



国家监察立法研究

GUOJIA JIANCHA LIFA YANJIU

江国华 © 编著



中国政法大学出版社



国家监察立法研究

GUOJIA JIANCHA LIFA YANJIU

江国华 © 编著



中国政法大学出版社

2018 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

国家监察立法研究/江国华编著. —北京:中国政法大学出版社, 2018. 7
ISBN 978-7-5620-8441-9

I. ①国… II. ①江… III. ①行政监察法—立法—研究—中国 IV. ①D922.114.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第177619号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
- 编辑邮箱 zhengfadch@126.com
- 承 印 北京鑫海金澳胶印有限公司
- 开 本 720mm × 960mm 1/16
- 印 张 16.5
- 字 数 270 千字
- 版 次 2018 年 7 月第 1 版
- 印 次 2018 年 7 月第 1 次印刷
- 定 价 49.00 元



目 录 CONTENTS

导 论 国家监察体制改革的逻辑与取向 ... 001

- 一、“分久必合”的历史逻辑：当代中国反腐败体制的历史变迁 ... 001
- 二、“先总后分”的立法逻辑：国家监察体制立法的路径选择 ... 009
- 三、“国家治理结构”优化的实践取向：国家监察改革后的权力秩序 ... 022

第一章 监察立法思路与框架 ... 027

- 第一节 国家监察立法的理论问题 ... 027
- 第二节 国家监察立法的基本任务 ... 030
- 第三节 国家监察立法的重点任务 ... 036

第二章 近现代监察立法简述 ... 051

- 第一节 民国时期的监察立法 ... 051
 - 一、孙中山先生与五权宪法 ... 051
 - 二、北洋政府时期监察立法 ... 053
 - 三、国民政府时期监察立法 ... 056
- 第二节 党内监察制度的发展脉络 ... 059
 - 一、1927~1949 年：初步形成时期 ... 060
 - 二、1949~1977 年：曲折发展 ... 061



