



工商行政管理机关 执法监察指要

中纪委驻国家工商行政管理局纪检组
监察部驻国家工商行政管理局监察局 编 著

工商出版社

工商行政管理 机关执法监察指要

中纪委驻国家工商行政管理局纪检组
监察部驻国家工商行政管理局监察局 组织编写

工 商 出 版 社

责任编辑 邵克强

图书在版编目(CIP)数据

工商行政管理机关执法监察指要/国家工商局纪检组监察局编著. -北京:工商出版社, 1997. 10

ISBN 7-80012-317-0

I. 工… II. 国… III. 工商行政管理-行政机构-监察-中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 16293 号

书名/工商行政管理机关执法监察指要

编者/ 中纪委驻国家工商行政管理局纪检组
监察部驻国家工商行政管理局监察局

出版·发行/工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/14.5 字数/360 千

版本/1997 年 10 月第 1 版 1997 年 10 月第 1 次印刷

印数/20000 册

社址/北京市丰台区花乡纪家庙(100071)

电话/(010)63812074

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN7-80012-317-0/D·33

定价:27.50 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序

执法监察是行政监察机关的一项基本职能,是行政监察机关维护党中央、国务院的权威,保证政令畅通的重要手段,是反腐败斗争始终要抓好的一项重要、经常性基础工作。工商行政管理机关是政府主管市场监督管理和行政执法的重要职能部门。随着社会主义市场经济体制的建立和完善,工商行政管理机关在国家宏观经济管理中的地位和作用越来越重要,要求其依法行政,严格执法。对工商行政管理机关及其工作人员开展执法监察,更利于其严格、公正、廉洁执法,充分发挥工商行政管理职能作用。

近两年,工商行政管理系统按照中纪委、监察部和国家工商行政管理局的部署,围绕中心工作,有的放矢,逐步加大力度,开展了执法监察,收到一定成效,积累了一些经验。但这项工作,还处于起步、探索阶段。为适应形势任务的要求,必须认真总结经验,不断提高工作水平,进一步加大力度,注重实效,有计划、有重点地开展执法监察,并逐步使其规范化、程序化。

《工商行政管理机关执法监察指要》一书是中纪委、监察部驻国家工商行政管理局纪检组、监察局在开展理论研讨、总结工商行政管理系统开展执法监察的工作实

实践经验的基础上,参考了有关资料编写的。其内容包括执法监察的基本理论、业务知识,工商行政管理系统开展执法监察的途径探讨,以及执法监察常用法律依据等。该书主要特点:一是基础理论和应用理论相结合。既有执法监察的概念、特征、任务,又有内容、途径和方法;既有执法监察的原则、手段和标准,又有实施程序和注意的问题。二是理论与实践相结合。既有党和国家领导人,中纪委、监察部等领导同志对执法监察的有关论述以及理论界的研讨,又有基层单位开展执法监察的经验体会。三是古今结合。既有中国古代执法监察的概况、建国初期执法监察工作的特点,又有目前执法监察的现状及其发展前景。该书内容丰富,实用性较强。

《工商行政管理机关执法监察指要》的出版发行,为工商行政管理系统开展执法监察提供了一本很有价值的参考教材和工作用书,对进一步开展执法监察工作具有很强的指导作用。这本书是对执法监察的初步探讨总结,望各地各单位勇于实践,继续加强研究和探讨,不断丰富执法监察的理论,把工商行政管理系统的执法监察工作推向新水平。

国家工商行政管理局局长 王众孚

一九九七年八月

目 录

第一编 执法监察基本理论

第一章 执法监察概述	(3)
第一节 执法监察的概念和特征	(3)
第二节 执法监察的基本思路	(8)
第三节 执法监察的历史沿革	(10)
第二章 执法监察的任务和内容	(18)
第一节 执法监察的任务和目的	(18)
第二节 执法监察内容概述	(21)
第三节 执法监察的内容	(23)
第三章 执法监察的原则和方法	(32)
第一节 执法监察的原则	(32)
第二节 执法监察的权力和手段	(35)
第三节 执法监察的类型	(39)
第四节 执法监察的基本方法	(46)
第五节 执法监察的步骤	(52)
第六节 执法监察的程序	(60)
第四章 加强执法监察	(63)
第一节 提高对执法监察的认识	(63)
第二节 执法监察法制化	(64)
第三节 加强执法监察理论研究	(66)
第四节 加强执法监察的组织保障	(68)

