法律继承视域下中国监察权控制问题研究

摘 要

《监察法》的颁布，标志着监察权在我国政治体制中独立地位的确立。但是不受控制的监察权，既是反腐的利器，也是权力滥用的土壤。当前中国监察权存在的缺陷主要是留置和讯问的规定模糊、监察权的程序法律依据缺乏、监察官员的选拔不规范等。在法律继承的视角下探究中国监察权控制问题，应该从宏观和微观两方面来进行，前者包括监察权与其他权力的制约、促进监察权的统一行使、防止监察权的异化、遏制最高权力的随意性等，后者包括从实体和程序两方面规范监察权、设计多种多样的监察形式等。

**关 键 词：**法律继承 监察权 《监察法》

**Abstract**

The promulgation of the supervision law marks the establishment of the independent status of supervision right in China's political system. However, the uncontrolled supervision power is not only the sharp weapon of anti-corruption, but also the soil of abuse of power. At present, the problems and defects in the allocation of supervisory power in China are mainly the vague provisions of detention and interrogation, the lack of legal basis for the procedure of supervisory power, and the irregular selection of supervisory officials. Under the perspective of legal inheritance right to explore China's supervisory control problem, should be conducted from two aspects of macroscopic and microscopic, the former including supervisory power and other power restriction, promote the unity of the supervisory authority exercise, to prevent the alienation of supervisory authority, contain arbitrariness of supreme power, etc., which includes from two aspects of entity and procedure specification supervisory authority, design a variety of forms, etc.

**Key words:**  legal inheritance; supervision system reform; supervision law

目录

[法律继承视域下中国监察权控制问题研究](#_Toc31460_WPSOffice_Level1) [1](#_Toc31460_WPSOffice_Level1)

[一、问题的提出](#_Toc4951_WPSOffice_Level1) [1](#_Toc4951_WPSOffice_Level1)

[二、中国当前监察权规则的现状、缺陷及成因](#_Toc15700_WPSOffice_Level1) [1](#_Toc15700_WPSOffice_Level1)

[（一） 中国当前监察权规则的现状](#_Toc15700_WPSOffice_Level2) [2](#_Toc15700_WPSOffice_Level2)

[1、 关于监察主体和监察权限的规定](#_Toc15700_WPSOffice_Level3) [2](#_Toc15700_WPSOffice_Level3)

[2、 关于监察措施的程序性规定](#_Toc5806_WPSOffice_Level3) [2](#_Toc5806_WPSOffice_Level3)

[（二）中国当前监察权规则的缺陷](#_Toc5806_WPSOffice_Level2) [2](#_Toc5806_WPSOffice_Level2)

[1、留置、讯问的规定不清](#_Toc1762_WPSOffice_Level3) [2](#_Toc1762_WPSOffice_Level3)

[2、监督权的程序法律依据缺乏](#_Toc19502_WPSOffice_Level3) [3](#_Toc19502_WPSOffice_Level3)

[3、监察官员的选拔不规范](#_Toc23170_WPSOffice_Level3) [3](#_Toc23170_WPSOffice_Level3)

[（三）中国当前监察权规则缺陷的成因](#_Toc1762_WPSOffice_Level2) [3](#_Toc1762_WPSOffice_Level2)

[1、监察主体本身难以监督](#_Toc29960_WPSOffice_Level3) [3](#_Toc29960_WPSOffice_Level3)

[2、监察权限过大](#_Toc29796_WPSOffice_Level3) [4](#_Toc29796_WPSOffice_Level3)

[3、“第四权”的性质不明](#_Toc27450_WPSOffice_Level3) [4](#_Toc27450_WPSOffice_Level3)

[三、中国古代监察实践对中国监察权控制的启示](#_Toc5806_WPSOffice_Level1) [5](#_Toc5806_WPSOffice_Level1)

[（一）宏观视角下的权力控制](#_Toc19502_WPSOffice_Level2) [5](#_Toc19502_WPSOffice_Level2)

[1、监察权与其他权力的制约](#_Toc17129_WPSOffice_Level3) [5](#_Toc17129_WPSOffice_Level3)

[2、监察权的统一行使](#_Toc30326_WPSOffice_Level3) [5](#_Toc30326_WPSOffice_Level3)

[3、防止监察权的异化](#_Toc7792_WPSOffice_Level3) [6](#_Toc7792_WPSOffice_Level3)

[4、遏制最高权力的随意性](#_Toc18252_WPSOffice_Level3) [6](#_Toc18252_WPSOffice_Level3)

[（二） 微观视角下的权力控制](#_Toc23170_WPSOffice_Level2) [7](#_Toc23170_WPSOffice_Level2)

[1、监察机关与监察官员的适当分离](#_Toc28751_WPSOffice_Level3) [7](#_Toc28751_WPSOffice_Level3)

[2、监察形式多种多样](#_Toc14515_WPSOffice_Level3) [7](#_Toc14515_WPSOffice_Level3)

