

JIANKAN CHAGONGZUO JIAOCHENG

纪检监察

工作教程

俞吉轩 主编

中国民主法制出版社

纪检监察工作教程

本书编委会编

02.1-11 = 12m

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

纪检监察工作教程/《纪检监察工作教程》编委会编.

北京:中国民主法制出版社,1999

ISBN 7-80078-403-7

I. 纪… II. 纪… III. ①中国共产党-党的纪律-检查-工作-教材②中国共产党-监察-工作-教材 IV. D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 15455 号

纪检监察工作教程

中国民主法制出版社出版发行

(北京市西交民巷 23 号)

郑州工业大学印刷厂印刷

新华书店经销

开本:850×1168 毫米 1/32 开 印张:13.2 字数:332 千字

1999 年 7 月第 1 版 1999 年 7 月第 1 次印刷

ISBN7-80078-403-7/D·300

定价:18.6 元

☆纪检监察工作教程☆

序

董 雷

在加强党风廉政建设和深入开展反腐败斗争的进程中,我们为了适应纪检监察干部培训工作的需要,我们组织编写了《纪检监察工作教程》一书。这对于推动纪检监察干部培训工作,提高纪检监察干部的思想政治和业务素质,将是一件很有意义的事情。

江泽民总书记在1998年初召开的中央纪委二次全会上提出,要建设一支政治坚强,公正清廉,纪律严明,业务精通,作风优良的高素质执纪执法队伍。建设高素质的纪检监察干部队伍,需要努力的方面很多,加强纪检监察干部培训是其中重要的一环。而要搞好培训,就不能没有教材。这些年来,各省纪委在坚持不懈地狠抓纪检监察干部培训工作的过程中,十分注重教材建设,先后编写了一些教材,都发挥了很好的作用。但是纪检监察工作实践和理论研究都在不断地深化和发展,有关纪检监察业务工作的教材也必须随之丰富和完善。正是基于这种客观需要,在总结、借鉴原来教材的基础上,进一步丰富内容,深化认识,编写了这本培训教材。

这本书从体例和内容上看,有这样几点比较突出:一是比较系统。该书以邓小平理论和党的十五大精神为指导,立足于新时期反腐败斗争和纪检监察合署办公的现实,比较系统地讲述了党风廉政、党纪政纪的基本理论,纪检监察的形成、发展及其规律,包括信访、审理、案件检查、执法监察、宣传教育、法规调研、文秘写作等在内的全部业务工作及其相互之间的普遍联系。还论述了党风廉政建设和反腐败的工作格局、领导体制及其基本理论和思想。二

是比较科学。该书博采众长,在组织纪检监察业务教学、讲授中央纪委统编教材的过程中,逐步形成了本书的框架结构、内容体例,并吸收理论学术界及各省区的研究成果,把党风廉政建设和纪检监察工作作为一门学科加以研究,力求从理论与实际的结合上,阐明在改革开放和社会主义市场经济条件下,如何加强党风廉政建设和纪检监察工作。三是比较新颖。该书侧重于总结研究合署办公以来的纪检监察工作的新经验,回答合署办公后提出的一系列新问题,着重总结概括了近些年来反腐败斗争的新的理论、经验、思想和观点。四是具有实用性。该书在编写过程中,力求简明、实用,把纷繁的纪检监察业务知识和党风廉政建设理论作了科学的浓缩,在章节设置、层次划分及语言叙述上力求简明扼要,突出应知应会的基础应用理论,侧重对纪检监察工作和反腐败斗争基本概念及其特征、地位、作用、方式、方法和工作程序的阐述。对过分偏狭的理论,以及争论较多的观点则基本没有涉及,以求广大读者在有限的时间内能够较好地领会和把握全部的业务知识。

当然,把纪检监察理论作为一门学科来研究,尚处在探索之中。这本书的编写、出版,也只是探索过程中的一个小小的结晶,其中缺点甚至错误在所难免。希望大家在应用中多提宝贵意见,使之不断得到完善和提高。

