

业务能力，有所帮助、有所启迪

部和各界读者，希望能对广大纪检监察干部依法依规开展工作、提高
作为纪念《中国监察》杂志创刊12周年的礼物，献给广大纪检监察干
和办案业务讲座两个专题，汇集成这一卷12万多字的《法规天地》，
解读、正在应用的重要业务知识讲座为选取内容，按照法规条例解读
值此《中国监察》创刊12周年之际，我们以正在适用的法规条例

《中国监察》精选作品丛书

法规天地

中国方正出版社

《中国监察》精选作品丛书

法规天地

王社民 主编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法规天地/王社民主编. —北京: 中国方正出版社, 2008. 10
(《中国监察》精选作品丛书)
ISBN 978 - 7 - 80216 - 412 - 3

I. 法… II. 王… III. 廉政建设 - 法规 - 中国 - 文集
IV. D922. 114 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 161616 号

法规天地

王社民 主编

责任编辑: 王相国 向晓静

责任校对: 张 蓉

责任印制: 郑 新

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560950 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596620 出版部: (010) 66510958

印 刷: 北京外文印刷厂

开 本: 787 毫米 × 960 毫米 1/16

印 张: 27. 25

字 数: 240 千字

版 次: 2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 412 - 3

定价: 60.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序

1988年10月,《中国监察》正式创刊,中国改革开放的总设计师邓小平同志亲自题写刊名。今年欣逢邓小平同志题写刊名暨《中国监察》创刊20周年。为隆重纪念这一重要的日子,中国监察杂志社特编辑出版《〈中国监察〉精选作品丛书》,这是一次《中国监察》创刊20年成果的集中展示,也是一次向所有关心、支持和帮助《中国监察》的同志们集中汇报。我认为这是一件很有意义的事,为此感到由衷高兴。

《中国监察》作为中央纪委、监察部的机关刊和全国纪检监察工作综合指导性期刊,20年来,始终坚持正确的办刊方向,紧紧围绕党和国家工作大局和反腐倡廉建设全局开展宣传报道,弘扬正气,鞭挞腐恶,刊物的思想性、理论性、指导性不断提高,努力发挥反腐倡廉舆论宣传主阵地作用,得到了各级纪检监察机关和广大读者的肯定。把《中国监察》发表过的优秀作品精选,汇编成丛书出版,可以更充分地发挥这些优秀作品的作用,可以更好地促进纪检监察机关和纪检监察干部的学习。“开卷有益”,阅读优秀作品是提高学习成效的重要方面。面对新形势、新任务,广大纪检监察干部应当深入学习实践科学发展观,更加自

觉地加强读书学习，通过学习，坚定理想信念、增强大局意识、提高理论素养、完善知识结构、增强业务本领，使自己的能力和素质更加适应反腐倡廉工作的要求。书山有路勤为径，学海无涯苦作舟。学习是一种艰苦的劳动，是一个攀登的过程，要有持之以恒、勇攀高峰的精神。广大纪检监察干部在反腐倡廉实践中，越是工作紧张，越是任务艰巨，越是要加强学习。要坚持我们党一贯倡导的理论联系实际的马克思主义学风，把解决实际问题作为学习的根本出发点和落脚点，以推动工作的实际效果检验学习成效，创造性地推进反腐倡廉理论创新、制度创新、工作创新、方法创新，不断实现反腐倡廉建设的新发展。

《〈中国监察〉精选作品丛书》，汇集了20年《中国监察》的精华，也再现了反腐倡廉建设20年的辉煌。辉煌由大家齐创造，成果由大家共分享。我相信《中国监察》这一全国纪检监察干部学习园地，在各级纪检监察机关和广大纪检监察干部的精心培育和辛勤浇灌下，一定会绽放出更多更美的绚丽花朵。

马攷

2008年10月15日

编者的话

依法治国是我们国家的长期方略，依法依纪开展工作是纪检监察机关贯彻依法治国方略的具体举措，是反腐倡廉建设的必然要求。要依法依纪开展工作，执法执纪者必须首先熟悉、理解法律和纪律。在法制不断完善、反腐倡廉法规与时俱进的今天，执法执纪者加强法律法规的学习显得尤为必要和紧迫。

正是出于满足广大纪检监察干部学习、应用有关反腐倡廉法规条例，提高法律和纪律意识，推动纪检监察机关依法依纪开展工作的需要，《中国监察》杂志才于前些年专门开辟《法规天地》、《业务讲座》等栏目，约请纪检监察机关有关领导和有关专家、学者撰写文章，对反腐倡廉法规条例进行解读辅导。文章刊出后，受到广大纪检监察干部的好评，他们称赞这些文章针对性强，对工作有指导、有启发，是学习、理解和应用反腐倡廉法规条例的良师益友，是提高业务能力、依法依纪开展工作的权威教材，希望能把这些文章汇编成册，以便更好地学习和应用。

