

中国行政监察 理论与实务

蒋国平 刘彦伟 主编

警官教育出版社



5055
18

中国行政监察理论与实务

蒋国平 刘彦伟 主编

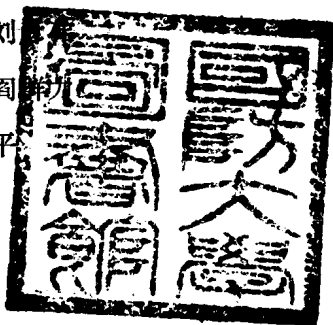
本书撰稿人

(以姓氏笔划为序)

马维国 龙明标 刘

杨志强 陈毓江 阎

蒋亚东 蒋国平



警官教育出版社

1991·北京

内 容 提 要

本书系统地介绍了行政监察的理论知识,结合实际着重阐述了我国行政监察的特点、基本原则,案件调查、审理的方法、程序,我国行政监察体制、监察机关的任务等,此外,还分章讨论了我国的监察宣传、监察公文写作和监察干部队伍建设的问题。对我国目前的监察业务建设和组织建设,作者们提出了原则性的意见。

中国行政监察理论与实务

警 官 教 育 出 版 社 出 版

北京西城西绒线胡同贤孝里14号

邮政编码 100031

新华书店北京发行所发行 北京大兴包头营印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 10.75印张 233千字

1991年1月第1版 1991年2月第1次印刷 印数1—5000册

ISBN7-81027-018-4/D·15 定价:4.40元

目 录

绪 论

行政监察学的研究对象与方法

- 一、行政监察学是一门新兴学科…………… (1)
- 二、行政监察学的概念和特征…………… (5)
- 三、行政监察学的研究对象、范围和体系…… (8)
- 四、行政监察学的理论基础和研究方法…………… (10)

理 论 篇

- 第一章 监察制度的历史沿革…………… (17)
 - 第一节 我国古代的监察制度…………… (17)
 - 第二节 中华民国的监察制度…………… (27)
 - 第三节 我国50年代的行政监察工作…………… (34)
 - 第四节 我国行政监察制度的恢复与发展…… (43)
- 第二章 行政监察的一般知识…………… (52)
 - 第一节 我国行政监察的地位和作用…………… (52)
 - 第二节 我国行政监察的基本原则…………… (56)
 - 第三节 我国行政监察的机构设置和领导体制
…………… (63)
 - 第四节 我国行政监察机关的职权…………… (69)
 - 第五节 我国行政监察的对象…………… (79)
 - 第六节 我国行政监察的任务…………… (82)
- 第三章 监察立法…………… (88)
 - 第一节 监察立法的概念和作用…………… (89)

第二节	监察立法的渊源和体系·····	(91)
第三节	监察立法的原则和程序·····	(95)
第四节	监察立法的监督·····	(98)
第四章	行政监察机关与其他监督机关的关系·····	(100)
第一节	监察机关与党的纪律检查机关的关系 ·····	(101)
第二节	监察机关与检察机关的关系·····	(105)
第三节	监察机关与审计等经济监督机关的关系 ·····	(109)

实 务 篇

第五章	监察信访与举报·····	(117)
第一节	信访与监察信访工作·····	(117)
第二节	监察信访工作的任务和作用·····	(120)
第三节	监察信访工作的原则·····	(124)
第四节	监察信访工作程序·····	(127)
第五节	常见的信访问题的处理·····	(131)
第六节	监察机关的举报工作·····	(136)
第七节	监察信访举报的信息工作·····	(144)
第六章	行政违纪案件的调查工作·····	(148)
第一节	案件调查及其应遵循的基本原则·····	(148)
第二节	案件调查的程序和方法·····	(150)
第三节	案件调查的谋略和措施·····	(157)
第七章	贪污贿赂等经济案件的查处工作·····	(161)
第一节	贪污案件的查处工作·····	(162)
第二节	贿赂案件的查处工作·····	(166)
第三节	查处贪污贿赂案件的策略·····	(172)
第四节	挪用案件的查处工作·····	(175)

