

关于《中华人民共和国监察法 (修正草案)》的说明

——2024年9月10日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

国家监察委员会主任 刘金国

全国人民代表大会常务委员会：

我代表国家监察委员会，作关于《中华人民共和国监察法（修正草案）》的说明。

一、修改监察法的必要性

十三届全国人大一次会议于2018年3月20日审议通过的《中华人民共和国监察法》，是深化国家监察体制改革的重大制度成果。监察法的实施，对加强党对反腐败工作的集中统一领导，构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制，实现对公职人员的监察全覆盖发挥了重要作用。与此同时，以习近平同志为核心的党中央从推进党的自我革命、健全党和国家监督体系的高度，对持续深化国家监察体制改革作出重要部署，反腐败斗争面临新的形势和任务，全面建设

社会主义现代化国家对纪检监察工作高质量发展提出新的要求，迫切需要与时俱进地对监察法作出修改完善。

一是深入贯彻党的二十大和二十届三中全会决策部署的必然要求。党的二十大和二十届三中全会对推进反腐败国家立法作出明确部署。监察法作为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内容，是党的自我革命制度规范体系的重要组成部分。贯彻党的二十大和二十届三中全会精神，及时修改监察法，坚持和强化党对监察工作的领导，坚持和完善党中央集中统一领导下的反腐败工作体制机制，完善监察机关派驻制度，深化反腐败国际合作，增强监察全覆盖的有效性，有利于健全党和国家监督体系，增强治理腐败效能，

提升党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，更好实现新时代新征程党的使命任务。

二是巩固拓展国家监察体制改革成果的重要举措。习近平总书记强调，“要实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革发展需要”。监察法实施以来，在党中央坚强领导下，国家监察体制改革持续深化，改革举措不断出台，改革成效不断显现。修改监察法，及时把在党中央领导下持续深化国家监察体制改革积累的宝贵经验制度化，将实践成果上升为法律规定，能够为持续深化国家监察体制改革提供长久法治动力，有利于形成立法保障改革、改革推动制度创新的良性循环。

三是解决新形势下监察工作中突出问题的现实需要。当前，反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固，但形势依然严峻复杂，铲除腐败滋生土壤和条件的任务依然艰巨。同时，监察法实施中出现了一些新情况新问题，如有些案件留置期限紧张影响办案质量和效果，监察机关强制措施单一等。修改监察法，根据反腐败斗争的新形势新任务，进一步授予监察权限，优化留置期限，打通理顺制度堵点难点，有利于依法解决实践中反映出来的突出问题，进一步提高监督执法工作的精准性、实效性，为以零容忍态度反腐惩恶，坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐提供法制保障。

四是推进监察工作规范化、法治化、正规化的有力保证。习近平总书记多次强调，纪检监察机关要增强法治意识、程序意识、证据意识，不断提高纪检监察工作规范化、法治化、正规化水平。监察法集组织法、程序法、实体法于一体，对保障各级监察机关正确行使职权，以法治思维和法治方式反对腐败发挥了积极作用。随着监察实践的不断丰富发展，修改监察法，进一

步完善监察程序、严格批准权限，健全监察机关内控机制，严格对监察人员违法行为的责任追究，有利于指导各级监察机关加强规范化、专业化建设，健全自身权力运行机制和管理监督体系，确保监察执法权受监督、有约束，推动监察权在法治轨道上运行，推进新时代监察工作高质量发展。

二、修改监察法的指导思想、工作原则和工作过程

监察法修改工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，主要把握以下原则：一是坚持正确政治方向。坚决贯彻落实党中央决策部署，使党的主张通过法定程序转化为国家意志，自觉在党中央的领导下开展修法工作。二是坚持问题导向。聚焦实践反映的突出问题，对法律制度堵点实施“定点爆破”，力争以小切口解决大问题。三是坚持系统观念。与近年来新制定或者修改的纪检监察内法规和监察法律法规相衔接，保证制度之间协调联动。四是坚持科学修法。保持监察法总体稳定，根据党中央部署和形势发展要求作必要修改，保持基本监察制度顶层设计的连续性。

国家监委于2023年启动监察法修改工作，主要开展了以下工作：一是深入学习领会习近平总书记重要论述。认真学习习近平法治思想和习近平总书记关于党的自我革命的重要思想，全面梳理学习习近平总书记关于完善党和国家监督体系、持续深化国家监察体制改革、深入开展党风廉政建设和反腐败斗争等重要论述。二是深入调查研究。梳理近年来全国人大代表和政协委员提出的有关议案、建议和提案，就修法重点难点问题开展专题研究，召开专家学者座谈会，并赴部

