

# 国家监察体制改革的法哲学思考：立场、观点与方法

吴建雄

(中国反腐败司法研究中心湘潭大学基地, 湖南湘潭, 411105)

**摘要：**党中央关于深化国家监察体制改革的重大决策，蕴含依规治党和依法治国的内在逻辑，承载着中国特色社会主义法治的立场、观点与方法。其人民立场决定了反腐败必然是“无禁区、零容忍、全覆盖”的鲜明态度，“打铁必须自身硬”的执政品格和“以人民为中心”的价值取向；建立在新时代社会主要矛盾、哲学理念和政治原则基础上的法治观点，是加强党的集中统一领导，人民监督权力，把权力关进制度笼子里；不断认识规律，不断推进理论、实践、制度创新指导下的基本方法，主要表现为政治思维与法治思维、战略思维与辩证思维、问题导向与顶层设计、试点探路与整体推进的思想方法和工作方法。

**关键词：**监察改革；立场；观点；方法；哲学思考

**中图分类号：**D920.0

**文献标识码：**A

**文章编号：**1672-3104(2019)04-0001-12

习近平在哲学社会科学工作座谈会上的重要讲话中指出，“要加强对党中央治国理政新理念新思想新战略的研究阐释，提炼出有学理性的新理论，概括出有规律性的新实践”<sup>[1]</sup>。深化国家监察体制改革、制定国家监察法，是以习近平同志为核心的党中央着眼于“反腐败永远在路上”<sup>[2]</sup>的战略研判，加强党对反腐败斗争的统一领导，建设高效权威的国家监察体系而做出的重大决策。对这一决策的制定和实施进行学理和法理阐释，是哲学社会科学工作者义不容辞的责任。

用中国特色社会主义法哲学的视角看，深化国家监察体制改革是新的历史条件下，中国共产党执政的人民主权国家“限制权力、保障权利”的重大法治举措。蕴含依规治党和依法治国的内在逻辑，承载着中国特色社会主义法治建设的立场、观点和方法。深入研究国家监察体制改革的法哲学意蕴，对增强深化这项改革的自觉性和坚定性，推进腐败治理体系和治理能力现代化，有着重要的现实意义。

## 一、国家监察体制改革的法治立场

法治立场是法治建设的根本出发点和基本态度。中国特色社会主义法治是党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。习近平指出，“中国共产党的根

本政治立场，就是人民立场，这是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志”<sup>[3]</sup>。因而，国家监察体制改革的根本立场，是基于中华人民共和国“一切权力属于人民”的宪法立场，是中国共产党“全心全意为人民服务”的执政立场，是党和国家确保人民赋予的权力永远为人民谋利益的政治立场。它是反腐败“无禁区、全覆盖、零容忍”的鲜明态度，是以人民为中心、为本位的初心使命，是“打铁必须自身硬”的执政品格。

### (一) “无禁区、全覆盖、零容忍”

“无禁区、全覆盖、零容忍”是用法治思维和法治方式惩治腐败的基本要求。“无禁区、全覆盖”，将所有公务人员无一例外地纳入监督范围，“零容忍”则强调有腐必反，有案必查，彰显了中国共产党与腐败水火不容的坚定立场，对任何腐败行为都要依纪依法惩处的法治原则。

反腐败斗争中的“无禁区、全覆盖、零容忍”，解决了过去在腐败治理上长期存在的失之于宽、失之于软的问题，走出了反腐实践中“抓大放小”、比较重视重大腐败案件、对微腐败现象见怪不怪的误区。“无禁区、全覆盖、零容忍”强调对国家机器和公务人员的履职监督必须全面、彻底、无死角、无例外。对于腐败分子，坚持发现即查处，绝不手软，对于腐败问题，及时抓小抓早，有病即治，绝不养痍遗患，从而为解决《行政监察法》确定的监督范围过窄、反腐机构分

基金项目：国家社科基金特别委托项目“中国特色社会主义国家监察制度研究”（17@ZH020）

作者简介：吴建雄（1954—），男，湖南津市人，法学博士，湘潭大学教授，博士生导师，中国廉政法制研究会反腐败司法研究中心主任

散难以形成合力、“微腐败”得不到及时查处等问题提供了理念支撑。

对腐败现象的“零容忍”，不仅是中国共产党依法执政的本质要求，而且是共产党人理想信念的具体落实。习近平新时代中国特色社会主义思想，把共产主义从西方实证科学传统中的具体社会形态，转化为中国传统哲学的心学，用中国传统文化中的心学激活了共产主义概念所具有的精神能量，共产主义由此融入了为理想而奋斗的具体历史进程和依规治党依法治国实践<sup>[4]</sup>。习近平用“初心”来指代共产主义理想信念和“为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴”的时代担当<sup>①</sup>。这个“初心”理所当然地包含着对腐败现象的“零容忍”和反腐败的“无禁区”“全覆盖”。从1926年中共中央发出的《坚决清洗贪污腐化分子》的通告，到1932年执行第一个腐败分子谢步升死刑；从建立新中国之初枪毙刘青山、张子善，到改革开放40年100多名省部级干部锒铛入狱，无不说明，无论是革命战争时期，还是和平年代，中国共产党始终是有腐必反、有贪必肃。特别是十八大以来，党的纪检机关运用批评教育、组织处理、纪律处分、立案审查“四种形态”，使腐败苗头和腐败问题得到发现和查处，大批党员干部在公与私、义与利、对与错的面前做出正确的选择，有效发挥了防微杜渐的腐败预防功能，彰显了全心全意为人民服务的中国共产党与腐败水火不容的本质特征。

对腐败现象的“零容忍”，是新时代执政党的必然选择。历史告诉我们，政权的衰败历来都是由腐败引发的。新中国成立70年来，我们党的几代领导人对腐败危害的认识是很清醒的，把反腐败摆在关系党和国家生死存亡的重要位置。十八大以来，面对腐败存量增量积聚的严峻形势，党中央以除恶务尽的气魄和胆略，率领全党上下打虎灭蝇、反腐正风。以对腐败“零容忍”的鲜明态度，坚决纠正既往反腐败工作中存在的失之于软、失之于宽的积弊，坚决摒弃那些客观存在的宽容性、象征性、选择性执纪执法，着力破解不利于反腐败深入的体制和机制瓶颈。如解决行政监察功能萎缩、非党公务员纪律约束不力等问题，解决监督机构力量分散、惩防不力的问题，解决监督机构隶属地方和部门，独立性不强的问题等，实现党纪检查与国家监察相结合、党内监督与党外监督相结合、刑事手段与非刑事手段相结合，就是对腐败现象零容忍在体制机制建设上的鲜明写照。

## (二) “打铁必须自身硬”

“打铁必须自身硬”，是执政党在法治建设和反腐败斗争中的自身要求、坚定态度和庄严承诺。正如习

近平指出的“勇于自我革命，从严管党治党，是我们党最鲜明的品格”<sup>[5]</sup>。十八届中央政治局常委2012年11月15日同中外记者见面时，习近平总书记作出了“打铁还需自身硬”<sup>[6]</sup>的庄严承诺。在十九大报告中，他又提出“打铁必须自身硬”，进一步表明了执掌政权的中国共产党自我革新、自我完善的坚定立场，依法执政、知行合一的法治品格。

