

中国内部审计协会教材

工业企业事业单位

行政监察理论与实践

王德义 编著

机械工业出版社

机械电子工业部监察干部培训教材

工业企业事业单位 行政监察理论与实践

王德义 编著



机械工业出版社

B 775615

本书概要地介绍了我国行政法制监督体系和行政监察的地位、作用；重点介绍了行政监察基础知识，特别是企事业单位行政监察的基础知识，同时还介绍了行政监察的业务工作。

本书可供各级行政监察机关工作人员、企事业单位的行政监察干部和广大专业院校监察、监督专业的师生阅读，也可作为有志学习行政监察业务知识的读者自学用书。

机械电子工业部监察干部培训教材

工业企业事业单位
行政监察理论与实践

王德义 编著

责任编辑：王世刚

机械工业出版社(北京东长安门内大街22号)

(北京市书刊出版业营业登记证出字第117号)

江苏工学院印刷厂印刷

机械工业出版社发行

开本 787×10921/32·印张 8.3·字数 209.9 千字
1990年12月北京第一版·1990年12月北京第一次印刷
印数 0.001—3,000·定价：5.00元

ISBN7-111-02702-7/D·29 (x)

前 言

为了适应企业事业单位行政监察工作和广大行政监察干部培训工作的需要,编写了《工业企业事业单位行政监察理论与实践》一书,全书共分三篇十七章。第一篇,绪论篇:概要地介绍了新兴的行政监察学的概念、主要内容和特征及我国的行政法制监督体系和行政监察在其中的地位和作用,以使我们行政监察工作及其重要意义有一个初步的全面了解。第二篇,基础篇:概要地介绍了国家行政监察的基础知识:职能、对象、机构、领导体制、任务与工作指导方针、职权等;同时还依据国家行政监察的基本理论,概要地介绍了企业事业单位行政监察工作的基础知识。结合企业事业单位的特点,具体论述了企业事业单位行政监察工作的地位、作用、机构设置、领导体制、基本职能、职权及工作指导思想和工作重点等等。第三篇,工作篇:从执法监察、廉政建设、信访和举报、案件的受理、立案、调查与审理和行政纪律处分等方面,系统地行政监察工作做了介绍,全书三篇的内容,均为各级行政监察机关开展工作所必需的理论与实践知识。特别是第二篇和第三篇更是企业事业单位开展行政监察工作所急需的,也是本书的重点。

本书是在机械电子工业部江苏工学院行政监察干部进修班“行政监察概论”讲稿的基础上,经过教学实践,不断进行补充修改而成。在本书形成过程中,吸收和介绍了一些专家、学者的部分新观点和一些单位的实践经验,从而极大地

丰富了本书的内容。在此，仅向他们致以诚挚的谢意！

本书既可以作为各级行政监察机关，特别是企业事业单位的行政监察部门开展行政监察工作用书，也可以作为行政监察干部培训和自学用书。同时，还可以供有志学习行政监察业务知识的读者自学参考。

由于行政监察在我国是一门全新的学科，许多基本问题尚在探讨中，加之本人的理论水平，业务实践知识有限，故本书难免有不当和错误之处，欢迎广大行政监察干部和读者批评指正。

作 者

1990年5月

序

《工业企业事业单位行政监察理论与实践》一书问世了，这是作者对行政监察工作进行科学研究的一个成果。

我和此书的作者是同行，都从事纪律检查工作，我们还一道在江苏工学院纪检干部培训班讲过课，深知他十分注重理论和实际统一，他从事行政监察工作数年，历经艰辛终于形成了这本书，一条理论和实际统一的红线贯穿全书，这是此书的特点。

我迄今记忆犹新，中共中央远在抗日战争时期关于干部教育问题中，曾经强调指出：每个部门均须研究自己的理论，作为监察干部，应根据党和国家有关监察工作的方针、政策和理论，同客观实际结合，对于大量的实际问题，加以考察，从其中引出规律，使之上升到理论阶段，作为我们行动的向导。尽管还有不够成熟、不够完美之处，然而，这种努力方向和“有的放矢”之道是正确的、可贵的。坚持下去，必将有成。

在这里，我想从社会主义监督学的角度来说明一下“行政监察”研究的意义，从治党治国的总体上来看，必须要解决好监督问题，党要受监督，党员要受监督。我们党是执政的党，威信很高，且大批的干部居于领导地位，居于领导地位的干部犯了错误影响很大。因此，我们应该特别警惕，党要领导得好，就要不断地克服主观主义、官僚主义、宗派主义，就要受监督，就要扩大党和国家的民主生活。如果干部

