

行政监察法 条文释义

主编：徐景和 汪洋

人民法院出版社



说 明

八届全国人大常委会第二十五次会议审议通过的《中华人民共和国行政监察法》是我国以宪法为核心的法律体系中的一部重要的行政法律。这部法律的颁布实施对于加强监察工作,保证政令畅通,维护行政纪律,促进廉政建设,改善行政管理,提高行政效能,具有重要的意义。

为配合学习、宣传这部法律,我们组织全国人大常委会法制工作委员会、司法部等从事法学研究和司法实际工作的同志编写了《行政监察法条文释义》一书。希望本书能对读者学习起一定参考作用。

由于水平有限,加上时间仓促,本书难免存在错误和不足之处,欢迎读者批评指正。

作 者

1997年7月

目 录

条文释义

第一章	总 则	(3)
第二章	监察机关和监察人员	(15)
第三章	监察机关的职责	(31)
第四章	监察机关的权限	(49)
第五章	监察程序	(85)
第六章	法律责任	(115)
第七章	附 则	(139)

附 录

中华人民共和国行政监察法	
(1997年5月9日)	(145)
国务院	
关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定	
(1957年10月23日)	(155)
国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定	
(1988年9月9日)	(161)
中共中央纪委、最高人民检察院、监察部	

- 关于纪检监察机关和检察机关在反腐败斗争中加强协作的通知
(1993年11月5日) (166)
- 国务院办公厅
转发建设部等部门关于开展建设工程项目执法监察意见的通知
(1996年4月9日) (169)
- 附件 建设部 监察部 国家计委
国家工商行政管理局
关于开展建设工程项目执法监察的意见..... (169)
- 监察机关调查处理政纪案件办法
(1991年11月22日) (175)
- 监察机关处理不服行政处分申诉的办法
(1991年11月30日) (186)
- 监察机关举报工作办法
(1991年12月24日) (194)
- 监察机关在调查处理政纪案件中相互协作配合的规定
(1992年11月16日) (199)
- 监察机关实行回避制度暂行办法
(1992年11月16日) (201)
- 监察机关没收追缴和责令退赔财物办法
(1993年9月20日) (204)
- 监察机关参加特别重大事故调查处理的暂行规定
(1990年) (207)
- 监察部聘请特邀监察员办法
(1991年7月18日) (210)

监察部

- 关于监察机关直接行使行政处分权的程序问题的通知
(1989年6月20日) (213)

监察部

- 关于实行《监察通知书》、《监察建议书》的通知
(1989年10月30日) (216)

附件一 监察部

- 关于使用《监察通知书》、《监察建议书》
的规定 (216)

- 附件二 《监察通知书》、《监察建议书》的格式
样本 (219)

国家公务员暂行条例

- (1993年8月14日) (226)

国务院

- 关于印发《国家公务员制度实施方案》的通知
(1993年11月15日) (242)

- 附件一 国家公务员制度实施方案 (243)

- 附件二 国务院所属部门、单位实施国家公务员
制度的范围 (246)

- 附件三 国家公务员非领导职务设置办法 (247)

人事部

- 关于印发《国家公务员申诉控告暂行规定》的通知
(1995年8月11日) (252)

- 附件 国家公务员申诉控告暂行规定 (252)

中国共产党纪律处分条例(试行)

- (1997年2月27日) (265)

中纪委负责人就《中国共产党纪律处分条例》颁布

施行有关问题答新华社记者问	
(1997年4月10日)	(301)
中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则(试行)	
(1997年3月28日)	(305)

条文释义



第一章 总 则

《中华人民共和国行政监察法》（以下简称《行政监察法》）已由八届全国人大常委会第二十五次会议于1997年5月9日通过，自公布之日起施行。该法明确规定了监察法的立法宗旨、调整范围、行政监察的领导体制、监察机关的职责、监察机关的权限、监察机关的自身建设、监察程序和法律责任等内容，为保障行政监察工作法制化、保障行政监察机关依法履行监察职能，对促进行政机关及其工作人员廉洁奉公、遵纪守法提供了行为准则，为保证政令畅通，维护行政纪律，促进廉政建设，改善行政管理，提高行政效能提供了法律依据。

