

核心阅读

党的十九大作出了深化国家监察体制改革，组建国家、省、市、县监察委员会的决策部署。我国现行宪法第124条明确了监察委员会作为国家机构的法律地位，十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》，确立中华人民共和国国家监察委员会是最高监察机关。这标志着“永远在路上”的反腐败斗争进入全面法治反腐阶段。

筑牢监察体制改革的法治根基

□ 吴建雄

全面从严治党和全面依法治国的时代呼唤

在“全面从严治党取得显著成效，但仍然任重道远”的背景下，深化监察体制改革，组建监察委员会，成为新的历史起点上推进全面从严治党和反腐败斗争的必然选择。随着监督体制的健全完善，党内监督空前加强并实现全覆盖。国家的自我监督却在一定程度上存在监察范围过窄、监察力量分散、监察手段不足等问题，必须完善监督制度，做好监督体系顶层设计，既加强党的自我监督，又加强对国家机器的监督，实现党内监督和人民监督相结合。不断深化监察体制改革，就是要实现党纪检查和国家监察双管齐下，形成党和国家发现问题、纠正偏差的有效机制，保证党和国家监督力量能够覆盖延伸到所有的公职人员，使监督体制和监督机制更加制度化、规范化。

全面推进依法治国实践，既要求党依据宪法和法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党，这就需要在治国理政方面形成一套完备的、成熟的、定型的制度，通过高效运转的制度体系，实现对国家和社会的有效治理。我们党经过长期探索实践，已经形成了一整套层次清晰、运行有效的党内监督制度体系，使管党治党建设有章可循、有规可依。但就国家法治监督体系而言，虽然政府内部有行政监察和审计，外部有人大监督、司法监督、舆论监督等监督形式，检察院还有专门的反贪污、反渎职、预防职务犯罪等力量，但这些反腐败资源力量比较分散，制约了作用的发挥。建立国家监察委员会，可以整合法治反腐的资源力量，构建集中统一、权威高效的反腐败执法体制，有利于形成严密的法治监督体系，推进国家治理体系和治理能力现代化。

国家监察新体制全面增强反腐败法治效能

深化国家监察体制改革，不仅增强了对权力制约的刚性，而且极大地提高了反腐败抗干扰能力；行政监察权和检察侦查权转化为国家监督权，突破了行政与检察的部门壁垒，实现行政违法和职务犯罪查处的有机统

一。监察委员会所行使的监督执法权包括监督、调查、处置三项基本职能。

监督职能是预防腐败的职权活动。主要对行使公权力的公职人员进行日常监督，监督内容包括：遵守国家宪法和法律法规，按照规定的权限和程序依法履职，忠于职守、勤勉尽责情况；执行上级决定命令，确保令行禁止，政令畅通情况；廉洁从政从业、秉公用权情况；履行职务过程中存在的侵害群众利益问题和不正之风情况；坚守道德操守，践行社会主义核心价值观价值观情况等。监督方式主要以重点谈话、专项检查、专项治理、谈话函询、调查问题线索、抽查核实、廉政考核，针对发现的问题发送监察建议等。监督权能重在建立问题线索处置综合运用机制，加大问题线索的处置力度，让批评教育成为常态。

调查职能是对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪进行查证的执法活动。调查可以依法采取谈话、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。调查中，对已掌握部分违法犯罪事实及证据，仍有重要问题需要进一步调查的被调查人，经依法审批可以将其留置在特定场所进行调查。对采取留置调查措施的，应规定严格的程序和期限，并保障被留置人员的基本权利。对需要采取技术调查、限制出境等措施的，经过严格的审批手续，交有关机关执行。调查是揭露和证实腐败违法犯罪的基本权能。

处置职能是对调查的违法问题依据相应的法律法规予以审查定性并决定给予何种处分和处理。从监察委员会的处分手段看，根据违法问题严重的程度不同，处理手段依次包括给予监察处分、移送司法机关追究刑事责任两大层次。处分权是监督制约调查侦查活动的程序性设置，具有证据审查把关、保证办案质量、保障被调查人合法权益、维护公正执法的功能。

