

## 反腐败工作中纪检、监察及检察机关的关系流变

[摘

要]

自中华人民共和国成立以来，纪检、监察、检察机关的关系经历了以配合为主、配合与制约并存、互相配合和制约三个历史阶段。同时，三机关在组织结构方面从相互独立到统一整合；在人事结构方面从个别交叉到深度融合；在案件查办方面从分工合作到协调制约。三机关的关系流变以法治化为发展路径，体现了对权力运行的规范与保障的法治化程度的追求；以反腐败为功能指向，反映了对权力运行的制度环境变化的适应；以组织效能为目标导向，蕴含了对权力运行的效率与制约的平衡。质言之，三机关的关系仍会在法治、政治两条线索共同影响下，在未来实现配合与制约并重的组织创新。

[关键词] 国家监察制度改革；全面从严治党；纪检机关；监察机关；检察机关；权力监督

2018年监察体制改革以来，原本分散在纪检、监察及检察三套系统的监督权力被整合至监察委员会。事实上，自中华人民共和国成立以来，我国的党内专门监督机关、行政监察机关、检察机关一直存在着发展变化。归纳已有研究成果，研究的重点和热点主要集中在两个方面。一类是回溯历史，从历史演进与经验总结视角对纪检监察制度变迁的研究<sup>①</sup>。学者们对纪检制度、行政监察制度、检察制度的发展史研究给予了较多关注，主要围绕不同历史时期上述制度的发展情况进行系统梳理，但大多数研究尚停留在对发展过程的叙述，平铺直叙见多，归纳总结见少，对制度发展变迁的背景和原因鲜有深刻分析。另一类是立足现实，从规范分析和实务运行视角对纪检监察体制现状及未来进行研究。自2016年国家监察体制改革试点以来，学界开始转向探讨改革后形成的纪检监察新体制下的相关议题。其中，主要包括监察权的概念、属性和定位，监察委员会的性质和地位，监察法适用及纪法衔接、监检衔接问题，纪检监察合署办公体制，对监察权的监督等<sup>②</sup>。这些研究为监察法学构建了基本的理论框架，但同时也具有局限性。总体来看，现有研究尚难以跳出传统法学理论的分析框架，未能阐释当前监察制度的特殊设计，忽视了纪委监委的特殊性，与纪检监察实践存在一定的脱节。

纵观既有研究成果，鲜有从三个监督机关的关系尤其是三者在工作层面表现出来的关系进行考察，进而分析纪检监察制度的历史变迁与成果。然而，通过系统梳理中华人民共和国成立至今，纪检、监察、检察机关之间的关系变化，探寻历史源流，有助于理清不同历史时期中国共产党进行权力运行监督体制设计的基本思路，由此才能更深刻地理解新一轮改革的历史逻辑。因此，本文以纪检、监察及检察机关的纵向时间发展为线索，以历史事实为依据，通过梳理不同阶段的规范文本与实践案例，分析各监督机关之间的横向关系变化，为理解纪检监察制度运行的特殊性提供新的视角。

## 一、1949-1978年：党的一元化领导下以配合为主的三机关关系

新中国成立之初，党的纪律检查委员会、政务院领导下的人民监察委员会和政法系统中的人民检察署共同形成了党的监督机构管党纪、政府监察机构管政纪、检察机关管法纪的三元监督格局。1954年宪法颁布实施，改政务院为国务院，人民监察委员会随之改为监察部，人民检察署也更名为人民检察院。各监督机构短暂并行后，自1955年成立党的监察委员会代替党的纪律检查委员会始，三个机构本身及其关系发生了一系列变化，包括党的监察委员会职权范围的扩大、行政监察机构的合并与撤销以及检察机关的削弱与撤销。随着国家政治生活出现明显变化，党政不分、以党代政的现象日益严重，权力逐渐向党的组织集中，最终导致各监督机构被全面撤销，直至1978年党的十一届三中全会召开以后才逐步得以恢复重建。

