

《中华人民共和国监察法》解读

中央纪委国家监委法规室 陈三坤

制定监察法始于研究修改行政监察法。2014年7月,针对行政监察对象范围过窄、职能发散等问题,《党的纪律检查体制改革实施方案》提出“推动修订行政监察法”,以法律形式巩固“三转”成果。在研究修订行政监察法过程中,以习近平同志为核心的党中央作出了深化国家监察体制改革、制定监察法的重大决策。2018年3月20日,十三届全国人大一次会议审议通过监察法。监察法是深化国家监察体制改革的法治成果,对我国政治建设和法治建设具有重大而深远的影响。下面,我汇报三个方面内容。

一、制定监察法的重大意义

(一) 制定监察法,是坚持和加强党对反腐败工作领导的重大举措

党的十九大报告强调,坚持党对一切工作的领导。习近平新时代中国特色社会主义思想的一个核心内容,就是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,党是最高政治领导力量。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制度,巩固党的执政基础、提高党的执政能力。深化国家监察体制改革的重要目的,就是加强党对反腐败工作的统一领导。在我国,党管干部是坚持党的领导的重要原则。党管干部不仅管干部的培养、提拔、使用,还要对干部进行教育、管理、监督。成立监委作为专门的反腐败工作机构,与党的纪委合署办公,对所有行使公权力的公职人员进行监督,对违纪的进行查处,对涉嫌违法犯罪的进行调查处置,是坚持党管干部原则、加强党的领导的重要体现,是完善党的全面领导体制机制的重要举措。实践证明,党加强对反腐败工作的领导,赢得了党心和民心,厚植了执政的基础。监察法把党对反腐败工作统一领导的体制机制固定下来,为反腐败斗争提供了坚强政治保证。

(二) 制定监察法,是探索建立中国特色监察制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的创制之举

我们党是执政党,是领导一切的党,掌握着国家权力。实现对公权力的有效监督,提高拒腐防变和抵御风险能力,是我们党必须解决的重大课题。建立中国特色监察制度,探索党长期执政条件下实现自我净化的有效路径,既要吸收借鉴我国优秀传统文化,又要充分考虑现实可行性和针对性。从历史看,我国从

秦朝开始确立监察御史制度,经过两千多年发展,逐步形成了一套自上而下,独立于行政和司法的监察体系。这与西方“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。这次监察体制改革就借鉴了我国历史上的监察御史制度,设立了与“一府两院”平行的监委。从现实看,我们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。改革前,行政监察主要限于对行政机关及其工作人员的监督,与已经实现全覆盖的党内监督不相匹配。而国家监察与党内监督相对应,全面覆盖所有行使公权力的公职人员,实现了对公权力的全面监督。制定监察法,就是落实党中央关于监察体制改革的决策部署,创制国家监察制度,真正把所有公权力都关进制度笼子,实现依规治党与依法治国、党内监督与国家监察的有机统一,推进国家治理体系和治理能力现代化,为人类社会贡献了中国智慧和方案。

(三) 制定监察法,是构建集中统一、权威高效监察体系的必然要求

与党风廉政建设和反腐败斗争的要求相比,改革前的行政监察体制存在着明显不适应问题。一是监察范围过窄,没有实现监察全覆盖。二是反腐败力量分散。党的纪律检查机关、行政监察机关、检察机关都在反腐败,反腐败职能既分别行使,又交叉重叠,没

有形成合力。三是体现专责和集中统一不够。没有一个专门的机关统一负责反腐败工作,“纪法衔接”不畅,一些地方查办职务犯罪案件“先移后处”、“先法后纪”,甚至出现党员“带着党籍蹲监狱”等问题。深化国家监察体制改革,组建监委与纪委合署办公,作为党统一领导的反腐败工作机构,就是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。制定监察法,规定监委的性质、地位、权限,明确“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关”,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,构建起集中统一、权威高效的监察体系。

(四) 制定监察法,是总结党的十八大以来反腐败实践经验,为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”,反腐败成绩卓著。党的十九大以来,我们以“宜将剩勇追穷寇”的精神,巩固、深化、拓展全面从严治党成果,取得了新的重大成就。在深入开展反腐败斗争的同时,纪检体制改革、监察体制改革和纪检监察机关内设机构改革一体推进,既创设了监委这个机构,完善了机构设置,又提出了许多制度措施,积累了丰富的实践经

