

# 百年党史视域中的 纪检监察机关领导体制改革<sup>\*</sup>

许天翔

**提 要：**百年来，党中央根据管党治党特别是党风廉政建设和反腐败斗争形势和任务的变化，不断与时俱进推进纪检监察领导体制改革，为全面从严治党特别是党风廉政建设和反腐败斗争向纵深发展、向基层延伸，从而为伟大自我革命引领伟大社会革命提供了体制机制保证。纪检监察机关领导体制可以分为三种“理想类型”——属地领导、垂直领导与双重领导，其中双重领导又可以进一步分为以属地为主的双重领导和以垂直为主的双重领导。各种领导体制面临的治理成本、负荷不一，并形塑出不同的监督执纪模式和效果，纪检监察机关的角色定位和功能作用也会随之不同。而坚持党的全面领导、建立并不断充实监督专责机关的力量、充分发挥中央与地方“两个积极性”、科学认识并处理好党的纪律检查与国家监察之间的辩证统一关系、始终围绕党和国家工作中心是百年来纪检监察机关领导体制改革所取得的宝贵经验。

**关键词：**中国共产党 纪检监察机关 领导体制 监督执纪 反腐败

作者许天翔，男，中国社会科学院社会学研究所、中国社会科学院中国廉政研究中心管理学博士，浙江大学中国地方政府创新研究中心副研究员（北京 100732）。

习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上发表重要讲话时庄严宣告：“我们党历经千锤百炼而朝气蓬勃，一个很重要的原因就是我们始终坚持党要管党、全面从严治党，不断应对好自身在各个历史时期面临的风险考验，确保我们党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列，在应对国内外各种风险挑战的历史进程中始终成为全国人民的主心骨！”纪检监察机关作为行使党内监督、国家监察职能的专责机关，构成了全面从严治党的重要一环，对于完善党和国家监督体系、

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金青年项目“中国地方政府廉政治理激励机制研究”（21CZZ051）的阶段性成果。

① 习近平：《在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话》，《求是》，2021 年第 14 期。

推动中国特色社会主义制度优势转化为治理效能具有重要作用。党的十九届三中、四中全会对坚持和完善党的全面领导制度、推进纪检监察体制改革做出了战略部署。纪检监察体制主要包括纪检监察机关的领导体制、职能职责、监督范围、权限程序、自我监督等方面的机制制度，其中起决定性作用就是领导体制。回顾纪检监察机关领导体制不断改革完善的历史过程，总结其中的宝贵经验，对于推动新时代党的建设新的伟大工程和全面从严治党向基层延伸、向纵深发展，从而以伟大自我革命引领伟大社会革命具有重要意义。

## 一、百年来纪检监察机关领导体制改革的历程

### （一）新民主主义革命时期党对纪检监察机关领导体制的探索

新民主主义革命时期，我们党依据马克思列宁主义建党原则，积极开展纪检监察机关领导体制的探索。迫于当时战争频仍的国内外环境，这一时期纪检监察机关兴废不定，其组织、职责、权限以及领导体制都经历了较大变化。除了诞生之初采用了平行模式之外，大多数时期无论是党的纪律检查机关还是行政监察机关都是同级党委、政府下的一个部门，实行属地领导，但上级纪检监察机关被赋予了一定的指导权。为新中国成立后纪检监察领导体制的进一步改革完善奠定了基础。

#### 1. 对纪律检查机关领导体制的探索

1921年，党的一大召开宣告了中国共产党的诞生。党的一大通过的纲领规定，在全党建立统一的组织和严格的纪律，地方组织必须接受中央的监督和指示。这一时期，中国共产党已经敏锐地意识到监督执纪的重要性，随着革命形势的发展和党员队伍的不断壮大，设立党内监督专责机关的条件逐渐成熟。1927年，党的五大选举产生的中央监察委员会，是党的历史上第一个中央纪律检查机关。党中央及省监委由全国代表大会及省代表大会选举产生；中央及省委不得取消中央及省监委的决议；但中央及省监委之决议，必须得中央及省委同意，方能生效与执行；遇中央或省监委与中央或省委意见不同时，则移交至中央或省监委与中央或省委联席会议，如联席会议再不能解决时，则移交省及全国代表大会或移交于高级监委解决之。这种领导体制受列宁晚年党内监督思想的强烈影响，使监委与同级党委之间处于平行的权力关系，两者共同对党的权力机关——党代会负责。大革命失败后，由于党的组织受到严重破坏，大量监委委员被捕、被杀害，这一构想尚未得到充分实践就不得不做出转变。党的八七会议决定每一党部委员会之下，现时须即组织审查委员会（各省委就是监查委员会），开展党员审查。1928年7月，党的六大党章将五大党章中“监察委员会”一章正式改为“审查委员会”，中央及省县市审查委员会分别由党的全国大会、省县市代表大会选举，但职责仅限于“监督各级党部之财政、会计及各机关之工作”。1933年8月，党中央决定在党的中央监委未正式成立前特设立中央党务委员会，各省县监察委员会则由本级党代会选举产生。“中央党务委员会及省县监察委员会在其职权内进行工作时，得指挥下级监察委员会、党务委员会或党员执行一定的职务”，从而首次

① 参见中共中央党史研究室：《中国共产党历史（1921—1949）》（第一卷），北京：中共党史出版社，2011年版，第68页。

②⑤⑥ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》（第十册），北京：中央文献出版社，2011年版，第274—275、439、439—440页。

