

孟贵芳 编著

ZHIFA JIANCHA

TANSUO YU YANJIU

执法监察

探索与研究



山西经济出版社

孟贵芳 编著

执法监察 探索与研究

ZHIFA JIANCHA
TANSUO YU YANJIU

山西经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

执法监察探索与研究 / 孟贵芳编著. —太原: 山西经济出版社, 2005. 1

ISBN 7-80636-772-1

I. 执… II. 孟… III. 行政执法—法律监督—研究—中国 IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 010266 号

执法监察探索与研究

-
- | | |
|---|---|
| 著 者: 孟贵芳 编著 | 网 址: www.sxskcb.com |
| 责任编辑: 赵建廷 * | 经 销 者: 新华书店 |
| 出 版 者: 山西经济出版社 | 承 印 者: 山西三铁印业有限公司 |
| 地 址: 太原市建设南路 15 号 | 开 本: 850mm × 1168mm 1/32 |
| 邮 编: 030012 | 印 张: 11 |
| 电 话: 0351-4922220 (发行中心) | 字 数: 269 千字 |
| 0351-4922085 (综合办) | 印 数: 1—1500 册 |
| E-mail: Fxxz@sxskcb.com (发行中心) | 版 次: 2005 年 1 月第 1 版 |
| Web@sxskcb.com (信息室) | 印 次: 2005 年 1 月第 1 次印刷 |
| Jingjshb@sxskcb.com (综合办) | 定 价: 16.00 元 |
-

版权所有

侵权必究

印装差错

负责调换

序 言

金銀煥

执法监察是纪检监察工作的有机组成部分,也是纪检监察机关的重要职能和主要手段之一。怎样加强、改进和创新执法监察工作,促进纪检监察工作能力和水平的提高,为完善社会主义市场经济体制和加强党的执政能力建设提供强有力的政治保证,既是摆在各级纪检监察机关面前的一项紧迫任务,又是需要我们深入研究解决的一个重大课题。

《执法监察探索与研究》是对十几年来我省各级纪检监察机关开展执法监察工作的一次回顾,它着重从廉政监察、行政效能监察、企业效能监察和专项监察等几个不同的方面对执法监察工作进行了阐述。书中提出在开展执法监察工作的过程中,既要全面准确地

履行组织协调、监督检查、责任追究的职能,又要充分发挥其在揭露违纪、发现案源、堵塞漏洞方面的优势;既要抓住党员干部廉洁方面的情况,解决以权谋私的问题,又要抓住党员干部勤政方面的情况,解决提高工作效率的问题;既要监督检查党和国家大政方针的贯彻落实,又要着力解决损害群众切身利益的行为;既要严格依法监察,又要做到合法、合理、合情。全书既有执法监察工作内容的归纳,也有执法监察工作方法的概括,还有执法监察工作实践经验的总结,特别是对党的十六大以来我省各级纪检监察机关在开展执法监察工作和反腐倡廉工作中所形成的一些新观点、新认识做了一些前瞻性的探索和思考,这对于提高执法监察工作水平和深入开展反腐败斗争,对于推进依法行政、依法治国,促进从严治党、从严治政,都具有一定的现实指导意义。书中虽然有些观点和认识尚需在实践中进一步检验其科学性和正确性,但是,我希望这本书对从事执法监察工作的同志们有所帮助,希望对深入开展党风廉政建设和反腐败斗争有所裨益,同时,也希望在我们的工作中,这种勤于思考、善于总结的成果越来越多。

是为序。

2004年12月

目 录

第一章 关于执法监察	(1)
第一节 对执法监察的研究和探讨	(1)
一、执法监察在研究和探讨什么	(1)
二、我国古代社会监督监察制度的源与流	(6)
三、执法监察的现状	(8)
第二节 目前有关执法监察的一些新认识、新观点	(11)
一、执法监察的指导思想.....	(11)
二、执法监察的工作方针.....	(12)
三、执法监察的基本原则.....	(15)
四、执法监察的任务、地位和功能	(18)
 第二章 关于执法监察的权限和充分行使职权	(23)
第一节 执法监察的权限	(23)
一、检查权和调查权.....	(24)
二、建议权.....	(25)
三、处分权.....	(26)
第二节 在执法监察中充分行使职权的十招	(27)
一、列席与召集会议.....	(27)
二、查阅、复制与扣留、封存文件、资料	(28)
三、要求或责令做出解释和说明.....	(29)
四、责令停止违法和不当行为.....	(30)

