

关于《中华人民共和国监察法（草案）》的说明*

——2017年6月23日在第十二届全国人大常委会第二十八次会议上

全国人大常委会副委员长 李建国

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受委员长会议的委托，作关于《中华人民共和国监察法（草案）》的说明。

一、制定监察法的重要意义

^{p.97} 深化国家监察体制改革是以习近平总书记为核心的党中央作出的重大决策部署，是事关全局的重大政治体制改革，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。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《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》，国家监察体制改革在实践中迈出了坚实步伐。将行政监察法修改为国家监察法，是深化国家监察体制改革的重要内容，是全国人大及其常委会承担的重要立法任务。制定监察法，以立法形式将实践证明是行之有效的做法和经验上升为法律，巩固和深化监察体制改革成果，完善和创新国家监察制度，对于实现党中央的决策部署，构建集中统一、权威高效的中国特色监察体系，具有重要意义。

（一）制定监察法是坚持和加强党对反腐败工作集中统一领导的必然要求

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。我们推进各领域改革，都是为了完善和发展中国特色社会主义，巩固党的执政基础、提高党的执政能力。以零容忍态度惩治腐败是中国共产党鲜明的政治立场，是党心民心所向，必须在党中央统一领导下推进。根据党中央的决策部署，拟组建的监察委员会就是反腐败工作机构，与党的纪律检查机关合署办公，目的是加强党对反腐败工作的集中统一领导，完善党和国家自我监督。而监察 ^{p.98} 法就是反腐败国家立法，制定监察法，为监察委员会履行职责、开展工作提供法治保障，在反腐败工作领域体现了坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。

（二）制定监察法是坚持问题导向、构建集中统一权威高效监察体系的现实需要

与党风廉政建设和反腐败斗争的要求相比，现有的监察体系存在体制机制不畅的问题。一是监察范围过窄。当前党内监督已经实现全覆盖，而行政监察对象主要是行政机关及其工作人员，还没有做到对行使公权力的公职人员全面覆盖。二是反腐败力量分散。检察机关查处职务犯罪与党的纪律检查机关、行政监察机关职能既分别行使，又交叉重叠，没有形成合力。同时，检察机关作为法律监督机关，对职务犯罪案件既

* 本文来自于宋锐主编：《全国人民代表大会年鉴 2018 年卷》，中国民主法制出版社 2019 年版，第 97-101 页。

行使侦查权，又行使批捕、起诉等权力，也缺乏有效监督制约。因此，需要整合反腐败工作力量，推进国家监察理念思路、体制机制、方式方法的与时俱进。

（三）制定监察法是坚持走中国特色监察道路的创制之举

在我国，80%的公务员、95%以上的领导人员是共产党员，党内监督和国家监督具有高度内在一致性。国家监察本质上属于党和国家的自我监督，不同于其他形式的外部监督。国家监察机关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察权的专责机关。监察法区别于刑事诉讼法，监察机关行使的调查权不同于刑事侦查权，监察机关调查职务违法和职务犯罪适用监察法，案件移送检察机关后适用刑事诉讼法。这次监察体制改革确立的监察制度，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，是从我国国情和实际出发、对当今时代权力制约形式的一个新探索。

（四）制定监察法是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措

做好监督体系顶层设计，既要加强党的自我监督，又要加强对国家机器的监督。党内监督和国家监察是中国特色国家治理体系的重要组成部分。包括两个方面：一是依规治党，实行纪法分开，以党章党规为尺子，靠严明的纪律管党治党；二是依法治国，依据宪法和法律治国理政。在我国，党的机关、人大机关、行政机关、政协机关以及审判机关、检察机关等，都在党中央统一领导下行使国家公权力，为人民用权，对人民负责，受人民监督。制定监察法，就是要通过制度设计实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖，体现依规治党与依法治国、党内监督与国家监察有机统一，不断提高党和国家的监督效能，促进国家治理体系和治理能力现代化。

（五）制定监察法是总结党的十八大以来反腐败斗争经验、巩固反腐败斗争成果的制度保障

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚定不移推进全面从严治党，坚持不懈推进党风廉政建设和反腐败斗争，反腐败压倒性态势已经形成。根据党中央决策部署，党的纪律检查机关坚守职责定位，转职能、转方式、转作风；同时，加强对纪检监察干部的管理监督，规范审查程序和 workflows，健全内控机制，对违纪违法、失职失责者严肃处理，取得了一系列创新成果。北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作，也取得了积极进展。所有这些，都为改革全面铺开和制定监察法提供了实践基础。改革的本质是组织和制度创新，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通过国家法律固定下来，有利于巩固不敢腐、促进不能腐、强化不想腐。

