

金融系统纪检监察干部 培训教材

中央金融纪律检查工作委员会
监察部驻金融系统监察局 编写

中国金融出版社

金融系统纪检监察 干部培训教材

中央金融纪律检查工作委员会
监察部驻金融系统监察局 编写

中国金融出版社

责任编辑:刘小平

责任校对:潘 洁

责任印制:郝云山

图书在版编目(CIP)数据

金融系统纪检监察干部培训教材/中央金融纪律检查工作
委员会编写. —北京:中国金融出版社

ISBN 7-5049-2257-9

I. 金…

II. 中… 监…

III. 中国共产党—金融事业—纪律检查—干部教育—教材

IV. D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 55003 号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 北京丰华印刷厂

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32

印张 9.75

字数 254 千

版次 2000 年 1 月第 1 版

印次 2000 年 9 月第 5 次印刷

印数 25201—30200

定价 28.00 元

如出现印装错误请与印刷装订厂调换

前 言

随着金融体制改革的深入发展,金融系统纪检监察队伍不断在壮大发展,为了提高金融系统纪检监察干部的业务素质,中央金融纪律检查工作委员会、监察部驻金融系统监察局决定编写《金融系统纪检监察干部培训教材》(以下简称《教材》)。《教材》由纪检监察三室主任刘显儒同志主编,三室组织编写。在金融系统内聘请了具有金融纪检监察工作丰富经验的纪检监察干部参加《教材》的撰写工作,部分省金融系统纪检监察部门负责同志参加了《教材》的编审、修改工作,中央金融纪律检查工作委员会、监察部驻金融系统监察局领导王成铭、赵凤祥同志对《教材》全稿进行了编审。

《教材》是中央金融纪律检查工作委员会、监察部驻金融系统监察局编写的第一本学习纪检监察业务的教材。书中汇集了党中央、国务院、中纪委、监察部颁布的法规、条例、文件和金融党工委、中央银行有关文件、规定,承袭了原金融系统纪检组、监察局制定的规章制度、文件,并结合广大金融纪检、监察干部多年来的实践经验,既体现了金融纪检、监察工作的法定程序、必须遵守的工作原则,也注意融入了金融系统纪检监察工作的经验、教训。从事多年金融纪检、监察工作的同志学习《教材》,可进一步提高自身的理论水平和业务素质;新参加金融纪检、监察工作的同志学习《教材》可很快适应工作的需要。根据金融系统纪检监察工作任务,《教材》分为概论、信访举报、案件检查、案件审理、党内监督、执法监察、宣传教育、调查研究、公文处理等九章,涵盖了金融纪检监察各岗位业务工作。是金融系统纪检监察干部岗位培训的必读教材,

也是一本从事纪检监察工作入门的工具书。

参加《教材》撰写工作的有辛志方、王启渭、刘世光、金鸣、王燕、贾传彪、庞国梁、文崇刚、封永山、顾小平、邵道远、朱骏骐、蒋仲山。参加审稿、修改工作的有刘显儒、尹祥戊、张春元、黄发秋、李淑平、李继谦、卜建都。参加总纂工作的有刘显儒、乔必扬。以上同志在《教材》的撰写、编审、修改、总纂工作中付出了辛勤的劳动和汗水，在此表示诚挚的谢意。参加《教材》审稿工作的人员还有薛炳武、古树林、吴荷生、高志敏、李素琴、李雅文、姚庆海、樊玉超。在此，一并表示感谢。

