



# 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

朱福惠

**摘要:** 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》(下文简称试点决定)颁布实施以来,学术界和实务界围绕国家监察委员会的性质、地位、组织、职权和体制等问题展开了学术讨论和争鸣。由于监察体制是监察制度的核心,不同的监察体制形成不同的监察制度,因此,为了深入理解国家监察委员会的职能和特征,有必要讨论监察委员会体制在我国监察史上的地位及其对当下中国宪制的影响。本文从宪法史的角度观察我国近代以来特别是建国以来监察体制的变化和发展,认为我国的监察体制经历了从古代的监察御史体制到近代监察院体制再到建国以来的行政监察体制的演变,其主要特点是设置专门的监察机构纠举官员的违法失职和贪腐行为,形成世界法制史上独一无二的独立监察体制和监察文化。在此基础上,通过比较国家监察委员会与以往监察机构的异同,认为国家监察委员会是一种新型的独立监察体制,其宪法地位、组织架构和权力行使方式具有鲜明的时代特征。

**关键词:** 监察权;行政监察体制;监察委员会;反腐败职能;宪法史

**中图分类号:** D911;D912.1;D929 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-7320(2017)03-0025-11

监察一词为中国政制之专门概念,在不同的监察体制下,由于监察权的范围不同,监察机构的地位不同,因此,监察权的意涵也存在区别。近代宪法意义上的监察权,本质上是宪法监督权的一部分,特指通过监察机构调查、纠举、弹劾和建议处分公职人员的权力。所谓宪法监督权是指根据宪法和法律规定的程序和权限监督国家机关及其公职人员的权力,所以,监督权的范围极为广泛,凡国家机关根据宪法和法律的规定行使对国家机关及其公职人员的监督和制约权均属于宪法上监督权的范畴。而监察权之范围通常包括公职人员的失职和违法行为、贪污和腐败行为、不良行政行为的调查与处置,其职权主要包括对监察对象的调查、弹劾、审计、建议处分或者发动刑事追诉等。所以,监察权是具体意义上的宪法监督权。我国国家监察委员会的监察权主要包括反腐败和监督执法权两种,属于独立意义上的监察权。此种监察体制是在吸收了我国传统监察文化的有益经验并借鉴域外监察制度的某些做法的基础上,通过改革现行政治监察体制发展而来。

### 一、中国近代独立监察体制的形成及其法文化传统

#### (一) 古代中国的监察御史体制

中国近代监察制度继承了中国古代监察文化传统。中国封建社会建立了以皇权为核心的政治制度,维护皇权、确立皇帝对国家的有效统治是封建政治之根基。为了实现对社会的管控,历朝统治者均特别重视各级各类官员之选择,同时也建立了极为严格的监察制度。由于中国封建社会历史悠久,专制权力的扩张导致官吏腐败现象极为普遍,严重时甚

至裹胁皇室成员共同腐败。为维护大一统政权的长治久安,中国历朝统治者非常注重惩治官吏之违法和贪腐行为,建立独立的监察机构严格监督官吏。所以,中国古代的监察权具有独立地位,监察机构具有较高的权威,并且在长期的政治实践中形成具有中国法特征的传统监察文化。

中国古代监察制度萌芽于先秦,形成于秦汉,至隋唐而稳固,宋元明清日臻完备。秦朝即设立听命于皇帝的御史大夫作为纠察百官之最高监察官员。汉承秦制,在中央机构中设置御史台作为监察百官之机构,明朝以前,中国历朝均设立御史台作为监察机构,以御史大夫为最高监察官员。唐代监察制度极为完备,中央监察机构分为两部分,一部分是御史台系统,负责监察百官之违法与失职行为;另一部分是言谏系统,负责直接告发官员的违法失职或者腐败行为。宋代将此两套系统整合,实行台谏合一。明清两朝均设置都察院为最高监察机构,并且最终实现中央监察机构与地方监察机构的统一(金太军,2005:11)。在中国古代封建君主专制统治时期,由于国家幅员辽阔,在专制权力下,各级官吏滥用权力、鱼肉百姓、贪污腐化的空间较大。为了维护皇权,历朝君主都非常重视专门监察机构的设置和运作,试图通过监察官员的纠察和弹劾,防止并打击官吏的贪腐和不法行为。

经过长期的嬗变,中国古代监察制度形成了监察机构独立化、监察官员选拔制度化、监察方式多样化、监察制度法律化等特点(张国安,2009:2)。具体来说,中国古代监察体制有下列特质:第一,监察机构独立并专门化。监察机构不属于六部之列,直接由皇帝任命,向皇帝负责。监察机构独立行使监察权,不受其他机构的干涉。第二,监察对象广泛。中央政府和地方政府之各级官员均属于御史监察之对象,御史有时也对皇帝之行为和决策提出批评和建议。第三,监察范围包括官员之违法失职、犯罪、贪污受贿、欺压人民等行为,凡官员之违法与不良行为,均属于监察之范围。第四,监察机构实行垂直领导,监察官员权力较大。所以,古代的监察御史制度虽然存在诸多弊端,但在封建专制制度下,仍然具有一定的监督效果,“使官吏的腐败速度与皇权的滥用受到一定控制。延续二千多年的御史谏官监察系统,是中国古代王朝官吏制度的重大创造与重要历史经验”(谢元鲁,2004:3)。

