

# 行政监察法实用全书

人民法院出版社

# 行政监察法实用全书

主 编 江必新

人民法院出版社

责任编辑/胡玉莹  
技术编辑/肖 虎  
封面设计/温培英

ISBN 7-80056-605-6



9 787800 566059 >

## 行政监察法实用全书

主编/江必新

---

出版发行/人民法院出版社

社址/北京市东交民巷 27 号 (最高人民法院机关大院内)

邮编/100745 电话/65299981 65134290 65136849

开户银行/中国工商银行北京王府井分理处

开户名称/人民法院出版社 帐号/046061-68

(通过本社邮购另加 15% 邮费)

---

经销/各地新华书店与其他书店 印刷/保定市满城文化印刷厂

---

开本/850×1168 毫米 大 32 开 印张/48.75 字数/1700 千

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

印数/0001—2500 定价/98.00 元

书号/ISBN 7-80056-605-6/D·677

---

版权所有 侵权必究

# 前 言

《中华人民共和国行政监察法》于1997年5月9日由第八届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过。行政监察法根据我国的实际情况对原有的行政监察条例作了一些重大的修改，作出了一系列新的规定。它的通过和颁布，是行政监察法制建设中的一件大事。

行政监察法是一部涉及面较宽的法律。不仅行政监察机关及行政监察人员要受其规范和约束，而且，所有行政机关及公职人员都要受其规范和约束；不仅监察对象应当懂行政监察法，而且参与反腐败斗争、监督行政机关及其公职人员依法行使职权的广大人民群众也都应当懂得行政监察法。为了使《行政监察法》得到更好地贯彻执行，推动反腐败斗争的深入开展，我们编写了这本实用全书，目的在于对行政监察法作一详细介绍，对实践中可能出现的一些实际问题进行探讨和回答，为行政监察人员提供一本具有实用价值的工具书，为行政机关工作人员以及参与反腐败斗争的人们查阅有关资料提供方便，为政法院校师生学习研究行政监察制度提供具有实用价值的素材。

尽管参与编写本书的主要成员是参与起草《行政监察法》的法工委、国务院法制局以及监察部的有关同志，但我们要提醒读者，在阅读本书时，一定要注意认真阅读本书刊载的行政监察法的原文，并注意把握其精神实质，以免受在所难免的某些疏忽的误导。

编 者

1997年10月10日

# 《行政监察法实用全书》

## 主编及撰稿人名单

主 编 江必新

副主编 张建华 许安标 侯觉非

撰稿人 (以姓氏笔划为序):

丁小平	丁 识	丁立华	马 德	马晓云	马 聪
马雪梅	方良平	方 荣	方 真	毛 平	王 文
王海萍	王敏远	王怀玉	王东洋	王应献	王 克
王树明	王 昕	王 琦	王 萍	王宝明	王 勇
田 木	田 野	刘 辛	刘 剑	刘 军	刘海潮
刘明华	刘家林	卢宏学	卢子娟	孙 泉	江必新
江子远	江 南	许安标	许 良	吴 磊	吴 亥
张自民	张家林	张桂兰	张 忠	张振凯	张建华
李克华	李 华	李成万	李发明	李 靖	李 嵩
杨大连	杨小军	杨克华	金 铃	周圣言	周卫平
周 琼	周 彬	孟祥荣	孟 舫	赵连昆	赵 欣
赵 光	赵大明	赵本新	赵家法	高 娣	高雪岩
胡 广	胡学贵	胡 君	胡德明	姚远国	姚 迅
姚 方	侯觉非	侯国礼	徐 冰	柴建国	郭 青
望宝雄	袁 宏	章新生	彭高建	景汉朝	蔡雪青
蔡 可	潘汉中				

# 目 录

## 知 识 编

### 一、监 察 概 述

1. 监 察 ..... ( 3 )
2. 监 察 制 度 ..... ( 3 )
3. 监 察 机 制 ..... ( 4 )
4. 监 察 体 制 ..... ( 4 )
5. 监 察 范 围 ..... ( 4 )
6. 监 察 过 程 ..... ( 4 )
7. 监 察 任 务 ..... ( 5 )
8. 监 察 计 划 ..... ( 5 )
9. 监 察 方 式 ..... ( 5 )
10. 监 察 程 序 ..... ( 6 )
11. 监 察 行 为 ..... ( 6 )
12. 监 察 效 率 ..... ( 6 )
13. 监 察 理 论 ..... ( 6 )
14. 监 察 学 ..... ( 6 )

