

● 廉政 监察丛书 之十

XINGZHENG JIANCHA
BANAN ZHI SHI

行政监察 办案知识

张月明 李长青 主编

● 华龄出版社

廉政·监察丛书之十

行政监察办案知识

张月明 李长青主编

华龄出版社

1990·北京

行政监察办案知识

出版发行：华龄出版社

(北京西城区大红罗厂街乙3号)

经 销：新华书店北京发行所

印 刷：华利国际合营印刷有限公司

850×1168 毫米 32 开 8.625 印张

1990 年 12 月北京第 1 版 1990 年 12 月第 1 次印刷

印数：1—16753 册

ISBN7-80082-031-9/D·8

定价：4.30 元 (平) 7.10 元 (精)

《廉政·监察丛书》编辑委员会

顾问 徐 青 孙琬钟

主 编 王永银

副主编 刘春建

编 委 (按姓氏笔划排列)

王义升 王小方 王永银

王英昌 王国泉 王 伟

王茂华 皮纯协 石俊超

刘春建 刘彦伟 刘益安

江友京 齐世泽 余 敏

李长青 杜西川 单远慕

张玲元 张月明 杨五湖

杨如鹏 徐秀义 聂建华

潘祐周

总 序

我国的行政监察工作中断近 30 年之后已开始续写新的篇章，以江泽民同志为总书记的党中央领导集体吹响了惩腐倡廉的进军号角，强化监察，建设廉政已成为我们这个时代的最强音，成为改革开放和建设社会主义现代化强国的重要政治保证。

当此之际，我们把《廉政·监察丛书》献给战斗在惩治腐败、严肃政纪，端正政风第一线的广大监察工作者，献给行将加入这一行列的一代又一代后来者，献给一切热心于监察事业，关心党风、政风、世风的人们。

刚刚恢复建立的各级监察机关是行政序列中的新机构，也是政府行使综合监督职能的专门机关，它有待于博采古今中外之长，不断加以健全和完善；党纪与政纪职能分开后形成的监察工作新格局，其对象范围、职能权限，方法手段都需要在实践中不断探索、明确和加深认识；投身这一战线的绝大多数是新手，他们渴望得到新岗位所要求掌握的基础知识，以使自己的业务素质和工作本领得到提高；通过正面宣传廉洁从政、秉公办事、高效工作的先进典型，通过抨击腐败现象和剖析典型案例，努力唤起广大干部的高度警觉和自戒，以保证党的基本路线和国家法律、法令、政策的正确贯彻执行，这项任务比以往任何时候都显得更为紧迫和重要。遗憾的是，有关这些方面的书籍至今屈指可数，在种类、数量、质量上均不能满足广大监察工作者和监察对象的热望与要求，形势呼唤着更多更好的廉政、监察书籍及早面世。

在中国数千年的文明史上，监察一直占有重要地位。如果说中国的封建制度在世界上最为完备和渊源流长，那么中国封建社会独具特色的监察制度也为同时期其他国家所望尘莫及，那个漫长时代涌现出的一个个刚正不阿、勇斗奸雄的御史和清官一直为

后人所称颂。中国伟大的资产阶级革命家孙中山在推翻最后一个封建王朝的前后，曾创造性地提出“五权分立”的资产阶级监察思想，并在他领导的南京临时政府以及后来的广州和武汉国民政府建立起不同于封建社会的监察制度，尽管袁世凯篡权后废弃了孙中山建立的议会监察制度，蒋介石背叛革命、实行独裁统治后使“王权宪法”基础上的监察制度有名无实，甚至成为欺骗人民的幌子，但孙中山在监察理论上的创新，以及国民党最后走向腐败垮台的教训，在今天仍不失研究和借鉴价值。中国共产党领导的人民政权由其根本性质所决定，比历朝历代都更为重视监察和廉政。早在革命战争年代，就在革命根据地建立起各种形式的党内监察和行政监察组织。新中国成立后的头十年，曾先后成立人民监察委员会和监察部，开展了卓有成效的监察工作，廉洁奉公蔚然成风。1959年撤消监察部以后，行政监察工作由其他部门兼管，有所削弱。但党的十一届三中全会以后，党的纪检部门，政府系统的审计部门相继成立，1987年又重新恢复和组建监察部及各级行政监察机构，多视角、各层次的监察和监督工作日趋强化。总之，古往今来，中国监察的漫长历史积累了极为丰富的正反经验，而海外各国、各地区监察理论及制度的利弊得失又为我们提供了可供研究的资料，这就为我们编写这套涉猎范围较广、适应面较宽的廉政、监察丛书创造了有利条件，把需要与可能有机地结合起来。