古代监察体制在某种程度上适应当时中国社会的政治和文化传统,在缺乏民主机制的古代社会,官员的权力不受人民的约束,如果没有监察机构的严格监督,官员之腐化将会快速蔓延,严重威胁皇权统治。因此,皇帝赋予监察御史以较大之监督权,在一定程度上抑制了官员的违法和贪腐行为。但是,古代监察机构的监督权必须借助皇帝之威权,其独立性依赖于皇帝对御史的重视和信任,在皇帝亲民和勤政之时,御史就能够发挥监察作用;当皇帝腐败无能时,御史不仅得不到皇帝的支持,而且还会受到冷遇甚至排挤打击,无法发挥纠察与弹劾之职能。所以,古代监察御史虽然位高权重,但不能从根本上阻止官员的违法乱纪和贪污腐败行为,最终不能挽救专制王朝的灭亡。

## (二) 南京国民政府监察院体制对传统监察文化的继受

近代宪法制度确立后,西方国家根据分权与制衡的原则,建立了议会监督其他国家机关及其公职人员的体制。在代议制民主下,议会是民选机构,代表民意,议会监督行政和司法机关具有权威性,且为立法制约行政和司法所必需。议会不仅是立法机关,而且也是行使国家监察权的机关,议会通过任免权、弹劾权等追究违法和失职官员的法律责任。瑞典是议会监察体制的典型国家,为了有效行使监察权,在十九世纪初即设置议会监察专员制度,议会监察专员是议会行使监察权的专门机构,监察专员监督的对象是中央和地方政府的行政官员、法官、检察官和下级军官,但不能监督各级议会议员以及议会工作人员,根据法律,议会监察专员拥有调查、视察、建议和起诉权。由于行政权具有主动性和侵略性的特点,而且行政机关行使权力的范围极为广泛,公职人员数量庞大,而且行政官员贪污腐败现象严重,不良和违法行政行为引起社会公众的不满。因此,有些国家借鉴瑞典议会监察体制的优点,在议会设置专门针对行政机关及其官员的行政监察专员制度,形成议会行政监察专员体制。丹麦1953年宪法设立议会行政监察专员,英国于1967年设立议会行政监察专员,法国于1973年设立行政调解专员制度。

民国初期,受民主、法治和分权思想的影响,《临时约法》和《中华民国国会组织法》试图设置议会监察制度,将监督政府官员的权力主要赋予议会,但议会监察的对象主要是政府高级官员与法官,本质上

体现为一种监督权。在议会监察权的基础上，设置专门的行政监察机构，将监察权限缩为行政监察权，属于行政权的一部分。民初的议会监察体制因政治混乱，政权更迭频繁而没有发挥实际作用。

南京国民政府时期最终确立了具有中国监察文化传统的监察体制，宪法将国家权力分为立法、行政、司法、考试和监察五权，监察权为独立的权力并且由专门监察机关——监察院执掌。此种监察权和监察机构设置的理论基础，来自孙中山先生的五权宪法和权能分立理论，孙中山先生认为，中国的民主共和政体首先应当吸收西方三权分立与制衡的做法，立法、行政和司法三权独立，同时，根据中国的文化传统以及政制经验，将考试权和监察权作为独立的权力由考试院和监察院分别行使。“考选制和纠察制本是我中国固有的两大优良制度，但考选制度被恶劣政府所滥用，纠察制度又被长期埋没而不为所用，这是及可痛惜的。我期望在我们共和政治中复活这些优良制度，分立五权，创立各国至今所未有的政治学说，创建破天荒的政体，以使各机关能充分发挥他们的效能（孙中山，1985：320）。孙中山先生认为，西方国家的监察权由议会行使，在实践中“议会行使监察权议会身兼立法、监察两大权力，但侧重于立法，实际上并不能很好地履行行政监察职能，尤其不能监控广大的中下层官员，再者，议会往往会擅用监察权来干扰行政。可见，在对中国古代和西方监察制度进行批判的基础上，孙中山特别强调设置独立监察院的必要性。同时，在国家的权力构成上，立法、行政和司法三机关主要用于“治事”，而考试、监察两机关主要用于“治人”，两者分开，才能真正实现相互监督。1925年，广州国民政府颁布《国民政府监察院组织法》，首次规定监察院为国民政府的最高监察机构。1928年，南京国民政府根据《训政纲领》和《中华民国国民政府组织法》正式将监察权作为五权之一，并且规定监察院行使监察权。监察院主要负责对国家机关官员的违法和失职行为的监督。其职权主要有：审计权，在监察院下设审计部，监督行政部门的收支合法性；调查权，监察院行使弹劾、纠举、纠正、同意和审计等权力时，对官员的违法和失职行为可以进行调查；弹劾权，是监察院对一切公务人员，包括中央及地方公务人员、司法院与考试院人员、总统与副总统、公务员因违法或失职而提出控诉的权力；纠举权，监察院对违法或失职行为的公务员，提请其主管或其上级长官进行撤职或者行政处分；同意权，司法院院长、副院长、大法官，以及考试院院长、副院长和考试委员的任命，须经监察院同意后方能任命（姚秀兰，2012：2）。南京国民政府监察权之设置及其运行仅仅发挥了有限的监督作用，由于长期处于战乱状态，加上特殊的政治体制，使得监察院不能充分有效地行使监察权。

南京国民政府时期的监察院体制在中国监察文化传统中具有重要地位：第一，监察院体制体现分权与权力制约原理，将监察权置于国家权力分立的基础之上，具有近代宪制的一般法律特征；同时继承并发展了中国古代监察文化传统，监察机构处于与立法、行政、司法同等的宪法地位。第二，监察权独立，与立法、行政、司法、考试权平行，使监察权与一般意义上的监督权分开，成为宪法上的独立权力；行使监察权的机构为五院之一，构成宪法上的独立机构。这在中外宪法史上是独一无二的制度。第三，监察机构之监察对象与范围极为广泛，监察院对包括总统在内的一切国家机关及其公职人员均有监察权；监察院对公务员的违法失职行为有权进行调查并采取相应的措施，但监察院机构主要通过弹劾和行政处分建议权来处置违法失职之官员，如果发现官员犯罪，应当由司法机关追究刑事责任。第四，审计权。近代西方国家的审计权由议会行使，现代审计机构的独立性增强，但是仍然由议会控制。南京国民政府时期的监察机构行使审计权，将审计权作为监察权的一部分。

