



坚持从严治党 强化党内监督

监督 权力

秦强◎主编

国家监察委员会的文化遗产与制度创新

人民日报出版社

监督权力

秦 强 主编

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

监督权力 / 秦强主编. — 北京 : 人民日报出版社, 2017.5

ISBN 978-7-5115-4830-6

I. ①监… II. ①秦… III. ①监察—体制改革—研究—中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 183256 号

书 名: 监督权力
作 者: 秦 强

出版人: 董 伟
责任编辑: 程文静 吴立平
装帧设计: 阮全勇

出版发行: 人民日报出版社
社 址: 北京金台西路 2 号
邮政编码: 100733
发行热线: (010) 65369527 65369512 65369509 65369510
邮购热线: (010) 65369530
编辑热线: (010) 65363530
网 址: www.peopledaily.com.cn
经 销: 新华书店
印 刷: 大厂回族自治县彩虹印刷有限公司

开 本: 787 × 1078mm 1/16
字 数: 150 千字
印 张: 10.5
印 次: 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-4830-6
定 价: 35.00 元

本书编辑委员会

主任：王兆雷

主编：秦强

副主编：邓联繁 周万枝

编委：孙时联 赵茂龙 金思宇

台建林 刘建林 刘文斌

高志强

导论 从行政监察到国家监察

一、监察构造之创新	003
二、监察措施之丰富	008
三、监察法律之质变	012

第一章 国家监察委员会的历史思考

第一节 中国监察制度的历史发展	019
一、中国传统政治中的监察制度（从秦朝到清朝）	019
二、民国时期的监察制度（1912—1949）	028
三、新中国监察制度的沿革（1949年至今）	029
第二节 中国监察制度发展的历史启示	032
一、中国监察制度发展的历史规律	032
二、中国监察制度发展的历史经验	033
第三节 国家监察委员会的历史使命：破解历史周期律	035
一、历史周期律的提出	035
二、国家监察委员会的文化根基	036
三、国家监察委员会的历史使命	038

第二章 国家监察体制改革的制度实践

第一节 我国当前的反腐败体制	045
一、我国当前反腐败体制现状	045
二、为世界破解腐败难题提供中国理论	053
三、中国反腐败体系对世界的借鉴	058
第二节 国家监察体制改革试点	064
一、国家监察体制改革试点是监察制度创新的重要探索	064
二、国家监察体制改革试点的主要内容	065
第三节 国家监察委员会的机构性质	068
一、国家监察委员会的性质是国家反腐败机构	068
二、国家监察委员会与其他国家机构的关系	072
三、国家监察委员会的性质及地位	073

第三章 国家监察权的理论建构

第一节 国家监察权的核心是制约和监督公权力	077
一、腐败的根源是国家权力的自蚀性	077
二、腐败的本质是国家权力的结构失衡和运行机制的不受监控	080
三、国家监察权对公权力的制约与监督	083
第二节 国家监察权的性质与职能	090
一、监察权的本质：一种新型的国家权力	090
二、监察权的性质：一种综合性的反腐败权力	093
三、国家监察权的职能	095

第三节 国家监察权与其他反腐败权力的关系	100
一、当前的反腐败权力格局及其存在问题	100
二、国家监察权与其他反腐败权力的关系协调	102
第四章 国家监察委员会与反腐败体系建设	
第一节 反腐败是一个社会系统工程	111
一、大力加强廉政文化建设,坚决抵制贪腐文化的影响	112
二、切实开展反腐倡廉宣传教育,提高反腐倡廉的效果	113
三、加大查办违纪违法案件工作力度,增强反腐倡廉的影响力	114
四、注重制度反腐,从源头上防治腐败现象的发生	114
第二节 我国的反腐败体系建设:	
构建“不能腐、不敢腐、不想腐”的机制.....	117
一、构建“不敢腐”的反腐机制	119
二、构建“不能腐”的反腐机制	122
三、构建“不想腐”的反腐机制	123
第三节 构建以国家监察委员会为主导的反腐败体系	126
一、反腐败与加强党内监督	126
二、党内监督的任务、范围和体系	127
三、党内监督与反腐倡廉制度建设	130
四、国家监察与党内监督的有机统一	133
第五章 国家监察体制的改革展望	
第一节 对国家监察委员会的监督	139

