

从三个方面实施好新修改的监察法

□ 秦前红

《中华人民共和国监察法》（以下简称监察法）是对国家监察工作起统领性和基础性作用的反腐败国家立法，是党和国家监督制度的重要组成部分。自今年6月1日起，新修改的监察法将正式实施。面对新形势下监察工作的现实需要，全面贯彻实施新修改的监察法，需要从以下三个方面发力，进一步提升运用法治思维和法治方式正风肃纪反腐的能力，为坚决打赢反腐败斗争攻坚战、持久战、总体战提供更有力的法治保障。

持续健全监察规范制度体系

监察法的统领性和基础性地位，决定了这部法律的一些规定具有较强的原则性、概括性，必须借助更为精细、具体的规则才能真正落地。当前，结合法律实施的需要，应当紧跟实践变迁，对相关规范制度进行适时优化，形成一个全方位、多层次的监察规范制度体系。

分层推进配套法规建设。习近平总书记指出，“要制定同监察法配套的法律法规，将监察法中原则性、概括性的规定具体化，形成系统完备、科学规范、运行有效的法规体系”。2021年9月20日起施行的《中华人民共和国监察法实施条例》是我国关于监察法的首部配套法规，是推进监察法规制度建设系统集成、协同高效的重要成果。此次监察法修改后，也对该实施条例提出了进一步完善的要求，既要落实细化监察法的新增内容，也要对监察实践中面临的现实需要与难题作出系统回应。同时，应当与时俱进持续制定新的监察法规，形成综合性法规与专门性法规相结合的体系格局，不断提升监察法的执行力。

充分发挥指导性案例作用。执纪执法指导性案例具有对监察规范的解释和漏洞填补功能，有助于澄清法条的抽象概念与一般条款，提高监察规范的可操作性，促进监察法统一适用。新法实施后，面对监察实践中的新情况、新问题，既要及时筛选新一批的指导性案例，又要对既有案例进行评估，剔除过时案例，替换不适宜案例。具体而言，一是完善案例遴选机制，案例编写部门应充分听取各级办案机关意见，同时加强和理论界的互动，实现共研共建。二是注重提升案例规范化水平，强化说理与论证工作，提高指引效果。三是增强案例库标准化、体系化建设，完善案例

门类及覆盖范围，提供更为全面的纪法裁量基准。

不断深化纪法贯通、法法衔接。纪检监察机关一体履行纪检与监察两项职责，需要在党纪国法层面实现有效沟通、配合。在贯通理念上，党纪国法相辅相成、同向同频；在贯通原则上，纪严于法、纪在法前、纪法分开；在贯通方式上，可以通过联合立规、联合发文等方式实现双向贯通。新修改的监察法作出的一系列新的规范要求，既需要和党规体系做好协调配合，也需要保障监察法律制度与其他法律制度之间的协调顺畅，增强法律体系的系统性、整体性、协同性。这不仅要做好监察立法内部的协调，还要处理好监察法律制度与宪法相关法、刑法及其他法律之间的对接规定。

大力推进执纪执法规范化建设

监察法规定的执法主体是各级监察机关，其执纪执法的规范化水平，直接影响着监察法的实施效果，也是凸显纪检监察工作严肃性、权威性和公信力的重要方面。

严格实施与精准适用法律。首先，国家监察工作须严格遵照宪法和法律，以事实为根据，以法律为准绳，这其中要尤为关注纪法“双施双守”，不能以纪代法或以法代纪。其次，反腐败斗争切忌机械适用法律，要从全面从严治党和反腐败工作大局出发，统筹考虑全案情况，实现政治效果、纪法效果、社会效果相统一。再次，执纪执法过程要精准、贯通运用“四种形态”，正确落实“三个区分开来”，既防止执纪执法不力乏力，又防止执纪执法泛化简单化。最后，对于新增的监察强制措施等，要结合具体案情及办案需要灵活运用，做到惩教结合、宽严相济。

