

# 推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革

●肖培

党的十九届三中全会审议通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》（以下简称《决定》和《方案》），对完善坚持党的全面领导制度、推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革作出战略部署，为在新时期推动纪检监察体制改革向纵深发展指明了方向。学习贯彻全会精神，关键在牢固树立“四个意识”，准确领会、把握党中央意图和确定的改革目标，切实把各项任务落到实处。

## 一、推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革是坚持和加强党的全面领导的必然要求

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。党的十九大对习近平新时代中国特色社会主义思想和基本方略全面阐释，“八个明确”中重要的一条，就是明确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；“十四个坚持”第一条就是坚持党对一切工作的领导。这既是推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革的根本目标，也为改革的深化与推进提供根本保证。

为强化党总揽全局、协调各方的领导体系提供有力支撑。中国特色社会主义政治制度优越性的一个突出特点就是党总揽全局、协调各方的领导核心作用。在党和国家治理体系的大棋局中，党中央是坐镇中军帐的帅，车马炮各展其长，一盘棋大局分明。我们的全部事业都建立在党的坚强领导基础上，都根植于这个最本质特征和最大制度优势。纪检监察机关都是推进全面从严治党、开展反腐败斗争的重要力量，纪检监察工作是党和国家事业的重要组成部分，也是党和国家治理体系的重要组成部分。无论是党的纪律检查体制改革还是国家监察体制改革，都必须以加强党的领导特别是党中央集中统一领导为根本目标，都要在党的坚强领导下不断向前发展，为统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局提供有力支撑，保障党的事业兴旺发达和国家长治久安。

为提高党的执政能力和领导水平提供坚强保障。办好中国的事情，关键在党。实现国家治理体系和治理能力现代化，必须以提高党的执政能力和领导水平、完善党领导下的国家管理制度体系为根本前提。党面临的“四大考验”长期而复杂，“四种危险”尖锐而严峻，迫切要求我们以加强党的长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设为主线，深入推进党的建设新的伟大工程，不断提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。深化党的纪律检查体制和国家监察体制改革，从组织形式、职能定位、决策程序等方面优化纪检监察机关的治理能力，有利于加强党的建设、全面从严治党、推进党风廉政建设和反腐败工作，有效解决一些党组织和党员干部、行使公权力的公职人员纪意识淡薄、责任落实不力、担当精神不强问题，推动解决一些领域体制机制不畅、制度不健全、制度执行不力问题，确保党的路线方针政策不折不扣地得到

优化协同高效，是这次深化党和国家机构改革的一条重要原则。深入理解“优化协同高效”的深刻内涵和工作要求，才能牢牢把握这次深化党和国家机构改革的正确方向 and 着力点，把《决定》提出的各项改革举措落实到位。

## （一）

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。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，实现了从计划经济条件下的机构职能体系向社会主义市场经济条件下的机构职能体系的重大转变。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央适应统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求，加强党的领导，坚持问题导向，突出重点领域，深化党和国家机构改革，在一些重要领域和关键环节取得重大进展，为党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革提供了有力保障。

同时也要看到，面对新时代新任务提出的新要求，党和国家机构设置和职能配置同统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求还不完全适应，同实现国家治理体系和治理能力现代化的要求还不完全适应。《决定》对党和国家机构职能体系存在的问题进行了深入分析，列举了十个方面的主要问题，涵盖了党政军群各方面组织机构，涵盖了中央和地方各级党政机构，涵盖了机构设置、职能配置、运行机制、编制管理等各个方面，概括起来讲，主要是机构设置不够优化、职能配置不够协同、机制运行不够高效。这些问题，是影响和制约党和国家事业发展的根本性体制问题，是我们长期想解决而没有解决的重大问题。

改革开放以来，党中央部门于1982年、1988年、1993年、1999年集中进行了4次改革，国务院机构于1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年集中进行了7次改革，每一次都提出了改革的指导思想 and 原则。比如，1982年，邓小平同志说，“精简机构是一场革命”。1988年，党中央首次提出了“转变政府职能是机构改革的关键”这一命题。1993年，党中央提出“理顺关系、调整职能、精简简政、提高效率”的原则。1998年，党中央提出国务院机构改革的目标是“建立办事高效、运转协调、行为规范的科学行政管理体系。”1999年，党中央部门机构改革的指导思想是“有利于坚持、加强、改善党的领导，有利于巩固党的执政地位和提高党的执政水平，有利于全面加强党的思想建设、组织建设和作风建设”，原则是“坚持一件事情由一个机构管理为主，减少职责交叉”。2003年，国务院机构改革的目标是“实现行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”，提出了“决策、执行、监督三权相协调”的要求。2008年，国务院机构改革的中心思想是“转变政府职能和理顺部门职责关系，探索实行职能有机统一的大部门制”。2013年，国务院机构改革的主要思路是“以职能转变为核心，重点围绕转变职能和理顺关系，稳步推进大部制改革”。这些机构改革的思路 and 原则，值得认真总结和借鉴。

