

理论学习参考

LILUNXUEXICANKAO

第 123 期

浙江工商大学党委宣传部编印

2018 年 5 月 2 日

目录

- ◇ 马怀德：构建集中统一权威高效的反腐败体制
- ◇ 熊秋红：健全和完善反腐败机制的关键一步
- ◇ 钟纪轩：深化国家监察体制改革 健全党和国家监督体系
- ◇ 关保英：监察法的法治价值和时代精神

构建集中统一权威高效的反腐败体制

马怀德 中国政法大学副校长

国家监察委员会成立后同党的纪律检查机关合署办公，将实现党内监督和国家机关监督、党的纪律检查和国家监察有机统一，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。

党的十八大以来，全国纪检监察系统的反腐力度、成效前所未有的，党内监督得到迅速强化和扩展。然而，反腐败的力量和资源分散在不同领域和系统，反腐工作效能在一定程度上受到影响。旧有的行政监察体制存在机构重叠、职能重复等情况，党的监督和国家监督二者之间出现了不协调、不匹配现象，使既有的反腐体制存在一定的“结构性缺陷”。

制定监察法，推进国家监察体制改革，旨在实现党的监督和国家监督的有机统一、协调匹配。通过设立国家监察委员会，健全国家监察组织架构，强化反腐败斗争的统一领导，使党内监督和国家监督机构结合，促进监督体制机制的制度化、规范化。

改革后的监察委员会将不再隶属于一级人民政府，而是经由人大产生的与行政机关和司法机关平行的国家机关，对公职人员实行统一监督，从而实现党内监督和国家监督的统一。

从机构性质上看，监察委员会准确的法律定位就是专司监察职能的国家机关。监察机关所行使的监察权，与检察机关所行使的法律监督权二者并不冲突。按照宪法规定，检察机关是国家的法律监督机关，这种监督更侧重于对法律实施情况的监督，即检察机关的法律监督职能更注重对“事”进行监督；而监察机关的监督职能则更注重对公职人员的监督，即对“人”的监督。

纪检部门与监察部门合署办公是我国反腐工作中形成的宝贵制度经验。国家监察体制改革后，监察委员会与同级纪委级别相当，功能各有侧重，通过合署办公这一机制可有效提高反腐效能。监察法草案规定上下级监察委员会之间是领导与被领导的关系。上级监察委员会对下级监察委员会的领导应当主要包括人、财、物方面的领导以及依照监察法及相关法律需要进行具体工作事务上的领导。这一规定的目的是保证监察工作有序开展，减少工作中可能受到的干预和掣肘。

监察机关需要对人大负责，接受人大监督，这种监督自然也包括人事监督在内。所以在人大的监督与上级监察委的领导之间应当有一个协调。在人事上，监察委员会的领导人员虽然由各级人大产生，但是要尊重上级监察委员会的意见。

从坚持“有权必有责，用权受监督”的理念出发，监察法草案规定了对监察机关及监察人员的监督机制，通过相应的制度设计对监察活动进行规范和约束，通过立法方式保证依规治党与依法治国、党内监督与国家监察有机统一，将党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，不断提高党和国家的监督效能。一是接受人大监督。监察机关应当接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督；各级人民代表大会常务委员会听取和审议本级监察机关的专项工作报告，组织执法检查。二是强化自我监督。草案规定了监察人员的回避、脱密期管理和对监察人员辞职、退休后从业限制等制度，规定了对监察机关及其工作人员不当行为的申诉和责任追究制度。三是明确监察机关与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、互相制约的机制。四是明确监察机关及其工作人员的法律职责。

此外，监察法草案还为监察机关设计了一系列过程性的自我监督流程，如相关措施的审批机制、录音录像等全程留痕的监督系统等。监察机关作为党统一领导下行使反腐败职能的国家机关，其党员身份的工作人员，尤其是党员领导干部自然应当接受党的监督。党对监察委员会的监督主要体现在上级党委和上级纪委通过垂直领导体制进行的监督。

