

监察工作手册

(续编)

罗景一 焦根强 主编

中国政法大学出版社

监察工作手册（续集）

主 编

罗景一 焦根强

撰稿人

（以姓氏笔划为序）

孙立成 田 晓 任夫通 苏 理 肖 樟
罗景一 金小舟 耿文清 童崇德 焦根强

中国政法大学出版社

158730

监察工作手册(续集)

罗景一 焦根强 主编

*

中国政法大学出版社出版
新华书店首都发行所发行
天津宝坻马家店印刷厂印刷

*

787×1092 32开本 20.625印张 450千字
1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

ISBN 7—5620—0386—6/D·328

定价：7.40元

内部发行

前 言

为适应监察干部熟悉监察业务及其相关知识的需要，我们继《监察工作手册》出版之后，又编著了《监察工作手册（续集）》。

《监察工作手册（续集）》，在内容取舍及安排等方面，遵照一切从实际出发，理论联系实际的原则，力求做到科学、实用、通俗、简明。

在编著《监察工作手册（续集）》过程中，我们参考了有关学者的论著，并得到了中国政法大学出版社的支持。在此，表示深切的感谢。

此书仅供有关人员学习、研究和参考。由于水平有限，书中难免会有缺点和错误，请读者批评指正。

编著者

1989年1月于北京

目 录

第一部分 行政监督理论简介.....	(1)
一、行政监督.....	(1)
二、行政监督的过程和方法.....	(5)
三、行政监督的内容.....	(8)
四、行政监督的模式.....	(13)
五、监督的要求与监督机关的组织和专 业化.....	(14)
六、监督机关检查方法.....	(19)
七、行政监督的结果.....	(23)
第二部分 监察定性.....	(25)
一、政治类定性.....	(25)
二、组织人事类定性.....	(26)
三、失职类定性.....	(27)
四、侵犯干部群众权利类定性.....	(32)
五、严重违反社会主义道德类定性.....	(33)
六、经济类定性.....	(34)
七、社会管理秩序类定性.....	(51)
八、其它类定性.....	(53)
第三部分 监察证据.....	(61)
一、证据的概念.....	(61)
二、证据的作用.....	(63)
三、证明.....	(65)

四、证据的分类.....	(70)
五、运用证据的指导原则.....	(76)
六、收集证据.....	(81)
七、鉴别证据.....	(86)
八、证据的种类.....	(91)
第四部分 监察工作中的谈话艺术.....	(115)
一、谈话及其任务、重要性.....	(11 5)
二、谈话方法.....	(119)
三、谈话中施加的心理因素.....	(135)
四、谈话能力.....	(139)
五、谈话的顺序、周期与阶段.....	(141)
六、谈话内容.....	(144)
七、如何观察谈话对象.....	(154)
八、帮助谈话及制止说假话.....	(157)
第五部分 监察逻辑的基本知识.....	(166)
一、概念.....	(166)
二、判断.....	(190)
三、直接推理.....	(22 0)
四、演绎推理.....	(226)
五、归纳推理.....	(25 2)
六、类比推理.....	(258)
七、逻辑基本规律.....	(260)
八、证明与反驳.....	(266)
第六部分 犯错误干部的心理.....	(279)
一、犯错误心理及其消极心理的消除法.....	(279)
二、犯错误干部的心理层次和内容.....	(281)

三、几类犯错误干部的心理·····	(284)
第七部分 监察干部培训·····	(290)
一、培训监察干部的重要意义·····	(290)
二、培训监察干部的目标·····	(293)
三、培训监察干部的内容·····	(293)
四、培训监察干部的主要渠道·····	(297)
五、培训监察干部的具体形式·····	(297)
六、其他有关内容的培训·····	(298)
介绍有关部门的干部培训·····	(304)
规划·····	(306)
第八部分 治理经济环境 整顿经济秩序须知·····	(320)
(001)、压缩建设规模·····	(322)
(002)、加强物价监督·····	(345)
(003)、稳定金融·····	(347)
(004)、为政清廉·····	(353)
(005)、治理流通环节·····	(355)
(006)、控制消费基金·····	(366)
(007)、审计监督制度·····	(372)
(008)、整顿税收秩序加强税收管理·····	(379)
第九部分 监察案例·····	(383)
(001)、关于以权谋私的案例·····	(383)
二、关于私分教育经费的案例·····	(385)
(003)、关于官僚主义的案例·····	(386)
(004)、关于招摇撞骗的案例·····	(392)
(005)、关于无视法纪粗暴阻挠记者	
(006) 采访的案例·····	(393)