与以往历次机构改革不同的是，这次机构改革更加注重系统性、整体性、协同性，强调统筹推进党政军群机构改革，既要解决当前最突出矛盾和短板，又要关注基础性和长远性的体制和框架建设，既要深化党政机构改革，又

落实，促进全面深化改革、全面依法治国和全面从严治党有机统一，推动中国特色社会主义监督制度优势转化为治理效能。

为增强党长期执政条件下自我净化能力探索有效路径。习近平总书记强调，我们全面加强、长期执政，面临的最大挑战是对权力的监督。要破解这一难题，跳出历史周期率，必须探索出一条实现自我净化的有效路径。增强党的自我净化能力，根本要靠强化党的自我监督和群众监督，以党内监督带动和促进其他监督，健全党和国家监督体系，形成发现问题、纠正偏差的有效机制。推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革，实现巡视监督、派驻监督以及对所有行使公权力的公职人员的监察三个全覆盖，同时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，逐步构建起党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，必将不断增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，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。

## 二、深入推进党的纪律检查体制改革

《决定》要求：“深化党的纪律检查体制改革，推进纪检工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导。”这是在深刻总结历史经验基础上，对党的十八届三中全会以来纪律检查体制改革工作的再部署、再深化，目的在于进一步增强党内监督实效，健全和加强全面从严治党体制机构和制度建设。

党章规定，各级纪委是党内监督专责机关。党的纪律检查体制主要包括纪检机关的领导体制、职能职责、监督范围、权限程序、自我监督等方面的机制制度，其中起决定性作用的是领导体制。在这个问题上，纪委经历了由同级党委领导，到同级党委和上级纪委双重领导、以同级党委领导为主，再到双重领导的变化。从党的七大到十一大，纪委（监委）都是由同级党委选举产生，在同级党委领导下工作。1980年，经党中央批准，纪委会领导体制改为“受同级党委和上级纪委双重领导，以同级党委为主”。党的十二大党章对纪委会产生方式和领导体制作出重大调整，规定中央纪委会由党的全国代表大会选举产生，实行委员会制；在领导体制上取消“以同级党委为主”的规定，加强上级纪委对下级纪委的领导。但是在实际工作中，各级纪委依然处于以同级党委领导为主的状况，在查办腐败案件时受到的牵制较多，不利于深入推进从严治党。

党的十八年后，纪律检查工作领导体制进入深化改革的新阶段。习近平总书记指出：“增强权力制约和监督效果，必须保证各级纪委监督权的相对独立性和权威性。”党的十八届三中全会明确要求，推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导，并作出具体部署。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各级纪委认真履行协助党委推进全面从严治党、加强党风建设和组织协调反腐败工作的职责，

坚持查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告；认真落实各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主的要求，制定实施中央纪委派驻纪检组组长、副组长和省市区、中管企业纪委书记、副书记提名考察办法；向中央和省一级党和国家机关全面派驻纪检机构；在党的历史上首次实现一届任期巡视全覆盖，市县巡察推动全面从严治党向基层延伸。纪检体制改革取得丰硕成果，既坚持了党对反腐败工作的有力领导，又保证了纪委监督权的有效行使，为全面从严治党取得卓著成效提供了有力保证。

中国特色社会主义进入新时代，党的十九大通过新党章，充实了从严管党治党基本要求，赋予了纪检机关新的职责任务。在新起点上深化党的纪律检查体制改革，必须着力在推进纪检工作双重领导体制具体化、程序化、制度化上下功夫。一是进一步完善全面从严治党以及党领导反腐败的工作体制、决策机制和实施举措，建立党委定期分析研判本地区政治生态状况、听取重大案件情况报告的制度，加强对本级管理干部严重违法违纪调查处置工作的决策把关。发挥中央和省级反腐败协调小组职能，构建权威高效的反腐败工作体制机制，加强纪检监察机关与司法执法机关的协作配合，继续在推进反腐败国际追逃追赃工作上发挥统筹协调作用。二是推进建章立制，根据党章对纪律建设的新要求，总结实践经验，研究修订制定党纪处分条例、纪检监察机关监督执纪工作规则等党内法规，在思想教育、干部管理、监督检查等方面有针对性地扎紧笼子；落实党章赋予有干部管理权限的党组相应纪律处分权限的要求，制定党内处分党员处分事项工作程序等规定，督促各级纪检监察组织主体责任。三是加强中央纪委对省级纪委、派驻（派出）机构的领导，加强上级纪委对下级纪委班子建设的领导，持续深化转职能、转方式、转作风，切实担负起协助党委推进全面从严治党的政治责任。四是深化派驻机构改革，赋予并明确其监察权限和工作程序，完善地方纪委向同级党和国家机关派驻纪检机构全面覆盖，强化高校、国有企事业单位纪检机构监督作用。