③ 参见《建党以来重要文献选编（1921—1949）》（第四册），北京：中央文献出版社，2011年版，第450页。

④ 《中国共产党历次党章汇编（1921—2017）》，北京：中国方正出版社，2018年版，第108页。

对党内监督机关上下级关系做出明确规定。1938年，党的六届六中全会通过的《关于各级党委暂行组织机构的决定》中规定：“由各中央局决定，在区党委之下，得设监察委员会”；“监察委员会的决定，一般须经过当地党委会之批准，上级监察委员会有权改变或取消下级监察委员会之决定”。1945年，党的七大将六大党章中“审查委员会”一章改为“党的监督机关”，并规定：中央监委由中央全会选举，地方各级监委则由同级党委会选举并由上级组织批准；各级监委在同级党委指导下进行工作。这是党章首次对党的纪检机关与同级党委间的关系作出明确规定，初步确立了同级党委的单一领导体制。但由于机构的临时性和革命战争等原因的影响，党的监委并没有建立。

## 2. 对行政监察机关领导体制的探索

新民主主义革命时期，中国共产党在革命根据地政权建设中十分注重行政监察工作。党领导创建的中华苏维埃共和国从中央执行委员会到区执行委员会以及城市苏维埃均设立了工农检察机关，受各该级执行委员会及其主席团的指挥，同时受他上级工农检察机关的命令；工农检察人民委员由中央执委会选任，各级工农检察部长及科长由各该级政府执行委员会或城市苏维埃主席团选任，同时报告上级政府工农检察部备案。此外，《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法（草案）》中还规定，省、县、区、市各级工农检察委员会，应与中国共产党省、县、区、市各级监察委员会在一个机关内办公，取得密切的联系。从而首次提出了纪检监察机关合署办公的构想。抗日战争时期，中国共产党领导下的根据地政权性质，由苏维埃政权转变为抗日民主政权，沿用了国民政府的议会监察制度。但边区政府在下辖的每个行政分区设立行政督察专员公署，作为边区政府的代表机关，依据其命令与指示，统一领导督查该分区所辖各县政务及边区政府驻在分区的附属机关。解放战争时期，华北人民监察院设在华北行政大区一级，大区下的各级政府不设监察院，监察工作统一由华北人民监察院负责，并由其根据工作需要派出工作组到各地巡视。

### （二）社会主义革命和建设时期党对纪检监察机关领导体制的变迁

新中国成立后，纪检监察机关开始全面履行其职责，真正发挥其应有作用，为创造社会主义革命和建设的伟大成就作出了自己的贡献。其间，上级纪检机关的垂直领导虽然一度出现强化趋势，但由于时间过于短暂，没有得到充分实践，尚未从根本上改变同级党委领导为主的性质。不过，上级纪检机关始终能够通过决定审核、工作检查、听取下级监委反映情况和报告、请示等途径保有一定的“纠偏”的权力，从而为改革开放后双重领导体制的正式形成奠定了基础。

#### 1. 纪律检查领导体制的变迁

1949年11月，中央政治局决定成立中央和各级党的纪律检查委员会，中央纪委在中央政治局领导下工作；中央局、分局、省委、区党委、市委、地委、县委的纪委，由各该级党委提出名单，经上两级党委批准后，在各该党委会指导之下进行工作；上级党的纪律检查委员会，有权改变或取消下级党的纪律检查委员会的决定。新中国成立之初，虽然各级纪委仍是同级党委的一个工作部门，直接

① 《六大以来——党内秘密文件》（下），北京：人民出版社，1982年版，第203页。

② 参见《中国共产党历次党章汇编（1921—2017）》，北京：中国方正出版社，2018年版，第127—128页。

③④⑤ 参见彭勃主编：《中华监察大典》（法律卷），北京：中国政法大学出版社，1994年版，第895、897、917—918页。

⑥ 参见《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》（第一册），北京：人民出版社，2013年版，第72—73页。

在后者的领导下工作，但由于上级纪委有了一定的指导权，其领导体制已经开始突破了单一的属地领导，开始加强垂直领导，向双重领导进行探索。

1955年，党的全国代表会议决定，成立党的中央和地方各级监察委员会，代替中央地方各级党的纪律检查委员会，以加强党的纪律，加强对各种违法乱纪现象的斗争。与纪委相比，党的监委在产生方式、领导体制方面有了较大变化，职权进一步扩大。各级监委由本级党代会选举并由上一级党委批准，在同级党委的指导下进行工作，下级监委在上级监委的领导下工作。监委垂直领导的趋势大幅强化：中央监委得以经常检查和处理各地方党的组织，在必要时直接检查处理各地方党的组织所属党员有关违反党章、党纪和国家法律、法令的案件，并领导地方监委的工作；上级监委拥有对下级监委的决定复核权、报告审议权和工作检查权，必要时上级监委有权直接处理本应由下级党委处理的党委委员违纪违法行为。

1956年，党的八大着重提出了党的建设问题，强调坚持民主集中制和集体领导制度，系统总结了建党以来央地关系和上下级关系成果、经验和问题。随着央地职权划分的重大调整，属地领导出现加强态势。八大党章重新将同级党委与监委的关系由指导关系变为领导关系，各级监委的产生方式也由党代会选举变为同级党委全会选举，上级监委仍具有对下级监委的工作检查权、决定批准—变更权，下级监委应向上级监委报告工作和党员违纪情况。尽管如此，八大党章将党的监委从七大党章规定中必要时才成立的临时性机构，升格为必须设立的经常性机构。

