

核心阅读

监察官制度在中国源远流长。考察我国历史上对监察官员的选拔任用、考核奖惩等制度规定和运行模式，可以给人以深刻启迪，有利于运用历史智慧推进当下党风廉政建设和反腐败斗争，打造一支称职的监察力量。

惩贪与纠错：中国古代的监察官制度

□ 张先昌

我国《监察法》第14条规定：“国家实行监察官制度，依法确定监察官的等级设置、任免、考评和晋升等制度。”建立监察官制度，是党中央在改革大局中明确的一项政治任务，是构建具有中国特色的国家监察体系的重要举措。监察官制度在我国源远流长，是我国古代法律制度的重要组成部分。

监察官的选任标准与条件

在中国古代，作为独立于行政管理系统之外的监察制度，实现监察机构独立，监察组织系统化，监察职责明确化，经历了一个缓慢的历史发展过程。早在先秦时代的夏、商、周三代的国家事务中，已有监察因素和监察活动的萌芽。监察制度作为封建社会的产物正式形成于秦汉时期。其标志是中央监察机构——御史台（府）的建立和定型，长官御史大夫或御史中丞名称的确立以及监察法规的制定与颁行。它们在后代的历史演进中，不断发展完善。

御史与谏官是中国古代监察机关履行职责、行使职权的主体，监察官员素质的高低直接影响到监察效能的发挥，所以，历代统治者都十分重视监察官员的选拔，强化任用标准。

耿直敢言，公正无私。中国古代监察官的主要职责是监督百官、举发奸邪、弹劾不法，故而把耿直敢言、公正无私作为选任监察官必备的品格和首要条件。御史弹劾的对象是权贵大臣，谏官谏净的对象是皇帝，这就决定了监察官必须“特禀刚毅之性，内怀骨鲠之操”，同时必须具有嫉恶如仇，公正无私的思想品格。只有嫉恶如仇、才能大胆行使弹劾权；只有公正无私，才能保证监督客观、执法公平。

器识远大，博学多才。监察官必须器识远大，博学多才，熟悉并忠于法律。《册府元龟·宪官部》载：“夫宪官之职，大则佐三公统理之业以宣导风化，小则正百官纪纲之事以纠察是非，故汉魏以还，事任尤重，至于选用，必举贤才。”只有“贤才”，才

能掌握国家的大政方针，熟悉国家的政策法规，精通相关的法律知识和业务工作程序，严格履职尽责。

出身基层，明辨是非。中国古代重视从地方县级的丞、尉、主簿等基层官吏中选拔监察官，他们不仅熟悉地方的风土人情，了解民间疾苦，积累了丰富的为政经验，而且地方基层给他们提供了展示才干的平台，能使他们为长官熟知乃至欣赏，进而得以推荐。唐玄宗时曾规定：“凡官，不历州县不拟台省。”宋孝宗规定担任监察御史的必须曾两任县令。监察官从地方基层选拔，反映了务实的用人原则。

监察官的主要职权

中国古代监察官的任用主要有三种方式：皇帝直接任命；宰相等大臣举荐，皇帝敕授；御史台长官自辟，皇帝敕授。御史监察的对象上至中央三公、宰相、将军，下至地方州县有品级的官吏。监察内容和范围覆盖了国家政权的所有部门和领域。其核心职权有三项。

弹劾权。弹劾权是封建法律赋予监察官的一项最基本也是最重要的权力，类似于现代社会的提起公诉。御史对违法犯罪的官吏提起弹劾，罪名主要有：谋反、谋大逆；违反封建礼教礼制；巫蛊左道；铨选不实；疏于朝政和不称职；侵害国家和百姓财产利益；索贿受贿；朋党与交通内臣；用兵失误；贪占军饷等。皇帝根据弹劾的事实和案由轻重，作出最后裁决。

