

公职人员必备的 100个法律常识

《中华人民共和国监察法》一本通

《公职人员必备的100个法律常识》编写组 编著

监察全覆盖 监督无死角
把权力关进制度的笼子

依法治国与依规治党、党内监督与国家监察有机统一的创制之举
一本书读懂《中华人民共和国监察法》

 人民出版社

公职人员必备的 100个法律常识

《中华人民共和国监察法》一本通

《公职人员必备的100个法律常识》编写组 编著



人 民 出 版 社

责任编辑:邓创业 鲁 骥 祖 忱

封面设计:胡欣欣

图书在版编目(CIP)数据

公职人员必备的 100 个法律常识/《公职人员必备的 100 个法律常识》

编写组 编著. —北京:人民出版社,2018.5

ISBN 978-7-01-019285-7

I. ①公… II. ①公… III. ①法律-中国-普及读物 IV. ①D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 079703 号

公职人员必备的 100 个法律常识

GONGZHI RENYUAN BIBEI DE 100 GE FALÜ CHANGSHI

《公职人员必备的 100 个法律常识》编写组 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17

字数:280 千字

ISBN 978-7-01-019285-7 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言

依法治国与依规治党、党内监督与 国家监察有机统一的创制之举

2018年3月20日,《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)经第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过并正式施行。《监察法》的制定是坚持走中国特色监察道路的创制之举,是党的十八大以来反腐败实践经验的制度结晶,是我们党依宪执政、依法治国的生动实践和鲜明写照,是人民代表大会制度内涵的丰富和发展,是推进国家治理体系和治理能力现代化的战略举措,是贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革决策部署、使党的主张通过法定程序成为国家意志的生动范例。

《监察法》是反腐败国家立法,对国家监察工作起统领性和基础性作用。《监察法》体现了党内监督与国家监察有机统一,必将确保反腐败工作在法治轨道上行稳致远;体现了依规治党与依法治国有机统一,必将有力增强党依法执政的本领;体现了全面深化改革、全面依法治国和全面从严治党有机统一,必将为进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想注入制度伟力。

《监察法》既是监察机关及监察人员依法履职的基本尺度，也是防止监察人员被诬告或遭报复陷害的法制保障，还是所有公职人员乃至全体公民维护自身合法权益的有力法宝。为满足监察人员准确把握的紧迫需求、公职人员及时领会的切身需求、研究人员深入阐释的专业需求和人民群众便捷学习的广泛需求，本书在编写中力求做到“准、新、专、易”，具有以下显著特点。

——权威准确。本书编写着重参考最新权威资料和重要文献，全面介绍《监察法》的立法背景，充分体现中央精神和立法原意。

——专业严谨。本书设计问题紧扣《监察法》全部条款，解答问题既注重系统阐释《监察法》的整个规范体系，也有重点地阐释《刑事诉讼法》等法律密切相关的规定。

——通俗易懂。本书回应不同层次读者的需求，深入浅出，简明扼要。附有最新《宪法修正案》和《监察法》全文，易学易用。

由于时间仓促，加之能力所限，本书不足之处在所难免。恳请广大读者朋友不吝指正，以便本书今后再版时能够订正与完善。

本书编写组
2018年3月

目 录

1. 制定《监察法》的必要性和重要意义是什么？	1
2. 制定《监察法》的宪法依据是什么？	7
3. 《宪法》专设“监察委员会”一节的重要意义是什么？	10
4. 如何理解《宪法》关于监察委员会的规定？	13
5. 如何理解深化国家监察体制改革体现了全面深化改革、 全面依法治国和全面从严治党的有机统一？	17
6. 我国监察制度的发展历程是怎样的？	19
7. 《监察法》的起草过程、指导思想和基本思路如何？	23
8. 《监察法》的主要内容有哪些？	26
9. 怎样理解党对监察工作的领导？	31
10. 我国监察体制的特色体现在哪些方面？	33
11. 如何理解监察委员会的性质？	36
12. 为什么要实现对所有行使公权力的公职人员监察 全覆盖？	38
13. 如何理解监察机关依法独立行使监察权？	40
14. 如何理解监察机关与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、	