验。全党全国各族人民对党中央高度认同、高度拥护,同时也寄予无限希望。面对群众期盼,党中央提出一刻不停歇地推动党风廉政建设和反腐败斗争向纵深发展。怎样实现向纵深发展呢?用立法总结经验,规范、保障反腐败工作显得十分迫切。通过国家立法,赋予监委必要的权限和措施,尤其是用“留置”取代“两规”措施,并规定严格的程序,彰显了我们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。监察法把党的十八大以来形成的新理念新举措新经验固定下来,实现了改革成果的法治化,能够保障反腐败工作在法治轨道上行稳致远。

二、监察法的主要内容

监察法共9章69条,规定了总则、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、法律责任等。

第一章 总 则

本章共6条,主要规定立法目的、监察工作指导思想、监察体制、基本原则和工作方针等。重点讲三个问题。

(一) 关于指导思想

这是监察法第二条的内容。监察法是宪法之外,

第一个写入习近平新时代中国特色社会主义思想的法律。起草过程中,有的同志提出,宪法已经对此作了规定,在其他法律中不必重复。确实,据我们梳理,我国现行260多部法律中,明确写指导思想的不到10部。但是,起草组认为,监察法明确上述指导思想,不是简单地重复,而是有其特殊的政治意义。原因在于,监察法是反腐败国家立法,承担着特殊使命,习近平总书记关于监察体制改革的一系列思想,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是监察法的“魂”和“纲”。因此,把这一指导思想固定下来,是立法中践行“四个意识”,彰显“四个自信”的具体体现,对法律实施也能起到思想保障的作用。

(二) 关于监察委员会的性质和职能

监察法第三条对此作了规定。

1. 监委的性质。监察法规定,各级监委是行使国家监察职能的专责机关。这就是监委的法律性质和地位。同时,根据党中央关于深化国家监察体制改革的部署,监察机关与党的纪律检查机关合署办公,在党直接领导下,代表党和国家依法对行使公权力的公职人员实施监察,是实现党和国家自我监督的政治机关,不是行政机关,也不是司法机关。这是其政治性质。因此,理解监察机关的性质,有法律和政治两个角度,而把握其政治机关的定位,则是贯彻监察法的关键。

在起草过程中,有人建议用“专门机关”代替

“专责机关”的表述。起草组认为,“专责机关”与“专门机关”相比,不仅强调监察机关的专业化特征、专门性职责,还突出强调了监察机关的责任,也就是说不仅仅强调监察机关的职权,更重要的是突出职责和使命担当。另外,纪委是党内监督的专责机关,将监委定位为“专责机关”,与纪委的职责定位更能匹配。

2. 监委的职能。监察法规定,监察机关具有三项职能:一是调查职务违法和职务犯罪;二是开展廉政建设和反腐败工作;三是维护宪法和法律的尊严。监察法对监察机关职能的规定,与党章关于纪委主要任务的规定是相匹配的。在审议监察法草案时,有同志提出增加预防腐败职能。起草组认为,预防腐败是全党全社会各方面的共同任务,不是监委独有的。预防最好的方式是全面从严治党,落实主体责任,把纪律挺在前面。因此,没有将预防腐败规定为监委的职能,但这并不妨碍监委开展预防腐败的相关工作。

(三) 关于监察工作的原则

监察法第五条规定了四条原则。一是严格遵照宪法和法律,以事实为根据,以法律为准绳。二是在适用法律上一律平等,保障当事人的合法权益。三是权责对等,严格监督。四是惩戒与教育相结合,宽严相济。

这里重点讲一下“惩戒与教育相结合,宽严相济”

这个原则。惩前毖后、治病救人，是我们党从丰富的实践经验和深刻的历史教训中总结出来的，最早见于1942年2月延安整风开始时，毛泽东同志作的《整顿党的作风》这篇报告。1944年4月，他在《学习与时局》的报告中对这一方针又作了进一步阐述，他说：“实行惩前毖后、治病救人的方针，借以达到既要弄清思想又要团结同志这样两个目的。对于人的处理问题取慎重态度，既不含糊敷衍，又不损害同志，这是我们的党兴旺发达的标志之一。”历史证明，只有坚持这一方针，才能达到既严明法纪、又团结同志的目的。监察法规定的“惩戒与教育相结合，宽严相济”原则，是惩前毖后、治病救人方针在监察工作中的具体体现。监察法把它作为原则固定下来，继承了党的优良传统，也体现了党中央关于监督执纪“四种形态”的思想和理念。

第二章 监察机关及其职责

本章从第七条到第十四条，共8条，主要规定了监察机关及其组成人员的产生、监察机关职责、派驻制度、监察官制度等。本章明确了监委在国家机构中的地位，赋予其合法性和权威性，并与宪法修正案有关内容有效衔接。重点讲五个问题。