[四、中国监察权控制借鉴古代监察实践的必要性](#_Toc1762_WPSOffice_Level1) [7](#_Toc1762_WPSOffice_Level1)

[（一）法律继承是法律完善的重要途径](#_Toc29960_WPSOffice_Level2) [8](#_Toc29960_WPSOffice_Level2)

[（二）中国古代监察制度历史实践经验丰富](#_Toc29796_WPSOffice_Level2) [8](#_Toc29796_WPSOffice_Level2)

[（三）法律移植不可行](#_Toc27450_WPSOffice_Level2) [8](#_Toc27450_WPSOffice_Level2)

[（四）建设中国特色社会主义法治道路的要求](#_Toc17129_WPSOffice_Level2) [9](#_Toc17129_WPSOffice_Level2)

[五、中国监察权控制的法律建议](#_Toc19502_WPSOffice_Level1) [10](#_Toc19502_WPSOffice_Level1)

[（一）权力控制的法理依据](#_Toc30326_WPSOffice_Level2) [10](#_Toc30326_WPSOffice_Level2)

[1、促进监察权的统一行使](#_Toc19115_WPSOffice_Level3) [10](#_Toc19115_WPSOffice_Level3)

[2、加强对监察权的制约](#_Toc29448_WPSOffice_Level3) [10](#_Toc29448_WPSOffice_Level3)

[3、正确处理监察机关的外部监督](#_Toc16406_WPSOffice_Level3) [11](#_Toc16406_WPSOffice_Level3)

[4、学习古代监察法律立法思想与立法技术](#_Toc9132_WPSOffice_Level3) [11](#_Toc9132_WPSOffice_Level3)

[（二）权力控制的具体操作](#_Toc7792_WPSOffice_Level2) [11](#_Toc7792_WPSOffice_Level2)

[1、从实体和程序两方面规范监察权](#_Toc282_WPSOffice_Level3) [11](#_Toc282_WPSOffice_Level3)

[2、设计多种多样的监察形式](#_Toc22251_WPSOffice_Level3) [12](#_Toc22251_WPSOffice_Level3)

[六、结论](#_Toc23170_WPSOffice_Level1) [13](#_Toc23170_WPSOffice_Level1)

[参考文献](#_Toc29960_WPSOffice_Level1) [14](#_Toc29960_WPSOffice_Level1)

法律继承视域下中国监察权控制问题研究

一、问题的提出

2017年4月13日[山西省监察委员会](https://baike.so.com/doc/1329623-1405673.html" \t "https://baike.so.com/doc/_blank)对山西煤炭进出口集团有限公司原董事长郭海采取留置措施，对其涉嫌违纪违法问题进行调查并于2017年6月立案审查。经查，郭海涉嫌职务犯罪，监察委员会决定将其涉嫌职务犯罪问题移送检察机关依法处理。[[[1]](#footnote-0)]由实际案例可以发现：（1）从2017年4月13日到2017年6月，郭海一直被采取留置措施。不同于拘留、逮捕等刑事强制措施，留置措施的实施，无论是从执行方式、具体时间的确定、留置地点的法定化，亦或是留置权的决定与执行主体、对于留置权的监督等，实体法律规范和程序法律规范都难觅踪迹。（2）从接受调查到立案审查以及最后的依法处置，监察委员会权力范围并不限于某一特定阶段，而是对于诉讼之前的所有程序都具有绝对的发言权与掌控力，权力极大而不受制约。（3）对于监察委员会的决定，既不能按照行政程序进行行政复议，又不能按照司法程序进入审判监督程序，《监察法》规定的内部申诉程序作用甚微。

依据实际案例，监察委员会的权力行使范围就凸显了出来。作为国家监察机关，监察委员会具有极大的权力——即对于职务违纪违法行为进行监督、调查、处置的权力，其中核心且颇具争议的莫过于监察机关自身拥有留置措施的决定权和执行权以及留置措施的性质和执行方式等。合理控制监察机关的权力，应当是在新的起点上深化国家监察体制改革[[[2]](#footnote-1)]的重点。“监察”一词对于中国人来说并不陌生，中国的监察制度历经两千余年，是整个封建制度官僚政治体制健康运行的重要保证，积累了大量的学说编纂和丰富的实践经验，故笔者从法律继承的角度出发，尝试探究中国监察权的控制问题。

二、中国当前监察权规则的现状、缺陷及成因

2018年3月《监察法》颁布，对于中国当前的监察权行使规则进行了高屋建瓴的规定，主要包括监察客体范围、监察权范围、监督方式、调查方式、处置方式等。本部分，笔者首先依据《监察法》等法律法规梳理当前中国监察权规则现状，其次分析当前中国监察权规则现状的缺陷，最后分析当前中国监察权规则缺陷的成因。

