

人民法院监察工作讲义

(试用教材)

最高人民法院监察室编写



人民法院出版社

人民法院监察工作讲义

(试用教材)

最高人民法院监察室编写

一九九三年六月

(京)新登字 051 号

人民法院监察工作讲义

(试用教材)

最高人民法院监察室编写

人民法院出版社出版发行

北京朝阳区东华印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 7 印张 150 千字

1993 年 8 月第 1 版 1993 年 11 月第 2 次印刷

印数:5000-10000

ISBN 7-80056-192-5/D·363

定价:4.00 元

说 明

为了适应人民法院监察工作和培训监察干部的需要,我们编写了《人民法院监察工作讲义》,作为培训监察干部的试用教材。

编写这本讲义,本着理论联系实际的原则,结合人民法院监察工作的实际需要,突出法院特点,注重实用性。但是由于人民法院的监察工作是一项新工作,加之水平有限,经验不足,不妥之处在所难免。希望广大人民法院监察干部提出意见,以便补充修改。

参加本讲义编写的有:四川省高级人民法院监察室曹光文,江苏省高级人民法院监察室黄振息、丁霞、朱金生,河南省高级人民法院监察室樊锡广,河北省高级人民法院监察室田志欣,黑龙江省高级人民法院监察室于光彬、庄友林。最高人民法院监察室李富民统稿修改,冷德森审定。

编写讲义过程中,得到四川、江苏、河南、河北、黑龙江省高级人民法院监察室的大力支持,特此感谢。

目 录

第一章 监察概念与监察制度沿革	(1)
第一节 监察的概念	(1)
第二节 我国监察制度的沿革和人民法院监察制 度的建立	(5)
第二章 人民法院监察机构性质	(12)
第一节 监察机构的性质及其特点	(12)
第二节 人民法院监察机构的地位	(15)
第三章 人民法院监察机构职能	(20)
第一节 监察职能的概念	(20)
第二节 基本职能	(22)
第三节 运转职能	(24)
第四章 人民法院监察机构设置	(29)
第一节 设立监察机构的必要性	(29)
第二节 监察机构的设置	(32)
第三节 监察机构的领导体制	(33)
第四节 关于监察机构设置中的几个具体问题	(39)
第五章 人民法院监察部门监察对象	(42)
第一节 监察对象的概念	(42)
第二节 监察对象的范围	(44)
第三节 监察对象的管辖	(48)
第六章 人民法院监察部门任务	(53)
第一节 监察工作的基本指导思想	(53)
第二节 主要任务	(56)
第三节 其他工作	(60)

第七章 人民法院监察部门权限	(64)
第一节 监察部门权限的概念	(64)
第二节 监察部门的职权	(65)
第三节 关于行使职权中的几个具体问题	(74)
第八章 人民法院监察活动原则	(78)
第一节 依法独立行使职权原则	(78)
第二节 实事求是原则	(80)
第三节 适用法律和纪律上人人平等原则	(81)
第四节 依靠群众原则	(82)
第五节 惩戒和教育相结合原则	(84)
第九章 人民法院纪律	(87)
第一节 人民法院纪律的概念及主要范围	(87)
第二节 纪律责任的确定	(91)
第三节 纪律处分的种类和掌握	(94)
第十章 控告检举受理	(104)
第一节 控告检举的概念	(104)
第二节 受理的概念	(106)
第三节 受理的原则	(108)
第四节 受理的程序	(110)
第五节 控告检举的受理中应注意的几个问题	(114)
第十一章 案件调查与审理	(117)
第一节 案件调查与审理的概念	(117)
第二节 案件调查与审理的任务和作用	(118)
第三节 案件调查与审理的原则和要求	(121)
第十二章 案件调查与审理的程序和方法	(129)
第一节 案件立案	(129)

