监察委员会理论溯源及其制度建构

虞浔著

By YuXun

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

版权信息

书名：监察委员会理论溯源及其制度建构

作者：虞浔

出版社：法律出版社

出版时间：2021-08

ISBN：978-7-5197-5838-7

作者简介



虞　浔

生于1980年，江西九江人，法学博士。现任华东政法大学刑事法学院副教授、犯罪学教研室主任。兼任中国犯罪学学会常务理事、副秘书长、上海市犯罪学学会秘书长、上海市法学会社会治理研究会秘书长。

序一

随着《中华人民共和国监察法》的颁布实施，各级监察委员会的法律地位与职责权限得到确立，监察运行的整体框架得到确认，国家监察体制在法治轨道上运行并日益完善。建立监察委员会是我国监察体制改革的重大成就，是我国政治制度化、法治化进程的标志性事件。这为监察法学理论的繁荣发展提供了源源不断的动力。

作者是我2010级博士生。在读期间，他就勤奋好学，积极科研，努力进取，是一名十分优秀的学生，学位论文以司法改革为主题，得到答辩委员的一致好评，也取得了好成绩。他长期在政法机关工作，积累了大量第一手的资料，这也为他返回高校任教之后从事科研提供了得天独厚的优势，并且已经在司法改革这一领域连续出版了4本专著，取得了可喜的成绩。作者选择在监察法治领域进行探索，推出这本呈现在大家面前的新作，聚焦于监察委员会这一新的国家机构，从理论层面回应保证监察委员会有效运行这一个现实问题，体现出作者的勤奋和努力，并从一个侧面反映出理论界对监察法学理论的极大关注和高度重视。

纵观这本新作，没有简单地对监察制度演进进行回顾，而是注重在历史溯源中挖掘其理论来源，重视论证中国共产党的建党元老、新中国法治事业奠基人董必武同志作出的不可替代的贡献，从多维视角再次凝练、探析了董必武人民监察思想的演进发展与理论价值，为深入剖析监察委员会这一独有的组织结构的运行特征和法律规范等提供了一个崭新的视角。国家监察体制改革的目的，就是要整合腐败治理力量，扩充监察对象范围，丰富监察手段，构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。作者立足国家监察体制改革的制度实践，正视监察委员会成立以来带来的各种显现、潜在的变化，尤其是从现行监察委员会制度运行中发现的一些问题入手，提出了一系列契合中国国情、回应现实需求的对策和建议。这是这本新作的理论价值所在。

不忘初心，方得始终。深化国家监察体制改革的初心，就是坚守以人民为中心的根本政治立场，加强监察工作规范化、法治化、正规化建设，完善监察权运行机制。希望作者能够继续在国家监察法治领域深耕，始终坚持集中体现国家监察体制改革理论、实践和制度成果的主线，进一步对监察委员会运行以来的制度进行系统梳理、体系化集成，同时把实践中的好经验好做法进行理论加工，使之能够上升为制度层面的创新举措。

监察法学理论研究只有坚持问题导向，重点针对实践中反映出来的突出问题，才能推出更多的理论研究成果，才能为进一步细化完善监察委员会相关制度提供有益的理论支撑。可以相信，只要理论界、实务界紧密协作，共同致力于推进监察公权力运行法治化，消除权力监督的真空地带，压缩权力行使的任性空间，建立起完善的监督管理机制、有效的权力制约机制、严肃的责任追究机制的研究与实践，相得益彰，一定会打造出一片监察法学理论的新天地。作者可以在这片新天地中大有作为，产出新成果，为繁荣中国法治再添砖加瓦。



2021年于华东政法大学

序二

深化国家监察体制改革，是以习近平总书记为核心的党中央从新时代党的历史使命出发作出的重大决策部署，是事关全局的重大政治体制改革。自2016年12月25日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》颁布实施以来，学术界、实务界均对监察委员会这一新生事物倾注了极大的热情，围绕其性质、地位、组织、职权和体制等学术问题展开学术讨论，涌现了一大批有价值的研究成果。今天呈现在大家面前的这本专著，就是一部专注于探索监察委员会的理论溯源、制度构建的新作。

中国的监察制度古已有之。监察委员会由来已久，党的五大设置中央监察委员会，负责党内监督。自此，党的监察机构职能不断完善、机制不断成熟。作者是我指导的2016级博士后，他在回溯、梳理监察制度演进的过程中，特别关注董必武同志在人民监察事业发展中发挥的重要作用，以董必武人民监察思想为切入点，重点分析了国家监察体制改革的制度实践，从理论层面揭示了人民监察思想与监察委员会制度建设的内在逻辑关系，对监察委员会制度未来的发展进行了多维度的思考，其中提出的一些观点很有见地，可以为进一步创新和完善监察委员会制度提供有益的参考。