1962年，党的八届十中全会通过《关于加强党的监察机关的决定》，采取了同时加强属地领导和垂直领导的方式，一方面要求各级党委必须加强对同级监委的领导，定期讨论监察工作；另一方面又规定各级监委和全体监察工作人员都必须及时向同级党委和上级监委反映情况（有权不通过同级党委，向上级党委、监委直至中央直接反映情况），都必须经常地向同级党委和上级监委报告和请示工作。此外，由于监察部撤销后，其派出机构则改为党的中央监委派出机构，全会还决定中央监委可以向国务院所属各部门派驻监察组，监察组由中央监委直接领导。因此，从新中国成立后到“文化大革命”期间被取消前，党的纪律检查机关就已经出现了从属地领导向双重领导转变的过程，其间甚至一度以垂直领导为主。

## 2. 行政监察领导体制的变迁

新中国成立后，各级人民政府设立行政监察机关，以监督各级国家行政机关及其公职人员，是否正确履行其职责。1949年11月，中央人民政府政务院人民监察委员会正式成立。地方层面建立了四级行政监察机关，各大行政区、省、专员公署、县人民政府设人民监察委员会，负责该辖区监察工作，接受该级人民政府领导，并接受上级监委指导。省监委向专员公署的派出机构，亦受省监委和专员公署的双重领导。中央国家机关层面，政务院财经委员会所属的七个国家业务部门、省级以上政府财经机关和国营财经企业部门设立的监察室，受本机关、部门首长及上级机关监察室的双重领导，

① 参见《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》（第十八册），北京：人民出版社，2013年版，第328—331页。

② 参见《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》（第二十四册），北京：人民出版社，2013年版，第245页。

③ 参见《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》（第四十一册），北京：人民出版社，2013年版，第51—53页。

④ 参见彭勃主编：《中华监察大典》（法律卷），北京：中国政法大学出版社，1994年版，第943—946页。

并受其主管机关的同级人民监察委员会指导。其下属二级单位的监察分室则受本单位、本部门行政首长和监察室的双重领导，在监察业务上还受所在地同级监委的指导。

行政监察系统建立后，一度也曾出现垂直领导强化的趋势。1954年，大行政区和县一级的监察机构撤销，监察部决定由专署或省的监察机关向重点县（市）派遣的监察组，受各该监察机关的垂直领导，必要时可委托所在县人民委员会指导。1955年，国务院常务会议批准，监察部在国务院所属财经部门设立的内部监察室升格为国家监察局，受监察部和所在部门的双重领导，必要时经国务院批准可改为监察部直接领导；而由国家监察局向各部所属单位派出的机构和人员，则改为垂直领导。这种调整使其实行了近似于省部以下的垂直领导的体制，但垂直领导强化的趋势并未持续多久。

党的八大对央地关系和上下级关系的调整，同样对行政监察机关产生了持久的影响。1957年，行政监察机构组织结构和领导体制再次调整，加强了各级政府对监察权的领导。县级行政监察机关得到恢复，省、专署派驻县的监察机构仍可保留，但由垂直领导改为双重领导；省级行政监察机关由双重领导变为以属地为主的双重领导，内部监察机关仍实行双重领导。中央和地方各财经部门及其所属企事业单位国家监察局，降格为各部门、单位的内部监察机构，直接受该主管部门或单位的领导，上级监察机关仅予以业务上的指导。1959年，国务院决定撤销监察部，对行政监察机关领导体制的探索也随之暂告停止。

### （三）改革开放初期至党的十八大前纪检监察机关领导体制的变迁

#### 1. 党的纪律检查机关的恢复和双重领导的确立

党的十一大决定恢复党的纪律检查制度、重建党的纪律检查机关。各级纪委由同级党委选举产生，在同级党委的领导下工作。党的十一届三中全会把全党工作重点，从以阶级斗争为中心转移到社会主义现代化建设上来的同时，选举产生了中央纪律检查委员会。到20世纪80年代初，各级纪检系统基本得到恢复。1980年2月，党中央决定将省级（含）以下纪委的领导体制，由同级党委单一领导调整为同级党委和上级纪委的双重领导，而以同级党委领导为主；纪委的产生方式也由同级党委全会选举产生转变为本级党代会选举产生；纪委主要领导干部的任免，要征求上级党委纪委的意见。此时，党的纪检机关实行“以属地为主的双重领导”，并从同级党委的工作部门升格为一级地方组织的领导机关之一。

党的十二大通过的党章对纪律检查机关的产生方式、领导体制等方面作出新的规定，明确地方各级纪委在同级党委和上级纪委的双重领导下进行工作。同时，各级党代会增加了“听取和审查同级纪律检查委员会的报告”和“选举同级党的纪律检查委员会”的两项职权。中央纪委根据工作需要可向中央一级党和国家机关派驻纪检组或纪检委员。驻纪检组、党组纪检组（纪委）受中央纪委和所在部门党组（党委）的双重领导；副局级以上干部由中央纪委商所在部门党组提出人选，各派驻纪检组的人员均列入驻在机关编制，其政治和生活待遇，由驻在机关按规定安排。由此，纪律检查机关双重领