监督、调查、处置三项职能的配置，与腐败从违规违法到犯罪的关联性特征高度契合，符合主动性调查与被动性审查程序性制约的法治精神，创新了非刑事手段和刑事手段并用的腐败治理模式，增强了预防腐败的前置性和惩治腐败的有效性。

强化自身监督打造忠诚干净担当的监察队伍

监督者腐败的危害性比一般官员腐败更严重。建立有效的监察权监督制约机制，是确保国家监察权公正高效运行的必然选择。

一是党委对监察工作的管理监督。党委应对对纪检监察机关的管理和监督作为领导工作的重中之重，坚持党内监督和纪律约束上的高标准严要求。加强对监察人员的日常管理监督，掌握其思想、工作、生活状况，认真开展提醒谈话、诫勉谈话。严格监察机关党的组织生活制度、民主生活会制度，健全完善批评和自我批评机制。加强对监察人员执行职务和遵守法律情况的监督，把模范遵守宪法和法律，忠于职守、秉公执法，清正廉洁、保守秘密、自觉接受监督作为监察人员底线标准；把政治素质良好、监察业务熟悉，具备运用法律、法规、政策和调查取证等能力作为基本要求。

二是人大及其常委会的权力监督。人大对其他国家机关权力的监督，是我国宪法赋予的职权。这种监督不是一般意义上的监督，而是具有特定对象、内容、范围和方式的监督，是具有权威性和法律效力的国家监督。各级人民代表大会常务委员会可以听取和审议本级监察机关的专项工作报告，并组织执法检查。县级以上各级人民代表大会及其常务委员会举行会议时，人民代表大会或者常务委员会组成人员，可以依照法律规定的程序就监察工作中的有关问题提出询问或者质询。

三是检察、审判机关配合制约监督。监察机关认定的职务犯罪案件，如果检察机关认为案件事实不清、证据不足的，可以退回监委补充调查，并拥有决定不起诉的权力，监委对检察机关的不起诉决定，也有相关的复议程序。

四是民主监督、社会监督和舆论监督。不断健全人民政协的民主监督职能，可通过委员视察、委员提案、委员举报、大会发言、担任特约监督员等方式向监察机关反映社情民意，提出批评建议，参加监察机关组织的调查和检查活动。建立完善舆论监督和互联网信息收集反馈机制，为人民群众了解监察工作、发表意见建议，行使民主监督权利提供信息来源。实



事求是地面对新闻媒体的相关报道，及时整改、反馈，自觉接受舆论监督。

五是监察机关和监察人员自我监督。强化自我监督的主体责任、细化责任清单、明确责任主体、加强自上而下的监督管理。对纪检监察干部违纪违法案件开展“一案双查”，加大问责力度，促进自我监督责任落到实处。健全监督制约的内控机制。问题线索由相关部门集中统一管理，动态更新、全程监控。执纪监督和审查调查部门分设，实行执纪监督、审查调查、案件监督管理、案件审理分离。严格执行回避、保密安全、脱密期管理和从业限制规定。处置问题线索、确定审查方案、采取审查措施、协调审理与审查意见，均由集体研究决定，形成既相互协调又相互制衡的工作机制。

六是建立监察人员责任追究机制。要明确规定监察人员办案纪律，对未经批准、授权处置问题线索，或者私自留存、处理涉案材料的；利用职权或者职务上的影响干预调查工作、以案谋私的；违法窃取、泄露调查工作信息，或者泄露举报事项、举报受理情况以及举报人信息的；对被调查人逼供、诱供，或者侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚的；违反规定处置扣押、没收款物的；违反规定发生安全事故，或者发生安全事故后隐瞒不报、处置不当的；有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，依法给予处理，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

依法治国

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，办好中国的事情关键在党。在法治政府建设过程中，强化党内法规建设对促进公正文明执法、加强公权力的制约与监督、优化重大行政决策程序，以及开辟行政纠纷解决新路径都具有不可替代的重要作用。

