

主 编 万世荣

副主编 叶必丰

中国行政监察的 理论与实践



湖北教育出版社

中国行政监察的理论与实践

主 编 万世荣

副主编 叶必十

湖北教育出版社

1990·武汉

中国行政监察的理论与实践

万世荣 主编。 叶必丰 副主编

*

湖北教育出版社出版、发行

黄冈报印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 10.5印张 2插页 256 000字

1991年5月第1版 1991年5月第1次印刷

印数：1-3 200

ISBN 7-5351-0647-1/D·7

定价：4.50元

《中国行政监察的理论与实践》一书与广大读者见面了。编写这本书，是中共湖北省委社会科学工作领导小组办公室赋予的一项研究任务，同时也是湖北省监察学会成立后进行的第一个研究课题。

我国行政监察工作中断了三十年，行政监察工作的恢复和发展，给我们提出了大量的理论问题和实际问题。如，关于行政监察的性质、任务和作用的认识，关于行政监察在社会主义法治和国家行政监督体系中的地位和作用的认识，关于我国现行的行政监察制度与历代监察制度、与现代西方国家监察制度的本质差别的认识，等等，都直接影响着行政监察工作实践的方向和结果。同时，监察工作实践中诸如体制、权限、监察程序与方式等问题，又给行政监察理论研究提出了一些必须回答的问题。建国后，我国曾确立了行政监察制度，有过一段时间的实践。在国家的行政监察制度恢复后，又有了两年多新的历史条件下的行政监察工作实践的经验。两年多来，广大监察干部和部分专家学者，在比较系统地总结监察工作实践经验的基础上，也从理论上作了一些有益的探讨。为了能将这些实践经验和研究成果及时地系统地总结起来，以满足当前行政监察工作之急需，推动行政监察事业的发展，我们编写了这本书，作为研究成果奉献给广大读者。

本书比较广泛地吸收了各有关方面和广大监察干部的意见。全书内容,立足于研究我国现行的行政监察制度,同时也对我国历代监察制度以及现代西方国家的监察制度作了一些比较研究;立

足于回答监察工作实践中的现实问题，同时也作了适当超前的探讨；立足于面向广大从事行政监察实际工作的同志，同时也照顾到各个层次的需要。我们在编写过程中，力求能回答当前行政监察工作实践中一些主要的、基本的问题，使之能成为一本较有特色的书，既可以作为行政监察机关培训干部的基本教材，又可以作为研究我国行政监察工作的参考资料。

参加课题研究和本书编写工作的，有有关大专院校的学者，也有从事行政监察实际工作的同志，他们都为此付出了辛勤的劳动。同时在研究和编写过程中，得到了许多单位，许多同志的关心和支持。因此，它不仅包含着众多同志的心血和汗水，而且凝聚着有关方面和众多同志的热忱与期望。

行政监察学是一门新的学科，有着丰富的内涵。由于我们的水平有限，加上行政监察工作仅仅经过两年多的新的历史条件下的实践，无论是理论认识，还是实践经验，都还处在开创的阶段；况且，事物是不断发展的，尤其行政监察工作正在迅速的发展。因此，本书无论是在对现实问题的研究方面，还是在对未来的预见方面，都肯定存在一些不足，有待于今后继续深入研究和探讨。我们热忱地希望广大读者能给予指正和提出建议，使我们的研究成果更加完美，使本书更加完善。

朱德成

一九九〇年八月二日

目 录

序	1
第一章 绪 论	1
第一节 行政监察	1
一、行政监察是行政监督的一种形式	1
二、行政监察的地位	4
三、行政监察和弹劾	6
第二节 行政监察的理论基础	11
一、封建制国家监察制度的理论基础	11
二、资本主义国家行政监督的理论基础	13
三、我国行政监察的理论基础	21
第三节 行政监察的作用	26
一、保障政府廉洁	26
二、防止和消除官僚主义	29
三、促进依法行政	31
四、宣传教育	32
五、实现国家职能	33
第二章 行政监察制度的发展	35
第一节 中国古代的监察制度	35
一、历代监察制度的主要内容	35
二、中国古代监察制度的特点和作用	42
第二节 国民党政府的监察制度	45
一、监察院的设立	46

二、监察院的职权	47
三、国民党政府监察制度的特点	48
第三节 新中国的监察制度	50
一、民主革命时期的人民监察制度	50
二、建国初期的监察制度	55
三、国务院监察部的撤销与重建	56
第四节 香港廉政公署	58
一、廉政公署的设立	58
二、廉政公署的组织、任务和职权	59
三、廉政公署的特点	62
四、廉政公署的工作概况	62
第五节 外国的监察制度	66
一、瑞典、英国和美国的议会监察专员制度	66
二、日本的行政监察	73
三、苏联的国家监察制度	74
第三章 行政监察的基本原则	77
第一节 独立行使监察权的原则	77
一、独立行使监察权的必要性	77
二、独立行使监察权与坚持党的领导	79
三、独立行使监察权与接受同级人民代表大会的监督	80
四、独立行使监察权与接受同级人民政府的领导	81
五、独立行使监察权与接受上级监察机关的领导	82
六、独立行使监察权与其他组织和个人的关系	82
第二节 平等原则	83
一、平等原则的涵义	83
二、贯彻平等原则的必要性	84
三、贯彻平等原则的两大环节	86
四、贯彻平等原则必须解决的问题	86
第三节 公开原则	88
一、贯彻公开原则的必要性	89

