

行政监察概论

高潮 彭勃 主编

386

中国政法大学出版社

监察干部岗位培训系列教材之一(试用)

行政监察概论

主 编 高 潮 彭 勃

撰稿人(依各章)

彭 勃 龙明怀

梁 冰 钟启华

杨志强 阎群力

中国政法大学出版社

行政监察概论

高潮 彭勃 主编

*

中国政法大学出版社出版

新华书店首都发行所发行

国家统计局印刷厂印刷

*

787×1092 32 开本 10 印张 200 千字

1989 年 8 月第 1 版 1989 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7—5620—0385—8 / D · 327

印数 1—12000

定价: 2.80 元

监察干部岗位培训系列教材编委会

顾 问 江 平 陈光中

主 任 高 潮

副主任 王遂起 戚天常 应松年

编 委 (以姓氏笔画为序)

王遂起 马登民 刘文元 池源淳

应松年 李宝岳 高 潮 戚天常

彭继圣 樊崇义

前 言

《监察干部岗位培训系列教材》是由监察部人事司、宣教司委托中国政法大学“监察干部岗位培训教材编委会”邀请该校法律系、经济法系、中国法制研究所、中国法律古籍整理研究所部分专家、教授分别撰写的。这批教材计有：《行政法与行政诉讼法教程》、《基本法教程》、《经济法综合教程》、《行政监察概论》四种。其中《基本法教程》包括民法学、民事诉讼法学、刑法学、刑事诉讼法学的简要论述；《经济法综合教程》包括经济法基础理论、全民所有制工业企业法、经济合同法、破产法、专利法、商标法、税法、外商投资企业法、涉外经济合同法、技术引进法以及审计法、会计法、金融法等。它实际上是一部经济法通论，极为简要阐明各项法规的基本原则和特点，为查处经济违法违纪案件，奠定经济法律制度方面的基础理论和业务知识；《行政监察概论》在我国还是一门新建的学科，自1959年撤销监察委员会以来，我国监察工作中断了三十年，现在国家监察部初建，有关法制尚不完备，实践经验有待系统总结，监察工作的理论研究刚刚起步，因而《行政监察概论》这部教材，仅是一种初步的探索，需要实践经验不断予以充实和提高。

这批教材是在监察部和我校领导的关怀和支持下，为适应干部培训的迫切需要，在较短的时间内编写完成的，限于水平，缺点与舛误之处，一定不少，衷心希望监察部领导、

有关专家学者、各地各部门从事监察实际工作的同志，多予指正，以便进一步修订补正。

这批教材现已陆续脱稿，将于1989年3月至6月相继出版。《行政法与行政诉讼法教程》由应松年、朱维究副教授编写、《基本法教程》由王遂起、常英、马登民、樊崇义副教授编写、《经济法综合教程》由戚天常副教授主编，严振声、黄勤南、吴焕宁副教授等参加撰稿、《行政监察概论》由高潮教授、彭勃副研究员主编。彭勃、龚飞、龙明标、梁冰、蒋东亚、钟启华、杨志强、阎群力、刘彦伟等同志撰稿。

这批教材在编写过程中，得到监察部人事司、宣教司有关同志大力协助，于此深表感谢。

监察干部岗位培训教材编委会

1989年1月

说 明

为了适应行政监察工作的实际需要，在监察部和中国政法大学的关怀和支持下，我们编写了这本《行政监察概论》。本书坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，贯彻党的十三大精神，本着理论联系实际的方针，探讨行政监察学体系和内容。行政监察学在我国还是一门新建的学科，监察理论研究刚刚起步，本书只是对行政监察理论的初步探索，对近几年实践经验的初步总结，许多方面有待于以后不断充实、修订和提高。

