

蹄疾步稳，向着监察全覆盖迈进

省市县三级监察委员会组建工作综述

新华社记者朱基钗、丁小溪、荣启涵

2月25日，广西崇左市大新县监察委员会挂牌成立。至此，全国31个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团各级监察委员会全部组建完成。

这是国家监察体制改革进程中值得铭记的时刻。随着全国省、市、县三级监委的全部成立，这一事关全局的重大政治体制改革迈过关键性节点，一个党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系正在形成。

全面推开、深入推进

——改革蓝图转化为生动实践

2月2日，福建福州，省委省政府大院门前，车水马龙，人流如织。上午11时整，随着“福建省监察委员会”白底黑字牌匾上的红绸布缓缓揭开，福建省的省市县三级监委全部组建完成。

没有横幅标语，没有花篮祝贺；列队，揭牌，鼓掌……整个挂牌过程，简朴而庄重，印证着这一“事关全局的重大政治体制改革”平稳而有力的步伐。

1月30日下午，兰州，甘肃省监察委员会揭牌；

1月31日上午，长沙，湖南省监察委员会挂牌成立；

1月31日上午，合肥，安徽省监察委员会揭牌；

1月31日上午，南昌，江西省监察委员会挂牌成立；

……

在中央纪委监察部网站上，各地监委组建成立的消息不断更新，监察体制改革试点一步一步铿锵。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在党和国家事业发展全局的高度，作出了深化国家监察体制改革等重大决策部署。2016年11月，改革大幕正式拉开。改革以北京、山西、浙江3省市为首批试点，为全国其他地区改革推开提供可复制可推广的经验。

党的十九大对深化国家监察体制改革作出战略部署，提出要将试点工作在全国推开，组建国家、省、市、县监察委员会。2017年10月23日，中办印发《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》。随后，十二届全国人大常委会第三十次会议通过在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定，省、市、县三级监察委员会组建工作与地方人大换届工作紧密衔接。

自此，党中央打响“发令枪”，一支支由党委书记挂帅的“施工队”迅速组建完成，各地改革迅速行动，蹄疾步稳推进。

——党委担起改革主责，党委书记担任“施工队长”。

改革牵一发动全身，“一把手”至关重要。与北京等3个先行试点地区一样，全国其他28个省市区均按照党中央要求成立党委书记担任组长的深化监察体制改革试点工作小组。通过“书记抓”“抓书记”，把责任层层传导下去。

河南省委书记谢伏瞻多次主持召开省委书记专题会议，省委常委会会议谋划推动改革，并深入到县纪委调研指导；贵州省委书记孙志刚多次主持召开省委试点工作小组会议，听取工作汇报、部署谋划改革，审议全省及各市（州）实施方案和专项工作方案；江西省委书记鹿心社与省市县三级检

察院的检察官代表们交流，听取意见建议……

为确保改革部署如期见效，各“施工队长”不仅总揽大局、统筹谋划，更站到改革第一线，对职能划转、机构设置、人员编制、办公场所等重点难点问题题亲自过问、着力解决。

——纪委担当改革专责，全面抓好改革试点的组织实施和具体落实。

监察体制改革涉及政治权力、政治体制、政治关系的重大调整，是一项复杂的系统工程。各级纪委在党委统一领导下，强化担当精神，以“绣花”功夫把改革试点方案抓实抓细，确保“施工”不走样。

新疆乌鲁木齐市深化监察体制改革试点工作小组办公室把制定运行工作规程、操作指南作为第一步，同步设计常用文书、权利义务告知书和起诉状意见书，编制线索处置、执纪监督等流程图，以及提前介入审理的办法；

福建省纪委建立领导片区督查机制，省纪委书记和班子成员对全省9个设区市、平潭综合试验区及84个县市区进行全覆盖督查，确保改革试点不分散、不跑偏、不走样；

浙江省在前期试点基础上，进一步深化改革实践，狠抓制度建设，出台了24项制度、45类法律法规文和79个业务样板，基本建成一套规范有效、可复制、可推广的“监言监语”制度框架……

——抓好改革统筹协调，既保改革“工期”又保改革质量。

“2018年1月10日前，依法产生市（州）监察委员会并完成挂牌工作；2月10日前，依法产生省、县（市、区）两级监察委员会并完成挂牌工作……”

