**目 录**

**【学科理论】**

**监督理论下的国家监察学原理及其学科体系 李晓明**

**中国特色国家监察学：渊源、价值与方案 李莉 周睿志**

**【实践探索】**

**《政务处分法》双轨处分制度之实践问题与破解 朴宗根 乔良**

**【自我革命】**

**自我革命：跳出历史周期率的第二个答案 白广磊**

监督理论下的国家监察学原理及其学科体系

李晓明

2018年第十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国宪法修正案》，正式确立了“国家监察机关”的合法地位，重新划分了国家的权能与职能。同时，通过了《中华人民共和国监察法》（以下简称《国家监察法》）的专项立法，标志着具有中国特色的“国家监察”制度与体制正在迈入法治化建设的新阶段，也昭示着2016年以来“国家监察”体制改革作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重大决策由局部从试点向全国推开，同时推进了国家监督理论的重新思考与体系性研究。包括在这一理论体系下，我国的监察体制从原来的“行政监察”步入“国家监察”阶段，国家监督具体划分为权力监督（人大监督）、法律监督（检察监督）和监察监督三个部分。尤其是2021年9月20日《中华人民共和国监察法实施条例》（以下简称《国家监察法实施条例》）的颁布，以及国务院学位办2021年12月10日《关于对<博士、硕士学位授予和人才培养学科专业目录>及管理办法征求意见函》授予“纪检监察”为法学“一级学科”，进一步形成了在监督理论提下国家监察学研究的重要支撑，本文就此展开讨论。

“国家监察”体制改革事关国家的全局和政治体制，必须要坚持立法体系建设的法治原则导向。而且，它是一项系统性、复杂性工程，需要从源头上厘清基本法律概念关系到改革的顶层设计，进而成为影响改革成功的关键因素，因此也必须形成缜密、完备的立法体系。国家监察立法体系涉及不同的法律关系，从一定意义上讲它是组织法、程序法、实体法、甚至党纪国法的综合体。因此，必须从宪政宏观视角，深入分析其在“应然”状态下监察权在政体中的法律地位与职能作用，并通过认真分析和研判与国家监察相关的系列基本概念，如监督权、纪检权、行政权、检察权、审判权等之间的联系与区别，进一步将监察权定位为国家集中设置的反腐败权力和对各种公权力的监督，并提出国家监察学原理及其学科体系的新理论。

**一、国家监察基本范畴：国家监察及其机关的性质**

**（一）监察与国家监察的层级区分：行政监督与国家监督的不同定位与整肃**

“监察” 一词最早见于《汉书.陈忠转》，在古代监察含义指的是如何查明和判断众官吏的是是非非。“监察”在《辞源》中的解释如下:“犹监督”。我国“监察”一词源于古代官职名称“监察御史”，可用作两种情形：一种是指察视、督促这个动作；另一种指古代代表皇帝监督百官群吏的一个官职名称。近代意义上的监察(supervision)的英语单词为一个合成词，super的意思是“在上”、“上面”，vision的意思为“查看”，合意为自上往下看，也引申为上级对下级的一种监管和控制，既包含管理之意，也包含监督之意。

 “监察”与“监督”这两个概念范畴很容易混淆，从宪法的角度，在宪法立法中监督的使用率比监察更多，这说明“监察”一词的使用范围更为狭窄，其更具专门性和特定性，通常加以权力、行政、机构、机关等词，以“监察权”、“行政监察”、“监察机构”、“监察机关”等结合词的形式使用。

 我国传统意义上的“监察”仅指“行政监察”。相对而言，“监督”更具“随意性”，更侧重监督权的存在本身对监察对象的制约，而非侧重于实施具有法律后果和强制力的手段。公民的监督权利属于宪法性权利，在各国的宪法中都有相应保障条款。如法国1789年《人权宣言》第16条就确立了权利保障原则。我国《宪法》41条就确认公民享有批评权、建议权、申诉权、控告权、检举权等政治性监督权利。

 常言道，绝对的权力导致绝对的腐败，或者称“权利绝对，腐败绝对”。正因为这一自古不变的真理，所有拥有权力的人，都倾向于滥用权力，而且不用到极限誓不罢休。因此，监察与监督缺一不可。二者的联系主要表现在：一方面，其都是基于对公权力的“不信任”而设立的，都以保证国家权力的运行不偏离既定的轨道与保障公民基本权利不受侵犯、尤其是不受公权力侵犯为目的的；另一方面，“权利是权力的具体实现手段。在国家生活和社会活动中，如果没有一套丰富的权利制度，即使是统治集团，也很难进行自身的组织并在现实生活中发挥统治和管理的功能。”包括新成立的国家监委会，其行使的国家监察权也必须接受监督和制约，否则也容易产生新的腐败，这应当说是人类社会自身的一种不可克服的规律。

首先，从“权力监督权力”的角度出发，监察委员会要接受人大监督。国家监察委员会由人民代表大会产生，对人民代表大会负责。具体而言,国家监察委员会成员由人民代表大会选举或者任命，人民代表大会可以质询、罢免、监督监察委员会成员。监察委员会由人大产生，对人大负责，接受人大监督，这是把党的监督和人民的监督有机结合在一起的重要方式。

其次，监察委员会也要接受司法监督。检察院作为宪法规定的法律监督机关，对监察委员会做出的决定或者采取的措施也应当有制约权，甚至对其工作包括执法和司法活动（办案就是一种司法职能或活动）实施有效的法律监督，这也是司法监督的一种形式或方式。

再次，国家监察委员会更要实施自我监督。包括“一套人马两块牌子”的所谓“党政合一体制”，以及该体制下的党的“内部监督”，以及上级国家监察机关对下级国家监察机关的监督，以及国家监察机关内部分设的各个部门之间的相互监督，以及领导同志与其下属相互之间的工作监督等。

最后，常被称之为“防腐剂”的社会监督。社会监督主要包括公民个人监督和社会媒体监督，公民个人依据《宪法》第41条规定，可以对监察委员会及其工作人员提出批评建议、提出申诉、控告或者检举等。社会媒体则可以通过调查和报道形成全方位的舆论监督，媒体监督被西方称之为“第四大司法机关”。

当然，要真正弄清楚“国家监察”，就必须系统厘清其与行政监察的区别。

何为行政监察？张正钊、韩大元教授认为行政监察应该有两种理解：广义的行政监察和狭义的行政监察。广义的行政监察和狭义的行政监察主要的区别在于实施行政监察的主体。广义的行政监察的实施主体：立法机关和行政机关内设立专门的监察机关。狭义的行政监察的实施主体是国家行政机关内设立的专门监察部门。我国《行政监察法》第2条规定：“监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依照本法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。”可见，我国《行政监察法》对行政监察的解释采用的是狭义理解。从概念上看，国家监察与行政监察主要在主体和对象上存在区别：

1.主体性质上国家监察与行政监察具有本质的区别。根据《行政监察法》第2条：“监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依照本法对国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。”可见，行政监察的性质是政府内部监督部门，受同级政府领导，对同级政府负责。而“国家监察”体制改革首先就是自立门户，相应的监察主体在性质上不再隶属于人民政府，而是与人民政府同属于一个级别的国家机关，甚至被称之为“政治机关”。由此可见，“国家监督”完全不同于“行政监督”。

 2.监督对象上国家监察与行政监察具有加大区别。根据原来我国的《行政监察法》，行政监察的对象为四类，分别是:(1)国家行政机关及其公务员。(2)国家行政机关任命的其他人员。(3)法律、法规授权的具有公共事务管理职能的组织及其从事公务的人员。(4)国家行政机关依法委托从事公共事务管理活动的组织及其从事公务的人员。监察对象主要局限于行政领域，立法机关、司法机关等领域行使公权力的公职人员就没有被纳入监察范围，必然存在监督空白和盲区。相比之下，刚刚通过的《国家监察法》对监察对象比行政监察更全面更立体化，甚至称之为对公职人员的“全覆盖”。根据《国家监察法》第1条及第15条关于监察目的、监察范围的规定，国家监察实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖，监察对象不再局限于行政领域，而是全覆盖式的立体化监察，不放过一切行使公权力的角落和人员。因此，从国家监察与行政监察的区别可以看出国家监察的职责、职能、对象等完全不相同原来的行政监察。

 综上可见，国家监察由中华人民共和国监察委员会作为监察机关，中华人民共和国监察委员会由全国人民代表大会产生，负责全国监察工作，接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督。监察机关按照管理权限对本区域内所有公职人员进行监察，行使监察权，是国家反腐败工作机构。

  《国家监察法》的通过解决了“国家监察”的性质与基本定位，在原有的行政监察体制下，由于监察不独立、分散等原因导致行政监察难以发挥应有的作用。从监察性质角度看，行政监察“同体监督”的性质决定着行政监察既不是行政权也不是司法权，更不是独立意义上的监察权，而属于部门职能，可见监察定位不高。国家监察体制改革促成了监察性质由“同体监督”向“异体监督”的转变，相应的监察定位也发生了翻天覆地的变化，定位更高，权限更大。国家监察摆脱了政府的束缚不再是属于政府的部门职能，而是立足于国家监督公权力层面，将监察职能上升到国家权能的高度。之所以说提升到国家权能高度，是因为国家监察体制改革是事关全局的重大政治体制改革，原先宪法确立的人民代表大会制度下的“一府两院”政权组织架构被重塑为“一府一委两院”的新格局，因此与建国以来任何一次国务院内部的机构改革都不同，此次改革不仅是一场政治意义上的改革更是一场宪制意义上的改革，国家监察体制改革的宪政高度决定着国家监察的国家高度。国家监察上升到国家高度的同时监察权也相应的被独立了出来，由原来隶属于政府的监察职能转变为独立的监察职能，在地位上监察职能与立法职能，行政职能，司法职能处于并列位置，这是由监察委员会与行政机关，司法机关，权力机关相并列的地位所决定的。

监察定位的提升是我国反腐廉政建设的必然要求，如上所述，绝对的权力导致绝对的腐败，权力一旦不受监督，就会不断膨胀，最终变成一个可怕的，张牙舞爪的猛兽，因此权力必须被锁进制度的牢笼，国家监察就是这个牢笼的有机组成，更是必不可少的一个部分。作为可预见的未来我国监察体制的“顶梁柱”，初步提出的国家监察还处于政治实践阶段。“凡属于重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。”目前，我国的相关立法工作正在有条不紊的进行，2017年《全国人民代表大会常务委员会的工作报告》中作出了“贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署，将《行政监察法》修改为《国家监察法》，为构建集中统一、权威高效的国家监察体系提供法治保障”的战略部署，2018年第十三届全国人大一次会议通过了《宪法修正案》和《国家监察法》，后续的配套立法工作以及相应的国家机构改革正在陆续进行中。我国的监察体制还处于不断探索的阶段，尽快推进配套监察立法工作，推动新时代改革发展进程，以立法引领和推动各领域改革。将国家监察由党中央的政治实践上升到国家立法层面，既是我国国家监察体制建设的必由之路，也是我国社会主义法治国家建设的根本要求。

**（二）国家监察机关的性质描述：执法机关、政治机关疑惑执纪与司法的综合机关**

如上所述，“国家监察机关”对全体公职人员行使监察权，也即上面所描述的对公职人员“全覆盖”，应当说这是我国监督体系的有机组成部分，即通过预防和惩治腐败来对公职人员实施的专门性监督。在国家宪法层面上，各级监察委员会属于对公职人员行使监督、调查和处置职能的国家监察机关。监察机关不仅要对职务犯罪案件进行调查，而且其调查所取得的证据材料还可以直接在刑事诉讼中被作为证据使用，监察机关的调查权具有侦查权的性质和效果。监察机关的留置措施在取代“两规”方面取得了一些法治进步，但仍然属于在正式的刑事强制措施体系之外，兼具刑事强制措施和隔离审查措施的特殊调查手段，甚至不受国家刑事诉讼法的调控。《国家监察法》在加强被调查人的权利保障方面取得了一些进步，但仍然有更长的路要去走，在许多制度弥补与完备上存在诸多缺憾。包括对“国家监察机关”性质的描述，是执法机关抑或司法机关等，并不十分明确。有人直接表述微“政治机关”，那么政治机关又作何种描述与解释等，均在学术界包括实际部门引起更多的困惑，尤其是它与执法及司法机关的区别，如上所述，我们更喜欢称之为其是一个“综合体”或称“综合机关”。

根据《国家监察法》的规定，各级监察委机关的监察职能同时包括了党纪监察、政务监察和刑事监察这三个方面，而刑事监察主要体现在办理职务犯罪案件上。尽管此次《宪法》的修改和《国家监察法》的制定都没有明确将“党纪监察”纳入国家监察体系之中，但作为与纪委合署办公的国家机关，在工作范围上既涵盖了对党员的公职人员的党纪监察，也包括了对所有公职人员的政务监察，还有对那些涉嫌构成职务犯罪的公职人员的刑事监察，尤其是对犯罪案件的调查实质是一种“司法行为”。

决策者一直强调国家监察机关是“政治机关”，而不是司法机关，也不是行政机关。所谓监察机关当然主要是说其具有“政治属性”，尤其强调这一机关的组织性、谈话的政治性方式，以及在接受党的领导方面的政治属性。但从国家层面讲上，国家监察机关的“政治机关”属性却是无法成立或并不明显的。我国宪法所确立的国家机关除了有权力机关（立法机关）、行政机关、监察机关、司法机关之外，并不包括所谓的“政治机关”。可以说，将监察机关定性为所谓的“政治机关”，并不具有任何宪法上的根据。