不受监督，不注意扩大党和国家的民主生活，就一定会脱离群众，犯大错误。

这本书是以党和国家所领导的一个方面的工作为对象来研究具体实施监督的途径和方法，如果在其他重要工作领域也照此办理，提出课题，开展研究，作出成果，使行政监察工作制度化，这不就进入井井有条的大治局面了吗？

“共产党要接受监督”，这是关系祖国兴旺发达长盛不衰的问题。45年前，即1945年黄炎培老先生在访问延安时，向毛泽东同志讲：“一人、一家、一团体、一地方，乃至一国，总有一个‘周期率’的支配力，真可谓‘其兴也勃焉，其亡也忽焉’，我希望中共诸君能跳出这个周期率的支配。”毛泽东同志说，我们共产党有崇高的理想，有艰苦奋斗的作风，发扬民主，接受群众监督，我们能够跳出这个“兴勃亡忽”的周期率。

毛泽东同志对于人们的金玉良言，非常注意，在人民共和国建立之初他及时告诫全党：“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，务必使同志们继续保持艰苦奋斗的作风。”（《在中国共产党第七届二中全会上的报告》毛泽东选集1315页）邓小平同志1957年4月8日在西安干部会上讲道：“党要受监督，党员要受监督。”“八大”强调了这个问题。毛主席最近特别强调要有一套章程，就是为了监督。”

因此，社会主义监督学是一个大课题，需要同志们开展研究工作，形成“一套章程”，形成“监督理论”，切实把我们伟大的国家治理好，使社会主义现代化早日实现。

《工业企业事业单位行政监察理论与实践》一书，还不能说尽善尽美，可以打上一百分，不是这样的。它的科学

性、系统性还需要下功夫加以提炼，甚至在语言表达方面，都应当进一步加工，所以，还要认真听取学员读者意见，继续调查研究，促使此书更完美。

中央纪委原教育室主任 张黎群

1990年5月

目 录

第一篇 绪论篇

第一章 行政监察学是一门新兴的学科	(1)
第一节 行政监察学的概念	(1)
一、行政监察学的概念	(2)
二、行政监察与行政监察权	(3)
第二节 行政监察学的主要内容	(7)
一、监察制度的产生和发展史	(8)
二、行政监察基础	(8)
三、行政监察工作	(10)
第三节 行政监察学的特征	(11)
一、行政监察学是一门独立的学科	(11)
二、行政监察学是法制监督学科	(12)
三、行政监察学是交叉性、边缘性学科	(13)
四、行政监察学是应用学科	(14)
第二章 新中国的行政法制监督与行政监察	(15)
第一节 新中国行政法制监督体系	(15)
一、行政法制监督的概念	(15)
二、行政法制监督的意义和作用	(16)
三、新中国的行政法制监督体系	(17)
第二节 行政监察的性质和地位	(22)

一、行政监察的性质	(23)
二、行政监察的地位	(27)
第三节 新中国监察制度的建立和发展	(32)
一、建国初期——社会主义社会监察制度形成时期 (1949 年底到 1954 年底)	(33)
二、全面建设社会主义时期——社会主义社会监察制度 由逐步健全到被削弱、撤销的时期 (1955 年到 1966 年)	(33)
三、社会主义建设新时期——社会主义社会监察制度的 重建和发展时期(1978 年底至今)	(34)

第二篇 基础篇

第三章 行政监察工作的基本职能和基本原则	(36)
第一节 行政监察职能的概念	(36)
第二节 行政监察的基本职能	(37)
一、两项基本职能的提出	(38)
二、两项基本职能的涵义及其相互间的关系	(40)
三、坚持两项基本职能一起抓，最大限度地发挥行政监 察的作用	(41)
第三节 行政监察工作的基本原则	(42)
一、依法独立行使行政监察权的原则	(42)
二、实事求是的原则	(44)
三、法律政纪面前人人平等的原则	(45)
四、教育与惩戒相结合的原则	(45)
五、依靠人民群众的原则	(46)