总之,在新世纪即将来临之际,全面推进建设有中国特色的社会主义伟大事业,纪检监察机关和纪检监察干部肩负着重大责任。希望广大纪检监察干部高举邓小平理论伟大旗帜,努力学习,勇于实践,积极开拓,锐意进取,大力推进党风廉政建设和反腐败斗争,为保证党的十五大战略部署顺利实现作出积极贡献。

(作者系中共河南省委常委、纪委书记)

一九九九年四月二十日

☆纪检监察工作教程☆

目 录

序.....	(1)
绪论.....	(1)
第一节 纪检监察工作概要.....	(1)
第二节 纪检监察理论及其研究意义和方法	(16)
第一章 纪检监察的产生、发展及其历史经验.....	(25)
第一节 党的纪律检查的历史沿革	(25)
第二节 新中国行政监察的历史沿革	(34)
第三节 党的纪律检查和行政监察工作的历史经验 ..	(41)
第二章 纪检机关的性质、任务和职权.....	(46)
第一节 纪律检查机关的性质、地位.....	(46)
第二节 纪律检查机关的任务	(51)
第三节 纪律检查机关的职权	(58)
第三章 行政监察机关的性质、任务和职权.....	(64)
第一节 监察机关的性质和地位	(64)
第二节 监察机关的职责和任务	(69)
第三节 监察机关的权限	(75)
第四章 党纪、政纪建设.....	(82)
第一节 党纪、政纪的涵义和特点.....	(82)
第二节 党纪、政纪的内容.....	(86)
第三节 党的纪律与行政纪律的关系	(92)
第四节 党纪、政纪的地位和重要性.....	(95)
第五节 维护和正确执行党纪、政纪	(101)
第五章 党风廉政建设.....	(104)
第一节 党风廉政建设的涵义和特点.....	(104)
第二节 正确认识和分析党风廉政建设的形势.....	(108)

第三节	改革开放为党风廉政建设 提供的客观环境·····	(111)
第四节	世纪之交加强党风廉政建设 的措施和办法·····	(113)
第六章	反腐败斗争是关系党和国家 生死存亡的政治斗争·····	(122)
第一节	腐败的含义、实质及其产生的原因与特点·····	(122)
第二节	反腐败的性质和意义·····	(134)
第三节	反腐败斗争的领导体制·····	(137)
第四节	纪检监察机关在反腐败斗争中 的地位和作用·····	(143)
第七章	反腐败斗争三项主要工作任务·····	(147)
第一节	领导干部廉洁自律·····	(147)
第二节	加大查办大案要案力度·····	(156)
第三节	纠正部门和行业不正之风·····	(166)
第八章	信访与举报·····	(180)
第一节	纪检监察信访举报工作的性质、特点、地位与 作用·····	(180)
第二节	纪检监察信访工作的指导思想 和基本原则·····	(185)
第三节	纪检监察信访工作的任务、职责·····	(188)
第四节	处理来信来访、举报电话的程序和要求·····	(191)
第五节	信访案件的办理·····	(203)
第六节	纪检监察信访统计·····	(209)
第七节	纪检监察信访工作目标管理·····	(211)
第九章	案件检查·····	(215)
第一节	案件检查的概念·····	(215)
第二节	案件检查的地位和作用·····	(217)
第三节	案件检查的基本原则·····	(221)
第四节	案件检查的基本程序和方法·····	(225)
第十章	案件审理·····	(241)