三、1978 年以来：恢复发展 ... 063

第三节 新中国成立以来监察制度的发展脉络 ... 067

一、1949~1959 年：初步建立时期 ... 068

二、1986~1997 年：恢复重建时期 ... 069

三、1997 年至今：法制化时期 ... 070

第三章 域外反腐败立法概况 ... 073

第一节 美国反腐败立法研究 ... 073

一、美国反腐败的社会历史背景 ... 074

二、《美国联邦宪法》中的反腐败机制 ... 076

三、美国主要的监察法案 ... 080

四、美国监察立法的借鉴意义 ... 089

第二节 欧洲国家反腐败立法概况 ... 093

一、德国：刑法为主，加强惩治 ... 093

二、法国：预防为主，铲除恶源 ... 097

三、芬兰：分散立法，双管齐下 ... 099

四、瑞士：细处入手，突出特色 ... 101

第三节 英国监察专员制度 ... 102

一、英国行政监察专员制度的起源与发展 ... 102

二、英国行政监察专员制度的内容与运行 ... 104

三、北爱尔兰、英格兰、韦尔斯及苏格兰监察使 ... 106

第四节 新加坡反腐败立法概况 ... 108

一、新加坡监察立法的发展 ... 108

二、新加坡完善的监察法律制度 ... 110

三、新加坡监察立法的借鉴意义 ... 125

第四章 监察立法的重点议题 ... 131

第一节 国家监察立法之宗旨 ... 131

一、集中统一 ... 132

二、全面覆盖 ...	132
三、权威高效 ...	133
四、监督制约 ...	134
第二节 监察机关的性质定位 ...	134
一、监察机关与权力机关的关系 ...	135
二、监察机关与其他国家机关的关系 ...	136
三、监察委员会的机构性质 ...	138
第三节 监察对象范围 ...	139
一、新中国成立以来监察对象范围的变化 ...	140
二、扩大监察对象范围的必要性 ...	141
三、监察对象范围的厘定 ...	142
四、监察对象范围的确立原则 ...	145
第四节 监察机关的职权范围与监察手段 ...	148
一、监察机关的职权范围 ...	149
二、监察机关之监察手段 ...	159
第五节 监察机关的组织机构 ...	166
一、监察机关组织结构的现状及问题 ...	166
二、监察组织建构的基本原则 ...	169
三、监察组织建构的基本路径 ...	171
第六节 留置措施研究 ...	177
一、监察留置的法律性质 ...	178
二、监察留置的原则 ...	180
三、监察留置的条件 ...	182
四、监察留置的正当程序 ...	184
五、被留置人的权利保障 ...	190
第七节 监察权行使的程序设置 ...	194
一、监察权行使应符合正当程序原则 ...	194
二、监察权行使的具体程序 ...	197



第八节 监察委员会与司法机关的衔接机制 ... 202

一、衔接工作的基本要求 ... 203

二、立案程序的衔接 ... 205

三、人身强制措施衔接 ... 207

四、证据制度的衔接 ... 211

五、案件移送中的衔接 ... 212

第九节 监察委员会之监督机制 ... 214

一、上级党委和上级纪委的监督 ... 214

二、产生监察委员会的人民代表大会及其常务委员会的监督 ... 215

三、监察委员会内部的监督 ... 217

四、公民个人和社会的监督 ... 218

第五章 构建中国特色监察法治体系 ... 221

第一节 监察委员会的宪法地位 ... 221

一、与权力机关的关系 ... 222

二、与其他国家机关的关系 ... 223

三、监察委员会的机构性质 ... 225

第二节 监察委员会的组织体系 ... 226

一、基本的组织制度 ... 226

二、内设机构和办案组织 ... 229

三、人员管理制度 ... 231

第三节 监察委员会的职权范围 ... 232

一、监察委员会的职权类型 ... 233

二、“全面覆盖”的监察范围 ... 234

三、监督、调查、处置三权的具体设计 ... 236

第四节 监察委员会的程序设置 ... 239

一、监察权行使的基本原则 ... 239

二、监察权行使的基本制度 ... 240

三、监察措施的分类与程序控制 ... 242

四、监察程序与刑事司法体系的链接问题 ... 246

附 录 《中华人民共和国监察官法（专家建议稿）》 ... 249

后 记 ... 258



国家监察体制改革的逻辑与取向*

中国现行的反腐败制度主要由行政监察、纪检监督和检察反腐这三个基本版块构成。这种分治体制有其特定的产生背景和发展历程，并发挥了特定的历史作用。但是，面对新的反腐败压力，多个反腐主体之间在工作中出现的职能分散、衔接不力等弊端日渐凸显。为因应制度反腐的需要，对现行反腐体制予以整合，构建以监察委员会为基本内核的反腐败体制，实属正当其时。制度建设的核心问题在于立法。基于现实条件，国家监察委员会立法可采取“先总后分”的模式，即先出台具有基本法属性的《监察法》，待条件成熟，再制定《国家监察委员会组织法》和《国家监察程序法》等单行法律。作为一项重大的政治制度改革，国家监察委员会改革将促使国家监察体制由“党政分工”向“党政合体”转变、刑事法治结构由“三元线性架构”向“四元立体架构”转变、宪法权力秩序由“四权分隶模式”向“五权分隶模式”转变，从而有望极大地优化国家政权治理结构。

一、“分久必合”的历史逻辑：当代中国反腐败体制的历史变迁

绝对的权力导致绝对的腐败，在权力缺乏足够制衡的政制之下，当代中国在人大监督之下又发展出了独具特色的监察制度。其主要通过对国家公职人员行为的监督和处理，尤其是以对党员干部的反腐败活动为中心，事实上发挥了对国家公权力运行进行监督和制约的重大作用。而在此种语境之下所进行的反腐败实践，从本质上就与从古至今所发生的“运动式反腐”有很大