为了保持反腐败工作持久的高压态势，关紧制度的“笼子”，实现监督的全覆盖，优化政治生态，创新和发展监察委员会制度势在必行，这就需要理论界持续不断地推陈出新，通过理论创新为制度创新提供支撑。作者尽管在这一领域已经有了初步的成果，但还需要在研究深度、广度上继续下功夫，紧密结合现行监察体制改革实践和《监察法》执行情况，关注监察委员会与纪律检查委员会的高度整合，关注监察委员会与检察机关、审判机关的司法衔接，继续在法治框架内寻求程序完善和制度突破之路。

是为序。

王敬波

2021年7月30日

绪论

党的十八届四中全会后，成立独立的国家监察机构的建议受到了中央的重点关注，人民群众对此也抱有殷切的期盼。十八届中央纪委六次全会首次释放出明确信号，中央正在考虑在反腐领域深化改革，尝试重塑监察体系，为反腐败工作注入持久动力。[注]正是在本次会议上，中央首次公开提出正在考虑对施行多年的《行政监察法》进行修改，目的就是要实现对国家机关与公职人员的全面覆盖，构建全新的国家监察体系。[注]2016年10月召开的党的十八届六中全会通过了《中国共产党党内监督条例》，规定各级党委应当为人大、监察机关等部门对政府机关与公务员的监督工作提供支持与保证。11月，中共中央办公厅印发试点方案，部署在北京、浙江、山西三地开展国家监察体制改革试点。试点方案中明确试点省、市的人大负责本地监察委员会的设立，依法监督本地所有行使公权力的公职人员，试点地区围绕体制机制、制度建设进行试点工作，积极探索，以为后期在全国范围内的推广提供经验积累。12月，全国人大常委会审议通过了关于在三个试点地区进行国家监察体制改革试点的决定，明确试点地区所辖的县、市、市辖区设立监察委员会，其主要职能是负责地区监察，将分散于行政监察机关、检察机关等机构的预防职务犯罪、查办贪污受贿等职能经过整合后全部集中行使。北京等三省、市稳步推进改革试点工作，截至2017年第一季度末，山西省内市、县、区三级监察委员会全部设立。7月底前，另外两个试点省、市也完成了各级监察委员会的组建工作。而后，三省、市开始加强全面融合，在改革的整个过程中始终贯穿着建章立制的工作，首先针对十几项调查措施采取了先行先试、应试全试的方式，使国家监察与党内监督得以逐渐统一；反腐领导机制不断完善；人员之间的融合程度不断增强。同时，推动了工作流程的磨合，建立了规范内部运行和纪法衔接的制度体系，顺利完成试点任务。

面对国家监察体制改革这一重大决策，如何主动顺应全面从严治党的需要，加强党对反腐败的统一领导，形成制度化、法治化成果，引起了实务部门和理论界的高度重视。从先行试点的北京市、山西省、浙江省三地的情况来看，不仅省、市、县三级监察委已经闪亮登场，而且还积累了丰富的经验；坚持以“四个意识”为指导，领导小组的协调、指挥与服务功能得到充分发挥，各级党的纪委充分履行政治责任，抓好专责与主责；坚持思想政治工作先行；司法执法、监察、纪检等部门之间加强合作，实现统筹协调，确保了改革工作的顺利实现。

在全党、全国上下都认识到国家监察体制改革重要性与必要性的基础上，在党的十九大报告中，习近平总书记强调中央将坚定推进国家监察体制改革，在前期试点的基础上，总结经验、完善顶层设计后在全国范围施行，从中央到地方都应当建立各级监察委员会，联合党的纪律检查机关统筹协调，以确保所有行使公权力的公务人员都置于国家监察体系的监察范围中。[注]党的十九大闭幕后的第五天，党中央就批准了国家监察体制改革试点工作的总结报告，通过了全国范围改革方案，就全国开展国家监察体制改革做出部署。同

时，为了进一步落实党的十九大精神，2017年11 月，第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议对山西等三个试点地区的改革经验进行了总结分析，固化了如何设立监察委员会、监察对象、监察委员会的职权范围、相关法律适用调整等核心试点成果，通过了在全国范围内进行国家监察体制改革的决定。

2018年年初，党的十九届二中全会对《宪法》部分内容的修改建议进行了审议，在会议上还提出应当将监察委员会相关内容加入到宪法修正案中，专门列出一节就监察委员会的职能进行说明，以明确监察委员会在我国法律中的重要地位。同年3月，经充分讨论和酝酿，我国《宪法修正案》正式被通过，在本次修正案中明确规定，我国应当设立国家与地方各级监察委员会。3月13日国务院机构改革方案公布，存在二十余年的中华人民共和国监察部正式退出国务院序列，整体并入依据宪法而新组建的国家监察委员会，此前担任中央纪委副书记、监察部部长的杨晓渡，于3月18日当选为国家监察委员会第一任主任。3月20日，《中华人民共和国监察法》经第十三届全国人大第一次会议表决通过。3月23日国家监察委员会正式揭牌。