值此《中国监察》创刊20周年之际，我们以正在适用的法规条例解读、正在应用的重要业务知识讲座为选取内

2 法规天地

容，按照法规条例解读和办案业务讲座两个专题，汇集成这一卷24万多字的《法规天地》，作为纪念《中国监察》杂志创刊20周年的礼物，献给广大纪检监察干部和各界读者，希望能对广大纪检监察干部依法依规开展工作、提高业务能力，有所帮助、有所启迪。

目 录

法规条例解读

《行政许可法》等五部法律与监察机关依法

监察的关系	谭焕民	3
浅析《行政许可法》基本原则	杨建顺	33
解读《行政许可法》的反腐之策	康贵民	41
《公务员法》问答		
..... 孙 付 曹建慧 刘 华 张光顺 孙萌萌		48
《行政监察法实施条例》解读	谭焕民	79
《行政监察法实施条例》问答		
..... 侯觉非 谭焕民 刘 婷 周鹏飞		
陈萍萍 张闻亮 曹少波		93
《中国共产党纪律处分条例》问答	彭阳春	149
《关于纪委协助党委组织协调反腐败工作的		
规定(试行)》解读	谭焕民	240
《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行		
规定》内容解读	周鹏飞	248
《建立健全惩治和预防腐败体系实施纲要》		
有关制度解读		
... 谭焕民 刘 婷 周鹏飞 姚西科 高德道		252

《中国共产党党内监督条例(试行)》的立法目的

.....	蔡 晓	282
党内监督的重点对象和重点内容	王宇光	286
集体领导和分工负责制度解读	韩 龙	292
重要情况通报和报告制度解读	贾 鸾	298
询问和质询制度解读	韩 龙	302
监督保障制度解读	韩 龙	306
加大对“重点对象”的监督力度	王贵秀	311

办案业务讲座

纪检监察机关严格依纪依法办案有关问题的

思考	姚增科	321
《纪检监察机关查处的“七类案件”办理程序 及其文书式样(试行)》问答	迟耀云 彭阳春	347
商业贿赂及其治理知识问答	彭阳春	396
商业贿赂典型案例分析	许国鹏	416
后 记		426



《行政许可法》等五部法律与 监察机关依法监察的关系*

谭焕民

《行政许可法》与监察机关依法监察的关系

一、正确认识《行政许可法》与监察机关依法监察的关系

《行政许可法》对行政许可的基本原则、行政许可

* 2004年7月1日起施行的《行政许可法》，是继《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》之后又一部规范政府共同行为的重要法律。这几部法律的颁布，对于保障公民、法人以及其他组织的合法权益，促进各级国家行政机关依法行政，改善行政管理，提高行政效能，加强廉政建设，维护社会稳定，密切国家行政机关与人民群众的联系，具有极其重要的意义。为认真学习贯彻国务院《全面推进依法行政实施纲要》，使广大纪检监察干部更好地掌握这5部法律的实施与监察机关依法监察的关系，增强依法监察意识，不断提高依法监察的能力和水平，《中国监察》编辑部约请中央纪委、监察部法规室的谭焕民同志撰写了《行政许可法》等5部法律与监察机关依法监察的关系的系列讲座，供读者参考借鉴。

的设定、实施行政许可的机关、实施行政许可的程序、行政许可的费用、对行政许可事项的监督检查和法律责任等作了明确规定，是一部规范行政许可的基本法律，对于进一步深化行政审批制度改革和推进行政管理体制改革，加快政府职能转变，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，保障和监督行政机关有效实施行政管理，保护公民、法人和其他组织的合法权益，以及从源头上预防和治理腐败，都有极其重要的意义。特别是在从源头上预防和治理腐败方面，《行政许可法》通过规定设定和实施行政许可的公开原则，要求行政机关事前公布行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及需要提交的全部材料目录和申请书示范文本等，增加透明度，减少了行政机关工作人员与申请人之间的私下接触，有利于防止行政许可过程中的暗箱操作和滥用权力；通过规定实施行政许可原则上不收费，实施行政许可不得索取、收受他人财物或者其他利益，确保权力与利益脱钩；通过对设定和实施行政许可全过程各个环节的严格监控，有利于预防和制止行政机关利用行政许可“设租”和相对人“寻租”，从源头上、制度上预防和治理腐败。

根据《行政许可法》和《行政监察法》的规定，监察机关没有行政许可权，但不能由此得出行政许可与监察机关没有关系的结论，监察机关在履行职责过程中与行政许可的关系十分密切，主要体现在以下两点：第一，从行政监察的角度讲，根据《行政监察法》的有关规定，监察机关负责对行政机关及其工作人员在行政许可

中的行政行为实施监察：一方面，对行政机关违法设定的应当予以纠正或者撤销的行政许可，以及行政机关及其工作人员违法实施的应当予以纠正的行政许可行为，监察机关有权向有关机关提出予以纠正或者撤销的监察建议；另一方面，对行政机关及其工作人员在实施行政许可中的违法违纪行为，监察机关有权依法进行查处，作出给予行政处分的监察决定或者提出给予行政处分的监察建议。第二，从《行政许可法》的角度讲，《行政许可法》赋予了监察机关对行政机关及其工作人员违法实施行政许可的行为，有权责令改正或者责令退还非法收取的费用的权限，而不只是有权向有关机关提出予以纠正的监察建议。这是《行政监察法》中没有规定的，是《行政许可法》赋予监察机关的一项新的权限。因此，各级监察机关及其监察人员必须学好《行政许可法》，尤其要掌握《行政许可法》与监察机关依法监察的关系，增强依法监察意识，提高执法水平，以便更好地履行职责。

