

全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国监察法（草案）》修改情况的汇报*

——2017年12月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 李适时

p.101 全国人民代表大会常务委员会：

深化国家监察体制改革是以习近平同志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。党的十九大对深化国家监察体制改革进一步作出部署、提出要求。全国人大常委会认真学习领会、坚决贯彻落实党的十九大决策部署。今年6月，监察法（草案）经全国人大常委会初次审议后，根据党中央同意的相关工作安排，法制工作委员会将草案送23个中央有关部门以及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的专家学者的意见；11月7日，监察法草案在中国人大网全文公开，征求社会公众意见。法制工作委员会对全国人大常委会组成人员的审议意见和各方面意见进行了认真研究，对草案有关内容作了进一步修改完善。法律委员会于11月30日召开会议，根据党的十九大精神、常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。中央纪委机关有关部门的负责同志列席了会议。12月14日，法律委员会召开会议，再次进行审议。现将监察法（草案）主要问题的修改情况汇报如下：

一、主要修改思路

对草案的主要修改思路：一是全面贯彻落实党的十九大精神。党的十九大报告明确提出：“深化国家监察体制改革，将试点工作在全国推开，组建国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。制定国家监察法，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。”中央政治局、中央政治局常委会和中央有关领导小组多次专题研究，提出明确要求。草案修改完善过程中，严格遵循党中央确定的改革思路、原则、举措和制度安排，充分贯彻和体现党中央精神。二是力求保证立法质量，为全国人民代表大会会议顺利通过打好基础。草案的修改完善，要充分发扬民主，广泛听取意见，体现科学立法、民主立法、依法立法精神。我们认真研究常委会组成人员和各方面提出的修改意见，对看得准的、有基本共识的意见尽量吸收，使草案体例科学、脉络清晰、表述准确，同时把握好与其他法律的关系。对于有关方面提出的涉及其他法律规定的问题，将抓紧对刑事诉讼法等有关法律进行研究修改。

* 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 101-03 页。

二、主要修改内容

（一）监察工作的指导思想和原则

1. 关于监察工作的指导思想。党的十九大确立的习近平新时代中国特色社会主义思想，实现了党和国家指导思想的又一次与时俱进，是全党全国各族人民的行动指南。为此，建议将草案第二条修改为：“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。”（草案二次审议稿第二条）

2. 关于独立行使监察权。草案第十条对监察机关依法独立行使监察权作了规定。一些常委委员提出，应将这一内容作为监察工作的原则在总则中作出规定，并规定监察机关行使有关职权时与其他机关的关系。经研究，建议将这一规定与第五十二条合并后移至总则，修改为：“监察机关依照法律 [p.102](#) 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犯罪案件，应当与司法机关互相配合、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。”（草案二次审议稿第四条）

（二）监察机关的产生和职责

1. 关于监察委员会的产生。草案第六条、第七条中规定监察委员会副主任、委员由监察委员会主任提请本级人民代表大会任免。中央纪委机关提出，全国人大常委会通过的《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》和《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》，均规定监察委员会副主任、委员由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免。从试点实践看，这种任免方式比较好，建议对草案作出修改。经研究，建议将这两条中的相关内容修改：中华人民共和国监察委员会副主任、委员由中华人民共和国监察委员会主任提请全国人民代表大会常务委员会任免，县级以上地方各级监察委员会副主任、委员由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免（草案二次审议稿第八条第二款、第九条第二款）。

2. 关于监察机关的职责。草案第四章规定了监察机关履行监督、调查、处置的职责。有的常委委员提出，应当增加有关预防腐败职责的规定，并建议将这一章同第二章“监察机关”合并规定。经研究，建议增加监察机关对公职人员开展廉政教育的规定。同时，考虑到第二章“监察机关”与第四章“监察职责”联系紧密，在一章中作规定体例上更合理、更恰当，建议将两章合并作为第二章，将第二章的章名修改为“监察机关及其职责”。（草案二次审议稿第二章、第十一条第一项）

