

○ 全国纪检监察干部培训教材 ○

○ 中央纪委监察部教材编审委员会审定 ○

中国行政 监察学概论

主 编 薛木铎
副主编 张镇平
周继中

○ 中国方正出版社 ○

全国纪检监察干部培训教材

中国行政监察学概论

中央纪委监察部教材编审委员会审定

主 编 薛木铎

副主编 张镇平

周继中

中国方正出版社

PDG

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政监察学概论/薛木铎主编. —北京: 中国方正出版社,
1998. 10

ISBN 7-80107-227-8

I. 中… I. 薛… III. 监察-概论-中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 31961 号

中国行政监察学概论

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区育幼胡同甲 1 号 邮编: 100813)

济南印刷四厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 10.875 字数: 273 千字

1998 年 11 月北京第 1 版 1998 年 11 月第 1 次印刷

定价: 15.40 元

(该书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

PDG

主 编 薛木铎
副主编 张镇平 周继中
撰稿人 (按所写章节顺序排列)
王勇飞 张镇平 周继中
戴俭明 薛木铎 刘鸿炜
贾玉林 毛昭辉 宋立成
王 铁 刘太刚 胡浙金
施利民 朱 晨 干以胜
谭焕民 刘 忠 闫群力
王德义

本教材业经中央纪委监察部教材编审委员会审定

中央纪委监察部教材编审委员会成员

主 任 曾繁茂
副主任 薛木铎
成 员 (以姓氏笔划为序)
王恒生 左连璧
张大平 张印忠
葛泉林 潘菊圭

序

中央纪委副书记、监察部部长

付剪

自从1986年12月重新恢复并确立行政监察体制以来,各级监察机关及监察工作人员,恪尽职守,努力工作,积极发挥监察职能作用,在维护行政纪律、促进国家行政机关及其工作人员廉政、勤政、依法行政等方面起到了重要作用。同时,在这个时期的工作实践中,就如何做好新时期的监察工作积累了不少宝贵经验,并积极开展行政监察的理论研究,涌现了一批有深度、有见地的行政监察理论文章和调查报告,出版了不少从不同角度研究行政监察制度的专著,如监察制度史,比较监察制度,监察心理学,行政监察基础,行政监察学等等。所有这些,为编写这本全国性教材《中国行政监察学概论》提供了有利条件。

当前,以建立社会主义市场经济体制为目标的经济体制改革不断深化,对外开放水平日益提高,国民经济持续、快速、健康发展,社会主义精神文明和民主法制建设不断向前推进,党风廉政建设和反腐败斗争日益深入进行,这种形势为搞好新时期的监察工作创设了十分有利

的条件，提供了难得的机遇。而且，随着形势的发展，新事物、新情况不断出现，对行政监察工作提出了更新、更高的要求，提出了严峻的挑战。为了适应新形势发展的需要，担负起促进党风廉政建设和深入开展反腐败斗争的繁重任务，必须加强行政监察干部队伍建设，提高监察干部素质。这就要求全体监察干部，在加强政治理论学习、提高思想政治素质的同时，要努力学习监察业务，提高业务知识和业务能力，增长克服困难，解决问题的本领。《中国行政监察学概论》这本书，就是中央纪委、监察部教材编审委员会为全国纪检监察干部学习监察业务而专门组织编写的规划教材之一。

《中国行政监察学概论》的出版，是我国行政监察学理论研究的一个有益的成果，也是学习、宣传、贯彻《中华人民共和国行政监察法》的一个适宜读物。希望它的出版，能够在纪检监察干部的业务学习和《中华人民共和国行政监察法》的学习、宣传、贯彻实施中发挥积极作用。

行政监察学是一门新学科，为使它进一步健全和完善起来，仍需我们付出长期艰苦的努力。这就要求广大监察干部和热心监察理论研究的社会科学工作者，在今后的实践中不断总结新经验，潜心研究，深入探讨，携手合作，为健全和完善有中国特色社会主义行政监察制度和行政监察学，为促进党风廉政勤政建设和反腐败斗争的深入发展作出贡献。

