

● 监察部宣教司编

监察业务学习资料

JIANCHAYEWUXUEXIZILIAO

官教育出版社

监察业务学习资料

监察部宣教司编

警官教育出版社

1989·北京

监察业务学习资料

监察部宣教司编

警官教育出版社出版

北京西城绒线胡同贤孝里14号

邮政编码100031

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

9787×1092毫米 32开本 7.875印张 166千字

1989年12月第1版 1989年12月北京第1次印刷

印数：1—10,000册

ISBN 7-81027-001-X/D·1 定价：2.90元

编印《监察业务学习资料》说明

《监察业务学习资料》（简称《资料》）是为监察干部编印的业务学习参考资料。

我国监察机构担负着艰巨而光荣的历史任务，党和人民对我们寄予很大期望。要担负起这一重任，必须大力加强各种形式的进修、培训工作，提高监察干部的政治、思想和业务素质。在监察工作中断了二十多年，监察干部队伍才组建不久的情况下，这项工作就显得特别重要、特别迫切。培训进修主要有两种形式，一是脱产培训，一是在职学习。为了给脱产培训尤其给在职学习的同志提供业务学习材料，我们将不定期编辑出版《资料》。

《资料》将收集整理有关监察业务的专题讲座、国内外专题资料及重要理论文章等。为了使《资料》能够适应广大监察干部的需要，热诚希望各地监察机关给予大力支持，积极推荐文章和稿件，并望多提宝贵的意见和建议，共同把《资料》办好。

目 录

在办案工作座谈会上的讲话	尉健行 (1)
关于当前监察工作的几个问题	徐 青 (19)
我国行政监察的性质、地位和作用	薛木铎 (34)
论证据	樊崇义 (54)
职务犯罪案件的侦查	徐立根 (122)
谈谈办案中的实事求是问题	周向东 (171)
捷克斯洛伐克和匈牙利的行政监察工作	曾晓东 (176)
查处贪污受贿案件的几点做法	吴振钧 (187)
信访与举报	毛绳墨 (211)

在办案工作 座谈会上的讲话

尉健行

—

这个办案经验交流会开得很好。新疆维吾尔自治区监察厅、江西省监察厅举报中心、江苏省南通市监察局、浙江省温州市龙湾区监察局和浙江省衢州市石化总公司监察处等单位，介绍了他们从实际出发、搞好办案工作的一些经验和体会，他们的经验和体会比较实在，值得监察部门的同志学习和借鉴。这次办案经验交流会也提出了一些值得我们研究、探索 and 解决的问题，这些问题直接关系到今年监察机关开展以反贪污受贿为重点的反腐败斗争。为此，我谈一点意见。

最近，中央领导同志一再强调，建设有中国特色的社会主义必须坚持“两手抓”，即一手抓改革开放和经济建设，一手抓思想政治领域的工作。实践证明，如果我们不搞改革开放、大力发展社会主义商品经济，那么我们的社会生产力就不可能有大的发展，我们的国家就仍然是贫穷、落后的，并且会与世界上发达国家的差距越拉越大。如果我们不重视思想政治领域的工作，那么在我们这样一个社会主义国家

里，就会滋生蔓延各种腐败现象，而这些腐败现象的泛滥，将会严重破坏社会主义商品经济新秩序的建立，损害人民群众的利益，从而造成社会的动荡，危害安定团结的政治局面。另一方面，要抓思想政治领域的工作。思想政治领域的工作内容很广泛，包括加强党的建设、意识形态领域的工作、政法工作、廉政建设和社会风气、群众工作，等等。去年我们提出以廉政为重点全面开展监察工作，也是要抓好思想政治领域工作的一个重要组成部分。由此可见，中央领导同志强调的“两手抓”，不仅是一个重大的理论问题，而且是一个指导我们开展行政监察工作的重要方针。因此，如何贯彻中央领导同志对监察工作的指示，如何贯彻全国监察工作会议精神，是实现“两手抓”的重要内容，也是贯彻这一方针的最实际的行动。