走进四川省纪委机关，一张张挂在办公室墙上的“工期图”格外醒目，图上清晰列明了推进改革的重要节点。

设定时间表、路线图，倒排工期、挂图作战，“将时间节点具体到天、任务落实到人”，这是多地监察体制改革试点工作的一个亮点。

“我们注重在改革中加强顶层设计、统筹协调，省深化监察体制改革试点工作小组审议研究通过了20项工作制度，确保在人员转隶之后，各级监委能够立即按照制度运转起来。”四川省纪委书记、省监委主任王雁飞说。

制度建设和实践探索同步进行，一方面自上而下加强改革顶层设计，另一方面又发挥地方的积极性主动性。

四川探索将各级监委主任提名为上一级人大代表人选，福建将全省“两规”点统一升级改造为留置场所，由公安机关负责安全管理和人员看护……

时不我待，只争朝夕。

1月26日，在新疆维吾尔自治区第十三届人民代表大会第一次会议上，选举产生了自治区监委主任。这是改革试点工作全面推开后选举产生的首个省级监察委员会主任。

2月11日，青海省监察委员会领导班子成员全部产生。全国省级监察委员会全部成立。

2月13日，河北唐山市监察委员会正式挂牌。全国市级监察委员会也全部完成组建。

2月25日，广西崇左市大新县监察委员会揭牌。至此，全国省、市、县三级监察委员会全部组建完成。

上下同欲者胜。改革蓝图正在神州大地上化为一个个生动的实践，再次彰显出重大改革的速度和效率。

要 闻

人员融合、工作磨合

——打造全新体制机制

如何确保监察体制改革过程中“思想不乱、队伍不散、工作不断”？在机构组建的基础上，关键要做好人员融合和工作磨合，实现反腐力量的全面深度融合。

——牵住“思想转隶”牛鼻子，做好政策保障、凝聚改革共识。

改革绝不会一蹴而就。对改革认识不清、对个人前景迷茫疑惑、对待遇保障有所担忧……确保转隶人员的思想稳定，是将转隶工作做实做好的基础。

人员转隶，首先是思想的转隶。会议动员、调研座谈、实地走访……几个月来，各地纪委与检察机关针对转隶人员进行深入细致的思想工作，引导转隶人员拥护改革、投身改革。

山西开展与转隶人员进行“一对一”“面对面”谈心谈话，消除检察官“脱掉制服转换角色后有些不知所措”的陌生感；河北承德成立拟转隶人员临时党支部，发挥基层党组织的战斗堡垒作用……

“我们对转隶干部进行了百分百家访，与转隶干部和家属谈话谈心，了解他们八小时之外的情況，倾听他们的所思所想和实际需求。”福建泉州市纪委副书记、市监委副主任邓安娜说，解开思想“疙瘩”，才能做到“进一家门、说一家话、干一家事”。

——实行“1+1”2”的人员配置，混合编成、优势互补。

四川德阳市纪委监委第一纪检监察室主任龙永是一位从事了20多年职务犯罪侦查工作的“资深反贪局长”。

“以前的思维是要把犯罪嫌疑人送上法庭，转隶后反腐败的主题没有变，角色发生了转变。纪委是政治机关，不仅要拔烂树，还要正歪树、治病树，保护整片森林。”他说，作为一名转隶干部，必须要加强对党规党纪的学习，提高政治站位。

“纪委工作像老中医望闻问切，关注全身心的健康，注重惩前毖后，防患于未然。”厦门湖里区监委转隶干部赵亮打了个生动的比喻。

监委成立后，新岗位新使命也对纪检干部提出了新要求。

“作为一名纪检干部，在法律业务方面也有本领恐慌。”福建泉州德化县纪委监委五室副主任徐财金坦言，以前只要查清违纪事实，对涉嫌犯罪的就可以移送检察院侦查，现在必须“一竿子插到底”，既查违纪又查违法，证据要达到直接移送司法机关的标准。

如何实现检察院转隶干部和纪检干部的优势互补，是纪委监委班子必须思考的问题。

为加快推进纪委监委机关人员思想、工作、业务等方面的全面融合，各地在监察体制改革试点过程中普遍进行了人员“交叉配置、混合编成”，绝大部分转隶干部充实到了执纪监督和审查调查部门，监督执纪一线力量得到加强。

以广东为例，改革后，广东省纪委监委设立24个内设机构，其中执纪监督部门7个、审查调查部门6个，以及1个专司追逃追赃部门，直接从事执纪监督和审查调查的人员占比增加了10%，达76%。