六、关于违反财经纪律的案例.....	(394)
七、关于违反规定抬价的案例.....	(397)
八、关于趁金银调价之机私自分售 金饰品的案例.....	(398)
九、关于违纪经商营建私房的案例.....	(399)
十、关于截留救灾款挥霍事业费的 案例.....	(400)
十一、关于执法违法的案例.....	(401)
十二、关于非法购买进口汽车利用 特权逃避检查的案例.....	(402)
十三、关于“官倒”的案例.....	(404)
十四、关于徇私舞弊的案例.....	(410)
第十部分 行政法规简介.....	(412)
一、行政法.....	(412)
二、行政法规.....	(428)
三、行政措施.....	(437)
四、行政处罚.....	(448)
第十一部分 建国以来监察工作简况.....	(456)
一、政务院人民监察委员会时期.....	(456)
二、国务院监察部时期.....	(478)
三、国家监察机关中断时期.....	(489)
四、国家监察机关恢复重建后的主要 工作.....	(490)
第十二部分 中国历史上的奖惩制度.....	(499)
一、传说时期的奖惩方式.....	(500)
二、西周的奖惩制度.....	(500)

三、春秋战国的奖惩制度·····	(503)
四、秦朝的奖惩制度·····	(504)
五、汉朝的奖惩制度·····	(505)
六、唐朝的奖惩制度·····	(510)
七、宋朝的奖惩制度·····	(515)
八、辽、金的奖惩制度·····	(517)
九、明朝的奖惩制度·····	(518)
十、清朝的奖惩制度·····	(520)
第十三部分 苏联东欧国家的惩戒制度·····	(523)
一、苏联的惩戒制度·····	523)
二、罗马尼亚的惩戒制度·····	(527)
三、保加利亚的惩戒制度·····	(528)
四、德意志民主共和国的惩戒制度·····	(530)
五、匈牙利的惩戒制度·····	(533)
六、波兰的惩戒制度·····	(535)
第十四部分 资本主义国家的惩戒制度·····	(546)
一、美国的惩戒制度·····	(546)
二、英国的惩戒与处分·····	(552)
三、法国的惩戒制度·····	(553)
四、德意志联邦共和国惩戒的 申诉与上诉·····	(554)
五、瑞士的惩戒制度·····	(558)
六、日本的惩戒制度·····	(559)
七、阿根廷的惩戒制度·····	(564)
八、埃及的惩戒制度·····	(566)
九、印度的惩戒制度·····	(567)

第十五部分 古人对中央、地方及监察

（504）	官员的劝告	（571）
（505）	对地方官员的劝告	（571）
（506）	对监察官员的劝告	（587）
（507）	对中央官员的劝告	（596）
附录15		
（608）	香港总督特派廉政专员公署条例	（605）
（609）	香港防止贿赂条例	（617）
（610）		
（611）		
（612）		
（613）		
（614）		
（615）		
（616）		
（617）		
（618）		
（619）		
（620）		
（621）		
（622）		
（623）		
（624）		
（625）		
（626）		
（627）		
（628）		
（629）		
（630）		
（631）		
（632）		
（633）		
（634）		
（635）		
（636）		
（637）		
（638）		
（639）		
（640）		
（641）		
（642）		
（643）		
（644）		
（645）		
（646）		
（647）		
（648）		
（649）		
（650）		

第一部分 行政监督理论简介

行政监督是行政管理学的重要课题之一。它是一个有序循环系统，人人受监督，人人又参加监督，从而形成自上而下，自下而上的监督网络。各级各类行政机构本身在行政管理活动中具有广泛的监督职能，同时又受到其它各种途径的监督，也就是说，它兼有监督主体和客体的双重性质。

一、行政监督

1. 行政监督的涵义

监督的原义是指监视和督促。管理范围内的监督既是管理的一种基本职能，也是管理的一种手段，贯穿于行政管理的全过程。

行政管理中的监督，即行政监督，是指对行政机构和工作人员进行的监督。行政监督有狭义和广义之分。狭义的行政监督是指行政机关内部的监督，即在行政管理体系中，上级行政机关和首长对下级行政机关及其工作人员行使职权的权限、活动加以监督。广义的行政监督是指对行政管理活动进行监督的所有形式，即国家立法机关，司法机关，社会团体和人民群众通过多种形式，对各级各类行政机关及其工作人员实施国家法律、政策、法令、执行政府的决议、命令和上级机关的命令、指示等行政活动进行的监督、检查和监察。