第五节	非法所得案件的查处工作·····	(178)
第八章	其他案件的查处工作·····	(180)
第一节	以权谋私案件的查处工作·····	(180)
第二节	侵犯公民权利案件的查处工作·····	(187)
第三节	失职、渎职案件的查处工作·····	(197)
第九章	案件审理工作·····	(204)
第一节	案件审理工作的概念、任务和范围···	(205)
第二节	案件审理机构·····	(208)
第三节	案件审理工作的基本原则和要求····	(214)
第四节	证据的审查判断·····	(221)
第五节	案件审理工作的程序和期限·····	(227)
第六节	申诉案件的审理工作·····	(230)
第十章	执法监察工作·····	(234)
第一节	执法监察的概念和特点·····	(234)
第二节	执法监察的方式和方法·····	(236)
第三节	执法监察的过程·····	(241)
管 理 篇		
第十一章	监察宣传教育工作·····	(247)
第一节	监察宣传的涵义和内容·····	(247)
第二节	监察宣传的作用和原则·····	(250)
第三节	监察宣传的艺术·····	(253)
第四节	监察宣传干部的修养·····	(259)
第五节	监察宣传中的新闻工作·····	(264)
第六节	监察教育工作·····	(272)
第十二章	监察公文概述·····	(279)
第一节	监察公文的概念、性质和特点·····	(279)
第二节	监察公文的作用·····	(281)

第三节	监察公文的格式·····	(284)
第四节	怎样写好监察公文·····	(290)
第十三章	常用监察公文的写作·····	(292)
第一节	法规类监察公文·····	(293)
第二节	综合类监察公文·····	(297)
第三节	案件调查类监察公文·····	(300)
第四节	案件审理类监察公文·····	(304)
第五节	信访类监察公文·····	(307)
第十四章	监察干部队伍建设·····	(309)
第一节	监察人员组织建设·····	(309)
第二节	监察人员素质培养·····	(313)
第三节	监察人事制度建设·····	(319)
第四节	监察人才开发·····	(331)

绪 论

行政监察学的研究对象与方法

一、行政监察学是一门新兴学科

行政监察学是研究行政监察机关对行政机关及其公务人员进行有效监察的规律的科学。行政监察学是一门新兴的学科。这门学科的理论与实践的意义已经开始引起人们的关注。这是因为它对现代国家管理的科学化、法制化、效率化、有着不可忽视的重要作用。我国已处于社会主义的初级阶段，目前又面临着治理整顿和深化改革的繁重任务，在这个时候进行行政监察学的研究和探讨，对加强行政机关及其公务人员依法行政、为政清廉、管理高效，对实现国家现代化管理的各个系统、各个环节的科学化、法制化建设，都有着十分重要的理论意义和现实意义。

行政监察学是一门正在形成中的新学科。它是一门以行政学、行政法学、政治学、组织行为学和心理学等理论为基础，以行政监察制度为研究对象的交叉学科。它又是一门中介性的学科，即它是一门介于理论与实践之间，以研究国家行政监察制度及其对国家行政机关及公务人员实施有效监测、控制活动规律为主要研究对象的一门社会科学学科。行政监察学不仅揭示监察活动中监察者与被监察者之间的关系，和各自的行为、心理及规律，而且在此基础上丰富对行政组织和行政人员的行为规范的研究；它不仅对监察活动给予解释，而且对监察现象进行社会的逻辑的分析，力图从复杂的行政关系中探讨行政监察工作的条理性，发现其间的规律，

从而促进本学科自身的进化并使行政监察系统更臻完善。

建立行政监察学是政府行政管理和行政监察科学化、规范化的需要。政府行政管理是一个动态的总体过程。它是由决策、执行、信息和咨询、监察等环节组成的完整系统。决策中心根据信息部门提供的全面、准确、及时的信息资料和咨询部门拟定的多种可行性计划方案作出决策；执行部门组织实施，把设想变成现实；监察部门则对决策和执行过程（其中主要的大量的监察活动是针对执行部门）进行监测、控制，防止和克服偏差，纠正不良行政，处理违纪案件，从而保证政府行政管理活动正常和顺利进行。决策、执行、信息和咨询这四个环节现在都已经植根于各自的理论基础之上，而监察环节却是凭习惯法（在我国是政策、经验和单行的法规、规章、制度等）来指导，带有零碎、分散和局部的缺陷，不可能避免主观随意性，这将在总体上影响政府行政效能和目标的实现。因此，必须开展行政监察理论的研究，必须建立具有中国特色的行政监察学。