“机构挂牌、人员组建，只是迈出了改革的第一步，还要做好从‘物理融合’到‘化学融合’的文章。”杭州市纪委副书记、市监委副主任张振丰介

绍，杭州2017年6月开始举办年轻干部夜学班，通过全员集中专题培训和年轻干部每月一至两次的夜学，使全体纪检监察干部深化对全面从严治党认识，将法律法规、党纪党规融会贯通，提高了队伍战斗力。

——再造工作流程，创新监督方式，延伸监督触角。

在机构设置上，各地以监察体制改革试点为契机，实现省市两级纪委监委的执纪监督和审查调查部门分设，通过划分职责和权力边界，实现权力相互监督、相互制约。

执纪监督部门负责日常监督，运用“四种形态”，延伸监督触角；审查调查部门负责线索初核和案件办理，不固定联系单位和地区，一事一交办，一案一受理；案件监督管理部门发挥中枢协调作用，加强对依法依规办案的监督，对线索进行统一归口管理……

“信访室集中管理所有信访举报，力求各个渠道来源的信访线索一个不漏。通过集体会商机制，分析研判问题线索，将线索重新回炉，重走程序，进行分流，强化内部监督。”浙江绍兴市纪委副书记、市监委副主任吴海洋介绍说。

在各地改革实践中，各级纪委监委不断强化自我监督和外部监督，严格遵循决策和审批程序，建立重要事项向上级纪委监委、同级党委请示报告制度，在执纪审查和依法调查过程中通过文字和视频形式全面留痕，使监察职能履行全过程有据可查。

浙江省纪委书记、省监委主任刘建超表示，在机构设置和业务运行方面采取的一系列措施，将进一步强化纪委监委自我监督，扎紧制度的笼子，严防“灯下黑”。

形成合力、效果彰显

——制度优势转化为治理效能

1月4日上午9点，四川遂宁市监察委员会举行成立大会并挂牌。会后，市监委即召开会议，经集体研究决定并报上级批准，依法对大英县副县长陈小平采取留置措施。在采取留置的24小时内，市纪委、市监委分别将纪检、监察《立案决定书》和《留置决定书》送达陈小平工作单位，并通知其家属。这是四川省实施的首例留置案件。

挂牌即开局，开局即开工，改革无空档，反腐不停歇。遂宁的案例在全国并不鲜见。

1月6日，山东首家监察菏泽市监察委员会成立，2天后对菏泽职业学院副院长周俊举采取留置措施；1月19日，贵州遵义市红花岗区监察委员会挂牌成立，5天后对该区住建局局长唐龙采取留置措施；1月31日，黑龙江省监察委员会成立，不到10天对黑龙江省林业厅厅长杨国亭（非中共党员）采取留置措施……

监委一成立即高效履职尽责，党委统一领导下的集中统一、权威高效的反腐败工作体制机制的威力得到彰显。

监察范围进一步扩大，实现了对所有行使公权力的公职人员的监察全覆盖。

黑龙江监察对象数量从改革前的29万人增加到105万人；福建监察对象数量从22.48万人增加到74.21万人；广西监察对象数量从30.5万人增加到90.3万人；新疆监察对象从22.1万人增加到116万人；江西监察对象从46.6万人增加至116.5万人；天津监察对象由

9万人扩大到60万人左右；贵州监察对象从22万人增加到60万人；安徽监察对象从24.7万人增加到58.9万人；宁夏监察对象从5.6万人增加到23.3万人……

从多地新成立的监委办理的留置案件看，留置对象不少是原来党内监督覆盖不到的人群，其中既有国家机关、国有企事业单位中的非中共党员干部或职工，也有公办的科教文卫体单位中从事管理的人员，还有农村社区等基层群众性自治组织中从事集体事务管理的人员。

只有全覆盖，才能零容忍。监察对象的“扩容”，体现的正是把公权力关进制度的笼子，健全党和国家监督体系的改革初衷。

反腐败率进一步提高，实现了反腐败资源力量高度整合，执纪执法顺畅衔接。

2月9日，福建首例留置案——泉州市德化县某国企两名财务人员涉嫌侵占上千万元资金用于赌博的案件，经德化县监委近1个月的调查结案，移送检察机关。

“实战是最好的融合。”德化县纪委书记、县监委主任林明义说，由于此案涉案资金数额特别巨大，外查外调的工作量非常大，仅查账目就达4万多笔，整个案件卷宗近两百卷。监委工作人员和检察院转隶人员高效配合，各展所长、连续作战，同时商请检察院公诉部门提前半个月介入熟悉案情，在证据的补充和固定方面提出建议，保证了案件在短时间内就顺利移送。

