

行政监察基础

XINGZHENG
JIANCHAJICHU

国家监察部政策法规司
宣传教育司 主编

浙江人民出版社

编者的话

为适应行政监察工作的需要，在1988年5月，监察部原研究室开始组织编写《行政监察基础》一书。参加编写的单位有监察部政策法规司、宣传教育司和山东、江西、浙江省监察厅。在编写过程中，监察部徐青副部长对本书的内容结构提出了许多中肯的意见，对编写工作给予很大的关心和支持。为了保证书稿质量，监察部宣传教育司和政策法规司，于今年3月在济南召开了由本书主要撰写者和有关专家教授参加的书稿讨论会，对书稿逐章逐节进行了研究和修改。

经过一年多的共同努力，本书同读者见面了。由于我国行政监察的实践经验尚不丰富，理论研究也不够系统深入，加之作者水平所限，本书的缺点错误在所难免，敬请读者不吝赐教，以便再版时修订。

参加本书编写的同志有（按姓氏笔划为序）：王同君、王兴建、支竹源、刘辛、刘明波、刘诗祥、刘彦伟、刘秉璋、陈耕、宋卫国、沈甲慧、杨志强、罗宗炎、奎娜、赵向军、徐东风、曹广东、谢兴良。参加初稿编写工作的还有：林淮、张国荣、胡平开。

全书由刘诗祥、刘秉璋、宋卫国、徐东风同志集中统稿。彭吉龙、薛木铎同志主持了本书的编写工作，并审定。

本书在编写和修改过程中，得到了山东省监察厅、江西

省监察厅和浙江省监察厅的大力支持与帮助。山东省委党校副校长吴玉黎教授、山东政法管理干部学院叶松盛副教授、浙江人民出版社傅里甫等同志对本书的修改提出了宝贵意见和建议。同时，还借鉴了许多有价值的专著和资料。在此，对提供帮助的单位和同志，一并表示衷心感谢。

编 者

1989年5月

目 录

第一章 绪论

- 第一节 行政监察概念…………… (1)
- 第二节 行政监察的起源和发展…………… (5)
- 第三节 行政监察的地位和作用…………… (16)

第二章 行政监察工作的指导思想和基本原则

- 第一节 行政监察工作的指导思想…………… (23)
- 第二节 行政监察工作的基本原则…………… (31)

第三章 行政监察的机构

- 第一节 新中国成立后行政监察机构的沿革…………… (42)
- 第二节 现行行政监察机构的设置…………… (55)
- 第三节 有关行政监察机构设置中的几个问题…………… (64)

第四章 行政监察的对象

- 第一节 行政监察对象的概念和范围…………… (69)
- 第二节 行政监察机关对监察对象的管辖…………… (73)
- 第三节 有关行政监察对象的几个问题…………… (81)

第五章 行政行为与行政监察的主要任务

- 第一节 行政行为 (85)
- 第二节 行政监察的主要任务 (89)

第六章 行政监察机关的权限

- 第一节 行政监察机关的检查权和调查权 (104)
- 第二节 行政监察机关的建议权 (108)
- 第三节 行政监察机关的行政处分权 (110)
- 第四节 有关行政监察机关权限的几个问题 (113)

第七章 行政监察信访和举报工作

- 第一节 行政监察信访工作 (120)
- 第二节 行政监察举报工作 (135)

第八章 执法检查的方法和程序

- 第一节 执法检查的方式 (146)
- 第二节 执法检查的基本方法 (148)
- 第三节 执法检查的程序 (154)

第九章 案件调查的方法和程序

- 第一节 案件受理 (158)
- 第二节 案件立案 (160)
- 第三节 案件调查 (165)
- 第四节 案件定性 with 处理建议 (178)

第十章 案件审理的方法和程序

- 第一节 审理工作的任务与作用 (185)
- 第二节 审理工作的原则与要求 (187)
- 第三节 审理工作的程序 (191)
- 第四节 结案 (196)

第十一章 行政纪律与行政处分

- 第一节 行政纪律 (200)
- 第二节 行政责任 (208)
- 第三节 行政处分 (213)