“打铁必须自身硬”是依规治党和依法治党的高标准严要求。只有坚持从严治党、依规治党，才能确保我们党在中国特色社会主义事业中始终成为坚强的领导核心。只有坚持依法治党、依法治吏，才能确保人民当家做主的社会主义国家政权永不变色。这对于一个领导13亿人和拥有9000多万党员的执政党来说，是最根本的政治保障和法治保障。执政党作为一种为实现特定目标的政治组织，其自身建设和管理的好坏，不仅决定自身的生存和发展，而且事关国家政权的兴亡。这些年来，世界上一些老牌执政党衰败落伍、丢权垮台的教训极为深刻。因此，“打铁必须自身硬”不仅包含着强化党的自我监督，而且包含着强化国家政权的监督。深化国家监察体制改革，就是执政党加强对国家政权监督的法治举措，是新时期依法治党、依法治吏的制度创新，是全面从严治党 and 全面依法治国的必然要求。

直面腐败，坚持提升自我净化和自我修复能力，始终是长期执政的中国共产党必须面对重大课题。习近平总书记指出：党要管党、从严治党，“管”和“治”都包含监督。党委任命干部，监督要同时到位。这表明，在党和国家各种监督形式中，党内监督是最基本、第一位的。十八届六中全会制定了《党内监督条例》，对党中央统一领导、党委党组负责全面监督、纪律检查机关负责专责监督作出明确规定；对规党员的民主监督和党的基层组织的日常监督、党的工作部门的职能监督作出系统规范。但是，对公权力的监督仅仅单靠党内监督是不够的。党纪调查和处置手段只能解决党内违纪违规问题，那些典型的腐败分子必须通过法律调查和处置手段才能得到揭露和惩治。

大量事实证明，那些政治问题、腐败问题相交织的“大老虎”“小老虎”们，通常具有“两面人”的特征，往往以正人君子的面孔出现，作风表象上甚至扮演着公仆的角色，而在背地里却利用党和国家的经济资源笼络人心、结党营私，大搞权钱交易、利益输送，恶化政治生态。这些问题用纪律的戒尺是不可能解决的，必须运用法律利器才能揭露他们的本来面目，并绳之以法。我们要从这个意义上理解习近平总书记关于“扩大监察范围，整合监察力量，健全监察组织架

构,形成对国家机关及公务员的全覆盖国家监察体系”<sup>[9]</sup>的深刻内涵。通过整合、构建国家监察体系,把中国共产党反腐败的意志和主张,转化为国家的意志、国家决策和国家行动,实现对国家机关和全体工作人员专门监督的全覆盖,永葆党和国家所有公共权力的人民性。

### (三) 以人民为中心、为本位

社会主义法治建设的根本目的就是实现好、维护好、展好发最广大人民根本利益,坚持以人民为中心、为本位。人民是历史的创造者。习近平在十九大报告中强调,决定党和国家前途命运的根本力量是人民。必须坚持人民主体地位,坚持立党为公、执政为民,践行全心全意为人民服务的根本宗旨,把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中。这与他在十八届四中全会上提出的要恪守以民为本、立法为民的理念,使每项立法都能反映人民意志,得到人民的拥护,都符合宪法精神的论述一脉相承。

以人民为中心、为本位强调公共权力的执掌者必须做到权为民所用。习近平指出,领导干部要克制“官本位”的思想,不能“以官压人”,不搞“官贵民贱”和“以官为本”。领导干部要树立正确的权力观,切实解决好群众最关心、最现实、最直接的民生问题。吸收和借鉴“民为邦本、本固邦宁”的中华文化精神,做到为人民执好政、掌好权、谋好利。要牢固树立“水可载舟,亦可覆舟”的民本思想,坚持反映人民的意志,坚持树立“以民为本”意识,坚持实现人民群众的主体地位,社会主义法治的本质才能得以体现<sup>[8]</sup>。国家监察体制改革,就是要以人民群众和人民利益为本位,这是强化依法治权、依法治官的要义所在。

以人民群众为本位是我们党依法执政的永恒主题。中国共产党执掌政权之后,毛泽东就曾提出:“共产党人的一切言行,必须要合乎最广大人民群众的最大利益,以最广大人民群众所拥护为最高标准”<sup>[9]</sup>。他告诫各级领导干部,不要养成官僚作风,不要脱离人民群众,不要把自己变成贵族,要做人民的公仆。几十年来,我们党始终把保持同人民群众的血肉联系作为依法执政的本质要求。党的历代领导人都反复强调,党和国家的干部,无论职务高低,都是人民的勤务员。“以民为本”是对马克思主义关于“社会公仆”思想的重要继承和发展。这揭示了一个基本道理,反腐败,不是以反腐论反腐,不是为办案而反腐,不是为惩治人而反腐,重要的是防止人民公仆由“勤务员”变成“官老爷”,由“社会公仆”变成“官僚阶级”。只有从这个意义上理解马克思主义政党“以民为本”的立党宗旨,才能真正领会国家监察体制改革的深层含

义。也就是说,加强国家监察,不只是为控权而控权、为监督而监督,而是通过加强权力运行的监督和防控,使用权者不敢腐、不能腐、不想腐,永葆公共权力的人民性和公务人员“人民公仆”的政治本色。

## 二、国家监察体制改革的法治观点

国家监察体制改革的基本观点,是建立在习近平新时代中国特色社会主义思想 and 按照这种思想构筑的依法治国方略,开启新的历史征程、开辟政治新空间基础之上的。它是中国共产党领导的、人民民主专政的社会主义国家及其执政党,在新时代条件下监督公职人员廉洁履职、秉公用权,实现党和国家自我革新、自我完善、自我提高规律的科学认识,是对我国反腐败法治理论和实践经验的科学总结。其基本观点是:加强党对反腐败统一领导,强化人民对权力的监督,把权力关进制度笼子里。

### (一) 加强党的统一领导

习近平在十九大报告中指出,党政军民学,东西南北中,党是领导一切的<sup>[5]</sup>。法治反腐是全面从严治政的重要组成部分,更是党和国家依法治权的系统工程。加强党的统一领导,掌握和控制公共权力依法规范运行的主动权,充分发挥党内监督和国家监察功能,切实加强对公权力和公务人员的全方位监督,是社会主义法治和反腐败斗争的核心要义。这客观上要求党在领导中国特色社会主义事业建设中,不断提升党和国家自我净化和自我修复能力。

党对反腐败的统一领导,蕴含着党的领导权与执政权的有机统一。反腐败既要加强党内监督,保证党始终成为中国特色社会主义事业的领导核心;又要加强国家监察,确保国家政权人民性、廉洁性。党作为国家政权的创立者,必须加强国家监察,对国家政权的人民性、廉洁性负责,这是中国共产党的执政使命。王岐山说,在我们国家“只有党政分工,没有党政分开”<sup>[10]</sup>。指的是只有党的领导职能和政府管理职能分开;没有党的领导和国家政权分开。前者是党科学执政的重要体现;后者是党的领导权和执政权的不可分割。这里,我们还要厘清党的领导权和执政权的概念与关系。党的领导集中表现在政治领导、思想领导和组织领导,而执政则是指“执掌政权”。比如,党的组织部门、政法委员会等,就是党执掌政权的载体。通过这些载体,实施对立法、行政、司法等国家机器的领导与管理。也就是说,党的领导权主要表现为大政方针的制定及宏观上的调控与督导,执政权表现为通

过职能部门确保大政方针的落地实施。从广义上说,所谓领导权,是党在政治层面上的领导地位体现,而执政权,则更多是国家治理的法律行为,是领导国家行为化的具体表现。这种领导与执政之间的关系,在我国反腐领域表现为党的纪检与国家监察的关系,党的纪检职能是领导权的纪律保障;国家监察职能是党的执政权的法治保障。