六、公开性原则	(47)
第四章 国家行政监察机构的设置与领导体制	(49)
第一节 国家行政监察机构的设置及其职责	(49)
一、国务院设监察部	(49)
二、县以上地方各级人民政府设监察厅、局	(53)
三、监察机关根据需要可在有关政府部门、地区设置派出 监察机构或者派出监察人员	(54)
第二节 国家行政监察领导体制	(55)
一、建国初期监察工作三种领导体制的建立	(55)
二、行政监察机关领导体制的调整	(56)
三、新时期行政监察的领导体制	(58)
四、各级行政监察机关之间的工作关系	(59)
第五章 国家行政监察的对象	(62)
第一节 国家行政监察对象的涵义和范围	(62)
一、国家行政监察对象的涵义	(62)
二、国家行政监察对象的范围	(65)
第二节 国家行政监察对象的划定	(67)
一、建国初期，社会主义社会监察制度建立时期的 监察对象	(67)
二、国家行政监察制度健全时期行政监察对象的调整	(68)
三、新时期的行政监察对象	(69)
第六章 行政监察工作的指导思想、工作方针和任务	(74)
第一节 行政监察工作的指导思想	(74)

一、行政监察工作的基本指导思想	(74)
二、今后一段较长历史时期行政监察工作的指导思想 ...	(77)
第二节 行政监察工作的指导方针	(78)
第三节 行政监察机关的任务	(79)
一、行政监察机关的基本任务	(80)
二、国家主要法律法规对行政监察任务的具体规定和 补充	(84)
第七章 国家行政监察机关的职权	(94)
第一节 国家行政监察机关职权范围的确立	(94)
一、国家行政监察机关必须有明确的权限	(94)
二、国家行政监察机关职权范围的确定	(95)
第二节 国家行政监察机关的职权	(96)
一、检查权	(96)
二、调查权	(99)
三、建议权	(101)
四、一定的处分权	(103)
第三节 建立国家行政监察机关的自我制约机制	(104)
一、建立行政监察机关自我制约机制的必要性	(104)
二、建立行政监察机关自我制约机构	(105)
第八章 行政监察的范围及其它监督部门的工作关系	(107)
第一节 行政监察的范围	(107)
一、对国家行政管理运行过程的监察	(109)
二、对行政管理职能部门的监察	(111)
第二节 行政监察机关与其他监督部门的工作关系	(111)
一、行政监察机关与党的纪律检查机关的工作关系	(111)

二、行政监察机关与检察机关的工作关系	(112)
三、行政监察机关与政府人事部门在惩戒工作中的 关系	(114)
四、行政监察机关与行政专业监督部门的工作关系	(116)
第九章 关于企业事业单位的行政监察工作	(118)
第一节 企业事业单位为什么要设立行政监察机构, 开展行政监察工作	(118)
一、企业事业单位设立行政监察机构是加强企业事业 单位廉政建设的需要	(118)
二、企业事业单位设立行政监察机构是党政职能分开 的需要	(119)
三、企业事业单位设置行政监察机构是保证其改革开 放健康发展的需要	(120)
第二节 企业事业单位行政监察工作与国家行政监察工 作的相同点和不同点	(121)
一、企业事业单位的行政监察既有监察职能, 又有服务 职能	(122)
二、职权不同	(123)
三、监察工作体系不同	(123)
四、监察对象不同	(124)
第三节 企业事业单位行政监察工作的特点	(124)
一、企业事业单位的内部监察工作要较多地受到本单位 行政领导的影响和制约	(124)
二、企业事业单位的内部监察, 既要严格执行国家的法 律、法规、政策, 又要维护本单位的利益	(125)
三、内部监察一般人员较少, 分工不可能过细, 要处理 好由此而带来的问题	(125)

四、企业事业单位的行政监察部门与本单位内部的其他 各执纪、监督部门是既要密切合作又要进行监督的 关系	(126)
第十章 企业事业单位行政监察的性质、任务、地 位和作用	(127)
第一节 企业事业单位行政监察的性质、基本职能、 任务和职责范围	(127)
一、企业事业单位行政监察工作的性质	(127)
二、企业事业单位行政监察工作的基本职能	(128)
三、企业事业单位行政监察的任务和职责范围	(129)
第二节 企业事业单位行政监察部门的职权	(130)
一、检查权、调查权	(130)
二、建议权	(132)
三、一定的行政处分权	(134)
第三节 企业事业单位行政监察工作的地位和作用	(135)
一、企业事业单位行政监察工作是企业事业保证国家 方针政策、法律法规、命令决定和本单位规章制度 贯彻执行的一个综合监督检查部门	(135)
二、企业事业单位行政监察工作是维护行政首长中心 地位的有力工具	(136)
三、企业事业单位行政监察部门应该是职工的“贴心人”	(137)
四、企业事业单位行政监察要充分发挥高层次监督的作 用，搞好对内部执法执纪部门的监督	(137)
第十一章 企业事业单位的行政监察机构	(139)
第一节 企业事业单位行政监察机构的设置	(139)