第一，三机关在组织结构上从相互独立、不相隶属逐渐向党的系统集中，配合政治运动各司其职，机构界分不甚明晰。三个机关虽然隶属不同系统，但由于监察对象和范围存在交叉重叠，在职能履行过程中必然产生互动联系。1950年2月，《中共中央关于下发中央纪律检查委员会工作细则的通知》中规定了中央纪律检查委员会和政务院人民监察委员会之间的关系，强调“中央纪律检查委员会与党中央组织部及中央人民政府人民监察委员会党组，保持密切的联系”<sup>[1]</sup> 107。随着“三反”运动的深入开展，为了加强监察力度，中共中央在1952年2月9日发出《关于加强纪律检查工作的指示》，要求“各级党委的纪律检查委员会与各级人民监察委员会可酌情实行合署办公，分工合作，互相辅助，加强联系，做好工作”<sup>[2]</sup> 55。值得注意的是，此时的“合署办公”并非现在意义上的合署办公，仅是将两个办事机构搬至一起，组织上仍保留两个办公机构，工作上能结合就结合，不能结合就不结合，可结合可不结合的就互相协助、互相支持，在充分发挥两个机关作用而不削弱任何一方职能的原则下，在处理案件时密切联系开展工作，同时也要与检察机关密切联系、通力合作，建立必要的联系制度。1958年党的八大二次会议提出党的监察机关和国家监察机关应密切结合进行工作后，地方各级党委便普遍进行了党的监委与政府监察机构合署或合并的探索尝试，党的监察机构承担起许多属于国家行政监察范围内

的工作，两种机构逐渐融合。在诸多因素的影响下，监察部最终被撤销，监察职能归于党的监察机关，行政监察体制融合于党的监督体制，党的监察机构既管党纪又管政纪。此外，自1957年起，检察机关的法律监督机关地位在反右派斗争中遭到严重质疑，人员设置和职能履行都受到严重削弱。对检察机关法律监督职能的否定导致了在1960年精简国家机构时，中央公安部、最高人民法院、最高人民法院被要求合署办公，最高人民法院只剩下二三十人[3] 388。“文革”期间，检察制度更是遭到严重破坏，检察机关逐渐陷入瘫痪，1968年起最高检乃至全国的检察机关被全部逐一撤销，其职权改由专政指挥部、革命委员会等行使。1975年宪法第25条第2款规定检察机关的职权由各级公安机关行使。至此，检察机关被撤销的事实由国家根本大法得以确认。

第二，三机关在人事结构中也存在交叉关系，党政机构干部互相兼职的现象逐渐增多。中国特色党政体制下，党通过人员配置、组织嵌入等方式进入国家政权机构，很多权力行使主体同时具有公职人员和中共党员双重身份。在中央层面，最初的中央纪委与政务院人民监察委员会的主要领导就实行兼任双职：人民监察委员会副主任兼任中央纪委副书记、中央纪委副书记兼任人民监察委员会委员<sup>③</sup>；监察部与中央监委领导班子也存在交叉兼任，如监察部部长兼任中央监委副书记，监察部副部长同时也是中央监委候补委员<sup>④</sup>

；最高检与中央监委领导干部也存在兼任情况，如最高人民法院检察长、副检察长同时兼任中央监委委员<sup>⑤</sup>。在地方层面，1956年中央监察委员会第三次全会提出党和国家的监察机关的干部可以互相兼职之后[4] 363，各级党和国家监察机构在合署合并的探索中人员兼任的数量也逐渐增多。如安徽省实行中国共产党安徽省监察委员会与安徽省监察厅合署办公，人事上任命省监委一套人马，党和国家的监察工作任务统一由中共安徽省监察委员会负责办理。这种核心部位的人事安排制度也被后来的监察体制改革所继承发展。

第三，三机关在反腐败工作中从分工合作走向了吸收合并，在案件处理过程中实际上由党的监察委员会主导。在制度规范层面，对于腐败案件的处理遵循的是三个机构分工合作的逻辑，党的监督机关负责党内处分，政府监察机关负责行政处分，人民检察院负责刑事处分。各监督机构在工作规则中对问题线索互相移送作了整体性规定，各自在职权范围内查办案件时遇到属于其他机构管辖范围的案件应及时移送案件材料[1] 108,[5]。然而，随着政治形势的变化，实际落实情况却与初衷相悖，在案件处理过程中实际上均由党的监察委员会主导。1956年党的八大党章规定，各级监察组织由各级党委统一领导<sup>⑥</sup>。虽然在1962年有所调整<sup>⑦</sup>

，但仍然没有处理好监委与同级党委的关系。也正是在这一背景下，党的监察委员会工作的独立性下降，其后基本上围绕政治运动开展工作。这也导致了党的监察委员会实际并未发挥应有的作用。“文革