第二编 理论与实践

第一章 有关领导同志论执法监察	(75)
李鹏同志论执法监察	(75)
尉健行同志论执法监察	(77)
李贵鲜同志论执法监察	(86)
曹庆泽同志论执法监察	(94)
李至伦同志论执法监察	(104)
王众孚同志论执法监察	(112)
李建中同志论执法监察	(113)
第二章 执法监察探讨	(116)
对执法监察几个问题的探讨	曾晓东(116)
工商行政管理与执法监察	靳云平(132)
工商行政管理机关开展执法监察的途径和方法	贾 丹(139)
工商行政管理执法监察工作探讨	王旭东(147)
执法监察几个关系问题初探	王其臣(168)
第三章 经验交流	(176)
选准项目,强化监督,维护工商形象	
——中纪委 驻国家工商行政管理局纪检组监察局	(176)
——监察部	
真抓实干,务求实效,确保执法监察到位	
——湖北省工商行政管理局	(181)
开展执法监察,提高执法水平	
——河北省工商行政管理局	(190)
围绕廉政建设防范工作开展执法监察	
——甘肃省工商行政管理局	(194)
开展执法监察,促进依法行政	
——北京市工商行政管理局	(203)

积极开展执法监察,维护工商队伍良好形象	
——青岛市工商行政管理局	(209)
加强领导,精心组织,扎实有效地开展执法监察	
——沈阳市工商行政管理局	(217)
抓住影响工商形象的热点问题开展执法监察	
——西安市工商行政管理局	(227)
规范程序,加大力度,努力做好执法监察工作	
——吉林市工商行政管理局昌邑分局	(231)
开展执法监察,促进依法行政	
——荆门市工商行政管理局	(237)
加强执法监察,促进形象建设	
——盐城市工商行政管理局	(244)
抓好票证管理执法监察,促进队伍严格、公正、廉洁执法	
——北海市工商行政管理局	(251)
狠抓落实,务求实效,确保执法到位	
——仙桃市工商行政管理局	(257)

第三编 相关条规

中华人民共和国行政监察法 1997.5.9	(265)
监察部关于贯彻实施《中华人民共和国行政监察法》	
的意见 1997.5.21	(274)
《中华人民共和国行政监察法》释义	(277)
中国共产党纪律处分条例(试行) 1997.2.27	(357)
中国共产党党员领导干部廉洁从政若干	
准则(试行) 1997.3.28	(390)
中共中央、国务院关于党政机关厉行节约制止奢侈浪费行为	

的若干规定	1997. 5. 25	(394)
中共中央、国务院关于治理向企业乱收费、乱罚款和各种摊派等问题的决定	1997. 7. 7	(398)
国家工商行政管理局关于工商行政管理系统公平交易部门及其工作人员廉洁自律、严格执法的规定	1997. 8. 8	
工商纪监字[1997]第 208 号		(402)
工商行政管理机关行政处罚程序暂行规定	1996. 10. 17	(404)
工商行政管理机关行政处罚听证暂行规则	1996. 10. 17	(419)
工商行政管理暂行规定	1996. 12. 17	(426)
国家工商行政管理局关于开展执法监察维护工商形象的通知	工商监字[1996]第 73 号	(437)
国家工商行政管理局关于企业注册、广告监督管理部门及其工作人员廉洁自律、严格执法的规定		
工商监字[1996]第 211 号		(440)
国家工商行政管理局关于禁止工商行政管理人员私自为企业代办申请商标注册的规定	工商监字[1996]第 212 号	(442)
国家工商行政管理局关于认真学习贯彻党的十四届六中全会精神大力加强社会主义精神文明建设的通知		
工商办字[1996]第 346 号		(444)
国家工商行政管理局关于工商行政管理机关加强廉政监察防范工作的意见	工商监字[1993]第 250 号	(449)
国家工商行政管理局关于加强工商行政管理系统咨询服务机构管理的通知	工商监字[1993]第 311 号	(453)
后记		(455)

第 一 编

执法监察基本理论

第一章 执法监察概述

第一节 执法监察的概念和特征

一、执法监察的概念

当前,对执法监察概念的说法较多。如何定义,直接关系到如何认识执法监察在整个纪检监察工作中的地位和作用,关系到开展执法监察工作的方法和措施。因此,对执法监察下定义,应当注意三个方面:一是要符合国家法律、法规的规定,符合党章、党规的规定;二是要充分体现执法监察工作的特点,反映工作的具体规律和要求;三是要随实践的进展和认识的深化,根据变化发展的情况,进行修正和完善。

执法监察,就是纪检监察机关为维护党的方针政策、党纪条规和国家法律法规的严肃性,维护党和政府的权威,保证政令畅通,提高党政机关的工作效率,对纪检监察对象贯彻执行党的路线、方针、政策和国家法律、法规、决定、命令情况所进行的监督检查活动。可以说,执法监察是纪检监察机关的基本职能和履行职能的主要方式,是对党的各级组织、各级国家行政机关、每个共产党员、国家行政机关工作人员实施国家法律、法规和执行党的方针、政策、决定的情况进行监督检查的活动。