分省份开展实地调研。三是广泛征求意见。《草案》起草过程中，征求了中央和国家机关有关部门、省级监察机关和部分市、县监察机关等单位的意见。在此基础上，经反复研究、修改完善，形成了目前的《草案》。《草案》已经国家监察委员会全体会议审议同意。

三、修改的主要内容

《草案》共二十三条，对现行监察法主要作了五个方面修改，内容如下：

（一）完善总则和有关监察派驻的规定。一是为体现与时俱进修法的精神，对立法目的表述进行调整，将“深入开展反腐败工作”作为首要立法目的。二是将“遵守法定程序，公正履行职责”、“尊重和保障人权”写入监察工作原则，并在监察程序中对监察机关依法文明规范开展工作、保护企业产权和自主经营权等作出规定。三是规定国家监委派驻本级实行垂直管理或者双重领导并以上级单位领导为主的单位、国有企业的监察机构、监察专员，可以向驻在单位的下一级单位再派出；国家监委派驻国务院国资委等有关单位的监察机构、监察专员可以向驻在单位管理领导班子的国有企业、普通高等学校再派出。这能够为实现监察有效覆盖提供法律依据。

（二）授予必要的监察措施。根据反腐败工作需要和监察工作特点，构建轻重结合、配套衔接的监察强制措施体系。一是增加强制到案措施，规定监察机关根据案件情况，可以强制涉嫌严重职务违法或者职务犯罪的被调查人到案接受调查，解决监察实践中存在的部分被调查人经通知不到案的问题，增强监察执法权威性。二是增加责令候查措施，解决未被采取留置措施的被调查人缺乏相应监督管理措施的问题，同时减少留置措施适用，彰显本法总则关于尊重和保障人

权、维护监察对象和有关人员合法权益的基本原则。三是增加管护措施，规定监察机关在特定情形下，对存在逃跑、自杀等重大安全风险的涉嫌严重职务违法或者职务犯罪人员，可以进行管护，避免有关人员自动投案或者交代有关问题后因情绪波动等原因发生安全事件。

（三）完善监察程序。一是在现行留置期限规定的基础上，增加规定经国家监委批准或决定，对可能判处十年有期徒刑以上刑罚的案件可以再延长二个月留置期限，省级以上监察机关发现另有重要罪行可以重新计算一次留置期限，以适应监察办案实际，解决重大复杂案件留置期限紧张的问题。二是明确公安机关负责省级以下监察机关留置场所的看护勤务，对留置看护队伍的组建作出原则规定。三是配套完善新增三项监察强制措施の時限和工作要求，赋予有关人员申请变更监察强制措施的权利，后续还将在相关配套制度中进一步细化采取监察强制措施的内部审批手续和工作流程，确保相关措施严格规范行使。四是规定审理程序和审理工作要求，突出审理的审核把关和监督制约作用。

（四）充实反腐败国际合作相关规定。与国际刑事司法协助法等法律相衔接，充实完善国家监委反腐败国际合作职责。

（五）强化监察机关自身建设。一是增加特约监察员监督相关内容。二是巩固深化全国纪检监察干部队伍教育整顿成果，增加规定监察人员涉嫌严重职务违法或者职务犯罪，为防止造成更为严重的后果或者恶劣影响，监察机关可以对其采取禁闭措施，体现对监察人员从严监督和约束。三是结合新增监察措施，相应完善对监察机关及其人员违法办案的申诉制度和责任追究规定。

《草案》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国监察法（修正草案）》 审议结果的报告

——2024年12月21日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 袁曙宏

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十一次会议对监察法修正草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修正草案印发中央有关部门、各省（自治区、直辖市）和部分设区的市人大常委会、部分基层立法联系点、高等院校、研究机构征求意见，并在中国人大网全文公布修正草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、监察和司法委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，就修正草案中的主要问题听取中央有关部门和专家学者的意见；到北京、山西等地调研，听取意见。宪法和法律委员会于11月25日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修正草案进行了逐条审议。监察和司法委员会、国家监察委员会有关负责同志列席了会议。12月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，党的二十届三中全会决定明确提出修改监察法，贯彻落实党中央决策部署，巩固拓展国家监察体制改革成果，根据反腐败斗争新形势新任务，与时俱进对监察法进行修改是必要的，修正草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员、部门、地方、基层立法

联系点、专家和社会公众建议，对强制到案、责令候查、管护三项强制措施相应的审批权限和程序予以明确，防止滥用。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“采取强制到案、责令候查或者管护措施，应当按照规定的权限和程序，经监察机关主要负责人批准。”