“期间，党和国家权力监督体系更是遭受破坏。1969年1月，中共中央组织部“业务组”向中央递交了《关于撤销中央监察委员会机关的建议》，全面否定了中央监察委员会和以往的监察工作，认为“中央监委机关已经没有存在的必要”[6] 562，党的各级监察委员会被撤销，党的纪律检查工作由党委组织部门承担。党的九大和十大通过的党章也都取消了关于党的监察机关和党的纪律的条款。至此，新中国成立以来的三个监督机构被全面撤销，我国的监察制度史出现了中断。在实践中，对于复杂案件的处理通常采取联合办案的形式，各相关机构互相配合，共同研究，加强工作联系。1951年查处的新中国第一腐败大案——刘青山、张子善案件即是如此。彼时正值新中国成立之初，尚未建立完善法律体系，对于该案如何处理，无法可依且无例可循，从该案的经过中我们可以对这一时期各机关在查办互涉案件中的工作关系窥知一二。该案首先由河北省纪委立案调查，掌握违法犯罪事实后，中共河北省委通过对刘、张二人开除党籍的处分决定。随后，中共河北省委决定由省人民检察署检察长担任办案组组长，由省人民政府人民监察委员会、省人民检察署及省公安厅等有关机关组成专案调查处理委员会进行调查、侦讯，专案侦讯办公室设在省人民检察署。其后，中共中央批示同意中共华北局提出的“处以死刑”的处理意见，在之后的公审大会上河北省人民法院当场宣布经最高人民法院批准，判处刘、张二人死刑立即执行<sup>⑧</sup>。从该案的经中不难看出，三个监督机构整体上体现了不同系统的分工，但在联合办案中各自的调查范围和程度并未有明确界限，呈现出重复调查的状况。

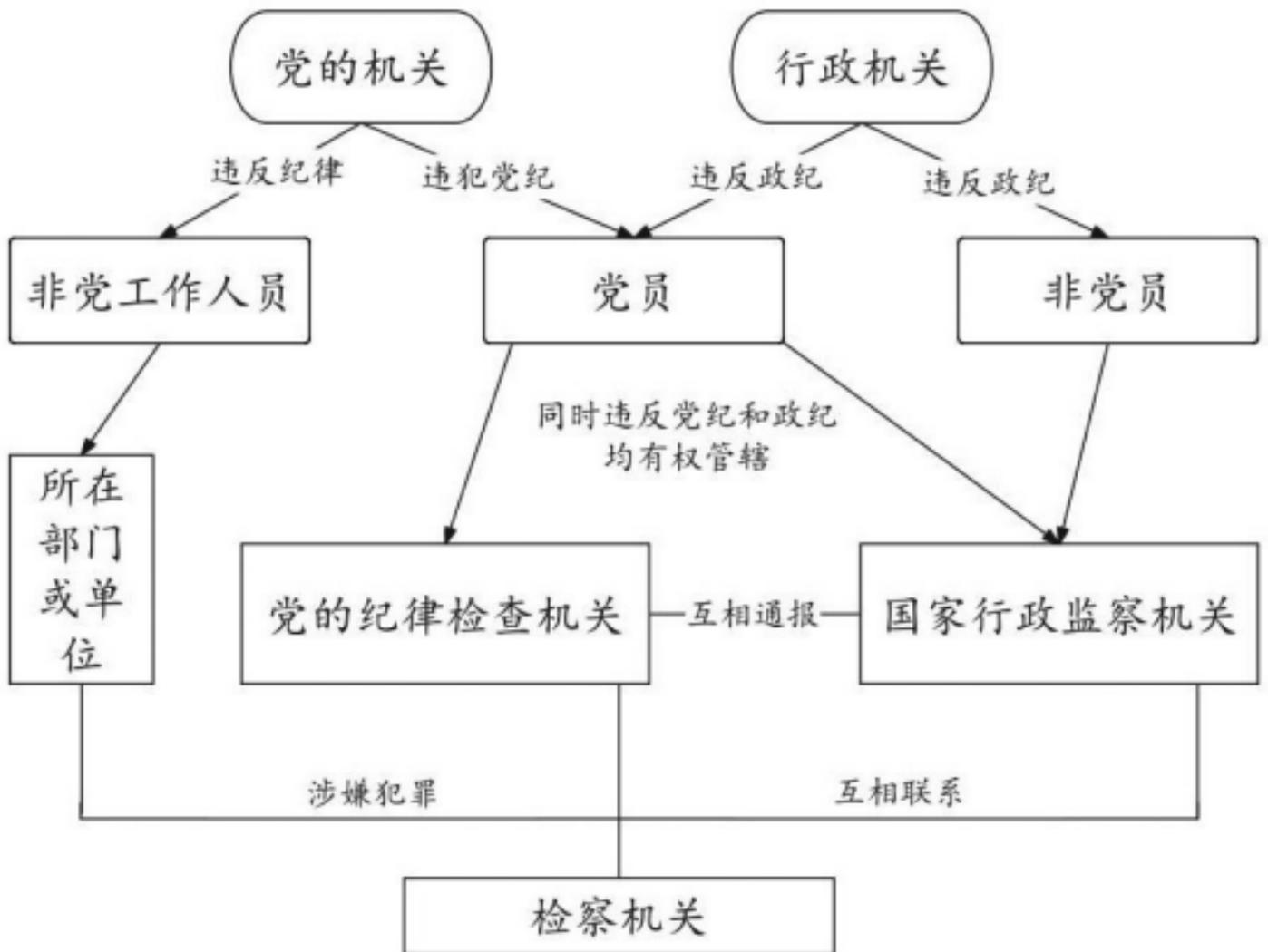
从1949年到1978年，纪检、监察、检察机关从变更、合并、并行到撤销，这一过程一方面表明了中国特色的党政体制内部机构之间复杂的关系；另一方面也反映出党和国家在探索权力监督过程中的艰难与曲折。在组织效能上，党政监察机构从分设到结合的探索实践蕴含着对提高机构运行效率的思考，也折射出对于监督机构独立性和执行性的平衡协调，为当今的监察体制改革提供了宝贵经验。然而由于这一时期机构设置和制度建设的经验不足，各监督机构并未完全按照自身工作需要来运行，相关法律法规的制定仍处于起步阶段。一方面一些可以借鉴运用的现代法治理念难以贯彻在办案实践中，权力的监督与制约遭到极大破坏，权利无法被有效保障，司法公正也没有得到有力维护；另一方面制度的实际落实经常受到政治运动的影响，呈现出运动式治理的政治化倾向，虽然能够起到一定程度遏制腐败的作用，但监督的实效性可能会随着运动式反腐的结束而削弱。当然，党和国家最初的实践探索，的确发挥了重要的历史作用，初步奠定了以配合为主的三元格局，同时也为日后继续做好监察工作提供了重要的现实参照。