从执法监察的定义可以看出:

(一)执法监察的实质是纪检监察机关的基本职能和履行职能的主要方式,是纪检监察工作内容和形式的统一。

(二)执法监察的内容是监督检查纪检监察对象贯彻执行政策、法律、法规的情况,并针对有关情况采取相应的纪检监察措施。

(三)执法监察的工作方式,主要是通过一定形式的监督检查活动,发现问题,纠正越轨行为,推动工作进展,解决实际问题。

(四)执法监察的目的,在于全面履行纪检监察职能,行使纪检监察的权利,维护党中央、国务院的权威,保证政令畅通,克服官僚主义,提高党政机关工作效率,推动改革开放和经济建设的顺利进行。

二、执法监察相关概念

执法监察容易与一些近似的概念相混淆,只有从理论上把它们区别开来,才不致于在工作中造成混乱。

(一)执法监察与执法监督

执法监督比起执法监察来,其范围要宽得多,执法监察仅是执法监督的一个部分。执法监督是指对执行整个国家法律体系和政策情况的监督,其监督主体包括国家权力机关、行政机关、司法机关、人民团体、新闻媒介等等,监督对象是所有执法机关和执法人员,执法监察是纪检监察机关进行的执法监督。

(二)执法监察与行政监察

执法监察是行政监察的一个组成部分,是其中的一部分职能。行政监察机关具有查办违纪案件,廉洁勤政宣传教育和执法监察等多项职能,每种职能各有其内容和功能。执法监察是开展行政监察工作的重要手段。

(三)执法监察和执法检查

纪检监察机关进行的执法检查是执法监察的一个组成部分,执法检查只是执法监察的一种手段和一部分内容,因为执法监察除了检查外还有建议、改进、处理等手段;执法检查不仅在执法监察中应用,在其他执法监督活动时也运用,权力机关、法制主管机关和各行政执法部门经常开展执法检查;近几年来,各级纪检监察机关与行政管理机关联合进行的检查活动,既是执法监察工作的一种方式,又是执法检查的一种形式。

(四) 执法监察与廉政监察、效能监察

目前,理论界对执法监察、廉政监察、效能监察三者的相互关系看法不一致,众说纷纭。从实际工作来看,廉政监察和效能监察是执法监察工作的重要组成部分。廉政监察是通过检查纪检监察对象为政清廉和自身廉洁情况,教育监察对象清廉从政,监督处理以权谋私、贪污受贿、弄权勒索等不廉洁行为,以保持党政机关及其工作人员廉洁自律;效能监察是通过检查监察对象的工作效果和工作能力,教育其尽职尽责,处理官僚主义和失职渎职造成的责任事故,提高党政机关的工作效率。廉政监察与效能监察是执法监察中一个问题的两个方面,在执法监察过程中,廉政与效能是检验监察对象从事公务活动方向和质量的两条重要标准。实际上,纪检监察机关在开展执法监察的过程中,既要注重廉政,又要注意效能,既要搞效能监察,又要搞廉政监察。效能监察和廉政监察相互关联,你中有我,我中有你;况且,在实际工作中二者常常交织在一起,因此要把廉政监察和效能监察结合起来抓。

三、执法监察的特征

执法监察是一种特殊的监督方式,有其自身的特点和规律。正确认识 and 把握执法监察的特征,有助于搞好执法监察工作,全面发挥纪检监察机关的职能。归纳起来,主要有以下几点。

(一) 专门性

专门性也可称作主体的特殊性,执法监察的主体是纪检监察机关,包括派驻纪检监察机构和内设纪检监察机构,除此之外,其他任何单位都不能开展执法监察。在我国,对行政执法的监督是全方位、多层次的,有权力机关的监督、党的监督、司法监督、审计监督等,但唯有执法监察是由专门机关对行政执法情况进行专门监督。执法监察的专门性表明执法监察在保持政令畅通中有其特殊的作用。

(二) 权威性

执法监察的权威性是说执法监察的措施和结论具有权威性。纪检监察机关具有党章和国家赋予的检查权、调查权、建议权和处分权,其工作的依据是宪法、党章和有关法律法规,这样,在执法监察中,可以充分行使权力,对监督对象进行监督检查和科学评估,对存在的问题进行恰当处理,向有关部门提出监察建议,对遵纪守法的典型进行表彰,对违法违纪者予以惩戒。执法监察中采取措施的强制性,使执法监察具有权威性,这种权威性正是执法监察能取得实际效果的重要保证。