五、查询银行存款和依法冻结·····	(31)
六、要求暂停公务活动或职务·····	(31)
七、罚款和没收·····	(33)
八、做出纪律处分决定·····	(33)
九、发出建议书·····	(35)
十、移送司法机关·····	(36)
第三章 关于执法监察的技巧 ·····	(39)
第一节 执法监察的谈话技巧 ·····	(39)
一、谈话不成功的窥析·····	(39)
二、谈话成功的方法和技巧·····	(41)
第二节 执法监察证据的鉴别使用技巧 ·····	(55)
一、证据的收集·····	(55)
二、证据的鉴别·····	(60)
三、证据的使用·····	(68)
第四章 关于廉政监察 ·····	(72)
第一节 廉政监察是什么 ·····	(72)
第二节 廉政监察的方式和方法 ·····	(73)
一、廉政监察的三种方式·····	(73)
二、廉政监察的基本方法·····	(75)
第三节 廉政监察怎样搞 ·····	(79)
一、检查的准备·····	(79)
二、检查的实施·····	(81)
三、检查的终结·····	(81)
第五章 关于行政效能监察 ·····	(83)
第一节 对行政效能监察的探讨 ·····	(83)

一、行政效能监察的含义及对象	(83)
二、追寻行政效能监察的源头	(86)
三、行政效能监察的意义	(88)
四、行政效能监察的作用	(90)
第二节 对行政效能监察任务和原则的思考	(91)
一、行政效能监察的任务	(91)
二、行政效能监察的原则	(92)
第三节 对行政效能监察主要内容的探讨	(94)
一、行政效能监察内容的含义及基本要素	(94)
二、在行政机关进行效能监察的主要内容	(97)
第四节 怎样搞好行政效能监察	(101)
一、行政效能监察的基本形式	(101)
二、行政效能监察的基本方法	(104)
三、行政效能监察的实施程序	(106)
第六章 关于企业效能监察	(109)
第一节 对企业效能监察的探讨	(109)
一、企业效能监察的含义	(109)
二、开展企业效能监察工作的思路	(112)
第二节 山西省企业效能监察现状初析	(117)
第三节 部分地方和国有企业开展效能监察的情况	(119)
一、太原市在国有及国有控股企业开展企业效能监察的办法	(119)
二、山西焦煤集团公司开展企业效能监察的主要做法和经验	(124)
三、太原钢铁(集团)有限公司开展企业效能监察的主要做法和经验	(134)

四、山西建筑工程(集团)总公司开展企业效能监察 的主要做法和体会	(143)
五、太原化学工业集团有限公司开展企业效能监察 的奖惩办法	(152)
第七章 关于几个专项执法监察	(157)
第一节 工程建设领域的执法监察	(158)
一、对工程建设领域执法监察主要内容的探讨	(158)
二、对工程建设领域执法监察方式方法的归纳	(164)
三、有形建筑市场的管理和规范	(167)
第二节 国土资源领域的执法监察	(170)
一、对国土资源领域执法监察主要内容的探讨	(170)
二、对国土资源领域执法监察方式方法的归纳	(175)
第三节 整顿和规范市场经济秩序的执法监察	(177)
一、对整顿和规范市场经济秩序主要内容的探讨	(177)
二、纪检监察机关参与整顿和规范市场经济秩序 应该发挥职能作用的概括	(179)
第八章 关于责任事故	(181)
第一节 责任事故的常识	(181)
一、事故与责任事故	(181)
二、责任事故的调查处理组	(184)
第二节 纪检监察机关参与责任事故在干什么	(185)
一、监督事故调查组的工作	(186)
二、调查处理事故的工作	(188)
三、督促有关部门整改的工作	(194)
第三节 纪检监察机关参与责任事故查处的 注意事项	(195)