根据我国《宪法》的规定，目前同时确立了三种监督机关：一是作为“国家权力机关”的人民代表大会，二是作为“国家法律监督机关”的检察机关，三是作为国家监察机关的“监察委员会”。从《国家监察法》规定的“国家监察机关”行使的是政务监察权和刑事监察权。所谓“政务监察权”，与原来的“行政监察权”具有本质的区别，是指对所有行使公权力的公职人员所行使的监督、调查和处置等方面的职权。所谓“刑事监察权”，则是指监察机关对于那些因实施贪污贿赂、玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等职务违法行为已经涉嫌犯罪的公职人员，通过调查取证，将其移送检察机关审查起诉的权力。由此可见，既行使政务监督职能又行使案件调查职能，甚至未来《政务处分法》出台后还行使直接的行政或违法的处置职能，因此拥有了党纪政纪执法、行政执法和刑事司法的三大职能，所以它应当是一个综合监督机关。

有学者认为，监察机关对全体公职人员行使的监督权，是国家监督体系的有机组成部分，是通过预防和惩治腐败来对公职人员实施的专门性监督，这种监督与检察机关的法律监督一起，属于在人民代表大会监督指导下的监督体系的有机组成部分。在国家宪法层面上，监察机关尽管与中共纪律检查委员会合署办公，却并不能被混为一谈。各级监察委员会并不是什么“政治机关”，而是对公职人员行使监督、调查和处置职能的国家监察机关。这些争论似乎是在国家监察体制改革及其试点过程中提出和形成的，而随着《国家监察法》的通过，在国家监察体制改革基本完成之后，这些争议的问题并没有因国家监察法的颁布与实施而“烟消云散”，反而在极大程度上制约着国家监察法的有效实施，包括国家监察工作的研究、推进和发展，甚至影响着国家监察制度的进一步完善。对于这些问题的分析、研究和回答，应当说是法学界责无旁贷的学术使命。包括在未来的监察业务推进中，或在一定时间内对“国家监察机关”的性质解读仍然是一个永恒的话题。

1. **国家监察学基本原理：监督原理、调查原理及处置原理**

**（一）国家监察学基本原理描述：功能与规律的构造决定原理的阐述**

显然，国家监察作为国家监察体制改革的产物，其功能与作用主要表现在三个方面：

 一是构建全公职人员全覆盖的集中统一、权威高效的国家监察体系。如上所述，国家监察体制改革前监察对象主要是行政机关及公务员和行政机关任命的其他人员，而监察部门受制于作为监察对象的行政机关，对权力的监督不可避免的存在盲区。国家监察体制改革后，尤其是《国家监察法》的通过，大大增强了国家监察的权威性与高效性，加快了构建集中统一、权威高效、对公权力全覆盖的具有中国特色的立体性反腐败的集党务、政务与执法、司法于一身综合体系，大大推进了我国反腐廉政制度建设及执行力度。

 二是构建立体式、全方位行使监察职权、维护党令、政令和法令畅通的国家监察体系。“党令”是指党的政治生活与组织生活的行动指令的统称。“政令”是指一个国家制定和发布的法律、法规、规章、政策、决定等规范性文件的统称。“法令”是指一个国家颁布和执行法律的总体命令的统称。所谓“三令通畅”是指在我国“一党执政”的体制下，国家制定和发布的各项命令能够得到自上而下的贯彻和落实，党令、政令、法令越通畅国家各项战略措施就越能快速地得到执行和贯彻。因此，国家监察工作中应当坚守“履行监察职责，维护政令畅通”的重要原则，做到有责必究，及时对相关违反党纪、政纪、法令的公职人员展开调查，并根据调查结果和相关法律规定作出政务处分、提出监察意见或者移交相关部门处理，确保党令、政令和法令不折不扣地统一贯彻实施、保持国家和社会管理的通畅、有效和平稳。

三是构建科学配置权力、形成权力结构的科学化和体系化。根据《宪法》规定，国家的一切权力属于人民。但是人民作为国家权力的所有者不可能亲自实施所有的权力，只能将权力的行使权授予给不同的国家机关，由各个国家机关实现权力的行使，因此国家权力的所有者与使用者出现了分离状态，这种分离状态随着社会事务日趋复杂化而逐渐加剧，权力的行使越来越不受所有者的控制变得膨胀、恣意，为了防止权力发生异化，就必须将授予行使者的权力进行科学的分化，使分别被授予这些权力的不同机关之间形成制衡，这种制衡的关键就在于权力的监督。习近平总书记在十八届中央政治局第二十四次集体学习讲话中深刻的指出：“许多腐败问题都与权力配置不科学、使用不规范、监督不到位有关”，绝对的权力导致绝对的腐败，推进反腐倡廉制度建设的关键环节在于构建科学的权力监督体系，实现权力的科学配置。

当然，上述三个方面是国家监察机关的基本功能或结构性原理，根据《宪法》和《国家监察法》赋予国家监察机关的具体职能和工作来看，还具有监督、调查和处置三项功能，也就是说通过这三项功能的落实与实施，也才能够顺利完成上述基本功能，进而发挥好国家监察机关最基本的监察监督职能作用。

然而，人为地制造、打造或设计一个机构或国家机关是一回事，而在这一制造、打造和设计过程中，尊重客观事实、符合客观实际、顺应客观规律则又是另外一回事儿。应当说，不符合客观规律或客观实际的东西迟早会被规律压得粉碎，甚至被历史所淘汰。在社会管理中，尊重客观规律或按客观规律办事就是打造符合客观规律的社会管理机制，包括法律机制。比如针对国家监察工作中的反腐败问题，我们喊了几十年了“建立一支廉洁的干部队伍”，但由于在一定程度上忽视客观规律，缺乏打造和建立符合客观规律的社会管理机制和法律机制，导致我们“大轰大嗡”反腐败的不可有效性。像有学者指出的那样，通过修改宪法和选举法，进行直接、差额选举，变对上负责为对下负责，切实形成对绝对权力的制约。如此建立系列符合社会管理客观规律的社会与法律机制，就一定能够实现国家监察方面的制度思路和基本原理。

**（二）国家监察监督原理：权力与腐败的关系及其制约和监督**

国家监察权作为“治官之权”、“治权之权”，其在国家权力体系中发挥着重要作用。它以近代“权力制衡思想”为核心基础，充分体现了对国家权力的监督和制约。我国的监察权是作为一项重要的政治制度而存在的。构建科学合理的监察制度能够合理引导理性人廉洁行为，进而预防现代社会腐败的发生。

权力制衡是民主政治中最核心的要素之一，是民主的制度性保障，只有将权力置于一个有效制约的机制下，民主制度才能正常合理地运作，才不至于使掌握并行使权力的人滥用权力而导致民主制度徒有其形。分权相对于集权的不同点在于，将权力分散之后形成的监督链将更有效的制约权力腐败的发生。此次成立的监察委是将原本属于检察院的职务犯罪侦查权同属于纪律检查委员会的党内监督权结合起来，看似“集权”却是“分权”。将职务犯罪侦查权从检察机关剥离使得检察机关不再是“侦查”、“公诉”为一体，同样的也加强了职务犯罪起诉的客观性。孟德斯鸠认为，自由只存在于权力不被滥用的国家，但是拥有权力的人都容易滥用权力是一条亘古不变的经验。“有权力的人们使用权力，一直到遇到有界限的地方才会休止”。“没有制约的权力必然走向腐败；绝对的权力导致绝对的腐败”。那怎样来制约权力呢？孟德斯鸠认为，“从事物的性质来说，要想防止滥用权力，就必须做到以权力来约束权力”。

在较大程度上说，监察委员会的权力是不同于其他国家权力机关的，但在实际操作中是一种分离和融合的关系。故我们认为，权力制衡必须通过法治来保障和实现，新修订的《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国监察法》是将国家监察权的合法地位确立了下来，通过设立国家监察委员会将国家工作人员纳入其监督的范围，从而将反腐败正式提到宪法这一国家根本大法的层面上来。权力制衡理论和法治原则相辅相成、互为必然。我国作为一个现代的民主国家，将权力、民主、法治三者都纳入反腐的制度设计中，协调处理三者的关系，形成了最终的《中华人民共和国监察法》，建立了长效、稳定的反腐机制。

习近平总书记指出，“我们要按照宪法确立的民主集中制原则、国家政权体制和活动准则，实行人民代表大会统一行使国家权力，实行决策权、执行权、监督权既合理分工又相互协调，保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责，保证国家机关统一有效组织各项事业。”马克思主义监督学说认为，监督不仅是国家和政党的一项基本职能，也是维护社会经济、政治秩序的重要手段。“随着政治的发展，监察在政治功能上和政治机构中早已成为必不可少的治道和治具”。从监察权的政治功能定位来看，监察权首先是作为平衡国家权力之间的工具、巩固政权的重要政治制度而存在的。王连昌先生认为“在社会主义国家里，监察权则是巩固和加强无产阶级专政事业不可缺少的武器”，时任第一届政务院人民监察委员会第一副主任刘景范也认为“监察工作是政权的组成部分”，“监察制度在国家机器的组织运转、协调过程中处于调节矛盾和制约权力的重要地位”，对“维护良好的统治秩序起到不可替代的作用”。

腐败是权力异化、私有化的表现，预防腐败必须要实现对权力的有效监督与制约。从广义上讲，监察权以一种国家性的权力存在，属于“以权制权”的范畴，在结构意义上是组成政体的有机部分。另一方面，作为专司国家监察职能的权力，更是具有政治工具性价值，是平衡国家权力关系的“调节器”，其“以权制权”的方式具有特殊性，并非一项简单的职能或通过结构上与其他权力的分立形成的相互牵制力、制衡力作为其职能发挥的主渠道，而是其在国家权力结构体系中独立存在并具有巩固政体的政治功能。监察权的权力作用的对象并非具体的某一社会领域的管理事务或普通的公民，而是社会方方面面的具有公共性、公益性的国家公权力及公职人员，其职能发挥的效果不仅限于直接规范约束公权力行使这一层面，更是在于通过对各层面的各行各业、各公共领域的公权力的有效治理，达到维护和巩固统治秩序和政权的终极目标，具有间接治国理政的重要政治功能。

因此，监察权作为一种“治官之权”、“治权之权”，其在国家权力体系中居于非常重要的地位，发挥着不可替代的独特作用，监察权是国家权力结构体系中的一项重要国家权力。这不仅是监察权与其它公权力的本质区别，也彰显了政治属性是国家监察权的根本属性。从制度设计上来看，当前我国成立专门的监察机构——监察委员会，由监察委员会行使监察权，打破了党、政、军、民、学的各类监察系统各自为政的局面，形成了统一的人民监督系统，对所有的公职人员进行监督，同时它是由人民代表大会产生，对人民代表大会和人民代表大会常务委员会负责，并接受监督。这正体现了我国人民民主专政的国家性质。

**（三）国家监察调查原理：物质和信息的不灭定律及其搜集和提取**

“物质不灭定律”也称“质量和能量守恒定律”，是自然世界的一种基本定律之一，18世纪时法国化学家拉瓦锡从实验上推翻了燃素说之后,这一定律开始得到公认。也就是说，在任何与周围隔绝的物质系统（孤立系统）中，不论发生何种变化或过程，其总质量保持不变。这当然是针对自然世界而言，质量和能量都是可以互为转换和守恒的，那么对于人类社会是不是同样有效或有用呢？回答是肯定的。应当说，这一定律或原理为犯罪现场的固定或留痕提供了科学依据和物质基础，如果物质或信息不是按照这样的规律与原理固定，那么我们就无法完成犯罪现场勘察，从而就无法获得现场和犯罪痕迹。

当然，与此相互印证或客观反应与应用的还有另外一套反映侦查或调查基本原理的专业理论的相互配合，这就是“物质交换原理”，又称为"洛卡德物质交换原理"。该理论最早在20世纪初由法国著名侦查学家艾德蒙·洛卡德在其编著的《犯罪侦查学教程》提出。该理论认为，犯罪的过程实际上是一个物质交换的过程，作案人作为一个物质实体在实施犯罪的过程中总是跟各种各样的物质实体发生接触和互换关系；因此，犯罪案件中物质交换是广泛存在的，是犯罪行为的共生体，这是不以人的意志为转移的规律。当然，当年的“物质不灭定律”和“物质交换原理”中的“物质”，在如今的信息社会也非常适合于“信息”物了，也正因为这样的发展与扩大，才使得刑事侦查原理和监察调查有了如今的充实扩大与发展。

在国家监察案件的调查过程中，也逃不过关于“物质不灭定律”和“物质交换原理”的，尽管腐败案件或职务犯罪案件（所谓“白领犯罪”）不同于“蓝领犯罪”，但就案件侦查或调查而言均是一种“物质不灭”或“物质交换”的展现与再现。比如职务犯罪虽然不像治安犯罪有“血淋淋”的现场，但时间、地点、任务、语言、过程等物质和信息是实际存在的，甚至是永恒不变的，故能得到一定程度的回忆、记录或还原。总之，“物质不灭定律”和“物质交换原理”同样适合于职务犯罪侦查与调查。

**（四）国家监察处置原理：报应与预防的博弈及其规则与规制**

面对腐败的威胁，习近平总书记强调，“从源头上遏制腐败，要加强对权力运行的制约与监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐放入防范机制、不想腐的保障机制。”尤其是“不敢腐”及其社会机制的打造与设计具有本质上的刑法意义上的“报应”与“预防”机制、规制和原理。

