

行政监察学

李福海 编著

四川大学出版社

行政监察学

李福海 编著 .

四川大学出版社

(川)新登字 014 号

责任编辑:陈克坚

封面设计:唐利民

技术设计:罗庆华

行政监察学

李福海 编著

四川大学出版社出版发行(成都市望江路 29 号)

四川省新华书店经销 郫县犀浦印刷厂印刷

787×1092mm 32 开本 12.5 印张 1 插页 259 千字

1994 年 10 月第一版 1994 年 10 月第一次印刷

印数:0001—3000 册

ISBN 7-5614-1110-3/D·99 定价:8.00 元

内 容 说 明

行政监察是行政监督的一个重要组成部分,是促使行政机关及其工作人员以及由国家行政机关任命的其他人员勤政廉政的重要保障。本教科书根据行政监察实践和廉政建设的需要,将其内容安排为以下五大部分:(一)绪论:讨论了行政监察的一般理论和原则;(二)行政监察制度的历史发展:介绍了中国与西方古代、近代、现代行政监察制度的概况,以及中西行政监察制度的特点;(三)行政监察主体:介绍了我国现行行政监察制度的机构、人员、领导体制、监察对象、监察职责权限和监察范围;(四)行政监察程序:介绍了我国行政监察制度的监督检查程序、立案调查程序、审理程序、复审与复核程序、行政处理程序;(五)行政监察实践:介绍了全民企事业单位的监察制度、行政监察信访和举报制度、重点行政监察案件的查处、行政监察的策略和方法,行政监察案例分析。

本书具有理论与实际密切结合的特点,突出了实用性、可操作性,所介绍内容都严格以我国现行法律、法规、政策为依据,侧重行政监察的具体操作程序、操作方法的研究,很适合政府行政监察部门和企事业内部监察部门的工作人员作为培训教材使用,同时也适合各级行政学院培训公务员和大学行政管理专业学习监察理论,了解廉政制度,大学法律专业学生学习行政监察法作为教材使用。

DAE 01/0003

本书在编写过程中吸收了国内外学者有关的研究成果，在此一并致谢。由于编者水平有限，错误和不完善之处在所难免，还望批评指正。

作 者

1994. 6. 15

序 言

行政监察学是国家行政监察制度演进、行政监察实践深化在理论上的结晶。由于历史原因,我国行政监察学的研究工作仍处于开拓阶段,系统的、有份量的著述和教材还不多见。在中华人民共和国成立四十五周年和国家行政监察制度恢复重建八周年之际,我欣喜地拜读了李福海副教授编著的《行政监察学》书稿,作为一位国家行政监察机关的工作人员,这是十分有幸的。

监察制度是社会管理过程分化与发展的结果。行政监察是国家行政监督系统的一个部分,属国家政务管理范畴,它随国家的产生而产生,随国家的消亡而消亡,虽然其形式千变万化,但就基本职能和地位而言,是任何国家不可或缺的。当然,行政监察的产生与发展最终受生产力发展的制约、受社会历史和人文环境的影响,而行政监察制度的性质则是由国体和政体所决定。

中国的行政监察制度历史悠久,沿革清晰,特点鲜明,影响深远,被世界公认为最宝贵的文化遗产,对建立和完善具有中国特色的社会主义监督体系具有特殊的意义。由于国家的阶级实质不同、各个国家的历史条件、政治体制和具体法律制度不同,行政监察制度的模式也具有多样性,在机构设置、行为规范、权力及其行使方式等方面都各具特点,并不雷同。

