

纪检监察范畴精要

纪检监察基本要素

纪检监察思想来源

纪检监察思想来源

智慧、权力、规范、制约

纪检监察的实现系

纪检监察业务通义

纪检监察业务通义

纪检监察业务通义

纪行为构成

纪检监察原理

与方法精要

JIJIAN JIANSCHA YUANLI YU
FANGFA JINGYAO

刘国栋 著

(第二版)

中国方正出版社

纪检监察原理

JIJIANJIANCHA YUANLI YU FANGFA JINGYAO

刘国栋 著

与方法精要

(第二版)

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

纪检监察原理与方法精要/刘国栋著. —北京: 中国方正出版社, 2009. 3

ISBN 978 - 7 - 80216 - 387 - 4

I. 纪… II. 刘… III. ①中国共产党—纪律检查—学习参考资料②行政—监察—中国—学习参考资料 IV. D262. 6 D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 135609 号

(仅限纪检监察系统内部发行)

纪检监察原理与方法精要 (第二版)

刘国栋 著

责任编辑: 康 弘 谢文华

责任校对: 张 蓉

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

网 址: www.FZPress.com.cn

责编 E-mail: fangzheng1313@126.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京外文印刷厂

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 27.5

字 数: 419 千字

版 次: 2010 年 1 月第 2 版 2010 年 1 月北京第 2 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 387 - 4

定价: 49.80 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序 言

伴随着我国的改革开放，中国特色社会主义建设事业迈入了一个崭新的时代，与此相适应，反腐倡廉工作和纪检监察事业也进入了一个在改革中探索、在探索中创新、在创新中发展的新的历史时期。回顾 30 年来的历程，从党的纪检机关和行政监察机关的先后恢复重建，到纪检监察合署办公体制的实行，我国的纪检监察体制发生了历史性的深刻变革；从“两手抓、两手都要硬”这一指导方针的提出，到“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”这一反腐倡廉方针的确立，我们党对反腐倡廉规律的认识和把握能力在不断提高；从“反腐败斗争”的开展，到惩治和预防腐败体系实施纲要的颁布，反腐倡廉工作在艰苦的探索中日趋成熟；从领导干部廉洁自律、查处大案要案、纠正部门和行业不正之风“三项格局”的成功实践，到教育、制度、监督、惩处、改革、纠风“六位一体”局面的展开，反腐倡廉和纪检监察的视野、领域、途径在不断拓展。我国反腐倡廉工作所取得的成效举世瞩目，纪检监察工作在反腐倡廉建设中发挥的作用有目共睹。在反腐倡廉建设的伟大实践中，纪检监察工作积累了经验，纪检监察队伍经受了锻炼，纪检监察能力得到了提高。

实践需要理论的总结，更需要理论的指导。回顾 30 年来党风廉政建设和反腐败斗争的历程，纪检监察工作无论是在贯彻指导方针、完善领导体制、探索工作格局上，还是在落实执

纪原则、拓展监督途径、研究工作方法等方面，无论是廉洁自律、纠风、法规建设、执法监察、效能监察、源头治理、巡视等监督检查工作，还是举报信访、案件调查、案件审理、案件管理、申诉复议等案件检查工作，都有丰富的实践并积累了宝贵经验。这些经验，需要我们不断总结和思考，并在此基础上不断深化和升华，以形成比较成熟的纪检监察理论，只有这种“从实践中来”的理论，才能更好地“到实践中去”指导实践，促进纪检监察能力和水平的提高。

纪检监察是一门科学，也应该是一门“学科”。要使纪检监察这门科学成为一门学科，必须坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，必须揭示纪检监察活动中矛盾的特殊性和内在的规律性，必须研究纪检监察的基本原理、基本规律和基本方法，必须解决纪检监察实践中遇到的困难和问题。这是一项辛苦、清苦而又艰苦的“心力劳动”，也是每一个热爱纪检监察事业的同志肩负的责任，我们每一位从事纪检监察工作的同志都应该在这方面有所思考、有所行动、有所贡献，成为这项“心力劳动”的积极参与者和这份责任的勇敢担当者，通过我们的努力，使纪检监察系统逐步呈现出一个人人爱学习、人人善思考、人人写文章的“学术氛围”，为构建“纪检监察学”这座大厦增砖添瓦，适应新时期学习型机关建设的需要。