1998年11月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政监察学的研究对象	(1)
第二节 行政监察学与相关学科的关系	(4)
第三节 行政监察学的研究方法	(7)
第四节 学习和研究行政监察学的意义	(10)
第二章 中国监察制度的历史发展	(12)
第一节 中国古代的监察制度	(12)
第二节 近代的监察制度	(26)
第三节 现代的行政监察制度	(33)
第三章 行政监察的指导思想和基本原则	(43)
第一节 行政监察的指导思想	(43)
第二节 行政监察的基本原则	(52)
第四章 行政监察的性质、职责和职能	(61)
第一节 行政监察的性质和特点	(61)
第二节 行政监察机关的职责	(64)
第三节 行政监察的职能	(72)

第五章	行政监察的基本任务、地位和作用	(77)
第一节	行政监察的基本任务	(77)
第二节	行政监察的地位	(84)
第三节	行政监察的作用	(87)
第六章	行政监察机关的机构设置和领导体制	(90)
第一节	行政监察机关的机构设置	(90)
第二节	行政监察机关的领导体制	(97)
第七章	行政监察对象及其管辖	(101)
第一节	行政监察对象	(101)
第二节	行政监察管辖	(114)
第八章	行政监察机关的职权	(125)
第一节	行政监察职权的概念和确立原则	(125)
第二节	行政监察职权的内容	(127)
第三节	行政监察职权的法律保障和制约	(138)
第九章	行政监察职责的履行	(144)
第一节	检查职责的履行	(144)
第二节	控告、检举的受理	(149)
第三节	政纪案件的调查处理	(155)
第四节	申诉的受理	(171)
第十章	行政监察宣传教育	(175)
第一节	行政监察宣传教育的重要性	(175)
第二节	行政监察宣传教育的指导思想、 基本原则和主要内容	(177)

第三节	行政监察宣传教育的方法和途径·····	(181)
第十一章	行政监察信息 ·····	(185)
第一节	行政监察信息的概念、特征与作用·····	(185)
第二节	行政监察信息的内容、获取渠道和 工作原则·····	(189)
第三节	行政监察信息的处理·····	(193)
第四节	加强行政监察信息工作的几个问题·····	(200)
第十二章	行政监察立法 ·····	(205)
第一节	行政监察立法的概念和意义·····	(205)
第二节	行政监察法律体系·····	(209)
第三节	行政监察立法程序·····	(219)
第四节	行政监察立法技术·····	(226)
第十三章	行政监察队伍建设 ·····	(237)
第一节	行政监察队伍建设的目标·····	(237)
第二节	行政监察人员的管理和教育培训·····	(249)
第三节	行政监察人员的监督与保障·····	(259)
第十四章	行政监察效能的评价 ·····	(263)
第一节	行政监察效能的概念·····	(263)
第二节	评价行政监察效能的意义·····	(264)
第三节	行政监察效能评价的内容与标准·····	(266)
第四节	行政监察效能评价的原则和方法·····	(275)
第十五章	中国行政监察制度的特色与发展 ·····	(279)
第一节	中国行政监察制度的特色·····	(279)

第二节 逐步健全和完善我国行政监察制度·····	(281)
第三节 不断丰富和发展我国行政监察学·····	(284)
附录一 ·····	(285)
国有企业、事业监察简介·····	(285)
中华人民共和国行政监察法·····	(299)
全国人民代表大会常务委员会关于设立 中华人民共和国监察部的决定·····	(308)
国务院关于提请设立中华人民共和国监察部的议案·····	(308)
关于设立中华人民共和国监察部议案的说明·····	(309)
设立国家行政监察机关的方案·····	(311)
国务院关于在县以上地方各级人民政府 设立行政监察机关的通知·····	(314)
附录二 ·····	(318)
中华人民共和国行政监察条例·····	(318)
中央人民政府政务院人民监察委员会试行组织条例·····	(327)
中华人民共和国监察部组织简则·····	(330)
后 记 ·····	(334)
本书主要参考书目 ·····	(336)