* 本书曾以“国家监察体制改革的逻辑与取向”为题，发表于《学术论坛》2017年第3期，特此说明。



的区别,即更深层次上的“制度反腐”,其意指“在由法律确立起来的制度框架内,全面而有效地设置权力的存在和监督权力的行使,并对违法或不当行使权力进行法律规制”。^{〔1〕}一般而言,制度建设是反腐败的根本性举措,其中制度的规范性与系统性建设则又居于制度建设的首要位置。^{〔2〕}而在长期制度化实践之后,我国也逐渐形成了以行政监察制度、党内纪检制度、检察反腐制度为主干的国家反腐败体制。

(一) 当代中国三大专门反腐败制度的产生与发展

1. 行政监察制度

行政监察是指行政权力的自我监督,相对于政党监督等监督方式而言,其在制约行政权力以预防和规制腐败上更具有专业性、经济性、实时性。^{〔3〕}行政监察制度从新中国成立以来经历了数次大的变革。

第一次变革系1949年,初步确立了行政监察制度。新中国成立后,《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)明确规定:“在县市以上的各级人民政府内,设人民监察机关,以监察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。”随后,《中央人民政府组织法》《大行政区人民政府、人民监察委员会试行组织通则》《省(行署、市)人民政府、人民监察委员会试行组织通则》分别就地方各级人民监察委员会的职权、机构及其隶属关系进行了具体规定。这些法律制度事实上构成了我国行政监察制度的雏形,初步建立了由中央人民政府领导,并覆盖县市以上各级人民政府以及各种公务人员的行政监察体系。^{〔4〕}

第二次变革为1954年到1959年,系行政监察制度的调整和撤销时期。1954年4月召开的第三次全国监察工作会议对行政监察体制做出了调整,撤销了县和不设区的市人民政府的监察机关,随后,第一届全国人大将人民监察委员会改组为监察部。^{〔5〕}至此,监察部成了国务院的行政部门,其职能也就集中在监督行政机关公务人员及其任免或管理的人员之上。之后,在1955

〔1〕 包玉秋:《反腐倡廉立法研究》,中国社会科学出版社2013年版,第18~21页。

〔2〕 参见吴海红:“度反腐与政党兴衰——基于国外一些长期执政政党的经验与教训”,载《当代世界与社会主义》2014年第3期。

〔3〕 参见杜兴洋:《行政监察学》,武汉大学出版社2008年版,前言第1页。

〔4〕 参见《共同纲领》第19条:“在县市以上的各级人民政府内,设人民监察机关,以监察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。”

〔5〕 参见项继权、李敏杰、罗峰:《中外廉政制度比较》,商务印书馆2015年版,第183页。

年12月国务院所发布的《监察部组织简则》中又对监察部的监察对象、职责范围和工作程序等重要内容进行了规定。然而，过于强调垂直领导的行政监察体制逐渐出现了脱离党的领导的危险。为此，中央决定，取消政府的行政监察机构，其职能由党的监察委员会行使，地方各级政府的行政监察机构也随之被撤销，其职能归于党的监察委员会。1959年4月，全国二届人大一次会议正式决定行政监察体系的人员与职能被并入党的监察体系，昔日拥有着检查权、审计权、评议权、审查权、建议权和复查权的监察部门也被予以撤销，不复存在。^{〔1〕}

第三次变革为行政监察的恢复，从1982年持续到1987年。自从1959年监察机关被取消之后，很长一段时间内，党的纪律检查部门代行了其相应的职责。直到“文革”结束之后，1982年的《宪法》才再次肯认了中央政府的监察职责。随后，也就是1986年12月，全国人大常委会为了恢复国家行政监察体制，决定重新设立监察部。1987年，监察部正式挂牌并对外办公。随后，国务院制定了一系列行政法规使得地方的监察机关体系得以完善。至此，行政监察体系再次恢复。