国家监察体制改革是以习近平同志为核心的党中央长期酝酿和反复斟酌后作出的重大决定，是适应党的纪律检查体制改革和深入开展反腐败斗争的需要。上述颁法、选举、宣誓、挂牌等重大举措的有序逐步完成，标志着国家监察体制改革试点工作圆满完成，取得重大阶段性成就，具有中国特色的国家监察体制已经形成，“堪称改革开放近四十年来政治体制改革和社会主义法治建设的标志性成果之一”。[注]面临如此重大的监察体制改革的有序推进实施，如何深刻理解中央这一重大决策的目的与本意呢？改革中将会牵涉多方主体，牵涉复杂的国家政治制度变迁和沿革，应当从两个维度来看待这个问题：第一个维度是历史的维度，从党史上去找寻源头，回溯党的领导和完善监察工作的时光片段，找寻监察委员会在过去的痕迹和身影；第二个维度是现实的维度，从监察工作发展的必然规律来看，厚积薄发、顺势而为的监察体制改革，自身又带有多少过往实践的元素和影响。

在人民监察事业发展的历史上，老一辈无产阶级革命家既是拓荒者，也是奠基者，更是领导者，在革命斗争和新中国建设征途中围绕着如何把监督落到实处、让人民真正当家作主提出了富有远见卓识的理论和观点，比如完善立法工作，确保实现有法可依，政府部门必须严格遵循法律要求处理相关事务，以确保有法可依得到贯彻落实。随着人民政权的建设完善，诸如此类的光辉思想和睿智观点不仅丰富了马克思主义的法学理论宝库，而且逐渐形成了一脉相传的人民监察思想，指导人民监察事业从无到有、从小到大，乃至发展升级为正在实施的国家监察体制改革。可谓时至今日依旧具有时代价值，散发着耀眼的光芒，在依法治国的实践中具有重要的指导意义，不仅在过去为法治社会的建设提供指导，而且必将推动实现全面建设社会主义现代化国家与全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的有机统一。

第一章

监察制度演进的历史溯源

几千年的人类文明，以无数黑色幽默式的王朝更迭、生灵涂炭反复证明，如果对权力不进行必要的监督，必将带来政治腐败、直至动摇政权基础、导致民众揭竿而起、推翻暴政。法国的思想家孟德斯鸠曾指出，“只要是手中有权力的人都很难避免出现滥用权力的现象，这条经验是自古就有的”。注自从权力出现之后，政治学家就围绕如何避免权力如同决堤的洪水一般不受羁绊被执权者滥用而进行了讨论，认为一旦权力不受约束将会导致权力滥用、政治专横腐败。故此，各国为了有效的监督、制约权力的运行而设置了监督机制，以确保权力能够运行在正常的轨道中。

第一节　启蒙样态：近代监察制度之源头

近代意义上的监察机构最早出现在斯堪的纳维亚地区，其以监察专员的模式自创立起近百年都仅在瑞典实行，直到1962年监察专员制度在新西兰设立，终于开启了监察专员模式走出斯堪的纳维亚半岛的大门。监察专员机构的发展大体可以分为两个阶段：第一个阶段是在第二次世界大战前的古典监察专员模式，仅限于斯堪的纳维亚国家——瑞典和芬兰；第二个阶段是始于20世纪50年代的现代监察专员模式，尤其是丹麦监察制度的确立，成为此后世界多数国家监察专员机构的蓝本和基础。许多国家在20世纪六七十年代纷纷建立起监察制度并且衍生出许多不同的类型，除了议会监察专员外，混合监察机构、人权监察机构、行政监察等新生势力也在蓬勃发展。

一、监察专员模式

1919年芬兰效仿建立的监察专员模式打破了长达百年监察专员仅在瑞典实行的樊篱，使其推广到斯堪的那维亚地区，而此时的监察模式也被称为古典监察专员模式，[注]监察制度最早是瑞典历史上的“大法官”制度，1709年，瑞典在与俄国的战争中战败，导致国内局势动荡不安，官员贪污腐化，1713年为了平息这种混乱的局面，设立了监督百官的“大法官”。后来瑞典议会为了扩大权力，同时限制王权，1766年任命了历史上第一位监察专员，自此以后，围绕着监察专员的任命权，议会和国王之间的斗争愈演愈烈。[注]