### 二、监 察 主 体

15. 行 政 监 察 机 关 ..... ( 8 )
16. 监 察 机 构 ..... ( 8 )
17. 监 察 部 ..... ( 8 )
18. 地 方 各 级 监 察 机 关 ..... ( 9 )
19. 省、自 治 区、直 辖 市 的 监 察 厅 ( 局 ) ..... ( 9 )
20. 省 ( 行 署、市 ) 人 民 政 府 人 民 监 察 委 员 会 ..... ( 9 )

21. 自治州、设区的市(行政公署)监察局 .....	( 10 )
22. 派出监察机关 .....	( 10 )
23. 省(市)以上各级人民政府财经机关与国民财经企业部门监察室 ..	( 10 )
24. 咨询委员会 .....	( 11 )
25. 审理委员会 .....	( 11 )
26. 监察职务系例 .....	( 11 )
27. 监察员 .....	( 11 )
28. 监察专员 .....	( 11 )
29. 派出监察人员 .....	( 11 )
30. 兼职监察员 .....	( 12 )
31. 特邀监察员 .....	( 12 )
32. 助理监察员 .....	( 12 )
33. 廉政监督员 .....	( 12 )
34. 监察通讯员 .....	( 12 )
35. 监察人员的权利 .....	( 12 )
36. 监察人员的义务 .....	( 13 )
37. 监察回避 .....	( 13 )
38. 监察管辖 .....	( 13 )
39. 监察级别管辖 .....	( 14 )
40. 监察管辖争议 .....	( 14 )
41. 监察指定管辖 .....	( 14 )
42. 监察移送管辖 .....	( 14 )

### 三、监察权能

43. 监察职能 .....	( 16 )
44. 效能监察 .....	( 16 )
45. 廉政监察 .....	( 16 )
46. 外部监督 .....	( 16 )
47. 经济监督 .....	( 16 )
48. 监察权 .....	( 16 )
49. 监督权 .....	( 17 )
50. 调查权 .....	( 17 )

- 
- 
51. 检查权 ..... ( 18 )
52. 行政处分权 ..... ( 18 )
53. 经济制裁 ..... ( 18 )
54. 建议权 ..... ( 18 )

#### 四、监察对象

55. 监察对象 ..... ( 19 )
56. 被监察机关 ..... ( 19 )
57. 被监察人员 ..... ( 19 )
58. 违法违纪嫌疑人 ..... ( 19 )
59. 违法违纪事实 ..... ( 19 )
60. 违法违纪行为 ..... ( 19 )
61. 违法违纪行为构成 ..... ( 19 )
62. 不正之风 ..... ( 20 )
63. 销赃 ..... ( 20 )
64. 包庇 ..... ( 20 )
65. 受贿 ..... ( 20 )
66. 伪证 ..... ( 21 )
67. 串供 ..... ( 21 )
68. 被调查人陈述 ..... ( 21 )
69. 被调查人辩解 ..... ( 21 )
70. 不服 ..... ( 21 )
71. 离职与复职 ..... ( 21 )

#### 五、监察程序

72. 监察信息 ..... ( 23 )
73. 财产申报制度 ..... ( 23 )
74. 考核 ..... ( 23 )
75. 专项检查 ..... ( 23 )
76. 执法检查 ..... ( 23 )
77. 纠举 ..... ( 24 )
78. 举报 ..... ( 24 )



---

---

79. 举报人 .....	( 24 )
80. 举报制度 .....	( 24 )
81. 监察举报机构 .....	( 24 )
82. 信访 .....	( 25 )
83. 信访工作 .....	( 25 )
84. 申诉 .....	( 25 )
85. 申诉人 .....	( 25 )
86. 检举 .....	( 25 )
87. 检举失实 .....	( 26 )
88. 控告 .....	( 26 )
89. 控告人 .....	( 26 )
90. 受案范围 .....	( 26 )
91. 政纪案件 .....	( 27 )
92. 重要案件 .....	( 27 )
93. 案件来源 .....	( 27 )
94. 案件线索 .....	( 27 )
95. 立案 .....	( 27 )
96. 立案前审查 .....	( 28 )
97. 受理 .....	( 28 )
98. 不受理 .....	( 28 )
99. 监察通知书 .....	( 28 )
100. 扣留 .....	( 29 )
101. 扣押物证、书证 .....	( 29 )
102. 暂予扣留财物通知书 .....	( 29 )
103. 对质 .....	( 29 )
104. 逼、供、信 .....	( 30 )
105. 诱供 .....	( 30 )
106. 诬告陷害 .....	( 30 )
107. 案件调查终结 .....	( 30 )
108. 笔录 .....	( 30 )
109. 案件审理 .....	( 31 )
110. 量纪 .....	( 31 )