由于编写《教材》工作经验不足，难免有不妥之处，欢迎批评指正。

编 者

2000年1月1日

目 录

第一章 概 论	(1)
第一节 金融纪检监察机构的发展沿革、现行组织体系及 领导体制	(1)
一、金融纪检监察机构的发展沿革	(1)
二、金融纪检监察现行组织体系和领导体制	(5)
三、金融纪检监察的监督对象及其管辖	(11)
第二节 金融纪检监察工作的性质、任务和作用	(13)
一、金融纪检监察工作的性质	(13)
二、金融纪检监察工作的任务	(14)
三、金融纪检监察工作的地位和作用	(15)
第三节 金融纪检监察工作的职能和权限	(17)
一、金融纪检监察工作的职能	(17)
二、金融纪检监察工作的权限	(20)
三、履行职能应做的主要工作	(22)
第四节 金融纪检监察工作的原则和新形势下的指导思想	(23)
一、金融纪检监察工作的原则	(23)
二、新形势下金融纪检监察工作的指导思想	(25)
第五节 金融纪检监察干部应具备的素质	(28)
一、金融纪检监察工作的特点	(28)
二、金融纪检监察干部应具备的素质	(29)

第二章 信访举报工作	(34)
第一节 信访举报在金融纪检监察工作中的作用与任务	(34)
一、金融纪检监察信访举报工作的概念	(34)
二、信访举报工作的特点	(34)
三、信访举报工作的指导思想与主要任务	(36)
四、信访举报在金融纪检监察工作中的作用	(37)
第二节 处理信访举报应遵循的基本原则	(40)
一、实事求是的原则	(40)
二、分级负责、归口办理的原则	(41)
三、保护申诉人和检举、控告人民权利的原则	(42)
四、解决实际问题同思想教育相结合的原则	(44)
五、慎重对待政策性问题的原则	(44)
第三节 处理信访举报工作的程序和方法	(45)
一、处理来信举报的一般程序	(45)
二、接待来访举报的一般程序	(49)
三、信访举报统计	(51)
四、信访举报档案	(52)
第三章 案件检查	(54)
第一节 案件检查的概念、指导思想和基本原则	(54)
一、案件检查的概念	(54)
二、案件检查的指导思想	(55)
三、案件检查的基本原则	(57)
第二节 案件受理	(60)
一、案件受理的概念	(60)
二、案件受理的范围和受理材料的来源	(61)
三、案件受理的形式和要求	(62)

四、案件受理的程序	(63)
第三节 立案	(66)
一、立案的概念	(66)
二、立案的条件	(67)
三、立案的程序	(68)
四、立案的权限	(69)
第四节 案件调查	(69)
一、调查前的准备工作	(70)
二、实施调查	(72)
三、案件调查笔录的制作	(91)
第五节 案件定性 with 处理建议	(93)
一、运用证据, 综合分析	(93)
二、掌握政策, 准确定性	(94)
三、拟定案件处理意见	(94)
四、错误事实材料与违纪者见面	(95)
五、拟写案件调查报告	(97)
六、对不构成违纪的立案提出销案建议	(100)
七、移送审理	(100)
 第四章 案件审理	 (101)
第一节 案件审理的作用、任务和原则	(101)
一、案件审理的作用	(101)
二、案件审理的任务	(103)
三、案件审理的原则	(104)
第二节 案件审理的基本要求	(108)
一、案件审理工作的基本要求	(108)
二、审理人员应具备的素质和要求	(114)
第三节 几种常见违纪案件的认定 and 处理	(117)

一、贪污案件的认定和处理	(118)
二、受贿案件的认定和处理	(123)
三、挪用公款案件的认定和处理	(128)
四、玩忽职守案件的认定和处理	(134)
五、赌博案件的认定和处理	(137)
六、嫖娼、卖淫案件的认定和处理	(139)
第四节 案件审理的程序	(140)
一、案件的受理	(140)
二、案件的审理	(143)
三、案件的审议和处理	(147)
四、对申诉案件的复审和复核	(151)
第五章 党内监督	(158)
第一节 党内监督的概念、地位及重要意义	(158)
一、党内监督的概念、地位	(158)
二、党内监督的重要意义	(159)
第二节 党内监督的对象、内容和原则	(162)
一、党内监督的对象	(162)
二、党内监督的内容	(164)
三、党内监督的原则	(167)
第三节 党内监督的制度	(168)
一、党的组织生活制度	(168)
二、党员领导干部民主生活会制度	(169)
三、领导干部个人重大事项报告制度	(170)
四、对干部的考察鉴定制度	(171)
五、中央纪委六次全会提出的党内监督五项制度	(171)
六、党风廉政建设量化考评制度	(172)
第四节 发挥纪委(纪检组)在党内监督中的主导作用	