1. 中国当前监察权规则的现状
2. 关于监察主体和监察权限的规定

《监察法》之后，我国的监察体制发生了巨大变化，由原来行政监察和纪检监察并行变为监察委员会和纪检监察并行。关于监察主体，《监察法》第7条第1款、第9条第1款、第11条，《中国共产党章程》第45条、第46条、第47条分别规定了国家监察的监察主体和监察权限以及党的纪律检查主体和权限。由上述法律规定和党章规定可知，国家监察委员会和党的纪律检查委员会是我国当前并行的监察机关，对于国家公职人员和党员的监督，都具有极大的权限，最为重要的是，为了保证监察的效率，各级监察委员会和党的纪律检查委员会都较少受到制约，其行为与决定，往往难以约束。

1. 关于监察措施的程序性规定

《监察法》第40条、第41条、第43条以及第五章的其余各条，对于监察程序进行了总体性的概括，但是像讯问、询问、留置、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查等调查措施以及收集证据等直接关乎人权保障与程序法定的事情，只有像《刑事诉讼法》一样，对其进行规范、详细地规定，才能够实现规则的透明化。至于党的纪律检查委员会，其实体规范包括《中国共产党章程》以及《中国共产党纪律处分条例》，但是在采取具体措施的过程中，即使是党的内部纪律处分，在如今的法治社会，也理应有相应的程序性规定来保护受处分党员的合法权益不受侵害。

（二）中国当前监察权规则的缺陷

1、留置、讯问的规定不清

监察机关拥有留置措施的决定权和执行权，那么，对于构成职务违法之人应该如何对其采取留置措施，留置在何处，这些问题《监察法》都未明确规定，一方面让监察机关难以着手执行，另一方面又给监察权滥用留下余地。同时，在留置期间，是否允许律师介入，如何保障人权，这些问题都不能仅仅以追求“效率”为旗帜而忽视。

同时，对于被调查人的讯问方式、地点，《监察法》也未予以明确规定。国家尊重和保障人权写入《宪法》，公安机关与检察机关，在对犯罪嫌疑人等进行讯问的过程中，都有相应的具体措施来维护和保障其权利。可是，对于监察机关的讯问方式、地点，以及是否要相应的进行全程录音录像等措施，《监察法》并未作出回答。

2、监督权的程序法律依据缺乏

监察委员会采取留置等措施时，是否应受《刑事诉讼法》约束？《监察法》未规定。也就是说，在现有的法律体系下，《刑事诉讼法》并不能约束监察机关监督、调查、处置被调查人的行为。拥有执法权却无法可依，这是法治社会所不能容忍的。“有法可依，有法必依”是规范监察机关监察行为的关键，可是与公安机关、检察院、法院等相区别，刚刚成立的监察委员会面临着不受约束、权力滥用、损害人权的危险。所以，或者使监察委员会受已有的法律约束，例如《刑事诉讼法》，或者尽快出台相应的法律规范监察委员会的行为，这是当务之急。

3、监察官员的选拔不规范

监察制度作用的发挥，一方面在于制度设计的成功，另一方面也在于制度执行者的能力与操守。《监察法》对监察委员会主任、副主任、委员的产生做了较为具体的规定，但从中也可以发现一些问题，例如，被选举人如何产生？监察机关是否可以通过国家考试来选拔人员？是否可从行政机关、司法机关选拔人员？所以，监察委员会的人员结构、来源、上升方式等都是不够规范与透明的。监察机关，无论是整个机构，还是机构里的所有人员，都应当受到监督，而规范的监察官员选拔方式则是开始。

（三）中国当前监察权规则缺陷的成因

1、监察主体本身难以监督

2018年监察制度改革特别重要的一点就在于扩大了原来行政监察和纪检监察的监察客体，将监察机关的监察范围从公务员与党员扩大到了所有公职人员以及其他有关人员。《监察法》第十五条第六款作为口袋条款，几乎赋予了监察机关对所有依法履行公职人员的监督、调查、处置的权力。

反过来讲，作为拥有如此广泛监察权力的监察委员会，自身却较少受到制约。《监察法》第七章综合规定了对监察机关和监察人员的监督[[[3]](#footnote-2)]。通过《监察法》的规定，可以发现，能够对于监察委员会形成实质性监督与制约的措施几乎处于空白状态。首先，权力机关的监督在我国当前政治体制之下是普遍存在的，很难在监察机关工作过程中对其进行约束。其次，监察机关的内部监督对于监察人员个人在大部分情况下是有效的，但是对于监察机关整体来说则难以避免“集体违法”的现象。最后，民主监督、社会监督、舆论监督都是在监察制度运行良好的情况下才可能发挥作用，当出现制度性缺陷时，也就会陷入瘫痪。所以，对于整个监察制度从整体到局部的实质性的法律监督迫在眉睫。

