

監察工作手冊

羅景一等編

农村读物出版社



监察工作手册

主 编

罗景一 焦根强 陈国明

撰稿人

(以姓氏笔画为序)

孙立成 李 凡 陈国明

张 瑶 罗景一 耿文清

童崇德 焦根强 樊天顺

农村读物出版社

1988·北京

警察工作手册

(内部发行)

罗景一等

*

农村读物出版社 出版

世界知识印刷厂印刷

新华书店北京发行所 发行

*

787×1092毫米 1/32 15.65印张 348千字

1988年8月第1版 1988年8月北京第1次印刷

印数: 1—38000

书号: ISBN T-5048-0556 4/D.44 定价: 5.90元

前 言

《监察工作手册》在国家监察部领导同志的关怀支持下内部出版了，在此，表示最诚挚的谢意。

建国以来，我国的行政监察工作中断了近三十年，还没有出版过监察理论、业务知识的书籍。

在我国特定的历史阶段，有些国家工作人员经不起改革、开放和执政的考验，各种形式的违法乱纪屡见不鲜。因此，在以经济建设为中心，进行全面改革和开放的过程中，必须加强监督、监察工作。

为了适应形势的要求，由监察部、中纪委、中直党工委、中国人民大学、北京图书馆的学者、研究人员和实际工作者，根据从事研究和实际工作所积累的资料、成果编成了此书。

全书十八个部分，从四个方面编排。

主要介绍监察人员必须掌握的监察业务知识。

简要介绍我国历史上的和外国及香港的监察、行政裁判知识。

重点介绍我国的公务员制度和外国文官制度以及与监察业务有关的社会科学知识。

精选了一些有实用价值的监察法规文件和案例。

此书仅供有关人员学习参考和研究之用。由于经验不足，水平有限，错误和不妥之处在所难免。我们恳切希望读者批评指正，以便不断修订和完善。

编者

1988年8月

目 录

第一部分 国家行政监察机关的性质、任务和工作方法

一、行政监察机关的性质	1
二、行政监察机关的任务	1
三、行政监察机关的工作方针	2
四、行政监察机关的权力	2
五、我国现行的奖惩制度	4
六、行政监察机关的沿革	9
七、行政管理法制监督的种类	12
八、行政监察工作的基本原则	16
九、行政监察工作要贯穿“经济要繁荣，政府要廉洁”的 精神	18
十、行政监察机关的作风建设	21

第二部分 案件调查

一、案件调查的对象	22
二、案件调查的任务	23
三、案件调查的原则	25
四、案件调查工作的基本要求	27
五、案件调查的程序	28
六、制订案件调查计划	29
七、案件来源	30
八、案件调查工作的方式方法	31
九、案件调查人员必须遵守的纪律	33
十、政纪案件调查与法纪案件调查的区别	33

第三部分 案件审理

一、案件审理的概念	34
二、案件审理的重要性	34

三、案件审理工作的基本任务	35
四、案件审理的指导原则	35
五、案件审理的基本要求	37
六、审理程序	41
七、行政监察机关和其它监督部门的关系	42
八、案件审理分析及其推理	45
九、案件中的因果规律及其在审理工作中的作用	47

第四部分 国家监察机关信访工作

一、监察信访工作的方针、原则和制度	50
二、信访人员	64
三、监察信访问题分类与处理	68
四、监察信访信息的综合分析处理	70
五、对危急情况来访的处理	72
六、处理信访案件	72

第五部分 行政监察公文

一、行政监察公文的一般知识	74
二、行政监察公文写作的基本要求	78
三、行政监察公文写法简介	85

第六部分 监察统计

一、监察统计的概念和对象	103
二、监察统计的任务、指导思想和基本方法	103
三、监察统计指标和分组	106
四、监察统计设计	108
五、监察统计资料的整理	110
六、监察统计分析	111
七、监察统计调查和整理的科学化	114

第七部分 政纪教育

一、政纪教育的意义	116
二、政纪教育的主要内容	116
三、政纪教育的一般原则	119
四、政纪教育的形式	121

第八部分 监察档案

一、监察档案工作	124
二、监察档案分类方法	126
三、监察档案立卷	128
四、案卷的归档	132
五、监察档案保管期限	133

第九部分 调查研究

一、调查研究是监察人员的基本功	134
二、调查研究的态度	135
三、调查研究要科学化	137
四、调查研究的类型	139
五、调查方法	142
六、研究方法	153
七、调查研究职能部门的基本任务	155

