**目 录**

**[理论探讨]**

**国家监察体制改革十大课题…………………………杨建顺 (1)**

**监察法实现了哪些监督制度创新……………………刘武俊(13)**

**[学思践悟]**

**党纪处理中六种类型的界限、表现和适用探讨**

**——以《中国共产党纪律处分条例》为分析文本**

**…………………………………………………宋 媛 杨永庚(15)**

**西安地区廉政文化资源调查分析与研究……………张天社(23)**

**[他山之石]**

**法国、韩国的廉政审计职权拓展浅析…………………赵 华(28)**

国家监察体制改革十大课题

**杨建顺**

引言——问题所在

2016年11月7日，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》（以下简称《监察体改三省市试点方案》）。12月25日，第十二届全国人大常委会第二十五次会议通过了《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》（以下简称《监察体改三省市试点决定》）。12月6日，改革试点工作在三省市推开。

2017年10月18日，党的十九大对深化国家监察体制改革再动员、再部署，要求将试点工作在全国推开。10月29日，中共中央办公厅印发《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》（以下简称《监察体改全推开试点方案》），部署在全国范围内深化国家监察体制改革的探索实践，完成省、市、县三级监察委员会组建工作，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。11月4日，第十二届全国人大常委会第三十次会议审议通过《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》（以下简称《监察体改全推开试点决定》）。11月5日，国家监察体制改革试点工作在全国各地推开。11月7日，《中华人民共和国监察法（草案）》（第十二届全国人大常委会第二十八次会议审议稿，以下简称《监察法（草案）》）面向社会公众征求意见，再度引发了围绕国家监察体制改革路径选择等问题的热议。

要确保这项“事关全局的重大政治改革”顺利完成“监督体系顶层设计”的预期目标，就必须做到包括试点在内的改革全过程都于法有据，依宪依法进行国家权力重新配置和机构整合以法治思维和法治方式来应对改革过程中的诸多课题。

一、改革目标应当依法转换为国家任务

改革的目标最初由中共中央总书记习近平提出，后来在“党内法规”中得以体现，然后是中共中央办公厅印发试点方案，最后由全国人大常委会通过决定进行授权，实现了从党的主张到国家任务的转换。这种转换路径与流程，体现了党的领导作用，运用了党规引导作用，又采取了全国人大常委会授权决定的方式，总体上是值得肯定的。但是，从进一步提升治国理政能力、实现治理体系和治理能力现代化的层面来看，依然存在有待改善的空间。

**（一）改革的目标**

习近平指出：“完善监督制度，做好监督体系顶层设计，既加强党的自我监督，又加强对国家机器的监督。”作为完善监督制度的重要一环，“要健全国家监察组织架构，形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系”。这是习近平再次对惩治腐败提出“全覆盖”要求。

党的第十八届六中全会审议通过的《中国共产党党内监督条例》第 37 条规定：“各级党委应当支持和保证同级人大、政府、监察机关、司法机关等对国家机关及公职人员依法进行监督。”该规定首次正式将“监察机关”与“人大、政府、司法机关”并列，体现了中央改革国家监察体制的决策部署，表明了“党规”对改革的引领作用，也预示着一场影响深远的改革即将到来。

**（二）确立改革目标的程序保障**

“国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革，是国家监察制度的顶层设计。”如何改革、何时改革乃至由谁来改革，应否设立国家监察委员会，等等，这些都是顶层设计的内容，宜归入政治裁量甚至统治行为或曰国家行为的范畴，享有高度的裁量空间理所当然。不过，在我国现行制度之下，监察机关是政府的组成部门，是行使监察职能的行政机关，若要将其改革成为与人民政府等并列的“监督执法机关”，使各级监察委员会由各级人大产生、对人大负责、接受人大监督，就不宜完全将其归入政治裁量的范畴，还应当在法治方面多些规范的层次。

二、改革应当在宪法框架下推开

**（一）改革应当符合宪法精神**

《全面依法治国决定》特别强调指出，要“使每一项立法都符合宪法精神”。成立监察委员会是一项重大的政治改革，属于“重大”改革事项，必须具有明确的合宪性，应当符合宪法精神。

**（二）改革需要修宪以提供依据**

创设宪法没有规定的国家机关应当先由全国人大修宪来提供宪法依据。目前进行的国家监察体制改革，并不是中国宪法体制下监察制度传统的恢复和回归，而是在传统的行政监察制度的基础之上，建立集中统一、权威高效的国家监察组织，将行政监察，腐败预防，查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等相关职能，整合成为相对独立的监察权，集中由各级监察委员会行使。故而对监察体制进行调整，应当首先有宪法依据，在修改宪法及其相关法规范的基础上，依宪依法进行国家权力重新配置和机构整合，以法治思维和法治方式为依托来推进国家监察体制改革，保证国家监察体制的合宪性。同时，对该问题的理解，也直接影响作为国家监察体制改革之依据的《监察法》能否创设宪法上没有明确依据的国家机关的问题。

欲在宪法规定之外新增设一种在中央与国务院平行、在地方与各级人民政府平行的国家机关，这是涉及人民代表大会制度和宪法之根本的问题，应当在修宪的基础上推开。即便只是进行改革试点，也应当由全国人大作出改革试点的决定。在全国范围内作为一项基本制度“设立国家监察机关”，与在个别省市甚至在全国推开设立监察机关试点也是性质不同的两码事。有权决定开展包括设立地方监察机关在内的国家监察体制改革试点，不等于有权决定在全国范围设置国家监察机关。全国范围设置国家监察机关必须修宪才行。

即便试点工作已经取得阶段性成果，值得肯定，也应当在事后进行相应程序瑕疵的治愈，由全国人大对全国人大常委会的试点决定予以承认（追认），并尽快启动修宪程序及相关法规范的修改和制定程序，以确保全面推开国家监察体制改革，能够具有完备的宪法依据和相应的法律根据，并能有具体推进的程序保障。

三、改革应当以法制建设为先导

既然是要创设深度整合了反腐败资源力量的国家监察委员会，这项改革对当下的权力政治生态将产生重大影响，那么就应当遵循《全面依法治国决定》，“必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用”，“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”。

**（一）改革需要法律层级法源的创制**

推进国家监察体制改革，首先应当修宪为其提供宪法依据，进而应当修改《行政监察法》《刑事诉讼法》《人民检察院组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等一系列法律，乃至制定一系列新法律，为其提供法律支持。

**（二）《行政监察法》的修改与《监察法》的制定**

虽然《监察法》（草案）已经公开向社会征求意见，但是，要对总体制度机制和程序的建构，尤其是对监察委员会的地位、性质、人员、组织架构、产生方式、职权范围、职权行使程序、负责任的对象、监督制约和信息公开等方面的内容，作出合宪、合法、合理的科学安排，尚需在立法过程中持续下功夫。

**（三）其他法律的修改完善**

凡与国家监察体制改革相关的法律都应当配套修改。除了两个试点决定所列举应当“暂时调整或者暂时停止适用”的《行政监察法》《刑事诉讼法》《人民检察院组织法》《检察官法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，以及“其他法律中规定由行政监察机关行使的监察职责。

**（四）改革需要法规规章等的创制**

应当进一步创制执行性法规和规章，乃至大量规范性文件。根据行政组织法律主义，在组织法层面的诸多内容应当基本上在《监察法》中予以解决，而关于具体落实的问题则需要制定诸多行政规则。

四、改革试点工作应当由全国人大授权

**（一）授权主体是国家最高权力机关**

国家监察体制改革是关涉人民代表大会制度全局的重大政治改革，这项改革的试点需要有最高国家权力机关的授权。理想的做法是在改革试点实施之前获得最高权力机关的授权，而现实中在该阶段没有获得授权，那么，在之后的任何阶段，都应当尽早获得最高权力机关的授权，以赋予整个改革试点过程以宪法正当性，包括改革试点预备各项活动的宪法正当性。这是理论界的共识。

**（二）国家最高权力机关是全国人大**

国家最高权力机关是全国人大，而不是全国人大常委会。对这一点本该是不存在异议的。可是，具体到国家监察体制改革试点授权的问题，却有人忽略了这里的“最高”属性，认为基于试点改革的重大性与复杂性，在试点阶段可以在合法性的范畴内，采取灵活的措施，由全国人大常委会进行授权。现实中的确也是这样做了。但是，这里依然值得商榷。在关系国家宪法体制的重大问题上，国家机构的改革应体现宪法精神，遵循宪法程序，在方案的设计上尽可能排除可能的“违宪瑕疵”。全国人大跟其常委会形似一体，但实际不同。全国人大常委会不是最高国家权力机关，只是常设机关，不能代表最高国家权力机关，因此不适合以授权或者决定等方式对监察委员会改革作出决定。

五、国家监察体制改革本身应当依法推进

为切实解决在全国推开国家监察体制改革的法律依据问题，应当在调研、起草和审议《监察法》的过程中认真总结经验，吸取教训，广泛汇聚各方面的智慧。

**（一）做好对行政监察制度的改善与衔接工作**

既然是因为行政监察制度有问题故而要改为国家监察体制，那么，就应当对行政监察制度进行全面、准确的科学评价，就应当深入研究现行监察制度乃至全部权力运行状况，在对行政监察制度作出系统、全面且科学评价的基础上，进行监察资源的重新优化组合，在将检察院的相关职能并入的同时，做好对行政监察制度的确认、承继和发展的工作。唯有在全面整合改善优化的基础上，才能使监察系统的内部和外部组织结构得到合理调整，将整个系统变成反腐败无坚不摧的“金刚石”。

**（二）依法组织推进试点工作**

应当赋予监察委以充分的手段。根据两个试点决定，监察委员会履行监督、调查、处置三大职责，为履行该职责而可以采取谈话、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。这的确有助于形成反腐败一体化的格局。以“留置”取代“双规”，有助于实现党规和国法的协调统一，在合法性层面具有值得肯定的进步性。

监察委员会，不同于党的机关，不同于行政机关，也不同于检察机关，它是集党纪监督、行政监督及法律监督于一体，具有综合性、混合性和独立性的国家机关。对这三种职能的整合以及整合了的这三种职能，应当以《监察法》作出明确规定。然而，《监察法（草案）》第 5 条第3 款关于“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关”的表述，虽是客观描述，却难揭示“专责”的本质属性。至于与纪委的组织及职能的整合问题，更有待进一步深入研究，慎重应对。

《宪法》第 129条明确将检察机关规定为法律监督机关，是对公权力进行法律监督的专门机关，而反贪、反渎与职务犯罪侦查是法律监督所不可缺少的组成部分。按照试点决定的要求，检察机关的三个部门要转隶到监察委员会，从司法机关转化为专门的监察机关或曰行使国家监察职能的专责机关。检察机关需要重新厘清宪法定位及其权力属性。

六、健全对国家监察体制改革的科学评价机制

**（一）积极建构改革的科学评价机制是国家义不容辞的义务和责任**

积极建构科学评价机制，准确评价国家监察体制改革全程的法律需求和供给状况，应当是各级各类国家机关义不容辞的义务和责任。

**（二）对改革试点进行科学评价的主要方面**

国家监察体制改革试点，应当建立在改革行政监察制度具有必要性的基础之上。启动试点工作应当是对这种必要性充分认知的体现，而试点工作本身又将是这种必要性及必要性认知的鉴证。

在我国，构建监察委员会，重在弥补行政监察在反腐败机构设置方面存在的独立性、权威性、制约性和透明性不足等问题，以实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖和有效监督。但是，从目前试点的实践来看，如果只是由行政监察机关与检察院的相关力量整合而组成监察委员会，以此与原先的制度进行比较的话，那么，还很难得出即可达到预期目标的结论，需要在科学评价的基础上作出判断。在相关部门整体建制转隶的情况下，监察委员会要发挥其优势，重在资源整合并发挥整合了的资源之优势，以实现“结构决定功能”之效。

