

一体推进党的纪律检查体制、 国家监察体制和 纪检监察机构改革

中央纪委国家监委办公厅 刘 硕

一体推进党的纪律检查体制改革、国家监察体制改革和纪检监察机构改革，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略部署，是新时代健全党和国家监督体系的重大举措。我今天主要从五个方面作一汇报。

一、深刻认识一体推进“三项改革”的重大意义

第一，这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作出全面阐释，“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，

一体推进党的纪律检查体制、国家监察体制和纪检监察机构改革

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。推进新时代中国特色社会主义伟大事业，必须完善坚持党的全面领导的体制机制，更好发挥党的领导这一最大优势。党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》强调：“把加强党对一切工作的领导贯穿改革各方面和全过程，完善保证党的全面领导的制度安排，改进党的领导方式和执政方式，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。”《决定》从5个方面对完善坚持党的全面领导的制度作出具体部署，其中很重要的一个方面就是推进党的纪律检查体制改革和国家监察体制改革。一体推进“三项改革”，有利于强化政治监督，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，加强党对各领域各方面工作的领导，保证党的路线方针政策和党中央重大决策部署贯彻落实。

第二，这是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要使党和国家各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。党和国家治理体系包括两个方面：一是依规治党，依据党章党规党纪管党治党建设党；

二是依法治国,依据宪法法律法规治国理政。我国公务员队伍中党员比例超过80%,县处级以上领导干部中党员比例超过95%,党内监督和国家监察“一体两面”,具有高度内在一致性和互补性,是中国特色治理体系的重要组成部分。纪律检查是全面从严治党的利器,国家监察是对公权力最直接最有效的监督。推进党的纪律检查体制改革和国家监察体制改革,并通过纪检监察机构改革增强纪委监委合署办公的优势,能够强化党和国家的监督效能和治理效能,提高党的执政能力和治国理政科学化水平,使依规治党和依法治国相互促进、相得益彰,推进国家治理体系和治理能力现代化。

第三,这是增强党长期执政条件下自我净化能力的有效路径。习近平总书记强调,我们党全面领导、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,增强党的自我净化能力,最根本的是靠强化党的自我监督,以党内监督带动其他各方面监督,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。一体推进“三项改革”,能够有力落实党管干部原则,加强对党员干部和行使公权力的公职人员的监督,有利于解决一些党组织和党员干部、行使公权力的公职人员法纪意识淡漠,担当精神不强,甚至滥用职权、以权谋私等问题;同时将党内监督和国家监察同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监

督、舆论监督贯通起来,能够增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力,更好地担负起新时代的历史使命。

第四,这是新时代推动全面从严治党向纵深发展的重要保证。党的十九大以来,反腐败斗争取得压倒性胜利,全面从严治党取得重大成果。但也要清醒看到,全面从严治党永远在路上,反腐败斗争未有穷期,决不能麻痹大意、掉以轻心。习近平总书记强调,中国特色社会主义进入新时代,我们党一定会有新气象新作为。这个新气象新作为,首先是全面从严治党要开创新局面。如何开创新时代全面从严治党新局面?很重要的一点,就是在党的十八大以来探索实践的基础上,进一步深化党的纪律检查体制改革、国家监察体制改革和纪检监察机构改革,推动新时代纪检监察工作高质量发展,这必将有力推动全面从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争向纵深发展,厚植党执政的政治基础。

二、准确把握“三项改革”的内涵要义

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,纪检监察体制改革既继承我们党历史上推进改革的宝贵经验,又根据中国特色社会主义进入新时代的新要求大胆创新,不断赋予新的内涵和时代特色。从党的纪律检查体制改革,推进到国家监察体制改革,再拓展到纪检监察机构改革,改革的领域

和涉及面越来越广,是一个由少到多、由点到面、由浅入深、由窄变宽的过程。准确把握“三项改革”的内涵要义,必须回归改革的初心初衷,深刻理解制度设计的背景和基点。

(一) 关于党的纪律检查体制改革。党的十八届三中全会《决定》第36条,提出了改革党的纪律检查体制、加强反腐败体制机制创新和制度保障的任务。党的纪律检查体制改革的核心内容,概括起来就是“两责任”“两为主”“两覆盖”。这“三个两”不是凭空提出来的,是针对党的十八大后全面从严治党的形势任务提出的,即习近平总书记强调的,“反复发生的问题要从规律上找原因,普遍发生的问题要从机制上找原因。当前腐败问题易发多发,背后的主要原因是体制机制不健全,表现为反腐败机构职能分散、形不成合力,有些案件难以坚决查办,腐败案件频发却责任追究不够”。