## 二、1978-2018年：党政分开背景下配合与制约并存的三机关关系

自1978年党的纪律检查委员会恢复设立至1986年行政监察机关重建，是配合与制约并存关系构建的第

一阶段。这期间，党的纪检机关和检察机关在组织关系上相互独立不相隶属，但在打击严重经济犯罪活动中紧密配合，形成了主导与协作的工作关系。1982年4月《中共中央、国务院关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定》明确指出，“党的各级纪律检查委员会应当成为党委领导这场斗争的坚强有力的办事机构”[7] 462。为此，中央纪委出台的《关于共产党员在经济领域中违法犯罪的党纪处理暂行办法》作出了详细规定，各级纪委先后成立了由纪委代管的打击严重经济犯罪活动办公室。在查处“改革开放腐败第一案”——王仲走私腐败案中，就是纪委先行掌握王仲违纪违法线索，并对其作出停职处理。由于案情重大，中央纪委于1982年2月派出工作组专门调查此案，查清了王仲的主要犯罪事实。3月30日，广东省委将案件移交检察机关侦办，广东省人民检察院于3月31日立案侦查。1982年8月2日，最高检法纪经济检察厅发布案件简报通告。之后，中共广东省委批准汕头地委的意见，开除王仲党籍，撤销其一切职务。检察机关随后按规定将该案诉至人民法院。值得注意的是，该案的党纪处分是在案件移交检察机关之后才作出，这与我们当前的监察实践有所区别。

自1986年行政监察机构恢复设立至1993年中央纪委监察部实行合署办公，是三机关配合与制约并存关系构建的第二阶段。这期间，各监督机构按照党政职能分开的部署，又重回了分工协作的三元监督格局。第一，在组织结构上，三机关相互独立，在各自的序列中独立运转。鉴于当时严重经济犯罪已涉及违法而非单纯违纪，纪委已不适宜继续作为党委领导的打击严重经济犯罪斗争办事机构。因此，自1986年开始，中央正式作出由司法部门负责协调和管理经济犯罪案件工作的决定[8] 20-21。第二，在人事结构上，各监督机构的人员安排也相互独立。人事关系上也按照党政分开的思路，一改之前的安排，各监督机构主要领导班子成员职务不再实行互相兼任。但也要看到，中央纪委书记仍由政治局常委担任，这也从侧面反映了党的纪律检查机关的重要地位。第三，在案件查办中，各监督机构以衔接协调为主，辅以相互制约，较前一阶段更加制度化、程序化。分工协作的总原则是党的纪律检查机关检查处理党员违犯党纪的案件，行政监察机关检查处理国家行政机关及其工作人员和国家行政机关任命的其他人员违反政纪的案件，检察机关负责上述案件中涉嫌刑事犯罪的问题。具体而言，关于互涉案件的处理可分为三种情况，处理流程见图1⑨。