“不敢腐”机制关键在于法律的威慑作用，通过严密的反腐败法网使腐败分子望而生畏。这种法律的威慑作用来源于两方面：第一，只要实施腐败行为，一定会受到法律、纪律追究，“天网恢恢，疏而不失”，即使短期内未收到追究，但最终也会被制裁。第二，增加腐败行为的犯罪成本，使得每个进行腐败犯罪，或是预备进行腐败犯罪行为的个人都意识到，实施这一行为将付出沉重的代价，犯罪处罚的严厉型一定程度可以遏制腐败行为的发生，形成“反腐败威慑力”。

“不敢腐”是指对党内、体制内的腐败行为实现“零容忍”，坚持有腐必惩、有贪必肃，对一切腐败个人和单位起到震慑作用。“不敢腐”的前提与核心内容是对腐败犯罪惩治的及时性与严厉性，严守党风党纪，严格执法司法。所谓加大腐败犯罪的惩罚力度也并非盲目严厉惩罚，主要体现在两方面：一是处罚腐败案件的坚决性。要打破腐败分子的投机思想，让腐败分子感受到只要实行腐败行为必将受到惩罚，让一部分尚有良知的犯罪分子自动有效地中止贪腐思想。二是增强案件处罚的及时性，不断提高案件的查处效率，充分发挥严惩腐败犯罪的震慑作用。坚决树立“有贪必处”的理念，持续保持反腐的高压态势，加大惩治力度，提高违法成本，令腐败分子得不偿失。

 “不敢腐”侧重于威慑力与严厉性，通过法律与相关机制的建立震慑腐败分子一贪再贪的腐败之风，提高腐败行为的犯罪成本，使得有腐败意图或进行腐败行为的犯罪分子望而却步。法律乃治国之重器，良法乃善治之前提，良好健全的制度是反腐败的重要环节。而制度反腐、法律反腐的基础则是有良法可依，有健全的制度可行，不可流于形式，若有似无。因此建立以《反腐败法》为核心的专项法律制度至关重要。

上述三项仅为“不敢腐”法律机制过程中《反腐败法》应该着力建设的专门法律机制，但并不止于此三项。将国外反腐败的先进经验与我国实际相结合，深刻考虑我国文化传统与社会、法治发展水平，不断完善反腐败相关法律机制的研究，构建“不敢腐”的法律机制，让意欲腐败者在带电的高压线面前不敢越雷池半步。

**三、国家监察学学科体系：理论学科、法律学科及技术学科**

 目前而言，国家监察理论及其学科是一个崭新的研究领域。它完全不同于传统的行政监察理论及其学科，这是因为此次国家监察事务立法及其机构的设立是我国国家权能的再划分或再分配。显然，由原来的“一府两院”改制成为“一府一委两院”，这完全不同于以往的国家权能划分与机构设置，尤其此次将国家监察机构定性为“政治机关”，更是我国国家机构设置中从未有过的事情。因此，我们不仅要深入研究国家监察理论，而且还要加强国家监察理论的学科建设，故本文要讨论国家监察理论及其学科的基本范畴。

**（一）国家监察学的研究对象、学科性质及理论体系**

任何一门学科都有自己特定的研究对象，这是建立该学科及其理论的基础，也是区别于其他学科的根本和依据。正如毛泽东同志在《矛盾论》一文中指出的那样：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此，对于某一现象和领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”国家监察学同其他学科一样，也当然具有自身研究特殊矛盾及其规律，故也就应该有着自己特定的研究对象及其基本理论范畴。当然，国家监察学在明确了研究对象之后，可具体分为理论学科、法律学科和技术学科。

关于国家监察学的研究对象目前尚未看到专门的学术论述，然而我国行政监察学的研究对象，早已有学者作过多种表述。如有学者认为，行政监察学的研究对象应该包括两个主要方面：一是行政监察制度的构成分析；二是行政监察实施过程中的客观规律。也有学者认为，行政监察包含的内容就是行政监察学的研究对象，具体有：研究行政监察组织（包括组织性质、结构）、行政监察体制、行政监察的过程和环节（监察对象、监察职权、监察程序）；研究行政监察实务（廉政监察、效能监察及预防监察）；研究如何运用人类所创造的各种科学知识及方法来解决行政权力的监督问题，以促进政府管理水平的提高。由此可见。行政监察所研究的工作内容及其学科的研究对象只限于行政管理的基本范畴，与国家监察理论及其学科研究的对象相差甚大。我们认为，国家监察学的研究对象起码应当包括： （1）国家监察组织及其体制。（2）国家监察机关及其人员。（3）国家监察对象及其范围。（4）国家监察程序及其监督。（5）国家监察效能及其规律。

对于一个学科性质的确定，显然对于建构其理论体系非常重要。有人认为，国家监察学属于侦查学科；也有人认为，国家监察学属于政治学科。我们认为，国家监察学既是一门腐败违法犯罪的调查学科，也是一门具有中国特色的治理腐败的学科。关于国家监察学的学科性质，学术界历来争论较大，可以说是各抒己见，直至今日也没有定论。我们认为，国家监察学学科性质的确定大致有这样四层关系需要澄清：

一是国家监察学属于哪个大的科学门类。即国家监察学是属于自然科学门类，还是社会科学门类？当然属于人文社会科学或法学的门类，这是毫无疑问的。尽管在国家监察学研究中，使用了不少自然科学技术，如侦查学、调查学、管理学、决策学、心理科学实验和生理科学实验，以及统计学、数学、会计学、审计学、预测学、系统工程理论等。但最终的目的仍是研究腐败违法犯罪这一特殊的社会现象，即是说他们是为研究人文社会科学及其反映的社会特殊现象来服务的，揭示的是人文社会科学腐败现象之规律。因此，国家监察学属人文社会科学这一大的门类是毫无疑问的。

二是国家监察学是否一个独立学科。这一问题在学术界也有争论。有学者认为，国家监察学不能自行确定自己的研究对象，必须借助于刑法学、侦查学和政治学等的评价和认识标准，因此国家监察学不是一门独立的学科，必须依附于其他学科而存在，所以国家监察学是上述相关学科的“辅助学科”。也有学者认为，国家监察学是政治学或侦查学的二级学科，或者是二者的交叉学科。还有学者认为，国家监察学的研究对象不是形式上的、法律上的腐败违法犯罪，而是实质性的腐败违法犯罪，即超越了刑法学的性质与范围，从这一点上讲，国家监察学应当是一门独立的学科。这些观点在国家监察理论界具有一定的代表性，这也是由其工作或机关性质决定的。我们认为，第一种观点很显然将国家监察学和刑法学、侦查学和政治学的腐败违法犯罪的概念绝对等同化了，甚至其研究视角也被完全忽略，而最终结论必然将国家监察学推向“辅助学科”的地位。第二种观点明确地将国家监察学视为政治学和侦查学的附属学科，如此，他们倒成为国家监察学的上位学科了。实际上，国家监察学与这些学科各自研究腐败违法犯罪的侧重点是完全不同的。从研究范围上讲，国家监察学研究的腐败违法犯罪的概念要远远比这些学科宽泛的多。当然，更不可能是一个重合性的研究视角或立足点。因此，我们同意第三种观点，即国家监察学是一门独立的学科，当然也可以是侦查学和政治学的交叉学科。

三是从形式上看国家监察学是属于法学还是政治学或其他。关于这个问题或许有三种可能：一种可能国家监察学属于法学，如国家监察已有专门立法，甚至把国家监察学直接视为反腐败法学的核心；另一种可能国家监察学不是法学，而是政治学；第三一种可能国家监察学既不单纯属于法学，也不单纯属于政治学，是政治学和法学（包括侦查学）的边缘学科或交叉学科，即政治法学或腐败调查法学。我们认为，从形式上看国家监察学首先不应当完全属于法学，这是因为国家监察学不仅仅为法学服务，也不仅仅为国家制定刑事政策和刑事立法提供依据；此外，还在为政治学尤其是为执政党服务，并为国家政治秩序和社会发展提供数据和根据。另外，也不应当完全属于政治学，因为国家监察学具有自已独特的研究对象，它只不过是研究社会上腐败违法犯罪这一特殊现象，如果都归属政治学或社会学其也完全不能容纳，更不应当属于其他，而是一个具有特殊地位的独立学科，只是这一学科的重要性目前尚未得到学界的广泛认可和国家的应有重视。

四是国家监察学是一门综合学科还是边缘学科或是交叉学科。尽管国家监察学经常被许多学科,尤其是政治学、侦查学和法学所指认，但由于其具有独立明确的自身研究对象、体系和方法,因此其学科的独立地位应当得到学术界的广泛承认。然而，国家监察学究竟是一门综合学科还是边缘学科，或许学术界争论甚大。我们认为，国家监察学主要是以政治学、侦查学和法学为基础，并运用多种学科的理论与研究方法，调查和揭露腐败违法犯罪的一门交叉科学。

 另外，在国家监察学的学科性质上，还有两点应引起研究者的注意：（1）国家监察学是调查和揭示腐败违反犯罪这一特殊社会现象的学科，就这一点其似乎也更加靠近政治学或社会学；（2）国家监察学是把腐败违法犯罪作为事实和调查对象加以综合研究的学科，正因为此才使得它更加靠近政治学、侦查学和法学，故许多国家包括我们国家一直以来，非常习惯于把监察学放在法学中进行研究，其实是不全面的。

关于国家监察学的学科理论体系，主要是指作为一个学科建构或学科分类等应具有哪些方面的理论来建构。就我国而言，国家监察学理论体系的内容主要包括：（1）国家监察学的一般理论或称基本原理。（2）国家监察制度的渊源与发展。（3）国家监察机关及其工作人员。（4）国家监察职责及监察权限。（5）国家监察程序及其对监察权的监督。（6）监察业务中反腐败的国际合作。

**（二）理论学科、法律学科与技术学科的初步划分**

正像有学者针对“刑事学科一体化”提出的“刑事法律与科学研究”一体化的新表述一样，在进行国家监察学科的思考与分析中，也要考虑“法律”与“科学”的不同属性问题。因此，这里我们想把国家监察学进一步划分为理论学科、法律学科和技术学科三大类。

一是理论学科。如上所述，主要包括国家监察学基本范畴、基本原理及其学科体系的研究。基本概念和范畴主要包括监察、监督、调查、处置、国家监察、行政监察等基本概念。基本原理主要包括监察原理和权力制衡、调查原理和“物质不灭”和“物质交换”、处置原理和报应、预防等，当然也包括腐败形成的机理及其预防等。理论体系也即作为国家监察学原理学科的主要研究内容，如上所述，就不一一赘述。

二是法律学科。首先，是“法律”与“科学”的关系处理问题。像有学者指出的，考虑到“法律”与“科学”的本质不同及各自的独立性，应当使用“刑事法律与科学研究”一体化的表述。当然，这里所讲的“刑事法律与科学研究”一体化，不仅包括刑事法学，也包括刑事科学，甚至包括刑事技术。也就是说，刑事学科被划分为了事实学科、法律学科和技术学科。以此为模板或效仿，国家监察学也可以划分为理论学科、法律学科和技术学科，当然这样的划分是建立在“法学是一个群体意志的体现，并不一定是科学”的基本认知基础之上的。基于这样的认识，本文把国家监察立法体系划分为：（1）基础立法，如国家防腐败法、国家监察法、国家公务员法等。（2）专项立法，如国家审计法、公务员财产申报法、网络反腐败法等。（3）相关立法，如公民个人信息保护法、刑法反腐败的相关条款、反洗钱法等。此外还有党规党法，如党内预防职务犯罪的条例，党纪政纪处分条例，以及反腐败专项立法和相关配套法律的体系化建设，尤其是党规党法与国家立法的衔接、相互之间的协作与配合、配套措施。我们预测，经过几十年的努力，最终形成全方位的国家监察立法体系。

三是技术学科。众所周知，在“互联网+”的年代，任何行业或领域都自觉不自觉地攀爬上互联网，而在这一过程中，不可避免地就要牵涉到互联网及其相关技术。国家监察学科也是一样，具体包括办公自动化技术、网络证据提取技术、对外联络与管理技术等。

**四、余论：国家监察学科群的构造及其未来发展**

由以上分析可知，国家监察学应当组建一个学科群，并通过自己的不断创新和改造，最终实现国家监察学的自身“一体化”。在上述三种学科分类的基础上，可以适当将基础理论和法律学科统称为“理论学科”，并在此基础上我们预想推出“国家监察理论研究系列丛书”，而把与网络有关或其他调查技术统称为“技术学科”，并在此基础上我们预想提出“国家监察技术应用系列丛书”，最终完成国家监察学科的总体设计。

（作者李晓明，系苏州大学国家监察研究院院长、教授、法学博士、博士生导师）

中国特色国家监察学：渊源、价值与方案

李莉 周睿志

国家监察是当代中国政治体系中的基本权力分支，能够保障政治体系的健康、守护国家的政治秩序，有助于实现中国政治的持续发展和国家的长治久安。另外，从学术研究与教育人才角度考虑，也迫切需要有专门而系统的学科体系与之相匹配。鉴于此，本文拟从渊源、价值与方案三个层面来阐述建设中国特色国家监察学学科体系的初步思考。

**一、国家监察学学科体系的渊源**

国家监察学学科体系建设，不应当根据抽象的价值原则或理论逻辑展开，而是应当立足于既有的权力监督实践及其产生的知识经验。这些实践和经验，一方面来自中国国内，一方面来自域外。

