

纪检监察专业  
方向系列教材  
丛



# 行政监察法概论

主编◎钱晓萍 副主编◎周桂英 李瑞星



中国政法大学出版社

纪检监察专业方向系列教材  
西安文理学院精品教材培育项目



# 行政监察法概论

主编◎钱晓萍 副主编◎周桂英 李瑞星



中国政法大学出版社

2016·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

行政监察法概论/钱晓萍主编. —北京：中国政法大学出版社，2016.8  
ISBN 978-7-5620-6953-9

I. ①行… II. ①钱… III. ①行政监察法—中国IV. ①D922.114

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第188042号

---

出版者 中国政法大学出版社  
地 址 北京市海淀区西土城路25号  
邮寄地址 北京100088信箱8034分箱 邮编100088  
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)  
电 话 010-58908285(总编室) 58908433(编辑部) 58908334(邮购部)  
承 印 固安华明印业有限公司  
开 本 720mm×960mm 1/16  
印 张 15  
字 数 245千字  
版 次 2016年8月第1版  
印 次 2016年8月第1次印刷  
定 价 45.00元

## 前 言

### PREFACE

《中华人民共和国行政监察法》（以下简称《行政监察法》）是根据宪法，规范并加强我国行政监察工作，维护行政纪律，促进廉政建设，改善行政管理，提高行政效能的一部法律，是从事纪检监察的工作人员必须掌握的法律之一。

本书内容以《行政监察法》为主，与《中华人民共和国行政监察法实施条例》《行政机关公务员处分条例》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党纪律处分条例》等法律法规和党纪党规相结合，体例编排设计注重自身的可读性，并充分考虑读者的知识结构，简明扼要、难易适度。

首先，本书通过分析行政监察的内涵，梳理我国监察法律制度的历史沿革，介绍行政监察法的立法目的、监察对象、基本原则、行政监察机构组织结构、领导体制、派出机构、人员职业要求和内部监督等内容，帮助读者初步构建行政监察法的学习框架。

其次，本书重点介绍行政监察机关和工作人员职责、权限和工作方式。行政监察的职责是由法律规定的行政监察机关为实现监察职能所承担的工作任务组成；将执法监察、廉政监察和效能监察作为行政监察机关的工作方式，以法律的形式予以明确，有利于行政监察工作的法制化与规范化；而行政监察机关依法享有专门的行政监察权，是行政监察机关有效发挥职能的重要保证和基本条件。

最后，本书还详细说明在实际工作中必须遵守的行政监察程序，由此行政监察机关对监察对象人身权和财产权的限制成为一种蕴含有序正义的限制。而行政监察法律关系主体违反《行政监察法》设定的义务，依法

必须承担带有强制性的法律后果。同样监察机关或者监察人员违法行使职权，给公民、法人的合法权益造成损害的，由监察机关依据《国家赔偿法》及其他有关规定予以赔偿。

本书力图在有限的篇幅内，帮助读者迅速掌握《行政监察法》及相关法律法规的核心内容，适用于纪检监察专业方向的本科教学，也可作为行政管理专业、法学专业学生的参考资料，也可作为各级纪检监察机关进行业务培训的辅助资料。