第一章 绪 论

我国自 1986 年 12 月恢复并确立行政监察体制以来，随着行政监察工作的不断发展，行政监察理论的研究也在逐步深入，作为研究我国行政监察的新兴学科——行政监察学的研究也有了一定的发展。理论来源于实践，反过来又指导实践。建立、完善具有中国特色的社会主义行政监察学，对于进一步健全我国监察制度，充分发挥监察机关的职能作用，切实维护行政纪律，保证政令畅通，推进廉政建设，改善行政管理，提高行政效能，促进社会主义现代化建设的顺利进行，都具有十分重要的意义。

第一节 行政监察学的研究对象

研究行政监察学，首先应明确什么是行政监察。“行政监察”由“行政”和“监察”两个词构成。“行政”一词，源于拉丁语 *aaministey*。它的原意是“在下面的执行者”、“管辖下的服务”，即领导下的活动。通常译为“管理”或“行政”、“行政活动”。“行政活动”经常和“国家管理”通用。我国宪法把国家管理机关表述为“国家行政机关”。在“管理”或“行政活动”前加上“国家”一词，是为了和企业、事业的管理相区别。企业、事业的管理，也是行政活动，也有管理机构，但那是相对于企业、事业中的生产科研等业务活动而言的，不是法律意义上的国家行政活动。

“行政”一词作为法律用语，通常在两种意义上使用：1. 从机构意义上说，它是国家机关的一种专门系统，即具有执行和指挥职能的国家机关的总和；2. 从职能意义上说，它是指依据法律并且为了执行法律而实行的一种专门活动，即执行——指挥活动。二者紧密联系，相互依存，构成一个完整的“行政”概念。所谓“行政”，概括地说，就是国家专门机关依法并为了执行法律而进行的组织管理活动。

“监”的古字为“𡩊”。据《说文》的解释，监即临下的意思。自上视下，曰监，本意为监视、督察。“察”的本义为细看、评审、考核。其意与“监”有相通之处。在古籍中，“监”与“察”连用，首见《后汉书·陈中传》，其曰：“故三公称冢宰……人则参对而议政事，出则监察而懂是非。”这样，监察的含义就比较明确，概括地说，是指一种察看并监视的活动。

在“行政监察”这一概念中，“行政”是监察的一个限定词。它限定监察性质、主体、范围、内容和手段。同时，也表明它是国家行政机构中一个独立的系统，具有自己特有的职能。至此，我们可以给行政监察下一个定义：行政监察就是国家行政机构内部专门行使监督职权的机关，对国家行政机关、国家公务员行使行政权力的行为进行监视、督察的一种活动。

任何一门具体的科学，都是以所研究对象的特点来和其他学科相区别的，确定研究对象是把握研究方向并深入开展科学研究的前提。对于行政监察学的研究对象，在已经出版的学术著作中主要有三种表述：

“行政监察学是研究行政监察部门对国家行政机关及其公务人员进行有效监察，保持为政清廉，提高行政效率的规律的科学。”^①

^① 高潮、彭勃主编：《行政监察概论》中国政法大学出版社1989年版，第3—4页。

“行政监察学是研究行政监察运行机制中各要素及其相互作用以及行政监察实施活动及其一般规律的科学。”^①

“行政监察学是研究行政监察（包括规范、制度、组织和活动）及其产生、发展和消亡的一般规律的科学。”^②

上述三种表述，侧重点虽有不同，但都强调了行政监察学的研究对象是行政监察及其规律。这个基本的概括无疑是正确的，但作为一个学科的定义，如何更确切、具体的表述，还需要进一步推敲。