加强党对反腐败的统一领导是构建权威高效国家监察体系的需要。权威是高效的前提,高效是权威的体现。权威意味着最高决策层的直接掌控及其具有的独立性。我国现行反腐败监察体系之所以不够权威、不够高效,首先是机构设置不是在党的直接领导之下,而是作为行政机关和检察机关的下设部门,这种处于二级位阶的监察机构设置,不可能具有权威性和独立性的特质。特别是在党内监督制度、体制逐步完善,纪委执纪权力边界已经明确,党的纪律规范不包括腐败行为,司法解释关于腐败犯罪以3万元为起点标准的实施,大量腐败问题将出现管控规制空白地带,形成了改革的“倒逼”态势。唯有整合监察力量,构建党和国家直接领导下的监察机构,突出党的领导的权威和国家法律的权威,才能克服反腐败体制机制弊端,破解法治权威不够、效率不高的困局,增强反腐败斗争法治效能的可期待性。

国家治理是党纪与国法的共同治理。只有加强党对反腐败的统一领导,腐败治理体系和治理能力才能加速推进,实现其治理的现代化。这是国家治理的根本基础和前提。腐败是国家治理主体的一种病变,这种病变具有历史性顽固性,只有有效遏制这种病变,国家治理活动才能正常有效开展。换句话说,要实现国家腐败治理体系和能力现代化,就必须首先具备原发力,即现代化的腐败治理体系和能力。按照这一治理逻辑,党内监督与国家监察作为腐败治理的两个基本点,二者的行动方向、制度安排、价值取向形成“无缝隙对接”的共同原发力。但在过去两个体系结构下,这种聚合原发力难以形成。从机构设置看,以纪检监察室为内设机构单元的纪检监察机关,其主要精力在党内执纪监督问责,对国家公务人员难以展开监察。这不仅会导致行政机关自身监督薄弱,也会出现非党公务人员纪律约束的权力真空。通观被查处的省部级官员,除个人原因外,他们的涉腐犯罪与长期以来国家监察体系的虚置和监察工作缺失也有一定关系。这种客观积弊也是造成一系列区域性腐败、塌方式腐败、系统性腐败、家族式腐败的重要客观诱因。党内监督和国家监察职能的强化,为腐败治理体系和治理能力的现代化创造了条件,对系统分解、科学配置权力机

关、行政机关、司法机关及其他公共权力机构的反腐败职能,推进国家腐败治理体系制度化、科学化具有重要的现实意义。

## (二) 人民监督权力

党的十九大报告关于“扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”的论述,阐明了人民参与政治、监督权力的方法与路径,揭示了社会主义民主政治建设的本质和核心。在“监督是权力正确运行的根本保证”的语境下<sup>[1]</sup>,构建集中统一的国家监察体系,确保所有掌握、行使公共权力的人员在党和人民的有效监督之下,是人民监督公权力规范运行的重要改革。

人民监督权力的法理基础,可以追溯到马克思人民主权学说。它与资产阶级人民主权学说的区别在于,前者为“议行合一”,后者为“三权分立”<sup>②</sup>。前者指国家重大事务的决定权和执行权由最高国家权力机关一体行使,后者指国家重大事务的决定权和执行权分立行使。我国人民代表大会制度就是“议行合一”在中国的实践。我国人民代表大会制度就是“议行合一”的特色实践。在人民主权不可分割的前提下,人民代表大会制度作为我国根本政治制度和政权组织形式,实行一元分工的权力结构形式,形成配合制约、分工合作的立法权、行政权、司法权。它具有配合优位、决策高效的制度优势,也隐含着权力制约的刚性不足。与之相反的三权分立权力结构,通过牺牲决策效率实现权力的制约优位。值得关注的是,即使在三权分立的现代法治国家和地区,依靠制约保障权力规范运行的制度模式早已打破,作为监督权的第四种权力是被行政权膨胀催生的。监督机构在三权分立政体下或归属议会,或归属行政,或归属司法管理,不少国家是隶属总统管理。但就其权力属性而言,既不是司法权,也不是行政权和立法权,而是独立于三权之外的监督权。我国作为“权力不可分割”的人民主权国家,统一的国家监察权,不能不说是政权建设上的一个缺陷。可见,改革国家监察体制,组建国家监察委员会,就是通过调整现行国家权力结构,弥补统一的国家监察权不足,是使国家机关设置更好地体现人民享有权力和人民监督权力的重大举措。

法治语境下的权力和监督是两个相辅相成的概念。权力随着人类社会的发展而产生,经济社会发展需要统一组织、管理和协调,对个人自由意志的控制就产生了。这种对人们的制约就是权力。对权力的监督与制约,是权力自身的天然秉性所决定的。权力以国家强制力为后盾,被支配的一方必须服从,因此具有强制性。权力直接控制资源配置和经济建设,为掌管公

共权力的个人提供“以权谋私”的便利，故而具有趋利性；权力在运行中可能被掌管者进行“权钱交易”和“权权交易”，所以具有可交换性；而滥用权力，是一切有权力的人都容易使用复制的万古不易的经验<sup>[12]</sup>，具有扩张性。正因为如此，权力和监督在人类的历史上是同时出现的，或者说，她们是一对“孪生姐妹”。纵观古今，古罗马帝国的首席执行官就是和代表奴隶主贵族阶层监督他的元老院同时出现的。在我国历史上，皇帝至高无上，似乎无人监督，但手下大臣同样有监督他的办法，那就是由“天”“道”<sup>③</sup>对皇权进行约束。在近代，各种形式的监督成为达官贵人政治生活中的重要组成部分，权力制衡、制约监督，中外国家新意迭出。特别是第二次世界大战之后，众多发达国家更是无限加大监督权力<sup>④</sup>，使贪腐治理的利器锋利无比。但是，尽管如此，在西方法治国家，官员滥用权力和腐败的丑闻，仍然成为引发政坛地震的头号原因。这说明，在完善权力的制约监督方面，依法治国治吏依然任重道远。

实现人民监督权力，就要坚持以人民为中心。紧紧围绕人民群众对党员干部和公职人员的监督，积极推动党内监督主体和人民群众互动，积极推动党内监督和人民群众监督内容贯通，积极推动党内监督和人民群众监督形式对接，积极推动党内监督和人民群众监督机制协调，不断增强党员干部和公职人员自觉接受监督意识，养成在党组织和人民群众监督之下工作、生活习惯，真正做到把党内监督和人民群众监督结合起来。要创新监督方式手段，促进党内监督和人民群众监督有机融合、精准高效。要适应新一轮科技革命兴起，特别是移动互联网、物联网及云计算、大数据、人工智能的发展，广泛发动人民群众运用网上监督、网上举报等多种形式，积极畅通人民群众建言献策和批评监督渠道，充分发挥群众监督、舆论监督作用，形成人人要监督、人人愿监督、人人敢监督的良好氛围。改革监察体制，设立国家反腐败专门机构，就是要为人民监督开辟绿色通道，保障人民群众积极参与反腐败斗争，改变公民举报渠道不畅、保密程度和查证效率不高等弊端，更好地体现人民监督权力的社会主义本质特征。

### （三）把权力关进制度的笼子里

习近平在十九大报告中，深刻阐述了“把权力关进制度的笼子里”的重要性和有效途径<sup>[5]</sup>。在十九届中央政治局第十一次集体学习时，他又进一步指出，“国家之权乃是神器，是个神圣的东西。公权力姓公，也必须为公。只要公权力存在，就必须有制约和监督。不关进笼子，公权力就会被滥用”<sup>[13]</sup>。笔者以为，把

