

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
JIANCHAFFA
LIJIE YU SHIYONG

中华人民共和国 监察法

理解与适用

马怀德◎主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
JIANCHAFA
LIJIE YU SHIYONG

中华人民共和国 监察法

理解与适用

主 编 马怀德

撰稿人（按姓氏笔画排序）

马怀德 孔祥稳 朱智毅

李洪雷 张 瑜 林 华

金成波 曹 鑒

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国监察法理解与适用 / 马怀德主编.
—北京: 中国法制出版社, 2018. 9
ISBN 978 - 7 - 5093 - 9719 - 0

I. ①中… II. ①马… III. ①行政监察法 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 114. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 203997 号

策划编辑 马 颖

责任编辑 卜范杰

封面设计 李 宁

中华人民共和国监察法理解与适用

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO JIANCHAFALIJIE YU SHIYONG

主编/马怀德

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710 毫米×1000 毫米 16 开

版次/2018 年 9 月第 1 版

印张 / 19.5 字数 / 210 千

2018 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 9719 - 0

定价: 69.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66066621

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010 - 66032926)

序

2018年3月20日,《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)诞生。与修改后的《宪法》相一致,《监察法》规范了我国新设置的在国家的立法、行政、司法以外的新职能:监察职能。将原来分散的反腐败职能,根据十八大以来反腐倡廉的成就和经验,集中、统一、优化,形成专门的国家监察职能。这是中华人民共和国历史上第一部规范监察法治的法律,也是世界历史上前所未有的一部富有中国特色的独创的新法律。

就《监察法》的内容来看,它大致涵盖了监察职能的各个方面,包括监察的基本原则、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以及法律责任等,把监察职能的组织法、行为法、程序法和监督法合于一体。这样一部《监察法》就使监察职能的设置和行使全面纳入了法治轨道,依此就可以使监察职能得以在我国全面建立和行使。应该说,这与我国其他职能的立法是不相同的,《监察法》这种高度的综合和概括,要求我们必须仔细阅读、研究和理解《监察法》,以便深入了解这部法律的具体内涵和特点。组织力量编写一部《监察法》的专家解读是十分必要的,本书侧重于对《监察法》条文的理论解读,它将有助于读者深入、全面了解《监察法》的内涵,促进监察职能在我国的落实和发展。

《监察法》的实施，正式开启了我国监察体制改革新时代，实现了反腐败体制和机制的法治化。相信在法治轨道上运行的监察权，特别是在当前全面推进依法治国的背景之下，一定能够深入、有效、持续推进反腐败工作，取得压倒性胜利。

中 国 政 法 大 学 终 身 教 授

中国政法大学国家监察与反腐败研究中心主任 应松年

中国法学会行政法学会研究会名誉会长

2018年4月12日

监察法：新时代党和国家自我监督的重要规范

第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国监察法》（以下称《监察法》），总结了党的十八大以来反腐败的经验，巩固了国家监察体制改革的成果，构建起具有中国特色的国家监察体系，开启了法治反腐的新阶段。《监察法》的制定实施，对于构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的中国特色国家监察体系，实现国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义，是新时代党和国家自我监督的重要规范。

《监察法》是运用法治思维和法治方式反腐的最新制度成果。《监察法》第一条规定：“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。”依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，依法执政是党治国理政的基本方式。习近平总书记强调，要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，做到重大改革于法有据，使改革和法治同步推进。国家监察体制改革是建立中国特色监察体系的创制之举，以习近平同志为核心的党中央从“四个全面”战略布局出发，积极推进国家监察体制改革及试点工作，使改革实践成果上升为宪法法律规定，充分体现了用法治思维和法治方式引领推动保障改革的导向。修改后的《宪法》专门增加一节

“监察委员会”，就国家监察委员会和地方各级监察委员会的性质、地位、名称、人员组成、任期任届、领导体制和工作机制等作出规定，使国家监察体制改革于宪有据。《监察法》全面规定了监察工作的原则、体制、机制和程序，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，体现了全面深化改革和全面依法治国、全面从严治党的有机统一。

