



关于《中华人民共和国监察法(草案)》的说明

——2018年3月13日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上
第十二届全国人大常委会副委员长 李建国

各位代表:

我受第十二届全国人大常委会委托,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

(一)制定监察法是贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革决策部署的重大举措

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事关全局的重大政治体制改革,是强化党和国家自我监督的重大决策部署。改革的目的是,整合反腐败资源力量,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,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。深化国家监察体制改革是组织创新、制度创新,必须打破体制机制障碍,建立崭新的国家监察机构。制定监察法是深化国家监察体制改革的内在要求和重要环节。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。党的十九大明确提出:“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。”监察法是反腐败国家立法,是一部对国家监察工作起统领性和基础性作用的法律。制定监察法,贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革决策部署,使党的主张通过法定程序成为国家意志,对于创新和完善国家监察制度,实现立法与改革相衔接,以法治思维和法治方式开展反腐败工作,意义重大、影响深远。

(二)制定监察法是坚持和加强党对反腐败工作的领导,构建集中统一、权威高效的监察体系体系的必然要求

中国共产党领导是中国特色社会主义制度最大优势。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。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,必须始终坚持在党中央统一领导下推进。当前反腐败斗争形势依然严峻复杂,与党风廉政建设和反腐败斗争的要求相比,我国的监察体制机制存在着明显不适应问题。一是监察范围过窄。国家监察体制改革之前,党内监督已经实现全覆盖,而依照行政监察法的规定,行政监察对象主要是行政机关及其工作人员,还没有做到对所有行使公权力的公职人员全覆盖。在我国,党管干部是坚持党的领导的重要原则。作为执政党,我们党不仅管干部的培养、提拔、使用,还必须对干部进行教育、管理、监督,必须对违纪违法的干部作出处理,对党员干部和其他公职人员的腐败行为进行查处。二是反腐败力量分散。国家监察体制改革之前,党的纪律检查机关依照党章党规对党员的违纪行为进行审查,行政监察机关依照行政监察法对行政机关工作人员的违法违纪行为进行监察,检察机关依照刑事诉讼法对国家工作人员职务犯罪行为进行查处,反腐败职能既分列行使,又交叉重叠,没有形成合力。同时,检察机关对职务犯罪案件既行使侦查权,又行使批捕、起诉等权力,缺乏有效监督机制。深化国家监察体制改革,组建党统一领导的反腐败工作机构即监察委员会,就是将行政监察部门、预防腐败机构和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的工作力量整合起来,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。三是体现专责和集中统一不够。制定监察法,明确监察委员会的性质、地位,明确“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关”,从而与党章关于“党的各级纪律检查委员会是党内监督专责机关”相呼应,通过国家立法把党对反腐败工作集中统一领导的体制机制固定下来,构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,把制度优势转化为治理效能。

(三)制定监察法是总结党的十八大以来反腐败实践经验,为新形势下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中共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”,不敢腐的目标初步实现,不能腐的笼子越扎越牢,不想腐的堤坝正在构筑。在深入开展反腐败斗争的同时,深化国家监察体制改革试点工作积极推进。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《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》,经过一年多的实践,国家监察体制改革在实践中迈出了坚实步伐,积累了可复制可推广的经验。根据党的十九大精神,在认真总结三省试点工作经验的基础上,2017年11月,十二届全国人大常委会第三十次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》,国家监察体制改革试点工作在全国有序推开,目前,省、市、县三级监察委员会已经全部组建成立。通过国家立法赋予监察委员会必要的权限和措施,将行政监察法已有规定和实践中正在使用、行之有效的措施确定下来,明确监察机关可以采取谈话、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。尤其是用留置取代“两规”措施,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。改革的深化要求法治保障,法治的实现离不开改革推动。通过制定监察法,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以法律形式固定下来,巩固国家监察体制改革成果,保障反腐败工作在法治轨道上行稳致远。

(四)制定监察法是坚持党内监督与国家监察有机统一,坚持走中国特色监察道路的创制之举

权力必须受到制约和监督。在我国,党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关等,都在党中央统一领导下行使公权力,为人民用权,对人民负责,受人民监督。在我国监督体系中,党内监督和国家监察发挥着十分重要的作用。党内监督是对全体党员尤其是对党员干部实行的监督,国家监察是对所有行使公权力的公职人员实行的监督。我国80%的公务员和超过95%的领导干部是共产党员,这就决定了党内监督和国家监察具有高度的内在一致性,也决定了实行党内监督和国家监察相统一的必然性。这种把二者有机统一起来的监督制度具有鲜明的中国特色。党的十八大以来,党中央坚持全面从严治党,在加大反腐败力度的同时,完善党章党规,实现依规治党,取得历史性成就。完善我国监督体系,既要加强党内监督,又要加强国家监察。深化国家监察体制改革,成立监察委员会,并与党的纪律检查机关合署办公,代表党和国家行使监督权和监察权,履行纪检、监察两项职责,加强对所有行使公权力的公职人员的监督,从而在我们党和国家形成巡视、派驻、监察三个全覆盖的统一权力监督格局,形成发现问题、纠正偏差、惩治腐败的有效机制,为实现党和国家长治久安走出了一条

中国特色监察道路。同时要看到,这次监察体制改革确立的监察制度,也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,是对当今权力制约形式的一个新探索。制定监察法,就是通过立法方式保证依规治党与依法治国、党内监督与国家监察有机统一,将党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,不断提高党和国家监督效能。

(五)制定监察法是加强宪法实施,丰富和发展人民代表大会制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的战略举措

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现。在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上,十三届全国人大一次会议对宪法作出部分修改,把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定,实现了宪法的与时俱进。这次宪法修改的重要内容之一,是增加有关监察委员会的各项规定,对国家机构作出了重要调整和完善。通过完备的法律保证宪法确立的制度得到落实,是宪法实施的重要途径。在本次人民代表大会上,先通过宪法修正案,然后再审议监察法草案,及时将宪法修改所确立的监察制度进一步具体化,是我们党依宪执政、依宪治国的生动实践和鲜明写照。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。监察法草案根据宪法修正案将行使国家监察职能的专责机关纳入国家机构体系,明确监察委员会由同级人大产生,对它负责,受它监督,拓宽了人民监督权力的途径,提高了社会主义民主政治制度化、规范化、法治化水平,丰富和发展了人民代表大会制度的内涵,推动了人民代表大会制度与时俱进,对推进国家治理体系和治理能力现代化具有深远意义。

二、监察法草案起草过程、指导思想和基本思路

按照党中央部署要求,监察法立法工作由中共中央纪律检查委员会牵头抓总,在最初研究深化国家监察体制改革方案的时候即着手考虑将行政监察法修改为国家监察法问题。中央纪委与全国人大常委会、中央统战部、中央政法委员会、中央深化改革领导小组办公室、中央机构编制委员会等有关部门进行了多次沟通。全国人大常委会党组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,高度重视监察法立法工作。十二届全国人大常委会将监察法起草和审议工作作为最重要的立法工作之一。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共同组成国家监察立法工作专班。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,听取专家学者的意见建议,经反复修改完善,形成了监察法草案。

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民网全文公开,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同志为核心的党中央关于深化国家监察体制改革的重大决策部署,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。全国人大常委会召开立法工作会议,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国家监察体制(草案第二条)。

(下转A04版)