

行政监察法

行政监察法实施条例

解 说

主 编：屈万祥

副主编：侯觉非 谭焕民

中国方正出版社

行政监察法 行政监察法实施条例 解 说

主 编：屈万祥

副主编：侯觉非 谭焕民

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政监察法 行政监察法实施条例解说/屈万祥主编. —北京: 中国方正出版社, 2004. 9

ISBN 7-80107-887-X

I. 行… II. 屈… III. ①行政监察法—注释—中国 ②行政监察法—条例—注释—中国 IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 096688 号

行政监察法 行政监察法实施条例解说

主 编 屈万祥

副主编 侯觉非 谭焕民

责任编辑: 杜英莲 姜劲蕾

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) 66560933 66560956

门市部: (010) 63094573 编辑部: (010) 63094507

网址: www.FZPress.com

责编 E-mail: DYL@FZPress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 航远印刷有限公司

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张: 8.125

字 数: 195 千字

版 次: 2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-887-X

定价: 15.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

前 言

《中华人民共和国行政监察法实施条例》（以下简称《行政监察法实施条例》）已经2004年9月6日国务院第63次常务会议通过，将于2004年10月1日起施行。这是继《中华人民共和国行政监察法》（以下简称《行政监察法》）颁布实施后，一部保障《行政监察法》贯彻实施，进一步规范行政监察工作的重要行政法规。它的颁布实施，对于进一步加强行政监察工作，保证政令畅通，维护行政纪律，促进廉政建设，改善行政管理，提高行政效能，促进依法行政、从严治政，深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，具有十分重要的意义。

为了更好地学习、宣传、贯彻《行政监察法实施条例》，使纪检监察机关及其工作人员，以及其他国家行政机关和国家公务员更加全面、准确地理解、掌握和适用《行政监察法》及《行政监察法实施条例》，监察部参加《行政监察法》、《行政监察法实施条例》起草工作的有关同志撰写了《行政监察法 行政监察法实施条例解说》一书。对《行政监察法》及《行政监察法实施条例》的立法精神和条文的立法原意进行了阐释，并对行政监察实际工作中的有关问题进行了分析解答。

本书由监察部副部长屈万祥同志担任主编，侯觉非、谭焕民同志担任副主编。本书第二讲、第三讲、第六讲、第九讲、第十讲由谭焕民同志撰写；第二十一讲由刘婷同志撰写；第五讲、第七讲、第十一讲、第十三讲、第二十讲由陈萍萍同志撰写；第一讲、第十二讲、第十八讲、第十九讲由周鹏飞同志撰写；第十四讲、第十五讲、第十六讲、第十七讲由刘汝鹏同志撰写；第四讲由张闻亮同志撰写；第八讲由曹少波同志撰写。全书由谭焕民同志统稿，屈万祥、侯觉非同志审定。

由于作者水平有限，书中难免有疏漏或不妥之处，敬请读者批评指正。

作者

2004年9月

目 录

第一讲 行政监察法律法规规章概述	(1)
一、行政监察法律、法规和规章的概念	(1)
二、新中国行政监察法律、法规、规章的 历史与现状	(8)
第二讲 关于监察机关的性质和职能 的规定	(19)
一、监察机关的性质	(19)
二、监察机关的职能	(21)
第三讲 关于监察对象范围的规定	(23)
第四讲 关于行政监察工作基本原则 的规定	(26)
一、依法行使职权,不受其他行政部门、社会团体 和个人干涉的原则	(26)
二、实事求是、重证据、重调查研究的原则	(28)
三、在适用法律和行政纪律上人人平等的原则 ..	(30)
四、教育与惩处相结合的原则	(31)
五、监督检查与改进工作相结合的原则	(32)
六、依靠群众的原则	(33)

第五讲 关于监察机关和监察人员的规定	(36)
一、监察机关的机构设置和组织形式	(36)
二、监察机关的领导体制	(39)
三、监察机关的责任范围	(41)
四、监察人员	(41)
第六讲 关于派出的监察机构或者监察人员的规定	(45)
一、派出的监察机构或者监察人员的设置	(45)
二、派出的监察机构或者监察人员的领导体制	(47)
三、派出的监察机构或者监察人员的职责	(48)
四、派出的监察机构或者监察人员的权限	(53)
五、派出的监察机构或者监察人员履行职责的程序	(54)
第七讲 关于特邀监察员的规定	(55)
第八讲 关于监察机关管辖的规定	(58)
一、分级管辖	(58)
二、特殊管辖	(60)
三、管辖争议的解决方式	(61)
四、调查处理政纪案件的管辖	(61)
五、受理申诉案件的管辖	(65)
第九讲 关于监察机关职责的规定	(69)
一、检查国家行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题	(69)