第二节	案件调查	(133)
第三节	案件审理	(142)
第四节	案件审批	(145)
第五节	案件结案与立卷	(147)
第十三章	申诉复查复议	(150)
第一节	申诉概念与受理	(150)
第二节	复查复议概念与原则	(152)
第三节	受理申诉和复查复议的程序	(154)
第十四章	教育工作	(158)
第一节	人民法院监察部门教育工作的地位、 作用和特点	(158)
第二节	开展教育的原则	(163)
第三节	教育的主要内容	(165)
第四节	教育的形式和方法	(168)
第十五章	调查研究	(172)
第一节	监察部门调查研究的特征和意义	(172)
第二节	调查研究的类型和内容	(174)
第三节	调查研究的方式和方法	(176)
第四节	调查研究的程序	(182)
第十六章	人民法院监察干部培训	(185)
第一节	法院监察干部应具备的素质	(185)
第二节	培训监察干部的意义	(190)
第三节	监察干部的自我修养和培训	(193)
第十七章	监察公文写作	(199)
第一节	监察公文的作用和特点	(199)
第二节	法院监察公文的分类和行文关系	(201)
第三节	监察公文的写作	(203)

第一章 监察概念与监察制度沿革

随着人民法院监察制度的建立,监察工作在人民法院的建设中,有着不可忽视的重要作用。因此,每个监察干部必须加强监察理论知识的学习,不断提高业务知识和业务水平。学习监察知识,首先需要弄清楚“监察”的含义,即弄清楚什么是监察。其次,我国的不同历史时期,监察制度在国家整个政治制度中占有重要的地位,对于我国监察制度的沿革,以及为什么现在建立人民法院的监察制度,作以了解也是必要的。

第一节 监察的概念

“监察”一词的“监”、“察”二字,最早出现在甲骨文和《吕刑》篇中,而作为制度则是在秦汉时期形成的。

甲骨文中的“监”字,上从人下从皿,形状象一个人站在盛着水的盆边,有自照其面容的意思。古代没有镜子,人们早期是用水来当作镜子的。因此,最初的时候,“监”字具有象镜子一样照视自己、正视自己、认识自己的意思。随着封建君权的逐渐发展,特别是在战国及秦汉以后,封建专制皇权的不断强化,“监”字的字义就发展成为“以上临下”从上对下的监视和督察。

西周时期《吕刑》篇中有了“察”字。“察”字的字义虽然很多,如视察、纠察、举察、审察等,但都是以上察下,从上而下的监视和考察。

“监”与“察”二字，从它们的字义看来，就为我国古代监察制度的内容奠定了基础。

秦代以前，“监”与“察”并不连用。秦代设监察御史，“监”与“察”才结合为“监察”一词，并且开始成为专司监察的官名。监察御史，或称监察史，统称御史，虽然历代名称时有变动，职掌有所轻重，但监察制度从秦代开始一直延续到清末。清朝灭亡以后，封建监察制度被废除，“监察”一词却一直沿用到现在。

从学科系统来说，监察学是监督学的一个组成部分。监督的外延大于监察，监督包括监察、检察、督促的含义。而监察具有比监督更特定具体的内涵，它包括了狭义上的监督、纠察、巡察、督促的含义。由此可以看出，监察不仅具有一般监督的职能，并且多了纠察的内容。从广义上讲，它可以是对各种行为的监察。从狭义上讲，是指对国家机关及其工作人员公务活动行为的监察。现在我们讲的“监察”是从狭义上讲的，就是监察机关和部门，依照法律法规，对国家机关及其公务人员履行公务活动的行为，实施监督检查的活动。人民法院实行的监察，是国家监察机制的一部分，是人民法院通过内设的专门机构对人民法院及其工作人员的公务活动行为，实施监督检查的活动。

我国宪法第一百二十三条规定：“中华人民共和国人民法院是国家的审判机关”，这是就其性质而言的。人民法院作为审判机关，其主要职能是审判刑事、民事、经济、行政各种案件，它的活动则主要是审判活动。人民法院的工作人员中，绝大部分是从事审判工作的人员，包括审判员、助理审判员等。他们的职务活动便是审理案件。因此，人民法院监察的对象首先是法院所属的各审判业务部门，以及其审判人员在审判活

动中的审判行为和职务行为。这是人民法院所实施的监察同其他方面的监察,尤其是国家的行政监察所不同的地方。

同时,对国家的行政管理是国家行政机关的一项职能。人民法院在性质上虽然是国家的审判机关,但是,自1983年人民法院的司法行政工作,由国家行政机关改为人民法院自行管理以后,人民法院在这方面也就具有了国家行政管理的职能。目前,上级人民法院对下级人民法院的人事、财务装备等方面的管理,都表现出了它的一定的国家行政管理职能。人民法院及其工作人员管理活动中的行政行为和职务行为,同样是人民法院监察的对象。

