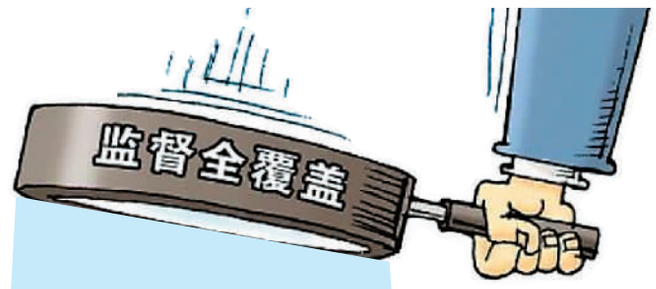
发布与解读

监察法颁布 四大亮点引领反腐败国家立法

反腐开新篇

本报记者　彭训文



“通过！”3月20日上午，十三届全国人大一次会议在人民大会堂举行闭幕会，表决通过了《中华人民共和国监察法》（下称监察法），万人大礼堂响起热烈掌声。国家主席习近平签署主席令予以公布。中国反腐败工作掀开了新篇章。

“以良法促善治。”一些专家学者、地方监察委主任、干部群众在接受本报记者采访时表示，作为反腐败国家立法，监察法的制定出台将极大促进国家监察体制改革的深入推进。下一步要将制度优势转化为治理效能，在贯彻落实方面下更大功夫。

对公权力监督的重大改革

监察委员会是个什么机构？

根据新修订宪法和监察法规定，各级监察委员会是国家的监察机关；国家监察委员会是最高监察机关，由全国人民代表大会产生，负责全国监察工作；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；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。

“这是对国家机构做出的重要调整，对国家权力作出重新配置。”全国人大常委会法工委国家法室副主任童卫东表示，监察法在原来人大下的“一府两院”（国务院，最高人民法院和最高人民检察院）基础上，增加了“一委”（国家监察委员会），同时对监察委员会的组织、职责、权限等都作了明确规定。

“监察权是在党的领导下，由监察机关行使的一种特殊权力。在国家权力结构中设置监察机关，是从中国历史传统和现实国情出发加强对公权力监督的重大改革创新。”中国政法大学副校长马怀德对本报记者表示，由监察机关行使监察权，中国自古有之。

自秦汉时期开始，中央设置御史大夫，地方有监郡御史，形成了正式的监察制度。汉朝的御史府、隋唐宋元时期的御史台、明清时期的督察院等机构，都能相对独立地行使监察权，对官员进行监督。近代以来，孙中山提出“五权分立”（行政、立法、司法、监察及考试）后，监察权的行使更为明晰。

“如今在行政监察制度基础上创设独立于行政机关的监察机关，并赋予其监察权，这继承和吸取了中华传统优秀文化精髓，并适应了新时代要求。”马怀德说。

监察法同时指出，坚持中国共产党对国家监察工作的领导，构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制。

“明确党对国家监察工作的领导，有利于各级党委理直气壮、名正言顺地依法领导监察委员会开展各项工作，体现了全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的有机统一。”重庆市监察委主任陈雍对本报记者说。

中国纪检监察报评论称，在党的统一领导下，纪委监察委合署办公，实现了党内监督和国家监督、党的纪律检查与国家监察有机统一。监察委员会不设党组、不决定人事事项，本质上就是党的工作机构。监察委员会作为政治机关，政治属性是第一属性、根本属性，必须始终把讲政治放在第一位。

“党的机构和国家机关合署办公体制具有中国特色，也是一项颇有难度的课题。”北京市社会科学院法学所研究员马一德在接受本报记者采访时表示，中国党政关系发展历程，先后经历了党政监察制度并存期、党的监察制度独存期、党政监察制度相继恢复期、合署办公期4个阶段。1993年开启的党政监察机关合署办公，在理顺党政监察制度相互关系上迈出重要一步。

“实践证明，党政监察制度是相互依存的整体，对任何一方的削弱都将损害另一方，最终从整体上削弱监察制度应有的作用。”马一德说。

3大创新确保监督全覆盖

据统计，中国80%的公务员和95%的领导干部是共产党员，接受党纪机关监督。同时，行政机关公务人员接受行政监督。但是，对非行政机关且没有中共党员身份的公职人员的监督，一直以来是一个盲区和空白。监察法对此实现了3大监督创新。

第一，以前对于一个非党员身份的村委会主任、国企管理者，如果只是小贪小腐、不构成犯罪，想惩处十分困难。因为依据废止前的行政监察法，监察部门只能监督政府机关的公务员队伍，对村干部、企业管理人员等缺乏监督制约。此次监察法明确将国有企业管理人员、基层群众性自治组织中从事管理的人员等纳入监察对象，老百姓利益一旦受到侵害，再也不会投诉无门了。