最早的监察范围不仅包括行政机关还涵盖了司法机关和军营等，甚至同时兼备了“起诉”个别法官的检察官角色。《议会监察专员指令法》明确规定监察专员对于那些有明显严重错误的、触犯刑法的公职人员有控诉权。[注]虽然丹麦的监察专员没有审查法官的权力，但是到了20世纪，监察专员实现了从议会控制、管理和监督行政权的“眼睛”到调查个人申诉为主要工作内容的转变。从监察范围的广泛程度我们可以看出，早期的监察机构作为一个独立的机构，其权力之大远远超过当今任何一个国家的监察部门，监察部门的职权范围和权力也呈现了一个逐步公众化、具体化、限制化的趋势。

监察专员模式在第二次世界大战后又有了新的发展。为了强化议会的权力地位和保障大多数人民群众的利益，1954年丹麦通过了有关行政监察专员的法案，1955年任命了第一位监察专员。明确监察专员只负责对行政官员的行为进行监察，有权接受、调查公民对有关中央政府的一切申诉，但没有设置权力监察司法机关，因而也被称为现代监察专员制度或议会行政监察专员。[注]以此为开端，大多数英语国家开始以“丹麦的监察专员制度”为借鉴，建立发展自己国家的监察制度，到20世纪80年代左右，监察制度已经在世界范围内广泛推广。1978年成立的国际监察专员协会，促进了监察制度的国际性交流与发展，并在20世纪80年代提出，监察专员是一个由宪法设定的监督行政的独立、无党派的官员，他专门针对不公正、不作为的行政行为和行政人员的违法行为的申诉进行调查处理，并因此享有调查、建议和报告权；虽然监察专员没有权力撤销相关的行政行为或者对行政机关及其工作人员直接作出命令，但是可以通过调查或者调解程序找到解决问题的办法。[注]以瑞典和芬兰等国家为典范，在三权分立的框架结构下隶属议会，日常控制和监督政府部门及其工作人员活动的议会监察专员制度，可以说是目前世界范围内的主流监察模式，仅采用这种模式的国家就占了2/3。

二、人权监察机构

自联合国创立伊始，为了“避免后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸，重申基本人权，人格尊严与价值，以及男女与大小各国平等权利之信念”，[注]保护和发展人权就成为国际上重要的风向标。1991年的《巴黎原则》更是为人权的促进和保护提供了一整套较为完整的建议和原则。以《巴黎原则》为基本工作准则，此后的20年里，各国纷纷建立起相应的人权保障机构，人权委员会就是在这样的时代背景下逐步发展壮大的。顺应时代潮流的需要，有的国家将监察制度也做了相应的调整，让监察机构既具备行政监督又有人权保障的功能，有的国家的监察机构还具有反腐败、环保等职责内容。

西班牙和葡萄牙则成为人权监察机构的发源地。在经历过第二次世界大战的洗礼和康乃馨革命，推翻了长达42年的独裁统治后，葡萄牙亟须建立新的政权，而监察制度则被认为是关键的要素。在革命结束的一年后，葡萄牙就成立了除了监督行政外，还肩负保护与推动人权和自由责任的正义保护官。西班牙的人民在佛朗哥时代饱受摧残，要求变革的声音此起彼伏，到后佛朗哥时代达到了高潮。1978年西班牙进行全民公投。同年，在制定的新宪法中就设立了负责监督新宪法、保障政府机构及其工作人员行政活动中所涉及的人权的“护民官”。中南美洲的绝大部分国家受到被殖民化的影响，也采用了人权监察制度。

监察制度在保护人权方面在法治社会中发挥着重要的作用。在保障、促进人权的实践中，监察专员通过阻止政府及其工作人员滥用权力、不作为而侵害人民基本权利的行为发生，达到践行国际人权法的目的。虽然监察机构是国内独立于司法性机构的职能部门，且在第二次世界大战之前多以监察行政行为为主，但是新兴的民主国家更加强调人权的重要性，监察专员也更多地倾向于为人民发声，其主要体现在：（1）接受、处理民众区别于其他救济途径的相关申诉，并对其进行调查，努力寻找解决问题的途径；（2）主动对政府的行政行为是否合法，是否存在侵犯人权的现象进行调查，并定期进行视察；（3）监督并实施国际人权公约的相关内容，从而促进国家人权状况的改善。[注]

各个国家的监察制度虽然多是源于瑞典的监察专员制度，仿效丹麦的模式，但因各个国家的历史背景、经济文化差异、政治体制的不同而在具体的制度内容和实施方式上呈现多样化的特点。尤其是其中的人权保障思想对于社会主义国家的监察制度乃至我国的人民监察制度都产生了潜移默化的影响。

第二节　变迁样式：我国监察制度之演进

一、古代监察制度的缘起

古代监察制度是伴随封建专制主义中央集权的产生、确定、发展而随之萌芽、发展、强化的。我国古代监察制度的主要内容包括两部分：御史系统与谏官系统。前者的主要职责是整肃纲纪、纠察官邪；后者的主要职责是“讽议左右，以匡人君”。两个系统互相配合、相辅相成，构成了我国古代完整的监察体系。注