互相制约的关系？	43
15. 如何理解有关机关和单位应当协助监察机关开展工作？	45
16. 国家监察工作应当坚持哪些原则？	47
17. 《监察法》是如何保障当事人合法权益的？	50
18. 国家监察工作的方针是什么？	55
19. 《监察法》确立的监察体制是怎样的？	58
20. 监察机关如何进行议事决策？	60
21. 监察委员会是如何产生和组成的？	62
22. 国家监察委员会与全国人大及其常委会之间是什么关系？	63
23. 地方各级监察委员会对哪些机构负责？	66
24. 上下级监察机关之间是什么关系？	67
25. 监察机关应当履行哪些法定职责？	69
26. 监察机关如何派驻或者派出监察机构、监察专员？	72
27. 派驻或者派出的监察机构、监察专员如何作出政务处分决定？	73
28. 如何理解我国监察官制度？	75
29. 如何理解监察对象范围中的公务员及参公管理人员？	76
30. 监察对象范围如何体现了国家监察全面覆盖？	79
31. 各级监察机关的管辖权限如何划分？	82
32. 如何理解监察管辖中的指定管辖和报请管辖？	84
33. 监察机关应当如何收集和调取证据？	86

34. 对可能发生职务违法的公职人员，监察机关应当如何采取谈话措施？ 88

35. 监察机关在调查过程中应当如何采取讯问措施？ 90

36. 监察机关在调查过程中应当如何采取询问证人等人员措施？ 92

37. 监察机关在调查过程中采取留置措施应当符合什么条件？ 93

38. 监察机关在调查过程中应当如何采取查询、冻结涉案财产措施？ 96

39. 监察机关在调查过程中应当如何采取搜查措施？ 98

40. 监察机关在调查过程中应当如何采取调取、查封、扣押措施？ 100

41. 监察机关应当如何保管调取、查封、扣押的财物和文件？ 103

42. 监察机关在调查过程中应当如何采取勘验检查措施？ 104

43. 监察机关在调查过程中应当如何采取鉴定措施？ 105

44. 监察机关在调查过程中采取技术调查措施应当符合什么条件？ 108

45. 监察机关采取技术调查措施的审批程序和期限要求是怎样的？ 109

46. 依法应当留置的被调查人在逃的，应当如何进行通缉？ ... 111

47. 为防止被调查人及相关人员逃匿境外，应当如何对其采取限制出境措施？ 113

48.	对于涉嫌职务犯罪的被调查人，监察机关在何种条件下可以向人民检察院提出从宽处罚的建议？	115
49.	对于职务违法犯罪的涉案人员，监察机关在何种条件下可以向人民检察院提出从宽处罚的建议？	118
50.	监察机关收集的哪些证据材料在刑事诉讼中可以作为证据使用？	120
51.	监察机关在收集、固定、审查、运用证据时，应当符合怎样的标准？	123
52.	以非法方法收集的证据应当如何处理？	125
53.	其他国家机关发现公职人员涉嫌职务违法犯罪的问题线索，应当如何处理？	128
54.	监察机关与司法机关在刑事案件管辖上如何进行分工？	131
55.	监察机关对于报案或者举报应当如何处理？	134
56.	如何形成日常监督、案件调查、案件监督管理、案件审理相互协调、相互制约的工作机制？	136
57.	案件监督管理部门如何履行对调查、处置工作全过程的监督管理职责？	138
58.	监察机关对监察对象的问题线索应当如何提出处置意见？	141
59.	监察机关如何开展初步核实工作？	143
60.	初步核实工作结束后应当如何处理？	145
61.	监察机关决定立案调查的条件是什么？	147

62. 监察机关决定立案调查的权限和程序是什么? 149

63. 监察机关在职务违法犯罪调查中应当如何依法、客观、
全面收集证据? 151

64. 调查人员采取调查措施一般应当遵循哪些程序要求? 153

65. 《监察法》针对严格执行调查方案有何规定? 155

66. 监察机关采取留置措施的审批程序和期限要求是
怎样的? 157

67. 监察机关应当如何保障被留置人员的合法权利? 159

68. 监察机关根据监督、调查结果, 可以作出哪些处置
决定? 161

69. 对违法取得的财物和涉嫌犯罪取得的财物, 监察机关
应当如何处置? 165

70. 对于监察机关移送的案件, 检察机关在何种条件下可以
作出起诉决定? 166

71. 对于监察机关移送的案件, 检察机关认为需要补充核实的,
应当如何处理? 169

72. 对于监察机关移送的案件, 检察机关在何种条件下可以作出
不起诉决定? 172

73. 贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪案件, 被调查人逃匿、失踪
或者死亡的, 监察机关在何种情况下应当继续调查? 175

