了新一届纪律检查委员会，委员132人。中央纪委第一次全会选举陈云为第一书记，黄克诚为第二书记，王鹤寿为常务书记。全会还选举产生了由11人组成的常务委员会，处理中央纪委的

日常工作。“十二大”党章还对县级以上基层组织纪检机构设置做出了规定，党的各级纪律检查机构得到进一步加强。这使纪律检查机构从上到下成为完整的系统。

1987年11月，党的“十三大”选举产生的中央纪律检查委员会有委员69名，中央纪委第一次全体会议选举乔石为书记，并选举了15人组成的常务委员会。

1992年10月，党的“十四大”选举产生的中央纪律检查委员会有委员108名，中央纪委第一次全体会议选举尉健行为书记，并选举了13人组成的常务委员会。

1997年9月，党的“十五大”选举产生的中央纪律检查委员会有委员115名，中央纪委第一次全体会议选举尉健行为书记，并选举了15人组成的常务委员会。

二、行政监察机关的设立和恢复

中华人民共和国的行政监察机关大体经历了设立和恢复两个阶段。

1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定：“在县市以上的各级人民政府，设人民监察机关”。根据这一规定，1949年10月19日举行的中央人民政府第三次会议决定，成立中央人民政府政务院人民监察委员会，任命谭平山为中监委主任。中监委建立后，根据中央人民政府组织法的规定，制定了各级人民监察委员会组织通则，并经政务院批准实施。各大行政区、省（市）、省辖市、县（市）人民政府均设立了人民监察委员会。

1954年9月21日，第一届全国人民代表大会第一次

会议通过了《中华人民共和国国务院组织法》，国务院改为国务院，原政务院人民监察委员会改为国务院监察部。同时通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》，对地方各级监察机构的设置作了新的规定，即在不设区的市、县、市辖区的人民委员会内不设监察机构。

1959年4月28日，第二届全国人民代表大会第一次会议通过了国务院关于撤销监察部的议案。国务院的议案认为：监察部自设立以来，在维护国家纪律、监察国家行政机关工作人员方面做了许多工作。根据几年来的经验，这项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，因此，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。于是，出现了行政监察机关被撤销28年的历史，直至1986年12月再次重新确立恢复。

1986年2月，在六届人大四次会议上，安徽代表团提出议案，还有全国人民代表大会一些代表和全国人民政治协商会议部分委员也多次提出建议，在国务院和县以上地方各级人民政府设立国家行政监察机关。1986年11月18日，国务院向第六届全国人民代表大会常务委员会提请批准设立监察部。同年12月2日，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，决定设立中华人民共和国监察部。1987年6月，监察部正式成立，监察部部长为尉健行。到1988年春，全国县以上

的各级行政监察机关大都已组建起来。1993年，曹庆泽任监察部部长，1998年，何勇任监察部部长。

三、纪检监察机关合署办公

1992年10月，中共中央、国务院决定，中央纪律检查委员会与监察部合署办公。1993年2月，中共中央、国务院批转了中央纪委、监察部《关于中央纪委监察部机关合署办公和机构设置有关问题的请示》，明确中央纪委、监察部合署，实行一套工作机构、两个机关名称的体制。合署后的中央纪委履行党的纪律检查和政府行政监察两项职能，对党中央全面负责；监察部按照宪法规定仍属于国务院序列，接受国务院的领导。地方各级监察机关与党的纪委合署后，实行由所在政府和上级纪检监察机关双重领导的体制，按照《行政监察法》规定的职责、权力和工作程序开展工作。

此后，地方各级纪检监察机关基本上按照上述要求实行了合署办公。

山西省、上海市的监察机关设置为监察委员会，与省市纪委合署办公。作为试点，深圳市纪委与市监察局仍然实行两套工作机构的体制。

第二节 纪检监察机关的性质、任务、职权

合署后的纪律检查机关和行政监察机关仍然分属于党

的机关和国家政府机关两个序列，保持着各自不同的性质、任务和职权。

一、纪检监察机关的性质

党的纪律检查机关是实施党内监督，保证党的路线、方针、政策的贯彻执行·维护和执行党的纪律，协助党委加强作风建设的专门机关。这是党的纪律检查机关区别于其他党政机关的本质所在。

