

法律法规释义系列

中华人民共和国 行政监察法实施条例 释 义

主编 / 马怀德

中国法制出版社

32.115
0409
M

中华人民共和国行政 监察法实施条例释义

主 编：马怀德

中国政法大学教授、博导

中国监察学会常务理事

撰写人员：张旭勇 高辰年

~~王正斌~~ ~~张 红~~

~~刘东生~~ ~~闫尔宝~~

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国行政监察法实施条例释义/马怀德主编.
—北京:中国法制出版社,2004.9
ISBN 7-80182-382-6

I. 中… II. 马… III. 行政监察法-条例-注释
—中国 IV. D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 045883 号

中华人民共和国行政监察法实施条例释义

ZHONGHUARENMINONGHEGUO XINGZHENG JIANCHAFA SHISHITIAOLI
SHIYI

主编/马怀德

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/7 字数/156 千

版次/2004 年 9 月第 1 版

2003 年 9 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-382-6/D·1348

定价: 13.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

市场营销部电话: 66012216

编辑部电话: 66070084

读者俱乐部电话: 66026596

邮购部电话: 66033288

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法依据】	(1)
第二条 【适用对象】	(4)
第三条 【举报保密与奖励制度】	(10)
第四条 【特邀监察员】	(15)
第五条 【经费保障】	(18)
第二章 派出的监察机构和监察人员	(20)
第六条 【派出监察机构】	(20)
第七条 【派出的监察机构或者监察人员的职责】	(25)
第八条 【派出的监察机构或者监察人员的权限】	(32)
第九条 【派出的监察机构或者监察人员履行职 责的程序】	(36)
第三章 监察机关的权限	(39)
第十条 【行政监察机关的调查权力】	(39)
第十一条 【行政监察调查措施及程序】	(44)
第十二条 【行政监察过程中的强制措施】	(50)
第十三条 【采取行政监察措施的程序与案件移 送】	(54)
第十四条 【暂停执行职务的含义、适用情形、 程序以及补救措施】	(59)
第十五条 【“有关机关”的含义、范围】	(64)

第十六条	【措施的解除】	(67)
第十七条	【提请公安机关、司法行政机关协助】	(70)
第十八条	【提请审计机关协助】	(80)
第十九条	【提请税务、海关、工商行政管理、 质量监督检验检疫机关协助】	(82)
第二十条	【提请协助的具体程序】	(90)
第二十一条	【行政机关作出的决定、命令、指 示违反法律、法规或国家政策的具 体情形】	(93)
第二十二条	【“补救措施”的具体表现形式】	(95)
第二十三条	【录用、任免、奖惩决定明显不适 当的具体情形】	(98)
第二十四条	【给予行政处分的监察决定的作出】	(106)
第二十五条	【给予行政处分的监察决定的执行】	(110)
第二十六条	【违反纪律取得财物的处置】	(112)
第二十七条	【监察建议的异议以及对异议的审 查】	(115)
第四章	监察程序	(123)
第二十八条	【检查事项与重要检查事项的范围】	(123)
第二十九条	【初步审查及立案】	(125)
第三十条	【重要、复杂案件的内涵与范围】	(130)
第三十一条	【立案决定的通知】	(135)
第三十二条	【调查取证的程序】	(137)
第三十三条	【回避的法定情形及决定程序】	(139)
第三十四条	【调查中止与结案期限的顺延】	(144)
第三十五条	【结案期限计算的起点、终点与重 新计算】	(147)
第三十六条	【延长结案期限的特殊情形】	(149)

第三十七条	【重要监察决定与重要监察建议的含义及其争议解决机制】	····· (151)
第三十八条	【监察决定的生效时间与送达方式】	····· (153)
第三十九条	【不服行政处分或行政处分复核决定的申诉及其管辖】	····· (157)
第四十条	【维持原行政处分决定的法定要件】	····· (159)
第四十一条	【直接变更或责令变更原处分决定和监察决定的条件】	····· (164)
第四十二条	【撤销或建议撤销原处分决定和监察决定的条件】	····· (167)
第四十三条	【监察案件移送以及结果反馈程序】	····· (172)
第五章	附 则	····· (175)
第四十四条	【生效时间】	····· (175)

附：

中华人民共和国行政监察法	····· (177)
(1997年5月9日)	
中华人民共和国行政监察法实施条例	····· (187)
(2004年9月17日)	
国家公务员暂行条例	····· (198)
(1993年8月14日)	
监察机关审理政纪案件的暂行办法	····· (214)
(1999年1月15日)	