其一，起源与形成。早在原始社会，舜时就出现了巡狩制，并且规定天子每隔五年就要去地方巡守一次。在春秋战国时期出现了监察制度，这个时期新兴地主阶级兴起，为了加强君主的统治，各国相继建立了中央集权的官僚体制，英明的君主认为，治理的是官吏而不是平民百姓，应该用明确的法律限制大臣们的权势，随之产生了监察御史。御史负责对大臣和地方官吏的行为举止进行监察。除此之外，其他的监察措施也开始出现，比如谏官、定期进行地方巡察、上级对下级的管理考核等。我们从中不难看出在自上而下的监察监督的同时，以谏官为代表的自下而上的监察监督也起着促进作用。不过在这个时候并没有设立专门的监察机构负责监察工作，御史专任监察体制也只是初步建立，监察法律也只有少数的条文予以模糊的规定。从这个角度来讲，还没有建立严格意义上的监察制度。进入秦汉时期，封建的大一统国家形成，高度集中的权力制度催生了专职监察机构——御史台和言谏官。秦朝的御史大夫为当时的中央监察机构，到东汉时期改立为御史台，古代监察制度正式形成。早在汉武帝时期，为了对各地方进行监察，把全国划分为13个监察区，每个监察区设立刺史一职，其主要职责是监察所在州部的郡国，但不负责地方的具体事务。同时制定了第一个专门性的地方监察法规《刺史六条》，初步形成了从中央到地方的封建监察制度格局。

其二，发展与成熟。回顾中国古代历史能够发现，三国两晋南北朝时期社会动荡，经历了大动乱、大分裂，监察制度并未因此被废弃，反而在这种混乱形势下得到了发展，最为明显的就是御史台不再受少府的辖制而直接向皇帝报告，即直接由皇帝领导，成为独立的监察机构，并且监察职权范围也不断扩大，打破了以往无法纠察三公的限制，御史台可对皇太子以下所有官员进行纠察。这一时期出现了专门的言谏机构——门下省、集书省，特别是曹魏设立的监察制度为隋唐监察制度的建立提供了重要基础。在两晋时期，基本建立了尚书、中书、门下三省制，三公九卿不再掌有实权，都成为了闲职。到了西晋惠帝时，“三公”经常被御史中丞弹劾，而且已“蔚然成风”，注御史的地位得到了进一步提高，为隋唐时期中书掌出令、门下掌封驳、尚书掌执行的三省分立体制奠定了基础。进入隋唐时期，封建社会发展进入鼎盛，各项监察制度日臻完备。隋朝除设御史台外，还增设司隶台和谒者台，与御史台并称三台，御史台的主要职责是对中央官吏进行监察，而另外的两

台则主要负责地方监察。唐朝废除了司隶台和谒者台，但是保留了御史台，下设台院、殿院、察院，规定了三院各自的职责，其中台院的主要职责为纠举百僚及入阁承诏，察院主要负责尚书省六部及地方官吏的监察；殿院则主掌殿廷供奉之仪式以及案件狱讼等。[注] 地方则分全国为十道，建立了覆盖范围较为全面、较为严密的监察体系，台谏并立的局面初步形成。而后在五代十国时期，后唐明确规定御史六察官监察六部。[注]总之，随着封建制度的不断成熟，监察制度也随之逐渐成熟。

其三，强化与完备。宋朝在隋唐监察制度的基础上建立监察制度，职权更趋强化，为明清时代的监察制度提供了基础。为了进一步巩固中央集权，在御史台下设立六察司，以类相分，负责对京城统治机构进行监督，制定御史六察法规，御史与谏官呈现出合一趋势。在地方上，采取的是州（府、军、监）、县两级制，州、府、军、监都由中央直接负责管理。而辽朝还设置了门下省，设侍中、常侍等官职。金朝则效仿中原王朝的做法，设立了包含御史、谏官、封驳三大系统的监察制度；对于地方监察，则设监司路使制、监州制，由皇帝直接任命管理监司安抚使、转运史等职位，这些官吏直接向皇帝负责。元朝民族矛盾和阶级矛盾异常尖锐，不再沿用三省制而改为了中书一省制，取消了门下省封驳之职，开始重御史而轻谏官，御史台地位提高，成为与中书、枢密院抗衡的机构，不再单设谏官改由御史兼任，使御史和谏官制度彻底合一。制定我国历史上第一部系统的监察台纲《宪台格例》，在地方上则建立了行御史台以及二十二道肃政廉访司，建立了庞大、严密的监管体系，监察百官的御史制度得到加强。明朝则取消了中书省以及垂相制，六部的独立性得到增强。此前长时间存续的御史台被废除，其职能并入新成立的都察院，谏院则彻底废除，不再设立，新成立了六科给事中这一伴随六部制固化而新设的监察机构，专司对六部的监督，形成了“科道并立”的新格局。在全国各省建立提刑按察使、巡按御史，此外还设立督抚，科道合一，在地方上建立了三重监察网络，目的是强化皇权对地方的控制。清朝建立之后，沿袭了明朝所采取的监察制度，即分别设置了御史以及言谏机构。一直到雍正上位，六科全部都被并入到都察院中，科道合一，台谏分离的局面彻底结束。在地方设置了该地的最高军政长官，即督抚，改变了明朝督抚临时差遣官的地位，在这些措施的推动下，封建君主专制达到了顶峰。