我国国家行政监察机关是人民政府行使监察职能的机关，负责对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。国务院监察机关主管全国的监察工作，县级以上各级人民政府监察机关负责本行政区域内的监察工作，对本级人民政府和上一级监察机关负责并报告工作，监察业务以上级监察机关领导为主

二、纪检监察机关的任务

纪检监察机关的任务是由纪检监察机关的性质决定的，又根据一定的历史时期所处的社会环境和所肩负的使命来确定。

党章规定·党的各级纪律检查委员会的主要任务是：维护党的章程和其他党内法规，协助党的委员会加强作风建设，检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况。

除了上述三项主要任务之外，党章还规定了纪检机关维护党规党法要做好的三项经常性的工作，即：要经常对党员进行遵守纪律的教育，作出维护党纪的决定；检查和处理党的组织和党员违反党的章程和其他党内法规的比较重要或复杂的案件，决定或取消对这些案件中的党员的处

分；受理党员的控告和申诉这三项经常性的工作，加上纪律检查机关对同级和下级党的委员会行使党章规定范围内的监督职能，就构成纪检机关要履行的四项职能，即：监督职能、教育职能、惩处职能、保护职能。

根据《行政监察法》的规定，我国行政监察机关的主要任务是：加强监察工作，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。其具体职责包括：（1）检查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；（2）受理对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律行为的控告、检举；（3）调查处理国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律的行为；（4）受理国家公务员和国家行政机关任命的其他人员不服主管行政机关给予行政处分决定的申诉，以及法律、行政法规规定的其他由监察机关受理的申诉；（5）法律、行政法规规定由监察机关履行的其他职责。

纪检监察机关在党风廉政建设和反腐败斗争实际工作中形成了“三项工作”的格局，即：领导干部廉洁自律、查办违纪违法案件、纠正部门和行业不正之风。这三项工作的格局是基于反腐败斗争的形势和十几年来党风廉政建设和反腐败斗争的实践探索而形成的，是符合这一时期的实际情况而且实践证明是卓有成效的。“三项工作”格局是结合党风廉政建设和反腐败斗争面临的实际问题而制定的，也是纪检监察机关一定时期要完成的任务的具体化。

三、纪检监察机关的职权

纪检监察机关的职权，是指纪检监察机关职责范围内的权限。它是依照党和政府的职能分工，根据纪检监察机关的性质和任务，通过党章、党内法规、国家立法赋予的纪检监察机关的权力及其行使权力的范围和限度。

党的纪律检查机关的职权主要有：监督权、检查权、调查权、建议权、处分权。

监督权是指各级党的纪律检查机关对同级党的委员会及其成员和下级党的委员会及其成员行使的党章规定范围内的监督权限。主要有：（1）参加、列席和召集有关会议权。（2）初步核实权。即党的地方和部门的纪委（纪检组）发现同级党委（党组）或它的成员有违犯党的纪律的情况，有权进行初步核实，并直接向上级纪律检查委员会报告，任何组织或个人不得干预和阻挠。（3）反映报告权。地方（部门）纪委（纪检组）可以不经过同级党委同意，直接向上级纪委反映情况，任何组织或个人不准干预、压制。（4）请求复查权。党的地方各级纪律检查委员会如果对同级党的委员会处理案件的决定有不同意见，可以请求上一级纪律检查委员会予以复查。（5）提出申诉权。党的地方各级纪律检查委员会如果发现同级党的委员会或它的成员有违犯党的纪律的情况，在同级党的委员会不给予解决或不给予正确解决的情况下，有权向上级纪律检查委员会提出申诉，请求协助处理。（6）对拟提拔任用的领导干部提出审核意见权。凡属地方和部门主要领导干部的提拔任用，党的组织部门在提请党委（党组）讨论决