有人可能说，监察工作有党的政策，国家法律、法规可循，有过去的经验可参考，建立行政监察学多此一举。我们认为，这种看法值得商榷。诚然，在50年代，我党对监察工作有一系列的方针、政策，政府也曾颁布了一系列监察法规、规章、命令、指示，建国后的8年左右的时间里，监察工作取得了很大成绩。自行政监察机关重新恢复工作以来，全国人大常委会和国务院也发布了有关监察组织和工作的决议、法规、规章、指示等。但是，不能因此否定建立行政监察学的必要性。毫无疑问，监察工作必须遵循党的方针、政策和国家的法律、法规，但是如何提高执行的自觉性，杜绝盲目性；如何注意研究解决执行中遇到

的新情况、新问题，促使政策和法律、法规更加完善，则必须有理论的科学论证和解释。至于经验，它是人们在实践中取得的感性认识，必须将它上升到理性认识阶段，才具有指导实践的普遍意义。监察工作取得的经验无疑是可贵的，但是经验大多是一个地区、一个方面，或一个机关、几位同志取得的，带有分散性、零碎性和局部性。把大量的、分散的经验概括、加工、升华为全面的、科学的理论，这就是行政监察学所要研究和解决的问题。另外，五十年代的监察法律、法规大多自行失效，少量几个仍有法律效力的法律、法规的有关规定也往往难以适用今天的新情况、新问题。在新的历史时期，监察工作如何适应新的历史发展的需要；如何建设具有中国特色的监察制度；在完善社会主义民主，加强社会主义法制中怎样更好地发挥行政监察的作用；如何保证政府机关和公务人员廉洁高效等等。这一切不仅需要党的方针、政策的指导，需要依照法律、法规的规定全面开展行政监察工作，并注意摸索和总结经验，而且更需要行政监察理论的指导。我国监察工作在五十年代和十年动乱中两次大的历史跌宕，也从反面证明，没有一套完整、科学、系统的行政监察理论指导，整个国家的行政管理工作势必会不断出现误差，甚至出轨，行政监察工作也难以全面、正确地展开。由此可见，建立行政监察学，加强行政监察学的理论研究是历史发展的客观需要，已势在必行。

也有人可能主张把行政监察学作为行政学或者行政法学的一个分支。我们认为也不妥当。行政学，也称行政管理学。它是研究行政组织与管理的学问。换言之，就是把行政现象加以有组织、有计划的研究而获得的原理、法则及系统的知识。这里所说的“原理”，是指对行政行为或措施作普

遍、正确地指引；这里所说的“法则”，是指制约行政行为的正常规范。①简言之，行政学是政府执行部门活动的理论基础，包含不了对政府执行部门的活动进行监测、控制，实施有效监察的规律、程序和技术，所以行政监察学不能由行政学代替或包含。那么行政法学呢？在目前出版的几种行政法学教科书中，行政监察制度只是附属于其中的一章，这说明一是对于行政监察学的研究没有展开；二是行政监察学包含于行政法学中是牵强的。因为，行政法学是从法律的角度来研究行政管理的科学；而行政学是从行政组织和行政管理学的角度研究国家行政。也就是说，行政法学与行政学是从不同的角度去研究和说明国家行政管理，即政府执行部门的活动及其规律，其研究结果发展为两门独立的学科。行政法学没有，也不可能或者不需要全面概括行政监察的全部职能；没有，也无法全面阐述行政监察的全部理论基础。简言之，对同一对象——行政管理，从组织管理的角度和法律的角度进行两种研究，产生出行政学和行政法学两门学科。那么，对与行政管理不同的另一对象——行政监察，即对政府执行部门的活动进行监测和控制的研究，必然要产生独立于行政学和行政法学的另一门学科——行政监察学。

综上所述，可以把建立行政监察学这门独立的学科之必要性归结为一句话：行政监察工作如果缺乏专业理论的指导就难以作好。进一步说，如果不建立行政监察学，长期的监察工作经验也难以升华为理论。总之，如果没有行政监察理论的指导，那么行政监察工作就只能徘徊在较低层次的、分

① 《行政管理手册》第7至8页、劳动人民出版社

散的、零碎的、局部的经验中，不可能有出色的、高水平的行政监察。

二、行政监察学的概念和特征

一、行政监察学的概念

要明确行政监察学的概念，首先要弄清楚什么是行政监察。

所谓“行政”，在中国两千多年前撰写的《左传》中就有“行其政事”，“行其政令”的记载。其含义是指管理国家的政务。在国外，两千多年前古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。现今国际上普遍采用的《社会科学大词典》，对“行政”(Administration)的解释是：国家事务的管理。在马克思的著作里，把行政称为“国家的组织活动”，也就是国家政务的管理活动。