我国法治建设事业的航船是在党的领导下乘风破浪、不断前进的。党的十一届三中全会提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的方针。党的十五大报告将“依法治国”确立为治理国家的基本方略。1999年，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”写入宪法。党的十八大报告将“法治政府基本建成”确立为2020年全面建成小康社会的重要目标之一。党的十八届三中全会提出了“建设法治政府和服务型政府”的任务。党的十八届四中全会对“深入推进依法行政，加快建设法治政府”作了全面部署，准确回答了建设什么样的法治政府、怎样建设法治政府这一重大问题。2015年12月的《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》为深入推进依法行政、加快建设法治政府指明了方向。

依法行政是依法治国的重要内容，但依法行政绝不仅是政府自身建设的问题，而且是一个关系方方面面的系统工程。只有坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，法治政府建设才能顺利进行，达到预期目标。作为站在行政一线的一级行政行为决策者和执行者，现实中绝大多数公务员及领导干部都具有双重身份，一方面他们履行行政职能、受行政法规划制，另一方面他们中绝大多数是中国共产党党员，应该受到党内法规的规制。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央狠抓从严治党、依规治党，成效有目共睹，党风政风显著转变，人民群众满意度大幅提升。这也深刻昭示了，从事行政工作的党员能否依法依规履职，不仅影响到法治政府建设的成效，更关乎党的执政地位根基是否牢固及国家治理体系和治理能力的现代化。

首先，抓从严治党、依规治党，促依法行政。中国共产党是我国各项事业的领导核心，依法行政必须依靠党的领导，反过来，加强党依法执政的能力可以有力地促进依法治国与依法行政。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》强调，建设社会主义法治国家的首要原则就是坚持中国共产党的领导。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。党的执政原则是科学执政、民主执政、依法执政。依法执政，既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党。只有党依法执政，才能保证各级政府及其工作人员依法行政。

其次，抓党员干部法治思维，促依法行政意识。《2016年中国共产党党内统计公报》显示，截至2016年底，党政机关工作人员中有党员756.2万名，全国23.2万个机关单位已建立党组织，占机关单位总数的99.6%。奉法者强则国强，他们的法治意识和法治建设能力是依法行政的决定性因素。推进依法行政，必须大力提高行政工作人员特别是党员干部的政治素质、法治意识、法律实施能力、职业道德水准，把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位

以依规治党促进依法行政

□ 姬亚平

上来。

再次，抓党组织依法决策，促行政决策法治化。行政决策往往涉及公共利益或公民权利义务，无疑应在法治的框架内行使。尽管行政机共享有行政决策权，但是，行政决策具有执行性的性质，是党组织决策的具体化，党委、党组作为各个地区的领导核心，在重大行政决策中发挥基础和决定性作用，党组织依法决策的水平决定着行政决策的法治化水平。党的十八届四中全会要求各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律，带头依法办事，不得违法行使权力。《中国共产党问责条例》也对包括重大行政决策在内的诸多党政活动进行了规范。这充分表明，关乎国计民生的重大行政决策活动必须接受党内法规与行政法律的双重审查。

最后，抓党风党纪建设，促廉洁政府建设。廉洁政府是法治政府的重要标志，政府廉洁的实质是政府组成人员的廉洁，建设廉洁政府要求领导干部和行政工作人员必须廉洁奉公。党的十八大以来，中央迅速出台了“八项规定”并得以雷厉风行的执行；党的十八届六中全会通过了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》，党风党纪建设水平显著改善，同时，政府的工作作风和廉洁程度也明显提升。习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上指出，完善监督制度，做好监督体系顶层设计；既加强党的自我监督，又加强对国家机器的监督；健全国家监察组织架构，形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系。实践证明，党内法规是监督行政权力、促进廉洁政府建设的重要方面，只有党规执行到位，“有权必有责、有要担当、用权受监督、失责必追究”的权力运行制约和监督体系才能真正形成。

议政论法

核心阅读

我国的行政法治体系中，“取缔”是常见的执法行为，在实践中发挥着重要作用。该项措施具有实施对象非法性、实施目标即时性、实施方式综合性等特征，其适用应当严格遵循法律保留原则和法定程序。