(图 1) 互涉案件查处流程简要示意

自1993年纪检、行政监察合署办公始，是三机关配合与制约并存关系的第三阶段。第一，各机构在组织结构上仍分属不同系统，但由于机构合署办公形成了纪检监察模式，较以往的机构关系联结更为紧密。合署后的中央纪委与监察部在机构设置上各自保留有相对独立的职能部门，但在实际工作中二者并非平行关系，权力位阶呈现出不对称合署的样态。监察部作为国务院的一个部门，级别显然比中央纪委要低。当遇到重大问题时，只能提请中央纪委常委会研究决定，而中央纪委常委可以分管行政监察工作。从这个意义上讲，中央纪委监察部合署办公并非对等，行政监察的执行性有所显现。第二，根据合署办公的要求，纪检监察机关在人事结构上也恢复了互相兼任的制度。监察部部长兼任中央纪委副书记，监察部副部长兼任中央纪委常委，新一任的监察部部长也往往从中央纪委常委中产生<sup>⑩</sup>。第三，自机构合署以来，纪检监察机关与检察机关在反腐败斗争中的密切配合与协作。在案件管辖方面，建立了互涉案件移交制度，纪检监察机关和检察机关要及时移送属于对方管辖的案件，并及时将

处理结果通报对方。在案件调查方面，对于查处有阻力或涉及党纪、政纪、法纪交叉的大案要案，经双方协商，可由一个部门为主调查，另一部门配合，必要时由联席例会决定由双方联合调查。在案件处理方面，纪检监察机关根据案情，原则上应当在移送检察机关前后对当事人作出党纪政纪处理[9] 191-192。这一时期集中力量查办了一批大案要案，各级纪委在党委领导下，在协助党委组织协调司法机关、行政执法机关及其他有关部门的工作中发挥了重要作用。2002年11月，党的十六大党章把纪委的主要任务之“协助党的委员会加强党风建设”修改为“协助党的委员会加强党风建设和组织协调反腐败工作”，在制度层面确立了纪委在反腐败工作体制中的组织协调作用。

这一时期，在纪检监察合署办公新体制下克服了党政监督体制分离所带来的重复、交叉、推诿甚至相冲突的问题，增强了监督的整体效能。在机构职责得到增强的同时，也实现了制度的功能性变迁，纪检监察制度逐渐成为反腐败的关键一环。同时，这一时期的监督机构关系的转变也体现在工作理念的发展方面，直接反映在制度建设成果之中。工作机制方面的法律法规、执纪执法监督的惩处制度、案件查处的衔接制度等，都体现了从碎片化向体系化、从模糊化到精细化的法治化追求。随着反腐倡廉工作的深入开展，中央和各级纪检监察机关在查办案件中的任务加重，责任加大，导致对纪检监察机关的职能定位出现模糊，存在纪检监察机关往往一口气把所有问题都查清楚了再移交司法机关处理的情况，权力制约功能未能有效发挥。1996年《刑事诉讼法》将检察机关侦查权进行限缩后，检察机关独立查办贪污腐败案件的能力被削弱，更加依赖纪委的支持，甚至在很多案件中几乎仅起到了连接纪委与司法程序的传送带作用。这一问题既影响了国法的权威性，也削弱了党纪的严肃性，为之后的制度调整优化埋下了伏笔。

### 三、2018年至今：党政统筹下互相配合与制约的三机关关系

2018年监察体制改革在全国展开，各级检察院反贪、反渎、预防机构转隶，组建了与同级纪委合署办公的全新的监察委员会[10]。监察委员会的组建使得纪检机关、监察机关与检察机关之间的关系发生了改变，通过对组织进行全方位的战略重构，开创了纪检监察模式的新局面，实现了职能、人员、工作的深度融合。

第一，在组织结构上，当前的监察委员会较以往的行政监察机关而言，不仅仅是名称上的变化，而是一个全新的行使国家监察职能的专责机关。从新中国成立伊始各自独立运行到探索时期进行合署办公尝试，从改革开放后恢复重建到纪委和政府监察部门合署办公，再到如今纪委与人大选举产生的监察委员会合署办公，三次合署办公的内涵显然不同。正如前文所述，原来的合署办公是一种不对称合署

，行政监察的独立性较弱，而当前的合署办公则突破了原有的组织体系和法律制度，监察委员会成为向党中央全面负责的国家政权机关，党内监督和国家监察是“一体两面”，具有高度内在一致性和互补性，体现出党政统筹的新思路。

