



# 为幸福奋斗

## 十三届全国人大一次会议 全国政协十三届一次会议



13日,《中华人民共和国监察法(草案)》提请十三届全国人大一次会议审议。作为国家反腐败立法,监察法意义重大,影响深远,备受瞩目。

# 让反腐败斗争在法治轨道行稳致远

## ——透视监察法草案六大焦点

### 1 为何立法

深化监察体制改革,以法治思维和方式反腐败

草案提出,为了深化国家监察体制改革,加强对所有行使公权力的公职人员的监督,实现国家监察全面覆盖,深入开展反腐败工作,推进国家治理体系和治理能力现代化,根据宪法,制定本法。

第十二届全国人大常委会副委员长李建国在向十三届全国人大一次会议作相关说明时表示,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事关全局的重大政治体制改革。他说,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。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。党的十八大以来,党中央反腐败力度空前。5年立案审查省军级以上党员干部及其他中管干部440人,处分153.7万人,取得了反腐败斗争压倒性态势并巩固发展。

全国人大代表、北京市纪委书记、市监察委主任张硕辅表示,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的决策部署,使党的主张通过法定程序成为国家意志。这对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。

### 2 为何成立监察委

构建集中统一权威高效的国家监察体系

草案说明指出,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;二是反腐败力量分散;三是体现专责和集中统一不够。

监察法草案提出,中华人民共和国国家监察委员会是最高监察机关;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;国家实行监察官制度。

全国人大代表、河南省纪委书记、省监察委主任任正晓表示,成立监察委员会,同纪委合署办公,履行纪检、监察两项职责,有利于加强党对反腐败工作的统一领导,建立集中统一、权威高效的国家监察体系,推动反腐败斗争向纵深发展。

### 4 监察委如何开展监督

可采取谈话、讯问等措施,用留置取代“两规”

草案提出,监察委员会依照法律规定履行监督、调查、处置职责。草案说明指出,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。

其中,取代“两规”的留置备受关注。草案提出,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,可能有其他妨碍调查行为等情形之一的,

经监察机关依法审批,可以将其留置在特定场所。

草案还提出,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。

中国政法大学副校长马怀德表示,用留置取代“两规”符合法治精神和法治要求,是运用法治思维反腐的具体举措。全国人大代表、北京市社科院法学所研究员马一德表示,监察法草案赋予监察委一系列调查措施,并规定严格的程序,有利于解决长期困扰的法治难题,把反腐败纳入法治轨道。

### 6 谁来监督监察委

接受人大监督,强化自我监督,明确制约机制

草案提出,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;监督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。

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。

北京大学廉政建设研究中心副主任庄德水表示,构建完善的监督机制,应该根据监察法出台一系列具体工作机制和细则。各级人大还应对本级监察委工作落实情况进行定期评估,不断完善监督体系。

(新华社北京3月13日电)

## 更规范 更清晰 更透明

### ——聚焦监察法草案“留置”措施

#### 权力行使更规范

“兹决定由我委对余建军进行留置,留置地点杭州市看守所。”这是监察体制改革试点后全国“留置第一案”中发出的留置令。首次使用的留置令没有范式可循,如何规范创制,让办案人员着实下了一番功夫。

“尽管时间紧任务重,但我们并没有为了赶进度而忽视程序和规定。”啃下山西“留置第一案”的硬骨头后,办案人员这样回忆……

根据草案,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12项调查措施。留置是其中最受瞩目的措施,具有限制人身自由的强制力。

北京大学廉政建设研究中心副主任庄德水表示,留置措施的使用直接关系到国家监察体制改革的公信力,要谨慎用好这项权力。

在规范监察机构留置权的使用方面,草案明确:调查人员采取讯问、询问、留置、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查等调查措施,均应当依照规定出示证件,出具书面通知,由二人以上进行,形成笔录、报告等书面材料,并由相关人员签名、盖章。

代表委员们认为,如今监察法草案关于留置的规定,有助于进一步推动反腐工作的规范化法治化。

“严格规范运用留置措施,有利于解决长期困扰我们的难题,彰显了全面依法治国的决心。”庄德水说,监察机关可以通过人员培训等多种方式,使这把利剑发挥出应有的威慑力。

#### 权力边界更清晰

日前,广州首例采取留置措施的案件由市区两级监察委办结。非党员、不在编但实际执行公务的白云区太和镇城管辅助执法队原队员杨贵蓝被实施留置。经调查,杨贵蓝涉嫌收受受贿、放任违法建设,监察委决定将其移送检察机关审查起诉。

用留置取代“两规”措施,是运用法治思维和法治方式惩治腐败的重要举措。草案明确,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、复杂的;可能逃跑、自杀的;可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据的;可能有其他妨碍调查行为的”等情形时,经监察机关依法审批,可以将其留置在特定场所。

同时,草案规定,对涉嫌行贿犯罪或者共同职务犯罪的涉案人员,监察机关可以依照前款规定采取留置措施。

“草案对四种留置情形的规定,明确了留置适用的对象及条件。作为取代‘两规’的一种法定职权,启动留置措施需要满足草案规定的实施条件。只有针对特定的犯罪类型,以及符合列举的具体情形的,才可以对其进行留置,这本身符合法治的明确性要求。”北方工业大学反腐败法治研究中心主任刘泽军说。