“完成人员转隶、机构组建，只是改革试点工作的第一步，尽快实现监委高效运转才是关键。”福建省纪委书记、省监委主任刘学新说，改革之后，原先分散的行政监察、预防腐败和检察机关反贪污贿赂等力量整合起来，形成了集中统一、权威高效的监察体系，有利于攥紧拳头打出去，使反腐败斗争取得更好成效。

在案件查办中推进人员深度融合，在案件查办中建立健全工作机制。

改革实践进一步证明，以往反腐败力量分散、纪法衔接不畅问题得以有效解决，以往职务犯罪多头调查、重复劳动局面得以彻底改变，监察机关调查、检察机关起诉与审判机关审判三者“协作更高效，制衡更有力”，反腐败的工作效率进一步提高。

湖南湘西土家族苗族自治州监察委员会挂牌不到一个月，已有27人主动交代问题；黑龙江佳木斯市监委已对5人采取了留置措施，其中2起案件从立案、留置到移交检察机关历时仅一个月；2017年杭州市共采取留置措施31人，留置时间人均43天，而2016年“两规”用时加检察机关侦查用时人均129天，缩短了三分之二；2017年北京共立案3585件，给予处分3215人，全市立案数、处分数等均再创改革开放以来历史新高……

随着国家监察体制改革的深入推进，这个事关全局的重大政治体制改革所蕴含的制度优势正不断转化为治理效能，推动反腐败斗争压倒性态势向压倒性胜利转化。

新华社北京2月25日电



为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供有力宪法保障

（上接1版）二是对宪法序言中自然段的有关内容2次作出修改，将中国共产党领导的多党合作和政治协商制度和包括劳动者、建设者和爱国者在内的广泛爱国统一战线，分别写入宪法。三是对宪法第五条作出修改，规定实行依法治国，建设社会主义法治国家。四是对宪法第六条作出修改，规定社会主义初级阶段基本经济制度和分配制度。五是对宪法第八条2次作出修改，规定实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。六是对宪法第十一条先后3次作出修改，规定非公有制经济的地位和国家对非公有制经济的方针政策。七是对宪法第十四条作出修改，规定国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。八是对宪法第十五条作出修改，规定国家实行社会主义市场经济。九是对宪法第三十三条作出修改，规定国家尊重和保障人权。十是对宪法第八十一条作出修改，规定国家主席进行国事活动。此外，还对土地使用权可以依法转让、公民合法的私有财产不受侵犯、对公民私有财产的征用征收和补偿、县乡人大任期三年改五年、紧急状态、我国国歌等作了补充和完善。

总的看，四次修宪的内容充分体现了党领导人民进行改革开放和社会主义现代化建设的成功经验，充分体现了中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的发展成果，对我国政治、经济和社会生产产生了极为重要的影响。通过四次宪法修改，我国宪法在中国特色社会主义伟大实践中紧跟时代前进步伐，不断与时俱进，有力推动和保障了党和国家事业发展，有力推动和加强了我国社会主义法治建设。

我国宪法发展的一个显著特点就是，必须随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断完善发展。这是实践发展的必然要求，也是宪法发展的一条基本规律。只有不断地、及时地通过宪法确认党和人民创造的伟大成就和宝贵经验，体现实践发展和时代发展的新形势新要求，才能更好地发挥宪法的规范、引领、推动、保障作用。

三、根据新时代坚持和发展中国特色社会主义的新形势新实践，在保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上，有必要对我国宪法作出适当的修改

自2004年修改宪法至今，已过去十多年，党和国家事业又有许多重要的、深刻的发展变化。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，推进党的建设新的伟大工程，形成一系列治国理政新理念新思想新战略，推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，中国特色社会主义进入了新时代。党的十九大在新的历史起点上对新时代坚持和发展中国特色社会主义作出重大战略部署，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想在全党的指导地位，提出一系列重大政治论断，确定了新的奋斗目标，对党和国家事业发展具有重大指导和引领意义。

新中国成立特别是改革开放近40年来，宪法在我们党治国理政活动中具有十分重要的地位和作用。党的十八大以来，习近平总书记多次强调，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。宪法是国家的根本法、最高法。为了更好地发挥宪法在新时代坚持和发展中国特色社会主义、推进全面依法治国中的重大作用，需要考虑对宪法作出适当的修改。