我国宪法明确规定国务院领导和管理监察工作。1986年12月第六届全国人大常委会第十八次会议根据国务院的提请,决定恢复并确立国家行政监察体制,加强国家监察工作,设立中华人民共和国监察部。根据这一决定,国务院发出了在县以上地方各级人民政府设立行政监察机关的通知,在一年左右的时间里,我国组建了由中央行政监察机关、地方各级行政监察机关、中央国家机关行政监察机构所组成的行政监察体系。根据宪法和有关法律,我国的行政监察机关是人民政府行使监察职能的专门机构。八年来行政监察机关坚定不移地贯彻执行党的基本路线,为维护政治稳定、促进经济发展服务,以廉政监察为重点,从执法监察入手,全面发挥监察职能,深入开展反腐败斗争,各项工作都取得了明显的成效。在深入学习贯彻党的十四大精神的过程中,各级监察机关紧紧围绕经济建设这个中心,认真研究市场经济条件下廉政勤政建设的特点和规律,努力适应新形势下的新要求,行政监察工作有了新的建树。党的十四大报告明确指出,要切实加强党的纪律检查工作,强化行政监察机关的职能。十四大以后,中央关于各级纪检机关与行政监察机关合署办公的决定是贯彻党的十四大精神,强化纪检、监察职能,使之形成合力的正确决策,这也是在加快改革开放和现代化建设步伐的新形势下,进一步加强党风廉政建设的重大举措,是我国党政监督体制的一项重大改革。合署后的行政监察机关仍属于国家行政机关序列,仍然履行《中华人民共和国行政监察条例》赋予的权责。

对我国行政监察体制近期发展的回顾,有助于读者了解本书产生的时代背景,以便在学习过程中着力探讨行政监察的中国特色,使行政监察理论与行政监察实践紧密结合起来。

因为理论与实际紧密结合,帮助实际工作者在理论上提高,帮助大专院校学生全面把握行政监察的政策法规、理论体系和具体操作正是这本教材的一大特色。我以为,这本教材在博采众长、融会贯通、科学归纳、依法阐释方面也独具一格,不失为一本具有实用性、可操作性、内容丰富、体系严谨的好教程。行政监察学教材的撰写,乃是行政监察理论建设的基础工程之一。我在祝贺这本教材出版的同时,也殷切期望有更多、更好、更新的教材问世。

王恒丰

1994年9月28日

目 录

序 言	王恒丰(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 行政监察的概念、性质、特点和分类	(1)
一、行政监察的概念和性质	(2)
二、行政监察的特点	(7)
三、行政监察的分类	(9)
第二节 行政监察的基本原则和作用	(13)
一、行政监察的基本原则	(13)
二、行政监察的作用	(20)
第三节 行政监察法与行政监察学	(24)
一、行政监察法	(25)
二、行政监察学	(31)
第二章 中国行政监察制度的历史发展	(35)
第一节 中国古代的行政监察制度与行政监察理论	(35)
一、中国古代的行政监察制度	(35)
二、中国古代行政监察制度的特点与不足	(47)
三、中国古代的行政监察理论	(51)
第二节 中国近现代行政监察制度的历史发展	(56)
一、二十世纪初清政府对监察制度的改革	(56)
二、民国初期的监察制度	(58)

三、南京国民政府的监察制度	(60)
四、新中国初期的监察制度	(61)
第三章 西方各国的监察制度	(66)
第一节 西方各国监察制度概况	(66)
一、西方古代的监察制度	(66)
二、西方近现代监察制度	(69)
第二节 西方各国监察活动的基本措施	(81)
一、健全体制,独立监察	(81)
二、完善立法,以法治贪	(82)
三、授予职权,反贪倡廉	(86)
第三节 西方各国监察制度的特点和不足	(88)
一、西方各国监察制度的特点	(88)
二、西方各国监察制度的不足	(90)
第四章 行政监察机关与行政监察人员	(93)
第一节 行政监察机关	(93)
一、行政监察机关的概念、性质和任务	(93)
二、行政监察机构的设置	(96)
三、行政监察机构的领导体制	(99)
四、加强监察机关的自身建设	(102)
第二节 行政监察人员	(103)
一、行政监察人员的概念和分类	(103)
二、行政监察人员的素质和能力	(106)
三、行政监察人员的管理	(110)
四、行政监察人员的培训	(114)
第五章 行政监察对象和行政监察管辖	(119)
第一节 行政监察的对象	(119)
一、行政监察对象的概念	(119)
二、行政监察的范围	(122)

