

---

# Research on the main content of the "Supervision Law of the People's Republic of China"

Zhiyuan Tang<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Law School Law Major, Panzhihua University, China

*Received 07 January 2024, Revised 03 April 2024, Accepted 01 July 2024*

---

## Abstract

**Purpose** – During the two sessions in 2018, the 13th National People's Congress held the first meeting to review and approve the Constitution of the People's Republic of China. It contains 21 new or modified contents, the most valued is the new clauses related to the National Supervision Commission.

**Design/Methodology/Approach** – The amendment is a new section of the Supervisory Committee in Chapter 3 of the National Agency, and stipulates the specific content of the composition and role of the Supervision Committee and the organizational structure, as well as the management function of the Supervision Committee of the Supervisory Committee.

**Findings** – On March 20, the Seventh Sea of the National People's Congress of the 13th National People's Congress approved the "Supervision Law of the People's Republic of China" (hereinafter referred to as the "Supervision Law"), which specifically met the content of the above principles and confirmed it in the form of law. 闵京善 (2020) believes that from the perspective of content, the Supervision Law adheres to the main goal of preventing corruption and eliminating corruption.

**Research Implications** – In the following content, the author will explain the legislative process and main content of China's new "Supervision Law" in turn, and based on this to evaluate the main content of the monitoring law. Based on this evaluation, combined with many scholars' views, some problems such as the operation of the China Supervision Law and the operation of the China Supervision Law today and the operation of the Supervisory Committee are proposed.

---

**Keywords:** Supervision Law of the People's Republic of China, Restriction, Supervisory committee

**JEL Classifications:** H11, P26, 017

---

<sup>a</sup> Lecturer, Law School Law Major, Panzhihua University, China, First Author, E-mail: tangzhiyuan0215@qq.com

## I. 引言

### 1. 中国《中华人民共和国监察法》的立法过程

中国法律制定和实施的一个特点是，先示范后扩大，逐步实现措施的普遍化。黄泰渊（2020）指出，《中华人民共和国监察法》（后简称为《监察法》）的实施过程亦是如此。在2016年10月27日发布的十八届中央委员会第六次全体会议公报中，首次与人民代表大会、政府、司法机关等一起出现了监察机关一词，同时，十二届全国人大常委会于同年12月25日发布《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》，对上述六中全会提到的监察机关进行了具体部署。在推进这一试点工作的同时，中央纪委自2016年10月起，和全国人大常委会法制工作委员会共同成立了国家监察立法工作专家组，正式启动对监察法的制定工作。专家组经过近一年的工作，在2017年6月十二届全国人大常委会第二十八次会议上向参会代表提交了中国《监察法》第一稿草案，经常委会审议后，面向中央各部委、地方各级政府及相关专家开启了意见征求程序。通过程序收集的意见也及时反映在了草案的修改上。之后，2017年11月到12月间，全国人大网站上刊登了全文，以公开《监察法》草案的方式继续收集来自社会各阶层人民的修改意见。最后，反映了全体人民意见和全国人大法制工作委员会及中国共产党中央政治局常务委员会等提出的追加修改意见的《监察法草案（二审稿）》于2018年3月13日作为最终案提交给了第十三届全国人大，并最终于3月20日通过全国人大审议通过，以法律的形式被确定和施行。

## II. 中国《监察法》主要内容概述

### 1. 监察委员会的设立和组织

监察委员会的设立。修订宪法第一百二十四条规定，设立国家监察委员会和地方各级监察委员会，《监察法》第七条也规定，设立国家监察委员会作为国家最高监察机构，同时在省级（省、自治区、直辖市）、市级（市、自治州）、县级（县、自治县、市辖区内的区）地方也设立了各级地方监察委员会。同时，修订宪法第一百二十五条和《监察法》第十条也规定了，国家监察委员会统辖地方各级监察委员会的工作，上级监察委员会统辖和领导下级监察委员会的工作。

监察委员会的组成。同样，修订宪法第一百二十四条规定了在监察委员会中设主任1名，副主任及委员若干名，《监察法》第八条，第九条也规定了相同的国家监察委员会及地方各级监察委员会的人员构成。同时修订宪法第六十二条，第六十七条，《监察法》第八条也规定了，国家监察委员会的主任由全国人大选出，副主任及委员由全国人大常委会提请任免。修订宪法第一百零一条，第一百零四条，《监察法》第九条规定了地方各级监察委员会主任也由本地区同级人大选举产生，副主任和委员人选由主任提名，由人大常委会任免。