近日得知刘国栋同志写的《纪检监察原理与方法精要》一书即将出版，我非常欣喜。国栋同志从事纪检监察工作20余年，曾在多个纪检监察岗位工作，担任纪检监察案件室主任5年。他在工作之余，注重对纪检监察业务特别是查办案件实践进行理性思考，精神可贵。这是一部有质量的书，不仅内容丰富，囊括了纪检监察的基本原理和基本实践，而且论述深刻，比如对纪检监察证据、违纪行为构成、查办案件规律等进行了深层分析；不仅思路开阔、观点新颖、见解独到，把实际工作

中许多司空见惯的问题论述得耳目一新，而且表述精练、逻辑严谨、文风自然，使许多深奥生涩的业务问题变得通俗易懂，通篇可以感受到都是“自己的话”。这是一部有价值的书，可以看做是有理论价值的学术著作，更可看做是有实践价值的业务教程，无论是多年从事纪检监察工作的老同志，还是刚到纪检监察岗位工作的新同志，无论是在纪检监察综合岗位工作的同志，还是在监督检查和查办案件特殊岗位工作的同志，都可从中受益。希望该书的出版，能够在推动纪检监察理论研究、提高纪检监察实践能力、促进纪检监察学科建设等方面发挥较大的作用。

河南省委常委、省纪委书记



2009年1月于郑州

目 录

第一章 纪检监察合署体制要义	(1)
第一节 “纪检”之含义	(2)
第二节 “监察”之含义	(5)
第三节 纪检与监察的体制演变	(8)
第四节 纪检监察合署办公体制	(10)
第五节 派驻纪检监察机构统一管理体制	(12)
第六节 纪检监察的职能	(16)
第七节 合署体制下的“两项职能论”	(20)
第八节 合署体制下的行政监察职能	(22)
第九节 合署体制下纪检与监察的异同	(26)
第十节 纪检监察的工作格局	(28)
第十一节 完善纪检监察体制的思考	(32)
小议 “合署”的不只是“体制”	(39)
第二章 纪检监察范畴精要	(42)
第一节 “范畴”的语义	(43)
第二节 纪检监察范畴体系	(45)
第三节 纪检监察的基石范畴	(47)
第四节 纪检监察的基本范畴	(50)
第五节 纪检监察的普通范畴	(56)
第六节 纪检监察的价值范畴	(60)
第七节 纪检监察范畴的发展模式	(65)
小议 范畴虽多莫“犯愁”	(68)

第三章 纪检监察基本要素	(70)
第一节 何谓“基本要素”	(71)
第二节 纪检监察主体	(72)
第三节 纪检监察职责	(74)
第四节 纪检监察对象	(75)
第五节 纪检监察职权	(78)
第六节 纪检监察程序	(82)
 小议 “实体”与“程序”	(86)
第四章 纪检监察思想来源	(88)
第一节 中国古代监督思想	(89)
第二节 西方的监督理念	(93)
第三节 孙中山的监督思想	(100)
第四节 马克思、恩格斯、列宁的监督理论	(102)
第五节 毛泽东、邓小平的监督思想	(105)
第六节 建国后纪检监察的历史经验	(107)
第七节 纪检监察的科学原理	(111)
 小议 监督是“权力”也是“权利”	(116)
第五章 党政监督的实现条件	(119)
第一节 党政监督概说	(120)
第二节 夺取政权时期的艰苦探索	(121)
第三节 建国后的曲折历程	(123)
第四节 新时期的恢复发展	(125)
第五节 新形势下的全面完善	(127)
第六节 党政监督的实质	(129)
第七节 党政监督在国家监督体系中的地位	(131)
第八节 党政监督的实现条件	(134)
第九节 创立我国的“纪检监察学”	(138)
 小议 监督的“5W”法则	(140)