关于“两责任”,关键要理解把握好权力和责任的关系。有权就有责,权责要对等,有权力没责任是治党管党的大忌。无论是党委、纪委还是其他相关职能部门,都要切实承担起抓党风廉政建设的责任,做到守土有责、守土尽责。关于“两为主”,关键要理解把握好保证各级纪委监督权的相对独立性和权威性。十八届三中全会《决定》提出,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。强化上级纪委领导的关键,在于“管业务”和“管人”两个方面,也就是要通过“查办腐败案件以上级纪委领导为主”和“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”,抓住“执纪权”和“人事权”这两个要害,做实纪委的监督权,从制度上保证其更好地发挥职能作用。关于“两覆盖”,关键要理解和把握好在党风廉政建设和反腐败这个问题上,没有盲区,没有死角,没有例外,不能有真空地带。权力不论大小,只要失去制约和监督,就有可能被滥用。必须按照所有权力都要受到制约和监督的原则,进一步强化纪委的派驻监督和巡视监督,把监督执纪的触角延伸到各个地方、部门和单位,彻底消除党内监督的盲区和死角。

(二) 关于国家监察体制改革。深化国家监察体制改革,是确立中国特色监察体系的创制之举,这个“特”主要体现在5个方面。

一是“特”在监察制度的历史传承。历史文化传统决定道路选择。按照马克思主义基本原理,一个国家选择什么样的社会制度,主要是由它的一定社会发展阶段的经济基础所决定的,同时也不能脱离一个民族既有的文化传统。任何国家的制度设计,必须根植于自己的历史文化传统,否则就会水土不服。应当看到,我国历来是实行中央集权的单一制大国,与西方源于古希腊、古罗马的城邦国家的历史传统完全不同。

地方服从中央,是中国古代治国理政的重要原则。与此相适应的监察制度,从秦朝开始经过两千多年的发展,形成了一套自上而下的独立于行政权的监察体系,御史和谏官必须对朝廷负责、对中央负责,这是中华民族独特的权力监督制度设计,与西方“三权分立”模式下监察隶属于立法机构或行政机构完全不同。深化国家监察体制改革,是立足中国国情、扎根中华文化,对权力运行制约和监督体系的创新探索。改革后的监察委员会既不是行政机关也不是司法机关,而是代表党和国家行使监督权的专责监督机关,必须体现党和国家自我监督,必须体现党对反腐败工作的统一领导,这是我们的文化传统和制度优势,是中国特色的监督体系。

二是“特”在改革的顶层设计。“监督”二字,从含义上看,“监”是象形字,像人俯身低头向盆中水面照看,本义是临水照看自己的容颜,即自己给自己照镜子的意思,因此监督在传统文化里就包含了自我、对内的涵义。党和国家自我监督,就是中国共产党根据党的性质宗旨、国家根据治国理政历史规律,不断对照党章党规党纪、宪法法律法规,进行自我革命、自我检省、自我纠偏的过程。我们党90多年的发展历程中,经历了无数挫折磨难,每一次都是依靠自己的力量纠正偏差、发展壮大,从来没有一次是通过外力来纠正的。党中央对国家监察体制改革作出重大顶层

设计,就是要形成对全体党员和所有行使公权力的公职人员监督全覆盖的体制机制,构建起系统完备、科学规范、运行高效的权力运行制约和监督体系,确保党永葆先进性和纯洁性,确保党和国家长治久安。

三是“特”在改革的根本目的。习近平总书记多次强调,深化国家监察体制改革的目的,是强化党对反腐败工作的统一领导,国家监察委员会就是反腐败工作机构,监察法就是反腐败国家立法。中国共产党的领导,是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,是党和国家事业不断发展的“定海神针”。深化国家监察体制改革,建立集中统一、权威高效的国家监察机构,并与中央纪委合署办公,能够有效提高利用法律和制度反腐败的能力,是党的领导和依法治国相统一的体现。党的十八大以来,实践充分证明,只有在党中央坚强领导下,才能不断推动全面从严治党向纵深发展,最终夺取反腐败斗争压倒性胜利。深化国家监察体制改革必须有利于加强党的领导,必须有利于完善坚持党的全面领导的体制机制,把反腐败斗争领导权牢牢掌握在党的手中。