《监察法》构建了党统一领导的国家监察体制。《监察法》第二条规定，坚持中国共产党对国家监察工作的领导。十八大以来，习近平总书记提出并反复强调，中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。这是对马克思主义政党建设理论的运用和发展，是对共产党执政规律和社会主义建设规律认识的深化，反映了我们对党的领导和中国特色社会主义这一基本关系的认识达到一个前所未有的新高度。《监察法》明确规定，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。监察委员会就是反腐败工作机构，《监察法》就是反腐败国家立法，深化国家监察体制改革的一个重要目的，就是加强党对反腐败工作的统一领导。制定《监察法》，推进国家监察体制改革，旨在实现党的监督和国家监督的有机统一、协调匹配。通过建立监察委员会，健全国家监察组织架构，强化反腐败斗争的统一领导，使党内监督和国家监督机构结合，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。

通过整合行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职及预防职务犯罪等工作力量，组建国家、省、市、县监察

委员会，同党的纪律检查机关合署办公，有效解决了监察覆盖面过窄、反腐败力量分散、纪法衔接不畅等问题，有利于健全党领导反腐败工作的体制机制。监察委员会将不再隶属于一级人民政府，而属于经由人大产生的与行政机关和司法机关相平行的国家机关。我国的政权结构将由原来的“一府两院”转变为“一府一委两院”，由“一委”对所有行使公权力的公职人员实现统一监察，从而实现党内监督和国家监督相统一，党的纪律检查与国家监察相统一。

《监察法》对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。《监察法》第十五条规定，监察机关的监察对象是中国共产党机关、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；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。失去监督的权力必然导致腐败。十八大后，习近平总书记多次指出，要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里。在我国，“政府”历来是广义的，党统一领导下的所有行使国家公权力的机关，都属于广义政府范围，在人民群众眼里，不管大门口挂着的牌子是白底黑字还是白底红字，都是党的机关、都是政府。目前，党内监督已实现了全覆盖，对党内监督覆盖不到或者不适用于执行党的纪律的公职人员，也必

须依法实施监察。《监察法》从立法的高度明确了监察对象，将监督“狭义政府”转变监督“广义政府”，实现了党内监督与国家监察的无缝隙对接，做到了监察全覆盖。

用“留置”取代“两规”，《监察法》赋予监察机关职责权限和调查手段。为实现了国家监察权的法治化、规范化、制度化，协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，十九大报告提出，制定国家监察法，要依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，用留置取代传统纪检监察中的“两规”措施。《监察法》明确规定监察机关享有监督、调查、处置职权，可以依法采取谈话、讯问、询问、留置、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查、鉴定等调查手段。用留置取代“两规”符合《立法法》等法律的要求，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。从《监察法》对“留置”的具体规定可以看出，这一措施的实质是将被调查者置于一个较为特殊的、与外界相对隔离的环境中进行调查，对被调查人员的基本权利影响最大。因此，《监察法》明确规定了留置的条件和程序，切实保障被调查人员的合法权利。《监察法》第二十二条规定，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，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，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所。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。

留置措施必须遵循相关程序要求。《监察法》规定，监察机关采取留置措施，应当由监察机关领导人员集体研究决定。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。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。对被调查人采取留置措施后，应当在二十四小时以内，通知被留置人员所在单位和家属，但有可能毁灭、伪造证据，干扰证人作证或者串供等有碍调查情形的除外。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。

《监察法》明确规定，留置场所的设置和管理依照国家有关规定执行。从当前实践来看，有的试点地区将留置场所设定在看守所，有的试点地区则设定在纪委系统原有的办案基地，即“两规”基地。从便于监督和保障人权的角度出发，将留置场所确定在看守所较为合理。经过多年的规范和发展，大多数看守所已经有着较为成熟的制度规范和硬件条件，监所检察机关的监督也相对到位，能够在保证调查的同时对调查活动展开有效监督。因此，可在看守所中单独配置一部分专门场所，供监察委员会实施留置措施使用。出于节省资源的考虑，现有的部分符合条件的“两规”基地经改造后也可考虑转隶至看守所进行统一管理。此外，在留置讯问期间，应当实施全过程不间断的录音录像。录音录像