2、监察权限过大

对于监察委员会的权限，《监察法》第18条至第34条规定：（1）监督、调查权。监察委员会在行使监督、调查职权的过程中，有权进行搜查、留置、讯问等。《监察法》第25条授权监察机关调取、查封、扣押相关证据。《监察法》第29、30条授权监察机关通缉、做出限制出境决定等。除限制出境的决定权与执行权不同之外，包括留置在内的所有措施，监察机关既有决定权，又有执行权。《刑事诉讼法》规定，公安机关、检察机关、司法机关应该相互制约，刑事强制措施的运用往往是决定机关与执行机关分开，但《监察法》既赋予了监察机关对于留置等措施的决定权，又赋予其执行权，这样做虽有利于监察职能的发挥，保证反腐效率，但若不谨慎处理，其危害也十分巨大。（2）处置权。对于未达到职务犯罪程度的案件，监察委员会对相应职务违法违纪行为有权处分。（3）监察机关所收集的证据材料可以在刑事诉讼中使用。（4）职务犯罪案件，监察委员会可提出从宽处罚建议。

通过以上叙述，可以发现《监察法》赋予监察委员会的权限是极大的，且权力行使过程中很少受到制约。把权力关进笼子，权力亦是笼子的重要组成部分。监察权力的权力也应受到约束。

3、“第四权”的性质不明

从近代政治体制建构开始，立法权、行政权、司法权三权分立，相互制约是西方的政治经济基础，监察权始终并未进入西方政治建构的核心。而监察权对于中国来说并不陌生，无论是古代监察制度的千年延续，还是近代孙中山“五权分立”的设想，“监察权”对于中国人来说就像家里的柴米油盐。但是此次监察权入宪以及《监察法》的颁布，在今天这个特别注重理论与实践相结合的时代，对于清晰的“监察权”的概念的渴求也是不断发展的。在当今的中国政治体制中，监察权作为“第四权”的权利属性问题亟需解决。

所以，监察制度下一步的继续改革，对于这个基础而又分外重要的问题必须正确对待。否则，监察机关虽手握重权，在国家政治体制中处于独立地位，却又在理论层面不清不楚，必将难以长久发挥作用。

三、中国古代监察实践对中国监察权控制的启示

法律的历史对于法律的现在构成了强有力的约束。“无论何时，从根本上说，法律几乎都被认为是当时便利的东西；但是法律的形式与机制及其在多大程度上能符合人们期望的结果多半取决于它的过去。”[[[4]](#footnote-3)]

中国古代的监察实践贯穿整个封建时期，从秦汉的正式确立，到唐代的成熟，及至明清的发展与完善，虽在不同朝代，具体的部门建设与法律地位有所差异，但却始终独立于司法权和行政权，成为我国封建官僚制度的重要组成部分。所以，对于古代监察权的研究，能够很好地服务于今天监察权的控制。本部分主要从宏观视角和微观视角两种角度，较为全面的剖析古代监察实践的得与失。

（一）宏观视角下的权力控制

1、监察权与其他权力的制约

从秦汉开始，监察制度就成为整个封建官僚体制的平衡器，是皇权制衡行政权与军权的重要武器。正因为如此，保持监察、行政与司法之间的平衡，也就成为皇权控制整个官僚系统的有力保障。元世祖特别注重中书、枢密与御史之间的制衡。明太祖亦然：“国家立三大府，中书总政事，都督掌军旅，御史掌纠察，朝廷纲纪尽系于此，而台察之任尤为请要”[[[5]](#footnote-4)]。古代君主皆知，监察、行政、司法、军事缺一不可，且不能一家独大。

2、监察权的统一行使

古代监察体制，历朝历代的权力分配都是比较统一的。秦、汉、魏晋、明、清，皆在中央设置临撼全国的监察机关，地方予以辅之。古代统治者，除了必要的权力制约之外，往往赋予监察机关较为统一的监察权行使权。可以说，监察权统一行使，避免因多方牵制而寸步难行是中国古代监察制度发挥作用的重要保证。此种制度设计，能够将权力制约与集权行使相结合，是中国古代制度设计的智慧所在。

3、防止监察权的异化

权力从来不是善的化身。监察权作为监察权力之权力，其异化有两种情况。其一，监察权为其他权力所控制，成为其他权力的附庸，例如，唐朝后期，监察权力弱化，“由专权宰相荐任御史台官员, 严重破坏了御史台机构行使监察权的独立性, 导致了对行政权力监察的削弱, 是唐中后期吏治败坏, 政局动荡的一个重要原因”。[[[6]](#footnote-5)]其二，监察权力过大，成为控制其他权力的主宰性权力，监察机关往往成为最大的腐败者，例如，唐朝中期，“对监察官授予极大权力而并无对其监管之措，监察官之势成为安史之乱的主要力量，成为藩镇割据的实际主导力量”。[[[7]](#footnote-6)]贞观之治、开元盛世，是中国封建社会的标杆，可是正是由于对于监察制度的几番误失，致使整个官僚体系的瘫痪以及政权的重挫。