第四次变革为1992年到1993年的行政监察与党内纪律检查的合署办公。因行政监察和纪检部门的职能重复，1992年底，中共中央和国务院决定纪检、监察机关合署办公，实行“一套班子，两种职能”，分别履行党的纪律检查和政府行政监察两项职能。^{〔2〕}至此，行政监察结束了1986年以来与党的纪检监察二元独立的局面，但也有别于1959年到1986年间的党内纪检制度吸收行政监察的形式。二者的合署办公模式一直持续到当下。1997年，全国人大常委会通过了《中华人民共和国行政监察法》，将行政监察的对象定位为行政机关公务员以及行政机关任命的其他人员，行政监察的范围也扩大至包括违反法律、法规和行政纪律的行为，执法、廉政和效能情况，遵守和执行法律、法规、人民政府的决定和命令的情况等。通过《监察法》的颁布和施行，我国行政监察所拥有的措施更加多样化，相关程序也更为明确和具体，这些发展都意味着我国行政监察体制开始走向成熟。

第五次变革为2007年预防腐败局成立后行政监察新阶段。随着腐败现象

〔1〕 参见杜兴洋：《行政监察学》，武汉大学出版社2008年版，第67~68页。

〔2〕 姬亚平：“我国行政监察体制改革研究”，载《党政论坛》2010年第9期。



的日益严重化,既往的反腐败机制也显得力不从心,源头反腐的理念呼之欲出,加之中国监察部、外交部签署了《联合国反腐败公约》,为履行《公约》,推进预防反腐败工作走向深入,国家预防腐败局应运而生,而预防腐败局的成立也标志着我国行政监察工作的重大转向,实现了由重事后规制到重事前预防的巨大转变。

2. 党内纪检制度

党内纪检制度作为党的重要政治控制机制,尽管在各时期的主要作用有所不同,但其反腐败的功能却是新中国成立以来尤其是改革开放以来的重要功能。^{〔1〕}由于我国大部分的公务人员都是共产党员,党内纪检制度实际上也就在很大程度上助力国家的反腐败工作。我国党内纪检制度经历了建立、被取代、被取消、恢复重建这四个大的阶段。

1949年11月,党中央做出了《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》,这标志着中国共产党在取得执政党地位后在全国范围内确立了党内纪检制度。但值得注意的是,此时的纪委还只是隶属于各级党委之下的一个工作部门,同级监督的形式化困境导致了纪检监督的效力大打折扣。为此,1955年3月,《中国共产党全国代表会议关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》决定建立党的各级监察委员会,以垂直领导为主,旨在替代党的各级纪检机关,而这样的党的监察委员会制度一直延续到1969年。^{〔2〕}尽管党的监察委员会在很大程度上推动了党内反腐,但由于党内政治斗争形势的变化,在中共九大中,党的纪律检查机构被彻底取消,相关工作也被彻底废止。^{〔3〕}

在经历了“十年动荡”之后,加强党内监督,恢复党的纪律检查机关成了全党的共识。为此,在1977年召开的党的十一次全国会议,以修改党章的方式重新设立了党的各级纪律检查委员会;1978年,十一届三中全会的召开进一步肯定了党内纪检制度,并选举产生了中央纪律检查委员会。至此,党内纪检制度再次恢复。在各级纪委恢复之后,纪委内部的职责分工和纪委与党委的关系都得到了重新厘定和明确。此后,虽然行政监察与党内纪检制度的关系产生了一系列的变化,从党政分开到党政合署,但这些都未从根本上

〔1〕 参见徐理响:“试论中国共产党纪检制度的改革和完善”,载《政治学研究》2014年第1期。

〔2〕 参见陈挥:《中国共产党反腐倡廉史》,上海人民出版社2014年版,第223~229页。

〔3〕 参见李雪勤:《中国共产党纪律检查工作60年》,中国方正出版社2009年版,第61页。

影响到党内纪检制度。

3. 检察反腐机制

1949年,《中华人民共和国中央人民政府组织法》《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》确立了新中国的检察制度,中央人民政府最高人民检察署被确定为全国人民最高检察机关,并且其对政府机关、公务人员和全国国民之严格遵守法律,负最高的检察责任。一系列的立法废除了审检并署结构,采用审检分立且检察机关独立的体制。此外,在组织上规定最高人民检察署受中央人民政府委员会之直辖;各级人民检察署独立行使职权,不受地方机关干预,只服从最高人民检察署指挥,实行垂直领导的体制。