《行政监察法概论》编写组

2016年8月

# CONTENTS

## 目录

前 言..... 001

第一章 绪 论..... 001

第一节 行政监察法概述..... 001

一、监察与行政监察的含义..... 001

二、行政监察法律制度的法律渊源和体系..... 004

三、《行政监察法》的立法目的..... 008

四、《行政监察法》的监察对象..... 011

第二节 中华人民共和国行政监察制度及法制建设进程..... 014

一、创建阶段（1949 - 1954）..... 014

二、调整阶段（1955 - 1957）..... 016

三、沉寂阶段（1958 - 1977）..... 017

四、恢复阶段（1978 - 1992）..... 017

五、重组完善阶段（1992 - 今）..... 019

六、面向未来的行政监察法律制度构建..... 022

第三节 行政监察法的基本原则..... 024

一、依法独立行使监察权..... 025

二、监察工作实事求是、人人平等..... 026

三、教育与惩处相结合及监督检查与制度建设相结合..... 027

四、行政监察与群众监督相结合.....	028
本章小结.....	031
本章练习题.....	031
<b>第二章 行政监察机构的组织和人员.....</b>	<b>035</b>
第一节 行政监察机关的组织结构.....	035
一、行政监察机关的设置和内部职责分工.....	036
二、派出监察机构和监察人员.....	039
三、特邀监察员制度.....	042
第二节 行政监察机关的领导体制.....	043
一、双重领导管理体制的内涵.....	043
二、监察机关领导人员的任免.....	045
三、双重领导管理体制的反思.....	046
第三节 行政监察人员的职业要求与内部管控.....	049
一、行政监察人员的纪律要求.....	049
二、行政监察人员的文化与专业知识要求.....	051
三、内部监督和考察制度.....	051
四、行政监察人员合法权益保障.....	053
五、回避制度.....	054
本章小结.....	056
本章练习题.....	056
<b>第三章 行政监察机关的职责与履责方式.....</b>	<b>059</b>
第一节 行政监察的管辖制度.....	059
一、行政监察管辖权.....	059
二、行政监察管辖的基本原则.....	060
三、级别管辖.....	061
四、特殊管辖.....	066

五、管辖争议与裁定管辖.....	067
第二节 行政监察机关的职责.....	070
一、检查守法和执法情况.....	070
二、受理控告、检举.....	072
三、调查处理违纪案件.....	073
四、受理申诉.....	073
五、纠正损害群众利益的不正之风.....	075
六、其他职责.....	075
第三节 行政监察机关的履责方式.....	075
一、执法监察.....	076
二、廉政监察.....	080
三、效能监察.....	084
四、效能、廉政与执法监察的关系.....	089
本章小结.....	091
本章练习题.....	091
第四章 行政监察机关的权限.....	093
第一节 概 述.....	093
一、行政监察机关权限的特点.....	093
二、确立行政监察机关权限的原则.....	095
三、规定行政监察机关的权限的作用.....	096
四、行政监察机关权限的内容.....	097
第二节 一般措施.....	098
一、材料查阅与复制权.....	098
二、要求被监察对象解释说明权.....	101
三、要求被监察对象停止违法违纪行为权.....	102
第三节 调查取证权.....	104
一、采取调查措施权.....	104



二、查询与冻结存款权.....	113
三、请求协助调查权.....	116
四、对非监察对象的查询权.....	124
第四节 监察建议权和监察决定权.....	125
一、监察建议权.....	126
二、监察决定权.....	131
三、监察建议与监察决定的关系.....	138
第五节 其他权力与义务.....	139
一、联席会议权.....	139
二、行政监察机关给予奖励权.....	140
三、信息公开义务.....	141
本章小结.....	142
本章练习题.....	142

## 第五章 行政监察程序..... 145

第一节 行政监察程序概述.....	145
一、行政监察程序的意义.....	146
二、行政监察程序的含义及要素.....	146
三、行政监察程序运行的依据.....	148
四、行政监察程序启动的方式.....	148
五、行政监察程序的运行过程.....	152
第二节 行政监察中的检查程序.....	153
一、对需要检查的事项予以立项.....	154
二、制定检查方案并组织实施.....	155
三、向本级人民政府或者上级监察机关提出检查情况报告.....	155
四、作出监察决定或者提出监察建议.....	156
第三节 行政纪律案件的审理程序.....	156
一、案件办理程序的含义及案件来源.....	156

二、案件的初步审查.....	157
三、立案.....	159
四、案件的调查.....	161
五、案件的审理.....	171
六、结案.....	174
七、案件的撤销.....	175
八、办案期限.....	175
九、监察决定、监察建议的生效、送达与执行.....	177
第四节 行政监察的救济.....	180
一、对纪律处分的救济.....	181
二、对监察决定的救济.....	186
三、对监察建议的救济.....	189
四、三种救济程序的两审终结制.....	191
第五节 行政监察中的移送.....	191
本章小结.....	193
本章练习题.....	193
<b>第六章 行政监察的法律责任.....</b>	<b>199</b>
第一节 被监察对象违反本法行为及相应的法律责任.....	199
一、隐瞒事实真相、出具伪证或者隐匿、转移、篡改、毁灭证据.....	200
二、故意拖延或者拒绝提供与监察事项有关的文件等有关情况.....	201
三、在调查期间变卖、转移涉嫌财物.....	201
四、拒绝就监察机关所提问题做出解释和说明.....	202
五、拒不执行监察决定或者无正当理由拒不采纳监察建议.....	202
六、有其他违反本法规定,情节严重的行为.....	203