四是“特”在监察机关的政治属性。习近平总书记指出,监察委员会是具有中国特色的反腐败机构。从法理上讲,监察委员会在国家权力结构中,与行政机关、审判机关、检察机关处于同一宪法地位,形成“一府一委两院”的格局。但监察委员会与纪律检查委

员会合署办公,履行纪检监察两项职责,其性质不同于行政机关,也不同于司法机关。监委的性质是政治机关,政治属性是第一属性、根本属性。监察法明确,坚持中国共产党对国家监察工作的领导,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,确保监察工作的正确政治方向。从职责任务看,监察机关履行监督、调查、处置三项职责,在履行职责过程中,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,努力取得良好的政治效果、纪法效果和社会效果。

五是“特”在监察体系的建立完善。改革后监督力量得到整合,监督范围得到拓展,监督效果和质量得到提升,主要体现在4个方面:一是创新体制机制,解决监察范围过窄的问题。将监督“狭义政府”转变为监督“广义政府”、监督所有行使公权力的公职人员,填补了监督对象上的空白。二是实现纪法贯通,解决纪法衔接不畅的问题。改革后,纪委监委能够统一管住纪和法,解决过去一些地方职务违法无人过问,查办职务犯罪案件“先移后处”“先法后纪”,甚至出现党员“带着党籍蹲监狱”等问题。三是整合工作力量,解决力量分散的问题。将监察部、国家预防腐败局、最高检察院反贪总局的力量一起整合到国家监委,

可以攥紧拳头,更加有力打击腐败,提高工作效率。四是丰富调查措施,解决手段单一的问题。党的十九大报告中明确指出,依法赋予监察委员会职责权限和调查手段,用留置取代“两规”措施,解决了长期困扰我们的法治难题,提高了以法治思维和法治方式惩治腐败的水平。

(三)关于纪检监察机构改革。随着纪检监察体制改革深入推进,纪检监察机关监督范围扩大了、手段丰富了,社会关注度更高,责任更大,必须践行“打铁必须自身硬”的要求,实施内设机构改革,通过合理设置机构,科学规定职能职责,形成监督制约机制,回应“谁来监督纪委监委”的问题。纪检监察机构改革主要把握了3个原则:一是坚持优化协同高效,发扬改革创新精神,制定完善相应制度,使机构设置与职能配置相统一,充分发挥治理效能。二是强化内部监督,既相互配合又相互制约,实行监督检查和审查调查职能分离、部门分设,形成运转顺畅高效、相互监督制约的体制机制,加强机关自我监督。三是推动全面融合、形神兼具,充分调动机关原有干部和转隶干部两方积极性,在“形合”基础上下大气力做好“神合”工作,把纪检、监察两项职责融合好、贯通好、执行好。

实行监督检查和审查调查职能分离、部门分设,是纪检监察机构改革的核心内容,主要目的有两个:

一是通过权力分解和内部制衡,把纪委监委最重要的权力,也就是监督检查和审查调查权力关进制度笼子,防止纪检监察室权力过于集中,强化自我监督。二是增强监督工作力量,有利于把监督的关口前移,惩前毖后,治病救人。抓监督容易得罪人,工作的成果也不像办案那样直接,尤其是第一种形态的运用,既需要很强的责任担当,也需要相应的机构职能来加以保障。过去纪检监察室忙于办案,基本上无暇顾及监督,改革后让监督检查室专心监督,发现超过第二种形态的问题线索就赶快移交,能够保证从事监督工作的力量得到实质性加强。

总的看,三项改革既方向相同、目标一致,又各有侧重、互为补充,是一个内在统一、相辅相成、相互促进的有机整体。同时,党的纪律检查体制改革是“三项改革”的龙头、灵魂和基础。办好中国的事情,关键在党。党和国家监督体系中,党的自我监督是主体;党的自我监督中,纪检监督处于主干位置。“三项改革”一体推进的核心,是在党的领导下,以党的纪律检查体制改革统领国家监察体制改革和纪检监察机构改革,做到优化协同、提质增效。