第二节 行政监察管辖.....	(128)
一、行政监察管辖的概念	(128)
二、行政监察管辖的分类	(129)
三、我国各级行政监察机关的具体管辖对象.....	(133)
第六章 行政监察机关的职权和法律责任.....	(137)
第一节 行政监察机关的职责和权力.....	(137)
一、行政监察机关的职责	(137)
二、行政监察机关的权力	(146)
第二节 行政监察机关履行监察职能的方式和措施	(151)
一、行政监察机关履行监察职能的方式	(151)
二、行政监察机关履行监察职能的措施	(155)
三、行政监察机关对非监察对象的调查活动.....	(162)
第三节 行政监察建议与行政监察决定的适用范围	(163)
一、行政监察建议的概念和适用范围	(163)
二、行政监察决定的概念和适用范围	(166)
三、行政监察建议和行政监察决定的实施条件和执行 ..	(171)
第四节 行政监察法律责任.....	(174)
一、行政监察法律责任的概念和特点	(174)
二、行政监察法律责任的确定	(175)
三、行政监察法律责任的追究	(178)
第七章 行政监察程序.....	(180)
第一节 行政监察程序概述.....	(180)
一、行政监察程序的含义与分类	(180)
二、行政监察程序的基本原则	(182)
三、行政监察的检查程序	(183)

第二节 行政监察案件的立案·····	(185)
一、行政监察案件的受理·····	(186)
二、行政监察案件的立案程序·····	(187)
三、行政监察案件的办案期限·····	(189)
四、行政监察的回避制度·····	(190)
五、行政监察不适用代理制度·····	(192)
第三节 行政监察案件的调查·····	(192)
一、制定调查方案·····	(193)
二、收集与审查证据·····	(193)
三、立案调查措施实施程序·····	(205)
四、案件调查终结·····	(208)
第四节 行政监察案件的审理·····	(210)
一、行政监察案件的审理机关与审理范围·····	(210)
二、行政监察案件的审理程序·····	(211)
第五节 行政监察案件的处理·····	(213)
一、行政监察案件的处理原则·····	(213)
二、行政监察案件的处理方式·····	(216)
三、行政处理的内容·····	(218)
四、行政监察案件处理文书的制作和送达·····	(226)
五、行政处分的执行·····	(229)
六、行政处分手续和结案手续的办理·····	(230)
七、行政处分解除制度·····	(231)
第六节 行政监察案件的复审与复核·····	(232)
一、不服行政处分的申诉·····	(232)
二、申诉案件的复审与复核·····	(240)
三、其他申诉案件的处理办法·····	(246)
第八章 全民所有制企业、事业单位监察制度·····	(248)
第一节 全民所有制企业、事业单位监察制度	

的性质、任务和领导体制	(248)
一、企业、事业单位监察制度的性质	(248)
二、企业、事业内部监察工作的任务	(251)
三、企业、事业内部监察机构的领导体制	(252)
第二节 全民所有制企业、事业单位监察机构的职责	
和权力	(255)
一、企业、事业单位监察机构的管辖和职责	(255)
二、企业、事业单位监察机构履行职责的方式	(257)
三、企业、事业单位监察机构的权限	(258)
第九章 行政监察信访制度与举报制度	(261)
第一节 行政监察信访制度	(261)
一、行政监察信访制度的概念和特点	(261)
二、行政监察信访机构及其设置原则	(263)
三、行政监察信访工作的职责和方针	(264)
四、行政监察信访工作的程序和重要来信来访的处理	(266)
第二节 行政监察举报制度	(270)
一、举报与行政监察机关的举报制度	(270)
二、举报主体与举报的受理机构	(271)
三、举报方式和举报人应承担的法律责任	(272)
四、举报的处理程序	(273)
五、对举报人的保护和奖励	(275)
第十章 行政监察案件的查处	(278)
第一节 贪污、贿赂、挪用公款案件的查处	(278)
一、贪污、贿赂、挪用公款行为的构成	(278)
二、对具体贪污、贿赂、挪用公款行为的认定	(284)
三、对贪污、贿赂、挪用公款行为的处理	(288)
第二节 违反财政法规案件的查处	(293)
一、违反财政法规行为的概念和特征	(293)

