

# 党的领导是深化国家监察体制改革的根本保证

■青海省委书记、省长 王建军

全面推进国家监察体制改革，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略部署，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。要坚决贯彻党中央的决策部署，把加强党对反腐败工作的统一领导作为推进国家监察体制改革的根本目标，始终牢牢把握监委本质上是党领导下的反腐败工作机构这个定位，始终牢牢把握党的领导是深化监察体制改革的根本保证这个要求，不断深化监察体制改革。

在深化改革中，必须旗帜鲜明讲政治。坚持把习近平总书记关于深化国家监察体制

改革的一系列重要论述作为指导改革的强大思想武器，要求各级党委必须站在讲政治的高度来认识和推进改革，坚定执行党的政治路线，严格遵守政治纪律和政治规矩，在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致。省州县三级党委书记要挂帅出征，亲力亲为，当好“施工队长”，不折不扣完成改革各项任务。

在深化改革中，必须精准施策抓具体。推进监察体制改革是一项系统工程，必须用系统思维来推进工作。各级党委要切实肩负起管党治党主体责任，牢牢把握反腐败斗争

的主动权，从组织形式、职能定位、决策程序、资源配置、措施手段等方面，全面加强党对反腐败工作的领导。在方向上指导，严格按照中央确定的改革试点蓝图，精耕细作自己的责任田，保证党中央决策部署不走样、不跑偏。在思想上引导，深刻认识比机构合署更重要的是人的融合，合署要在合心，合心激发合力。把转隶人员的思想政治工作做在前，促进思想、理念、感情、人员、工作的无缝对接、全面融合。在过程上督导，加强对州县工作的协调指导，既保进度更保质量。此外，把选好人、用好人作为

关系改革成败的关键，坚持党管干部原则，按照好干部“五条标准”选优配强监委领导班子，整合优化监察厅、预防腐败局和检察院反贪反渎等力量，为监委的运行打下良好基础。

在深化改革中，必须把功夫下在树立权威上。推动实现靠法律对所有行使公权力的公职人员监察的全覆盖，是以习近平同志为核心的党中央推进国家治理体系和治理能力现代化的重大战略抉择。这一抉择的要义就是要树立起纪委监委的权威。在推进改革中，各级党委要统筹用好党章党规党纪和宪法、

监察法及相关法律法规“两把尺子”，细化审批权限，规范工作流程，制定“三定方案”，落实纪委监委合署办公场所和留置场所，全面推动监察体制改革持续深化，实现改革效应和治理效能最大化，以此来树立纪委监委的权威。目前，青海全省监察对象由8.9万人增加到18.1万人，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。在树立纪委监委权威的同时，各级党委必须注重加强纪委监委的自身建设，不断增强纪检监察干部的工作本领和履职能力，以永远在路上的坚韧和执着，努力打造政治生态上的“绿水青山”。

## 把监督职责挺在前面落到实处

■王晓鹏

纪委作为党内监督的专责机关，承担着监督、执纪、问责职责；监委作为行使国家监察职能的专责机关，承担着监督、调查、处置职责。纪委监委的双重职责中，监督都是基本职责、第一职责、首要职责。纪检监察机关发挥职能作用，应当切实把监督职责挺在前面、落到实处。

坚持聚焦政治与贴紧业务相结合。纪委监委是实现党和国家自我监督的政治机关，政治属性是纪委监委的第一属性、根本属性，也是纪委监委监督工作的第一属性、根本属性。履行监督职责，核心任务是要加强政治监督，坚决维护习近平总书记核心地位，维护党中央权威和集中统一领导。政治是具体的而不是抽象的，政治监督同样如此。履行监督职责，要把握和处理好政治和业务的关系，不能单纯就政治去找政治方面的问题，出现政治“空悬”的倾向；也不能陷于具体业务中就事论事，看不到背后的政治问题。加强政治监督，既要增强“四个意识”，提高政治站位和政治觉悟，善于从政治上发现问题、分析问题、解决问题，又要贴紧业务，盯住业务，透过现象看本质，查找政治偏差，及时纠偏定向，防止出现脱离业务或囿于业务搞监督的现象。特别是要聚焦“两个维护”，善于从地方经济社会发展和部门业务工作中，查找只说不做、表态快落实慢落实差等不落实，以及搞上有政策、下有对策，有令不行、有禁不止等问题，把不忠诚核心不维护核心、破坏党中央的权威和集中统一领导的两面派、两面人甄别出来、清除出去，以有力的担当诠释对党的忠诚。