(一) 关于监察委员会的产生

人民代表大会制度是我国根本政治制度。国家机

构由人民代表大会产生，是一条宪法原则。因此，宪法修正案和监察法都规定，国家监察委员会由全国人民代表大会产生，对它负责，受它监督。与以前的行政监察机关是政府组成部门不同，是和“一府两院”平行的国家机构。行政监察与国家监察内涵大不同，不是简单上升关系。

(二) 关于国家监察委员会的名称

监察法第七条规定了国家、省、市、县四级监察委员会。起草过程中，国家监察委员会曾经叫“中华人民共和国监察委员会”，后来有同志提出这个名称没有体现出国家监察委员会作为最高监察机关的层级，有的建议叫“中央监察委员会”，有的建议叫“最高监察委员会”，还有的建议叫“国家监察委员会”。经研究，最终确定为“中华人民共和国国家监察委员会”。

需要注意的是，国家监察委员会和国家监察机关是有区别的。国家监察机关是统称，指的是各级监察委员会，各级监察委员会构成了国家监察机关。国家监察委员会则是专称，指的就是最高监察机关。对国家机构的统称和专称，宪法中有类似的表述，比如：国家权力机关和国家行政机关均包括各级人大和各级政府。

(三) 关于监委领导人员产生方式

监察法第八条、第九条规定了监委主任、副主任、委员的产生方式。这和法、检系统领导人员产生方式

一样。主任由同级人民代表大会选举，副主任、委员由主任提请同级人民代表大会常务委员会任免。

(四) 关于上下级监委的关系

监察法第十条对此作了规定，包括两个方面内容。

一是国家监委领导地方各级监委的工作。国家监委在全国监察体系中处于最高地位，主管全国的监察工作，率领并引导所属各内设机构及地方各级监委的工作，一切监察机关都必须服从它的领导。在监察法中确立这样的监察机关领导关系，能够保证“全国一盘棋”，保证监察机关集中统一领导、统一工作步调、统一依法履职。

二是上级监委领导下级监委的工作。地方各级监委负责本行政区域内的监察工作，除了依法履行自身的监督、调查、处置职责外，还应对本行政区域内下级监委的工作实行监督和业务领导。本条和第九条关于“地方各级监委对本级人大及其常委会和上一级监委负责”的规定一起，确立了监察机关双重领导体制。按照党的十八届三中全会决定精神，在这个体制下，地方监委查办职务违法犯罪案件以上级监委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级监委报告。做实双重领导体制是下一步监察体制改革的重要任务。

(五) 关于监委的职责

监察法根据国家监察体制改革方案，聚焦反腐败

职能定位，在第十一条规定了监委依法履行监督、调查、处置职责，与纪委监督、执纪、问责职责相匹配。在法律中规定监察机关的职责，有利于明确监察机关的任务和责任，使监察机关履职尽责于法有据。

对监委职责，有的同志提出，监察法规定的调查内容比较多，对监督规定得不够，给人感觉是调查法。从形式看，这个意见是有道理的。起草组认为，怎样监督是不完全靠国家强制力作保证的，而且党内监督和国家监察具有高度一致性，党内监督条例对如何监督已经作了明确规定。不对监督的内容和形式做过多的规定，也有利于各地探索创新。

需要注意的是，监委的主要职能不是调查，不仅是针对“第四种形态”。监委的首要职责和纪委一样，都是监督。监委不是单纯的办案机构，它有很重要的监督职能，体现在代表党和国家，依照宪法、监察法和有关法律法规，监督所有公职人员行使公权力的行为是否正确，确保党和国家的路线方针政策贯彻落实，确保权力不被滥用。监委的监督和纪委的监督在指导思想、基本原则上是高度一致的，咬耳扯袖、红脸出汗，做思想政治工作，其目的都是为了惩前毖后、治病救人，抓早抓小、动辄则咎，防微杜渐，防止党员干部和公职人员要么是“好同志”、要么是“阶下囚”。

另外，大家要看到，本条规定的监督内容比调查内容要宽。监督，既包括廉政教育，也包括公职人员

依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况,监察法采用概括方式规定;调查,聚焦的是职务违法和职务犯罪,直接与反腐败密切相关,比较具体,监察法采用列举方式,将涉嫌贪污贿赂、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规定为调查范围,以增强调查职责的针对性、实效性。