第六章 纪检监察业务通义	(142)
第一节 纪检监察综合性业务	(143)
第二节 纪检监察专门性业务	(149)
第三节 纪检监察信访要义	(151)
第四节 纪检监察案件检查要义	(153)
第五节 纪检监察案件审理要义	(158)
第六节 廉洁自律要义	(161)
第七节 纠风要义	(164)
第八节 执法监察要义	(166)
第九节 效能监察要义	(170)
第十节 巡视工作要义	(173)
 小议 纪检监察人员的“职业化”	(176)
第七章 违纪行为构成	(178)
第一节 违纪与违纪构成的含义	(179)
第二节 违纪构成的理论来源	(182)
第三节 违纪构成的基本要件释义	(184)
第四节 违纪因果关系的认定	(194)
第五节 共同违纪与集体违纪	(197)
第六节 违纪构成与“量纪三要素”	(199)
第七节 违纪构成与类推	(202)
 小议 权力的“边界”	(204)
第八章 纪检监察证据规则	(206)
第一节 证据的概念和特征	(207)
第二节 证据形成的逻辑过程	(208)
第三节 中外证据制度要义	(210)
第四节 证据的种类解析	(212)
第五节 收集证据的基本要求	(219)
第六节 审查证据的原则与方法	(220)
第七节 证据的证明标准问题	(224)

第八节 证据的证明模式	(226)
小议 要“善待”证据	(228)
第九章 纪检监察办案原理	(230)
第一节 纪检监察办案特征	(231)
第二节 案件检查的基本矛盾	(234)
第三节 纪检监察办案理念	(236)
第四节 查办案件中的心理学原理	(244)
第五节 查办案件中的博弈论原理	(251)
第六节 查办案件中的信息流原理	(254)
第七节 查办案件中的行为学原理	(259)
小议 办案人员的“学习阶梯”	(265)
第十章 纪检监察办案规律	(267)
第一节 纪检监察办案规律概说	(268)
第二节 事实再现规律	(269)
第三节 法的实现规律	(272)
第四节 程序同步规律	(275)
第五节 矛盾转化规律	(276)
第六节 突破口规律	(278)
第七节 取证规律	(283)
第八节 时空规律	(287)
第九节 分化瓦解规律	(290)
第十节 组织协同规律	(292)
第十一节 攻心规律	(294)
小议 办案中的“规律”与“法律”	(299)
第十一章 纪检监察办案方法	(301)
第一节 办案的自然过程	(302)
第二节 侧面了解的基本要领	(309)
第三节 初核(查)的方法策略	(314)
第四节 案件调查思路的选择	(322)

第五节	“控人”的主要方法	(333)
第六节	“两规”在办案中的运用	(338)
第七节	案件谈话的技巧和过程	(346)
第八节	办案中的心理分析法	(358)
第九节	影响供述的心理因素及对策	(363)
 小议	办案与办法	(369)
第十二章	国企纪检监察实务要论	(371)
第一节	国企纪检监察性质	(372)
第二节	国企纪检监察职权	(373)
第三节	国企纪检监察与法人治理结构	(377)
第四节	国企纪检监察基本理念	(382)
第五节	国企反腐倡廉的理论根据	(387)
第六节	国企反腐倡廉工作格局	(390)
 小议	廉洁出“效益”	(395)
第十三章	党风廉政建设责任制	(397)
第一节	党风廉政建设责任制的含义	(398)
第二节	从“法”的视角看党风廉政建设责任制	(400)
第三节	党风廉政建设责任制的实践价值	(404)
第四节	党风廉政建设责任制的基本环节	(408)
第五节	党风廉政建设责任制考核标准的设定	(413)
第六节	党风廉政建设责任制考核的基本方法	(416)
第七节	党风廉政建设责任制考核结果的使用	(419)
第八节	党风廉政建设责任制追究的实质和要件	(421)
 小议	再说领导的“责任”	(424)
后记		(426)
第二版后记		(427)

第一章 纪检监察合署体制要义

回顾反思，1993 年实施的“纪检监察合署办公”体制，是 1989 年政治风波和 1992 年邓小平南巡后开展的“反腐败斗争”时代背景下应运而生的一次意义深刻、影响深远的体制性变革。历史表明，每一次重大的体制变革，都伴随着思想观念的转变和科学理论的创新。实践需要理论的总结，更需要理论的指导。“合署办公”作为体制性变革正是如此。“合署”二字，看似简单，却影响深刻，并已深入人心。十多年来我国反腐倡廉建设和纪检监察工作中出现的新局面新形势、产生的新观念新思想、取得的新经验新成效，无不刻上“合署”的印记。但是，回顾合署以来的历程，我认为，无论是业务工作者，还是理论工作者，对合署体制下纪检监察的基本问题，大体是“议”的多、“论”的少，缺乏理性思索和系统思考。与硕果累累的“合署实践”相比，“合署理论”可谓成果寥寥，这是不争的事实。