成员的任期。首先，修订宪法第一百二十四条及第一百零四条，《监察法》第八条规定，国家监察委员会主任的任期与全国人大的每届任期相同，但只允许连任2次。另一方面，《监察法》第九条也规定，地方各级监察委员会主任也与本地区同级人大任期相同，但未特别提及连任限制。笔者认为，与全国人大任期相同规定的宗旨，是体现监察委员会由全国人大及其所在地区同级人大设立的原则。另外，对副主任和委员们的任期，国家与地方各级均没有特别的规定。

对监察委员会的控制。首先是外部控制。如前所述，监察委员会由全国人大及其所在地区的同级人大设立。因此，根据修订宪法第六十七条及第一百二十六条，《监察法》第八条，国家监察委员会

对全国人大及全国人大常委会负责，并接受这些机关的监督。同理，地方各级监察委员会也要对本地区同级人大及其常委会负责并接受其监督。但是，修订宪法第一百二十六条，《监察法》第九条及第五十三条也规定了，上级监察委员会有权统管下属下级监察委员会的工作，因此，也说明了，法律同时也强调了上级监察委员会对下级委员会的监督管理职能。具体地说，即根据《监察法》第五十三条，各级人大常委会听取本地区同级监察委员会的专项工作报告后进行审议，并对执法情况进行调查。同时，也规定了，县级以上各级人大及其常委会会议召开时，赋予人大代表或者常委会组成人员依照法律规定的程序对监察工作有关问题提出询问或者质询的权利。

## 2. 监察对象和监察委员会的管辖及职务

概说。《监察法》第十五条规定，监察对象分为公务员及事业编制人员、公共事务从业者、国有企业的管理者、教育、研究、文化、医疗、保健、体育等领域的国家机关从事管理业务的人员、在基层居民自治组织从事管理业务的人员、根据其他法律履行公职的人员等多个职业群体。

公务员及事业单位工作人员等。首先，公务员包含了中国共产党各机关、人民代表大会及常务委员会各机关、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的各机关、民主党派各机关及工商联合会各机关所属公务员共八种类型。其次，事业编制人员是指，在法律或法规赋予公共事务管理权限的机关工作的人员中，除纯劳务人员外，作为业务人员适用《中华人民共和国公务员法》的人员，具有代表性的是中国证券监督管理委员会的成员等。然后，还包括了公共事务从业者。即在法律法规赋予公共事务管理权限或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也属于被监察对象。刘龙飞（2015）认为，除以上人员外，其他依法需履行公职的工作人员也应该尽可能地被包含在内，但是对于具体哪些人属于这一范畴，今后随着国家机构和制度运营经验的积累，会更加明确，可以以是否能行使公共权利、是否具备破坏公共权利清廉性的能力作为是否需要被监察的重要的判断标准。

原则。首先，《监察法》第八条，国家监察委员会负责全国的监察工作；《监察法》第九条、第十六条，地方各级监察委员会负责对本行政区域内第十五条所规定的对象进行监察工作。但是，《监察法》第十六条规定，对于监察事项，监察机关之间存在管辖争议的，由监察机关的共同上级监察机关决定。

例外。上级监察机关管辖权的调整和指定。同条规定，上级监察机关可以办理直属下级监察机关管辖范围内的监察事项，必要时可以办理所属各级监察机关管辖范围内的监察事项，另一方面，《监察法》第十七条规定，上级监察机关可以指定其管辖的监察事项归下级监察机关管辖，也可以指定下级监察机关具有管辖权的监察事项归其他监察机关管辖。同时，监察机关认为所管辖的监察事项重大而复杂，需要上级监察机关管辖的，可以请求上级监察机关变更管辖。

监督。《监察法》第十一条规定，监察委员会的职责有监督、调查、处置这三种。首先，在监督方面，检查并监督公务员依法执行职务、公正行使权限、业务清廉等的情况，并负责对公务员实施清廉防腐的廉政教育。

调查。对于有违法违纪行为的，同条规定，监察委员会将对贪污贿赂，滥用职权，玩忽职守，权力寻租，利益输送，徇私舞弊及浪费国家资产等职务违法及职务相关犯罪嫌疑进行调查。之所以将这些行为规定为主要调查对象，是因为在十八大以后进行的监督和巡视过程中，上述七种类型的违法行为被发现和查处得最多。