坚持严明纪律与严肃执法相结合。纪律检查是党内自我监督的重要方式，国家监察是对公权力最直接最有效的监督。纪委监委合署办公，不是简单的职能叠加，而是依规治党和依法治国条件下两种职能的优化重组，完善了党统一领导下的反腐败领导体制和工作机制。纪检监察机关履行监督职责，要注重发挥党内监督和监察两种优势，统筹用好纪律、法律两把“尺子”，精准理解、精准把握、精准施策、精准落实，努力实现纪与法的有机贯通，取得执纪执法的最大公约数，推动实现纪律、法律监督的全覆盖；要严格依规依纪依法开展监督，既坚持纪严于法、纪在法前，又强化法治思维和法治方式，加强对党组织、党员干部和公职人员履职尽责、行使权力等情况的监督检查，用纪律和法律“丈量”行为、纠正偏差、匡正风气；要把握运用好政策，从政治和全局出发，以

违纪违法事实和性质为基础，根据所发现问题和调查情况、当事人认错悔错改错等多种因素，全面历史辩证地看待问题，宽严相济作出处置，增强监督的政治、纪法和社会效果。

坚持严格监督与信任爱护相结合。党组织选任干部，体现了党的信任、人民群众的重托。但是，信任不能代替监督，没有监督的信任是轻信和放任。党要管党、全面从严治党的“管”和“治”都包含着监督。《中国共产党党内监督条例》专门把“信任不能代替监督”作为重要原则写入其中，体现了监督和信任的有机统一。严管就是厚爱，严格监督不是跟谁过不去，不是故意“挑刺找茬”“揭短亮丑”，而是为了监督对象更好履职、避免出错，本质上是关心、是爱护，是负责。履行监督职责，既不能一味地信任而放弃监督，也不能错把执纪执法当监督，对一般的问题不管不问，直到问题严重了才执纪审查或调查处置。要牢固树立“严是爱、宽是害”的理念，把严字贯穿监督工作的全过程，了解掌握党员干部的思想、工作、作风、生活状况，抓深抓细，抓常抓长；要通过常态化的监督，促使党员干部尤其是领导干部正确对待监督，坦诚面对监督，主动接受监督，养成在监督下工作和生活的习惯；要坚持处理与挽救相结合，对犯了错误受到处理的党员干部，要在思想上教育，心理上疏导，行动上帮扶，让他们看到希望、重拾信心、放下包袱、轻装上阵；要为担当作为的干部撑腰鼓劲，严肃查处诬告陷害行为，为受到不实反映的干部澄清正名，为干部勇于担当尽责、积极干事创业保驾护航。

坚持全面覆盖与突出重点相结合。党的十八大以来，党内监督实现了对党组织和党员干部监督的全覆盖。当前，随着国家监察体制改革深入推进，将所有行使公权力的公职人员纳入监察对象，既调查职务违法行为又调查职务犯罪行为，填补了以往监督空白，消除了监督的盲区地带。实现党内监督和监察“两个全覆盖”，体现了我们党反对腐败无禁区的一贯主张，体现了用纪律和法律管住绝大多数的鲜明态度，体现了全面从严治党的“全面”二字的本质要求。监督全覆盖不等于平均用力。履行好监督职责，应深刻分析和准确把握被监督地区单位“森林”和“树木”的状况，在兼顾全面的同时，盯住重点，掌握特点，精准出击，有的放矢，通过解决点上问题带动解决面上问题，通过解决局部性问题带动解决全局性问题。要突出重点人，冲着班子去，拿一把手说

事；要突出重点事，始终把党中央关注的问题、人民群众反映强烈的问题作为监督重点，做到党中央决策部署到哪里，人民群众呼吁期盼到哪里，监督工作就聚焦和跟进到哪里；要突出重点领域，紧盯廉政风险高的领域，紧盯事关群众切身利益的领域，紧盯重大部署落实的领域，持续发力，努力取得监督的最大效应。

