



# 纪检监察合署办公的时代变迁

● 文/刘权

**积**极探索合署办公，是新时代我国深化机构和行政体制改革的重要举措。2017年，习近平总书记在党的十九大报告中提出：“在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公。”2018年，《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》进一步明确：“党的有关机构可以同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设置，实行合并设立或合署办公。”探索党政机关合署办公有利于优化党政关系，有利于提高工作效率发挥综合效益，有利于节约办公资源，从而可以更好地满足人民群众对美好生活的向往。

对于合署办公，我国纪委会部门和监察部门的实践相对较早。中华人民共和国成立后，党政机关合署办公，首先是从纪委会部门和监察部门合署开始的。1949年9月27日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《中

华人民共和国中央人民政府组织法》，设立了人民监察委员会。1949年11月，中共中央作出《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》，成立中纪委，朱德同志出任书记。1952年2月9日，中共中央发布《关于加强纪律检查工作的指示》指出：“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。”

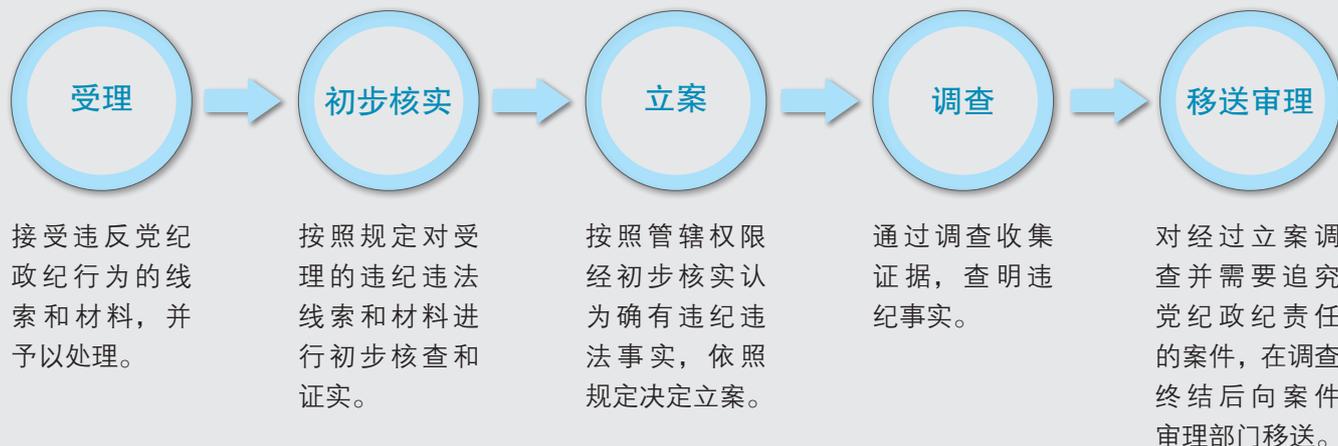
1959年4月，国家撤销了于1954年9月由政务院人民监察委员会调整而成的国务院监察部。1969年4月，党的监察机关也被撤销。1977年8月，党的纪律检查委员会得以重新恢复。1986年12月，监察部得以恢复。在1959年到1986年间的近30年时间里，由于机构的撤销，不存在纪委会部门和监察部门合署办公的问题。

1987年，党的十三大确立了党政分开的政治体制改革总思路。1988年

7月，中央纪委发布《关于逐步撤销国务院各部门党组纪检组和中央纪委派驻纪检组有关问题的意见》，同年8月，中央纪委、监察部联合发布《关于撤销省级政府工作部门党的纪检组和组建行政监察机构问题的通知》。此后，纪委会部门和监察部门实际上一直是分而治之，不存在合署办公，由此也产生了职能重叠、机构冗余、力量分散等弊端。

1992年，党的十四大召开，新任中纪委书记尉健行一上任就推动了中纪委和监察部的合署办公。1992年10月，中共中央、国务院决定，中央纪委、监察部从1993年1月开始合署办公。1993年2月，中共中央、国务院发出通知，批转中央纪委、监察部《关于中央纪委、监察部机关合署办公和机构设置有关问题的请示》，明确中央纪委、监察部实行合署办公，确立了一套工作机构、两个机关名称的体制。

## 纪检监察机关查办案件工作程序



合署后的中央纪委、监察部分别履行党的纪律检查和政府行政监察职能，对中央负责。此后，地方各级纪委和监察部门也开始实行合署办公，实行由上级纪检监察机关和所在地政府双重领导的体制。山西省、上海市的监察机关设置为监察委员会，与省市纪委监委合署办公。

1993年合署办公后，纪委与监察部门实行“一套人马、两块牌子”，把党的纪检职能和国家的行政监察职能统一起来，理顺了党政监督关系。对于为什么要对纪委部门和监察部门实行合署办公，时任的中央纪委、监察部新闻发言人表示，合署办公是贯彻党的十四大精神的要求，是我国党政监督体制的一项重大改革。党的十四大报告提出，党政机构臃肿，层次重叠，效率低下，“机构改革，精兵简政，是政治体制改革的紧迫任务”，要“下决心对现行行政管理体制和党

政机构进行改革”。实行纪委部门和监察部门合署办公，有利于更加集中力量加强党风廉政建设，有利于落实“两手抓、两手都要硬”的战略方针，有利于发挥党政监督机关的整体效能，保障经济建设的顺利进行。

由此可知，多年来，我国纪委部门和监察部门一直在不断完善合署办公体制。自改革开放以后，纪委、监察部门合署办公已经走过了近30个年头。目前正在推行的国家监察体制改革，也采用的是合署办公的思路：一套人马，两块牌子，共同履行纪律检查和行政监察两项职能。2016年11月，中共中央办公厅印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》指出：“监察委员会实质上是反腐败机构，作为监督执法机关与纪委合署办公。”2017年10月24日，十八届中央纪律检查委员会在十九大工作报告指出，未来5年“实

现纪律检查委员会和监察委员会合署办公”，并同时提出“探索合署办公条件下执纪监督与执纪审查相互制约、执纪与执法相互衔接的实现路径”。

2018年2月发布的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》进一步明确：“组建国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公。”在全面推进依法治国的新时代背景下，继续实行纪检、监察合署办公，不断完善纪检监察合署办公体制，有助于构建权威、严密、高效的反腐倡廉监督体系，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖，从而有助于实现全面依法治国和全面从严治党的有机统一，进而有利于实现国家治理体系和治理能力的现代化。

（作者系中央财经大学法学院副教授、北京大学法学博士；本文系教育部阐释党的十九大精神专项任务“新时代行政机构合署办公研究”的研究成果）