国家监察体制改革，对既有监察资源力量进行整合，具有典型的层级节制的特色。在对这种特色进行确认的同时，还必须充分认识到层级节制制的另一重要特色，即监察权力本身也需要强有力的监督制约。诚然，反腐败机构具备了政治上的权威性，在很大程度上可以期待其不屈从于任何部门或者个人的不当干预或者掣肘，不惧怕任何违法乱纪的利益集团，从而不偏不倚地独立行使反腐职权，但是，若没有对监察权力的有效监督，则难免会遭遇另一个层面的危难。所以，《监察法（草案）》对监督监察机关和监察人员的制度作出全面、准确的科学评价，并有针对性地采取应对措施，是需要认真面对的课题。

**（三）基于对改革试点的科学评价推开改革**

《监察体改三省市试点方案》指出：从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践，为在全国推开积累经验。要全面实现该预设目标，就应当切实将其作为“试点”来定位，端正态度，客观对待。首先是要对试点本身进行科学评价；其次是要基于对试点的评价结果来对在全国推开进行科学建构。同时，既然是“从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践”，就应当从成功经验和失败教训两个方面进行评价，不能忽略过与非。

经过试点，要达到“积累经验”之效。所以，经过试点后“在全国推开”相应制度建设，就应当从权限、范围、条件和程序等方面完善相关法规范，而不能依然停留在笼统授权层面。应当基于对试点的科学评价推开国家监察体制改革。

**（四）健全对改革全过程的评价机制**

国家监察体制改革，从试点到正式在全国推开，都应当在法治轨道上运行。健全对国家监察体制改革全过程的评价机制，有助于提升以法治思维和法治方式推进改革的能力，也有助于夯实改革后监察工作的法治基础。确立一种确认、承继和发展的价值观至关重要。既要充分肯定包括试点在内的全过程的改革尝试，又要敢于、勇于承认每个阶段存在的不足或者失误，总结经验，吸取教训，扬长补短，才能确保国家监察体制改革实现全覆盖和有效监督的初衷。

七、改革应当注重组织法的建构和完善

《全面依法治国决定》指出：“完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。”“推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。”国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革，是国家监察制度的顶层设计。组织法的建构和完善应当是此次改革的重要内容。

八、改革应当注重程序创新及其法制化

**（一）应当确立公开和参与程序**

对于国家监察体制改革来说，确立公开程序，最为重要的是确立相关信息公开发布和公民参与程序。一是公开程序有待完善；二是公开内容有待拓展；三是参与程序有待确立；四是参与程度有待加深；五是关于前述四个方面的观念有待转换，这是最重要的一个方面。

**（二）应当建立健全改革过程中不同观点的应对机制**

从前面对相关问题的归纳可以看出，尽管国家监察体制改革的试点工作已经取得阶段性成果，但是，国家监察体制改革尚存在诸多问题需要进一步展开深入研究。“改革试点预备阶段各项活动的特点是：研究审议等语言文字作业的情形较常见，较少涉及法律行为；多是执政党党内的运作，较少与国家机关进行高层级互动，特别是在这个阶段的初期。”这种归纳表述是否准确暂且不论，但就“多是执政党党内的运作，较少与国家机关进行高层级互动”这种现象来说，体现了在治国理政上运用法治思维和法治方式方面的欠缺，尤其是相关程序完全没有确立。正因如此，当出现如下现象——“有少数法学、法律界人士对展开国家监察体制改革及其试点安排中的一部分内容的合宪性、合法性不能正确理解”之时，应当建立健全有效的应对机制。

应当为不同意见的发表提供机会和路径保障，应当设立认真倾听意见的制度机制和程序，应当完善意见反馈和交流互动的平台和措施，应当将参与型行政的理念和利益表达的机制贯彻落实于改革的全过程。必须再三确认的是，重大改革于法有据，这是党的十八届四中全会确立的一项重要改革原则。国家监察体制改革方案尚在试点阶段，有待“从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践，为在全国推开积累经验”，故而“少数……不能正确理解”是极为正常的现象，甚至可以说，如果不存在此类现象，那倒是很奇怪的现象了。

**（三）应当明确相关案件处理程序**

在程序法律制度的建立和完善方面，改革的重点应当是对以下事项的处理程序作出详细规定：

**1.履行监督、调查、处置职责的一般程序和特别程序**

根据两个试点决定，监察委员会对公职人员依法实施监察，履行监督、调查、处置职责。这三项职责分别是指什么？其内涵和外延该如何把握？一个新设国家机关的职责，不宜仅靠人们各自理解的已有概念来界定，也不宜随意将其他机关的职责嫁接过来。《监察法》应当对这三大职责予以原则性规定和程序架构。《监察法（草案）》专设第四章“监察职责”，在明确规定“监察机关的职责是监督、调查、处置”的基础上，对三大职责给予进一步明确规定。这种立法方法论是值得肯定的。

无论是监督检查公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况，还是调查涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪行为并作出处置决定，抑或是对涉嫌职务犯罪的，移送检察机关依法提起公诉，都需要建构和完善相应的程序规定，建立起具有相应可操作性的条件和标准制度。

**2.采取监察措施的条件和程序**

两个试点决定指出，为履行上述职权，监察委员会可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施。然而，采取上述措施该履行哪些程序？试点决定中没有进一步作出任何规定。应当以《监察法》就每一项措施的适用作出程序规定，明确适用条件和范围，尤其是“留置”等涉及限制人身自由的措施，需要有明确、具体且严格的法律授权。其实，不仅是这些措施的程序应当明定，而且，对这些措施本身的构成也应当予以明定。毕竟，所列举的 12 项措施分别是指什么，并非所有人都能够讲清楚，更何况，再加上“等”字的扩展，就更需要相应法规范给予支持了。除了围绕上述职责和措施创制程序法制之外，还应当结合试点过程中遇到的新问题和新情况，确认应否拓展或者充实其他措施和手段，并予以相应的程序和适用条件的规定。这样的思维，应当贯彻于完善《监察法（草案）》相关条款的过程之中。

**（四）应当明确责任追究程序**

“每个人对于他所属的社会都负有责任，那个社会的弊病他也有一份”，这句易卜生的名言对于建构和完善国家监察领域的责任制度，具有很重要的启迪意义。我们需要从运动式的反腐惩腐转向以制度以法治防腐反腐惩腐，应当从内在的制约原理入手，对有关监督和制约制度进行改革完善，尤其是注重对权力行使过程规制的完善，使其更好地发挥作用，筑起预防腐败和权力滥用的过程规制屏障。

以法治反腐防腐，关键在于确立对被监察对象追究责任的制度和程序，但是，如果对监察主体及其监察员自身的问题不能及时而有效地予以解决，对被追究责任的被监察对象和监察主体及其监察员的权利救济诉求不能予以很好回应，那么，权力滥用的趋向和可能性同样会形成对监察制度甚至统治基础的侵蚀。所以，应当建立健全三套责任追究制度和相关程序——对被监察对象追究责任的制度和程序；对监察主体及其监察员追究责任的制度和程序；保障被追究责任者寻求权利救济的制度和程序。当然，还应当有另外一套程序——免责程序。《监察法（草案）》专设第九章“法律责任”，分别规定了有关单位、人员、监察机关及其工作人员的责任，在相关追责程序、救治机制及免责方面，尚有待充实完善。

九、改革应当注重信访

**（一）信访和反腐败应当相辅相成**

此次国家监察体制改革的出发点和目标是反腐败和廉洁建设，因此应当将反腐败作为监察制度全覆盖的限度衡量标准，并将其设计为国家监察制度的重要内容，同时也不应轻视，更不应忽视人们那些小小的诉求。在一定的背景下，对人们日常生活中的各种细微零散的诉求予以积极、稳妥的回应，与对反腐败、大案要案的重视具有同样重要的意义。或者说，注重信访，并将其与监察相关联，亦即与反腐败相关联，必将起到防微杜渐的作用。正可谓“为之于未有，治之于未乱”。

如前所述，为实现“增强监督合力和实效”的目标，应当以《监察法》确立与其他相关部门协调和共同治理的制度。在这方面，尤其值得潜心研究并积极推进的是将国家监察与信访制度相关联。作为连接党和政府与人民群众的“桥梁和纽带”，这是信访制度不变的最重要的定位和作用。唯有畅通信访渠道，才能保障权益救济和权力监督到位。而通过监察来确保信访渠道畅通无阻，则不失为一种具有实践指导价值和理论研究助推意义的主张。将国家监察与信访制度相关联，以信访为监察提供信息和素材，实际上也就意味着将监察机关与跟信访有关的各部门、各领域相关联，有助于推动监察向更高层面发展，以防蚁穴溃堤、隙烟焚室之患。所以，以《监察法》确立这样的信息管理平台或者传输系统，必将有助于形成各相关部门之间的协调和共同治理的良好局面。

**（二）信访功能发挥的域外经验**

监察体制是所有国家和地区政权建设不可缺少的内容。在其他国家或者地区，监察所发挥的作用并不相同，甚至大相径庭，其监察体制改革既存在积极有利的因素,也存在消极不利的因素。虽然在某种程度上可以说我国“已经形成”反腐败斗争压倒性态势，“不敢腐的目标初步实现，不能腐的制度日益完善，不想腐的堤坝正在构筑，党内政治生活呈现新的气象”，但是，为进一步做好监察体制改革 , 优化改革方案 , 促进改革取得更好效果, 有必要综合分析借鉴国 (境) 外的监察体制改革的利弊得失。

例如，在美国，特别是在州的层面及地方层面，行政监察专员制度更为显著。行政监察专员制度常常被作为美国型监察专员制度来加以类型化。但是，在美国，包括在州的层面及地方层面，同样也大量存在议会型监察专员制度。美国监察专员主要任务是处理苦情，肩负着作为苦情照会中心，受理对市政的苦情和要求，与相关市政部门照会，提供对话路径，传达双方的意思，在居民与数个地方政府及非地方政府发生关系的场合，作为综合服务中心提供服务。

日本型行政监察员制度，经过长期调研讨论，最终在国家（中央）层面确立的制度，不是设在国会，而是设在行政部门，将重点置于苦情处理，处理事项限定于劝告和公布于众等，甚至很难区分其与独立的苦情处理制度的差异。在地方层面，则存在各种形态的监察专员，诸如作为权利拥护系统的设施运营型监察专员，自治体监察专员，福祉监察专员，等等，而最广受关注的当数市民监察专员。无论是国家（中央）层面，还是地方层面，苦情处理都是监察制度的主要内容。

从比较法的视角看我国监察体制改革，美国、日本的监察制度具有很强的启迪意义。从“完善监督制度”的整体目标来看，则应当将信访功能纳入国家监察并作为其主要内容之一，应当将信访和监察相关联，使两者成为互为补充、相互保障和促进的一种制度的两个侧面，可以期待信访这种连接党和政府与人民群众的“桥梁和纽带”始终保持牢固、可靠、具有实效，与整个纠纷解决和救济机制的设置和运作相协调，发挥其整合各种已有制度资源、间接解决纠纷并对监察形成有力支撑的功能。

十、改革应当重视整合资源、推进公务协作

有人评论中美两国政治差异时说：“在美国，最有钱的五十个人就可以决定坐在白宫坚定之桌后面的那个人；而在中国最富有的一百人联合起来都不能左右政治局的决定。”我们国家政治体制的一个优点就是保证了国家自主性，让执政团体作出的决策能够符合国家和民族的根本利益，而保证我们国家自主性的关键就在于党对国家的全面领导。国家监察体制改革推动国家监察“全覆盖”，应当处理好党的领导与国家监察的关系，处理好国家监察与其他资源的整合乃至公务协作关系。