第十二章 行政监察调查研究

- 第一节 行政监察调查研究的原则 (230)
- 第二节 行政监察调查研究的方式 (234)
- 第三节 行政监察调查研究的程序和方法 (237)
- 第四节 行政监察的信息工作 (247)

第十三章 行政监察队伍的自身建设

- 第一节 行政监察工作人员的素质 (252)
- 第二节 行政监察工作人员的培训 (258)
- 第三节 行政监察工作人员的管理 (266)

第十四章 行政监察机关与其他监督部门的工作关系

- 第一节 行政监察机关与党的纪检机关的工作

	关系	(282)
第二节	行政监察机关与检察机关的工作关系 ...	(285)
第三节	行政监察机关与政府人事部门在惩戒 工作中的关系	(288)
第四节	行政监察机关与经济监督机关的工作 关系	(291)
第五节	行政监察机关与舆论监督部门的工作 关系	(293)

第十五章 行政监察文书工作

第一节	行政监察文书的作用和特点	(296)
第二节	行政监察公文种类和格式	(300)
第三节	行政监察机关的行文关系	(305)
第四节	行政监察收发文程序	(307)
第五节	行政监察公文写作	(312)

第十六章 我国监察制度历史和国外监察制度现状

第一节	我国历史上的监察制度	(325)
第二节	我国台湾及香港地区的监察制度	(339)
第三节	苏联、东欧国家的监察制度	(347)
第四节	部分资本主义国家的监察制度	(362)

附录一：	我国行政监察重要法规	(371)
------	------------------	---------

附录二：	行政监察常用名词解释	(424)
------	------------------	---------

第一章

绪 论

行政监察理论，是政治理论及行政管理理论体系中的重要组成部分。它随着行政管理的发展而发展，并将成为行政管理科学中一门新的重要学科。

行政监察理论是指导行政监察工作的思想基础。研究并运用这一理论，是做好行政监察工作的迫切需要和关键问题。在具体论述行政监察理论和制度的各个组成部分之前，首先对行政监察的概念、起源与发展、地位与作用等，分别作一些扼要的阐述。

第一节 行政监察概念

什么是行政监察？对这一基本概念，可分为三个层次来说明，即监察——行政监察——我国行政监察。

监察，从字义上讲，“监”即为监视、督察；“察”含有详审、考察、考核、调查的意思。“监察”二字合在一起，其基本含义是监督。《后汉书》（陈忠传）中有这样的论述：“故三公称曰冢宰……入则参对而议政事，出则监察而董是非。”这里所说的“监察”，就是监察百官。英语中

与中文的“监察”相对应的“Supervision”一词，包括监督、管理两方面意思，但“监督”则是主要的含义。

行政监察，是一个特定的概念，可以定义为：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及其工作人员的行政行为进行综合的监督检查。简而言之，就是“监察行政”。

我国行政监察，是世界各种行政监察机制中的一种类型，是政府通过所属专门机构对国家行政机关及其工作人员的行政行为进行的综合的监督检查。我国的行政监察机构，是国家行政机关内设的负责对国家行政机关及其工作人员的行政行为进行监督检查的职能部门。

“行政监察”的概念，是对各种监察制度本质特征的抽象和概括，它从根本上界定了行政监察的内涵和外延，反映了行政监察的根本特点。本书的整个内容，同“行政监察”的这一概念都具有紧密联系。

从行政监察的概念中，反映了行政监察的三个本质特征：

其一，行政监察主要是监督国家行政机关及其工作人员的。在现代社会的任何国家，不论采取什么样的政体，实行哪种社会性质的国家制度，都要有行政机关来执行国家主权意志，并依据法律对国家事务进行管理。在一个国家内，国家权力机关或代议机关通过的法律、法规，执政党制定的指导性政策和决策，主要地是通过国家行政机关来实施的。而国家行政机关依据法律所作出的行政决策、命令，当然也要以其自身的行政活动来付诸实现。这说明国家行政机关在现代国家恢复军事、文化活动的组织管理中，确实起着十分重要的作用。同时自近代以来，由于现代科学技术日趋发达和社