对这一条,还需正确理解和把握几个特别用语。一是道德操守,既包括公职人员个人的品行和严守家庭美德、社会公德的情况,也包括公职人员遵守职业道德的情况,后者是监察法规定的重点,它禁止一切有损公职人员职业形象的行为,比如数字造假、骗取荣誉,搞“形象工程”、“政绩工程”等等。这些问题的危害不亚于一般的腐败行为。二是权力寻租、利益输送,这是巡视中发现的突出问题。三是浪费国家资财,这是公务员法、行政机关公务员处分条例中已有的提法,在违反“中央八项规定”精神的案例中,比较突出。四是政务处分。政务处分是监察法创设的专有名词,特指监察机关对公职人员的违法行为作出的处置决定。按照公职人员政务处分暂行规定,任免机关、单位依照公务员法和其他有关规定依然可以作出处分决定,但不能称为政务处分。目前,中央纪委国家监委正在代立法机关起草政务处分法草案,将对这个问题作进一步研究和规定。

第三章 监察范围和管辖

本章从第十五条到十七条,共3条,规定了监察机关的监察对象、各级监察机关的管辖原则等。本章的重点是落实中央深化国家监察体制改革方案关于监察全覆盖的部署,用法律的形式把对行使公权力公职人员的全面监察固定下来,解决以前行政监察范围过窄的问题,使国家监察与党内监督相匹配。重点讲三个问题。

(一) 关于监察对象的具体范围

6类监察对象的确定,符合我国的政治体制和文化特征,体现了制度的针对性和操作性。在我国,党是领导一切的,所有行使公权力的国家机关都属于“广义政府”范畴。在人民群众眼里,无论人大、政协,还是“一府两院”都代表党和政府,都要践行全心全意为人民服务的根本宗旨。

(二) 关于群众自治组织管理人员

这是反腐败向基层延伸的重要举措,针对的是群众身边的腐败问题。基层群众性自治组织中从事集体事务管理的人员,以及协助政府从事行政管理工作的,均纳入监察范围。有的同志说对这些人给不给政务处分影响不大。对此,在政务处分暂行规定中,规定了一些处理办法,比如批评教育、责令检查、诫勉,警示谈话、通报批评、停职检查、责令辞职等等;

同时,还规定可以依法向有关机关、单位提出取消当选资格或者担任相应职务资格,调离岗位、降职、免职、罢免等监察建议。政务处分法拟对这个问题提出进一步的解决办法。

(三) 关于其他依法履行公职的人员

深化国家监察体制改革、制定监察法是重大的组织、制度创新。监察法基于对党中央改革精神的理解和实践的探索总结,对监察对象进行了列举规定。为了防止出现对监察对象列举不全的情况,避免挂一漏万,监察法设定了这个兜底条款。但是,对于“其他依法履行公职的人员”不能无限制地扩大解释,判断一个所谓“履行公职的人员”是否属于监察对象的标准,主要看其是否行使公权力,所涉嫌的职务违法或者职务犯罪是否损害了公权力的廉洁性。

第四章 监察权限

监察法赋予监委权限和调查手段,目的是为了保证各级监察机关履行好监督、调查、处置职责,保证监察工作顺利进行。一方面,监察法规定了由监察机关决定和实施的12种调查措施: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。另一方面,还规定了技术调查、限制出境、通缉3项措施,由监委审批、交由公安机关等其他机关执行。监察机关可以采取的12+3共15项措施,

都没有超出以前行政监察机关和检察院反贪部门使用的措施,有深厚的实践基础。监察法规定的这些权限基本与监察机关承担的职责任务相匹配,内容比较明确具体,有利于监察工作规范化、法治化。

本章从第十八条到第三十四条,共17条。分四个板块:一是明确监察机关行使监督、调查职权,有权收集调取证据,有关单位和个人有如实提供证据的义务;二是对调查措施的种类、使用主体、适用对象、适用条件、审批权限、具体做法和要求等逐一作出规定;三是规定对涉嫌职务犯罪的被调查人和涉案人可以提出从宽处罚建议;四是明确监察机关证据的资格、效力,职务违法犯罪问题线索移送,以及对监委和检察机关等互涉案件的管辖权。这里重点讲一下留置措施。

留置是社会比较关注的,也是征求意见过程中反映意见比较多的。留置本来是民法上的一个概念。留置权最早见于《德国民法典》,性质上属于担保合同履行的一种手段。我国法律中,1986年出台的《民法通则》最早规定了留置权,此后的《担保法》《合同法》和《物权法》等均有相关规定。1995年出台的《人民警察法》借鉴这个概念,规定人民警察对有违法犯罪嫌疑的人员,经当场盘问检查,发现有现场作案嫌疑等情形的,可以将其留置在公安机关继续盘问。留置时间一般不超过二十四小时,在特殊情况下,经批准