这次编写的《廉政·监察丛书》共十二本，计307万字。分析行政监察在社会主义民主与法制建设中的地位和作用，阐释有关廉政和监察的基础知识，是《廉政·监察百题解》的基本内容，该书以问答形式进行了深入浅出的阐发。按照历史发展的进程，简明扼要地介绍中外监察制度的形成、演变过程及其不同时期的特点，以史立论，据论溯史，这是《中外监察制度简史》一书的特色。采取纵横比较法，研究和分析古今中外各个时期监察制度的利弊及其异同点，分析新时期各种监督和监察形式的特点及相

互关系，这是《比较监察制度》一书的立意宗旨。撷取数十个中外典型监察案例，剖析违法乱纪者的所作所为及其心态，从世界观的高度总结某些公职人员特别是领导者思想滑坡的深刻教训，通过触目惊心的事实说明从政者的行为准则及职业道德，从分析违法乱纪的土壤和条件研究如何从制度和措施上弥补漏洞，总结有关历史事件的经验教训，这是《监察案例选析》一书的主要内涵。监察干部需要了解和熟悉哪些法律法规？如何把握处理各类违法违纪案件的法律依据和政策尺度？《监察干部便览》提供了解答这些问题的指南，展示必须遵循的条令规章。监察机关办案采用和借用哪些方法、手段？如何依法查办和审结案件，并保证办案质量，使之经得起历史的检验？《行政监察办案知识》一书在这方面作了全面概述，为初学办案者提供了向导。《讲故事·论监察》一书通过叙述古今中外几十个监察故事，寓教于乐，庄谐并举，把故事性与思想性融于一炉，彼此辉映，相得益彰。《中国廉政史》一书较为系统地介绍和研究了从古至今的廉政理论、廉政制度、肃贪方略及其实践效果，对今天加强廉政建设当有一定的参考作用。《廉政风范》一书，顾名思义，旨在宣传新时期为政清廉、勤政为民、严守政纪的先进人物和典型事迹，宏扬无私奉献的高贵品德，树立学习楷模。继行政监察机构恢复组建之后，企业监察也开始起步并愈来愈引起人们的注视，如何开展企业监察是一个有待回答的新课题，《企业监察工作集锦》一书汇集了一批有关企业监察的制度规定和经验作法，供其他企业开展监察工作时研究参考。随着行政监察工作广泛深入地开展，监察术语、监察词汇和需要解答的具体政策问题日渐增多，《行政监察名词解释》从中撷取数百条，简明扼要地予以诠释，以期起到监察工作工具书和政策咨询作用。我国的监督机制是由多部门、多方面构成的复杂系统，在这个纵横交错、作用各异而又互为补充的社会大监督网络中，执政党的党内监督、人民政协的民主监督，人大权力机关的监督、宪法和法律的监督、行政监察机关的监督、审计部门的

监督、新闻舆论的监督、司法监督以及群众监督各自有哪些特点？它们如何运作，都发挥什么作用，《中国监督制度》将分门别类地逐一加以介绍，并结合实际作了探讨和研究。

这套《廉政·监察丛书》是应中州古籍出版社和华龄出版社之约，由徐青、孙琬钟担任顾问，王永银担任主编，刘春建担任副主编，组织监察部、公安部、全国人大常委会办公厅、高检院、河北省人大常委会办公厅、河北省监察厅等监察和立法、执法部门的一些专家和实际工作者，以及中央党校、中国人民大学、中国政法大学、北京大学、解放军军医学校、解放军总政治部、公安大学、河北大学、中国法学会等单位的部分法学和行政学教授、学者、干部，经过两年的努力编纂而成。在书目选择和篇章结构上，力求做到丛书的完整性和每本书的独立性相结合，历时性与共时性相结合。就是说，每本书都独立成篇，自负文责，同时又相互联系，形成一个趋于完整的丛书系统：既有纵向的历史叙述，又有横断面的分析研究，以便于读者加深宏观印象或择其一点探幽入微。在叙述风格上，尽可能注意到既有科学严谨的政论阐述，又有事件案例的真实描述；既体现全书的庄穆，又防止枯燥乏味，融入妙趣横生的故事以增强可读性。无庸讳言，这只是丛书编著者们的一种尝试和探索，能否取得预期的满意效果，尚有待于实践的检验。我们并不奢望凭籍一套丛书来构筑起一个健全完善、博大精深的行政监察学体系，更不敢妄言这套丛书是监察干部和有关人员必读的知识全书，倘若我们的拓荒式尝试、微薄的奉献能引起广大读者对廉政、监察理论和实践的浓厚兴趣，并以自己的聪明才智和创造性劳动赢得监察学园地的百花争艳，喜收抛砖引玉之效，我们也就心满意足了。