二、受理对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律行为的控告、检举	(70)
三、调查处理国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律的行为 ...	(71)
四、受理国家公务员和国家行政机关任命的其他人员不服主管行政机关给予行政处分决定的申诉,以及法律、行政法规规定的其他由监察机关受理的申诉	(72)
五、法律、行政法规规定由监察机关履行的其他职责.....	(73)
第十讲 关于监察机关权限的规定	(75)
一、采取一般措施权	(75)
二、采取调查措施权	(76)
三、查询存款权	(81)
四、提请人民法院冻结存款权.....	(81)
五、提请协助权	(82)
六、提出监察建议权	(83)
七、作出监察决定权	(86)
八、查询权	(91)
九、列席会议权	(91)
十、给予奖励权	(92)
十一、法律、行政法规规定的其他权限	(92)
第十一讲 关于监察机关回避制度的规定 ...	(94)
一、回避制度与职务回避的原则	(94)

二、回避适用的对象与条件	(96)
三、回避的方式	(99)
四、回避的决定与违反回避规定的法律责任	(101)
第十二讲 关于监察机关举报制度	
的规定	(104)
一、举报制度与举报工作原则	(104)
二、举报人的权利与义务	(109)
三、举报机构与举报工作人员	(112)
四、举报方式与举报处理	(115)
五、保护与奖励举报人	(118)
第十三讲 关于监察机关检查工作的规定	(121)
一、检查职责	(121)
二、检查事项的程序	(121)
三、检查的基本方法	(124)
四、检查过程中可采取的措施	(124)
五、履行检查职责的作用	(125)
第十四讲 关于监察机关调查政纪案件	
的规定	(126)
一、初步审查	(126)
二、立案	(129)
三、调查	(135)
第十五讲 关于监察机关审理政纪案件	
的规定	(141)
一、审理的概念和原则	(141)
二、审理工作的基本要求和具体内容	(142)

三、审理的程序	(143)
第十六讲 关于监察机关处理政纪案件 的规定	(146)
一、处理政纪案件的概念与方式	(146)
二、处理政纪案件的实体性规定	(149)
三、处理政纪案件的程序性规定	(150)
第十七讲 关于监察机关相互协作配合 的规定	(155)
一、监察机关相互协作配合的事项	(155)
二、监察机关相互协作配合的程序要求	(156)
三、监察机关相互协作配合工作中法律责任 的承担	(156)
第十八讲 关于监察机关处理申诉 的规定	(157)
一、申诉制度概述	(157)
二、申诉的提起和受理	(160)
三、复查、复核和复审、复核概念和原则	(164)
四、复查、复核和复审、复核程序	(166)
第十九讲 关于监察机关没收、追缴和 责令退赔财物的规定	(176)
一、没收、追缴和责令退赔的财物的处理	(176)
二、没收、追缴和责令退赔实施的形式与拒绝 执行的责任	(177)

三、没收、追缴和责令退赔的实施程序及物品 受损后的折价抵偿	(179)
第二十讲 关于法律责任的规定	(182)
一、法律责任概述	(182)
二、被监察部门和人员违反行政监察法应负 法律责任的行为	(184)
三、监察人员应承担的法律责任	(187)
四、报复陷害应承担的法律责任	(188)
五、监察机关应承担的行政赔偿责任	(189)
第二十一讲 关于监察文书的规定	(191)
一、监察文书的概念	(191)
二、监察文书的种类	(191)
三、监察文书的特点	(195)
四、监察文书的格式	(199)
五、监察文书的起草	(201)
六、监察文书的作用和意义	(207)
附录一	(210)
一、中华人民共和国行政监察法	(210)
二、中华人民共和国行政监察法实施条例	(219)
附录二 监察规章、规范文件及解释 答复目录索引	(230)

第一讲 行政监察法律法规规章概述

1978年年底，党的十一届三中全会拨乱反正，在确定把党和国家的工作重点转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来的同时，明确提出了加强社会主义民主、健全社会主义法制的方针。二十多年来，与改革开放和社会主义现代化建设进程相适应，我国的立法工作取得了显著的成就。现在，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系初步形成，国家的政治生活、经济生活、文化生活和社会生活基本的、主要的方面已经有法可依。与此相适应，监察机关从恢复、组建开始，就十分重视行政监察法律、法规和规章的起草、制定工作。在全国人大和国务院的领导和有关部门的协助下，加强行政监察立法工作，相继颁布了一系列行政监察法律、法规、规章和其他规范性文件。这些行政监察法律、法规、规章和其他规范性文件，对于行政监察工作的法制化、规范化；促进和保障行政监察工作的顺利进行；促进国家行政机关、国家公务员依法行政、廉政、勤政；完善行政法，促进行政法制建设，加强行政监督具有十分重要的意义。