司法审判权。在唐代之前，御史的主要职权是纠察百官、弹劾非法。到了唐代，御史的职权由相对单一的监察权逐渐发展为监察权与司法审判权并重的格局。御史作为司法审判中的一支重要力量，独立或参与审判多是皇帝交办的案件。中央或地方遇有重大疑难案件或冤狱复审案件，由皇帝特诏御史台、刑部和大理寺三大司法机关组成临时法庭，共同审理，称为“三司推事”。

检查权。检查权是监察机关的又一项重要权力。中国古代已建立较为完备的公文档案制度，政府机关的行政行为必须在各项规章制度、法律条文、公文批示的框架内运作。御史有

检查清朝朝廷各类文书档案的职责，在检查中，发现问题及时纠错，以保证中央政令的落实。除上述几项主要权力外，监察官还有处置权、荐举权、监军权、监决权等。

监察官的考核与奖惩

加强对监察官员的考核是监察管理工作中的重要环节，也是督促监察官忠于职守的有效手段。在中国古代，考核又称考绩、考课。早在西周时期就建立起来了三年一考、三考黜陟的官吏考核制度。后代大多采取一年一考，三年或者四年考满，根据考核结果给以官吏升降迁转的制度。

一般而言，中国古代对监察官的考核一是适用于所有官吏的普遍标准，主要表现为对官吏“德”的要求即德义有闻、清慎明著、公平可称、恪勤匪懈。二是对监察官“才”与“绩”的标准，“访察精审，弹举必当”是对御史的要求；“献可替否，拾遗补阙”是对谏官的要求，强调将监察官的个人品德与才能、绩效结合起来。同时，对考核不合格不称职的监察官，或降级或调换岗位。对不履行职责、贪赃枉法者，则给予法律惩罚。

对失职渎职监察官的惩罚。监察官未能很好地履行监察职责，该弹劾时不弹劾，该谏净时不谏净，玩忽职守，则构成失职渎职罪。《唐律疏议·斗讼律》规定：“诸监临主司知所部有犯法，不举劾者，减罪人罪三等。纠弹之官，减二等。”“纠弹之官”即主掌监察弹劾职能的御史。隋代殿内侍御史韩微之等犯失职渎职罪被弹劾，御史监师在朝会上对衣冠佩剑不整的武官不予制止被斩首，是典型的案例。

对公报私仇监察官的惩罚。诬告即捏造事实向官府控告，意图使被诬陷者承担罪责，诬陷他人者构成诬告罪。自秦汉以后历代对诬告罪均予法律惩处。《唐律疏议·斗讼律》规定：“诸诬告人者，各反坐。即纠弹之官，挟私弹事不实者，亦如之。”这是用法律的形式明确规定监察官利用公权力以公报私仇所应承担的法律责任。

对索贿受贿监察官的惩罚。监察官如贪赃枉法、索贿受贿，对其惩罚要比其他官员更加严厉。《唐律疏议·



元代著名监察官张养浩，其代表作《风宪忠告》集中阐述了我国古代监察官如何知责、担责、问责

职制律》第141条规定：“诸官人因使，于使所受送遗及乞取者，与监临同；经过处取者，减一等。纠弹之官不减。”由于最高统治者重视对治官之官的法律监督，一旦监察官触犯法律，从严惩处，不予减免刑罚。

对出使辄干他事监察官的惩罚。监察官奉命出使，要求严格按照监察法的规定进行监察，不准越权干预行政事务，否则，构成出使辄干他事罪，要受到惩处。《唐律疏议·职制律》规定：“诸受制出使，不返制命，辄干他事者，徒一年半；以故有所废阙者，徒三年。”监察官出使不得干预行政事务，因擅自干预致公事受阻或不能正常开展工作，要判处三年徒刑。这一法律规定对限制和预防监察官滥用职权具有重大的意义。

中国古代监察制度对惩治腐败和改善吏治发挥了重要作用，监察官以大无畏的精神，捍卫着国家和法律的忠诚，其中的重要原因在于他们的角色意识即对儒家价值信念和人文理想的信奉和坚守。这值得我们今天深思。

法治文化

政协章程的历次修订

□ 徐兴

我国现行政协章程是1982年12月通过的，并分别于1994年、2000年、2004年、2018年作了修订。历史实践充分证明，政协章程只有不断适应新形势、吸纳新经验、体现新成果、作出新规范，才能更好推动政协工作。