近代中国政治制度之设计并没有照搬西方国家的议会监察体制，除民国初期短暂建立议会监察体制外，民国时期主要还是实行独立监察体制。该体制继承古代监察机构独立的传统，同时也借鉴了外国的权力制约机制。其根本点在于，近代中国有非常发达的官僚制度，官员权力极大，贪腐空间较大，朝代之更迭无不起因于官场腐败与黑暗。因此，中国自古以来就重视吏治，建立独立监察机构并且赋予其整肃贪官之权，成为符合中国政治实践的法文化传统。然而，民国时期的独立监察体制受到当时专制政治的影响，监察机构无力处置高级官员的贪污贿赂行为，虽然监察院之法律地位崇高，仍难以发挥作用。

## 二、建国初期我国行政监察体制的确立

在革命根据地时期,中国共产党及其领导下的政府即极为重视监察工作。不仅党内设立监察机构,政府也同时设立专门监察机构。1941年《陕甘宁边区施政纲领》第八条规定,边区政府应当“厉行廉洁政治,严惩公务人员之贪污行为,禁止任何公务人员假公济私之行为”。《陕甘宁边区政纪总则草案》规定,监督及弹劾边区各级政府、司法机关之公务人员。1948年,华北人民政府设立了专门的人民监察院,对政府机关及其工作人员进行监督(郑传坤,1992:1)。1949年新中国的建立至1959年,是我国行政监察体制的形成阶段,监察部作为专门行政监察机构行使监察权。

### (一) 设立监察部作为行政监察机构

1949年中华人民共和国成立至1954年宪法颁布实施期间,中央人民政府设立人民监察机关专门行使行政监察权。县级以上各级人民政府均设置专门监察机关,形成行政监察体系。1949年9月《中国人民政治协商会议共同纲领》(下文简称《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,以监督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。人民和人民团体有权向人民监察机关或人民司法机关控告任何国家机关和任何公务人员的违法失职行为。1949年9月《中央人民政府组织法》第十八条规定,政务院设立人民监察委员会,负责监察政府机关和公务人员是否履行职责。1950年10月批准试行《中央人民政府人民监察委员会组织条例》,1951年政务院公布了《大行政区人民政府(军政委员会)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》,分别规定了地方各级人民监察委员会的职权、机构及其上下级关系(卢建平,1992:3)。人民监察委员会成立后,依法行使监察职权,对于违法失职之机关和人员予以纠举,产生了积极的监督作用。

1954年宪法基本上沿用《共同纲领》的制度安排,1954年国务院组织法设立监察部作为专门行政监察机构。监察部在组织架构、职权范围和监察程序上与人民监察委员会相比有较大的区别,主要是监察对象和范围扩展至国家行政机关及其国营和合作企业。1955年11月2日国务院常务会议批准发布《监察部组织简则》,该《简则》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。其主要职能是检查国务院各部门、地方各级人民政府及其工作人员是否正确执行法律、法规和政策;受理公民对违反纪律的国家行政机关、国营企业及其工作人员的控告和国家行政机关工作人员不服纪律处分的申诉,并审议国务院任命人员的纪律处分事项。为了履行上述职权,有权调阅必要的决议,命令、案卷和索取有关资料;有权对监督对象进行检查;有权对国家资财的使用、支付可以实行事先审查,通知被审查单位停止使用和支付;有权向被检查部门提出改进工作的建议。监察部对国家行政机关工作人员违反纪律的,建议其主管部门纪律处分;对于损害国家财产的,督促其主管部门依法令其赔偿;对于有犯罪事实的,应将案件移送人民检察院处理。除此之外,国务院和监察部还发布了诸多法规和规章,对监察部的工作程序作出明确规定,然而,由于受极左思潮影响,宪法和法律的实施受阻,社会主义民主和法制建设受到严重破坏。1959年4月,第二届全国人大第一次会议通过了撤销监察部的决议,我国行政监察机构的组织和活动被迫终止。

### (二) 人民检察院实际上行使部分监察权

根据监察权的一般理论,凡对国家机关及其公职人员的违法失职行为进行调查和处置的权力均属于监察权的范围。在我国的行政监察体制中,宪法和法律明确监察部为行使监察权的机构。但从1954年人民检察院组织法的规定来看,我国检察院对国家公职人员的执法监督具有监察权的性质,因此,应当属于广义监察权的范围。

1949年9月《中央人民政府组织法》和1951年《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》均规定,最高人民检察署是国家的检察机关;最高人民检察署对政府机关、公务人员和全国国民之严格遵守法律,负最高之检察责任。除此之外,检察机关监督全国监所及劳动改造机构之合法性。1954年9月

颁布的《中华人民共和国人民检察院组织法》规定，对于公安机关的侦查活动是否合法，实行监督，对于刑事案件判决的执行和劳动改造机关的活动是否合法，实行监督。

### （三）行政监察体制产生的原因及其制度特征

我国的行政监察体制既不同于西方国家的议会监察体制，也不同于社会主义国家检察监督体制，而是在吸收中国传统监察文化有益经验的基础上，确立了独立的行政监察体制。我国建国后采取行政监察体制的原因有：第一，我国的政治制度和社会制度决定实行行政监察体制比较适当。我国国家权力机关是各级人民代表大会，县级以上人民代表大会有权行使人事任免权、财政监督权、重大事项决定权和质询权，这些监督权的对象是行政机关、检察机关、审判机关及其组成人员，因此，对检察机关和审判机关的监督权已经由人大来行使，没有必要在人大之下设立独立监察机关。第二，我国实行生产资料社会主义公有制，国营、集体企业的工作人员均由行政机关任命产生，因此，行政机关不仅权力较大，而且主要由行政机关及其任命的公职人员管理经济和社会事务，必须设立专门的行政监察机构，以防止其滥用权力。第三，我国是具有行政优越传统的国家，在建国初期特定历史条件下，行政机关及其公职人员拥有较大的权力，行政机关的实际地位高于两院，因此，监督行政权的行使不仅是行政体制的内生性要求，也是党纪政纪监督的重点。