第二，在人事结构上，人员的交叉与融合表现得更加突出。一方面是领导层互相兼职，中央纪委与国家监委的领导班子实行兼任双职——国家监委主任、副主任及委员全部来源于中央纪委常委<sup>①</sup>。另一方面是人员转隶，人民检察院反贪局干部转隶后，按照人岗相适原则与原有干部混合编成，被充实到各个部门。由此，中央纪委国家监委通过对关键部位的人事安排进行特殊设计，实现了新纪检监察合署办公体制下机构与人员的深度融合。

第三，在案件查办中，各监督机构之间互相配合、互相制约。总的来讲，纪检监察机关领导体制和工作机制“统一融合，集中决策、一体运行”，将执纪和执法贯通起来，监督执纪和监察执法一体推进；检察机关的主要职责是对监察机关移送审查起诉的职务犯罪案件依法履行监督职责，形成反腐败合力。在案件管辖方面，相较以往根据组织隶属关系分开管辖，监察机关实现了国家监察全面覆盖，对公职人员涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务违法或者职务犯罪的案件享有管辖权，对于同时涉嫌严重职务违法犯罪和其他违法犯罪的被调查人案件也享有管辖权。在案件侦查方面，将原检察机关反贪污贿赂等职务犯罪案件的侦查权予以剥离，更有利于检察机关集中行使审查起诉的权力，重新回归法律监督的职能，通过在刑事诉讼中的分工来实现检察机关对监察委员会的权力制约。在案件处置衔接上，从制度层面明确规定了对于公职人员中严重违纪并涉嫌违法犯罪的党员原则上由党组织先做出党纪处分决定，并由监察机关依法给予政务处分后，再依法追究其刑事责任。先处分后移送也反映出纪严于法，纪在法前，把纪律挺在前面的要求。非中共党员的公职人员涉嫌犯罪的，应先由监察机关依法给予政务处分，再依法追究其刑事责任。

总的来看，国家监察体制改革以来，三机关的关系得到了优化调适，适应了当前党风廉政建设和反腐败斗争的形势与任务。监察体制改革的本质是权力监督改革，在组织效能上，一方面将权力监督的分散格局整合至一个统一的机构内部，有利于提升运行效率；另一方面，监察权分立是设置多元监督主体和多元监督机制的具体表现，是加强权力制约的必然选择，体现了对效率与制约的平衡协调。在实施效果上，监察体制改革贯彻了法治思维和法治方式，构成了纪法贯通、法法衔接的基础，纪检机关、监察机关与检察机关之间的关系整体运行顺畅、平稳，法治化进程加快。同时，我们也要看到随着案件量逐步增加，具体工作中也会出现一些新情况新问题，在线索移送、互涉案件办理、证据衔接、权利保障等诸多方面的制度规范还需要在实践中予以健全完善。

#### 四、结论

纪检监察体制的变迁体现了党的系统、行政系统和政法系统权力边界的此消彼长。通过上述对纪检、监察、检察机关的梳理不难看出，不同历史阶段三机关自身及其关系都发生了较为复杂的变化。第一阶段是1949年至1978年的三机关关系的初建与发展阶段，这一阶段组织结构从独立到合并、人事结构从个别到相互交叉、案件查办分工模糊且缺乏制约，呈现出在党的一元化领导下以配合为主的关系。第二阶段是1978年至2018年的三机关关系重建与调适阶段，这一阶段组织结构从不相隶属到合署办公、人事结构从严格区分到恢复兼任、案件查办从配合为主到兼有制约，呈现出党政分工下配合与制约并存的关系。第三阶段是2018年至今的三机关关系重塑阶段，这一阶段组织结构统一整合、人事结构深度融合、案件查办注重平衡协调与制约，开创了纪检监察机关与检察机关互相配合与制约的新模式。

70多年来，纪检、监察、检察机关的关系经历了多个维度的变迁。第一，以法治化为发展路径。中国共产党始终不遗余力地推动党和国家权力监督体系的法治化转型，治理方式完成了从运动反腐到制度反腐再到法治反腐的过渡，规范供给经历了从党规之治到党规国法共治的变迁，折射出对惩罚犯罪与人权保障平衡的不断探索。尽管当前的制度建设仍不完善，但其本身就是正在经历法治化这一良性变迁过程的体现。第二，以反腐败为功能指向。中国共产党始终将腐败问题与党的生死存亡相联系，反腐败是事关全局的重大政治问题。因此，在以执政党为主导的腐败治理模式下，纪检、监察及检察机关在发展过程中必然会从被动适应到主动选择，在社会环境变化的影响下不断调整以适应不同历史时期反腐败斗争的形势需要，监察权力必将从分散化走向一体化以提升政治权威与运作效率。第三，以组织效能为目标导向。我国的国家机构创设及权力配置遵循着功能适当原则，国家在创设新的机构时，往往会先明确某个特定的目标，再对若干国家机构的职能和权力进行整合，组建新的国家机构，创设新的权力分支，然后再进行具体职权的配置。纪检、监察与检察机关之间关系的塑造与调适是在上述的法治、政治两条线索共同影响下不断变化以实现组织创新，具有政策目标与制度目标交织的整体性特征。而任务目标与权力结构本身就在不断变化之中，从而引发相应的张力，促进目标导向下的权力调适，以实现二者的契合，蕴含着对权力运行的效率与制约的平衡与协调。