今年，我们要做的工作很多，概括起来主要是两个方面：一个是要抓办案，一个是要抓建设。所谓办案，指的是广义的办案，既包括查处各种违法违纪问题，也包括执法监察；所谓建设，也是广义的，主要指的是廉政建设、监察队伍的组织和作风建设、行政监察法规建设和机关内部规章制度的建设，以及办案条件、手段的建设等等。办案与建设是互相联系、互相促进的。建设要服从和服务于办案，根据办案的需要开展工作。当然，也不能说建设中的所有工作都是为了办案，如廉政建设中既有涉及办案的问题，也有创造条件铲除滋生腐败现象的土壤、条件这样一些根本性的建设问题。但建设中的绝大部分工作是为办案服务的，搞好建设就为办案创造了条件，搞好办案也会促进建设。一手抓办案，一手抓建设，是我们监察部门一手抓组建，一手抓监察

工作方针的继续和发展。今年的监察工作任务重、难度大、要求高。我们在抓办案和建设时，要突出两个重点：一是要突出抓好以反贪污受贿为重点的反腐败斗争；二是要在开展反腐败斗争和廉政建设中，突出抓好各级领导机关、领导干部以及经济监督部门、执法部门及其工作人员。这两个重点的提出，给我们监察工作提出了新的要求，同时也带来了新的难度。这里我着重谈一下突出抓好以反贪污受贿为重点的反腐败斗争的问题。以反贪污受贿为重点的反腐败斗争，给我们提出了什么要求呢？我感到有三点：第一、明确我们今年办案的重点要围绕反腐败斗争；第二、在反腐败斗争中要突出贪污受贿；第三、要抓大案要案。今年办案的要求高，不仅仅在于办案数量比去年增加多少，而是在质量上、难度上、档次上有大的突破。这就是今年任务的特点，也是我们下功夫研究解决的一个问题。我想有六个方面的问题需要同志们研究和解决。

一、要及时发现和掌握大案要案的线索。掌握重大案件应是当前的一个突出问题，可从三个方面入手：首先要十分重视上级领导的批办件以及信访、举报反映的线索和问题；其次要积极采取各种措施开通和扩大信息来源。如善于从党政机关特别是负有监督职能的部门获得信息，从政协、民主党派和社会团体，以及新闻舆论部门获得信息，还要善于从企业、学校等有关方面获得信息。从掌握的大量信息中发现大案要案的线索。还要围绕监察工作的重点，有计划、有针对性地到一些部门进行重点检查，主动去发现和揭露问题，发现和掌握大案要案的线索。开辟信息渠道，光是收集信息还不够，还要有计划、有针对性地挖掘和揭露这方面的问

题。这就要求我们对自己分管的部门有一个清醒的分析和估计，哪些单位、部门、人员容易或者比较多地发生问题，尤其是重大的贪污受贿、违法乱纪问题，应该把眼睛盯着这些单位，采取各种办法主动地揭露问题，然后采取一些办法去挖掘问题。比如，根据当前治理整顿的要求，某些领域可能存在问题，我们要主动去调查，从中发现和揭露问题。

二、要把主要精力放在抓大案要案上。监察部刚组建的时候，一方面案件不太多，另一方面也是为了练兵，基本上大小案都是我们直接处理的。现在情况变化了，一是案件越来越多，二是我们已有了一支好几万人的队伍，力量壮大了。各级监察机关在一个时期应把主要精力放在哪些案件上，应该认真进行研究和分析，要分别轻、重、缓、急，突出重点，把主要精力放在查处大案要案上。我们现在一个司一年有二、三百个案件，明知办不了却都揽过来，结果大案受影响，小案也耽误，还不如明确一个指导思想，在案件处理上采取果断措施，一般案件该转的就转，该暂时放一下的就放一下。另外，有些应该由我们处理的案件，如果不是大案，在处理方法上也要改进。不要不加分析地都派两至三人，到一个一个单位去调查，有的案件或线索可以直接致函调查对象，请他说明情况；有的也可以致函有关单位的主要领导，请他负责了解和说明情况。总之，不要不加分析地调查处理案件，凡是我們办的案件都集中两三个人，一步步、一家家去调查。这样我们的手脚就被捆住了，就不可能把主要精力放在大案要案上。这两点请同志们研究，一是该放的放，一个是不能放的要改变方法，目的是把我们有限的精力，集中到办大案要案中去。