第一章 总 则

第一条 【立法依据】

根据《中华人民共和国行政监察法》（以下简称行政监察法），制定本条例。

【释义】本条是关于《中华人民共和国行政监察法实施条例》（以下简称《行政监察法实施条例》）立法依据的规定。

行政监察，是指在行政系统中设置的专司监察职能的机关对国家行政机关及其公务员、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织 and 行政机关依法委托的组织中除工勤人员以外的工作人员以及行政机关任命的其他人员执行法律、法规、政策和决定、命令、纪律的情况进行监督、检查、纠举和惩戒的行政法律制度。进行行政监察的目的，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。

行政监察制度是我国行政体制的重要组成部分。随着党和国家领导体制和工作重心的变化，行政监察制度经历了建立、发展、中断和恢复、健全等几个阶段。1949年中国人民政治协商会议第一次全体会议决定在政务院设立人民监察委员会，监察全国各种国家机关和各种公务人员。1954年第一届全国人大第二次会议公布国务院组织法，决定设立监察部。1959年受“左”的思潮影响，监察部被撤销。1982年宪法重新确立了监察体制，1987年监察部正式成立，同年8月，国务院决定在县级以上地方各级人民政府中恢复建立监察机关。为适应改革开放新形势下

反腐败斗争与党风廉政建设的需要，1993 年党的纪检机关与国家监察机关合署办公，实行一套工作机构、两个机关名称的体制。

在行政监察机关恢复后，为加强监察制度建设，1990 年国务院发布实施了《中华人民共和国行政监察条例》，这对确立行政监察制度、保障监察机关依法履行监察职能、促进行政机关及其工作人员遵纪守法起到了重要作用。随着改革开放的不断深入和民主法制建设的发展，依法治国方略的提出与实施，客观形势对反腐倡廉、推进廉政建设等工作提出了更高的要求。1997 年第八届全国人大常委会第二十五次会议在总结条例实施以来实践经验的基础上，制定了《行政监察法》，确立了我国行政监察方面的基本法律制度。

《行政监察法》规定了行政监察的目的、监察机关的性质和监察对象、行政监察的基本原则、监察机关的设置与领导体制、监察人员的资格与素质要求、监察机关的职责、权限、监察程序以及违反监察法的法律责任等监察制度的基本内容，将监察工作纳入了法制化轨道。《行政监察法》以法律的形式完善了行政监察体制，加强了其运作机制，对于监察机关依法开展监察工作，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，发挥了重大作用。

近年来，我国在政治、经济、法治等方面的建设发展很快，有必要在总结《行政监察法》实施以来的经验基础上，与时俱进，不断创新，制定《行政监察法实施条例》，加强在新形势下的监察工作。

党的十六大正式确立的“三个代表”重要思想，本质在于坚持立党为公、执政为民。我国政府是人民的政府，广大人民群众看政府工作人员是不是尽职尽责，是不是全心全意为他们服务，主要是看政府能否做到廉洁、公正、高效。这就要求必须加强对

国家行政机关及其工作人员廉洁从政、行政效率、工作作风的监督检查，使他们切实做到廉洁、勤政、务实、高效，做到爱民、为民、富民、安民。近几年在土地管理、城市房屋拆迁等方面出现了乱批滥占土地、违规违法强制拆迁等严重损害群众合法权益的问题，在企业重组改制和破产中出现了侵害职工合法权益的问题，拖欠和克扣农民工工资的问题也比较严重。对以上严重损害群众利益的问题，需要行政监察机关通过执法监察切实加以解决。

党的执政能力建设是新时期改善和加强党的领导的一个重大课题。目前腐败问题比较严重，人民群众非常不满，反腐倡廉是关系党的生死存亡、关系现代化建设成败的重大问题。要遏制腐败的蔓延，惩治腐败分子，需要切实加强廉政监察工作，探索建立健全反腐的长效机制。中国共产党是执政党，政府机关工作人员大多数是共产党员，党风与政风密切相关，党风决定政风，政风影响党风。通过廉政监察，促进廉政建设，督促广大国家公务员牢固树立清正廉洁、勤政为民、求真务实的良好政风，必将促进党的作风建设，增强党的凝聚力、战斗力。^①