一、对国家监察委员会的内部监督	139
二、对国家监察委员会的外部监督	140
第二节 国家监察委员会的法治保障	142
一、目前我国的反腐败法律体系	142
二、我国反腐败立法思考	145
第三节 国家监察体制的改革展望	149
一、修订宪法有关条款明确反腐败国家机构法律地位	149
二、加强反腐败体制机制创新	150
三、中国特色社会主义反腐败建设的未来推进	152
主要参考文献	155

导论

从行政监察到国家监察

国家监察体制改革，不只是将“行政监察”在形式上更名为“国家监察”而已，而是从形式到内容、从程序到实体、从理念到运行的全方位改革创新，是国家监察制度的顶层设计，是反腐败体制改革的重要组成部分，是事关全局的重大政治改革，必将对我国监察制度的完善、反腐倡廉建设的深入推进、国家治理体系与治理能力的现代化产生深远影响。

一、监察构造之创新

从强力推进巡视全覆盖、派驻监督全覆盖，到明确要求国家监察全覆盖；从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》（以下简称《方案》），到《全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》（以下简称《决定》）通过；从中共中央政治局常委、中央纪委书记、中央深化国家监察体制改革试点工作领导小组组长王岐山赴北京、山西、浙江就开展国家监察体制改革试点工作调研，到北京、山西、浙江紧锣密鼓地开展有关试点工作……国家监察体制改革试点逐步推进，是全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的大手笔。新建构、新机构、新结构，三者分别侧重宏观、中观、微观，共同折射出国家监察体制改革在构造上也就是体制上，而不是细枝末节上的创新，彰显了其“体制性改革”的特点。

1. 新建构：建立集中统一、权威高效的监察体系

《方案》强调，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。其中的“顶层设计”，揭示出国家监察体制改革具有建构性的意蕴。《方案》与《决定》还都明确写道：“建立集中统一、权威

高效的监察体系”。其中的“建立”不同于“完善”，更是直接反映出国家监察体制改革的构建性或者说建构性、创新性、深刻性，而不是小修小补、零敲碎打，正如王岐山同志在试点地区调研时所强调，构建权威高效的国家监察体系，推进国家治理体系和治理能力现代化。从改革《方案》、《决定》与实践来看，这种构建呈现出体系性建构、政治性建构、法律性建构的多种面相，体现了全面深化改革、全面依法治国和全面从严治党的有机统一。

体系性建构——建立集中统一、权威高效的监察体系，实现对行使公权力的公职人员监察全面覆盖。我国有《行政监察法》、《人民法院监察工作条例》、《人民检察院监察工作条例》，监察法制碎片化，监察对象有空白。特别是行政监察针对的只是狭义政府，而不是广义政府，无法做到全覆盖，造成了很多“漏网之鱼”，与十八大以来党内监督已实现全覆盖的形势不相适应。建立集中统一、权威高效的监察体系，实现监察对象与范围“不留死角”、“不留盲区”，势在必行，刻不容缓。

政治性建构——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。其全局性、政治性，突出表现在由同级人民代表大会产生监察委员会，将长期以来的地方“一府两院”改变为“一府两院一委”，是对我国根本政治制度——人民代表大会制度的重要完善。如此重大复杂的政治体制改革，多年来少见，彰显出中央的改革决心与魄力。由此也不难理解，中央决定在部分地区进行改革试点，先行先试，积累经验，并成立深化监察体制改革试点工作领导小组，对试点工作进行指导、协调和服务，由王岐山同志担任组长；对试点地区，则要求由省（市）委书记担任深化监察体制改革试点工作小组组长。

法律性建构——运用法治思维与法治方式开展国家监察体制改革试点，改革试点做到了于法有据。改革俗称“变法”，是“变”法而不是“弃”法，是为了把法变得更好，而不是糟蹋法。全面深化改革与全面依法治国，如鸟

之双翼、车之双轮，既各有侧重，又相辅相成。2016年12月25日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过《全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》，决定在北京市、山西省、浙江省暂时调整或者暂时停止适用《中华人民共和国行政监察法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》第三条等法律规范，为开展国家监察体制改革试点提供了法律保障。还应看到，全面推行监察体制改革，涉及宪法等众多法律的修改，需要系统谋划，通盘考虑，周密安排。