措施。最后，同条还规定了，经调查确认涉嫌违法或者犯罪的，可以采取政务处分、非政务处分、问责、向人民检察院移送案件、向监察对象所属机关提出监察意见等措施。

### 3. 调查工作的进行

调查线索的获取。为了正式进行调查工作，必须先获得调查的相关线索。这种调查的线索可以通过监察委员会日常进行的监督活动获取，也可以通过相关机关的移交或举报等获取。从相关机关移交来的案件。《监察法》第三十四条，人民法院、人民检察院、公安机关、审计机关等国家机关在工作中发现公职人员涉嫌职务违法或者职务犯罪线索的，应当移送监察机关处理。同条还规定了，如涉嫌严重职务违法或者职务犯罪，同时涉嫌其他违法犯罪的，一般由监察机关牵头调查，其他单位予以配合。此外，不仅是国家机关，普通市民或团体等也可以成为调查线索的提供者。《监察法》第三十五条规定，监察机关应当及时受理举报，并按照有关规定处理。《中华人民共和国监察法实施条例》也明确规定了，未被授予职务犯罪调查权的监察机构、监察专员发现监察对象涉嫌职务犯罪线索的，应当及时向派出机关报告，由派出机关调查或者依法移交有关地方监察委员会调查。同时，《监察法》第三十五条还规定了，如果举报案件不属于本机关管辖，将移交主管机关处理。

调查线索的处理。对于调查线索的处理，《监察法》第三十七条规定，监察机关应当对调查线索按照有关规定提出处理意见，履行审批程序，开展分类工作。对线索的处理情况，要定期统一通报，定期检查和抽查。按照《中华人民共和国监察法实施条例》等法律的规定，具体来说，首先，从案件管理监督部门接受调查线索的负责部门在审查案件后，应在收到案件之日起规定期限内制定对调查线索的处理意见，并进行审查和批准。同时规定，此时，负责部门将在面谈或邮寄质疑、初步调查、保留调查，终结处理这4种处理方案中选择一个。其次，承办单位应当定期将调查线索的处理情况统一通报案件监管部门，案件监管部门应当定期对调查线索和处理情况进行核对和检查。

初步调查。如上所述，选择初步调查作为调查线索的处理方法的，《监察法》第三十八条规定，主管部门经监察委员会内部相关负责人批准后，组成案件调查组进行初步调查。初步调查结束后，调查组将编制《初步调查情况报告》，主管部门应以此为基础，对具体处理方案提出意见。这些具体处理方案可以包括决定立案、终结处理、通过面谈提醒注意、保留调查及移交给相关机关等。《监察法》第三十八条规定，对初步调查情况报告和具体处理方案的意见，应当上报监察机关主要负责人批准。

立案。经初步调查，被监察人涉嫌职务违法或者职务犯罪，需要追究法律责任的，根据《监察法》第三十九条规定，监察机关应当按照规定的权限和程序办理立案手续。因此，即使有职务上的违法或职务相关犯罪嫌疑，如果情况轻微，无需追究法律责任，将被排除在立案对象之外。经监察机关主要负责人批准，确定立案和调查决定的，应当向被调查人和有关部门通报有关事项，对涉嫌严重职务违法或者职务相关犯罪的，应当通知被调查人的家属，并向社会公开。笔者认为，对于向社会公开的行为，可理解为监察机关主动接受舆论监督，以监督监察委员会的调查活动，并可起到公开警示的作用。

调查方案的制定。在作出立案决定时，《监察法》第三十九条规定，监察机关主要负责人应当召开有关专题会议，讨论确定调查方案，确定应实施的调查措施。同时，《监察法》第四十二条规定，调查方案一旦确定，调查人员必须严格执行，不得擅自扩大调查范围或随意变更调查对象和事项。笔者认为，这种调查方案的预先制定和严格执行制度可以认为是防止擅自行使调查权或调查过程中可能发生的滥权，违规事件的有效措施。

调查方法。《监察法》第四十条规定，监察机关应当对职务违法或者职务犯罪等案件进行调查，向被调查人收集违法事实的有无及情节轻重证据，查明违法犯罪行为属实，形成证据与事实相符的完整稳定的证据链。因此，要具备这些证据链，必须有合法程序和合规调查方法支持，才能算是有效收集和获取的合法证据。为方便取证，《监察法》也在第十八条赋予了监察机关依法对有关单位或者个人情况进行调查取证的权力。同时也规定了，有关单位和个人，不得伪造、隐匿、损毁证据，有如实提供的义务。《监察法》第六十三条规定，对提供虚假情况、企图隐瞒事实和真相的，共同提供虚假陈述、伪造、隐匿、损毁证据的，由其所在单位、主管部门、上级机关或者监察机关责令改正，

