

赋予监察委员会宪法地位 健全党和国家监督体系

钟纪言

宪法是治国安邦的总章程，修改宪法是党和国家政治生活中的一件大事。党的十九届二中全会审议通过的《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》(以下简称《建议》)，建议在将要提请十三届全国人大一次会议审议的宪法修正案中，专门增写监察委员会一节，确立监察委员会作为国家机构的法律地位。这是以习近平同志为核心的党中央审时度势作出的重大战略决策，必将为加强党对反腐败工作的统一领导，建立集中统一、权威高效的国家监察体系，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖，奠定坚实宪法基础、产生重大深远影响。我们要站在新时代党和国家事业发展全局的高度，充分认识这一战略决策的重大意义，深刻理解相关条文的内涵精髓，切实把思想和行动统一到党中央决策部署上来，增强推动宪法实施、强化国家监察的自觉性和坚定性。

一、在宪法中增写监察委员会一节，体现了全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党有机统一

坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是推进全面依法治国的题中应有之义。在宪法中增写监察委员会一节，是对我国政治体制、政治权力、政治关系的重大调整，是对国家监督制度的重大顶层设计，顺应了把全面从严治党向纵深推进的迫切要求，反映了党的十八大以来国家监察体制改革的成果，贯彻了党的十九大关于健全党和国家监督体系的重大部署，有利于坚持和加强党对反腐败工作的统一领导，丰富和完善全国人民代表大会制度，为制定监察法、设立国家和地方各级监察委员会提供宪法依据，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供重要保证。

深化国家监察体制改革，是强化党和国家自我监督、坚持和加强党的领导的重大决策部署。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。打铁必须自身硬。坚持党的领导，必须加强党的建设，全面从严治党，永葆党的先进性和纯洁性。我们党全面领导、长期执政，面临的最大挑战是权力得不到有效监督、领导干部容易受到腐蚀，迫切要求加强对权力运行的制约和监督，探索出一条党长期执政条件下实现自我净化的有效路径。这关乎党和国家事业成败，关乎我们能否跳出历史周期率。习近平总书记指出，增强党自我净化能力，根本靠强化党的自我监督和群众监督；自我监督是世界性难题，是国家治理的“哥德巴赫猜想”，中国共产党下决心成功，练就“绝世武功”，建设廉洁政治。要把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，形成发现问题、纠正偏差的有效机制。我国80%的公务员、95%以上的领导干部是共产党员，党内监督和国家监察既具有高度内在一致性，又具有高度互补性。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的笼子，确保党和人民赋予的权力切实用来为人民谋利益。国家监察本质上属于党和国家的自我监督，不同于其他形式的外部监督，推进国家监察体制改革，有利于健全党和国家监督体系，确保党和国家长治久安。

在宪法中增写监察委员会一节，体现了党的主张和人民意志，为深化国家监察体制改革提供了根本法治保障。依法治国是党领导人民

治理国家的基本方略，依法执政是党治国理政的基本方式。坚持依法治国首先要依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。习近平总书记强调，要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，做到重大改革于法有据，使改革和法治同步推进。国家监察体制改革是建立中国特色监察体系的创制之举，党中央从全面从严治党出发，将国家监察体制改革纳入全面深化改革总体部署，积极推进改革及试点工作并取得重要阶段性成效，在此基础上使改革实践成果成为宪法规定，具有坚实的政治基础、理论基础、实践基础和充分的法理支撑。《建议》在宪法第三章《国家机构》中专门增加一节，作为第七节“监察委员会”，增加五条，就国家监察委员会和地方各级监察委员会的性质、地位、名称、人员组成、任期任届、领导体制和工作机制等作出规定，为监察委员会建立组织体系、履行职能职责、运用相关权限、构建配合制约机制、强化自我监督等提供了根本依据，使党的主张成为国家意志，使国家监察体制改革于宪有据、监察法于宪有源，体现了全面深化改革和全面依法治国、全面从严治党的有机统一，必将进一步坚定全党全国人民坚持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的决心和信心。

赋予监察委员会宪法地位，必将推动反腐败斗争深入发展，直至夺取压倒性胜利。人民群众最痛恨腐败现象，腐败是我们党面临的最大威胁。当前，反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展，但形势依然严峻复杂。监察委员会就是反腐败工作机构，监察法就是反腐败国家立法，深化国家监察体制改革的一个重要目的，就是加强党对反腐败工作的统一领导，推动反腐败斗争向纵深发展。通过整合行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职及预防职务犯罪等工作力量，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，对党中央、地方党委全面负责，将有效解决监察覆盖面过窄、反腐败力量分散、纪法衔接不畅等问题，健全党领导反腐败工作的体制机制，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。根据宪法制定监察法，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，必将进一步推进反腐败工作规范化法治化。在宪法中增写监察委员会一节，并明确其性质定位和职能职责，为加强党对反腐败工作的统一领导提供了国家根本法保障，必将推动反腐败斗争取得更大成效，进一步增强人民群众对党的信心和信赖，厚植党执政的政治基础。