会生活更加丰富，国家的行政管理的任务变得更加复杂和繁重。因而国家行政机关的权力呈现出日益增大的趋势。但是，在国家的权力结构中，如果某一机关的权力过大而无制约，就会破坏国家诸机关之间的“平衡”关系，不利于国家机器的有效运转，而且会为腐败和滥用职权行为留下空隙。正是基于以上原因，对国家行政机关及其工作人员进行专门的监察就成为十分必要的事情了。行政监察就是“监察行政”。从实际情况看，世界上绝大多数国家的现行监察体制和制度都是这种情况。

其二，国家权力机关、代议机关或政府是通过其所属专门机构来实施行政监察的，这个专门机构就是行政监察机关。在瑞典、英国等一些资本主义国家，行政监察机关由代议机关所设立，并受其领导；在我国、日本和东欧的匈牙利、保加利亚、捷克斯洛伐克等国，行政监察机关归属于政府领导；在苏联和波兰，行政监察机关隶属于国家权力机关。我国行政监察机关是政府的所属机构，是专司行政监察职能的政府职能部门，享有国家赋予的权力。它对国家行政机关及其工作人员的监察具有法律效力和约束力。行政监察机关可以对政府工作人员的违纪违法者，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。这也是行政监察机关同其他各种监督部门相区别的地方。比如，舆论监督部门可以运用大众传播媒介，帮助广大人民群众了解行政机关及其工作人员的公务活动从而进行监督。这种监督只能通过舆论的力量产生社会影响。政党在现代国家的政治生活中起着举足轻重的作用，但是它不是国家机关，它对国家行政机关及其工作人员的监督也不具备有国家行政

监察机关意义上的强制力。在我国，共产党是全国的领导核心，党的领导是政治上、思想上的领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。党对国家行政机关及其工作人员的监督，是党组织通过对国家行政机关工作中的党员（尤其是那些担任行政领导职务的党员）贯彻执行党的路线、方针、政策的监督来实现的。党可以依据党章、党规对违反党纪的党员进行惩戒，但是这不能代替行政惩戒。因此，党和行政监察机关对国家行政机关及其工作人员的监督是不同的。从广义上讲，对国家行政机关及其工作人员的监督，并不仅仅限于行政监察机关，国家机关中的其他一些部门也有一定的监察职能。在我国，根据宪法和法律，国家行政机关对人民代表大会负责，并接受它的监督；人民检察院对国家机关及其工作人员执行职务是否遵守社会主义法制也负有监督的责任。但是，对国家行政机关及其工作人员进行监督，并不是人民代表大会和人民检察院的全部职责。它们都不是从事行政监察的专门机关。人民检察院的主要职责是在全社会范围内进行法律监督，而全国人民代表大会的最基本任务则是立法和决定国家领导人选。全国人民代表大会对行政机关的监督，主要是对政府的大政方针和重大活动是否合乎法律规定进行监督，而对各级行政机关及其工作人员的日常活动，不可能进行那么经常地具体地监督。行政监察机关则是对国家行政机关及其工作人员进行监督、检查的专门机关。

其三，行政监察是对国家行政机关及其工作人员的行政行为进行的监督、检查，是综合性的行政监督。行政监察机关并不是对国家行政机关及其工作人员的所有活动都进行监

察。政府工作人员的个人行为与其行使职务无关，自然不在监察之列。行政机关工作人员履行公务的行为，是行政行为。行政监察就是专门针对这一类行为来进行监督检查的。国家行政机关及其工作人员的行政行为涉及的方面很多，包括行政决策、咨询信息、执行监督等所有的职务活动，都在行政监察的范围之内。由此可见，行政监察是综合性的行政监督，它与各种专业的行政监督有明显的不同。政府内部的审计、税务、工商、物价等专业行政监督部门开展其监督业务，都是在某一专业范围内进行的，只能对国家行政机关及其工作人员某一方面的行政行为进行监督。比如，审计机关只是对国家行政机关、企业事业单位的财政财务收支进行审计监督，而不涉及国家行政机关的其他方面的行政行为。同时，它们的专业监督主要是面对全社会，其监督对象不局限于行政机关及其工作人员，诸如法人、公民等的违反国家行政管理法规、政策的行为，都要受其监督、处理。这些专业监督技术性较强，而且具有单一性，与行政监察的综合性相比，有着很大的差别。不过，总的来看，在对国家行政机关及其工作人员的行政行为进行监督中，行政监察机关和专业行政监督部门分工不同，各司其职，都发挥着各自的特有效能，起着互为补充的作用。