## 三、全面推进国家监察体制改革

《决定》要求：“完善权力运行制约和监督机制，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，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。完善巡视巡察工作，增强以党内监督为主、其他监督相贯通的监察合力。”这对于贯彻落实党的十九大战略部署，推动国家监察体制改革向纵深发展具有十分重要的意义。

深化国家监察体制改革是事关全局的重大政治体制改革，是对我国政治体制、政治权力、政治关系的重大调整，是从国情出发强化对权力监督制约的重大制度创新。

# 坚持优化协同高效推进党和国家机构改革

●王晓晖

配合联动，使权责更加协同，监督监管更加有力。

高效，主要指体制机制运行的效率效能。由于目前党和国家机构职能体系优化不够、协同不够，自然带来效率效能不高的问题。提高体制机制的运行效率，既要靠优化党和国家机构设置和职能配置、靠加强相关机构联动配合，也要靠简化中间层次、减少管理层级、加强流程公开透明等，使各领域各层级机构各就其位、各司其职、各尽其职、有序协同，保障中央和地方各级政令统一、运行顺畅、执行高效、充满活力。

优化、协同、高效三者之间相互联系、相互促进、内在统一。优化包含着协同，协同必须建立在优化基础之上；优化、协同的最终目的都是为了高效，只有做到了优化、协同，才能真正实现高效。要通过改革和完善党的领导体系、政府治理体系、武装力量体系、群团工作体系等，推动各类机构、各种职能相互衔接、相互融合，推动党和国家各项工作协调行动、高效运行。

## （三）

《决定》围绕“推进党和国家机构职能优化协同高效”，对各领域各层级机构改革提出了明确要求和具体措施。

一是在优化方面，强调科学设置党和国家机构、优化职能配置。这次深化党和国家机构改革，最根本的目的是坚持和加强党的全面领导，在这一前提下处理好党政关系，打破所谓的党政界限，增强党的领导力，提高政府执行力。主要有三个方面的举措：一是优化党的组织机构，确保党的领导全覆盖，确保党的领导更加坚强有力。强调要建立健全党对重大工作的领导体制机制，优化党中央决策议事协调机构，负责重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进，加强和优化党对深化改革、依法治国、经济、农业农村、纪检监察、组织、宣传思想文化、国家安全、政法、统战、民族宗教、教育、科技、网信、外交、审计等工作领导，强化党的组织在同级组织中的领导地位，更好发挥党的职能部门作用。二是统筹设置党政机构。强调要根据坚持党中央集中统一领导的要求，正确理解和落实党政职责分工，理顺党政机构职责关系，科学设定党和国家机构，准确定位、合理分工、增强合力，防止机构重叠、职能重复、工作重叠，整合优化力量和资源，发挥综合效益。三是优化政府机构设置和职能配置。强调要围绕推动高质量发展，建设现代化经济体系，加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能，调整优化政府机构职能，深入推进简政放权，完善市场监管和执法体制，改革自然资源和环境管理体制，完善公共服务管理体制，强化事中事后监管，切实转变政府职能，建设人民满意的服务型政府。

国家监察是对行使公权力的公职人员最直接最有效的监督，本质上属于党和国家的自我监督。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。在党内监督已经实现全覆盖的基础上，通过深化国家监察体制改革，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，设立国家、省、市、县监察委员会，将进一步完善具有中国特色的监督体系。正确认识国家监察体制改革诸多问题的钥匙在于“合署办公”。各级监察委员会同党的纪律检查机关合署办公，实行一套工作机构、两个机关名称，履行纪检、监察两项职能，由各级纪律检查委员会对党中央或地方党委全面负责并报告工作。《方案》规定，合署办公后，国家监察委员会主要职责是“维护党的章程和其他党内法规，检查党的路线方针政策 and 决议执行情况，对党员领导干部行使权力进行监督，维护宪法法律，对公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况进行监督检查，对涉嫌职务违法和职务犯罪的问题行为进行调查并作出政务处分决定，对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责，负责组织协调党风廉政建设和反腐败宣传等”。这必将进一步加强党对反腐败工作的集中统一领导，推动反腐败工作不断深入，形成监督合力、增强监督实效，把所有公权力都关进制度笼子，确保党和人民赋予的权力真正用来为人民谋利益，不断厚植党执政的政治基础。