（一）国家监察学的国内渊源

改革开放以来，随着腐败现象日益严重，党和国家把反腐败和廉政建设提上重要日程。在学术界，政治学、公共管理、法学、马克思主义等学科的学者也开始了对反腐败和廉政建设的理论研究和课程开设。但是，在相当长的时间内，这些学科建设工作及研究都处于零散的、自发的状态。2010年3月，中央纪检监察部门首次提出要加强纪检监察学学科体系建设，并邀请专家到四川，专题研讨纪检监察学科体系建设问题。同年10月，中纪委和监察部直属的中国纪检监察学院挂牌成立。同一时期，中央编办批复，将纪检监察学科建设列为中国纪检监察学院的五大功能之一。此后，围绕纪检监察实践，学者们就学科建设进行了研究，并形成了一些初步方案。

其一，以“监督学”为名的学科建设方案。中国纪检监察学院前院长李永忠在《对纪检监察学科建设几个问题的思考》一文中，基于对学科设置、学科对象、学科载体、学科成果、学科定位等方面的实证研究，提出了学科体系建构的四项建议：第一、将纪检监察学、监督学、廉政学等学科的名称统一定位于“监督学”，以吻合党和国家权力结构的改革方向和配置原则，并显示学科的包容性；第二、将监督学归属于政治学重要的二级学科，符合当下学科建设状况和学科发展规律。从长远的发展来看，要争取用十年左右的时间将它列入国家一级学科目录。第三、监督学的研究对象以国家和政党权力结构为主体，把公权力组成的各个部分、运行的各个环节及其相互关系作为主要研究对象，探讨与国家制度、政党制度、公共权力等人类社会政治现象有关的监督理论、监督实践及其规律。第四、监督学应该建立一个跨领域、交叉性强的学科体系。它在知识层面上应该和政治学、法学、管理学、历史学、经济学、领导学、教育学、社会学、心理学等学科知识融合，在方法上应该实现科学精神和人文精神、科学范式和人文范式、定性研究和定量研究、规范研究和实证研究相结合。

其二，以“纪检监察学”为名的学科建设方案。西安廉政研究中心的杨永庚教授多年致力于纪检监察学科建构研究，发表了《纪检监察学科的形成与发展述论》《纪检监察学学科属性探讨》等多篇文章，对纪检监察学的研究对象、研究视角、学科归属、体系构成等有独到的见地。他认为，中国共产党是最早建立科学的纪检监察制度的政党之一，纪检监察的业务就是对党自身履职的各个环节中出现的滥用权力行为进行有效的监控和处理。因此，纪检监察学就是一门关于违纪行为认定与处理、违纪行为惩治与预防的学问，是关于党和政府良性运行和协调发展的条件和机制的综合性具体学科。杨永庚认为，在哲学层面上，纪检监察学科体系核心概念是“正义”；三个关键要素是规范、主体和行为；三对基本范畴是：规范至上与结果导向、纪委主体与民主参与、纪检监察与廉政建设。中国特色的纪检监察学的知识体系应该包括基础论、本体论和应用论三个组成部分。

其三，以“廉政学”为名的学科建设方案。中国纪检监察学院的王希鹏教授在廉政学的名称下探讨了学科体系的建构问题。他认为，学科如果不按照一定的结构和层次来组织，只能是杂乱无章的无体系的知识堆积，难以成为独立的学科体系。廉政学的学科体系建构就是将内部不同层次、相互关联的若干组成部分，按照一定的逻辑关系优化集成的过程。廉政学的学科体系可以分为廉政学理论体系和廉政学学科体系。廉政学的理论体系以廉政制度为逻辑起点，以廉政建设为核心范畴，包括从整体性和具体性的廉政制度与廉政活动中抽象概括出来的所有基本原理和基本理论。廉政学的学科体系是一个全方位、多维性、多角度的学科群，涵盖着廉政基础理论、廉政史、廉政管理学、廉政法学、廉政文化学等多分支学科以及各个分支学科应有的知识体系。

其四，以“党内法规学”为名的学科建设方案。随着开设党内法规学专业的高校日益增多，政治学、法学等学科纷纷开始研究党内法规学学科体系建设问题。章志远教授的《党内法规学学科建设三论》是其中内容最系统、针对性最强的研究成果。文章指出，党内法规学应该成为一门独立的学问和一个独立的学科，应该具备科学的概念体系、完备的理论体系和完善的方法体系。就完整的理论体系建构而言，党内法规学应该包括本体论、价值论、制度论和运行论四大部分。党内法规本体论围绕着党内法规的概念、属性、范畴以及与国法的关系而展开；党内法规价值论从不同的角度阐释和论证党内法规存在的正当性和价值；党内法规制度论以静态的和实证的基调，聚焦具体制度研究，助力良规体系的形成；党内法规运行论以动态的和社会的基调，从建构有效的运行机制入手，确保良规成为一种硬约束。

其五，以“国家监察学”为名的建设方案。李晓明、芮国强主编的《国家监察学原理》，以六编三十三章、近八十万字的宏大篇幅，搭建了国家监察学基础理论体系的框架，并阐述了基本的原理性问题。该书涵盖国家监察学及其原理、国家监察制度及其发展、国家监察机关及其人员、国家监察职责及其权限、国家监察程序及其监督、监察业务中反腐败的国际合作。它可以算是一种学科建设方案。

国家监察学与上述监督学、纪检监察学、廉政学、党内法规学等学科有着极其密切的关联，故而上述关于各种学科体系建构的思考对于中国特色的国家监察学学科体系研究都有着特定启示意义。

（二）国家监察学的域外渊源

反腐败和廉政建设的研究在国（境）外起步较早。亨廷顿关于腐败是发展中国家治理的必然现象以及腐败是社会变革的润滑剂等论述至今仍然是反腐败和廉政研究的经典教材。国外没有国家监察学学科，但有涉及反腐败的学术研究机构和教育项目，作为反腐败和廉政建设的人才培养和理论研究，西方起步虽早，但呈学科分散化状态。

根据调查发现，中国香港地区、新加坡、美国、欧洲的大学教育系统都鲜有国家监察、反腐败或者廉政方向的专业设置。虽然它们也有以此为题的课程，但明显呈学科分散状态，而且基本以政治学为主，法学、经济学、管理学兼有。中国香港地区只有香港大学2016年前后在专业进修学院设立了“腐败研究的研究生证书课程”；新加坡只有新加坡国立大学的政治学科和法学学科提供为数不多的反腐败课程；非法学院系统中乔治敦大学和哈佛大学肯尼迪学院也只教授反腐败专业课程但不提供反腐败学位课程；英国的萨塞克斯大学2013年设立“反腐败与治理硕士”学位，它应该是欧洲地区大学系统内首个成功的反腐败专业学位。与这些国家的大学教育系统对比，国际组织的努力更接近监察学学科发展的目标。比如，2010年联合国毒品和犯罪问题办公室、国际刑警组织、欧洲反贪污办公室、奥地利政府联合建立了国际反腐败学院，并于2012年开设了第一个反腐败硕士课程。该教育项目有7个课程模块，120个欧洲认可学分，以论文形式毕业。但2015年情况有所变化，最近的一项研究报告表明：59%的美国前100法学院提供了关于白领犯罪或者类似的基础课程，25所开设了关于金融诈骗的课程，3所大学提供反腐败法的课程，即课程纲要或描述涉及英国反腐败法案、联合国反腐败公约或者OECD反腐败公约。

国（境）外迄今没有建立国家监察学学科（包括反腐败学科和廉政学），但积累了此类学科发展的一些较早样板和经验。如果要究其原因的话，我们认为可能是以下几点：第一，这些国家和地区的廉政建设水平较高并且稳定，廉政教育通过社会化已经深入人心，所以对研究者和国家机关而言，本国国家监察学科的建立和发展目标显得不是很迫切，在国家治理层面的优先层级也不是很高。第二，这些国家和地区有着发达的职业教育和发展体系，它们更倾向于对廉政从业人员的职业培训，而不是国家监察学科的学术人才培养。我们发现，上文提及的几个反腐败硕士的招生对象主要是各国从事国家监察、反腐败工作的人员。第三，这些国家和地区在廉政制度建设上有着国际化和标准化的发展趋势（比如欧盟规定各国的反腐败法律不能低于联合国和欧盟的反腐败法律规定），这可能意味着它们把国家监察学科看做是一个国际事务而不是一个国家事务。与之形成对比，在我国，党的十八大以来反腐倡廉成为国家治理的中心任务，国家监察专业人才的缺口极大（现有从业人员的职业发展教育显然不能满足），中国特色社会主义理论表明我们的国家监察学学科建设必须考虑中国场景的特质，所以我们提出建设国家监察学学科有着特殊的时代意义和必然性，也是引领国际话语权的一个良好契机。

综上可以看出，国内的相关知识积累和经验比较直接，国外的知识经验相对间接。但它们都具有一以贯之的主题──权力监督和腐败治理。在建设国家监察学学科体系时，应当对以上两个方面的既有知识和既有经验进行系统梳理，透视其内在逻辑、分析其可行性，从而积极吸收其合理因素。

**二、国家监察学学科体系的价值**

国家监察学学科体系的价值主要体现在两个方面：一是建设学科体系的紧迫性，二是建设学科体系的效能。既有的相关知识和机制不足以支撑新时代的国家监察工作，必须以全新的学科体系来匹配它，才能实现国家监察工作的巩固与发展。

（一）国家监察学建设的紧迫性一方面，反腐倡廉成为国家治理的中心任务，国家监察专业人才的缺口极大──现有从业人员的职业发展教育显然不能满足。另一方面，国家监察学科体系建设的研究尚处于起步阶段，研究基础十分薄弱。我们需要以系统、专门的视野来看待国家监察学学科建设问题，意识建设国家监察学专门学科体系的紧迫性和必要性。

第一，国家监察学是适应国家监察体制改革而建立的新学科，其研究对象、研究内容与原来的纪检监察学、监督学、廉政学、党内法规学等学科有着很大的不同。众所周知，国家监察委员会的成立和《中华人民共和国监察法》的实施，使国家监察实现全覆盖、国家监察资源高度整合、国家监察体制机制重新调整、国家监察权力位阶空前提升，由此，新格局下的国家监察学必然要重新定位其研究对象和研究领域，在新的视阈和框架中研究开展学科体系建设。

第二，更值得注意的是，既有的研究没有对“何谓学科体系”做出规范的界定，也没有对学科体系的内涵外延、狭义广义做出必要的阐述。在研究概念缺乏统一性和明确性的情况下，容易造成研究者各说各话、无效交流，从而导致学科建设长期处于低水平重复的状态。比如，诸多纪检监察类学科体系建设的研究者虽然都是国内反腐败和廉政建设领域的知名学者，但由于他们各自的学科背景、研究领域、研究视角和研究立场各不相同，不仅导致了他们对纪检监察类学科的名称见仁见智，而且即使是对同一学科的学科体系如何建设也是各执一词。

以上这些情况决定了需要建设高水平的、基础统一的国家监察学学科体系。

（二）国家监察学建设的基本效能

国家监察学学科体系的效能可分为内在效能和外在效能两个方面。内在效能体现在学科建设对学科知识体系积累传承方面；外在效能是学科建设对国家建设、社会发展、大众服务的溢出性贡献。具体而言，它包括以下四个方面。

第一，提升国家腐败治理能力。回顾新中国成立70多年来的反腐斗争实践，中国共产党先后领导开展了六次重大反腐斗争实践。即20世纪50年代的教育警示、纪检监察机构建设和“三反”运动；60年代初下放干部劳动锻炼、农村“四清运动”和城市“五反”运动；改革开放初期（1978—1992）整党教育、制度建设、专项整治多管齐下；市场经济建设前十年时期（1992—2002）形成反腐斗争新局面；经济高速发展时期（2002—2012）形成“标本兼治，综合治理，惩防并举，注重预防”的反腐战略及其开展的系列专项反腐斗争；党的十八大以来以建立“不敢腐、不能腐、不想腐”为目标的从严治党与廉政风暴。在这六次重大反腐斗争实践中，从整体上思考和设计长效性腐败治理机制是党做出的具有顶层设计性质的战略性、系统性思考，而建设一个成熟的中国特色国家监察学科体系对于提升国家腐败治理能力是必不可少的。

第二，有效推进权力监督实践。中国特色国家监察学科体系建设对国家监察立法、党内法规建设有重要的支持作用。借助高校和科研院所学术力量参与国家立法和政策制定是当代中国的一个传统，也是学科建设服务于国家和社会的具体表现。这种作用主要体现在通过体系化的学理分析，提升监察立法和党内法规的理论层次。目前，各级纪委监委都聘用了一些专家、顾问，其目的是借助外脑提高立法效率和立法质量。国家监察学科体系建设、监察立法和实践互动机制研究主要集中在以下两个方面：首先是研究如何实现学科体系建设与国家监察立法机构立法工作的良性互动，其次是要研究运用学科优势资源（如理论研究资源、研究团队资源）解决监察实际问题的合作机制。

第三，有效支撑干部廉洁教育培训。近些年来，各级党政机关和国企开展了一系列以廉政教育为主题的干部培训工作，但综观整个培训工作，最大的缺失就是缺乏系统化的廉政理论体系支撑。即便是纪检监察干部队伍培训，也同样缺乏系统的廉政理论教育和专业性知识传授。推进中国特色国家监察学科知识体系研究、提高国家监察核心话语的共识，对于提高我国庞大的干部队伍廉政教育培训质量是十分必要的。

第四，有效推进公民廉洁教育。没有一个尊崇廉洁、反对贪腐的社会氛围，没有一个风清气正的社会文化环境，光靠纪检监察部门的鼓励行动是无法建立起长效廉洁机制的。公民廉政教育构成现代腐败治理体系关键一环。具体而言，在国家监察学学科体系建设层面，要重点研究国家监察学科知识在大众廉洁教育中如何转化的问题。

