

筑牢监察体制改革的法治根基

全面推进依法治国实践,需要在治国理政方面形成一套完备的、成熟的、定型的制度,通过高效运转的制度体系,实现对国家和社会的有效治理

□ 吴建雄

党的十九大作出了深化国家监察体制改革,组建国家、省、市、县监察委员会的决策部署。我国现行宪法第124条明确了监察委员会作为国家机构的法律地位,十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》,确立中华人民共和国国家监察委员会是最高监察机关。这标志着“永远在路上”的反腐败斗争进入全面法治反腐阶段。

依法治国亟须完善监察体制

在“全面从严治党取得显著成效,但仍然任重道远”的背景下,深化监察体制改革,组建监察委员会,成为新的历史起点上推进全面从严治党和反腐败斗争的必然选择。随着监督体制的健全完善,党内监督空前加强并实现全覆盖。

全面推进依法治国实践,既要求党依据宪法和法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党,这就需要在治国理政方面形成一套完备的、成熟的、定型的制度,通过高效运转的制度体系,实现对国家和社会的有效治理。我们党经过长期探索实践,已经形成了一整套层次清晰、运行有效的党内监督制度体系,使管党治党建设有章可循、有规可依。但就国家法治监督体系而言,虽然政府内部有行政监察和审计,外部有人大监督、司法监督、舆论监督等监督形式,检察院还有专门的反贪污、反渎职、预防职务犯罪等力量,但这些反腐败资源力量比较分散,制约了作用的发挥。建立国家监察委员会,可以整合法治反腐的资源力量,构建集中统一、权威高效的反腐败执法体制,有利于形成严密的法治监督体系,推进国家治理体系和治理能力现代化。

全面增强监督执法职能

深化国家监察体制改革,不仅增强了对权力制约的刚性,而且极大地提高了反腐败抗干扰能力;行政监察权和检

察侦查权转化为国家监督权,突破了行政与检察的部门壁垒,实现行政违法和职务犯罪查处处的有机统一。监察委员会所行使的监督执法权包括监督、调查、处置三项基本职能。

监督职能是预防腐败的职权活动。主要对行使公权力的公职人员进行日常监督,监督内容包括:遵守国家宪法和法律法规,按照规定的权限和程序依法履职,忠于职守、勤勉尽责情况;执行上级决定命令,确保令行禁止,政令畅通情况;廉洁从政从业、秉公用权情况;履行职务过程中存在的侵害群众利益问题和不正之风情况;坚守道德操守,践行社会主义核心价值观情况等。监督方式主要以重点谈话、专项检查、专项治理、谈话函询、调查问题线索、抽查核实、廉政考核,针对发现的问题发送监察建议等。监督权能重在建立问题线索处置综合运用机制,可以依法采取谈话、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。调查中,对已掌握部分违法犯罪事实及证据,仍有重要问题需要进一步调查的被调查人,经依法审批可以将其留置在特定场所进行调查。对采取留置调查措施的,应规定严格的程序和期限,并保障被留置人员的基本权利。对需要采取技术调查、限制出境等措施的,经过严格的审批手续,交有关机关执行。调查是揭露和证实腐败违法犯罪的基本权能。

调查职能是对涉嫌贪污贿赂、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查证的执法活动。调查可以依法采取谈话、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。调查中,对已掌握部分违法犯罪事实及证据,仍有重要问题需要进一步调查的被调查人,经依法审批可以将其留置在特定场所进行调查。对采取留置调查措施的,应规定严格的程序和期限,并保障被留置人员的基本权利。对需要采取技术调查、限制出境等措施的,经过严格的审批手续,交有关机关执行。调查是揭露和证实腐败违法犯罪的基本权能。

处置职能是对调查的违法问题依据相应的法律法规予以审查定性并决定给予何种处分和处理。从监察委员会的处分手段来看,根据违法问题严重性的程度不同,处理手段依次包括给予监察处分、移送司法机关追究刑事责任两大层次。处分权是监督制约调查侦查活动的程序性设置,具有证据审查把关、保证办案质量、保障被调查人合