总的来说，制度化、规范化、程序化、法治化的理念贯穿于权力监督逻辑之中。中国共产党领导的民主集中制作为一种政体的组织原则强调的是集中统一和权力的有效行使。当前，纪检监察制度进入新时代，监督权的高度集中加强了党对反腐败工作的集中统一领导，强化了纪检监察机关的权威，适应了新时代反腐败斗争需求。然而，对于制度的改革与优化绝不会止步于此。纪检、监察、检察机关三

个原本分属不同逻辑脉络中的制度机构，在新的国家制度创新中如何进行衔接与协调，三者的关系在现实中又会呈现出怎样的矛盾与张力，仍需要继续在实践中进行观察与解决。在权力运行的过程中，如何保证和提高权力运行的有效性，促进“集中统一、权威高效”监察目标的实现，关乎未来制度发展的关键。

#### //注释：

① 代表性成果如：薛小建：《中国国家监察体制的历史与变革》，人民日报出版社 2020年版；彭勃、龚飞：《中国监察制度史》，人民出版社 2019年版；吴美华：《中国共产党纪检机构的历史沿革及其职能演变》，《中共党史研究》2009年第3期，第19-25页；王立峰、孙文飞：《中国共产党党内监督制度的变迁逻辑与优化路径——基于历史制度主义视角的分析》，《廉政文化研究》2022年第2期，第17-25页；李莉：《国家监察体制改革视域下制度设计变迁——新中国成立以来权力监督的历史梳理》，《当代世界与社会主义》2018年第3期，第179-187页；等等。

② 代表性成果如：刘练军：《论作为一种新型中国式宪法权力的监察权》，《政治与法律》2023年第3期；秦前红：《我国监察机关的宪法定位 以国家机关相互间的关系为中心》，《中外法学》2018年第3期；程衍：《纪、监程序分离之提倡》，《华东政法大学学报》2021年第3期；王立峰、吕永祥：《纪委与监察委员会合署办公的理论内涵、现实意义与优化路径》，《河南社会科学》2017年第11期；王冠、任建明：《纪检监察体制变迁中的多元主体关系及演进逻辑》，《广州大学学报（社会科学版）》2021年第4期；周佑勇：《对监督权的再监督——地方人大监督地方监察委员会的法治路径》，《中外法学》2020年第2期等。

③ 如人民监察委员会副主任刘景范同时兼任中央纪律检查委员会委员、人民监察委员会副主任钱瑛同时兼任中央纪律检查委员会副书记、中央纪律检查委员会副书记安子文同时兼任人民监察委员会委员。

④ 1954年9月至1959年4月钱瑛任监察部部长兼任中央监察委员会副书记、李景鹰任监察部副部长兼任中央监察委员会候补委员。

⑤ 1954年9月至1959年4月张鼎丞同时兼任最高人民检察院检察长与中央监察委员会委员、最高人民检察院副检察长梁国斌兼任中央监察委员会候补委员。

⑥ 参见党的八大党章第54条：“各级监察委员会在各级党的委员会领导下进行工作。”

⑦ 参见《中国共产党第八届中央委员会第十次全体会议关于加强党的监察机关的决定》：“二、各级党的委员会，必须加强对同级监察委员会的领导，定期讨论党的监察工作。……地方各级监察委员会，有权不通过同级党委，向上级党委、上级监察委员会直到党的中央，直接反映情况，检举党员的违法乱纪行为。”

⑧ 以上案件办理经过参见《建国以来重要文献选编》第2册，中央文献出版社1992年版，第468-470页；孙光瑞、高洪海：《我查办了刘青山、张子善案（当事者说）》，《人民日报》2011年7月1日；《中国共产党河北省委员会关于开除刘青山、张子善党籍的决议》，《人民日报》1951年12月30日；《刘青山张子善案件调查处理委员会副主任薛迅对刘青山张子善两犯罪行的控告》，《人民日报》1952年2月13日；《河北省人民法院临时法庭判处大贪污犯刘青山张子善的判决书》，《人民日报》1952年2月13日；《中共河北省党的第三次代表会议揭发天津地委刘青山等巨大贪污案 会议清算了入城以来资产阶级思想对党的腐蚀和影响》，《人民日报》1951年12月30日；《河北省人民法院公审刘青山张子善 对刘张两大贪污犯判处死刑并立即执行》，《人民日报》1952年2月13日。