来源：《光明日报》（2018年03月17日08版）

健全和完善反腐败机制的关键一步

熊秋红 中国社会科学院法学研究所

国家监察体制改革旨在建立具有中国特色的集中统一、权威高效的反腐败工作机制，整合反腐败资源力量，在监察对象上实现对所有行使公权力的公职人员全覆盖，加大反腐败力度，以零容忍的态度惩治腐败。因此，监察法草案规定了“从严监督”的工作原则和“强化监督问责，严厉惩治腐败”的工作方针，规定了有关机关和单位的协助义务，即“监察机关在工作中需要协助的，有关机关和单位应当根据监察机关的要求依法予以协助”。

另一方面，为了全面推进依法治国，需要将反腐败工作纳入法治化轨道，以法治思维和法治方式开展反腐败工作。因此，监察法草案规定了“严格遵照宪法和法律，以事实为根据，以法律为准绳”“监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合，互相制约”“权责对等”“宽严相济”等带有法治精神的原则。

党领导下的纪律检查、行政监察、犯罪调查“三合一”反腐败机制，决定了新设立的监察委员会是行使国家监察职能的专责机关，要同时承担监督、调查、处置等多重职责，融预防腐败与惩治腐败于一体，惩戒与教育相结合，对职务违法和职务犯罪行为一并进行追究。

监察法草案赋予监察机关必要的权限，比如，规定监察机关在调查职务违法和职务犯罪行为时，可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查、鉴定等措施。对于监察权的具体权能的立法规制，体现了比例原则的要求，即根据违法犯罪行为情节轻重等具体情形，分别采取严厉程度不同的调查措施。监察法草案还遵循程序法定原则，对监督、调查、处置工作程序作了规定。

监察法草案中的若干具体规定彰显了法治进步，如用“留置”取代“两规”，规定留置时间不得超过三个月，特殊情况下经上一级监察机关批准可延长一次，延长时间不得超过三个月；采取留置措施后，除有碍调查的，应当在二十四小时以内，通知被留置人员所在单位和家属等。值得一提的是，监察法草案还规定，监察机关有权“对违法的公职人员依法作出政务处分决定”，这里以“政务处分”

取代了此前使用的“政纪处分”，其原因是监察对象范围的扩大，“政纪处分”主要针对国家行政机关的工作人员，而“政务处分”不仅包括公务员，还包括其他行使公权力的公职人员。

通过标本兼治，综合治理，构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制，保障反腐败工作在法治轨道上行稳致远，实现改革与立法相衔接，推进国家治理体系和治理能力现代化，是制定国家监察法的根本目的。充分发挥广大人民的智慧，凝聚全社会的共识，才能保障监察立法的民主性和科学性，进而确保国家监察体制改革这一事关全局的重大政治体制改革取得成功。修改宪法和制定监察法，迈出了健全和完善我国反腐败机制的关键一步，未来的国家监察立法将会在改革探索中不断发展和进步。

来源：《光明日报》2018年3月17日08版

深化国家监察体制改革 健全党和国家监督体系

钟纪轩 中央纪委宣传部

深化国家监察体制改革，是以习近平同志为核心的党中央从新时代党的历史使命出发作出的重大决策部署，是事关全局的重大政治体制改革。党的十九大对深化国家监察体制改革作出战略部署。十三届全国人大一次会议深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，表决通过《中华人民共和国宪法修正案》和《中华人民共和国监察法》，组建国家监察委员会，产生国家监察委员会领导人员，标志着国家监察体制改革取得重大成果，在党和国家反腐败斗争进程中具有里程碑意义，监察体制改革由试点探索迈入依法履职、持续深化的新阶段。