我国第一套《廉政·监察丛书》，凝聚着几十位编著者的辛勤努力和理性思索，更寄托着老一辈革命家和实际工作部门的热情关怀和希望。薄一波、胡乔木、王首道等同志为这套丛书亲笔题词。除正副主编和编委成员分别负责组织统稿和审定书稿外，任

廷裕、吴振芬、李双福、蒋国平、陈国尧、赵信、柳林、王杏梅、马庆增等同志承担了部分书稿的审阅和修改工作；徐文华、侯惠民同志为书稿提出过重要修改意见，在此一并表示感谢。由于编辑时间短，编著者水平有限，疏漏之处在所难免，敬请读者批评指正，以便再版时修改。

《廉政·监察丛书》

编辑委员会

1989年5月于北京

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 办案的概念	(1)
第二节 办案的地位和作用	(2)
第三节 办案的特点	(5)
第四节 办案的指导思想	(9)
第五节 办案的任务	(13)
第六节 办案的依据	(17)
第七节 办案的范围	(27)
第八节 办案的原则	(30)
第九节 办案的要求	(42)
第二章 办案基本知识	(45)
第一节 案件受理	(45)
第二节 监察立案	(49)
第三节 办案的程序	(56)
第四节 调查方法及注意事项	(59)
第五节 调查取证	(77)
第六节 材料见面	(88)
第七节 组织处理	(88)
第三章 案件定性	(91)
第一节 政治、组织、人事类错误的认定	(92)

第二节	经济类错误的认定	(100)
第三节	失职、渎职错误的认定	(111)
第四节	道德败坏错误的认定	(117)
第五节	其他违反政策行为的认定	(121)
第六节	违反国家法律法规行为的认定	(123)
第七节	《中华人民共和国刑法》有关条文注释	(133)
第四章	案件查处材料	(146)
第一节	立案报告	(146)
第二节	谈话记录	(147)
第三节	证明材料	(148)
第四节	函调材料	(149)
第五节	鉴定结论材料	(150)
第六节	勘测材料	(151)
第七节	调查报告	(152)
第八节	见面材料	(156)
第九节	与犯错误者谈话记录	(157)
第十节	行政会议记录	(158)
第十一节	处分、处理决定	(160)
第十二节	说明材料	(162)
第十三节	批评、处分通报	(163)
第十四节	违法犯罪案件的材料	(165)
第五章	案件审理	(166)
第一节	案件审理的任务和范围	(167)
第二节	案件审理的作用和原则	(168)
第三节	审理案件的基本要求	(169)
第四节	保障当事人的合法权益	(170)
第五节	案件审理程序	(171)
第六节	对案件审理人员的要求	(173)
第七节	案件审理与有关部门的关系	(174)

第八节	审理报告	(178)
第九节	送审报告	(179)
第十节	批复	(180)
第十一节	开除留用察看的干部期满分配工作的报告	(181)
第十二节	材料归档	(181)
第六章	政纪处理	(183)
第一节	违纪与纪律处分	(183)
第二节	对违法犯罪的监察对象的政纪处分	(185)
第三节	处分手续	(189)
第四节	从轻从重	(190)
第五节	失职错误的处分	(192)
第六节	经济错误的处分	(197)
第七节	涉外活动中违纪行为的处分	(223)
第八节	道德败坏错误的处分	(226)
第九节	审批程序	(226)
第十节	政纪案件的移交	(228)
第十一节	结案与销案及其程序	(232)
第十二节	不服处理案件的申诉	(239)
第十三节	案件复查报告	(240)
第七章	提高办案人员的素质	(242)
第一节	提高办案人员素质的重要性	(242)
第二节	办案人员素质的基本内容	(247)
第三节	提高办案人员素质的途径	(255)
后记		(260)

