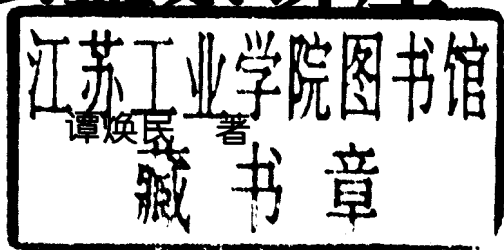


# 监察机关 依法监察讲座

谭焕民 著

中国方正出版社

# 监察机关 依法监察讲座



中国方正出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

监察机关依法监察讲座/谭焕民著. —北京: 中国方正出版社, 2004. 12  
ISBN 7-80107-938-8

I. 监… II. 谭… III. 行政—监察—工作—中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 123091 号

**监察机关依法监察讲座**

谭焕民 著

---

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 66560634 66560938

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

网址: [www.FZPress.com](http://www.FZPress.com)

责编 E-mail: [DYL@FZPress.com](mailto:DYL@FZPress.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市科星印刷有限责任公司

---

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张: 10

字 数: 248 千字

版 次: 2005 年 2 月第 1 版 2005 年 2 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

---

ISBN 7-80107-938-8

定价: 18.00 元

---

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

## 前 言

2004年3月，国务院印发了《全面推进依法行政实施纲要》，这是我国社会主义民主与法制建设的一件大事，对于全面推进依法行政，建设法治政府具有重要意义。

《全面推进依法行政实施纲要》要求：加强专门监督。各级行政机关要积极配合监察、审计等专门监督机关的工作，自觉接受监察、审计等专门监督机关的监督决定。拒不履行监督决定的，要依法追究有关机关和责任人员的法律责任。监察、审计等专门监督机关要切实履行职责，依法独立开展专门监督。监察、审计等专门监督机关要与检察机关密切配合，及时通报情况，形成监督合力。

监察机关作为人民政府行使监察职能的机关，负责对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，国家行政机关任命的其他人员实施监察，以保证政令畅通，维护行政纪律，促进廉政建设，改善行政管理，提高行政效能。作为对行政权力的行使实施监督的专门机关，监察机关更应当全面贯彻落

实《全面推进依法行政实施纲要》，依法行使职权，履行职责，充分发挥职能作用。

《中华人民共和国行政监察法》（以下及正文均简称《行政监察法》）和《中华人民共和国行政监察法实施条例》（以下及正文均简称《行政监察法实施条例》）是监察机关依法行使职权、履行职责的依据和保障，各级监察机关要严格依照《行政监察法》和《行政监察法实施条例》行使职权、履行职责。同时，《中华人民共和国行政许可法》（以下及正文均简称《行政许可法》）、《中华人民共和国行政处罚法》（以下及正文均简称《行政处罚法》）、《中华人民共和国行政复议法》（以下及正文均简称《行政复议法》）、《中华人民共和国行政诉讼法》（以下及正文均简称《行政诉讼法》）、《中华人民共和国国家赔偿法》（以下及正文均简称《国家赔偿法》）的颁布和实施，对于防止和纠正国家行政机关及其国家公务员违法的或者不当的行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，促进国家行政机关及其国家公务员依法行政，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。因此，各级监察机关要认真学好上述几部法律、行政法规，掌握上述几部法律、行政法规的基本精神和基本内容，特别是要掌握行政监察与行政许可、行政处罚、行政复议、行政诉讼、国家赔偿之间的关系，防止超越职权情况的发生，增强依法监察意识，不断提高依法监察的能力和水平。

本书作者——中央纪委监察部法规室监察法规处处长谭焕民同志长期从事行政监察法律、法规、规章的研究起草工作，参加了《行政监察法》、《行政监察法实施条例》等多部法律、法规、规章的起草。作者从行政监察、行政许可、行政处罚、行政复议、行政诉讼、国家赔偿的内在本质出发，以上述几部法律、行政法规为依据，阐明了行政监察与行政许可、行政处罚、行政复议、行政诉讼、国家赔偿之间的关系。

本书可为各级纪检监察机关及其工作人员以及其他国家行政机关及其工作人员学习行政监察、行政许可、行政处罚、行政复议、行政诉讼、国家赔偿基本知识，准确辨明行政监察与行政许可、行政处罚、行政复议、行政诉讼、国家赔偿之间的关系，依法行使职权、履行职责提供参考。