三、改革办案的组织形式和领导方法。一要建立办案责任制，实行个人负责制，解决办案吃大锅饭的问题。今后谁承办这个案件，谁就要负责到底，办成办不成都由承办人负责。这同工程设计一样，这个房子是你设计的，你是设计负责人，将来房子塌了，你这个设计者就要负责。办案亦应如此，这个案子能否经得起历史的检验，要由承办人负责。不能把案件的研究、查处和责任都推给司长、处长，司长、处长主要是负责组织、协调和指导，要加重和明确承办人的责任。今后，干部的奖惩、提拔，都要与办案责任制联系起来，不要吃大锅饭。实行办案责任制，将会增强办案人员的责任心，促使他们认真研究和思考如何完成自己所承担的任务，办大案要案一般的研究是不行的，非得有些同志一天到晚都在冥思苦想这些问题，否则大家开会研究研究，一起议论议论，你一个即席发言 他一个参考意见，这样办不成大案要案。二要领导亲自办案。处长、司长、部长都要办案。监察部门不同于生产指挥部门和行政管理部门，需要处理和协调大量的生产调度等项日常业务，我们的日常工作主要是办案，目前骨干力量又不多，如果各级领导再把主要精力放在一些日常事务上，今天张罗开个会，明天安排谈个话，后天处理个文件，案子都让下面的同志去办，那么就很难突破大案要案。一个司由一名司长负责抓日常的 组织、协调工作，其他司长、处长都要亲自办案。这就得改革我们机关的一套管理业务，改革工作体制。今后部领导听有关案件的汇报，不一定都找司长，有时可以直接找案件承办人。三要集中组织力量办案，有些大案要案在必要的时候可以打破局、处的行政建制，统一组织力量去突破，不能过分拘泥于行政

建制。尤其是对一些专业人员的使用，可以根据办案的需要适当集中，或者有个分工，这样既可以保证办案有足够的力量，也可以培养和锻炼监察部门的专业人才。另外，办大案要案要不失良机，要有一抓到底的工作作风，要一鼓作气，必要时就要加班加点连续作战。没有这样一个作风，旷日持久地办下去，一拖就半年一年，大案也变小案了。这就涉及到我们部的一套组织形式、组织制度、方法、业务、后勤保障等等，都要适应办大案要案的要求。

四、努力提高办案本领。第一，监察干部要努力学习，拓宽自己的知识领域。不仅要学习党的方针政策、还要学习法律、经济、金融、外贸、会计等方面的专业知识。对这些专业知识不懂或懂得很少，是不能办大案要案的。第二，办案也要集思广益。大案要案的案情一般都比较复杂，查处中往往会遇到许多困难，因此要善于动脑筋想办法，多准备几套方案，一种方案不行就上另一种方案，用集体的智慧去攻关。第三，要善于总结办案中的经验。案子办成了有经验，办不成也有经验，要研究为什么没办成，从中找出原因。我们的本领、知识、水平只能与实践中间不断提高。同样是实践，人与人之间提高快慢是不一样的。有的同志能吃苦，但不爱动脑筋总结经验，不善于把大量的感性认识上升到理性认识，只是为办案而办案，案子办成则大功告成。而有的同志既敢于办案，又肯动脑筋，善于从每一个案件中总结经验，积累“财富”，摸索规律，这样他进步得就比较快。对于各级领导机关来说，要善于总结推广这方面的经验，使之变成大家的财富。

五、法规制度的建设要适应办大案要案的需要。我们现

有的行政监察法规是不完善的。有的案件在处理时缺乏法律依据；有的虽然有法律依据，但条文太原则，执行起来有困难；还有的法规是过去形成的，已不适应新形势下办案工作的需要，等等。这些问题都需要我们通过完善法规制度来解决。要结合新形势的特点，有针对性地制定法规。当前就要针对以反贪污受贿为重点的反腐败斗争，尽快制定有关细则。在目前法规制度还不健全的情况下，也可以采取案例处理的办法，结合典型案例，综合分析各个方面的情况和背景，比照处理。这样可以避免因无法可循而将案件搁置起来，也可以避免处理上的畸轻畸重。各级监察机关在查处大案要案中，如果因为缺乏法律依据而感到不好办，或者认识上分歧较大，可以向监察部报告，由部里来解决。不能久拖不决甚至长期不处理。