坚守程序正义，强化人权保障。法治是规则之治与程序之治，尊重和保障人权是法治的基本原则和追求。新修改的监察法将“遵守法定程序，公正履行职责”“尊重和保障人权”纳入监察原则中，将“保障当事人的合法权益”细化为“保障监察对象及相关人员的合法权益”，旨在进一步提升监察工作规范化、法治化、正规化。在监察实践的各个环节，尤其是调查环节，要坚守执法底线和程序正义。一方面，依法依规适用各

类调查措施，充分保障被调查人的实体权利和程序性权利；另一方面，畅通救济渠道，坚持有错必究，切实保障合法权益。

强化内外部监督制约机制。此次监察法修改的一个重点，是进一步加强了对监察权的监督和约束。在内部监督方面，应建立健全严密细致的内控管理机制，认真落实集体研究、决定程序，严肃处理跑风漏气、过问案情、说情干预等违规行为，完善案件质量评查机制等。在外部监督方面，应优化监察机关与公安、检察、审判等机关的衔接机制，持续推进监察信息公开，以透明化提升监察工作的公信力。同时，深化特约监察员履职平台建设，构建民主监督、群众监督、舆论监督等多种监督方式协同发力的监督网络，确保监察权在法治轨道上运行。

运用数字化技术赋能执法效能。当前，腐败手段和形态不断隐形变异、翻新升级，这要求纪检监察机关既要保持战略定力和坚定决心，更要锤炼本领，提升工作质效。二十届中央纪委四次全会提出，要以大数据信息化赋能正风反腐，全面推进数字纪检监察体系建设。面对新形势，纪检监察机关需强化技术赋能，深度融合大数据分析、区块链存证、人工智能研判等前沿技术，构建智能化线索挖掘与案件查办体系。通过搭建一体化平台，实现监督执纪执法全周期、全流程、全要素智能化管理，推动业务流程、数据资源、技术能力的深度整合，破除部门间的数据壁垒，增强廉政风险预警能力，实现腐败治理从被动响应向主动预防的转型。

不断强化监察事业的专业化支撑

纪检监察工作涉及领域广、涵盖知识多，具有较强的复杂性、艰巨性。监察法的与时俱进，既给监察队伍的专业能力提出了更高要求，也给相关理论研究提出了大量的新课题。

强化纪检监察学科建设和后备人才培养。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见》明确提出，“坚持依法治国和依规治党有机统一，加强纪检监察学、党内法规学学科建设”。纪检监察学是一门内涵丰富的综合学科，兼具法学、政治学、管理学等学科特征，覆

盖法律、政策、应用技术等知识范畴。当前，纪检监察学已经被列为法学门类一级学科，随着学科建设外部环境与内部条件日臻完善，应适时对相关二级学科、三级学科进行细化设置，完善学科体系，拓展学术体系，构建话语体系，推动纪检监察学发展行稳致远。鉴于纪检监察学的跨学科特质，应注重构建建生的复合知识结构，健全多元化课程体系，并针对不同培养阶段有梯度地设置课程。同时，纪检监察人才培养须强化理论与实践的融合，积极推动高校与地方纪委监委合作共建教研实践基地，既引进实务专家进校授课，也要让学生参与实践训练，充实纪检监察后备人才队伍。

推动纪检监察原创理论研究。新时代以来，我国纪检监察工作实践产生了一系列原创性理论成果，提炼了一系列新概念新范畴。应当系统总结这些理论成果，不断夯实纪检监察原创理论根基，为贯彻实施监察法更好提供智力支持。其一，以中国古代监察制度史为脉络，以优秀传统文化廉洁文化为理论滋养，进一步发掘先进制度基因，坚持批判性继承，为新时代深化监察体制改革提供有益镜鉴。其二，秉承开放包容的学术视野，科学借鉴域外先进经验，并进行本土化创新转化。其三，紧密围绕中国国情和政治实践，聚焦现实问题，以实践导向推动理论创新，不断提炼标识性学术概念，充分展示我国在反腐败方面的智慧与能力。