4、遏制最高权力的随意性

监察之治，本应是制度之治，可是封建社会无可避免的就是皇权至上，监察制度的建立与撤销、运行方式、权力范围变化皆由皇权决定，制度之治也就变成了品格之治。君主贤明、臣子清正，监察系统平稳运行，便国家昌平、百姓安乐；反之，腐败日盛，国无宁日。资治通鉴，借古明今，同一个中国，只有了解往昔统治者在监察制度之上的得与失，方能明确今日制度设计的利与弊，真正让监察之治成为制度之治。

监察权隶属于监察制度，制度设计属于上层建筑，既包含着经济基础的决定作用，也内含着统治者对于本国本民族风土人情的深刻理解和发展方式的天才建构。监察制度是中国古代官僚政治体制的重要组成部分，且可谓是保证整个官僚体系健康运行的卫士。在整个封建社会时期，监察制度虽定式不一，朝代更迭或有较大改变或有较小调整，然有些制度却是始终存在并不断完善的。所以，从法律继承的角度出发，加强监察权的控制研究，对于法治国家的建立是大有裨益的。

1. 微观视角下的权力控制

1、监察机关与监察官员的适当分离

从上面的叙述可知，监察机关在古代官僚体制中的地位举足轻重，与行政、司法机关可以三足鼎立，但是，监察官员的地位与权力往往并不对等。例如明代的监察体制采取“以小制大，以下制上，大小相制，上下相维”的方式，同时也赋予其监察官员可以“直奏皇帝，监察检举二、三品大员，甚至连皇帝本人的圣旨也可以‘封驳’”[[[8]](#footnote-7)]的权力。所以，监察机关的权力地位与监察官员的权力地位的适当分离是皇权控制整个监察系统为其所用、促进整个官僚体系平稳运行的重要手段。

2、监察形式多种多样

中国古代监察制度的权力表现形式是丰富多样的。一般包括（1）中央设专门监察官员统管全国监察事务；（2）地方监察官员由中央派驻，管理地方监察事务；（3）“中央定期派官员巡视地方监察事务。通过御史巡按制度 ，使中央与地方的政令沟通 ，法律统一适用，及时纠正地方管理的缺失和弊政。”[[[9]](#footnote-8)]正是由于多种监察形式并存，监察制度有力地维持了中国封建官僚体制的健康运行。封建社会中，皇权至上，官僚系统的平稳运行，对于维护皇权、促进社会稳定功不可没。

四、中国监察权控制借鉴古代监察实践的必要性

《监察法》的颁布代表着中国监察体制改革的阶段性成功。但如前面所说，这一新生事物是不够完善的。习近平总书记《在新的起点上深化国家监察体制改革》的讲话，既对改革成果予以肯定，也对深化改革寄以厚望。

无论是汉承秦制，亦或明清借鉴唐宋，中国古代的制度建设从来都不是分裂的。今天也应该一样，正如波斯纳曾言：“法律是所有专业中最有历史取向的学科，更坦率的说，是最向后看的，最依赖于往昔的学科。”[[[10]](#footnote-9)]所以，毫不避讳的说，中国的监察实践古今之间是内在联系的。

（一）法律继承是法律完善的重要途径

关于法律的性质，霍姆斯言：“法律的生命不在于逻辑，而在于经验。”[[[11]](#footnote-10)]法律是一个具有民族性、地域性、政治性的事物，无论是立法者还是司法者，都应当从本民族的基本情况出发，总结本民族的政治、经济、人文、地理环境，从而得出最有利于本民族发展的法律并指导其法律实践。所以，运用辩证否定的态度，以扬弃的方法承继原有法律精华，是法律发展的重要途径。

（二）中国古代监察制度历史实践经验丰富

中国古代监察制度历史悠久，从西周的萌芽，秦汉的正式确立，到唐代的成熟，及至明清的发展与完善，中国古代积累了丰富的监察经验。武树臣等在《中国传统法律文化》一书中指出，中国传统法律文化具有起源早、历史长、内涵深、程度高、影响广、程度深的特点。[[[12]](#footnote-11)]以历史为铺垫，资治通鉴，对于中国特色社会主义监察制度的建设大有裨益。正如马克思、恩格斯所说：“我们仅仅知道一门唯一的科学，即历史科学。”[[[13]](#footnote-12)]中国古代的监察实践对于本次监察体制的深化改革是包括正反两方面经验的。其一，从正面角度来说，对于监察权力本身的制约、监察形式的多种多样、监察立法的智慧等。其二，从反面角度来说，对于监察权权力范围的控制、监察权权力的来源、监察官员的选拔权等。所以，几千年的监察制度发展历史，对于今天监察体制的深化改革是大有裨益的。以史为鉴，与其说是为了走捷径，莫若说是为了少走弯路。所以，正确借鉴中国古代监察实践的历史经验是监察权控制研究的重要条件。

（三）法律移植不可行

关于法律移植，孟德斯鸠从气候、宗教、法律、施政的准则、先例、风俗、习惯等方面分析，得出结论，“为一国人民而制定的法律，应该是非常适合该国人民的；所以如果一个国家的法律竟能适合于另外一个国家的话，那只是非常凑巧的事。”[[[14]](#footnote-13)]