第一节	案件审理工作的概念和特点·····	(241)
第二节	案件审理工作的指导思想、任务和 职责范围·····	(242)
第三节	案件审理工作的基本原则和制度·····	(246)
第四节	案件审理工作的地位和作用·····	(250)
第五节	案件审理工作的基本要求·····	(252)
第六节	党纪处分的批准权限和行政处分权限·····	(258)
第七节	案件审理程序(一)·····	(263)
第八节	案件审理程序(二)·····	(268)
第九节	证 据·····	(273)
第十节	案件审理工作的业务指导·····	(278)
第十一章	执法监察·····	(281)
第一节	执法监察概述·····	(281)
第二节	执法监察应坚持的原则和主要内容·····	(288)
第三节	执法监察工作的方式及程序·····	(289)
第四节	纪检监察机关开展执法监察工作有权采取 的措施及应处好的几个关系·····	(297)
第十二章	宣传教育·····	(300)
第一节	纪检监察宣传的含义和作用·····	(300)
第二节	纪检监察教育的地位和作用·····	(303)
第三节	纪检监察教育的主要内容·····	(309)
第四节	纪检监察教育的基本形式·····	(316)
第五节	纪检监察宣传教育应坚持的方针、原则和 应注意的几个问题·····	(320)
第十三章	政策法规·····	(324)
第一节	纪检监察法规工作的地位和作用·····	(324)
第二节	纪检监察法规工作的指导思想、目标、任务 及必须处理好的几个关系·····	(329)
第三节	纪检监察法规工作部门职责·····	(334)
第十四章	调查研究·····	(342)
第一节	纪检监察调研概述·····	(342)

第二节	纪检监察工作中常用的调查方法·····	(351)
第三节	纪检监察工作中常用的研究方法·····	(354)
第十五章	纪检监察公文处理·····	(358)
第一节	纪检监察公文的涵义及其处理原则·····	(358)
第二节	纪检监察公文的种类、格式和行文规则·····	(361)
第三节	纪检监察公文拟制·····	(376)
第四节	纪检监察公文办理和管理·····	(378)
第十六章	纪检监察组织机构与领导体制·····	(382)
第一节	中央和地方各级纪检监察组织机构·····	(382)
第二节	纪检监察机关的职务设置·····	(391)
第三节	纪检监察机关的领导体制 和干部管理体制·····	(394)
第十七章	建设一支高素质的纪检监察干部队伍·····	(399)
第一节	纪检监察干部的素质要求·····	(399)
第二节	纪检监察干部的教育与培训·····	(404)
第三节	纪检监察干部管理·····	(408)
第四节	纪检监察领导班子建设·····	(412)

绪 论

[内容提要] 纪检监察工作是党和国家政权建设的一个重要方面。纪检监察理论是对纪检监察工作规律性的认识,即从理性的高度对纪检监察工作实践的科学概括和总结。它是研究党的纪律检查和国家行政监察工作及制度产生、发展的一般规律,研究在不同历史时期,不同条件下纪检监察工作发展变化的规律和党风廉政建设的科学。包括纪检监察史研究、纪检监察基础理论研究、纪检监察体制和业务工作研究等内容。是一门相对独立的理论性与实践性相统一的综合性应用科学,研究和解决的基本矛盾是违纪与执纪的矛盾。服从服务于经济建设这个中心,坚持“三个有利于”的标准,是纪检监察工作的根本指导思想。纪检监察工作还要遵循一定的方针、原则。学习和研究纪检监察的理论和实践,有着十分重要的意义。理论联系实际,是学习和研究纪检监察理论的基本方法。

第一节 纪检监察工作概要

一、纪检工作的概念

党的纪律检查工作,简称“纪检工作”,其概念有广义和狭义两种含义。广义的纪检工作,指的是党组织(包括纪律检查机关)检查党的纪律的执行情况,对违纪党员、党组织进行调查处理,加强

党风党纪建设的工作。党章第 37、42 条规定,党组织必须严格执行和维护党的纪律;党组织如果在维护党的纪律方面失职,必须受到追究。党章的这些规定,说明纪律检查工作是每个党组织的职责。狭义的纪检工作,是指党的纪律检查机关维护党的纪律的活动,即纪律检查机关依照党章赋予的职权所进行的检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况,调查处理党内违纪案件,开展党风党纪教育和受理控告申诉等工作。

党的纪检机关的工作,是党的纪检工作的一部分。比如,党风党纪教育不仅纪检机关要抓,党的其他部门也要抓;立案是查处违纪案件的第一步,但不光纪检机关有立案权,各级党委也有立案权。所以说做好纪检工作是全党的事,而不仅仅是纪检机关的事,弄清这一点,对于我们正确理解纪检工作的概念、地位和作用大有益处。

