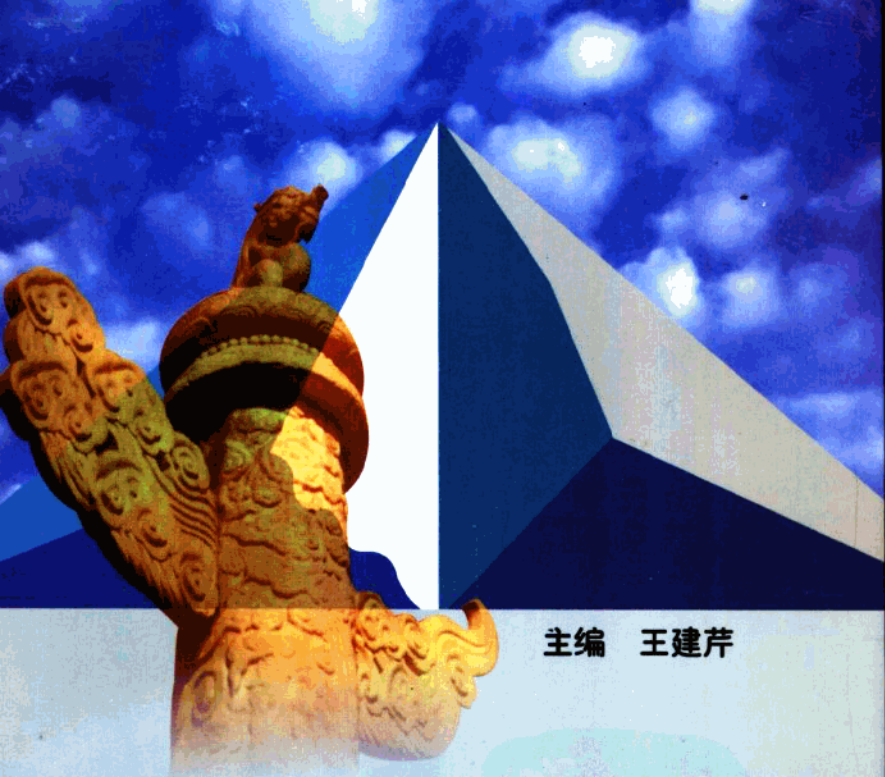




主编 王建芹

中国行政监察教程

中国方正出版社

刘福寿学友
惠存

王建芹

一九九八年二月二十六日

☆中国行政监察教程☆

第三版修订说明

本书原为《行政监察基础知识教程》(第一版、第二版),是1994年为适应中央纪委、监察部合署办公工作需要,由中央纪委监察部、中国政法大学有关业务部门的同志集体撰写,由法律出版社出版的第一本行政监察业务教材(第一版)。它的及时出版,对满足当时合署办公后纪检监察干部培训工作的急需,尤其是满足原纪检系统干部学习行政监察业务,尽快适应合署办公新形势下的纪检监察工作,发挥了积极作用,因此受到各级纪检监察干部的欢迎和肯定。经过1994年一年的试用,读者提出了一些修改完善意见,1995年11月,我们根据这些意见,结合纪检监察工作的发展状况,对第一版进行了修订,出版了第二版。

1997年5月9日,中华人民共和国第八届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过了《中华人民共和国行政监察法》,作为我国第一部行政监察法,以强化监察职能为出发点,在1990年11月23日国务院颁布的《中华人民共和国行政监察条例》的基础上,科学总结了建国以来特别是恢复组建监察机关以来监察工作以及行政监察条例施行的基本经验,根据法制化的要求,重新确定了监察机关的性质、工作原则、管辖、职责、权限、工作程序以及法律责任等,更为准确、有效的确认、调整了监察关系,是监察机关正确行使职权的有力武器,也是监察机关依法履行职责的法律保障和行