六、根据办大案要案的要求，搞好办案手段、条件的建设。这也是个大问题。我们监察机关为了办案需要有些手段、条件，总的方针是在不改变行政监察机关的性质、职能的前提下，充实必要的手段、条件。具体讲，我们总不能把一个行政监察机关变成一个司法机关，但是我们又不能拘泥于行政监察机关原来的权限、条件，不能照搬五十年代和苏联那套办法，因为那套办法不适应现在廉政监察的需要，因此在不改变监察机关的性质、职能的前提下，允许在某些手段、条件、权力上有所突破，我们的文章就作在这里。温州监察局的同志建议，行政监察部门的权力不要笼统讲有什么权力，可以分开，如对贪污受贿方面的案件给予他什么手段、条件，而对于其它执法监察就不适用。这种思路是很好的，考虑问题就深入一步了。不要简单化，要么就这个样

了,要么就把检察院的手段权力都搞过来,这都不现实。我们能不能在这个中间作点有针对性的改革,这需要在实践中摸索,不要凭空想,从处理案件碰到的矛盾和问题中去总结我们需要什么手段和条件。另外,还有一个思路,有些司法手段,我们不一定自己具备,但是否可以在监察条例里规定,监察部门在办案中,要求司法机关必须给予支持和配合。如要把某人隔离,公安部门就要传讯,传讯的权力不在我们,是公安部门出面,但他传讯又是和我们紧密配合,服务于我们监察的。可不可以在监察条例中加上,需要临机处置一些问题时,监察部门有权要求公安机关给予必要的司法手段的支持。总的来讲,我们现在这套办法是不够的,办大案要案是不行的,需要从实际出发逐步地来充实,增加手段和条件。当然还包括物质手段和条件,也应该在去年的基础上往前推进一步,否则大案要案也办不了。

(1989年3月11日在监察部召开的华东、西北地区监察部门办案工作座谈会上的讲话)

二

同志们在会上提出了一些问题,我现在就这些问题谈点看法。

一、关于诬告问题

对举报中确属诬告的问题必须严肃处理,但处理这类问题要注意掌握好分寸。首先应该弄清什么叫诬告?这需要认真研究。来信举报的问题经过核查不实,不能笼统地说是诬告。因为其中有的是举报人道听途说来的,但他出于对党和

政府负责，听到后就写信反映了；还有的是举报人用他自己的见解来解释看到的现象，误认为是某一类问题。总之，对举报不实的来信要严格区分和鉴别。对那些明知故犯，例如他本人是当事人、经手人，对事情的来龙去脉本来很清楚，却歪曲事实告状，那就是诬告。对确属诬告的，我们应严厉地处理它几个。但处理中要注意防止有的领导干部借反对诬告之名，打击迫害那些告发他的人，这种情况在某种意义上讲更需要注意。

二、关于报纸宣传与我们办案的方式方法问题

报纸上有时发表的一些评论文章或新闻报道中，谈改革开放条件下加强监督监察不够，甚至把监督、监察部门查案同改革开放对立起来。这种宣传报道上的片面性需要引起注意。我们的态度很明确，那就是不能把改革开放同监督、监察对立起来。所以，一方面对违法乱纪问题，该派调查组就派调查组，而且要一查到底，并作出严肃处理；另一方面，监察部门办案的方法也要注意。例如，我们有这样一个做法：接到反映某一个地区、某一个部门、某一个单位主要领导同志问题的揭发信，经过初步分析，觉得来信所揭发的只是一般性问题，不会涉及政纪处理或工作调动，对此就不轻易派调查组去查。因为派调查组这样的举动很难保密，传开以后，很容易在这个领导同志工作的地区或部门形成一种似是而非的舆论，并由此而产生一些不好的后果。所以，如果没有涉及到比较严重的问题，就可用监察部门的名义写信给这位领导同志，请他就群众反映的问题给监察部门一个回答。实践证明，这样做的效果还是比较好的。监察部门去信以后，多数领导同志很重视，很快回了信，所回答的问题大

致上也符合我们原来的判断。如果有的问题写信给本人进行询问不方便，也可以写信给其所在单位的一把手，请一把手找他谈话了解情况或从其他侧面做些了解，然后给我们一个答复。当然，上述做法不是绝对的，而只是我们在一定条件下开展工作的一种方法。这不等于说为了防止和减少不必要的影响，就对领导干部的问题该查也不查了，该派调查组也不派了，不是这个意思。但是，从大量情况看，对一个单位主要领导的问题进行调查，在调查方法上还是要慎重。如果对那些一贯表现比较好，但也有一些毛病的干部，有人一告状我们就派人去调查，查的结果又没有发现什么大问题，也不好作什么处理，而那个干部心里却结下一个疙瘩：我这样兢兢业业为党工作，尽管有点小毛病，你们为什么对我没有一个基本估计，动不动就派调查组？当然，从他个人来讲不应计较这点，但监察部门要考虑这个因素。办案中不仅要善于把问题查清，使这个同志能引以为戒，而且要使他感到监察部门对干部是关心的、爱护的、信任的。总之，在态度认真的前提下面，我们办案的方式方法可以多种多样，要注意办案的效果。