**三、国家监察学学科体系的建设方案**

一个学科体系建设的基本方案主要涉及两个层面：一是学科体系的内容板块，即学科体系包含的知识体系、理论体系和话语体系；二是学科体系的建设路径，即建设的指导思想、经验依托和内容基础。

（一）国家监察学学科体系的基本内容

自习近平总书记2016年5月在哲学社会科学工作座谈会上提出要努力建构中国特色的学科体系、学术体系和话语体系以来，学界的相关研究很快进入高潮。但是，学界对于“何谓学科体系”见仁见智。总体上，狭义的理解是将学科体系等同于学科的知识体系，学科体系建设就是将不同层次、相互关联的若干知识类别，按照逻辑关系进行优化集成，形成一个有序的知识整体。广义的理解则认为学科体系应涵盖该学科的知识体系、理论体系和话语体系几大内容，学科体系建设应包括学科的知识体系建设、理论体系建设和话语体系建设。本文采用广义的学科体系概念。

第一，构建中国特色的国家监察学知识体系。知识体系一般指该支撑该学科具有内在逻辑关联的知识群和知识序列。知识体系既是学科体系内容的重要组成部分，也是人才培养的基本依据。国家监察学的知识体系是国家监察所需要的专门性知识的集合。在建设知识体系时，要重点关注相关知识的生成、组合及其内在逻辑（层次划分和横向关联），基础学科、分支学科、交叉学科和新兴学科的框架结构，反腐败和廉政建设对国家监察领域人才的知识、技能与素养的需求，国家监察实践领域各层次人才的培养目标、培养理念、培养方案和培养模式。

第二，构建中国特色国家监察学理论体系。国家监察学的理论体系涵盖“基础研究”和“应用研究”两个领域。“基础研究”也被视为学科的元理论研究或学科原理研究。它的功能是供给学科人才基础性知识和学术研究基础性话语，因此，学科体系的建构需要把学科的基础研究作为首要任务。国家监察学的基础研究主要涉及国家监察学的研究对象、研究领域、学科定位、学科边界、学科发展、学科价值、研究方法、核心概念、基本范畴、基本原理、主要关系等。

“应用研究”是指在基础研究之上以问题为导向、以创新为引领的学术研究，它是学科体系的重要组成部分，是学科社会服务功能的承载者。它应当根据反腐败和廉政建设的现实需要，适时研究国家监察制度和监察实践中的各种难点热点问题。比如，监察体制、监察机制、监察机构、监察行为、监察方式、监察技术、监察程序、监察主体、监察客体、监察职能、监察评价、监察伦理、监察文化等等。只有应用研究做好了，国家监察学方能突显其对于反腐败和廉政建设的实践价值。

第三，构建中国特色国家监察学话语体系。话语是指学科标识性的概念和范畴、经典性的表述和思想，它们共同构成了学科的话语体系。国家监察学的话语体系是民族化的和历史性的，我们要充分研究秦代以来监察历史和监察文化，汲取其精华并做现代性的转换；我们也要从中国共产党百年来权力监督实践中提炼话语资源。同时，国家监察学的话语体系也是时代化的，我们要重点研究和梳理十八大以来在反腐败和廉政建设领域出现的新概念、新知识、新表达、新思想。另外，国家监察学的话语体系也是世界性的。我们要积极借鉴世界各国关于反腐败、监察、权力监督制约等方面的话语和思想。

（二）国家监察学学科体系的建设路径

具有了内容方面的规划，接下来要做的就是如何落实这些规划了。具体而言，在建设国家监察学学科体系时，需要围绕以下三个方面展开。

第一，以习近平新时代中国特色社会主义为指导。党的十八大以来，习近平总书记对于国家监察、权力监督做过系列重要论述。比如，习近平总书记指出：“我们的权力是党和人民赋予的，是为党和人民做事用的，姓公不姓私，只能用来为党分忧、为国干事、为民谋利。要正确行使权力，依法用权、秉公用权、廉洁用权，做到法定职权必须为，法无授权不可为，保持如临深渊、如履薄冰的谨慎，做到心有所畏、言有所戒、行有所止，处理好公和私、情和法、利和法的关系。”权力行使一旦违背了人民的利益就要承担对应的责任。又比如，习近平总书记指出：“阳光是最好的防腐剂。马克思、恩格斯说过，一切公职人员必须‘在公众监督之下进行工作’，这样‘能可靠地防止人们去追求升官发财’和‘追求自己的特殊利益’。从查处的腐败案件看，权力不论大小，只要不受制约和监督，都可能被滥用。要强化制约……强化监督。”只有监督到位，才能抑制权力滥用和追逐私利的动机，才能消除权力腐败的机会。建设国家监察学学科体系，需要认真学习习近平新时代中国特色社会主义，尤其是认真学习其中国家监察、权力监督方面的思想。

第二，以百年来中国共产党管党治党历史经验为依托。近代以来，在西方文明的冲击和激荡下，古老的中国浴火重生。在新的政治语境中，围绕中国共产党的革命和建设实践，形成了一系列崭新的管党治党和廉政建设经验。比如，新中国建立前夕，毛泽东严肃指出，在革命胜利后，党员干部会面临着“糖衣炮弹”的袭击，面临着各种拉拢、腐蚀、围猎的诱惑。如何预防和避免“在糖弹面前打败仗”，毛泽东给出了方法：“务必使同志们继续保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，务必使同志们继续保持艰苦奋斗的作风。”又比如，在改革开放初期，中国面临着“文化大革命”遗留的一系列的问题，其中，干部特殊化──尤其是高级干部特殊化──是一个社会反映强烈的问题。邓小平认为，解决高级干部特殊化问题是解决党和国家政治生活中官僚主义、脱离群众问题的前提。他指出：“如果我们高级干部首先把这方面存在的问题解决了，就能理直气壮地解决全国在其他方面存在的这类问题。上面的问题不解决，我们就没有讲话的权利，人们会问，你们自己怎么样呢？”邓小平还把解决高级干部特殊化的问题当作整顿党风、搞好民风的抓手。除此以外，中国共产党还孕育发展了“惩前毖后、治病救人”“（通过民主）跳出历史周期率”“警惕既得利益化”等理念。这些经验和理念是我们建设国家监察学学科体系的历史依托。

第三，以腐败治理领域多学科知识为内容基础。在国家监察学学科体系建设过程中，应当充分吸收相关学科的既有知识。但是，这种吸收应当是“主体化”的吸收。一方面，国家监察学学科知识作为一种“交叉学科”范畴内的知识，所涉及的诸多内容是既有学科的“旧”知识，但又不是这些“旧”知识的简单累加。用亚里士多德“质料-形式”范畴分析，在国家监察学中，既有“旧”知识只是一种“质料”，通过国家监察和权力监督这一主题“形式”得以重塑和再造，进而成为专门的“新”知识。我们应当把国家监察学学科体系当作一个需要“主体化建设”的独立的理论系统。具体而言，公共权力理论、权力制约理论、国家治理理论和廉政理论可以作为国家监察学的基本理论渊源；犯罪学、刑法学、公共管理学、党内法规学中一系列知识可以作为国家监察学的基本知识渊源。

中国特色的国家监察学学科体系建设是一个庞大而复杂的工程。一方面，它需要立足于现有的经验和实践需求，使学科体系的最终内容和国家监察实践密切关联。中国特色的党和国家监督体系既与世界其它国家和地区有共同的特点，如监察对象主要针对公务人员、实行异体监察，监察过程的法治化等等，但又具有不同于其它国家和地区的特点，如在国家监察体制方面实行党领导下的纪检监察一体化体制，即中国共产党全面实现对国家监察工作的领导，形成集中统一、权威高效的监察体制，党的纪律监察机关与国家监察机关合署办公，实行“两块牌子，一套人马”；在监察对象方面通过对六类监察对象范围的法治化界定，实现了对公权力监督的全覆盖；在监察权力运行过程中实现纪法融合、纪法衔接、党内检查与国家监察的有机结合。因此，需要在总结中国国家监察体系特点的基础上，在与世界其它国家监察或廉政体系比较中，提炼出中国特色的国家监察学科的基本特征，深入探讨学科建设的基本问题。另一方面，它又需要进行结构性规划，使建设过程摆脱盲目性、自发性，提升建设的速度和品质。

（作者李莉，系国家监察研究院副院长；周睿志，系反腐败法治研究中心执行主任）

《政务处分法》双轨处分制度之实践问题与破解

朴宗根 乔良

《政务处分法》双轨处分制度具有激活主体责任，规范专责监督的重大意义，但存在任免机关、单位管辖判断标准模糊、管辖冲突等制度性“间隙”，也存在对历史演变与现实运行的模糊认识，影响双轨处分制度的实践运行，导致监察机关处分案件占比较高的情形，过多消耗监察资源，影响监督治理效能的提升。为此，应从制度层面促进双轨主体协同发力，出台《政务处分法》的配套规定，细化双轨处分主体管辖、标准及争议解决规则。

**一、问题的提出**

《政务处分法》之双轨处分制度，将有效推动政务处分活动的法治化、规范化，促进主体责任与专责监督责任的同向发力，持续全面巩固反腐败斗争成果。2018年中央纪委国家监委出台了专门性的政务处分规定，即《公职人员政务处分暂行规定》(以下简称《暂行规定》)，其中规定了双轨处分制度。经过两年多的制度运行和理论研究，2020年全国人大在立法层面制定了《中华人民共和国公职人员政务处分法》(以下简称《政务处分法》)。该法第2条、第3条规定了双轨处分的程序及实体依据、主体、事由、名称等内容，正式确立了双轨处分制度。所谓双轨处分制度，是指监察机关与任免机关、单位均可依法给予涉嫌职务违法或其他违法的监察对象以政务处分或处分的规则体系。笔者在陕西省某市下辖的县区一级纪检监察机关进行调研时发现，双轨处分制度在实践运行中出现监察机关处分案件占比较高的情形，也就是说任免机关、单位给予的职务违法或其他违法处分人数较少，与主体责任优位、监督责任补位的定位不相吻合，在监察机关处理绝大多数违法类型案件情况下，可能导致工作陷入重复且低效的境况，消耗监察资源，易于形成监察主导或者案件调查的监察中心，造成负累。究其原因是，对任免机关、单位处分管辖、管辖标准、处分程序等问题存在立法的空白或者理解之歧义。早在2018年就有学者提出双轨主体处分问题，并对政务处分的概念以及与行政机关处分等相关概念的辨析进行了阐释。随着研究的深入，有学者针对双轨主体关系问题提出了三种不同解决路径。《政务处分法》实施后，双轨处分制度的研究聚焦于教义学分析与立法完善，在定义和管辖冲突调和的问题上，认为二者目标一致、功能互补，并对区别进行阐释，提出管辖冲突处理的基本原则。也有学者对双轨处分管辖中“依法”中“法”之理解、形成机理、管辖衔接要素等问题进行了较为深入的研究，在任免机关、单位处分权限、依据、程序、证据，处分是否受监督、受到何种监督、救济程序、与政务处分的关系，是否可以直接移送检察机关或公安机关等问题里重点就政务处分法规范、具体构成、如何监督展开研究。通过系统性梳理，笔者发现学术界对双轨处分制度回应的深度愈加深刻，基本概念、区别与联系等问题已较清晰，但关注实践不够，系统性分析以及对任免机关、单位管辖的判断标准等关键问题的关照和论证还显不足，针对性指引还不强，因而本文拟对双轨处分制度的历史演变与运行模式，任免机关、单位处分管辖的判断标准、管辖争议解决规则、程序性完善以及考评考核制度合理性等问题，通过理论思辨、文献梳理以及实证考察等方法进行破解，以助力两个责任的同向发力。

**二、双轨处分制度：历史演变与运行模式**

梳理双轨处分制度在监察体制改革前后的历史演变，不仅有利于清晰把握双轨处分制度的现实运作情况，还能更好地挖掘双轨处分制度形成的原因。实际上，该制度的形成，一方面是历史演变的结果，另一方面是相互监督定位的落实所需。

(一)历史演变

1.监察体制改革前：内部分散的处分制度

在2018年监察体制改革之前，我国处分制度呈现内部分散制的特征。处分制度框架包括三级：第一级是法律效力层级，如《公务员法》等规定专门主体权力与职责的法律；第二级是行政法规或其他机关制定的规范性文件，如《行政机关公务员处分条例》《事业单位工作人员处分暂行规定》等专门规定公务员、检察官、法官、国有企业领导人员等各个条块主体有关惩戒的处分制度；第三级是行业内部的规章，如通知、意见、解释、批复等，共同组成了我国内部惩戒的处分制度体系。通过对上述法律制度的分析，可以得出其两个特点：第一个特点是均为内部惩戒，且为实体与程序一体的分散制的处分制度体系，也就是按照主体的不同，制定实体与程序各异且交融的处分制度体系。第二个特点是隶属于政府序列的监察部门是行政机关的内设机构，不仅监察部门可予以处分，也可由各主管单位给予处分，即在内部存在着双轨制。