111. 监察决定 .....	( 31 )
112. 监察决定书 .....	( 31 )
113. 副本 .....	( 32 )
114. 监察建议 .....	( 32 )
115. 监察建议书 .....	( 33 )
116. 案卷 .....	( 33 )
117. 销案 .....	( 33 )
118. 结案 .....	( 33 )
119. 案件备案制度 .....	( 34 )
120. 备案报告 .....	( 34 )
121. 复议 .....	( 34 )
122. 复查 .....	( 34 )
123. 复核 .....	( 34 )

## 六、监察结果

124. 撤销处分 .....	( 36 )
125. 惩戒 .....	( 36 )
126. 纪律处分 .....	( 36 )
127. 警告 .....	( 36 )
128. 记过 .....	( 36 )
129. 记大过 .....	( 36 )
130. 先行撤销职务 .....	( 36 )
131. 撤职 .....	( 37 )
132. 开除留用察看 .....	( 37 )
133. 开除 .....	( 37 )
134. 停职 .....	( 37 )
135. 暂停职务 .....	( 37 )
136. 降职 .....	( 38 )
137. 降级 .....	( 38 )
138. 职务自然撤销 .....	( 38 )
139. 行政损害赔偿 .....	( 38 )
140. 行政损失补赔 .....	( 38 )

## 七、相关知识

141. 地方国家机关 ..... ( 39 )
142. 地方各级人民代表大会 ..... ( 39 )
143. 地方政府 ..... ( 40 )
144. 地方各级人民政府 ..... ( 40 )
145. 地方行政 ..... ( 41 )
146. 政府办事机构 ..... ( 42 )
147. 政府直属机构 ..... ( 42 )
148. 政府组成部分 ..... ( 42 )
149. 行政首长负责制 ..... ( 42 )
150. 政府全体会议 ..... ( 42 )
151. 政府会议 ..... ( 42 )
152. 政府常务会议 ..... ( 42 )
153. 人民代表大会及其常委会委员会选举和任命的行政人员 ..... ( 43 )
154. 国务院组成人员 ..... ( 43 )
155. 国务院任命的人员 ..... ( 43 )
156. 国务院各部门任命的人员 ..... ( 43 )
157. 政府首脑 ..... ( 43 )
158. 政府任命的人员 ..... ( 43 )
159. 政府各部门任命的人员 ..... ( 44 )
160. 职务分类 ..... ( 44 )
161. 政务类公务员 ..... ( 44 )
162. 业务类公务员 ..... ( 45 )
163. 政策 ..... ( 45 )
164. 政纪 ..... ( 46 )
165. 政绩 ..... ( 46 )
166. 廉政 ..... ( 46 )
167. 权利 ..... ( 46 )
168. 纪律 ..... ( 46 )

## 八、历史沿革

169. 小宰 ..... ( 47 )
170. 宰夫 ..... ( 47 )
171. 司寇 ..... ( 47 )
172. 司隶校尉 ..... ( 47 )
173. 御史 ..... ( 48 )
174. 监御史 ..... ( 48 )
175. 谏议大夫 ..... ( 48 )
176. 五善五失 ..... ( 48 )
177. 御史台 ..... ( 48 )
178. 丞相史 ..... ( 48 )
179. 司直 ..... ( 49 )
180. 别驾 ..... ( 49 )
181. 议郎 ..... ( 49 )
182. 廷掾 ..... ( 49 )
183. 司命府 ..... ( 49 )
184. 巡监 ..... ( 49 )
185. 五条课郡县法 ..... ( 49 )
186. 五条律察郡 ..... ( 49 )
187. 司宪大夫 ..... ( 49 )
188. 推事 ..... ( 50 )
189. 监察御史 ..... ( 50 )
190. 司隶台 ..... ( 50 )
191. 司隶六条 ..... ( 50 )
192. 察院 ..... ( 50 )
193. 台院 ..... ( 51 )
194. 巡院 ..... ( 51 )
195. 度支使 ..... ( 51 )
196. 推官 ..... ( 51 )
197. 推事院 ..... ( 51 )
198. 安抚使 ..... ( 51 )