完善社会主义市场经济体制要求正确处理市场配置资源的基础性作用与国家宏观调控的关系。加强行政监察工作，认真履行监督职责，加强对党的路线方针政策以及法律法规和政府决定命令执行情况的监督检查，有利于保证国家宏观调控政策措施的落实，为经济发展创造良好的法制环境。

为坚持依法治国，建设法治政府，本届政府制定了《全面推进依法行政实施纲要》。纲要提出了依法行政的目标和基本要求，提出要提高制度建设的质量，要加强对行政权力的监督。加强行政监察工作，能够促使行政机关及其工作人员严格按照法定权限

① 吴官正书记于2004年8月13日至17日在福建省考察时的讲话要点。

和程序履行职责，依法处理经济社会事务，防止政府行为失范、行政权力滥用，以不断提高依法行政的水平和能力。

行政监察制度自身也要根据实践的需要发展创新，不断提高依法监察的水平。监察机关针对近年来发生的某些大案要案中现行监察机制制约不力的问题，采取相应的对策，如改革派出的监察机构和人员的管理体制等，不断探索更为科学有效的监察体制；近年来随着体制改革的深入发展，国家行政外的公共行政迅速发展，行政法在一定程度上和范围内已经对之进行了调整，这些公共行政组织也相应地应成为行政监察的对象；等等。

国务院根据实践发展，依据《行政监察法》确立的基本监察制度，在《行政监察法实施条例》中对监察的对象范围、特邀监察员、派出的监察机构和人员的管理、监察权的具体行使和监察程序等作出具体规定，并在一些内容上弥补了监察法的不足。如其第2条规定对法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织以及国家行政机关依法委托的组织及其工勤人员以外的工作人员进行监察，将监察对象由国家行政组织扩展到公共行政组织，符合目前行政改革和发展的方向；第4条明确规定了实践中大力发展、行之有效的特邀监察员制度，正式确立了行政机关监察与群众监督相结合的监督机制；第5条为行政监察机关依法进行监察必需的经费提供了法律保障；等等。

总之，《行政监察法实施条例》使《行政监察法》确立的基本制度得以完善，更具有针对性和可操作性，必将为新时期的行政监察工作提供更踏实的法律基础。

第二条 【适用对象】

国家行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织以及国家行政机关依法委托的组织及其工勤人员以外的工作人员，适用行政监察法和本条例。

行政监察法第二条所称“国家行政机关任命的其他人员”，是指企业、事业单位、社会团体中由国家行政机关以委任、派遣等形式任命的人员。

【释义】本条是关于行政监察对象的规定。

本条在《行政监察法》第2条的基础上对行政监察对象予以具体化和明确化。第一款规定了法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织和行政机关依法委托的组织及其工勤人员以外的工作人员也属于行政监察的对象；第二款对“国家行政机关任命的其他人员”作出具体说明。

监察对象，是指由法律规定的接受监察机关监察的组织和人员。《行政监察法》第2条规定：“监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依照本法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。”依据该条规定，行政监察的对象包括三部分：一是国家行政机关；二是国家公务员；三是国家行政机关任命的其他人员。本条在《行政监察法》第2条的基础上，根据实践的发展，补充、明确了监察对象的范围。

（一）国家行政机关

国家行政机关，是指按照宪法和有关组织法的规定而设立的、依法行使国家行政职权、对国家各项行政事务和社会公共事务进行组织和管理的国家机关。

国家行政机关包括：国务院；国务院行政机构，包括国务院办公厅、组成部门、直属机构、部委管理的国家局、议事协调机构；地方各级人民政府及其派出机关，后者包括行政公署、区公所和街道办事处；地方人民政府的职能部门及其派出机构，后者如公安派出所、税务派出所等。

行政机关是国家行政事务和社会公共事务的主要组织者和管理者，处理绝大多数的行政事务，是行政监察最主要的监察对

象。

（二）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织

法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，是指依照全国人大及其常委会制定的法律、国务院制定的行政法规以及有关地方国家权力机关制定的地方性法规的授权，能够以自己的名义行使一定行政职权、管理一定社会公共事务的行政机关以外的社会组织。该组织在授权范围内独立行使行政职权，独立承担法律责任。如《行政处罚法》第17条规定：“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内行使行政处罚权。”《行政许可法》第23条规定：“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，可以在法定授权范围内，以自己的名义实施行政许可。”

从我国目前的法律规定来看，被授权的组织一般是公益性法人或者其他组织，且其目的、宗旨或者业务能力与授权的内容有一定的联系，有能力和资格接受授权。具体有以下几种类型：