三、一体推进“三项改革”的基本要求

总的讲,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神,增强“四个意识”,坚定“四个自

信”,忠实履行党章和宪法赋予的职责,紧紧围绕维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位,紧紧围绕维护党中央权威和集中统一领导,着眼于健全党和国家监督体系,深化转职能、转方式、转作风,一体推进党的纪律检查体制、国家监察体制和纪检监察机构改革,充分发挥改革的突破性、先导性作用,推动制度优势转化为治理效能,引领和促进新时代纪检监察工作实现高质量发展,为推动全面从严治党和反腐败斗争向纵深发展提供有力保证。具体来说,要做到“六个牢牢把握”。

(一) 牢牢把握“两个维护”这个根本

党的十九大以来,赵乐际同志多次强调,中央纪委国家监委在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上担负着特殊历史使命和重大政治责任。“两个维护”是党的政治建设的首要任务,也是纪委监委最大的政治、最大的大局。一体推进“三项改革”,必须把坚持和加强党的全面领导作为根本方向和重大政治原则,把“两个维护”作为根本政治任务落实好,确保党中央一锤定音、定于一尊的权威。

一是要坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑,深刻领会习近平总书记关于全面深化改革的重要论述,切实在学懂弄通做实上下功夫,把蕴含的认识论、方法论运用到深化纪检监察体制改革实

践中。

二是要自觉在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下推进改革,制定纪检监察体制改革重大政策措施前,及时向党中央进行请示,根据党中央的明确指示开展工作。推进改革的进展情况、重大问题和意见建议,及时向党中央报告,不仅报告结果,而且报告过程,自觉接受党中央的监督。

三是要从体制机制上对全面加强党的领导作出制度安排。推进纪检监察体制改革,根本目的是加强党的领导、加强以习近平同志为核心的党中央的集中统一领导。要旗帜鲜明地把党的领导作为改革的政治主题,贯穿改革设计谋划的全过程,体现到职责定位、机构职能、协作衔接、建章立制等各个方面各个环节,以改革保证党的领导,以党的领导带动改革举措落实。

四是要把讲政治的要求贯穿改革全过程和各方面。通过纪检监察体制改革,要构建起纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督四个全覆盖的权力监督格局,这四个方面的监督,无论哪一个方面,都要体现政治监督的要求。纪律监督要把握政治生态,认清“树木”和“森林”的辩证关系,准确把握本地区本部门政治生态,克服对腐败现象和“四风”问题笔墨浓重、对政治生活弊病轻描淡写,对突破经济问题眼前一亮、对深挖政治根源力度不够等政治敏感性不强、政治站位不高的问题。监察监督要体现政治要求,不能简单

地把监察体制改革理解为搞留置、查案子,也要把监督挺在前面,运用好“四种形态”。派驻监督要找准政治视角,不能只盯着下属单位,首先要盯住驻在部门领导班子和班子成员,尤其要把监督政治纪律执行情况放在首位。衡量被监督单位领导班子和领导干部的政治表现,应主要看贯彻落实习近平总书记重要讲话和指示态度是否坚决、措施是否有力、工作是否有效。查找被监督单位廉政风险点,应首先查找政治风险点,不能只盯着工程、项目和资金等。巡视监督要突出政治巡视,巡视是政治巡视,不是业务巡视,对发现的问题必须善于从政治上分析研判,在政治高度上突出党的领导,在政治要求上抓住党的建设,在政治定位上聚焦全面从严治党。

(二) 牢牢把握主体责任这个“牛鼻子”

党的十八大以来,纪检监察体制改革积极推进、取得显著成效的一个重要原因,就在于紧紧抓住了落实党委主体责任这个“牛鼻子”。在纪检监察体制改革中落实好党委的主体责任,要把握好以下几点:

一是进一步完善党领导反腐败的工作体制、决策机制和实施举措,逐步由原来侧重“结果领导”转变为“全过程领导”。要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纪违法审查调查处置的决策把关,真正把党的领导体现在全面从严治党的日常工作中。

二是各级党委反腐败协调小组要发挥好统筹协调作用,探索构建党委统一领导,纪委监委、组织、政法、公检法司协作配合的工作平台,建立健全问题线索移送机制、缺席审判协调机制、技术调查配合机制,不断增强反腐败工作合力。

三是各级纪委监委要履行好监督责任和协助职责,当好参谋助手,协助党委制定全面从严治党工作规划、明确责任内容,以强有力问责推动管党治党责任全面覆盖、层层落实,为党委主体作用的发挥提供有效载体。