一、建立报告制度	(195)
二、应把握的工作方式方法	(196)
三、严格调查处理程序	(197)
四、特大责任事故处理意见的上报审批问题和进入 审理程序的问题	(207)
第九章 关于执法监察的调查研究与信息处理	(209)
第一节 执法监察的调查研究	(210)
一、执法监察调查研究的特殊性	(210)
二、执法监察调查研究的方式方法	(211)
三、调查报告的结构和写法	(213)
第二节 执法监察的信息处理	(215)
一、执法监察信息的收集整理	(215)
二、执法监察信息的交流利用	(216)
三、执法监察信息的写作	(216)
第十章 关于执法监察的公文写作	(218)
第一节 执法监察公文的种类和格式	(218)
一、执法监察公文的种类	(218)
二、执法监察公文的格式	(219)
第二节 执法监察公文的写作	(221)
一、执法监察公文的写作要求	(221)
二、常用执法监察公文的写作方法	(223)
附件	(245)

第一章

关于执法监察

对执法监察的理论进行探索和研究是总结执法监察实践经验的需要,又是指导执法监察工作的要求。近年来,各级纪检监察机关在开展执法监察工作中立足实际,致力创新,在取得明显成效的同时,积累了丰富的经验。系统地学习、研究和总结这些宝贵的经验,并着眼于理论创新,进行概括提炼,形成较为全面的认识体系,对于建立完善的社会主义市场经济体制提供了强有力的政治保证,对于加强党的执政能力建设,坚持立党为公、执政为民,对于推进从严治党、依法执政、依法行政,有效监督检查各级党组织和党员、监察对象树立正确的政绩观和科学的发展观,正确贯彻执行党和国家的路线、方针、政策与法律、法规、决定、命令以及强化管理、提高效能、深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,都具有十分重要的意义。

第一节 对执法监察的研究和探讨

一、执法监察在研究和探讨什么

(一)对执法监察的诠释

“执法”,即执行法律、法令之意。

“监察”一词源于我国古代秦朝设置的“御史府”中的“监察御史”一职。从字义上讲,“监”就是监视、督察;“察”就是详细审核、考核、考察、视察。英文中与“监察”一词相对应的是“supervision”,它有监督、管理两个意思,但其含义侧重“监督”。目前,“监察”一词有较为固定的使用范围,一般指监察机关、监察权、监察工作等。

执法监察,简言之,即“监察执法”,它是由专门机关对有执法权(执政权和行政管理权)的机关和人员的执法行为(主要指执政行为和行政管理行为)进行监察的活动。也就是纪检监察机关依法对党组织及其党员、行政监察对象(国家行政机关及其公务员、国家行政机关任命的其他人员、国家行政机关和法律法規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任的组织及其工勤人员以外的工作人员)贯彻执行党的路线、方针、政策、决议和国家法律、法规、决定、命令的情况进行的监督检查,以维护中央权威,保证政令畅通,同时促使监督对象依法办事,正确履行职责,廉洁奉公,勤政高效,全心全意为人民服务。

(二) 执法监察的研究对象

纪检监察执法监察理论主要研究纪检监察机关执法监察活动及其规律,纪检监察执法监察理论的研究对象是由违纪违法行为发生的规律、执法监察活动的规律和正确执纪执法的规律三个部分构成的。

所谓违纪违法行为发生、发展的规律,是指违纪违法行为发生、发展过程中内在的、本质的、必然的联系。研究违纪违法行为发生、发展过程中内在的、本质的、必然的联系,是为了更好地开展执法监察工作,有效地遏制违纪违法现象的滋生和蔓延。研究违纪违法行为发生、发展的规律,对于增强执法监察工作的预见性、科学性和主动性,具有十分重要的意义。

所谓执法监察活动的规律,是指执法监察活动过程中内在的、本质的、必然的联系。研究执法监察活动的规律,其目的就是要改进执法监察工作,提高执法监察工作的质量和效率。

所谓正确的执纪执法的规律,是指执纪执法机关在正确执纪执法过程中内在的、本质的、必然的联系。研究和把握正确的执纪执法的规律,对于加强执纪执法的科学化、规范化和制度化建设,推进从严治党、依法行政、依法治国,都具有十分重要的意义。