2005年2月

# 目 录

<b>第一讲 《行政监察法》与《行政监察法实施条例》</b> ...	( 1 )
第一节 监察机关依法监察的重要意义	( 1 )
第二节 监察机关的性质和职能	( 3 )
第三节 监察对象的范围	( 5 )
第四节 行政监察工作基本原则	( 8 )
第五节 监察机关和监察人员	( 12 )
第六节 派出的监察机构和监察人员	( 20 )
第七节 监察机关的管辖	( 29 )
第八节 监察机关的职责	( 32 )
第九节 监察机关的权限	( 37 )
第十节 监察程序	( 52 )
第十一节 法律责任	( 72 )
<b>第二讲 《行政许可法》与监察机关     依法监察的关系</b>	( 78 )
第一节 《行政许可法》概述	( 78 )
第二节 《行政许可法》与监察机关 依法监察的关系	( 103 )
<b>第三讲 《行政处罚法》与监察机关     依法监察的关系</b>	( 109 )
第一节 《行政处罚法》概述	( 109 )

第二节	《行政处罚法》与监察机关 依法监察的关系·····	(120)
<b>第四讲</b>	<b>《行政复议法》与监察机关     依法监察的关系</b> ·····	(127)
第一节	《行政复议法》概述·····	(127)
第二节	《行政复议法》与监察机关 依法监察的关系·····	(136)
<b>第五讲</b>	<b>《行政诉讼法》与监察机关     依法监察的关系</b> ·····	(141)
第一节	《行政诉讼法》概述·····	(141)
第二节	《行政诉讼法》与监察机关 依法监察的关系·····	(164)
<b>第六讲</b>	<b>《国家赔偿法》与监察机关     依法监察的关系</b> ·····	(170)
第一节	《国家赔偿法》概述·····	(170)
第二节	《国家赔偿法》与监察机关 依法监察的关系·····	(183)
<b>附录：</b>		
	全面推进依法行政实施纲要·····	(189)
	关于认真学习贯彻《全面推进依法行政 实施纲要》的通知·····	(202)
	中华人民共和国行政监察法·····	(204)
	关于贯彻实施《中华人民共和国 行政监察法》的意见·····	(213)
	中华人民共和国行政监察法实施条例·····	(217)
	关于贯彻实施《中华人民共和国行政监察法 实施条例》的通知·····	(228)



中华人民共和国行政许可法·····	(232)
监察部关于贯彻实施《行政许可法》加强对贯彻 执行《行政许可法》情况进行监察的通知·····	(251)
中华人民共和国行政处罚法·····	(254)
监察部关于认真做好《行政处罚法》实施前 准备工作的通知·····	(267)
中华人民共和国行政复议法·····	(269)
关于重申认真学习贯彻《中华人民共和国行政 复议法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等 有关法律的通知·····	(280)
中华人民共和国行政诉讼法·····	(283)
监察部关于认真做好《行政诉讼法》实施前准备 工作的通知·····	(297)
中华人民共和国国家赔偿法·····	(301)

# 第一讲 《行政监察法》与《行政监察法实施条例》

## 第一节 监察机关依法监察的重要意义

监察机关依法监察，是指监察机关依照法律、法规、规章的规定行使职权、履行职责。法律、法规、规章是监察机关开展工作的依据和准绳，监察机关在行使职权、履行职责时，必须严格依照有关法律、法规、规章的规定进行，既不准滥用或者超越职权，也不准不负责任、放弃职守、不履行职责，更不允许利用职权徇私枉法、放纵违法违纪行为，要切实做到依法监察。监察机关依法监察具有十分重要的意义：

（一）监察机关依法监察，有利于保证监察机关正确行使职权、履行职责

监察机关是人民政府行使监察职能的机关，负责对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，国家行政机关任命的其他人员（以下简称监察对象）实施监察。监察机关能否依法办事，监察活动是否合法、正确、高效，直接关系到行政执法的水平和政府机关的威信。依法监察应当成为监察机关开展工作的一项基本原则。监察机关必须牢固树立依法监察的观念，提高执法执纪水平，使各项工作符合《行政监察法》、《行政监察法实施条例》等法律、法规、规章的规定，才能保证监察机