1954年9月,第一部《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国人民检察院组织法》的颁布,进一步发展完善了我国的检察制度,将人民检察署改称人民检察院,形成了全国人民代表大会及其常务委员会之下的国务院、最高人民法院、最高人民检察院的“三院”体制,突出了检察机关在国家机构中的地位;重新确立了垂直领导体制(新中国成立之初检察机关曾实行垂直领导体制,后根据1951年《各级地方人民检察署组织通则》,改为双重领导)。需要注意的是,1954年《宪法》和《检察院组织法》规定了检察机关实行一般监督的职权,即最高检察机关和地方各级检察机关分别对国务院所属各部门和地方国家机关的决议、命令和措施是否合法,国家机关工作人员和公民是否遵守法律行使检察权。但实践证明,由检察机关包揽一切监督职权(比如对其他国家机关的规范性文件以及国家工作人员和一切公民行为的合法性进行审查)不符合人民代表大会制度的政治体制,这样的规定既不现实也无必要。在1979年修订《人民检察院组织法》时,彭真同志指出,检察院对于国家机关工作人员的监督只限于违反刑法需要追究刑事责任的案件,至于一般违反党纪政纪并不触犯刑法的案件概由党的纪委监察部门和政府机关去处理,现行宪法也将对国家机关规范性文件以及其他工作的审查监督权交由人大及其常委会行使。^[1]

1978年以后,检察系统开始恢复重建。1979年7月1日,彭真同志在第五届全国人大第二次会议上所作的《关于七个法律草案的说明》中就《人民检察院组织法》的立法明确指出:列宁在十月革命后,曾坚持检察机关的职

[1] 韩大元:“论我国检察机关的宪法地位”,载《中国人民大学报》2002年第5期。



权是维护国家法制的统一,我们的检察院组织法是运用列宁这一指导思想,结合我国实际情况制定的。人民检察院的性质是法律监督机关,而不是单纯的公诉机关。1949年的《中央人民组织法》和1954年《宪法》,以及相应的《检察机关组织法》中,都规定了检察机关对国家机关、国家工作人员和公民是否遵守法律行使检察权。当时虽然没有明确提出法律监督的概念,但有关条文已经明显体现了检察机关的法律监督性质。

1979年《人民检察院组织法》明确规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”,并于1982年把这一规定写入了《宪法》。现行《宪法》和《人民检察院组织法》,根据我国实际和国家整体制度的建构,将检察机关对国家机关和国家工作人员法律监督的范围和重点放在了对国家工作人员职务犯罪行为的监督上,即通过对国家工作人员犯罪事实的揭露,追究犯罪人的违法责任,从而形成对国家工作人员的司法弹劾制度。^[1]随着《刑事诉讼法》的颁布,检察机关被赋予了对贪污罪、侵犯公民民主权利罪、渎职罪立案侦查和提起公诉的权力,而在1995年11月,最高人民检察院反贪污贿赂总局正式成立,标志着检察机关对贪污贿赂犯罪行为的打击活动迈向了常态化和制度化。之后,反渎职侵权局的成立也进一步对现有的检察反腐机制进行了优化和发展。而检察系统内的这部分由法律监督职能衍生出的监督职权,即查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪的相关职权,一般是由各地检察机关下设的反贪污贿赂局、反渎职侵权局及职务犯罪预防局具体行使。

(二) 构建统一的国家反腐败体制的历史必然

如前所述,我国广义上的反腐败体制中至少包含了行政监察、党内纪检监察、检察机关的法律监督等几种形式,而其所涉及的主体则既有作为行政机关的监察部门,还有作为党内组织的纪律检查部门,司法机关中的检察机关。这样多形式、多主体的反腐败体制虽然可以从不同的领域和方面加强对国家监督的效力,但是多主体共同主导的监督体制也不可避免地会陷入“九龙治水而水不治”的困境中。尽管在1993年以后,行政监察与纪律检查部门的合署办公,在一定程度上有助于避免工作重复、职能重叠,增强反腐工作的衔接性,但是不可否认的是,多个监察主体之间依然存在责任划分不清、

