

# 《中华人民共和国监察法》重点条文解读

基本情况：在十三届全国人大一次会议对宪法作出部分修改增加有关监察委员会的各项规定后，2018年3月20日第十三届全国人大第一次会议正式通过并生效了《中华人民共和国监察法》（总共69条），同时《中华人民共和国行政监察法》废止。

## 一、原先的反腐体系的问题及改革思路

原先反腐体系主要有纪委、监察局（合署办公）、检察机关职务犯罪侦查。纪委、监察局的合署办公是针对党员违纪和行政机关及其工作人员违法问题的处理。而检察机关主要对国家工作人员职务犯罪需要追究刑事责任的处理。以上这个反腐体系实践证明存在诸多问题，已经不适应新时代的反腐工作。

（一）传统的监察范围过窄。改革之前党内监督已经实现全覆盖（对所有党员），而依照之前的《中华人民共和国行政监察法》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（有些非体制编制的非党公职人员无法覆盖）。

（二）反腐力量分散。改革前纪委、行政监察机关、检察机关反腐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。

（三）传统的监察体制纪法衔接不畅。改革后，监察能够管住纪与法，解决过去一些地方职务违法无人过问，查办职务犯罪案件“先移后处”“先法后纪”，甚至出现党员“带着党纪蹲监狱”等问题。

改革思路：建立两大反腐治理体系，行使依规治党（纪委专责）和依法治国（国家监察委专责）、党内监督和国家监察有机统一。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，履行纪检和监察两项职责，在我们党和国家形成巡视、派驻、监察三个全覆盖的统一权力监督格局，为实现党和国家长治久安走出了一条中国特色监察道路。

## 二、立法的目的意义（《监察法》第1条）

为了贯彻落实上述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，为了以法治思维和法治方式开展反腐败工作，为了以立法形式将实践证明行之有效的做法和经验上升为法律，为了将改革的成果固定化、法治化，因此才通过宪法修改增加监察委员会的各项规定，进而根据宪法制定了《中华人民共和国监察法》。

## 三、监察委员会性质和职能（第3条）

监察委员会作为行使国家监察职能的专责机关，与纪委合署办公，从而实现对党和国家监察工作的领导。是实现党和国家自我监督的政治机关，不是行政机关也不是司法机关。

监察委的职能任务有三项。（1）对所有公职人员监察监督（2）调查职务违法和职务犯罪并处置（职务不当行为的程度区别）（3）开展廉政建设和反腐败工作维护宪法和法律的尊严（预防挽救工作+法律监督）。

## 四、依法独立行使监察权（第4条）

行政机关、社会团体、个人不得利用职权、地位干涉监察人员依法行使监察权。

但监察机关要在本级人大及其常委会监督下开展工作，下级监察机关要接受上级监察机关的领导和监督。

## 五、监察委员会的产生、组成人员等规定（第8条、第9条）

监察委员会主任由本级人民代表大会选举产生，副主任、委员由主任提请本级人大常委会任免。

需要注意的是，国家监察委员会主任连续任职每届任期同全国人民代表大会，连续任职不得超过两届。但是，地方各级监察委员会组成人员的连选连任没有限制性规定。

地方各级监察委员会对本级人民代表大会及其常委会和上一级监察委员会负责，并接受其监督。

## 六、规定监察机关上下级是领导与被领导关系（第10条）

由于纪委是在同级党委和上级纪委双重领导下进行工作的，由于纪委和监察委的合署办公，监察委的工作实质上就是在同级党委的统一领导下进行的，监察工作为了减少各方面阻力和地方保护主义干扰，按照党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》精神，地方监察委员会查办职务违法犯罪嫌疑人应以上级监察委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时，必须向上级纪委监委报告。

因此，规定上级监察委对下级监察委领导工作，更能监督下级监察委严格依法办事，公正履职。

## 七、规定了监察委员会职责（第11条）

规定了监察委员会职责是监督、调查、处置的职责。具体而言：

1、对公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守进行监督检查。

2、对公职人员职务违法、职务犯罪进行调查。

3、对违法公职人员作出政务处分、对相关领导进行问责、向相关单位提出监察建议、对涉嫌职务犯罪的公职人员移送司法机关追究刑事责任。

## 八、规定各级监察委可以派驻、派出监察机构、监察专员（第12条）

监察法原则性的规定了监察委员会往哪里派、怎么派的问题。对于派驻或派出范围、组织形式等具体设置待日后逐步完善细化。

明确规定了，监察机构、监察专员对派驻或者派出的监察机关负责，不受驻在单位的领导。需要注意的是，各级监察委与本级纪委合署办公，因此监察委派驻或者派出机构、专员也应该和纪委原先派驻派出的纪检组等合署办公。

