

关于监察法草案的说明

(上接AI·03)

2017年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。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,监察法草案在中国人大网全文公开,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总书记为核心的党

中央关于深化国家监察体制改革重大决策部署,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。全国人大法律委员会召开会议,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和原则: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的国家监察体制(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)。

关于监察工作的方针。草案规定:国家监察工作坚持标本兼治、综合治理,强化监督问责,严厉惩治腐败;深化改革、健全法治,有效制约和监督权力;加强法治道德教育,弘扬中华优秀传统文化,构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制(草案第六条)。

(三)明确监察委员会的产生和职责

关于监察委员会的产生。根据本次大会通过的宪法修正案,草案规定:国家监察委员会由全国人民代表大会产生,负责全国监察工作;国家监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成,主任由全国人民代表大会选举,副主任、委员由国家监察委员会主任提请全国人民代表大会常务委员会任免;国家监察

委员会主任每届任期同全国人民代表大会每届任期相同,连续任职不得超过两届(草案第八条第一款至第三款)。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;地方各级监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成,主任由本级人民代表大会选举,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;地方各级监察委员会主任每届任期同本级人民代表大会每届任期相同(草案第九条第一款至第三款)。

关于监察委员会的职责。草案规定,监察委员会依照法律规定履行监督、调查、处置职责:一是对公职人员开展廉政教育,对其依法履职、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;三是对违法的公职人员依法作出政务处分决定;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,将调查结果移送人民检察院依法审查、提起公诉;向监察对象所在单位提出监察建议(草案第十一条)。

(四)实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖

按照深化国家监察体制改革关于实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖的要求,草案规定,监察机关对下列公职人员和有关人员进行监察:一是中国共产党机关、人民代表大会及其常务委员会机关、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院、中国人民政治协商会议各级委员会机关、民主党派机关和工商业联合会机关的公务员,以及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员;二是法律、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;三是国有企业管理人员;四是公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员;五是基层群众性自治组织中从事管理的人员;六是其他依法履行公职的人员(草案第十五条)。

(五)赋予监察机关必要的权限

为保证监察机关有效履行监察职

能,草案赋予监察机关必要的权限。一是规定监察机关在调查职务违法和职务犯罪时,可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查、鉴定等措施(草案第十九条至第二十一条、第二十三条至第二十七条)。二是被调查人涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪,监察机关已经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,并有涉及案情重大、复杂,可能逃跑、自杀,可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据等情形之一的,经监察机关依法审批,可以将其留置在特定场所;留置场所的设置和管理依照国家有关规定执行(草案第二十二条第一款、第三款)。三是监察机关需要采取技术调查、通缉、限制出境措施的,经过严格的批准手续,按照规定交有关机关执行(草案第二十八条至第三十条)。

(六)严格规范监察程序

为保证监察机关正确行使权力,草案在监察程序一章中,对监督、调查、处置工作程序作出严格规定,包括:报案或者举报的处理;问题线索的管理和处置;决定立案调查;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;严格涉案财物处理等(草案第三十五条至第四十二条、第四十六条)。

关于留置措施的程序。为了严格规范留置的程序,保护被调查人的合法权益,草案规定:设区的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,应当报国家监察委员会备案;留置时间不得超过三个月,特殊情况下经上一级监察机关批准可延长一次,延长时间不得超过三个月;监察机关发现采取留置措施不当的,应当及时解除。采取留置措施后,除有碍调查的,应当在二十四小时以内,通知被留置人员所在单位和家属。同时,应当保障被留置人员的饮食、休息和安全,提供医疗服务(草案第四十三条第一款、第二款,第四十四条第一款、第二款)。

(七)加强对监察机关和监察人员的监督

按照“打铁必须自身硬”的要求,草

案从以下几个方面加强对监察机关和监察人员的监督:

一是接受人大监督。草案规定:监察机关应当接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督;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,组织执法检查;人民代表大会代表或者常务委员会组成人员在本级人民代表大会及其常务委员会举行会议时,可以依照法律规定的程序,就监察工作中的有关问题提出询问或者质询(草案第五十三条)。

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(草案第五十七条至第六十一条)。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(草案第五十四条)。

三是明确监察机关与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、互相制约的机制。草案规定:对监察机关移送的案件,人民检察院经审查,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;对于有刑事诉讼法规定的不起诉情形的,经上一级人民检察院批准,依法作出不起诉的决定(草案第四十七条第二款、第三款);监察机关在收集、固定、审查、运用证据时,应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致(草案第三十三条第二款)。

四是明确监察机关及其工作人员的法律职责。草案第八章法律责任中规定:监察机关及其工作人员有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、处置不当等9种行为之一的,对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理(草案第六十五条)。草案还规定:监察机关及其工作人员行使职权,侵犯公民、法人和其他组织的合法权益,造成损害的,依法给予国家赔偿(草案第六十七条)。

《中华人民共和国监察法(草案)》和以上说明,请审议。(据新华社)