第十部分 监察干部队伍建设

一、监察干部的素质	157
二、监察机关各类干部岗位能力和知识要求	160

第十一部分 参考案例

一、关于敲诈勒索的案例	168
二、关于弄虚作假、谎报成绩的案例	169
三、关于违纪建房的案例	170
四、关于私自参股挪用巨款的案例	172
五、关于考试舞弊的案例	173

六、关于以权谋私的案例	175
七、关于违反对外索赔规定的案例	176
八、关于官僚主义的案例	177

第十二部分 中国历史上的监察制度简介

一、秦朝的监察制度	179
二、汉朝的监察制度	180
三、魏晋南北朝的监察制度	182
四、隋朝的监察制度	184
五、唐朝的监察制度	185
六、宋朝的监察制度	192
七、辽、金、元朝的监察制度	194
八、明朝的监察制度	196
九、清朝的监察制度	200
十、旧中国的监察制度	201

第十三部分 苏联及东欧国家的行政监察制度简介

一、苏联的监察制度	204
二、罗马尼亚的监察制度	224
三、保加利亚的监察制度	229
四、德意志民主共和国的监察制度	231
五、波兰的监察制度	232

第十四部分 西方国家及香港监察、裁判简介

一、法国行政法院	234
二、英国行政裁判所	244
三、英国行政监察专员	249
四、美国行政裁判所	255
五、瑞典议会司法督察专员	256
六、香港廉政公署	257

第十五部分 国内外公务员制度简介

一、我国的公务员制度	261
二、文官制度的含义	266
三、文官制度的起源和发展简况	267
四、文官制度的基本内容	271
五、文官立法与管理机构	287
六、文官系统的监控	289
七、文官制度的简单评价	293

第十六部分 监察人员应具备的知识

一、法律基础知识	296
二、经济学和政治经济学基本知识	300
三、经济合同基本知识	305
四、政治学基本知识	312
五、企业管理基本知识	315
六、国际贸易基本知识	319
七、进出口业务知识	324
八、社会学基本知识	328
九、人才学基本知识	332
十、心理学基本知识	336
十一、逻辑学基本知识	339
十二、未来学基本知识	343

第十七部分 监察工作文件精选

一、中华人民共和国监察部组织简则	348
二、国务院关于“监察部关于中央和地方财经部门国家监 察机关组织设置和对现有监察室进行组织调整的方案” 的通知	351
三、全国人大常委会作出决定设立中华人民共和国	

监察部	356
四、关于党的纪律检查机关和国家行政监察机关在案件 查处工作中分工协作的暂行规定	362
五、国务院关于公布国家行政机关工作人员奖惩暂行规 定的命令	363
六、国家人事局关于发布《国家行政机关工作人员升级 奖励试行办法》的通知	369
七、监察部对解答奖惩暂行规定中有关问题的通知	371
八、劳动人事部印发《劳动人事部关于国家行政机关工作 人员的奖惩暂行规定中几个问题的解答》的通知	374
九、中华人民共和国惩治贪污条例	377
十、企业职工奖惩条例	380
十一、国务院批转财政部关于财政监察工作的几项规定 的通知	386
十二、火车与其他车辆碰撞和铁路路外人员伤亡事故处 理暂行规定	389
十三、财政部制发《关于罚没财物管理办法》的通知	393
十四、最高人民法院、中国人民银行关于查询、冻结和 扣划企业事业单位、机关、团体的银行存款的联合通知	399
十五、中共中央、国务院关于严禁党政机关和党政干部 经商办企业的决定	401
十六、中纪委关于严禁借机铺张浪费的规定	406
十七、中纪委关于严禁用公款请客送礼、不准挥霍国家、 集体资产的规定	407
十八、国务院关于严格控制社会集团购买力的紧急通知	408
十九、中共中央办公厅、国务院办公厅关于要求中央和 地方党政军各部门和各人民团体坚决制止干部动用公款旅游	

的通知 (摘要)	411
--------------------	-----

二十、中共中央办公厅、国务院办公厅关于简化各级领导干部外出活动接待工作的规定 (摘要)	413
---	-----

二十一、中共中央纪律检查委员会、中共中央政法委员会印发《关于严惩严重经济罪犯的意见》的通知	415
---	-----

二十二、中共中央办公厅转发关于惩治贪污、受贿罪和惩治走私罪两个《补充规定》(草案)的通知	418
--	-----

二十三、最高人民法院关于贯彻执行《经济合同法》若干问题的意见	424
--	-----

第十八部分 国外公职人员法规选编及行政诉讼监督法规选

一、波兰国家机关工作人员守则	432
二、罗马尼亚党和国家领导干部必须申报私有贵重物品法	433
三、瑞士联邦公务员章程法 (节选)	436
四、法国公务员总章程 (节选)	444
五、日本关于官吏服务纪律的命令	446
六、日本关于严肃官厅纪律的决定 (节选)	448
七、日本各省厅为严肃纪律的具体措施	449
八、日本职员的惩戒	452
九、苏联及其加盟共和国行政违法行为立法纲要	454
十、德意志民主共和国国家责任法	470
十一、日本行政案件诉讼法	473