(三)综合性

执法监察的综合性表现为两个方面。一是监督检查的范围广泛。由纪检监察机关开展的执法监察不同于公安、工商、财政、审计、物价、技术监督等部门的监督活动,只限于某一专业范围,对某一方面的行政行为和执法执纪情况进行监督,而是对党政机关及其工作人员的公务活动进行全面监督。二是监督检查的层次较高。就政府系统而言,监察机关是政府专司监察职能的部门,执法监察在政府各部门的监督中,处于综合监督的重要地位。监察机关对政府专业执法机关的行政行为有权进行监督检查,也就是说,对监督者的监督情况进行再监督。

(四)主动性

执法监察工作的开展,不以任何事件的发生和问题的出现为前提,纪检监察机关可以根据实际需要,对监察对象的工作全过程或某一环节进行监督检查。执法监察与司法机关和某些经济执法监督部门的监督不同,不是问题发生后按法定程序去检查,而是可以依据国家赋予的职权,主动进行检查。执法监察的方式有事前防范性的超前监察和事中监督性的跟踪监察,不是单纯的被动的事后处理;既可以针对监察对象存在的问题进行有目的的检查 and 纠正,也可以开展一般性的例行监督检查,从中发现问题,及时纠正,改进管理,推动工作。

(五)全面性

执法监察的全面性表现在四个方面。首先,监察内容是全面的。以效能监察为例,其监察内容至少包括四项:①通过检查监督对象的管理行为是否符合党和国家的方针政策、法律法规来考察其政策水平和法制观念;②通过检查监督对象的管理方式方法是否科学合理,来考察其管理水平和管理艺术;③通过检查监督对象处理管理过程中遇到的问题是否迅速、恰当,有无推诿扯皮现象,来考察其工作态度和工作作风;④通过检查监督对象对人、财、物等资料的利用是否充分合理,来考察其工作业绩。执法监察就是通过各方面的检查,来全面准确地把握监督对象执行政策和履行职责的情况,并依此作出正确评价。其次,对管理现状、工作情况的分析是全面的。不管是进行专项检查还是全面检查,对检查出的情况都要进行综合分析,以便在了解现状的基础上预测发展趋势。再次,行使职权是全面的。执法监察的过程中通常要履行教育、服务、惩处等多项职能,要行使检查、调查、处理、建议等多种权利,既检查情况,处理问题,还要帮助其改进工作。第四,执法监察的形式是多样的。党务工作和行政管理的复杂性决定了执法监察形式的多样性。主要是:独立监察,联合监察;直接监察,间接监察;综合监察,单项监察;事前监察,事中监察,事后监察。

(六)服务性

开展执法监察工作的目的,不是要干预、代替监督对象的具体工作,也不处理监督对象的业务事宜,而是通过检查,发现并纠正问题,提出合理化建议,促进监督对象廉洁自律,改善行政管理,提高工作效能。执法监察的服务性体现在四个方面:①为党和政府的各工作部门创造良好的行使职权的条件,保持政令畅通;②协助行政管理机关和国有企业堵塞漏洞,完善规章制度,改进工作方法,提高管理水平;③通过查处失职渎职案件,增强党政机关公务人员的责任心,增强监督对象的勤政意识,克服官僚主义,改进工作作

风；④促进行政管理的法制化和科学化，维护社会的稳定，克服以权代法、以言代法、权大于法的现象，推动社会的进步。

第二节 执法监察的基本思路

一、执法监察的着眼点必须放在加强集中统一、保证政令畅通上

加快改革开放和发展社会主义经济，必须在党中央和国务院的决策、部署下，有领导、有步骤、有秩序地进行。如果各自为政、自行其是，就会出现经济生活和社会秩序的混乱。必须严格执行民主集中制，加强组织纪律性，保证党中央和国务院各项改革决策和措施的贯彻落实。行政监察机关必须适应新的形势，紧紧围绕党中央和国务院的部署，对监察对象贯彻执行国家法律、法规、政策和决策的情况，进行监督检查。特别是对那些有令不行、有禁不止，上有政策、下有对策，只顾本地区、本部门利益而损害全局利益和整体利益的，影响中央改革决策和措施落实的行为，进行监察和处理，以确保政令畅通，维护党中央、国务院的权威。

二、执法监察必须把握主攻方向，把重点放在对行政行为的监督管理上

国家行政机关及其工作人员，行使着经济和社会管理的权力。为了保证国家行政机关有效地发挥行政管理职能，既需要行政机关充分行使职权，又需要对行政机关及其工作人员监督制约，以促进他们依法行政。在新的形势下，一些人滥用手中的权力，违法违纪问题日益突出。而且某些工作人员的不良行政行为又同所在部门不良行政联系在一起。如一些行政机关及其所属部门利用职权巧立名目乱收费，有的擅自把行政机关职责内的业务变成收费项目；有的违反国家规定，擅自立项和扩大收费范围，提高收费标准；有的利用行政权力和行业垄断，收取高额费用；有的只收费不服务，明目张胆地敲诈勒索，等等。这种种不良行政同时诱发着违