法律移植是比较法研究的重要议题，对于当代各国的法律制度的发展进步起到了举足轻重的作用。但是，监察体制的法律移植是否适合当前中国国情，另当别论。

其一，中国实际情况，国体实行人民代表大会制度；政体实行由中国共产党领导的多党合作和政治协商制度；民族关系形成了民族区域自治制度；历史遗留问题形成了特别行政区制度。也就是说，在如今的世界情形下，中国具有自己的特殊国情。解铃还须系铃人，如果抛弃中国的具体国情，盲目引进西方或者亚洲其他国家或地区的监察法律制度，很难适应中国的政治体制。

其二，从历史发展角度来看，中国地大物博，是一个统一的多民族国家，历史上皇权至上，中央集权制度颇为成熟。当今中国的民主制度虽蓬勃发展，但历史上官本位观念的影响仍然十分巨大，无论是在官员自己心中，还是在老百姓心中，都有对于官员本身的信仰与信赖。中国原有的监察体制既然是对中央集权逐渐发展过程中的官僚体制的监督措施，相对于西方三权分立形式的民主制度成熟情况下所形成的监察制度，当是更能适应中国如今的民主制度发展情况与发展形式。

其三，从学术研究成果的角度来看，随着近几十年中国国力强盛，国际地位不断提升，包括一大批外国学者及政治家开始关注中国以及中国传统文化。同时，国内法学界也出现了研究中国传统法律文化的热潮。对于历朝监察制度的研究也是硕果累累，例如张晋藩教授、武树臣教授、段秋关教授等。反之，对于国外法律制度的研究，中国法学界的视角更多是从其政治制度的建构以及权力制约的角度出发的，对于监察法律的研究却是较少着墨的。

（四）建设中国特色社会主义法治道路的要求

习近平总书记指出：“要从中国国情和实际出发，走适合自己的法治道路。”建设中国特色社会主义法治道路，模仿西方坚决行不通，这是由几百年的历史实践得出的结论。国家监察法律制度作为中国特色社会主义法治理论体系的重要组成部分，理应从中国国情和实际出发，走适合自己的监察道路。

同时，法律文化作为中国传统文化的重要组成部分，从夏商开始，到春秋战国的蓬勃发展，其后是两千多年封建社会中法律文化与制度的成熟和完善。所以，重视法律继承，对于保持中华民族的特色与风采，走中国特色社会主义法治道路具有重大意义。正如习近平总书记提出：“讲清楚中华优秀传统文化是中华民族的突出优势，是我们最深厚的文化软实力。”资治通鉴，借古明今，认真研究古代监察制度立法技术以及法律实践经验，从法律继承的角度出发，“中国古代监察法制可为当前的监察体制改革提供可资借鉴的历史镜鉴 。”[[[15]](#footnote-14)]

五、中国监察权控制的法律建议

泱泱中华文化，法治文化无疑是一颗瑰宝。历史，从来都是和民族精神息息相关的，而“法”的精神恰是中华民族血肉的一部分。始皇帝统一六国，建立秦朝，中国封建社会正式开始，商鞅变法功不可没。《商君书》言：“圣王者不贵义而贵法，法必明，令必行，则已矣。”[[[16]](#footnote-15)]缘法而治深入中华民族的骨髓。蓦然回首，才发现，历史真正给我们的，正是那浩浩汤汤的法之精神。

（一）权力控制的法理依据

1、促进监察权的统一行使

古代监察权的分配是比较统一的，多个机关同时监察的制度设计很少存在。《监察法》的出台，监察委员会的成立，标志着监察机关在我国已经处于独立的法律地位，原来的行政监察体制退出历史舞台。与此同时，纪检监察却仍然存在并在党政生活中对于反腐工作发挥着重要的作用。可以发现，对于那些有着党员身份的国家工作人员来说，监察委员会与纪检部门就存在权力交叉的情况，故，通过相关的法律法规以及政策，平衡两个部门的管辖范围，促进监察权的统一行使，将至关重要。

2、加强对监察权的制约

监察制度的价值即在于保障权力的正确行使。卜宪群在《谈我国古代的监察制度》一文中指出，中国历史上监察制衡主要表现在四方面：监察制衡行政、中央制衡地方、皇权制衡官僚、监察官员相互制衡。[[[17]](#footnote-16)]制约权力的笼子也是权力，监察权力的权力也应受到约束。在新的起点上深化国家监察体制改革，理应借鉴丰富的历史实践经验，从程序与实体两方面加以控制，将丰富的历史经验与复杂的社会实践相结合，做好监察权力制约这一重要工作。