**（一）设置监察委员会，保证其监察的独立性设置监察委员会，可望修正我国行政监察机关独立性不强、覆盖面不广的不足**

但是，在承继纪检、监察合署办公之传统的同时，还必须解决监察机关如何脱离附属性、确立独立性的地位和作用的问题。通过由全国人大设置监察委员会的路径，的确在一定程度上可保证监察的独立性，但是，要从根本上解决这个问题，处理好其与党的领导之间的关系，依然依赖于党自身的内部制约机制。瑞典的监察专员制度、香港的廉政公署制度等都可以提供相应借鉴，而其成功经验要真正发挥作用，则必须与中国国情相结合，走中国特色的国家监察体制之路。

**（二）赋予监察委员会以必要的职权，确保监察实效性**

两个试点决定以及《监察法（草案）》皆为监察委员会规定了 3 种职责和 12 项措施，是否足够？可以期待在改革试点过程中寻找答案，也可以从理论上继续深入研究。无论如何，以《监察法》明确监察委员会职权，须坚持充分赋予权力和严格规范权力的旨趣，从组织法和行为法的角度，为监察实效性提供支撑。

为了做到依法履行监督、调查、处置职责，起码应当以《监察法》赋予监察委员会以监督权、调查权和处置权。其中的监督权和调查权，与即时强制以及信息的归集和使用等信息管理密切相关，往往也会涉及个人隐私等需要保护的涉密信息，所以，明确赋予监察委员会以信息公开权，包括公开其自身所作重大决定和总结说明，公开监察事项及处理情况，与新闻单位的独立报道相呼应，可望对公权力机关、组织、团体及其公务人员构成强大的社会威慑力，确保监察的实效性，有力地保护公民、法人和其他组织的合法权利。

**（三）确立监察委员会信息公开制度**

目前我国行政系统的政府信息公开已有《政府信息公开条例》作为法规范支撑，相关制度建设业已取得长足发展。但是，监察委员会不是行政机关的部门，不适用《政府信息公开条例》。

应当以《监察法》明确赋予监察委员会以信息公开权。除了《监察法（草案）》第 53 条关于“监察机关应当依法公开监察工作信息，接受民主监督、社会监督、舆论监督”的规定外，还应当直接为其提供相应的法规范依据。监察信息是否应当公开，应当以怎样的方式或者路径公开，乃至不予公开的适用条件等，都应当坚持和遵循法定原则。公开是最好的监督，既是对被监察者的最好监督，也是对监察员的最好监督。通过监察信息公开，可以加强社会公众对监察事项的了解，也可以对行使公权力者进行监督制约。在制度和程序设计上，应当特别注重信息公开，并将公开贯彻于受理、调查、处理乃至事后反馈、评价和完善的全过程。同时，为避免过度的信息公开构成对监察工作的不利影响，还应当建构与之相对应的信息保护制度。

**（四）确保监察委员高素质及委员身份保障和人身安全**

高素质的监察委员是监察制度具有实效性的保障。监察对象的专业化需要监察机构工作人员的专业化，这就要求监察委员必须具备较高的专业水平。在这方面，检察机关推行的深化“三位一体”专业化建设的经验值得借鉴。但是，监察的特点决定了其在强调专业化的同时又要注重通才和协调的作用，故而，既要兴“专业化、专门化”办案机制之例，又要昌“流水线、链条式”办案模式之宜，注重各种模式的机制、各种素养的人才和各种类型的案件科学合理组合，追求资源整合的最优化。

监察委员行使监察职权，应当享受身份保障权。鉴于其身份的特殊性，对其身份保障权亦应当以《监察法》予以特别规定，有针对性地对其身份乃至人身安全等设置特别的保障机制，使其能够全身心地投入工作，无后顾之忧。

**（五）确立监察委员会与外部资源的沟通与整合机制**

监察委员会与外部资源的沟通，有许多种情形。其中最重要的应当是与作为法律监督机构的检察机关之间的沟通和整合，而最广泛的应当是与作为信访机构的信访局以及与信访相关的各机关、组织之间的沟通和整合。

此外，从智力资源支持的角度来说，监察委员会除了尽可能配备高素质人才，来保障其工作专业、优质、高效之外，在某些方面、某些领域、某些阶段，还是要考虑借助外脑。改革开放数十年来我们已经积累了包括建立政府法律顾问制度在内的大量利用外脑方面的经验。日本的审议会制度对我们依然具有重要的启迪意义。

结语——建设合宪、合法、可持续且具有实效性的监察制度

以上探讨了十大课题，每个大课题之下又分出数个小课题，有的思考了对策，有的尚待继续展开思考。虽然《监察法（草案）》已面向社会征求意见，还远未达到可以作结论的程度，但是，作为此题研究的阶段性成果，在此归纳如下几点：

**1.国家监察体制改革势在必行**

“如果不坚决改革现行制度中的弊端，过去出现的一些严重问题今后就有可能重新出现。只有对这些弊端进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革，人民才会信任我们的领导，才会信任党和社会主义，我们的事业才有无限希望。”上述判断对于理解我国目前国家监察体制改革的必要性和重要性，同样具有重要的启示意义。

**2.切实做到合宪、合法**

改革需要修宪来为其提供正当性基础。然而，宪法修改“兹事体大”，须慎之又慎。应当坚持以法治思维和法治方式推进每一项规范制度建设，坚持立改废释并举，做到立法与改革相衔接，改革于法有据。改革以及由此而来的宪法修改不得触及宪法制度之核心内容，不得改变以“党领导人民建设一个民主、法治、权力制约和人权受保障的现代化共和国”为内容的宪法根本。涉及国家机构设置的改革，要充分体现我国人民代表大会制度这一根本政治制度，使其保障改革顺利进行。

**3.科学界定监察对象**

监察的对象应当是“全覆盖”的，将全部公共权力及其运作置于监察的范围之内，又要正视“全覆盖”的限度，遵守相应的限度或者边界，尊重权力机关的宪法地位，并恪守审判独立的宪法原则。同时，既应当注重反腐败监察，亦须要关注信访（苦情处理）、合法规范运营的督促，以科学合理的日常化约束机制，谋求公共利益的最大化。

**4.科学配置监察资源**

无论是反腐败监察，还是信访（苦情处理）、合法规范运营的督促，都需要科学配置监察资源，准确把握监察力度，根据公共职位的高低和权力的大小以及权力行使的形态，有针对性地实施监察。职位越高、权力越大，对其监督制约的资源就要越密集，力度就要越大，措施就要越严，要求就要越高。因此，监察应当讲求科学方法，注重分门别类地实施监察，追求监察的实效性，实现办案数量、质量、效率、效果相统一。

**5.监察权应当具有独立性和权威性**

监察机关依法实施监察，不受其他机关、组织或者个人非法干预，其所作出的监察决定具有公定力、拘束力和执行力，故而对被监察对象具有强制力，对全社会具有权威性，包括监察机关自身在内的任何机关、组织和个人都受其约束，无权擅自修改或者推翻。

**6.注意制度机制和程序建设，确保监察委员会与外部资源的沟通与整合**

在我国建立科学的纵向层级监察系统，首先应当修改宪法，为其提供合宪性基础，然后是制定《监察法》和相关必要的法律，修改相关配套法律，为其提供法律依据。这是改革体现法治思维和法治方式乃至国家治理能力现代化的基础性前提。《监察法（草案）》已面向社会征求意见，接下来对相关制度、机制、程序和标准予以切实完善，稳步推进，就显得格外重要。为确保国家监察体制改革目标的实现，应当以《监察法》来确认监察委员会的职能、任务、权限、行使权力的条件和程序，并据此设置最佳资源配置和优化组合的机构编制。推进国家监察体制改革，应当遵循制度变迁的规律改革创新，将原则的坚定性与策略的灵活性结合起来，将整体协调与局部推进统一起来，做到整体布局，统筹兼顾，科学处理党的领导与人大授权、依法治国与依规治党、继承传统与发展创新、发挥高层智库作用与扩大公民参与的关系，使之沿着不断增强和优化的轨迹演进，以避免陷入制度“锁定”状态，从而实现国家治理体系和治理能力现代化目标引导的制度变迁。

（本文原载《中国法律评论》2017年第6期，节选自《新华文摘》2018年第7期）

监察法实现了哪些监督制度创新

**刘武俊**

十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》。监察法的制定颁布，是反腐败国家立法的重大成果，是贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革决策部署的重大举措，是坚持和加强党对反腐败工作的领导，构建集中统一、权威高效的国家监察体系的必然要求，是推进国家治理体系和治理能力现代化的战略举措，标志着中国反腐败工作翻开了新的篇章，具有重大现实意义和深远历史意义。

监察法是一部对国家监察工作起统领性、基础性作用的重要法律，制定监察法的关键意义就在于通过制度设计，补足行政监察范围过窄的短板，实现对所有行使公权力的工作人员监察全覆盖，真正把所有公权力都关进制度的笼子里。

怎样确保监督全覆盖、无死角？

消除监察盲区，实现监察全覆盖。加强对所有行使公权力的公职人员的监督，实现国家监察全面覆盖。据统计，中国 80%的公务员和 95%的领导干部是共产党员，接受党纪机关监督。同时，行政机关公务人员接受行政监督。但是，对非行政机关且没有中共党员身份的公职人员的监督，一直以来是一个盲区和空白。以前对于一个非党员身份的村委会主任、国企管理者，如果只是小贪小腐、不构成犯罪，想惩处就十分困难。此次监察法明确将国有企业管理人员、基层群众性自治组织中从事管理的人员等纳入监察范围。新的监察法在第十五条规定，监察委员会对所有行使公权力的公职人员进行监察，共包含 6 类人员，将公务员及参照公务员法管理的人员，法律、法规授权或者受国家机关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的人员，基层群众性自治组织中从事管理的人员以及其他依法履行公职的人员，统一纳入监察范围，由监察机关按照管理权限进行监察，确保了监督全覆盖、无死角。

对公职人员的职务违法和职务犯罪行为有哪些新规定？

监察法对公职人员的职务违法和职务犯罪行为予以细化评价和分类处置。以往对于一些公职人员的乱作为甚至吃拿卡要等行为，惩处规定并不明晰。此次监察法对此作了明确的处置规定。

第一类是对有职务违法行为但情节较轻的公职人员，可以进行谈话提醒、批评教育、责令检查，或者予以诫勉。第二类是对滥用职权、玩忽职守、权力寻租、徇私舞弊及浪费国家资财等职务违法，但尚未构成犯罪的公职人员，可作出警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等政务处分决定。第三类是对涉嫌职务犯罪的公职人员，移交检察机关提起公诉。对公职人员履职行为进行细化评价，有助于监督和管住“好公职人员”到“阶下囚”间的广阔领域。对于懒政怠政不作为，监察机关有权依法问责。以往对于一些官员不作为、懒政怠政行为，惩处办法不多。监察法在第十一条明确了监察机关的职责，其中就包括“对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责”。监察机关既反腐败，也反懒政不作为。这就意味着，对那些懒政怠政不作为，有令不行、有禁不止，上有政策、下有对策的公职人员的问责，将从法律上和制度上得到保障。

用留置调查取代“两规”有什么意义？

用留置调查取代“两规”，依法保障被调查者合法权益、规范监察行为。监察法提出，监察委员会依照法律规定履行监督、调查、处置职责。在 12 种调查措施中，取代“两规”的留置备受关注。监察法提出，被调查人涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪，监察机关已经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，并有涉及案情重大、复杂，可能逃跑、自杀，可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据，可能有其他妨碍调查行为等情形之一的，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所。监察法还提出，留置时间不得超过 3 个月。用留置取代“两规”是运用法治思维反腐的具体举措。监察法对留置相关条件做了硬性、统一标准和要求，在保障被调查者合法权益、规范监察行为、确保反腐败效果方面有了很大进步。需要指出的是，留置调查并不是一种刑事强制措施。反腐败针对的职务犯罪与一般刑事犯罪不同，监察机关的调查权不同于公安、检察机关的刑事侦查权，不能简单套用或视同于执法和司法机关的强制措施。当监察机关调查结束、案件移送检察机关后，律师可依据刑事诉讼法介入。