.....	(173)
一、明确所处重要地位,增强监督的责任感和使命感	(173)
.....	(173)
二、正确处理三个关系,加强对同级党委(组)的监督	(174)
.....	(174)
三、实行监督力量“联网”,形成各方面监督检查的合力	(175)
.....	(175)
第五节 党内监督的处置	(176)
一、及时提醒,从严要求	(177)
二、立案调查,绳之以纪	(177)
三、移交司法机关处理	(177)
四、研拟对策或专题反映	(177)
第六章 执法监察	(179)
第一节 执法监察的概念、地位和作用	(179)
一、执法监察的概念	(179)
二、执法监察的特点	(180)
三、执法监察的地位和作用	(183)
第二节 执法监察的内容和任务	(185)
一、执法监察的内容	(185)
二、执法监察的任务	(187)
第三节 执法监察应遵循的原则	(188)
一、坚持围绕金融中心工作开展执法监察的原则	(188)
二、坚持实事求是、依法监察的原则	(189)
三、坚持监督检查与改进工作、建章立制相结合,惩处与 宣传教育、表彰先进相结合的原则	(190)
四、坚持与其他金融监督管理部门协调配合的原则	(190)
第四节 执法监察的体系、形式与方式	(191)

一、执法监察的组织形式	(191)
二、执法监察的方式	(192)
第五节 执法监察的程序	(193)
一、准备阶段	(194)
二、实施阶段	(197)
三、执法监察报告阶段	(200)
四、执法监察处理阶段	(202)
五、跟踪监察阶段	(203)
六、档案整理阶段	(203)
第六节 执法监察的权利与责任	(204)
一、执法监察的权力	(204)
二、执法监察部门的责任	(207)
 第七章 宣传教育	 (209)
第一节 宣传教育的作用、特点和目的	(209)
一、宣传教育的作用	(209)
二、宣传教育工作的特点	(213)
三、宣传教育的目的	(214)
第二节 宣传教育的基本原则和主要内容	(216)
一、宣传教育的基本原则	(216)
二、宣传教育的主要内容	(220)
第三节 宣传教育的主要形式和方法	(226)
一、宣传教育的主要形式	(226)
二、宣传教育的主要方法	(230)
第四节 宣传教育应注意的问题	(233)
一、联系实际,有针对性地进行宣传教育	(233)
二、突出重点,抓好对党员领导干部的宣传教育	(234)
三、查防结合,把宣传教育贯穿于查处案件的全过程	

.....	(234)
四、规范管理,建立健全宣传教育制度	(235)
五、各部门之间密切配合,提高宣传教育效果	(237)
第八章 调查研究	(238)
第一节 调查研究的意义、原则和任务	(238)
一、调查研究的概念和意义	(238)
二、调查研究的原则	(240)
三、调查研究的主要任务	(245)
第二节 调查研究的方法及程序	(248)
一、调查研究的基本类型	(248)
二、调查研究的方法	(253)
三、调查研究的基本程序	(259)
第三节 调查报告的写作与运用	(264)
一、调查报告的基本种类、特点和写作要求	(265)
二、调查报告的写法	(269)
第九章 公文处理	(275)
第一节 公文概述	(275)
一、公文的概念和特点	(275)
二、公文的种类	(277)
三、公文的格式	(278)
四、金融纪检监察机关的行文关系	(280)
五、写好公文应当具备的基本素质	(282)
第二节 常用公文的写作	(283)
一、请示	(284)
二、批复	(285)
三、决定	(286)