以习近平同志为核心的党中央高度重视国家监察体制改革及试点工作。习近平总书记6次主持召开中央政治局会议、中央政治局常委会会议和中央全面深化改革领导小组会议专题研究，作出顶层设计；在党的十九大，十八届六中、七中全会，十九届一中、二中全会，以及十八届中央纪委六次、七次全会，十九届中央纪委二次全会等重要会议上都作出重要部署，坚强有力引领改革方向。当前，党中央确定的改革蓝图已经转化为具体而生动的实践，省、市、县三级监察委员会已经全部建立，国家监委筹建工作基本完成，监察法草案已决定提交十三届全国人大一次会议审议，国家监察体制改革即将取得决定性成果，为建立集中统一、权威高效的监察体系奠定坚实基础。

国家监察体制改革进入新阶段，将触及更多深层次矛盾和问题，必须统筹安排、精准施策，切实把制度优势转化为治理效能。一是严格依法履行职责，坚持抓早抓小、动辄则咎，强化对各类监察对象的日常监督，用好各项监察调查措施，坚决查处职务违法和职务犯罪行为，确保监察权依法高效顺畅运行，把净化党内政治生态和净化社会政治生态有机结合起来。二是推动机构、职能和人员全面融合，始终坚持从政治和全局上考虑问题、谋划工作，在履职实践中把心拢到一起、力聚到一起，促进理念认同、思想认同、作风认同、文化认同。三是加强党规党纪和法规制度建设，研究制定监察机关案件管辖规定和公职人员政务处分规定，根据纪委监委合署办公要求，优化工作流程，完善监督执纪问责制度体系和监督调查处置制度体系，促进对接贯通和法法衔接，确保执纪审查与依法调查顺畅对接，形成监察机关与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、互相制约的体制机制。四是强化教育培训、增强工作本领，使纪检监察干部熟练掌握党章党规党纪和宪法法律法规，既准确把握党的政策和策略，深化运用监督执纪“四种形态”，又严把事实关、程序关和法律适用关，不断提高反腐败工作规范化法治化水平。五是强化自我监督、自觉接受监督，加强对纪检监察权力行使的全过程监管，对执纪违纪、执法违法的坚决查处，对失职失责的严肃问责，坚决防止“灯下黑”，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。

。（据《人民日报》）

二是在协同方面，强调加强相关机构联动配合。这次深化党和国家机构改革一个很重要的考虑，就是要解决部门职责交叉分散，对机构进行综合设置，实现职能有机统一，更好发挥机构效能和优势。一是强化综合部门的归口协调职能。强调要加强党的组织、宣传、统战、政法、机关党建、教育培训等部门归口协调职能，统筹本系统本领域工作。要科学设定宏观管理部门职责和权限，强化制定国家发展战略、规划计划体系的职能。要完善宏观调控体系，构建发展规划、财政、金融等政策协调和工作协同机制，等等。二是统筹党政军群机构改革。强调要统筹设置相关机构和配置相近职能，理顺和优化党的部门、国家机关、群团组织、事业单位的职责，完善党政机构布局，深化人大、政协和司法机构改革，深化群团组织改革，推进社会组织改革，加快推进事业单位改革，深化跨军地改革，使各类机构有机衔接、相互协调。要完善党政机构布局，理顺党政机构职责关系，形成统一高效的领导体制，保证党实施集中统一领导，保证其他机构协同联动、高效运行。三是科学设置中央和地方事权。强调要通过深化改革，统筹优化地方机构设置，理顺中央和地方职责关系，构建从中央到地方运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系，更好发挥中央和地方两个积极性。

三是在高效方面，强调提高各类组织机构运行的效率效能。这次深化党和国家机构改革涉及党政军群各方面，涉及经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度，职能划转和机构调整紧密相连，必须在优化机构设置和职能配置的同时，更加注重各项改革协同推进，加强各方面机构联动，使各级各类机构互相配合、相得益彰，使整个机构职能体系协同联动、运行高效。一是调整优化政府机构职能。强调加强和优化政府反垄断、反不正当竞争职能和法治职能、财税职能、金融管理职能、科技管理和服务职能、“三农”工作职能、对外经济和出入境人员管理工作职能等，全面提高政府效能。二是转变政府职能。强调要深入推进简政放权，减少微观事务和具体审批事项，清理和规范各类行政许可、资质资格、中介服务管理事项，优化政府服务，完善办事流程，规范行政裁量权，全面实施市场准入负面清单制度改革和理顺市场监管体制，深化行政執法体制改革，整合精简执法队伍，减少执法层级，完善执法程序，加强执法监督，改革重审批轻监管的行政管理方式。三是要提高行政效率。强调要科学设置政府部门及其内设机构，减少机构数量，简化中间层次，推行扁平化管理，形成自上而下的高效率组织体系。要严格绩效管理和行政问责，加强日常工作考核。要打破“信息孤岛”，统一明确各部门信息共享的种类、标准、范围、流程，加快推进部门政务信息互联互通。要加强作风建设，坚决克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。

。（据《人民日报》）