

行政监察实务



上海交通大学出版社

行政监察实务

主 编 吴德让
韩坤林
史济才

副主编 周关泰
邵德鸣

上海交通大学出版社

内容提要

本书以提高监察干部岗位实务知识和技能的理论化、系统化、规范化水平为目的,全面而详细地介绍了行政监察的信访举报、检查调查、案件审理等岗位实务,同时对一些实际工作中的难点、疑点问题作了理论联系实际的探讨,提出了有价值的意见。本书是行政监察工作者和从事企事业单位监察工作的同志学习监察实务,进行岗位培训的必备之书。

沪新登字 205 号

行政监察实务

出版:上海交通大学出版社

(淮海中路 1984 弄 19 号)

发行:新华书店上海发行所

印刷:江苏常熟市印刷二厂

开本:850×1168(毫米) 1/32

印张:13.75

字数:357000

版次:1992 年 11 月 第 1 版

印次:1992 年 12 月 第 1 次

印数:1—8700

沪 价:295—94

ISBN7-313-01134-8/D·922-1

定价:7.10 元

前 言

行政监察工作在我国中断了近三十年。1986年行政监察机关恢复组建后,这方面的理论研究和有关著述工作开始起步。但总体来说,尚属草创阶段,远不能满足日益发展的行政监察工作的需要。其中,系统而全面地介绍和阐述行政监察岗位实务知识和操作技能的著述,则更为广大监察工作者所渴求。正因为如此,我们组织编写了《行政监察实务》一书,目的在于为行政监察的岗位培训提供教材,使广大监察工作者通过对岗位实务的学习,提高行政监察岗位实务知识和技能的理论化、系统化、规范化水平。《行政监察实务》全书分为四篇,第一、二、三篇集中介绍行政监察的信访举报、检查调查、案件审理等岗位实务,第四篇则着重对监察实务中的一些难点、疑点问题进行理论联系实际探讨,目的在于拓宽监察实务工作者的思路,为实际工作提供参考意见。本书虽然着重阐述行政监察实务,但是从事企事业单位监察工作的同志同样可以学习使用。

参加本书编写的有(按各章编写顺序):邵东麟、陈德才、姚铭、周关东、邵德鸣、葛望达、赵志扬、吴国荣、姜家旺、张毅、李洪楼、汪审理、汤美英、刘宪权、傅鼎生、王莘。史纪康、徐雪芬亦参加了本书编写的有关工作。全书由周关东集中统稿。

本书在编写过程中,得到了各方面的大力支持与帮助。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个人,一并表示衷心感谢。对本书存在的缺陷与不足,愿望读者予以指正。

编者

1992年7月

目 录

信 访 举 报 篇

第一章 行政监察信访举报工作的涵义

- 一、信访和信访工作 3
- 二、行政监察的信访工作 8
- 三、举报——行政监察信访工作的新发展 10
- 四、行政监察信访举报工作的指导思想、基本职责和
基本原则 13

第二章 来信的办理

- 一、办理来信的基本程序 19
- 二、不同类型来信的办理方法和要求 28

第三章 来访接待和电话接听

- 一、行政监察来访接待工作的特点和任务 35
- 二、行政监察来访接待的基本程序和基本方法 37
- 三、对特殊来访的接待 42
- 四、行政监察信访举报电话的接听工作 46

第四章 报结件的办理、督查和办理结果的审核、呈报

- 一、报结件的办理 49
- 二、报结件的督办催办 53
- 三、报结件办理结果的审核 55
- 四、报结件的结案上报 58

第五章 信访举报信息的鉴别、筛选、分析和综合反映

- 一、信访举报信息的鉴别、筛选和分析 63

二、信访举报信息的综合反映	66
第六章 信访举报的保护与奖励	
一、保护和奖励信访举报是监察机关的职责	72
二、监察机关对信访举报的保护	74
三、监察机关对信访举报的奖励	78

检 查 调 查 篇

第七章 行政监察检查、调查工作的涵义	
一、检查、调查的概念	83
二、检查、调查在监察工作中的地位	87
三、检查、调查的原则	89
第八章 检查的基本程序	
一、检查程序的概念和特点	93
二、检查准备	94
三、实施检查	97
四、总结处理	101
第九章 调查的基本程序(上)——受理和立案	
一、受理	104
二、立案	108
第十章 调查的基本程序(中)——案件调查	
一、案件调查的概念和意义	113
二、案件调查工作的原则	115
三、案件调查的一般步骤及有关方法、策略	117
第十一章 调查的基本程序(下)——送审、移送和销案	
一、送审	128
二、移送	134
三、销案	136
第十二章 调查取证的基本方法	