2.监察体制改革后：外内结合双轨制的处分制度

自秦代设置御史府作为监察机构后，多数论著认为中国古代监察制度正式建立于秦代。传统意义上的“监察”维护的是皇权，当代监察的理论根基在于限制权力，保障人权。《监察法》的目的之一在于规范反腐败机构及其工作人员履行监察职责和行使监察权力的行为，防止其滥用职权，从而保障人权，保护监察对象合法权益，促进国家治理体系与治理能力的现代化。随着修改《宪法》、制定《监察法》、通过《监察官法》等一系列监察法规范出台、完善举措的落实，监察官的责任网络愈织愈密，监察权限制愈全愈严。规范监察权，增加监察官的责任，成为《监察法》制定后的主要规范目的，即规范监察权运行。《政务处分法》是《监察法》的细化，后者又是前者的依据，因而前者的实践目的也是规范权力行使，保障人权。监察体制改革后，《暂行规定》第19条规定了任免机关可以给予处分的权力，并确定了“一事不二罚”的处分原则，但范围狭小。而《政务处分法》第2条、第3条以及第二章、第三章等内容，确立了处分主体双轨、种类趋同、程序各异的双轨处分制度，拓宽了处分主体、内容及种类，更利于保障监察对象合法权益。通过上述分析可见，《宪法》所确立的监察权已不同于改革前隶属于行政权的监察权，与行政权并列，突破了内部结构，因而双轨制度形成了外内结合的特点，可以称为外内结合的双轨处分制度。

1. 演变过程中的理论逻辑

这种演变之结果，是由历史规律与监督关系所决定的。监察体制改革前，即已存在内部分散的双轨制，系党风廉政建设“两个责任”(主体责任和专责监督责任)在法律规范中的体现。也就是说，党内有主体责任和监督责任，法律规范中也有主体责任和监督责任，任免机关、单位有党委，可依据《党章》给予纪律处分，也可以依据《政务处分法》由任免机关、单位给予法律上的处分。例如，任免机关、单位对于管理权限范围内的公职人员，不论是违纪亦或是违法，往往需通过党委会给予纪律处分，或再通过任免机关、单位给予处分，因而国法和党规均赋予了任免机关、单位及其党委纪律、政务处分权限。双轨制度牵涉国法中任免机关、单位的主体责任与监察机关监督责任的管辖优先关系问题。无论是理论还是实践，对于主体责任而言，监督职责是人事管理权的基本内涵。可以说，主体责任靠前发挥、监督责任补位是两者关系的正确定位，而不是监察主导监督工作，这也是任免机关、单位优先处分的内在逻辑，因而说双轨关系是由“两个责任”的内涵所决定的。双轨制本身是互相监督的表现，既是对监察机关怠于履职的监督，也是对任免机关、单位疏于履行人事管理权的监督，因而是一种相互监督的关系。笔者认为，正是这种历史的双轨制演变规律和互相监督的内在逻辑形成了双轨处分制度。

(二)运行模式

《政务处分法》虽规定了任免机关、单位给予处分的适用程序，但囿于其取证手段、证明程序、申诉程序等制度尚未完善，事实上形成了实践中的三种运行模式。

1.监察机关调查后移送处分模式

该模式是指监察机关对公职人员通过初核、立案等程序，在可直接给予政务处分的情况下，经与任免机关、单位协商，将案件移送任免机关、单位处分的情形。从各地实践中的做法看，目前部分地区采取的是由监察机关完成立案程序，调查结束后通过监察机关与任免机关、单位协商，交由任免机关、单位作出处分的模式。在县区一级实践中，按照这类模式移送任免机关、单位的情况较少见，缘由在于监察机关有案件考核任务，在简单案件且不影响考核绩效的情况下，会移送任免机关、单位进行处分。在市级层面，由于市级单位考核结果受所管辖区域的案件数和本级影响力较大案件办理效率影响，加之本身级别较高，主要承担管理职能，因而对于任免权在任免机关、单位的一定级别以下人员，原则上交由任免机关、单位处置，一定级别以上领导干部原则上则由本级监察委员会进行处置。

1. 监察机关未调查先移送处分模式

该模式是指监察委员会将不需履行初核、调查等程序，只需以书面立案的简易程序即可作出处分的案件移送任免机关、单位进行处分的情形。该模式主要运用于在作出行政处罚或者刑事判决后需“同时”给予处分的情形。由于这类案件数量大、性质明确、案情已定、程序简易，因而在实践中一般将这类案件移送任免机关、单位进行处分。当前，随着大数据、人工智能等信息技术的发展，“互联网+监督”或者数据比对等的应用，且建立了犯罪和违法信息移送衔接制度，也建立了向办案单位告知制度，加之政务处分终身追责等，对行政处罚案件、刑事判决案件，由任免机关、单位给予处分更为合适，因而实践中这类情形案件先移送任免机关、单位进行处分的相对较多。

3.任免机关、单位移送监察机关处分模式

该模式是指任免机关、单位将自己管辖的案件移送监察机关进行处分的情形。这种情况在实践当中较为少见，即使需移送，也往往移送的是其无管辖权限的涉嫌职务犯罪等性质恶劣、影响面广的案件。部分原因在于，在小区域范围内，熟人中的“关系困境”有可能使任免机关、单位较难对轻微违法行为进行处置。中共中央出台了关于加强对“一把手”监督的意见，该意见具有显著的政务规制和履职强制功能。虽然党内法规要求落实“一把手”全面从严治党第一责任人的责任，但在《政务处分法》中并没有设置有效的对应和衔接，比如并未明确任免机关、单位的管辖标准、范围等，因而衔接双轨主体能为监察治理效能提升释放更多资源，使其能更有效地监督“一把手”和领导班子，从而系统性发挥监察功能。

**三、双轨处分制度之实践问题**

双轨处分制度在实践中尚未在更大范围内充分调动起任免机关、单位的实践积极性，因为相关语义仍需明晰，制度中仍存在需予以明确和完善的问题。笔者将针对以下五个方面的实践问题予以阐述与分析：

(一)任免机关、单位管辖判断标准有待进一步明晰对于监察机关的管辖权较易判断，管理权限范围内，行使公权力的公职人员即是监察对象，但对判断任免机关、单位管辖权，实践中则存在疑惑之处。例如，2020年8月，某县农业局公务员甲违反《政务处分法》，对甲的处分，如何确定任免机关、单位？是组织部门还是农业局？农业局有人事建议权，组织部门有考察权和发文权，如何确定任免机关、单位？再如，甲系新录用的公务员，直接定级，无需任免，又该如何确定任免机关、单位？对还具有专业技术职务的人员，实践形态更为复杂。《政务处分法》第3条第2款之规定为该问题的解决提供了法律依据，但却因语言的模糊性，导致在实践中产生歧义。在法学层面上下定义，理论上讲应遵循两个原则，一个原则是要符合下定义的一般要求，即准确性、合法性、概况性和一致性；另外一个原则是符合自身的特点，《政务处分法》中的每个语词均应有精准的定义。如果要用核心要素解构《政务处分法》第3条之规定，那么“任免机关”“单位”“管理权限”以及“依法”是判断任免机关、单位管辖的标准，因而需对任免机关、单位中“任免”的是职务、职级还是专业技术职务，管理权限是《监察法》上所指的人事管理权，还是日常管理、教育、监督的权力，依法中的“法”是否包含总则部分等问题予以明确，以有效解决实践中任免机关、单位处分管辖的问题。

(二)双重主体案件管辖的冲突有待进一步消减

《公务员法》第57条第3款规定，公务员涉嫌职务违法或职务犯罪，应当依法移送监察机关处理。《政务处分法》则规定了双元处分主体，那么前述《公务员法》中依法的“法”则存在规范罅隙，尚不足以解决管辖冲突问题。事实上，《政务处分法》第3条第2款规定的是任免机关、单位的主体责任，可以说，双轨管辖的本质是主体责任与监督责任哪个更为优先的问题。实践中对于应当监察机关优先，还是任免机关、单位优先，法律上没有明确规定，导致存在认知争议，影响了规则适用。理论界关于管辖调和的认识有四种观点。第一种观点认为任免机关、单位优先，监察机关跟进，这种观点强调主体责任的积极履行。第二种观点认为应根据三要素即违法行为性质、领导职务与非领导职务、公职人员的违法情节进行判断。该观点的优势在于较易判断，但问题是，谁来判断违法行为的性质或违法情节？第三种观点认为应根据管理权限的划分、案件调查便利程度、执法资源损耗大小等因素确定管辖主体。这一观点的问题在于操作性不强。第四种观点是监察优先的观点，认为对职务违法的调查是职务违法监督的主责主业，因而应监察主导或优先。这种观点易形成监察优先主义，进而可能导致监察中心主义，但监察管辖泛化、能力不足可能消解监察功能，不利于监察目的的实现。因而，如何解决双轨处分管辖主体的冲突是需要进一步探讨的问题。

(三)双重监督的制度尚待进一步明确

《政务处分法》第16条确定了“禁止双重处分”的原则，这一规定是不是说明针对同一违法行为，任免机关、单位处分之后不能再给予处分？针对该问题实际上有突破的规则设计，那就是根据该法第3条第3款的规定，对于应当给予处分而未给予处分或者给予的处分违法、不当的，可能存在变更处分。法律如此规定，说明实践中存在为规避重处分或责任，先行给予违法或不当处分的情形。该条表明了监察机关与任免机关、单位相互制约的立法意涵，实践中不排除监察机关对违法问题怠于履行职责，而由任免机关、单位予以处置的情形，但是解决这类问题的关键是如何识别规则中“应当处分而未处分”“处分违法、不当”的内涵。一般处分机制以及“纠错容错”等具体处分机制，对于同一违法行为，在构成要件的判断上可能存在两种以上的理解。对“违法、不当”的理解也存在类似问题，还要加入“纠错容错”等判断，案情认定实属复杂。对如何解决这一问题，有学者认为前者可引入人大常委会裁决，后者则在处分“违法、不当”前加限定词“明显”。可见，区别“违法、不当”的标准是贯彻双重监督制度的关键之举。

1. 任免机关、单位处分程序保障有待进一步加强

任免机关、单位处分程序制度保障体系如下表所示，呈现出分散性、差异性、不完整性。所谓分散性是指根据不同条块主体适用不同程序；差异性是指每个条块主体的程序不尽相同；不完整性是指相比监察程序的完整性，各主体的程序规范呈现出明显不一的规范缺漏。

表1涉及处分的其他主要法律、行政法规等规定的程序性要素统计表

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 序号 | 名称 | 程序 |
| 1 | 《公务员法》《行政机关公务员处分条例》 | 初步调查、立案、调查措施、证据、回避、集体讨论处分、送达、入档、解除、报备、复核和申诉等 |
| 2 | 《检察官法》《检察人员纪律处分条例(试行)》 | 纪律处分的变更与解除 |
| 3 | 《法官法》《人民法院工作人员处分条例》 | 无程序性规定 |
| 4 | 《教师法》《医师法》《事业单位工作人员处分暂行规定》 | 初步调查、立案、证据、回避、听取陈述和申辩、制定处分决定书、送达、入档、复核和申诉等 |
| 5 | 《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》 | 无程序性明确规定，明确援引国家有关法律法规处分 |
| 6 | 《农村基层干部廉洁履行职责若干规定(试行)》 | 给予乡镇领导班子成员和基层站所负责人处分，参照《行政机关公务员处分条例》《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》；给予农村基层组织人员处分依据《中华人民共和国村民委员会组织法》 |

正如上表所示，对于任免机关、单位来讲，没有收集证据的程序、权限，呈现出规则的不平衡性，那么对于有关机关、单位不配合的情况，该如何处理？这也是造成当前任免机关、单位对案情简单，不需过多调查即可作出政务处分案件数量较大的制度性原因。在由任免机关、单位进行处分的案件中，对较为复杂、疑难的案件，行政机关类型的任免机关、单位尚能调查，但对于检察、审判等机关如何进行处分，则尚无程序性制度供给，可能影响适用效果；而对于复杂案件，往往缺乏系统、完善的调查权限和程序，继而成为监察机关为主调查的正当性理由，这也是实践中监察机关在进行初核、立案、调查后移送任免机关、单位，由后者作出处分的原因。当前亟需对各专门主体的处分程序作出完善性规定，避免要求各专门主体给予处分而其在程序上却无所适从。

(五)案件考核制度有待进一步完善

从任免机关、单位角度进行分析，当前一些区域建立了严格的党风廉政考核制度，如领导班子成员受到处分的，则实行“一票否决”制，而且会影响全单位的年终目标责任考核。鉴于此，各任免机关、单位加强了内部管理，党风廉政建设成效显著，但也有一些单位考虑到目标考核的因素，可能出现处分不严格、动力不足的现象。

**四、双轨处分制度实践问题之破解**

通过对前述问题之分析可以发现，单靠解释性方法尚不能达到解决问题的目的，须针对实践问题，从制度的角度寻求对双轨处分制度适用问题的破解。笔者认为，应在法法衔接、考评考核制度中激活主体责任，实现与专责监督的同向发力，促进“不敢腐、不能腐、不想腐”战略目标之实现。前三个问题是法律概念的模糊在实践运行中导致执法者出现认识上的偏差所引发的，可能会影响《政务处分法》的贯彻执行，需予以完善。《政务处分法》是规范对立法、行政、监察、检察、审判机关所属行使公权力的公职人员给予处分的一部整体性法律，因而其内在逻辑是规定所有主体处分的一般事宜，那么该法配套的法律应以何种形式进行完善？对此，理论界未有回应。笔者认为，基本的思路是制定《政务处分法》配套性规定，细化双主体管辖、标准及争议解决，应当由全国人大常委会根据实践情况修正《政务处分法》或者出台《政务处分法》的立法解释，重点对“任免机关、单位”等重点法律概念进行释明，包括对管辖冲突的立法意旨进行说明。监察机关则应根据全国人大常委会的有关规定，制定《政务处分法》的实施条例，其中包含规定监察机关的管辖范围的规则，制定冲突管辖的判断和处理规则。鉴于当前任免机关、单位制度供给不足的实际，可先按照下发内部文件的方式予以规范。前述是法律形式的解决问题，从实质上看，笔者认为对于实践问题中法律概念的歧义，应作如下系统性完善：