第一节 “纪检”之含义

“纪检”，是“中国共产党纪律检查”的简语，它通常在两种意义上使用：一是指活动，二是指机关。作为一种“活动”，它专指党的纪检机关对党组织和党员遵守党的纪律的情况进行监督检查，并依纪对违反党纪的党组织和党员进行处理，以维护党的纪律的活动。显然，这里有三个限定语：它是“党内的”活动；它是党内“纪律检查机关”的活动；它是党的纪律检查机关“维护党的纪律”的活动。

作为一个“机关”，纪检机关的基本定位是“党内专门的纪律监督机关”，它包括三层内涵：（1）从地位上看，纪检机关是“党内专门的监督机关”。党内机构很多，如组织部门、宣传部门、政法部门、信访部门及党委的办事机构等，从各自的不同角度都承担有一定的党内监督职责、发挥着一定的监督作用，但纪检机关是党内监督的专门机关，其监督的“专门性”，使它与党内其他有监督职责的机构区别开来。可以说，纪检机关既是“党内专门的监督机关”，又是“党内监督的专门机关”。（2）从内容上看，纪检机关是“党内的纪律监督机关”。纪检机关的监督不是一般意义上的“工作监督”，而是特定意义的“纪律监督”，是对党组织和党员遵守党的纪律的情况进行监督。纪检机关的一切活动都是围绕“纪律”展开的，纪检机关的一切工作任务都是以“纪律”为基点而延伸出来的，“纪律”是纪检机关考虑问题和部署工作的出发点、着眼点和落脚点。离开“纪律”，纪检工作就无从谈起。这一点，使其与党内其他有监督职责的机构明显不同。（3）从职能上看，纪检机关是“党内执纪维法的职能机关”。党组织和党员不仅要遵守党纪，而且要遵守国法，“违法必然违纪”，“维法更是纪纪”，纪检机关既要维护党纪，也要维护国法，对违反党规党纪和国家法律法规的党组织和党员，必须执行纪律，“执纪”是纪检机关“维法”的重要途径。这种“党内执纪维法”职能的严肃性和强制性，是纪检机关威慑力之所在，也是纪检机关之所以叫“纪律检查”而不叫“纪律监督”的原因所在。

性质决定特征。“纪检”有四个特征：（1）主体的特定性。纪检工作作为党内的一项专门性工作，其主体是特定的纪检机关，“党内其他任何部门、机关、机构和组织，不能代行纪检机关的职责、成为纪检活

动的主体。但是，我党历史上也曾有过两次例外：一次出现在党内监督制度尚不成熟的探索时期，即1933年中央决定由“中央党务委员会”代行“党的监察委员会”职责；一次发生在党内政治生活不正常的情況下，即1977年中央决定恢复被撤销近10年的各级纪检机关，在未恢复之前，只好由党委的组织部门代行纪检机关职责”。需要注意的是，“主体”是由硬件和软件构成的，硬件如机构、人员、设施、装备等，软件如人员素质、机关作风、工作程序、规章制度等。硬件和软件分别是党的纪律检查活动主体的“构成要素”，但不是主体本身，这两个方面结合起来，组成统一整体，共同构成党的纪律检查活动的主体。（2）职责的确定性。党的纪律检查机关一切活动的目的，都是为了维护党的纪律。维护党的纪律，当然不是也不可能是纪检机关所能“包办”“独揽”的，但是，维护党的纪律却是纪检机关的天职，正如“维护社会治安”不仅仅是公安机关的事，但却是公安机关的天职一样。纪检机关的工作任务不论有多少项，都是从维护党的纪律这一基本职责细化、拓展、引申出来的。（3）对象的广泛性。纪检机关监督的对象，不是“某些”党组织和党员，而是所有的党组织和党员。换言之，党的纪律所能约束到的对象，都是纪检机关的监督对象。哪里有党的组织和党员，哪里就必须有党的纪律，必须有党的纪律监督。党内没有不受纪律约束、不接受纪律监督的特殊组织和特殊党员。（4）手段的强制性。党的纪律是自觉的纪律，更是铁的纪律，党的纪律是否能够得到遵守，要靠自觉，更要靠“铁面无私”的监督。自觉是基础，监督是保障。纪律毕竟不是一种人人都想享受的“福利”，而是一种人人都须接受的约束。“约束”有其两面性：当我们欣然接受并自觉遵守的时候，它呈现出来的是“温情”，是我们行为的“向导”，但是，一旦有人不愿接受甚至违反的时候，它呈现出来的就是“无情”，是行为的“羁绊”。对违纪者要问责，对严重违纪者要严惩。因此，作为维护党的纪律的机关，纪检机关一天也不能放弃其履行职责所必需的威慑性权力和强制性手段。