(三)纪检监察机关执法监察工作的特征

2002年11月14日中国共产党第十六次全国代表大会通过的《中国共产党章程》第四十四条明确规定:党的各级纪律检查机关的主要任务是维护党的章程和党内其他法规,检查党的路线、方针、政策决议的执行情况,协助党的委员会加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作。

1997年5月9日第八届全国人大常委会第25次会议通过的《中华人民共和国行政监察法》(中华人民共和国主席令第85号发布)第十八条也把监督检查国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员贯彻执行国家法律、法规和政策以及决定、命令的情况作为行政监察机关的首项监察职能。

2004年9月6日国务院第63次常务会议通过的《中华人民共和国行政监察法实施条例》(中华人民共和国国务院令第419号发布)把对国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员、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任的组织及其工勤人员以外的工作人员贯彻执行国家法律、法规和政策以及决定、命令的情况实施监督检查进行了细化和进一步的规范,

根据《中国共产党章程》和国家有关法律、法规的规定,执法监察的特征可以概括为以下几方面。

1. 执法监察主体的特定性。《中国共产党章程》和《中华人民共和国行政监察法》赋予纪检监察机关检查权、调查权、建议权和处分权四种职权,不仅是纪检监察机关区别于其他党政机关的主要标志,而且是纪检监察机关以党纪条规和法律法规为依据,正确行使职权的原则要求,体现党、国家和人民的意志,具有强制性的约束力。也就是说,执法监察工作只能由纪检监察机关进行,其他党政机关不能取而代之。

2. 执法监察对象(客体)的定向性。《中国共产党章程》规定纪检机关的监督对象是党的各级组织和全体党员;《中华人民共和国行政监察法》规定监察机关的监察对象是各级国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员。《中华人民共和国行政监察法实施条例》又将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任的组织及其工勤人员以外的工作人员也纳入了监察对象的范围。执法监察就是对纪检监察机关的监督对象的执纪执法情况进行监督检查的活动,体现了执法监察客体的定向性。

需要说明的是:“国家行政机关任命的其他人员”,主要是指企事业单位、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。应当包括以下内容:(1)由国家行政机关直接委任(委派)、派遣到企事业单位(包括中外合资、合作经营企业)、社会团体中的人员;(2)实行选举、招聘、租赁、承包、股份等制度的企事业单位中经国家行政机关以委托、聘任等形式批准从事公务的人员等。

《中华人民共和国行政监察法实施条例》第二条第一款明确规定:“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任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。”这主要是根据我国现行的行政管理体制,行政权力的行使并不仅仅局限于国家行政机

关及其国家公务员,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也行使一部分权力,履行一定的行政职能。例如:中国证券监督管理委员会、中国保险业监督管理委员会及其除工勤人员以外的工作人员等,根据《中华人民共和国行政监察法》的规定,监察机关除了对上述组织中由国家行政机关任命的人员进行监察外,对上述组织以及由上述组织任命的工作人员则无权监察。根据《中华人民共和国行政监察法实施条例》,将上述人员纳入监察机关的监察对象范围,从而使监察机关有权对其进行监察。

3. 执法监察内容的综合性。一方面,在不同的地方或同一地方的不同时期(阶段)和不同层次,执法监察的内容有所不同,我们常说要讲好“普通话”和唱好“地方戏”、抓好“规定动作”和“自选动作”、抓住“工作要点”和抓出“工作特点”相结合,就充分体现了执法监察内容综合性的一些重要特征。另一方面,反映执法监察内容综合性的外在表现也是多种多样的。例如:我们开展的国债资金执法监察、社保资金执法监察是对资金使用情况进行监督检查;开展的环保执法监察、打击矿产资源私采滥挖执法监察是对执法机关的执法情况进行监督检查;开展效能监察是对行政行为和企业行为的效率、效果、效益情况进行监督检查。总之,执法监察的内容涉及面非常广泛,不仅涉及行政管理,还要涉及企业管理;不仅要求正确执纪执法,而且要求高效率、高质量地执纪执法。

4. 执法监察目的的明确性。执法监察的目的就是为了有效地制约和规范监督对象的行为,促使监督对象改善管理,廉洁奉公、提高效率,促进党政机关及其工作人员全心全意为人民服务;同时,及时发现和纠正监督对象有令不行、有禁不止,上有政策、下有对策的行为,防止有法不依、执法不严和执法犯法现象

