

# Measures to Build and Improve the Supervision Mechanism

## —A Rustic Opinion on Newly Established Supervision Commission of People's Republic of China

Nan Zhang

Hubei Academy of Social Sciences, Wuhan Hubei  
Email: dracqla8@126.com

Received: Jan. 2<sup>nd</sup>, 2018; accepted: Jan. 15<sup>th</sup>, 2018; published: Jan. 22<sup>nd</sup>, 2018

---

### Abstract

The newly established Supervision Commission of the People's Republic of China meets Lenin's thought of building and improving a country's supervision mechanism, and properly reflects the unity of Party leadership, the running of the country by the people, and law-based governance, hence it can effectively supervise civil servants, and properly reflect the principle of law-based governance. Therefore it is a measure of great importance to build and to improve the country's supervision mechanism.

### Keywords

Improve, Supervision Mechanism, Measure

---

# 建立、健全和完善国家监督体系的重要措施

## —刍议新的国家监察委员会

张楠

湖北省社会科学院, 湖北 武汉  
Email: dracqla8@126.com

收稿日期: 2018年1月2日; 录用日期: 2018年1月15日; 发布日期: 2018年1月22日

---

### 摘要

新成立的国家监察委员会, 由于符合列宁建立和完善国家监察体制的思想, 并且较好的体现了党的领导、

人民当家作主、依法治国三者的统一，因此可以有效地实现对所有公职人员的监督以及较好地体现依法治国的精神。因此，这是建立、健全和完善国家监督体系的一个重要措施。

## 关键词

完善，监督体系，举措

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

在总结已经实行了监察体制改革的北京、山西、浙江三省经验的基础上，党的十九大报告指出：“深化国家监察体制改革，将试点工作在全国推开，组建国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公，实现对所有行使国家公权力的公职人员监察全覆盖。制定国家监察法，依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，用留置取代‘两规’措施” ([1], P67-68)。随后，2017年10月31日，关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定草案，在十二届全国人大常委会第三十次会议接受审议。这无疑建立、健全和完善国家监督体系的重要措施。

## 2. 它符合列宁建立和完善国家监察体制的思想

对执政党及其政府必须实行严格并且有效的监督，不仅是由一切马克思主义政党的无产阶级先锋队性质所决定，同时也是一切执政党长期执政和稳定执政的需要。

俄共(布)在建立政权之初实行的是极端集中制和干部委任制。随着国内战争的结束和党的执政地位的巩固，这些集中制“发展了官僚主义化和脱离群众的倾向；战斗命令制往往采取被歪曲了的的不必要的压制形式；必要的特权变成了各种舞弊行为的凭借”。这些都极大地削弱了党和国家的执政能力。

苏维埃俄国的国家监察机关是工农检察院，其是1920年由国家监察人民委员部改组而成。由于许多国家机关工作人员是俄共(布)党员，因此工农检察院的工作又必然牵涉到对党员和党的领导干部的监察。而列宁对工农检察院的工作是很不满意的，认为“再没有比工农检察院这个机关办得更糟糕的机关了” ([2], P787)，认为对于监察党中央委员的职能，工农检察院“实际上不能胜任，只是成了这些中央委员的‘附属品’，或者在一定条件下成了他们的助手” ([2], P747)。

列宁认为，由于现在苏维埃政权已经较为巩固了，为了提高党和政府的执政能力，为了健全和完善党和国家的监察机制，必须对工农检察院进行改革，即“必须非常慎重地、考虑周到地、熟悉情况地利用我们社会制度中真正的精华来建立新的人民委员部” ([2], P786) (指新的国家监察机关——笔者注)，即建立一个强有力而又高效的监察机关来监督其它的国家机关。其主要途径是采取一种“特殊的形式把党的监察机关同苏维埃的监察机关合并起来”，重新建立一个强力而高效的监察机关。列宁认为这种合并的好处在于，由于大量政治素质和业务素质较高的新鲜血液加入，这就可以解决以工农检察院为代表的这些“最典型的旧式国家机关”的“大难题”，工农检察院因此能“获得很高的威信” ([2], P779-780)。

经过这种改革后，工农检察院就能够证明“它得到大家绝对信任，能向所有的人证明，(其)所做的确实不愧为中央监察委员会这样一个高级机关所做的工作” ([2], P787)，一定能够很好地履行监察职能。党才能达到“一方面，使它的组织和工作有计划、有目的、有系统，另一方面，通过我国工农中的优秀分