四、决议	(287)
五、规定	(287)
六、办法	(288)
七、意见	(288)
八、通知	(289)
九、通报	(290)
十、报告	(291)
十一、函	(292)
十二、会议纪要	(292)
第三节 公文的处理	(293)
一、收文处理程序	(293)
二、发文处理程序	(294)

第一章 概 论

第一节 金融纪检监察机构的发展沿革、 现行组织体系及领导体制

金融纪检监察工作从五十年代初创建至今,已经 40 多年了。了解这段历史,有助于我们总结经验教训,深刻认识金融纪检监察工作的性质和职能,明确它的地位和作用,进一步做好金融纪检监察工作。

一、金融纪检监察机构的发展沿革

中国人民银行在建行之初的 1950 年,就设立了“掌管全行执行政策、法令、制度、工作计划及金融纪律等检查之事项”的检查部门。随后各大区行和省、市、区分行也相继设立了检查处或检查科。这就是金融纪检监察机构的前身。

(一)建国初期至 1984 年的概况

1953 年,中国人民银行颁发《中国人民银行各级监察室暂行工作通则》,赋予监察部门“对消极怠工、阳奉阴违、贪污、浪费、官僚主义等违法失职的机关和人员进行纠正、检举与提出惩戒意见”的职权,使偏重于业务监督检查的检查部门转变为具有惩戒功能的行政监察部门。此后,行政监察职能逐步完善和强化。监察活动的有效开展,促进了社会主义金融事业的大发展。1957 年下半年开始,各级行的监察部门陆续撤销,惩处权力集中于党组,具体执行纪律的工作分别由机关党组织和人事部门负责。由于缺乏相对独立的约束和监督,在党内和行政组织的政治生活中,开始呈现

出不正常的端倪。到 1966 年开始的“文化大革命”，更使政治生活的混乱达到无以复加程度，金融事业也惨遭破坏。

1978 年 12 月，党的十一届三中全会之后，随着全党全国工作重心转移，银行的作用日显重要。金融业务得到了长足发展。在这种情况下，为了适应社会主义现代化建设，加强社会主义法制，认真履行国家赋予银行的职责，保障国家金融法规的贯彻执行，坚决同一切违犯财经纪律的行为做斗争，充分发挥银行对国民经济各项活动的促进和监督作用，经国务院批复同意，中国人民银行于 1979 年决定重建各级银行监察机构，总行设监察局，省市区分行设监察处，中心支行设监察科，县支行设监察员。根据这一决定，总行设置了监察局，同时党组也设立了纪检组。但由于各种原因，省分行以下的监察机构大多数未能独立设置，而由人事部门兼行监察职能。各级行党组虽然成立了纪检组，但无办事机构，党纪管理由机关党组织负责。1982 年总行监察局改为监察司。1983 年人民银行行使中央银行职能后，因增加稽核职能，监察司于 1984 年改为监察稽核司。多数省市区分行这一时期都相继将监察处改为监察稽核处，有的建立了监察保卫处。各专业银行和中国人民保险公司也都相继设立了党组纪检组和承担监察任务的部门。但由于各行司是各自开展纪检监察工作的，从金融系统整体来说，纪检监察力量分散，没有形成统一的组织体系，中央银行监管职能不健全。

（二）1985 年以来的概况

1985 年 5 月，根据经济和金融体制改革的需要，为有效地履行中央银行宏观调控职能和金融系统党的纪律检查工作，中共中央纪委作出了《关于派驻金融系统纪检组的决定》。文件规定：“金融系统纪律检查组设在中国人民银行，列入中国人民银行建制。”根据这一规定，中央纪委派驻金融系统纪检组于当年 8 月份正式组建并开始统一负责金融系统党的纪律检查工作。此后，各省、直