的发生,确保政令的畅通。

5. 执法监察形式的多样性。执法监察对象的定向性和内容的综合性,决定了执法监察形式的多样性。从时间上,执法监察可以分为事前监察、事中监察和事后监察;从范围上,执法监察可以分全国性的监察、地区性监察、部门性监察;从内容上,执法监察可以分为全面检查、专项检查、个别检查,等等。总之,纪检监察机关要通过各种有效的检查活动,履行执法监察的职能,实现执法监察的目标。

二、我国古代社会监督监察制度的源与流

我国的监督监察制度源于战国时期,历经两千多年的悠久历史。在我国古代,最早从事专门的监督活动的官员被称为“监国”,是周王为控制诸侯们的活动而设立的。随着封建制度的逐步建立,监察权和行政权进一步分离。秦始皇为了防止出现大臣专断朝政的局面,在秦朝建立时就创立了丞相、太尉、御史大夫并称为“三公”的政治体制,其中御史大夫是名义上的副宰相,主要负责监察官吏,并且还设置了自己的官署——御史大夫寺。汉承秦制,但汉朝的监督监察制度要比秦朝完善得多,严密得多。汉朝专职的监察机关称御史台,最高的监察官称御史中丞,直接由皇帝控制和指挥,对中央官员进行弹劾纠举。在对地方官吏的监督监察方面,汉代实行的是刺史制度,即在每州设立“刺史部”,“刺史部”设刺史一名,直属御史台(垂直领导管理的体制),进行巡回监察,中央和地方两级监察机构形成了汉朝完善的监察体系。汉朝还制定了监察法规《刺史六条问事》。

唐朝的最高监察机关——御史台统管全国的监察工作,御史大夫为御史台最高长官,御史中丞为副职(唐高宗时曾改御史台为宪台,武则天时又曾改为左右肃政台),御史台又分为台院、殿院、察院。台院的监察官吏称为侍御史,专门纠劾中央的官

员,并参与大理寺重大案件的查办和审理;殿院的监察官吏称为殿中侍御史,活动在皇帝左右,巡视官禁与京城,纠察有违封建政治纪律的事务;察院的官吏称为监察史,专门监察地方官吏,并对吏、户、礼、兵、刑、工六部的工作过失提出纠劾。另外,唐朝将全国各地划分若干“道”作为监察区,每道设监察御史一人,先后称为按察史、采访处置史、观察处置史等,专门巡视州县,以加强对地方的监督监察工作。唐朝统治者还授权尚书对御史的纠劾工作进行监督,以便对御史有所制约。这种御史有权监督尚书、尚书有权监督御史的相互监督制约体制,是我国封建政权监督监察制度的新发展。同时,唐朝还健全了谏议制度。所谓谏官就是封建皇帝为听取不同意见而设置的一种官职,对唐王朝制定和推行的政策、法令、赋税进行研究,凡有不妥就向皇帝提出意见,可以据理力争而不“犯上”。唐朝设置的谏官主要有左右散骑常侍、左右谏议大夫、左右补阙、左右拾遗。唐朝的谏官对于驳正政令、纠劾过失、巩固唐朝的政治统治起到很大的拾遗补阙的作用。

宋朝在历代监察制度的基础上,加强了对地方官吏的政治监督,设置了通判(又称监州)这一官职制约地方官吏。同时,为了加强对宰相的监督,规定御史不得由宰相决定,直接由皇帝选任,以减少行政与监察串通一气情况的发生。为了提高监督监察的水平,宋朝十分重视监察官员的素质,规定是必须任过三次县令的人才能担任御史职务。

明朝撤销御史台,将台、殿、察三院合为一体,建立都察院,作为全国最高的监察机关。都察院设左右都御史为正长官,左右副都御史、左右佥都御史为副长官,主要负责对朝廷命官和高级官员的政治监督。对地方则用 13 道监察御史,共 110 人,负责对地方官员的监督。另外,明朝还独创“巡按”制度,即指派某一御史代表皇帝出巡地方,纠察不法,被指派的人叫做“巡按御