一、证据和一般取证方法	138
二、查帐取证	150
三、谈话取证	159
第十三章 检查、调查中的主要措施	
一、查阅、复制	167
二、暂扣、封存	170
三、查核、暂停支付	172
四、要求、责令、建议为或不为一定行为	173
五、使用监察通知书、建议书	176
第十四章 常见政纪案件的查处	
一、贪污案件的查处	180
二、受贿案件的查处	185
三、违反财政法规案件的查处	190
四、严重官僚主义失职案件的查处	197
五、其他常见政纪案件的查处	201

案 件 审 理 篇

第十五章 行政监察案件审理工作的涵义	
一、案件审理的概念	209
二、案件审理机构和案件审理组织	210
三、案件审理的基本任务	211
四、案件审理的意义	212
五、案件审理的基本原则	214
六、案件审理的基本要求	216
第十六章 案件审理工作的基本程序	
一、审理案件的受理	222
二、审阅案卷	224
三、审核证据	229

四、作出审理结论	232
五、领导审议	235
第十七章 案件处理工作的基本程序	
一、政纪案件处理方式和行政处分权限	238
二、案件处理工作的一般步骤	245
第十八章 处理申诉案件的基本程序	
一、行政监察申诉案件的特征及处理原则	255
二、行政监察申诉案件的管辖	258
三、受理申诉案件的条件	261
四、复审和复核的基本程序	262
五、复审和复核案件的期限	268
第十九章 案件审理、处理工作中的文书制作	
一、案件审理报告的撰写	270
二、案件处理请示的撰写	274
三、案件处理批复的撰写	278
四、行政处分决定的撰写	280
五、结案报告的撰写	284
六、复审报告的撰写	287
七、复审决定的撰写	290
八、复核报告的撰写	293
九、复核决定的撰写	294

疑 难 探 究 篇

第二十章 共同违法违纪的认定	
一、如何理解共同违法违纪构成中的“共同故意”内容 ...	300
二、共同违法违纪中的共同行为的确定	303
三、如何确定共同违法违纪成员的责任	306

第廿一章 法人违法违纪的构成

- 一、如何看待法人违纪、违法和犯罪“肯定说”和“否定说”..... 312
- 二、正确理解对法人违纪、违法和犯罪的惩罚原则 317
- 三、划分法人和自然人违纪、违法及犯罪的界限 319

第廿二章 经济违法违纪的数额问题研究

- 一、经济违法违纪数额的概念及其种类 324
- 二、经济违法违纪数额的计算标准 329
- 三、共同经济违法违纪成员责任的确定 333

第廿三章 攫取无形财产现象探讨

- 一、无形财产是否是违法违纪的对象 337
- 二、何种无形财产可作为贪污、受贿对象 341
- 三、“公话私挂”行为的定性与处理 344
- 四、技术图纸能否成为贪污对象 349

第廿四章 贪污案件定性与处理中的疑难问题研究

- 一、关于贪污行为主体范围的界定 352
- 二、如何正确理解贪污行为“利用职务之便”的内容 355
- 三、怎样确定集体私分公共财物行为的性质 357
- 四、对回扣现象的法律调整 360

第廿五章 挪用公款行为查处的几个问题

- 一、挪用公款违纪、违法和犯罪的界定 365
- 二、“挪用公款归个人使用”的正确理解 368
- 三、如何理解挪用公款进行非法或营利活动的内容 370
- 四、怎样处理挪用公款供他人使用的案件 372
- 五、经领导同意挪用公款行为性质的认定 373
- 六、区分挪用公款与贪污行为的界限 376

第廿六章 有关受贿的若干问题研究

- 一、对受贿行为“利用职务之便”含义的理解 379
- 二、“为他人谋取利益”是否为受贿的必要条件 382

三、如何划清受礼与受贿的界限	386
四、公费装修住房及挂名工资等问题的性质认定	390
五、利用家属受贿以及离退休人员受贿案件的处理	394
六、如何认定受贿案中财产的收受	399
七、利用技术合同受贿的审查与鉴别	403
第廿七章 查处玩忽职守案件应注意的问题	
一、如何正确把握玩忽职守行为的构成要件	406
二、正确划分官僚主义等与玩忽职守的界限	410
三、怎么认定玩忽职守违法违纪的经济损失	414
第廿八章 问句逻辑与谈话谋略的研究	
一、怎样合理设计提问	417
二、如何运用谈话调查谋略	420
三、如何发现、利用矛盾与破攻守同盟	424