为规则。

为满足学习贯彻行政监察法的需要，我们在原《行政监察基础知识教程》的基础上，根据新颁布的《中华人民共和国行政监察法》，从体例到内容，对本书作了较大的充实、修改。尤其在体例上注意了行政监察作为一门学科，应具备的科学性、系统性和完整性；在内容上，重点充实了该书作为教材的理论性、原理性；同时兼顾了该书的实践性、可操作性。经过近三年的试用以及每一次较大规模的修订，在热心读者及作者的共同努力下，本书已成为一本体系较为完整、体例合理，内容上更加体现理论联系实际的教学教材和工作指导用书。适应新的体例和内容，现更名为《中国行政监察教程》，交由中国方正出版社出版。

我们希望广大纪检监察干部一如既往地关心本书，提出宝贵意见，供我们再次修订时参考。

本书由王建芹担任主编。撰稿人为：王建芹、张玉勇、刘春锦、朱昌巍、周根来、袁明刚、黄金鑫、阎群力、楼晓、段新霞、刘光达、李绍彬、王琼海、胡建初、吴天文、刘俊、刘峻岩、江一天、姜少文、肖永生、李珊等。

为全面反映我国行政监察理论研究和实践发展的全貌，我们在编写本书中，查阅了大量有关资料，引用和参考了许多同志的研究成果（主要参考书目附后），在此，向这些作者和出版单位致以衷心的感谢！

作 者

一九九七年十一月

☆中国行政监察教程☆

目 录

第一章 行政监察概论	(1)
第一节 行政监察概要	(1)
一、行政监察的基本涵义和特征	(1)
二、行政监察的理论基础	(4)
三、中国古代的监察监督制度	(7)
四、西方国家的监察监督制度	(14)
五、社会主义国家的监察监督制度	(29)
第二节 行政监察的基本概念	(38)
一、行政监察的任务、地位和功能	(38)
二、行政监察的指导思想	(48)
三、行政监察的指导方针	(54)
四、行政监察的基本原则	(59)
五、行政监察的依据——行政法与行政纪律	(74)
第二章 行政监察机关	(85)
第一节 我国行政监察机关的历史沿革	(85)
一、各级人民监察委员会	(86)
二、国家各级监察机构的调整	(90)
三、原监察部被撤销的原因	(93)

四、国家行政监察体制的恢复和发展	(95)
第二节 合署办公后行政监察机关的建设	(100)
一、党的纪律检查机关、国家行政监察机关合署 办公是新形势下党政监督体制的重大改革	(100)
二、合署办公后, 加强纪检监察机构建设的 原则和要求	(102)
第三节 现行行政监察机关的设置	(103)
一、合署后的行政监察机关及其派驻机构的设置	(104)
二、行政监察机关的领导体制	(106)
第四节 与相关监督部门的工作关系	(108)
一、行政监察机关与党的纪律检查机关的工作 关系	(109)
二、行政监察机关与人民检察机关的工作关系	(110)
三、行政监察机关与经济监督机关的工作关系	(113)
四、行政监察机关与舆论监督部门的工作关系	(115)
第五节 行政监察机关的权限	(117)
一、行政监察机关的检查权和调查权	(118)
二、行政监察机关的建议权	(119)
三、行政监察机关的行政处分权	(120)
四、行政监察机关监察权的保障和制约	(122)
第六节 行政监察机关行使监察权的方式	(126)
一、列席与召集会议的方式	(126)
二、查阅、复制与扣留、封存文件、资料等的 方式	(127)
三、要求或责令作出解释和说明的方式	(128)
四、责令停止违法和不当行为的方式	(129)
五、查询银行存款和依法冻结的方式	(129)
六、要求暂停公务活动或职务的方式	(130)

七、罚没的方式	(130)
八、作出行政处分决定的方式	(131)
九、发出《监察建议书》的方式	(132)
十、移送司法机关的方式	(133)
第三章 行政监察人员	(136)
第一节 行政监察队伍的素质	(137)
一、行政监察工作人员的素质要求	(137)
二、行政监察工作人员的素质修养	(140)
第二节 行政监察队伍的培训	(142)
一、培训行政监察工作人员的原则	(143)
二、培训行政监察工作人员的方式	(144)
三、培训行政监察工作人员的措施	(147)
第三节 行政监察干部的管理	(148)
一、录用制度	(149)
二、考核制度	(152)
三、奖惩制度	(155)
四、职务升降制度	(157)
五、职务任免制度	(159)
六、交流与回避制度	(162)
七、工资福利制度	(165)
八、辞职辞退制度	(166)
九、退休制度	(167)
第四章 行政监察对象	(169)
第一节 国家行政机关	(170)
一、国家行政机关的涵义	(170)
二、我国现行行政机关体系	(174)