第一章 概 论

随着社会的发展，要求国家管理职能高度科学化和专业化，不断健全法制，并运用法律手段规范和制约政府机关及其工作人员的公务活动。因此，当今世界各国都十分重视专门监察机构的设置和强化监督的职能。1987年以来，我国行政监察机关的恢复建立，标志着我国社会主义法制建设不断完善。行政监察在国家社会主义法制监督体系中占有重要的位置，而行政监察办案又是行政监察机关行使监督检查职能的主要手段。随着行政监察工作的开展，搞好行政监察办案，提高办案质量，进而更好地为促进各级人民政府依法从政，为政清廉、严肃政纪服务，具有十分重要的意义。

第一节 办案的概念

行政监察办案是指各级行政监察机关根据自己的职责和管辖范围，对监察对象有违反国家政策、法律、法规和政纪行为，按照法定的程序进行调查处理的专门工作。为了深入理解行政监察办案这一概念，这里还要解释一下，什么是监察对象和什么是政纪案件。监察对象是指国家行政机关及其工作人员和行政机关任命的其他人员。按照分级管理的原则，各级行政监察机关在监督检查中对于严重违法违纪就是行政监察办案。

根据上述含义，按照党政职能分开的原则，行政监察办案主要包括以下几个方面的内容：

一、对监察对象违反国家政策、法律、法规和违纪行政纪律行为，由各级行政监察部门及其派出机构进行查处。而其他机关，包括党的纪律检查机关、经济监督机关和司法机关，都应予以支持或协助。

二、查处监察对象违纪违法行为，是国家行政监察机关对监察对象行使监察权的重要手段和主要形式，也就是说，国家监察机关要行使其监督和检查的职权，就必须要有办案。如不办案，监察机关的监察权诸如调查权建议权和一定的行政处分权等，均无法实现。

三、监察对象的行为已构成违反行政纪律的案件，必须具备一定的条件。

如前所述的政纪案件的主体，亦即当事人必须是行政监察对象，必须具有违纪的事实而又达到构成追究其责任，并足以给予一定行政处分的程度。

四、行政监察办案必须依法进行。这里所论的依法，包括两层意思：一是要制定和完善行政监察法规，逐步实现依法监察，依法办案。二是严格按照法定程序和手续办事。《中华人民共和国监察机关调查处理政纪案件试行办法》中规定了行政监察办案的主要程序和必须履行的手续。严格依法办案，就要按照规定的程序和应履行的手续进行查处，切实做到“事实清楚，证据确凿，定性准确，处理恰当，手续完备”。

第二节 办案的地位和作用

全国人民代表大会常务委员会关于设立监察部的议案和国务院于1987年8月15日《关于在县以上地方各级人民政府设立行政监察机关的通知》，对国家行政监察机关的性质、职责范围，主

要任务和权限都作了明确的规定。从中可以看出，行政监察办案在全部行政监察工作中的地位和作用是极为重要的。

一、监察办案是实现行政监察任务和履行职责的重要手段。

按照国务院《设立国家行政监察机关的方案》的规定，在完成行政监察机关的五项任务中，除了进行一般性的政纪检查和监督外，主要的工作就是查处案件。如调查处理监察对象违反国家政策、法律、法规和违反政纪行为的案件；受理个人或单位对监察对象违反国家政策和法律法规，以及违反政纪行为的检举、控告；受理监察对象不服纪律处分的申诉；按照行政序列分别审议经国务院任命的人员和经地方人民政府任命的人员的纪律处分事项等等，都离不开办案。特别是根据党的十三届四中全会精神，为了加强廉政建设，严厉惩治贪污、受贿，坚决铲除腐败现象，认真查处群众举报和反映强烈的重大违法违纪问题，就更需要办案。监察办案的重要地位和作用是由行政监察机关的性质、职责和任务所决定的。查处案件是行政监察最基本的业务活动。