2. 新机构：由本级人民代表大会产生的监察委员会

《方案》强调，深化国家监察体制改革的目标，是建立党统一领导下的国家反腐败工作机构。由此可见建立新机构在监察体制改革中的极端重要性。这一机构就是由本级人民代表大会产生的监察委员会。它与之前的监察部（厅、局），不只是名称不同，而且在地位、性质等方面有着重大区别。

行使国家监察职能的专责机构。《方案》指出，由省（市）人民代表大会产生省（市）监察委员会，作为行使国家监察职能的专责机关。这句话包括两方面意思：一方面，试点地区监察委员会由本级人民代表大会产生，“位高”，即在地位上和“一府两院”并排平行，有利于增强监督实效。《决定》进一步指出：“监察委员会主任由本级人民代表大会选举产生；监察委员会副主任、委员，由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免。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。”这就明显区别了目前的行政监察体制。在目前的行政监察体制下，监察机关在政府序列中，属于政府的职能部门，独立性与权威性都不够，难以摆脱同体监督的困境。另一方面，监察委员会是行使国家监察职能的专责机关，行使的不是之前的行政监察职能，监督对象与监督范围实现了全覆盖。

国家反腐败机构。监察体制改革无疑与反腐败相关。《方案》指出：“深

化国家监察体制改革的目标，是建立党统一领导下的国家反腐败工作机构。”王岐山同志在试点地区调研时直接指出，“监察委员会实质上是反腐败机构”。我国目前的国家反腐败机构，多头、分散，工作交叉重复与协调协作不够同时并存。设立监察委员会，履行反腐败职责，有望较好地解决以上问题，有利于增强反腐败工作的法治化，促进反腐败国际合作。

监督执法机构。王岐山同志在试点地区调研时指出，监察委员会作为监督执法机关与纪委合署办公。这也包含两层含义：一是监察委员会与纪委合署办公，这是对目前纪检监察机关合署办公的继承，也体现了党对反腐败工作的统一领导，而不是踢开纪委独立门户、另搞一套。二是监察委员会是监督执法机关，不同于作为监督执纪机关的纪委。纪律和法律都属于规矩，但两者不容混淆。十八大以来，党中央强调纪法分开，纪严于法，纪在法前。从实践来看，监督执纪情况大为改观，监督执法情况则明显相形见绌，存在一条腿长、壮、快而另一条腿短、细、慢的现象。深化监察体制改革，强化监督执法，释放出越往后越严的重要信号。

3. 新结构：人员结构 + 职责结构

套用流行话来说，监察体制改革是结构性改革，是内涵式改革，是综合性改革，是动筋骨的改革，涉及力量配置、组织架构、职权职责等多方面的再造，绝不只是局限于机构更名。《方案》要求，试点地区要加强调查研究，审慎稳妥推进改革，整合资源、调整结构，实现内涵发展，使改革取得人民群众满意的实效。这里的“调整结构”，突出表现在人员结构、权责结构两个方面。

人员大整合，形成新的人员结构。监察体制改革试点，主要的一点就是整合行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等工作力量，成立监察委员会。这些工作力量之所以能够整合，主要原因在于它们都是反腐败专职力量，可以整合，也需要整合、必须整合。由于

目前与改革后都是纪检监察合署办公，因此，检察机关反贪等部门需要转隶。在这过程中，要加强领导、考虑周到，确保思想不乱、工作不断、队伍不散，推动人员融合和 workflow 磨合。十八大以来，中央纪委监察部内设机构进行了两次大的改革调整，优化了内部资源力量配置，提升了战斗力。监察体制改革不限于纪检监察机关内部整合，视野更宽，力度更大，是反腐力量的大整合、大集结、大优化，不是物理变化，而是化学变化，将对反腐倡廉产生深刻影响。