事业组织。如《食品卫生法》授予县级以上卫生防疫站和食品卫生监督检验所从事食品卫生监督的行政职权。《高等教育法》和《学位条例》授予高等院校颁发学位证书的权力。

企业组织。一些公用企业，如自来水公司、煤气供应公司、邮政企业、电信部门等，有关法律法规往往规定它们承担本行业某些事务的行政管理职能。

社会自治组织。随着市场经济的发育成长和政府职能的转变，一些行业得到迅速发展，行业自治组织开始出现。对于这些行业自治组织，法律法规尊重其自治，并赋予其特定的行政职权，以保障其对行业自身事务能够实行有效管理。如律师协会、注册会计师协会等。其他自治组织，如基层群众性自治组织，为保障其自主处理自治事务，《村民委员会组织法》、《居民委员会组织法》也授予其一定的行政管理权力。因此，将法律法规授权

的组织也纳入行政监察的对象，有深刻的社会背景，是对现阶段我国社会公共行政发展的及时回应。

长期以来，我国行政法仅规范国家行政，因为在当时作为国家和市场之外的“第三部门”的公共组织、社会团体尚未得到充分发展，其与一般社会公众和本组织成员也未出现较频繁的利益冲突，未产生要求法律调整的必要性和迫切性。随着我国体制改革的深入发展，政府职能的调整与转变，一方面政府的行政权逐渐向社会转移，另一方面，国家行政以外的社会组织的行政权力有较大的发展，由此在国家行政之外形成了比较广泛的公共行政领域。这种社会公共行政权力如果仅凭社会自身监督而没有法律的制约，同样可能被滥用，侵犯有关主体的合法权益，如学校肆意制定规章制度以至于侵犯学生的基本权利。所以，国家行政之外的社会公共行政有必要被纳入行政法的调整范围。目前，基层群众性自治组织（村民委员会、居民委员会）的行政、行业自治组织（如律协）的行政、公共企事业单位（如公用企业、公立学校）的行政，已经被纳入行政法的调整范围。“田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证行政诉讼案”、“溆浦县中医院诉溆浦县邮电局不履行法定职责案”等即为典型案例。

在上述背景下，行政监察作为对公共行政活动进行监察的法律制度，其调整对象就不应当局限于国家行政组织，还应当包括社会公共行政组织。需要注意的是，行政监察机关对法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织的监察，仅仅限于这些组织在行使被授予的权力、管理相关行政事务时；该组织从事与授权内容无关的活动时，不应属于国家行政监察机关监察的对象。行政监察机关对法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织在从事与被授权内容无关的活动时进行监察，超越了行政监察的性质范围，可能侵犯相关组织自由活动的权利。

（三）国家行政机关依法委托的组织

国家行政机关依法委托的组织，是指依法接受国家行政机关的委托行使某些职权或者从事某些行政事务管理的组织。

接受委托的组织从事的行政活动具有公益性，为保障公共利益，现行有关法律法规对这些组织的属性和能力提出了一定要求。如《行政处罚法》第 19 条规定：“受委托组织必须符合以下条件：（一）依法成立的管理公共事务的事业组织；（二）具有熟悉相关法律、法规、规章和业务的工作人员；（三）对违法行为需要进行技术检查或者技术鉴定的，应当有条件组织进行相应的技术检查或者技术鉴定。”

委托的行政机关和接受委托的组织之间的法律关系属于公法上的委托代理关系，根据目前有关法律的规定，包括以下内容：

委托的行政机关进行委托必须有法律、法规或者规章的依据，不能自行决定委托。因为国家行政职权由宪法、组织法或者单行法律、法规授予一定的行政机关或者组织行使后，一般情形下，这些行政机关或者组织应当自己行使相应的职权，不得自由处分，否则有违公法秩序，可能损害公共利益。

委托事项必须属于委托的行政机关自身职权范围内的事项。超越自身权限范围进行的委托违法无效。委托的事项必须具有明确性，其范围且应当受到限制。一般来说，对行政相对人有重大影响的行政事项不得委托给其他组织。委托的行政机关并且应当对受委托组织行使委托的行政权力、处理接受委托的事项的情况进行监督和指导。

委托应当采用书面形式，一般应当向社会公开。如《行政许可法》第 24 条规定：“行政机关在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定，可以委托其他行政机关实施行政许可。委托机关应当将受委托行政机关和受委托实施行政许可的内容予以公告。”