（六）制定监察法是把新形势下深化改革、加强法治和全面从严治党的相关要求有机统一起来的重要制度安排

监察法草案规定的监察权限和措施，体现了加强党和国家自我监督的新要求。坚持宽打窄用，调查手段要宽、调查决策要严，赋予监察委员会必要的权限和措施，细化监察权内涵。把多年来实践证明是行之有效的措施写入法律，明确监察机关运用谈话、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。留置作为一种调查措施在监察法中确定下来，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。随着我国法律体系的完善，以往的“政纪”均已成为国家立法。因而，新的制度设计用“政务处分”代替“政纪处分”，国家监察机关将依法对职务违法和职务犯罪的公职人员作出处置。

二、监察法草案起草过程和基本思路

党中央对国家监察立法工作高度重视，习近平总书记在党的十八届六中全会和十八届中央纪委五次、六次、七次全会上均对此提出明确要求，中央政治局、中央政治局常务委员会和中央全面深化改革领导小组多次专题研究深化国家监察体制改革、国家监察相关立法问题，确定了制定监察法的指导思想、基本原则和主要内容，明确了国家监察立法工作的方向和时间表、路线图。

按照党中央部署要求，中央纪委发挥牵头抓总作用，在研究深化国家监察体制改革方案过程中即着手研究将行政监察法修改为国家监察法问题。为此，中央纪委领导同志先后召开 20 多次会议进行专题研究，提出了监察法草案稿。中央纪委有关负责同志与全国人大常委会、中央统战部、中央政法委、中央深改办、中央编办等有关方面进行了多次沟通。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组成国家监察立法工作专班。全国人大常委会党组高度重视监察法立法工作，坚决贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署。全国人大常委会将监察法起草和审议工作列为 2017 年度最重要的立法工作。张德江委员长在十二届全国人大五次会议上所作的全国人大常委会工作报告关于今年的立法工作任务中，第一项就提出要“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国家监察法，为构建集中统一、权威高效的国家监察体系提供法治保障”。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，听取部分专家学者的意见建议，经反复修改完善，形成了监察法草案。6 月 15 日，习近平总书记主持中央政治局常委会会议，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。经委员长会议讨论，决定将监察法草案提请本次常委会会议审议。

监察法起草工作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、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，遵循以下思路和原则：一是坚持正确政治方向，把加强党对反腐败工作的统一领导作为根本政治原则贯穿立法全过程；二是坚持问题导向，整

合监察力量和反腐败力量，着力解决监察范围过窄、反腐败力量分散等问题；三是坚持全面依法治国，将实践证明有效管用的做法纳入法治化轨道，推动有法可依、有法必依；四是坚持信任不能代替监督理念，加强监察机关自我约束和监督制约，从制度上方案权力滥用。

三、监察法草案的主要内容

监察法草案共十章六十七条。第一章总则，明确立法目的、指导思想和监察原则；第二章监察机关，规定监察机关的产生程序和领导体制、派出监察机构、监察官制度；第三章监察范围，明确监察对象和管辖问题；第四章监察职责，规定监察机关的主要职能和职责；第五章监察权限，规定谈话、讯问、搜查、留置等 12 项调查措施，需要有关机关协助执行的措施和相关证据规则；第六章监察程序，按照工作流程，分别对线索处置、初步核实、立案、调查、处置、移送起诉、申诉程序作出严格规定；第七章反腐败国际合作，规定反腐败国际合作、双边多边合作、追逃追赃和防逃等制度；第八章对监察机关和监察人员的监督，从强化内部监督和接受外部监督两个方面作出较为详细的规定；第九章法律责任，明确有关单位和人员、监察机关及其工作人员的法律责任；第十章附则。主要内容有：

（一）明确党对国家监察工作的领导

为坚持和加强党对反腐败工作的集中统一领导，明确国家监察体制改革的目标任务，草案规定，坚持中国共产党对国家监察工作的领导，构建具有中国特色的国家监察体系，建立集中统一、权威高效的反腐败体制，强化党和国家的自我监督，推进国家治理体系和治理能力现代化。（草案第二条）

（二）创新和完善国家监察体制

为健全反腐败体制机制，提升国家监察权威性和有效性，草案规定，中华人民共和国监察委员会由全国人民代表大会产生，负责全国监察工作，对全国人民代表大会及其常务委员会负责，并接受监督（草案第六条第一款、第四款）。县级以上地方各级监察委员会由本级人民代表大会产生，负责本行政区域内的监察工作，对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责，并接受监督（草案第七条第一款、第四款）。中华人民共和国监察委员会领导地方各级监察委员会的工作，上级监察委员会领导下级监察委员会的工作（草案第八条）。同时，为了增强监察工作的机动性、实效性，规定上级监察机关可以将其所管辖的监察事项指定下级监察机关管辖，也可以将下级监察机关有管辖权的监察事项指定给其他监察机关管辖（草案第十四条第一款）。