#### 1. 监察权隶属于行政权

在行政监察体制下，监察权的独立性和行政权属性是其基本特征。新中国建立后，实行人民代表大会制度，1954年宪法确认人民代表大会制度是我国的民主政治制度，因此，人民代表大会行使对行政机关和司法机关的人事任免权、质询权、重大问题决定权等，这些职权是代表机关的一般法律监督权。西方国家的议会行政监察专员通过调查、审计和受理控告发现线索，依托议会的任命权、弹劾权和特别调查权监督政府官员。因此，西方国家议会监察权的实质是对其他国家机关的监督权，议会监察专员是将议会监督权的一部分作为监察权由隶属于议会的专门机关来行使。我国的行政监察体制是社会主义宪制的重要组成部分，监察权不属于人民代表大会的职权，监察机构从属于人民政府，是行政机关自我约束和监督机制的组成部分。

#### 2. 行政监察机构是独立行使监察权的机构

我国的行政监察机构虽然隶属于本级人民政府，是本级人民政府的职能部门，但该机构独立于其他行政职能部门，而且监察机构行使调查和处置权，不受其他职能部门的干涉，属于具有独立执法地位的行政机关。根据法律的规定，行政监察机关行使审计权，检查国务院各部门、地方各级国家行政机关、国营企业执行国民经济计划和国家预算中存在的重大问题，并对机关、企业的国家资财的收支、使用、保管、核算情况进行监督。审计监察是监察权的重要组成部分，审计不仅可以规范财政收支行为，还可以通过财政支出之监督，发现贪污、受贿等严重犯罪行为，因此，审计权作为监察权的一部分，表明监察机关具有较高的独立地位和较大的监督权。

#### 3. 人民检察院的监督是行政监察体制的补充

人民检察院对国家机关及其公职人员的守法和执法活动进行合法性监督。1954年人民检察院组织法规定，人民检察院对国家机关及其公职人员是否遵守法律、法令和政策进行监督，此种守法监督是一般法律监督权的体现，不属于广义的监察。但人民检察院对侦查机关和劳动改造机关的合法性监督则属于国家监察职能，人民检察院行使的权力具有行政权的性质，主要是行政权的运用。同时，人民检察院的监督对象主要是行政执法机关及其工作人员，因此，人民检察院的监督是行政监察体制的补充。

#### 4. 党的纪律检查机关与行政监察机关共同行使监察权

中国共产党作为执政党，对国家事务实行政治、组织领导，同时制定政策方针，领导国家机关的工作，国家机关的主要领导人及公职人员多数为中国共产党党员，由于党对国家机关的领导地位，因此对党员和党员领导干部的监督权应由党的机关来行使，这样才能具有权威性和实效性，这是中国政治体制决定的。在历史上，党的监察机构是纪律检查机关的前身，党的监察委员会和纪律检查委员会在名称上

交替使用。1927年,中共五大建立中央监察委员会作为纪律检查机构,1945年,党的七大设立中央和地方监察委员会。1949年11月,中共中央通过成立中央及各级党的纪律检查委员会决定。1955年3月,中国共产党全国代表会议决定恢复成立党的中央和地方监察委员会,代替各级党的纪律检查委员会。1962年9月,中共八届十中全会通过决定加强党的监察机关,扩大了中共中央监察委员会的名额。1969年4月,中国共产党第九次全国代表大会撤销了中央监察委员会。党的监察委员会体制促使党的中央委员会和监察委员会分别设立,党的监察委员会主要根据党章和党规对党员和领导干部是否遵守党的纪律和政治纪律进行监督,本质上是行政监察体制的一部分。

### 三、改革开放以来我国行政监察体制的深化与改革

1979年至今,我国仍然沿用行政监察体制,是行政监察体制的深化与改革阶段,其表现形式是行政监察机构与党的纪检机构合署办公并共同行使监察权。

#### (一) 行政监察机构的独立性加强

1982年宪法恢复了行政监察机关的设置。1986年,全国人大常委会作出了《关于设立中华人民共和国监察部的决定》,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》。对行政监察机关的领导体制、监察对象和职权等作出了明确规定。1990年国务院颁布了《中华人民共和国行政监察条例》,1997年全国人大常委会通过了《中华人民共和国监察法》(2010年修改),该法规定,行政监察机关独立行使监察权,为保障行政监察机关的独立性,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;行政监察的范围不断扩大,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;行政监察措施多样化、程序化和法治化,包括调查和查阅相关材料,责令被监察机关及其人员停止违法、违纪行为,责令违法违纪人员在指定的时间和地点作出解释和说明,建议停止违法违纪人员的职务;有权提请人民法院作出保全措施或者冻结存款;有权依法作出对被监察对象的停职、辞职等处分的监察建议。