法权益、维护公正执法的功能。监督、调查、处置三项职能的配置,与腐败从违规违法到犯罪的关联性特征高度契合,符合主动性调查与被动性审查程序性制约的法治精神,创新了非刑事手段和刑事手段并用的腐败治理模式,增强了预防腐败的前置性和惩治腐败的有效性。

打造忠诚干净的监察队伍

监督者腐败的危害性比一般官员腐败更严重。建立有效的监察权监督制约机制,是确保国家监察权公正高效运行的必然选择。

党委对监察工作的管理监督。党委应将纪检监察机关的管理和监督作为领导工作的重中之重,坚持党内监督和纪律约束上的高标准严要求。加强对监察人员的日常管理监督,掌握其思想、工作、生活状况,认真开展提醒谈话、诫勉谈话。严格监察机关党的组织生活制度、民主生活会制度,健全完善批评和自我批评机制。

人大及其常委会的权力监督。人大对其他国家机关权力的监督,是我国宪法赋予的职权。这种监督是具有特定对

象、内容、范围和方式的监督,是具有权威性和法律效力的国家监督。各级人民代表大会常务委会员可以听取和审议本级监察机关的专项工作报告,并组织执法检查。县级以上各级人民代表大会及其常务委员会举行会议时,人民代表大会代表或者常务委员会组成人员,可以依照法律规定的程序就监察工作中的有关问题提出询问或者质询。

检察、审判机关配合制约监督。监察机关认定的职务犯罪案件,如果检察机关认为案件事实不清、证据不足的,可以退回监委补充调查,并拥有决定不起诉的权力,监委对检察机关的不起诉决定,也有相关的复议程序。

民主监督、社会监督和舆论监督。不断健全人民政协的民主监督职能,可通过委员视察、委员提案、委员举报、大会发言、担任特约监督员等方式向监察机关反映社情民意,提出批评建议,参加监察机关组织的调查和检查活动。建立完善舆论监督和互联网信息收集反馈机制,为人民群众了解监察工作,发表意见建议,行使民主监督权利提供信息来源。实事求是地面对

新闻媒体的相关报道,及时整改、反馈,自觉接受舆论监督。

监察机关和监察人员自我监督。强化自我监督的主体责任、细化责任清单、明确责任主体、加强自上而下的监督管理。对纪检监察干部违纪违法案件开展“一案双查”,加大问责力度,促进自我监督责任落到实处。健全监督制约的内控机制。问题线索由相关部门集中统一管理,动态更新、全程监控。执纪监督和审查调查部门分设,实行执纪监督、审查调查、案件监督管理、案件审理分离。严格执行回避、保密安全、脱密期管理和从业限制规定。

建立监察人员责任追究机制。要明确规定监察人员办案纪律,对未经批准、授权处置问题线索,或者私自留存、处理涉案材料的;利用职权或者职务上的影响干预调查工作、以案谋私的;违法窃取、泄露调查工作信息,或者泄露举报事项、举报受理情况以及举报人信息的;对被调查人逼供、诱供,或者侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚的;有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的,依法给予处理,构成犯罪的,依法追究刑事责任。(据《学习时报》)



国家市场监督管理总局推出的手机版电子营业执照日前在天津自贸试验区东疆片区首批发放。图为工作人员为天津花生好车汽贸有限公司董事长陈鹏云(左一)扫码登记。

新华社发

声 音

以法治思维开展监察工作

□ 彭 飞

“制定《监察法》将实现党内监督和国家监督的有机统一”“依法实施监察,才能从根本制度上遏制腐败,真正把权力关进制度笼子”……如何让立法更好与改革相衔接,以法治思维开展反腐败工作,成为深化监察体制改革的基础。

日前风靡朋友圈的新媒体作品《当监察法遇上孙悟空》,以通俗易懂的方式解析了《监察法》这部法律中的“大招”:监察对象包括基层群众性自治组织中从事管理的人员;监察机关对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送等职务违法和职务犯罪进行调查;对重大职务犯罪案件,被调查人员逃匿到国(境)外,监察机关已经掌握比较确凿的证据的,可开展境外追逃合作……形式创新的解读,向全社会传达出一个明确信号:这部法律,和每一位公职人员息息相关。