谁来监督监察委？

监察委必须接受来自外部和内部的监督。谁来监督监察委？这无疑是公众关注的一个无法回避的现实问题。监察法提出，监察机关应当接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督；监督机关应当依法公开监察工作信息，接受民主监督、社会监督、舆论监督。除了主动接受外部监督外，监察机关还应多种方式强化自我监督。监察机关通过设立内部专门的监督机构等方式，加强对监察人员执行职务和遵守法律情况的监督。监察法规定了对打听案情、过问案件、说情干预的报告和登记备案，监察人员的回避、脱密期管理和对监察人员辞职、退休后从业限制等制度。同时规定了对监察机关及其工作人员不当行为的申诉和责任追究制度。在内部监督上，要探索建立查办案件质量责任制，严查内鬼，坚决清理门户。贯彻落实监察法，还必须抓紧修改相关的法律，为监察法的顺利实施扫清法律层面的障碍。例如，刑事诉讼法、人民检察院组织法、检察官法等法律中关于检察机关侦查职务犯罪职责的有关规定需要进行修改。监察法第六十七条规定了监察机关及其工作人员行使职权，侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的，依法给予国家赔偿，需要修改国家赔偿法增加监察机关的国家赔偿责任的内容。又如，宪法和监察法对监察委员会的设立和与同级人大的关系都作了规定，需要相应在全国人民代表大会组织法、全国人民代表大会议事规则、地方组织法、监督法等法律中作出相应规定。

（作者系司法部《中国司法》杂志总编、研究员）

党纪处理中六种类型的界限、表现和适用探讨

——以《中国共产党纪律处分条例》为分析文本

**宋 媛 杨永庚**

纪律既是中国共产党进行自身建设、治国理政的重要举措，又是维护党员和党组织自身权利的依据，检查和处理党的组织与党员违反党章和党的纪律案件、决定和取消对党员的处分、受理党员的控告和申诉既是党章赋予纪检监察机关的重要职责，也是纪检监察机关经常性的主要工作。体现“纪法分开、纪在法前、纪严于法”的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称新《条例》）的施行，使监督执纪问责常态化，认真分析党纪处理中6种类型的界分、表现和适用，较好地运用5种纪律处分等，能够使纪律真正成为管党治党的利器。

一、党纪处理的类型及其界限

中国共产党自成立以来一直高度重视纪律建设，形成了层次分明、有机统一的纪律体系，包括违纪处理体系，通过惩处违纪行为，加强对党的各级组织和全体党员的教育、管理和监督，把纪律挺在前面。惩前毖后、治病救人。处理违反党纪的党组织和党员实行惩戒与教育相结合，做到宽严相济，达到实现全面从严治党目的。但在长期的纪律建设实践中却存在一些问题：一方面，管党治党不是以纪律为规矩而是以法律为依据，存在着党言法语，对纪律和法律分开后纪律的功能认识还不到位，缺乏纪法彼此衔接和协调配合；另一方面，纪律规范存在过于笼统、弹性空间大，抑或过于原则、缺乏具体的量化标准等问题。《条例》按照领域、同类相近和从重到轻的原则划分和排序为政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律6种类型，把党章关于纪律的要求具体化。同时，明确规定了警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看和开除党籍5个种类的纪律处分。

明确6种纪律处理类型的标准是我们做好纪检的前提。《条例》对党员和党员领导干部的违纪行为的成立作出了明确规定。违纪构成是指依照党纪处分条例的规定，决定党员某一具体行为是否违纪，是何种违纪行为所必须具备的一切客观条件（违纪客体、违纪客观方面）和主观条件（违纪主体、违纪主观方面）等两个条件、四个方面的有机统一。违纪构成的理论是党纪处分条例中最重要的理论，是正确认定违纪行为的理论基础，也是分清违纪与非违纪的标准和尺度，确定违纪错误的规格和标准。处理党员首先要正确区分受处分的类型。笔者认为，违纪客体是正确认识和确定违纪行为的类型、此行为与彼行为界限的标准。在执纪实践中，对某一行为的危害性是否达到了一定程度，人们的认识往往不统一，这就需要通过制定党纪行为条规作出明确规定。

从2017年共处理的58名省部级干部的情况（见表1）来看，（1）违纪不仅必须是对党、国家、人民利益具有一定危害性的行为，而且必须是违反党纪处分条规，即违反党的纪律规范的行为，具有违纪性。违纪的本质特征是行为对党、国家和人民利益具有一定的危害性，即对党、国家和人民利益的危害达到了一定的程度时，才能确定为违纪。首先，各种违纪行为的性质是由侵权的直接客体决定的，所以，《条例》分则规定的各种违纪行为所侵犯的直接客体绝大多数是不同的，但各种违纪行为所侵犯的直接客体，能将他们区分为各种不同性质的违纪行为。2015年以来共查明应当受到纪律处理或者处分处罚的204.8万人次的行为，都是从违纪行为的客体来决定类型，如，违反政治纪律10人，违反群众纪律5人，他们都侵犯了党内法规、国家法律法规所保护的党组织和党员干部之间的政治、群众关系，具有《条例》所规定的侵犯这种政治行为、群众事务的客观事实特征。其次，违犯党纪的行为中，如违反廉洁纪律25人、违反工作纪律7人分别在行为主体、主观方面和客观方面相同，但违纪的客体不相同，就构成不同性质的违纪错误。再次，对案件的处理，首要是给违纪案件定性，定性的依据是《条例》中规定的违纪构成，这形成了处分类型中的比例关系。如，58名省部级以上干部6种处分类型分别为17.1%、15.5%、43.1%、12.1%、8.7%、3.4%。（2）违纪是党纪处罚的前提，而党纪处罚则是违纪的纪律后果。量纪的轻重主要是由违纪行为的危害程度决定的，而危害程度又主要是由直接客体的性质决定的。《条例》第6条把“应当给予纪律处理或者处分”写入违纪的定义中，这表明了“应受党纪处罚”是违纪不可缺少的基本特征。这是因为任何违纪都要承担相应的纪律后果。比如，《条例》第94条规定的侵占公私财物行为，其侵犯的直接客体是公私财物所有权；而第95条规定的占用公物行为，其侵犯的直接客体是公物的使用权。由于侵犯公私财物所有权的危害性大于侵犯公物的使用权，因此《条例》第94条规定对侵占公私财物行为，情节严重的，应给予开除党籍处分，而《条例》第95条规定对占用公物行为，情节严重的，仅给予撤销党内职务处分。首先，违纪错误客观方面决定了纪律处理结果程度。只有具备《条例》所规定的客观的具体要求时，才能构成某种具体的违纪错误。如果某一行为按照党纪处分条规的规定，不应当受到党纪处罚的，即不具有应受处罚性的，也就不构成违纪。58名省部级以上干部处理结果分别为开除党籍28人，占48.3%，留党察看15人，占25.9%，撤销党内职务8人，占13.8%，严重警告5人次，占8.6%，警告2人，占3.4%。其次，前3类纪律是容易违反的纪律。在处理结果中违反廉洁纪律（43.1%）、政治纪律（17.1%）、组织纪律（15.5%）占据前三位。再次，违纪复杂、危害程度高。58名省部级以上干部违反纪律的种类往往是多种违纪，如58人中就有47人（次）违反廉洁纪律、就有15人（次）违反组织纪律。

**表1 2017年处理的58名省部级干部的类型统计**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 类型 | 人数 | 比例 | 程度 | 定性依据 | 处理结果 | | | | |
| 开除党籍 | 留党察看 | 撤销党内职务 | 严重警告 | 警告 |
| 违反政治纪律 | 10 | 17.1% | 12/58 | 政治领域 | 8 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 违反组织纪律 | 9 | 15.5% | 15/58 | 组织行为 | 8 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 违反廉洁纪律 | 25 | 43.1% | 47/58 | 腐败问题 | 12 | 10 | 2 | 1 | 0 |
| 违反工作纪律 | 7 | 12.1% | 12/58 | 八项规定 | 0 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| 违反群众纪律 | 5 | 8.7% | 8/58 | 社会事务 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| 违反生活纪律 | 2 | 3.4% | 3/58 | 个人行为 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |

注：1.以上数据根据中央纪委的通报统计做出。

2.危害程度是按照同时违反纪律的种类合并统计。

3.多种违纪按第一个类型统计。

纪法分开后，正确把握党纪处理中六种类型的界限更是一个十分重要的理论和实践问题。新《条例》按照违纪行为所侵犯的客体相同区分为类之后，对它们之间的边界都有明确的界分，如同一级别的违纪干部，固然有其共性，但他们在党的不同组织体系中，完全是不一样的角色。类思维本身是一种智慧，一种复杂性思维。恰恰对于这种不同角色的干部，在运用处分类型时却没有很好地分类。由于违纪案件都是具体的，处理违纪问题，如果找准了复杂体系的核心问题或者说关键问题，就“牵住了牛鼻子”。现阶段违反廉洁纪律仍然占绝大多数（43.1%），纪律处分中开除党籍仍然占绝大多数（48.3%）。由于破纪有可能破法，如何追究党员违法甚至犯罪行为的党纪责任，涉及众多方面的问题和关系，党章规定，党员既要遵守国家法律法规，又要遵守党纪党规。《条例》就区别了5种不同情况，如党组织在纪律审查中发现党员有其他违法行为，先按照党纪处理，然后对涉嫌违法犯罪的线索移交司法机关处理。这些专门条款分别作出的规定，能够实现党纪与国法的有效衔接。

二、党纪处理中六种类型的表现

把错综复杂、千差万别的事物理顺，确定类别的精要之处正是在于相同的事实相同对待，不同的情况不同处理，归类的思维是人类认识和处理问题的基本要求。《条例》规定违纪行为有违反政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律行为6类，列举出各种现象，规定了6种类型的核心特征，构出一种秩序井然的违纪形态，明确了把握违纪的观测点，便于人们准确地把握不同违纪的不同本质（见表2）。

**表2 党纪处理中6种类型的表现**

|  |
| --- |
| **类型 表现 特征** |
| 违反政治纪律 共有18种情形 主要规定党员和党组织的政治活动和政治行为  违反组织纪律 共有17种情形 主要规定贯彻民主集中制、维护团结统一的行为  违反廉洁纪律 共有25种情形 主要规定要处理好“四对”基本关系的行为  违反群众纪律 共有13种情形 主要规定侵犯和损坏群众利益和权利的行为  违反工作纪律 共有8种情形 主要规定贯彻“八项规定”的行为  违反生活纪律 共有4种情形 主要规定日常生活和社会交往的行为 |

政治纪律和政治规矩是健康政治生态的基本保障。在党的纪律中政治纪律是最重要、最根本的纪律，是党组织和党员在政治方向、政治立场、政治观点和政治活动中必须遵守的行为规则。表2可以看出，“违反政治纪律的行为”共有18种情况，本类违纪行为的客体是党在政治上的高度统一。比如《条例》第45条规定的公开发表坚持资产阶级自由化立场、反对四项基本原则、党的改革开放决策言论的文章、演说、宣言、声明的行为。第49条规定组织、参加反党、反社会主义、敌视政府等组织的行为。新时期在党内组织秘密集团或分裂党的活动的、挑拨民族关系、参加民族分裂骨干分子。妄议中央大政方针，破坏党的集中统一的行为、在国外公开发表反对党和政府的文章、演说、宣言、声明的，这些行为就可以定性为违反政治纪律，他们的行为方式都不同，但主观上都是故意，行为导致破坏政党的政治纪律，在该类型中定性依据的就是客体方面的表现——政治纪律。

组织纪律和组织规矩是维护党的团结统一的重要保证，也是党履行使命的需要。“违反组织纪律的行为”共有17种情况，本类违纪行为的客体是党的组织工作的原则、规定和制度，比如，《条例》第64条规定的拒不执行或者擅自改变上级党组织的决定，违反民主集中制原则，个人不服从党的组织；第7章第7条规定的“不按照有关规定或者工作要求向组织请示报告重大问题，不如实报告个人有关事项，篡改、伪造个人档案资料，隐瞒入党前严重错误”，都是违反了《关于领导干部报告个人有关事项的规定》，这里的14项领导干部个人有关事项是《规定》第3条和第4条规定，该行为即为违纪行为的客体。