全国人大代表、北京市社科院法学所研究员马一德认为,草案明确在这些情形下可以使用留置措施,这将有助于锁定证据,为下一步移交检察机关审查起诉奠定基础,同时与刑事诉讼法及诉讼程序实现有机衔接。

#### 权力运行更透明

在设立留置特定场所过程中,一系列保障被留置人员权利的措施被充分考虑在内。

对于社会关注的留置场所和被留置人员权利保护问题,草案明确规定:

——采取留置措施后,除有碍调查的,应当在二十四小时以内,通知被留置人员所在单位和家属。

——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。讯问被留置人员应当合理安排讯问时间和时长,讯问笔录由被讯问人阅看后签名。

——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。省级以下监察机关采取留置措施的,延长留置时间应当报上一级监察机关批准。监察机关发现采取留置措施不当的,应当及时解除。

此外,草案规定,调查人员进行讯问以及搜查、查封、扣押等重要取证工作时,应当对全过程进行录音录像,留存备查。

“国家监察立法,是为了加大反腐败力度,同时规范监察机关的监察行为,保障监察对象的合法权益。取证工作全程录音录像等相关规定有助于让权力在阳光下运行,更好地实现监察法立法的目的。”北京大学法学院教授姜明安说。

全国政协委员、重庆静昇律师事务所主任律师彭静认为,草案对留置期限、留置场所条件、审批要求等方面作出的规定,充分保障了被留置人员的合法权利,是法治思维和法治方式在反腐败领域的集中体现,确保反腐败工作在法治轨道上稳步推进。

(据新华社北京3月13日电)

### 新华时评

新华社记者 段续 刘怀丕

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,对建立集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制,加强对公职人员的监督,实现国家监察全覆盖,深入开展反腐败工作十分必要。

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……党的十八大以来,反腐败斗争压倒

性态势已经形成并巩固发展。但必须清醒地看到,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。其中一个重要问题就是监察范围过窄。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。

## 监察全覆盖 监督无死角

监察没有全覆盖,就总会有人心存侥幸、缺乏戒惧。“只要退居二线就能躲进‘避风港’”“‘边缘’领域的违规行为不会被盯着,很安全”“在国企中吃点喝点拿点不会有事”“从严治党只针对领导干部,和普通关系不大”……小节失察,易生大乱;小错不纠,终酿大祸;小贪不惩,必成巨蠹。

天下大事,必做于细。实现监察全覆盖,就是要“横向到边、竖向到底”,堵塞蚁之穴,筑千里之堤,补齐“牛栏

关猫”的短板,将监察的震慑力贯穿于公权力运行的每个环节,有效确保权为民所用,利为民所谋。

随着监察全覆盖局面的形成,还将持续释放反腐永无休止符的强烈信号,让公职人员明确意识到,执纪执法会越来越严、监督网只会越织越密,手握公权力必须心存敬畏、慎独慎微,把纪律挺在前面,把戒惧刻在心里,彻底抛弃侥幸心理,切实加强自我约束。

(新华社北京3月13日电)

## 湖南代表团举行第八次全体会议

通过国家立法把党对反腐败工作集中统一领导的体制和机制固定下来,构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监察体系,适应了中国特色社会主义进入新时代的发展要求,有利于构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制;建立中国特色国家监察体制,加强对公职人员的监督,实现国家监察全覆盖,有利于推进反腐败斗争向纵深发展,有利于推进法治政

府建设。监察法立法的过程,是在法治下深化改革、在改革中完善法治的生动实践,彰显了我们党全面依法治国的决心和信心。我们每一个党员、每一位代表、每一名公职人员,都要认真学习监察法,切实把权力关进制度的笼子,自觉接受监督,并为监察法实施营造良好环境。

傅奎代表说,制定监察法的目的,是用立法形式巩固党的十八大以来反腐

败工作的成果,加强党对反腐败工作的统一领导,建立集中统一、权威高效的监察体系,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖,完全赞成监察法起草的指导思想和工作原则和具体条文。傅奎还就监察机关的性质、职权、范围和加强对监察机关的监督制约谈了认识和体会。他表示,湖南各级监察委员会一定按照监察法规定,依法履行职责,同时强化自我监督,自觉接受各方

面监督,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。

童路雯、蒋昌忠、唐岳、刘飞香、黄河、刘德辉、丁小兵、张琳、向伟艺、向长江、徐云波、袁友方、刘志仁、周敏等代表也围绕监察法草案,就依法保护被留置人员正当人权、加强监察法宣传教育、坚持乡村干部监督与保障并重、推进全面依法治国和全面从严治党有机统一等主题提出具体建议。

调研中,乌兰强调,要着力发展特色产业,通过发展合作社、社会化服务组织引导小农生产对接大市场,融入现代农业,提高质量效益。要推进农村一二三产业融合、文化与旅游业融合,拓宽农民增收渠道。要强化基层党建,吸引能人回乡,选优配强干部队伍,以党建带动各方面工作全面进步。

来到北斗溪镇坪溪村,乌兰走进梁自然家,拉家常、看吃穿,细算收入支出账,询问脱贫前后家里、村里的变化,了解稳定脱贫情况。在太阳坪乡太阳坪村,乌兰与村民一起围坐在蒋映平家的

板凳上,倾听村民发展心愿,共话美丽乡村建设。