加强纪检监察队伍专业建设。法律修改后，需要确保纪检监察人员熟悉法律变化，避免因理解偏差导致执行不力或滥用职权。因此，各级纪检监察机关应当加强对新修改的监察法的培训，并将其纳入到监察官职业化建设中。通过开展系统内的法律培训、专题学习、交流研讨等活动，为监察法的全面实施奠定基础。此外，推动纪检监察队伍专业化建设还需从优化选拔标准、完善考评体系、畅通交流晋升渠道、强化后勤保障等全链条协同发力，全面激发队伍工作积极性，持续释放组织效能，为纪检监察事业发展注入持久动能。

（作者系武汉大学纪检监察研究院院长）



界别协商是人民政协的重要活动，是实现协商民主的重要方式。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“拓展协商民主形式，更加活跃有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，增加协商密度，提高协商成效”。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》进一步强调“完善协商民主体系，丰富协商方式”。通过界别协商，有助于把更多界别群众团结在党的周围，把党的方针政策转化为各党派团体、各族各界人士的思想共识和行动自觉。

界别是人民政协的基本组织形式，也是人民政协开展协商活动的基本单位。一个界别联系着一个领域、一个方面，团结着一方人士、一片群众。界别协商就是以界别为单位组织政协委员开展的各类协商建言、协调关系的履职活动，这一协商形式将人民政协的组织优势和智力优势结合起来，是全面发展协商民主的必要途径。具体而言，界别几乎涵盖了各社会阶层人士，具有广泛的代表性和巨大的包容性。界别协商利用界别这种组织形式将分散的、碎片的意见集中起来，扩大了各党派团体、各族各界群众有序政治参与的渠道，有利于提高意见表达的成效，具有突出的组织优势。许多界别委员是在某一领域中拥有较大影响力和专业特长的人士，一般具有较强的观察问题、分析问题、解决问题的能力，协商建言质量往往较高，展现了强大的智力优势。可以说，界别协商不仅扩大了协商的广度，也在一定程度上保障了协商的深度，有利于切实推进协商民主广泛多层制度化发展。

近年来，各地政协在实际工作中高度重视发挥界别作用，陆续出台一系列政策文件，在依托界别组织、发挥界别优势开展协商方面取得了显著的成绩。发展全过程人民民主，就要充分发挥政协界别协商优势，推动界别协商更加活跃、更为有效。

提高界别协商的制度化水平。推进界别协商需要完善的制度作为保障。当前，为了进一步推进界别协商程序化、规范化，确保界别协商有章可循、有据可依、有序运行，可从以下四个方面加以完善。一是加强对界别协商的顶层设计，重点对界别协商方式的概念、内容、形式和方法作出统一规定，用制度框架引导界别协商的有序开展，实现界别协商的常态化，进一步整合界别协商的优势。二是加强界别协商的程序设计。构建程序合理和环节完整的界别协商体系，需要加强界别协商的程序化建设，明确界别协商的活动程序、参与程序和议题选定程序，保障各界别有序有效政治参与。三是完善界别协商组织制度，建立界别与党政部门的对口联系制度等，切实提高界别协商的组织化程度，加强对界别协商的统筹安排和服务保障。四是完善界别协商的采纳、落实、反馈制度。突出界别协商优势，加强界别协商的实效性，就要提高协商成果进入决策程序的转化率。在这方面，应当建立协商成果转化党委政府决策参考依据的相关制度，将协商形成的调研报告、大会发言等成果，通过专报、简报等载体呈报相关决策部门；对协商成果较为重要的事项，转化为界别集体提案和界别社情民意信息等，纳入重点提案，推动协商问题解决；建立协商成果办理反馈机制，将协商结果办理落实情况向界别委员通报，让界别协商成果看得见、摸得着、真管用。

着力提升各界别的协商能力。界别协商能力是衡量界别协商履职成效的关键所在。界别委员是界别协商的主体，提升协商能力，前提是充分发挥委员的主体作用。在协商活动中，界别委员所属领域虽不同，但职责相同；所属行业虽不同，但目标相同。现实中，个别界别委员协商意识还有待提升，参与界别协商时一定程度上存在形式化、走过场的现象。对此，第一，各界别