二、修正草案第十九条规定，“国家监察委员会会同有关单位加强与有关国家、地区、国际组织在反腐败方面的司法执法合作，开展引渡、司法协助、移管被判刑人、遣返、联合调查、调查取证、资产追缴和信息交流等合作。”有的部门和专家提出，根据国际刑事司法协助法的规定，调查取证、移管被判刑人属于司法协助的范围，建议与相关法律做好衔接。宪法和法律委员会经研究，建议将本条修改为：“国家监察委员会会同有关单位加强与有关国家、地区、国际组织在反腐败方面开展引渡、移管被判刑人、遣返、联合调查、调查取证、资产追缴和信息交流等执法司法合作和司法协助。”

三、修正草案第二十二条对被调查人的申诉权作了规定。有的常委委员、地方、基层立法联系点和专家提出，为了保护被调查人的人身权、财产权和企业的合法权益，建议进一步明确相关

救济途径。宪法和法律委员会经研究，建议在被调查人有权申诉的情形中增加规定：采取“禁闭”措施法定期限届满，不予以解除或者变更的；“利用职权非法干扰企业生产经营或者侵害企业经营者人身权利、财产权利和其他合法权益的”。

四、修正草案第二十三条对监察机关及其工作人员的法律责任作了规定。有的意见建议增加规定，监察机关及其工作人员违反规定采取强制到案、责令候查、管护、留置“或者禁闭”措施，“或者法定期限届满，不予以解除或者变更”的；“利用职权非法干扰企业生产经营或者侵害企业经营者人身权利、财产权利和其他合法权益的”，应当对有关人员给予处理。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。

需要说明的是，各方面还对进一步完善监察制度提出了一些好的意见建议。宪法和法律委员会经研究认为，有的可以在实践中进一步探索，有的尚未形成共识、修改条件还不成熟，有的可以通过加强改进工作予以解决。考虑到这次修改是部分修改，属于可改可不改的，一般不作修改，对各方面提出的意见建议，可继续加强研究，或者在国家监察委员会相关配套规定中予以

考虑。

此外，根据各方面的意见，还对修正草案作了一些文字修改。

12月5日，法制工作委员会召开会议，邀请部分专家学者、全国人大代表就修正草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机等进行评估。与会人员普遍认为，修正草案贯彻党的二十大和二十届三中全会决策部署，总结吸收实践经验，将国家监察体制改革的实践成果制度化，有效回应和解决新形势下监察工作中的突出问题，具有现实必要性、针对性和可行性，对持续深化国家监察体制改革，进一步健全监察制度，推进监察工作规范化、法治化、正规化，具有重要意义。修正草案经过修改，充分吸收了各方面意见，已经比较成熟，建议审议通过。与会人员还对修正草案提出了一些具体修改意见，经研究，对有的意见予以采纳。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国监察法》的决定（草案），建议提请本次常委会会议审议通过。

修改决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《全国人民代表大会常务委员会关于修改 〈中华人民共和国监察法〉的决定 (草案)》修改意见的报告

——2024年12月24日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月21日下午对关于修改监察法的决定草案进行了分组审议。普遍认为，修改决定草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于12月22日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修改决定草案进行统一审议。监察和司法委员会、国家监察委员会有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修改决定草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、修改决定草案第四条规定：“监察机关及其工作人员对监督、调查过程中知悉的国家秘密、工作秘密、商业秘密、个人隐私，应当保密。”有的常委委员提出，除国家秘密、工作秘密、商业秘密、个人隐私外，监察官法规定监察官应当对在履行职责中知悉的个人信息予以保密，建议在“个人隐私”后增加“个人信息”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。

二、修改决定草案第十条中规定，监察机关在调查过程中，“必要时，可以进行调查实验。”有的常委委员建议，进一步明确调查实验的程序。宪法和法律委员会经研究，建议将这一规定

单作一款，修改为：“必要时，监察机关可以进行调查实验。调查实验情况应当制作笔录，由参加实验的人员签名或者盖章。”

三、修改决定草案第十一条中规定了监察机关依法保护企业产权和自主经营权。有的常委委员提出，监察机关需要企业经营者协助调查的，应当避免或者尽量减少对企业正常生产经营活动的影响。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。

四、修改决定草案第二十三条中规定，监察机关及其工作人员“查封、扣押、冻结与案件无关的财物的”，被调查人有权向该机关申诉。有的常委委员建议增加规定：查封、扣押、冻结“明显超出涉案范围”的财物的，被调查人也有权提出申诉。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。

经研究，建议将本决定的施行时间确定为2025年6月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修改决定草案作了一些文字修改。

修改决定草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修改决定草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。