其四，新道路和新发展。清朝末年，闭关锁国的负面影响集中爆发，以慈禧太后为首的封建顽固统治阶级的统治地位，受到国外帝国主义的冲击和国内持续高潮的反压迫的农民运动的破坏。在这种内外交困的情况下，为了维护专制统治，只得违心地接过“新政”的旗帜，而改革监察制度就成为其中具有浓厚时代和民族特点的一项：调整、改革都察院，研究国外的监察制度，培养新式人才；地方设立“咨议局”参议地方政务，改按察使为“提法使”，设立新类型司法机关。虽然这些措施并没有多少实质性的效果，但是从客观来看，开启了学习西方监察制度的道路。第一次西方化改革的尝试发生在中华民国临时政府时期，首创了议会监察制度，这次尝试使我国的监察制度一定程度上脱离了愚昧、落后的封建专制思想的禁锢，开始向民主化、时代化方向发展。至南京国民政府时期，融合了欧美监察思想及监察组织形式的新的监察模式诞生，区别于中国古代的监察体制，监察的对象扩大到国家领导人，监察机构的权力不仅是提出建议，还可以对一些失职和违法的情形按照程序进行纠正和弹劾；建立监察委员行署，通过明确监察人员的免责条款、兼职限制和相关的回避规定确保监察的独立性、中立性和公正性。虽然在这一阶段中国时局动荡不安，但是监察制度吸收了新的血液，得到了全新的发展。

二、革命战争年代监察制度的初生

中国共产党在建党之初，并没有设立党的纪律检查机关，党内监督的职责由中央和各级党组织行使。但中国共产党从建立伊始向来重视党内监督，最初可以追溯到安源路矿工人运动和省港工人大罢工运动。党的第一个地方纪律检查机构于1926年在广东建立，并在全党范围内产生了巨大的影响。[注]随着党的纲领、政策渐趋成熟，为了适应建党以来党员数量成倍增长，党员质量难免出现泥沙俱下、良莠不齐的情况，结合党在领导革命斗争中的现实需要，党内纪律监察机构率先成立，目的就是克服创立初期自身的不成熟，加强党内监督和执行纪律，并在此后党的建设和革命斗争中发挥了重要作用。

（一）中共五大初创党内监察机构

1927年，中国共产党第五次全国代表大会将党的纯洁性建设的重要性提到一个空前的高度，鉴于党员人数从一大时的50多人发展到四大时的1000多人，再到五大时的57000多人，迅速壮大的队伍内部也隐藏着诸多隐患。正是出于“巩固党的一致及权威”的考虑，本次会议选举产生了中央监察委员会，这也是中共建立的第一个中央级专门负责监察工作的机构，包括委员以及候补委员，第一届监察委员会的主席为王荷波，委员包括张佐臣、许白昊等人。这个时期，由于蒋介石发动了“四一二”反革命政变，革命面临着巨大的危机，此时中央监察委员会的设立也是为了巩固党的统一、维护党的纪律，以实现对全党力量的有效凝聚，采取有效策略应对反动派的背叛和屠杀。同年6月召开的中央政治局会议对党章进行了修正，而这次对修正也是中共历史上唯一一次根据五大授权进行的修正，其他时候都是由党的代表大会负责修正党章。党章中专门就监察委员会进行了规定，包括该机构的设置、职能等内容，即全国代表会议选举产生中央监察委员会，省代表大会确定省监察委员会，党的委员会成员不得兼任监察委员会职务，以保证监察机构的独立性与公正性。中央及省监察委员，应当参加中央及省委的委员会会议，不过在会议上仅有发言权但是并无表决权。如果情况必要，党部的各种会议也需要监察委员参加。根据权力划分格局，中央及省监察委员会作出的决议相对独立，不受中央及省委员会的左右，但其生效却需经过中央及省委员会同意，这也是为了凸显党的集中统一领导。如果一旦双方在某些问题上无法达成一致，需要交由中央及省联席会议进行裁决，假如无法通过联席会议来解决，该问题将会继续移交到本级党的代表会议或者是更高一级监察委员会解决。[注]由此，纪检机构的地位以党的根本大法的形式进行了明确规定。