⑨ 对图1解释如下：党纪和政纪互涉案件的处理可分为三种情况，分别是：a.党的机关中非党工作人员违反纪律的，由其所在部门或单位检查处理。b.行政监察机关的监察对象违反政纪，即使是党员或兼任党内职务的，也由行政监察机关检查处理，但应将处理结果向纪委书面通报并转交相关材料，纪委据此作出党纪处分。c.国家行政机关中的党员和国家行政机关任命的其他人员中的党员同时违反政纪和党纪的，纪律检查机关和行政监察机关均有权管辖。由一方受理时，受理方应将案情和立案决定向另一方通报，必要时可邀请另一方联合办案或待事实查清后将查处结果通报另一方并抄送相关材料，另一方的处理结果也应及时通报给对方。同时受理的，双方按照各自的职权范围进行检查或调查，互相通报各自的立案决定，并协商检查、调查案件的办法。一方可邀请另一方联合查办并确定主办机关，或由一方进行查处，并将查处结果通报另一方。若采取联合查办方式的，双方联合调查后应分别审理，充分交换意见后分别作出处理决定，并将处理结果抄送对方。参见《关于党的纪律检查机关和国家行政监察机关在案件查处工作中分工协作的暂行规定》（1988）、《关于党的纪律检查机关和国家行政监察机关在案件查处工作中分工协作的补充规定》（1992）。

⑩ 如1992年10月，党的十四大选举时任监察部部长尉健行为中央纪委书记，监察部副部长徐青为中央纪委副书记，监察部副部长何勇、李至伦为中央纪委常委。1993年3月，第八届全国人大第一次会议决定任命时任中央纪委副书记曹庆泽为监察部部长。

⑪ 如十九届中央纪委领导成员于2017年10月25日产生，国家监委领导班子于2018年3月21日产生，国家监委主任、副主任、委员全部从中央纪委常委中产生。

#### [参考文献]

[1] 中央档案馆,中共中央文献研究室.中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月):第2册[M].北京:人民出版社,2013.

[2] 中央档案馆,中共中央文献研究室.中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月):第8册[M].北京:人民出版社,2013.

[3] 中央档案馆,中共中央文献研究室.中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月):第35册[M].北京:人民出版社,2013.

[4] 中央档案馆,中共中央文献研究室.中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月):第22册[M].北京:人民出版社,2013.

[5] 人民法院、人民检察署、人民监察委员会等的分工和关系问题[N].人民日报,1951-03-30.

[6] 中共中央党史研究室.中国共产党组织史资料(1921.7-1949.9):第9卷(下)[M].北京:中共党史出版社,2000.

[7] 中共中央文献研究室.十一届三中全会以来重要文献选读:上册[M].北京:人民出版社,1987.

[8] 中央纪委法规室,监察部法规司.党风廉政建设和反腐败现行法规制度全书:第6卷[M].北京:中国方正出版

社,2006.

[9] 中央纪委法规室,监察部法规司.党风廉政和反腐败现行法规制度全书:第3卷[M].北京:中国方正出版社,2006.

[10] 张恒,刘梦茹.新时代增强党和国家监督体系合力的路径探析[J].决策与信息,2023,(8).

[责任编辑:胡 梁]

## Changes of the Relationships Between the Discipline Inspection, the Supervisory, and the Procuratorial Organs in Anti-Corruption Campaign in China

XU Simian

Abstract: Since the establishment of the People's Republic of China, the relationship among the discipline inspection commission, the supervisory commission, and the procuratorate has undergone three historical stages: primarily characterized by coordination, coexistence of coordination and restraint, and mutual coordination and restraint. These three organs have transitioned from mutual independence to unified integration in terms of organizational structure; from individual intersections to deep integration in terms of personnel structure; and from division of labor and cooperation to coordination and restraint in terms of case investigation and handling. The evolution of the relationship among these three organs takes legalization as its development path, reflecting the pursuit of the degree of legalization in regulating and safeguarding the exercise of power. With anti-corruption as its functional orientation, it reflects the adaptation to changes in the institutional environment of power operation. With organizational effectiveness as its goal-oriented approach, it implies a balance between the efficiency and restraint of power operation.

Keywords: the discipline inspection commission; the supervisory commission; the procuratorate;  
the fight against corruption; power supervision

[收稿日期] 2024-10-31

[作者简介] 徐思勉，女，四川乐山人，武汉大学党内法规研究中心研究助理。