三、行政机关的职能和行为方式	(176)
第二节 国家公务员	(179)
一、国家公务员概述	(179)
二、国家职务委托关系	(183)
三、公务与执行公务	(186)
第三节 行政监察机关对监察对象的管辖	(190)
一、对监察对象的管辖	(190)
二、对违法违纪案件的管辖及案件管辖争议	(193)
第五章 行政责任	(196)
第一节 行政责任概述	(196)
一、行政责任的涵义	(196)
二、追究行政责任的原则	(197)
三、行政责任的确定	(199)
第二节 行政监察法律责任	(201)
一、责任行政的意义	(201)
二、行政监察法律责任	(202)
第六章 行政执法监察	(204)
第一节 行政执法监察的概念	(204)
第二节 行政执法监察的基本思路	(206)
一、执法监察工作的着眼点必须放在 加强集中统一、保证政令畅通上	(206)
二、执法监察必须把握主攻方向，把重点 放在对行政行为的监督管理上	(207)
三、执法监察必须结合重大改革措施 和行政、经济决策的实施来进行	(207)

四、执法监察要紧紧围绕群众反映强烈的 热点问题来开展	(208)
第三节 行政执法监察的方式和方法	(209)
一、执法监察的几种方式	(209)
二、执法监察的基本方法	(211)
第四节 行政执法监察的程序	(215)
一、检查的准备	(215)
二、检查的实施	(216)
三、检查终结	(217)
第五节 行政执法监察中需要处理好的几个问题	(218)
一、既要坚决执行法律法规和人民政府的 决定、命令,又要鼓励创造性地开展工作	(218)
二、正确处理监察机关与其他行政执法部门的 关系	(219)
三、发挥信访、举报在执法监察中的作用	(219)
四、执法监察职能与其他行政监察职能的关系	(220)
第七章 行政效能监察	(222)
第一节 行政效能监察概述	(222)
一、效能监察的涵义及对象	(222)
二、效能监察的意义	(224)
三、效能监察的功能作用	(226)
第二节 行政效能监察的任务和原则	(228)
一、确定效能监察任务的依据	(228)
二、效能监察的任务	(229)
三、行政效能监察的原则	(230)
第三节 行政效能监察的主要内容	(232)
一、效能监察内容的涵义	(232)

二、效能监察内容的构成	(234)
三、在行政机关进行效能监察的主要内容	(235)
第四节 行政效能监察的基本方法及实施程序	(238)
一、效能监察的基本形式	(238)
二、效能监察的基本方法	(240)
三、效能监察的实施程序	(242)
第八章 行政监察宣传教育	(245)
第一节 行政监察宣传教育的职能、作用	(245)
一、行政监察宣传教育的含义及其特性	(245)
二、行政监察宣传教育的职能	(247)
三、行政监察宣传教育的作用	(249)
第二节 行政监察宣传教育的基本原则	(252)
一、坚持党性原则性与宣教灵活性相结合的原则	(253)
二、坚持理论与实际相结合的原则	(253)
三、坚持预防与疏导相结合的原则	(254)
四、坚持表扬与批评相结合的原则	(255)
五、坚持经常性与阶段性相结合的原则	(255)
六、坚持普遍性与层次性相结合的原则	(256)
七、坚持主动性与协同性相结合的原则	(256)
第三节 行政监察宣传教育的主要内容	(257)
一、根据行政监察机关的性质任务，系统地进行 党风廉政和政策法律基本知识的宣传教育	(257)
二、围绕行政监察机关的中心工作，全面地 开展政纪条规和规章、制度的宣传教育	(258)
三、结合行政监察机关的工作重点，经常地 开展廉洁奉公和勤政为民的宣传教育	(259)