(三) 牢牢把握“三转”这个本质要求

“三转”既是“三项改革”的重要内容,也是深化“三项改革”的根本保障。说它是重要内容,因为“三转”本身就是纪检监察机关的自我革命,是推进治理能力现代化的重要方面。说它是根本保障,因为无论是纪检体制改革,国家监察体制改革还是纪检监察机关机构改革,都必须转职能、转方式、转作风,以内涵的调整促进改革措施的落地。具体来说,要实现以下“五个转变”:

一是工作责任上,从责任不清向履行专责转变。深化纪检监察体制改革,首先必须明确,监督执纪问责和监督调查处置是纪委监委的专责。也就是说,各级党委是党风的责任主体,政府是政风的责任主体,职能部门是行风的责任主体,纪检监察机关按照党章

和宪法、监察法赋予的职责,承担监督职责,是监督的监督。随着纪检监察体制改革的推进,尤其要强调“监督的再监督”,不能一说监察全覆盖就恨不得什么事都管、什么事都冲到前面,不能随意扩大监察范围、工作职权和审查调查面,还是要立足于党章党规、宪法监察法赋予的职责。对那些有监督权、有执法权的单位,纪委监委要实行“监督的再监督”,不能代替它履行主体责任,不能直接参与监督对象公权力的具体运行,要坚决避免陷入“监督变牵头、牵头变主抓、主抓变负责”的怪圈。

二是工作对象上,从查处极少数向管住大多数转变。党风廉政建设和反腐败是全面从严治党的重要组成部分,但不是全部,不能把全面从严治党等同于仅处理少数腐败分子,而是要用纪律管住大多数,有病要早治,无病要预防。推进纪检监察体制改革,要用党的纪律来管住全党,用监察法管住所有行使公权力的公职人员,而不是只管住少数腐败分子。

三是工作重点上,从注重查办案件向加强日常监督转变。党章规定纪委的职责是监督执纪问责,宪法和监察法规定监委的职责是监督调查处置,无论纪委还是监委,监督职能都处于基础性地位。要纠正和克服单纯办案思想,聚焦监督这个基本职责、第一职责,定位向监督聚焦,责任向监督压实,力量向监督倾斜。尤其要创新监督方式,改变离开线索、离开办案就不

会监督的状况,积极探索运用约谈提醒、谈话函询和参加民主生活会等多种方式,不断强化常态化、近距离、可视化的日常监督。

四是工作标准上,从以查办大要案论英雄向运用“四种形态”转变。党的十九大把运用监督执纪“四种形态”写入党章,是全面从严治党的重要实践、理论和制度创新成果。推进纪检监察体制改革,必须用好监督执纪“四种形态”这个有力武器,转变执纪执法理念,不是查办的案子越多越好,给的处分越重越好,而是要依据不同的违纪情况和程度,对“一般健康”“亚健康”“得小病”“患重病”的不同对象采取分类诊疗方案,层层设置防线,一级一级进行阻挡,抓早抓小,动辄则咎,体现惩前毖后、治病救人的方针。

五是工作方法上,从大而化之向抓深抓实转变。过去一些工作习惯于一抓到底,全面铺开,上下一般粗,最后往往不了了之。推进纪检监察体制改革,必须抓细节、抓具体,不搞大轰大嗡,一步步把工作做深做细做实。比如,党的十八大以来,在落实党委主体责任方面,中央纪委通过约谈、督查指导、严肃问责等多种形式,首先推动省部一级单位落实主体责任,然后再逐步落实到各个层级。之所以要这样抓,就是从实际出发,转变作风,把工作夯实,防止搞“大呼隆”和花架子,避免出现过去那种表面上热热闹闹、实际效果不佳的情况。

(四) 牢牢把握创新体制机制这个关键

强化监督制约的一个重要条件,是监督主体要有相对独立性和权威性。党章规定,地方各级纪委在同级党委和上级纪委双重领导下进行工作,上级纪委加强对下级纪委的领导。监察法规定,国家监委领导地方各级监委的工作,上级监委领导下级监委的工作。党的十九届三中全会再次强调,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。要进一步创新体制机制,强化上对下的领导和监督,构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系。对于纪检监察机关来讲,向同级党委负责、报告工作,向上级纪委监委负责、报告工作是最重大的关系,具体要把握好以下3个关系:

一是接受同级党委领导与监督同级党委的关系。各级纪委监委在同级党委领导下工作,接受同级党委的监督,同时依据党章可以监督同级党委,依据监察法可以监督同级政府公职人员。各省区市党委、中央和国家机关各部委党组(党委),在党中央领导下开展工作,同时又接受党中央通过中央纪委的监督。下级纪委既然在上级纪委领导下开展工作,对同级党委就有监督作用。派驻纪检监察组的监督则更进一步,它是上级纪委监委直接派出的,不是同级党组(党委)产生的,不受同级党组(党委)领导,更要履行好监督责任,体现上级纪委对下级党组织的监督。

二是上级纪委监委与下级纪委监委的关系。要在坚持各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主基础上,重点围绕线索管理、审查调查、处分处置等环节,建立健全查办腐败案件以上级纪委领导为主的工作机制,切实加强上级纪委监委对下级纪委监委在干部队伍建设、履行监督职责、查办重大案件等方面的领导。尤其要强化查办腐败案件以上级纪委领导为主,查办案件是纪检监察机关的专责专权,按照监督执纪工作规则规定,对作出立案审查调查决定、给予党纪政务处分等重要事项以及线索处置、谈话函询、初步核实、立案审查调查、案件审理、处置执行中的重要问题,应及时向上级纪委监委请示报告。

三是监委接受党的领导与向人大负责的关系。党是领导一切的,坚持党的领导是国家监察工作必须始终遵循的根本政治原则。中央纪委和国家监委合署办公,统一接受党中央领导和监督,向党中央报告工作,对党中央负责。国家监委对全国人大负责、接受全国人大监督,要坚持中央纪委国家监委接受党中央直接领导这个根本前提。国家监委和中央纪委是合署办公,本质上是政治机关,主要是向党委报告工作,一些专项工作在人大的职权范围内可以向人大进行报告,但不能把党的领导和人大的监督混同起来。

(五) 牢牢把握纪法关系这个基础

党纪和国法都是管党治党、治国理政的基本依据,

本质上目标一致、功能相同、优势互补。应该看到,纪委监委履行双重职责,执纪和执法的责任放在我们一家身上,执纪审查和依法调查、党纪处分和政务处分、党内问责和监察问责等,都是相互统一、互为补充的。要用好党规党纪、法律法规这“两把尺子”,在纪严于法、纪在法前的基础上,把执纪与执法统一起来,做到纪法双施、纪法双守,同向发力、精准发力,实现纪法各显权威、相互衔接贯通。

一是坚持纪严于法、纪在法前。随着监察体制改革的推进和监察法的实施,有的同志认为,法律比纪律权威严肃、效力更高,纪检监察工作的重点应该转到执法上来,把纪律挺在前面的意识有所淡化。这种认识把全面从严治党与全面依法治国割裂开来,同改革要求是背道而驰的。实行监察体制改革后,仍然要强调纪严于法、纪在法前。在纪律、监察法和其他法律三者关系中,纪律的起点标准是最高的,党纪最严,监察法次之,其他法律再次之。

二是坚持纪法贯通、一体运行。推进纪检监察机关内部工作流程再造,对违纪违法的,同时报请立案,案件审查、案件审理既针对违纪问题,又针对违法问题,实现纪律审查和监察调查的转换衔接。规范措施使用,慎用善用留置措施,一方面准确把握留置条件,严格审批权限,确保留置措施不被滥用,另一方面精准使用留置措施,该留置的果断留置,当用则用、不

枉不纵。

三是坚持法法衔接、形成合力。加强监察机关与检察机关、审判机关、执法部门在线索移交、调查措施使用、案件移送等方面的协调衔接,形成相互配合相互制约的体制机制。

(六) 牢牢把握加强自身建设这个重要保证

要始终牢记习近平总书记对纪检监察机关的要求,带头加强机关党的政治建设,牢固树立“四个意识”,坚定“四个自信”,弘扬革命理想高于天的精神,加强自身建设,扎紧制度的笼子,在行使权力上慎之又慎、在自我约束上严之又严,坚决防止滥用权力,不辜负党中央的信任和重托,建设忠诚坚定、担当尽责、遵纪守法、清正廉洁的纪检监察铁军。

一是以政治建设为引领,加强机关党的建设。严肃党内政治生活,严格落实请示报告等各项制度,强化巡视巡察组、审查调查组等临时党支部建设,不断提升政治功能和组织力、战斗力。