- 
- |                   |        |
|-------------------|--------|
| 199. 观察使 .....    | ( 52 ) |
| 200. 防御使 .....    | ( 52 ) |
| 201. 巡察使 .....    | ( 52 ) |
| 202. 宣抚使 .....    | ( 52 ) |
| 203. 发运使 .....    | ( 52 ) |
| 204. 租庸使 .....    | ( 52 ) |
| 205. 采访使 .....    | ( 53 ) |
| 206. 磨勘 .....     | ( 53 ) |
| 207. 五等考课制 .....  | ( 53 ) |
| 208. 四等第考课法 ..... | ( 53 ) |
| 209. 四级考课制 .....  | ( 53 ) |
| 210. 谏院 .....     | ( 54 ) |
| 211. 考课院 .....    | ( 54 ) |
| 212. 进奏院 .....    | ( 54 ) |
| 213. 皇城使 .....    | ( 54 ) |
| 214. 四善四最一 .....  | ( 54 ) |
| 215. 推勘官 .....    | ( 54 ) |
| 216. 四善十七最 .....  | ( 55 ) |
| 217. 司礼监 .....    | ( 55 ) |
| 218. 巡抚 .....     | ( 55 ) |
| 219. 巡按 .....     | ( 55 ) |
| 220. 总督 .....     | ( 56 ) |
| 221. 出巡事宜 .....   | ( 56 ) |
| 222. 纠劾官邪准则 ..... | ( 56 ) |
| 223. 考察法 .....    | ( 57 ) |
| 224. 考察通例 .....   | ( 57 ) |
| 225. 考满法则 .....   | ( 57 ) |
| 226. 考功清吏司 .....  | ( 58 ) |
| 227. 考满 .....     | ( 58 ) |
| 228. 监临 .....     | ( 58 ) |
| 229. 五城察院 .....   | ( 58 ) |
| 230. 议政大臣会议 ..... | ( 58 ) |

231. 考满四条 .....	( 58 )
232. 巡按十察 .....	( 59 )
233. 巡方事宜十款 .....	( 59 )
234. 钦定台规 .....	( 59 )
235. 四格八法 .....	( 59 )
236. 总监察处 .....	( 59 )
237. 四川监政院 .....	( 60 )
238. 司法官惩戒委员会 .....	( 60 )
239. 惩戒院 .....	( 60 )
240. 巡回视察 .....	( 61 )
241. 监察吏 .....	( 61 )
242. 战区巡察 .....	( 61 )
243. 监察委员行署 .....	( 61 )
244. 监察委员会 .....	( 62 )
245. 行政监察专员公署 .....	( 62 )
246. “训政时期”监察院 .....	( 63 )
247. “台湾监察院” .....	( 64 )
248. 突击队 .....	( 64 )
249. 华北人民监察院 .....	( 64 )
250. 通讯检查员 .....	( 65 )
251. 人民监察通讯员 .....	( 65 )
252. 政务院人民监察委员会 .....	( 66 )
253. 香港廉政公署 .....	( 66 )
254. 防止贪污处 .....	( 67 )
255. 防止贪污咨询委员会 .....	( 67 )
256. 执行处 .....	( 67 )
257. 廉政公署事宜投诉委员 .....	( 68 )
258. 香港总督特派廉政专员公署条例 .....	( 68 )

## 立 法 编

(一) 立法背景 .....	( 71 )
----------------	--------

---

---

(二) 立法的指导思想 .....	( 71 )
(三) 国外境外监察立法概况 .....	( 72 )
1. 关于监察立法的基本形式 .....	( 72 )
2. 关于监察体制的规定 .....	( 73 )
3. 关于监察职责与权力的规定 .....	( 73 )
4. 关于监察制度的规定 .....	( 74 )
(四) 立法过程 .....	( 75 )
(五) 立法中讨论的主要问题 .....	( 75 )
1. 关于行政监察法的名称 .....	( 75 )
2. 关于监察工作的原则 .....	( 77 )
3. 关于监察机关机构序列的归属 .....	( 77 )
4. 关于监察机关的领导关系 .....	( 78 )
5. 关于乡镇是否要设立监察机构 .....	( 79 )
6. 关于监察机关的派出机构和人员 .....	( 80 )
7. 关于监察人员的资格和条件、纪律和义务 .....	( 82 )
8. 关于监察对象和范围 .....	( 82 )
9. 关于监察机关受理事项的移送 .....	( 83 )
10. 关于监察机关的监督检查职责 .....	( 83 )
11. 关于监察机关冻结存款 .....	( 85 )
12. 关于责令有关人员就调查事项涉及的问题作出解释和说明 .....	( 86 )
13. 关于有关部门对监察工作的协助 .....	( 86 )
14. 关于监察建议和决定 .....	( 86 )
15. 关于对行政监察行为是否可以提起行政诉讼 .....	( 87 )
(六) 对重大问题的解决方案 .....	( 88 )
1. 关于监察的领导体制 .....	( 88 )
2. 监察机关的对象和职责 .....	( 88 )
3. 关于监察机关的权限 .....	( 89 )
4. 关于监察程序 .....	( 90 )
5. 法律责任 .....	( 90 )