第二节 监察主体和国家机关工作人员违反本法的行为及 相关法律责任.....	204
一、泄露举报信息.....	204
二、监察人员滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守、泄露秘密.....	205
三、报复陷害.....	212
第三节 监察机关的行政赔偿责任.....	214
一、国家赔偿.....	214
二、行政赔偿.....	217
三、监察机关承担赔偿责任的条件.....	218
四、国家赔偿的程序.....	218
五、国家赔偿的方式.....	220
本章小结.....	222
本章练习题.....	222
参考文献.....	224
后 记.....	229

行政监察在国家政治生活和行政管理中具有重要的地位和作用，是国家权力监控体系的重要组成部分。行政监察法律法规制度的构建对加强监察工作，保证政令畅通，维护行政纪律，促进廉政建设，改善行政管理，提高行政效能意义重大。本章通过分析行政监察的内涵，梳理我国监察法律制度的历史沿革，介绍行政监察法的立法目的、监察对象和基本原则，初步构建行政监察法的学习框架。

## 第一节 行政监察法概述

### 一、监察与行政监察的含义

#### (一) “监”“察”与“监察”的含义

“监”是会意字，甲骨文作“𠄎”，其形象左边是一个器皿，右边跪着一个面朝器皿的人，人头上凸显一只大眼睛（目），表示人利用皿中的水映照自己的模样；金文作“𠄎”，眼睛的形象变大，并移到“皿”的上方；小篆监字的写法是“𠄎”，“目”伪变为“臣”字，“人”移到“皿”的上方，更符合汉字方块形体的要求。<sup>〔1〕</sup>东汉许慎《说文解字》以小篆的字形为基础，“监，临下也。从卧，省声。”

〔1〕 左民安：《细说汉字——1000个汉字的起源与演变》，九州出版社2005年版，第406页。

“监”的原意是临水自照，进而引申为从上往下看（《诗经·大雅·皇矣》“监观四方，求民之莫”），或从旁察看，即监视、监督（《尚书·酒诰》“人无于水监，当于民监”，人君不要到水中去照自己的影子，而应当到臣民中去看看自己有什么缺点），或借鉴、鉴戒（《荀子·解蔽》“成汤监于夏桀”，成汤从夏桀借鉴治世之道），等等。

在清代陈昌治刻本《说文解字》中，“察，覆也，从宀、祭”，字形采用“宀”作偏旁，形为屋檐向下覆盖；“祭”作声旁，取“祭祀必天质明。明，察也。故从祭”。清代段玉裁《说文解字注》进一步解释“明明，斤斤，察也。从宀。祭声。从宀者，取覆而审之。从祭为声，亦取祭必详察之意。”

察的主要含义是仔细看，观察，引申为考察，选拔（《陈情表》“前太守臣逵察臣孝廉，后刺史臣荣举臣秀才”，《韩非子·八说》“察然后能知之，不可以为全，夫民不尽察”）。“察”与“督”用法相近，《说文解字》解释“督，察也”。

汉语中“监”和“察”这两个词义相近的单音词连在一起，作为双音词“监察”使用，取义监督察看，最早见于东汉王逸《〈离骚〉序》，“屈原，序其谱属，率其贤良，以厉国士，入则与王图议政事，决定嫌疑，出则监察羣（同“群”）下，应对诸侯。”在《后汉书·窦融传》中有“融居属国，领都尉职如故，置从事监察五郡。”监察有时也指负有监督察看之责的官吏（宋王谠《唐语林·识鉴》，“初巖（同“岩”）为淮南崔铉度支使，除监察，十年不出京师，致位宰相。”《宋史·刘摯传》，“谏官御史员缺未补，监察虽满六员，专以察治官司公事，而不预言责。”）。

## （二）行政监察的含义

“行政监察”有广义和狭义之分。广义的行政监察，是指对行政机关及其工作人员在行政活动过程中执法和守法情况的监督。狭义的行政监察是在行政系统中设置专司监察职能的机关，对行政机关及其工作人员以及国家行政机关任命的其他人员的行政活动及行政行为，是否遵守国家法律和行政纪律进行监督检查的活动（本书中“行政监察”如无特指均为狭义）。〔1〕行政监察的概念可以从以下几方面理解：〔2〕