（三）实现对公职人员监察全覆盖

按照对所有行使公权力的公职人员进行监督^{p.100}的改革要求，草案将中国共产党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关、民主党派

和工商联机关的公务员及参照公务员法管理的人员，法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员，国有企业管理人员，公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员，基层群众性自治组织中从事集体事务管理的人员以及其他依法履行公职的人员，统一纳入监察范围，由监察机关按照管理权限进行监察。（草案第十二条）

（四）明确监察机关主要职能和监督、调查、处置职责

根据国家监察体制改革方案，聚焦反腐败职能定位，草案规定了监察机关主要职能：维护宪法和法律法规；依法监察公职人员行使公权力的情况，调查职务违法和职务犯罪；开展廉政建设和反腐败工作（草案第十五条第一款）。监察机关履行监督、调查、处置职责：一是对公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况进行监督检查。二是对涉嫌贪污贿赂、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调查。三是依据相关法律对违法的公职人员作出政务处分决定；对在行使职权中存在的问题提出监察建议；对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责；对涉嫌职务犯罪的，将调查结果移送检察机关依法直接提起公诉（草案第十六条至第十八条）。

（五）赋予监察机关必要的权限

草案将目前监察机关实际使用的调查措施以国家立法形式固定下来。一是将现行行政监察法规定的查询、复制、冻结、扣留、封存等措施，完善为查询、冻结、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查、鉴定等（草案第二十五条至二十八条）。二是将实践中运用的谈话、讯问、询问等措施确定为法定权限（草案第二十一条至二十三条）。三是监察机关在调查涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪中，对已掌握其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。这样可以有效防范逃跑、自杀，防止串供或者伪造、销毁、转移、隐匿证据等问题，促使被调查人如实说明问题，也有利于被调查人的安全（草案第二十四条）。四是对需要采取技术调查、限制出境等措施的，经过严格的批准手续，交有关机关执行（草案第二十九条、第三十一条）

（六）严格规范监察程序

为保证监察机关正确行使权力，草案专设监察程序一章，对监督、调查、处置工作程序作出严格规定，包括问题线索的管理和处置方式；搜查、查封、扣押等程序；要求对讯问和重要取证工作全程录音录像，严格涉案财物处理。草案对采取留置调查措施的，规定了严格的程序和期限：省级监察机关决定采取留置措施，应当报中华人民共和国监察委员会备案，省级以下监察机关采取留置措施，应当报上一级监察机关批准（草案第四十一条第一款）；留置时间不得超过三个月，特殊情况下经批准可延长一次，延长时间不得超过三个月（草案第四十一条第四款）。草案还明确规定，采取留置措施后，除有碍调查的，应当在二十四小时以内，通知被留置人所在单位或家属；

同时，应当保障被留置人员的饮食、休息，提供医疗服务（草案第四十一条第一款、第三款）。

（七）加强对监察机关和监察人员的监督

草案从以下几个方面加强对监察机关和监察人员的监督：一是加强人大监督，草案规定，监察机关接受本级人大及其常委会的监督；各级人大常委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；监察机关应当接受询问或者质询（草案第五十一条）。二是强化自我监督，草案与党的纪律检查机关监督执纪工作规则相衔接，将实践中行之有效的做法上升为法律规范。草案规定了对打听案情、过问案件、说情干预的报告和登记备案，监察人员的回避，脱密期管理和对监察人员辞职、退休后从业限制等制度；同时规定了对监察机关及其工作人员不当行为的申诉和责任追究制度（草案第五十六条至六十条）。三是明确监察机关与检察机关相互配合制约，草案规定，对于监察机关移送的案件，检察机关经审查后，认为需要补充核实的，应当退回监察机关补充调查，必要时可以自行补充侦查；对于证据不足、犯罪行为较轻，或者没有犯罪事实的，应当征求监察机关意见并报经上一级检察机关批准，依法作出不起诉的决定（草案第四十五条）。此外，草案还明确规定，监察机关应当依法公开监察工作信息，接受民主监督、社会监督、舆论监督（草案第五十三条）。

还需要说明的是，按照党中央推进国家监察体制改革的时间表、路线图，监察法要在 2018 年 3 月由全国人民代表大会审议通过。本次会议审议后，将根据常委会组成人员和有关方面的意见，对草案进一步修改完善，适时提请全国人大常委会再次审议并通过提请全国人民代表大会审议的议案，确保 2018 年 3 月提请十三届全国人民代表大会第一次会议审议通过。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

###