二、行政监察工作的概念

监察,从字义上讲有监视、督察、评审、考察、察视等意思。行政监察,简言之即“监察行政”,它是国家权力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的综合监督检查。具体讲,是监督各级国家机关和机关工作人员的工作并检举、揭露违纪、违法、失职的行政机关和工作人员。

行政监察的概念具有以下四个方面内容:一是行政监察具体是由专门的行政监督机关执行的;二是行政监察的对象为国家各级行政机关及其工作人员;三是监察行为所指向的客体是行政行为,即国家机关及其工作人员依法实施行政管理,直接或间接产生法律效果的行为;四是行政监察的内容和方式为综合性的监督检查。

三、纪检监察机关合署办公

为了适应社会主义市场经济条件下反腐败斗争和加强党风廉政建设的需要,1992 年党的 14 大召开后,中央决定党的纪律检查

机关、国家行政监察机关合署办公。

(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

1986年,在加强党的纪律检查工作的同时,为强化政府内部监督制约机制,我国重新恢复和确立了行政监察体制。但是,由于我们党是执政党,国家机关工作人员及其它部门中由国家机关任命的领导干部绝大多数是共产党员,党政监督机关分开设置,在工作中势必出现重复调查、重复核查、重复检查和重复设置办事机构,责任不明确,工作不协调等问题。这些交叉和重复,影响党政监督机关整体作用的发挥。执政党的纪律检查工作必须加强,国家行政监察体制必须坚持,但上述问题又需要加以解决,党的纪律检查机关、国家行政监察机关合署办公就是为了从体制上解决这一问题所采取的重大步骤。按照中央的决定,党的纪律检查机关、国家行政监察机关合署办公,实行一套工作机构、两个机关名称的体制。“合署后的中央纪委履行党的纪律检查和政府行政监察两种职能,对党中央全面负责;监察部按照宪法规定,仍属于国务院序列,接受国务院领导。地方各级监察机关与党的纪委合署后,实行由所在政府和上级纪检监察机关双重领导的体制,按照《中华人民共和国行政监察条例》规定的职责、权力和工作程序开展工作。各级党委、政府对合署后的纪检监察机关要进一步加强领导,并在工作条件方面给予支持,而不能有任何削弱。”这些规定体现了中央关于进一步加强党的纪律检查工作和强化行政监察机关职能的精神,强调了统一领导、分工负责的原则,有利于克服党政监督机关分离格局存在的不足,有利于党政监督机关发挥整体效能,提高工作质量和效率,协助党委和政府进一步抓好党风廉政建设。合署办公几年来的实践证明,各级纪检监察机关在机构、人员相对减少的情况下,为加强党风廉政建设和反腐败做了大量卓有成效的工作,已显示出合署办公的整体效能和优势,说明了中央关于纪

检、监察合署办公的正确性。

(二)合署办公后,加强纪检监察机构建设的原则和要求

纪检监察机关合署办公是我国党政监督体制的重大改革。在合署工作筹备阶段,中央纪委、监察部就根据中央决定精神,对各级纪检监察机关的合署办公及其内部机构设置、干部配备等问题提出了要“有利于在党中央和各级党委的统一领导下,进一步强化党的纪律检查和政府行政监察职能;有利于国务院和地方各级政府继续加强对行政监察工作的领导,使各级监察机关领导班子便于继续向政府负责;有利于避免纪检、监察工作的交叉和重复,精减机构和人员”的总的指导原则。在实际操作中,又根据具体情况,提出了一些具体要求:

1. 在不违背中央决定精神并征得当地党委、政府同意的前提下,允许地方各级纪检、监察机关在合署办公的形式、名称、内部领导体制等方面做些探索,但不允许纪检或监察同其它部门合署办公。企事业单位的纪检、监察机构是否合署办公,由各单位自行决定。但有两点必须坚持:一是企事业单位设置党的纪律检查机构,是党章规定的,任何人不得以任何理由予以取消;二是设有纪检机构但未设行政监察机构的企事业单位,纪检机构要把行政监察职能担负起来。