一、深化国家监察体制改革是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署

深化国家监察体制改革是加强党对反腐败工作集中统一领导的必然要求。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量。任何改革都必须有利于坚持和加强党的领导。深化国家监察体制改革的根本目的就是加强党对反腐败工作的统一领导。按照党中央确定的时间表、路线图，2016年12月起，在北京、山西、浙江三地先行试点，为改革探路，形成可复制可推广的经验。党的十九大后，在全国推开试点，省、市、县三级监察委员会全部组建完成。十三届全国人大一次会议通过宪法修正案，依宪制定监察法，设立国家监察委员会，实现国家机构、党和国家监督体系重大创制，形成中国特色国家监察体制。深化国家监察体制改革，是对政治体制、政治权力、政治关系的重大调整，必须坚定不移地坚持党的领导，既要将党的领导体现在改革的全过程和各方面，又要通过深化改革加强党对反腐败工作的全面领导，确保党中央始终牢牢掌握反腐败斗争的领导权。

深化国家监察体制改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。我国公务员队伍中党员比例超过80%，县处级以上领导干部中党员比例超过95%，党内监督和国家监察具有高度内在一致性和互补性。纪律检查是全面从严治党的利器，国家监察是对公权力最直接最有效的监督，合署办公能够强化党和国家的

监督效能和治理效能，使依规治党和依法治国相互促进、相得益彰。党的十八大以来，党内监督得到有效加强，监督对象覆盖了所有党组织和党员。这就要求适应形势发展构建国家监察体系，对党内监督覆盖不到或者不适用于执行党的纪律的公职人员，依法实施监察，真正把权力关进制度笼子，使我们党真正解决长期执政条件下自我监督这个国家治理的“哥德巴赫猜想”，跳出历史周期率。

深化国家监察体制改革是健全党和国家监督体系的创制之举。党的十九大报告提出，构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系。相比之下，我国原有的行政监察体制机制存在明显不适应问题。一是行政监察范围过窄。改革前，依照行政监察法的规定，行政监察对象主要是行政机关及其工作人员，没有做到对所有行使公权力的公职人员全覆盖。二是反腐败力量分散。改革前，党的纪律检查机关依照党章党规党纪对党员的违纪行为进行审查，行政监察机关依照行政监察法对行政机关工作人员的违纪违法行为进行监察，检察机关依照刑事诉讼法对国家工作人员职务犯罪行为进行查处，反腐败职能既分别行使，又交叉重复。三是纪法衔接不畅。改革前，纪、法中间存在空白地带，查办职务犯罪案件存在犯罪有人管、违纪无人问的现象。这就要求对权力运行和监督制约机制进行新的探索，走出一条基于深厚传统、符合历史逻辑、适应现实国情、保障发展需要的监督道路。

二、深入贯彻宪法和监察法，准确把握监察委员会的职责定位

坚持政治机关的性质。监察法规定：“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关。”监察委员会是实现党和国家自我监督的政治机关，不是行政机关、司法机关。其依法行使的监察权，不是行政监察、反贪反渎、预防腐败职能的简单叠加，而是在注重监督的基础上，既调查职务违法行为，又调查职务犯罪行为，其职能权限与司法机关、执法部门明显不同。监察委员会在履行职责过程中，既要加强日常监督，查清职务违法犯罪事实，进行相应处置，还要开展严肃的思想政治工作，进行理想信念宗旨教育，做到惩前毖后、治病救人，努力取得良好的政治效果、法纪效果和社会效果。

依法履行监督调查处置职责。监察委员会依法履行三项职责：一是监督，对公职人员开展廉政教育，对其依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守

情况进行监督检查。二是调查，对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪进行调查。三是处置，对违法的公职人员依法作出政务处分决定，对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责，对涉嫌职务犯罪的，将调查结果移送人民检察院依法审查、提起公诉，向监察对象所在单位提出监察建议。监察委员会的监督调查处置职责与纪委监委的监督执纪问责职责具有高度的匹配性。监察委员会的调查措施，包括谈话、讯问、询问、查询、冻结、搜查、调取、查封、扣押、留置等 12 项措施，一方面将原来行政监察法规定的措施细化完善，另一方面将纪检监察实践中运用的谈话、询问等措施确定为法定权限，都是实践中实际使用、比较成熟的做法。

