

改革和法治如鸟之两翼、车之两轮，国家监察体制改革是宪法工程纵深发展的体现。随着改革进入攻坚期和深水区，更需要在全过程中体现法治的引领和保障，用法治的利剑为改革披荆斩棘。

国家监察体制改革于宪有源

摸着石头过河。1949年9月29日《中国人民政治协商会议共同纲领》第19条规定：在县市以上的各级人民政府内，设人民监察机关，以监督各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责，并纠正其中之违法失职的机关和人员。1953年4月，邓小平主持政务院第一百七十四次会议，专门听取《关于1952年下半年监察工作要点执行情况》的报告》并指出，监察机关是国家一个有权威的重要机关，没有它新社会的风气便不能树立。1954年宪法第48条第二款规定设立内务部、外交部、国防部、监察部等，并将政务院改组为国务院，人民监察委员会改组为中华人民共和国监察部。我国的行政监察制度于1954年到1955年间得到了改进和发展：各级监察机构发展成 型，相应的领导管理体制趋于完善。1959年4月，国务院通过关于撤销监察部的议案，自此，行政监察工作由各级国家相关人员负责。

稳扎稳打，步步为营。1986年，第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议恢复并确立国家行政监

国家监察体制改革的法治推进

□ 戴 芳

编者按

新中国成立以来，适应不同历史阶段形势的需要，国家监察制度建设在曲折中不断前行，留下了丰富的制度建设经验。追溯国家监察体制改革的宪法和法律渊源及推进历程，有利于更全面地认识《监察法》及改革的各项举措。

察体制，设立中华人民共和国监察部加强国家监察工作。1990年，国务院第72次常务会议通过《中华人民共和国行政监察条例》。1997年，第八届全国人民代表大会常务委 员会第二十五次会议通过《中华人民共和国行政监察法》并于2010年对该法进行修改审议。2016年1月12日，习近平总书记 在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上发表重要讲话，提出要完善监督制度，做好监督体系顶层设计。2016年11月，中共中央办公厅通过的《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》，将监察体制改革全程纳入法治轨道，这是维护宪法法律权威，实现由行政监察到国家监察的一个飞跃。2018年2

月25日，广西崇左市大新县监察委员会挂牌成立。至此，全国31个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团各级监察委员会全部组建完成。先行试点实践的区域效果印证了党中央深化国家监察体制改革重大决策部署的科学性。

顶层设计落实，抓铁有痕。我国《宪法》第124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。这是建立集中统一、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的宪法基础。《宪法》中的“监察委员会”一节，是对国家监督制度的顶层设计。“法与时转则治，治与世宜则有功”。伴随着宪法的发展，从新中国成

立初期的人民监察委员会、1954年宪法体制下的监察部以及后来监察体制的演变，监察制度始终围绕限制公权力而展开，发挥着制约公权力、防止公权力滥用的宪法功能。

国家监察体制改革于法有据

“法者，天下之准绳也”。国家监察体制改革与宪法文本本身的变迁相辅相成，政治改革要想转化为法律制度，必须要在宪法上获得规范效力，部门法的具体内容也必须要与宪法规定相一致。《中华人民共和国监察法》就是反腐败国家立法，是坚持走中国特色监察道路的创制之举，对于坚持

和加强党对反腐败工作的领导，构建集中统一、权威高效的 国家监察体系，以法治思维和法治方式开展反腐败工作，具有重大而深远的意义。

机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革，涉及面广、触及利益深。我国改革开放以来经历的7轮机构改革分别发生在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年。这次改革是改革开放以来党和国家机构职能体系的一次全方位优化和重构。重新组建国家监察委员会，全盘并入原有的监察部、国家预防腐败局，整合中国的纪检监察力量，形成国家层面的监察机构。各级监察委员会也将迅速依法开展工作，依法行使监察权，实现