可以延长至四十八小时。2012年修改的《人民警察法》保留了此项制度。此次制定监察法,借用这个词,并赋予其全新内涵。

1. 规定留置措施的意义。一方面,党的十九大提出,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。监察法规定留置措施,是落实十九大精神的具体举措。另一方面,留置是“两规”的法治化,把过去社会上所谓的“两规”是不是合法的问题解决了,是一项重要的制度创新,是以法治思维和法治方式反对腐败的重要体现。

2. 适用范围。按照“宽打窄用”的原则,监察法规定适用留置措施的范围比较大,对“涉嫌严重职务违法或者职务犯罪的被调查人”都可以使用留置措施,但在适用情形、审批等方面又设置了严格的条件和程序。因此,对留置措施适用来说,可以简单概括为“该用则用,但要严用、慎用”。

3. 适用情形。一是被调查人涉嫌严重职务违法或者职务犯罪,这是适用留置措施的基础条件;二是“已经掌握部分违法犯罪事实及证据,仍有重要问题需要进一步调查”,这是前提条件。在这两个条件之上,还需具有下列情形之一:第一,涉及案情重大、复杂的;第二,可能逃跑、自杀的;第三,可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据的;第四,可能有其他妨碍调查行为的。只有上述三个条件同时具备,监察机关才

能采取留置措施。

4. 审批程序和留置期限。监察机关采取留置措施,应当集体研究决定。地市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;省级监察机关采取留置措施,应当报国家监委备案。留置时间不得超过三个月。在特殊情况下,可以延长一次,延长时间不得超过三个月。

对此,有的同志反映留置时间不够,希望延长。关于这个问题我们不能简单地从办案需要考虑,而要从政治上认识。时间过长,会增加社会对留置措施的疑虑和担心,安全风险责任也加大。解决这个问题,关键是把初核做得更扎实。

5. 权利保障。第四十四条对此作了规定,主要是规范留置期间监察机关的调查取证工作,促进留置措施的规范化、法治化,保障被留置人的合法权益。

一是规定了通知被留置人所在单位和家属。采取留置措施后,被留置人与外界失去联系,如果监察机关不通知被留置人所在单位和家属,他们可能会误以为被留置人已经失踪或出现其他意外,引起不必要的猜测。因此,除通知有碍调查的以外,监察机关应当在采取留置措施后二十四小时以内,通知被留置人所在单位和家属。“有碍调查”,主要是指通知后可能发生毁灭、伪造证据,干扰证人作证或者串供等情况。如被调查人被留置的消息传出去,可能会引起其他同

案犯逃跑、自杀、毁灭或伪造证据;被留置人的家属与其犯罪有牵连的,通知后可能引起转移、隐匿、销毁罪证,等等。需要强调的是,通知是原则,不通知是例外。

二是规定了对被留置人员的权利保障。留置期间,监察机关应当保障被留置人的饮食、休息和安全,对患有疾病或者身体不适的,应当及时提供医疗服务,这既是保障被留置人的合法权益,也有利于保证调查工作的顺利进行。

三是规定了刑期折抵。留置是监察机关采取的限制人身自由的调查措施,虽然与司法机关采取的拘留、逮捕等强制措施性质不同,但留置同样属于刑法规定的“判决执行以前先行羁押”情形。根据刑法第四十一、四十四、四十七条的规定,判决执行以前先行羁押的,羁押一日折抵管制的刑期二日,折抵拘役、有期徒刑的刑期一日。监察法参照上述精神,规定对被留置人的留置期限也适用刑期折抵,留置一日折抵管制二日,折抵拘役、有期徒刑一日。

6. 留置场所。监察法规定,“留置场所的设置和管理依照国家有关规定执行”。据此,下一步还要对留置场所的设置和管理出台专门规定。

第五章 监察程序

没有程序就没有法治。习近平总书记提出,要坚

持以法治的理念、法治的体制、法治的程序开展工作。规定监察程序,明确监察机关在行使职权、履行职责过程中所应遵循的方式和步骤,是监察机关严格依法开展工作的基础,目的是为了监督和约束监察机关及其工作人员权力的行使,确保监察机关正确、及时、有序、有效地行使职权、履行职责,保障被调查人的合法权益。

本章从第三十五条到第四十九条,共15条,主要规定了受理举报、线索处置、初核、立案调查和移送起诉等环节的程序要求;规定了严格的内部审批程序和监察机关内部相互协调、相互制约的工作机制,审批程序和要求;规定了取证要求和与检察机关的衔接;规定了监督、调查结果的处置,等等。实践中,纪检监察机关主要是依照《监督执纪工作规则》规定的程序开展工作,监察法与规则作了有效衔接。目前,中央纪委国家监委正在起草制定《监察机关监督执法工作规定》,对监察机关工作流程、履职要求、审批程序等作了严格规范。因此,在监察程序方面,要将监察法和规则、规定的要求结合起来,贯通适用。这里重点讲一下监督、调查结果的处置。