二是持续深化“三转”,增强履职本领。聚焦主责主业,把握政策策略,坚持实事求是,不断增强精准监督、精准执纪执法、精准问责能力,增强把握运用监督执纪“四种形态”能力,不断提升掌握政策策略、谈话突破、证据收集固定运用等专业素养,增强运用数据分析、数据挖掘等先进信息技术发现问题的本领,提高纪检监察队伍专业化水平。

三是依规依纪依法,从严管理监督。严格执行党中央新制定的纪检机关监督执纪工作规则,坚持集体决策,健全内控机制,严格审批权限,督促纪检监察干部习惯在受监督和约束条件下开展工作,对私存线索、跑风漏气、违反安全保密规定,接受请托、干预审查调查、以案谋私、办人情案的,严肃追究责任。

四、一体推进“三项改革”的方法论

科学的方法论是推进改革的利器。习近平总书记全面深化改革重要论述中既有鲜明的理论观点、深刻的思想内涵,又蕴含着丰富的、科学的思想方法和工作方法,为我们提供了破解复杂问题的“钥匙”。比如,习近平总书记强调的“先立后破、不立不破”,“加大统的力度、明确改的章法、做好人的工作”,“激发制度活力、激活基层经验、激励干部作为”等,都是在教我们马克思主义的科学方法论。学习领会习近平总书记全面深化改革重要论述,一体推进“三项”改革,必须坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论,牢牢把握稳中求进工作总基调,坚持实事求是,一切从实际出发,综合考量改革政策实施的节奏、力度和效果,聚焦有限目标,突出问题导向,推动立行立改,走内涵式发展道路,持续深化组织和制度创新,狠抓改革任务落实,确保“三项改革”科学有序、优质高效向纵深推进。具体来说,要做到“六个坚持”。

(一) 坚持稳中求进工作总基调。稳中求进,充分体现了实事求是的思想方法和遵循规律的科学态度。“稳”和“进”辩证统一,是一个整体。“稳”是基调、是大局,是“进”的基础和前提;“进”是“稳”的目标指向,是我们工作的突破点和着力点。稳中求进绝不是无所作为、不敢作为,而是要以稳为前提,在关键领域、薄弱环节上有所突破,在把握好时度效、把握发展趋势中奋发有为。

(二) 坚持问题导向,立行立改。把立行立改作为推进改革的重要方法论,不等待观望、坐等条件成熟,不把改革搞成发文件、定方案,而是立足当前,从点滴做起,只要符合中央精神、看准了的事,就下决心去做,抓住工作中急需改变、上下已形成共识、具备条件解决的突出问题,当改即改、立行立改,压茬进行、持续推进,以一个一个具体问题的突破,推动改革整体发展。

(三) 坚持循序渐进,把握有限目标。坚持实事求是,有理想但不理想化,兼顾必要性和可行性,把握有限目标,不贪大求全图快,只要方向正确,迈出一步即是胜利。要坚决贯彻习近平总书记提出的“先立后破、不立不破”的原则,改革是一个渐进的过程,不能指望一下子就拿出一个系统完备、管永久的制度,必须立足实践、逐步规范,成熟一个制定一个,成熟一个推广一个。要坚持唯物辩证法,准确把握主要矛

盾和矛盾的主要方面,正确处理好监督“全覆盖”与抓住“关键少数”的关系。纪委监委不是直接监督到所有共产党员和行使公权力的公职人员,而是要重点监督党组织的领导班子和领导干部,使其忠实履行主体责任、发挥领导核心作用,通过推动层层落实主体责任来实现监督。

(四) 坚持内涵发展,实施组织和制度创新。习近平总书记在中央深改委第三次会议上强调,完善制度很重要的一个方面就是优化资源配置,光靠投入资源、做大增量,改革是不可持续的。要用制度来盘活资源,提高效能。推进纪检监察体制改革,要本着精简、高效的原则,坚持内涵发展、盘活存量、优化结构、整合力量,从单纯依靠数量扩张向创新组织制度转变,把有限的人员和力量用到“刀刃上”,努力实现改革效益最大化。

(五) 坚持实践探索在前,总结提炼在后。坚持在实践中推动制度完善,及时将纪检监察体制改革中的成熟做法和创新经验上升固化为制度成果,做到在体制机制上改,在制度规矩上立。不是为制度而制度,而是先从提出工作要求入手,在一定范围内进行试点,不断完善推广、总结提炼,在比较成熟、形成共识后再上升为制度。要从能够做的事情做起,从能够改的地方改起,由浅入深、由易到难,不断探索实践、积累经验,推动原有制度规定的完善。