党员和党员领导干部必须坚持全心全意为人民根本宗旨，在从事公务活动或者其他与行使职权有关活动中应当廉洁用权，严以用权、严于律己，接受监督，永葆党的先进性和纯洁性。“违反廉洁纪律的行为”共有43种情况，不能或者没有处理好苦与乐、公与私、廉与腐、俭与奢关系。新时期的新表现有，权权交易，对亲属和身边工作人员等失管，利用本人职务上主管、负责或者承办某项公务的职权和利用职务上有隶属、制约关系的其他人的职权收受财物行为。这种类型违纪行为主要建立在权钱交易的基础上，是党提出党员及党员领导干部的廉洁素质要求，即为违反廉洁行为是该违纪行为的客体。

群众纪律是密切党与群众血肉联系的重要保证，是党的组织和党员在贯彻执行党的联众路线和处理党群关系过程中体现党的性质和宗旨，更具有执政党纪律的特色。任何党组织和全体党员不允许以任何借口、手段侵犯和损害人民群众的正当权利和利益。处理“违反群众纪律行为的处分”共有13种情况，当前典型表现为，巧立名目，向群众摊派各种费用，并将摊派所得据为己有；干涉群众生产经营自主权，对群众采取粗暴的工作方式，在社会保障、政策扶持、救灾救济款物分配等违反规定对群众的款物进行简单扣留、收缴，优亲厚友，侵害群众利益等，所以《条例》第105条规定了侵犯群众利益的行为。

作为党的各级组织和全体党员遵守的基本要求和行为规则，工作纪律是党的各项工作正常开展的重要保证。“违反工作纪律的行为”共有21种情况，表现为，有些单位坚持不传达贯彻、不检查督促落实的错误态度，甚至作出与党的路线方针政策以及决策部署相违背的错误决定，新时期需要重点关注党组织不履行全面从严治党主体责任，违规干预和插手执纪执法活动，特别是违反《中共中央关于改进工作作风、[密切联系群众](http://baike.sogou.com/v54657597.htm" \t "http://baike.sogou.com/_blank)的八项规定》的情形。该类型客体主要表现为工作生活中的要求与行为。

生活纪律是党员在日常生活和社会交往中应当遵守的规则，负面表现为部分党员尤其是领导干部自制力低下，利用手中的权力寻欢作乐，生活奢靡，在物质生活上贪图享乐，对各类低级趣味趋之若鹜，沉迷于金钱、美色和娱乐活动，不仅玷污了党的形象，而且给社会和家庭造成了不良影响。“违反生活纪律的行为”共有6种情况，党的生活内容十分丰富，重点关注生活奢靡行为，违背社会公序良俗行为等。该类型客体与前几种类型的客体最大区别在于个人生活的行为。

总之，在按照定性和量纪的一般原理、原则对6种大类处分进行适用、区别的基础上，同时还要研究每一类中的具体情形，按照各项规定，分析每一种违纪行为的构成要件。如“拒不执行上级党组织决定行为”和“擅自改变上级党组织决定行为”同样是“违反组织纪律类行为”，但二者的重要区别是行为方式不同。前者是“拒不执行”上级党组织决定行为；后者是“擅自改变”上级党组织决定行为。

1. 党纪处分中六种类型的适用

党的纪律处分既要按照《条例》规定的程序，又要按照规定的违纪行为和纪律处分对案件进行定性量纪。党的纪律是多方面的，违纪表现也有多种情形，《条例》对6大类150多种违反党的纪律的行为，分别做出了党纪处分的规定，既要按照党的纪律处分工作原则办事，还要在适用时考虑更多情形，主要有以下三个方面：

**1.准确把握中央的方针政策。**

党的纪律是贯彻执行党的路线、方针、政策、决议和国家法律法规的重要保证。纪律和法律一样，“无规”就谈不上“违规”、“无禁”就谈不上“违禁”、“无纪”就谈不上“违纪”，我们不能追究那些法条没有规范和禁止的行为，也不能用事后的法条规定去追究事前的行为。“法无明文不为罪、纪无明文不为错”，某一行为必须是依据党的纪律和行政纪律规定应当受到纪律追究，才能构成违纪。《条例》对违纪主体所违反党的路线、方针、政策、决议的行为，都规定为违纪行为进行追究和制裁，对其中严重违纪的行为进行严厉制裁，但必须是党章和其他党内条规、《中华人民共和国宪法》和国家法律法规规章、党和国家政策等明确规定不能违反的要求，从结果上考察其危害性。要注意“应当”二字，只要按照规定应当受到追究就是违纪，实际上是不是受到了追究，还要看违纪行为的具体情节。这首先表现为不同时期根据党和国家工作大局的需要，制定相应的方针政策。如2012年以来党中央明确宣布，对党的十八大以后在纪律集中整治过程中，不收手、不收敛的，“问责”时应当从重或者加重处分，明确指出越往后执纪越严、处分越重的治国理念，就是很明确的处分党员的政策依据。  
 **2.正确把握和运用四种形态。**

党纪责任的实现方式是一种限制、剥夺违纪人的权益以及对违纪人的荣誉产生不利影响的措施。纪律处分是实现党纪责任的主要方式。同时，为了区分危害的程度，还可以有其他处理方式，如“批评教育、谈话函询和红脸出汗”、“纪律轻处分、组织调整”、“纪律重处分、重大职务调整”、“严重违纪涉嫌违法立案审查”。2015年以来，全国纪检监察机关实践“四种形态”，用严明的纪律管全党治全党，共处理204.8万人次。《十八届中纪委向中共十九大的工作报告》中显示，这些处理结果中运用第一种形态处理95.5万人次、占46.7%，成为了常态。第二种形态81.8万人次、占39.9%。第三种形态15.6万人次、占7.6%，人数占比成为少数。第四种形态11.9万人次、占5.8%，被开除党籍、移送司法机关的真正成为极极少数。这几种形态的充分运用有力维护了纪律的严肃性，不仅在全社会彰显了纪律处理中公平正义，而且有效地防止了从好同志滑向阶下囚的深渊。见图1。

**3.6种类型是以具体规定予以细化。**

6种类型是一种普遍的概括的规定，在实践中是多种现象呈现，必须进行具体的规定才能具体实施，那种把违纪简单化、“一统化”乃至整齐划一等，对具体违纪行为中危害程度、法定处分和适用条件不进行分析，反而是缺乏类思维的表现。如违反工作纪律，2013年中央出台的八项规定，把党员违反工作纪律的类型概括为8类，如果违反，按照《规定》定性并处理，把纪律处理真正落到实处。2012-017年查处情况（见表3）。

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **表3 五年来全国查处违反中央八项规定精神问题汇总表（截至2017年10月30日）** | | | | | | | | | | |
| **年份** | **总计** | **违纪问题类型** | | | | | | | | |
| **公款**  **吃喝** | **公款**  **国内游** | **公款**  **出国游** | **配用**  **公车** | **楼堂**  **馆所** | **发放津补贴福利** | **收送礼品礼金** | **大办婚丧喜庆** | **其他** |
| 2017 | 37824 | 4618 | 1915 | 134 | 7098 | 1131 | 8950 | 7162 | 4468 | 2348 |
| 2016 | 40827 | 5229 | 2286 | 196 | 6715 | 871 | 10303 | 7618 | 5238 | 2371 |
| 2015 | 36911 | 4761 | 1926 | 282 | 8642 | 671 | 7488 | 5358 | 5115 | 2668 |
| 2014 | 53085 | 873 | 883 | 76 | 6790 | 248 | \* | 1175 | 3279 | 39761 |
| 2013 | 24521 | 1134 | 564 | 91 | 6352 | 108 | \* | \* | 1369 | 14903 |

备注：1.本表数据来源于中央纪委监察部网站公开发布的同名统计表整理。

2.2013年数据为八项规定实施以来到2013年底为止的数据。

从表3结果来看，违反工作纪律通过查处违反八项规定精神问题得以具体落实。第一，从月饼粽子、烟花爆竹、贺卡挂历等“小事小节”入手，从具体的、小的问题抓起，从狠刹歪风邪气，实现社会的风清气正。第二，坚持问题导向，从司空见惯的公款吃喝、送礼、国内旅游等突出问题做起。截至2017年10月，全国查处中央八项规定出台以来这三类违规就有45502起。第三，违反工作纪律的人次呈现下降趋势。其中，违纪发生在2013年24521起，2014年53085起，发生在2015年36911起，发生在2016年40827起，发生在2017年37824起。

总之，以上6类案件在处理过程中，从严把握处理条件，在准确定性的基础上，主要依据违纪构成的主观方面和客观方面，根据被审查人违纪前的表现、违纪过程中的动机、目的、违纪的具体事实、性质和危害，综合考量，依照党内法规和国家法律法规的相应规定确定是否适用，准确认定违纪性质，按照《条例》标准认真区别和对待各种类型。

四、党纪处理中运用六种类型应注意的几个问题

党的纪律处分是党组织对违纪党员所适用的制裁方法。在纪律处分体系中，既有轻处分，又有重处分，轻重相济，互相衔接，排列有序，体现了纪律处分的完整性和科学性。实施党纪处分时，党的组织和党的纪律检查机关及其工作人员应当正确贯彻《条例》，按原则办事，通过对违纪党员和党组织实施处分，维护党的章程和其他党内法规，把党的纪律刻印在全体党员特别是党员领导干部的心上。

**1.党纪面前一律平等。**

《条例》第4条明确规定：“党纪面前一律平等。对违犯党纪的党组织和党员必须严肃、公正执行纪律，党内不允许有任何不受纪律约束的党组织和党员。”中国共产党之所以始终走到时代前列，不断攀登新的高峰，其中一个重要的原因就是中国共产党就有铁的纪律，而坚持党的纪律面前人人平等是党纪的一个鲜明特征。坚持党的纪律面前人人平等，是中国共产党对历史上正反两方面经验的总结，是中国共产党的优良传统和作风，对于中国共产党在新时期加强党的建设也具有不可替代的重要意义。要保证党的纪律面前人人平等，就是要加强对党员的党性教育，坚决抵制特殊化，严格执行党的纪律，与此同时也要突出工作重点，落实和完善各种监督制度。《条例》突破了以往固有的制度框架，在设计思路、逻辑结构以及文本编写等方面都有许多创新，针对现阶段党纪存在的突出问题，把依规治党与以德治党相结合，特别是将党的十八大以来严明政治纪律和政治规矩以及落实中央八项规定精神、反对“四风”等要求转化为纪律条文，要求做到干部清正、政府清廉和政治清明。当前，各级纪检监察机关正在深入贯彻落实把纪律和规矩挺在前面的要求，进一步深化“三转”，由以往以查办大案要案为主向全面监督执纪问责转型，要求有效运用“四种形态”做到抓早抓小、动辄则咎，发现苗头及时提醒，触犯纪律及时处理。坚持 “老虎”、“ 苍蝇”一起打，凡是涉嫌违纪违法，一律严惩不贷，绝不手软，从未姑息，彰显了中央坚决反对腐败的决心和信心。

**2.实事求是，具体问题具体分析。**

党组织对党员作出处分决定，应当按照《条例》第4条规定：“以事实为依据，以党章，其他党内法规和国家法律法规为准绳，准确认定违纪性质，区别不同情况，恰当予以处理”。定性时必须视《条例》规定的情节，它是随着违纪行为的实施而产生，不以人们的主观意志为转移地存在于违纪案件之中的各种事实情况，区分不同情节，根据各种因素，按照纪律处分种类、幅度和适用条件综合决定。处理违纪问题的基本前提就是查清违纪事实，在处理过程中，要认真梳理分析其本质特征，在具体阐释每类违纪行为的构成要件以及事实认定、证据甄别、定性处理中需要把握的重点问题，处分决定依据的事实材料和处分决定必须同本人见面，听取本人说明情况和申辩，《条例》 应该不仅是惩处违纪行为的基本依据，而且是保护党员享有党章规定的各项权利的基本依据。同时要充分运用对《条例》所做的解释，把概括的规范正确的适用于具体案件，把相对稳定的规范跟上现实生活的变化，着力体现纪律审查特色。