四、针对行政监察对象的实际,专门进行 党纪、政纪和民主集中制的宣传教育	(260)
五、联系行政监察机关的实际,深入开展 职业道德的宣传教育	(261)
第四节 行政监察宣传教育的形式、方法和途径	(262)
一、行政监察宣传教育方法和途径概述	(262)
二、行政监察宣传教育一般采取的几种方式和 途径	(264)
第九章 行政监察信访与举报	(266)
第一节 行政监察信访	(266)
一、行政监察信访概述	(266)
二、行政监察信访的工作程序和方法	(273)
第二节 行政监察举报	(281)
一、行政监察举报的涵义	(281)
二、行政监察举报的任务和职责	(283)
三、公民的举报权利、责任和保障	(284)
四、行政监察举报的公开原则和举报形式	(286)
五、行政监察举报的工作程序	(288)
第三节 信访和举报中几个问题的处理	(290)
一、外国人、华侨和港澳台胞的信访和举报处理	(290)
二、对匿名信的处理	(291)
三、信访举报中错告和诬告的处理	(292)
四、对举报人的奖励	(294)
第十章 行政监察案件的调查	(295)
第一节 行政监察案件调查概述	(295)
一、案件调查的基本任务	(295)

二、案件调查的基本要求	(296)
三、案件调查的分类	(298)
四、案件调查的管辖	(301)
五、案件的受理和立案	(303)
第二节 案件的调查核实	(306)
一、调查前的准备	(306)
二、调查实施	(308)
三、调查终结	(319)
四、制作案件调查报告和移交审理	(323)
第三节 案件调查中的行政措施	(324)
第四节 妨碍案件调查的行为及其法律责任	(328)
一、妨碍案件调查行为的基本特征	(329)
二、妨碍案件调查行为的表现	(329)
三、妨碍案件调查行为的处分	(331)
第十一章 行政监察案件的审理	(333)
第一节 行政监察案件审理概述	(333)
一、审理工作的任务和作用	(333)
二、审理工作的基本原则	(334)
三、案件审理的基本要求	(336)
四、审理工作的职责范围	(338)
第二节 行政监察案件审理程序	(339)
一、受理	(339)
二、审查	(341)
三、处理和执行	(343)
四、结案归档	(344)
第三节 行政处分	(345)
一、行政处分的概念和种类	(345)

二、行政处分的原则和处分的使用	(347)
三、行政处分的审批程序	(354)
第四节 复审和复核	(357)
一、复审、复核的重要作用	(357)
二、复审、复核的特定原则	(358)
三、申诉的提起和受理	(360)
四、复审和复核	(362)
 第十二章 行政监察调查研究与信息收集处理	(366)
第一节 行政监察调查研究的原则	(367)
一、行政监察调查研究的含义	(367)
二、行政监察调查研究的作用	(369)
三、行政监察调查研究的原则	(371)
第二节 行政监察调查研究的方式方法	(376)
一、按照调查研究对象所包括的范围 不同进行分类所包括的方式方法	(377)
二、按照与调查研究对象接触的方式 不同进行分类所包括的方式方法	(378)
三、按照调查研究活动的性质不同 进行分类所包括的方式方法	(381)
四、按照调查研究活动的要求不同 进行分类所包括的方式方法	(382)
第三节 行政监察调查研究的程序	(384)
一、确定调查研究课题	(384)
二、制定调查研究计划	(386)
三、调查研究的具体实施	(388)
四、写出调查研究报告	(388)

第四节 行政监察信息收集处理工作	(390)
一、行政监察信息及其种类	(390)
二、行政监察信息收集整理	(393)
三、行政监察信息交流利用	(395)
第十三章 行政监察文书写作	(399)
第一节 行政监察文书的作用和特点	(399)
一、行政监察文书的作用	(400)
二、行政监察文书的特点	(402)
第二节 行政监察公文种类和格式	(403)
一、行政监察公文的种类	(403)
二、行政监察公文的格式	(405)
第三节 行政监察机关的行文关系	(406)
一、行政监察机关的行文原则	(407)
二、行政监察机关的行文关系	(407)
第四节 行政监察收发文程序	(409)
一、收文程序	(409)
二、发文程序	(411)
第五节 行政监察公文的写作	(414)
一、行政监察公文的写作要求	(414)
二、常用监察公文的写作方法	(416)
第十四章 行政监察队伍的建设	(426)
第一节 行政监察队伍的素质	(427)
一、行政监察工作人员的素质要求	(427)
二、行政监察工作人员的素质修养	(430)
第二节 行政监察队伍的培训	(432)
一、培训行政监察工作人员的原则	(433)