“纪检”与“党内监督”不是一个概念。所谓党内监督，是指党对自己内部的组织和党员贯彻执行和遵守党章党纪、法律法规、方针政策等情况进行监督的总和。党内监督的主体，不是特定的，而是广泛的。可以说，党的各级组织和全体党员都是党内监督的主体，每个党员都既是监督者，又是被监督者；党内监督的内容，不是特定的“纪律监督”这一个方面，而是对党内各个方面和一切活动的监督，党内的思想建

设、组织建设、作风建设、制度建设、民主建设、廉政建设等都是党内监督内容；党内监督的对象，尽管是党的各级组织和全体党员，但重点是党的各级领导班子的主要负责人；党内监督不以执行纪律和惩处违纪为主要手段，而主要是通过一系列党内监督制度，如民主集中制、谈话制度、述职述廉、民主生活会等的规范作用来实现的。可见，党的纪律检查是党内监督的一个重要组成部分，党的纪检机关是党内监督的专门机关。纪检活动与党内监督，在主体、内容、对象、方式等方面是有明显区别的。

“纪检”与“党的监督”更不是一个概念。“党的监督”特指作为执政党的中国共产党的监督。从广义上讲，它包括对内监督（党对自己内部组织和党员的监督）和对外监督（党对外部的国家政权机关、党派组织、企业事业单位、人民团体及其人员的监督）两个部分。从狭义上讲，党的监督主要指的是党的对外监督那部分，是从中国共产党作为“执政的党”、“领导的党”的意义上自然引申出来的监督，大体是与权力机关的监督、司法机关的监督、民主党派的监督、舆论监督、人民群众监督等相并列的国家监督体系中的一种。因此，党的监督主要有三个特征：

- （1）党的监督的主体，是作为执政党的中国共产党整体。尽管党的监督最终要通过党的具体组织和党员来实施，但是，具体的党组织或党员在进行党的监督活动时，所代表的是“中国共产党”整体，而不是某个具体的党组织，更不是党员个人。
- （2）党的监督的对象，主要不是党内的组织和党员，而是党的外部的机关、单位、组织、团体等。如“党”对国家权力机关的监督、“党”对国家行政机关的监督、“党”对国家司法机关的监督、“党”对参政的民主党派的监督、“党”对人民团体的监督、“党”对新闻舆论的监督等。这种意义上所说的“党”就是指“中国共产党”。这种监督，主要是通过“党”在这些机关、单位、组织、团体中担任职务的党员和党员领导干部来实现的。
- （3）党的监督的任务，不只是维护党的纪律，而是维护党的意志。党的意志必须通过法律法规和政府的决定命令等，才能上升为由强制力保证实施的国家意志。因为国家的法律法规和政府的决定命令，既是国家意志、政府意志和人民意志的体现，同时也体现着作为执政党的中国共产党的意志。确保国家法律法规和政府的决定命令等的贯彻实施，也就是确保党的意志的实现，这是党的监督的根本性任务。所以，与“党内监督”和“纪律检查”相比，“党的监督”是一个层次更高、范围更宽、内容更多、涉及面更广的范畴。从层级上看，党的监督高于党内监督，党内监督高于纪律检查机关的监

督。从内容上看,党的监督包括党内监督,党内监督包括纪律检查机关的监督。

第二节 “监察”之含义

在甲骨文中,“监”是一个人站在盛有水的盆边照面,所以,取“皿”旁。青铜器出现后,对人类这种活动的表征,又演变为“鉴”和“镜”。古文中的“监”,与“鉴”和“镜”是通义的。《书·酒诰》说:“人,无于水监,当于民监。”墨子说:“镜于水,见面之容;镜于人,则知吉与凶。”何谓“监”?据《说文解字》解释,“监,临下也”,内含“居高”之义。何谓“察”?《辞源》解释为细看、详审,《新书·道术》说“纤维皆审,谓之察”,《孟子》说“明足以察秋毫之末”。因此,“监察”有居高临下、明察秋毫之义。