五大会议建立的党内监察制度借鉴了苏联监察制度。苏共“九大”上做出了建立中央监察委员会的决定，垂直领导地方各级监察机构，监察机构的主要职责是对各级党的领导机构、领导人员实施监督。我们对列宁的思想进行分析发现，他主张建立具有科学性、独立性的党内监察制度。然而，当时的中国共产党还处于幼年时期，自己有关党内监督的理论知识还不够，相关实践经验也较为缺乏，因此建立的监察机构基本上是照搬苏联的模式，而未结合中国当时的实际国情进行探索。故而实践中习惯于将由代表大会选举产生的监察委员会视为与中央委员会并行的机构，且对于同级党的委员会会议，中央及省监察委员会都可以参加会议，也可以在会议上发言。从一定程序上讲，这说明监察委员会可以对同级党委的决策进行监督，有助于平行监督制约功能的实现。然而，由于第一次国共合作的终结，革命形势迅速恶化，各省监察委员会还没来得及成立，中央监委主席王荷波等大部分成员就相继牺牲了，中央监察委员会遭受到严重破坏，因此也未能开展更多的实际工作。但是它的产生表明，党在现实斗争中已认识到党内专门监督机构的重要作用，并且在党内监督制度建设方面已经走出了非常重要的第一步。

（二）大革命失败后调整党内监察机构

“八七会议”上，中共中央对大革命失败的原因进行了深入思考，面对白色恐怖下党内不坚定分子经不起考验的严峻形势，本次会议针对党的组织问题通过议决案，规定为了清除党内不可靠分子，各级党的组织都应当设立组织审查委员会，负责对党员进行审查。本次审查并不是清党，只是为了剔除那些不可靠与可疑的分子。[注]在这种重要的历史转折关头，鉴于此前仿照苏联模式建立的监察委员会已经无法正常运转，党从新的革命斗争的实际情况出发，开始重新部署调整党内监督工作，包括监督机构的设置、职权、功能等都有所变化，其任务主要是维护党的政治纪律。1927年12月31日《中共中央通告第二十六号》指出，整个党都转入地下秘密工作，在这种形势下，受制于选出的中央监察委员会人员散布于各地，有的已经牺牲去世，加之党内各级党委真正设立监察委员会的很少，而导致中央监察委员会及整个监察工作体系的职权并未真正得到行使。故此，基于这一现状分析，中央监察委员会似乎可以放弃，无须存在。[注]

（三）党的六大取消监察委员会、改设审查委员会

1928年6月18日至7月11日在莫斯科召开的党的六大，对党章进行了重大修改，即将党的五大党章中的监察委员会一章删除，加入了审查委员会，仅在第43条对审查委员会的职能、产生等进行了规定。审查委员会由各级代表会议选举产生，其职能是对各级党部进行监督，监督的范围包括财政、机关工作、会计等。[注]选举产生了中央审查委员会，包括刘少奇、阮啸仙等在内的3名委员，以及2名候补委员，刘少奇被任命为书记。1928年12月1日，中共中央审查委员会正式成立。由此，审查委员会正式取代了监察委员会，其职责权限与工作重点也有所改变。这一机构与俄共六大设立的中央检查委员会十分类似。对比党的五大设置的监察委员会，党的六大产生的审查委员会对应的职权范围相对较小，只履行原来的部分职责，从其工作内容来看，与“八七会议”成立的审查委员会也有所不同，它更强调对党内财务和机关工作的监督，主要是经济监督，并没有全面履行纪律检查的职能。由于该机构的职能范围太小，故在党内政治生活中发挥的作用也受到了很大限制。对于党员违反党纪等行为，首先需要经过党员大会以及各级党部的审定，而后由同级党部负责批准才能生效。对于开除党籍的处分，通常需要由该党员所在支部大会通过该决议，然后由上级党委会对此进行审核批准。此外，各级党的委员会可以直接做出开除党籍的处分。显而易见，维护党的纪律与统一，是战争时期党内监督的重点。

（四）中央苏区首创党内监察与政府监察并行

土地革命战争时期，中国共产党依靠武装斗争反抗国民党镇压，历经浴血奋战创建了中央苏区，在全国政权掌握在国民党手中的情况下，在局部地区建立人民政权。然而，当共产党成为执政党之后，苏区党委与政府内都产生了官僚主义、贪污腐败等问题，严重地损害了革命利益。因此，建立健全党内监察机构，与政府监察机构协作反对官僚腐化现象，成为党的建设的重要任务。