一般而言，派驻纪检监察机构根据授权，可以使用谈话、询问、查询、调取等不限制被调查人人身、财产权利的监察措施，需要采取其他措施的须报派出机关同意，以监察委的名义行使。派驻纪检监察机构做出政务处分之前须征求被监督单位党组织意见，并区别不同的情况处理。被监督单位无异议的且拟作出警告、记过、记大过、降级处分的，派驻纪检监察机构报派出机关备案后，直接作出处分决定。被监督单位有异议或者拟作出撤职、开除公职处分的，报派出机关批准后，由派驻纪检监察机构作出处分决定。

## 九、规定建立中国特色的监察官制度（第14条）

在监察官等级设置上，将创制具有中国特色的监察官称谓和等级，独立于法官、检察官、警官制度，不照搬照抄。在监察官任免、考评和晋升等制度设计上，会科学设立进退机制。具体有待于有关部门再制定相关规定。

## 十、监察对象全覆盖的具体规定（第15条）

规定对所有公职人员进行监察（共六类）：1、公务员和参公人员。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。

六类人员中，只有第一类公务员（参公人员）采取的是编制式列举，因为公务员本身就是从事公务的人员，因此不需要再用从事公务等作以修饰。而其他五类要注意，都是以职务论的人员，都要从事公务或者管理工作的人员，并非以编制论。

这次新增了常见的国企管理人员和基层群众性自治组织中从事管理的人员（村委会委员）的监察，但对他们的具体处置，目前仍缺乏相应的配套规定，比如无法直接对村干部进行开除处分，但届时应该会根据《监察法》出台对所有监察对象的统一适用的政务处分规定。

但应该注意的是，对于国有出资企业中监察对象的认定，应根据国家出资首次申请、换发、补发和变更加注（类同于刑法中关于国有出资企业中国家工作人员的认定）。普通从事纯业务的医生、教师并非监察对象，但如果他们参与了医院和学校的管理，比如参与基建项目、设备采购项目等工作时，是行使了公权力，应视为从事公务的人员，此时是监察对象。

农村群众性自治组织中的管理人员主要包括：村民委员会委员及村民委员会下设的各类机构负责人和村民小组长、村务监督委员会成员、农村集体经济组织中的管理人员。城市群众性自治组织中的管理人员主要包括，居民委员会及居民委员会下设的各类机构负责人和社区服务站管理人员。此外，根据工作性质，村（居）党组织（含党委、总支、支部）的委员也参与集体事务管理的，也应作为监察对象。

## 十一、如何把握上级垂直管理单位公职人员和省市级单位中的科处级以下公职人员涉嫌职务犯罪案件的管辖？（第16、17条）

应坚持按照干部管理权限，以分级负责为主、指定办理为补充的管辖原则。

省级监察委受理和调查中央驻地单位厅局级干部涉嫌职务犯罪案件，要报请中央纪委批准。中央驻地单位厅局级以下行使或受委托行使公权力人员涉嫌职务犯罪案件，经与中央主

管单位沟通或向其通报后，由省级监察委指定下级监察委办理。

省级单位处以下干部（含处级）以及其他受委托行使公权力人员涉嫌职务犯罪案件，由省级监察委员会指定下级监察委员会办理。

市地级监察委员会参照省级监察委员会对中央驻地单位行使公权力人员涉嫌职务犯罪案件办理原则，受理和调查辖区内省以下垂直管理单位中处级干部涉嫌职务犯罪案件。上述单位中的处级以下行使或者委托公权力人员涉嫌职务犯罪案件，经与驻地单位主管部门沟通或向其通报后，由市地级监察委指定下级监察委办理。

市地级单位科技以下干部（含科级）以及其他受委托行使公权力人员涉嫌职务犯罪案件，由市地级监察委指定下级监察委办理。

下级监察委接受指定办理的案件应当在调查完毕后及时向指定办理的上级监察委提交调查报告，按规定作出处置。

## 十二、监察机关收集证据的一般权限（第18条）

监察机关有权依法向有关单位和个人了解情况，收集、调取证据。有关单位和个人应当如实提供。这里的有关单位和个人有配合取证的义务，如果党员领导干部及有关单位不配合提供材料，拒绝阻碍不配合调查的，根据《监察法》的第63条，由其在单位、主管部门、上级机关或监察机关责令改正，依法处理。实践中，根据情节严重，还可能党纪、政务立案处分，重则还可能构成犯罪。

