

《中华人民共和国 行政监察法实施条例》 逐条释解

主 编：侯通山

副主编：侯觉非 谭焕民

中国方正出版社

《中华人民共和国 行政监察法实施条例》 逐条释解

主 编 侯通山

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

《中华人民共和国行政监察法实施条例》逐条释解/侯通山主编. —北京:
中国方正出版社, 2004.9

ISBN 7-80107-909-4

I. 中… II. 侯… III. 行政监察法-法律解释-中国
IV. D922.110.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 100822 号

《中华人民共和国行政监察法实施条例》逐条释解

主 编 侯通山

责任编辑: 杜英莲 姜劲蕾

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) 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: 4.375

字 数: 100 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 7-80107-909-4

定价: 8.00 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《行政监察法实施条例》，中央纪委监察部法规室参加《行政监察法》和《行政监察法实施条例》起草工作的同志撰写了《〈行政监察法实施条例〉逐条释解》一书，对《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逐条阐释，并对行政监察实际工作中的有关问题进行了分析解答。本书由中央纪委监察部法规室

主任侯通山同志担任主编，侯觉非、谭焕民同志担任副主编，参加本书撰写的人员有：谭焕民、刘婷、陈萍萍、周鹏飞、曹少波、张闻亮。

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

第一章 总 则	(1)
第二章 派出的监察机构和监察人员	(14)
第三章 监察机关的权限	(53)
第四章 监察程序	(86)
第五章 附 则	(113)

附 录

1. 中华人民共和国行政监察法 (115)
2. 中华人民共和国行政监察法实施条例 (124)

第一章 总 则

第一条 根据《中华人民共和国行政监察法》(以下简称行政监察法),制定本条例。

【详解】本条是对《行政监察法实施条例》立法依据的规定。

行政监察法是《行政监察法实施条例》的立法依据。1997年5月9日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议审议通过了行政监察法。行政监察法明确规定了我国监察机关的性质、工作原则、领导体制、管辖、职责、权限、监察程序和法律责任等内容,是我国监察机关行使职权、履行职责的基本法律依据和保障。行政监察法中既有行政监察组织方面的规范、实体方面的规范,又有行政监察程序方面的规范,它对各项行政监察工作都作了原则规定,因此,行政监察法是我国行政监察法律体系的核心和主干,在我国行政监察法律体系中占主导地位。

行政监察法共七章四十八条。第一章,总则。本章对制定行政监察法的目的、依据,监察机关的性质、基本职能、监察对象以及监察工作的基本原则和监察机关建立举报制度等内容作了规定。第二章,监察机关和监察人员。本章对监察机关的领导关系,派出监察机构和监察人员的设置,监察人员的纪律、业务和文化素质的要求,监察机关领导人的任免,监察机关对监察人员的内部监督,监察人员执行职务的法律保障以及办理监察事项的回避等内容作了规定。第三章,监察机关的职责。本章对监察机关的管辖和职责作了规定。第四章,监察机关的权限。本章对监察机关履行职责所必需的各项权限,如采取一般措施权、采取调

查措施权、提出监察建议权和作出监察决定权等内容作了规定。第五章，监察程序。本章对检查事项检查程序，政纪案件调查处理程序、处理不服主管行政机关作出的行政处分决定的申诉的程序，复审、复核程序，对监察建议有异议的处理程序等内容作了规定。第六章，法律责任。本章对被监察的部门和人员以及监察机关和监察人员违反本法的行为及其应承担的法律责任作了规定。第七章，附则。本章对《行政监察法》的施行日期等内容作了规定。