定前，应征求同级纪委（纪检组）的意见。（7）巡视权。中央纪委根据工作需要，可选派部级干部到地方和部门巡视省、自治区、直辖市党的纪律检查委员会也可选派相应级别的干部进行巡视。

检查权是指纪检机关根据党章和其他党内法规对被检查对象行使事前、事中、事后检查的权力。在检查工作中可以行使以下权力：（1）有权参加、列席和召集有关会议。（2）有权询问。纪检机关在纪律检查活动的任何一个环节，有权向被检查对象提出问题，被检查的党组织和党员有义务回答其询问，不得以任何理由拒绝。（3）有权了解。纪检机关在检查工作的过程中，有权查阅与检查事项有关的文件、资料等，有权要求有关组织或个人提供相关的文件、资料及其他必要情况。

调查权是指纪检机关对检举、控告和检查中发现的党组织或党员的有关违纪问题进行初步核实，或经初核后发现党组织或党员有违犯党纪的行为需要给予一定的党纪处分而决定立案后，实施调查、取证的权力。纪检机关在调查过程中，有权采取下列措施：（1）查阅、复制与案件有关的文件、资料、账册、单据、会议记录、工作笔记等书面材料；（2）要求有关组织提供与案件有关的文件、资料等书面材料以及其他必要的情况；（3）要求有关人员在规定的地点就案件所涉及的问题作出说明；（4）必要时可以对与案件有关的人员和事项进行录音、拍照、摄像；（5）对案件所涉及的专门性问题，提请有关的专门机构或人员作出鉴定结论；（6）经县级以上（含县级）纪检

机关负责人批准，暂予扣留、封存可以证明违纪行为的文件、资料、账册、单据、物品和非法所得；（7）根据中纪办发〔1999〕17号文规定，在纪检监察机关合署办公后，经县级以上（含县级）纪检机关负责人批准，可以监察机关名义对被调查对象在银行或其他金融机构的存款进行查核；（8）调查中，如需公安、司法机关和其他执法部门等提供与违纪案件有关的证据材料，有关机关应予积极配合；（9）建议或决定调查对象停职检查。调查组认为被调查的党员干部确犯有严重错误，已不适宜担任现任职务或妨碍案件调查时，可建议对其采取停职检查措施。其中属纪检机关直接立案的停职检查由纪检机关征求同级党委意见后决定；属党委批准立案的，停职检查由党委决定；停止党外职务的，由纪检机关向党外组织提出建议

建议权，是指纪检机关对被检查对象的违纪行为进行调查后，向被检查对象所在单位或上级主管部门，以及其他有权受理的单位提出处理意见的权力。主要包括：（1）有权建议“为”、“不为”或“改正”。纪检机关对被检查对象应该履行而未履行职责的，有权建议其正当履行；对于被检查对象按有关规定不应当作为的，有权建议其“不为”；对于被检查对象的违纪行为尚未构成追究党纪责任程度的，纪检机关有权向被检查对象提出改正或纠正的建议。（2）有权建议移送。纪检机关在案件调查过程中，若发现违犯党纪同时又触犯刑律的，有权建议有关司法机关处理，有权向司法机关移送有关案件。（3）有权建议给予、撤销或改变处分。纪检机关有权建议党外组织对党

或非党人士给予、撤销或改变非党纪处分。

党纪处分权，是指纪检机关对被检查对象，按其违纪行为性质和情节轻重程度给予一定的党纪处分的权力。主要包括：（1）有权作出处分决定。在特殊情况下，县级以上（含县级）纪律检查委员会有权直接决定给党员以纪律处分。“特殊情况”主要指以下几种情况：犯错误的党员，由于工作机密程度较大，不宜由支部大会讨论；党的基层组织瘫痪，或该组织领导人同犯错误人有直接牵连；县级和县级以上各级党委和纪律检查委员会直接检查处理案件中的特殊案件。纪检机关对于重要案件或按批准权限应由同级党委批准的案件，要报同级党委批准。（2）有权批准处分。一般情况下，各级纪委对党员的处分，各有批准权限。（3）有权改变处分。上级纪律检查委员会有权改变下级纪律检查委员会的处分决定，已经得到它的同级委员会批准的，这种改变必须经过它的上一级党的委员会批准。