所谓监察，可以理解为监督的一种。监督的外延大于监察。监督包括监察、检查、督促等含义。监察作为国家管理活动来说，具有比监督更具体、特定的内涵。我们认为监察“乃位居上方加以监临、察视。”

那么，行政监察，就是以国家行政机关的行政行为和公务人员的职务行为为对象的监察。它是一种行政法律制度，是由独立于政府其它行政部门的特定机构，通过处理不良行政和公务人员的违纪案件，来调整政府运行状况的具有独立、公正和权威性的自上而下的行政监控活动。

进一步理解行政监察的涵义，有以下三点：

1.行政监察必须是自上而下依法进行的行政监控活动。这里所说的“自上而下”，是指行政监察机关与被监察部门和人员之间的监察法律关系不具有民商法的平等性。

2.行政监察的对象，必须是行使监察权所指向的法定客

体，即必须是执行国家行政权力的机关和公务人员的行政行为 and 职务行为。

3.行政监察权必须由特定的机关执掌，即国家的行政监察权的主体依法确定。

我国行政监察制度就是根据以上法定要素构建起来的，并以此来指导全部监察实践。那么，专门从事研究这种行政监察制度和实践活动的理论学科，就是行政监察学。行政监察学是以行政监察制度和监察活动及其规律为对象的科学，是研究行政监察机关对国家行政机关及其公务人员进行有效监察，促进为政清廉，减少和杜绝不良行政，提高行政效率的原理、原则和规律的科学。

二、行政监察学的特征

行政监察学具有以下三个特征：

1.行政监察学是一门应用学科。行政监察学是研究行政监察机关对国家行政机关及其公务人员进行有效监察的原理、原则和规律等基本理论的。这些理论是直接为监察实践服务的，它有着明显的应用性。行政监察学的应用性是指，行政监察学理论研究的材料，直接来源于监察实践。通过总结监察实践经验，概括出监察实践活动的规律，然后将它加以升华、演绎成监察工作的基本原则、原理，又反过来指导监察实践活动。例如：有关行政监察的性质、地位、功能的理论，为监察活动提供了指导思想，确立了监察活动的基本方向；有关监察职权、对象的理论，为监察活动的范围划定了明确的界限；有关监察程序的阐述，为监察活动提供法定的模式。

2.行政监察学以研究我国现行监察制度为重点。

行政监察制度，是掌握国家政权的统治阶级，为维护和

严肃政纪，促进国家行政机关及其公务人员廉洁奉公，遵纪守法，提高行政效能，而以国家政权的力量建立的一种行政法律制度。行政监察学对行政监察制度研究的目的，是通过国内外监察制度的历史和现状、发展与沿革的探讨，揭示行政监察制度这一社会现象的本质及其发展规律，论证我国行政监察制度的本质和不同发展阶段的特点，发现现行我国行政监察制度的某些不完善之处，预测其进一步完善的方向及发展趋势。所以，行政监察学应充分显示出中国行政监察制度的特色，是中国式的社会主义的行政监察学。

3. 行政监察学是具有综合性知识结构的边缘学科。

科学发展的结果是各学科分工越来越细，同时又建立起许多介乎不同学科之间的边缘学科。行政监察学就是介于行政学、法学、政治学、组织行为学和心理学诸学科间的一门边缘学科。行政监察学研究的重点是监察制度，而监察制度又是国家政府体系中的一项重要制度，行政学和政治学对它也要加以研究。同时，监察制度和行政监察机关的任务、职权、活动原则及程序，又与法学及其分支学科行政法学、诉讼法学等有密切的关系。另外，无论是作为监察者的行政监察机关，还是作为监察对象的国家行政机关，作为一种组织，其行为和心理又是组织行为学和心理学要研究的。当然，行政监察学并不是简单地撮取、堆砌和重复这些学科的某些内容，而是根据自己的研究对象、范围及其内在联系和发展规律的独特性来有机地融汇其中边缘学科的知识，从而确立自己的科学理论体系的。

行政监察学的知识结构具有综合性的特点。行政监察学要研究行政监察的性质、体制、任务、制度、程序、立法等问题，要揭示行政监察制度及其实施监察活动的原理和法

则。由于行政监察学研究的范围很广，所以必然要吸收很多学科的知识。它不仅涉及到行政学、法学、组织行为学、心理学等学科的理论，而且涉及到哲学、经济学、统计学、系统论、信息论、控制论等学科的知识。从行政监察学的发展趋势看，随着研究的不断深入和拓展，还可以划分出许多分支学科，如外国监察学、比较监察学、监察心理学、监察管理学、监察统计学、监察制度史等多种分支学科。总之，行政监察学是一门既具有特定研究对象，又具有众多学科知识结构的综合性边缘学科。

