

中国共产党百年纪检监察体制变革的历程与逻辑

池 通

(南京审计大学 法学院(监察学院),江苏 南京 211815)

[摘要]百年来,中国共产党纪检监察体制的奠基、创立、探索与重塑,始终嵌入在党领导的国家革命与改革进程之中。纪检监察体制变革不断推动党内监督与国家监督贯通融合,始终与党领导的国家法治建设进程同频共振,始终以依规治党与依法治国双轮驱动为价值诉求。纪检监察体制作为党和国家监督体系的重要构成,在变革中走向成熟,揭示了权力监督和腐败治理的“中国逻辑”,彰显了中国共产党勇于自我革新、自我净化的清醒与自觉。

[关键词]中国共产党;纪检监察;历史变革;权利监督;腐败治理;体制改革

[中图分类号]F239 **[文献标志码]**A **[文章编号]**2096-3114(2021)05-0010-03

在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中,习近平总书记指出,坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争,确保党在新时代坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心^[1]。纵观建党百年纪检监察体制的发展变迁,其理论脉象和实践逻辑始终与党的自我建设、自我净化、自我革新历程内在契合,深刻揭示了权力监督和腐败治理的“中国逻辑”。回溯百年纪检监察体制的变革历程,探寻反腐败斗争的基本经验,对于纵深推进纪检监察体制改革具有重要意义。

一、中国共产党百年纪检监察体制变迁的历史图景

(一) 纪检监察体制的奠基:1921—1949

建党之初,我们党就注重权力监督的制度建设。党内监察方面,1927年4月,中共五大选举产生了历史上首个党内监察机构——中央监察委员会。1928年7月,中共六大通过的《党章》将“监察委员会”变更为“审查委员会”。1933年9月,中共中央作出《关于成立中央党务委员会及中央苏区省县监察委员会的决定》,明确由中央党务委员会履行党的纪律检查职能。国家监察方面,1931年11月中华苏维埃共和国中央执行委员会下设中央工农检察机关,这是中国共产党探索的国家监察制度之雏形^[2]。抗日战争与解放战争时期,国家监察机构经历了从“参议会”到“监察院”的制度变迁,1948年华北人民政府设立的华北人民监察院为新中国行政监察制度的建立提供了经验。

(二) 纪检监察体制的创立与探索:1949—1978

新中国成立前夕,1949年9月27日通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定“政务院”下设“人民监察委员会”,承担行政监察职能。1954年9月通过的《中华人民共和国宪法》将“人民监察委员会”调整为“监察部”。1958年以后,在“左”的思潮冲击下,行政监察被误判为“同党分庭抗礼”、“向党争夺领导权”,1959年监察部被撤销^[3]。新中国成立之初,为了应对复杂严峻的执政形势,1949年11月9日,中共中央发出《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》,成立了以朱德同志为书记的中央纪律检查委员会。1956年9月,为了强化党内监督的政治属性,中共八届一中全会选举产

[收稿日期]2021-07-22

[基金项目]南京审计大学2021年校级高教研究课题(2021JG046)

[作者简介]池通(1985—),男,江苏徐州人,南京审计大学法学院(监察学院)讲师,博士,主要研究方向为监察法学、纪检监察制度、法治理论。

生了中央监察委员会,中央纪律检查委员会被其取代。“文革”期间,党和国家权力监督体系遭受破坏,纪检监察制度探索被迫中断。

(三) 纪检监察体制的恢复与发展:1978—2012

面对“文革”期间党风党纪和国家法制遭受严重践踏的教训,1977年8月,党的十一大通过了新党章,明确“设立纪律检查委员会”。1982年9月,党的十二大确立了纪检双重领导体制。1987年,行政监察制度正式恢复。由于中共党员在行政机关中占有绝对比例,党内监督和行政监察交叉难分,实践衔接面临诸多困境,1993年3月,党的十四届二中全会通过的《关于党政机构改革的方案》中规定“中央纪委机关与国家监察部合署办公,一个机构、两块牌子”。随后,地方纪检机关和行政监察机关普遍实行合署办公,“纪检监察”开始作为整体表述出现在中央文件之中。2000年之后,纪检监察机关形成了纪委主导下的纪检、监察两项职能协同深化的腐败治理路径,检察机关反贪污贿赂和反渎职侵权也实现了机构与职能的专业化塑造,纪检监察机关和检察机关并行协作,共同承担反腐败任务。

(四) 纪检监察体制的重塑:2012年至今

党的十八大以后,强力反腐成为鲜明的时代特征。面对行政监察效能不彰、“两规”措施存在法治困境、多元监察力量分散等问题,纪检监察体制需要应时而变。2014年6月,中央政治局审议通过了《党的纪律检查体制改革实施方案》,力求“从体制机制上解决制约反腐败斗争向纵深发展的深层次问题”。2016年11月,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》。2017年10月,党的十九大报告提出“深化国家监察体制改革,将试点工作在全国推开”。2018年3月,十三届全国人大一次会议通过宪法修正案和监察法,监察体制改革迈入新阶段。在实践探索和制度创新双轮驱动下,纪检监察体制实现了重塑性变革。