二、违反财政法规行为的表现形式	(295)
三、违反财政法规行为的查处	(298)
第三节 以权谋私案件的查处	(303)
一、以权谋私行为的概念和构成	(303)
二、以权谋私行为的表现形式	(304)
三、以权谋私行为的查处	(310)
第四节 对玩忽职守案件的查处	(317)
一、玩忽职守行为的概念和特征	(317)
二、玩忽职守行为的主要表现形式	(318)
三、玩忽职守行为的查处	(320)
第十一章 行政监察策略与方法	(325)
第一节 查处重大监察案件的策略	(325)
一、行政监察策略的运用原则	(325)
二、行政监察策略的主要内容	(326)
第二节 疑难行政监察案件的取证和突破方法	(332)
一、涉外贪污、受贿案件的取证方法	(332)
二、涉及个体户、包工头的重大违法违纪案件的办案方法	(334)
三、突破攻守同盟案件的方法	(336)
四、突破贿赂案中“一对一”案件的方法	(337)
第三节 案件调查的谈话方法	(339)
一、案件调查过程中谈话的任务和重要性	(339)
二、谈话的顺序、周期与阶段	(341)
三、谈话过程中应注意的问题	(345)
第十二章 行政监察案例分析	(349)
第一节 行政监察案例分析的意义和方法	(349)
一、行政监察案例分析的意义	(349)
二、行政监察案例的分析方法	(350)

第一章 绪 论

国家行政机关及其工作人员实施国家的行政权力,对社会公务进行行政管理活动,维护社会的正常秩序,促进社会的进步。然而,行政权具有扩张性,随时有可能利用其控制的财富和暴力不适当地膨胀起来;行政权具有强制性,会产生服从效应,从而有可能成为个人谋私的手段;行政权有被滥用和误用的可能性,由于来自行政主体和行政环境因素的干扰而导致侵害国家正常的行政管理活动和公民的合法权益;行政权具有相对独立性,可能会凌驾于社会之上,变成不可制约的因素。因此,行政权的实施除了接受立法、司法、社会诸多方面的监督外,行政机关还需要建立自我约束机制——行政监察制度。

第一节 行政监察的概念、 性质、特点和分类

为了深入了解行政监察制度的内部结构、活动机制和运行过程,首先就要弄清行政监察的概念、性质、特点和分类。

一、行政监察的概念和性质

1. 行政监察的概念

监察,就是监督与考察的意思。行政监察,是指行政监察机关依法对国家行政机关及其工作人员以及由行政机关任命的其他人员执行法律、法规、政策和决定、命令的情况,以及违法违纪行为进行监督、纠举和惩戒的活动。行政监察活动实施的行为主体是行政监察机关,监督考察的对象是国家行政机关及其工作人员以及由行政机关任命的其他人员,监督考察的内容是行政机关及其工作人员等执行国家法律政策、勤政廉政和实现行政效能的情况,并担负着对行政机关及其工作人员等违法违纪行为的监督、纠举和惩戒的职责。

行政监察是行政内部监督体系中一个主要组成部分。就我国的行政监督体系来看,可分为外部监督体系与内部监督体系两个组成部分。外部监督体系包括:权力机关的监督,如人民代表大会及其常务委员会对行政机关的监督;司法机关的监督,如人民检察院、人民法院对行政机关的监督;执政党和社会团体的监督,如中国共产党各级组织以及参政的各民主党派和群众团体等对行政机关及其工作人员的监督;新闻舆论的监督 and 人民群众的监督等。内部监督体系包括:上级行政机关对下级行政机关的监督,人事部门的监督,审计、财政、税收、银行等经济部门的监督,行政监察部门的监督。行政监察就是指内部行政监督体系中行政监察部门的监督检查活动。

2. 行政监察的性质

从行政监察概念的含义中不难看出,行政监察具有以下