**3.纪在法前，党纪严于国法。**

党的十八届四中全会《决定》指出，“党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以高标准严格要求自己”。党纪处理和国法处理都是一种制裁方法，但二者不能混同，党纪不等于国法，党纪也不能代替国法。国法的遵守主体是全体公民，国法是人民意志的体现，所以法律效力最高。而党纪的约束对象是全体党员，党纪是全体党员意志的体现。其法律效力仅限于党内。党性是中华民族、中国人民的先锋队，是工人阶级的先锋队组织，党员是先进分子，对其纪律标准当然要更高，用纪律管住大多数，使纪律成为管党治党的尺子、不可逾越的底线。治国必先治党，治党务必从严，从严必靠严明纪律。党纪严于国法，国法高于党纪，对党员领导干部的要求，除了有国法的要求，还有党纪的要求，把纪律挺在前面。习近平指出：“党规党纪严于国家法律，党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己，坚定理想信念，践行党的宗旨，坚决同违法乱纪行为作斗争”。许多案件表明，处理党纪和国法的关系必须“注意党内法规同国家法律的衔接和协调，提高党内法规执行力，运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处，促进党员、干部带头遵守国家法律法规”，还要注意党纪和监察法的有效一致，充分彰显了政党特色。

（作者宋媛系西安外事学院思政部副教授、法学硕士；杨永庚系西安文理学院马克思主义学院教授、法学博士，西安廉政研究中心党风廉政建设和反腐败工作研究专家）

西安地区廉政文化资源调查分析与研究

**张天社**

西安地区廉政文化资源是指西安区域内现存的一切与廉政有关的物质遗存与非物质遗存，主要有西安区域内红色文化中的廉政文化资源、西安地区廉政教育基地、西安地区博物馆中的廉政文化资源、西安地域特色文化中(在历史上失去国都地位后)的廉政文化资源等，在调查、分析、研究的基础上，借鉴其他省市的建设经验，提出西安地区廉政文化资源整合和建设的建议。

一、西安地区廉政教育基地调研分析

2014 年 1 月，西安市建设了 5 个廉政教育基地，有西安碑林廉政教育基地、西安事变纪念馆教育基地、临潼区系列廉政教育基地、新城区廉政教育基地、高陵县廉政教育基地，成为全市广大党员干部接受廉政教育的重要阵地。

2015 年 3 月，户县注重挖掘本地区廉政文化资源，先后依托县检察院、法院的案例展示，户县名人李萃亭、杨明轩的先进事迹，廉政文化进校园的德育教育展示等，在户县法院建立了“反腐倡廉警示教育基地”，户县检察院建立了“廉政教育基地”，户县南关中学建立了“校园廉洁教育基地”，户县草堂镇中心学校建立了“理想信念教育基地”，户县蒋村镇中心学校建立了“革命传统教育基地”，并组织全县各党政机关、企事业单位近万人接受了反腐倡廉警示教育，营造了良好的教育氛围。

2016 年 4 月，灞桥区建成特色廉政文化基地 4个，灞陵旁的白鹿原小学打造“感恩”校园文化主题教育，席王街道围绕汉文帝孝廉故事，建成机关廉政文化长廊，新筑街道于家村修建了一条“新二十四孝”街景步道等。

此外，蓝田县在葛牌镇革命老区等地建立了 4处廉政教育基地，长安、未央、莲湖、阎良、周至等都建立了廉政教育基地或警示教育基地。各开发区、国有企业也建立了廉政教育基地或警示教育基地。

经我们调查，西安地区廉政教育基地和警示教育基地共 30 个，从建立方式上来说，在原有博物馆、纪念馆基础上建立的有 7 个，占总数的 23%，比如西安事变纪念馆教育基地、八路军西安办事处纪念馆廉政教育基地、西安碑林廉政教育基地等;各区县和有关单位新建的廉政教育基地有 23 个，占总数的 77%。从廉政教育基地的内容上来看，可分为红色文化遗存类、综合政治类和传统文化类三种。红色文化遗存类占 20%;综合政治类廉政教育基地居大多数，占 67%;传统文化类资源不多，仅为 13%。从陕西省纪委公布的 25 个省级廉政教育基地来看，西安地区只有 2 个，即八路军西安办事处纪念馆和碑林廉政教育基地，一个是红色文化遗存，一个是传统文化类别，这就为我们建设廉政教育基地提供了方向。

二、西安地区博物馆中廉政文化资源的调研与分析

陕西是文物大省，西安也是文物大市。近年来，西安地区博物馆数量急剧增加。据有关方面统计，从 2009 年以来，西安 5 年来净增博物馆、纪念馆 61座，到 2013 年已达到 100 座。2017 年 5 月，达到123 座，成为名副其实的“博物馆之城”。

我们以 2013 年 100 座博物馆、纪念馆为例分析。这些博物馆、纪念馆以国有博物馆为主体，著名的如陕西历史博物馆、秦始皇帝陵博物馆等，其他如丰镐遗址车马坑陈列馆、仙游寺博物馆、扁鹊纪念馆、水陆庵壁塑博物馆、鸿门宴博物馆等，共计 30所，占 30%，影响较大;行业博物馆(含国有企业博物馆)中，大型的如陕西科技馆、西安植物园等，其他如历史遗址、文化遗产、书法艺术、民风民俗、钱币科技和西安有关大学的博物馆等，共计 39 所，占39%;民办博物馆(含个人出资举办和民营企业出资举办两种)中，有大唐西市博物馆、于右任书法艺术博物馆、高陵祥顺博物馆、户县民间艺术博物馆、亮宝楼艺术博物馆、龙窝酒文化博物馆、一旨门中医文化博物馆等，共计 31 所，数量虽占到 31%，但规模较小，影响不大。

这些博物馆中，从廉政文化资源价值看来，39所行业博物馆可以被排除在外，其他的国有和民办的博物馆中，有关艺术、建筑、科技、钱币、饮食等也可以被排除在外，只能在历史类和综合类中去寻找。

按照红色文化遗存和传统文化类别来看，这些博物馆中，具有廉政文化资源价值的只有西安碑林博物馆、西安事变纪念馆、八路军西安办事处纪念馆、鄂豫陕苏维埃政府葛牌镇纪念馆、中共蓝田特别支部纪念馆、汪锋故居纪念馆、西安毛泽东敬览馆等7 个，这些大多数已经被确定为廉政教育基地。此外，西安地区博物馆中的廉政文化资源并不丰富。所以，要拓展西安地区博物馆中的廉政文化资源，我们必须从红色文化遗存和传统文化类别两个方面来考量。这个问题我们还有通过党史教育基地来论述。

三、西安地区党史教育基地中廉政文化资源的分析建议

陕西省的红色文化旅游点和爱国主义教育基地较多，成为重要的廉政文化资源。西安地区的红色文化遗存也很丰富，西安市也十分重视对党史教育基地的挖掘和整理。据我们调查，西安地区现有 22 个党史教育基地中，只要是红色文化的遗存，均可作为党史教育的基地。但实际上，西安地区红色文化遗存远远不止于这些项目。比如关中书院，虽是历史文物单位，但作为陕西省立西安师范学校，在西安事变前后是西安学生运动的重镇，后来成为民族解放先锋队的办公地，彭德怀等许多老一辈革命家曾在此出入。还有西安境内的秦岭北麓和近山地区，红军长征遗址较多，红四方面军和红二十五军长征过境西安的遗址有 17 处，分布在蓝田、长安、户县、周至四个区县，开发的可行性强、意义重大。1935 年，红二十五军从柞水进入蓝田葛牌文公岭，打了一场伏击战，一举歼灭尾随的国民党两个营的兵力，此处可设立“红二十五军伏击战遗址”。这些资源均可开展爱国主义教育和革命传统教育，也可成为西安廉政文化资源的重要内容。

党史教育基地和爱国主义教育基地大致可分为重大事件类、重要人物类、综合类。从上述 22 个党史教育基地来说，重要人物类有 9 个，占 40%;重大事件类有 7 个，占 33%;综合类有 6 个，占 27%。

一般说来，不论是重要人物类、还是重大事件类和综合类的红色文化遗存，均具有廉政文化资源的作用。对红色文化遗存来说，其廉政文化资源的意义，主要体现在困难时期艰苦奋斗，百折不回，勇往直前的精神，以及坚定的理想信念，大公无私，清廉为民，为人民谋福利，为民族求解放的坚强意志上。

四、西安历史文化中廉政文化资源分析

对于西安历史文化中的廉政文化资源，我们考虑的重点不在于西安作为国都存在的时期，而关注西安失去国都地位后的地方文化特色，主要集中在关学中的廉政文化资源。

关学是由北宋张载所创立，至明清时代仍然流行于关中地区的理学学派。从张载到牛兆濂，关学历时 800 年之久。作为一个地方区域文化，在学术精神上形成了自己鲜明的特色，这是关学的基本精神。尽管有着历史和地域的局限，但其中蕴含的廉政文化的精华，需要我们挖掘和利用。

由于关学是对陕西关中而言，我们仅仅分析西安地区关学学者文化思想中的廉政文化资源，以引起人们对关学中廉政文化的重视。

张载开始在关中讲学时，首和者就是蓝田吕氏兄弟，吕大钧最早，其兄吕大忠、其弟吕大临都拜张载为师。吕氏兄弟先后登科及第，但对后世产生巨大影响的，还是他们制定的《吕氏乡约》。

《吕氏乡约》是吕氏兄弟制定的我国最早的成文乡约，是邻里乡人互相约定、共同遵守的条规，对乡民的道德行为具有规范和约束作用。《吕氏乡约》在“德业相劝，过失相规，礼俗相交，患难相恤”四大规定中，也强调廉洁相守的作用。在“德业相劝”中提出“能守廉洁”，在“过失相规”中提出不能“营私太甚”。吕氏兄弟还有《诚德集》(吕大钧)、《辋川集》(吕大忠)、《玉溪先生集》(吕大临)等著作中，其廉政文化资源可供挖掘。

关学延续到金元时期就是“高陵之学”，由高陵杨恭懿(字元甫)与其父杨天德(字君美)、其子杨寅(字敬伯)及其门生坚持研习。“杨氏三代”提倡节俭简约，反对铺张浪费，其廉洁思想值得我们重视。明初关学的重要传承者是高陵吕柟(字泾野)，著有《泾野诗文集》《泾野子内篇》《泾野集》《史约》等，形成泾野之学。他反对浮夸，提出“克己”，去除己私的观点，以求廉洁修身。

明末冯从吾创办关中书院，著有《冯少墟集》，提出“崇俭德以敦素风”，提倡“崇真尚简”。在《学会约》《关中士夫会约》中，强调交往要朴实无华，力戒奢侈，矫正晚明虚浮风气，其所倡实学的学风，是廉政文化建设的重要内容。

明清之际的李颙(字中孚，号二曲)，著有《四书反身录》《悔过自新说》《二曲集》等，提出“明心、体理、修身”之学，反对“趋名趋利”，要求“醒人心”“明学术”，通过“明心、体理”而达到“修身”的目的，这对于今天我们开展廉政教育具有重要的借鉴作用。

清末民初时的关中大儒、蓝田县华胥镇牛兆濂，成为关学的最后代表。他曾在蓝田芸阁学舍(今蓝田三里镇五里头村小学)讲学，后成为关中书院改为陕西第一师范学堂后的总教习，著有《芸阁礼记传》16 卷，《近思录类编》14 卷等，晚年推演《吕氏乡约》。关学 800 余年，产生了许多有影响的学者，这里仅列举各时代的代表人物，就其思想和行为中的廉政资源做一简要分析，以引起人们对关学及其代表人物廉政文化资源的挖掘和整理。

