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 面从严治党的有机统一

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。这就要求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,真正把权力都关进制度笼 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、反贪反渎、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。监察委员会主任每届 任期同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党 的机关、国家机关、经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

(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、监委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)

"2018北京特色周"高雄登场

本报台北3月2日电(记者吴亚明、孙立极)"2018北京特色周"1日在台湾高雄热闹登场,本次活动以"小吃大师迎宾酒三山五园皇家游"为主题,由"海淀三山五园文化巡展""北京小吃街""京台厨艺交流赛"三部分组成。

当天上午开幕的"海淀三山五园文化巡展"分"历史沧殇""万园之园""月上西洋楼""乾隆大业"等展区,共展出雕塑、摄影、绘画等艺术品和文物逾百件,集中展现了清代皇家园林风貌。

"三山五园"是清代皇家园林为代表的各历史时期文化遗产的统称。"三山"是指香山、玉泉山、万寿山,"五园"指香山静宜园、玉泉山静明园、万寿山颐和园、圆明园、畅春园。

北京市海淀区文化发展促进中心主任叶亮清在展览开幕式上表示,"三山五园"包含园林、建筑、历史、宗教等文化,是中华文化的集大成者,欢迎台湾民众在观展之余,到北京实地走走看看。台湾中华海峡两岸企业交流协会理事长陈堂立表示,希望通过展览让更

多台湾民众了解历史文化及其价值。

当天下午,"北京小吃街"活动在高雄香蕉码头开幕。小吃街由30个美食摊位和1个演出平台组成,来自岛内各地的台湾民众兴致勃勃地品味庆丰包子、护国寺小吃、便宜坊烤鸭等北京特色传统美食以及红星二锅头酒、燕京啤酒等,感受独特的京味饮食特色。主办方还安排了相声、京剧、民族器乐合奏等十几个文艺节目现场演出。

据介绍,北京特色周期间,还将举办"京台厨艺交流赛"。活动设置了京台厨艺大赛、慈善餐义卖、大师餐桌菜品尝、大师教观众做菜四个环节,并准备了6桌慈善义卖菜,义卖所得款项将捐献给高雄生活贫困的工人家庭。

自2011年元宵节期间首次举办以来,北京特色周已成功举办过六届,逐步发展成京台两地民间交流的品牌项目。本届特色周由北京海峡两岸民间交流促进会、北京市海淀区文化发展促进中心、台湾中华海峡两岸企业交流协会、台湾餐饮产业工会等共同主办。

江苏台农园兰花幽香飘

区 育主在持泵度育二卉季年区 2000万支兰花

图为农民正在精 心养护兰花。 顾锋明摄 (人民视觉)



大陆花灯闪亮台湾元宵节

本报记者 吴亚明 孙立极

"东风夜放花千树。更吹落、星如雨。" 元宵佳节前后,台湾各地都会举办大大小小 的灯会活动,人们赏花灯、猜灯谜,欢度新 春。而来自大陆各地的特色花灯,更为宝岛 的元宵之夜增添了热闹和喜庆。

江苏花灯大放异彩

两岸一家亲,灯彩耀新北。3月1日晚,新北市祈福灯会亮灯仪式在位于三重的大台北都会公园举行,来自江苏南京的秦淮灯彩,在澄明夜色中,显得格外璀璨迷人。

据了解,南京市共带了11组灯彩走进新北,由南京市秦淮灯彩协会会长、国家级非遗传承人顾业亮主"操刀"。本次秦淮灯彩展示主题为"金陵佛都文化",包括夫子庙的牌坊、秦淮河的荷塘月色、大报恩寺的宝塔、滴水观音、佛手和牛首山的报恩胜境等南京佛教胜地景色,以及孔雀开屏、花开富贵、和和美美、中华华表等秦淮传统灯彩。

在高雄佛光山的灯会艺术节上,来自江苏扬州的103只俏皮卡通生肖狗花灯,融合了扬州传统花灯制作工艺和现代元素,格外逗趣、惹人喜爱,成为灯会的"明星狗"。据扬州花灯制作工艺厂负责人朱华介绍,2005年扬州花灯制作工艺厂就与台湾佛光山达成协议,为台湾佛光山寺2006年春节设计制作一批传统彩灯。自此扬州花灯与台湾结缘,多年来扬州都会制作花灯参加台湾当地的灯会。

上海花灯亮相台北

入夜的台北西门町周边,火树银花、流 光溢彩,俨然灯彩世界。一年一度的台北灯 节正在热闹举办。为表达上海市民与台北市 民的双城友谊,上海市旅游局代表上海市政 府再度参与了台北灯节,以"精彩上海欢迎 您"为题的一组大型花灯为灯节增添了欢乐 气氛。

今年的上海花灯由上海旅游节吉祥物 "乐乐"领队,将上海代表性元素囊括其



中。整组花灯以上海陆家嘴的地标建筑物为基础背景,包括上海中心大厦、上海环球金融中心、金茂大楼以及东方明珠电视塔等。而灯组中心有一座运转中的摩天轮,融入了众多上海标志性城市名片:代表近代上海建筑风格的石库门、上海人过年烧香祈福的佛教寺庙龙华寺、上海世博会保留的永久性建筑物世博中国馆、位于徐家汇的天主教堂、受到大小朋友欢迎的上海迪士尼乐园、黄浦江上穿梭不停的游轮、象征经贸繁荣的陆家嘴经贸中心、上海地标东方明珠广播电视塔以及游客必去的城隍庙豫园。

适逢戊戌狗年,上海花灯中也有可爱的 狗狗,寓意吉祥如意、好运旺来。

马尾花灯赠送马祖

元宵节前夕,在马祖、马尾乡亲的共同 见证下,马祖灯展点灯仪式在北竿的芹壁村 举行,只见天后宫前的主灯首先亮起,之后沿着芹壁石墙上蜿蜒数里的风灯如一条长龙,一盏盏悉数点亮,从主灯区向整个芹壁村展延开来,原本被夜幕笼罩的村子,顷刻之间被灯彩浸染。

"两马同春闹元宵"至今年已经是第16届,活动不但增添节日气氛,而且体现两马同宗同文、两马民众同庆同乐。据马尾区台办主任黄德晖介绍,今年马尾灯展组委会特别为马祖制作赠送了35个灯组,所有灯组都采用钢骨架结构,丝架造型,彩色绸缎分色裱糊,既有内透光美术处理的创意,也有闽台一带传统工艺的宫灯,结合了马祖的风俗民情,融入吉祥、喜庆、娱乐、趣味等多种元素,让更多的马祖乡亲共同感受到热烈的传统节庆以及两地民众浓厚的亲情。

马祖灯展期间,马尾还为马祖乡亲带去了福州民间特色的闽剧、伬唱等民俗表演。

(本报台北3月2日电)