并依法予以处理。同时,《监察法》第二十条规定,监察机关可以口头要求有职务违法嫌疑的被调查人陈述违法行为。被调查人不予回应时,可以发出书面通知要求陈述。相反,如果被调查人超越单纯的职务违法嫌疑,还存在腐败贿赂、滥用职权及玩忽职守等职务相关犯罪嫌疑,监察机关可以对被调查人进行审问,也可以要求对方对涉嫌犯罪的情况如实供述。

证据的使用和限制。虽然赋予监察机关这样的取证手段,但《监察法》第四十条规定了,严禁通过胁迫、引诱、欺骗等非法手段收集证据,同时第三十三条也规定了,对违法收集的证据依法予以排除。因此,监察机关收集的物证、书证、证人的证言、被调查人的供述和辩解、视听资料、电子数据等证据材料,在保证无上述缺陷的前提下,才可以作为刑事诉讼中的证据。

发现违法行为时。首先是对当事人的措施。根据违法行为的情况分为非政务处分和政务处分。首先,《监察法》第四十五条规定,对职务上存在违法行为,但情况较轻的公职人员,将采取批评教育、责令检查、诫勉及谈话提醒等非政务处分措施。同时,对于有违法事款但情况较重的公职人员,将采取政务处分措施,根据其情况的不同,分为警告、记过、记大过、降级、撤职、开除这6种措施。然后是对相关管理负责人的措施和对管理机关的措施。监察机关不仅可以直接追究有违法行为的公职人员,还可以对未履行职责或不正确履行职责的管理负责人提出问责决定,或向有权作出问责决定的机关提出问责建议。另外,还可以向公职者的所属机关提出加强廉政建设等的监察意见。最后是对物的处置措施。《监察法》第四十六条规定,监察机关对调查后违法获得的财物,应依法责令没收、追缴或返还赔偿。

### III. 对中国《监察法》内容的评析

如上所述,《监察法》中包含的内容很多,法律的性质和结构也比较复杂。因此,学者认为可以从多个角度观察和评价,如以监察法中与宪法、行政法相关的内容作为出发点来展开讨论。

#### 1. 宪法层面

在宪法方面,新设监察委员会是否合宪,是否需要写进宪法里,最初是有些争议的。对此,中国法学界主流观点认为,监察委员会的成立与国家政治体制的进步有关,因此有必要修改宪法,为监察委员会提供宪法依据,相反,也有少数意见认为,监察委员会的成立只是重新分配国家已拥有的监察权,并不是创建新的国家权力,因此即使没有修宪也可以新设监察委员会或制定监察法等。崔永春(2016)认为,该问题可以归结为如何决定监察委员会拥有的监察权和调查权的性质的问题。也就是说,如果将这些权限理解为之前没有出现过的完全新的权力的性质,那么理所当然是需要补充进宪法的,但如果只是将现有的权限重新分配或再构成,即使不用修宪,监察委员会的设立,监察法的施行,监察委员会的监察权和调查权的行使理所当然也是合宪的。更重要的是,中国各级政府对反腐败司法运动的决心,铲除腐败是中国全体人民的强烈愿望,这一关系到国家安定的重大事业,必然要将其作为宪法条款加以补充。同时,另一个争论点是,与国家监察委员会相关的宪法规定是否系统且合理。宪法修正案对国家监察委员会的法条规定被配置在了人民法院或人民检察院相关法规之前。宪法条文的配置标准往往强烈地反映了立法者和人民的意愿。李井杓(2016)研究表明,从这一点来看,没有将国家监察委员会与人民法院或人民检察院相关法规并列配置,而是置前,是不是考虑到今后在处理腐败相关案件时,对于司法职能,监察职能是否能对其具备一定的控制及干涉能力。最后,如前所述,宪法和监察法都规定了,作为对国家监察委员会和各级监察委员会的重要外部控制机制,由创设监察机关的全国人大及其常务委员会对其进行控制。