在党的十九大报告和十九大党章形成过程中，在各地各部门学习贯彻党的十九大精神过程中，都有许多单位和同志提出，应当根据党的十九大精神对我国宪法作出必要修改，把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果特别是习近平新时代中国特色社会主义思想通过国家根本法确定下来，使之成为全国各族人民的共同遵循，成为国家各项事业、各方面工作的活动准则。

党中央决定对宪法进行适当修改，是经过反复考虑、综合方方面面情况作出的，目的是通过修改使我国宪法更好体现人民意志，更好体现中国特色社会主义制度的优势，更好适应推进国家治理体系和治理能力现代化的要求。及时将党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策，党和国家事业发展的新成就新经验新要求，包括习近平新时代中国特色社会主义思想、把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴、中国共产党领导是中国特

色社会主义最本质的特征、完善国家主席任期任职制度、深化国家监察体制改革涉及修改宪法的有关内容等，载入国家根本法，是非常必要、非常及时的。这对于全面贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想，深化依法治国、依宪治国，在法治轨道上更好坚持和发展中国特色社会主义，广泛动员和组织全国各族人民夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，具有重大而深远的意义。

四、修改宪法必须坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法按程序进行，对宪法作部分修改、不作大改

坚持党对宪法修改的领导。党的领导是全面推进依法治国、建设社会主义法治国家最根本的保证。从新中国宪法制度近70年发展历程看，不论是制宪还是历次修宪，都是在中国共产党领导下进行的。党领导人民制定宪法、实施宪法、维护宪法，是我国宪法活动的突出特点，也是必须坚持和贯彻的重大原则。这次宪法修改，必须在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路和中国特色社会主义法治道路，把坚持党中央集中统一领导贯穿于修宪工作的全过程和各方面，确保修宪工作正确政治方向。

修改宪法必须充分发扬民主、集思广益。宪法修改关系全局，影响广泛而深远，既要适应党和人民事业发展要求，又要遵循宪法法律发展规律。在我国宪法制定和历次修改过程中，均十分注重公众的广泛参与。宪法草案的公布始于1954年宪法制定。1982年宪法修改时，五届全国人大常委会将宪法草案公开广泛征求意见。现行宪法的历次修改，都注重发挥党内民主和人民民主的综合优势，通过多种形式和渠道充分征求意见，认真听取全国人大代表的意见建议，认真听取各民主党派、工商联和人民团体的意见建议，加强研究论证和咨询工作。集中全党全国智慧，可以广泛凝聚社会各界修宪共识，确保修宪反映党和人民共同意志，得到全党全国各族人民衷心拥护。

修改宪法必须依法按程序进行。在党中央领

导下，通过历次修宪实践，已经形成了符合宪法精神、行之有效的工作程序和机制。宪法第六十四条第一款规定：“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。”《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“党中央向全国人大提出宪法修改建议，依照宪法规定的程序进行宪法修改。”

根据上述规定精神和以往修宪实践，宪法修改分为两个阶段。第一阶段，党中央提出关于修改宪法部分内容的建议，提交全国人大常委会审议。第二阶段，全国人大常委会经过讨论，形成《中华人民共和国宪法修正案》，提请全国人民代表大会会议审议和通过。这次修改宪法，党中央向一次中央全会专门讨论宪法修改问题，这在我国党的历史上还是第一次，充分表明以习近平同志为核心的党中央对宪法修改的高度重视，对依法治国、依宪治国的高度重视。

对宪法作部分修改、不作大改。宪法修改必须慎之又慎，遵循宪法发展规律、体现宪法制度特点。我国现行宪法主体内容是好的，总体上看是适合的，需要修改的内容应当属于部分和补充性质的。对各方面普遍要求修改、实践证明成熟、具有广泛共识、需要在宪法上予以体现的规范、非改不可的进行必要的、适当的修改；对可改可不改、可以通过有关法律或者宪法解释予以明确的，原则上不改，努力保持宪法的连续性和稳定性，维护宪法的权威性。

五、贯彻修宪法总体要求，为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供有力宪法保障

这次修改宪法的总体要求是，高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十九大精神和，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策特别是习近平新时代中国特色社会主义思想载入国家根本法，体现党和国家事业发展的新成就新经验新要求，在总体保持我国现

新华社北京2月25日电