坚持及时处置与强化约束相结合。如何让犯了轻微错误的人知止收手，不再滑入犯罪的深渊，让没有犯错的人不敢不能不想犯错，防止从“好同志”变成“阶下囚”、从“好人”变成“坏人”，是纪检监察机关监督工作的重中之重。对苗头性、倾向性问题早发现早提醒早纠正，就可以防止小错酿成大错、小问题变成大问题。多点“婆婆嘴”，常念“紧箍咒”，让大家清晰感受到行使权力的边界，就可以管出习惯，管出常态，管出效果。如果及时处置是治“小病”的话，那么在约束就是治“未病”。履行好监督职责，既要把握运用好“四种形态”特别是第一种形态，在提醒教育上下功夫，抓早抓小、防微杜渐；也要通过健全完善机制制度，把监督的“软要求”变为“硬约束”，让党员干部感受到监督无处不在、无时不在，从而保持对监督的敬畏，做到依规用权、公正用权、廉洁用权；还要督促被监督地区单位围绕落实“两个责任”、选人用人等重点，结合政治文化、历史传承、社情民意等因素，对本地区本单位政治生态情况进行分析研判，有针对性地建章立制，加强管理，堵塞漏洞，从源头上防范问题发生。

坚持自我监督与其他监督相结合。我们党在推进中国特色社会主义事业的伟大实践中，逐步探索出了一条加强党和国家监督的新路子，回答了“窑洞之问”。其中的秘诀就在于以强有力的自我监督带动其他监督，形成内外结合、上下联动的监督体系，这是中国特色社会主义政治制度优势的一种具体体现。纪委监委的监督属于党和国家的自我监督，在监督体系中具有举足轻重的作用。履行好监督职责，既要在内部监督上“挖潜”，加强与巡视巡察、派驻监督的协调联系，探索建立力量统一调配、成果共享互用、节奏同频共振的联动机制，实现监督效能最大化；也要在其他监督上“借力”，把党内监督、国家监察同民主监督、群众监督、舆论监督等其他监督有效贯通起来，着力增强监督合力，推动构建全面覆盖、权威高效、协调运转的监督网，不断提高监督工作的质量和水平。

（作者单位：甘肃省纪委监委研究室）

## 党员干部笔谈 坚守使命担当 依纪依法履职

■游宇飞

监察法的颁布施行，开启了从试点探索向依法履职、持续深化国家监察体制改革的新阶段。纪委监委作为实现党和国家自我监督的政治机关，必须自觉将学习贯彻监察法作为一项重要政治任务，领会新精神，聚焦新要求，落实新部署，坚持以政治建设为统领，树立居安思危的忧患意识，增强许党许国的担当精神，忠实履行党章和宪法法律赋予的神圣职责。

领会新精神，牢记政治使命。监察法旗帜鲜明地宣示党对国家监察工作的领导，彰显了鲜明的政治立场。必须把党的领导贯穿到纪检监察工作全过程和各方面，努力培育符合新时代要求的政治品格。要明确政治站位。政治站位决定政治觉悟、政治眼光，也关乎政治立场、政治方向。坚持深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻落实党的十九大精神，不断增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决维护习近平总书记的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，坚决同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要锤炼政治定力。政治定力是政治上抗干扰、法困感、抵诱惑的能力，必须在纷繁复杂的形势变化中保持正确政治方向、保持坚强政治定力，履行好纪检监察职能，善于从政治上观察和分析问题，以永远在路上的恒心、滴水穿石的毅力、铁杵磨针的韧劲，持之以恒把工作做实做细做到位，遇事多想政治要求，办事多想政治规矩，处事多想政治影响，成事多想政治效果，确保党对反腐败工作领导全程化、具体化。要提升政治能力。监察法为监察机关

设置了充分的法律依据和严格的制约措施，有利于推动反腐败工作在法治轨道上行稳致远，必须认真履行好党章和宪法、监察法赋予的政治责任，加强对党内政治生活状况、党的路线方针政策和民主集中制等制度执行情况的监督检查，对“七个有之”问题高度警觉，勇做改革的护航者和先锋队，以铁的纪律保障“三大攻坚战”有效推进，为生态文明建设提供坚强的纪律保障，让人民群众有更多获得感、幸福感、安全感。