信访举报篇

第一章 行政监察信访举报工作的涵义

信访工作,是我国政治生活和行政管理活动中普遍存在的一项工作。而行政监察信访工作,则是行政监察工作的一个重要组成部分。它有别于其他信访工作而有其特殊性;同时,随着社会政治、经济的发展,又引伸出群众瞩目的举报工作,从而使监察信访工作得到了新的发展。

如何认识和熟悉监察信访工作,进而努力做好监察信访工作,使之更好地为行政监察工作和廉政建设服务,更好地为经济发展这个中心服务,这是每个从事行政监察工作的人都应该重视的问题。

一、信访和信访工作

(一)什么叫信访

所谓信访,就是社会成员通过写信、访问等形式,向社会组织管理者反映个人或集体意愿的一种社会政治交往活动。

在这个概念中,所谓“社会成员”,是对发起信访人员的统称。主要是指具有社会政治权利的公民和一般成员;同时,也包括跨国籍、民族、阶级、地域的和在本社会中其他不具有公民权利,但可能发起信访活动的人员。所谓“通过写信、访问等形式”,指的是信访活动的基本方式,其主要有写信、访问、电话三种,但也包括电报、电传、录音、录像等其他形式。所谓“社会组织管理者”,是对信访管理者的统称,可以是政治集团、执政党派及其各级组织,也可以是这些政党、政府、机关团体各级组织的负责人和办事机构。所谓“反映个人或集体意愿”,是指这种意愿可以是只涉及个人问题的,

也可以是以个人名义出现而代表社会上一部分成员的愿望的；反映集体意愿的，可能以分散的个人形式出现，但也可能以集体或组织的形式出现。同时，这里所谓的“意愿”，是对信访发起者的动机、愿望、要求、目的的概括，它一般表现为检举、控告、申诉、询问、求决、反映、批评、建议、表扬等形式和内容。而所谓的“社会政治交往活动”，则指的是信访活动的性质和关系：信访活动是社会成员之间的活动，因此具有广泛的社会性；但就反映问题的性质而言，无论是个人意愿还是集体意愿，又都直接或间接地体现着一定的政治关系，所以信访活动又具有政治性；同时，信访活动还反映了一种交往关系，即它是一种社会成员发起信访活动，受理者（即社会组织管理者）有针对性地进行回复的交往关系，即使受理者不回复也是这种交往关系的一种形式和结果。

（二）什么是信访工作

所谓信访工作，就是社会组织管理者受理来信来访的活动。

“信访工作”是一个专用名词，它是党和政府在长期的工作实践中形成的概念，是专指在社会主义制度下所特有的一种政治活动和行政管理活动。其全称应该是：党和政府处理人民来信，接待人民来访的工作。其内涵是：人民群众通过写信或走访，向党和政府反映、表达自己的意愿和要求；党和政府依照法律和有关政策，对群众提出的问题作出恰当处理的全部活动。

从广义上讲，凡是采取上述行为方式而进行的社会交往，都属于信访活动。这种社会交往存在于一切领域，在日常生活中，人们实际上时刻都在进行着。

从狭义上讲，信访活动是专指社会成员同社会管理者之间的一种特殊的交往活动。在这种特殊交往中，人们往往是有意识地把信访当作实现某种目的而采取的手段。

信访是信访工作的基础和对象。只要信访这一社会现象长期存在，信访活动就不会停止，这也就决定了信访工作必须长期开展下去，并将不断完善和发展。

(三)信访工作的基本要素

信访工作的内容,反映了构成信访工作的六个基本要素及其相互关系。这些要素是:

1. 信访人。这是第一要素,是信访发起者。具体是指运用写信和访问等形式,向党和政府表示意愿的个人或团体。其可以是以个人名义出现的,也可以是以团体名义出现的;可以署名,也可以不署名,署假名。但在信访工作中应提倡信访者署真实姓名、工作单位、联系地址和电话,以便核实或答复。

2. 受理者。受理者是信访工作的主导方面。是指接受和处理来信来访的机关和人员,是信访人为解决问题所依托的对象。在我国,通常是指各级党政机关、群众团体、企事业单位及其负责人,或是他们所委派处理信访问题的工作部门和工作人员。

3. 信访形式。是指信访人进行信访活动时所采取的方式。当前比较普遍采用的信访方式还是写信或来访,但电话也有一定数量。

4. 信访内容。是指信访者反映的具体问题。信访内容是十分广泛的,涉及社会生活的各个领域,反映了信访人一定的社会意识和活动目的。信访内容表达了信访者的意愿,是信访工作的核心。