①②③ 参见彭勃主编：《中华监察大典》（法律卷），北京：中国政法大学出版社，1994年版，第946-947、954、951页。

④ 参见《中共中央文件选集（1949年10月-1966年5月）》（第二十五册），北京：人民出版社，2013年版，第105-106页。

⑤⑦ 参见《中国共产党历次党章汇编：1921-2017》，北京：中国方正出版社，2018年版，第323、349页。

⑥ 参见《中国共产党党风廉政建设文献选编》（第八卷），北京：中国方正出版社，2001年版，第90页。

导体制正式确立。

不过，由于纪委主要领导干部的提名、考察，立案检查的批准和财政供给等均由属地负责，实践中同级党委往往成为更强势的领导方。具体而言，地方各级纪委书记、副书记的任免、调动、奖惩需要征得上一级纪委的同意。但其人选是由同级党委进行初始提名、考察，这使得同级党委对其具有较强的人事控制权。同时，地方纪委要把处理特别重要或复杂的案件中的问题和处理的结果，同时向同级党委和上级纪委报告。各级纪委虽然能够对同级党委委员违纪行为进行初步核实，但同级党委具有对党委委员违纪行为是否进行立案检查的批准权，针对同级党委常委违纪行为的立案检查，也是经报同级党委后，再报上级纪委批准。此外，地方各级纪委开展活动的经费也依赖于属地财政供给。尤其是在恢复重建之初，各级纪委特别是基层纪委的办公经费、办公用房、车辆甚至宿舍普遍较为困难，需要同级党委和财政部门给予保障。

## 2. 行政监察机关的恢复和双重领导的确立

1986年12月，六届全国人大常委会第十八次会议决定恢复行政监察体制。监察部和地方各级行政监察机关随之陆续恢复设立。监察部在国务院的领导下主管全国监察工作，地方各级行政监察机关受所在人民政府和上级行政监察机关的双重领导，其主要领导干部的任免，必须征求上级监察机关的意见。1988年5月，国务院同意监察部在中央国家机关中派出监察局和监察专员办公室，受监察部和所在单位双重领导，监察业务以监察部领导为主，其干部任免经共同协商后由监察部任免，行政经费由国务院机关事务管理局直接拨付驻在部门。

1990年12月，国务院常务会议通过并发布施行《中华人民共和国行政监察条例》在重申行政监察机关实行双重领导的同时，补充了“监察业务受上级监察机关领导”“派出监察机构或人员根据派出它的机关的要求履职”等规定。同时，明确地方各级监察机关的正、副职领导人员的任免、调动，应当分别在提请本级人大常委会或人民政府决定之前，征得上一级监察机关的同意；派出机构负责人或派出监察人员由派出它的机关任免、调动，但应当事先征求驻在地区或者部门、单位的意见。《行政监察条例》以及后来的《行政监察法》，明确赋予了上级监察机关可以采取提级管辖的方式，办理下一级（必要时也可以为所辖各级）监察机关管辖范围内的监察事项，并对下级之间所产生的管辖范围争议进行指定管辖的权力。这使得实行双重领导的行政监察机关，在业务上具有较强的垂直领导色彩，在一定程度上能够突破分级属地管辖的局限，更好发挥监察效能。

为集中监督力量、更好发挥监督效能，同时避免职能的交叉、重复，精简机构和人员，中央纪委与国务院监察部于1993年开始合署办公。此后，党的纪律检查机关与国家行政监察机关实行一套工作机构、两块牌子，同时履行党的纪律检查和行政监察两项职能的合署办公体制。

20世纪90年代以来，随着党风廉政建设和反腐败形势和任务的变化，党中央在保持双重领导体制的既定框架下，从领导干部选任、纪检监察权行使、派驻机构统管等多方面加强了垂直领导的程度，保证纪检监察机关履职所必需的相对独立性和权威性。习近平总书记曾总结道：“总的来说，这种

①② 参见《中国共产党党风廉政建设文献选编》（第八卷），北京：中国方正出版社，2001年版，第111、163页。

③ 参见乔石：《乔石谈民主与法制》（上），北京：人民出版社、中国长安出版社，2012年版，第102页。

④ 参见彭勃、龚飞：《中国监察制度史》，北京：人民出版社，2019年版，第322页。

双重领导体制自党的十二大确立以来发挥了积极作用，是基本符合党情国情的。同时，实践中也出现了一些不适应、不协调问题，特别是查办腐败案件时受到的牵制比较多……这种现象很不正常，必须有所改变。”

#### （四）党的十八大以来纪检监察机关领导体制改革

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，对推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革提出新的要求。以习近平同志为核心的党中央坚定不移、一以贯之全面从严治党，一刻不停推进党风廉政建设和反腐败斗争，坚持和完善党和国家监督体系，强化对权力运行的制约和监督，以全面深化改革为抓手，健全党中央对纪检监察工作的领导体制，推动纪检监察机关双重领导体制具体化、程序化、制度化，加强纪检监察垂直领导。使全面依法治国和全面从严治党有机统一，党内监督和国家机关监督、党的纪律检查和国家监察贯通融合，党风廉政建设和反腐败斗争取得压倒性胜利，推动新时代全面从严治党取得历史性、开创性成就。

##### 1. 实行“两个为主”

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“各级纪委要履行协助党委加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作的职责，加强对同级党委特别是常委会成员的监督”，“推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导。查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”。党的十九大修改党章后，各级纪委对违纪的同级党委委员进行立案检查需要向同级党委和上级纪委报告；同级党委常委有违纪行为不再是报告同级党委后再报上级纪委批准，而是直接报告上级纪委，由其进行初核并经上级党委批准后立案审查。尽管财政供给仍属地负责，但随着“两个为主”的实行，各级纪检监察机关领导干部的选任、案件调查权的上收，增强了其相对独立性和权威性，加强了党对党风廉政建设和反腐败斗争的统一领导。

##### 2. 构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体系

以习近平同志为核心的党中央在深化党的纪律检查体制改革的同时，将国家监察体制改革作为事关全局的重大政治体制改革、作为健全党和国家监督体系、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大决策部署。