作为规范行政监察工作的基本法律，行政监察法颁布实施以来，对于完善我国行政监察制度，保障监察机关依法行使职权、履行职责发挥了重要作用。随着改革开放的不断深入，社会主义市场经济体制逐步建立和完善，行政管理体制改革的不断深化，反腐倡廉工作深入开展，监察机关面临着许多新情况、新问题，例如，根据我国现行的行政管理体制，行政权力的行使并不仅仅局限于国家行政机关及其国家公务员，一些法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织、国家行政机关依法委托的组织及其除工勤人员以外的工作人员也行使一部分行政权力，履行一定的行政职能，如中国证券监督管理委员会、中国保险业监督管理委员会及其除工勤人员以外的工作人员等。而根据行政监察法关于监察对象的规定，监察机关除了对上述单位中由国家行政机关任命的人员进行监察外，对上述单位以及由上述单位任命的工作人员则无权监察，出现了监督上的空白点，从而使对行政权力的监督出现了漏洞。再如，根据监察部派出的监察机构已实行统一管理的领导体制改革的实际情况，以及目前对实行垂直管理的国家行政机关的下属行政机构及其国家公务员缺乏有效监察的实际，急需对监察机关派出的监察机构或者监察人员的设置、领导体制、职责、权限和履行职责的程序作出进一步明确规定。同时，依法治国、依法行政的不断推进和我国社会主义法制水平的不断

提高，对监察机关依法监察也提出了更高的要求，需要对监察机关的权限和履行职责的程序作出进一步规范。为适应形势发展和行政监察工作实践的客观需要，制定《行政监察法实施条例》，对行政监察法的某些条款进行必要的细化，对行政监察法实施中的一些问题作出规定，十分必要。为此，2004年9月6日国务院第63次常务会议通过了《行政监察法实施条例》。《行政监察法实施条例》以行政监察法为依据，从有利于行政监察法的贯彻实施为出发点，坚持与时俱进、求真务实，认真总结了多年来贯彻实施行政监察法的实践经验，进行了深入调查研究，进一步明确了监察机关的监察对象范围，进一步明确了监察机关派出的监察机构或者监察人员的设置、领导体制、职责、权限和履行职责的程序，进一步规范了监察机关履行职责的权限和程序，对监察机关提请有关机关予以协助的事项和程序作了明确规定，规定和完善了特邀监察员制度、举报制度、回避制度等行政监察制度。表明我国行政监察工作法制化、规范化的水平又有了新的提高。具体体现在以下五个方面：

一、进一步明确了监察机关的监察对象范围。根据我国现行行政管理体制，除国家行政机关及其国家公务员外，法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织、国家行政机关依法委托的组织及其除工勤人员以外的工作人员也行使一部分行政权力，而根据行政监察法关于监察机关的监察对象范围的规定，上述组织和人员不属于监察机关的监察对象。为加强对这些组织和人员行使行政权力的监督，《行政监察法实施条例》将其纳入了监察对象的范围，这有利于监察机关对这些组织和人员实施监察，加强对行政权力行使的监督，以推进依法行政、从严治政。

二、进一步明确了监察机关派出的监察机构或者监察人员的设置、领导体制、职责、权限以及履行职责的程序。为充分发挥监察机关派出的监察机构或者监察人员的作用，根据目前监察部

对派出的监察机构实行统一管理的实际情况，以及对实行垂直管理的国家行政机关的下属行政机构及其工作人员缺乏有效监察的实际，《行政监察法实施条例》明确了监察机关对派出的监察机构或者监察人员实行统一管理的领导体制，以及在实行垂直管理的国家行政机系统设置再派出监察机构或者监察人员的制度，并对派出的监察机构或者监察人员的职责、权限和履行职责的程序作了明确规定，这有利于在新的形势下进一步加强派出的监察机构或者监察人员的工作，充分发挥派出的监察机构或者监察人员的职能作用。

三、进一步规范了监察机关履行职责的权限和程序，这对于监察机关加强自身建设和自我约束，增强监察人员依法监察的意识，使监察机关更好地接受政府和人民群众的监督，减少或者避免监察机关的工作失误，促进依法监察，将发挥重要作用。

四、对监察机关办理违法违纪案件提请有关机关予以协助的事项和程序作了明确规定，这有利于加大监察机关查办违法违纪案件的力度，提高办案效率，维护行政纪律。

五、规定和完善了特邀监察员制度、举报制度、回避制度等行政监察制度，表明我国行政监察工作法制化、规范化的水平又有了新的提高。

第二条 国家行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织以及国家行政机关依法委托的组织及其工勤人员以外的工作人员，适用行政监察法和本条例。