〔1〕 衡旭标：“论行政监察制度在行政法中的地位”，载《行政与法》2001年第4期。

〔2〕 杜兴洋主编：《行政监察学》，武汉大学出版社2008年版，第3~5页。

1. 实施行政监察活动的主体是设立在行政系统中专司行政监察职能的机构

这一机构所实施的行政监察活动，属于行政机关的一种专门内部监督。根据《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）和《中华人民共和国行政监察法》（以下简称《行政监察法》）的规定，行政监察是由政府通过其所属的专门机构来实施的，这个专门机构就是行政监察机关。行政监察机关是政府内设的专司行政监察职能，依照法律行使监察权的政府职能部门，是监督主体，具有强制性的权力，可以对违法违纪的监察对象予以监督和惩戒。

2. 行政监察的对象是国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员

国家行政机关是国务院和地方各级人民政府及其所属机构，国家行政机关公务员是各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。国家行政机关任命的其他人员是企业、事业单位、社会团体中，由国家行政机关任命的人员及其他经国家行政机关以委任、派遣、聘任等形式批准从事公务的人员。

3. 行政监察的客体是监察对象的行政行为

行政行为，即行政法律行为，是国家行政机关及其工作人员所作的一切与行政管理有关的、具有法律意义的行为。首先其是国家宪法规定、有行使国家行政权限的主体的行为。任何未被授予行使国家行政权限的机构的行为，都不是行政行为；其次，是行使行政权力的行为，即为了实现国家行政管理职能，而行使国家行政权力时所采取的行为，是其与民事行为或其他行为有本质区别；最后，行政行为是具有法律意义的行为，是依照法律、法规进行的活动，并且直接或间接地产生法律效力和后果的行为。

4. 行政监察是综合性的监督检查

一方面，行政监察的范围是多角度、全方位的，确保国家及其公务员廉洁高效地履行职责，依法行政。国家行政机关及其工作人员的行政行为涉及的面很广，从总体功能上讲，有政治功能、经济功能、文化功能、社会功能等；从管理方式上讲，有计划、组织、控制、指挥、协调、沟通、监督等职能。行政机关及其工作人员实现这些功能的全过程，都需要行政监察机关的监督检查。行政监察的综合性特征是行政监察机关与政府内部的各种专业性的行政监督部门的最大区别。政府内部的专业行政监督部门，如工商、审计、税务、物价等，都是在某一专业范围内开展监督业务，对国家行政机关及其

工作人员的某一方面的行政行为进行监督。另一方面，行政监察的综合性是检查过程中和检查之后，要做各种的处理。如对遵纪守法、行政效率高、廉洁奉公者要直接或建议给予表彰；对违法违纪、行政效率低、贪污受贿、滥用职权者要进行查处；要督促建章立制、堵塞漏洞；有针对性地开展各种教育等。

#### 5. 行政监察是国家行政机关系系统内自我监督的重要形式

根据我国目前的行政监察体制，对行政机关及其公务员的监察分为外部监督和内部监督。外部监督是来自国家行政机关系系统外的法定主体对行政机关及其公务员的监督，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。内部监督是国家行政机关系系统内部的自我监督，包括上级行政机关对下级行政机关的监督；专门机关的监督，如审计机关的监督，监察机关的监督等。行政监察是国家行政机关系系统内部自我监督的一种重要形式。而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。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。

## 二、行政监察法律制度的法律渊源和体系

“行政监察法”亦有广义和狭义之分。狭义的“行政监察法”是指《中华人民共和国行政监察法》，广义的“行政监察法”是指构成我国行政监察法律法规制度的整个体系，概括为四个层次，即国家法律、法规、部门规章和解释答复（本书以广义行政监察法为研究对象，术语“行政监察法”如无特指均为狭义）。〔1〕

### （一）行政监察法律法规制度的法律渊源

根据现行的《宪法》第四十一条的规定，“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利。对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击

---

〔1〕 受篇幅所限，本书仅列举部分相关行政法规和部门规章。详情请查阅，“党纪法规库”载中央纪委监察部网站，<http://www.ccdi.gov.cn/fgk/law>，最后访问时间：2016年8月2日。

报复。”同时,《宪法》第八十九条规定的国务院行使的职权中包括:“领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作。”《宪法》的上述规定是制定行政监察法律法规制度的直接依据和设置监察机关的根本法律渊源。行政监察法律法规制度是宪法有关行政监察工作规定的具体化与延伸,是监察机关机构设置的法律依据。