2. 合署办公后,各级纪检监察机构均具有两种职能,纪检监察工作人员均具有双重身份,都有权依据承担的职责,处理业务分工范围之内的问题。各级纪检监察机关及其工作人员也要从两种职能的高度和双重身份的角度考虑、安排纪检监察工作。

3. 合署办公后,纪检监察机关的干部职务序列和干部配备,要按照中发[1993]4号文件精神,继续贯彻执行中央及中央办公厅、中央组织部的有关文件精神 and 《中华人民共和国行政监察法》的有关规定。

四、纪检监察工作的涵义及特征

纪检监察工作是党的纪律检查和行政监察机关合署办公,履行两种职能的新提法,它涵盖了党的纪律检查工作和行政监察工作的基本内容,具有纪检、监察两项既有联系又有区别的工作的共同特征。

(一)具有党的纪律检查工作的特征

任何工作,都有其自身所要解决的特殊矛盾。而这种特殊矛盾,又决定着该项工作区别于其它工作的显著特点。纪律检查所要解决的违纪与违纪这一基本矛盾,决定着纪律检查工作具有四个明显特征。

1. 严。纪检机关和纪检干部以维护党纪,同各种违纪行为作斗争为职责。正人先正己,己不正就失去了正人资格,这就决定了对纪检机关和纪检干部的要求特别严格。

2. 廉。纪检机关和纪检干部是贪污腐化人员的对立面,在同贪污腐化斗争中,自身必须清正廉洁。尤其是在党的工作重点转移到经济建设为中心上来以后,违法违纪的经济案件明显突出,这就更要求纪检干部保持廉洁。

3. 正。指纪检机关和纪检干部办事要特别公正。在查处各种违纪案件或决断是非时,必须秉公办事、不徇私情,真正讲真理,而不讲面子,对案件做出公正处理。

4. 艰。指纪检工作难度大,而且有一定风险性,这是由于纪检工作的对象所决定的。查处违纪案件,必然触犯一些人的利益,得罪一些人,尤其是同掌握一定权力的领导干部违法违纪行为作斗争,有可能遭到打击报复甚至面临生死考验。在各种困难风险面前,纪检干部要有不畏危难之气概,“置生死祸福于度外”,“尽公无私”,百折不挠地履行自己的职责。

以上纪检机关和纪检工作所具备的四个特点,是由纪检工作的基本矛盾和基本性质决定的。如果说,纪检工作有些方面的情

况是可变的,比如,工作条件可以改变,干部待遇可以提高,机构设置可以调整,而上面讲到的四个特点则是在任何时候也不会改变。早在1979年,中央纪委就明确要求,纪检干部要立场坚定,旗帜鲜明,刚正不阿,不徇私情,敢于同任何违法乱纪的组织和个人作不调和的斗争。凡是回避矛盾,屈从压力,不能坚持原则的人,不能做党的纪检工作。这些要求,准确地反映了纪检工作的特点,纪检干部必须具备的相应素质,这样才能做好党的纪检工作。

(二)具有行政监察工作的特征

1. 权威性。国家权力机关和政府的监督能力是通过其所属的专门机构,即行政监察机关来实施的。在世界各国的行政监察体制中有多种类型的行政监察机关。我国的行政监察机关为政府所属机构,是依照法律赋予监察权的专司行政监察职能的政府工作部门。只有行政监察机关是对国家行政机关及其工作人员的行政行为进行经常的,也是最有效的监督、检查的专门机关。

2. 专门性。行政监察机关所监察的对象主要是行政机关及其工作人员,也包括行政机关任命的依法从事公务活动的其他人员。当今世界各国的法律、法规,以及执政党的路线、方针、政策,主要是通过行政机关来实施的,而且随着科学技术的发展和社会事务日趋复杂,国家管理权力愈来愈集中在行政机关。如果不对国家行政机关行使权力的活动进行有效的监督和制约,就会有发生滥用职权,甚至产生腐败的可能。

3. 综合性。行政监察机关对行政机关及其工作人员的行政行为进行的监督、检查是综合性而不是单一的行政监督。这一方面是指国家行政机关及其工作人员的行政行为涉及的面很广,从功能上讲,有政治功能、经济功能、文化功能、社会功能;从管理方式上讲,有计划、控制、指挥、协调、沟通、监督等功能;而实现这些功能的全过程都需要行政监察机关的监督检查。这一特征是行政监察机关与政府内部的专业性的行政监督部门的最大区别。如工

