

21 21世纪法学系列教材

监察法教程

A COURSE IN SUPERVISION LAW

谢尚果 申君贵 主编





21 世纪法学系列教材

监察法教程

A Course In Supervision Law

主 编 | 谢尚果 申君贵

副主编 | 王学辉 蒋 慧

撰稿人 | 谢尚果 蒋 慧 王学辉

以撰写章节先后为序

张春林 覃冠文 黎 群

伍光红 申君贵 陈文锋

鲁学武 朱子聪 邓炜辉

www.lawpress.com.cn

好书,同好老师和好学生分享

图书在版编目(CIP)数据

监察法教程 / 谢尚果, 申君贵主编. -- 北京: 法律出版社, 2019

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3068 - 0

I. ①监… II. ①谢… ②申… III. ①行政监察法—中国—教材 IV. ①D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 019259 号

监察法教程
JIANCHAF A JIAOCHENG

谢尚果 申君贵 主编

责任编辑 郑怡萍
装帧设计 凌点工作室

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 固安华明印业有限公司
责任校对 王晓萍
责任印制 沙磊

编辑统筹 法律教育出版分社
开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 18.75
字数 281 千
版本 2019 年 1 月第 1 版
印次 2019 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-3068-0

定价:39.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

作者简介

谢尚果 广西民族大学校长,二级教授,博士生导师。一直从事政治学、行政管理学、行政法和行政诉讼法学、民族法学等教学和研究工作。曾先后主持或参与国家级社科课题5项、省部级课题9项,先后出版著作(含教材)28部,公开发表论文60多篇。曾获得省部级社科成果二等奖3项、三等奖2项,省部级教学成果奖二等奖2项、三等奖2项。现任教育部政治学类教学指导委员会委员、中国民族法研究会副会长、中国公共管理教学研究会副会长、广西法学会副会长。

申君贵 广西民族大学法学院教授,硕士研究生导师。西南政法大学法学学士、法学硕士,中国政法大学法学博士。主要研究方向及专长为刑事诉讼法学、证据法学、监察法。出版个人专著2部,主编、副主编其他专著、教材十余部,并在《政法论坛》《现代法学》《法学》等杂志发表论文四十余篇。科研成果获广西壮族自治区第七次、第八次社会科学研究优秀成果三等奖各1项,全国第五届诉讼法学优秀科研成果二等奖1项,主编的《模拟法庭教科书》荣获第八届全国高校出版社优秀畅销书一等奖。广西诉讼法研究会副会长,广西侦查学研究会副会长。2003年荣获首届“广西杰出法学家”称号。

王学辉 西南政法大学行政法学院(监察法学院)教授,行政法和监察法专业博士研究生导师。中国地方法制研究中心主任,重庆市行政程序法研究中心执行主任,重庆市法学学科学术带头人。主要研究方向为行政法与行政诉讼法、法制政府建设、监察法。公开出版学术专著8部,发表学术论文八十多篇。国家社科基金评委,最高人民法院执行特邀专家,中国法学会行政法学会研究会常务理事,重庆市行政法学会研究会副会长,重庆市首批社科专家库成员,重庆市人民政府立法咨询委员,重庆市人民政府行政复议委员会委员,《中国当代公法文丛》主编。

蒋慧 广西民族大学法学院党委书记,教授,硕士研究生导师,广西

大学法学学士、法学硕士,重庆大学法学博士,西南政法大学经济法学博士后,香港城市大学访问学者。主攻:民商法学、知识产权法、经济法学、环境法学。发表法学专业论文四十余篇,核心论文二十余篇,参编教材三部,合著专著3部,主持或参加国家级科研项目、省部级科研项目二十余项。获省部级社科优秀成果二等奖三项、三等奖两项,国家“百千万知识产权人才工程”培养人选,“国家知识产权专家库”专家,广西第十七批新世纪“十百千”第二层次人选,广西首批知识产权领军人物,广西“优秀中青年法学家”。广西商法研究会会长、广西商法研究院院长、广西仲裁研究院院长。

伍光红 广西民族大学法学院教授,硕士研究生导师,越南河内国家大学博士研究生导师,越南河内国家大学法学博士。

张春林 广西民族大学法学院副教授,硕士研究生导师,西南政法大学法学博士。

鲁学武 广西民族大学法学院副教授,硕士研究生导师,西南政法大学法学硕士。

邓炜辉 广西民族大学法学院副教授,硕士研究生导师,西南政法大学法学博士。

覃冠文 广西民族大学法学院讲师,硕士研究生导师,中南财经政法大学法学硕士;中国政法大学法学博士。

黎群 广西民族大学法学院讲师,泰国国立法政大学法学博士。

陈文锋 广西法治日报社采访中心副主任,广西民族大学法学硕士。

朱子聪 广西壮族自治区高级人民法院法官,广西民族大学法学硕士。

前 言

《中华人民共和国宪法修正案(2018)》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第一次会议于2018年3月11日通过,并于当日公布施行。本次宪法修改的最大亮点是设立了监察委员会。修正后的宪法第三章“国家机构”专门增设第七节“监察委员会”。监察委员会的设立,是我国政治体制的重大改革,将我国以前一府两院的政治体制改革为一府一委两院的政治体制。与新的政治体制相适应,监察委员会作为新的国家机构,必须有一部符合宪法的与之配套的基本法来加以规范,于是,《中华人民共和国监察法》(以下简称监察法)顺势而生。该法已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第一次会议于2018年3月20日通过,并于当日公布施行。