国家行政监察机关的主要职权有：检查权、调查权、建议权、决定权和其他一些权力。

检查权，是指监察机关对监察对象遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题进行检查的权力。监察机关在行使检查权时，可采取下列措施：（1）查阅、复制材料；（2）要求解释和说明问题；（3）责令停止违纪违法行为。

调查权，是指监察机关对监察对象违反行政纪律的行为进行专门的调查核实的权力。监察机关在行使调查权时，除了可以采取行使检查权时所采用的三项措施之外，

还可根据需要，采取下列措施：（1）暂予扣留、封存与案件有关的材料；（2）责令保全与案件有关的财物；（3）责令在指定的时间、地点解释和说明问题；（4）建议暂停执行职务；（5）查询在金融机构的存款和提请法院予以冻结。

建议权，是指监察机关在检查、调查的基础上，就一定的事项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及改进工作的建议的权力。监察建议的适用内容，主要是以下几种情形：（1）拒不执行法律、法规或者违反法律、法规以及人民政府的决定、命令，应当纠正的；（2）本级人民政府所属部门和下级人民政府作出的决定、命令、指示违反法律、法规或者国家政策，应当予以纠正或者撤销的；（3）给国家利益、集体利益和公民合法权益造成损害，需要采取补救措施的；（4）录用、任免、奖惩决定明显不适当，应当予以纠正的；（5）按照有关法律、法规的规定，应当给予行政处罚的；（6）其他需要提出监察建议的。

决定权，是指监察机关在检查、调查的基础上，根据检查、调查的结果，就一定的事项向被监察部门和人员作出处理决定的权力。监察机关行使决定权，作出处理决定的内容有两项：（1）违反行政纪律，依法应当给予警告、记过、记大过、降级、撤职、开除行政处分的。在具体行使行政处分权时，应当按照国家有关人事管理权限和处理程序的规定办理；（2）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。

除了上述四项基本职权之外，为了确保监察机关有效地履行职责，国家权力机关还赋予了监察机关其他一些权力，主要包括查询权、请求协助权、列席有关会议的权力、奖励控告检举有功人员的权力等。

第三节 纪检监察机关的机构设置

一、中央和地方各级纪检监察机关

（一）中央一级纪检监察机关

中央纪律检查委员会是中国共产党的最高纪律检查机关，是由中国共产党的全国代表大会选举产生的中央领导机构之一，在党中央领导下进行工作。中央纪律检查委员会全体会议选举常务委员会和书记、副书记，并报党的中央委员会批准。中央纪律检查委员会实行集体领导和分工负责相结合的制度。中央纪律检查委员会根据党章和党中央赋予的任务，通过全会和工作会议向全党部署纪律检查工作，并组织领导各级纪委贯彻落实。同时还通过调查研究，了解情况，指导处理案件，总结交流经验，来推动各级纪律检查委员会的工作。

根据《行政监察法》的规定，国务院监察机关主管全国的监察工作。中华人民共和国监察部是国家最高行政监察机关，在国务院的领导下进行工作。监察部行使下列职权：1. 对国务院各部门及其国家公务员，国务院及国务

院各部门任命的其他人员，省、自治区、直辖市人民政府及其领导人员实施监察。2. 统领全国的行政监察工作，制定行政监察工作法规，贯彻落实国务院对于行政监察工作的指示，部署工作，及时检查和指导工作。3. 决定部派出机构的体制、编制，并任免其领导干部；决定部机关工作机构的设置、编制、职权范围，并任免干部；审核省、自治区、直辖市监察厅（局）领导干部的人选。4. 改变或撤销各级行政监察机关的不适当决定。5. 执行国务院授予的其他职权或法律、行政法规规定由监察机关履行的其他职责等。