## 十三、被调查人没有沉默权（第20条）

监察机关可以要求被调查人就其涉嫌违法行为作出陈述，对涉嫌犯罪的可以进行讯问，要求其如实供述。如果被调查人沉默不配合的，也可以对该不配合的行为单独作出处置。

## 十四、用留置措施取代以往的“两规”措施（第22条、第43条）

用留置取代两规措施，实现两规的法治化，是法治建设的重大进步，是以法治思维和法治方式反腐败的重要体现，是反腐败工作思路办法的创新发展。了解一下留置权的基本情况。

1.留置的条件和对象：（1）涉嫌严重职务违法或者职务犯罪的才留置（2）掌握了部分证据（3）不留置会影响办案的。（4）对涉嫌行贿犯罪或者共同职务犯罪的涉案人员也可以采取留置。

2.留置的场所、审批、管理：目前大多是之前的两规点作为留置场所。审批和管理相当的严格规范，全程录音录像，不夜审保证被调查人休息权利。

3.留置的期限：3个月，可延长一次再3个月，理论上最长是6个月。

## 十五、监察机关调查中还可使用“技术调查”、“通缉”、“限制出境”等措施（第23—30条）

如果应当留置的被调查人在逃，监察机关可以决定通缉，由公安机关发布追捕归案。为防止被调查人逃匿境外，经省级监察委批准可以对其限制出境。

除了普通的查询、调取、查封、扣押、搜查、通缉、限制出境等一般权限外，监察机关还有“技术调查”的权限，技术调查措施主要是指通过通讯技术手段对被调查人进行调查，包括电话监听、电子监控、拍照录像等获取证据，随着科技发展，技术调查手段也会不断发展。这项措施由于私密性很强，为了防止滥用侵犯他人隐私，往往审批的手续很严格，并且是交公安机关执行的，监察机关不能自己执行。

## 十六、有向司法机关提出从宽处罚的建议权（第31条、第32条）

被调查人真诚悔过、积极配合、积极退赃、提供重要线索立功的，监察机关都可以在移送检察院时提出从宽处罚的建议，但不是量刑建议权，是供检察院向法院作出量刑建议之前作为参考意见之一，检察院向法院提交的量刑建议，应该是在考虑监察机关从宽建议之后的产物。

## 十七、有线索接受移送权和管辖优先权（第34条）

监察机关在工作中发现职务违法或者职务犯罪问题线索的，应当移送监察机关。如果故意不移送线索的，可以追究相关单位责任人员的责任。

监察机关在办案中还涉及其他单位管辖的违法犯罪的，监察机关一般有优先管辖权，其他机关予以协助。这跟以往检察机关自侦罪名管辖和公安罪名管辖交叉时处理的原则不同。

## 十八、监察线索初步核实、立案等审批权限设置（第38、43

条）

对问题线索的初步核实一般应当报监察机关相关负责人审批。对初步核实后的情况，必要时向同级党委（党组）主要负责人报告。（注：来源于中纪委的《监察法》释义）。另外，初步核实工作必须严格保密，控制知情面范围，一般不集体决策讨论。

初核阶段经检查组批准，可以采取除限制被调查人人身、财产权利以外的调查措施收集证据，如调取个人有关事项报告，查阅复制文件、账目、档案等资料，核查资产情况和有关信息，进行鉴定、勘验检查等。对于需要采取技术调查或者限制出境措施的，应当严格履行审批手续，交有关机关执行。

初步核实后，需要监察立案的，立案由监察机关主要负责人批准，严重职务违法或者职务犯罪的，立案调查决定应向社会公开发布。

相比而言，立案后需要采取留置措施的，对留置措施的决定，由于涉及到剥夺人身自由权，审批程序更为严格，留置决定必须是由监察机关集体研究决定的，并报上级监察机关批准（省级以下），而非负责人一人决定。

## 十九、明确留置期间折抵刑期（第44条）

被留置人在被判刑时，留置一日折抵管制二日，折抵拘役、有期徒刑一日。

## 二十、监察机关行使处置权的方式（第45条）

1.对被调查人：

（1）非政务处分：谈话提醒、批评教育、责令检查、予以诫勉。

（2）政务处分：警告、记过、记大过、降级、撤职、开除

2.对相关领导干部

问责：通报、诫勉、组织调整或组织处理、处分等

3.对在单位

监察建议：对监察对象所在单位廉政建设和履行职责存在的问题等，向相关单位和人员提出具有一定法律效力的建议。

应当注意的是，除了《监察法》上述列明的几种方式外，还有传统的通报、诫勉谈话、组织调整（组织处理和政务处分可以合并使用，也可以单独使用。纪检机关商组织部人事部门提出组织处理建议方案，由组织部具体落实）。