权力关进制度笼子里，蕴含保障权利的价值追求，依法治权的法治要义，权责对等的精神实质，令行禁止的铁律之威和惩防并举的反腐策略，既是深化国家监察体制改革的基本动因，又是法治反腐的必然要求。

中国特色社会主义法治，以民主为前提，以权力的制约和权利的保障为核心，国家的社会行为和活动状态是依法办事。绝对的权力导致绝对的腐败。监督和自我约束性是法治的专有属性。法治，是在国家根本法基础上对国家权力的一种合理限制，这种限制通过法治制约权力的恣意性。习近平同志关于“把权力关进制度的笼子里”的思想，是对中国历史和现实教训的深刻总结，是以法治精神限制权力恣意的体现。实现把“权力关进制度的笼子里”关键在党，其主动权也在党。但是，实现把权力关进制度的笼子里这个目标，还得花力气建好制度、落实制度。现有制度之笼之所以关不住权力，实为非制度因素制约太多，以致形成权力恣意的恶疾。更为严重的是，权力是由人行使的，人的思想不解放，权力就不会自动往笼子里钻，更不会老实地待在笼子里。所以，管党治党，就需要执政党和领导核心以勇气和智慧革新政治生态，排除各种阻挠，重构权力体系，以人民的名义大胆而稳妥地推进政治改革，探索适合中国国情的依法执政之路。在深化国家监察体制改革中，实现对国家机器和公务人员监督的全覆盖，最终真正实现把权力关进制度的笼子里。

权力是政治生活的核心。规范行使权力是社会主义法治国家依法执政的重要内容，是现代政治文明的体现。十八届三中全会对国家监督权力体系建设提出明确要求：决策科学、执行坚决、监督有力。这表明中国特色社会主义政治制度必须以权力制约与监督机制建设为重要内容，一个监督有力的权力运行体系，是国家治理体系和治理能力的体现和保障。权力制约思维是将权力制约的精神理念、基本原则、实践要求运用于权力行使过程的思维方式和习惯，它是对权力结构科学化、权力行使法治化的理性认知过程，也是权力主体认识、分析、处理问题的思维活动。从认知规律的角度来看，权力制约思维是一种有关权力有限性的认识，一种有关权力必须受到制约的观念，一种权力必须接受监督的理念。只有强化对权力的监督，把权力关进制度的笼子里，“形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”<sup>[14]</sup>，才能保证我们的党员干部用好手中的权力，依法规范行使权力，运用权力制约思维来认识、分析和处理各种权力现象，以人民赋予的权力为人民谋福利，真正做到“权为民所赋、权为民所用”<sup>[14]</sup>。

把权力关进制度笼子里同样适用于国家监察机关。监察委员会是反腐败的国家专责机关,其自身能不能做到忠诚、干净、担当,事关监察权能不能关进制度之笼。在腐蚀与反腐蚀的复杂环境下,纪检监察干部走上执纪违纪、执法违法歧途的现象时有发生,充分说明了对监察机关和监察人员自我监督的必要性和重要性。要坚持把纪检监察人员列为“关键少数”,施以严格的党内监督和纪律约束,强化党委对监察工作的监督管理;落实向人大专项工作报告,组织人大代表执法检查 and 提出质询和询问等监督措施,强化人大及其常委会对监察工作的监督。既要强化检察、审判机关司法监督,对职务犯罪进行刑事追究处置的,由检察机关审查决定并提起公诉,人民法院依法审理裁决;又要强化人民政协民主监督、人民群众社会监督,健全完善相应的渠道和平台。同时,要加强对监察人员的刑法规制。除依照《监察法》对监察委员会的职责权限、运转程序和具体措施的监督外,可考虑修订《刑法》,将监察人员纳入滥用职权、刑讯逼供、徇私枉法、收受贿赂、徇私枉法罪等罪名的行为主体。

### 三、国家监察体制改革的基本方法

国家监察体制改革所遵循的基本方法,是习近平新时代中国特色社会主义思想中,关于法治中国建设的基本策略,这个基本策略是辩证唯物主义和历史唯物主义世界观、方法论的集中体现。它源于新的时代条件下,中国共产党的哲学自觉。也就是说,新的社会矛盾将中国推进到新时代;而新时代面临的新问题需要与之相适应的方法来解决。对国家监察体制改革的基本方法,我们可以从思想方法和工作方法两个层面来分析。

#### (一) 思想方法

##### 1. 政治思维与法治思维

政治思维与法治思维是推进国家监察体制改革的基本思想方法。政治思维是政治方向性思维方式。在“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导”<sup>[5]</sup>的话语下,政治思维就是“在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致”<sup>[5]</sup>的思维方式。法治思维是以党纪国法为尺度认识和解决问题的思想方法。“用法治思维和法治方式反对腐败,健全权力运行制约和监督体系,加强反腐败国家立法和党内法规制度建设,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”<sup>[5]</sup>是十八大

以来反腐败斗争取得显著成效的重要途径。

从政治思维的视角看。政治思维是法治建设的方向性思维,向党中央看齐的思维方式。党的十八届六中全会召开之后,中央关于监察体制改革试点方案公布,这是以习近平同志为核心的党中央,从全面依法治国和全面从严治党的协调推进出发,而做出的重大政治改革决策。围绕这一改革的理论研究逐步兴起,不少学者将政治思维融于各自学科,对改革及其试点工作进行解读、评说,提出了许多具有建设性意义的观点和主张。但是也出现对国家监察体制改革的所谓“合宪性”忧虑,提出国家监察体制改革涉及新设国家机关,应该先修改《宪法》,再进行改革试点,否则就具有违宪之嫌<sup>[15]</sup>等质疑。这些质疑试图维护《宪法》的严肃性,却由于缺乏政治思维而有违《宪法》的政治意旨。我国宪法的根本原则是权力属于人民、人民监督权力,改革国家监察体制,从某种意义上说,就是通过调整现行国家权力结构,解决国家机关设置与这一宪法原则不够吻合的状态,从而充分体现人民监督权力的客观要求。现行宪法规定了“一府两院”的国家机关设置,但没有对组建符合宪法原则的国家机关作出禁止性规定,这正是宪法留给我们适应社会发展的改革空间。还有,经人大常委会批准同意的国家监察体制改革试点,是一种局部性的实践性探索,是在中国特色社会主义国体、政体框架内的制度创新。如果在学科研究中融入了向党中央看齐意识,就不会对中央的重大决策部署提出所谓合宪性忧虑的问题了。

政治思维是一种本质性思维方式。深化国家监察体制改革,要求整合行政监察、检察侦查等反腐败执纪执法力量,实行党的纪检和国家监察合署办公,即“一套人马两块牌子”。有学者认为,“合署办公实质上是党的纪检、行政监察和检察侦查三种权力的整合,这种党政合一的体制弊多利少,不利于实现党政分开的目标”<sup>[15]</sup>;还有学者认为,“检察机关的侦查权,是宪法赋予检察机关的法律监督权派生出来的权力,将侦查权从检察机关剥离有违宪法精神”<sup>[16]</sup>;等等。这些观点的一个共同之处,就是以“去政治化”的学科本位视角,来观察全新的重大政治改革课题。从依规治党和依法治国的全局视野看,行政监察、检察侦查等反腐败执纪执法力量的整合,体现了党和国家自我革新、自我完善的反腐败本质要求,体现了一个国家的执政党与国家政权的密不可分。中国共产党作为执政党,必须对国家权力的人民性、廉洁性负全部责任,这是中国共产党人的责任担当,也是党内监督和国家监察不可分开的理论基础<sup>[5]</sup>。至于检察机关的职