辖市、自治区纪委,市地州纪委和县(市)纪委相继组建了设在当地中国人民银行的派驻金融系统纪检组。各级金融系统纪检组成立之后,原中国人民银行党组纪检组并入金融系统纪检组。从1985年下半年开始,各专业银行、保险公司系统根据形势和任务的要求,加强了纪检机构建设,建立了党组纪检组,各专业银行、保险公司党组纪检组实行由金融系统纪检组和专业银行、保险公司党组双重领导。

为了加强金融系统的行政监察工作,保证国家法令、法律和法规在金融系统贯彻执行,充分发挥金融部门在发展社会主义商品经济中的作用,1988年7月,监察部提出并经国务院批准,在中国人民银行原监察机构的基础上,正式成立了监察部驻金融系统监察局,负责全国金融系统的监察工作。此后,根据监察部和中国人民银行的联合通知,在中国人民银行省、市、区一级分行设立金融系统监察专员办公室,规格为副厅(局)级。中国人民银行市地分行和县支行也相继建立了金融系统监察室,规格为同级行的副行级单位,负责所辖地区金融系统的监察工作。各级金融系统纪检组和金融系统监察专员办公室(金融系统监察室)从成立以来就实行两块牌子、一套机构、统一领导、两种职能的管理体制。各专业银行、中国人民保险公司也相继组建了内部监察机构。到1990年底,全国金融系统的监察机构已基本建立起来。

根据党的十四大精神和改革开放新形势的需要,以及精简机构提高效率的要求,1993年1月党中央、国务院决定,中央纪委和监察部合署办公,实行一套工作机构、两种职能的体制。按照这一精神,金融系统进一步明确了自1988年纪检监察机构建立时已合署办公的一套机构、两块牌子、统一领导、两种职能的体制,进一步强化了整体监督效能。

党的十五大决定深化金融体制改革,要进一步加强对金融系统的领导。因此,于1988年经中共中央批准,中国人民银行、国有

商业银行、国家政策性银行、国有保险公司、交通银行(目前还有民生银行、招商银行)成立各自的系统党委,将原来党的关系由地方党委领导变为各行、司条条垂直领导;成立中共中央金融工作委员会,负责领导金融系统党的工作。同时成立中共中央金融纪律检查工作委员会(以下简称中央金融纪工委),领导金融系统党的纪律检查工作。1998年12月经中央金融工委批准,在天津、沈阳、上海、南京、济南、武汉、广州、成都、西安和北京市、重庆市分别设立中央金融纪工委派驻金融系统纪律检查特派员办公室和监察部驻金融系统监察局派驻金融系统监察专员办公室,在其余的河北、山西、内蒙古、吉林、黑龙江、浙江、福建、安徽、河南、湖南、江西、广西、海南、云南、贵州、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆20个省、自治区设立中央金融纪工委和监察部驻金融系统监察局派驻金融系统纪检监察特派员办公室。在省会城市 and 地(市)设立金融系统监察室。在中国人民银行县(市)支行所在地设立县金融系统监察室。

由于中央金融纪工委、监察部驻金融系统监察局,中国人民银行纪委、中国人民银行监察局按有关规定实行合署办公体制,因此,决定基层金融系统纪检监察机构与所在地的中国人民银行纪检监察机构实行一套机构、一套人员、合署办公,以不同的机构和身份履行各自的职能。与此同时,其他各金融机构纪检监察部门也认真贯彻了合署办公的精神。

金融纪检监察机构自相继建立并合署办公以来,在中纪委、监察部,金融系统纪检组、监察局和各级行司党政班子的领导下,牢固树立为党的基本路线服务的指导思想,紧紧围绕金融中心工作,全面履行“保护、惩处、监督、教育”职能,严肃党纪、政纪,从而为加强党风廉政建设和社会主义精神文明建设,为保护、促进金融改革开放和金融事业的健康发展,做出了不可磨灭的贡献。

当然,事物的发展变化是永恒的。随着经济体制和政治体制改革深化,金融纪检监察的机构和体制也会有所变化。金融纪