因此,人民法院实施的监察,就是以人民法院的审判行为、行政行为和工作人员的职务行为为对象的监察。它是以监察对象来划定其概念外延的,而不是以它的活动性质来区分的。由此,人民法院监察部门的监察概念可表述为:人民法院监察部门依照国家法律、法规、政策和法院纪律,对人民法院及其工作人员的审判行为、行政行为和职务行为实施监督检查的活动。

理解这一概念的具体含义,首先要明确行使监察权限的主体必须是授予监察权限的人民法院的监察部门。其次,它的监察对象必须是国家的审判机关及其工作人员的审判行为、行政行为和职务行为。再次,监察部门在授权的范围内开展监察活动,是以法律、法规、政策和政纪为依据,采取法制手段和纪律手段进行管理的活动,具有一定的法律效力,产生一定的法律后果。监察活动必须依照法律、法规、政策和政纪规定的标准,判断监察对象是否依法办案、依法行政和为政清廉;依照法定程序对违法违纪行为进行检查、调查和审理。

人民法院监察部门监察的对象,包括了人民法院的审判

行为和审判人员的职务行为,监察活动的开展,主要是围绕审判活动进行的。因此,弄清楚监察部门监察与审判监督之间的区别是十分必要的。

1. 监督的性质不同。审判监督,是指对人民法院的审判活动是否合法实行的监督,它是法律监督的组成部分。在人民法院内部,审判监督包括最高人民法院对地方各级人民法院,上级人民法院对下级人民法院,各级人民法院院长对本法院的审判活动是否合法,有权实行监督。这种监督是业务监督。而监察部门的监察,是对审判部门和审判人员在审判活动中,是否勤政廉政、严格履行职责实施的监督。它是一种纪律监督,并具有一定的法纪监督的性质,在性质上完全区别于审判监督。

2. 监督的内容不同。审判监督的内容是:①对审判活动是否符合诉讼法的规定,实行监督;②对法院作出的判决、裁定是否正确合法,实行监督。监察部门监察的内容是:①对审判部门和审判人员在审判活动中是否廉法秉公执法,实施监督;②对其遵守审判纪律情况,实施监督;③对其是否勤政高效、忠实履行职务,实施监督。

3. 监督的依据不同。审判监督是以法律为准绳,对审判活动和已生效的判决、裁定、调解协议正确合法与否,作出判断。而监察不但依据法纪,同时还要以法院纪律为标准进行检查和监督,评价判断其是否依法秉公办案、勤廉从政。

4. 处理的方式不同。在审判监督中各级人民法院院长对审判活动违反诉讼法规定的,可予以纠正;对本院已生效的判决、裁定和调解协议,如果发现在认定事实或适用法律上确有错误,则按审判监督程序提交审判委员会处理;最高人民法院对各级人民法院、上级人民法院对下级人民法院已生效的判

决、裁定和调解协议,如果发现确有错误,则可以提审或者指令下级人民法院再审。而监察部门在监察活动中,发现监察的对象有违法违纪行为、失职行为时,可以向有关部门提出改正纠正的建议;对情节严重者,直接给予必要的行政纪律处分,或向有处理权的机关提出处理建议。

综上所述,审判监督所解决的是案件本身的问题。监察机构的监察,则是从维护法纪、政纪出发,对审判活动中的行为实施监督检查。发现问题所采取的措施、提出的纠正建议,是旨在加强和改善法院的管理,而不是纠正案件本身的问题。对经检查确属违法违纪的,则予以纪律处分。这是完全两种不同性质的监督,是互相代替不了的。

第二节 我国监察制度的沿革和人民 法院监察制度的建立

随着人类社会管理活动的出现,在原始社会就有了对社会管理活动的监督。在我国到了奴隶制社会,就设有专门的监察官吏。但是,作为具有一定规模和专门职能的监察制度来说,则是在秦汉时期形成的,以后经过两千年的发展,形成了完整的体系,在世界文化宝库中,独树一帜。它经验之丰富,影响之深远,是世界监察制度史上任何国家无与伦比的。

一、封建社会的监察制度

我国封建社会的监察制度大体分为言谏机构和御史机构两部分。言谏机构主要指谏议大夫和门下省,他们专司言谏事。所谓言谏,是皇帝为独断而采取的一种兼听手段,而作为“天子耳目”,纠举弹劾百官违失的主要是御史机构。