既回应现实问题,又彰显法治精神,是《监察法》的鲜明特色。“法者,治之端也”。作为贯彻落实深化国家监察体制改革决策部署的重大举措,制定《监察法》正是要在法律层面解决国家治理中的现实问题。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍,以雷霆万钧之势,坚定不移“打虎”“拍蝇”“猎狐”,不敢腐的目标初步实现,不能腐的笼子越扎越牢,不想腐的堤坝正在构筑。如何将反腐败斗争的成功经验以法律形式固定下来,同时对存在的问题查漏补缺,是深化国家监察体制改革的题中之义,也是监察立法的不变初心。

“法律的生命不在于逻辑,而在于经验。”这部法律吸收了

大量来源于实践的好做法、好经验。国家监察体制改革率先在北京、山西、浙江三个省市展开试点。随着试点的顺利推进,改革试点工作在全国有序推开。改革试点的第一现场,为立法工作提供了第一手资料,由此形成的经验和智慧,与专家建议、公众意见一道融合汇聚,不仅为完善监察法草案提供了智力支持,更彰显着法律文本的实践理性,为持续深化国家监察体制改革筑牢法治根基。

《监察法》的制定过程,也是顶层设计带动制度完善的典范。习近平总书记在党的十九大中央纪委第二次全会上强调,既要立足当前、直面问题,在解决人民群众最不满意的问題上下功夫;又要着眼未来、登高望远,在加强统筹谋划、强化顶层设计上着力。回想改革试点刚刚开的时候,曾有专家学者就监察体制改革与宪法的关系提出疑问,这一疑惑如今已经得到了解答。十三届全国人大一次会议通过宪法修正案,增加了对“监察委员会”的规定,为改革与法律修改提供了宪法支持。《监察法》总则第一条,也专门作出了“根据宪法”的明确表述。可以说,这是一部充分体现科学立法、民主立法、依法立法,同时又“着眼未来、登高望远”的法律。

《人民日报》发表的评论指出,人们有理由相信,随着立法和改革的深入推进,权威高效的自我监督体制机制将不断健全,惩治腐败的效率将持续提高。集中统一、权威高效的国家监察体系,必能释放强大的治理效能,为国家治理体系和治理能力现代化注入不竭动力。而与此同时,以法治思维开展监察工作必将是监察工作者的一种再自然不过的工作方式。

要着力深化依法治国实践

□ 李少文

作为事关全局的重大政治体制改革,国家监察体制改革不仅是推进全面从严治党向纵深发展的重大战略举措,也是全面依法治国的重要组成部分。

习近平总书记指出:“要做好监督体系顶层设计,既加强党的自我监督,又加强对国家机器的监督。”在党对党风廉政建设和反腐败工作的统一领导下,扩大监察范围,整合监察力量,健全国家监察组织架构,形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系,并通过建章立制,形成统一行使权力的制度化的监察机关。针对严峻的反腐败形势,我们选择“猛药去疴”“壮士断腕”,根本目标在于维持党和国家肌体的长期健康。这是一项长远的、系统的工程,它存在多层次、各方面的任务,国家监察体制改革是其中的重要内容。

在改革中解决长期想解决而没有解决的法治难题。国家监察体制改革能够化解反腐败过程中长期存在的一些争议。在过去,由党的纪检部门承担反腐败主要任务取得了很大成绩,但也有些需要改进的地方。党的十九大报告明确提出,依法赋予监察委员会职责权限和调查手段,用留置取代“两规”措施。将反腐败措施纳入法治轨道,通过程序的正当化来保障结果的公正性,既有利于反腐败工

作的快速发展,又能够更好地衔接司法体制,解决了反腐败调查措施法治化、规范化问题。设置监察委员会,制定国家《监察法》,实现反腐败法治化,正是建设社会主义法治国家的直接要求。

改革要善于运用法治思维和法治方式,在反腐败工作中坚决贯彻法治原则。腐败破坏法治秩序、削弱法律权威,反腐败与法治建设的长期目标、根本目标是一致的。事实上,法治能够最大限度地保证权力不被滥用。一方面,要将法治原则贯彻落实到反腐败的每一项具体工作中,严格依宪、依法、依规办案,确保国家监察机关所办理的每一起案件都经得起检验。另一方面,国家监察体制改革也要遵循法治要求,善于运用法治思维和法治方式。监察委员会的制度设计应当尊重权力运行的逻辑及其规律,尊重权力配置的基本原理,从而最大限度发挥权力运行制约和监督的效果。