务犯罪侦查权,实质上是对公务人员的是否廉洁履职、秉公用权的监察权,将其从检察机关剥离出来,更有利于体现人民检察院“维护国家法律统一正确实施”的法律监督职能性质。

从法治思维的视角看。法治思维是法治建设的常态性思维,是以党纪国法为尺度认识 and 解决问题的思想方法。法治思维下的监察反腐,实质上是法治反腐。强调的是惩治腐败的规范性和严谨性,其要义是党纪与国法共同治理,其核心是依法治权、依法治吏。因此,反腐败国家立法不仅限于对构成犯罪的腐败行为的严厉惩治,而且要体现对违纪违规等涉腐问题的早防早治。重点处理好党纪与国法缝隙上的衔接、贪腐行为规制上的法律漏洞以及预防虚置、惩治刚性不足等问题。制定《监察法》,从监察主体、监察对象、监察内容、基本职责、职权配置、职能运行、自身监督和责任追究等方面,为监察委员会构建和运行提供法律依据。充分体现监察主体与监察程序结合,刑事手段与非刑事手段并举,违规违法处置与刑事诉讼并行,惩治与预防腐败一体的反腐败客观规律和要求。

法治思维是腐败治理的规范性思想方法。习近平总书记指出,“治理一个国家、一个社会,关键是要立规矩、讲规矩、守规矩”<sup>[17]</sup>,做到有案必查、有腐必惩,就是要运用法治思维,坚持党纪国法面前没有例外;依纪依法办案,同样要运用法治方式,既查处大案要案,又着力解决与人民群众相关的腐败问题,增强执法机关的公信力。习近平关于惩治腐败的思想,表明反腐败斗争的规范性要从法治机制、法律制度和法治形式上入手,创设公权力的透明、公正运作原则,在规范公权力行使范围的基础上,使执法方式、条件和程序更加系统规范化,使掌权者不能腐、不敢腐,充分发挥法治的规范性对公权力加以限制<sup>[18]</sup>。深化国家监察体制改革,就是要改变长期以来反腐败斗争存在的职能机构重叠、执纪纪法边界不清、法律执行标准不一、党纪手段执法手段混用等不规范问题,堵塞反腐执纪执法的漏洞,推进反腐败斗争规范化、程序化、法制化,增强法治反腐的威慑力和公信力。

法治思维是改革于法有据的思想方法。十八大以后,党中央在处理改革和法治的关系上,坚持重大改革于法有据,坚持法治与改革同步。改革中缺乏法律依据的,根据中央要求,要由全国人大授权;有依据但需修改法律的,由全国人大做法律修改;涉及法律废止的,要报请全国人大予以废止。已经实行的国家监察委员会试点工作,涉及现行诸多法律法规的变动,因此,全国人大常委会的授权决定是国家监察体制改革的前提条件,这是保证改革的合法性和重要制度基

础。这一时期,由全国人大常委会授权的改革试点,如2014年授权国务院批准广东、天津、福建建立自贸区,对上海自贸试验扩展区域暂时调整法律规定的行政审批决定,2015年授权最高人民检察院开展部分地区公益诉讼的决定等,均表明由全国人大作出试点授权,即不存在所谓合法性问题。实践证明,用全国人大常委会授权开展改革试点探索,是“深化依法治国实践”<sup>[5]</sup>“以良法促进发展、保障善治”<sup>[5]</sup>的重要经验。

## 2. 战略思维和辩证思维

战略思维和辩证思维是提高国家监察体制改革前瞻性、全局性、科学性、有效性的思想方法。战略思维是法治建设的宏观性思维方式,具有高瞻远瞩、总揽各方,把握事物发展趋势和方向的全局性思想特征。辩证思维则体现的是“明者因时而变、知者随时而制”“急则治标、缓则治本”的政治智慧。深化国家监察体制改革,是党中央深刻总结历史经验,着眼于“反腐败永远在路上”的科学研判和推进国家治理体系和治理能力现代化而做出的重大战略决策。在强化党内监督的同时,补齐国家监察职能萎缩的短板,为驰而不息地清除腐败存量、遏制腐败增量提供坚强的体制机制保障。

从战略思维的视角看。它首先是一种长远谋划的统筹考量。深化国家监察体制改革战略思维,是优化国家机关的权力配置的思想方法。从政府和检察院内部权力配置关系看:现行体制下,政府的行政监察职能基本上依附于党纪检查职能,处于被遮蔽和相对萎缩的状态。其监督国家工作人员依法履职、秉公用权、廉洁从政的职能,实际上由检察机关反贪反渎和预防部门承担。由于我国检察机关不是反腐败的专门机关,检察机关的主要职能是维护司法公正,查处职务犯罪并不是检察院与生俱来的职能。检察机关查处职务犯罪在反腐职责、反腐手段、反腐效率、反腐程序、反腐力量、反腐权威等方面存在严重不足。深化国家监察体制改革,职务犯罪侦查预防部门成为监察委的主要执法力量,不仅可巩固发展20多年来检察机关职务犯罪侦查预防优势,而且使上述诸多问题迎刃而解。从国家权力结构格局和职权关系看:由全国人大组建国家反腐败机构,形成集中统一的,与行政权、审判权、检察权平行的监督权力机关,有利于国家权力制约体制的进一步完善。人大实行对国家监察权监督,把原有的间接监督转换成直接监督,这在权力行使与权力来源、监督与被监督的关系中,更集中地体现了国家监察权的人民性。同时,政府行政监察也由过去的同体监督转换为异体监督,从而改变监督权与行政权二者的监督与被监督关系,以监督权对行政权的监

督保障,实现行政权运行的依法公正和高效。检察侦查归属为国家监察,监督与被监督关系,对于监察权、检察权、审判权同样形成的相互制约和相互配合的关系格局,监察委员会监督法院和检察院依法办案,同时接受法院、检察院的制约,以此确保监督程序规范、实体公正。

战略思维还表现为一种目标定向思维。国家监察体制改革的方向,是以国家治理体系和治理能力现代化为目标,是惩治腐败,遏制公共权力滥用的必要手段,只有遏制公共权力的滥用,遏制国家运行中的病变,才能确保国家治理有效性,实现国家治理体系与治理能力的现代化。党内监督与国家监察,我国腐败治理的两个专门体系,二者在行动方向、制度安排和价值取向上的“无缝隙对接”,体现的是两个体系的共同发力。这就要求党委在承担起反腐败主体责任的同时,既强化党内监督,又加强国家监察。党内监督围绕全体党员是否遵守党的纪律即对违反党纪行为履行党章党规赋予的纪检职能,实现执纪、监督、问责的职权配置要求。国家监察围绕公共权力运行中国家工作人员是否遵守法律法规,履行宪法法律赋予的监察职能,实现监督、调查、处置的职权配置要求。对不构成犯罪的违纪违法行为,依法给予党纪政务处分,对构成犯罪的移送司法机关追究刑事责任。这种国家监察与党内监督相辅相成、共同发力,是巩固党的执政地位、厚植党的执政基础的宏观战略。这一战略的实施,有利于党内监督和国家监察与人大监督、司法监督、审计监督、民主监督、社会监督的有机结合,为腐败治理体系和治理能力的现代化创造了条件。同时,有利于科学地分解人大、政府、司法及其他公共权力机构的反腐败职责,使公权力监督体系各要素之间职责明确、相互协调、共同发生作用,把具有中国特色社会主义制度优势,转化为腐败治理体系和治理能力的整体效能。