## 2. 行政法层面

《监察法》第四十九条规定了当事人对监察委员会处分不服时可采取的措施。但是，最初在公开草案中并没有规定对处分决定的不服时，可采取的相关措施的这一条款，依据公开收集到的修改意见，现行法律规定了分两个阶段的复审和复核程序。金竣荣，刘贤贞（2016）研究发现，单从这一点来看，就可以评价现行《监察法》在当事人的权利救济方面是取得了进步的。但是，这一复审和复核程序仍然只是监察机关内部的程序，从这一点来看，难以对被处分者的权利进行根本性救济，还需要制定相关规定来执行。

## IV. 结论 - 中国《监察法》改善方案探讨

就现阶段的研究成果来看，对于《监察法》的正式施行，学者们在宪法、行政法、刑事诉讼法等层面研究和发现了一些问题。那么，为实现铲除腐败这一重大目标，怎样才能有效地改善以《监察法》为行动纲领的监察委员会实际工作中的这些问题才是研究的重中之重。李慧英（2020）认为，首先，将《中华人民共和国刑事诉讼法》（后简称为《刑事诉讼法》）中的搜查权与《监察法》的调查权有效区分，这是解决以上问题的出发点。具体来说，为了高效合法地开展腐败调查工作，有必要在一定程度上脱离刑事诉讼法上的各种制约，在2018年公示的中国《刑事诉讼法修正草案》征求意见中，包含了将调查主体从公安机关和人民检察院扩大到公安机关、人民检察院等的內容。虽然最终这一修改意见未获得通过，但是，这一修改意见可以理解为国家立法机关充分认识到了监察委员会调查权定义的结果，最终确认了监察委员会的调查权具备搜查权的这一本质。另外，在意见稿中，删除了现行《刑事诉讼法》第三十七条第三款中特别重大贿赂犯罪这一内容，重新规定了，对于危害国家安全的犯罪、恐怖犯罪、特别重大受贿犯罪案件，律师在调查期间想要会见被拘留的犯罪嫌疑人时，必须得到调查机关的许可。就此，李慧英（2020）还认为，这是考虑到了被留置者的合法的律师会见权。最后，监察机关采取留置措施的，如果人民检察院已先行对犯罪嫌疑人采取拘留措施，留置措施将自动解除。同时，人民检察院在采取了留置措施后10日内应决定是否采取拘留、取保候审、监视居住等措施。这一条，最终在2018年10月26日，第三次修正并实施的《刑事诉讼法》中得到了体现。铲除腐败是实现社会正义的重要一环，是党和国家需要长期坚持的国家政策，是不容忽视的社会正义，是实现依法治国，优化法治界限的最切实的方法。

## 参考文献

- 闵京善，“中国和印度反腐败调查机构的比较分析”，韩国《韩国腐败学会报》25卷2号，2020年。
- 罗俊杰，崔艺英，“中国监察法上关于留置制度的思考—以保护被留置人人权的问题和改善方案为中心—”，韩国釜山大学《法学研究》61卷3号，2020年。
- 朱玉玲，张洁，“监察调查中被调查人权利保障探析”，《山东行政学院学报》，2020年。
- 黄泰渊，“中国国家监察委员会新设和特点：权威主义统治强化和法律制度化的两难境地”，韩国《现代中国研究》22辑3号，2020年。
- 李慧英，“中国反腐败政策相关研究”，韩国建国大学政治学科博士论文，2020年。

陈光中,邵俊,“中国监察体制改革若干问题思考”,《中国法学》,2017年.

金竣荣,刘贤贞,“中国反腐倡廉制度现状与任务—中央纪律检查委员会的地位和作用为重心—”,韩国《中国研究》68卷,2016年.

李井杓,“中国反腐败机关的独立性对纪检委监察权改革的研究:以地方县级纪检委的改革程序为中心”,韩国《现代中国研究》18辑1号,2016年.

马怀德,“国家监察体制改革的重要意义和主要任务”,《国家行政学院学报》,2016年.

崔永春,“中国反腐败法制研究—以中国刑法上的受贿罪为中心—”,韩国韩中法学会《中国法研究》28辑,2016年.

刘龙飞,“韩中公务员腐败犯罪比较研究—以贿赂犯罪为中心—”,韩国东国大学法学科硕士论文,2015年.

崔智英,“中国共产党的反腐败斗争领导方式研究—以党纪检查委员会的作用为中心—”,韩国《中国学研究》68辑,2014年.

马怀德,《中华人民共和国监察法理解和适用》,中国法制出版社,2018年.