推动界别协商更活跃更有效

□ 程泓钦

要加强对本界别委员履职能力的培训，通过举办各类专题研讨班、组织现场教学等多种形式，提高委员的政治理论水平，强化训练委员参与协商的基本技能，加强委员对本界别的认可度和归属感，使其更加积极有效地参加协商，更加乐于并善于为经济发展、民生改善献计出力。第二，各界别委员要积极主动联系界别群众，广泛听取所联系界别群众的诉求，准确反映社情民意。围绕界别协商议题，委员要深入基层、深入界别群众开展调研、走访、座谈等不同形式的履职活动，广泛征集社情民意信息，有效汇聚智力资源，全面了解实情，分析深层次原因，提出更多的真知灼见，提高界别协商的针对性和有效性。第三，强化界别委员履职管理，建立界别委员履职数据库和履职通报制度，落实奖惩激励机制。同时，人民政协要加强与界别委员所在单位的沟通联系，帮助委员平衡履行政协职能与做好本职工作的关系，解决委员的实际困难。

持续优化界别协商的活动方式。现实中，界别协商的主要活动方式包括视察、调研、听取报告、问卷调查、集中座谈、个别访谈等。整体而言，界别活动还不够多元，创新性还较为不足。对此，要不断探索搭建界别协商平台，丰富界别协商载体。在完善“委员工作室”“界别活动室”等具有代表性的协商实体空间的同时，进一步探索“线上+线下”平台相结合的协商模式，为发挥界别作用搭建有益平台。支持引导和鼓励委员代表本界别提出意见、发表主张，使本界别的整体利益诉求和社情民意更加顺畅地反映出来，使广大委员的聪明才智和专业特点更加集中到各自熟悉的领域和关注的问题上来，用喜闻乐见的形式、潜移默化化的方法，增强政协工作的开放性、实效性，提高建言献策的实效性，真正通过界别协商，协商出办法、协商出共识、协商出感情、协商出团结。

稳步有序加强新兴领域立法

□ 林珊珊

“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法”是国家“十四五”规划提出的重要任务，是以良法促进发展、保障善治的重要方面。今年的全国人大常委会工作报告作出了围绕人工智能、数字经济、大数据等新兴领域加强立法研究的要求。结合当前的立法实际，在加快新兴领域法律供给速度的同时，要重点关注立法的“质”与“度”。“质”主要是关注立法质量、尊重客观规律，综合运用各种立法形式，确保新兴领域立法务实管用；“度”主要是关注立法限度、厘清立法边界，有所为有所不为，防范风险，也促进发展，确保新兴领域立法工作稳步有序开展。

转变立法思维，更加注重法律部门之间的协调配合。当前，以互联网和数字经济为代表的领域已经成为我国发展最快、创新最活跃、辐射最广的新兴领域，并随着技术的日新月异而不断发展变化。新兴领域很多问题在技术的加持下越来越交叉、聚焦，更加强调精准治理与协同治理，往往牵扯多个调整对象和不同法律部门，单一的部门法有时难以应对。如《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等就是立法者从多元治理的视角，对相关问题的整体性立法设计，而难以将其简单归为民法、刑法、行政法等传统部门法的“特别法”。可见，新兴领域立法在一定程度上突破了传统部门法的边界，应当贯彻系统观念，充分调动各种法治资源，注重各法律部门之间的协调、配合，在社会变迁和科技发展中作出与时俱进的精准回应。

关注国家立法和地方立法的补充与配合。在我国，新兴技术的应用场景极

其丰富，对地方经济社会发展往往有直接影响，各地普遍较为重视，新兴领域的地方立法整体呈现出活跃景象，比较有代表性的如《深圳经济特区数据条例》《浙江省数字经济促进条例》等。一方面，基于维护法治统一的要求，新兴领域地方立法不得违反上位法，应当与国家立法所确定的基本概念、基本原则和基本制度保持一致。另一方面，在符合法治要求的前提下，充分考虑各种合理差异的存在，发挥地方立法的自主性、适应性、创新性等优势，避免对国家层面的立法规定进行简单“平移”，确保所立的法有效管用。面对当前新兴领域迅速发展对法律供给的迫切需要，通过地方立法积累相关经验是非常必要的。各地可基于本地的经济社会发展实际，结合地方的经济发展阶段和产业布局、区域特点等，作出相应的具体制度安排，规定有效促进相关领域发展的具体措施。但在充分发挥地方立法作用的同时，也要避免相关地方立法“一哄而起”，产生“重复立法”问题，同时看准时机，适时整合各地方差异化、碎片化的治理规则，提炼共性规定和合理规定，为国家层面的立法积累经验。