## (二) 行政监察法律法规制度的体系〔1〕

制定一部关于行政监察工作的基本法律,并以其为主干形成一套完备、协调的行政监察法律法规体系,是我国经济体制改革和民主与法制建设发展的必然要求,也是行政监察工作科学化、法制化的客观需要。

### 1. 《行政监察法》

按照第八届全国人民代表大会常务委员会立法规划,监察部从1994年初着手进行《行政监察法》的调研、论证和起草工作。《行政监察法》于1997年5月9日经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。该法在1990年的《中华人民共和国行政监察条例》的基础上,重新确定了监察机关的性质、工作原则、管辖、职责、权限、程序以及法律责任,是监察机关开展行政监察工作的基本法律,是制定行政监察法规、规章的重要依据,对于加强行政监察工作,保证政令畅通,维护行政纪律,提高行政效能,起到了非常重要的作用。《行政监察法》的颁布实施,是我国社会主义法制建设的一件大事,标志着我国行政监察工作法制化、规范化水平又上了一个新的台阶,为行政监察法规体系的形成奠定了坚实的基础。

随着我国依法治国、依法行政的不断推进,特别是近年来行政监察工作实践的发展,监察机关的监察对象、职责、权限,监察的内容、程序以及监察机关的举报制度、派出的监察机构管理体制等需要充实完善,2010年2月2日,国务院第100次常务会议讨论并通过《行政监察法修正案(草案)》。2010年6月25日,第十一届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政监察法〉的决定》,并于2010年10月1日起施行。

修改后的《行政监察法》进一步明确了监察对象的范围,将原来以身份划分监察对象的标准改为以是否从事公务活动来划分;明确了对监察对象执

〔1〕周鹏飞、任学敏:“行政监察法制建设的回顾与展望”,载《中国监察》2007年第23期。



法、廉政、效能情况进行监察的内容和方式；增加了监察机关按照国务院的规定，组织协调、检查指导政务公开工作和纠正损害群众利益的不正之风工作的职责；完善了举报制度，鼓励实名举报，并加强了对举报人的保护措施；确立了监察机关对派出的监察机构实行统一管理的制度，对派出的监察人员实行交流制度；增加了提出监察建议的情形；明确了处分决定的执行程序，等等。上述修改充分吸收 1997 年的《行政监察法》施行十三年来行政监察工作的创新成果，对监察机关的监察对象、职责、权限，监察的内容、程序以及监察机关的举报制度、派出的监察机构管理制度等进行充实和完善。将作为行政监察工作基本原则之一的“监督检查与改进工作相结合”修改为“监督检查与制度建设相结合”的原则，体现了修改后的《行政监察法》力求从源头上预防和惩治腐败，夯实反腐倡廉制度基础，加强反腐倡廉制度建设的思路。

## 2. 部分相关行政法规

《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》）于 2004 年 9 月 6 日经国务院第 63 次常务会议通过，自 2004 年 10 月 1 日起实施。该条例主要针对《行政监察法》实施中遇到的问题，对监察对象、派出的监察机构和监察人员、监察机关的权限、监察程序等方面进行了细化规定。

2007 年 4 月 4 日中华人民共和国国务院第 173 次常务会议通过的《行政机关公务员处分条例》分总则、处分的种类和适用、违法违纪行为及其适用的处分、处分的权限、处分的程序、不服处分的申诉、附则 7 章 55 条，自 2007 年 6 月 1 日起施行。该条例是新中国成立以来第一部全面、系统规范行政惩戒工作的专门性法规，对行政机关公务员处分的原则、种类、适用、权限、程序和申诉等作了明确规定。施行后，1988 年 9 月 13 日国务院发布的《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》予以废止。

为了加强特种设备的安全监察，防止和减少事故，保障人民群众生命和财产安全，促进经济发展，2003 年 3 月 11 日国务院以国务院令 373 号公布《特种设备安全监察条例》，于 2003 年 6 月 1 日起施行。《国务院关于修改〈特种设备安全监察条例〉的决定》是 2009 年 1 月 14 日国务院第 46 次常务会议通过，2009 年 5 月 1 日起实施。

为贯彻实施劳动和社会保障法律、法规和规章，规范劳动保障监察工作，