监察法是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2018年3月修正后的宪法而制定的一部全新的基本法。第十二届全国人大常委会副委员长李建国在2018年3月13日第十三届全国人民代表大会第一次会议上所作《关于中华人民共和国监察法(草案)的说明》专门介绍了监察法草案的起草过程:“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、中央机构编制办公室等有关方面进行了多次沟通。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大网全文公开,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》。2018年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。全国人大法律委员会召开会议,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)》。”

资料表明,监察法制定出台的整个过程如下:2017年1月19日,中共中央政治局常委、中央纪委书记王岐山在十八届中央纪委七次全会上的工作报告全文公布,王岐山在报告中提到,将在十三届全国人大一次会议审议通

过《中华人民共和国国家监察法》。2017年5月2日,中国人大网发布了全国人大常委会2017年立法工作计划。根据计划,行政监察法修改为国家监察法。2017年6月23日,第十二届全国人大常委会第二十八次会议对该法律草案进行了审议。2017年11月7日,《中华人民共和国监察法(草案)》在中国人大网首次公布,向社会公开征求意见。2017年12月22日,监察法草案提请第十二届全国人大常委会第三十一次会议二审。2018年3月14日,《中华人民共和国监察法(草案)》发布。2018年3月20日,第十三届全国人民代表大会第一次会议通过,同日由习近平主席以第3号《中华人民共和国主席令》公布施行。

监察法的制定意义重大,《中华人民共和国监察法(草案)说明》将其总结为五个方面:(1)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;(2)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、权威高效的国家监察体系的必然要求;(3)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;(4)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;(5)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。意义如此重大的监察法公布实施后,必须加大宣传力度,让其全民皆晓,更是要让监察干部全面、深入地掌握其基本内容和精神,国内各大学法学院系也应该开设监察法这门课程,这就在客观上要求有一部全面系统讲授监察法的教材来加以指导。正是基于这个原因,我们组织编写了《监察法教程》一书。本教程根据监察法的规定,结合教材应有的特点,创造性地设置了教程体系,对监察法进行了全面系统的阐述和分析。该教程应用范围广泛,既可以作为高等院校开设监察法课程的教材,也可以作为各级监察委员会培训监察干部的讲义,还可以作为宣传监察法的普法教材。全书共22万余字,分为十章:第一章,监察法概述;第二章,我国监察制度的历史发展;第三章,监察法的基本原则;第四章,监察范围和管辖;第五章,监察权限;第六章,监察证据;第七章,监察程序;第八章,我国反腐败与反腐败国际合作;第九章,对监察机关和监察人员的监督;第十章,监察法律责任。另有附录两项:一为《中华人民共和国监察法》全文,二为《中华人民共和国监察法(草

案)》的说明。

本教程由谢尚果、申君贵担任主编,王学辉、蒋慧担任副主编,由主编修改定稿。各章具体分工如下(以撰写章节先后为序):

第一章,谢尚果;第二章,蒋慧;第三章,王学辉、张春林;第四章,覃冠文;第五章,黎群;第六章,伍光红;第七章,申君贵、陈文锋;第八章,鲁学武;第九章,申君贵、朱子聪;第十章,邓炜辉。

由于没有相关的教材作为参考,本教程可能存在这样那样的缺陷与不足,敬请各位读者和专家学者们批评指正。

谢尚果 申君贵
2018年11月

目 录

第一章 监察法概述	(1)
第一节 监察的基本概念	(1)
第二节 监察法的概念、渊源和性质	(4)
第三节 监察法的立法目的和指导思想	(9)
第四节 监察法律关系	(14)
第二章 我国监察制度的历史发展	(21)
第一节 先秦时期:我国古代监察法制的萌芽状态	(21)
第二节 秦汉魏晋南北朝时期:我国古代监察法制的形成阶段	(28)
第三节 隋唐宋元时期:我国古代监察法制的成熟阶段	(30)
第四节 明朝时期:我国古代监察法制的强化阶段	(34)
第五节 清朝时期:我国古代监察法制的完善	(39)
第六节 民国时期:我国监察制度的变革	(44)
第七节 中华人民共和国的监察制度	(47)
第三章 监察法的基本原则	(51)
第一节 监察法基本原则概述	(51)
第二节 监察法的主要基本原则	(61)
第四章 监察范围和管辖	(80)
第一节 监察范围	(80)
第二节 监察管辖	(85)