## 二十一、监察机关和司法机关的对接（第47条）

1.监察机关调查取得的证据可以作为司法机关指控犯罪的证据，不用再进行转化。

2.监察机关依据《监察法》实施调查权，对被调查人进行留置。案件移送检察院后，检察机关根据《刑事诉讼法》对被调查人采取刑事强制措施，并审查起诉，也可以依法不起诉。

3.检察机关审查起诉期间，可以退回补充调查也可以自行补充侦查。实践中，鉴于监察调查案件敏感性和政治性较高，一般都是由监察机关补充调查的。

## 二十二、如何对监察机关和人员进行监督防止“灯下黑”（第53条—55条）

1.由于纪委和监委合署办公，所以首先是党委的领导和监督。

2.人大及其常委会的监督，对监委工作有关问题提出询问或质询。（但监察委员会不用向人民代表大会报告工作，仅是人大常委会听取和审议专项工作报告。跟检察院、法院不同，根据《检察院组织法》、《法院组织法》规定检察院、法院须向同级人民代表大会报告工作）。

3.监务公开，接受民主监督、社会监督、舆论监督。

4.内部监督（设置干部监督室等）。

## 二十三、监察人员离岗离职期管理和从业限制的规定（第59条）

监察工作涉及大量国家秘密和工作秘密，要严格防范监察人员在工作中接触的秘密因为人员流动而流失，监察人员离岗离职后在脱密期内自觉遵守就业、流动等方面的限制性要求，严格履行保密义务，不得泄密。

监察人员辞职、退休后从业限制是三年内不得从事与监察和司法工作相关联且可能发生利益冲突的职业。

## 二十四、其他单位及个人不配合监察机关依法调查的法律责任（第62—64条）

1.有关单位不配合、不采纳监察建议的。主管部门上级机关责令改正、通报批评，对责任领导和直接责任人处理。

2.监察对象对举报人、监察机关工作人员报复陷害的，依法处理。

# 指尖上的出入境服务

## 山西公安审批服务“一网通 一次办”平台出入境模块亮点功能介绍

为深入贯彻落实党的十九大精神，贯彻落实中央“马上办、网上办、就近办、一次办”决策部署和国家移民管理局“只跑一次”新政，6月13日，山西公安审批服务“一网通一次办”平台出入境模块在太原、忻州试点上线。

山西公安审批服务“一网通一次办”平台出入境模块设有证照网约先办、便民服务查询、线上业务办结、线下服务预约、综合业务办理、企业服务预约、政务信息公开7个功能区、25项服务功能，集成“四大亮点”：一是业务更全面。护照、港澳通行证、台湾通行证、中华人民共和国通行证、台胞证、外国人签证证件以及相关法人业务均可通过网上预约办理，查询服务涵盖预约申请、办证进度、邮递进度、受理点地址和使领馆信息。二是服务更智能。智能客服具备深度学习 and 智能分析功能，可准确识别申请人问题语义，依据问题提供精准回答，受理大厅查询内嵌智慧地图，根据申请人定位推送最近受理点地址，规划最优路线。三是体验更贴心。“一带一路”企业、80岁以上、孕期以及身患重度残疾、疾病的申请人可预约上门服务。港澳台旅游续签双向邮寄代办，群众足不出户即可完成办理。四是办证更快捷。开通网约办证“绿色通道”，群众无需等待即可直接到前台办理。

在落实公安部八项出入境便利措施和国家移民管理局“只跑一次”新政的实践中，全省公安出入境管理部门秉持“以人民为中心”的发展理念，出台了省内异地受理、免费（自助）照相、拓展加急办证范围、非工作日办证等一系列服务措施，使群众出行更加便捷。此次便民平台启用，是山西公安出入境部门借助移动互联网技术加快推动出入境业务网上办理的一次重要尝试，未来还会不断拓展服务功能，使群众享受到更加优质、便捷、多元的网上服务。