五、对西安地区廉政文化建设的建议

通过对西安地区 30 个廉政教育基地和警示教育基地、100 多个博物馆、22 个党史教育基地、6 位关学代表人物等不同层面廉政文化资源的调研和分析，说明西安地区廉政文化资源丰富，内涵深厚，但存在散乱、不集中、挖掘不够等问题。为进一步整合西安地区廉政文化资源，发挥廉政资源的教育警示作用，我们提出如下建议:

**(一)整合西安廉政教育基地**

鉴于综合政治类廉政教育基地由各区县、各单位建立，以布设展览、图片展示、影像再现为主，虽与本地区、本行业相结合，但文化资源的厚重程度不够，案例材料的丰富性不足，给人的冲击性和震撼性不强，建议整合各地资源，建立西安市集中统一的廉政教育示范基地。

廉政教育示范基地除上述内容外，还应挖掘和整理红色文化遗存和博物馆中的廉政资源，调整充实展品和宣传资料，让文物诉说“廉”史，全面、生动地展现革命先辈的廉政思想和重大典型事件的廉政事迹。

充分挖掘和整理西安地区传统文化中的廉政文化资源，如汉文帝的孝廉故事和“传统二十四孝”，“关学”代表人物“蓝田四吕”制定《吕氏乡约》等，让乡约传承“廉”脉，建设具有文化内涵的廉政教育基地。

**(二)充分挖掘和发挥红色文化遗存作用**

西安地区的博物馆、纪念馆虽有 100 多所，但以艺术、建筑、科技、钱币、饮食等居多，历史类如红色文化遗存和传统文化类较少，所以，西安地区博物馆纪念馆中虽也不乏廉政文化资源，但是总体说来廉政文化资源并不丰富，这个问题要通过党史教育基地来解决。

西安地区党史教育基地中廉政文化资源十分丰富，且挖掘潜力很大，不像西安地区博物馆中廉政资源有限的情况，所以建议大力挖掘红色文化遗存，将党史教育基地、爱国主义教育基地、廉政教育基地结合起来，同时充分保护和开发红色文化遗存，开发红色旅游项目和学生夏令营活动，使廉政文化资源可看、可动、可讲。

**(三)充分挖掘和发挥关学中的廉政文化资源**

2015 年 11 月，关学整理与研究的大型《关学文库》在北京发行，文库共 40 种、47 册，全面展示了关学的历史面貌、发展脉络、鲜明特色和理论贡献，为我们整理挖掘关学尚“廉”思想，促进廉政建设提供了便利条件。

关学几百年延续的一个重要传统，就是相互约定和守望。从蓝田《吕氏乡约》，到冯从吾的《关中士夫会约》，到高陵吕柟的《史约》，再到牛兆濂推演《乡约》。相互约定和守望，不是政府法令，不带强制执行的成分，而是人们自愿、自动遵守的惯例，如约定成俗的习惯一样，使清廉成为自觉的行动。乡约具有传统文化的基础，是传统文化与当地社会需要相结合的结果，其政治色彩不浓，而以维护当地秩序，保护民众利益为重，具有社会基础和群众基础，易为人们所接受，易收到实效。乡约尊重中国传统人情社会的现实，并未明令禁止生活中婚丧嫁娶时的礼物金钱往来，只是根据当地情况限定了额度，易为人们理解，值得我们参考。

利用关学在西安地区的建筑遗存，如高陵泾野学园(高陵县东街城关中学、城关小学共同地址)、西安关中书院(西安书院门内)、蓝田芸阁学舍(今蓝田三里镇五里头村小学)等，充实文献资料，恢复有关内容，发挥其廉政教育作用。

总体来说，要将西安地区廉政文化资源与红色文化旅游有机融合，整合西安地区党史教育基地、爱国主义教育基地、红军长征经过地、有关纪念馆博物馆等，使其与廉政教育基地一起规划，一起建设，集中力量，充实内容，发挥作用。

综合西安各地廉政教育基地和警示教育基地的内容，建立集中统一的西安市廉政教育基地，丰富其文化资源，充实其案例材料，增加其厚重程度，给人以强烈冲击性和震撼性。

西安地区关学文化中的廉政文化资源尚未完全挖掘，要尽快发挥关学中的乡约资源，关学代表人物的尚廉思想，关学建筑遗产的作用，建设具有地方文化特色的廉政教育基地。

（作者张天社系西安文理学院文化历史旅游学院院长、教授，西安廉政研究中心党风廉政建设和反腐败工作研究专家）

法国、韩国的廉政审计职权拓展浅析

**赵 华**

一、法国廉政审计职权拓展

**（一）法国审计法院**

一般地说，人们把当今世界各国国家审计体制划分为四种类型，即立法型（审计机关隶属于立法机构如议会）、行政型（审计机关为行政执法机构之一）、独立型（审计机关形式上不隶属于任何一个机构）和司法型（审计机关具有经济审判的职能）。目前，实行司法型审计体制的国家主要集中在欧洲，如法国、意大利、希腊、西班牙等国家。据介绍，这种审计体制主要源于法国模式，因而大同小异。审计法院是法国最高的审计机构，是独立与政府和议会的财政司法监督机构。1807年法国拿破仑颁布法律正式创建审计法院，决定新建的国家审计院采用法国最高法院的体制，地位上仅次于最高法院，权利相同，具有终审权。1985年发布《法国审计法院法》对审计法院的组成做了明确规定。

**1.法国审计法院的构成**

目前法国设有国家审计法院和地方省级法院。国家审计法院由首席院长主持，首席院长由部长理事会通过法令任命，实行不可撤销制。此外，审计法院秘书长为审计法院法官。还有两名副秘书长，在首席院长的领下负责行政事务。和其他司法机构一样，审计法院均设有检察院，总检察长由部长理事会颁布法令任命，检察院是政府和法院的中介，总检察长配有首席大律师和两名大律师。检察院监督会计人员制定账目，保证将法定通知给有关行政机构；还对审计法院的工作发表意见并以参加审计法院内部各种委员会、理事会的形式监督其决议的执行，起到协调各分庭工作的作用，最后将审计法庭的裁决传达给政府部门和国有企业。

法国审计法院包括七个法庭，法庭是审计法院的审议机构。每个法庭有50多个法官、参事和官员。（高级公务员，工程师）组成，听命于法庭庭长。1997年由首席院长颁布法令将七个法庭按职责分为：

第一法庭：负责财政部、农业部及所有国有金融机构的审计；

第二法庭：负责教育，文化，青年体育部以及国有影视部门的审计；

第三法庭：负责设备、交通领土整治部门以及环境和旅游部门的审计；

第四法庭：负责司法、内政、邮电信息产业部的审计；

第五法庭：负责卫生、医疗保险部委、社会保障机构、劳动、职业培训以及慈善事业的审计；

第六法庭：负责工业、能源、对外贸易、商业及其公共机构和企业的审计；

第七法庭：负责国防和运输部及其公共机构和企业的审计。

法国审计法院由首席院长、七位审计庭长、85名参事、112名审核官、46名审计员（助理稽核）和检察长组成。除检察长外，审计法院全部成员均为终身制法官，均可行使审计司法权。

**2.法国审计法院特色：司法审计**

法国审计法院的审计业务分为两种，即司法性审计和非司法性审计。司法性审计的直接对象是公共会计。在法国，法国审计法院有500人，大约有6000名公共会计人员，他们属于国家公务员系列，从社会上招聘，工资关系在财政部，他们分别在政府各部门及所属公共企业，事业单位，从事着财务核算和监督国家预算执行的双重职能。他们对审计法院和财政部负责，有权拒绝执行部委领导不合规的开支，是完全独立的。公共会计制度是审计的基础，审计法院只需对公共会计进行监督，公共会计定期将会计资料报送审计法院，审计法院只需对部分会计资料进行抽审。审计法院紧紧围绕公共会计在预算执行和管理公共帐目这个关键的管理环节进行监督，是法国司法性审计的显著特点。

审计法院对公共会计每年送审年度账目审核后，对审计发现的欠收公款和不合法支出问题可以以临时判决的形式要求公共会计在两个月内作出书面说明。如果公共会计所做说明的理由不够充分，审计法院可在征求法院总检察长的意见后，以最终判决的形式要求公共会计用自己的收入支付欠收公款和不合法支出。审计法院的最终判决具有终审效力，当事人只有在判决越权程序不符或违反法律时才可向最高行政法院提起上诉。

法国审计法院审计结论主要有司法性质结论和行政性质结论两种。而体现司法审判的是司法性质的结论。当被审查的账目合法合规时，审计法院应做出“清账”的结论，以解除会计人员的责任；当查明账目有误时，审计法院应作出“结欠”的结论，以说明会计人员欠国家债务的责任；而当财务行政官员被查明有违反公共会计制度的行为时，审计法院应宣布其为“掌管国家资财的既成事实会计”，以说明他们欠国家的债务。

另外，对查出的违法案件，可以依据违反财会制度的事实直接向财政预算纪律法院提起诉讼。如果上述行动构成犯罪事实，检察长可通过司法部长通知上诉法院，检察长提起公诉，以追究当事人的刑事责任。如果调查情况涉及某些机构本身或与某些现行规定（甚至法律）不吻合，审计法院首席院长将以判决令形式通知有关部长，有关部长将在三个月内做出说明。审计法院对公共企业管理情况的调查，要送交其主管部长，如果议会两院的财政委员会提出要求，上述情况也将报给两院的财政委员会。如果调查情况关系重大，或需要国家最高领导作出决定，报告将直接向院长送总统。审计法院对公共企业管理情况的调查，要送交其主管部长如果议会两院的财政委员会提出要求，上述情况也将报给两院的财政委员会，如果调查情况关系重大，或需要国家最高领导作出决定，报告将直接向院长送总统和总理

从法国司法性审计的对象、内容和所作的判决来看，法国司法性审计有别于其他司法模式审计体制的特点：（1）审计法院的工作人员主要是法官，具有司法人员的特征；（2）审计法院的司法职能与传统的公共会计账目审计结合在一起，根据公共账目审计的需要，行使其司法权，进行判决。（3）审计法院的一系列判决处罚的对象是公共会计；（4）审计法院的最终司法判决具有终审效力。虽然审计法院没有刑事判决权，对涉及刑事的案件需要提交司法部处理，但是法国审计法院独有的司法判决权使法国审计法院在世界审计界享有很高声誉。

**3.启示**

我们把法国审计法院的职权概括为以下几个方面:（1）账目审查权；（2）调查权；（3）索取资料权；（4）司法判决权；（5）审计公告权。而我国审计机关权限有:（1）要求报送资料权；（2）检查权；（3）调查取证权；（4）采取强制措施权；（5）建议权；（6）处理处罚权；（7）通报、公布审计结果权。

经过粗略对比，我们发现我国审计职权范围、权力大小与法国相比，似乎差异不大。以至于副审计长董大胜在考察了希腊审计法院后也这样感叹，“过去人们常常认为司法型审计体制在审计处理上权限更大权威更高，通过对希腊审计法院的组织构成、工作内容和程序的分析，我们可以得到这样的印象：在我国行政型审计体制下，审计机关的职权范围以及权威性与司法型审计体制并无明显差距”。他认为，“我国审计机关同样具有审计处理权，下达的审计决定同样具有法律效力；我国机关审计范围比希腊等国家审计机关更广，如包括国有工商，金融企业等。因而审计处理不仅有收回被侵占挪用的资金，还有补缴税款事、施以法定限度内的罚款等方式。可以这样说，司法型审计体制下审计机关具有的事后审计处理权限，属于行政型审计体制下的我国审计机关基本上也都具有”。