本章共六条，主要规定的是本法的立法宗旨、立法根据、基本原则、适用范围等重要内容。总则是本法对全法具有统领性的章节，它与法律具体条文的关系，是总纲与分目之间的关系，具体条文中的重大原则，需要在总则中得到体现；而总则规定的基本原则，需要由具体条文进行具体化，以便实施和操作。

第一条 为了加强监察工作，保证政令畅通，维护行政纪律，促进廉政建设，改善行政管理，提高行政效能，根据宪法，制定本法。

【释义】 本条是关于行政监察法的立法宗旨和立法依据的规定。

一、行政监察法的立法宗旨

所谓立法宗旨，又称立法目的，是指立法所追求的目标。立法宗旨既是制定一部法律的出发点，又是制定一部法律的归宿点。按照本条的规定，行政监察法的立法宗旨是：

（一）加强监察工作

所谓监察，按照现代汉语的理解，是指监察、督察。监察的含义有广义和狭义之分。广义的监察，是指对行政机关及其工作人员在进行行政活动过程中执法、守法情况的监督。狭义上的监察，是指政府通过其所属的专门机构来实施行政系统内的监督，这也就是我们通常所说的行政监察。我国自1987年起开始恢复组建监察机关以来，各级监察机关在政府的领导下，紧紧围绕党和政府的中心工作，积极、稳妥地开展行政监察活动。1990年12月，国务院颁布了《行政监察条例》，使行政监察工作得到了进一步加强。近几年来我国的政治、经济情况发生了很大的变化，在改革开放和建立社会主义市场经济体制以及实施国家公务员制度的新形势下，行政监察工作也面临着新情况、新问题，行政监察机关所担负的任务比以往任何时候都更加艰巨、繁重。所以在当前的形势下，加强行政监察工作，进一步完善行政监察制度，强化行政监察职能，对促进行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他工作人员廉洁奉公、遵纪守法，具有重要的现实意义。因此，制定行政监察的首要目的，就是为了加强监察工作。

（二）保证政令畅通

当前，我们的国家正在新旧体制交替的变革时期，许多重大的涉及方向性、全局性的方针、政策，都是由中央直接作出的，地方各级政府及其所属工作部门都必须严格执行，以保证改革开放和经济建设的顺利进行。但是，目前一些单位和个人，我行我素，对中央的方针、政策贯彻执行不认真，甚至阳奉阴违公然违抗，如违反规定花巨款购买豪华轿车、大吃大喝等等，既败坏了党风、政风，又损害了中央权威。所以保证政令畅通，对于维护中央权威，确保各项方针、政策的贯彻执行具有重要意义。而政令能否畅通，与是否坚决处理一切违反法律、法规、政纪行为有密切关系，只有对有令不行、有禁不止的行为从严查处，才能真正保证政令畅通的实现，这恰恰又是行政监察工作很需要的内容。因此，制定行政监察法第一个重要目的，就是保证政令畅通。

（三）维护行政纪律

维护行政纪律是指国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员自觉遵守和维护国家政策、决定、命令和政纪。要维护行政纪律就首先抓政纪教育和思想道德教育，树立全心全意为人民服务的思想。教育政府机关工作人员，什么该做，什么不该做，怎么做是对，怎么做是错，都要在思想上认识清楚，从而约束自己的行为，避免干出违纪违法的蠢事来。其次抓法规和规章建设，消除和减少不正之风产生的土壤，坚持标本兼治，预防与惩治相结合。第三抓案件查处，严格行政纪律。对违法违纪案件，不管什么人，也不论职务高低，坚决绳之以法，决不姑息迁就，维护政纪的严肃性。因此，制定行政监察法的另一个重要目的，就是为了维护行政纪律。

（四）促进廉政建设

廉政建设关系到党和国家的生死存亡问题。当前人民群众普遍关心的诸如，贪赃枉法、行贿受贿、以权谋私等现象在某些地方、某些单位比较严重，这次立法时以法律形式明确规定，表明国家立场坚定，旗帜鲜明，高举法律宝剑，对国家机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员中少数人的贪污、受贿等现象，决不手软，将用法律手段实现除恶必尽的目的。