子同真正广大的群众联系起来” ([2], P780)以提高党的战斗力的目标。这就是党“顺利工作的唯一保证”，“是我们政策巨大力量的泉源” ([2], P792)。

中国共产党是根据列宁的建党学说建立起来的无产阶级革命政党，实行自我监督是它的重要特点。建立国家监察委员会，加强对执政党(尤其是对党的高层领导干部)和政府的监督，自然也就成为中国共产党党的建设的重要课题。

### 3. 它较好的体现了党的领导、人民当家作主、依法治国三者的统一

党的十九大报告指出：“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践” ([1], P36)。由于党深刻地认识到全面依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，其不仅是国家治理现代化的主要内容，而且还是推进国家治理现代化的重要途径和基本方式；其对实现国家治理现代化具有引领、规范、促进和保障等重要作用；其是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题、解放和增强社会活力、促进社会公平和正义、维护社会和谐与稳定、确保党和国家长治久安的根本要求，所以党的十八大提出，到2020年，依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障；十八届四中全会又通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。而成立新的国家监察委员会这一机构的目的，就是要加强党对反腐败工作的集中统一领导，构建集中统一、权威高效的监察体系，实现对所有行使国家公权力的公职人员监察的全覆盖，推进国家治理体系和治理能力现代化。由此可见，这是落实党的领导的重要举措。

人民当家做主是社会主义民主政治的本质和核心要求，是社会主义政治文明建设的根本出发点和归宿。社会主义民主政治的本质就是人民当家做主，就是人民可以有效地监督一切履行公职的人员，党必须切实尊重和保障人民这种监督政府的权利。党只有领导人民创造各种有效的当家做主的民主形式，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，才能坚持和巩固党的执政地位。国家监察委员会就是一种最能够体现人民当家做主的具体形式。从宏观上说，这个全国最高的国家监察机关是由全国人民代表大会产生的，其对全国人民代表大会及其常务委员会负责，并接受全国人大的监督，也就是必须接受全国人民的监督监督。从微观上看，地方各级监察委员会也必须接受地方人大的监督。地方各级监察委员会根据工作需要，可以向本级党的机关、国家机关、管理公共事务的组织和单位、所管辖的行政区域派出监察机构、监察专员，代表地方人民对这些国家机关实行监督。这些都较好地体现了人民当家做主。

全面依法治国就必须推进依法行政、加快法治政府建设。法律的生命力在于实施、法律的权威也在于实施。政府是执法主体，推进依法行政、建设法治政府是法律实施的核心。只有创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体系，才能建成权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。与此同时，为了保证法律实施还必须保证公正司法，提高司法公信力。公正是法治的生命线，司法是维护社会公平正义的最后一道防线。实现司法公正，必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。为此，党必须支持国家监察委员会依法依章程履行职能、开展工作、发挥作用，维护国家法制统一、尊严、权威，加强人权法治保障，保证人民依法享有广泛权利和自由，才能实现依法治国的目标。

总之，这种在党的领导下，纪委和监委合署办公的国家监察委员会，不仅充分体现了党领导的党内监督和国家监督、党的纪律检查和国家监察、依规治党和依法治国的有机统一，也充分体现了党的领导、人民当家做主、依法治国三者的有机统一。

#### 4. 它可以有效地实现对所有公职人员监督

按照目前正在讨论的草案规定,新成立的国家监察委员会的主要职能是监督六类公职人员:中国共产党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关、民主党派和工商联机关的公务员及按照《中华人民共和国公务员法》管理的人员;法律、法规授权或者受国家机依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员;国有企业的管理人员;公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理管理的人员;基层群众性自治组织中从事集体事务管理的人员;其他依法履行公职的人员,换句话说,凡是行使国家公权力的人员都必须接受监察委员会的监督。

从原来反腐败斗争的实践来看,纪委的主要监督对象是党员干部,其首要任务是查处违纪案件,如果发现了违法犯罪线索后再移送检察院处理。而在进入司法程序后,即使纪委的调查线索较为深入,检察院还是必须重新立案审查,再决定是否起诉。这些交叉重复的过程,源于法律的要求——因为作为非侦查机关,纪委的调查线索需要进行“司法转化”,尤其是一些关键性的言词证据,检察院必须重新讯问、询问嫌疑人、证人等,形成新的笔录,以最大限度地保证不会形成冤假错案。这些都极大地影响到办案的效率,仅从时间成本上看就可想而知。