二、正确理解和把握宪法关于监察委员会的规定

宪法是对国家权力运行体制机制等重要问题的原则性、纲领性规定。此次宪法修改建议中，用一节对监察委员会作出规定，充分彰显了监察委员会在国家治理体系中的重要作用，也为深化国家监察体制改革、保证监察委员会履职尽责提供了根本遵循。

(一)准确理解和把握监察委员会的性质和地位。《建议》提出在宪法第一百二十三条规定：“中华人民共和国各级监察委员会是国家的监察机关”，明确了监察委员会的性质和地位。在国家权力结构中设置监察机关，是从我国历史传统和现实国情出发加强对公权力监督的重大改革创新，体现了中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。监察委员会作为行使国家监察职能的专责机关，与党的纪律检查委员会合署办公，实现党性和

当好“探路者” 切实把制度优势转化为治理效能

北京市纪委书记、市监委主任张硕辅接受新华社专访

新华社记者梁相斌、乌梦达

近期，全国省、市、县三级监察委员会全部完成组建，标志着国家监察体制改革取得重要阶段性成果。在此之际，北京市委常委、市纪委书记、市监委主任张硕辅接受了新华社记者专访。

张硕辅表示，作为首批试点地区，北京将试点工作列为改革“一号工程”，市委书记亲自担任“施工队长”，经过准备成立、转隶组建、融合磨合三个阶段，取得了重要阶段性成果，为国家监察体制改革在全国推开和制定监察法积累了有益经验。未来，北京将继续当好改革“探路者”，切实把制度优势转化为治理效能。

深化国家监察体制改革 建立中国特色监察体系

张硕辅表示，党实现全面领导、长期执政，最大风险是腐败。国家监察体制改革是建立中国特色监察体系的创制之举，贯彻了党的十九大关于健全党和国家监督体系的重大部署，彰显了中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，是一条基于深厚传统、符合历史逻辑、适应现实国情、保障发展需要的监督道路。

张硕辅说，中央确定北京作为深化国家监察体制改革先行试点地区，是对北京的信心和鞭

策。北京是首都，各方面工作具有代表性、指向性。改革中，我们坚决落实“看北京首先要从政治上看”的要求，积极探索把制度优势转化为治理效能的有效方式，为建设国际一流的和谐宜居之都提供了坚强保障。

他表示，党中央部署在全国推开试点工作，意味着国家监察体制改革又往前迈进一步。北京市将对标对表党中央关于国家监察体制改革的新要求，继续深化改革试点工作，取得更大成效。

肩负试点重任 坚持首善标准

张硕辅表示，自2016年10月中央赋予北京市改革试点任务以来，北京坚持首善标准，重点对监委运行体制机制进行了探索实践。

——牢牢把握加强党对反腐败工作的统一领导。我们深刻认识加强党对反腐败工作的统一领导既是改革的要求，也是改革的目的。明确规定使用留置措施须经同级党委主要负责人员批准，下级纪委使用留置措施必须向上级纪委报告。去年对53个党组织和841名领导干部进行问责，对北京农产品中央批发市场管委会党委实施改组，管党治党政治责任压得更紧更实。

——着力实现对行使公权力的公职人员监察全覆盖。国家的权力赋予到哪里，国家的监督就要覆盖到哪里。在完成六类监察对象摸排

人民性的高度统一。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、反贪反读、预防腐败职能的简单叠加，而是在党直接领导下，代表党和国家对所有行使公权力的公职人员进行监督，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。同时，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。

(二)准确理解和把握监察委员会的名称、人员组成、任期任届和职能职责。《建议》提出在宪法第一百二十四条规定：“中华人民共和国设立国家监察委员会和地方各级监察委员会。监察委员会由下列人员组成：主任，副主任若干人，委员若干人。监察委员会主任由本级人民代表大会每届任期相同。国家监察委员会主任连续任职不得超过两届。监察委员会的组织和职权由法律规定。”这明确了监察委员会的基本构成要素。依据宪法规定和改革实践，正在制定的监察法将要对国家、省、市、县设立监察委员会作出具体规定。国家一级监察委员会名称前冠以“国家”，体现由行政监察“小监察”变为国家监察“大监察”，表明了最高一级国家机构的地位；地方各级监察委员会名称采用行政区划+“监察委员会”的表述方式。监察委员会主任由本级人民代表大会选举产生，副主任和委员由主任提请本级人民代表大会常务委员会任免。各级监察委员会可以向本级的机关、国家机关、法律法规授权或者委托管理公共事务的组织和单位以及所管辖的行政区域、国有企业等派驻或者派出监察机构、监察专员。监察机关的主要职能是调查职务违法和职务犯罪，开展廉政建设和反腐败工作，维护宪法和法律的尊严；主要职责是监督、调查、处置；主要权限包括谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等。