监察法第四十五条规定了监察机关根据监督、调查结果,依法履行处置职责的六种方式。规定本条的目的是规范和保障监察机关的处置工作,既防止监察机关滥用处置权限,也保证监察机关依法履行处置职

责。有6种处置方式:

1. 批评教育、诫勉。对有职务违法行为但情节较轻的公职人员,按照管理权限,直接或者委托有关机关、人员,进行谈话提醒、批评教育、责令检查,或者予以诫勉。

2. 政务处分。对违法的公职人员,依照法定程序作出警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等政务处分决定。需要注意,这里规定的是“违法”而不是“职务违法”,意味着对公职人员职务违法之外的其他违法行为,监察机关也可以给予政务处分。

3. 问责。对不履行或者不正确履行职责负有责任的领导人员,按照管理权限对其直接作出问责决定,或者向有权作出问责决定的机关提出问责建议。这与第十一条有关规定结合,是监察问责的依据,与党内问责一起,完善了我国监督体系的问责体制。

4. 移送检察机关审查起诉。对涉嫌职务犯罪的,监察机关经调查认为犯罪事实清楚,证据确实、充分的,制作起诉意见书,连同案卷材料、证据一并移送人民检察院,依法审查、提起公诉。从程序上讲,监察机关调查终结后就可以移交给检察院,由其依照刑法规定提起公诉,在提起公诉的过程中他们需要移送的案卷、证据等进行审查,作出起诉或者不予起诉的决定。新修改的刑诉法第170条规定,对监察机关移送起诉的案件,人民检察院应当对犯罪嫌疑人先

行拘留,留置措施自动解除,和监察法作了很好的衔接。

5. 监察建议。对监察对象所在单位廉政建设和履行职责存在的问题等提出监察建议。这里既延续了以前行政监察法的规定,又有新的拓展,针对的主要是单位的问题。

6. 撤销案件。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,并通知被调查人所在单位。这是监察工作坚持实事求是原则的体现,虽然从程序上经过了初核、立案等环节,但案件情况千差万别,初核、立案阶段掌握的案件事实和证据,经过充分深入的调查,如果确实不存在的,监察机关要勇于接受,客观对待,该撤销的依法撤销。对于撤销案件的情况,如果调查人员在调查过程中不存在编造事实、违反程序等问题的,不能认定为错案。

第六章 反腐败国际合作

这一章将党的十八大以来反腐败追逃追赃和防逃的成功经验和做法制度化、规范化,有利于反腐败国际合作的顺利开展。本章从第五十条到第五十二条,共3条,主要规定了三个方面的内容:一是明确国家监委统筹协调开展反腐败国际交流、合作,组织反腐败国际条约实施工作;二是明确国家监委组织协调有关方面,加强与有关国家、地区、国际组织在反腐败

执法、引渡、司法协助、资产追回等领域合作；三是明确国家监委组织协调国际追逃追赃和防逃工作。

第七章 对监察机关和监察人员的监督

如何监督监委，是社会广泛关注的问题。以习近平同志为核心的中共中央对此高度重视，习近平总书记多次提出明确要求，反复强调信任不能代替监督，监督无禁区，任何权力都要受到监督；纪检监察队伍权力很大，责任很重，是监督别人的，更要受到严格的监督；监督是为了支撑信任；改革后权力更大了，必须以更高的标准、更严的纪律要求自己，努力建设忠诚干净担当的监察队伍，防止出现“灯下黑”。

在合署办公体制下，各级党委对监委的监督是最有效的监督，也是第一位的监督。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。党的领导本身就包含教育管理和监督。纪委监委在党委领导下开展工作，党委必须加强对纪委监委的管理和监督。

本章从第五十三条到第六十一条，共9条，从两个方面作了规定：一是规定了人大监督、司法监督、民主监督、社会监督、舆论监督等外部监督；二是规定了内部监督制度。严格贯彻这些制度，能够确保党和人民赋予的权力不被滥用、惩恶扬善的利剑永不蒙尘。重点讲四个问题。

(一) 关于人大监督

第五十三条对此作了规定。根据宪法和有关法律的规定，各级人大及其常委会的监督方式主要是听取和审议专项工作报告，组织执法检查，以及提出询问和质询，等等。监察法将这几种方式明确规定下来。同时，宪法修正案规定，人民代表大会有罢免权。关于人大监督监委的这些规定，既考虑了监委工作的特殊性，也考虑了监督的实效性，能够实现人大对监委的有效监督。各级监委要自觉维护宪法权威，严格依法行使职权，对人大及其常委会负责并接受监督。