三、行政监察学的研究对象、范围和体系

一、行政监察学的研究对象

每一门学科都有其特定的研究对象。正如毛泽东同志所说：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的矛盾性。因此，对某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成了某一门科学的对象。”（《毛泽东选集》第一卷，第284页）行政监察学之所以区别于行政学、法学、组织行为学等学科，就在于它研究的是行政学、法学、组织行为学领域中的一种特殊矛盾：监察机关与监察对象之间特殊的行政法律关系，即行政监察制度和行政监察实践。也就是说，行政监察学是研究行政监察机关对国家行政机关及其公务人员进行有效监察，如何保证为政清廉，如何提高行政效率的规律、原理、法则的科学。

二、行政监察学的研究范围

行政监察学的研究范围与研究对象有着密切的关系。行政监察学的研究对象实际上是指行政监察学所研究的基本内容与范围。如前所述，行政监察学是研究行政监察制度和监察实践的科学，那么，其研究的范围应当包括以下几个方

面：

1.研究马列著作中关于监督、监察的论述；以及我们党和国家领导人关于监察工作的方针、政策的指示；研究我国行政监察制度的政治、经济、法律基础及各种关于监察的法律规范，并给予理论上的阐述。

2.研究中外监察制度的起源和本质、各种类型（模式）和特点、内容和形式、发展和趋势，并在此基础上，对我国和外国监察制度的历史和现状进行宏观和微观的比较研究，从正反两个方面批判地加以借鉴，以加深对监察制度这种社会现象的本质及其发展规律的认识。

3.研究行政监察机关在国家政治体制中的地位和作用。这种地位和作用决定了行政监察机关的性质、任务、职权、组织原则、活动原则和机构设置及领导体制。只有对此进行深入研究，才能按照监察活动的客观规律，建设好社会主义的行政监察制度。

4.研究行政监察机关所实施的廉政监察、效能监察和执法监察。这三种监察是行政监察制度的核心问题。对其各自的内容、范围、程序、制度和方法，对行政监察机关同其它各种监督机关的关系，行政监察学都应作出科学的理论概括。

5.研究行政监察工作的实践。行政监察机关所实施的自上而下的监控，是通过各项具体的监察工作和活动来体现的。行政监察学应从理论上对监察工作和监察活动中的丰富经验进行概括、总结，探索其一般规律，将其升华为监察基本原理或基本法则，以推动和指导各项监察工作的开展。

6.研究行政监察工作和行政监察机关管理的科学化和现代化。随着现代化建设的发展和科学的进步，行政监察工作

必须实现工作条件、设备、手段的现代化和科学化；行政监察机关管理也必须实现管理机构和方法的科学化、管理手段的现代化、管理人员的专业化，以便更好地完成肩负的任务。

总之，行政监察学的研究范围相当广泛。它应以现行的行政监察制度及有关的监察立法和监察实践为重点，以廉政监察、效能监察、执法监察为核心，从理论上分析和解决实践中提出的问题，为加强社会主义民主和法制，为维护和严肃政纪，改善行政管理，提高行政效能服务。

三、行政监察学的体系

行政监察学的体系，应当根据它的研究对象和范围，将各个互相联系的部分有机地组合成一个完整的系统，并尽最大可能体现出我国行政监察机关的政纪监督和效能监督的特色。由于目前行政监察的理论研究还很不够，我国的行政监察实践又是在中断近三十年后重新恢复的，所以，行政监察学正处于形成过程中，我们目前还只能粗略地作以下划分：

1.绪论。包括行政监察学的概念；研究对象、范围和体系；理论基础和研究方法等。

2.理论篇。包括我国监察制度的起源和沿革；我国行政监察基础（行政监察的地位和作用、领导体制和机构设置、任务和职权、基本原则）；我国行政监察立法；行政监察机关与其它监督机关的关系；海外及港台监察制度等。

3.实务篇。包括信访和举报、各类案件的查处工作；案件审理工作；执法监察工作；效能监察工作等。

4.管理篇。包括行政监察机关的宣传工作；监察文秘工作；监察干部队伍建设等。

四、行政监察学的理论基础和研究方法