（二）地方各级纪检监察机关

地方各级纪检监察机关是指省（自治区、直辖市）、市（州）及县（市、旗、区）纪律检查委员会和监察厅（局）。《中共中央、国务院关于县级党政机关机构改革若干问题的通知》（中发〔1983〕39号）曾明确县纪委是县级党政领导班子之一。《中共中央纪律检查委员会关于贯彻执行中办发〔1984〕33号文件的通知》（中纪发〔1985〕28号）中明确规定：地方各级纪委是同级党政领导机关的几套班子之一。

1. 省、自治区、直辖市纪律检查委员会由省、自治区、直辖市党的代表大会选举产生。省、自治区、直辖市党的纪律检查委员会设常务委员会，常务委员会委员、副书记、书记由省、自治区、直辖市党的纪律检查委员会全体会议选举，并由同级党的委员会通过，征得中央纪律检查委员会同意，报党的中央委员会批准。省、自治区、直

辖市党的纪律检查委员会在同级党的委员会和中央纪律检查委员会双重领导下工作，每届任期与省、自治区、直辖市党的委员会相同，如果省、自治区、直辖市党的代表大会提前或延期举行，其任期则相应地提前或延期。省、自治区、直辖市党的纪律检查委员会常务委员会向省、自治区、直辖市党的纪律检查委员会负责并报告工作，在全会闭会期间，行使省、自治区、直辖市纪律检查委员会全体会议的职权

省、自治区、直辖市监察厅（局），是省、自治区、直辖市人民政府行使监察职能的专门机关，受省、自治区、直辖市人民政府和监察部的双重领导，监察业务以监察部领导为主。对省、自治区、直辖市人民政府各部门及其国家公务员，省、自治区、直辖市人民政府及其各部门任命的其他人员，下一级人民政府及其领导人员进行监察。

2. 省辖市、自治州党的纪律检查委员会，由同级党的代表大会选举产生。省辖市、自治州纪律检查委员会常务委员会，是省辖市、自治州纪律检查委员会的领导机构，由省辖市、自治州纪律检查委员会全体会议选举产生，并经省辖市、自治州党的委员会通过，征得省、自治区纪律检查委员会同意，报省、自治区党的委员会批准。省辖市、自治州纪律检查委员会受省辖市、自治州党的委员会和省、自治区纪律检查委员会的双重领导。

省辖市、自治州监察局在本级人民政府和省、自治区监察厅的领导下主管本行政区的行政监察工作，对本级人

民政府各部门及其国家公务员、本级人民政府及其各部门任命的其他人员和县、不设区的市、市辖区人民政府及其县（市）长、副县长（市）长、区长、副区长进行监察

3. 县一级党的纪律检查委员会是指县（旗）、自治县、不设区的市和市辖区党的纪律检查委员会。由同级党的代表大会选举产生。县一级党的纪律检查委员会常务委员会是同级党的纪律检查委员会的领导机构，由所在的纪律检查委员会全体会议选举产生。接受本级党委和上级纪委的双重领导

县（旗）、自治县、不设区的市和市辖区监察局，在本级人民政府和上级监察机关领导下，主管本行政区行政监察工作。对本级人民政府各部门及其国家公务员，本级人民政府及其各部门任命的其他人员，以及本辖区所属的乡、民族乡、镇人民政府及其国家公务员，乡、民族乡、镇人民政府任命的其他人员实施监察。

（一）纪检监察机关的内部职能机构

根据工作需要，中央和地方各级纪检监察机关的内部机构设置曾发生过多变化。合署办公后，本着“精简、统一、效能”的原则，各级纪检监察机关逐步建立和完善了内部机构，从信访举报、案件检查、案件审理、法规建设、执法监察、宣传教育、信息交流等方面形成了职责明确、分工合理、灵敏高效的工作运行机制。纪检监察机关内部机构的设置，主要有以下特点：

1. 各级纪检监察机关内部办事机构一般称为“室”，其领导称为“主任”、“副主任”，按照《中共中央纪律检