撰稿人分工如下：

彭 勃 第一、五、六、七、八、九、十、十一章

龚 飞 第二、三、四章

龙明标 第十二、十三章

梁 冰 第十四章

蒋亚东 第十五章

钟启华 第十六章

杨志强 第十七章

阎群力 第十八章

刘彦伟 第十九章

本书在编写过程中，参考了一些专家、教授的有关行政监督方面的专著和论文，得到了监察部宣教司薛木铎等同志的帮助和指导，并提出许多修改意见，特向这些同志表示谢意。

鉴于我们水平所限，时间短促，为应急需，错误和缺点在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

1989年2月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政监察学及其研究对象	(1)
第二节 行政监察学的特征	(5)
第三节 行政监察学的研究方法	(10)
第二章 古代监察制度的产生和发展	(13)
第一节 原始社会末期的监察制度	(13)
第二节 奴隶社会的监察制度	(16)
第三节 封建社会的监察制度	(20)
第三章 资本主义社会的监察制度	(27)
第一节 资本主义监察制度的产生与走向	(27)
第二节 西方资本主义国家的监察机构和职权	(30)
第三节 台、港的监察制度	(40)
第四章 社会主义社会的监察制度	(45)
第一节 苏联东欧的监察制度	(45)
第二节 社会主义中国的监察制度	(54)
第五章 行政监察性质	(62)
第一节 行政监察性质的概念	(62)
第二节 行政监察的政治属性	(65)
第三节 行政监察的社会属性	(71)
第四节 行政监察的特殊地位	(77)
第六章 行政监察职能	(82)

第一节	行政监察职能的概念	(82)
第二节	行政监察的基本职能	(84)
第三节	行政监察的运转职能	(87)
第七章	行政监察对象	(93)
第一节	监察对象的本体	(93)
第二节	监察对象的范围	(99)
第三节	监察对象的环境	(105)
第八章	行政监察任务	(111)
第一节	监察工作的基本指导思想	(111)
第二节	经常性的岗位任务	(115)
第三节	针对性的重点任务	(123)
第九章	行政监察职权	(129)
第一节	监察权限的确立	(129)
第二节	监察机关的职权	(131)
第十章	行政监察活动原则	(146)
第一节	依法独立行使监察权的原则	(146)
第二节	依法监察的原则	(150)
第三节	教育与惩戒相结合的原则	(154)
第四节	依靠人民群众的原则	(156)
第五节	公开性原则	(161)
第十一章	行政监察效率	(166)
第一节	行政监察效率的概念	(166)
第二节	监察效率的测量	(168)
第三节	提高监察效率的途径	(173)
第十二章	案件调查与审理	(185)
第一节	案件调查与审理的概念和任务	(185)
第二节	案件调查与审理在行政监察工作中	

	的地位和作用	(192)
第十三章	案件调查与审理的程序和方法	(196)
第一节	立案	(196)
第二节	调查核实事实	(198)
第三节	定性处理	(206)
第四节	审议案件	(209)
第五节	审批	(210)
第十四章	经济违法违纪案件的查处	(212)
第一节	经济违法违纪案件的概念和特点 ..	(212)
第二节	贪污案件的查处	(215)
第三节	贿赂案件的查处	(219)
第四节	挪用公款案件的查处	(223)
第五节	非法所得案件的查处	(225)
第六节	单位投机倒把案件的查处	(226)
第十五章	侵犯公民权利案件的查处	(229)
第一节	侵权案件的概念和特点	(229)
第二节	报复陷害案的查处	(231)
第三节	非法拘禁案的查处	(233)
第四节	刑讯逼供案的查处	(235)
第五节	非法剥夺宗教信仰自由和少数民族 风俗习惯案的查处	(236)
第十六章	失职渎职案件的查处	(240)
第一节	失职渎职案件的概念和特点	(240)
第二节	玩忽职守案的查处	(243)
第三节	泄露国家机密案的查处	(246)
第四节	徇私枉法案的查处	(249)
第五节	重大责任事故案的查处	(252)