从辩证思维的视角看。它是一种注重矛盾双方的对立统一,注重全面、联系和发展地看问题的思想方法。这是国家监察权运行的必备思维方法。运用这一思想方法推进国家监察体制改革、提高反腐败效能,就要充分认识和正确处理惩治和预防腐败的若干重大关系。比如:反腐治标与治本之间的关系,前者是不敢腐的惩治效能,后者是不能腐的防范作用;作风建设与惩治腐败之间的关系,前者是固本强基之举,后者是刮骨疗毒之策,这是从严治党的客观要求;反腐败的建章立制与制度落实的关系,应认清建章立制是基础,制度落实是关键;国内反腐与国际反腐的关系,应认清反腐败是世界各国的共同任务,在全球腐败治

理中,一是中国责无旁贷,二也使国内腐败分子难找避罪天堂,等等,从而科学有效地开展监察体制的制度构建和权力配置。

辩证思维要求在贯彻实施监察法在实践中,处理好监察执法与刑事司法的关系,树立反腐一体的统筹理念。也就是说,在惩治腐败犯罪的问题上,既要有“监察执法”的思维,又要有“刑事诉讼”的思维。一方面,监察机关要把贯彻实施《监察法》与修改后的《刑法》结合起来。在职务犯罪案件的调查处置中,运用法治思维和法治方式惩治腐败。从移送机制、程序对接、个案沟通、日常沟通、组织机制等方面与司法机关建立衔接机制。调查中如果采取边控、特定线索的调查核实等举措,需要纪检监察执法与行政执法建立相应的衔接机制,以保证各办案环节的顺利高效,形成反腐败工作的强大合力。另一方面,司法机关应认识到,随着《监察法》的实施和《刑法》的修改,我国反腐败职权活动呈现以党纪反腐为先导、监察反腐为主责、司法反腐为保障的鲜明特征,司法反腐的基本功能,就是通过对职务犯罪案件提起公诉和公开审判,实现罪刑法定、罪刑相适应,发挥刑事法律对职务犯罪的震慑作用和预防教化功能,彰显法治权威和社会正义,把制度优势转化为治理效能。

## (二) 工作方法

### 1. 问题导向与顶层设计

问题导向与顶层设计是国家体制改革的鲜明特征。马克思说,“问题就是时代的口号,它是表现自己精神状态的最实际的呼声”。习近平强调,“推进党和国家各项工作必须坚持问题导向,倾听人民呼声”。问题导向是十八大以来最具标志性的话语。它是指人们发现问题、直面问题、分析问题、解决问题的方法。党的十九大报告对进入新时代后的中国特色社会主义建设进行了定位、定标、定向、定法的顶层设计。定位,就是中国特色社会主义进入新时代的历史方位;定标,就是实现中华民族伟大复兴的使命目标;定向,就是把新时代中国特色社会主义思想作为实现目标的行动指南;定法,就是战略安排、基本方略和工作部署。顶层设计针对的是国家整体而非国家地方,“顶层设计”是四个全面协调发展的必然要求,其方法是以宏观的视角着眼于整体和全局,而不是某个具体的方面、环节,不能局限于某个点上。如协调推进四个全面战略布局的部署安排和统筹推进五位一体的总体布局。

从问题导向的视角看。习近平总书记多次强调,面对深化改革,要有强烈的问题意识,要具有面对问题、分析问题、正确解决问题的思维和能力,要抓住

关键问题，以重大问题为导向深入研究，以此解决发展中我们所面临的各种矛盾和问题。国家监察体制改革，就是解决我国反腐败斗争面临的一系列突出矛盾和尖锐问题而采取的重大举措。党的十八大以来的反腐败斗争有两个显著特征：一个是反腐败的力度、广度和深度空前，打虎拍蝇猎狐成绩前所未有；另一个是腐败案件的犯罪金额、犯罪形态空前，群体性、区域性、塌方式等腐败形态前所未有。严峻的反腐败形势迫切要求强化党纪国法的约束力和执行力，迫切要求把权力关进“带电”的制度之笼，消灭和堵住腐败滋生的土壤和漏洞。正是基于这一“现实问题”，党中央从党内监督入手，狠抓了转职能、转作风、转方式的党的纪检体制改革，使党委主体责任和纪委监督责任进一步强化，依纪依规、从严治党的党内反腐体制日趋完善。在此基础上，及时启动依法治权、依法治吏的国家监察体制改革，构建、整合统一权威高效的监察体系的国家监察体系的重大举措。

问题导向蕴含与时俱进的理论逻辑，马克思主义哲学的时代化进程，就是在以问题为导向的前提下，实现理论与时代结合的过程。强烈关注现实，使得马克思主义者更加注重解决具体问题。如改革前的反腐败体制下，行政监察职能基本上依附于党纪检查职能，处于被遮蔽和相对萎缩的状态。其监督国家工作人员依法履职、秉公用权、廉洁从政的职能，实际上由检察机关反贪反渎和预防部门承担。20多年来，检察机关依法查办职务犯罪案件，成为党风廉政建设和反腐败斗争的重要力量<sup>⑥</sup>。但是，也客观存在一系列问题：比如，在法定职责上，检察机关只能查处构成犯罪的腐败行为，大量违纪违规问题无权管辖，以至于不能抓早抓小，导致打不胜打，防不胜防。在法定手段上，刑事诉讼时限上的严格规定，导致检察机关借助纪委双规措施办案成为常态，导致程序违法。在办案效率上，从纪委到反贪局，调查证据转换耗费大量时间，严重影响办案质效。在司法程序上，检察院集公诉、监督、侦查于一身，有违侦、诉、审相互制约，各负其责的法治原则。在力量配置上，由于检察机关的主要职能是参与诉讼和诉讼监督，维护司法公正，职务犯罪侦查预防力量仅占人员总数的10%左右，办案力量严重不足。在反腐的权威上，尽管检察机关以牺牲内设机构平衡为代价，让反贪局长高配或进党组，但其权威性依然无法与反腐败的职责使命相匹配。深化国家监察体制改革，将职务犯罪侦查预防部门转隶监察委员会，不仅可巩固发展20多年来职务犯罪侦查预防优势，而且使上述职责、手段、效率、程序、力量等方面问题迎刃而解，检察机关自身的内部机构也平

衡了，各职能部门的关系也理顺了。

从顶层设计的视角看。国家监察体制改革空间上的顶层设计，在国家权力结构层面，是监察委员会的职能定位，即国家监督执法机关。这就决定了监察机关是由人大选举产生的，与国家行政机关(政府)、司法机关(检察院与法院)具有同等法律地位，表明监察体制的改革是国家权力结构的调整。而监察委员会行使的监察权，是现有立法权、行政权、司法权之外产生的一种新型的权力，是将我国人民代表大会制度下的“一府两院”调整为“一府一委两院”的权力结构模式。在国家监察机构的整合层面上，监察委员会的顶层设计是由行政监察、预防腐败和检察机关查处公职人员犯罪等力量整合而成，与党的纪律检查机构地位相对应，形成了党风廉政建设与反腐败工作两个专门责任支撑点。纪委、监委合署办公，履行监督、执纪、问责和监督、调查、处置两项职能。建立统一决策、一体运行的执纪执法工作机制，把适用纪律和适用法律结合起来。既坚持纪严于法、纪在法前，又注重纪法贯通、法法衔接，做到纪法双施双守，确保纪检监察各项工作在法治化、规范化轨道上运行<sup>[19]</sup>。