通过上述对比，我们发现两者权限的最大区别是“司法判决权”。就以希腊审计法院为例，在希腊，国家司法机构分为民事法院、刑事法院和审计法院，希腊司法机构与我国不同的特点是不实行检察机构与法院分设。在希腊刑事法院和审计法院中均设有总检察长、副检察长。从法律上说，审计法院的总检察长在地位上与审计法院院长是平等的，但实际上是处于仅次于院长的二号人物的地位。总检察长虽设在审计法院内，但其职责与我国的检察机关相似，代表国家和公众的利益，在审判前对审计案件提出意见，在审计法院各部门对审计案件做出审判后，总检察长如认为判决不符合公众利益，仍可在提出意见，提请院务委员会讨论表决。因为拥有了“司法判决权”，希腊和法国审计法院较我国审计权力更大，权威性更高。它给予我们的启示：

（1）改革审计体制拓展审计权限。“司法判决权”是一剂良药，但是我们知道审计权限是法定的，任何国家审计机关的审计权限都是国家通过立法赋予的。目前，世界上许多国家的审计权限都是由国家的根本大法——宪法加以确立，并由具体的审计法律法规加以明确的。也就是说，如果要赋予我国审计机关“司法判决权”，必须通过立法才能进行必要的调整。何况在不同审计体制下，审计权限也是有一定规范的。比如，在立法型审计体制下，审计机关隶属于议会，审计机关的审计权限属于立法监督权；在司法型审计体制下，审计机关隶属于司法部门，审计机关的审计权限属于司法监督权；而我国审计属于行政型审计，审计机关隶属于政府，审计机关的审计权限属于行政监督权。要转变为司法型审计必须改革审计体制。

（2）利用审计联席会议制度，加大审计处理、处罚权，审计联席会议制度可以由纪委牵头，由纪委、组织、监查、法院、检查、税务等部门组成，办公室可设置在审计部门。任务主要包括:一是相互沟通信息；二是根据群众反映热点问题以及上级反复要求，对重点部门、重点领域腐败状况，进行集中打击；三是建立反腐败审计查处机制。一旦审计发现问题后，审计机关可以及时向上述部门通报，联手落实审计决定。从基层反馈情况看，效果不错。北京市丰台区建立“四局二办审计执法监督联席会议制度”，由区审计局、监察局、法制办、信访办、财政局和物价局组成，其目的就是发挥监督部门整体效能，强化审计监督职能，加大审计执法力度。从实行情况看，加大了执法力度，提高了工作效率。2003年2月中央纪委、中央组织部、监察部、人事部、审计署联合出台了《中央五部委经济责任审计工作联席会议制度》和《中央五部委经济责任审计工作联席会议办公室工作规则》，联席会议召集人一名，由审计署参加联席会议的领导担任，联席会议下设办公室，负责日常管理工作，办公地点设在审计署。这些举措对加强经济责任审计工作的领导，做好有关部门之间协调配合，进一步规范经济责任审计工作，也为加强审计执法起了示范作用。虽然五部委联席会议制度规格较高，但只起到了信息沟通、任务协调、相关部门配合的作用。它毕竟不是一个独立建制的司法职能部门，没有司法判决权。因此有必要在组织法律和制度建设给予审计联席会议制度独特地位和权限。

二、韩国廉政审计职权拓展

**（一）韩国审计监查院（简称监查院）**

**1.韩国监查院特色：监审合一**

与世界上其国家相比，韩国的审计体制是较为独特的。韩国监查院独立于政府与国会，直接接受国家元首领导。兼有监查和审计两大职能，这种模式在世界上是不多见的。

1963年韩国开始实行审计与监查合一的体制。《大韩民国宪法》和《监查院法》对监查院的职能、地位、组织机构、人事关系等内容作了详尽的规定。韩国监查院在国家中有很高的社会地位，直接接受总统领导。院长排名第五，即位列在总统、议长、大法官、总理之后，相当于副总理级别，其地位高于国务总理领导下的国务院各部门。在征得国会同意后，由总统直接任命，任期四年，可以连任。

韩国审计监查院实行合议制，其最高决策机构是监查委员会，宪法规定监查委员会由监查院院长和5－11名监查委员组成，监查委员会的决议须由过半数的监查委员通过。监查院院长是监查委员会的主席，各监查委员由院长推荐，大总统任命，任期四年。监查委员会下设事务处，受监查院院长直接领导，事务总长相当于副部级，负责行政管理和主持监查业务，监查院各业务局在事务处的直接领导下工作。监查院现有包括院长在内的七名监查委员，监查院院长为监查委员会主席，负责召集和主持委员会会议。截止到1997年7月的统计数字，监查院现有工作人员约844人。监查院从监查委员到普通工作人员都享有较高的待遇。监查委员的报酬与政府各部行政次官相等，普通工作人员的工资比政府各部公务员的工资高套一级，即监查院四级公务员可领取三级公务员的工资。监查院的办公条件也比政府各部好的多，现代化的举报系统，档案信息系统等设施设备应有尽有，这些都源于监查院的经费充足，该院在财政上享有一定的自主权，政府和国会要减少它的财政预算，必须先征得其同意，否则就要保证其预算。

根据韩国宪法规定，监查院的主要任务是审计国家预算及受国家与法律约束的团体的财务，监察国家行政机关及其公务员履行职务的情况，以及揭露公职人员违法违纪问题。

韩国的监查院将审计监督与行政管理监督结合起来，检查院具有双重职责。所具有的权利有：确认决算和检查会计权；职务检查权；监查报告权；通报与协调权；监查处理权；复查复核权等。由于拥有审计权和监查权，因此在审计监查既可以对事审计，也可以对人进行处理处罚。既可以从被监督对象的审计中发现案源，又可以把审计作为查处案件的突破口，推动职务监查，保证反腐倡廉，提高行政效率。韩国这种审计直接对权力人的监督制度，对我国具有借鉴意义。

**2.韩国监查院反腐举措**

1998年3月，韩国新政治国民会议党首金大中就任韩国总统。在总统支持下，肩负着反腐败重要职能的韩国监查院，积极配合政府的反腐败斗争，推出了一系列反腐败新举措。

（1）对国家公职人员进行啸肃整风。根据腐败现象发生的新特点，韩国监查院适应变化了的新形势，及时将反腐败的重心从惩治政府高官转向纠正中下级官员的不正之风。在1998年7月开始普遍实施对公务员的强力监查活动的基础上，自同年10月下旬起，监查院又对税务、环保、卫生等和民生关系密切、违法事件多发部门的中下级公职人员进行大规模的特别监查。按照部署，1998年10月监查院根据原计划对医院、学校的非营利法人的纳税情况进行了重点监查外，还就私下收取教育费和建筑技术领域中的招标制度进行了检查，揭发中下级公职人员的违法行为，并督促政府等有关部门采取各种防止腐败和不正之风的措施。与此同时，韩国政府也决定通过减少有关行政部门许可及租税业务方面的权力，实行行政程序及信息公开以及制定防止腐败法，扩大财产登记和公开对象的范围，加强对个人财产的审查并设置没收非法财产的机构等措施，加大从源头上治理腐败的力度。

（2）成立反腐败对策委员会，研究反腐败政策。为遏制政府机构和韩国社会其他部门中的腐败现象，1993年韩国监查院成立了院长领导下的反腐败对策委员会。作为咨询机构，该委员会的职责是广泛收集社会各界人士对行政监查的意见，为院长提供决策咨询:分析腐败现象滋生的原因，向有关部门提出预防腐败的对策，对诱发混乱的法令、制度提出修改方案；审计反腐败的行动方针等。反腐败对策委员会自成立以来，提出了诸如银行存款实行真名制的建议，关于《监查院法》的修改方案建议等。仅1996年9月该委员会对各有关领域提出的廉政建议就有485条，其中298条（61%）已被采纳。反映在有关政策中65条（14%）被当作长期研究课题。除建议活动外，还有制度研究及调查，防止腐败，宣传及教育收集外国先进制度案例以及完成监查院长委托的其他咨询工作。

（3）查办大案要案，反腐敢于碰硬。2000年7月，韩国总统金大中和朝鲜领导人金正日举行了历史性峰会。这次会面成为金大中政治生涯的顶峰，使他获得了当年的诺贝尔和平奖。2002年9月，韩国反对党大国家党议员向媒体抖出猛料，指责金大中政府通过现代集团将4亿美元的秘密资金交给平壤，以确保2000年朝韩历史性峰会举行。这一消息曝光后在韩国引发了一场政治地震，反对党纷纷谴责执政的新千年民主党，并要求金大中辞职。在反对党的强烈要求下，韩国政府同意由审计及核查委员会来调查此事。就在金大中即将离任之际，韩国审计部门调查证实了反对党提出的说法:在朝韩峰会前，金大中政府通过现代集团向朝鲜提供了巨额秘密资金。韩国审计及核查委员会官员松圣泰2003年1月30日在宣布调查结果时说“2233”亿韩元（约2亿美元）的确被用于向在朝鲜的项目提供资金”，同时指出这2亿美元资金是国有的韩国发展银行向现代集团提供的4亿美元贷款的一部分。韩国检查院敢于打老虎的精神值得我们研究。

**3.启示**

（1）韩国监查院地位较高。韩国监查院属于世界上为数不多的审计机关高度独立的模式之一。从隶属关系和领导体制来说，它既独立于政府，也不属国会管辖，而是直接归总统领导，属于一种较为独特的模式。它在组织人事、经费预算等至关重要的方面也享有较高的自主权。这些都为审计机构独立行使职权，保证审计工作的客观、公正性创造了基本条件。

（2）韩国监查院权力较大。韩国的行政型国家审计将财政监督与行政管理监督结合起来，监查院具有双重职责。所具有的权利有：确认决算和监查会计权；职务监查权；监查报告权；通报与协调权；监察处理权；复查复核权等。从监查范围看，监查院不仅对总理领导的政府各部级官员进行监督，而且有权监督国会、司法机关、地方政府、国家全部或部分投资的企事业单位、与政府签约的私人企业等一切使用纳税人钱的机构和个人。依据1993年新修订的《监查院法》，监查院的监查范围又扩大到可以对一切受委托从事公务的人员进行监查。有关韩国监查院报道经常见诸于媒体。2004年6月25日《中国日报》报道，韩国监查院应总统卢武铉的要求，对金善日在伊拉克被武装分子杀害的事件进行调查。据《朝鲜日报》报道，监查院将对金善日被劫持后韩国驻伊使馆的应对措施，以及外交通商部和美联社围绕金善日受审的录像带展开的称为“真伪攻守战”进行调查。另外还将对在这次世界中暴露出来的政府外交、安全，有关部门的情报体系和互助系统的漏洞进行调查。当记者提问“在这次事件中受到情报不畅指责的国家安全保障会议（NSC）和国家情报院是否也接受调查”时，监查院高级官员回答说:“如果在调查中发现问题，其他机关也将接受调查。”这意味着韩国外交通商部、国情院、国防部和NSC的NS等外交安全相关部门都属于监查对象。

（3）监查与审计合一的审计体制富有特色。国家审计权归属国家行政权，使审计具有了行政强制令。韩国的监查院审计被赋予了行政处理处罚权，包括收缴违规违法资金，决定暂缓拨款或停止拨款，罚款，决定移送、查封等内容。在审计执法过程中往往将处理问题与追究个人的责任结合起来，实现了审计与监查的连续性，避免了工作中不必要的重复、交叉，对查办经济案件十分有利，既可以审计先行，监查殿后，也可以审计、监查同时出击，加大对腐败现象的打击力度。

（4）以反腐败为工作重心，不断调整反腐败方向和做法，值得我们学习。另外，韩国监查院在坚持严厉打击已出现的腐败现象的同时，还注意发挥反腐败对策委员会的咨询职能，不断推出从体制、制度上消除腐败的对策措施，这种实行标本兼治、综合治理的做法同样值得学习、借鉴和参考。

（作者赵华系西安文理学院马克思主义学院副教授、博士）