



2018年全国“两会”特别报道

# 正部级机构减少8个 副部级机构减少7个

## 国务院机构改革10大关键词

13日,第十三届全国人大一次会议听取关于国务院机构改革方案的说明。

根据改革方案,国务院正部级机构减少8个,副部级机构减少7个。除国务院办公厅外,国务院设置组成部门为26个。改革着重推进重点领域和关键节点的机构职能优化和调整,提高政府执行力。

### 关键词1 自然资源监管

#### 组建自然资源部,实现山水林田湖草整体保护

方案提出,组建自然资源部。不再保留国土资源部、国家海洋局、国家测绘地理信息局。

全国人大代表、湖北省黄石市市长董卫民说,自

然资源部门的组建,将解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题,实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理。

### 关键词2 污染防治

#### 组建生态环境部,统一环保监管和执法

方案提出,组建生态环境部。不再保留环境保护部。说明指出,生态环境部的主要职责是,制定并组织实施生态环境政策、规划和标准,统一负责生态环境监测和执法工作,监督管理污染防治、核与辐射安全,组织开展中央环境保护督察等。

全国人大代表、天津市宁河区委书记王洪海说,生态环境保护过去存在职责分散,各类污染排放监管和行政执法职责难以统一的问题。改革方案从大环境大生态大系统入手,能够保证持续用力打赢污染防治攻坚战。

### 关键词3 乡村振兴

#### 组建农业农村部,全面解决“三农”问题

方案提出,组建农业农村部。不再保留农业部。说明指出,新组建的农业农村部主要职责包括,统筹研究和组织实施“三农”工作战略、规划和政策,监督管理种植业、畜牧业、渔业、农垦、农业机械化、

农产品质量安全,负责农业投资管理等。

全国人大代表、河南省济源市市长石迎军说,改革把过去分散的涉农项目和管理职责进行整合,推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

### 关键词4 健康中国

#### 组建国家卫生健康委员会,防控重大疾病

方案提出,组建国家卫生健康委员会。保留全国老龄工作委员会。不再保留国家卫生和计划生育委员会。不再设立国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室。

全国政协委员、华中科技大学同济医学院附属协和医院院长胡豫说,改革有助于树立大卫生、大健康理念,推动健康中国战略实施,把过去分散在医疗、民政等部门的养老看护保健等职能整合,应对人口老龄化挑战。

### 关键词5 公共安全

#### 组建应急管理部,防范化解重特大安全风险

方案提出,组建应急管理部。中国地震局、国家煤矿安全监察局,由应急管理部管理。不再保留国家安全生产监督管理总局。

中国人民大学法治与社会治理研究中心执行主

任王旭教授表示,改革健全了社会公共安全体系,在面临灾害时更加及时有效地调动各项资源,快速实现上下联动,提高防灾减灾和救灾的能力,为保障人民群众生命财产安全和社会稳定提供更坚强的力量。

### 关键词6 科技创新

#### 重新组建科学技术部,进一步释放创新活力

方案提出,将科学技术部、国家外国专家局的职责整合,重新组建科学技术部。国家自然科学基金委员会改由科学技术部管理。

天津中德应用技术大学党委书记张兴会说,重新组建科学技术部,可以优化配置科技资源,进一步释放创新的强大活力,有助于加强国家创新体系建设。

### 关键词7 市场监管

#### 组建国家市场监督管理总局,推进综合执法

方案提出,组建国家市场监督管理总局。不再保留国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局。

说明指出,国家市场监督管理总局的主要职责是,负责市场综合监督管理,统一登记市场主体并建

立信息公示和共享机制;承担反垄断统一执法;组织实施质量强国战略等。

全国人大代表、上海社会科学院副院长张兆安说,组建国家市场监督管理总局,可以让人民群众买得放心、用得放心、吃得放心。

### 关键词8 防范金融风险

#### 组建中国银行保险监督管理委员会

方案提出,将中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会的职责整合,组建中国银行保险监督管理委员会。不再保留中国银行业监督管理委员会、中国保险监督管理委员会。