商、审计、税务、物价等都是在某一专业范围内开展其监督业务,只能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。并且这些专门监督主要是面对全社会,其监督对象不只限于行政机关及其工作人员。另一方面,行政监察机关对遵纪守法、行政效率高、廉洁奉公者要直接或建议给予表彰,对违纪违法、行政效率低、贪污受贿、滥用职权者要进行调查,分清性质,根据其危害程度分别给予批评教育、依法没收非法所得、政纪处分、移交司法机关追究法律责任等的不同处理。

五、纪检监察工作的指导思想和方针原则

纪检监察工作的指导思想和方针原则是由党的纪律检查、国家行政监察的性质和纪检监察客体所处的基本国情所决定的。在我国,共产党的执政地位和人民当家作主的国家制度决定了党的纪律检查和行政监察工作宗旨、目的、基本原则和指导思想的一致性。因此,明确纪检监察工作的指导思想和方针原则,是纪检监察机关及其工作人员把握纪检监察工作的正确方向,做好本职工作的重要保证。

(一)纪检监察工作的指导思想

纪检监察工作的指导思想,是指引纪检监察工作的方向和指南。具有鲜明的政治倾向性。其具体内容是,纪检监察工作必须以党的十五大精神和邓小平理论为指导,紧紧围绕党和国家的根本任务,以发展、促进和保障社会主义经济建设为中心,旗帜鲜明地坚持四项基本原则,坚定不移地贯彻执行改革开放的总方针、总政策,严格履行党的纪律检查和国家行政监察机关职责,以“三个有利于”为根本标准,保证党的基本路线和国家政策、法令、法律的贯彻实施,促进社会主义市场经济的繁荣和发展。

1. 纪检监察工作指导思想的理论依据

邓小平理论是这一指导思想的理论基础。尤其是邓小平理论中关于社会主义初级阶段的观点和思想,阐明了我国现阶段社会

的性质、基本特征、主要矛盾和中心任务,对纪检监察工作具有重要的指导作用。

首先,邓小平理论关于社会主义初级阶段的观点和思想,为纪检监察机关科学地分析和认识形势,明确纪检监察工作的地位和作用提供了理论依据。我国尚处于社会主义初级阶段,生产力还比较落后;社会主义经济制度还不够成熟和完善;封建主义、资本主义腐朽思想和小生产习惯势力在社会上还有广泛影响,并且经常侵蚀执政党组织、党员和国家行政机关及其工作人员。因此,属于上层建筑领域的纪检监察要运用社会存在决定社会意识、经济基础决定上层建筑的观点,来认识和分析形势,明确纪检监察的地位和作用,正确有效地开展工作。比如,在分析腐败问题的成因时,要从政治体制、经济体制、文化条件、思想影响等多方面来认识;在研究解决腐败问题的措施时,要从深化改革、加强制度建设、坚持法制、从严治党治政、坚持教育和强化监督等方面去探索。只有运用邓小平理论作指导,分析和研究问题,才能把党风廉政建设和反腐败斗争放在科学的基础上加以认识,找到解决问题的有效办法。

其次,邓小平理论关于社会主义本质是解放生产力,发展生产力的以及“三个有利于”的观点和思想,为纪检监察工作服从和服务于现代化建设提供了理论依据。在新的历史时期,是否有利于发展生产力,是纪检监察机关考虑一切问题的出发点。纪检监察工作以有利于发展生产力为标准,就是要求全体党员和各级行政机关干部,顾大局,识大体,服从党的基本路线和国家经济建设这个中心,保证改革开放方针政策贯彻落实。

第三,邓小平理论关于改革开放是解放和发展生产力必由之路的观点和思想,为纪检监察机关以改革精神加强自身建设提供了理论依据。改革是社会主义生产关系和上层建筑的自我完善,是推动一切工作的动力。纪检监察机关的自身建设也必须不断改