三、关于取证问题

我们目前这套行政监察机构、业务手段、工作方法等等，都是沿用五十年代的，基本上是搬苏联的，已不适当当前廉政监察的要求，不适应以反贪污受贿为重点的反腐败斗争的需要。怎么办？我们总的思路就是在不改变现行监察体制、职能的前提下，来搞监察部门的改革，包括在某些方法、手段、条件上有所突破。例如，应该用什么方法取证，哪些方法是合法的、有效的、有利于解决问题等，都要从新

形势下作案的特点来考虑。完全照搬老的套路，就会把我们自己的手脚捆住。最近有人提出行政拘留不是司法手段而是行政手段，监察部门为什么不可以把行政拘留这个手段使用起来呢？这也是一种思路，可以请一些法律专家研究一下，行政监察部门使用行政拘留在法律上是否站得住脚，请他们给监察部门出主意。这方面的改革，我认为是需要的。

到境外向华侨、外国人调查取证，一是必要，二是合法。实际上我们已经这样办了。否则，一查到香港，案件线索就断了，这怎么行？监察部门要把办案工作延伸到境外，但不应在境外设立专门的监察机构。尽管我们有几百个公司以及很多工作人员在香港，但考虑到我们与香港的关系，我们不打算、也不应该在香港设立一个监察机构。办案工作需要时，可以派人去取证。如广东省监察厅可不以监察机关的名义，而以某公司人事部工作人员的名义到香港取证，这就比较灵活了。

四、关于量纪标准问题

中纪委积累了多年的办案经验，搞出了一个量纪标准，这很好。我们监察部门刚组建，要一下子拿出量纪标准来还有困难，但这是个努力方向。现在监察部门在量纪方面的问题，我看主要是轻而不是重。应该说监察部门主观上是想认真处理案件的，但囿于认识水平，在实际处理上有时偏轻。现在各级监察机关对这个问题的认识有不小的差距。当然，我们也体谅大家的难处，因为现在的监察体制，使各级监察机关有时很难表达自己的意见。为此，我们希望各省、区、市的监察厅、局和国务院各部门的监察局、室，如果对有些案件的处理没有把握，可以先和我们打个招呼。我们也不一

定就能拿出一个尽善尽美的意见，但是多一家考虑研究，最后的决定就多一点根据，目前只能采取这种方法。总之，经验靠大家一点一点地积累，最终形成一套比较完整、比较科学的量纪标准。

五、关于与司法机关的关系问题

在监察机关与司法机关的关系问题中，比较突出的是与检察院的关系问题。为了解决这个问题，监察部与高检院曾联合发了一个文件，把一些大的原则问题都回答了。监察部门负责处理政纪问题，检察院负责处理法纪问题，这是很明确的。但处理和受理的含义不同，不能混淆起来。监察部门只处理政纪问题，并不等于监察部门不能受理可能涉及到法纪的案件。受理的范围，不存在政纪、法纪的区别。凡是涉及到行政干部违法违纪的，监察部门都有权、也有责任受理并查处。在实践中，有几种认识和做法需要澄清和纠正：

1. 有的案件，监察部门刚受理时是政纪问题，查到后来涉及到法纪，就认为应转到检察院。理由是，既然涉及到法纪，那我们就不能再管了。
2. 一看到涉及法纪的案件，就拒绝接受，不加区别地都转给检察院，不管本单位有无条件查处。
3. 案件查处中间，一涉及到法纪，就不加分析地邀请检察院来参加办案，有一种依赖思想。根据很多地方监察部门的经验，尽管有的案件已经涉及到法纪问题，但我们完全有能力、也有条件把案件查清楚。在这种情况下监察部门应当独立对案件进行查处，不要一涉及到法纪，就不加分析地撒手不管。
4. 有的案件查到后来涉及到法纪，而监察部门由于缺少手段和条件，确实很难把问题查清，那就应积极主动地邀请检察院来参加办案。但检察院的提前介入，不等于