1. 明确任免机关、单位管辖判断标准

这一判断标准即是《政务处分法》第3条第2款部分词义解释。

其一，“任免机关、单位”的理解。“任免”作为动词来讲，是指任命和免职，而任命是指下命令任用，任用则是指委派人员担任职务。党内法规中有用“任用”的文件，但该文件中任免的指向是职务，与《现代汉语词典》理解相同。根据《公务员职务与职级并行规定》，职务最低是乡科级副职，最高是国家级正职；而职级最低是二级科员，最高是一级巡视员。如前述某县农业局案例，新录用公务员甲无职务，但有职级，且组织部门发放了录用通知书。从狭义上讲，这意味着任免机关、单位是组织部门，那么对于县区一级，政府所属部门、单位只是对临时聘用人员具有任免权，而对编制内人员无任免权，因而没有管辖权，这就抑制了县区一级部门的主体责任的履行。此种理解是否正当？笔者并不认同这种狭义的理解模式，认为这里的“任免”和“职务”应做广义的理解，职务、职级以及级别都与职务密切相关，因而可理解为能决定公职人员职务或职级的就属于任免机关、单位，这样有利于调动其积极性。所以对于前例而言，县农业局有任免的建议权和日常管理权，组织部门有任免考察决定权和发文权力，因而都是任免机关、单位。

其二，“管理权限”的阐释。“管理权限”是多重法规范的概念。《监察法》第16条第1款第一次使用“管理权限”的表述，是指干部管理权限。这是监察体制改革前纪委、监察机关所遵守的案件管辖之基本原则，而原反贪机关则按照属地进行管辖，只是在中央、省、市、县则按照职务高低进行管辖划分。监察体制改革后，纪委监委仍然按照干部管理权限分级负责管辖。《政务处分法》中管理权限的标准和《监察法》中管理权限的标准是一致的，问题是管理权限是指人事管理权限，应如何理解？笔者认为，按照《政务处分法》第3条第2款之规定，其即是对编制或人事任用权在本单位的公职人员具有教育、管理、监督的权力。

其三，“依法”中“法”之界定。对“依法”中的“法”应当如何理解这一问题，理论界的争议是任免机关、单位适用的法包括哪些？且是否受到《政务处分法》基本原则、方针的指引？笔者认为，首先这里的法包括实体法与程序法，实体法是指《政务处分法》中第二章、第三章的规定以及《检察官法》《法官法》等规制各主体的实体法律。程序法包括后者的程序性规范，事实上后者都是兼有实体与程序的综合性法律。在习近平法治思想指引下，根据《法治政府建设实施纲要(2021—2025)》的依法依规依纪、严肃规范精准慎重问责的要求，不论是立法还是行政问责，前提是必须依宪依法依规。从《政务处分法》第2条的条文结构来看，只有第二章、第三章适用于任免机关、单位，但未明确总则的适用问题，而第2条第1款规定本法适用于监察机关的政务处分，那么总则仅仅是在监察机关给予政务处分时予以适用。作为监察活动的实践总结，各任免机关、单位作出政务处分应当更加严于监察机关，进而规范权力行使，保障人权。从这一原理出发，应在处分过程中依相关法律规范进行处分，相关法律规范的目的与原则达不到《政务处分法》之要求的，则参照《政务处分法》的基本原则及方针进行处分。该法的基本原则在第4条、第5条、第6条的基础上还包括禁止双重处分原则。“惩前毖后、治病救人”的方针以及“惩戒与教育相结合、宽严相济”的基本原则，贯彻于整体处分法律规范体系的始终。1942年2月，毛泽东同志在《整顿党的作风》中提出“惩前毖后、治病救人”方针，其是团结全党的方针，是党的优良传统。监察体制改革以来，充分运用该方针和原则，取得了案件办理的政治效果、社会效果、纪法效果的有机统一。因而，应当明确“依法”中的“法”之内涵以及其与《政务处分法》基本原则的关系。

1. 明确双重管辖冲突处理规则

笔者赞同前述理论观点中的第一种观点，但需予以补充。笔者认为，在职务违法和一般违法方面，任免机关、单位具有优先处分权，但对于领导班子成员需给予政务处分的，则由监察机关进行处置，而且适用“发现制”原则，即对于监察机关发现的线索，则由监察机关主导分配。缘由在于，一是《政务处分法》二审草案曾规定复杂或重要案件由监委负责的原则，但正式稿取消了该规定。这一变化有两种原因，第一种可能是重要、复杂的语义过于模糊，是否规定意义不大；第二种可能是确立主体责任优先的内在逻辑。第二种情况是正当、合理的，理由在于监察机关应坚守“监督之再监督”职责定位，聚焦关键少数，这也契合“坚持抓住领导干部这个关键少数”的要求。也就是说，监察机关的监察监督要求主体责任先行监督，而专责监督更应是监督领导班子和“一把手”履职尽责。对相应主体单位的领导班子以外人员的违法行为，一般“先”应由任免机关、单位负责处分。这也是《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》的规定及其精神之要求，符合监察机关不能兼当“运动员”和“裁判员”的改革要求。另外一个原因是《监察法》的目的，特别是“全覆盖”和“深入推进反腐败工作”的目的要求任免机关、单位的处分权和监察机关的监察权同步推进，不能用专责监督代替主体责任，也不能用主体责任代替专责监督，必须两轨同进、高效协同，才契合《监察法》《政务处分法》之目的。从现实角度讲，监察机关的派驻机构、信访部门、案管部门作为监督“一把手”和领导班子成员的一线机构，容易发现线索，发现后应结合案情由监察机关主导分配事宜，原则上应由监察机关进行处置。监察机关自主发现“一把手”和领导班子成员涉嫌违法，在一定意义上变相激励了任免机关、单位主动先于监察机关履行职责。如果由监察机关先行自主发现，就可能涉及主体责任的追究问题，倒逼任免机关、单位积极履行监督职责。对于上级监察机关而言，下级的监察对象数量相对较多，全部由上级监察机关监督难免挂一漏万，因而前述观点也符合现实运作情况。因此，在规则构建中要确立任免机关、单位处分优先的原则，但对于任免机关、单位“一把手”或领导班子成员原则上由监察机关处分，对于监察机关主动发现的，由监察机关负责管辖分配，从而防止任免机关、单位为规避责任而提前予以处分。

(三)明确监察机关监督任免机关、单位处分的法律概念

笔者并不赞同引入人大常委会裁决机制，毕竟作为立法机关，其并不擅长处理日益复杂的具体案件的争议，且案件数量的增加可能消耗立法机关的资源。从《政务处分法》第3条第3款来看，处分违法和不当是并列性结构，违法包括实体违法和程序违法，对违法是不是意味着不当这一问题，应结合行政法合理性原则的引入加以判断。笔者认为，对于标准而言，“应当处分”应按照一般处分标准处置，较易判断，对于违法和不当，应在其前加限定词。“违法”是指违反《政务处分法》第一章、第二章、第三章之实体规定以及明显的程序违法行为，“不当”是指明显不当，起提示性作用。同时，增加程序处理的争议解决制度，可参照《监察法实施条例》关于“职务犯罪认罪认罚从宽处罚建议”的程序设计，鉴于上下级监察机关属于领导与被领导关系，对于与任免机关、单位的争议建议由本级监察机关形成意见后交由上级监察机关予以审批，上级监察机关自收到材料后15个工作日内予以批复。如取得上级监察机关支持，则监察机关应予以严格监督、纠正错误，任免机关、单位应尊重监察机关的决定。如果本级为国家监委，则按国家监委意见处置。因而，对于违法、不当的情形应当以定义和列举的方式予以明确，将“给予的处分违法、不当的”解释为“给予的处分违反《政务处分法》第二章、第三章以及明显违反程序法以及给予的处分明显不当的行为”，建立程序性争议认定规则，即由国家监委出台规范性文件，参照职务犯罪认罪认罚程序，设置上级监委审批规则，从而促进争议解决。

（四）体系性完善任免机关、单位处分的程序性内容

解决任免机关、单位依“法”中的程序性完善问题，是便利处分及强化任免机关、单位管理职责的务实之举。程序是处分的步骤和方法，令人信服的处分应包含实体正义和程序正义。程序正是以看得见的方式实现的正义，因其感触性、直白性、过程性、交涉性的特点，有时比实体正义更为重要。笔者认为，应体系性完善程序性内容。首先，在经验不足的情况下，可以明确援引性法律规定。如对于任免机关、单位处分规范中程序不完善的内容，可以通过引入《政务处分法》的相关规定，增强立法的衔接性，而不是模糊地表述为“有关规定”。其次，要遵循差异化程序设计原则，这也是《政务处分法》第2条第2款的立法意旨，但对于作为基本要素的初核、立案、调查权限和程序、证据、处分程序、送达、入档、申诉的规范要齐全，注意对任免机关、单位处分制度设计的灵活性考量。同时，明确与监察机关的案件处理衔接制度，确立一般情况下先由本机关、单位进行处置，复杂、疑难的或者需移送监察机关处置的，经与监察机关派驻机构沟通后，按有关规定处置。最后，应加快各专门处分规范制度的完善进度。《政务处分法》实施一年多来，相关的专门处分条例还未就与前法不衔接或者是存在漏洞的程序性问题进行完善，建议各专门主体主管单位通过课题立项的方式，利用高校的学科优势和实务部门的实践优势，综合确定课题复合型申请人，及时、高效形成研究成果，以加快各专门主体程序性处分立法进程，从而确保能够公正、高效地建规立制，不断充实中国特色政务处分法治体系，为世界贡献处分法治的“中国方案”。

(五)制定合理的考评考核制度

合理的考评考核制度是履行主体责任和监督责任的重要基础，也是发挥好考评考核“指挥棒”作用的逻辑前提。制定关涉任免机关、单位和监察机关的党风廉政建设考评考核制度，需按照有利于加强对所管人员教育、管理和监督的原则以及促进所管人员清正廉洁、履职尽责、勇于担当的目的予以确定。在双轨制度方面，应基于有利于主体责任与专门监督责任同向发力、高效协同的原则加以确定。

**结语**

“主体责任优先、专责监督补位”是实践中达成共识的处理监察机关和任免机关、单位处分关系的理想模型，不但能最大程度避免监察机关既当“运动员”又当“裁判员”，还能有效协调双重主体的监督权。监察体制改革背景下，由于制度供给还存在不足，主体单位如任免机关、单位的监督作用发挥还不够，仍需依赖监察优先或者说是监察主导的实践运行路径来进行处分活动，监察主导是这一现状下较好的解决路径。认真检视这一现状可以发现，监察机关囿于较为简单案件中，消耗了过多的监察资源，真正用于监督“一把手”和领导班子成员的精力以及发挥监督保障执行、促进发展完善的功能的精准性尚显不足。《政务处分法》双轨处分制度，虽为理想型模型提供了制度性解决方案，但毕竟经验摸索还显不够，在法的原意与双主体关系方面仍存在理论研究不足的问题。这导致制度立法不够严谨，进而形成实践中、理解上的问题。因而，本文对任免机关、单位管辖的判断标准、相关概念的理解以及监察机关与任免机关、单位的关系等问题，在学者已有研究的基础上进行了实证性、文献性、规范性研究，以促进双重主体同向发力，一体实现不敢腐、不能腐、不想腐战略目标，但仍需进一步探讨理想型处分模式的特点及具体制度的构建路径，特别是监察对象权利的救济制度构建问题，以架起双轨处分更为精细、明确和可操作的制度体系，夯实其理论基础。

（作者朴宗根,系西北政法大学刑事法学院教授 , 法学博士，博士生导师； 乔良，系西北政法大学刑事法学院博士，讲师）

自我革命：跳出历史周期率的第二个答案

白广磊

千百年来，历史长河奔涌不息，一幕幕王朝治乱兴衰大剧反复上演。“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史周期率，成为中国古代封建王朝摆脱不了的宿命。高擎马克思主义旗帜的中国共产党，能否成为前所未有的例外？

“我们能跳出这周期率。”1945年夏天，在与民主人士黄炎培的“窑洞对”中，毛泽东同志给出了答案：这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。

斗转星移，换了人间。经过长期努力，中国特色社会主义进入新时代，习近平总书记依然深深思虑着跳出历史周期率问题，因为这关系党的生死存亡和我国社会主义制度兴衰成败。着眼党的千秋伟业，总结新的伟大实践，我们党又给出了“窑洞之问”的第二个答案：自我革命。

“我们只有勇于自我革命才能赢得历史主动。”今天，中国共产党开新局于伟大的社会革命，强体魄于伟大的自我革命，立志当好“窑洞之问”的答卷人，在新的赶考路上继续考出好成绩。

只要党不出问题，我们就能跳出历史周期率

一个政党的强与弱，一条道路的好与坏，往往在国际比较中才能看得更清楚。在这个风云激荡的大变局时代，放眼世界，新冠肺炎疫情肆虐全球，西方国家政党持续纷争，大国博弈日趋激烈，俄乌冲突加剧紧张局面，世界经济复苏面临巨大阻力。反观国内，我们全面建成了小康社会，常态化疫情防控有力有效，经济克服困难保持增长，正向着第二个百年奋斗目标砥砺奋进。在“中国之治”与“西方之乱”的鲜明对比中，中国人民更加坚定：中国共产党是风雨来袭时中国人民最可靠的主心骨，在党的领导下坚定走出的中国特色社会主义道路是实现中华民族伟大复兴的唯一正道。