说明指出,中国银行保险监督管理委员会的主要职责是,依照法律法规统一监督管理银行业和保险

业,维护银行业和保险业合法、稳健运行,防范和化解金融风险,保护金融消费者合法权益,维护金融稳定。

交通银行首席经济学家连平说,银监会、保监会合并后,可以有效避免监管漏洞和监管重叠。在制定金融机构的风控标准时,可以更好地协调统一,有助于筑牢防范金融风险的安全底线。

### 关键词9 公共服务

#### 组建退役军人事务部、国家移民管理局、国家医疗保障局

改革方案提出了一系列公共服务的部门调整:组建退役军人事务部;组建国家移民管理局;组建国家医疗保障局;全国社会保障基金理事会由国务院管理调整为财政部管理。

说明指出,退役军人事务部的主要职责是,拟订退役军人思想政治、管理保障等工作政策法规并组织实施,负责军队转业干部、复员干部、退休干部、退役士兵的移交安置工作以及指导全国拥军优属工作等。国家移民管理局的主要职责是,协调拟订移民政策并组织实

施,负责出入境管理、口岸证件查验和边民往来管理、外国人停留居留管理等。国家医疗保障局的主要职责是,拟订医疗保险、生育保险、医疗救助等医疗保障制度的政策、规划、标准并组织实施,监督管理相关医疗保障基金,完善国家异地就医管理和费用结算平台等。

全国人大代表、江西省抚州市市长张鸿星说,改革突出体现了以人为本、民生优先的价值导向。把涉及民生领域的问题全覆盖,精准管理,让更多的百姓享受优质、便捷的公共服务。

### 关键词10 文化软实力

#### 组建文化和旅游部、国家广播电视总局

方案提出,组建文化和旅游部,不再保留文化部和旅游局。组建国家广播电视总局,作为国务院直属机构,不再保留国家新闻出版广电总局。

全国人大代表、吉林省延边朝鲜族自治州歌舞团副团长成顺女表示,改革有利于促进文化与旅游融合发展,文化市场发展和对外交流,提高广播电视的节目质量和影响力,彰显大国文化自信。

(紧接01版)

## 关于《中华人民共和国监察法(草案)》的说明

二是反腐败力量分散。国家监察体制改革之前,党的纪律检查机关依照党章党规对党员的违纪行为进行审查,行政监察机关依照行政监察法对行政机关工作人员的违法违纪行为进行监察,检察机关依照刑事诉讼法对国家工作人员职务犯罪行为进行查处,反腐败职能既分别行使,又交叉重叠,没有形成合力。同时,检察机关对职务犯罪案件既行使侦查权,又行使批捕、起诉等权力,缺乏有效监督机制。深化国家监察体制改革,组建党统一领导的反腐败工作机构即监察委员会,就是将行政监察部门、预防腐败机构和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的工作力量整合起来,把反腐败资源集中起来,把执纪和执法贯通起来,攥指成拳,形成合力。三是体现专责和集中统一不够。制定监察法,明确监察委员会的性质、地位,明确“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关”,从而与党章关于“党的各级纪律检查委员会是党内监督专责机关”相呼应,通过国家立法把党对反腐败工作集中统一领导的体制机制固定下来,构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,把制度优势转化为治理效能。

### (三)制定监察法是总结党的十八大以来反腐败实践经验,为新形势下反腐败斗争提供坚强法治保障的现实需要

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍,以雷霆万钧之势,坚定不移“打虎”“拍蝇”“猎狐”,不敢腐的目标初步实现,不能腐的笼子越扎越牢,不想腐的堤坝正在构筑。在深入开展反腐败斗争的同时,深化国家监察体制改革试点工作积极推进。根据党中央决策部署,2016年12月,十二届全国人大常委会第二十五次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》,经过一年多的实践,国家监察体制改革在实践中迈出了坚实步伐,积累了可复制可推广的经验。根据党的十九大精神,在认真总结三省市试点工作经验的基础上,2017年11月,十二届全国人大常委会第三十次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》,国家监察体制改革试点工作在全国有序推开,目前,省、市、县三级监察委员会已经全部组建成立。通过国家立法赋予监察委员会必要的权限和措施,将行政监察法已有规定和实践中正在使用、行之有效的措施确定下来,明确监察机关可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施开展调查。尤其是用留置取代“两规”措施,并规定严格的程序,有利于解决长期困扰我们的法治难题,彰显全面依法治国的决心和自信。改革的深化要求法治保障,法治的实现离不开改革推动。通过制定监察法,把党的十八大以来在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,保障反腐败工作在法治轨道上行稳致远。