二、中国共产党百年纪检监察体制的变革逻辑

(一) 纪检监察体制变革深嵌党领导的国家革命与改革进程

历史充分表明,纪检监察机关因党而生、为党而战、兴党而强,纪检监察体制适应党在不同阶段的历史任务不断探索、改革、完善^[5]。建党百年,纪检监察体制的变迁历程深嵌党领导的革命与改革进程,纪检监察体制奠基于革命时期,伴随新中国的成立而正式建制,在国家改革中不断发展完善,在全面从严治党与推进国家治理现代化的新时代话语背景下革新重塑。从国家治理和民族复兴的视角看,纪检监察体制变革不仅是寻求权力监督的中国路径,而且深刻表征国家治理模式的现代性变迁,并且承载着中华民族孜孜求善治和民族复兴之愿景。纪检监察体制是党和国家监督体系持续探索的制度成果,可以作为观察“中国之治”的一把钥匙。持续深入的纪检监察体制改革,要与实现国家治理体系和治理能力现代化紧密结合,不断推动制度优势转化为治理效能。

(二) 纪检监察体制变革不断推动党内监督与国家监督贯通融合

从1952年《关于加强纪律检查工作的指示》到1993年《关于党政机构改革的方案》,再到2018年《深化党和国家机构改革方案》,纪检监察机关合署办公一直是党政机构合署改革的重要探索,纪检监察体制的形成与发展在完善党和国家监督体系、促进各类监督贯通融合方面承载着极为重要的制度功能。从制度逻辑看,纪检监察合署实现了党内监督和国家监督从内部整合跨越到系统整合,从侧重职能整合的机构改革升级到国家权力结构的重塑性变革。纪检监察体制作为多元监督资源优化整合的中枢,不仅将纪检和监察双重腐败治理资源深度融合,并且触发党和国家监督资源的系统整合,不断推动党内监督与国家监督贯通融合。纪检监察合署体制下,要认识到合署不是合并,权力运行要有边界、有规律,在发挥整合效能的同时强化纪检、监察各自体制机制建设,实现党内监督和国家监察双重优化。

(三) 纪检监察体制变革与党领导的国家法治建设进程同频共振

纪检监察体制的创立、探索与发展历程始终与党领导的国家法治建设进程同频共振。纪检监察体

制奠基于新民主主义革命时期的民主法制实践。新中国成立初期,党章和宪法分别创设了党内纪律检查制度和行政监察制度,这是新中国法制初创的重要内容。改革开放初期,国家法制建设进程重启,纪检监察体制恢复重建。20世纪90年代以后,为适应新形势下权力监督需求,纪律检查机关和行政监察机关合署办公,纪检监察体制迈入新的发展阶段。党的十八大以来,国家改革、法治建设和腐败治理呈现更为深刻的逻辑互动,党中央重拳反腐的同时强化法治反腐,推进纪检监察体制改革。建党百年纪检监察体制的演进史,是迈向权力治理法治化的进程,纪检监察体制改革要始终在法治轨道上稳步推进。

(四) 纪检监察体制变革以依规治党与依法治国双轮驱动为价值诉求

习近平总书记指出,执政党能否依照宪法法律的规定实现对国家事务的领导,权力运用能否得到有效制约和监督,是国家政治制度是否民主有效的重要评价标准^[4]。纪检监察制度改革是为了实现党和国家权力的规范高效行使,依规治党与依法治国“双轮驱动”是纪检监察体制改革的内在动力和价值诉求。纪检监察体制改革要以中国特色社会主义法治体系建设为价值引领,将严格依纪依法行使职权融入领导体制和决策机制,推进“纪法贯通”和“法法衔接”,不断提升纪检监察体制运行的规范化和法治化水平。

三、结语

纪检监察体制的百年变革,既固化为党领导反腐败斗争取得的制度成果,又凝聚成党不断自我净化的制度动力。新的历史起点上纵深推进纪检监察体制改革,要以深化全面从严治党、不断推动国家治理现代化为价值牵引,坚持用法治思维和法治方式提升改革效能、巩固改革成果。要进一步坚持问题导向,细化改革举措、完善规范体系、健全工作机制、强化自身建设,实现纪检监察工作高质量发展。

参考文献:

- [1] 习近平. 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2021-07-02(2).
 [2] 周继中. 中国行政监察[M]. 南昌: 江西人民出版社, 1988: 553-554.
 [3] 孙春晓. 试论建立行政监察机关的意义和作用[J]. 法学论坛, 1987(4): 10-13.
 [4] 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话[J]. 求是, 2019(18): 4-15.

[责任编辑: 李思远, 黄燕]

The Course and Logic of the Centennial Reform of Discipline Inspection and Supervision System of the Communist Party of China

CHI Tong

(School of Law, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

Abstract: Over the last century, the foundation, establishment, exploration and reconstruction of the discipline inspection and supervision system of the Communist Party of China have always been embedded in the national revolution and reform process led by the party. The reform of discipline inspection and supervision system has continuously promoted the connection and integration of inner-party supervision and state supervision, always resonated with the process of national rule of law construction led by the party, and always been driven by the two wheels of governing the party according to regulations and ruling the country according to law as law appeals. As an important part of supervision system of the party and the country, the discipline inspection and supervision system has matured in the reform, revealed the “Chinese logic” of power supervision and corruption governance, and demonstrated the soberness and consciousness of the Communist Party of China’s courage to innovate herself and purify herself.

Key Words: the Communist Party of China; discipline inspection and supervision; historical change; power supervision; corruption governance; structural reform