协调改革与法治的关系,积极推动宪法法律发展。试点改革是具有中国特色、符合中国国情的政治体制改革方案。国家监察体制改革在北京、山西、浙江三省市先行试点,形成了可复制可推广的经验,为改革的全面推开和制定国家监察法提供了实践支撑。全国人大常委会授权试点既是积累经验、实验乃至试错的过程,也是增强合法性与改革空间的过程。改革越深入,就越能体现出试点的价值。

全面深化监察体制改革

□ 刘俊生

深化国家监察体制改革是党中央作出的重大决策部署,是事关全局的重大政治体制改革。此项改革完善了党和国家自我监督体系,实现了党内监督与国家监察相统一,强化了党对反腐败斗争的统一领导,实现了对公职人员监察全覆盖,构筑起规范内部运行和纪法衔接的制度体系。

监察职能将纵横拓展延伸

为适应监督全覆盖要求,监察职能将同时进行横向和纵向拓展延伸。横向延伸是指监察委员会根据本地实际和工作需要,将派驻纪检组更名为派驻纪检监察组,并授予部分监察职能。在试点省市,北京市、山西省、浙江省改革后纪委、监委派驻纪检监察机构分别为40个、35个、35个。纵向延伸是指探索授予乡镇纪检干部必要的监

察权限,推动国家监察向基层乡镇一级延伸。如山西省选择朔州市平鲁区、临汾市安泽县,通过县级监委赋予乡镇纪检干部监察员的职责和权限,协助乡镇党委开展监察工作。

国家监察体制改革的目的是,旨在整合各方力量,实现由原先的行政监察只监察狭义政府到改革后监察广义政府乃至所有公共机构。因此,国家监察体制改革是一项十分浩大的工程。横向来看,涉及行政监察机关、国家预防腐败局、检察院及反贪污贿赂、反渎职侵权、职务犯罪预防部门等机构,还涉及党的纪律检查委员会和人大;纵向来看,涉及中央和县以上地方各级党委、政府、检察机关等。在四级监察委员会的组建中,最为敏感的就是原机构和人员的转隶问题。试点省市的改革经验告诉我们,转隶是监察体制改革工作能否顺利推进、取得实效的关键环节。转隶工作要做到有序进行,防止“一刀切”“一窝

蜂”的转隶做法,坚持高标准,严把政治关,明确资格条件,审核人员档案,按照时间服从质量的要求,认真甄别,适合到纪委、监委工作的人员方可转隶。转隶人员在编制配置上聚焦于监督执纪执法的中心任务,力量配备上需倾斜一线。改革过渡期,实行案件清单和新旧程序的有序衔接。

改革应牢固树立“四个意识”

为使全面从严治党与全面依法治国有机统一,国家监察制度改革用“政务处分”代替“党纪处分”。国家监察制度将统一使用“政务处分”概念,即监察机关依据相关法律对违法的公职人员作出政务处分决定,这样既有利于纪法分开也有利于纪法衔接。为了贯彻依法治国精神,提升国家监察工作的法治化水平,国家监察体制改革以留置措施取代原先的“两规”(俗称双规)措施,以期

解决传统纪检监察制度长期想解决而没有解决的法治难题。

在国家监察体制改革的开始,就有谁来监督监察机关的疑问。除了政党、人大、检察机关、法院的体制内监督渠道外,还有公民社会、新闻媒体的体制外监督渠道,同样重要的是监察委员会内部的自我制约机制的建构。执纪监督、审查调查、案件审理、案件监督管理四个环节分离,分别由不同的副主任(副书记)分管,实现监审分设,形成相互制约的内部自我监督机制。另外,完善监委有关集体决策、请示报告、公务回避、涉案款物管理等方面的工作规则,还应严厉打击私存线索、跑风漏气、以案谋私等“灯下黑”的执法违法、执纪违纪行为。

在国家监察体制改革中,应始终坚持党的领导,牢固树立“四个意识”,形成党委领导、纪委牵头、部门各司其责、合力协同的良好改革局面。党委全会部署改革工作,书记靠前指