第十七章	控告、检举和申诉的受理	(257)
第一节	控告、检举和申诉的概念和特征	(257)
第二节	信访和举报机构的职责和要求	(262)
第三节	受理控告、检举和申诉的原则	(265)
第四节	受理控告、检举和申诉的程序	(269)
第十八章	监察干部队伍建设	(274)
第一节	加强监察干部队伍建设的意义和作用	(274)
第二节	铨选监察干部的原则	(278)
第三节	监察干部的教育培训	(282)
第四节	监察干部的考核和奖惩	(284)
第十九章	监察立法	(293)
第一节	监察立法的涵义和作用	(293)
第二节	监察法的渊源和体系结构	(297)
第三节	监察法的创制过程	(301)
第四节	监察立法的合法性监督	(305)

第一章 绪 论

在现代国家管理系统工程中，决策系统、执行系统、监督系统和咨询系统等领域，已经成为社会科学研究的重要课题。研究决策系统活动的有领导科学、决策学等；研究执行系统活动的有行政学、行为科学等；研究咨询系统活动的有软科学、信息科学等；研究监督系统活动的有行政监督学、检察学、监察学等。行政监督学分支出检察学、监察学等，构成一个完整的监督科学体系。

监察学，它是研究监察部门对行政管理机关及其公务人员进行有效监察的规律的科学。由于它以行政管理机关及其公务人员的行政行为和职务行为为研究对象，故又称行政监察学。行政监察学是一门新兴的学科，这门学科的理论 and 实践意义开始引起人们的关注，因为它对国家管理实现科学化、法制化、高效率，都有着不可忽视的重要作用。我国正处于社会主义初级阶段，面临着经济体制改革和政治体制改革的繁重任务，在这个时候进行行政监察学的研究和探讨，对促进政治体制改革，实现国家政务管理工程各个环节的科学化建设；对加强行政管理机关及其公务人员依法行政，为政清廉，管理高效，有着十分重要的意义。

第一节 行政监察学及其研究对象

行政监察学是介乎政治学和法学之间的一门交叉性边缘

学科，其概念的外延和内涵以及体系构成，都带有政治学和法学的某些特征。

一、行政监察学的概念

了解行政监察学的含义，首先弄清楚什么是行政监察。

先说“监察”。从学科系统看，监察学是监督学的一个组成部分。监督的外延大于监察，监督包括监察、检察、督促等含义。监察作为国家管理活动来说，它具有比监督具体的、特定的内涵，包括监督（狭义的）、纠察、巡察、督促等含义。由此看来，监察不仅具有一般监督的职能，而且多了纠察的内容。纠察活动则具有国家强制力的职能。

再说“行政”。从词义上是指国家政务的管理活动。用马克思的话说，行政即“国家的组织活动”。^①国家政务管理活动的主体是国家行政机关及其公务人员，其活动是指行政机关的行政行为和公务人员的职务行为。

那么“行政监察”，就是以行政机关行政行为和公务人员的职务行为为对象的监察。它是以监察对象来划定其概念外延的，而不是以它的活动性质来区分的。从它所隶属的体系看，它属于法制监督系统，而不属于行政管理系统。其性质是法制监察，或者执法监察。由此，行政监察的概念可以表述为：国家授予监察权限的部门，依照法律法规和政纪，对行政机关及其公务人员的行政行为和职务行为，实施监督的纠察的法制监察活动。

进一步理解行政监察的具体含义，有以下五点：

1.行使行政监察的机关必须是国家法律规定的具有监察权限的主体。

^①《马克思、恩格斯全集》卷1 479页。

2.它的监察对象，亦即行使监察权的客体，必须是执行国家行政权力的机关和公务人员的行政行为 and 职务行为。

3.它的监察活动，必须依照行政实体法规定的权利和义务的标准，进行检查和调查，判断其是否依法行政和为政清廉。

4.对监察对象实施奖惩，必须依照法定程序进行审理。奖惩的目的在于强化行政监察的制约力和震慑力，促进行政的高效能。

5.行政监察是一种政治管理行为，它是以法律法规和政纪为依据，并在国家强制力保证下采取法制手段、纪律手段进行管理的活动，它具有法律效力，产生法律后果。因而这种管理是法制性质的。