(三)准确理解和把握监察委员会的领导体制和工作机制。《建议》提出在宪法第一百二十五条规定：“中华人民共和国国家监察委员会是最高监察机关。国家监察委员会领导地方各级监察委员会的工作。”第一百二十六条规定：“国家监察委员会对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级监察委员会对产生它的国家权力机关和上一级监察委员会负责。”对这两条应当统一起来理解、贯通起来把握。一方面，为保证党对反腐败工作的集中统一领导，党的纪律检查机关同监察委员会合署办公，履行纪检、监察两项职责，在领导体制上与纪委的双重领导体制高度一致。监察委员会在行使权限时，重要事项需由同级党委批准；国家监察委员会领导地方各级监察委员会的工作，上级监察委员会领导下级监察委员会的工作，地方各级监察委员会要对上一级监察委员会负责。另一方面，监察委员会由人大产生，就必然要对人大及其常委会负责，并接受其监督。在深化国家监察体制改革试点中，试点地区创造出许多有利于人大及其常委会实现对监察委员会监督的好形式好方法。

认定的基础上，推动监察权向派驻机构和基层拓展延伸，落实监审分设要求，增强监督力量等。

——全面聚焦形成高效顺畅体制机制任务。着力构建监察权运行的有效机制，提高工作规范化水平。强化办案协调和纪法衔接，打通监察委员会与党政机关、人大政协机关、司法机关衔接配合通道，形成反腐败合力。

——坚持巩固发展反腐败斗争压倒性态势。充分发挥改革的制度优势，国际追逃追赃工作由督办转为主办，去年共追回在逃人员32名，是2016年的2倍多；建设公共信息核查平台，实现8大类60项信息数据的实时核查，提升反腐败工作效率；审查局级干部由改革前的案均142天，缩短到63天。去年全市线索处置数、立案数、处分人数、局级立案数和处分数均创改革开放以来历史新高。

改革任重道远 聚焦主攻方向务必真抓实干

张硕辅表示，北京将继续发挥好“探路者”作用。北京市委提出“七个进一步”的任务目标，这就是下一步的主攻方向。

一是进一步加强党对反腐败工作的统一领导。从构建党委领导下由纪委、组织部、政法

(四)准确理解和把握监察委员会与其他机关的配合制约关系。《建议》提出在宪法第一百二十七条规定：“监察委员会依照法律规定独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。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、执法部门相互配合、相互制约。”审判机关指的是各级人民法院；检察机关指的是各级人民检察院；执法部门包括公安机关、国家安全机关、审计机关、行政执法机关等。监察机关履行监督、调查、处置职责，行使调查权限，是依据法律授权，行政机关、社会团体和个人无权干涉。同时，有关单位和个人应当积极协助配合监察委员会行使监察权。目前在实际工作中，纪检监察机关不仅同审判机关、检察机关形成了互相配合、互相制约关系，同执法部门也形成互相配合、制约的工作联系。审计部门发现领导干部涉嫌违纪违法问题线索，要按规定移送相关纪检监察机关调查处置；纪检监察机关提出采取技术调查、限制出境等措施的请求后，公安机关与相关部门要对适用对象、种类、期限、程序等进行严格审核并批准；在对生产安全责任事故的调查中，由安监、质检、食药监等部门同监察部门组成联合调查组，实地调查取证，共同研究分析事故的性质和责任，确定责任追究的范围和形式。监察委员会成立后，对涉嫌职务犯罪的行为，监察委员会调查终结后移送检察机关依法审查、提起公诉，由人民法院负责审判；对监察机关移送的案件，检察机关经审查后认为需要补充核实的，应退回监察机关进行补充调查，必要时还可自行补充侦查。在宪法中对这种关系作出明确规定，是将客观存在的工作关系制度化法律化，可确保监察权依法正确行使，并受到严格监督。