聚焦新要求，推进纪法融合。监察法对新形势下反腐败工作格局进行了顶层设计，明确各级监委既独立行使职权，又与相关司法机关、执法部门互相配合、互相制约，把执纪和执法贯通起来，构建了更加科学合理、规范有效的反腐败工作格局。要找准职能定位。积极探索实践，把党章党规党纪和宪法法律法贯通起来使用，推动执纪审查、依法调查和审查起诉顺畅衔接，使职能、人员、工作深度融合，做到不但有“形”的重塑，更有“神”的重铸，不断提高反腐败治理效能。要推进纪法贯通。通过法治方式形成一套工作办法、一套措施规范、一套衔接机制、一套证据指引、一套文书模板的思路，细化、规范和再造工作流程，实现执纪审查和依法调查有序对接、相互贯通，执纪执法同向发力、精准发力。要推进法法衔接。牢固树立证据诉讼意识，坚持审查调查过程严格依法运行，在调查涉及职务违法和职务犯罪案件过程中，要与刑事审判关于证据的要求和标准相一致，做到程序与实体并重，保障审查调查过程合法、规范、有序，形成与司法执法

机关既相互配合又相互制约的有效机制。

落实新部署，提升治理效能。纪委监委是党内监督、国家监察专责机关，肩负党章和国家法律赋予的职责任务，必须学习好、贯穿好宪法和监察法，强化党和国家监督效能和治理效能，使依规治党和依法治国相互促进、相得益彰。要把监督挺在前面。监督是纪委监委的首要基本职责，统一于全面从严治党从严治党的实践，必须正确把握“树木”与“森林”的关系，注意纠正监委主要职能是调查、只针对第四种形态的误区，把“四种形态”贯穿于信访举报、线索处置、审查调查、执纪审查等环节和全过程，真正履行好监督职能，防止党员干部、公职人员小错酿成大祸、小病拖成绝症。要把惩腐抓在手上。坚持无禁区、全覆盖、零容忍，坚持重遏制、强高压、长震慑，坚持受贿行贿一起查，牢固树立“没有安全就没有审查调查”的底线意识，把依法安全文明的要求贯穿审查调查各环节，在精准发现、精准严惩、精准施治上下功夫，用好问责“撒手锏”，保持惩治腐败高压态势不松动不停步。要把人民放在心上。把惩治基层腐败同扫黑除恶结合起来，开展整治群众身边的不正之风和腐败问题专项治理，尤其是扶贫领域、民生领域、涉黑涉恶腐败、村级组织换届及形式主义官僚主义等方面，实行农村基层党组织“两个责任”清单制，重点明确村党支部、支部纪检委员、村务监督委员会等工作职责，探索监察职能向基层、村居延伸的有效途径，赋予乡镇纪委必要的监察职能，推动全面从严治党向基层延伸、落实到“神经末梢”。

深化国家监察体制改革是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略决策，是事关全局的重大政治体制改革。作为行使国家监察职能的专责机关，监察委员会是政治机关和国家反腐败工作机构。全面、系统、准确理解监察委员会的政治属性，对于统一思想、凝聚共识有重要的引领作用，对推进监察工作开展有重要的理论和实践意义。

监察委员会是政治机关。国家监察体制改革是一项重大的政治体制改革。监察法第三条规定，各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关，明确了监察委员会在国家机构中的地位和作用。同时，监察委员会作为行使国家监察职能的专责机关，与党的纪律检查机关合署办公，从而实现党对国家监察工作的领导，是实现党和国家自我监督的政治机关。它既不是行政机关，也不是司法机关。我们用否定排除法来分析，首先，它不是行政机关。行政机关是指按照国家宪法和有关组织法的规定而设立的，代表国家依法行使行政权，组织和管理国家行政事务的国家机关。从广义上讲，它是一级政府机关的总称，即国家政权组织中执行国家法律，从事国家政务、机关内部事务和社会公共事务管理的政府机关及其工作部门。从此定义可以看出，监察委员会由人民代表大会选举产生，并对其负责，显然完全不同于原来的行政监察机关，也不再隶属于各级人民政府，自然不是行政机关。其次，它不是司法机关。司法机关是指依法行使司法权的国家机关。在我国，司法机关是指法院、检察院，在处理刑事案件时参与司法活动的公安机关等。从司法机关的定义可以看出，监察委员会在职能、性质等各个方面与司法机关有着根本区别。改革之后，监察机关不是行政监察、反贪反渎、预防腐败职能的简单叠加，而是在党的直接领导下，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，通过“依托纪检、拓展监察、衔接司法”，实现“一加一大于二”的效果，这是中国特色的自我监督路径，是中国所独有的“知识产权”。