行政监督是一种法制监督。行政管理是一种依法实施的活动，因此，要对行政机构是否依据宪法和法律办事进行监督。同时，行政监督也必须依法进行，即在实施监督时，必须根据宪法和法律的有关程序和制度，才能实施监督。行政监督只有依法进行，才是合法的监督，才是有效的监督。

行政监督的目的一是检查行政机关的机构设置和活动是否符合有关法律规范，是否与行政机关的目标相一致。监督工作是检查行政机关任务完成情况的手段。如果发现问题，应提出改进措施。

二是直接检查各单位对行政机关做出的决策是否执行了以及执行得如何。必要时，还要检查各项决议是否符合时刻都在变化的社会实际，并提出一些新的决策建议，以便解决出现的新问题。

三是考察行政机关的干部，对他们的能力作出评价，帮助他们更好地开展工作，并且更合理地分配干部的工作。根据监督的结果，行政机关领导可以对干部的工作进行必要的调整，鼓励提拔优秀人才。对于那些无法胜任工作的干部，及时采取适当措施。

总之，行政监督的根本目的是使各级各类行政机关及其工作人员在法律、法令、法规所规定的范围内进行各种行政管理活动，发现和纠正一切违反行政管理要求的行为，防止和纠正执行活动中的偏差和失误，保证公民的合法权益不受侵害，提高各级行政机关的工作效率，从而使各项行政管理工作正常进行。

2. 行政监督的作用

行政管理工作中所要解决的问题往往十分复杂。这些问题

的解决，不是马上就能成功的，需要有经常的指导和监察。同时，在解决这些问题的过程中，由于行政机关工作人员的素质不同，在工作中出现失误和疏漏是难免的。在我们社会主义国家里，人民是国家的主人，行政机构是执行人民意志的机关，工作人员是人民的公仆。行政机构及其工作人员必须受人民监督，为人民服务。如果没有行政监督，行政管理的最终目的是很难完全实现的。总之，行政监督是保障社会主义民主和加强社会主义法制必不可少的手段。监督将整顿行政人员的作风，严肃纪律；监督将保证行政管理的社会主义方向。因此，行政监督是整个行政管理过程中不可缺少的组成部分。其作用概括起来主要是预防作用、补救作用和控制作用。

（1）预防作用

行政决策是行政机构及其首长在法律所规定的职权范围和管辖范围内制定的。在制定行政决策时，由于种种原因，经常会出现失误和不当之处。因此，在行政决策的制定过程中就要对其进行有效的监督，通过对决策是否正确或决策后刚开始执行时的监督，及时发现决策中的失误，防止不良后果的产生。实践证明，错误的决策往往与越权或程序上的错误有着不可分割的联系。但在我国则更主要地体现在因主观随意性或信息错误导致决策错误。因此，在决策前和实施决策过程中实行监督，就可以避免造成更大的损失，起到防患于未然的作用。

（2）补救作用

现在行政管理面对的是动态的，多变的，复杂的社会大系统。在行政决策的执行过程中，由于现实生活中大量的不

确定随机因素的影响，以及个别行政机关及其工作人员在思想上，作风上存在着官僚主义的影响，因此，在行政决策过程中很容易造成失误，以及执行中出现未曾预料的情况而偏离原决策目标，这些都在所难免，关键在于这一切都是可控的。补救的关键，是在行政决策的执行过程中通过行政监督予以必要的控制。即通过行政监督，及时发现行政决策执行过程中出现的问题，采取必要的措施加以排除和纠正，予以补救，从而使行政管理不致失去控制。

(3) 控制作用

通过对日常行政管理工作的监督，可以督促行政机关及其工作人员严格执行国家的法律、法令和规章制度，使他们依法办事，杜绝违反国家利益和人民利益的现象发生。行政监督对于贯彻执行党的方针、政策，纠正不正之风，实事求是地揭露矛盾、解决工作上的问题，促进行政机关改进工作起着重要作用。如果一旦发生失误，通过行政监督可以及时查出原因，判明责任，从而吸取教训、改进行政管理工作，保证提高人力、物力、财力的使用效率，不断提高行政管理水平，保证行政决策的顺利执行。

3. 行政监督的层次

行政监督，大约可以分为三个层次：一是基层监督，二是中层监督，三是高层监督。

基层监督的任务是：训练和教育下级；做好日常工作的计划；布置下级的工作；鼓励下级干好自己的工作；争取下级的尊敬；认识下级并了解其优缺点。

中层监督的任务是：挑选下级并对下级加以考核；争取下级尊敬；做好工作进度的计划；布置下级的任务与工作；

解决次要问题；对有关国家的政策、法律与法规进行了解；激励下级干好本职工作；做好联系沟通与协调配合的工作。

④ 高层监督的任务是：制定机关的行政目标、政策和计划；在机关内建立若干部门并规定部门的工作范围；激励下级提高服务质量；培养下级的集体意识与互助精神；做好考核工作，需赏罚分明。