党的十九大提出构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体系。党的十九届三中全会作出深化党和国家机构改革的决定，并将组建国家监委列为《深化党中央机构改革方案》的第一条。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》和《中华人民共和国监察法》，把党对国家监察体制改革的主张以国家法律的形式固定下来。监察体制改革后，监察委员会整合了原行政监察部门、预防腐败机构、检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等相关职责“解决了过去监察范围过窄、反腐败力量分散、纪法衔接不畅等问题，优化了反腐败资源配置，实现了党内监督和国家监

① 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，北京：中央文献出版社、中国方正出版社，2016年版，第112页。

② 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年版，第532页。

③ 参见《中国共产党章程》，北京：人民出版社，2017年版，第28页。

察、依规治党和依法治国有机统一”。监察委员会依法履行监督、调查、处置职责，拥有谈话、讯问、搜查、留置等调查权限，实现了对所有行使公权力的公职人员的监察全覆盖，彻底消除了权力监督的“死角”。

新的国家监察机关在产生方式、领导干部选任、职权履行、监察管辖等方面都体现了双重领导具体化、程序化、制度化，强化垂直领导的特征。在机构产生方式上，国家监委由全国人大产生，对全国人大及其常委会负责，并接受其监督；地方各级监委由本级人大产生，对本级人大及其常委会和上一级监委负责，并接受其监督。在干部选任方面，各级监委主任由本级人大选举，副主任、委员由监委主任提请本级人大常委会任免。在监督执法工作方面，上级监委可以按程序纠正或要求下级监委纠正其作出的错误或者不当决定，并依法统一调用所辖各级监察机关的监察人员办理监察事项；下级监委则必须执行上级监委的决定，线索处置、案件查办在向同级党委报告的同时必须向上一级监察委员会报告。更为重要的是，国家监察机关在行政监察部门所拥有的提级管辖和管辖争议解决方式的基础上，又赋予了上级监察机关进行“指定管辖”、下级监察机关“报请提级管辖”的权力。这两种权力都是上下级监察机关之间领导与被领导关系的重要体现。

国家监察体制改革后，纪委监委继续实行合署办公，实行一套工作机构、两个机关名称，同时履行党的纪律检查和国家监察两项职责。中央纪委常委会履行纪检监察两项职能，对纪检监察工作实行统一领导，对党中央全面负责。地方各级纪委监委通过接受纪委监委领导的方式，直接接受同级党委的领导 and 监督，在同级党委和上级纪委监委的双重领导下工作。

### 3. 深化派驻机构领导体制改革、实现派驻全覆盖

深化派驻机构改革是以习近平同志为核心的党中央作出的又一项重大决策部署。通过干部统一管理、派驻范围的全覆盖和预算单列等方式，纪检监察机关也加强了对派驻机构的领导，增强了派驻机构的权威性和有效性，使其聚焦监督执纪主责主业，既加强对驻在部门本级机关和直属单位的监督、督促驻党组（党委）切实履行主体责任，又加强对驻在部门机关纪委和直属单位、省级垂管单位纪检工作的业务指导，更好地发挥“派”的权威和“驻”的优势。

首先，明确了派驻纪检监察组是中央纪委国家监委的重要组成部分，由中央纪委国家监委直接领导、统一管理，建立中央纪委常委会统一领导、中央纪委国家监委统一管理，中央纪委副书记（常委）国家监委副主任（委员）分管，相关职能部门分工负责、协调配合的派驻工作领导体制。

其次，加强了对派驻机构干部的统一管理，纪检组组长不分管驻在部门其他业务工作，其人选由中央纪委会同中央组织部提名、考察；中央纪委加强对派驻机构信访举报、问题线索处置、查办案件等业务的管理；派驻机构的后勤保障虽然继续由驻在部门负责，但工作经费在驻在部门预算中单列。

最后，实现了派驻监督全覆盖。党的十八大前，中央纪委监察部只在 52 家中央一级党和国家机关单位中设置了派驻机构，其余尚未设置派驻机构，此外也没有向党的工作部门、人大机关、政协机

① 习近平：《在新的起点上深化国家监察体制改革》，《求是》，2019 年第 5 期。

② 指定管辖能够打破分级管辖、地域管辖因素的限制，排除办案干扰，从而保证了监察事项获得及时有效的处理。

③ 报请提级管辖改变了过去下级监察机关只能坐等上级提级管辖的被动状态，主动将重大、复杂、本级不宜办理或办理可能影响公正的事项报请上级监察机关管辖。

④ 参见《中国共产党党风廉政建设百年纪事》，北京：中国方正出版社，2021 年版，第 365 页。

关进行派驻。2015年3月根据中央规定,中央纪委首次向中央办公厅、中央组织部、中央宣传部、中央统战部、全国人大机关、国务院办公厅、全国政协机关等7家中央和国家机关派驻纪检组。同年11月,经党中央同意,中央纪委共设置47家派驻机构,采用单独派驻与综合派驻两种方式,对139家中央一级党和国家机关实现派驻纪检机构全覆盖。监察体制改革后,中央纪委国家监委设置46家派驻纪检监察组,对129家中央一级党和国家机关进行统一的派驻监督。同时,又依法赋予监察权,使其既依照党章和其他党内法规履行监督执纪问责职责,又依照宪法和监察法履行监督调查处置职责,实现监察全覆盖。

## 二、纪检监察机关领导体制的类型学分析

从纪检监察领导体制改革的百年历程中可知,监督机关领导体制涉及四对权力主体之间的关系,即各级纪检监察机关与同级党委政府间的关系、上级纪检监察机关与下级纪检监察机关之间的关系、纪检监察机关与其派驻机构间关系的选择与调整。纪检监察机关“由谁领导,对谁负责”是其领导体制的主要内容。百年来,纪检监察机关领导体制几经变迁,成为加强权力监督、完善反腐倡廉建设的关键。