顶层设计作为一种制度设计，从时间轴上并非执着于现在，而是纵观历史、现实和未来的总体发展。监察委员会作为国家反腐败专门机构的性质定位，就是总结经验，立足现实，着眼未来的制度设计，体现了社会主义制度优势。从历史上看，先秦到明清，几千年都保持有“监察百官，整顿吏治”的监察御史制。从现实上看，当今世界各国和地区反腐机构均具有违法调查和犯罪侦查职权，且独立、权威、高效。如美国的反腐执法，就由直属白宫的联邦调查局负责，不受当地政府管辖。像新加坡贪污调查局，是完全独立于警界的执法机构，直接对总理负责。而香港廉政公署，是被公认的全球范围内最高效的反腐机构。中国作为主权国家，应结合本国的制度要求，将设置在政府和检察机关内的反腐败机构升格独立出来，整合建立为党领导下的国家独立反腐机构，由人大选举产生，既体现党中央的绝对领导，又充分反映了“权力属于人民”和“人民监督权力”的社会主义本质，使人大对权力运行的监督通过法定程序落到实处。这是国际上独具特色的先进的社会主义反腐体制。

## 2. 试点探路与整体推进

试点探路与整体推进是国家监察体制改革的有效路径。试点探路是新时代条件下的“摸着石头过河”<sup>⑦</sup>。习近平指出，全面深化改革要“坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸收人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、

运行有效的制度体系,充分发挥我国社会主义制度优越性”<sup>[5]</sup>,并强调把“顶层设计与摸着石头过河结合起来”<sup>[20]</sup>,中国特色社会主义事业的“整体推进”,是“五位一体”战略布局的统筹推进和“四个全面”战略布局的协调推进。

从试点探路的视角看。在十八届中纪委七次全会上习近平总书记强调,要抓好国家监察体制改革试点工作,为监察体制改革在全国推开趟出路子,创造可复制经验<sup>[21]</sup>。这就告诉我,强调顶层设计,绝不是忽视基层创新的重要性。北京、山西、浙江深化监察体制改革试点工作的重要探索,充分显示了试点探路的实践价值。据资料显示,2016年底,中央决定在北京、山西、浙江3省市开展国家监察体制改革试点工作。试点地区认真贯彻落实党中央的部署要求,积极稳妥推进改革,勇于实践探索,坚持以推进反腐败体制机制创新为重点。在试点运行过程中,创制了涵盖监察范围、监察职责、监察权限、监察程序、监督管理等内容的监察业务运行工作规程,细化了全国人大常委会授权的12项措施和中央试点方案明确的技术调查、限制出境2项监察措施的使用程序和办法。有的地区还重新设计了监察措施的使用审批程序,确保各项措施的使用规范有序。从而为国家监察法的制定提供了实践经验,为国家监察体制改革在全国推开趟出了路子。实践证明,顶层设计和试点探路,都是推进改革的重要方法。坚持“自上而下”和“自下而上”的统一,使顶层设计和基层创新更好地结合起来,在摸石过河中加深对规律的认识,在统筹规划中协力推进改革,我们就能克服各种困难,使改革进程沿着正确方向前进。

从整体推进视角看。它是将社会各个领域、不同方面的改革视为有机整体,用整体统一的观念和方法统筹改革。深化国家监察体制改革的过程,就是以中央确定的时间表和路线图整体推进的过程。在以北京、浙江、山西为试点的基础上,依法按照顶层设计方案的规定动作,自上而下,层层实施。这种“整体推进”的方法,是马克思关于“整体”思想的体现。这种思想强调事物之间的有机联系和互为作用,反对把整体和运动归为一种单向的、直线的机械作用和相应的因果联系,反对割裂整体形成若干单个存在,以及将立体和有机联系的整体变成分裂的“没有生命力的平面图”<sup>[22]</sup>。国家监察体制改革的“整体推进”,就是将监察改革方案涉及的从中央到地方四级机构、职权、力量等资源要素变为有机整体,不再单一突进,而用整体、统一的格局推进反腐败实施。

整体推进与重点突破存在着辩证统一的关系。没

有整体推进势必顾此失彼,使改革难以推开,不搞重点突破缺少有效经验,改革则难以有效推进。中央决定在北京、浙江、山西开展国家监察体制改革试点,就是为改革的全面推进创造可复制的经验。习近平在十九大报告中关于将国家监察体制改革试点工作在全国推开的重要论述,既是对试点地区“探路”工作的充分肯定,又是对“整体推进”国家监察体制改革的部署安排。据中央办公厅《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》要求,“在2017年底2018年初召开的省、市、县人民代表大会上,产生三级监察委员会,使改革与地方人大换届工作紧密衔接”<sup>[23]</sup>。2018年3月,十三届全国人大一次会议通过《中华人民共和国宪法(修正案)》和《中华人民共和国监察法》,标志着国家监察体制改革整体推进具有了宪法和法律意义。这一重大政治体制改革实现了试点探路与整体推进的完美结合。

#### 四、结语

实践是检验真理的唯一标准。国家监察体制改革的制度优势,随着2018年3月宪法修正案和监察法在十三届全国人大一次会议通过,一年来的实践得到证实。在纪委监委合署办公、共同设立内设机构,实现职能、机构和力量的战略性重塑的新体制下,纪检监察机关统筹运用“纪法两把尺子”,既坚持纪严于法、纪在法前,又注重纪法贯通、衔接司法。据统计,2018年,全国纪检监察机关共运用监督执纪“四种形态”处理173.7万人次,同比增长32.0%。其中,处理严重违纪违法涉嫌犯罪的党员干部5.5万人次,占3.2%。监督执纪由“惩治极少数”向“管住大多数”拓展。立案数和处分数分别增长20.9%、17.8%,均创纪律检查机关恢复重建40年来的最高值。全国共有2.7万名党员干部主动交代了违纪违法问题。“天网2018行动”共追回外逃人员1335人,追赃金额35.41亿元……<sup>[24]</sup>这一项项数据,充分表明了党中央深化国家监察体制改革是法治实践中依法治权治官的有效举措,是实现“干部清正、政府清廉、政治清明”的法治决断。

但是应当看到,行百里者半九十。习近平在十九届中央政治局第11次集体学习时,对新的起点上国家监察体制改革作出重要部署,提出了“一个不能偏,四个要跟上”<sup>[8]</sup>的目标要求。并深刻指出,深化国家监察体制改革的初心,就是要把增强对公权力和公职人员的监督全覆盖、有效性作为着力点,推进公权力运行法治化,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。要盯紧公权力运行各个环节，完善及时发现问题的防范机制、精准纠正偏差的矫正机制，管好关键人、管到关键处、管住关键事、管在关键时，把权力运行的规矩立起来，推进反腐败工作的法治化规范化<sup>[13]</sup>。从这个意义上说，深化国家监察体制改革所取得的成效只是初步的，更艰巨更繁重的任务还在后头。法治反腐工作永远在路上，深化国家监察体制改革永远在路上。