人大监督怎么进行要按中央精神办。中央纪委、国家监委和全国人大党组今年先进行听取和审议专项工作报告的调研，形成初步意见报党中央审定完善后再付诸实施。组织执法检查及提询问和质询则要等听取和审议专项工作报告做法成熟后再部署调研。总之，人大监督工作将自上而下有序探索，稳步开展。

(二) 关于自我监督

打铁必须自身硬。监察法为强化对监察权的监督制约，在第55条、57条、58条、59条、60条、61条规定了严格的内部监督机制：一是设立专门的内部监督机构；二是打听案情、过问案件、说情干预登记备案制度；三是办理监察事项回避制度；四是离岗离职从业限制制度；五是对监察机关及其工作人员不当行为的申诉制度；六是案件处置重大失误等的责任追究

制度。

在自我监督方面,监察机关要坚决落实习近平总书记要求,通过强化自我约束,加强日常管理监督,扎实推进“两学一做”学习教育常态化制度化,开展“不忘初心、牢记使命”主题教育,引导纪检监察干部自觉做到忠于职守、秉公执法,清正廉洁、保守秘密,为全党全社会树立严格自律的标杆。

(三) 关于检察、审判等机关的监督

对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,应当退回监察机关进行补充调查,也可以作出不予起诉决定,审判机关可以作出无罪判决。这就在制度上形成了监委调查、人民检察院审查起诉、人民法院审判的工作机制,体现了司法机关对监察机关的监督。同时,监察法也规定了与执法部门的互相配合、互相制约。这些内容,体现了监察机关接受有关机关、部门监督的自觉性,也说明监察机关不是不受监督的单位,可以减少社会对监察机关权力过大的疑虑和担心。

(四) 关于广大人民群众的监督

各级监委来自人民、植根人民、服务人民,必须坚持群众路线,依靠群众,依法接受人民群众的监督。监察法第五十四条规定,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。监察法还规定,对监察机关及其工作人员的履职行为,

人民群众可以依法通过检举控告、申诉等方式进行监督。

第八章 法律责任

重点讲两个问题。

(一) 关于追究法律责任的对象和需要承担责任的情形

一是第六十二条、六十三条规定了有关单位和有关人员不配合监察工作的责任追究情形。主要目的是保障监察机关作为行使国家监察职能的专责机关的权威性,细化并明确对阻碍、干扰监察工作的行为进行处理的规定,克服和排除对监察机关依法行使权力的各种阻力和干扰,保证监察活动的顺利进行。

二是第六十五条规定了监察机关及其工作人员违法行使职权的责任追究情形,主要目的是强化对监察机关及其工作人员依法行使职权的监督管理,维护监察机关的形象和威信。习近平总书记指出,如果监委不能够认真地履行好职责,甚至出现滥用权力的情况,就会辜负党和人民的信任。各级监委一定要按照习近平总书记的要求,行使权力慎之又慎,在自我约束上严之又严。本条列举了九项属于监察机关及其工作人员违法行使职权的行为。这些规定,既来自实践,又是经验总结,条文背后是血淋淋的教训,有很强的针对性。

三是监察法第六十四条规定了处理报复陷害和诬告陷害的内容,主要目的是保障公民的控告权和检举权,保证监察人员行使职权不受非法侵害。本条规定主要包括两个方面:(1) 监察对象对控告人、检举人、证人或者监察人员进行报复陷害的法律责任。(2) 控告人、检举人、证人捏造事实诬告陷害监察对象的法律责任。

四是第六十六条规定了构成犯罪追究刑事责任的内容,主要目的是打击犯罪,保障监察法各项制度顺利实施,维护监察法的权威性。违反监察法规定,可能构成犯罪应依法追究刑事责任的,主要包括以下四种情形:

(1) 监察对象及有关人员违反第六十三条规定,有串供或者伪造、隐匿、毁灭证据,阻止他人揭发检举、提供证据行为的,可能涉嫌违反刑法第三百零七条规定的帮助毁灭、伪造证据罪和妨害作证罪。

(2) 监察对象违反第六十四条规定,对控告人、检举人、证人或者监察人员进行报复陷害的,可能涉嫌违反刑法第二百五十四条规定的报复陷害罪。

(3) 控告人、检举人、证人违反第六十四条规定,捏造事实诬告陷害监察对象,可能涉嫌违反刑法第二百四十三条规定的诬告陷害罪。

(4) 监察机关及其工作人员违反第六十五条规定,有泄露调查工作信息行为的,可能涉嫌违反刑法第三

百九十八条规定的泄露国家秘密罪,有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的,可能涉嫌违反刑法第三百九十七条规定的滥用职权罪、玩忽职守罪。