5. 信访手段。是指信访人为实现其目的而采取的形式和方法,受理人为处理信访问题所采取的措施、工作程序、工作方法等。实际上也就是信访人与受理者双方围绕信访内容而展开的活动。

6. 信访结果。是指信访活动的归宿和结局,以及受理信访活动后的处理结果。它是信访工作的重要因素,具体体现了信访工作的性质、目的、态度、作用、效果。由于信访内容不同,信访结果也表现为多种多样。凡正确的信访处理结果,都应从实质上体现实事求是,严格按照政策和法律、法规办理的原则,从而能正确调整人们之间的相互关系。

信访工作的六个基本要素,是互相联系、缺一不可的。而其中信访手段和信访结果,往往是衡量信访工作是否已经完成和信访工作水平高低的标志。

(四)信访工作的性质和特点

信访工作是上层建筑。它的性质取决于社会制度和国家制度的性质。在我国,信访工作是党和政府日常工作的一部分。它是共产党和人民政府联系人民群众的重要渠道,是人民群众行使民主权利、参与国家管理的表现形式,是党和政府重要的政治工作和群众工作。

信访工作必须服从于社会主义政治制度和经济基础的利益。处理各种信访问题的依据是政策、法律、法规及各项制度。信访的处理总是与政策相关联,关系到国家、集体、个人之间的利益调整。因而,它具有极强的政治性。

信访工作的本质,是人民性。人民群众是信访活动的主体,解决和满足群众最关心的问题 and 最迫切的要求,是信访工作的主要内容。

信访工作的核心是联系群众。人民群众向党和政府反映意见、表达愿望、提出要求,党和政府要了解社情民意、研究现状、正确决策,信访和信访工作恰好是一条重要的途径。它同领导机关深入基层、调查研究相辅相成,构成了党和政府能够及时把握群众脉搏的两条渠道。信访渠道同其他渠道比较起来,有其独特的、不可取代的作用。一是它比较直接,凡是需要并愿意通过信访反映情况和问题、提出意见和建议的人,都可以直接写信或走访;二是它比较广泛,不受地域、行业、职务等限制,不论在天南地北,一切社会成员都可通过这条渠道反映一切社会问题。三是它比较迅速、真实,不需要经过其他环节的周转,因而能真实反映群众的直接呼声。

信访工作,作为社会管理的一个方面,与其他工作相比,有其自身的特点:

第一,客观性。它客观地存在于社会生活中,不论人们是否认识,是否喜欢,都不可能限制、取消或否定它。同时,信访工作的内容又总是现实的反映。信访内容随着社会生活及政治、经济状况的变化而变化;信访工作中处理问题的标准和依据也随着社会的政治、经济状况的变动而变动,这是信访工作本身所具有的基本规律,是不以人们的意志为转移的。

第二,广泛性。无论何人,不分性别、年龄、职业、国籍、民族、党派、信仰等,都可以成为信访发起人;无论什么问题,从党国国事、大政方针到上学、治病、邻里纠纷,都可以成为信访内容。这种广泛性,决定了信访工作的艰巨性和复杂性。

第三,阶级性。信访工作是为社会主义经济基础和无产阶级根本利益服务的。在阶级社会里,作为一种社会政治活动的信访工作不能不具有阶级性。信访人的阶级意识、情感及主张,必然要通过来信来访表露出来;信访受理者对待信访人的态度,处理信访问题的立场、观点和方法以及依据、原则和标准,亦无不都是从为维护本阶级的根本利益出发的。坚持执行各项政策和法律,维护社会主义的经济基础和正常的社会秩序、生产秩序和工作秩序,正是无产阶级阶级性的体现。

第四,长期性。信访活动的长期存在,决定了信访工作存在的长期性;社会矛盾存在的长期性,决定了信访活动和信访工作存在的长期性。那种认为随着社会的稳定和发展,信访活动会消失,信访工作将无所事事的看法,在理论上是错误的,在实践上也是有害的。

第五,民主性。信访活动是人们遇到依靠自身力量不能解决矛盾的问题后,要求受理者给予帮助的一种行为,因此它本身就体现了一种权利要求。而那些对国家或集体提出建议和批评的信访活动,则是人们主动参政、议政,进行监督和参与国家管理的行为。这些都是人们民主意识的体现。

正确理解、掌握信访和信访工作的概念,了解并把握信访工作