一、行政监察法律、法规和规章的概念

行政监察法律、法规和规章是我国行政法的重要组成部分。作为法律文件，行政监察法律、法规和规章分别具有法律、行政法规、地方性法规、部门规章、地方人民政府规章的基本属性。而作为法律规范，行政监察法律、法规和规章又具有确认、调整行政监察关

系的专门功能。据此，本书所称行政监察法律、法规、规章是指由有权机关制定，具有确认、调整行政监察关系专门功能的法律、行政法规、地方性法规、部门规章、地方人民政府规章的总称。下面从三个方面对这一概念加以说明。

（一）行政监察法律、法规、规章的制定

制定国家法律、法规、规章是立法活动。行政监察法律、法规、规章的制定是指有权的国家机关依照法定职权和程序，制定、修改、补充或者废止行政监察方面的法律、法规和规章的活动。根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《中华人民共和国立法法》的规定，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构和其他的基本法律。全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。国务院根据宪法和法律，制定行政法规。省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规；较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，制定部门规章；省、自治区、直辖市和经国务院批准的较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。

从以上规定可以看出，法律、行政法规、地方性法规、部门规章、地方人民政府规章是经法律授权由不同机关制定的。与此相对应，属于行政法范畴的行政监察法应当由全国人民代表大会常务委员会制定，行政监察行政法规应当由国务院制定，有地方性法规制定权的地方人民代表大会及其常务委员会，可以制定地方性的行政监察法规；属于部门规章范畴的行政监察规章，一般应当由监察部制定，国务院各部门以及有规章制定权的地方人民政府，也可以从部门、地方的实际出发，分别制定部门的行政监察规章和地方人民政府的行政监察规章。

行政监察法律、法规、规章制定机关与权限的多元性、多层次性，既有利于维护行政监察法制的统一，又有利于增强行政监察立法的适应性与互补性。我国行政监察体制重新确立以来，1990年国务院制定了《中华人民共和国行政监察条例》，在《中华人民共和国行政监察条例》的基础上，1997年第八届全国人民代表大会常务委员会通过了《中华人民共和国行政监察法》。2004年9月6日，根据《中华人民共和国行政监察法》的原则精神，国务院第63次常务会议通过了《中华人民共和国行政监察法实施条例》。监察部制定了一批与行政监察法律、法规相配套的行政监察规章。与此同时，一些省、自治区、直辖市和国务院的一些部门，也相继制定了适合地方和部门实际情况的地方性行政监察法规、部门行政监察规章和地方人民政府行政监察规章。这些行政监察法规、规章更加符合地方和部门的实际，更具有可操作性，是对《行政监察法》和监察部发布的部门规章的具体化和重要补充，对于保证行政监察工作的顺利进行，具有不可忽视的作用。

应当明确的是，虽然除监察部发布的规章以外的其他行政监察法律、法规、规章，不是由监察机关制定的，但监察机关在行政监察法律、法规、规章制定过程中的作用却是十分重要的。一方面，行政监察法律、法规、规章是行政监察工作经验的总结，其制定必

须以监察机关的工作实践为基础。另一方面，行政监察法律、法规、规章的制定，要经过大量的调查研究、科学论证，以及起草、修改、审议工作，这些工作一般都是由监察机关承担、完成的。所以，行政监察法律、法规、规章从创制到实施，都与监察机关有着密切的关系，并都是行政监察法制建设不可缺少的重要环节。

（二）行政监察法律、法规和规章的功能

任何法律都具有确认、调整特定社会关系的功能。如行政法具有确认、调整国家行政关系即国家行政机关在行使其职权过程中发生的各种社会关系的功能。行政监察法律、法规、规章属于行政法范畴，其确认、调整的对象自然也具有国家行政关系的性质。

但是，监察机关的性质决定了行政监察法律、法规、规章所确认、调整的行政关系，是一种特殊的行政关系。由于这种特殊的行政关系是基于监察机关职权的行使而产生的，我们称之为行政监察关系。因此，行政监察法律、法规、规章具有确认、调整行政监察关系的功能，这是行政监察法律、法规、规章区别于其他法律、法规、规章的基本特征。当然，其他法律、法规、规章也具有确认、调整行政监察关系的内容，但是由于这些法律、法规、规章主要是为确认、调整其他方面的行政关系而制定的，尽管其中确立了某些行政监察法律规范，却不具有确认、调整行政监察关系的专门功能，因而不属于行政监察法律、法规、规章。换言之，只有那些具有确认、调整行政监察关系专门功能，并以此为主要内容的法律、法规、规章，才是行政监察法律、法规、规章。如《中华人民共和国行政监察法》、《中华人民共和国行政监察法实施条例》及其配套规章。有鉴于此，行政监察关系是我们学习、研究行政监察法律、法规、规章的重要内容。从行政监察实践和现行行政监察法律、法规、规章的规定来看，行政监察关系可以归结为以下四类：