古今中外,“监察”的领域很宽,权力机关、司法机关、行政机关均曾在被监察之列。在古罗马,“监察工作是由两个特设的官吏担任的。元老院监督人民,所以,监察官应该既监督人民,又监督元老院”,“罗马人是值得钦佩的,一切官吏都要对自己的行为负责,只有监察官是例外”^①。在我国古代,监察御史位高权重,执掌“纠劾百司、辨明冤枉、提督各道,为天子耳目风纪之司”,负责“分察百僚、巡按郡县、纠视刑狱”,可以说“自皇太子以下,无所不纠”,“虽三公将相,亦官纠察”,“弹劾不法、百僚震恐,官之雄峻、莫之比也”。^②在近现代西方,瑞典的监察专员隶属议会,是议会监督的一种形式。英国的行政裁判所和法国的行政法院不属司法系统,而是行政系统,负责对行政机关进行“监察”。

我国当代的“监察”特指行政监察,也叫“政府监察”。行政监察,既是“行政的”监察,又是“对行政的”监察,前者决定监察的属性,后者决定监察的任务,是“行政监察”与“监察行政”的统一。所谓行政监察,是政府的监察机关对国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员(监察对象)贯彻执行和遵守法律法规纪律的

^① [法] 孟德斯鸠著,张雁深译:《论法的精神》,商务印书馆1963年版,第49页、第53页。

^② 《通典·职官》。

情况进行监督的活动，包括三层含义：它是政府系统内部的监督活动；它是政府内部行政监察机关的监督活动；它是行政监察机关维护政纪法纪的监督活动。行政监察的属性，决定了行政监察的基本特征：

一是它的国家性。行政监察是国家政权的范畴，是国家政权机关的组成部分。“政权是什么？政权是阶级社会中阶级统治的权力机关。政权最明显的标志为政府机关、军队、法庭、监狱等。”^①我国是人民民主专政的国家，我们的政府是人民政府，国家政权的阶级性和人民性是统一的，因此，作为政府的组成部分，行政监察机关既是国家政权机关，同时又是“人民监察”机关。建国初期我国的行政监察机关名称即为“人民监察委员会”。行政监察的国家性，使其与党的纪律检查机关区别开来。

二是它的行政性。行政监察机关尽管是国家政权机关，但它所进行的监督不是一种“国家监督”，而是行政监督，不是一种“法律监督”，而是纪律监督。从根本上说，是解决“内部矛盾”的范畴，解决问题的基本方法是“民主”的方法，而不是“专政”的方法，即使是行政监察机关作出的最严厉的处理如开除公职，只要被处分人不构成犯罪，仍不影响其享有公民基本的政治权利。行政监察的行政性，使其与检察机关的法律监督区别开来。

三是它的综合性。行政监察机关的监督，是一种全面的、综合的监督，其监督范围包括从内政到外交、从经济到文化等所有政府部门及其公务员。凡有行政活动的地方，都是行政监察机关的监督范围，凡是行政机关及其公务员，都要接受行政监察机关的监督。被监察的行为，既包括具体行政行为，也包括抽象行政行为；既包括职务行为，也包括个人行为；既包括监察对象本人的行为，也包括其配偶子女的有关行为等。可以说，凡是与监察对象职务因素相关的行为，都是行政监察机关的监督范围。行政监察的综合性，使其与政府内部的财税监督、审计监督、质量技术监督、工商监督等各业务监督区别开来。

四是它的专门性。行政监察机关是专门监督监察对象即行政机关及其公务员和行政机关任命人员的。在现行的监督体系中，对行政机关及其公务员和行政机关任命人员（即监察对象）进行监督的机关不只是监察机关，还有纪检机关、审判机关、检察机关、民主党派、新闻舆论、人民群众等，都从不同角度对这些“行政人员”进行监督。但是，

^① 董必武著：《董必武政治法律文集》，法律出版社1986年版，第177页。