行政监察法第二条所称“国家行政机关任命的其他人员”，是指企业、事业单位、社会团体中由国家行政机关以委任、派遣等形式任命的人员。

【详解】本条是对监察对象的规定。

监察对象，是指法律、行政法规规定的监察机关所监察的组织和个人。行政监察法第二条规定：“监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依照本法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。”依照这一规定，《行政监察法实施条例》施行前，监察机关的监察对象范围包括三个部分：一是国家行政机关；二是国家公务员；三是国家行政机关任务的其他人员。

国家行政机关，是指依法设置的行使国家行政权力，对国家各项行政事务进行组织和管理的国家机关。在我国，具体为各级人民政府及其组成部门，人民政府直属机构、办事机构和派出机构。国家行政机关可分为中央国家行政机关和地方国家行政机关。中央国家行政机关即国务院及其组成部门、国务院直属机构和派出机构。地方行政机关即地方各级人民政府及其组成部门，地方各级人民政府直属机构、办事机构和派出机构。还可分为外部行政机关和内部行政机关。外部行政机关是指依法对社会公共事务实施管理的行政机关，其管理的对象是公民、法人和其他组织，也就是行政管理相对人。如工商、税务、海关等机关。内部行政机关是指依法对行政机关系统内部的事务实施管理的行政机关，其管辖的对象是行政机关及其国家公务员。

国家公务员，是指国家依法定方式和程序任用的，在各级国家行政机关中工作的，依法行使国家行政权，执行国家公务的人员。根据《国家公务员暂行条例》第三条的规定，国家公务员，是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。

根据行政监察法第二条的规定，在《行政监察法实施条例》施行前，监察机关只依法对“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实施监察。”也就是说，在《行政监察法实施条例》施行前，监察机关的监察对象只是国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员，而法律、法规授权

的具有管理公共事务职能的组织、国家行政机关依法委托的组织不是监察机关的监察对象，这些组织中除国家行政机关任命的人员以外的其他工作人员也不是监察机关的监察对象。

行政监察的目的之一，就是对行政权力的行使进行监督，以改善行政管理，提高行政效能。但是，根据我国现行的行政管理体制，行政权力的行使并不仅仅局限于国家行政机关及其国家公务员，法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织以及国家行政机关依法委托的组织及其除工勤人员以外的工作人员也行使一部分行政权力，履行一定的行政职能，例如，中国证券监督管理委员会、中国保险业监督管理委员会及其除工勤人员以外的工作人员等。而根据行政监察法的规定，监察机关除了对上述组织中由国家行政机关任命的人员进行监察外，对上述组织以及由上述组织任命的工作人员则无权监察。而根据行政监察对行政权力的行使进行监督的目的，监察机关对行使行政权力的法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织以及国家行政机关依法委托的组织及其除工勤人员以外的工作人员进行监察应是应有之义，应当将其纳入监察对象的范围。否则，对行政权力的监督就会出现漏洞。因此，为适应我国现行行政管理体制下加强对行政权力进行监督的需要，有必要将法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织以及国家行政机关依法委托的组织及其工勤人员以外的工作人员纳入监察机关的监察对象范围，由监察机关对其实施监察。为此，《行政监察法实施条例》第二条第一款明确规定：“国家行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织以及国家行政机关依法委托的组织及其除工勤人员以外的工作人员适用行政监察法和本条例”，以行政法规的形式将法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织以及国家行政机关依法委托的组织及其工勤人员以外的工作人员纳入了监察机关的监察对象范围。

《行政监察法实施条例》第二条第二款规定：“行政监察法第二条所称‘国家行政机关任命的其他人员’，是指企业、事业单位、社会团体中由国家行政机关以委任、派遣等形式任命的人员。”关于国家行政机关任命的企业、事业单位、社会团体中的人员的规定，分散在许多现行法律、行政法规中，例如，《全民所有制工业企业厂长工作条例》（1986年9月）、《全民所有制工业企业法》（1988年）、《全民所有制企业职工代表大会条例》（1996年9月）、《中华人民共和国公司法》（1999年12月）等法律、法规中都有关于国家行政机关任命的人员的规定。例如，《公司法》第六十七条规定，“国有独资公司监事会主要由国务院或者国务院授权的机构、部门委派的人员组成”。第六十八条规定，国有独资公司“董事会成员为三人至九人，由国家授权投资的机构或者国家授权的部门按照董事会的任期委派或者更换”。“董事会设董事长一人，可以视需要设副董事长。董事长、副董事长，由国家授权投资的机构或者国家授权的部门从董事会成员中指定”。