一是监察与被监察的关系，即监察机关因行使职权而与监察对象之间所发生的各种关系。这类关系在监察活动中经常、大量的发

生，是行政监察关系的基本方面。例如，监察机关在行使检查权时发生的检查与被检查关系；在行使调查权时发生的调查与被调查关系；在行使行政处分权时发生的处分与被处分关系；等等。

二是监察机关与监察事项所涉及的单位和人员的关系。由于任何监察对象的行为都是社会行为，与其周围环境存在必然联系。因此，监察机关在监察活动中不仅要与监察对象发生监察关系，也难免与监察事项所涉及到的其他单位和人员发生关系。这些基于监察职权而发生的关系，当然也属于监察关系。如监察机关接受检举、控告，向知情人了解案情，向证人索取证据，要求监察对象所在单位协助调查处理政纪案件，等等。

三是监察机关的内部关系。这主要是指监察机关在行使职权过程中发生的内部分工协作关系。首先是监察机关上下级之间业务上的领导与被领导关系，以及业务管辖关系；其次是没有上下级关系的监察机关之间的协作关系；再次是同一监察机关内部各业务部门之间的分工协作关系，以及上下级之间业务上的领导与被领导关系等。

四是监察机关与其他行政监督部门之间的分工协作关系。监察机关在履行监察职责过程中，常常要与其他行政监督部门发生种种关系。这是由行政监督主体的多元化所决定的。这方面的关系大致又可分为两类，即主管关系和协作配合关系。主管关系表现为监察机关与其他监督部门之间职责范围的划分。正确处理这类关系，可以避免或减少各监督部门之间工作上的不必要的重复、交叉，防止因职责不清而互相推诿扯皮，出现监督真空。协作配合关系是监察机关与其他监督部门之间在明确分工的基础上，为实现共同的监督目标，发挥各自的优势，共同完成监督任务，以增强行政监督体系的整体功能而形成的工作关系。

总之，行政监察关系的涉及面十分广泛，表现形式也是多种多样的。对于因监察机关行使职权而产生的纷繁复杂的行政监察关系，

只有通过行政监察法律、法规、规章加以确认并调整，以国家强制力予以保证，才能使之处于稳定、有序的状态，从而有利于监察机关正确、有效的行使职权。这是因为行政监察关系一经法律、法规、规章确认，便成为规范化的社会关系，即行政监察法律关系。行政监察法律关系一旦确立，作为这一法律关系主体的监察机关、监察对象，以及与监察活动相关的组织、个人，就必须依法参加监察活动。也就是说，行政监察法律关系的主体，应当依法行使权利和履行义务。如有违反，则要承担相应的法律责任，受到法律的制裁。所以，行政监察法律关系实质上是权利、义务关系，这是区分行政监察法律关系与行政监察关系的关键所在。

确认、调整行政监察关系，是行政监察法律、法规、规章不同于其他法规、规章的基本特征。需要说明的是，监察机关作为社会组织，除了因行使职权而发生行政监察关系外，还会与其他社会组织及个人发生行政监察关系以外的行政关系或民事关系。如监察机关与有关组织或个人的财产关系及其他民事权益关系等。这些关系不是因监察机关的职权行为而产生，不属于行政监察关系，当然不应由行政监察法律、法规、规章确认、调整。

（三）行政监察法律、法规和规章的效力

行政监察法律、法规和规章对于行政监察法律关系的主体具有普遍的约束力，任何组织和个人不得违反，必须严格遵守。如果违反，则应当追究其法律责任。行政监察法律、法规和规章的效力，就是指行政监察法律、法规和规章对行政监察法律关系主体的拘束力和行政强制力。行政监察法律、法规、规章效力的产生是以下述条件为前提的：1. 符合宪法，其内容不与宪法有关规定相抵触；2. 符合法定的制定权限和程序，制定机关未超越权限和职权范围；3. 符合法律、法规规定的立法形式。

行政监察法律、法规、规章的效力，首先表现为时间效力。法律、法规、规章有的是自公布之日起生效，有的是在公布之后的某