同时，中国共产党机关、人民代表大会及其常务委员会机关、政府、监察委员会、法院、检察院、政协各级委员会机关、民主党派机关和工商业联合会机关公务员，及参照公务员法管理人员，事业单位人员，公办教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理人员等，也被纳入监督范围，确保了监督全覆盖、无死角。

第二，以往对于一些公职人员的乱作为甚至吃拿卡要等行为，惩处规定并不明晰。此次监察法对此作了明确规定，处置情况大体可以分为3类。第一类是对有职务违法行为但情节较轻的公职人员，可以进行谈话提醒、批评教育、责令检查，或者予以诫勉。第二类是对滥用职权、玩忽职守、权力寻租、徇私舞弊及浪费国家资财等职务违法，但尚未构成犯罪的公职人员，可作出警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等政务处分决定。第三类是对涉嫌职务犯罪的公职人员，移交检察机关提起公诉。马怀德表示，对公职人员履职行为进行细化评价，有助于监察委和全社会对其进行更有效监督，同时管住“好公职人员”到“阶下囚”间的广阔领域。正如国家监察委员会主任杨晓渡所说：“我们做的大量工作，是日常拉拉袖子、提个醒的工作，防止人由小错误变大错误；毋庸置疑，我们也会坚决惩处不收敛、不收手腐败分子。”

第三，以往对于一些官员不作为、懒政怠政行为，惩处办法不多。监察法对此明确规定，对于一些履职不力的领导干部，监察法规定可直接对其进行问责，或提出问责建议。马怀德表示，领导干部如果对不履行或不正确履行职责负有责任，虽然没有构成犯罪，但是同样存在失职、失责问题，其实也是一种“腐败”。

用留置调查取代“两规”

监察委具体如何监督？监察法提出，监察委员会依照法律规定履行监督、调查、处置职责。

在12种调查措施中，取代“两规”的留置备受关注。监察法提出，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。监察法还提出，留置时间不得超过3个月。

“‘两规’是党的纪律检察机关即纪委为调查党员相关违纪案件而采取的一项措施，留置是国家监察机关采取的调查措施。用留置取代‘两规’是运用法治思维反腐的具体举措。”马怀德表示，以往“两规”在时间、期限、方式、场所、标准等方面存在地区差异，监察法则对留置相关条件做了硬性、统一标准和要求，在保障被调查者合法权益、规范监察行为、确保反腐败效果方面有了很大进步。

需要说明的是，留置调查并不是一种刑事强制措施。反腐败针对的职务犯罪与一般刑事犯罪不同，监察机关的调查权不同于公安、检察机关的刑事侦查权，不能简单套用或视同于执法和司法机关的强制措施。当监察机关调查结束、案件移送检察机关后，律师可依据刑事诉讼法介入。

多种方式强化自我监督

据统计，反腐机构重组后，全国监察系统人员增加10%，监督对象增加200%。那么，谁来监督监察委？

监察法提出，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。

监察法规定了对打听案情、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。

陈雍表示，重庆市各级监察委成立过程中，人员转隶、深度融合、纪委监察委合署办公体制下内设机构设置、建立监察工作运行机制等都是重难点问题，下一步将从从严教育、从严管理、从严监督、从严问责等4个方面抓好监察队伍建设。

“在内部监督上，我们将健全内部监管约束机制，强化集体决策，探索建立查办案件质量责任制，严查内鬼，坚决清理门户。”陈雍说。

同时，各地监察委成立后，如何贯彻落实好监察法也极为紧迫。马怀德建议，应及时构建完善的监督机制，根据监察法出台一系列具体工作机制和细则。例如加紧制定完善监察官制度、留置场所的管理和监督、国家赔偿法及立法法等；各地监察委要加强对工作人员的培训，同时加强与公检法等部门的配合协调。

马一德建议进一步重视协调、理顺监察委和纪委的关系。一方面，在反腐败斗争中，对国家监察范围的内容，应当注重在党的领导下发挥监察委职能；另一方面，党的纪律、政治规矩要严于国家法律要求。党的巡视制度、派驻制度具有预防问题、发现问题、及时纠正问题的独特优势，只有通过党的纪检机构严格章法，才能历练党性、防微杜渐。

“总之，只有全线打通‘纪法’‘法法’衔接各环节，才能有效发挥纪法‘双剑合璧’的战斗力。”马一德说。

监察法——行政监察法升级版

韩维正

3月20日，《中华人民共和国监察法》在十三届全国人大一次会议表决通过。监察法的最后一条写道：本法自公布之日起施行。《中华人民共和国行政监察法》同时废止。为什么要用监察法取代原先的行政监察法，大致有3个方面的原因。

第一，消除监察盲区，实现监察全覆盖。原先的行政监察法将监察对象确定为国家行政机关及其公务员、国家行政机关任命的其他人员，范围过窄，给监察工作带来盲区。例如，一些非政府序列的立法机关、司法机关公职人员腐败怎么办？国企高管搞利益输送怎么办？公立医院、公立学校的管理人员收红包怎么办？基层村干部贪污腐败怎么办？……即便还有党的纪检机关，但如果这些行使公权力的人员并非党员，党和国家对他们的纪检监察就始终存在着法律障碍。