我国封建时期的御史机构,位尊权重。秦朝的御史大夫,其官位仅次于丞相,辅助丞相治理天下,掌管监督大权,属

设御史中丞、侍御史等。汉时设御史台，做为专职监察机关，纠举不法、参与司法审讯等，并把全国分为13个监察区，分区监察。

唐朝御史制度得到发展和完善，设御史台，以下又分设三院，各司其职：一是台院，负责推鞠狱讼，纠举百僚；二是殿院，司掌纠察殿廷仪节，纠举京城内外官吏违失；三是察院，掌分察百僚，巡按州县。唐时还实行十道巡按制度，对地方进行监督。宋代御史机构袭汉唐旧制，但职能上有所改变，除纠举弹劾百官违失之外，还负有论事谏正的权责。元代御史台设御史大夫，下置殿中司和察院。又将全国划分为几个大监察区，设行御史台，负责对大区的监察。又在大区之下，划分二十二道小监察区，设提刑按察司，监督纠劾各道官吏。

明朝对御史机构作了重大改革，将御史台改为都察院，并设置六科给事中。都察院设左、右都御史、监察御史等，与六科给事中共同对中央官吏实施监督，同时将全国划为十三道，即13个监察区，分区巡察地方官吏政事。清承明制，在中央置都察院，把全国划分为十五个道，分区监督州、县官吏。

我国封建社会御史监察机构权力大小和职责范围，在各朝代有所不同。但是，纠弹违失，察举非法，是各朝御史机构的主要职权。

二、民国时期的监察制度

民国统治时期，实行立法、司法、行政、考试、监察“五权分立”的政府组织制度。监察院为国家最高监察机关，由省、市选举监察委员组成。监察院下设内政司法等10个委员会，对中央和地方行政机关的公务人员、司法院、考试院的人员实施监察。监察院的职权主要有六项：

1. 弹劾权。弹劾对象包括一切政务官员和事务官员，对违

法失职的公务人员，提出弹劾案，交惩戒委员会处理；

2. 纠举权。它是弹劾权的简化，对于公务人员的违法失职，认为案情较轻应迅速撤职或紧急处分的，提出纠举案，送被纠举人的主管机关或上级机关处理；

3. 审计权。对政府机关的预算、决算及收支情况进行监督、稽查；

4. 调查权。对各级政府的行政事务进行查询和调查，包括调阅档案和簿册；

5. 纠正权。对行政机关的行政行为，有权向被纠正机关提出纠正案；

6. 同意权。即司法院院长、副院长及大法官，考试院院长、副院长及考试委员，需经监察院审查同意后，方可任命。

这一制度，至今仍为台湾当局所沿用。

三、新中国的监察制度

新中国成立后，我国采取国家专门监察机关与人民群众社会监督相结合的体制。1950年10月，在中央人民政府政务院设立了人民监察委员会，负责监察政府机关和公务人员是否履行其职责。其任务是：

1. 监察全国各级国家机关和各种公务人员是否违反国家政策、法律、法令或损害人民及国家之利益，并纠举其中之违法失职的机关和人员；

2. 指导全国各级监察机关之监察工作，颁发决议和命令，并审查其执行；

3. 接受和处理人民和人民团体对各级国家机关和各种公务人员违法失职行为的控告。

人民监察委员会处理监察事项，具有检举、纠正、惩处、建议、表扬等权力。监察委员会设主任、副主任及若干委员，下属

三个监察厅，分管财政、工业、内务司法等方面监察、纠举事项，各监察厅设厅长及高级监察专员、中级监察专员、助理监察员。

1951年，在地方各大行政区、省（行署、市）、县（市）分级设立各级政府人民监察委员会，监督各级政府机关、企业部门及其工作人员是否履行其职责，纠举违法失职的机关、部门或人员，予以惩戒或纠正。地方各级人民监察委员会，接受同级政府的领导和上级监察机关的指导。同时各级监察机关在政府机关、企业部门、人民团体设监察通讯员。以后，又在中央及省（市）以上人民政府的财经部门和国营财经企业，设立了监察机构，对其实施重点的监督检查。