既是取证程序合法与否的重要证明材料，也是对监察机关调查工作进行监督的有力手段。

《监察法》明确了对监察机关的监督制约机制。《监察法》第五十五条规定，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，建设忠诚、干净、担当的监察队伍。十八大以来，习近平总书记反复强调，有权必有责，用权受监督。监察机关是一个新的国家机关，其行使的监察权必须接受监督和制约。《监察法》规定了对监察机关和监察人员监督的四个方面，即人大监督，司法监督，民主监督、社会监督、舆论监督和内部监督。在合署办公体制下，第一位的监督是党委监督，确保党对监察工作关键环节、重大问题的监督。在自我监督方面，《监察法》规定了严格措施，要求设立专门的内部监督机构，建立打听案情、过问案件、说情干预登记备案制度，规定回避制度、离岗离职从业限制制度、案件处置重大失误责任追究制度等，引导和监督监察人员忠于职守、秉公执法，清正廉洁、保守秘密。同时要求监察委员会还要自觉接受民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督等外部监督。《监察法》规定，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。事实上，监察机关与审判机关、检察机关和公安机关等执法部门之间的关系，本质上也是一种监督制约关系，监察机关在履行职责办理相关案件的同时，也要接受其他国家机关的监督与制约。

为了便于学习领会《监察法》的核心要义，认真贯彻实施《监察法》，我们组织编写了《中华人民共和国监察法理解与适

用》一书。本书编写分工如下：

第一章 总 则 马怀德 孔祥稳

第二章 监察机关及其职责 曹 鋈

第三章 监察范围和管辖 李洪雷

第四章 监察权限 金成波

第五章 监察程序 朱智毅

第六章 反腐败国家合作 林 华

第七章 对监察机关和监察人员的监督 张瑜

第八章 法律责任 张瑜

第九章 附 则 张瑜

全书由马怀德、曹鋈统稿。

因时间仓促，本书难免有疏漏和错误，敬请读者谅解。

中国政法大学副校长、教授

中国 监 察 学 会 副 会 长 马怀德

中国法学会行政法学研究会会长

2018 年 4 月 15 日

作者简介

马怀德，现任中国政法大学副校长、教授、博士研究生导师、中国法学会行政法学研究会会长、中国监察学会副会长，中纪委特邀监察员。1988年毕业于北京大学法律系，获法学学士学位；1993年毕业于中国政法大学，获法学博士学位，系我国首位行政诉讼法博士。曾赴美国耶鲁大学、波士顿大学作访问学者。出版学术专著、合著二十余部，发表论文百余篇。直接参与《国家赔偿法》《行政处罚法》等多部法律的起草工作。曾于2005年12月为中央政治局第27次集体学习授课，2016年5月17日参加习近平总书记主持的哲学社会科学座谈会并代表法学界发言，三次参加中纪委专家座谈会。系“新世纪百千万人才工程”国家级人选，“中国十大杰出青年法学家”，国家“万人计划”哲学社会科学领军人才，享受国务院批准的政府特殊津贴。

李洪雷，中国社会科学院法学所研究员、博士生导师、宪法行政法研究室主任，法治政府创新项目组首席研究员。中国行政法学研究会常务理事兼副秘书长、政府规制专业委员会副会长、中国网络与信息法学研究会常务理事。中国政法大学法学学士、法学硕士，北京大学法学博士。曾赴美国哥伦比亚大学、英国伦敦政治经济学院作访问学者。著有《行政法释义学》。

朱智毅，中国农业大学人文与发展学院法律系讲师，中国政法大学宪法学与行政法学博士，主要研究方向为法治政府建设理论、廉政法治、行政诉讼法、互联网法。曾参与国家社科基金重大项目、国家

软科学研究计划项目和教育部、司法部、科技部、民政部等部门委托的多项研究课题，主持国家社科基金青年项目，并在《行政论坛》《经济社会体制比较》《行政法论丛》等 CSSCI 核心刊物上发表论文多篇。

张瑜，教育部教育装备研究与发展中心办公室副主任，中国政法大学国家监察与反腐败研究中心研究员。曾借调在中央纪委党风政风监督室、中央纪委驻教育部纪检组工作。中国政法大学宪法与行政法学博士，在马怀德教授指导下，完成国内首篇研究国家监察法的博士学位论文——《国家监察法治研究》。参加中宣部马工程重大项目等多项课题研究。参编多部由人民出版社、中国法制出版社出版的著作，在《学习时报》《教育部智库专刊》《改革内参》《行政法学研究》《国家教育行政学院学报》等权威刊物上发表论文、评论文章十余篇。