《行政监察法实施条例》施行后，根据行政监察法第二条和《行政监察法实施条例》第二条的规定，监察机关的监察对象范围包括以下几部分：一、国家行政机关及其国家公务员；二、国家行政机关任命的其他人员；三、法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织及其工勤人员以外的工作人员；四、国家行政机关依法委托的组织及其工勤人员以外的工作人员。

第三条 监察机关建立举报保密制度，对举报人的有关情况予以保密，严禁泄露举报人身份或者将举报材料、举报人情况透露给被举报单位、被举报人。

监察机关对控告、检举重大违法违纪行为的有功人员可以给予奖励。奖励的条件、标准，由监察机关会同同级人民政府财政

部门制定。

【详解】本条是对监察机关的举报保密制度和奖励举报人制度的规定。

《行政监察法》第六条规定：“监察机关建立举报制度，公民对于任何国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员的违法失职行为，有权向监察机关提出控告或者检举。”举报制度是监察机关的一项重要的工作制度，是在监察机关内设立专门的举报机构，按照切实保障公民、法人或者其他组织的检举、控告权利的原则，受理举报人对监察对象违法违纪行为的检举、控告的制度。监察机关建立举报制度的目的，是为了直接依靠广大人民群众监督监察对象正确履行职责，检举他们中的违法违纪行为，保护国家利益、集体利益和公民的合法权益。监察机关对属于其管辖范围的举报线索和材料，应当按照有关规定予以受理，并应按照规定查清事实，作出公正、恰当的处理，并将结果适时通知举报人。对不属于监察机关管辖范围的举报应及时告知举报人向有权管辖的机关检举、控告或者直接移交有管辖权的机关处理，并告知举报人。

监察机关建立举报制度，对于保障公民、法人或者其他组织行使检举、控告和申诉的权利，方便群众举报监察对象违法违纪行为，拓宽监察信息渠道，加强行政监察，促进政治稳定、经济繁荣和政府廉洁具有重大作用。

一、举报保密制度

监察机关的举报保密制度，是监察机关开展举报工作所应遵循的保密规定、方法和程序等的总称。公民、法人和其他组织依法举报监察对象的违法违纪行为，有时会受到监察对象或其他人员的阻拦、压制、刁难或打击报复。举报人在遇到上述情况时，有权要求有关国家机关给予保护，以确保举报人检举、控告权利

的实现以及其人身权利、民主权利和其他合法权益不受侵害，包括监察机关在内的有关国家机关有义务依法保护举报人。为了确保公民、法人和其他组织举报权利的实现，保护举报人的人身权利、民主权利和其他合法权益免受侵害，保证举报工作的顺利进行，《行政监察法实施条例》第三条第一款规定：“监察机关建立举报保密制度，对举报人的有关情况予以保密，严禁泄露举报人身份或者将举报材料、举报人情况透露给被举报单位、被举报人。”监察机关建立健全举报保密制度，对于切实保护举报人的人身权利、民主权利和其他合法权益免受侵害具有十分重要的意义。

《行政监察法实施条例》第三条第一款和《监察机关举报工作办法》第二十条对举报保密制度的内容作出了具体规定，即：“监察机关的举报保密制度：（一）对举报人的姓名、工作单位、家庭住址等有关情况及举报的内容必须严格保密，举报材料列入密件管理；（二）严禁将举报材料转给被举报单位、被举报人；（三）接受举报人举报或向举报人核查情况时，应当在做好保密工作、不暴露举报人身份的情况下进行。（四）宣传报道和对举报有功人员的奖励，除征得举报人的同意外，不得公开举报人的姓名、工作单位。”