探讨行政监察学的研究对象，必须从行政监察的本质和特点出发，找出行政监察学的核心内容。根据《中华人民共和国行政监察法》（本书以下简称《行政监察法》）的规定，我国的行政监察是国家行政管理的一个组成部分，是设立于国家行政系统内部对行政管理实施监督的一个监控机构，实施监察的监督主体是设立在人民政府内部专司监督职能的行政监察机关。监督对象是执掌国家行政权力的国家行政机关及国家公务员；监督内容主要是国家行政机关及国家公务员运用行政权力管理国家事务的行政行为；监督的目的是为了保证政令畅通，维护行政纪律，促进廉政建设，改善行政管理，提高行政效能；而行政监察职能作用的发挥，则是通过监察机关履行监察职责、运用监察权力和开展监察活动来实现的。由此可见，作为专门研究行政监察的行政监察学，其研究的内容是多方面的，但核心内容是行政监察机关如何充分发挥监察职能作用，实现对监察对象的有效监督。这个主题应贯穿于整个行政监察学的研究之中。

基于以上认识，对行政监察学的研究对象可作如下表述：行政监察学是研究国家行政监察机关依法对监察对象进行有效监督的一般规律的科学。具体的研究内容主要有五个方面：

① 张镇平、姚守中、孙育征主编：《行政监察学》天津人民出版社1991年版，第5页。

② 孙艺林、王勇飞等著：《中国行政监察学》中国政法大学出版社1993年版，第2页。

一、行政监察基本理论。包括马克思主义关于监督监察的思想，党和国家关于行政监察的方针、政策，行政监察的指导思想和基本原则，行政监察的性质、地位和社会作用，行政监察与社会政治、经济、科学文化及其发展的相互关系等。

二、行政监察体制。包括行政监察的机构设置和领导关系，行政监察的对象与管辖，行政监察的职责、任务、职能和职权等。

三、行政监察法律规范。包括行政监察法律规范的概念、分类、制定、实施，以及如何以《行政监察法》为核心，建立、完善行政监察法律规范等。

四、行政监察实施。包括行政监察信息，行政监察职责的履行，行政监察的运行机制和工作程序，行政监察的宣传教育，行政监察队伍建设，行政监察效能评价等。

五、监察制度的比较研究。包括研究中外监察制度的历史发展，了解世界各国监察制度的现状，分析其特点，以古为今用、洋为中用为原则，吸取其精华，为健全、完善有中国特色的社会主义行政监察制度服务。

以上五个方面，既是行政监察学的研究内容，也构成了行政监察学的研究范围和学科体系。

第二节 行政监察学与相关学科的关系

行政监察学作为社会科学中的一门学科，与其他社会科学学科，特别是与哲学、政治学、行政学、法学、社会学、心理学等学科有着非常密切的联系。了解这些区别和联系，对于深入研究行政监察学有十分重要的意义。

一、与哲学的关系

哲学是研究自然界、人类社会和人的思维最一般规律的科学。

它作为理论化、系统化的世界观和方法论，处于人类知识体系的最高层次，为其他科学提供理论原则和方法论的指导。我们研究行政监察学，应以马克思主义哲学为理论基础，深入分析行政监察过程中发现和所要解决的矛盾，分析行政监察与行政管理、行政监察主体与监察对象之间的对立统一关系，揭示行政监察的客观规律，推动行政监察学研究和监察工作的深入发展。

二、与政治学的关系

政治学是以国家、阶级、政党等社会政治现象为研究对象的科学，它的研究侧重于揭示国家的产生、发展和消亡的必然过程以及国家的历史作用，从理论上阐述治国安邦的原则及方针政策。而行政监察学所研究的行政监察制度是国家政治制度的一个重要组成部分，研究的侧重点是作为管理国家重要手段的行政监察活动及其规律。因此，政治学的一般原理可以为行政监察学的研究提供理论指导，而行政监察学的研究又可以丰富政治学的内容。