(二) 关于国家赔偿责任

监察法第六十七条规定了监察机关及其工作人员侵犯公民、法人和其他组织的合法权益,造成损害的,要承担国家赔偿责任。对此,将来国家赔偿法修改时要做好衔接。规定这个内容,对监察机关工作人员履职提出了更高的要求。

第九章 附 则

本章规定了军队监察工作和监察法的生效日期。重点讲两个问题。

(一) 关于立法授权

第六十八条授权中央军事委员会制定中国人民解放军和中国人民武装警察部队开展监察工作的具体规定。党的十九大报告强调,要全面从严治军,推动治军方式根本性转变,提高国防和军队建设法治化水平。本条规定贯彻了依法治军的要求。根据宪法规定,一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。因此,监察法作为全国人大通过的适用全国的法律,武装力量也必须遵守执行。但是,武装力量的

监察工作具有一定特殊性。从实际出发,根据有关法律规定,本条授权作为军事立法机关的中央军事委员会按照法定程序起草军事监察工作的具体规定。这个具体规定,应当依据监察法的基本原则、精神,结合军事监察工作的特殊情况制定。

(二) 关于制定配套法规和修改有关法律的问题

监察法出台后,国家监委已经制定了多个配套规定,涉及管辖、政务处分、与检察机关的衔接、证据标准、立案程序、措施使用等等,解决了工作的急需。此外,还应根据工作需要,适时出台有关的规定。法律实施一段时间,积累经验后,可以考虑制定实施细则。至于相关法律的修改问题,有的已经完成,比如刑事诉讼法、检察院组织法、检察官法等与监察体制改革密切相关的法律;有的需要抓紧研究,比如国家赔偿法;对涉及行政监察机关名称、职能等内容的法律法规,则需要适时进行一揽子修改。

三、几点体会

有幸参加深化国家监察体制改革和制定监察法的一些具体工作,借此机会向大家汇报几点体会。

一是深化国家监察体制改革和制定监察法,彰显了中国特色社会主义制度的巨大优势。习近平总书记高瞻远瞩、审时度势,亲自谋划领导、推动国家监察体制改革。在党中央坚强领导下,中央纪委牵头抓总,全国人大常委会机关、中央组织部、中央政法委、最

高人民检察院、中央编办等单位牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚决贯彻落实党中央的决策部署;各级党委切实担负起主体责任,党委书记当好“施工队长”,把改革蓝图转化为生动实践;广大纪检干部和转隶人员积极投身改革,讲政治、顾大局、守纪律、尽责任;人民群众高度认同、支持改革,十三届全国人大一次会议审议通过宪法修正案及监察法,实现党的主张和人民意志高度统一。国家监察体制改革既是社会革命又是自我革命,立法是对改革的固化,两者都在党中央的领导下顺利推进,充分证明我们的党有力量,我们的制度有力量,我们党的干部队伍有力量,生动诠释了习近平新时代中国特色社会主义思想强大的理论引领和实践指导作用。

二是立法有一个不断完善的过程。法律既是实践经验的总结,也需要在实践中不断地完善和发展,不可能一劳永逸。制度建设不能贪大求全,毕其功于一役,制度建设永远是一个过程,不能指望一开始就设计出一套至善至美能管几十年的法律制度。立法要有理想但不能理想化,只要方向正确,迈出一步就是胜利。目前,监察法体现了党中央的重大决策部署和要求,提炼了纪检监察工作的经验,总结了监察体制改革试点成效和做法。当然,它也不是十全十美的,有些规律和问题我们目前还没有完全认识到。将来,实践发展了,出现了新情况、新问题,应当不断地与时

俱进,修改完善。

三是必须坚持改革和法治有机统一,完善权力运行制约和监督机制。公权力本身是最大的腐蚀剂,只要拥有权力,就有被腐蚀的风险,不关进笼子,公权力就会被滥用。要通过改革强化对公权力和公职人员的监督,确保权力边界清晰、依法运行,维护公权力的廉洁性。党的十八大以来的实践证明,推动全面从严治党向纵深发展,离不开改革,也离不开法治。必须将深化改革和创新制度有机结合,围绕理论、思想、制度构建体系,围绕权力、责任、担当设计制度,发挥标本兼治综合效应,增强国家监察体制改革的系统性、整体性、协同性,使全面从严治党、全面深化改革、全面依法治国相互促进、相得益彰。

我就汇报这么多,不当之处,请批评指正。