二、奖励举报人制度

奖励举报人制度，是指监察机关根据举报人贡献的大小给予其适当的奖励的制度。这不仅是对举报人为国家、集体挽回或减少损失的物质奖励，而且有利于鼓励人民群众积极举报监察对象的违法违纪行为，有利于及时有效地惩处违法违纪者，搞好廉政建设。行政监察法第二十八条规定：“监察机关对控告、检举重大违法违纪行为的有功人员，可以依照有关规定给予奖励。”《行政监察法实施条例》第三条第二款规定：“监察机关对控告、检举重大违法违纪行为的有功人员可以给予奖励。奖励的条件、标

准，由监察机关会同同级人民政府财政部门制定。”《监察机关举报工作办法》第二十六条第（一）项规定：“举报事项经查证属实，使违法违纪者受到应有惩处，并为国家、集体挽回或减少损失的，对举报人可酌情给予奖励，有重大贡献的，要给予重奖。”大力支持、鼓励和保护公民对违法违纪行为进行控告、检举的积极性，有利于充分发挥广大人民群众对监察对象的监督作用。在行政监察工作中，充分运用奖励的手段，经常及时地鼓励和表彰与重大违法违纪行为进行斗争的有功人员，促进公民切实行使宪法赋予的权利，积极控告、检举重大违法违纪行为，充分发挥人民群众对监察对象的监督作用，确保监察对象廉洁高效地工作，具有重大的意义。

第四条 监察机关根据工作需要，可以在国家行政机关、企业、事业单位、社会团体中聘请特邀监察员。聘请特邀监察员的具体办法由国务院监察机关规定。

【详解】本条是对特邀监察员制度的规定。

特邀监察员制度，是指监察机关根据工作需要，在国家机关、企业、事业单位、社会团体中聘请人员参与监察机关的监察活动的制度。特邀监察员制度的建立是监察机关密切联系群众，贯彻监察工作依靠群众原则的具体体现。经过多年的实践证明，特邀监察员是监督和反腐败战线的一支特殊队伍，在党风廉政建设和反腐败斗争中发挥了重要作用。《行政监察法实施条例》第四条肯定了这一制度，明确规定：“监察机关根据工作需要，可以在国家行政机关、企业、事业单位、社会团体中聘请特邀监察员。聘请特邀监察员的具体办法由国务院监察机关规定。”《行政监察法实施条例》施行前，《关于改进特邀监察员工作的几点意见》和《监察部聘请特邀监察员办法》中对特邀监察员的职责、

权利及受聘范围和条件等作了具体规定。当然，在《行政监察法实施条例》施行后，需要根据《行政监察法实施条例》的有关规定对上述规定进行修改。为保证特邀监察员工作的连续性，在上述规定修订之前，凡与《行政监察法实施条例》相一致的规定，可以继续适用。《关于改进特邀监察员工作的几点意见》和《监察部聘请特邀监察员办法》中对特邀监察员的职责、权利及受聘范围和条件所作的具体规定如下：

（一）聘请特邀监察员的范围及受聘条件

1. 聘请特邀监察员的范围：主要是从政府部门、民主党派、企业、事业单位中聘请，本人又自愿应聘的兼职监察人员。

2. 受聘条件：

（1）坚持四项基本原则，坚持改革开放，热爱社会主义事业；

（2）热心监察工作，具有一定的政策水平、法律知识和与监察工作相关的专业知识，以及较为丰富的工作经验；

（3）实事求是，公正廉洁，联系群众；

（4）身体健康。

（二）特邀监察员的主要职责

1. 了解并反映国家行政机关及其工作人员和国家行政机关任命的其他人员执行国家法律、法规、政策和规定、命令的情况；

2. 反映、转递人民群众对国家行政机关及其工作人员和国家行政机关任命的其他人员违法违纪行为的检举、控告，以及法律、法规规定的应由监察部受理的申诉；

3. 参与讨论研究和起草与行政监察有关的法规、政策，对行政监察工作提供咨询；

4. 参加执法监察或案件调查工作；

5. 反映人民群众对监察机关建设和执法情况的意见和要求；