### (四)制定监察法是坚持党内监督与国家监察有机统一,坚持走中国特色监察道路的创制之举

权力必须受到制约和监督。在我国,党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关等,都在党中央统一领导下行使公权力,为人民用权,对人民负责,受人民监督。在我国监督体系中,党内监督和国家监察发挥着十分重要的作用。党内监督是对全体党员尤其是对党员干部实行的监督,国家监察是对所有行使公权力的公职人员实行的监督。我国80%的公务员和超过95%的领导干部是共产党员,这就决定了党内监督和国家监察具有高度的内在一致性,也决定了实行党内监督和国家监察相统一的必然性。这种把二者有机统一起来的监督制度具有鲜明的中国特色。党的十八大以来,党中央坚持全面从严治党,在加大反腐败力度的同时,完善党章党规,实现依规治党,取得历史性成就。完善我国监督体系,既要加强党内监督,又要加强国家监察。深化国家监察体制改革,成立监察委员会,并与党的纪律检查机关合署办公,代表党和国家行使监督权和监察权,履行纪检、监察两项职责,加强对所有行使公权力的公职人员的监督,从而在我们党和国家形成巡视、派驻、监察三个全覆盖的统一的权力监督格局,形成发现问题、纠正偏差、惩治腐败的有效机制,为实现党和国家长治久安走出了一条中国特色监察道路。同时看到,这次监察体制改革确立的监察制度,也体现了中华民族传统制度文化,是对中国历史上监察制度的一种借鉴,是对当今权力制约形式的一个新探索。制定监察法,就是通过立法方式保证依规治党与依法治国、党内监督与国家监察有机统一,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。

### (五)制定监察法是加强宪法实施,丰富和发展人民代表大会制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的战略举措

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现。在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上,十三届全国人大一次会议对宪法作出部分修改,把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定,实现了宪法的与时俱进。这次宪法修改的重要内容之一,是增加有关监察委员会的各项规定,对国家机构作出了重要调整和完善。通过完备的法律保证宪法确立的制度得到落实,是宪法实施的重要途径。在本次人民代表大会上,先通过宪法修正案,然后再审议监察法草案,及时将宪法修改所确立的监察制度进一步具体化,是我们党依宪执政、依法治国的生动实践和鲜明写照。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。监察法草案根据宪法修正案将行使国家监察职能的专责机关纳入国家机构体系,明确监察委员会由同级人大产生,对它负责,受

它监督,拓宽了人民监督权力的途径,提高了社会主义民主政治制度化、规范化、法治化水平,丰富和发展了人民代表大会制度的内涵,推动了人民代表大会制度与时俱进,对推进国家治理体系和治理能力现代化具有深远意义。

### 二 监察法草案起草过程、指导思想和基本思路

按照党中央部署要求,监察法立法工作由中共中央纪律检查委员会牵头抓总,在最初研究深化国家监察体制改革方案的时候即着手考虑将行政监察法修改为国家监察法问题。中央纪委会与全国人大常委会、中央统战部、中央政法委员会、中央深化改革领导小组办公室、中央机构编制办公室等有关方面进行了多次沟通。全国人大常委会党组坚决贯彻党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署,高度重视监察法立法工作。十二届全国人大常委会将监察法起草和审议工作作为最重要的立法工作之一。2016年10月,党的十八届六中全会闭幕后,中央纪委机关会同全国人大常委会法制工作委员会即共同组成国家监察立法工作专班。在前期工作基础上,工作专班进一步开展调研和起草工作,吸收改革试点地区的实践经验,听取专家学者的意见建议,经反复修改完善,形成了监察法草案。