政协章程是参加人民政协的各党派团体和各族各界人士共同的行为准则，是各级政协设立组织开展工作的基本依据。政协章程的修订不仅关系到坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度、巩固和发展爱国统一战线，同时是政协加强自身建设、政治制度不断发展的具体表现。自1982年以来，政协章程经历一个不断发展完善的过程。

1980年召开的全国政协五届三次会议成立了章程修改委员会，邓小平为主任委员。在广泛征求意见的基础上，历时21个月，1982年《中国人民政治协商会议章程》形成。在此过程中，1982年《宪法》第一次以国家根本法的形式对政协的性质和作用加以确认，规定中国人民政治协商会议是“有广泛代表性的统一战线组织”。所以，1982年章程在总纲中首先指出，中国人民在长期的革命和建设进程中形成了由“中国共产党领导的最广泛的爱国统一战线”，中国人民政治协商会议是“中国人民爱国统一战线的组织”。同时指出，中国人民政治协商会议将在“加紧社会主义现代化建设，反对霸权主义、维护世界和平的斗争中”进一步发挥重要作用。1982年章程对于政协的性质和任务作出表述，提出“中国人民政治协商会议是我国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式”。1982年章程确定的总体框架和主要内容，一直被保持和延续至今。

1993年，我国宪法修正案中增加了“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”的内容，为人民政协的长期发展提供了法律依据。1994年3月，以党的十四大精神为指导，全国政协八届二次会议通过了《中国人民政治协商会议章程（修正案草案）》。此次修订，在总纲中首先增加了1994年《宪法》中关于“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”的内容，表明政协章程的修订体现了依法治国的要求。总纲第二段在保留政协爱国统一战线性质的基础上，增加政协“是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构”的表述。此次修订，进一步明确了人民政协的性质及其在国家政治生活中的地位和作用，为人民政协的工作定下基调，延伸了政协的政治协商与民主监督的职能说明；是实践中调动政协参加单位和人员的积极性，发挥政协工作的主动性和发扬民主的工作经验总结；拓宽了政协工作的领域。

2000年3月，全国政协九届三次会议对政协章程进行了第三次修改。这次修改主要是与1999年通过的宪法修正案相衔接，对一些重要的理论和方针政策的提法进行修订，增加了学习邓小平理论，贯彻依法治国方略，坚持以公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，促进社会生产力的解放和发展等内容。

2004年3月，全国政协十届二次会议通过了《中国人民政治协商会议章程修正案》（修订）。修订后的政协章程，把马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论

“三战线”的内涵进行了完善。对于政协的性质，2004年修正案进行了填充和概括，指出，政协会议是“我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式”“民主和团结是政协会议的两大主题”。同时指出：政协制度“是我国的一项基本政治制度”，这符合进一步推进社会主义政治文明建设的客观需要，也体现了我国政协制度建设的重要意义。

今年3月15日通过的政协章程修正案，最重大的成果，是把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为人民政协的指导思想。同时增写“是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排”，并在适当位置增写人民政协是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式；人民政协是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构；人民政协必须坚持中国共产党领导，坚持人民政协性质定位，坚持大团结大联合，坚持发扬社会主义民主等内容。此次修订充分体现了党的十九大提出的重要思想、重要观点、重大判断、重大举措。

政协章程的修改不仅是随着中国特色社会主义民主政治不断完善

政治文明

□ 裴会涛

十三届全国人大审议通过的《国务院机构改革方案》（以下简称《方案》）指出，要“深化行政执法体制改革，整合组建市场监管综合执法队伍”。根据《方案》要求，新成立的国家市场监管总局及各地的市场监管部门，要按照职责权限执行原工商行政管理部门职责、质量监督检验检疫职责中出入境检验检疫以外职责、食品药品监督管理职责、反垄断监管职责、知识产权执法职责。市场监管综合执法是改革市场监管体系，实行统一市场监管，建立统一开放竞争有序的现代市场体系的关键环节。以效率和秩序为目标的行政改革，也需要注重改革本身的效率和规范性，梳理清楚执法的依据、建立起职能优化的体制架构和运行高效的工作机制。

