



# 推进国家治理体系和治理能力现代化

## ——专家解读监察法草案、国务院机构改革方案

### 构建集中统一权威高效的反腐败体制

□ 马怀德

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,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,使既有的反腐败体制存在一定的“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,健全国家监察组织体系,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员会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及其工作人员的专项工作报告,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责任。

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。

(作者系中国政法大学副校长)

### 一场新时代的深刻变革

□ 包心豪

中国特色社会主义进入新时代,既指明了当代中国发展所处的新的历史方位,又开辟了当代中国发展所追求的新的价值境界。习近平总书记深刻指出:“新时代中国特色社会主义是我们党领导人民进行伟大社会革命的成果,也是我们党领导人民进行伟大社会革命的继续。”“要把新时代坚持和发展中国特色社会主义这场伟大社会革命进行好,我们党必须勇于进行自我革命,把党建设得更加坚强有力。”这次国务院机构改革方案,全面开启了深化党和国家机构改革的步伐。这是新时代党和国家机构改革的一场深刻变革,彰显了以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心,密切适应新时代经济社会发展需要,深化上层建筑领域改革的坚强意志和坚定步伐。这场改革的全面展开和深入推进,必将为夺取新时代中国特色社会主义的伟大胜利创造制度条件、提供制度保障。

今年是我国改革开放40周年,深化党和国家机构改革,对于坚定改革信心、加快改革步伐、释放改革红利,具有特别重大的意义。深入贯彻落实党的十九大精神,夺取新时代中国特色社会主义新胜利,必须通过坚定而深入的党和国家机构改革,坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端,突破利益固化的藩篱,吸收人类文明的有益

成果,构建系统完备、科学规范的制度体系,充分发挥中国特色社会主义制度的优越性。

改革能否顺利推进并取得彻底胜利,直接关系到能否加快国家治理体系和治理能力现代化步伐。深化党和国家机构改革,是深入推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。党和国家机构职能体系是中国特色社会主义制度的重要组成部分,是我们党治国理政的重要保障。面对新时代新任务提出的新要求,进一步深化党和国家机构改革势在必行,迫在眉睫。只有通过全面深化改革,下决心解决党和国家机构中存在的障碍和弊端,才能加快推进国家治理体系和治理能力现代化步伐。

这场改革目标明确而高远。深化党和国家机构改革,目标是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系,形成总揽全局、协调各方的党的领导体系,职责明确、依法行政的政府治理体系,中国特色、世界一流的武装力量体系,联系广泛、服务群众的群团工作体系,推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力,全面提高国家治理体系和治理能力现代化水平。这样一场指向鲜明、目标明确,既立足现实又着眼长远、蹄疾而步稳的改革,必将有力促进我国上层建筑领域

发生深刻变革,使党和国家机构从部门设置到职能配置,从领导水平到治理能力、从人员素质到工作作风都发生革命性的转变,更好地为经济社会发展服务,更好地为人民服务。

改革是深刻的革命,必须以革命的精神认识改革、推进改革。党政机构改革尤其是一场直接涉及权力的配置、利益的调整、人员的去留等具体问题,改革甚至会触及一些部门、一些人员的既得利益,这就更需要我们树立勇于自我革命的精神,以积极的姿态投身改革,做改革的坚定参与者和坚定支持者。一是要坚持改革方向,坚定改革信心,把思想统一到以习近平同志为核心的党中央关于深化党和国家机构改革的决策部署上来,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,坚定不移夺取改革的全面胜利。二是要进一步解放思想,强化改革意识,深刻认识改革的目标、任务、着力点和着力点,坚决破除一切与新时代新任务不相适应的思想观念和思维方式,确保完成各项改革任务。三是要树立大局观念,正确处理各种关系,包括改革与发展的关系、整体利益与部门利益的关系、国家利益与个人利益的关系、职能配置与转变作风的关系等,在全面深化改革中焕发新气象,奉献新作为。

(作者系中国政治学会副会长、中国科学社会主义学会副会长)

### 监察法的法治价值和时代精神

□ 关保英

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。

(作者系上海政法学院副院长)

### 打造优化协同高效的机构职能体系

□ 孟庆国

这次国务院机构改革以国家治理体系和治理能力现代化为导向,以推进重点领域和关键环节的机构职能优化协同高效为着力点,着眼于转变政府职能,坚决破除制约市场在资源配置中起决定性作用,阻碍更好发挥政府作用的体制机制弊端,围绕推动高质量发展,建设现代化经济体系,通过优化政府机构设置和职能配置,构建设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、监管监管更加有力、运行更加高效的国务院机构职能体系。