实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。监察法规定，监察机关对下列公职人员和有关人员进行监察：一是中国共产党机关、人民代表大会及其常务委员会机关、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院、中国人民政治协商会议各级委员会机关、民主党派机关和工商业联合会机关的公务员，以及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员；二是法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员；三是国有企业管理人员；四是公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员；五是基层群众性自治组织中从事管理的人员；六是其他依法履行公职的人员。监察法与行政监察法相比，将依法监督“狭义政府”转变为依法监督“广义政府”行使公权力的公职人员，填补了监督对象上的空白。同时，监察法专设监察程序一章，从审批权限、操作规范、调查时限等方面，对监督、调查、处置工作程序作出规定，特别是对留置措施规定了严格的程序和界限条件，切实保护被调查人的合法权益。

既接受党委领导也接受人大监督。十三届全国人大一次会议通过的宪法修正案，把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法总纲第一条。监察法在总则中也明确规定，坚持中国共产党对国家监察工作的领导。监察委员会的领导体制和工作机制就是根据加强党的统一领导这一原则确定的。一方面，纪委监委合署办公是实行党的领导的方式，重要事项由同级党委批准；国家监委领导地方各级监委工作，上级监委领导下级监委工作，地方各级监委要对上一级监委负责。另一方面，监察委员会由人大产生，对人大及其常委会负责，并

接受其监督。各级人大可通过听取和审议专项工作报告，组织执法检查，以及提出询问和质询的方式开展监督。这就强化了人大作为国家权力机关的监督职能，拓宽了人民监督权力的途径，使国家监督体系更加完备、科学、有效。

三、以监委组建、与纪委合署办公为契机，全面履行纪检监察职责

坚持依据党章党规和宪法法律履行职责，既执纪又执法。纪委监委是党内监督、国家监察专责机关，合署办公，履行纪检、监察两项职责，实行一套工作机构、两个机关名称，既执纪、又执法，承担着维护党章党规、维护宪法法律的重要任务和职能，在维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导上肩负着特殊使命和重大责任。一是把握工作职责。改革后，纪检监察机关工作内容涉及查处违纪、职务违法、职务犯罪三个层面，依托纪检、拓展监察、衔接司法。二是做到相互贯通。纪委监督执纪问责和监委监督调查处置，既有共通点，又有区别处，两者相互衔接、互为补充、内在一致，根本上统一于全面从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争的生动实践。三是用好“两把尺子”。坚持以党章党规党纪为尺子和严格遵循宪法法律法规相统一，既强化党内监督，用纪律管住党员干部，又深化国家监察，确保公权力为人民服务。

坚持监督全覆盖，既盯住“关键少数”又管住“绝大多数”。纪委监委要做到对党员和所有行使公权力的公职人员监督全覆盖。一方面，盯住“关键少数”。重点是县处级以上领导干部，特别是各级主要领导干部，以及处于关键领域、重要岗位的领导干部，严肃党纪国法，严格监督监察，督促各级领导干部正确行使权力。另一方面，管住“绝大多数”。纪检监察机关要认真履行监督责任，督促各级党组织严格落实主体责任，层层传导压力，监督全体党员和所有行使公权力的公职人员。同时，积极探索监察职能向基层、村居延伸的有效途径，赋予乡镇纪委必要的监察职能，强化对基层组织中履行公职人员的监督，消除监督空白和死角。

坚持运用法治思维和法治方式惩治腐败，既搞好纪法贯通又实现法法衔接。广大纪检监察干部要深入学习宣传和贯彻落实宪法、监察法，自觉运用法治思维和法治方式开展工作，提升依纪依法履职能力。要实现纪法贯通。纪检监察机关既要依据党章党规党纪履行协助党委全面从严治党职责、又要依据宪法监察法加

强监察工作，既要审查违纪问题、又要调查违法犯罪问题，既要考虑纪律要求、又要兼顾法律规定，健全统一决策、一体化运行的执纪执法运行机制，实现执纪审查和依法调查有序对接、相互贯通，执纪执法同向发力、精准发力。要实现法治衔接。监察机关在调查涉及违法犯罪案件过程中，要与刑事审判关于证据的要求和标准相一致，推动形成监察机关与司法执法机关相互衔接、监察程序与司法执法程序有序对接、监察机关与司法执法机关既相互配合又相互制约的有效机制。