二、监察办案是行政监察工作的重要组成部分。

我们说监察办案重要，不仅在于它是履行行政监察职责、完成行政监察任务的重要手段，而它本身就是行政监察不可缺少的重要组成部分，涉及到方方面面，其政策性、专业性、科学性和规范性很强。随着改革开放和社会经济的发展，政府机关的行政管理也日趋复杂化。与此相适应，对行政违纪案件的查处，必然要涉及到有关的专门知识和专业技术；涉及到人们的行为准则和道德规范；涉及到人们社会关系的各个方面，办案的政策性和复杂性也越来越强。监察机关的人数不在多，而在于精，要精干顶用，要能办案。抓廉政建设，惩治腐败，就有很多案件要办，有的情况复杂，需要各种专业人才，你去检查工作，人家汇报，你都听不懂，案件就难办下去。作为监察部门的干部，素质要好，知识面要宽，作风要正，自己不正焉能监督别人。当前行政管理日益复杂化、现代化，这对监察办案无疑提出了高的要求，特别在目前加强廉政建

设，反对腐败的斗争中，监察机关负有重大责任。各级监察机关查处违纪违法案件的任务十分繁重，尤其查处大案要案，任务更加艰巨，程度很大，既需要依靠群众，按照实事求是的科学态度办案，又需要坚持以事实为依据，以政策和法律为准绳，严格依法办事。

上述情况表明，监察办案是整个行政监察工作中的重要组成部分，它处于举足轻重的地位。

三、监察机关办案的效果好坏，直接影响着国家监察机关的权威、效能和方向。国家行政监察机关是各级人民政府负责监察工作的专门机构。监察机关能否严格履行监察职责，能否对国家行政机关及其工作人员的行为实行有效的监督，关键是监察机关在严肃政纪、端正政风、肃贪倡廉等方面是否具有权威，发挥监察机关维护政纪的效能，主要途径是查办案件。经济工作要讲效益，我们监察工作也要讲效果。看监察工作的成绩，主要是看办案的质量，最终看社会效果。监察机关在惩治腐败、查处大案要案中，能不能认真按照党中央和国务院的要求，坚持原则，排除阻力和干扰，动真格的，干实在的，一年切实办几件、十几件影响大、震动大的案件，使腐败现象得到惩治，国家政纪得到维护，廉政建设得到加强，直接关系到监察机关的形象，关系到监察机关是否能取信于民、在群众中享有权威的问题。没有一个好的作风，监察队伍是树立不起权威的。好的作风就是实事求是，秉公执法，以法律、法规为准绳，以事实为根据，一切从实际出发，一切按党纪国法和政纪办事。行政监察机关是否具有这样的作风，其集中表现就在于查办案件。监察机关在查处案件中，真正树立起中央领导同志提倡的好作风，那么监察机关就能成为群众所拥护，就能成为有权威、高效能的维护政纪的专门机关。反之，办案质量不高，当然也就谈不上什么有权威和高效能了。

我国各级行政监察机关是人民政府的一部分，国家的社会主义性质决定监察机关要全心全意为人民服务，并通过查办案件体

现自身的素质和革命化程度，直接影响着政府的其他部门的廉政建设和广大人民群众对政府机关的信赖。由此可见，行政监察办案不是一般性业务工作，而是关系到国家行政监察机关的权威、效能和方向的重要工作。

四、监察机关查处违纪违法案件对国家机关实现廉洁、公正高效，起着巨大的促进作用。我们知道，除了各级国家机关自身要按照宪法、法律、法规、依法行使职权，并按照改革开放和现代化、科学化的要求行使管理职能外，还要对国家机关及其工作人员（包括企事业单位领导干部）贯彻实施国家政策、法律法规和政纪的情况进行监督，对其违纪违法行为进行查处。行政监察机关在检查监督国家机关及其工作人员的行政行为方面，担负着重要责任，从国家行政监察机关 1987 年开始恢复和建立至今即可证明，在其对监察对象行使检查和监督的职能，特别是通过查处案件，在维护政纪、保证国家机关廉洁、高效、法治和秩序等方面，已起着越来越明显的重大作用。

第三节 办案的特点

行政监察机关的性质、职责和任务，决定了行政监察机关的办案，具有区别于党的纪检部门，司法部门和其他行政机关办案的特点：

一、办案对象具有特定性。根据人大常委会和国务院规定，监察机关办案的主要对象是：违反政纪的各级国家行政机关及其工作人员，以及各级政府所属企事业单位由国家行政机关任命的领导干部。这一规定就严格限制了案件当事人的范围，也就是说，行政监察的办案对象是具有特定身份的人。这一特定对象，与党的纪检部门办理违犯党纪的案件有交叉，又有区别，分工不同，职能不同；与司法机关办案对象同样有交叉，有联系，也有区别，即政纪与法纪的区别。如经济案件，首先是违反政纪，特别严重