#### (二) 审计机关与监察机关分离

审计权被视为严格意义上的监察权,在议会监察体制的国家,审计权作为监察权由议会行使。我国建国初期的行政监察体制,审计权由监察部行使,实行审计与监察合一。1982年宪法规定国务院设立审计机构,1983年正式成立了由国务院总理直接领导的审计署,同时在县级以上(包括县级)的各级人民政府企事业单位设立了审计机关,从而实现审计与监察分离。审计机关隶属于国务院,是依法独立行使审计监督的机关,与监察部的法律地位平等,国务院审计署在国务院总理领导下,依照法律规定独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。1988年国务院颁布《中华人民共和国审计条例》,对审计机关的职责、任务、权限和进行审计的活动程序范围等都作出了明确的规定。1994年全国人大常委会通过《中华人民共和国审计法》(2006年修改),审计法的颁布实施,推动了审计监督的发展。审计法规定,国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支,国有金融机构和企业事业组织的财务收支,以及其他应当接受审计的财政收支、财务收支,应当接受审计监督。审计机关对财政收支或者财务收支的真实、合法和效益,依法进行审计监督。审计机关有权检查、查询和调查;有权提请法院冻结存款;有权制止违法的收支行为;有权对违法违纪的直接责任人员作出处分建议,对构成犯罪的移送司法机关处理。审计独立,事实上扩大了行政监察机关的权力。

#### (三) 将贪污贿赂和渎职纳入监察的范围

如上文所述,人民检察院虽然不是行政机关,但其职权具有监督国家机关和公职人员的性质,在实际履行监察的功能,从性质上来讲属于具有司法性的行政监察权。

1978年宪法恢复设置人民检察院。1979年人民检察院组织法规定人民检察院是国家的法律监督机关,该法规定人民检察院对公安机关侦查的合法性、人民法院审判的合法性以及刑事案件判决、裁定的执行和监狱、看守所、劳动改造机关的活动的合法性进行监督。规定人民检察院依法保障公民对于违

法的国家工作人员提出控告的权力。人民检察院除进行合法性监督外,还根据我国改革开放后贪污贿赂现象日趋严重的局面,在人民检察院设立专门的反贪污贿赂机构,加强了对所有国家机关及其公职人员贪污贿赂、渎职犯罪的侦查并发起刑事诉讼。1988年,全国人大常委会通过了《关于惩治贪污罪贿赂罪的补充规定》,首次在单行刑法中将贪污贿赂犯罪规定为一类犯罪。最高人民检察院把打击贪污贿赂犯罪列为工作重点,1995年11月最高人民检察院设立反贪污贿赂总局(陈磊,2015:5)。1979年刑事诉讼法扩大人民检察院的监督范围,人民检察院对贪污罪、侵犯公民民主权利罪、渎职罪立案侦查和提起公诉<sup>①</sup>。1996年刑事诉讼法规定贪污贿赂罪,渎职罪由人民检察院立案侦查。不过,国家机关工作人员的贪污贿赂行为,在处置上可以分为调查和提起公诉两部分,前者属于监察权的范畴,后者则属于司法权的范畴。为了维护经济秩序,严厉惩治贪污腐败,法律赋予人民检察院通过侦查、起诉打击贪污腐败等职务犯罪行为,这与人民检察院的地位相符合。

#### (四) 行政监察体制改革的特点

##### 1. 行政监察权分散配置

在改革过程中形成以监察机关为主体、审计和检察机关行使部分监察权的体制。随着国家权力在推进改革过程中的作用突显,国家机关工作人员,尤其是党政领导干部的违法失职、贪污贿赂等行为更加严重,在缺乏民主监督的前提下,监察机关的监督极为重要。由于监察部的监督权只能在行政机关内部行使,因此其他国家机关工作人员只能由纪检和检察机关监督。1988年全国人大决定由人民检察院对贪污贿赂、渎职犯罪行使侦查与起诉权,人民检察院的此种权力可以覆盖所有国家机关工作人员。监察部在调查处置行政违法失职方面的工作非常繁重,而审计不仅工作面广、任务重,而且承载各级各类机关、组织和国有企业的财政收支监督,对于违反财经纪律和收支管理规定的违法犯罪行为进行调查与处置。因此,审计机构独立设置,并且依法独立行使审计职能。可见,在国家机关层面,虽然行政监察体制没有发生改变,但通过国家机关的改革,不断扩大监察范围和监察对象,审计独立和人民检察院行使部分监察权是这一时期的显著特征。

##### 2. 党的纪律检查委员会与监察部合署办公,实行纪检监察一体化

1977年8月,中国共产党第十一次全国代表大会通过的《中国共产党章程》重新恢复设置党的纪律检查委员会,行使原属于党的监察委员会的职权。1978年12月,中国共产党十一届三中全会选举产生了新的中共中央纪律检查委员会。1993年1月,党中央、国务院决定中央纪律检查委员会与监察部合署办公,实行一套工作机构、两个机关名称,履行党的纪律检查和政府行政监察两项职能。并且设立国家预防腐败局,从事反腐败之国际合作,纪检还协调贪污腐败、渎职犯罪的侦查与诉讼工作。纪检监察一体化符合我国的政治制度,由于各级各类国家机关均设立有党委或者党组,党的纪检工作可以覆盖所有的党员领导干部,从而扩大监察范围,增强反腐败的实效。纪检和监察机关运用“双规”和“两指”措施<sup>②</sup>,大力查办案件,取得了明显的反腐败效果。

### 四、国家监察委员会之建构

#### (一) 行政监察体制的弊端及改革建议

建国以来,尤其是1982年宪法实施以来,行政监察体制发挥了较大的监督作用,尤其是纪检监察合一的工作机制对于贪污腐败行为具有重要威慑功能,但行政监察体制本身存在诸多弊端,主要有:第一,

<sup>①</sup>1982年3月8日第五届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》将国家工作人员定义为,包括在国家各级权力机关、各级行政机关、各级司法机关、军队、国营企业、国家事业机构中工作的人员,以及其他各种依照法律从事公务的人员。因此将人民检察院打击职务犯罪的范围扩大至所有国家机关及公务人员。1979年刑法将贿赂罪列入渎职犯罪类,本决定将贿赂罪比照贪污罪从重处罚。