林华，中国政法大学法治政府研究院副教授，中国政法大学互联网与法律规制研究中心副主任，主要研究领域为行政法、互联网法、廉政法治。中国政法大学法学学士、法学硕士、法学博士，中国社会科学院法学研究所博士后，美国加州大学伯克利分校法学院访问学者。

孔祥稳，对外经济贸易大学法学院讲师，中国政法大学法学博士。主要研究方向为行政法学、政府法治、互联网法。曾参与国家社科基金重大项目、国家软科学研究项目以及住房城乡建设部、原国家卫计委、民政部、科技部等单位委托的多项研究课题。在《行政论坛》《行政法学研究》《行政法论丛》等学术刊物上发表论文十余篇，在《人民日报》《光明日报》《法制日报》《检察日报》等报刊上发表评论多篇，参与编写多部著作，所撰写的研究报告曾获省部级以上领导批示。

金成波，中央党校政法部副教授，北京党内法规研究会副会长兼秘书长，中国人民大学比较行政法研究所研究员。中国政法大学法学学士、法学硕士、法学博士，曾在哈佛大学肯尼迪政府学院、德国慕

尼黑大学法学院、加拿大蒙特利尔大学法学院等访问学习。出版《行政立法成本收益分析》《宪法的故事》《全面从严治党》等著作，在《中国行政管理》《行政法学研究》《人民日报》《光明日报》等学术杂志和报刊发表论文六十余篇。

曹璐，中国政法大学法治政府研究院副教授，中国政法大学国家监察与反腐败研究中心执行主任，应松年行政法学基金会秘书长，北京市“百名法学英才”。美利坚大学华盛顿法律学院访问学者，法学博士后。研究领域主要为监察法、问责、反腐败、法治政府、行政规范性文件法治化等。发表论文多篇，其中多篇文章被《人民日报内参》《人大复印资料》转载。主持多项国家社科基金、北京市哲学社会科学基金项目等。

目 录

Contents

第一章 总 则	1
第 一 条 【立法目的和立法依据】	1
第 二 条 【领导体制和指导思想】	7
第 三 条 【监察委员会的性质和职责】	10
第 四 条 【监察委员会依法独立行使监察权】	14
第 五 条 【国家监察工作的基本原则】	19
第 六 条 【国家监察工作的基本方针】	23
第二章 监察机关及其职责	26
第 七 条 【监察委员会机构设置】	26
第 八 条 【国家监察委员会产生、组成及与国家最高 权力机关的关系】	30
第 九 条 【地方各级监察委员会产生、组成以及对其 监督】	34
第 十 条 【上下级监察机关的领导关系】	37
第十一条 【监察委员会的职责】	41
第十二条 【派驻或者派出监察机构和监察专员】	47
第十三条 【派驻或者派出的监察机构、监察专员之职责】	49
第十四条 【监察官制度】	52
第三章 监察范围和管辖	55
第十五条 【监察对象范围】	56

第十六条	【管辖一般原则、提级管辖以及管辖权转移】	66
第十七条	【指定管辖和报请提级管辖】	69
第四章	监察权限	71
第十八条	【监察机关行使监督、调查职权及其保密规定】	72
第十九条	【监察机关运用谈话措施】	75
第二十条	【监察机关要求被调查人陈述及讯问被调查人】	78
第二十一条	【监察机关询问证人】	82
第二十二条	【监察机关留置被调查人】	85
第二十三条	【监察机关查询冻结财产】	90
第二十四条	【监察机关搜查职权】	94
第二十五条	【监察机关调取、查封、扣押职权】	97
第二十六条	【监察机关适用勘验检查】	101
第二十七条	【监察机关适用鉴定】	104
第二十八条	【监察机关采取技术调查措施】	108
第二十九条	【监察机关适用通缉】	112
第三十条	【监察机关适用限制出境】	115
第三十一条	【被调查人移送可以从宽的情形】	119
第三十二条	【涉案人员移送可以从宽的情形】	123
第三十三条	【监察机关调查过程中证据适用规则】	126
第三十四条	【线索移送制度与管辖】	131
第五章	监察程序	137
第三十五条	【报案、举报的处理】	139
第三十六条	【建立协调、制约机制和加强监督管理】	141
第三十七条	【问题线索的处置】	147
第三十八条	【初步核实】	148