



监察全覆盖 监督无死角 监察法草案提交人大审议 真正把权力关进“制度笼子”

特派记者 姚丽萍



上海代表团全体会议审议监察法草案

特派记者 刘歆 摄

针眼大的窟窿，斗大的风。监察，要实现对所有行使公权力的公职人员全覆盖，堵住漏洞，健全制度，才是根本。国家监察的使命就在于——标本兼治，强化问责监督，严惩腐败；深化改革，健全法治，有效制约和监督权力；构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制。今天上午，上海代表团分组审议监察法草案。代表热议：立法如何真正把权力关进“制度的笼子”？

公权力全覆盖

打虎拍蝇猎狐零容忍

八项规定实施以来，人们看到了很多变化，并由此看到了希望。但公众也担心，八项规定会不会是“一阵风”？2014年3月，第十二届全国人民代表大会第二次会议上，习近平总书记以代表身份参加上海代表团全团审议，花蓓代表在审议发言中传递了公众的担忧。

对此，总书记回应：针眼大的窟窿，斗大的风。他用这句脍炙人口的大白话回应了代表关切，阐释治国理政之时制度缺失、纪律松弛的危害。

回应人民关切，就要扎牢“权力的笼子”，要让人民看到，我们的国家治理体系和治理能力有足够的智慧、勇气来坚持一份定力；要让人民看到，“权力的笼子”不是纸糊的，而且还要用改革创新持续推进扎牢这个“笼子”。于是，监察法草案，走进了最高国家权力机关的立法视野。

“深化国家监察体制改革，监察法草案的最大亮点，是实现对所有行使公权力

的公职人员监察全覆盖。”全国人大代表、民盟上海市副主委花蓓说。草案明确了监察对象包括所有行使公权力的公职人员（见摘要①）。

党的十八大以来，反腐败无禁区、全覆盖、零容忍。腐败分子，有“大老虎”，也有“小苍蝇”；反腐败，打“老虎”，拍“苍蝇”，还要海外“猎狐”。“监察体制要预防腐败，遏制腐败，就要将所有行使公权力的人员全覆盖，居委会、村委会的管理人员，也不例外。”花蓓代表说，监察法要构建的，正是党统一指挥、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。

“留置”取代“双规”

运用法治思维反腐败

监察法草案的一大亮点，是以“留置”取代“双规”。

一种普遍的观点是，用“留置”取代“双规”，并以严格的法律程序实施留置，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信心。

“作为反腐败的国家立法，保障监察机关有效履行监察职能，草案赋予监察机关必要的权限。”全国人大代表、上海市检察院检察长张本才说。

为此，草案规定监察机关在调查职务违法和职务犯罪时，可以采取谈话、讯问、询问、冻结、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查、鉴定等措施。其中，在被调查人员涉嫌贪污

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事实及证据，仍有重要问题需要进一步调查，并涉及案情重大、复杂，可能逃跑、自杀，可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据，经过监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所。

为保证监察机关正确行使权力，草案严格规范了监察程序（见摘要②）。

“以法治思维和法治方式设计监察制度，保证有权必有责，用权受监督，严格规范监察程序，既保证监察机关正确行使权力，也保护被调查人员的合法权益。”张本才代表说。

此外，留置期间，律师可否介入？这是社会普遍关注的一个立法问题。对此，审议意见普遍倾向于：律师不宜介入。因为，被调查人员作为公职人员享有公权力，就要让渡出一部分公民权利，这是权责一致的要求；同时，案件内容往往涉及国家安全、国家秘密，留置期间，律师不宜介入。

打铁必须自身硬

监察机关也要受监督

绝对的权力，必然造成绝对的腐败，权力必须受监督。“打铁必须自身硬，监察机关和监察人员同样也要依法接受监督。”全国人大代表、中华全国律师协会会长王俊峰说。

草案为此也提出制度设计（见摘要③）。

“监察立法以法治思维和法治方式，整合各种反腐败资源，构建国家监察体制，适应了国家治理体系和治理能力现代化的要求。”全国人大代表、中国证券监督管理委员会原副主席刘新华说。

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，履行纪律、监察两项职责，加强对所有行使公权力的公职人员的监督，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，走出了一条中国特色监察道路。

监察法，以立法的方式确立中国特色监察体制的高效运行。立法，要保证的，是依规治党与依法治党、党内监督与国家监察有机统一；要贯通的，是党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督——由此，党和国家的监督效能持续提升，人民群众对党的信心和信赖持续增强——长治久安，有保障。 姚丽萍

反腐倡廉“中国方案”

记者手记

反腐倡廉，全人类政治文明面对的共同命题。反腐倡廉，将为世界贡献“中国方案”。

刚刚通过的宪法修正案，确立了监察委员会作为国家监察机关列入国家机构的法律地位，这是推动反腐败斗争向纵深发展的重大制度设计。事实上，国家监察体制改革，正是建立中国特色监察体系的创新之举。这一重大制度创新，将实现对所有行使公权力的公职人员的监察全覆盖，真正把权力都关进“制度的笼子”，确保党和人民赋予的权力切实用来为人民谋利益、为国家谋发展、为民族谋复兴。

权力，必须受到制约和约束。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，都在党的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、超过95%的领导干部是共产党员，这就决定了实行党内监督和国家监察相统一的必然性。这一监督制度，具有鲜明的中国特色。

完善我国监督体系，既要加强党内监



监察法草案及说明摘要

① 监察范围

■ 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联机关的公务员，以及参照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。

② 监察程序

■ 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3个月，特殊情况下经过上一级监察机关批准可以延长一次，延长时间不得超过3个月；

■ 监察机关发现采取留置措施不当，应当及时解除。此外，采取留置措施后，除了妨碍调查的情形，应当在24小时以内通知被留置人员所在单位和家属；同时，留置人员的饮食、休息和安全，以及医疗服务，应当保障。

③ 谁来监督监察委

■ 接受人大监督 监察机关应当接受本级人大及其常委会的监督；各级人大常委会听取和审议本级监察机关的专项工作报告；人大及其常委会组成人员在本级人大及其常委会举行会议时，可以依照法定程序，就监察工作中的有关问题提出询问或者质询。

■ 强化自我监督 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，以及监察人员辞职、退休后的从业限制。同时，草案规定了监察机关及其工作人员不当行为的申诉和责任追究制度。此外，草案明确监察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。

■ 监察机关和审判机关、检察机关、执法部门互相配合、相互制约 监察机关移送的案件，检察院经审查，若认为需要补充核实，应当退回监察机关补充调查，必要时可以自行补充侦查；对刑事诉讼法规定的不起诉的情形，经上一级检察院批准，依法作出不起诉决定；监察机关在收集、固定、审查、运用证据时，应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致。

■ 明确监察机关的法律责任 监察机关及其工作人员违反规定，发生办案安全事故或者发生安全事故后隐瞒不报、报告失实、处置不当等9种行为之一，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理。此外，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，依法给予国家赔偿。