统筹多种立法形式，兼顾“大块头”和“小快灵”。新技术新应用新业态发展的速度快，问题也产生得快，常常需要加快立法步伐，解决眼下迫切的问题。这就要求立法应该更加积极、主动，化繁为简，做到急用先行。习近平总书记强调，“要研究丰富立法形式，可以搞一些‘大块头’，也要搞一些‘小快灵’”。相对于“大块头”立法而言，“小快灵”立法具有切口小、速度快和形式灵活等特征，可以采用简易立法体

例，选取矛盾的一个小切口，选取急需解决的一个或几个重点问题，开展单项立法，有几条立几条，管用几条制定几条，这能够有效降低立法难度、加快立法速度、提升立法效果，较好适应新兴领域的特点。短期内，可以通过推进“小快灵”立法，对普及性高、风险较大的新技术新应用新业态进行规制，及时回应广大人民群众反映强烈的问题，加快制度供给速度。长远来看，新兴领域具有技术密集、跨界融合等特点，单项应用中往往包含多项技术，如元宇宙结合了人工智能、区块链、数字孪生等多种数字技术，在时机成熟时，也应推进统一、基础性的立法，对相关基本概念和基本制度作出规定。当然，立法是一个有序的过程，按照立法法规定，不论是“大块头”还是“小快灵”，立法标准、立法程序等都是一体要求的，不能因为形式的简化而降低立法质量、突破立法程序。

加强新兴领域立法要有“度”，不仅需要知道在哪些方面应当立法，也需要知道在哪些方面不应立法、不必立法。新兴领域出现的众多议题，法律并不是唯一的解决方式，也未必是最适宜的手段。例如，某些新兴领域的安全风险可以通过技术本身的优化发展或市场的自发调节获得解决，并不需要法律规制；某些新兴领域刚出现时，社会关系发展尚未成熟，技术风险的表现方式、严重程度、发生概率等皆不明确，法律制度贸然介入不仅可能错失风险防控的焦点，而且可能妨碍技术进步，甚至将其扼杀于摇篮之中；有的新业态、新领域，生长得快消失得也快，仓促立法可能造成大量的立法成本浪费；等等。对

上述情况，都不宜立法。新兴领域立法一定要对事件背后的立法事实进行充分发现、认定和论证，建构一套科学合理的评估框架，深入研究新兴领域的运转机制和发展规律，研究新兴治理事项上法律、政策、道德的关系，政府、社会、市场的关系，相关主体权利、权力、义务、责任的关系，真正针对那些法律“应该管”且“管得了”的议题开展立法，坚持成熟一个、出台一个，谨防制定“无用的法律”。

确定了立法对象后，法律能够介入的程度也是有限的。新兴技术的颠覆性与快速迭代性，使得相关领域的发展与可能导致的风险具有高度的不确定性，这需要立法者在内容安排上粗细结合、宽严相济，在划定底线的基础上体现较强的包容度。例如，对于人工智能等处于探索发展阶段尚未定型的新业态，立法不宜规定得过细过严，而是可以由法律条文规定原则性要求，并授权主管部门制定或引用相关标准细则，将动态更新的技术标准与相对稳定的法律框架结合，避免法律频繁修订，减少企业对法律不确定性的担忧；又如，可以借鉴欧盟《人工智能法案》等的立法经验，在严格监管的同时，推出AI沙盒和创新基金等来平衡创新，通过“硬约束+软激励”的模式，既约束行业乱象又激励技术进步。



发展全过程人民民主