三、与行政学的关系

行政学是以国家行政机关运用国家权力、依法对社会事务进行有效管理的规律为研究对象的科学，研究的中心任务是实现依法、合理行政，提高行政效率。而行政监察学所要研究的行政监察活动，其行为主体是属于国家行政机关的监察机关，研究的一项基本任务是维护行政纪律，确保政令畅通，促进行政的廉洁、高效。因此，行政监察学与行政学有着密切的内在联系。但是，行政监察学与行政学研究角度和范围又各不相同。行政学研究的领域重在行政组织和行政管理，而行政监察学研究的领域重在监督与制约。行政学以整个行政活动过程为研究对象，它包括行政理论、行政功能、行政体制、行政组织、行政领导、行政决策、行政信息、行政法规、行政立法、行政执法、行政监督等方面的内容，而行政监察学则是专门研究在行政监督中占有特殊地位的行政监察。从这个意义上说，行政监察学是行政学的分支学科。

四、与法学的关系

法学是以法这一特定的社会现象及其发展规律为研究对象的科学。法既是阶级统治的工具，又是社会关系的调整器。它是由国家制定或认可，并由国家强制力保证实施的行为规范的总和，其目的在于确认、维护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。行政监察是依据国家法律、法规实施的，它本质上属于行政法制监督，能直接产生行政法律效果，它本身就是一种重要的法律现象，必然要受到法律的调整和制约，这就决定了行政监察学与法学之间有密切的关系。法学的一些基本原理、原则，都是行政监察学研究中应遵循的。而对行政监察法律、法规的研究又必然丰富和深化法学的内容。

五、与社会学的关系

社会学是以人类的社会生活和社会问题为研究对象的科学，它揭示存在于人类社会各个历史阶段的各种社会形态的结构及其发展的过程和规律，为正确处理各种社会问题提供科学依据。社会学的研究领域涉及社会生活的一切领域。行政机关的管理活动和行政监察机关的监察活动也是一种特殊的社会现象。行政机关及其工作人员违反行政纪律，发生腐败行为，也是一个重要的社会问题。因此，行政监察学与社会学的研究领域存在有共性。社会学对一些社会问题形成的原因及其历史条件的分析研究可成为正确确定行政监察目标的重要依据。行政监察学研究的深入，也有助于社会学的发展。

六、与心理学的关系

心理学是研究心理活动规律的科学。它所研究的侧重点是人们的认识、情感、意志等心理过程和能力、性格等心理特征。无论是作为监察主体的行政监察人员，还是作为监察对象的国家公务员，其行为过程中的心理状态都是心理学的研究对象。行政监察人员在行政监察实践过程中与监察对象之间形成的特殊关系，也决定了双方都会产生在特定条件下的特殊的心理活动，分析研

究这种心理活动形式及其规律,必然有助于提高行政监察效能,促进行政监察的科学化、规范化。因此,在行政监察学的研究中要善于运用心理学的基本理论和研究成果。

从以上分析中可以看出,行政监察学是一个与众多学科有交叉关系、实践性很强的应用学科。但也必须指出的是,行政监察学并不是简单地撷取、堆砌和重复这些学科的某些内容,而是要根据自己的研究对象及其发展规律的独特性来有机地融合其他学科的科学知识,汲取营养,从而确立自己的理论体系。

第三节 行政监察学的研究方法

方法是人们认识事物的工具和手段。任何一门科学都有自己相对独立的研究方法。确立科学的研究方法可以保证研究过程和研究结果的科学性和客观性。辩证唯物主义和历史唯物主义是行政监察学研究的方法论基础,一切从实际出发,实事求是,理论联系实际;从群众中来,到群众中去;实践、认识、再实践、再认识等等,是行政监察学研究的根本方法,在行政监察学研究的整个过程中都必须坚持。同时,行政监察学的研究还有自己具体的方法,主要有:

一、系统方法

“系统”是指由相互联系、相互作用的若干要素按照一定的结构结合成的具有特定功能的有机整体。系统方法,就是从系统的观点出发,在系统与要素、要素与要素、系统与其外部环境的相互关系中揭示对象的系统性质和运动规律,从而达到最佳地处理问题的一种方法。

系统的概念是普遍适用的。行政监察就是一个有着多层次结构、多种要素而组成的一个具有特殊监督、调整功能的社会系统。