3、正确处理监察机关的外部监督

中国共产党是我国的执政党，只有正确处理与中国共产党的关系，正确处理监察委员会与纪检的关系，才能够更好的规范监察权的行使。一方面，要坚持党的领导，全面贯彻“东西南北中，党是领导一切的”原则，加强党组织对于监察机关的监督，保证监察权在合理的范围内行使，避免监察权的异化；另一方面，监察委员会作为国家的监察机关，是国家法制建设的重要组成部分，依法而监应是其首要选择。监察委员会成立之后，与纪检监察并行，如何处理实际权限履行过程中存在的权力交叉问题，监察委员会应审慎对待。

4、学习古代监察法律立法思想与立法技术

张晋藩教授指出，中国古代“监察立法的价值不限于特定的历史时期，也给当代的监察制度与法制建设提供了历史的经验和借鉴。”[[[18]](#footnote-17)]沧海桑田，中国的具体情况发生了天翻地覆的变化，但在长期历史发展过程中形成的民族性格、政治习惯是存在联系的，今天的监察立法应借鉴古代立法思想与立法技术，从实际出发，规范监察委员会的权力行使，健全监察权力滥用的责任机制，加大权力滥用成本，使反腐成果长存。

（二）权力控制的具体操作

1、从实体和程序两方面规范监察权

就实体法而言，《监察法》已经比较完善了。但是，对于监察权的规范，更重要的是一部契合其特征的程序法。中国古代对于监察权的行使规范，往往都是出台了较为细致的法律。例如，汉武帝时期，制定《刺史六条》；唐代，制定《监察六法》；元代，制定《设立宪台条例》；明代，制定《宪纲条例》；清代，制定《钦定台规》。中国古代虽未对实体与程序进行严格区分，但鉴于其官僚体制的特征，以上诸部法律也多是规范监察官员的行为，达到予权和限权的双重效果。所以，笔者建议，随着监察委员会的组织形式在全国范围内的确立，可由人大或者人大授权进行程序法的立法工作，对于监督、调查、处置等监察行为都进行详细规定。这样，既可以避免监察委员会直接受到《刑事诉讼法》的约束而不利于监察工作进行，也可以使监察权的行使规则更加透明，有利于人权保障和社会主义法治国家的建设。

2、设计多种多样的监察形式

中国古代的监察形式是多种多样的，包括中央监察、地方监察、中央派官员巡查以及就特定大事件派专门官员进行监察等。《宪法修正案》以及《监察法》的出台，保证了监察机关在我国政治体制建构中的独立地位，这就有利于监察权的充分行使，较少的受到其他权力的制约。那么，借鉴中国古代各种各样的监察形式，监察委员会也可以从加强监察效率与监察力度的角度出发，制定各种具体的监察制度，协调中央与地方以及各地方之间监察权行使的范围，提高整体监察效率，发挥制度优势。具体措施可以借鉴古代监察机关的组织形式。例如，由国家监察委员会派出巡回监察委员在全国范围内巡查，避免地方势力的影响；针对某一特定重大事项，由国家监察委员会派出专门监察委员调查，提高处理重大职务犯罪问题的效率和能力；针对国家政策，就“扫黑除恶”等事项，成立专门的监察小组，配合打击同类职务违法与职务犯罪等。所以，针对监察权的程序立法，可就此问题进行专门规定，在监察机关一章就国家监察委员会和地方监察委员会设立派出机关以及专项小组等问题作出规定。

六、结论

《监察法》的颁布，标志着监察权在我国政治体制中独立地位的确立。但是不受控制的监察权，既是反腐的利器，也是权力滥用的土壤。所以，积极借鉴中国古代监察实践经验，完善今天的监察立法和监察权力配置，对于依法反腐、长期反复、制度反腐具有重要意义。

如何控制监察权，中国古代的监察实践经验丰富，包括：（一）宏观视角下的权力控制，具体表现为实现监察权与其他权力的制约、监察权的统一行使、防止监察权的异化、遏制最高权力的随意性；（二）微观视角下的权力控制，具体表现为监察机关与监察官员的适当分离、实现监察形式的多种多样等。

借鉴中国古代的监察实践经验，中国监察权控制的途径包括促进监察权的统一行使、加强对监察权的制约、正确处理监察机关的外部监督、学习古代监察法律立法思想与立法技术、从实体和程序两方面规范监察权、设计多种多样的监察形式等。

参考文献

[1]Charles de Secondat, Baron de Montesquieu，The Spirit of Laws，Foreign Language Teaching and Research Press,[M].1748.

[2]Holmes,The common law,little Brown ＆Company,[M].1881.

[3][德]恩格斯：评托马斯·卡莱尔的“过去与现在”，载《马克思恩格斯全集》第一卷，［M］．北京：人民出版社1956年版。

[4][德]马克思、恩格斯：德意志意识形态，载《马克思恩格斯全集》第3卷，［M］．北京：人民出版社1956年版。

[5][法]孟德斯鸠：论法的精神，许明龙译，[M].北京：商务印书馆，2012.5.