二、行政监督的过程和方法

1. 行政监督的过程

行政监督的过程是指在行政过程中，对其出现的错误、偏差、失误进行纠正的全过程。行政监督的过程大致可分为以下环节：确立标准；获取偏差信息；采取措施纠正。

行政监督标准是衡量行政活动效果好坏的根据。行政监督标准的确立由多方面的因素所决定，在制定标准时必须注意以下问题：第一，行政监督标准必须尊重客观规律与实际情况。标准的制定和确立不能凭主观臆断，必须能真正成为衡量行政管理活动的尺度。第二，行政监督的标准必须是科学的。第三，行政监督标准必须统一、稳定。根据客观情况的变化，在必要时要进行适当地调整和修订。正确的行政监督标准，是衡量行政管理活动的尺度。制订的标准过高，则难以达到行政管理的目标；标准过低，则会使行政管理出现失误。只有符合客观实际情况的行政监督标准才能产生良好的效果。

（2）获取偏差信息

了解情况是进行行政监督的前提。因此，监督部门要及时了解、掌握工作的进行情况，并按照标准进行比较、评价。在行政监督过程中，有的信息比较容易得到，也比较容易评价，但有的信息却需要通过多种渠道，采用多种办法才能获得。在比较、评价时，也要综合多方面的标准。所以，需要对比进行全面的分析和研究。行政监督机构所收集的信息，应是行政管理活动全过程中各方面的信息。行政监督机关在收集信息时，必须力争全面，实事求是，防止偏听偏信。

（3）采取措施纠正

行政监督机构在发现行政管理活动出现偏差时，必须立即采取措施纠正偏差。纠正得越及时，造成的损失也就越小。采取措施纠正偏差，是行政监督全过程的重要步骤，也是行政监督机构的主要任务。只有彻底纠正偏差，才能达到行政监督的目的。根据行政监督的性质，有的行政监督机构，可以责令行政机关及其工作人员对行政管理活动中出现的偏差立即予以纠正，而有的则要向有关行政机关及其工作人员反映情况，使其得到重视，才能纠正偏差。

上述行政监督三个基本过程是相互渗透、相互交叉配合使用的。行政监督的这三个基本过程也不一定按照顺序进行。

2. 行政监督的基本方法

行政监督的基本方法有：法治的方法、行政命令的方法和社会舆论谴责的方法等等。

（1）法治的方法

行政管理活动是一种依法实施的活动，因此，行政监督也必须依法进行。即在实施监督时，必须根据宪法、法律以

及行政管理法规的有关程序和制度来进行。法治的实施程序是现代国家的重要标志之一。法律是统治阶级治理国家所不可缺少的重要工具。它是由统治阶级所制定的，体现了统治阶级的意志和利益，并且由国家的强制力来保证实施。因此，法律具有统一性、规范性和强制性，作为法律重要组成部分的行政管理法规也不例外。

法治，是行政监督的方法和手段。要使法制在行政监督中发挥作用，首先必须制定和颁布完整的、系统的、全面的、科学的行政管理法规。在当今社会，无论哪个国家所制定、颁布的法律中，行政管理法规都占有很大的比重，但并没有一部统一的行政法典。在分散的行政管理法规中，必须明确规定在行政管理活动中，国家行政机关之间，行政机关同其它国家机关同公民之间的关系；明确规定国家行政机关的组织、任务和职权范围；明确规定国家行政机关工作人员的任务、职权及选拔、培训、考核、奖惩、监督、辞职、退休制度；明确规定行政机关的行政管理活动的原则以及工作方式、方法和程序；明确规定行政活动范围内行政机关、其它国家机关、企事业单位、社会团体和公民的权利、义务；明确规定违反上述规定的行政机关及其工作人员应负的责任，及对他们处理的方法和处理程序等。有了行政管理法规，行政监督工作便有了依据。行政机关及其工作人员在行政管理活动中，必须严格地按照行政管理法规中所规定的原则、职权、方法、程序活动。而不能随心所欲，有法不依。如果行政机关及其工作人员在行政管理活动中，违反了行政管理法规，造成了一定的损失，就必须按照行政管理法规中的有关条文规定，对其予以惩处，决不能姑息迁就。