□ 潘 波

“取缔”的词义及法条表现

“取缔”是较为常见的执法行为。《现代汉语词典》对“取缔”的解释是：“明令取消或禁止。”1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第37条就用了“对于扰乱

市场的投机商业必须严格取缔”的表述。据统计，1949年以来，我国规定“取缔”的法律、法规、规章、规范性文件有2万余件，内容涉及各个领域。

法条中的“取缔”蕴含明确的否定性，代表国家意志，具有强制力。在一部法律或法规中，规定“取缔”的条文一般分布在监管行为或法律责任章节里，有两种具体表现。一是只表明否定态度，即只要求取缔，但没有说怎么取缔。如根据《商业银行法》第81条，未经监督管理机构批准，擅自设立商业银行，或者非法吸收公众存款、变相吸收公众存款，构成犯罪的，依法追究刑事责任，并由监管机构予以取缔。二是不仅表明否定态度，同时规定了配合取缔的行政处罚、行政强制措施等。如根据《电

影产业促进法》第47条，违法擅自从事电影摄制、发行、放映活动的，由电影主管部门予以取缔，没收影片和违法所得以及从事违法活动的专用工具、设备，还可以进行罚款。可以看出，目前，法律、法规、规章、文件都设定了数量不等的“取缔”，但对该概念的性质、特征、设定标准等方面还需要更加统一的规范。

“取缔”的法律特征

实施对象非法性。取缔对象有非法的活动、组织、设施、物品等，其非法性有两种表现，一是自始至终都是非法的。如《海关法》第88条规定：“未经海关注册登记和未取得报关从业资格从事报关业务的，由海关予以取缔，没收违法所得，可以并处罚

款。”二是本身合法但后来因为违反了法律规定而成为非法。如根据《境外非政府组织境内活动管理法》第45条，境外非政府组织代表机构、开展临时活动的境外非政府组织等必须依法开展活动，如有该法禁止情形之一的，由公安机关进行处罚，情节严重的，由登记管理机关吊销登记证书、取缔临时活动。

实施目标即时性。取缔是决策与执行统一的行为，执法机关发现问题后一般都要及时作出处理决定，并采取相关保障措施，以达到非法活动立即终止、非法组织立即解散等执法效果。如《安全生产法》第60条：“对未依法取得批准或者验收合格的单位擅自从事有关活动的，负责行政审批的部门发现或者接到举报后应当立即予以取缔，并依法予以处理。”

实施方式综合性。执法机关在实

施取缔时，一般先要做出否定性公告或命令，宣布某活动、行为、组织为非法，要求或责令有关人员停止所从事的非法行为等。如果法律法规要求作出吊销、没收等处罚决定或者查封、驱散等强制措施的，还要采取执法行动，使非法活动、组织等失去工具、物品、场所等存在的必要条件。但“取缔”只体现法律对某事物的否定性评价，并不直接、必然就体现制裁性和强制性，并不能等同于行政命令、行政处罚、行政强制措施。如果当事人在被宣布为非法的第一时间内就自觉履行义务、实现执法效果，执法机关可能就不再需要作出命令，也可能不再需要进行处罚、强制。虽然取缔往往会带来剥夺资格、没收财产、扣押物品等后果，但这种后果不是仅靠“取缔”就实现的，而是要通过处罚、强制等来实现。

“取缔”的存在空间

目前，虽然《行政许可法》《行政处罚法》《行政强制法》等规范政府共同行为的法律法规没有关于“取缔”的明文规定，2017年公布施行的《无证无照经营查处办法》也取代了2003年《无照经营查处取缔办法》，但这并不意味着法律对“取缔”的否定性评价，“取缔”依然有其存在的价值和空间，在执法实践中也确实发挥着重要作用。用“取缔”的方式对一些领域进行监督管理，可以发挥及时告知、立即禁止等作用，使作为被取缔对象的非法组织、人员、活动等较短时间内失去其存在的社会基础特别是群众心理基础，发挥立竿见影的效果。同时必须明确“取缔”体现的是国家强制力，对当事人权利限制的力度较大，所以在设定和实施上要坚持谨慎的态度严格依照法定程序，并加强对具体问题的研究论证。

参考与借鉴