一、企业事业单位设置行政监察机构的原则	(139)
二、企业事业单位行政监察机构的设置形式	(141)
三、企业事业单位行政监察机构的规格	(141)
四、关于合设机构的问题	(142)
第二节 企业事业单位的行政监察对象	(144)
一、企业事业单位的行政监察对象为内部监察对象	(144)
二、企业事业单位行政监察对象的划定	(144)
三、需要说明的几个问题	(145)
第三节 企业事业单位行政监察部门的编制、干部配备和 管理	(145)
一、企业事业单位行政监察部门的编制	(146)
二、企业事业单位行政监察干部的选配和管理	(146)
第十二章 企业事业单位行政监察工作的指导思想 和重点工作	(148)
第一节 企业事业单位行政监察工作的指导思想	(148)
一、指导思想	(148)
二、必须明确的几个要点	(149)
第二节 企业事业单位行政监察的重点工作	(154)
一、基础建设工作	(154)
二、要把主要精力放在抓大案要案上	(155)
三、搞好廉政建设和廉政教育工作	(159)
四、监督与整改相结合, 搞好服务工作	(160)

第三篇 工 作 篇

第十三章 执法监察工作	(161)
-------------------	-------

第一节 执法监察的涵义、目的和任务	(161)
一、执法监察的涵义	(161)
二、执法监察的目的意义	(162)
三、执法监察的任务	(163)
四、执法监察工作的一般方式和常用方法	(163)
第二节 执法监察工作要围绕党和政府的中心工作进行 ...	(168)
一、关于当前在围绕治理整顿，深化改革中加强执法监 察的问题	(168)
二、围绕治理整顿、深化改革加强执法监察的主要内容	(169)
第三节 企业事业单位执法监督的主要内容	(171)
一、监督检查其贯彻执行国家政策、法律、法规和部门 有关政策、法规、规定的执行情况	(171)
二、监督检查根据国民经济和社会发展计划所下达的各 项任务计划的执行情况	(172)
三、监督检查有关职工工资、奖金、福利基金及其他有 关职工生活福利的重大事项的决策、管理和使用的 情况	(173)
四、监督检查企业事业单位行政领导运用职权和自身保 持廉洁的情况	(174)
第十四章 廉政工作	(175)
第一节 廉政与反腐败斗争	(175)
一、廉政的涵义	(175)
二、廉政与反腐败斗争	(175)
三、从权钱交易的基本特征看开展反腐败斗争的重 要意义	(177)

第二节 如何搞好廉政建设工作	(182)
一、廉政的中心任务和重点对象	(183)
二、从群众关心的热点难点问题入手, 作为推动廉政建设的突破口	(183)
三、抓廉政建设的工作要公开化、制度化、经常化	(185)
四、加强异体监督, 推动廉政建设的不断深化	(186)
五、抓廉政建设要进行综合治理	(188)
第三节 廉政工作的主要内容	(189)
一、切实搞好廉政制度建设	(190)
二、深入开展反腐败斗争, 集中力量查处大案要案	(194)
三、狠抓清正廉洁教育, 倡廉反腐	(195)
四、沟通监督渠道, 发挥异体监督作用	(196)
第十五章 信访与举报工作	(198)
第一节 信访工作的基本知识	(198)
一、信访工作的概念	(198)
二、信访工作的基本原则和基本工作方法	(200)
第二节 行政监察机关的信访工作	(203)
一、行政监察机关信访工作的特征	(203)
二、行政监察机关信访工作的指导思想、任务和职责	(205)
三、行政监察机关信访工作的特点	(206)
第三节 行政监察信访工作的新发展——举报工作	(209)
一、举报的涵义	(209)
二、举报工作和信访工作的关系	(209)
三、举报工作的特征	(212)
第十六章 案件的受理、立案、调查与审理工作	(214)
第一节 案件的受理与立案工作	(214)