权责大调整，形成新的职责结构。《行政监察法》第十八条规定：“监察机关对监察对象执法、廉政、效能情况进行监察，履行下列职责：（一）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；（二）受理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违反行政纪律行为的控告、检举；（三）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；（四）受理国家行政机关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；（五）法律、行政法规规定由监察机关履行的其他职责。监察机关按照国务院的规定，组织协调、检查指导政务公开工作和纠正损害群众利益的不正之风工作。”《决定》第二条与此迥异，即规定，试点地区监察委员会履行监督、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做出处置决定，对涉嫌职务犯罪的，移送检察机关依法提起公诉。对比发现，不仅监察职责差别大，监察内容也明显不同：国家监察一方面比行政监察更聚焦，即聚焦反腐倡廉，另一方面又比行政监察更有空间，即明确将公职人员道德操守情况纳入监察内容。

二、监察措施之丰富

俗话说得好：“工欲善其事，必先利其器。”《方案》强调，实施组织和制度创新，整合反腐败资源力量，扩大监察范围，丰富监察手段，实现对行使公权力的公职人员监察全面覆盖，建立集中统一、权威高效的监察体系。如果说监察委员会是国家反腐败之“器”，那么，监察手段就是监察委员会之“器”，是监察委员会履行职能职责的重要基础和基本保障。这决定了丰富监察手段在国家监察体制改革全局中的重要地位。

进一步说，从国家监察体制改革的取向与实践来看，“整合反腐败资源力量”意指建立党统一领导下的国家反腐败工作机构——监察委员会，将试点地区人民政府的监察厅（局）、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合至监察委员会。这涉及的是监督主体也就是“谁来监察”的问题。“扩大监察范围”意指对所有行使公权力的公职人员依法实施监察，实现监察对象全覆盖，这涉及的是“监察谁”的问题。监察手段涉及的则是“怎么监察”的问题，直接关系到国家监察体制改革的“初心”能否实现。形象地说，丰富监察手段有利于激活国家监察体制，促进国家监察工作打通“最后一公里”。

1. 丰富监察手段是监察体制改革的重要组成部分

“凡属重大改革都要于法有据。”《决定》既在宏观层面为开展国家监察体制改革试点提供了法律保障，也在微观层面依法赋予了试点地区监察委员会丰富的监察手段。具体而言，《决定》第二条规定，试点地区监察委员会“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

并做出处置决定，对涉嫌职务犯罪的，移送检察机关依法提起公诉。为履行上述职权，监察委员会可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施”。可以看到，引文的前一句确定了监察委员会的三项职权职责，侧重监察委员会“干什么”；后一句则赋予了监察委员会十二项监察措施也就是监察手段，进一步细化了监察委员会的权限，侧重监察委员会“怎么干”。前后两句之间的“为履行上述职权”，直接表明监察措施是监察委员会履行监察职权之所需。监察措施多达十二项，正是为了监察委员会更好地履行职权，有利于监察委员会不辱使命、不负众望。

无论在《方案》中还是在《决定》中，监察手段、监察措施都有一席之地，说明丰富监察手段本身是监察体制改革的重要组成部分。《决定》明确指出的十二项监察措施，相对于之前的行政监察措施、预防腐败措施、检察机关的侦查措施而言，有同亦有异，如，《行政监察法》、《刑事诉讼法》中没有“留置”的表述。在党风廉政建设和反腐败斗争形势依然严峻复杂的背景下，《决定》对监察手段予以丰富，明确留置等措施，不仅在实践中有基础，而且在比较法上有例可循，在反腐败规律上有理可依，可谓人心所向、大势所趋，但同时要把握好度，防止滥用。

2. 丰富监察手段在比较法上有例可循

“德不孤，必有邻。”丰富监察手段，在比较法上有例可循。拿新加坡来说，其成功的反腐之道为包括我国在内的国际社会所公认，其政府之清廉令世界瞩目。新加坡也有过腐败横行的时期。从腐败横行到清廉成风，与新加坡成立专门的贪污调查局并赋予其充分的权力，且这些权力得到了有效行使分不开。如，根据新加坡法律规定，贪污调查局具有逮捕、讯问、拘留权，即不需要逮捕证就可以逮捕任何涉嫌违犯《预防贪污贿赂法》的人员并对其进行讯问；具有案件调查权，即对于公务人员的职务犯罪和《预防贪污贿赂法》