二、对行政机关违法设定的行政许可，监察机关有权向有关机关提出予以纠正或者撤销的监察建议

行政许可是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为。行政许可的设定是指有关国家机关依照法律规定的权限、范围创设行政许可的行为。《行政许可法》对行政许可的设定范围和设定权限都作了明确规定，规定了设定行政许可应当遵循的一般原则，可以设定行政许可的具体事项，可以不设行政许可的具体事项，行政许可的设定

主体、设定形式、设定权限，设定行政许可的限制以及设定行政许可应当遵循的规则等。例如，对《行政许可法》第十二条所列可以设定行政许可的事项，法律可以设定行政许可；尚未制定法律的，行政法规可以设定行政许可；尚未制定法律、行政法规的，地方性法规可以设定行政许可；尚未制定法律、行政法规和地方性法规的，因行政管理的需要，确需立即实施行政许可的，省、自治区、直辖市人民政府规章可以设定临时性的行政许可，临时性的行政许可实施满一年需要继续实施的，应当提请本级人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规。《行政许可法》第十七条规定：“除本法第十四条、第十五条规定的外，其他规范性文件一律不得设定行政许可。”也就是说必须依法设定行政许可，对违法设定行政许可的，《行政许可法》第七十一条明确规定：“违反本法第十七条规定设定的行政许可，有关机关应当责令设定该行政许可的机关改正，或者依法予以撤销。”《行政监察法》第二十三条第（二）项规定：监察机关根据检查、调查结果，遇有“本级人民政府所属部门和下级人民政府作出的决定、命令、指示违反法律、法规或者国家政策，应当予以纠正或者撤销的”情形，可以向有关机关提出予以纠正或者撤销的监察建议。因此，根据上述规定，监察机关对本级人民政府所属部门和下级人民政府违法设定的行政许可，可以向有关机关提出予以纠正或者撤销的监察建议，由有关机关对该违法设定的行政许可予以纠正或者撤销。

三、对行政机关及其工作人员违法实施行政许可的行为，监察机关有权向有关机关提出予以纠正的监察建议

行政许可的实施是指国家行政机关和有关组织依法为公民、法人或者其他组织具体办理行政许可的行为。《行政许可法》对实施行政许可的主体、程序以及实施行政许可除法律、行政法规另有规定的之外不得收费等作了明确规定。例如，实施行政许可的主体为：行政许可由具有行政许可权的行政机关在其法定职权范围内实施；法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，在法定授权范围内，以自己的名义实施行政许可；行政机关在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定，可以委托其他行政机关实施行政许可。《行政许可法》还规定了相对集中行政许可权制度，“一个窗口对外”制度，实行统一、联合、集中办理制度，规范了行政许可的申请、受理、审查的法定程序和期限，并对违法、越权以及不遵守法定程序实施行政许可的行为，规定了严格的法律责任。《行政监察法》第二十三条第（一）项规定：监察机关根据检查、调查结果，遇有“拒不执行法律、法规或者违反法律、法规以及人民政府的决定、命令，应当予以纠正的”情形，可以向有关机关提出予以纠正的监察建议。因此，根据上述规定，监察机关对行政机关及其工作人员违法实施行政许可的行为，可以向有关机关提出予以纠正的监察建议，由有关机关对该违法实施行政许可的行为予以纠正。

四、对违反《行政许可法》，违法实施行政许可的行为，监察机关有权责令改正或者责令退还非法收取的费用，并依法给予有关责任人员行政处分

《行政许可法》第七十二条、第七十四条、第七十五条、第七十七条赋予监察机关对行政机关及其工作人员违法实施行政许可的行为，有权责令改正或者责令退还非法收取的费用的权限，而不只是有权向有关机关提出予以纠正的监察建议。这是《行政监察法》中没有规定的，是《行政许可法》赋予监察机关的一项新的权限。根据上述规定，行政机关及其工作人员有下列情形之一的，监察机关有权责令改正：

1. 对符合法定条件的行政许可申请不予受理的；
2. 不在办公场所公示依法应当公示的材料的；
3. 在受理、审查、决定行政许可过程中，未向申请人、利害关系人履行法定告知义务的；
4. 申请人提交的申请材料不齐全、不符合法定形式，不一次告知申请人必须补正的全部内容的；
5. 未依法说明不受理行政许可申请或者不予行政许可的理由的；
6. 依法应当举行听证而不举行听证的；
7. 对不符合法定条件的申请人准予行政许可或者超越法定职权作出准予行政许可决定的；
8. 对符合法定条件的申请人不予行政许可或者不在法定期限内作出准予行政许可决定的；
9. 依法应当根据招标、拍卖结果或者考试成绩择优作出准予行政许可决定，未经招标、拍卖或者考试，或