第一部分

国家行政监察机关的性质任务 和工作方法

一、行政监察机关的性质

国家行政监察机关是国务院和各级人民政府负责监察工作的专门机构。国家行政监察工作是社会主义法制建设的重要组成部分。认真开展监察工作,对保证国家机关工作人员清正廉明,更好地为全面改革和四化建设服务;对国家行政机关及其工作人员、国家行政机关任命的国营企事业单位的领导干部,就其执行国家政策和法律法规的情况,违反政纪的行为进行监察,以改善和加强行政管理,提高行政效能,保障社会主义建设事业健康发展;对发扬社会主义民主,健全社会主义法制,充分调动和激发广大人民群众对改革和建设的积极性;对严肃政纪,搞好政风,切实做到“经济要繁荣”,“政府要廉洁”都有其重大的意义。

二、行政监察机关的任务

- 1.检查监察对象贯彻实施国家政策和法律法规的情况。
- 2.监督处理监察对象违反国家政策、法律法规和违反政纪的行为。
- 3.受理个人或单位对监察对象违反国家政策和法律法规以及违反政纪行为的检举、控告。

4.受理监察对象不服纪律处分的申诉。

5.按照行政序列分别审议经国务院任命的人员和经地方人民政府任命的人员的纪律处分事项。

三、行政监察机关的工作方针

各级行政监察机关开展监察工作的基本指导思想是：坚持党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策，旗帜鲜明地坚持四项基本原则，坚定不移地贯彻执行改革、开放、搞活的总方针总政策，监察国家行政机关以及国家工作人员严格履行职责，保证国家政策、法令法规的实施，巩固和发展安定团结的政治局面，促进社会生产力的发展。

监察工作要做到纠举有据，罚当其过，必须注重调查研究，坚持实事求是的原则，坚持行政领导、监察机关和群众相结合的工作方法，发挥人民群众对国家行政机关及其工作人员的监督作用，并注意加强同党的纪律检查机关、各级政法机关和各个业务监督部门以及新闻单位等有关方面的配合与协作。监察工作的方针是：处罚与教育相结合，以教育为主；监督纠举与改进工作相结合，以改进工作，建立健全规章制度和监察法规为主。

四、行政监察机关的权力

1.检查权

对监察对象贯彻执行国家政策和法律法规的情况以及违反政纪的行为进行检查。

2.调查权

对监察对象违反国家政策和法律法规的行为,以及违反政纪的行为进行调查。

3.建议权

对国家行政机关违反国家政策和法律法规的行为,向有处理权的机关提出处理建议,可以对如何提高行政工作效能提出建议。各级监察机关可以对国家行政机关工作人员和国家行政机关任命的国营企事业单位的领导干部,就其违反国家政策、法律法规和违反政纪的行为,向有处理权的机关提出降级以上行政处分或法律制裁的建议,并可对监察对象模范执行国家政策、法律法规和遵守政纪的行为,对同监察对象的违法乱纪行为进行坚决斗争,作出显著贡献的个人或单位,向有处理权的机关提出奖励的建议。

地方各级行政监察机关提出奖励或处分建议后,如对有处理权的机关的处理有不同意见,可向上级监察机关申告,上级监察机关可以向有处理权的机关的上级机关提出处理建议。国家监察部奖励或处分国务院各部门工作人员的建议,不为部门采纳时,可以向国务院申告。

4.一定的行政处分权

在国家行政机关工作人员或国家行政机关任命的国营企事业单位的领导干部,违反国家政策、法律法规和违反政纪时,国家行政监察机关可给予记大过以下的行政处分。

监察机关在上级监察机关和所在人民政府的领导下,独立行使职权,只服从国家政策、法规、政纪。

五、我国现行的奖惩制度

1. 奖惩的概念

奖惩就是根据考核和调查的结果,依法按一定标准给有功者以奖励,给有过者以处分。奖惩是国家行政监察工作及人事管理的重要环节。通过奖惩,能调动国家工作人员的积极性,落实岗位责任制,提高行政效率;奖惩也是整顿作风,维护纪律的必要手段。奖惩要坚持两个基本原则:

(1) 奖惩必须有利于调动积极性。这就要求,在奖惩工作中要以奖为主辅之以惩。不能只惩不奖或惩多奖少。奖励必须有层次和等级。人人都奖,平均主义,等于没有奖;只奖极个别,高不可攀,也调动不了积极性,甚至会使被奖者孤立。

惩处必须实事求是,做到事实清楚,证据确凿,定性准确,处理恰当,手续完备。

(2) 要坚持民主和平等的原则。民主,必须经过集体讨论决定,防止个人说了算。因为奖惩不仅是奖励先进者或惩处个别违纪人员,更重要的是要调动广大行政人员的积极性,提高群众的觉悟。平等,是指对同类人员奖励尺度和量纪标准必须相同。在奖惩面前人人平等,没有例外或特殊。奖惩必须制度化、法律化。

2. 奖励制度

(1) 奖励条件。根据国务院《关于国家行政机关工作人员奖惩暂行规定》,有下列表现的,应该给予奖励。

忠于职责,成绩优良,遵守纪律,起模范作用的;在工作上
有发明、创造,提出合理化建议,对于国家有显著贡献的;防
止或挽救事故有功,使国家和人民利益免受重大损失的;爱

护公共财产,节约国家资财有重大成绩的;同严重的违法失职行为坚决斗争,有显著功绩的等等。

(2) 奖励种类。奖励分为记功、记大功、授予奖品或奖金。升级、升职、通令嘉奖。这六种奖励可以单独使用,也可以同时并用。

(3) 奖励的授予。记功、记大功、授予奖品或者奖金、升级,由所在机关或者上级机关给予;升职,由任命其新职务的机关给予;通令嘉奖,由国务院、国务院的有关部委及省、自治区、直辖市人民政府给予。

对于国家行政工作人员的奖励,应在适当的会议上或者报刊上宣布,以造成良好舆论,建立新的社会风尚,同时应以书面通知本人,并且记入本人档案。

3. 惩戒制度

(1) 行政责任、行政过失和行政处分。国家行政工作人员是依照法律规定管理国家事务的,行政管理的过程,基本上也是执行和实施法律的过程,因此国家行政工作人员的行政行为是一种有法律效力和法律后果的行为,即行政法律行为。国家行政工作人员必须对这种行为,包括正确的、不正确的、错误的行为引起的各种后果,负法律上的责任,我们称之为行政行为。

根据法律规定,一定的岗位和职务,就有一定的责任。失职的行为就是行政过失。不正确地实施行政管理法规,是违法。不遵守行政纪律,是乱纪。违法乱纪的行为,在尚未触犯刑律,还不需给以刑罚的,都可称之为行政过失。行政过失也是一种给国家、集体或公民造成损害的行为,因此,必须根据行政过失的性质和程度,由国家行政机关或监察机关按行政程序给予处分,这就是行政处分。

行政责任、行政过失和行政处分的关系是:行政过失的前提是行政责任,而行政过失又是行政处分的基础。无责任或责任不清,就难以追究过失,也就无法执行处分。因此,在行政管理中分清责任是严明行政纪律的先决条件。反之,不执行处分,不追究过失,必将造成政纪松懈。因此,严肃政纪是分清职责的必要内容和条件。

(2) 行政处分、行政处罚与刑事处分的区别

①从处分的对象看,行政处分是按行政隶属关系,仅对全体国家行政工作人员。行政处罚和刑事处分则适用于全体公民,是执法机关对社会上任何违法自然人(行政处罚还包括对法人)的违法行为所给予的处罚。

②从法规看,行政处分与行政处罚一般是违反行政管理法规,行政处分依据《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》,行政处罚依据《中华人民共和国治安管理处罚条例》,刑事处分则是由于违反《中华人民共和国刑法》的规定。

③从执行处分的机关看,行政处分一般由本行政机关或上级行政机关依法执行;行政处罚由特定的行政机关,如公安机关,工商行政管理机关等执行;刑事处分则由法院决定。

④从处理的程序看,行政处分与行政处罚一般适用行政程序,个别由法律规定的除外。刑事处分则适用司法程序。

⑤行政处分、行政处罚与刑事处分虽然都是针对违法行为的,但在情节上有轻重之分。一般说,前两者在情节上都较轻。

(3) 行政处分的条件。根据国务院《关于国家行政机关工作人员奖惩暂行规定的命令》,国家行政机关工作人员有