（五）改善行政管理

行政管理是运用国家权力，通过组织、领导、计划、用人、指挥、控制、协调和监督等方式，以实现国家的职能和目标的活动。改善行政管理就是有力和合理的管理国家活动。“有力和合理”就是要总结以往管理的成功经验，革去不成功的管理做法，并学习外国的先进管理经验，结合自己管理的实际合理运用管理，使我们的工作通过改善行政管理，达到国家职能、目标和人财物资源的最合理配置目的。

（六）提高行政效能

提高行政效能，指政府工作目标及其实施的成效，包括社会效能和内部管理效能。两者的关系是：内部管理效能是社会效能的必要条件和内在保证，社会效能是内部管理效能最终评价标准和客观衡量尺度。实现行政效能的方法有三，首先提高领导水平，领导机关的决策水平的高低，直接关系到行政效能的高低。因此，领导人员掌握决策现代理论，健全决策体制，发挥各级部门参谋人员的作用，是避免重大决策失误，提高决策的经济效益和社会效益的有效途经。其次，贯彻民主行政原则，确保人民群众参与行政管理，监督行政管理程序的运行并使领导干部和一般工作人员保持同人民群众

的密切联系。第三，提高行政人员的素质。行政管理人員不
仅要提高专业知识水平，还必须具有正确的政治思想、良好
的工作作风和高度的工作责任感。

二、行政监察法的立法的依据

本条关于行政监察制定的依据是我国宪法。宪法作为国
家根本大法，是我们制定一切法律的基础，国家立法机关的
立法活动要以宪法为依据，其他任何法律都不得违反宪法，不
得与之相抵触。行政监察法是规定国家监察制度的法律，它
必须依据宪法规定监察的基本原则制定。

宪法第 89 条规定了国务院行使的职权，第 8 项规定是部
门性行政工作的领导和管理权即“领导和管理民政、公安、司
法行政和监察工作”；第 107 条第 1 款采用列举式规定县级以
上地方各级人民政府的权限，“县级以上地方各级人民政府依
照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、
文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、
民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决
定和命令、任免、培训、考核、奖惩行政工作人员。”

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人
民政府组织法》第 59 条第五项依据宪法第 107 条第 1 款规
定，规定“县级以上地方各级人民政府依行使职权……管理
本行政区域内……：监察、计划生育等行政工作”。行政监察法
依照《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人
民政府组织法》第 59 条规定，制定的行政监察法规定县级以
上地方各级人民政府行使监察职能的权力。

因此，行政监察法根据《宪法》确定行政监察的隶属、机
构、调整范围，依照《地方组织法》确定行政监察的县以上
地方各级人民政府的具体机构设置和职权范围。

第二条 监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依照本法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。

【释义】 本条是关于监察机关和监察对象的规定。

一、关于监察机关的性质和地位

本条关于监察机关的性质和地位的规定为：

(一) 监察机关的性质

监察机关是人民政府行使监察职能的机关，是各级人民政府负责监察工作的专门机构；是对国家行政机关及其工作人员的行为表现（包括执行国家政策和法律法规情况，违反政纪的行为，工作效能的高低等），进行监督、检查、执行纪律的职能机关。这是监察机关最根本的性质。从以上监察机关性质不难看出监察机关有以下特征：

1. 监察机关是各级政府及其所属部门内的“执法”机关。它担负着查处违法违纪、维护政府清正廉洁的艰巨任务。

2. 监察机关是对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员的监督和检查。监察机关的工作不仅是出了问题去进行调查处理，还要对政府工作人员执行党的路线、方针、政策及遵守情况进行经常的检查和监督。检查和监督的主要任务是“善于纠正错误”，“善于及时纠正错误”。

3. 监察机关是协助政府端正政风政纪、搞好廉政建设的职能机关。监察机关所分担的工作，就是按照政府搞好机关工作的总部署，具体贯彻实施的专业性工作。

(二) 监察机关的地位

监察机关是各级人民政府负责监察工作的专门机构，这种性质就决定了在政府各部门所处的地位是相当重要的。首先，从监察机关与外部行政监督机关的关系看，监察机关是由各级权力机关产生的各级人民政府的一个工作部门。因而权力机关对行政机关的监督包括对行政监察机关的监督。权力机关的监督是最高权威的监督，这对督促各级行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员廉洁奉公、不搞特权、提高效率、克服官僚主义有着重大意义。其次，行政监察机关在人民政府各部门中处于特殊的地位，并且接受“双重”领导。国家监察部受国务院领导，地方各级监察机关要接受上级监察机关和所在人民政府的双重领导。再次，行政监察机关在与行政机关各部门之间的关系中，处于一种独立性很强的地位。因为同级监察机关有权对其监察对象行使检查权、调查权、建议权和行政处分权。