### 注释：

- ① 在 2016 年纪念中国共产党成立 95 周年的讲话中，习近平用“初心”来指代共产主义远大理想，而在党的十九大报告和具体治国方略中，更多着眼于中华民族伟大复兴这个更为切近的信念和目标，而将共产主义放在社会主义核心价值观和党的建设等具体工作之中，可以说，习近平对共产主义概念的重新阐释是新时期马克思主义中国化的典范，即马克思主义不仅要和中国实际相结合，而且要和中华文化相融合。
- ② 马克思认为，国家的一切权力应该属于人民，人民是国家主权的唯一享有者，国家权力是统一而不可分割的。无产阶级在建立无产阶级政权后，应当将一切国家权力统一集中在人民手中，由人民选出的代表来掌握国家最高权力。马克思人民主权学说与资产阶级人民主权学说的区别在于，前者认为人民主权不可分割，后者认为人民主权可以分割。它表现为“议行合一”与“三权分立”两种权力结构模式。
- ③ 这里指的是儒家的“天命观”。孔子提醒统治者“水可载舟，亦可覆舟”，统治者必须勤政为民，实现良政善治，改善民生，否则人民有权揭竿而起，以“天”和“道”的名义推翻政权。有学者称儒家的“天”“道”思想是中国的“契约论”，比法国思想家卢梭的“契约论”早了二千多年。参见张维为：《中国政权合法性对世界的启迪》，观察者网 [https://www.guancha.cn/ZhangWeiWei/2017\\_03\\_08\\_397674.shtml](https://www.guancha.cn/ZhangWeiWei/2017_03_08_397674.shtml)，最后访问日期 2019 年 5 月 18 日。
- ④ 如美国国会 1976 年通过了著名的《阳光下的政府法》，赋予公民最大限度的知情权和政府官员最小限度的隐私权。
- ⑤ 据统计，我国县处级以上领导干部中党员比例超过 95%，而公务员队伍中党员比例超过 80%。这种党员成为国家公务员主体的客观性，决定了党内监督与国家监察的关联性，是党的自身监督与国家机器监督合署运行的制度基础和现实基础。
- ⑥ 据统计，2011 至 2015 这 5 年，共查办职务犯罪 186 765 件 252 500 人。2016 年，全国立案侦查职务犯罪 47 650 人，其中原县处级干部 2 882 人、原厅局级干部 446 人；查办玩忽职守、滥用职权等渎职侵权犯罪 11 916 人；深挖执法司法不公背后的腐败犯罪，查办涉嫌职务犯罪的行政执法人员 8 703 人、司法工作人员 2 183 人。参见：2016、2017 年最高人民检察院工作报告 <http://www.spp.gov.cn/spp/gzbg/index.shtml>，最后访问日期 2019 年 5 月 18 日。
- ⑦ 摸着石头过河，是改革开放中以邓小平同志为代表的共产党人选择的渐进式的路径。意在必须取得突破但一时还不那么有把握的改革，采取试点探索、投石问路的方法，鼓励大胆探索、勇于开拓，取得了经验，形成了共识，看准了，就全面推开。30 多年循序渐进，让中国得到了平稳和长足的发展，取得了举世公认的成就。这一富有中国智慧的改革方法，符合马克思主义认识论和实践论，仍具有巨大的现实指导意义。

- ⑧ 一个不能偏”，是指标本兼治的目标不能偏。“四个要跟上”是指，工作职能要跟上，各项规则要跟上，配套法规要跟上，协调机制要跟上。参见习近平：《在新起点上深化国家监察体制改革》载《求是》，2019(5)：7-8。

### 参考文献：

- [1] 习近平主持召开哲学社会科学工作座谈会强调 结合中国特色社会主义伟大实践 加快构建中国特色哲学社会科学[N]. 人民日报, 2016-05-18(1).
- [2] 习近平在第十八届中央纪委五次全会上发表重要讲话强调 深化改革巩固成果积极拓展 不断把反腐败斗争引向深入[N]. 人民日报, 2015-01-14(1).
- [3] 习近平. 在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2016-07-02(2).
- [4] 强世功. 哲学与历史——从党的十九大报告解读“习近平时代”[J]. 开放时代, 2018(1): 19.
- [5] 习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28(1).
- [6] 习近平在十八届中共中央政治局常委同中外记者见面时强调 人民对美好生活的向往 就是我们的奋斗目标[N]. 人民日报, 2012-11-16(4).
- [7] 习近平在十八届中央纪委六次全会上发表重要讲话强调 坚持全面从严治党依规治党 创新体制机制强化党内监督[N]. 人民日报, 2016-01-13(1).
- [8] 刘佳义. 坚持人民主体地位[N]. 光明日报, 2015-11-20(3).
- [9] 毛泽东. 论联合政府[C]//毛泽东选集(第 3 卷). 北京: 人民出版社, 1991: 1096.
- [10] 王岐山在参加北京代表团审议时强调 构建党统一领导的反腐败体制 提高执政能力 完善治理体系[N]. 人民日报, 2017-03-06(4).
- [11] 中共十八届六中全会在京举行 中央政治局主持会议 中央委员会总书记习近平作重要讲话[N]. 人民日报, 2016-10-28(1).
- [12] 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 张雁深, 译. 北京: 商务印书馆, 1997: 154.
- [13] 习近平. 在新起点上深化国家监察体制改革[J]. 求是, 2019(5): 6.
- [14] 习近平在第十八届中央纪委二次全会上发表重要讲话强调 更加科学有效地防治腐败 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入[N]. 人民日报, 2013-01-23(1).
- [15] 韩大元. 论国家监察体制改革中的若干宪法问题[J]. 法学评论, 2017(3): 16-21.
- [16] 侯兆晓. 监察委是行政监察的全面升级[J]. 民主与法制, 2017(2): 10.
- [17] 中共十八届四中全会在京举行 中央政治局主持会议 中央委员会总书记习近平作重要讲话[N]. 人民日报, 2014-10-24(1).
- [18] 邱学强. 新时期反腐败理论与实践的重大创新——深入学习领会习近平总书记反腐败战略思想[N]. 学习时报, 2015-07-16(1).
- [19] 习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调 持续深

- 化国家监察体制改革 推进反腐败工作法治化规范化[N]. 人民日报, 2018-12-15(1).
- [20] 习近平在湖北考察改革发展工作时强调 坚定不移全面深化改革 改革开放 脚踏实地推动经济社会发展[N]. 人民日报, 2013-07-24(1).
- [21] 习近平在十八届中央纪委七次全会上发表重要讲话强调 全面贯彻落实党的十八届六中全会精神 增强全面从严治党系统性创造性实效性[N]. 人民日报, 2017-01-07(1).
- [22] 王桂泉, 贺长余. 全面深化改革的方法论探讨[J]. 中共中央党校学报, 2015(1): 33.
- [23] 中办印发《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》[N]. 人民日报, 2017-10-30(1).
- [24] 朱基钗. 踏上反腐败法治化规范化新征程——深化国家监察体制改革一年间[EB/OL]. (2019-2-28) [2019-05-28]. 新华网 [http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/28/c\\_1210070251.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/28/c_1210070251.htm).

## Legal philosophy thinking on the reform of supervision system: Standpoint, viewpoint and method

WU Jianxiong

(Xiangtan University Base, China's Anti-corruption Judicial Research Center,  
Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

**Abstract:** The major decision-making by the Party Central Committee on deepening the reform of the supervision system implies the inherent logic of governing the party and governing the country according to law, and carries the standpoints, viewpoints and methods of socialist rule of law with Chinese characteristics. The position of the people has determined that anti-corruption must be a clear-cut attitude of "no-forbidden zone, zero tolerance, and full coverage", the governing character that "the iron must be hard", and the "people-centered" value orientation; the viewpoint of governing by law established on the basis of the main contradiction, philosophical ideas and political principles in a society of the new era is to strengthen the party's centralized and unified leadership, and the people's supervision of power, to put power into the cage of the system; to constantly understand the law and to constantly promote the basic methods under the guidance of theory, practice, and institutional innovation. All is mainly expressed in the thinking and working methods of political thinking and rule of law thinking, strategic thinking and dialectical thinking, problem orientation and top-level design, pilot exploration and overall advancement.

**Key Words:** monitoring reform; standpoint; viewpoint; method; philosophy thinking

[编辑: 谭晓萍]