1954年，中央人民政府政务院改为中华人民共和国国务院。根据国务院组织法规定，建立国家监察部，取代了原来的人民监察委员会。地方县以上各级人民监察委员会也改为地方人民委员会的监察厅、局。实行了国家行政监察体制。所谓行政监察体制，是指监察对象的范围而言的。监察部的职责是，对国务院各部门、地方各级国家行政机关、国营企业、公私合营企业、合作社实施监督。其任务是：

1. 检查国务院各部门、地方各级国家行政机关、国营企业及其工作人员是否正确执行国务院的决议、命令；

2. 检查国务院各部门、地方各级国家行政机关、国营企业、执行国民经济计划和国家预算中存在的重大问题，并对上述部门、机关、企业和公私合营企业、合作社的国家资财的收支、使用、保管、核算情况进行监督；

3. 受理公民对违反纪律的国家行政机关、国营企业及其工作人员的控告和国家行政机关工作人员不服纪律处分的申诉、并审议国务院任命人员的纪律处分事项。

监察部执行监察职务,具有调查权、检查权和审计权,以及表彰、处分、纠正建议权。监察部下属若干司、局,设司局长、副司局长,并根据需要设监察专员、监察员、助理监察员。省、直辖市、下设区的市设监察厅、局,受省、市人民委员会和上级监察部门的双重领导。县和不设区的市,不再设置监察机构。1959年监察部和地方各级监察厅、局被撤销。

1986年12月,全国人大常委会根据国务院的提请,决定恢复和确立国家行政监察体制,加强国家监察工作,设立国家监察部。以后根据国务院通知,地方各级人民政府亦相应成立监察厅、局。新建立的国家行政监察机关,作为各级政府的内设机构,负责对行政机关及其工作人员、行政机关任命的企事业单位领导人员的行政行为实施监察。其主要职责是:

1. 监督检查监察对象贯彻执行国家法律、法规和政策以及决定、命令的情况;
2. 受理对监察对象违反国家法律、法规以及违反政纪行为的检举、控告;
3. 调查处理监察对象违反国家法律、法规以及违反政纪的行为;
4. 受理监察对象不服行政处分的申诉,以及法律、法规规定的其他由监察机关受理的申诉。

新建立的各级行政监察机关除具有原监察机关的调查、检查、建议权以外,还具有奖励权和一定的行政处分权。监察部在国务院总理领导下,地方各级监察厅局在本级的政府首长和上一级监察机关领导下工作。行政监察机关根据工作需要,可在一定地区、机关、单位派出监察机构或监察人员。行政监察机关设监察专员、监察员、助理监察员。

四、人民法院监察制度的建立

建国初期,在中央人民政府政务院和地方各级人民政府设立的人民监察委员会,其实施监察的对象,包括了各级人民法院及其工作人员,如政务院人民监察委员会第三厅即具体掌管司法机关的监察事项。1954年,实行了国家行政监察体制以后,监察部及地方各级人民委员会监察厅、局,不再对人民法院及其工作人员实施监察。但是,由于各级人民法院的司法行政工作由政府部门管理,如助理审判员就是由各级司法行政机关任命的,因此规定凡人民法院工作人员的纪律处分,须报人民委员会批准的,仍由行政监察机关审议。1986年,恢复和确立国家行政监察体制以后,各级行政监察机关的监察对象,仍不包括人民法院及其工作人员。同时,因为法院干部实行了由地方党委和法院共同管理,以地方党委为主的双重领导体制,对法院工作人员的纪律处分,也不再由行政监察机关审议。

改革开放以来,社会上各种消极腐败现象侵袭到人民法院,越来越严重地腐蚀着人民法院干部队伍。而在人民法院也确实有少数单位和个人经不起考验,违法违纪,滥用职权,不依法办案,人民群众对此很有意见。可是,自中国共产党第十三次代表大会提出党政职能分开的原则以后,在人民法院系统没有一个职能部门专管违纪案件的查处,严重影响着法院的廉政建设。为了保证人民法院工作人员严格履行自己的职责,保障国家法律、政策的正确贯彻实施,最高人民法院党组研究决定,在全国人民法院系统,设立人民法院内部的监察机构,对人民法院各部门及其工作人员执行法律、政策的情况和违反政纪的行为,实施监察。以加强管理,保证人民法院工作人员廉洁、高效的工作,更好地为经济建设和改革开放服务。

于是,1989年7月27日,最高人民法院与国家机构编制