

13日,《中华人民共和国监察法(草案)》提请第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

——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第十三届全国人大一次会议作相关说明时说,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。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。

——焦点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。

——焦点3

如何实现监督全覆盖:监察对象包括所有行使公权力的公职人员

草案明确了监察覆盖的公职人员: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;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;国有企业管理人员;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;基层群众性自治组织中从事管理的人员;其他依法履行公职的人员。

草案说明指出,国家监察体制改革前,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。

全国政协委员、天津市委统战部长冀国强说,反腐败只有全覆盖,才能零容忍。监察法保证监督力量能延伸和覆盖到所有公职人员,促进监督体制机制的制度化、规范化。

——焦点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。

——焦点5

监察委如何加强反腐败国际合作:追逃、追赃、防逃三管齐下

草案提出,国家监察委员会统筹协调与其他国家、地区、国际组织开展的反腐败国际交流、合作,组织反腐败国际条约实施工作。

草案提出,国家监察委员会加强对反腐败国际追逃追赃和防逃工作的组织协调,督促有关单位做好相关工作:对于重大贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪案件,被调查人逃匿到国(境)外,掌握证据比较确凿的,通过开展境外追逃合作,追捕归案;提请赃款赃物所在国查询、冻结、扣押、没收、追缴、返还涉案资产;查询、监控涉嫌职务犯罪的公职人员及其相关人员进出国(境)和跨境

资金流动情况,在调查案件过程中设置防逃程序。

中央追逃办数据显示,2017年,共追回外逃人员1300名,追赃金额9.8亿元人民币。截至目前,杨秀珠、李华波、王国强、黄玉荣等“百名红通人员”归案已过半。

南开大学周恩来政府管理学院教授徐行说,监察法草案将反腐败国际合作独立成章,从追逃、追赃、防逃三个方面进行规范,彰显了有逃必追、一追到底的反腐决心。通过监察委员会的统筹,将提高海外追逃追赃的有效性,坚决不让海外成为腐败分子的“避罪天堂”。

——焦点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。

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。

13日提请十三届全国人大一次会议审议的监察法草案,对备受关注的留置措施作出一系列细化规定,进一步推进反腐败工作规范化法治化。

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。

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

更规范、更清晰、更透明

——聚焦监察法草案“留置”措施

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败工作的规范化法治化。

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,调查人员在进行讯问以及搜查、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。调查人员应当严格执行调查方案,不得随意扩大调查范围、变更调查对象和事项。

“国家监察立法,是为加大反腐败力度,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、重庆静嫖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。