坚持打铁必须自身硬，既强化自我监督又加强外部监督。国家监察委员会组建和运行，开启了从试点探索迈入依法履职、持续深化国家监察体制改革的新阶段。要推动纪委监委职能、人员、工作深度融合，做到“形”的重塑和“神”的重铸，实现纪检监察工作整体性提升。信任不能代替监督。各级纪检监察干部要在行使权力上慎之又慎、在自我约束上严之又严。要自觉接受党中央的监督，强化“四个意识”，坚定“四个自信”，始终坚持在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下开展工作，确保党对反腐败工作的集中统一领导。要加强自我监督，刀刃向内，在内部形成相互制约机制，坚决防止“灯下黑”。要自觉接受人大监督、民主监督、司法监督、社会监督、舆论监督，确保党和人民赋予的权力不被滥用、惩恶扬善的利剑永不蒙尘。

来源：《求是》杂志 2018 年 5 月 2 日

监察法的法治价值和时代精神

关保英 上海政法学院副校长

监察法的制定是我们党和国家政治生活中的一件大事，对于全面推进依法治国、实现国家监察全面覆盖、深入开展反腐败工作具有极为深远的现实意义。

监察法草案融入了修宪体系。3月11日，十三届全国人大一次会议表决通过中华人民共和国宪法修正案，规定“设立国家监察委员会和地方各级监察委员会”“各级监察委员会是国家的监察机关”，这是宪法关于监察机关的性质和地位的顶层设计，在此基础上宪法修正案进一步强调“监察委员会的组织和职权由法律规定”。监察法草案的制定正是对宪法这一原则精神的贯彻。在宪法精神的指引下，监察法草案进一步规定了监察机关的机构体系、监察范围、监察职责、监察权限、监察程序等重要内容，对宪法修正案的相关内容作了细化，有利于在法治实践中贯彻实施。

监察法草案契合了新一轮党和国家机构改革。国家监察体制改革是事关全局的重大政治体制改革，是强化党和国家自我监督的重大决策部署。十九届三中全会强调，推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革。国家监察体制改革是新一轮机构改革的重要举措，对健全党和国家监督体系、完善权力运行制约和监督机制起到了积极作用。

监察法草案体现了反腐败长效治理态势。反腐倡廉必须常抓不懈，拒腐防变必须警钟长鸣。我国监察体制改革的根本目的就是要加强党对反腐败工作的统一领导，推动反腐败长效治理态势的形成。在监察的体制机制上，监察法草案将监察委员会定性为反腐败专门工作机构，把检察机关查处职务犯罪的职能、党的纪律检查机关的职能、行政监察机关的监察职能等整合起来，形成反腐败的统一工作机构，既凝聚了力量，又解决了职能交叉重叠的问题，树立了监察机关的权威性。

监察法草案形成了治理体系的后续保障。国家治理体系和治理能力的现代化不仅要求解决机构重叠、职能重复等问题，避免政出多门、责任不明、推诿扯皮的现象，而且要求党、国家机构和公共部门职能、政策、标准、流程更优化，资源更整合，权责更协同，监督监管更有力，运行更高效。国家监察委员会整合各

种监督职能与力量，对所有行使公权力的公职人员进行相对独立的监察和监督。通过监察与监督，对国家机关公职人员在履行职能中的错误行为予以纠正，有助于把公权力关进制度的笼子。

监察法草案构建了反腐败的具体制度和规则。监察法草案从监察主体、监察对象、监察权限、监察手段、监察程序等方面构建了一系列具体的制度和规则，赋予监察机关必要的权限，严格规范监察程序，强调对监察机关和监察人员的监督，条文明确，便于操作。同时，监察法草案对监察手段和措施也作了明确规定，除保留原有行政监察措施中的合理因素外，用“留置”取代了以往的“两规”，而且“留置”是有许多前提条件限制的，这些在立法中都有明确规定。

来源：《光明时报》2018年3月17日08版