因此，新的监察法在第十五条规定，监察委员会对所有行使公权力的公职人员进行监察，共包含6类人员，实现了由监督“狭义政府”公职人员到监督“广义政府”公职人员的转变，使监督不再有空白地带。

第二，确立监察机关独立性。按照行政监察法规定，监察机关对本级人民政府和上一级监察机关负责。这就使得在实践中，监察机关的干部人事、财物经费都由地方政府控制，监察机关在工作中缺乏应有独立性，影响了监察权威性。

因此，在新修订的宪法中，监察委员会的独立性被特别强调。宪法第一百二十七条明确规定：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。

第三，纪检监察力量整合，既反腐败，也反懒政不作为。新的监察法将检察机关查处职务犯罪的职能与党的纪律检查机关、行政监察机关职能进行整合，不仅解决反腐败力量分散的问题，也实现了问责制度的法制化。

有些官员既不想腐败、也不想作为，以为自己不贪不占，懒政怠政也没什么大不了。过去以追查职务违法、职务犯罪为主的反腐败方式，着重于事后追责，面对这些官员确实办法不多。

但新的监察法在第十一条明确了监察机关的职责，其中就包括“对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责”。这就意味着，对那些懒政怠政不作为，有令不行、有禁不止，上有政策、下有对策的公职人员的问责，将从法律上和制度上得到保障。

《韩非子》云：世异则事异，事异则备变。监察法对行政监察法既是替代，也是升级。它将为中华巨轮继续在新时代劈波斩浪保驾护航。

一月十二日，贵州省铜仁市石阡县监察委员会正式挂牌成立。（来源：石阡纪委）

他山之石

国外监察模式一览

代议机关内部的行政监察模式

在代议机关内部设立的监察机构称为议会行政监察专员。世界上，瑞典是第一个建立议会监察专员的国家。这一制度，被以北欧国家为主的欧洲国家迅速效仿。到目前为止，世界上已经有超过120个国家设立监察专员公署。

议会监察专员有一人或者数人，由议会选举产生。议会行政监察专员分别收受和处理一切控告国家机关（包括行政机关、司法机关、军事机关）和企事业单位及其工作人员（包括文官、军官、经理人员）的申诉案件，也可以主动发现问题去处理。议会监察专员的职权有：接受公民申诉和控告、立案调查和案件处理（包括调解、建议、批评、起诉）。

议会赋予行政监察专员以调查权。有关当局的全部文件和记录都应当提供给监察专员，即使这些文件和记录是保密的，并且不能以任何其他方式获得。建议权不具有强制力，监察专员在对案件调查结束后可以对有关机关提出建议。批评权是监察专员常用的权力。起诉权是监察专员最严厉的措施，对于重大违法行为，监察专员可以行使起诉权。

行政机关内部的行政监察模式

许多国家采取在行政机关内部设置行政监察机构的模式来进行监察。这属于政府内部监察机制，是对行政机关及其工作人员执行法律、法规以及决定进行监督，促进政府行政效率的提高，对公务员的违法乱纪行为进行查处。美国、日本等国家采用此种模式。

以美国为例。美国是设立监察长。监察长由总统根据参议院的建议和同意任命，对总统和国会负责并向总统和国会报告工作。州以下的地方政府监察长由行政首长提名，议会审议通过。监察长主要负责两个方面的内容：一是对财政的公共计划支出进行审核，防止侵吞、讹诈及浪费现象；二是对发现的各种不合理、不合法的财政支出进行调查取证，并提出相应改进建议。

美国的监察长有权对政府公务员、幕僚以及与政府有交往的企业均享有调查权。监察长工作措施主要有六方面：一是制定监察计划；二是跟踪监察；三是接受举报和控告；四是案件调查；五是提交报告；六是处理。

监审合一的行政监察模式

行政监察和审计监督需要相互配合，才能更好地监督政府公务人员。因此在韩国、波兰等国家就形成了将监察机关和审计机关合二为一的监察制度。

以韩国为例。韩国最高的监察机关是监察院，整合了监察委员会和审计院，独立于议会和政府，只受总统领导。监察院由包括院长在内的七名监察委员组成，任期四年。监察委员由院长提名，总统任命。

韩国有专门的《韩国监察院法》。监察院的主要任务是审计国家决算及受国家与法律约束的团体的财务，监察国家行政机关及公务员履行职务的情况，以及揭露公职人员违法违纪问题。

监察院的监察方式主要是要求监察对象提交有关文件，必要时可以进行巡回监察。有权冻结监察对象的仓库、物品等。监察院根据监察结果，发现监察对象有违法行为时，有权移交司法部门处理；发现法律或行政工作有问题时，可以向有关机关提出修改建议或者改进行政工作的具体措施。　（本报记者　张一琪整理）