2017年6月15日,习近平总书记主持召开政治局常委会会议,审议并原则同意全国人大常委会党组关于监察法草案几个主要问题的请示。2017年6月下旬,十二届全国人大常委会第二十八次会议对监察法草案进行了初次审议。初次审议后,根据党中央同意的相关工作安排,全国人大常委会法制工作委员会将草案送23个中央国家机关以及31个省、自治区、直辖市人大常委会征求意见;召开专家会,听取了宪法、行政法和刑事诉讼法方面专家学者的意见。2017年11月7日至12月6日,监察法草案在人大网全文公开,征求社会公众意见。党的十九大后,根据党的十九大精神和全国人大常委会组成人员的审议意见以及人大代表、政协委员等各方面意见,对草案作了修改完善。2017年12月,十二届全国人大常委会第三十一次会议对监察法草案进行再次审议,认为草案贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于深化国家监察体制改革的重大决策部署,充分吸收了常委会组成人员的审议意见和各方面意见,已经比较成熟,决定将监察法草案提请全国人民代表大会审议。

2018年1月18日至19日,党的十九届二中全会审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》。1月29日至30日,十二届全国人大常委会第三十二次会议决定将《中华人民共和国宪法修正案(草案)》提请十三届全国人大一次会议审议。监察法草案根据宪法修改精神作了进一步修改。2018年1月31日,全国人大常委会办公厅将监察法草案发送十三届全国人大代表。代表们对草案进行了认真研读讨论,总体赞成草案,同时提出了一些修改意见。全国人大常委会召开全体会议,对草案进行了审议,根据全国人大常委会组成人员和代表们提出的意见作了修改,并将修改情况向全国人大常委会委员长会议作了汇报。2018年2月8日,习近平总书记主持召开中共中央政治局常委会会议,听取了全国人大常委会党组的汇报,原则同意《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉有关问题的请示》并作出重要指示。根据党中央指示精神,对草案作了进一步完善。在上述工作基础上,形成了提请本次大会审议的《中华人民共和国监察法(草案)》。

制定监察法的指导思想是,高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十九大精神,坚持以马克思列宁主义、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,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,加强党对反腐败工作的集中统一领导,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖,使依规治党与依法治国、党内监督与国家监察有机统一,推进国家治理体系和治理能力现代化。

按照上述指导思想,监察法立法工作遵循以下思路 and 原则:一是坚持正确政治方向。严格遵循党中央确定的指导思想、基本原则和改革要求,把坚持和加强党对反腐败工作的集中统一领导作为根本政治原则贯穿立法全过程和各方面。二是坚持与宪法修改保持一致。宪法是国家各种制度和法律法规的总依据。监察法草案相关内容及表述均与本次宪法修改关于监察委员会的各项规定相衔接、相统一。三是坚持问题导向。着力解决我国监察体制机制中存在的突出问题。四是坚持科学立法、民主立法、依法立法。坚决贯彻落实党中央决策部署,充分吸收各方面意见,认真回应社会关切,严格依法按程序办事,使草案内容科学合理、协调衔接,制定一部高质量的监察法。

### 三 监察法草案的主要内容

监察法草案分为9章,包括总则、监察机关及其职责、监察范围和管辖、监察权限、监察程序、反腐败国际合作、对监察机关和监察人员的监督、法律责任和附则,共69条。主要内容是:

#### (一)明确监察工作的指导思想和领导体制

为坚持和加强党对反腐败工作的集中统一领导,草案规定: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,构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制(草案第二条)。

#### (二)明确监察工作的原则和方针

关于监察工作的原则。草案规定:监察委员会依照法律规定独立行使监察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉;监察机关办理职务违法和职务犯罪案件,应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合,互相制约;监察机关在工作中需要协助的,有关机关和单位应当根据监察机关的要求依法予以协助(草案第四条)。国家监察工作严格遵照宪法和法律,以事实为根据,以法律为准绳,在适用法律上一律平等;权责对等,从严监督;惩戒与教育相结合,宽严相济(草案第五条)。(下转04版)