

让党内监督和国家监督与时俱进

■ 中国政法大学副校长、中纪委监察部特邀监察员 马怀德

2016年11月7日,中办印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》,方案强调,国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革,是国家监察制度的顶层设计。如何认识这次改革的重大意义,如何积极稳妥推进此次改革,是当前理论界必须回答的问题。

国家监察体制改革是制度反腐的一项重大举措,将对反腐败制度体系建设产生深远影响

党的十八大以来,中央强力反腐,以雷霆万钧之势横扫腐败,以霹雳手段重拳出击,创造了史无前例的反腐记录。看到反腐巨大成效的同时,也应当清醒认识到,这是一场输不起的斗争,形成不敢腐只是反腐第一步,要实现不敢腐、不能腐、不想腐尚需长远的战略谋划、严密的制度体系和完备的法治保障。实践证明,惩治是最好的预防,制度是最有效的约束。只有集中全党力量,形成高压态势,通过严厉惩治,才能形成巨大的震慑效果,有效预防腐败;也只有加快建立制度体系,把权力关进制度的笼子里,才能重建政治生态,建设廉洁政治。《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》部署在3省市设立各级监察委员会,从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践,为在全国推开积累经验。不同于以往的机制改革,此次改革重在制度创新和组织创新,是反腐败制度体系的重大突破。监察委员会的设立,从制

度上解决了国家监察权的定位问题,为国家监察机关更好地履行反腐败职能,实现监察对象全覆盖提供了制度依据。如果说党的十八大以来反腐败重在治标,那么监察委员会的建立就是治本之策。当然,改革国家监察体制是反腐败制度体系的重要一环,随着全面从严治党 and 全面依法治国不断深入,其他相关的制度建设也会陆续推出,最终构建一套严密的法治监督体系和反腐败制度体系,为形成不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制奠定制度基础。

国家监察体制改革是实现党内监督与人民监督有机结合的需要

党的十八大以来经验告诉我们,只有坚持全面从严治党,集中有效的反腐败力量,才能从根本上解决腐败问题。推进国家监察体制改革,特别是设置国家监察委员会,是全面从严治党的需要,是加强党对反腐败统一领导,形成制度化、法治化成果的需要,有利于实现党内监督与人民监督有机结合。

党的十八大以来,党的反腐败体制机制已经悄然发生了变化。下级纪委书记由上级纪委提名考察,落实双重领导体制的同时强化了垂直监督,增强了对地方反腐败的领导。重大反腐败线索须上报上级纪委,有利于腐败案件的查处。纪检组派驻实现了全覆盖。中央派驻的45个纪检组,覆盖了中共中央办公厅、国务院办公厅、中组部、中

宣部、全国人大机关、全国政协机关、社会团体等139个单位。巡视制度也不断完善,探索实行“三个不固定”,组长不固定、巡视对象不固定、巡视组和巡视对象的关系不固定。巡视组长不搞铁帽子,一次一授权,建立和完善组长库。2014年在完成对31个省区市和新疆生产建设兵团巡视全覆盖的同时,又探索开展了专项巡视。由此可见,纪检监察机关在人事管理和案件查处程序等方面的体制机制实际上在党的十八大之后已然发生了重大变化。

强化党内监督的同时,对国家机器的监督也提上议事日程。党内监督是永葆党的肌体健康的有力武器。我们是一党长期执政,制度优势已经充分显现,但也面临风险和挑战,最大挑战就是对权力的有效监督。实现党的历史使命,必须破解自我监督这个难题,要以党内监督带动和促进其他监督,健全完善科学管用的权力监督制约体系,推进治理体系和治理能力现代化。毋庸讳言,随着党内监督的加强,已经实现了监督全覆盖,覆盖了所有的国家机关、社会团体及企事业单位的党员;而行政监察机关作为政府的组成部门,只负责监察行政机关的工作人员,以及政府任命的工作人员,不可能覆盖到政府以外的机构和人员,由此便形成了“衣服小、身子大”的尴尬局面。

为此,必须“要完善监督制度,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”,国家监察体制改革的一个

根本出发点就是,“要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”。强化党内反腐败斗争的统一领导,使党内监督和人民群众监督相结合,形成发现问题、纠正偏差的有效机制。保证我们的监督力量能够覆盖延伸到所有的公职人员,使得我们的监督体制和监督机制更加制度化、规范化。

国家监察体制改革是全面依法治国的需要

党的十八大之后,党中央提出了“四个全面”战略布局,全面依法治国是重要战略举措。全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系。依规管党治党建设党是依法治国的重要前提和政治保障。邓小平同志指出:“没有党规党法,国法就很难保障。”全面推进依法治国,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。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,使管党治党建设党有章可循、有规可依。

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,政府外部有人大监督、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过于分散,很难发挥作用。建立国家监察委员会,可以整合反腐败资源力量,形成集中统一、权威高效的反腐败体制,有利于形成严密的法治监督体系,实现全面推进依法治国的目标。



▲十二届全国人大常委会第二十五次会议表决通过全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定。

国家监察体制改革是推进国家治理体系、治理能力现代化的需要

十八届三中全会提出,全面深化改革的总目标就是推进国家治理体系和治理能力现代化。没有厉行法治的决心,没有健全完备的法律制度体系,没有实施法治的能力和水平,很难称得上是现代化国家。可见,治理体系和治理能力现代化,最重要的就是在治国理政方面形成一套完备的、成熟的、定型的制度,通过有效运转的制度体系,实现对国家和社会的治理,说到底就是实现治理体系和治理能力的制度化、法治化。建立国家监察委员会,形成高效权威的国家监察体系,有利于提升国家治理能力,推进国家治理体系和治理能力现代化。

国家监察体制改革,需要借鉴古今中外有益经验,与时俱进不断创新

我国监察制度起源于周朝,兴于秦汉,隋唐时期臻于完备,一直延续至明清。在数千年的历史长河中,监察机构几经变革,不仅名称有所变化,而且机构设置与地位也有所变化。最早的时候,丞相府、御史大夫府合称二府,后来又增加了太尉,形成了所谓的三台。监察这个词是从唐代开始出现的,在具体的官职名称中变化不是太大,明清时代改为都察,无论称为御史、监察还是都察,职能一直延续下来。监察官的主要职能是监察百官,即纠举弹劾百

官,其官职品位不高,但是权力很大,所谓“大事奏裁,小事立断。”监察范围覆盖财政、军事、人事管理、司法、教育以及民风民情等诸方面。监察法规也十分完善,从汉代的“监御史九条”“刺史六条”,到清代的“钦定台规”“都察院则例”“十察法”等不一而足。中国近代的监察制度是对古代监察制度的发展,孙中山先生主张的独立于立法、行政、司法、考试的监察权,就是对百官弹劾纠举、实施监督的权力,这一思想对我们改革监察体制具有启发意义。北欧等国家的议会监察专员制度对我们同样具有参考价值。域外监察制度表明,无论采取议会监察专员制,还是在行政系统内设监察机关,均通过立法保障监察权独立行使,明确监察对象的广覆盖。如,1810年瑞典的《监察专员法》规定监察的对象包括法官、检察官、公立学校老师、公立医院医生、护士及委托从事公务的人员。监察手段也比较多样,如埃及的行政监督署拥有公开或秘密调查、调档、侦查、搜查、逮捕、建议、越级报告等权力,瑞士赋予监察机关拘捕权、搜查权,直至公诉权。

可以说,改革国家监察体制,设立国家监察委员会,既是时代的要求,也是我们吸收了古今中外有益经验基础上与时俱进的表现,体现了党中央全面从严治党、全面依法治国的决心。■