二、关于监察对象

监察对象分别为监察机关和人员。监察对象包括的机关：国家行政机关是国务院、各部、各委员会、各直属机关，地方各级人民政府、各局、各直属单位，就是说行政监察法行政机关调整对象最高到国务院，最低到乡、民族乡、镇的人民政府。监察对象包括的人员：根据《国家公务员暂行条例》第3条规定，国家公务员是各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。国家公务员包括的国家行政机关任命的其他人员是指国务院各部委、直属机构、办事机构、部委管理的国家局及其派出机构中国家机关任命的所属单位、企业负责人及人员。以上所列的行政机关、国家公务员及国家机关任命的人员是属监察法调整的对象。

但是，监察对象不包括国务院常务会议组成人员。宪法

规定国务院领导全国的监察工作。宪法明确监察机关隶属关系的同时也就明确行政监察法调整的对象不包括，国务院常务会议组成人员即，国务院总理、副总理、国务委员、秘书长。因为宪法还规定，国务院实行总理负责制。国务院组织法规定，国务院实行总理负责制，总理领导国务院的工作，国务院的重大问题必须经国务院常务会议讨论决定。所以，国务院常务会议组成人员不属于行政监察法调整范围。那么国务院常务会议组成人员由谁来监督和罢免？按照宪法第 62、63 条的规定，由全国人民代表大会行使此职权。

第三条 监察机关依法行使职权，不受其他行政部门、社会团体和个人的干涉。

【释义】 本条是关于行政监察机关依法行使职权不受干涉原则的规定。

监察机关依法行使职权是监察机关行使职务范围内的权力。监察机关依法行使权力，必须贯彻“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”实现行政监察法制化。依法行使职权，其具体表现是：其一，监察权力的取得必须要有法律、法规的依据。其二，监察权力的行使必须依法律、法规进行。其三，违反法律、法规的行政行为必须追究。以上这三个方面的关系，监察权力的取得必须具有法律、法规依据，是行政监察机关依法行使权力的基础；依法行使监察权力，是依法监察的核心；追究违背法律、法规行为的法律责任，是依法行政的保障，三个方面的内容缺一不可，否则达不到依法行使行政监察职权的内在要求。要达到依法行使行政监察职

权的目的是，还必须坚持不受其他行政部门、社会团体和个人的干涉。如此监察机关依法行使职权，方可得到根本的保证。

不受非监察机关的行政部门、社会团体和个人的干涉，一方面要求监察机关依法行使职务权力应得到保障，另一方面要求行政部门、社会团体和个人不得非法阻止监察机关的依法行为，并且行政部门、社会团体和个人有义务必须协助监察机关依法工作。这里要指出的是“不受行政部门干涉”不是排除行政监察机关系统内，上级监察机关在职权范围内有权干涉下级监察机关的监察工作的规定。因为行政监察工作是由政府领导的系统，行政监察机关是隶属于各级人民政府的行政机关。

第四条 监察工作必须坚持实事求是，重证据、重调查研究，在适用法律和行政纪律上人人平等。

【释义】 本条是关于监察工作应遵循的原则的规定。

本条规定的监察工作应遵循的原则包括下述几项：

一、监察机关工作必须坚持实事求是的原则

实事求是，就是从实际情况出发，不夸大，不缩小，正确地对待和处理问题。这是要求监察机关应当主动、客观、全面地查明案件的客观事实，并以查证属实的事实作为定案的根据，未查明的事实，不得作为监察工作的根据，不能主观臆断，偏听偏信，先入为主。

二、行政监察工作必须坚持首先重证据，其次重调查研究的原则

首先重证据是指能够证明案件真实情况的一切事实。证