而整合了反腐力量的新的国家监察委员会,实际上是“中国的反腐败委员会”,这种新的监察体制改革以查清案情为主要价值取向,其突出的改革之一就是简化流程,加快办案进程——因为其同党的纪律检查机关合署办公。新成立的监察委员会,由于有全国人大常委会的授权,再加上全国人大对监察委员会履行的监督、调查、处置3项监察职责进行了具体规定,同时明确了监察委员会的监察权限,对其可以采取的谈话、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12项措施也作出了具体规定。这样,监察委员会就有权调查任何案件,并移交给检察院起诉。与此同时,地方各级监察委员会也可以根据实际工作的需要,向本级党的机关、国家机关、管理公共事务的组织和单位、所管辖的行政区域派出监察机构、监察专员。这种执法方式与执纪方式的相结合、党的纪律检查机关与国家监察机关合署办公的相结合,不仅可以有效地整合所有监督资源,而且能够有效地对所有行使国家公权力的人员实现“全覆盖”的监督。

#### 5. 它较好地体现了依法治国的精神

党的十九大报告指出:“用留置取代‘两规’措施”( [1], P68),并且明确了可以采用留置的4种情形:被调查人涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或职务犯罪;监察机关已掌握其部分违法犯罪事实及证据,仍有重要问题需要进一步调查;涉及案情重大、复杂的;可能逃跑、自杀的;可能串供或者伪造、销毁、转移、隐匿证据的;可能有其他妨碍调查行为的。这4种情形,经监察机关依法审批,可以留置。但除了有碍调查者,应在24小时内,通知被留置人所在单位或家属。留置时间不得超过3个月。在特殊情况下可以延长一次,延长时间不得超过3个月。

从“两规”改为留置是法治社会的一大进步,其较好地体现了依法治国的精神。原来使用的“两规”,是在反腐败斗争非常严峻之时,纪检机关不得已而为之的一种做法。由于其中的一些措施已经涉及到侵犯人的尊严权等民事权利,并不完全符合现代社会的法治精神,因此必须尽量慎用、少用、或者不用。而现在采取的留置,是监察委员会依法行权的具体体现,是一种接近且程度轻于羁押的准羁押措施。它虽然也涉及到限制人身自由,但在相关法律完善后,使用留置措施的自由裁量权将会小于“两规”。虽然其对涉案人员的心理震慑力大于作为变相强制措施“两规”,但却能在一定程度上对涉案人员起到保护作用。

党的十九大报告指出:“保护人民人身权、财产权、人格权”( [1], P49),而从“两规”改为留置就较好地体现了人格权。民事权利就是人身权和财产权两种,人格权是属于人身权的一种子权利。在现代

社会，人格权就是人的尊严权，这也就是人格与尊严紧密联系在一起、不可分割的原因。人格权是人的核心权利之一，是人区别于动物的根本标志，必须予以特别重视和保护。所以在国家的层面上的基本要求就是：除了不能运用刑讯逼供等侵害人的尊严的手段外，还应当把所有人都看成有一样人格尊严的人，来平等对待。在用留置取代“两规”的转变过程中，由于严禁侮辱虐待被调查人，严禁以威胁、利诱、欺骗及其他方违法方式收集证据，严禁侮辱、打骂、虐待、体罚或变相体罚被调查人，调查人员进行讯问及调取、查封、扣押等这样取证工作时，应对全过程进行录音录像，留存备查。调查人员应当严格执行调查方案，不得随意扩大调查范围，变更调查对象和事项。这些都体现了依法治国的理念，体现了对人权的尊重。

尽管新成立的国家监察委员会还留有一些问题以待日后解决，如特别突出的问题是，原来纪检机关的权力就很大，现在成立的监察委员会权力更大了，那么，谁来监督监察委员会呢(理由很简单，刀再快不能伤其柄)？但是可以肯定的是，国家监察委员会的成立，是向着现代法治社会迈出了一大步，是全面落实全面依法治国战略的重大举措。

### 参考文献 (References)

- [1] 习近平. 在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(单行本) [M]. 北京: 人民出版社, 2017: 36, 49, 67-68.
- [2] 列宁. 列宁选集(第4卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1995: 747, 779-780, 786-787, 792.

#### 知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>  
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>  
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>  
期刊邮箱: [ass@hanspub.org](mailto:ass@hanspub.org)