关正确行使职权、履行职责。

(二) 监察机关依法监察，有利于保护公民、法人和其他组织，包括监察对象的合法权益

我国是人民民主专政的社会主义国家，人民是国家的主人，一切国家机关及其工作人员都要对人民负责，接受人民监督，努力为人民服务。我国宪法规定，公民对于任何国家机关和国家机关工作人员的违法失职行为，有权向有关国家机关申诉、控告或者检举。建立行政监察制度，就是落实宪法规定的一个重要方面。《行政监察法》对监察机关受理对监察对象违法违纪行为的控告、检举和受理监察对象不服行政处分决定的申诉以及法律、行政法规规定的其他申诉的职责，作了明确规定。监察机关依法履行上述职责，会有效地发现和纠正监察对象的违法违纪行为，变更或者撤销不适当的或者错误的行政处分决定，从而保护公民、法人和其他组织，包括监察对象的合法权益。

(三) 监察机关依法监察，有利于促进监察对象依法行政

《行政监察法》明确规定了监察机关的性质、工作原则、领导体制、管辖、职责、权限、监察程序 and 法律责任等内容，是监察机关行使职权、履行职责的基本法律依据和保障。监察机关通过对监察对象依法行政、遵纪守法情况依法实施监察，一方面向监察对象提出改进工作和健全规章制度的建议，以堵塞管理中的漏洞，避免或者减少工作失误；另一方面对不依法行政、违法违纪的监察对象依法进行查处，从而促进监察对象依法行政。

(四) 监察机关依法监察，有利于加强自身建设，提高执法执纪水平

监察机关依法监察，对于监察机关加强自身建设和自我监督约束，增强监察机关工作人员依法监察的意识，使监察机关更好地接受政府和广大人民群众的监督，避免或者减少监察机关的工作失误，不断提高监察机关的执法执纪水平，发挥着重要作用。

## 第二节 监察机关的性质和职能

### 一、监察机关的性质

《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。”《行政监察法实施条例》第二条第一款规定：“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工勤人员以外的工作人员，适用行政监察法和本条例。”上述规定指明了我国监察机关的性质，即：我国的监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依法对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，国家行政机关任命的其他人员实施监察。正确理解监察机关的这一性质，应注意把握以下几点：

第一，监察机关是人民政府行使监察职能的机关，是人民政府的一个重要职能部门。根据我国宪法的有关规定，人民政府具有广泛的行政管理职权，包括领导和管理经济工作和城乡建设，领导和管理教育科学文化和民族事务，领导和管理国防建设和外交事务，领导和管理民政、公安、司法行政和监察工作等等。为了依法有效地行使上述职权，人民政府分别设立了若干职能部门。监察机关就是人民政府设立的行使监察职能的部门。根据我国宪法的有关规定，国务院领导和管理全国的监察工作，县级以上地方各级人民政府管理本行政区域内的监察工作。

第二，监察对象的法定性。监察机关的监察对象是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，国家行政机关任命的其他人员。这是《行政监察法》和《行政监察法实

施条例》明确规定的。监察对象以外的国家机关和人员不受监察机关的管辖。如人大机关及其工作人员、政协机关及其工作人员不是监察对象，不受监察机关管辖。

第三，监察内容多样性。由于国家行政机关、国家公务员的行政管理活动和行政行为是多种多样的，这就决定了监察机关实施监察的内容必然是多样的，监察机关的监察是综合性的监察。

第四，与其他行政机关相比较，监察机关对监察对象的监察属于内部行政管理活动，是内部行政行为。其他行政机关，如工商、税务、海关等机关进行的行政管理活动属于外部行政管理活动，即对行政相对人实施的管理，是外部行政行为。

第五，监察机关实施的监察，是国家行政机关系统内自我监督的重要形式。根据我国目前的行政监督体制，对国家行政机关和国家公务员的监督分为内部监督和外部监督。外部监督是指来自国家行政机关系统外的法定主体对国家行政机关和国家公务员的监督，包括政党的监督，国家权力机关的监督，国家审判机关的监督，国家检察机关的监督等等。内部监督是指国家行政机关系统内部的自我监督，包括上级国家行政机关对下级国家行政机关的监督，如省政府对市政府的监督；专门机关的监督，如审计机关的监督，监察机关的监督等。监察机关的监督，是国家行政机关系统内部自我监督的一种重要形式。

## 二、监察机关的职能

监察机关的职能，是指监察机关通过履行职责而发挥的功能和效用。《行政监察法》第一条规定了监察机关的职能。根据这条规定，监察机关的职能是：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。监察机关的上述职能可以从以下四个方面来理解：