<sup>②</sup>“双规”是指1994年《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》第二十八条第三款:“要求有关人员在规定的地点、时间就案件所涉及的问题作出说明”。主要适用于党员。“两指”是指1997年《行政监察法》规定:监察机关可以“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。”主要适用于非党员。

行政监察体制虽然符合监督分工、各司其职的原则,但是监察力量分散、事权重复、效率不高。人民检察院对公安机关、监狱和劳动改造机关的监督,主要从刑事诉讼的角度展开,但被监督的对象主要是行政机关,因此属于行政监察机关的监察范围。审计机关对财政收支的审计监督,事实上是对行政机关、国有企业和事业单位遵守国家法律、法规和政纪的监督,财政收支和财务支出体现法律法规的遵守与执行情况,同样属于行政监察的范围。这些监察事项由不同的国家机关管辖,必然导致交叉重复,不利于监察权的有效行使。第二,行政监察体制未能有效地实现对所有国家机关及其公职人员的监察。目前,行政监察的范围主要指向国家行政机关公职人员的违法失职和违纪行为,但对不良行政行为和决策行为缺乏监督。监察的对象应当包括所有国家机关及其公职人员的违法、违纪和失职行为,但是现行行政监察法的监察和审计对象限于行政机关以及行政机关任命的公职人员,国家权力机关、军队、政党和社会团体未能纳入监察范围。第三,行政监察机构的独立性不够。虽然《行政监察法》规定监察机关依法行使职权,不受其他行政部门、社会团体和个人的干涉。但由于地方行政监察机关实行双重领导体制,导致监察机关容易受到本级政府的制约,难以发挥对本级政府和下级政府的监督作用。第四,行政监察机构的职能不完整。一般来说,行政监察权包括审计权,而我国审计机关是与行政监察机关平行的行政机构,其地位高于行政监察机构,根据审计法的规定,审计机关同样行使调查、处分建议等监察权。同时,行政监察机构主要调查违法和失职行为,对于违反政纪的行为以及不良行政行为缺乏监察能力,所以其监察效果不断下降。第五,行政监察机关在官员财产申报、政府信息公开、行政决策程序的合法性和合规性方面缺乏有效监督,主要原因是相关立法和制度不够完善,行政监察程序本身也不合理(蔡乐渭,2006:2)。

有鉴于此,我国学界提出改革监察制度的建议,虽然这些建议的方案不尽相同,但大多倾向于建立具有独立性的专门监察机构,明确提出吸收我国传统监察文化的成果,借鉴外国监察制度的优点,重构我国的监察体制。其改革的方案大致有两种:一种是学习和借鉴外国行政监察专员制度,在全国人大设立独立的监察专员,因为我国宪法有关于人大设立特定问题调查委员会的规定,可以作为设立人大监察专员的宪法依据(杨曙光,2006:10)。“人民代表大会是我国的权力机关,代表人民行使国家权力,其他一切国家机关都要接受权力机关的监督。在人民代表大会尤其是全国人民代表大会之下设立行政监察专员,完全符合我国的政治体制”(曾祥华,2006:7)。另有学者提出仿照丹麦议会监察专员制度,除设立“人大监察专员制度”之外,可以探索建立统一的和独立的专职反腐败机构(张腾腾,2016:3)。此种在人大内设立监察机构的做法,其理论依据是监察机构必须具有独立性,监察机构不能作为行政机构的一部分,而只能作为立法机构的一部分,通过行政体制外的监察,才能真正实现监察的目的。另一种则是既学习外国经验,又继承中国传统监察文化的优点,在国家机关体系中设置独立的“人民监察委员会”。该监察委员会由全国人大产生,向人大负责。同时,审计部门也应当由人大产生,向人大负责,独立行使审计权(李景平、赵亮、于一丁,2008:4)。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重视,2016年11月7日,中央办公厅印发的《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》)设立的监察委员会。监察委员会由省(市)人民代表大会产生。建立国家监察委员会,是全面从严治党的需要,是加强党对反腐败统一领导,形成制度化、法制化成果的需要(马怀德,2016:6)。

## (二) 国家监察委员会的宪制特征

中央决定设立监察委员会后,2016年12月全国人民代表大会常务委员会立即作出《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》。该决定的施行将我国行政监察体制转变为独立监察体制,此种体制的改变符合我国设立独立监察机构的文化传统,也适应我国反腐败工作的新形势,可以预见,国家监察委员会的设置将对我国监察和反贪污贿赂工作具有重要的意义。国家监察委员会之建构是我国国家机关体系创新的体现,从宪法史的角度来观察,国家监察委员会的建构对我国宪法上国家机关权力的配置产生重大影响,形成了一种新的国家监察制度。