第五章 监察权限	(98)
第一节 监察权限概述	(98)
第二节 监察权限适用的一般原则	(101)
第三节 监察权限适用的权力主体:监察机关	(104)
第四节 监察机关的职责与职权	(108)
第五节 监察机关履行监察职权采取的必要措施	(113)
第六章 监察证据	(127)
第一节 监察证据概述	(127)
第二节 监察证据的种类与分类	(132)
第三节 监察证据的收集、固定、审查、运用	(140)
第七章 监察程序	(154)
第一节 监察程序概述	(154)
第二节 监察立案	(156)
第三节 监察调查	(160)
第四节 监察调查终结及其处置方式	(165)
第五节 涉案财物的处理及没收违法所得程序的适用	(171)
第六节 监察机关移送起诉与人民检察院审查起诉的衔接	(174)
第七节 监察救济	(179)
第八章 我国反腐败与反腐败国际合作	(184)
第一节 我国反腐败工作概述	(184)
第二节 反腐败国际合作	(197)
第九章 对监察机关和监察人员的监督	(210)
第一节 对监察机关和监察人员的监督之概念、特征和意义	(210)
第二节 对监察机关和监察人员的监督之方式	(213)
第三节 监察回避	(223)
第四节 监察申诉	(228)

第十章 监察法律责任	(235)
第一节 监察法律责任概述	(235)
第二节 监察法律责任的分类	(242)
第三节 有关人员违反本法行为及相应的法律责任	(247)
第四节 监察机关及其工作人员违法行使职权的法律责任	(252)
附录 1 《中华人民共和国监察法》	(261)
附录 2 《中华人民共和国监察法(草案)》的说明	(274)

第一章 监察法概述

第一节 监察的基本概念

核心法条

《中华人民共和国监察法》第三条

各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关,依照本法对所有行使公权力的公职人员(以下称公职人员)进行监察,调查职务违法和职务犯罪,开展廉政建设和反腐败工作,维护宪法和法律的尊严。

一、监察概念的起源

在汉语词义中,“监察”一词最初两个字是独立使用的。其中,“监”字,最早见于殷商甲骨文字和铭文中,它意指一个人站在装有水的水盆旁,照其面容的意思,故“监”字的本义是察看。之后,随着春秋五霸、战国七雄等割据局面的结束,我国古代封建王朝制度逐渐建立和完善,在秦汉时期,“监”字的含义逐渐发展为“以上临下”,即自上而下的监视和督察。

关于“察”的含义,主要包括视察、观察、纠察、举察等。在历史文献记载中,《吕氏春秋·察传》记载“夫传言不可以不察”,《吕氏春秋·本味》中记载“察其所以然”,《左传·庄公十年》中记载“小大之狱,虽不能察,必以情”。在秦代,监察二字开始连用,逐渐成为专司监察的官名。而我国的监察制度也从秦代开始延续到清朝末年。清朝灭亡之后,封建监察制度虽然被废除,但“监察”一词却沿用至今。

二、监察概念的现代内涵

在现代,“监察”的语义有广义和狭义之分。其中,广义的“监察”包括狭义上的监督、纠察、巡察和督促的含义。狭义的“监察”,也有学者将其称为“行政监察”,意指国家监察机关或有关部门依照法律法规等规定对国家机关及其公务人员履行公务活动的行为实施监督监察的活动。对狭义监察概念可以从以下方面加以理解:

第一,实施监察活动的主体是国家监察机关或者是法律法规授权的依法享有监察权的主体。根据监察法第三条规定,专司国家监察职能的国家机关是各级监察委员会,它们的职责是依照监察法对所有行使公权力的公职人员进行监察,调查职务违法和职务犯罪,开展廉政建设和反腐败工作,维护宪法和法律的尊严。

第二,国家监察的对象是所有行使公权力的公职人员。具体来说,只要是行使国家公权力,不管是否拥有公务员等国家公职身份,都有可能成为监察委的监察对象。根据监察法第十五条规定,即国家监察的对象,具体包括以下类别:一是中国共产党机关、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《公务员法》管理的人员;二是法律、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;三是国有企业管理人员;四是公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员;五是基层群众性自治组织中从事管理的人员;六是其他依法履行公职的人员。此外,值得注意的是,以村干部为代表的基层群众性自治组织管理人员,也一律被纳入监管对象中。

第三,监察内容具有全面性、综合性。国家监察机关对国家公权力行使者实行全面的、综合性的监督。从监督的内容看,包括收集信息、咨询、决策、执行等所有国家公权力运行的行为,它既包括行政机关的行政行为,同时还包括其他国家机关及其公职人员的权力运行行为,此外,还包括违反行政纪律和违反社会公德的行为。