## 释 义 编

- 《中华人民共和国行政监察法》条文释义…………… ( 95 )

## 解 疑 编

1. 监察机关的性质是什么? …………… ( 155 )
2. 什么是监察对象? 如何理解《行政监察法》对监察对象的规定? …………… ( 155 )
3. 《行政监察法》对地方监察机关的领导体制是如何规定的? 为什么要实行这样的领导体制? …………… ( 155 )
4. 上级监察机关对下级监察机关的领导主要体现在哪些方面? …………… ( 156 )
5. 《行政监察法》为什么未对行政公署的监察机关及其管辖范围, 以及行政公署及其专员、副专员由哪一些监察机关负责监察作出专门规定? …………… ( 157 )
6. 为什么规定地方监察机关正、副领导人员的任免, 在提请决定前, 必须经上一级监察机关同意以及应如何理解这一规定? …………… ( 157 )
7. 什么叫监察机关的管辖? 监察机关对监察对象的管辖是如何划分的? …………… ( 158 )
8. 监察机关为什么实行分级管辖的原则? …………… ( 158 )
9. 如何理解《行政监察法》关于县级监察机关管辖范围的规定? …………… ( 159 )
10. 为什么规定上级监察机关可以直接办理下级监察机关管辖范围内的监察事项? …………… ( 160 )
11. 什么叫监察机关的管辖争议? 应如何解决管辖争议? …………… ( 160 )
12. 怎样理解《行政监察法》第十八条中“检查国家行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定, 命令中的问题”的规定? …………… ( 161 )
13. 什么叫“控告”? 什么叫“检举”? 两者有何区别? …………… ( 162 )
14. 如何理解“调查处理国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律的行为”的规定? 这里的“调查”与公安、司法机关的“侦查”有何区别? …………… ( 162 )



15. 监察机关根据检查、调查结果、对违反政纪的监察对象给予行政处分应当按照国家有关人事管理权限和处理程序的规定办理，这里的“国家有关人事管理权限和处理程序”应如何理解？ ..... (163)
16. 什么是监察决定？监察决定的适用范围是什么？ ..... (164)
17. 什么是监察建议？在哪些情况下，监察机关可以使用监察建议？ ..... (164)
18. 监察建议的法律效力如何？它与一般的工作建议有何区别？ ..... (165)
19. 监察机关在履行职责时，有权采取哪些措施？ ..... (165)
20. 监察机关在调查行政违纪行为时，有权采取哪些监察措施？ ..... (166)
21. 监察机关受理申诉的范围是什么？ ..... (167)
22. 为什么规定在监察机关复查、复核或者复审、复核期间，不停止原决定的执行？ ..... (167)
23. 暂停职务是否是行政处分？采取这一措施的必要性是什么？ ..... (168)
24. 如何理解“上一级监察机关认为下一级监察机关的监察决定不适当的，可以责成下一级监察机关予以变更或者撤销，必要时也可以直接作出变更或者撤销的决定”的规定？ ..... (169)
25. 监察机关受理复查，复核或者复审、复核为什么实行“二审终结制”？ ..... (169)
26. 监察机关如何办理法律、行政法规规定的其他申诉？ ..... (170)
27. 什么是复审、复核？对监察决定不服的，应当如何处理？ ..... (170)

## 文 书 编

1. 行政监察文书的概念 ..... (173)
2. 行政监察文书的作用 ..... (173)
3. 行政监察公文种类 ..... (175)
4. 行政监察机关的行文原则 ..... (175)
5. 行政监察机关的行文关系 ..... (176)
6. 收文程序 ..... (177)
7. 发文程序 ..... (179)
8. 立卷归档程序 ..... (180)
9. 撰写行政监察公文的基本要求 ..... (181)