### 1. 新的独立监察体制开始形成

根据全国人大常委会试点决定的原则和精神,国家监察委员会是国家最高监察机关,行使反腐败和

执法监督权。监察委员会之名称直接来源于历史上中国共产党中央和地方委员会成立的监察机构，在法文化上继承了我国悠久的独立监察传统。我国宪法设置的中央国家机关体系，是在全国人民代表大会之下，设立国家主席、国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院五个独立行使权力的机关，它们都由全国人民代表大会选举或者决定产生，向它负责，受它监督。宪法学上常常将我国国家机关体系简称为“一府两院”，虽然不够准确，但在一定程度上表明了我国中央国家机关体系的职权分工。国家监察委员会的宪法地位，与一府两院平行，是独立行使监察权的国家机关，形成了新的独立监察体制。第一，它不同于我国古代的独立监察体制。我国古代的监察御史，其纠举百官之权力依赖皇帝之权威与偏好，所以，御史台虽然是独立机构，但仍然是专制王权的产物。国家监察委员会的宪法地位除低于全国人大外，与其它国家机关平等。是社会主义民主政治基础上的独立监察机构。第二，它不同于民国时期五权宪法下的独立监察体制。民国时期监察院的宪法地位与立法、行政、司法、考试机关平行，拥有高级官员的任命同意权和弹劾权，行使民选立法机关的人事任免权和监督权，其法理基础是国家权力的分立与制衡。国家监察委员会由全国人民代表大会选举产生，不得行使属于全国人民代表大会的人事任免权、监督权，其法理基础是人民代表大会制度下的国家权力分工与监督。第三，它不同于建国以来的行政监察体制。我国建国以来一直实行行政监察体制，行政监察机关在行政体系内独立行使监察权，虽然1993年后，监察机关与党的纪检机关合署办公，但并没有明确的法律依据。国家监察委员会宪法地位之提高，使我国行政监察体系提升为国家监察体系，原行政监察体系是一种内部监督和自我监督为主的同体监督，由于监察机关本身是行政机关的一部分，因此其监察效果极为有限(秦前红，2017:1)。国家监察委员会不仅实行体制外的专门监察，而且党的纪检与国家监察的整合具有法律依据，增强独立的监察机构的监督效果。

## 2. 监察范围与对象的拓展

在国家监察委员会体制下，监察权的性质、监察的对象和范围发生了较大的变化，表现在：第一，在行政监察体制下，监察权从属于行政权，宪法将监察权定位于行政监察机关对行政机关及其公务员的违法失职行为进行监督的权力。审计机关对财政收支和财务活动的监督，被视为财政监督权。人民检察院对守法和执法的监督，对贪污贿赂犯罪的侦查和公诉，虽属广义的监察权，但在宪法上属于检察权的范围。因此，监察权是行政监督权的一部分，侧重对行政机关及其公职人员违法失职行为，遵守党纪政纪的监督。在国家监察委员会体制下，监察权与行政权、审判权和检察权平行，属于独立的宪法权力。所以，监察权属于反腐败和监督执法权，侧重加强党和国家对反腐败工作的领导权，反腐败和监督执法是监察权的本质特征。第二，在行政监察体制下，监察的范围主要是行政机关及其公务员的违法失职行为以及违反党纪政纪的行为，其范围较为狭窄。由于人民检察院的反贪污、反渎职和预防腐败的职能以及党的纪律检查委员会的党纪政纪监督职能同时并入监察委员会，因此，监察的范围包括对国家机关及其工作人员的违法失职行为进行调查和处理；受理公民和法人对国家机关及其工作人员的检举和控告，对国家机关及其公职人员的贪污腐败行为进行调查和处置。第三，在行政监察体制下，监察机关只能实现对行政部门及其任命的公职人员的监督，对其它国家机关、军队、政党和人民团体等不能行使监察权。国家监察委员会的建立，将党的纪律检查委员会、监察部、国家预防腐败局、人民检察院的反贪、反渎和预防职务犯罪的职能进行整合，可以实现对所有党政机关、政协和民主党派机关、国有企业和公办事业单位、群众自治组织以及依法行使公共职能的公务员与工作人员的监督，从而实现监督的全覆盖。

## 3. 监察委员会职能之强化与扩大

长期以来，我国行使监察权的机关之所以缺乏足够的权威和反贪的工作主动性，原因很多，但主要原因是党的纪检部门没有行使监察职权的法律依据，同时，监察机构缺乏反腐败的职能。国家监察委员会的建立，从根本上解决了这一问题。第一，在行政监察体制下，监察机关和纪检部门的职权配置不合理，我国的执政党是政治领导机关，各级党委都是国家事务的决策机关，因此党的机关属于国家公职人员序列，如果监察机构不能对党的领导干部行使监察权，那么监察权威就不能树立。国家监察委员会整

合反腐败资源,党的纪检部门与监察机关不仅职能合一,而且机构合一,从而充分发挥国家机关和党的纪检部门的职能,提升了国家监察的权威性。第二,外国的议会行政监察专员,虽然对公职人员的违法和失职行为有调查权,但多数没有司法性的侦查权。我国监察委员会对监察对象有监督、调查和处置之职能,根据监察机构试点方案的相关规定,监察机构的调查权包括对贪污贿赂案件的侦查权,从而可以采取讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等强制措施。对侦查终结的案件可以移送人民检察院审查起诉;对一般违法和失职行为可以提出监察建议或者党纪政纪处分建议,对于重大的违法和失职行为,有权向同级人民代表大会及其常委会提出免职建议,监察方式的强化表明监察委员会的权威性明显增强。

#### 4. 国家机关之间的分工与制约关系发生变化

国家监察委员会是反腐败的专门机构和监督执法机构,其职权涉及案件之侦查、党纪和政纪处分等,对监察对象的权利和义务产生直接影响。由于监察委员会行使具有司法性质的侦查权,因此,国家监察委员会的权力应当受到宪法和法律的制约。监察委员会由同级人民代表大会选举产生,国家监察委员会由全国人民代表大会产生,向人大及其常委会负责并报告工作。地方各级监察委员会由本级人大选举产生,向本级人大及其常委会负责并报告工作,同时还需要接受上级监察机关的领导。自1954年宪法以来,我国国家机构之间实行权力的监督与制约原则,一府两院之间以及公、检、法之间的关系都是基于监督基础上的权力制约关系(朱福惠,2014:4)。根据我国的宪法原理,国家监察委员会的宪法地位低于国家权力机关,受到国家权力机关的监督与制约。对于监察委员会与司法机关的关系,学界和实务界略有顾虑,国家监察委员会与党的纪检部门合署,从试点的情况来看,监察委员会主任由本级党的纪委书记担任,如此,监察委员会的实际权力必然大于司法机关,掌握职务犯罪侦查权的国家监察委员会如果其地位高于最高审判机关和检察机关,被调查对象的权利就会“经常性地处于危险中”(童之伟,2017:1)。为了避免监察委员会变成超级机构,监察委员会的权力除应当受到国家权力机关制约外,还应当受到司法机关的制约,如人民检察院对监察委员会移送起诉的案件应当进行审查,决定是否起诉,监察委员会在行使侦查权的过程中,应当严格遵守刑事诉讼法的规定,并受到刑事诉讼法及其他法律的限制和约束。人民检察院和人民法院对监察委员会的活动有权依照法律的规定行使监督权。人民法院对职务犯罪案件进行审理,有权依刑事诉讼法审查事实和证据并独立作出判决,不受其他机关非法干涉。只要国家监察委员会在现行宪法和刑事诉讼法框架范围内活动,并且遵守国家权力的分工与制约原则,就会推进我国社会主义法治建设,实现法治政府和廉洁政府的愿景。