第四,监察活动具有法治性。国家机关及其工作人员的各项工作能否严格依法进行,直接关系到社会主义民主法治建设的整体水平,也关系到社会主

义现代化建设的成败。监察活动的根本任务就是要通过监察,促使国家机关及其工作人员依法行使职权,保证法律、法规的正确实施,维护法律的严肃性。

三、国家监察与行政监察的关系

国家监察与行政监察的内涵差别明显。其中,行政监察是一种“小监察”,而国家监察则是一种“大监察”,从行政监察到国家监察体现了监察格局从小到大的转变,具体体现为:

第一,从监察对象上看,国家监察强调监察对象的普遍性和广泛性。行政监察的对象是国家行政机关及其工作人员,行政机关任命的工作人员,法律法规授权的公共组织及其工作人员,以及行政机关委托从事公共管理的组织及其工作人员。而国家监察的对象囊括所有行使公权力的国家机关及其工作人员,除了行政监察的对象外,还包括人大、法院、检察院、政协、人民团体及其工作人员,以及医院、学校等事业单位及其工作人员。

第二,从监察主体上看,国家监察强调监察机构的独立性。行政监察指的是行政机关内部专司监察的机构所进行的监察活动,而国家监察指的是由权力机关产生的专门的独立国家监察机关(国家监察委)所进行的监察活动。行政监察属于行政系统内部的同体监督,国家监察属于跨权力系统的异体监督,国家监察具有完全的独立性。

第三,从监察权属性上看,国家监察权是一种新型的国家权力。国家监察权是一种与立法权、行政权、司法权相并列的权力,而行政监察涉及的监察权属于行政系统内部的一种权力,本质上属于行政权。^[1]

[1] 参见姬亚平、吉亮亮:《国家监察委员会的设立与运行制度研究》,载《财经法学》2018年第1期。

第二节 监察法的概念、渊源和性质

核心法条

《中华人民共和国监察法》第十五条

监察机关对下列公职人员和有关人员进行监察：

(一)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；

(二)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；

(三)国有企业管理人员；

(四)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；

(五)基层群众性自治组织中从事管理的人员；

(六)其他依法履行公职的人员。

一、监察法的概念

监察法是规范国家监察机关及其工作人员进行国家监察活动的法律、法规、规章的总称。一切有关国家监察的法律规范，都是监察法的内容。监察法旨在调整国家监察机关与监察对象之间的特殊的社会关系，规范监察机关和监察对象之间的权利义务关系。

在理解监察法概念时，我们可以从以下方面理解监察法的内涵：

1. 监察机关是县级以上人民代表大会产生的监察委员会。监察法第三条明确规定，各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关，依照本法对所有行使公权力的公职人员进行监察。根据我国《宪法》和监察法第二章规定，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。省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区设立监察委员会，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。国家监察委员会对全国人民代表大会及其常务委员会负责,并接受其监督。地方各级监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责,并接受其监督。国家监察委员会领导地方各级监察委员会的工作,上级监察委员会领导下级监察委员会的工作。

2. 监察对象的范围是依法履行公职的人员。监察法第十五条规定,监察机关对下列公职人员和有关人员进行监察:(1)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《公务员法》管理的人员;(2)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;(3)国有企业管理人员;(4)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;(5)基层群众性自治组织中从事管理的人员;(6)其他依法履行公职的人员。根据上述立法规定,目前我国监察法规定的监察对象范围,包括了所有行使公权力的公职人员。在实践中,判断一个“履行公职的人员”是否属于监察对象的标准,主要看其是否行使公权力,所涉嫌的职务违法或者职务犯罪是否损害了公权力的廉洁性。此外,需要注意的是,公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中具体哪些人员属于从事管理的人员,需要随着实践的发展,不断完善。

3. 监察机关的职能主要是对所有行使公权力的公职人员进行监察。监察法第三条规定,各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关,依照本法对所有行使公权力的公职人员进行监察,调查职务违法和职务犯罪,开展廉政建设和反腐败工作,维护宪法和法律的尊严。从比较角度来看,监察法对监察委员会职能的规定,与《中国共产党章程》关于纪委主要任务的规定相匹配。《中国共产党章程》第四十六条规定,党的各级纪律检查委员会是党内监督专责机关,主要任务是:维护党的章程和其他党内法规,检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况,协助党的委员会推进全面从严治党、加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作。此外,需要注意的是,根据监察法规定,监察机关行使的是调查权,不同于侦查权。监察法规定的执法主体是与党的纪律检查机关合署办公的国家监察机关;监督调查对象是行使公权力的公职人员,而不是普通的刑事犯罪嫌疑人;调查的内容是职务违法和职务犯罪,而不是一般刑事犯罪