三、以宪法为遵循健全党和国家监督体系

《建议》坚持正确政治方向，把握了宪法修改的科学规律，体现了党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，完全顺党心合民意。我们要牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，认真学习领会、坚决贯彻落实《建议》精神，为十三届全国人大一次会议顺利审议通过宪法修正案、起草监察法做好相关准备，为宪法顺利实施、监察依法履职打下坚实基础。一是认真学习修改宪法《建议》，深刻领会党中央关于深化国家监察体制改革的战略谋划和决策部署，切实统一思想和行动，树立宪法意识、增强宪法自信，提高依照宪法法律行使权力、履行职责的意识和能力。二是继续深化国家监察体制改革，在目前扩大试点工作有序推进基础上，继续在依法履职、纪法贯通、法法衔接、行使职权和完善配套法规制度上下功夫，把制度优势转化成治理效能。三是坚持和加强党的全面领导，构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，把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，增强监督合力。四是强化自我监督，加强纪检监察机关党建工作，坚持集体决策，细化工作流程，严格审批权限，规范内控程序，自觉主动接受党内监督和社会监督，对执纪违纪、执法违法的坚决查处，对失职失责的严肃问责，建设忠诚干净担当的纪检监察干部队伍，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。

新华社北京3月2日电

《习近平谈治国理政》
亮相两会新闻中心

(上接1版)《习近平谈治国理政》《中国之路》《当代中国的基层民主建设》……展台上放置的一本本中外文书刊，让海内外人士透过两会这个观察中国的窗口，更深入地了解进入全面小康决胜期的中国如何凝聚人民磅礴力量，奋力书写新时代新答卷的决心和意志。

记者发现，还有媒体人士一次取阅多本《习近平谈治国理政》，准备带给没有“跑两会”的同行分享。

《习近平谈治国理政》第一卷和第二卷的出版发行，一直以来都受到国际社会的高度关注和广泛好评。

《习近平谈治国理政》第一卷于2014年编辑出版，目前该书以24个语种、27个版本面向海内外出版发行。2017年11月发行的第二卷，与第一卷构成一脉相承、有机统一的整体，据最新数据，第二卷中英文版全球发行已突破1300万册。

凝心聚力写新篇：
两会看点前瞻

(上接1版)“关键之年召开的全国两会，将为今后一段时期取得三大攻坚战的胜利谋划部署，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。”南开大学教授周立群说。

【关键词4】宪法修改：为新时代中国特色社会主义提供有力宪法保障

中国特色社会主义进入新时代，全面依法治国迈上新征程。

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。十三届全国人大一次会议将审议《中华人民共和国宪法修正案(草案)》。这是以习近平同志为核心的党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度作出的重大决策。

党的十九届二中全会审议通过了中共中央关于修改宪法部分内容的建议。“党中央用一次全会专门讨论宪法修改问题，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。”中央党校教授李鸣浩说。

辛鸣表示，把党和人民在实践中取得重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定，为的是更好发挥宪法在新时代坚持和发展中国特色社会主义中的重大作用。

【关键词5】选举和决定：产生新一届国家机构和全国政协领导人员

今年两会上，换届无疑举世瞩目。

去年十九大选举产生了新一届中央领导集体，本次两会将选举和决定新一届国家机构、全国政协领导人员。他们将接过历史“接力棒”，引领全国各族人民开启中国特色社会主义事业新征程。

全国人大会议期间，还将举行宪法宣誓。庄重的仪式、庄严的誓词，彰显宪法权威，更激励宣誓者忠于宪法、遵守宪法、维护宪法，加强宪法实施。

【关键词6】机构改革：推进国家治理体系和治理能力现代化的深刻变革

改革开放以来，我们积极推进党和国家机构改革，各方面机构职能不断优化、逐步规范。本次两会，机构改革再次受到关注。

十九届三中全会公报指出，下决心解决党和国家机构职能体系中存在的障碍和弊端，加快推进国家治理体系和治理能力现代化，更好发挥我国社会主义制度优越性。

中国人民大学公共管理学院教授刘鹏认为，此次机构改革称为“党和国家机构改革”，而非以往的“国务院机构改革”，意味着改革涉及的面更广、更深，不仅仅停留在简单的部门撤并和名称变化上，而是统筹党政军群机构改革，加强党对各领域各方面工作领导，确保党的领导全覆盖，确保党的领导更加坚强有力。

【关键词7】监察立法：实现反腐败国家立法

十三届全国人大一次会议还将审议《中华人民共和国监察法(草案)》。夺取反腐败斗争压倒性胜利，治本之策在于加强对外权力的监督。构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，将进一步加强对外权力运行的制约和监督，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。

五年来，反腐败斗争成效显著，力度、广度、深度前所未有。与此同时，一些体制、机制性问题也随之暴露，全面从严治党依然任重道远。

中国政法大学副校长马怀德表示，建立集中统一权威高效的国家监察制度，整合反腐败资源和力量，可以实现党的监督和国家监督有机协调。构建这一具有中国特色的国家监察体系，顺应全面依法治国要求，有利于实现国家治理体系和治理能力现代化。