监察权本质上是政治权力。监察机关的监察权是政治权，而不是司法权，其在主体、程序、对象、内容、过程等各方面都与之不同。首先，从政治权力的定义来看，政治权力是政治主体对一定政治客体的制约能力。政治权力是权力现象和权力行为在政治领域中的表现，它是一种政治力量，其所要实现的目的与政治相联系。论证监察权的本质是政治权，我们可以从“监察权不是司法权”的否定排除法来分析。司法权是指特定的国家机关通过开展依其法定职权和一定程序，由审判的形式将相关法律适用于具体案件的专门化活动而享有的权力，司法权包括审判权、检察权和侦查权。首先，监察权不是审判权。法院是审判机关，人民法院依照法律独立行使审判权。审判权是法院所专有的一种排他性的基本权力，除法院之外其他任何机关不享有这种权力。其次，监察权也不是检察权。检察权是国家赋予检察机关对国家的宪法、法制的统一、正确地执行进行监督的权力，其着重解决的是行为的合法性问题，而监察权重点解决的是公职人员的廉洁问题。第三，监察机关的调查权也不同于侦查权。从对象来看，监察对象是行使公权力的公职人员，而不是普通的刑事犯罪嫌疑人；从内容来看，监察机关调查的是职务违法行为和职务犯罪行为，不是一般刑事犯罪行为；从过程来看，监察机关的调查既要严格依法收集证据，也要用党章党规党纪、理想信念宗旨做被调查人的思想政治工作，而不仅仅是收集证据，查明犯罪事实。从对比分析可以看出，监察委员会不是司法机关，其监察权也不是司法权。监察法的一系列规定在制度设计上形成了“监委调查、检察院起诉、法院审判”的协同工作机制，体现了党内监督与国家监察的内在一致和高度互补。

监察工作必须旗帜鲜明讲政治。监察委员会作为政治机关，从事的是政治活动，执行的是政治任务，政治属性是第一属性、根本属性，在履行监督、调查、处置职责过程中，必须牢固树立“四个意识”，始终把讲政治放在首位，始终站在党和人民的立场上看问题，用政治眼光、政治立场来分析、解决问题。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。第一，从监察机关的工作原则来看，监察法第五条规定，国家监察工作惩戒与教育相结合，宽严相济。这是惩前毖后、治病救人方针在监察工作中的体现，是监委开展工作的重要遵循。惩前毖后、治病救人作为我们党的一贯方针，达到这一目的，必然要求将“四种形态”运用到监察工作中，不断增强反腐败斗争的政策性、政治性。将“四种形态”基本原理运用到监察工作中，本身就体现了讲政治的要求。毛泽东说：“政治就是把支持我们的、反对我们的、反对我们的搞得多少的。”审查调查中的思想政治工作，就是做人的工作；根据被审查调查对象的认错、悔错态度和改错情节进行“四种形态”之间的转化，就是争取人心的工作。在监察工作中运用“四种形态”就是讲政治的具体化。第二，从监察机关的职责来看，监察法第十一条规定了监察委员会监督、调查、处置三项主要职责，这不只是调查，不光是针对“第四种形态”、查处腐败案件。也就是说，监察机关的首要职责是监督。监委的监督和纪委的监督在指导思想、基本原则、理念立场上是高度一致的。监察委员会的监督职责体现在“代表党和国家，依照宪法、监察法和有关法律法律，监督所有公职人员行使公权力的行为是否正确，确保党和国家的路线方针政策贯彻落实，确保权力不被滥用”上。监察委员会不是单纯的办案机构，必须综合分析政治生态整体情况，把握“树木”和“森林”关系，深化运用监督执纪“四种形态”，防止党员干部和公职人员要么是“好同志”要么是“阶下囚”。第三，从监察对象全覆盖来看，以零容忍态度惩治腐败是我们党对人民的庄严承诺。在反腐败斗争形势依然严峻复杂的背景下，坚持党的领导，整合分散的反腐败力量，在实现党内监督全覆盖的同时，构建集中统一、权威高效的监察体系，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖，有力推动全面从严治党向纵深发展。

## 准确把握监察机关的政治属性

■贺夏蓉