沁县公安局

2018年6月16日

### 一、实名认证

山西省内(外)户籍居民需要实名认证，港澳台居民及外国人无需实名认证，仅认证手机号码。

### 二、功能模块

#### (一)证照网约先办

1.山西省内(外)户籍居民可以预约办理普通护照首次申请、换发、补发和变更加注，内地居民往来港澳通行证首次申请、换发、补发、团队旅游签证、探亲签证、商务签证（已在出入境管理部门备案的企业及人员）、逗留签证和其他签证，大陆居民往来台湾通行证首次申请、换发、补发、团队旅游签证、个人旅游签证（太原市为赴台个人旅游开放城市）、应邀签证、商务签证、乘务签证、探亲签证、学习签证、其他签证和定居签证。

2.港澳居民可以预约办理中华人民共和国出入境通行证。

3.台湾居民可以预约办理五年期台胞证换发、补发和一次有效台胞证。

4.外国人可以预约办理签证证件、停留证件、居留证件、其他证件以及口岸团队旅游签证、口岸个人签证。

申请人根据办证需要选择相应模块，按照预约时间前往预约单位现场办理，一次办结。

#### (二)便民服务查询

1.预约办证查询

申请人可查询预约信息、取消原预约。

2.办证进度查询

申请人输入受理编号后可查询业务流程状态。

3.证照邮寄查询

申请人输入自己的快递单号实时查询证件物流信息。

4.受理大厅查询

平台根据申请人实时地理位置自动显示附近的出入境受理大厅。申请人可查询全省出入境受理点，并可导航到其预约大厅。

5.使领馆查询

申请人可查询中国驻外使领馆和外国驻华使领馆相关信息。

#### (三)线上业务办结

1.港澳台团队旅游签证双向邮寄代办

申请人通过该功能实现办理港澳台团队旅游签证“零跑”。申请人填写申请信息后，邮政EMS快递上门取证并代办团队旅游续签业务，通过邮政EMS快速递证到家。

2.在中国出生的外国婴儿办理出生登记

申请人通过微信平台填写登记信息完成在我省出生的外国婴儿出生登记工作，实现“零跑”。

3.涉外邀请单位备案

涉外邀请单位填写备案信息，上传备案资料，在线完成备案，实现“零跑”。

#### (四)线下服务预约

1.出入境记录查询

申请人填写预约信息，经过后台预审批后，在预约时间前往大厅办理，节约现场排

队时间。

2.外国人护照报失证明

申请人填写并提交本人遗失护照的相关信息，经过后台预审批后，在预约时间前往大厅办理，节约现场排队时间。

3.上门服务

“一带一路”企业及特殊对象可通过本功能预约上门服务。特殊对象为下列人员：

(1)80周岁以上，年老体弱，行动不便的；

(2)持有残疾证，属重度残疾，行动不便的；

(3)有国(境)外医疗机构出具的接受治疗证明，出国(境)治疗重病(非传染性)的；

(4)有医院出具的证明，怀孕产期临近，行动不便的；

(5)有出生医学证明，尚在哺乳期的婴儿；

(6)其他公安机关出入境管理部门确认的特殊情形。

“一带一路”企业及特殊对象通过填写预约上门服务申请信息，经过后台预审批通过后，民警上门为申请企业或个人办理业务。

#### (五)综合业务办理

1.微信支付

申请人可通过本功能项对办证业务进行线上缴费。

2.材料上传

山西省内(外)户籍居民、港澳台居民及

外国人在本平台“证照网约先办”模块预约业务成功后，可对照《办事指南》，通过本功能项预先上传相应申请材料。若现场办理业务时，携带的材料不齐全，也可通过本功能项后继续补充上传。

#### (六)企业服务预约

1.港澳商务单位备案

申请单位填写基本信息，经过后台预审批后，民警与代办人确认申请信息及所需材料，代办人在预约时间携带纸质材料前往预约单位现场办理。

2.因私出入境中介机构资格认定

因私出入境中介机构填写基本信息，经过后台预审批后，民警与旅行社专管员确认申请信息及所需材料，代办人在预约时间携带纸质材料前往预约单位现场办理。

3.旅行社备案

经山西省旅游主管部门批准并具有相应资质的旅行社，填写基本信息，经过后台预审批后，民警与旅行社专管员确认申请信息及所需材料，旅行社专管员在预约时间携带纸质材料前往山西省公安厅出入境管理局口岸签证处现场办理。

#### (七)政务信息公开

申请人可在本模块查看办理出入境相关业务办事指南、出入境证件收费标准、出入境相关法律法规，下载办理出入境业务的相关表格，接收最新出入境资讯。

沁县公安局

2018年6月16日