全链条式综合执法

单一事项全链条式综合执法。新组建的国家市场监管总局，整合了国家发改委价格监督检查与反垄断执法职责、商务部的经营者集中反垄断执法职责和原工商总局垄断协议、滥用市场支配地位、滥用行政权力排除限制竞争方面的反垄断执法职责，承担反垄断统一执法职责，按照《反垄断法》规定，将是唯一的国务院反垄断执法机构。国务院反垄断执法机构根据工作需要，可以授权省、自治区、

直辖市人民政府相应的机构，依照法律规定负责有关反垄断执法工作。对涉嫌垄断行为开展调查，场所检查、询问情况、查阅资料、查扣证据、作出责令停止违法行为、恢复状态、没收违法所得、罚款、撤销登记等处理和公布处罚决定，全部执法环节由一个部门负责，这是一种单一事项纵向综合的全链条式综合执法。

多种事项全链条式综合执法。例如，单独组建的国家药品监管局，履行对具有特殊性的药品进行监管的职能，由国家市场监管总局管理，按照《药品管理法》规定，对药品管理中药品生产许可证、药品生产过程、药品经营许可证、医疗机构的药剂、研制新药、实行特殊管理药品、药品进口、药品储备、药品包装等方面由国家药监局和省级药监局统一监管，这种对同一大类多种事项由一个部门完全负责实施统一监管执法，也是一种全链条式综合执法。

一揽子式综合执法

一揽子式综合执法。按照整合监管职能加强监管协同、形成市场监管合力，推进职能优化协同高效的改革要求。新成立的国家市场监管总局及各地市场监管部门，统筹配置行政处罚职能和执法资源，相对集中行政处罚权、整合精简执法队伍，组织实施市场监管综合执法工作，规范和维护市场秩序，对工业产品质量安全、食

品安全、特种设备安全、计量标准、检验检测、认证认可等工作实行一揽子式综合监管执法。

一揽子式和全链条式协同执法。市县的市场监管执法机构还要负责价格执法检查，这可以也应该作为价格反垄断执法的发现和启动环节。重新组建由国家市场监管总局管理的国家知识产权局、商标专利执法职责交由市场监管综合执法队伍承担。药品监管设置有总局内的国家药监机构和省级药监机构，药品监管工作中药品经营销售等行为的监管，由市县市场监管部门统一承担。按照推动执法力量下沉的改革指导精神，市场监管综合执法重心应该向市县两级下移，在机构设置、编制资源方面倾斜，以保证执法履职的需要。

统一分级异构的执法体系

加强总局层面对执法的领导。新成立的国家市场监管总局是一个典型的市场综合监管部门，具有广泛综合的职能，为了实现国家赋予的实行统一市场监管的使命，完善市场监管执法体系，在面对市场监管内部存在多种多样架构设置的情形下，尤其要注意坚持对市场监管执法的统一领导。无论是以总局层面为主的反垄断执法、国家和省级层面并行以省级为主的药品监管执法、国家层面指导执法的知识产权执法和其他法定监管执法职能，都

要坚持国家层面的统一领导。

客观对待多种分级监管执法。在市场监管总局统一领导下的全国市场监管系统内，不同的监管对象有不同的分级监管执法模式。反垄断执法方面，国务院规定的承担反垄断执法职责的机构依法负责反垄断执法工作，根据工作需要，可以授权省、自治区、直辖市人民政府相应的机构，依照法律规定负责有关反垄断执法工作。这是一种一级主体两级实施的体制。药品监管机构只设到省一级，并且在职能上侧重省级，药品经营销售等行为的监管由市县市场监管部门监管执法，是国家和省级层面并行以省级为主和地方配合的多级监管执法体制。

构建不同类别、层级异构的执法体系。市场监管执法统一分级的体系，要求必须结合新的时代条件

议政论法