二、培训行政监察工作人员的方式	(434)
三、培训行政监察工作人员的措施	(437)
第三节 行政监察干部的管理	(438)
一、录用制度	(439)
二、考核制度	(442)
三、奖惩制度	(445)
四、职务升降制度	(447)
五、职务任免制度	(449)
六、交流与回避制度	(452)
七、工资福利制度	(455)
八、辞职辞退制度	(456)
九、退休制度	(457)
附 录 行政监察法及相关法规	(459)
中华人民共和国行政监察法	(459)
监察部关于执行《国家公务员暂行条例》规定的行政 处分种类的通知	(468)
监察机关调查处理政纪案件办法	(469)
监察机关处理不服行政处分申诉的办法	(478)
监察机关没收追缴和责令退赔财物办法	(485)
监察机关举报工作办法	(490)
监察部聘请特邀监察员办法	(495)
监察机关参加特别重大事故调查处理的暂行规定	(498)
关于监察机关直接行使行政处分权的程序问题 的通知	(500)
中共中央纪律检查委员会 中华人民共和国监察部 关于保护检举、控告人的规定	(503)

第一章 行政监察概论

行政监察作为一门科学,是研究行政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遵守和执行国家法律、法规和人民政府的决定、命令的情况以及违法违纪行为进行有效监察的规律的科学,是对行政监察实践的理论概括和总结,同时也是指导行政监察工作的理论基础。加强对行政监察基础理论和基本知识的学习和研究,对于做好行政监察工作,改善行政管理,有效地监督行政机关及其工作人员勤政廉政,提高行政效能,具有十分重要的意义。

第一节 行政监察概要

一、行政监察的基本涵义和特征

学习行政监察理论的有关内容,首先必须对“行政监察”这一基本概念有个明确的了解。

“监察”一词来源于中国历史上的“监察御史”。从字义上讲,“监”就是监视、督察;“察”则有详审、考察、考核、察视的意思。英文中与中文中“监察”一词相对应的是“Supervision”,它有监督、

管理两方面意思，但主要含义是“监督”。在今天，“监察”一词有比较固定的使用范围。它一般只用于监察机关、监察权、监察工作等地方。将“监察”看作一种行为的话，那么它的主体是具有某种特定权力的机关，客体是这种特定权力机关行使权力的特定对象。可以看出，“监察”是某种特定机关的权力。

行政监察，简言之，即“监察行政”，它是国家权力机关（代议机关）或政府通过所属专门机构对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违法和违反行政纪律的行为进行的综合性监督检查。

从定义上看，行政监察具有如下特征：

（一）行政监察具体是由国家权力机关、议会或政府设置的专门机构来实施的。这个专门机构就是行政监察机关。从世界各国的行政监察体制看，行政监察机关可以是国家权力机关或代议机关所属的专门机构，也可以是政府所属的专门机构。在世界各国的行政监察体制中，大致存在五种类型的行政监察机关：一是议会所设立和领导的，如瑞典、英国等国；二是政府内设立和领导的，如日本和东欧的前匈牙利、前捷克斯洛伐克等国；三是国家权力机关设立并领导的，如前苏联、前波兰等；四是由权力机关与政府共同设立和领导的；五是执政党和政府共同设立和领导的。我国行政监察机关是政府所属机构，是政府内设的专司行政监察职能的，依照法律赋予监察权的政府职能部门。它可以对国家行政机关、国家公务员以及国家行政机关任命的其它人员的违法违纪行为予以监督和惩戒。这种强制性的权力是专门的国家行政监察机关所具有的，也是行政监察机关区别于其他各种监督部门的地方。而且，只有行政监察机关是对国家行政机关及其公务员的违法违纪行为进行经常性的，也是最有效的监督、检查的专门机关。

（二）行政监察机关所监察的对象主要是行政机关及其公务员，也包括由国家行政机关任命的，依法从事公务活动的其他人员。在