“纪法”的有机协调衔接。

贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署，将《行政监察法》修改为《监察法》，使党的主张通过法定程序成为国家意志、实现立法与改革相衔接的重要立法工作，这不只是法律名称的改变，还涉及法律定位的改变和跃升。《行政监察法》制定和修改都是在全国人大闭会期间，由全国人民代表大会常务委员会主导完成的，属于一般事项的审查，而《监察法》是在2018年3月20日十三届全国人大一次会议审议通过的，属于审查重大事项，体现了监察体制改革作为重大政治体制改革的定位，对于完善和发展中国特色社会主义制度，巩固党的长期执政基础、提高党的执政能力，具有重大现实意义和深远历史意义。

国家监察体制改革充分体现了法治改革的思路，《监察法》作为改革的配套立法，是对国家监察工作起统领性、基础性作用的法律。一方面可以把党推进党风廉政建设和反腐败斗争中形成的新理念新举措新经验以法律形式固定下来，巩固国家监察体制改革成果；另一方面也会推动反腐工作向制度反腐深入，将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，不断提高党和国家的监督效能。

议政论法

律师辩护全覆盖的理论依据

核心阅读

刑事辩护是刑事诉讼制度的重要组成部分，是实现司法公正的重要方面。律师参与刑事诉讼既是诉讼构造控辩平等的需要，又是检验以审判为中心的刑事诉讼制度改革成效的一项重要指标。

□ 陆而启

我们党高度重视律师工作，支持律师队伍在社会主义民主法治建设中发挥积极作用。多年来，广大律师积极履行参与刑事辩护职责，为维护犯罪嫌疑人和被告人合法权益，防范和纠正冤假错案，促进司法公正发挥了重要作用。但目前刑事辩护工作还存在一些问题，其中最为突出的就是刑事诉讼案件律师辩护率较低。自2017年10月最高人民法院、司法部联合出台《关于开展刑事案件律师辩护全覆盖试点工作的办法》以来，律师刑事

辩护全覆盖工作正在北京、上海等8个省（直辖市）开展试点，将进一步推动刑事辩护全覆盖工作向纵深发展，进而促进司法公正。

法律背景：理由说明与意见听取。律师参与刑事诉讼的本质就在于提供意见。我国《刑事诉讼法》明确规定了许多有关听取辩护律师或者辩护人意见的内容，具体体现在人民检察院审查批准逮捕程序中的侦查终结环节，“侦查机关应当听取辩护律师的意见，并记录在案。辩护律师提出书面意见的，应当附卷”，第170条中的审查起诉环节，即人民检察院审查案件，应当讯问犯罪嫌疑人，听取辩护人、被害人及其诉讼代理人的意见，并记录在案。辩护人、被害人及其诉讼代理人提出书面意见的，应当附卷，以及第182条所规定的庭前准备程序等。量刑辩论、二审开庭和对死刑复核程序进行的制度调整等都为辩护人参与诉讼提供了渠道。

同时，《刑事诉讼法》中对侦查和公诉机关接受律师要求进行说理进行了明文规定，具体法律条文有，第88条不批准逮捕的理由，第95条不同意变更强制措施的理由，第111条公安机关不立案理由，第183条当庭宣布不公开审理的理由。总体而言，我国《刑事诉讼法》明文规定要求听取律师的意见，这为辩护人参与刑事诉讼和提出意见乃至形成不同意见交锋或者达成合意提供了更好的制度平台。

实践要求：权利保障与权利救济。

（上接1版）

以合作共赢为核心的新型国际关系，既关注发展上的合作共赢，也重视安全上的合作共赢。在安全合作上，非传统安全问题需要通过加强国际合作来解决，这已经成为共识。历史经验证明，在传统安全问题上，以冲突对抗方式来解决问题，不仅效果非常有限，而且还会损害国家其他方面的利益。世界各国应当顺应时代的要求，努力通过合作来化解国家之间的分歧、矛盾，抑制冲突，防止对抗，实现合作共赢。

与合作共赢这个核心理念密切相关，新型国际关系的目标模式是构建人类命运共同体

新型国际关系的“新型”一词表明它是动态的，“新型”是与孕育它脱胎出来的“旧型”母体相对而言的。自威斯特伐利亚体系开启现代国际关系即国际关系现代化进程以来，国际关系肯定是不断进化、不断现代化的。将来还会有新的“新型”来取