[6][美]波斯纳：法律理论的前沿，武欣、凌斌译，［M］．北京：中国政法大学2003年版。

[7][美]霍姆斯：普通法，冉昊、姚中秋译，[M].北京：中国政法大学2006年版。

[8][德]耶林：法学是一门科学吗？（下），李君韬译，［J］．载《比较法研究》2008年第2期。

[9]谢鸿飞：法律与历史：体系化法史学与法律历史社会学，［M］．北京：北京大学出版社 ，2012年。

[10]武树臣等著：中国传统法律文化，［M］．北京：北京大学出版社，1994.8.

[11]刘星著：西窗法雨，［M］．北京：法律出版社，2008.

[12]钟晋著：监察法应用一本通，［M］．北京：中国检查出版社，2018.

[13](宋) 司马光：资治通鉴：卷224，[M ].北京：中华书局,1997.

[14]刘宇荣：明朝监察制度及其对当代中国监察制度的启示，［J］．兰州教育学院学报 第33卷，第9期。

[15]武夫波：中国监察制度的逻辑、传统与意义，［J］．国家行政学院学报， 2017.6.

[16]卜宪群：谈我国古代的监察制度，［J］．中国纪检监察 ，2018.6.

[17]吕晓鼎：探析我国古代监察制度的进步性及其现代意义，［J］．政法视野 湖南师范大学法学院 湖南长沙410081.

[18]靳阳春：试论唐中央行政对监察权力的弱化，［J］．中南民族大学学报(人文社会科学版)第25卷第1期2005年1月。

[19]李雪：中国古代监察官的权力制约机制及当代启示，［J］．行政科学论坛，2018.02.

[20]魏昌东：国家监察委员会改革方案之辨正：属性、职能与职责定位，［J］．《法学》2017年第3期。

[21]张晋藩：我国古代监察机关的权力地位与监察法，［J］．国家行政学院学报，2016（6）。

[22]程亮：我国古代监察体制改革的历史镜鉴，［J］．长白学刊，2017（04）。

1. [] 中共山西省纪律检查委员会、山西省监察委员会官方网站，2017-06-09. [↑](#footnote-ref-0)
2. [] 习近平总书记2018年12月13日在十九届中央政治局第十一次集体学习时发表讲话《在新的起点上深化国家监察体制改革》。 [↑](#footnote-ref-1)
3. [] 《监察法》第七章规定对监察机关和监察人员的监督包括（1）人民代表大会的监督；（2）监察委员会应当接受民主监督、社会监督、舆论监督；（3）监察机关的内部监督；（4）监察人员的自我监督；（5）监察人员回避制度；（6）被调查人以及近亲属的申诉制度。 [↑](#footnote-ref-2)
4. [] Holmes,The common law,little Brown ＆Company,1881,p.1-2. [↑](#footnote-ref-3)
5. [] 张廷玉,等：明史·职官志二：卷七十二，［M］．北京：中华书局,1974：1733. [↑](#footnote-ref-4)
6. [] 靳阳春：试论唐中央行政对监察权力的弱化，［J］．中南民族大学学报(人文社会科学版) 第 25 卷 第1期2005年1月，P131. [↑](#footnote-ref-5)
7. [] 李雪：中国古代监察官的权力制约机制及当代启示，［J］．行政科学论坛，2018.02，P57. [↑](#footnote-ref-6)
8. [] 刘宇荣：明朝监察制度及其对当代中国监察制度的启示，［J］．兰州教育学院学报 第33卷，第9期,P47. [↑](#footnote-ref-7)
9. [] 张晋藩：中国古代监察机关的权力地位与监察法，［J］．国家行政学院学报 2016．6，P10. [↑](#footnote-ref-8)
10. [] [美]波斯纳：法律理论的前沿，武欣、凌斌译，［M］．北京：中国政法大学2003年版,P149. [↑](#footnote-ref-9)
11. [] [美]霍姆斯：普通法，冉昊、姚中秋译，[M].北京：中国政法大学2006年版。 [↑](#footnote-ref-10)
12. [] 武树臣等著：中国传统法律文化，［M］．北京：北京大学出版社，1994.8,P815-817. [↑](#footnote-ref-11)
13. [] 马克思、恩格斯：德意志意识形态，载《马克思恩格斯全集》第3卷［M］．北京：人民出版社1956年版,P2. [↑](#footnote-ref-12)
14. [] [法]孟德斯鸠：论法的精神，许明龙译，[M].北京：商务印书馆，2012.5. [↑](#footnote-ref-13)
15. [] 张晋藩《中国古代监察机关的权力地位与监察法》国家行政学院学报 2016．6，P7. [↑](#footnote-ref-14)
16. [] 《商君书》：圣王者不贵义而贵法，法必明，令必行，则已矣。 [↑](#footnote-ref-15)
17. [] 卜宪群：谈我国古代的监察制度，［J］．中国纪检监察 ，2018.6,P51. [↑](#footnote-ref-16)
18. [] 张晋藩《中国古代监察机关的权力地位与监察法》国家行政学院学报 2016．6，P11-12. [↑](#footnote-ref-17)