早在1931年11月中华苏维埃共和国临时中央政府在瑞金宣告成立，政府内设立了中央工农检察人民委员部（1933年年底改称为中央工农检查委员会）。根据苏维埃临时中央政府1932年制定的《工农检查部的组织条例》的规定，省、县、区三级苏维埃政府相继设置了工农检查部作为行政监督机关，对在各级政权中工作的干部实行监督。

鉴于党内设立的审查委员会主要承担经济监督，而不负责纪律检查，职能过于狭窄且在党内反腐败工作中发挥的作用相当有限，为了适应中央苏区肃贪反腐的工作需要，进一

步巩固新生的苏维埃政权，党中央决定建立专门的党内监督机构。1933年，为了避免贪污腐败、违反党章、不遵守党纪等现象的发生，防止因机构设立滞后带来的工作脱节，在召开全国代表大会的条件还不具备，无法通过正常选举产生中央监察委员会之前，党中央先设立中央党务委员会，负责中央层面反腐工作的领导；在地方层面，则由根据地发展壮大为地域性人民政权，在具备了召开地方各级党的代表大会的条件后，可以选举产生同级监察委员会，负责具体工作。[注]同年《关于惩治贪污浪费行为》的发布为惩腐肃贪提供了规范性武器，虽然名称没有统一，但党对监察机构的期盼是一致的，中央和地方监察机构的主要责任为：维护无产阶级的纪律，确保党内思想与行为是高度一致的；对党的决议的执行情况进行监督；监察是否出现了官僚腐败现象以及偏离党的路线的情况等，并与这些现象坚决斗争到底。中央党务委员会和各省县监察委员会对于下级党组织及党员违反党章、决议及破坏党纪的行为，可以根据党章的有关规定进行处分。但无论是中央还是地方监察机构做出的处分决议，均不是当然地执行，而是需要得到同级党的委员会的批准。如果党员对省县监察委员会做出的处分并不认可，可向中央党务委员会提出申诉。与此同时，以陈云为书记的首届中央党务委员会宣告成立。党的六届五中全会对中央党务委员会进行了改选，李维汉被选举为书记；对中央审查委员会进行了改选，董必武被选举为书记。由此，中共中央党内监察机制正式建立，形成了以中央党务委员会为主、党务委员会与审查委员会分头负责的工作机制。

根据中央决议的指示精神，从1933年冬季时起，中央苏区各省、县委纷纷成立了党的监察委员会，并在实际工作中与同级苏维埃政府监察机构共同行使职权。党内监察机构与政府监察机构虽然分开设立，但党内监察的对象包括了政府机关工作的党员干部，在工作内容上两者又有相当的重合性。因此，适应局部执政的新情况，促进党内监察与政府监察的融合，是摆在党面前的一个新课题。时任临时中央政治局成员、常委的张闻天同志就曾撰文论述苏维埃工作与工农检查委员会，提出我党的部分监察委员应当进入到工农检查委员会中，两个机构的工作应当在很多地方能够打成一片。同级工农检查委员会的名单应当由监察委员会提出到苏维埃大会上通过，同时工农检查委员会的主席也应为监察委员会之当然委员，且两个机构的办事处也应该是完全在一起的。这些规定既明确了党对政府监察工作的领导关系，又确立了党政监察部门之间的密切关系，它们并设并行，重要领导人互相兼任，很多情况下，联合签署文件，为查处各类违纪腐败案件并肩战斗，的确解决了机构臃肿、政出多门、效率低下的弊端，但这一领域党政不分、权限不清的问题也由此产生。

（五）党的七大前后逐步恢复党内监察委员会

第五次反“围剿”失败后，革命根据地遭到重创，党中央及红军不得不开始长征。当时，中共中央处于十分恶劣的环境中，很多党内部门已经难以维持正常的运转，党内监督系统亦是如此。一直到全国性的抗日战争爆发，国共开启第二次合作，中国共产党及其领导的根据地才获得相对稳定的外部环境，恢复党内监督机制，肃清张国焘分裂主义、王明违反党纪等事件带来的恶劣影响摆上了议事日程。1938年通过了《中共扩大的六中全会关于各级党委暂行组织机构的决定》，规定各中央局决定于区党委下设置监察委员会，[注]规定了机构产生以及职权范围。主要职权包括：（1）对党的机关、干部、工作等是否正确执行了党的章程决议进行监督。（2）对党内机关的账目进行审查。（3）对违反党章党纪的党员的处分进行审查管理。（4）对提出恢复党籍、重新入党者的党籍进行审查、决定。（5）对党员是否有破坏革命道德的行为进行监察。[注]该决定中还明确规定了监察委员应当具备的任职条件：区党委以下的监察委员会委员，党龄应当在3年以上，“但得兼职”，打破了党的五大设立监察委员会时不得兼任的规定。通常来讲，监察委员会是在同