我国现行监察制度就是根据上述五要素构建起来的，并以这五个基本点指导全部监察实践。专门从事研究监察制度和监察实践活动的理论学科，就是通常说的行政监察学。行政监察学就是以行政监察制度和全部监察实践为对象的科学，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。

行政监察学所研究的对象——行政监察制度及其实践活动，在我国现阶段，主要是指国家监察部门所构建的制度和实践。至于党和人民的监督、权力机关的监督、检察机关的监督的制度和实践，则由其他学科进行研究。例如，对检察机关的检察制度和实践的研究，有检察学。其余的学科有待继续开拓和创立。当然，以研究国家监察部门的制度和实践为内容的行政监察学，也将涉及党和人民的监督、权力机关的监督，特别是人民群众的监督。

二、行政监察学研究的对象

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。它的研究对象是行政监察活动的组织形式和活动方式，换句话说，它的研究对象是行政监察制度和监察实践。

行政监察学所要研究的对象，具体体现在 14 个方面：

（一）监察制度的产生和发展。各个历史时代的监察制度都是统治阶级为防止施政失误，整饬吏治，提高行政效率服务的，这是监察制度的内核。

（二）行政监察性质。行政监察是统治阶级严明吏治，保证其法律法规和政策的实施、维护其政权的有效活动。监察性质决定着监察活动的根本方向。

（三）行政监察职能。又称行政监察功能，它是行政监察的中心内容，其核心就是制衡机制。它是保证政令实施的杠杆，是提高行政效能和效率的调节器。

（四）行政监察对象。从时间和空间全方位去考察行政监察对象的范围，既要研究监察对象本体的内涵，又要探讨社会环境和历史文化环境对监察对象的影响的估量，用动态的研究方法对监察对象进行追踪监察。

（五）行政监察体制。探索行政监察组织结构的合理化和领导系统的科学化。体制的构建要以提高有效监察为标准。

（六）行政监察职权。行政监察职权是行政监察学的中心内容。研究如何正确确定和运用监察权力，这是获得有效监察的关键。

（七）行政监察任务。研究行政监察的一般任务和工作重点，揭示出行政监察为政治服务，为四化建设服务的重要性和紧迫性，以及高质量高效率完成任务在实现国家行政管理法治化高效化的重要地位。

(八) 行政监察活动原则。行政监察是一种法制监察,揭示行政监察活动的基本准则,是做好行政监察工作的重要保证。

(九) 行政监察程序和方法。行政监察程序是行政监察法制化、制度化的重要标志,研究程序的合理化、科学化,对完善行政监察法规,提高监察透明度有着重要作用。

(十) 行政监察类型。研究执法监察与立案调查的活动内容和相互间的关系,是提高监察效能和效益的基础工作。

(十一) 行政监察案件审理。揭示违法违纪案件产生的原因、立案的标准和政策界限是提高办案效率的前提。

(十二) 行政监察立法。研究行政监察立法的内容、程序和原则,是加速行政监察法规建设的重要任务。

(十三) 行政监察机关管理。行政监察队伍的“四化”,管理手段的科学化和现代化,管理活动的高效率,是行政监察主体自身建设的当务之急。

(十四) 行政监察效率。行政监察的最终目的是监督行政机关及其公务人员依法行政,为政清廉,提高行政管理的效率。行政管理机关依法行政、为政清廉的程度是行政监察效率的标尺。研究提高行政监察效率的途径和方法,探索适合中国社会主义初级阶段国情的、适合社会主义商品经济秩序的监察工作的新路子。

第二节 行政监察学的特征

行政监察学所研究的内容,构成了这个学科的基本体系,从这个体系各个环节的核心内容和相互关系进行分析,行政监察学有以下三个特征:

一、行政监察学是一门独立的学科