(六) 坚持狠抓落实,务求实效。习近平总书记反复强调,一分部署、九分落实,如果不沉下心来抓落实,再好的目标、再好的蓝图,也只是镜中花、水中月;要把抓改革举措落地作为重要政治责任,强化主责部门和一把手责任,以抓铁有痕、踏石留印的劲头,坚持不懈抓下去。在抓落实的方法方面,习近平总书记从“三督三察”(督任务、督进度、督成效,察认识、察责任、察作风),到“五个到位”(实施方案到位、实施行动到位、督促检查到位、改革成果到位、宣传引导到位),再到“六个抓”(抓主体责任、抓督办协调、抓督察落实、抓完善机制、抓改革成效、抓成果巩固),提出了明确具体的要求。要认真贯彻习近平总书记要求,把抓落实作为推进改革的最有力武器,下大气力抓好改革督察,聚焦改革中遇到的重点难点问题,以钉钉子的精神抓落实,盯着抓、反复抓,“一个山头一个山头地攻,一个难关一个难关地破”,扎扎实实把改革引向深入。

五、几点认识和思考

习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,是我们推进“三项改革”的纲和魂。学习习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,尤其是习近平总书记关于全面深化改革的重要论述,联系推进“三项改革”的具体实践,要努力学出“五个气”。

一是自信底气。习近平总书记始终强调中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,十九大报告充满自信,显示出中国共产党作为百年大党的淡定从容。一体推进“三项改革”,目的是走出一条具有中国特色的自我监督道路,我们不是用世界上其他国家有没有、怎么做作为参照系,不是用西方的那一套制度来衡量我们的改革,而是中国共产党带领人民创造我们的中国特色社会主义制度,全世界只有我们有,其他国家做不到,这就是我们的自信。

二是创新锐气。习近平总书记始终强调,要用好改革开放这个决定中国命运的关键一招,从坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化出发,推进理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及其他各方面创新,坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端。一体推进“三项改革”,必须大力弘扬改革创新精神,敢于冲破不合时宜的旧体制旧观念的束缚,着眼于世情、国情、党情的新变化,紧密联系全面从严治党、党风廉政建设和反腐败工作的实际,不断研究新情况、解决新问题,不断提出改革的新思路、新办法、新举措,增强工作的前瞻性、预见性和实效性。

三是百姓地气。习近平总书记始终坚持以人民为中心的发展思想,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,党的十九大对经济建设、政治建设、文化建设、

社会建设和生态文明建设作出的一系列重大部署,根本目的是增强人民的获得感、幸福感、安全感。一体推进“三项改革”,必须为了人民,着力解决制约反腐败向纵深发展的深层次问题,增强全面从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争的实效,增强人民群众对党中央的信心、信任和信赖。必须依靠人民,发扬党的群众路线,畅通群众监督渠道,扩大人民有序政治参与,发挥人民群众在反腐败斗争中的积极作用。必须让人民受益,推动改革向基层延伸,加强基层党风廉政建设,坚决查处侵害群众利益的腐败问题,让人民群众有更多获得感。

四是政治勇气。推进纪检监察体制改革的过程,充分体现出党中央巨大的政治勇气。2016年6月至10月,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、中央全面深化改革领导小组会议,审议国家监察体制改革方案和试点工作方案。在党的十九大报告,党的十八届六中、七中全会和党的十九届二中全会,十八届中央纪委六次、七次全会和十九届中央纪委二次全会上,习近平总书记都对推进改革及试点工作作出重要部署。习近平总书记亲自领导制定了改革的时间表、路线图,即通过开展监察体制改革试点,到2018年十三届全国人大一次会议通过宪法修正案,通过监察法,产生国家监察委员会组成人员,做到一气呵成。一体推进“三项改革”,要向以

习近平同志为核心的党中央的政治勇气和使命担当看齐,切实担负起全面从严治党的政治责任。

五是时代朝气。中国特色社会主义进入新时代,这个新时代是我国日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献的时代。习近平新时代中国特色社会主义思想不仅是引领我们党和国家事业发展的行动指南,也为解决人类问题贡献中国智慧和方案。一体推进“三项改革”,就是要通过中国共产党人的实践,努力探索出一条党长期执政条件下实现自我监督的有效途径,破解国家治理的哥德巴赫猜想,这本身就是对世界文明贡献的中国智慧。