纪检监察机关实行属地领导、垂直领导或双重领导,会形成截然不同的监督执纪模式和效果,纪检监察机关的角色定位和功能作用也会随之不同。特定的领导体制背后也存在与其相配套的制度安排来维系。纪检监察系统三种重要权力——干部人事任用、案件查办的领导和财政预算供给既是判断地方监督机关以何者领导为主的重要标志,又是维系这种领导体制的三种制度支柱。人事权本身是上级权威的体现,而案件查办权则是监督机关的核心职能,财政拨款是监督机关和监督权赖以行使的物质基础。这三种权力归属、划分往往成为判断监督机关领导体制以何者为主的关键。以此为标准,我们可以将百年来,监督机关领导体制划分为三大“理想类型”——属地领导、垂直领导与双重领导体制。

### (一) 属地领导体制

在属地领导体制下,权力监督与执纪执法属于央地共同事权,其具体分工为:中央政府是负责制定统一的党纪国法,作出重大决策部署,但其监督专责机关只负责对中管干部开展监督执纪;地方各级党委在其管辖范围内承担管党治党政治责任,支持同级监督机关开展工作,选优配强干部队伍,同样对本级管理的干部开展监督执纪。监督机关实行属地领导是基于分级管理的属地负责制的逻辑延伸,最大限度降低了中央直接承担的治理成本和治理负荷。但其风险在于,央地之间客观上存在目标差异、信息不对称和各种委托—代理任务的冲突性,且由于各级监督机关的领导干部任免、案件查办和财政供给均由属地负责,导致后者拥有高度的自由裁量权,使监督执纪的力度、范围又往往以地方中心任务和主政官员的施政需要为转移,一旦任何一级地方或部门出于自身利益最大化的考量采取合谋变通或选择性执行策略,极容易使同级监督处于“不敢管”“不能管”“不愿管”的境地,长此以往

① 《中共中央办公厅印发〈关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见〉》,《中国纪检监察》,2018年第22期。

② 虽然巡视也是自上而下加强监督的重要手段,且由纪委具体负责执行,但它主要是作为党委(党组)履行全面监督职责的抓手。而派驻才是纪委监委职能的重要组成部分,故此只将派驻统管作为纪检监察系统垂直领导强化的标志,而不涉及巡视制度的建立与完善。

导致管党治党“宽松软”现象，各级“中间段”就会变为“中梗阻”。为此，必须自上而下层层传导压力、级级落实责任，形成全党动手一起抓的格局，坚决防止和克服地方和部门保护主义。

## （二）垂直领导体制

在垂直领导体制下，权力监督和执纪执法完全成为中央事权。中央监督机关接受中央政府领导，各级监督机关作为中央监督机关在各地的分支机构接受后者的直接领导，其人、财、事也由中央或上级机关负责。垂直领导且高度独立的监督机关直接对各级领导干部和所有公职人员开展监督执纪。

这种体制的最大优势在于，第一，中央政府能够通过高度垂直的“条条”系统迅速传导压力，提高直接控制官僚的能力，从而防范地方政府的代理风险特别是廉政风险。第二，增强各级监督机关的独立性和权威性，使其能够借助中央和上级的“政治势能”有效开展同级监督，特别是破除案件查办方面的干扰和阻力，防止和克服“地方保护主义”。第三，更符合纪法统一性的原则，能够在更大程度上统一权力监督和执纪执法标准和力度，压缩地方自由裁量权的空间。第四，加强监督机关垂直领导对于调整集权—分权程度、平衡央地关系也具有重要意义。不过，垂直领导也并非克服属地领导弊端的“灵丹妙药”。首先，显而易见的是由于各级监督机关的人、财、事均由中央政府直接负责，导致中央政府面临极其高昂的治理成本与治理负荷。其次，地方组织管党治党的责任将受到分解和削弱，也不符合党的组织原则。最后，实行垂直领导、封闭运行的“条条”系统同样存在“做对激励”的难题，且“条块”之间同样存在形成“共谋”的可能性，面临“谁来监督监督者”的难题。此外，属地政府虽然无法轻易介入高度垂直管理的系统，但后者亦很少介入地方政治，这种“条块”相对隔绝的状态不利于保证监督执纪的精准性和有效性。

## （三）双重领导体制

在党的百年历史中，监督专责机关实行纯粹的属地领导或垂直领导的时期多较为短暂，更多时期实行双重领导。在双重领导下，地方各级监督机关在同级党委和上级纪检监察机关共同领导下开展工作，既执行属地的指令又履行本系统的职责。监督机关的两个领导方级别相同，其人、事、财三种控制权也被分别配置于条块之间。双重领导兼具了属地领导和垂直领导的特色和优势，使中央政府的重大决策部署能够通过“条”“块”两种路径自上而下层层传递，在一定程度上解决了单一的属地领导或垂直领导所面临的问题，维持了条块之间权力平衡。

但由于条块关系无外乎处于“块强条弱”和“条强块弱”两种状态，加之“条块矛盾”的存在，双重领导趋于向“以属地为主的双重领导”或“以垂直为主的双重领导”进一步演化。在“以属地为主双重领导”下，监督机关的人、财、事仍以属地负责为主，其相对独立性和权威性相对不足，其履职方向、范围和力度仍以地方中心工作任务为转移。但上级监督机关仍保留了一定的业务指导权或领导权，确保了必要时进行“纠偏”的权力，同时中央的治理成本和治理负荷也维持在较低水平。而在“以垂直为主的双重领导”下，各级监督机关领导干部的任免、案件查办主要以上级监督机关为主，其相对独立性和权威性得到增强，上下级监督专责机关之间建立了紧密的联系，更有利于加强同级监督，督促同级党委积极履行主体责任，对中央政府而言其治理成本与负荷又低于完全的垂直领导。