第一,推进宏观调控机构职能优化协同高效。这次改革方案注重科学设定宏观管理部门职责和权限,完善宏观调控体系,构建发展规划、财政、金融等政策协调和工作协同机制,提升国家宏观经济治理能力和水平。方案提出将国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责、应对气候变化和减排职责、农业投资项目管理职责、重大项目稽查职责等分别划入自然资源部、生态环境部、农业农村部、审计署,有助于强化国家发展和改革委员会制定国家发展战略、统一规划体系的职能,更好地发挥国家战略、规划引领作用。为加强和优化金融管理职能,健全金融监管体系,将中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会的职责整合,组建中国银行保险监督管理委员会,作为国务院直属事业单位。加强和优化政府财税职能,改革国税地税征管体制,将省级和省级以下国税地税机构合并。国税地税机构合并后,实行以国家税务总局为主与省(区、市)人民政府双重领导管理体制,这有助于进一步理顺统一税制和分级财政的关系,夯实国家治理的重要基础。

第二,推进市场监管机构职能优化协同高效。国家工商行政管理总局的职责,国家质量监督检验检疫总局的职责,国家食品药品监督管理总局的职责,国家发展和改革委员会的价格监督检查与反垄断执法职责,商务部的经营者集中反垄断执法职责以及国务院反垄断委员会办公室的职责,此次被整合进新组建的国家市场监督管理总局。市场监管机构职能的整合,意味着在价格、并购等方

面滥用垄断地位的企业将成为国家市场监督管理总局的执法监管对象。这将有助于加强监管协同,形成市场监管合力,提升市场监管效能。将国家发展和改革委员会的重大项目稽察、财政部的中央预算执行情况和其他财政收支情况的监督检查、国务院国有资产监督管理委员会的国有企业领导干部经济责任审计和国有重点大型企业监事会的职责划入审计署,有助于构建统一高效的审计监督体系,实现全覆盖。

第三,推进社会管理机构职能优化协同高效。这次机构改革的一个亮点是组建应急管理总部。将国家安全生产监督管理总局的职责,国务院办公厅的应急管理职责,公安部的消防管理职责,民政部的救灾职责,国土资源部的地质灾害防治、水利部的水旱灾害防治、农业部的草原防火、国家林业局的森林防火相关职责,中国地震局的震灾应急救援职责以及国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院抗震救灾指挥部、国家森林消防指挥部的职责整合,组建应急管理总部,将有助于打破部门本位、条块分割、自成体系的碎片化应急管理格局,建立强有力、一体化的应急管理协调机构,提升防范化解重特大安全风险能力和应对突发事件能力。

第四,推进公共服务机构职能优化协同高效。为了更好地落实乡村振兴战略,加快推进农业农村现代化,组建农业农村部,将农业部的职责以及国家发展和改革委员会、财政部的农业综合开发项目、国土资源部的农田整治项目、水利部的农田水利建设项目建设管理职责整合,为统筹文化事业、文化产业发展和旅游资源开发,推动文化公共服务、文化产业和旅游业融合发展,方案提出,将文化部、国家旅游局的职责整合,组建文化和旅游部,作为国务院组成部门。重组科学技术部,加强、优化、转变政府科技管理和服务职能。重组国家知识产权局,强化知识产权创造、保护和运用,落实知识产权强国战略。组建国家卫生健康委员会,推动实施健康中国战略,树立大卫生、大健康理念,把以治病为中心转变到

以人民健康为中心,有助于更好地保障和改善民生。另外新组建国家医疗保障局。医疗、医保、医药的联动,不仅能够更好地保障病有所医,也更符合改革的需求,比如通过医保和药品生产商进行价格谈判来控制药费的机制就能更为顺畅地运行。为保障军人合法权益,方案提出将民政部的退役军人优抚安置职责,人力资源和社会保障部的军官转业安置职责以及中央军委政治工作部、后勤保障部的有关职责整合,组建退役军人事务部,通过加强退役军人服务保障体系的建设,建立健全集中统一、职责清晰的退役军人管理保障体制。为更好服务国家外交总体布局和“一带一路”建设,这次改革方案提出,将商务部对外援助协调等职责整合,组建国家国际发展合作署,作为国务院直属机构。

第五,推进生态环境治理机构职能优化协同高效。这次机构改革方案提出,组建自然资源部和生态环境部。自然资源部将对自然资源开发利用和保护进行监管,建立空间规划体系并监督实施,履行全民所有各类自然资源资产所有者职责,统一调查和确权登记,建立自然资源有偿使用制度,负责测绘和地质勘查行业管理等。生态环境部将制定并组织实施生态环境政策、规划和标准,统一负责生态环境监测和执法工作,监督管理污染防治、核与辐射安全,组织开展中央环境保护督察等。生态环境部和自然资源部的组建,将为生态文明建设、自然资源节约集约利用、自然生态环境监管治理能力和建设美丽中国提供组织机构制度保障。

这次机构改革是在以往改革基础上进行的跨部门、整合式、系统性的改革,在优化机构设置、构建协同高效职能体系上,既迈出了重要的改革步伐,又保持了国务院机构职能相对稳定和改革的连续性,必将为全面贯彻党的十九大部署的各项任务提供有力组织保障。

(作者系清华大学公共管理学院教授、清华大学国家治理研究院执行院长)

### 健全和完善反腐败机制的关键一步

□ 熊秋红

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划,体现了比例原则的要求,即根据违法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在改革探索中不断发展和进步。

(作者系中国社会科学院法学研究所研究员)