代目前正在构建的“新型”。目前中国所倡导的新型国际关系不可能包揽今后所有的国际关系形态，那么，当下要推进的新型国际关系要达到一个什么目标呢？依据习近平总书记对新型国际关系的阐述，这个目标模式就是人类命运共同体。2015年9月22日，习近平总书记在访美前夕接受美国《华尔街日报》书面采访时说：中国愿同广大成员国一道，“推动建设以合作共赢为核心的新型国际关系，完善全球治理结构，共同构建人类命运共同体。”将新型国际关系与人类命运共同体结合在一起阐述，表明在中国领导人心目中，新型国际关系与人类命运共同体是紧密相关的。可以理解为，构建新型国际关系就是以打造人类命运共同体为努力方向和目标模式。

人类命运共同体是在承认主权国家差异的前提下，强调人类的整体性，是差异观与整体观的有机结合。首先是承认、正视国家、民族、文明等的差异。“当今世界，人类生活在不同文化、种族、肤色、宗教和不同社会制度所组成的世界”。正是这种差异性，才导致国家之间利益的分

歧、矛盾，才形成国家之间的竞争关系。人类历史上发生的无数次国家之间的战争，主要根源就在于此。但是，当今世界与以往相比已经发生了深刻变化，“各国人民形成了你中有我、我中有你的命运共同体”。所谓“共同体”，就是“人们在共同条件下结成的集体”，体现的是整体性、统一性。当今世界，一方面，全人类共享和平与发展时代主题，和平与发展是全人类共同愿望，与之相应，各国之间在发展以及许多安全问题上形成的相互依赖关系越来越紧密；另一方面，世界和平与发展面临的挑战越来越具有全局性、综合性和长远性，没有哪一国能够独善其身，也没有哪一国可以包打天下，需要各国同舟共济，携手共进。在这样的世界里，各国人民有共同的利益、共同的价值，因此也担负共同的责任，所以命运攸关。习近平总书记指出：“人类命运共同体，顾名思义，就是每个民族、每个国家的前途命运都紧紧联系在一起，应该风雨同舟，荣辱与共，努力把我们生于斯、长于斯的这个星球建成一个和睦的大家庭，把世界各国人

民对美好生活的向往变成现实。”简单地说，所谓人类命运共同体，就是人类社会不同的国家和民族在共同利益、共同价值、共同责任基础上所结成的命运攸关的整体。

构建人类命运共同体是统筹国内国际两个大局，将中国梦与世界梦有机结合，实现中国与世界共赢的愿景蓝图；是新时代中国特色大国外交的目标。当今世界，人类正处在大发展大变革大调整时期，面临的挑战层出不穷、风险日益增多，人类的前途命运已经到了重要关头。构建人类命运共同体就是“建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”，“让和平的薪火代代相传，让发展的动力源源不断，让文明的光芒熠熠生辉”的中国方案。

在合作共赢这个核心理念和人类命运共同体这个目标模式的引导下，新型国际关系的构建将不断被推进，并将在主要内容、主题、国家间关系定性、主要矛盾、主要行为方式等方面展现出不同于旧型国际关系的新特征。

（作者系中央党校国际战略研究院执行院长、研究员）

参考与借鉴

具备较高的法治素养领导干部要

□ 韩 宇

习近平总书记强调：“我们的党政领导干部都应该成为复合型干部，不管在什么岗位工作都要具备基本的知识体系，法律就是其中基本组成部分，对各方面基础性知识，大家都得掌握、不可偏废，在此基础上做到术业有专攻。干部培训体系要围绕这个目标进行改革。”这一重要论述深刻阐明了法治教育在干部培训体系中的特殊地位，突出强调了领导干部提高法治素养、养成法治思维的重要性、紧迫性。

强化问题导向。我们不能要求每个领导干部都是法学家，这不现实。那么强调领导干部要做学法的模范，关键是要强化问题导向，厘清学什么。宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。因此领导干部应把以宪法为中心的中国特 色社会主义法治理念的学习放在更加突出的位

尊法 学法 守法 用法