① 垂直领导体制又可分为中央完全的垂直领导和省级以下垂直领导两种类型，笔者分析的是完全的垂直领导状态下的情况。

属地领导、垂直领导、双重领导三种领导体制虽然各有利弊，但各种领导体制之间没有绝对的优劣之分，也并不存在一种“放之四海而皆准”的领导体制。百年来，中央根据管党治党特别是党风廉政建设和反腐败斗争所面临的形势与任务的变化，与时俱进推进纪检监察领导体制改革，不断打通贯彻落实中央决策部署的各种“中梗阻”，为全面从严治党 and 反腐败斗争取得历史性、开创性成就提供了体制机制保证。

### 三、百年来纪检监察机关领导体制改革的宝贵经验

#### （一）必须始终坚持并加强党对纪检监察机关的全面领导

习近平总书记指出：“全面从严治党，必须坚持和加强党的全面领导。”党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和最显著优势。百年来特别是党的十八大以来，全面从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争取得历史性、开创性成就，关键在于始终坚持并不断加强党的领导。百年来的实践也反复证明，坚持党的全面领导，既是纪检监察领导体制改革的出发点也是落脚点。只有坚持党的领导，才能确保纪检监察领导体制改革沿着正确的方向前进，必须始终把坚持和加强党的领导作为深化纪检监察领导体制改革的根本目标，作为纪检监察机关最重要、最根本的责任和使命。

党中央权威和集中统一领导是坚持党的领导最高原则，是贯彻落实党的民主集中制的根本要求，也是我国制度优势的根本保证。党中央对包括纪检监察在内的重大工作的领导体制越是健全，党中央权威和集中统一领导就越能得到有效维护。在双重领导体制下，各级党委虽然有在职责范围内对纪检监察工作进行相应部署的权威，但全党只有党中央权威，各地区各部门各领域的权威都来自于党中央的权威，地方和部门工作必须以贯彻执行中央重大决策部署为前提。因此，必须确保各级纪检监察机关始终以党中央为中心，以党中央的大局为大局，坚决做到党中央决策部署到哪里、监督检查就跟进到哪里，维护党中央一锤定音、定于一尊的权威，彻底打通实现党中央集中统一领导的“中梗阻”和“最后一公里”，推动全面从严治党和反腐败斗争向纵深发展、向基层延伸。

#### （二）必须建立并不断充实监督专责机关的力量

通过百年来的不懈努力，我们党已形成了较为完备的党内法规体系，中国特色社会主义法律体系也已经形成。党的纪律、党内法规和国家法律的生命力在于执行。全体党员、干部和所有行使公权力的公职人员必须无条件地遵纪守法，严格执行党的路线、方针、政策、决议以及党中央重大决策部署。但为防止有纪不执、有法不依的情况发生，又需要专责机关对党纪国法和中央决策部署的执行情况进行严格监督。完备的权力监督制度和发达的执纪执法体系，一直是中国国家治理体系中不可或缺的重要组成部分。各级纪检监察机关既是本级党组织和国家机关的组成部分，又共同组成一个纵向的“条条”系统，自上而下嵌入各级“块块”的属地之中对其开展同级监督，并凭借派驻机构和人员对同级党政部门进行派驻监督，是开展党内监督和国家监察的最佳专责机关。百年来，我们党对纪检监察机构设置和体制机制进行了长期的探索和实践，既取得了辉煌成果，也遭受过撤销纪检监察机关的挫折。我们党以伟大自我革命引领伟大社会革命的历史经验表明，要充分发挥全面从严治党引领保

① 习近平：《毫不动摇坚持和加强党的全面领导》，《求是》，2021年第18期。

障作用，纪检监察力量不仅不能削弱，而且需要根据管党治党所面临形势任务的变化加以充实，从而更好地围绕社会主义现代化建设大局发挥监督保障执行、促进完善发展作用。同时，纪检监察机关还要接受最严格的约束和监督，针对自身权力运行机制和管理监督体系的薄弱环节扎紧织密制度笼子，坚决防止“灯下黑”，确保党和人民赋予的权力不被滥用。

### （三）必须充分发挥中央与地方两个积极性

在我国，党规、党纪和国家法律具有统一性，全面从严治党和反腐败斗争是全党的共同任务，任何一级党组织和任何一名党员都不能置身事外。另一方面，权力监督和执纪执法体系采取基于分级管理的属地负责制，各级能够进行实质性监督执纪的对象主要是本级直接管理的、具有任免权的干部。全面从严治党特别是党风廉政建设和反腐败斗争必须充分发挥中央与地方、“条”与“块”之间的“两个积极性”。百年来，我们党在伟大自我革命的探索过程中形成了党风廉政建设责任制，党的十八大后进一步升格为全面从严治党责任制，科学划分了中央与地方、党委与纪委、“一把手”与班子成员在党的自身建设中职责分工，通过一级抓一级的办法推动全面从严治党向纵深发展、向基层延伸。