风雨不动安如山，赖有砥柱立中流。从国家蒙难、风雨如晦的年代走来，经历战争岁月的浴血奋战、创业时期的筚路蓝缕、改革开放后开创新局，直至今天在民族复兴路上踔厉奋发……我们党以最广泛的代表性、最彻底的革命性、最强烈的主动性，为国家的前途、民族的命运、人民的幸福而奋斗，交上了一份合格答卷，成为中华民族钢铁般的脊梁。

成绩的取得何等不易，有时要在血与火的考验中付出生命。据不完全统计，从1921年至1949年，全国有名可查和其家属受到优抚待遇的党员烈士达370多万人，这是一个令人悲痛的数字，更是一部重整华夏河山、完成建国大业的斗争史。放眼世界，没有哪个政党像我们党这样，遭遇过如此多的艰难险阻，经历过如此多的生死考验，付出过如此多的惨烈牺牲。

马克思主义政党夺取政权不容易，巩固政权更不容易。早在抗战时期，毛泽东同志就要求以《甲申三百年祭》指出的历史教训为鉴，警惕骄傲和腐败，新中国成立前夕又提出“两个务必”，彰显“我们决不当李自成”、誓要“考个好成绩”的决心。从建国初期果断处理刘青山、张子善贪腐案，开展整党整风，到后来一手抓改革开放、一手抓惩治腐败，我们党时刻保持清醒认识，因为“中国要出问题，还是出在共产党内部”“说到底，关键是我们共产党内部要搞好，不出事”。

秉承“治国必先治党”的历史铁律，党的十八大后，习近平总书记深刻总结我们党执政正反两方面的经验，深邃思考世界上一些社会主义国家和政党演变的教训，鲜明提出“只要马克思主义执政党不出问题，社会主义国家就出不了大问题，我们就能够跳出‘其兴也勃焉，其亡也忽焉’的历史周期率”。这是对毛泽东同志当年找到的“民主新路”的一脉相承，体现了我们党长期执政条件下保持先进性和纯洁性、带领人民实现历史使命的必然要求。

马克思主义政党具有与生俱来的革命性和人民性，从本质上看具有超越封建王朝兴替时代局限和统治者阶级局限的历史可能性，具有跳出历史周期率的先进性和能力。但历史可能性不等于现实必然性，先进性也不是一劳永逸。即便是苏共这样曾经先进的马克思主义大党老党，由于不警惕、不自省，解决不了自己的问题，终究也土崩瓦解、黯然落幕。

“当年‘窑洞对’的问题已经彻底解决了吗？恐怕还没有。”心怀强烈的忧患意识，肩负管党治党责任担当，习近平总书记深刻指出，“我们党面临的最大风险是内部变质、变色、变味”，反复告诫全党清醒认识“四大考验”“四种危险”，多次强调如果不严加防范、及时整治，“小问题就会变成大问题、小管涌就会沦为大塌方，甚至可能酿成全局性、颠覆性的灾难。”对我们党来说，跳出历史周期率、实现长期执政，关键就是永葆先进性和纯洁性，防止自身变质、变色、变味。

深刻的历史自觉背后，是坚定的历史主动。以习近平同志为核心的党中央直面“四大考验”“四种危险”，拿出“十年磨一剑”的劲头全面从严治党，以自我净化、自我完善、自我革新、自我提高练就解决自身问题的“绝世武功”，清除了党、国家、军队内部存在的严重隐患，赢得了保持同人民群众的血肉联系、人民衷心拥护的历史主动，赢得了全党高度团结统一、走在时代前列、带领人民实现中华民族伟大复兴的历史主动。

这是震撼人心的果敢决绝：从党的十八大至今年4月底，全国纪检监察机关共立案审查调查438.8万件、470.9万人；查处违反中央八项规定精神问题72.3万起，给予党纪政务处分64.4万人……有些人吹捧西方多党轮流执政、“三权鼎立”那一套，不相信我们党能够刀刃向内、自剜腐肉。我们党勇于自我革命的实践给出了响亮有力的回答。

自己给自己动刀做手术，无疑是痛苦、艰难的，任何一个政党想做到都不容易。我们党为什么能？这是由其性质宗旨决定的。习近平总书记讲得透彻，“我们党没有任何自己特殊的利益，这是我们党敢于自我革命的勇气之源、底气所在。”正因为无私，才能本着彻底的唯物主义精神经常检视自身、常思己过，才能摆脱一切利益集团、权势团体、特权阶层的围猎腐蚀，并向党内被这些集团、团体、阶层所裹挟的人开刀。

发扬彻底的自我革命精神，确保党不变质不变色不变味

在中国共产党历史展览馆，一组红头文件让参观者面色凝重。这是中央纪委办公厅印发的关于给予李贻煌、潘逸阳、周本顺、李春城、白恩培、万庆良、蒋洁敏等人处分的决定的通知。每一份文件背后，都是一次刀刃向内剜除毒瘤的手术，都是一场腐败与反腐败的激烈较量。我们党培养一名干部殊为不易，但不管是谁，官多大、地位多高，一旦背弃党的性质宗旨、走向腐化堕落，都将受到党纪国法的严惩。

先进的马克思主义政党不是天生的，而是在不断自我革命中淬炼而成的。走过百年，我们党始终坚持自我革命，一次次解决自身问题、革除自身病灶，永葆青春活力，团结带领中国人民书写了中华民族历史上最恢宏的史诗。

进入新时代，党的自我革命也迈入一个新阶段。我们党以前所未有的勇气和定力全面从严治党，打出一套自我革命“组合拳”，成功书写了依靠自我革命跳出历史周期率的新篇章。作为新时代党的自我革命的伟大实践，全面从严治党取得了历史性、开创性成就，产生了全方位、深层次影响，开辟了百年大党自我革命的新境界。实践证明，伟大自我革命使中国共产党人在改造客观世界的同时自觉改造主观世界，能够始终掌握历史主动，准确识变、科学应变、主动求变，始终代表人民根本利益，始终走在时代前列，使我们党能够跳出历史周期率。

——坚持自我革命，使我们党始终走在时代前列。

“通过！”2017年10月24日，出席党的十九大的代表庄严表决，一致通过关于《中国共产党章程（修正案）》的决议。习近平新时代中国特色社会主义思想首次写入党章，成为党的指导思想。我们党又一次实现了马克思主义中国化新的飞跃。

能否走在时代前列，是判断一个政党是否先进的重要标准。党的十八大以来，我们党并未躺在历史的功劳簿上自满自足、懈怠不前，而是深刻认识新时代的历史方位，准确把握新时代社会主要矛盾变化，因时因势确定正确的发展道路、方针政策及重点任务，同时勇于推进实践基础上的理论创新，创立了习近平新时代中国特色社会主义思想，不断开辟马克思主义中国化新境界。实践表明，只有通过自我革命，把握历史发展规律和大势，与时俱进推动党的理论创新，我们党才能始终立于时代潮头、走在时代前列，成为时代先锋、民族脊梁。

——坚持自我革命，使我们党始终与人民在一起。

“我们共产党人和老百姓的感情就是共用一条被子的感情。”2020年9月，在湖南参观“半条被子的温暖”专题陈列馆时，习近平总书记深有感触地说。今天，时代变了，但我们党同人民群众的血肉联系从未改变。

人民，在中国共产党人心中位置最高、分量最重。进入新时代，我们党始终坚守人民立场，剑指群众深恶痛绝、反映最强烈的“四风”和腐败问题，以雷霆之势正风反腐，着力解决群众关心的就业、教育、社保、医疗、养老等实际问题，赢得了民心这个最大的政治。保持党同人民群众的血肉联系，是党的自我革命的出发点和落脚点。通过自我革命，做到“人民群众反对什么、痛恨什么，我们就要坚决防范和纠正什么”，我们党才能更好地践行党的群众路线，防范化解脱离群众这个最大危险，始终与人民心连心、同呼吸、共命运。

——坚持自我革命，使我们党始终保持肌体纯洁。

“‘怎么老抓？没完没了。’只要存在就没完没了，就是要永远进行时。”面对依然严峻复杂的反腐败斗争形势，习近平总书记斩钉截铁，因为“只有严肃查处腐败，刮骨疗毒，才能使我们的党更加强大、使党的肌体更加健康”。

纯洁，是无产阶级政党矢志不渝的追求。党的十八大后，思想建党、纪律强党、制度治党，“打虎”、“拍蝇”、“猎狐”、纠治“四风”……一个个硬核实招背后，呈现的是荡气回肠的管党治党图景，有力维护了党的纯洁性，增强了自身免疫力。我们党来自人民，人民群众始终希望我们党能永葆纯洁健康，以旺盛生命力带领他们实现新目标，以强大战斗力带领他们创造新辉煌。只有坚持民心所向，把自我革命进行到底，持之以恒向党内顽瘴痼疾开刀，清除一切侵蚀党的健康肌体的病毒，我们党才能永葆纯洁、愈发坚强。

——坚持自我革命，使我们党永葆不懈奋斗的主动性。

“我们接续奋斗，把中国绝对贫困问题解决了”。今年7月14日，习近平总书记在新疆吐鲁番调研时娓娓道来，“56个民族，一个也不能少。过去脱贫攻坚奔小康是这样，我们奔向第二个百年奋斗目标也是这样。” 掷地有声的话语，展示了我们党永不懈怠的精神状态和一往无前的奋斗姿态。

奋斗是我们党永恒的精神追求。党的十八大以来，我们党领导人民在进取中突破、从总结中提高，敢于善于斗争、不断超越自己，持续提升领导能力和执政水平，持续强化忧患意识和防范风险挑战的战略自觉。在前进路上，世界格局风云变幻、改革发展稳定任务繁重，我们还会遇到“回头浪”和“拦路虎”，还要攻克“娄山关”和“腊子口”。任务越繁重，风险考验越大，越要发扬自我革命精神。以自我革命战胜骄傲自满、松劲歇脚、畏惧退缩，激发出不懈奋斗动力、顽强斗争意志，我们党就能在世界百年未有之大变局中持续扩展“东升西降”趋势，在新征程上不断夺取新的胜利。

外靠人民民主内靠自我革命，确保我们党长盛不衰

“一百年来，党外靠发展人民民主、接受人民监督，内靠全面从严治党、推进自我革命，勇于坚持真理、修正错误，勇于刀刃向内、刮骨疗毒，保证了党长盛不衰、不断发展壮大。”继明确指出“窑洞之问”的第二个答案后，习近平总书记又对“两个答案”的关系作出深刻阐释。

无论是人民监督，还是自我革命，一脉相承的是走得再远都不能忘记的初心使命。美国《外交政策》杂志资深编辑帕尔默认为，信任中国共产党是中国社会主流民意。这份信任，正是源于我们党始终牢记并忠实践行初心使命，推动中华民族迎来从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，不断实现人民对美好生活的向往。因为信任，人民群众愿意听党话、坚决跟党走；因为信任，才会对我们党更加充满信心，希望我们党能始终保持先进性和纯洁性，始终拥有强大的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，继续走好新征程、答好新考卷。一切为了人民是我们党推进自我革命的动力之源。习近平总书记说，“只要我们始终同人民生死相依、休戚与共，人民就会铁心跟党走，党就能长盛不衰。”

“两个答案”穿越了一个政党从弱小到强大、从九死一生到蓬勃兴盛的历史烟云，始终相伴相随、从未分开。人民监督如同祛病除疴的“外在良药”，自我革命则是强身健体的“强大内功”。一个内因，一个外因，是我们党跳出历史周期率的“一体两翼”，既内在一致，又相互促进。

一个有勇气自我革命的政党，才真正具有接受人民监督的胸怀和气度。正如英国作家和政治评论员卡洛斯•马丁内斯所说，西方的两党制也好，多党制也罢，本质上代表的都是资产阶级不同集团的利益，不可能代表全体人民的利益和意愿。我们党没有任何自己特殊的利益，始终代表最广大人民根本利益。正因如此，我们党才能摆脱任何利益集团、权势团体、特权阶层的利益牵绊，真心实意欢迎人民监督，自觉为了人民坚持正确的、改正错误的，实现刮骨疗毒、去腐生肌。

人民监督既是推动我们党进行自我革命的强大动力，也是推进自我革命的有效方式。无论是开通“四风”随手拍，以“指尖上的监督”便捷高效发现“四风”问题，还是用好巡视这种党内监督和群众监督相结合的有效方式，发挥巡视利剑作用，抑或是及时受理检举控告，做好信访这个“送上门来的群众工作”，党的十八大以来，广泛而真实的人民监督帮助我们党全方位、无死角地认清自身问题，更有针对性地纠正偏差、改正缺点、弥补短板，确保党与群众血脉相连、奋楫笃行。

2020年8月10日，十三届全国人大常委会第二十一次会议听取了国家监察委员会关于开展反腐败国际追逃追赃工作情况的报告，这是国家监委接受全国人大及其常委会监督的重要方式，也是人民民主与自我革命综合发力的鲜活实践。

新时代新征程，外靠人民民主、内靠自我革命，锻造更加坚强有力的执政党，有着广阔的发展空间。从公民依法选出代表人民意志的人大代表，到代表提出装满民意的议案建议，再到有关部门及时答复、高效办理，从召开各个层面座谈会倾听意见建议，到开通网络平台汇集民情民智，再到畅通信访举报渠道解决群众诉求，我们党不断在民意与决策互动交融、党心与民心同频共振中，调整并充实治国理政的思维、策略和方式，不断实现自我完善和自我提高。

一个始终高扬自我革命精神的政党，一个为人民而生因人民而兴的政党，是不可战胜的，必将团结带领中国人民不可逆转地走向中华民族伟大复兴！

（作者白广磊，系《中国纪检监察》杂志社记者.本文摘自《中国纪检监察》2022年第15期）