第二节 行政监察的起源和发展

行政监察作为国家监督的一个职能部门，是伴随着国家的产生和发展而出现的。行政监察职能在国家出现后就存在

了，但到设立专职机关、专职官员来执行这种职能，乃至形成现代意义的行政监察机制，却经历了一个漫长的演变和发展过程。

一 监察职能的出现

随着私有制和阶级的出现，便产生了国家。国家是实行阶级压迫的工具，同时又承担着社会管理的职能。正如马克思所说，剥削阶级政府的职能，有以下两方面的内容，“即包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务，又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能”^①。恩格斯也曾说过：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础。”^②统治阶级无论是履行阶级镇压的职能，还是社会管理的职能，必须要有一大批具体执行者——政府官员。这就产生了国家具体事务的执行机关和执行官吏。执行机关的出现，实际上是对最高统治权的分割和转移。因此，执行机关能否忠实而有效地贯彻最高统治者或统治机构的意志与决策，积极履行自己的职责，就成了一个相当突出的问题。为了解决这个问题，统治者逐渐认识到建立专门监察机构的必要。在社会和国家事务比较简单的时期，行政职能和监察职能是合二为一的。由行政长官兼任，一方面领导下属执行决策，另一方面对下属的行政行为进行督促、检查和纠正违法失职行为。到了后来，随着社会进一步发展，政治生活日益复杂化，官僚队伍不断扩大，光靠最高统治者和行政长官来执行

①《资本论》第3卷第432页。

②《马克思恩格斯选集》第3卷第219页。

监察职能已是力所不及的事情了。于是，在行政长官领导下，设立了专门的监察机关和监察官员，专门执行国家的监察职能，对广大国家官员的公务活动进行严格的监督检查，保证最高统治者的意志和决策得以施行。这就形成了人类社会早期的监察制度。

从国家监察职能的出现，行政长官掌有监察权，到设立专门的监察机关和监察官员，形成了监察制度的一般发展规律。具体考查古希腊、古罗马和我国古代监察制度的产生过程，可以大致了解这一发展规律的轨迹。

古罗马和古希腊在很早就产生了国家，并进一步发展成为西方文明的摇篮。古罗马在公元前500多年建立了奴隶制贵族共和政体，形成了执政官、元老院和国民大会相结合的政治结构。这时，由执政官来兼领监察权，执行对户口情况的调查。因为在贵族政体下，能否从军或担任公职，取决于人的身份是贵族还是平民，而户口调查则是评定身份的重要依据。后来由于国家事务的增加，官员队伍扩大，执政官不能及时进行户口调查，影响了官员队伍的成份。“于是元老院乃就一个报告采取行动，它以为户口调查不一定要由执政官主持，而应该另设一官，由他决定调查方法并负责编制和保管一切资料。”^①这就是西方最早的独立而专职的监察官的起源。这样，监察权从行政权中分离出来，出现了专门的监察官员来执行监察职能。

随着监察职能的独立，古罗马监察官员职权也逐渐扩大。除了调查和编制户口外，他们还要监察庙堂、道路、水

^①陶百川：《比较监察制度》第5页。

渠、财政和赋税，编制并保管军人子弟的名册，督查社会道德风尚，推选元老院成员。由于监察官职权重要，因此对人选有较严格的要求，一般得是退职的执政官，并经国民大会选举产生，名额2人，任期1年（执政官也是1年）。后来增为1年半。最初只限于贵族，公元前339年制定法律规定，2人中有1人必须是平民。

古希腊自公元前594年梭伦改革起，就建立了由国民大会、执政官、参议会共同掌权的奴隶制贵族民主政治。这时，除国民大会对执政官等行政人员进行监督外，主要由参议会来执行监督。参议会人数为500人，负责监督行政机关，并创立了“贝壳弹劾法”，即以贝壳投票方式来决定何人因有危害国家的嫌疑而予以放逐国外，在规定的时间内不准回国。到了克里斯提尼时代，“贝壳弹劾法”转由国民大会执行。贝壳弹劾法对滥用权力者起了一定的遏制作用。