在此基础上，建立双重领导体制并不断使之具体化、程序化、制度化是发挥“两个积极性”的内在要求和具体实践方式。一方面，各级党委选优配强纪检监察干部队伍，支持纪检监察机关依纪依规依法开展工作，并通过定期主持研判问题线索、分析反腐败形势、把握政治生态，第一时间听取重大案件情况报告，对初核、立案、采取留置措施、作出处置决定等审核把关，随时听取重要事项汇报，加强党对纪检监察工作的领导和监督。另一方面，上级纪检监察机关加强垂直领导更多的是针对下级纪检监察的重要事项、重点问题和关键环节加强领导和监督，其目的是督促下级党委切实履行主体责任，帮助下级纪委排除干扰和阻力、提高依纪依法自主办案的能力，履行好监督责任，而不是事事介入下级的日常工作，更不是取代下级工作。通过垂直领导和属地领导的相互协作与相互制约，既使各级纪检监察机关在同级党委的领导下“因地制宜”履行职责，又密切了上下级纪检监察机关的联系，既坚持了党对纪检监察的全面领导和党管干部的原则，又保证纪检监察权的行使，有利于发挥中央与地方、条与块的两个积极性，从而推动全面从严治党和反腐败斗争向基层延伸，从根本上扭转一些地方一些领域存在的党的领导弱化、监督虚化、党的建设缺失等状况。

### （四）必须处理好党的纪律检查与国家监察之间的辩证关系

纪检监察机关在党和国家监督体系中居于枢纽地位，促进各类监督贯通融合、增强监督合力，使制度优势转化为治理效能，必须正确认识并处理好党的纪律检查与国家监察之间的辩证关系。一方面，依规治党与依法治国、党内监督与国家监督、党的纪律检查与国家监察存在一定区别。全面从严治党要求依据党章、党规、党纪管党治党、建设党；全面依法治国要求依据宪法、法律、法规治国理政。党纪严于国法、坚持把纪律挺在前面，实现纪法分开。党在实践中也很早注意到党内监督和国家机关监督之间的分工，在党内先后建立了监察委员会、审查委员会、党务委员会、纪律检查委员会、监察委员会作为党内监督专责机关，而在国家机关中建立了工农检察部、华北人民监察院、人民监察委员会、监察部等机构履行行政监察职责。另一方面，依规治党与依法治国、党内监督与国家监

① 参见《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》，北京：人民出版社，2017年版，第150页。

督、党的纪律检查和国家监察是有机统一的。习近平总书记指出，要严格依照纪律和法律的尺度，把执纪和执法贯通起来。党纪与国法的本质目标是一致的，纪委监督、执纪、问责的职责和监委监督、调查、处置的职责也是相互匹配对应的。实践中，我们党也逐渐探索出一条能够正确处理纪检与监察辩证统一关系的新模式——合署办公制度。实现一套工作机构、两个机关名称，中央纪委履行纪律检查和行政监察两项职能，对党中央全面负责。监察体制改革后，监察委员会把分散的反腐败工作力量整合起来，继续同党的纪委合署办公，对违纪违法的公职人员一体开展纪律审查和监察调查、分别做出党纪处分和政务处分，并对构成犯罪的移送监察机关依法审查起诉。通过科学把握纪律检查和国家监察的统一性，促进党内监督、国家机关监督贯通融合，最大限度发挥了监督合力。

#### （五）必须始终围绕党和国家工作中心推动纪检监察领导体制改革

习近平总书记指出：“推进伟大工程，要结合伟大斗争、伟大事业、伟大梦想的实践来进行。”围绕中心、服务大局，必须把纪检监察领导体制改革放到完善和发展中国特色社会主义、推进党的建设新的伟大工程来思考、谋划和推进。当中国革命进入新的高潮时期，党的纪检机关从最初与同级党委相平行的体制转变为在同级党委指导下进行工作，就成为坚持民主集中制，克服任何无纪律无政府状态，把一切可能和必须集中的权力集中于中央，夺取新民主主义革命最终胜利的必然要求。新中国成立后，中国共产党成为了全国执政党，其根本任务变为在社会主义条件下集中力量发展生产力。“针对着这种情况，党必须经常注意进行反对主观主义、官僚主义和宗派主义的斗争，经常警戒脱离实际和脱离群众的危险。”在属地领导的基础上，强化纪检监察机关的垂直领导，是探索加强对同级党委政府及其领导干部的监督的重要途径。党的十一届三中全会开启了我国改革开放和社会主义现代化建设的新时期，纪检监察机关双重领导体制正式确立，为党和国家事业发展提供了有力保障。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央根据党情、国情、世情的深刻变化，统筹“两个大局”，推动双重领导体制具体化、程序化、制度化，加强上级纪委监委对下级纪委监委的领导，为推动全面从严治党向纵深发展、向基层延伸，创造新时代中国特色社会主义的伟大成就提供重要制度保障。在全面建设社会主义现代化强国的新征程上，必须进一步完善纪检监察领导体制，加强党对纪检监察的全面领导，把党的建设得更加坚强有力，确保党在新时代坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心。

责任编辑：黄宇

① 参见《为新时代纪检监察工作高质量发展提供制度保证——党的十九大以来中央纪委国家监委加强制度建设综述》，《中国纪检监察报》2018年12月11日。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年版，第17页。

③ 这是由于在报告制度逐步建立、党委制不断健全的情况下，通过加强中央与地方、上级与下级党委之间的密切联系，就能够“使中央有可能在事先或者事后帮助各地不犯或少犯错误，争取革命战争更加伟大的胜利”。（参见《毛泽东选集》（第四卷），北京：人民出版社，1991年版，第1264-1265页）

④ 《邓小平文选》（第一卷），北京：人民出版社，1994年版，第215页。