74. 贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪案件, 被调查人逃匿、失踪或者
死亡的, 监察机关应当如何处理被调查人的违法所得? 177

75. 监察对象对监察机关涉及本人的处理决定不服的, 应当

如何申请救济？	179
76. 国家监察委员会在反腐败国际合作方面应当履行	
哪些职责？	181
77. 国家监察委员会应当组织协调有关方面在哪些领域加强反	
腐败国际合作？	183
78. 国家监察委员会应当如何督促有关单位做好反腐败国际	
追逃追赃和防逃相关工作？	185
79. 监察机关应当接受哪些监督？	188
80. 人民代表大会及其常务委员会如何监督监察机关？	190
81. 各级人民代表大会常务委员会应当如何组织监察法执法	
检查？	193
82. 人民代表大会代表或者常务委员会组成人员如何就监察工作	
提出询问或者质询？	195
83. 如何对监察机关进行民主监督、社会监督和舆论监督？ ...	197
84. 监察机关如何进行内部监督？	198
85. 监察人员应当具备哪些素质和能力？	200
86. 对于监察人员打听案情、过问案件、说情干预的，办理监察	
事项的监察人员应当如何处理？	203
87. 发现办理监察事项的监察人员未经批准与相关人员接触或	
交往的，知情人应当如何处理？	205
88. 监察人员在办理监察事项时，应当回避的情形	
有哪些？	206
89. 监察机关涉密人员离岗离职后，应当如何遵守脱密期	

管理规定？	208
90. 被调查人及其近亲属有权向监察机关申诉的情形有哪些？	210
91. 对调查工作结束后发现立案依据不充分或者失实，案件处置出现重大失误，监察人员严重违法的，应当如何处理？ ...	213
92. 有关单位拒不执行监察机关作出的处理决定，或者无正当理由拒不采纳监察建议的，应当如何处理？	214
93. 有关人员的哪些违反《监察法》的行为，由其所在单位、主管部门、上级机关或者监察机关责令改正，依法给予处理？	216
94. 监察对象对控告人、检举人、证人或者监察人员进行报复陷害的，应当如何处理？	218
95. 控告人、检举人、证人捏造事实诬告陷害监察对象的，应当如何处理？	220
96. 监察机关及其工作人员有哪些行为，要对负有责任的领导人员和直接责任人依法给予处理？	222
97. 违反《监察法》规定，构成犯罪的，应当如何处理？	226
98. 监察机关及其工作人员行使职权，侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的，应当如何处理？	228
99. 解放军和武警部队开展监察工作的依据是什么？	229
100. 《监察法》是何时公布施行的？	232
附录一 中华人民共和国宪法修正案（2018年3月11日） ...	235
附录二 中华人民共和国监察法	243

1. 制定《监察法》的必要性和重要意义是什么？

2018年3月11日，第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》（以下简称《宪法修正案》）专设监察委员会一节，与此相适应还对《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）作了其他修改，这为国家监察立法提供了宪法依据。3月20日，第十三届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》）。《监察法》第1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。”制定《监察法》，以立法形式将实践证明是行之有效的做法和经验上升为法律，巩固和深化监察体制改革成果，完善和创新国家监察制度，对于实现党中央的决策部署，构建集中统一、权威高效的中国特色监察体制，具有重要意义。

第一，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。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，是强化党和国家自我监督的重大决策部署。改革的目标是，整合反腐败资源

力量，加强党对反腐败工作的集中统一领导，构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。深化国家监察体制改革是组织创新、制度创新，必须打破体制机制障碍，建立崭新的国家监察机构。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。党中央对国家监察立法工作高度重视，习近平总书记在党的十八届六中全会和十八届中央纪委五次、六次、七次全会上均对此提出明确要求。中央政治局、中央政治局常务委员会和中央全面深化改革领导小组多次专题研究深化国家监察体制改革、国家监察相关立法问题，确定了制定《监察法》的指导思想、基本原则和主要内容，明确了国家监察立法工作的方向和时间表、路线图。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。”《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。制定《监察法》，贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革决策部署，使党的主张通过法定程序成为国家意志，对于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、影响深远。