与古希腊、古罗马相比，我国古代监察制度的产生，更能说明监察现象出现和发展的一般规律。

我国自夏代打破民主选举首领的制度自封国王起，就产生了国家。到了公元前11世纪，周朝建立雏形的监察制度，设有御史、小宰、中大夫等官职，对违反纲纪的官吏进行纠举弹劾；此外，还要对诸侯贵族是否遵守宗法礼教进行监督。但是，这时他们还不是专司监察职能的官员。

战国时期，随着封建君主专制的形成和大批文职官僚的出现，加强皇权，抑制臣权成了一种客观形势的需要。在君主专制下，为了使庞大的文武官吏队伍忠实而有效地贯彻实施皇帝的意志和决策，没有一套监督检查系统是不行的。正是为适应这种政治需要，专职化的监察机关和监察官员便应

运而生。

秦朝是我国第一个统一的封建君主专制王朝。到了这个时期，监察权和行政权进一步分离。御史大夫虽然名义上是副宰相，属行政官员，但他主要是担负监察职能，并且设置了自己的官署——御史大夫寺。到了汉武帝时，正式建立了专职的监察机关——御史台。由御史中丞作为最高的专职监察官，直接由皇帝节制和指挥，对中央官员进行纠举弹劾。地方分为十三州，每州设有地方最高监察官即刺史 1 人巡回监察，形成了较完整的监察制度。

通过对古代国家监察制度产生和发展的情况的考查，我们可以了解监察制度产生的一般规律。但是，古代社会的监察制度，还不同于现代意义的行政监察。在君主专制政治下，皇帝总揽了立法、行政、司法、军事大权，监察权也只是皇权的延伸，监察官员只是皇帝的耳目，只能唯“皇命”是从，而不能依法行事。另一方面，从监察机关行使职权的对象看，它不仅纠举行政官员的违法行为，还对司法官员、军事长官、文化风俗等方面实行监督；监察官员不仅要纠举不法，还要参加司法审判、领兵打仗、户籍调查等。因此，我们不能把古代监察制度等同于后来的行政监察。

二 资本主义国家监察制度的产生与发展

当代资本主义国家监察体制的基本格局，是议会监督与由议会组织和领导的独立的监察机构同时存在。议会监督是中央代议机关对政府机关的人员、财务、施政等方面的监督，包括同意、弹劾、纠举，以及为完成这些任务所必须的质询、调查等。独立的行政司法监察主要是指目前资本主义

国家，特别是英语国家较为普遍采用的议会司法专员制度，此外，少数国家在政府内部设立了自律性的制度。

独立的行政司法监察机关，主要是受理广大公民对于国家官员行使其权力时的各种违法行为的不良行政行为申诉，保护公民的合法权益。因此，其监察对象主要是执行公共事务的广大国家官员，某些国家只监察国家行政机关及其官员。

资本主义国家的这种监察体制是和资产阶级民主政治一同发展起来的。可以说，它是作为代议政治的一部分出现并不断深化和发展的，它仍然是资本主义国家中统治阶级用其左手来控制右手的产物。

16、17世纪，资本主义商品经济的发展，要求上层建筑领域与之相适应，打破封建壁垒，废除封建等级，用人人主权代替贵族特权，用人人依法代替朕言即法，用分权制衡代替高度集权。这些政治要求和政治斗争最集中和最早地由资产阶级在议会斗争中表现出来。

资产阶级革命在打垮封建王权后，建立了三权分立的政治模式，资产阶级便把议会改造成了国家的最高立法机关和对政府首脑及其属下的监督机关。议会内部对应于行政部门成立了各种专门委员会，以同意、弹劾、纠举、质询、调查等方式对行政机关进行监督。美国宪法学者克罗维在他的《美英两国国会组织和工作》报告中，指出了美国国会监督权力的五项内容：（1）对总统及委任的行政官员和法官的监督；（2）对委任立法的监督；（3）对政府支出和公款监督；（4）利用立法否决权监督；（5）对外事务的监督。可以说，议会对国家行政官员、高级官员进行监督，成了资本主