第一，纠偏职能，是指监察机关通过履行职责，纠正监察对象在行政决策、行政执行、遵纪守法、廉政勤政等方面的偏差的

功能和效用。在监察活动中，监察机关通过履行职责，纠正监察对象的偏差，向监察对象提出改进工作和健全规章制度的建议，以堵塞行政管理中的漏洞，避免和减少工作失误，促进监察对象改善行政管理，提高行政效能，从而实现监察机关的纠偏职能。

第二，惩处职能，是指监察机关通过履行职责而发挥的对监察对象违反行政纪律行为予以惩处的功能和效用。监察机关通过对违反行政纪律的监察对象进行立案调查，并依法进行纪律制裁，以保证政令畅通，维护行政纪律，促进廉政建设，从而实现监察机关的惩处职能。

第三，教育职能，是指监察机关通过履行职责，对监察对象以及广大人民群众发挥的教育功能和效用。监察机关通过对监察对象履行职责、遵纪守法情况进行监察，以警示监察对象严格遵守行政纪律，教育监察对象廉洁奉公、勤政为民。同时，鼓励人民群众积极参与对监察对象的监督，坚决与腐败行为作斗争，从而实现监察机关的教育职能。

第四，保护职能，是指监察机关在保护监察对象的合法权益，保护国家利益和公民、法人以及其他组织的合法权益方面发挥的功能和效用。监察机关通过履行职责，一方面支持和保护监察对象依法正确行使职权、履行职责，维护他们的合法权益，为他们创造一个良好的行政环境，提高其依法行政的水平，以达到改善行政管理，提高行政效能的目的；另一方面，通过履行受理举报、查办案件等职责，为国家、集体挽回或者减少损失，保护公民的合法权益，从而实现监察机关的保护职能。

### 第三节 监察对象的范围

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。”《行政监察法实施条例》第二条第一款规定：“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工勤人员以外的工作人员，适用行政监察法和本条例。”上述规定明确界定了监察对象的范围。监察机关的监察对象包括：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，国家行政机关任命的其他人员。

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、办事机构和派出机构。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。从国家行政机关的职能上看，国家行政机关可分为对外部行政管理和对内部行政管理。对外部行政管理的管理，是指依法对社会公共事务实施的管理，其管理的对象是公民、法人和其他组织，也就是行政相对人。对内部行政管理的管理，是指依法对行政机关系统内部的事务实施的管理，其管理的对象是国家行政机关及其国家公务员。

国家公务员，是指国家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，监察机关的监察对象是国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员。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。根据我国现行的行政管理体制，行政权力不仅仅由国家行政机关及其国家公务员行使，一些法律、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工勤人员以外的工作人员等。鉴于《行政监察法》仅规定监察机关对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察，对目前实际工作中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工勤人员以外的工作人员（这些组织中由国家行政机关任命的人员是监察机关的监察对象，这些人员除外）是否是监察对象未作规定，而为适应我国现行行政管理体制下加强对行政权力监察的需要，防止对行政权力的监督出现漏洞，又有必要将法律、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工勤人员以外的工作人员，适用行政监察法和本条例”，这就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》、《中华人民共和国全民所有制工业企业法》（以下简称《全民所有制工业企业法》）、《全民所有制工业企业职工代表大会条例》、《中华人民共和国公司法》（以下简称《公司法》）等法律、行政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”。

#### 第四节 行政监察工作基本原则

行政监察工作基本原则，是指监察机关在履行各项职责过程中必须遵循的准则。《行政监察法》第三条、第四条、第五条和第六条明确规定了行政监察工作的基本原则。这些原则是：监察机关依法行使职权，不受其他行政部门、社会团体和个人干涉的原则；实事求是，重证据、重调查研究的原则；在适用法律和行政纪律上人人平等的原则；教育与惩处相结合的原则；监督检查与改进工作相结合的原则；依靠群众的原则。

这些原则是我国宪法的基本原则和精神以及国家行政机关工作基本原则的具体体现，体现了依法治国和加强社会主义法制建设的要求，是我国行政监察工作实践经验的科学概括，反映了做好行政监察工作必须遵循的带规律性的要求，是指导和规范行政监察活动的准则，是行政监察本质特征的概括。

行政监察工作基本原则贯穿于行政监察活动的全过程，对行政监察工作具有普遍的指导作用。坚持这些原则，是监察机关正