（三）严格规范监察措施

1. 关于留置。草案第二十四条对采取留置措施的条件情形作了规定。草案第四十一条对采取留置措施的决定程序、时限等作了规定。有的常委委员、地方和专家建议对留置场所相关规范进一步予以明确，对通知家属的规定进一步予以完善。经研究，建议增加规定“留置场所的设置和管理依照国家有关规定执行”；增加规定“监察机关发现采取留置措施不当的，应当及时解除。”将草案第四十一条第一款最后一句修改为：“采取留置措施后，除有可能毁灭、伪造证据，干扰证人作证或者串供等有碍调查情形的，应当在二十四小时以内，通知被留置人员所在单位和家属。”将草案第四十一条第三款第一句修改为：“监察机关应当保障被留置人员的饮食、休息和安全，提供医疗服务。”将草案第六十四条第六项修改为：“违反规定发生办案安全事故，或者发生安全事故后隐瞒不报、报告失实、处置不当的”，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理。（草案二次审议稿第二十二条第三款、第四十三条、第四十四条、第六十五条第六项）

2. 关于技术调查措施。有的常委委员、部门和地方建议严格规范技术调查措施的适用范围和批准程序。经研究，建议将草案第二十九条中可以采取技术调查措施的案件范围由“涉嫌重大贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪”修改为“涉嫌重大贪污贿赂等职务犯罪”；并增加规定：“对于不需要继续采取技术调查措施的，应当及时解除。”（草案二次审议稿第二十八条）

3. 关于保障被调查人合法权利。根据常委委员、部门、地方和公众意见，建议增加以下规定：一是，“冻结的财产经查明与案件无关的，应当在三日内解除冻结，予以退还”；二是，“搜查女性的身体，应当由女工作人员进行”；三是，“查封、扣押的财物、文件经查明与案件无关的，应当在三日内解除查封、扣押，予以退还”；四是，“监察机关经过调查，对没有证据证明存在违法犯罪行为的，应当撤销案件”。（草案二次审议稿第二十三条第二款、第二十四条第二款、第二十五条第三款、第四十五条第二款）

（四）与检察机关的衔接程序

1. 关于调查结果移送人民检察院提起公诉。根据常委会组成人员、部门和地方的意见，建议将草案第十八条和第四十三条监察机关对涉嫌职务犯罪的，将调查结果移送检察机关“依法直接提起公诉”中的“直接”删去。（草案二次审议稿第十一条第三项、第四十五条第一款第四项）

2. 关于人民检察院依法作出不起诉决定。草案第四十五条中规定，对监察机关移送的案件，检察机关“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。”有的常委委员、

部门和地方提出，“征求监察机关意见”属内部工作沟通，建议本法这一规不作规定。经研究，建议删去。（草案二次审议稿第四十七条第三款）

（五）对监察机关和监察人员的监督

1. 关于接受人大监督。草案第五十一条第二款规定：“各级人民代表大会常务委员会可以听取^{p.103}和审议本级监察机关的专项工作报告，并组织执法检查。”一些常委委员建议删去“可以”的表述。经研究，建议修改为：“各级人民代表大会常务委员会听取和审议本级监察机关的专项工作报告，根据需要可以组织执法检查。”（草案二次审议稿第五十三条第二款）

2. 关于加强对监察人员的监督。有的地方提出，为体现“打铁必须自身硬”，自2014年以来，中央纪委和省级纪检机关均设立了干部监督室，强化对监察机关工作人员的监督，建议在草案中对此作出明确规定。经研究，建议将草案第五十四条修改为：“监察机关通过设立内部专门的监督机构等方式，加强对监察人员执行职务和遵守法律情况的监督，建设忠诚、干净、担当的监察队伍。”（草案三次审议稿第五十五条）

3. 关于申诉程序。草案第四十七条规定了监察对象对监察机关处理决定不服的申诉程序。有的常委会组成人员、部门和地方建议，明确由哪个机关受理申诉，并细化申诉程序。经研究，建议增加规定：监察对象可以向作出决定的监察机关申请复审；对复审决定仍不服的，可以向上一级监察机关申请复核。（草案二次审议稿第四十九条）

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改。法律委员会认为，监察法草案规定了国家监察体制、监察机关的产生和职责权限以及监察程序等，是规范国家监察工作的基本法律。制定监察法对于落实党的十九大精神，健全党和国家监督体系，坚持和加强党的全面领导，推进国家治理体系和治理能力现代化，具有十分重要的意义。常委会第二十八次会议对监察法（草案）进行了深入审议，听取了中央有关部门，各省、自治区、直辖市人大常委会和各方面人士的意见，目前形成的草案审议稿已比较成熟。法律委员会建议，将草案提请常委会第三十一次会议审议，并由全国人大常委会提出将监察法草案提请全国人民代表大会会议审议的议案。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会
2017年12月22日

###