[1] 石少侠:“列宁的法律监督思想与中国检察制度”,载《法制与社会发展》2003年第6期。

工作衔接不畅的问题，从而成了阻滞国家反腐败体制发展的难题。具体如下：

1. 对象的交叉重复与不周延

对象范围是各监督主体职权内容的主要体现，从当下的监督工作来看，行政监察机关、党内纪检机关以及检察机关所能够监督的对象范围是存在交叉和互有重复的。具体而言：①行政监察的对象主要为行政机关及其任命的工作人员，而人大机关、政协机关、党的机关等工作人员就被排除在行政监察的范围之外了；②党的纪律检查部门的监察对象仅限于中共党员，对于非中共党员的国家公职人员就无权进行有效监督；③检察机关虽然拥有较为广泛的法律监督权，但其监察行为也主要集中在对贪腐贿赂和渎职犯罪所具有的侦查和起诉权之上，如果行使国家公权力的主体的违法程度并不构成犯罪，或者仅仅是违反了内部规章和纪律的话，检察机关就无权对其处理。由此观之，虽然在我国现有的监察体制下包含了多元的监察主体，但是这些主体受自身属性和职权范围的限制，只能对一部分的监察工作发挥作用，而无法有效地统摄所有监察工作的进行。这种“各管一段”和“分类而治”的方式，虽然提高了监督的专业性和针对性，但却在一定程度上损害了反腐败体制的完整性和严密性，导致在多重力量的交叉管理下依然存在着不少体制的盲区。例如，对于非党员非行政系统的公职人员来说，三方监察主体对其不构成犯罪的贪污贿赂和渎职行为就难以进行有效的处理。

2. 衔接和协调机制不畅

当下多元的监察体制存在的另一重要问题就是诸多监察主体之间工作难以协调和衔接的问题。尽管我国行政监察机关与党的纪律检查部门合署办公在很大程度上便利了证据移送与信息共享，在很大程度上减少了职能交叉带来的重复工作。然而，党的纪律检查部门在调查中获取的证据如何转化为国家监察机关执法的证据并转化为检察院立案侦查的证据，这些问题在现行的反腐制度框架下都没有较为理想的答案。与此同时，检察院反贪污贿赂部门在对相关犯罪嫌疑人进行立案侦查时获取的证据是否可以作为行政监察部门以及党内纪检监督部门做出相应处分的依据，这也是一个亟待解决的问题。当然，衔接不畅还可能导致彼此间职权重叠，引起资源浪费。按照“惯例”，涉及高级领导干部的贪腐案件由纪检机关先行查办，转入司法程序后，再由司法工作人员从总体上重复之前的工作。如果党纪部门获取的证据无法为司



法机关所认可,那么由此浪费的反腐资源将会更甚。〔1〕

3. 党内纪检监察制度的法定主体定位缺失

这类问题即纪检监察在理论或是法律规定层面上的监察范围受限,实务操作中可能受到“无法法律依据、不符合法律规定、违背法治原则”等批评。前文已述,虽然我国涉及领导干部贪腐及职务犯罪的案件调查在实践中往往以领导干部的党员身份为依据由纪检监察率先行使职权,但由于纪检人员不是《刑事诉讼法》规定的犯罪侦查主体却可以优先行使实质上的国家司法权力,而在转入司法程序之前,党内决策又可以先行对调查对象行使某些侵犯公民基本权利并且由法律规定只能由司法侦查行使的侦查手段,故而会受到类似上文党政先于国家权力、违背现代法治精神等批评。