第二，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。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。我们推进各领域改革，都是为了完善和发展中国特色社会主义制度，巩固党的执政基础、提高党的执政能力。以零容忍态度惩治腐败是中国共产党鲜明的政治立场，是党心民心所向，必须始终坚持在党中央统一领导下推进。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。国家监察体制改革之前，党内监督已经实现全覆盖，而依照《中华人民共和国行政监察法》（以下简称《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。在我国，党管干部是坚持党的领导的重要原则。作为执政党，我们党不仅管干部的培养、提拔、使用，还必须对干部进行教育、管理、监督，必须对违纪违法的干部作出处理，对党员干部和其他公职人员的腐败行为进行查处。二是反腐败力量分散。国家监察体制改革之前，党的纪律检查机关依照党章党规对党员的违纪行为进行审查，行政监察机关依照《行政监察法》对行政机关工作人员的违法违纪行为进行监察，检察机关依照《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑事诉讼法》）对国家工作人员职务犯罪行为进行查处，反腐败职能既分别行使，又交叉重叠，没有形成合力。同时，检察机关对职务犯罪案件既行使侦查权，又行使批捕、起诉等权力，缺乏有效监督机制。深化国家监察体制改革，组建党统一领导的反腐败工作机构即监察委员会，就是将行政监察部门、预防腐败机构和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的工作力量整合起来，把反腐败资源集中起来，把执纪和执法贯通起来，攥指成拳，形成合力。三是体现专责和集中统一不够。制定《监察法》，明确监察委员会的性质、地位，明确“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关”，从而与党章关于“党的各级纪律检查委员会是党内监督专责机关”相呼应，通过国家立法把党对反腐败工作集中统一领导的体制机制固定下

来，构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，把制度优势转化为治理效能。

第三，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。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍，以雷霆万钧之势，坚定不移“打虎”、“拍蝇”、“猎狐”，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。在深入开展反腐败斗争的同时，深化国家监察体制改革试点工作积极推进。根据党中央决策部署，2016年12月，十二届全国人大常委会第二十五次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》，经过一年多的实践，国家监察体制改革在实践中迈出了坚实步伐，积累了可复制可推广的经验。根据党的十九大精神，在认真总结三省市试点工作经验的基础上，2017年11月，十二届全国人大常委会第三十次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》，国家监察体制改革试点工作在全国有序推开，目前，省、市、县三级监察委员会已经全部组建成立。通过国家立法赋予监察委员会必要的权限和措施，将《行政监察法》已有规定和实践中正在使用、行之有效的措施确定下来，明确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。尤其是用留置取代“两规”措施，并规定严格的程序，有利于解决长期困扰我们的法治难题，彰显全面依法治国的决心和自信。改革的深化要求法治保

障，法治的实现离不开改革推动。通过制定《监察法》，把党的十八大以来在推进党风廉政建设和反腐败斗争中形成的新理念、新举措、新经验以法律形式固定下来，巩固国家监察体制改革成果，保障反腐败工作在法治轨道上行稳致远。

第四，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。权力必须受到制约和监督。在我国，党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关等，都在党中央统一领导下行使公权力，为人民用权，对人民负责，受人民监督。在我国监督体系中，党内监督和国家监察发挥着十分重要的作用。党内监督是对全体党员尤其是对党员干部实行的监督，国家监察是对所有行使公权力的公职人员实行的监督。我国 80% 的公务员和超过 95% 的领导干部是共产党员，这就决定了党内监督和国家监察具有高度的内在一致性，也决定了实行党内监督和国家监察相统一的必然性。这种把二者有机统一起来的监督制度具有鲜明的中国特色。党的十八大以来，党中央坚持全面从严治党，在加大反腐败力度的同时，完善党章党规，实现依规治党，取得历史性成就。完善我国监督体系，既要加强党内监督，又要加强国家监察。深化国家监察体制改革，成立监察委员会，并与党的纪律检查机关合署办公，代表党和国家行使监督权和监察权，履行纪检、监察两项职责，加强对所有行使公权力的公职人员的监督，从而在我们党和国家形成巡视、派驻、监察三个全覆盖的统一的权力监督格局，形成发现问题、纠正偏差、惩治腐败的有效机制，为实现党和国家长治久安走出了一条中国特色监察道路。同时要看到，这次监察体制