#### 参考文献:

- [1] 蔡乐渭(2006).论我国行政监察制度的改革.江西行政学院学报,2.
- [2] 陈磊(2015).中国检察机关反贪局的来龙去脉.检察日报,2015-02-03.
- [3] 金太军(2005).中国封建社会行政监察制度的特点及其启示.中国行政管理,11.
- [4] 李景平、赵亮、于一丁(2008).中外行政监察制度比较及其启示.西安交通大学学报(社会科学版),4.
- [5] 卢建平(1992).行政监察法初探.浙江大学学报(人文社会科学版),3.
- [6] 马怀德(2016).国家监察体制改革的重要意义和主要任务.国家行政学院学报,6.
- [7] 秦前红(2017).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.中国法律评论,1.
- [8] 孙中山(1985).孙中山全集(第一卷).北京:中华书局.
- [9] 童之伟(2017).对监察委员会自身的监督制约何以强化.法学评论,1.
- [10] 谢元鲁(2004).论中国古代国家监察制度的历史经验.社会科学辑刊,3.
- [11] 杨曙光(2006).瑞典的议会监察专员制度.中国改革,10.
- [12] 姚秀兰(2012).南京国民政府监察制度探析.政法论丛,2.
- [13] 曾祥华(2006).近年来各国行政监察制度的完善及其借鉴意义.行政与法,7.
- [14] 张国安(2009).论中国古代监察制度及其现代借鉴.法学评论,2.

[15] 张腾腾(2016). 丹麦监察专员制度对中国廉政工作的启示. 黑龙江社会科学, 3.

[16] 郑传坤(1992). 我国行政监察历史发展简况. 现代法学, 1.

[17] 朱福惠(2014). “五四宪法”与国家机构体系的形成与创新. 中国法学, 4.

## An Observation of the System of Supervision from a Perspective of Constitutional History:

### On Contemporary Characteristics of Supervisory Committee

*Zhu Fuhui* (Xiamen University)

**Abstract:** There has been a heated discussion on the nature, status, and function of the Supervisory Committee in the academia since the document on pilot reform of the national supervision system has been issued by the NPC Standing Committee in December 25th, 2016. The key problems on which this article concentrates are as follows. As a newly established supervisory organ, what supervision system does the Supervisory Committee belong to? What are the characteristics of the Supervisory Committee in comparing with historical supervision system, especially supervision system since the founding of the People's Republic of China? This article tries to analyze the evolution of Chinese supervision system since the modern time from a perspective of constitutional history, and to discuss the regular pattern of the development of Chinese supervision system.

This article analyzes the system of Supervisory Committee on the basis of an analysis of Chinese administrative supervision system. To centralize the resources of anti-corruption, the reform of supervision system is imperative because of the innate defect of administrative supervision system. The main object of the pilot reform of the national supervision system is to transform the administrative supervision system into independent supervision system. The characteristics of the newly established Supervisory Committee are as follows. Firstly, the Supervisory Committee is a new independent supervision system. It not only differs from any supervision system since modern China, but also differs from foreign supervision systems. The Supervisory Committee is generated by the People's Congress in the same level, and is supervised by the People's Congress. As a consequence, the Supervisory Committee exercise the supervisory power independently under the People's Congress. Secondly, the CPC organs for discipline inspection and the supervision organs manage their work together, in the Supervisory Committee. They can supervise not only the abidance of law by public officers but also whether they observe the party discipline and morality. Thirdly, the Supervisory Committee can cover state organs, army, social organizations, state-owned enterprises and institutions, and other public officers. This will promote the ability of anti-corruption sharply through the integration of anti-corruption powers. Therefore, by setting an independent supervisory organ, the Supervisory Committee absorb the Chinese tradition of supervisory culture. By setting a system of supervisory function centering on anti-corruption, the Supervisory Committee draw lessons from the administrative supervision system.

The innovative points of this article are reflected as follows. First, it has briefly summarized the Chinese traditional supervisory culture, and concluded that the essential characteristic of Chinese traditional supervisory culture is establishing a specialized and independent supervisory organ. Second, it proposes that the Chinese supervision system since the founding of the PRC is administrative, and it has deeply demonstrated the characteristics and the historical development of the administrative supervision system. Third, it concludes that the Supervisory Committee differs from any supervision system in Chinese history, and its essential characteristics are independence and the function of anti-corruption, through a historical observation of Chinese supervision system.

**Key words:** supervisory power; administrative supervision system; Supervisory Committee; function of anti-corruption; constitutional history

■ 收稿日期: 2017-02-16

■ 作者地址: 朱福惠, 厦门大学法学院; 福建 厦门 361005. Email: zfhui\_8933@163.com。

■ 基金项目: 国家社会科学基金一般项目(15BFX038)

■ 责任编辑: 李 媛