鉴于我国现行反腐败体制所存在的主体多元、对象交叉和不周延、协调和衔接机制不到位等问题,我们有必要重新审视这一体制所能够发挥作用的现实空间,并就其制度革新和发展的可能方向进行研究和探讨。从域外的经验来看,构建统一和权威的反腐败体制,成了20世纪后半叶各国加强反腐力量的共同路径选择。如我国香港特别行政区发轫于70年代又在回归后加以改良发展的廉政公署制度〔2〕;相似时期与历史条件下受香港制度刺激并借鉴吸收前者又具备自身特点的澳门特别行政区廉政公署制度;台湾地区沿袭民国时期“五权宪法”下的监察委员会相关体制又历经发展变革的监察院制度;韩国自1963年整合审计与监察职权、合并各自独立的审计院和监察委员会形成的监查院制度。〔3〕众多欧美国家也在其国家权力机制中设置或增添了监督、监察的因素,如美国行政机关大多配备针对本机关及公务人员的监察员制度。再如众多东欧国家如捷克、波兰亦建立起本国独立的监察系统,一些国家还以宪法上明确的独立权力性质定位为监察体制的有效运行提供保障。特别是波兰在20世纪末建立独立监察系统的过程中直至今日都与我国的相关部门保持交流。〔4〕尽管它们所建立起来的反腐败模式各有不同,有的为议会主导,

〔1〕 何家弘:“反贪局不宜并入监察委”,载凤凰网:<http://bbs.ifeng.com/article/46523137.html>,访问日期:2017年1月2日。

〔2〕 石东坡、石东伟:“香港廉政公署的组织法分析——兼论对内地廉政机构组织法制发展的启示”,载《法治研究》2009年第5期。

〔3〕 田雅琴:“韩国:监审合一的行政监察”,载《中国监察》2005年第6期。

〔4〕 明金维、马世骏:“贺国强与波兰最高监察院院长会谈”,载《人民日报》2011年7月8日。

有的为行政主导，甚至有的是相对独立的司法机关反腐机制，^{〔1〕}但构建一个强有力的反腐机构，却成了绝大多数国家共同的反腐败制度选择。其往往通过权威的反腐败机构的统筹来促进反腐败工作的整体推进，以解决反腐败机制的运转不灵与效力低下的问题。

鉴于当下反腐败工作的现实需要，革新现有的反腐败体制和机制成了必然的选择。而从理论和域外国家的实践经验来看，解决反腐败机制运转不灵的有效方式之一即为建立统一和权威的反腐败工作机构，并由此机构对分散的反腐败资源与力量进行整合，共同作用在反腐败事业的一线之中。所以，在此次监察体制改革中所建立的监察委员会，事实上也将成为未来我国反腐败工作的领导机构，肩负起监督国家权力行使和反腐败治理的双重任务。而该机构设置的高配置也为其有效领导现有的反腐败力量和监察力量提供了必要基础。可以预见，这样统一、权威的专门机构必将为我国反腐败事业的发展和国家监察制度的完善提供充足的动力。

二、“先总后分”的立法逻辑：国家监察体制立法的路径选择

在法理上，国家监察体制内在地需要三部基本法律，即《国家监察委员会组织法》《国家监察法》和《国家监察程序法》。鉴于目前条件，同时出台三部法律显然不现实。所以，在立法逻辑上应当选择分步走的办法，即先出台《监察法》，而后再制定《国家监察委员会组织法》和《国家监察程序法》。

（一）《监察法》：国家监察基本法之地位

在立法逻辑上，至少需要出台《监察委组织法》《监察法》和《监察程序法》三部法律才能完成国家监察委员会的基本建构。鉴于我国反腐败形势依旧严峻，反腐攻坚战将在很长一段时间内持续，而现行的反腐体制却存在着诸多问题，这就要求我们国家对现行反腐体制予以改革与完善，在此基础上建立新的国家监察体制。基于这种逻辑，原本扮演“国家监察实体法”角色的《监察法》，须稍稍调整其功能，充当“国家监察基本法”的角色，初步构建新的国家监察体制。

为了确保改革的稳健与持续，更为了确保重大改革于法有据，本次改革

〔1〕 参见李秋芳、孙壮志主编：《反腐败体制机制国际比较研究》，中国社会科学出版社2015年版，第8~9页。