接受委托的组织必须在委托的权限范围内，以委托的行政机

关的名义从事行政活动，其活动的后果由委托的行政机关承担。接受委托的组织不得将接受委托的事项再行委托给其他组织或者个人。

行政机关委托的组织行使委托的行政权力进行的行政活动，本质上属于国家行政机关的活动，属于国家行政的范畴。为促进廉政建设，改善行政管理，提高行政效能，这些组织应当接受行政监察机关的监察。所以，国家行政机关委托的组织也属于行政监察的对象。

（四）国家公务员

国家公务员，是指国家以法定方式和程序任用、在中央和地方国家行政机关中行使国家行政职权、执行行政职务的工作人员。国家公务员执行职务与国家或者所在的行政机关形成职务委托关系，他必须以所在机关的名义执行职务，不得以自己的名义执行职务。其法律特征为：

1. 国家公务员在中央和地方国家行政机关中任职，在其他机关如立法机关、审判机关、检察机关、军事机关中任职的人员，不是国家公务员；

2. 国家公务员在国家行政机关中行使行政权力、执行行政职务，是行政公务的执行人员，行政机关中提供后勤服务、不执行行政职务的工勤人员，不是国家公务员；

3. 根据《国家公务员暂行条例》的规定，国家公务员通过选任、聘任和委任产生，是行政机关中有正式编制的人员，行政机关临时借调或者委托的公务实施人员不属于国家公务员。

根据监察部的有关规定，已退休、离体的公务员，不属于监察的对象，但对其在职时执行行政职务的行为，仍属于监察机关的监察事项范围。

国家公务员作为行政机关执行公务的人员，是行政活动的具体实施者，当然属于行政监察的对象。

（五）法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织和行政机关依法委托的组织中工勤人员以外的工作人员

法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织和行政机关依法委托的组织依法就授权事项、委托事项进行管理时，其工勤人员外的工作人员是这些组织行使相应行政职权、执行职务的具体实施者，他们此时的角色与在行政机关中工作的公务员并没有什么区别，具有与公务员相同的行政公务人员的地位。因此，这些人员也属于行政监察的对象。

上述组织中的工勤人员，并不从事该组织固有社会事务的管理，更不可能从事授权事务或者委托事务的管理，与行使行政职权无关，因而不应属于行政监察的对象。

（六）国家行政机关任命的其他人员

《行政监察法》第2条所称“国家行政机关任命的其他人员”，是指企业、事业单位、社会团体中由国家行政机关以委任、派遣等形式任命的人员。如大型国有企业、高等院校、妇联、出版社等组织中由国家行政机关以委任、派遣等形式任命的人员。但这里的企业不限于国有企业，还包括中外合资企业、中外合作企业。

在企业、事业单位、社会团体中由国家行政机关以委任、派遣等形式任命的人员，虽然不属于国家公务员，也不一定执行公共行政事务，但他们至少应当就其执行相关职务的廉洁性向国家和任命其的行政机关负责，接受监督。所以，为维护行政纪律，促进廉政建设，以上人员也属于行政监察的对象。

第三条 【举报保密与奖励制度】

监察机关建立举报保密制度，对举报人的有关情况予以保密，严禁泄露举报人身份或者将举报材料、举报人情况透露给被举报单位、被举报人。

监察机关对控告、检举重大违法违纪行为的有功人员可以给予奖励。奖励的条件、标准，由监察机关会同同级人民政府财政部门制定。

【释义】本条是对举报制度中的保密制度和奖励制度的规定。

（一）举报制度概述

本条中的所谓举报，是指公民、法人和其他组织对国家行政机关及其公务员、法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织和国家行政机关依法委托的组织中工勤人员以外的工作人员、国家行政机关任命的其他人员违反国家法律、法规、政策和决定、命令以及政纪的行为，依法向监察机关进行的检举、控告。

群众路线是我党和国家一切工作的根本路线。《宪法》第2条第3款规定：“人民通过法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”第27条第2款规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见，接受人民的监督，努力为人民服务。”第41条第1款规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家机关工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”

为在行政监察工作中更好地贯彻群众路线，保障公民的控告、检举权利，监察法规定了举报制度。《行政监察法》第6条规定：“监察工作应当依靠群众。监察机关建立举报制度，公民对于任何国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员的违法失职行为，有权向监察机关提出控告或者检举。”

监察部早在1991年就制定了《监察机关举报工作办法》，保障公民的举报权利得以实现。依照该办法，县以上各级监察机关