二、公开原则的主要内容	91
三、贯彻公开原则必须解决的问题	93
第四节 听证原则	95
一、听证原则的涵义和意义	95
二、贯彻听证原则的几个环节	96
三、贯彻听证原则必须解决的问题	99
第五节 密切联系群众原则	99
一、贯彻密切联系群众原则的必要性	100
二、贯彻密切联系群众原则必须注意的问题	101
第六节 惩处与教育相结合原则	103
一、惩处与教育相结合原则的涵义	103
二、贯彻惩处与教育相结合原则的必要性	103
三、贯彻惩处与教育相结合原则必须解决的问题	105
第四章 监察机关	106
第一节 监察机关的性质	106
一、监察机关的阶级性质	106
二、监察机关的法律性质	108
三、我国监察机关的隶属关系问题	113
第二节 监察机关的组织体制	116
一、我国监察机关的设置原则	116
二、监察部	120
三、地方各级监察机关	120
四、监察机关的派出机构	122
五、企事业单位内部的监察机构	123
第三节 监察机关的领导体制	126
一、建国初期监察机关的领导体制	126
二、监察机关的现行领导体制	129
三、监察机关的内部领导体制	132
第五章 监察机关的任务和职权	135

第一节 监察机关的任务	135
一、检查监察对象的活动	136
二、受理检举、控告和申诉	137
三、调查处理违纪行为	140
四、开展宣传教育	141
五、审议纪律处分事项	142
第二节 监察机关的职权	144
一、监察机关职权的性质	144
二、监察机关职权的分类	146
三、各监察机关的职权	151
第三节 监察机关的监察权	155
一、检查权	155
二、调查权	157
三、建议权	160
四、处分权	161
第六章 监察人员	164
第一节 监察人员的培养	164
一、培养监察人员的必要性	164
二、监察人员的培养目标	166
三、监察人员的培养方法和形式	171
第二节 监察人员的任用	172
一、监察人员的任用性质	172
二、监察人员的任用权限和程序	173
三、监察人员的任职回避	175
第三节 监察人员的权利和义务	176
一、监察人员权利义务的概念及分类	176
二、监察人员的一般权利	178
三、监察人员的一般义务	179
四、监察人员的职权和职责	182
第四节 监察人员的职称	183

712	一、建立监察人员职称制度的必要性	183
712	二、监察人员职称制度的内容	184
611	三、监察人员的职称评定程序	186
332	第五节 兼职监察人员	187
622	一、兼职监察人员制度的意义	187
041	二、兼职监察人员的受聘资格	188
062	三、兼职监察人员的聘任程序	188
222	四、兼职监察人员的职权和职责	189
	第七章 行政监察的方法和措施	190
322	第一节 行政监察的方法	190
072	一、监察方法的分类	190
722	二、检查方法	193
012	三、建议方法	196
242	四、调查和处分方法	198
812	第二节 行政监察的措施	198
012	一、监察措施概述	198
342	二、停职检查	200
742	三、阻止进行	202
242	四、调阅材料	203
612	五、请求协助	204
	第八章 违纪构成	206
722	第一节 违纪构成概述	206
422	一、违纪	206
722	二、违纪构成	207
822	三、违纪构成是负政纪责任的唯一基础	209
822	四、研究违纪构成理论的意义	210
032	第二节 违纪主体	213
422	一、违纪主体的概念	213
622	二、构成违纪主体的机关	213
272	三、构成违纪主体的个人	215

851	第三节 违纪的主观方面	217
851	一、违纪的主观方面概述	217
851	二、故意违纪	219
851	三、过失违纪	222
851	四、违纪的目的和动机	226
851	第四节 违纪客体	230
851	一、违纪客体概述	230
851	二、违纪客体的分类	232
851	三、违纪客体和违纪对象	234
851	第五节 违纪的客观方面	236
851	一、违纪的客观方面概述	236
851	二、违纪行为	237
851	三、违纪结果	240
851	四、违纪行为与违纪结果之间的因果关系	242
851	第九章 政纪案件的处理	246
851	第一节 政纪案件的主管和管辖	246
851	一、主管	246
851	二、级别管辖	247
851	三、对案件当事人的管辖	248
851	四、特殊管辖	249
851	第二节 政纪案件的受理和立案	251
851	一、受理	251
851	二、立案	254
851	三、监察机关办案的方式	257
851	第三节 政纪案件的调查	258
851	一、调查形式	258
851	二、调查程序	260
851	三、调查方法	264
851	四、调查报告	268
851	第四节 政纪案件的审理	272

一、审理程序·····	272
二、案件审理工作的基本要求·····	273
三、案件审理工作和其他有关工作的关系·····	283
第十章 监察机关的工作制度 ·····	296
第一节 会议制度 ·····	296
一、会议制度的涵义和内容·····	296
二、会议的形式·····	298
三、会议的科学化、法制化·····	300
第二节 时效制度和工作交接制度 ·····	301
一、时效制度·····	301
二、工作交接制度·····	304
第三节 公文处理制度 ·····	307
一、公文的分类·····	308
二、公文格式和行文关系·····	309
三、公文处理程序·····	310
四、公文的立卷、归档、销毁和保密·····	315
附 《中华人民共和国行政监察条例》 ·····	318

第一章 绪 论

第一节 行政监察

一 行政监察是行政监督的一种形式

现代国家以“法治”理论为依据，普遍建立了行政监督制度和机制。但是，由于人们对“法治”的不同理解和各国具体情况不同，各国所建立的行政监督形式是不尽一致、多种多样的。如果按行政监督的主体分，就有党的监督、立法机关的监督、司法机关的监督和行政机关的监督等。

党对行政活动的监督，主要表现为党组织对党员、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领导干部的监督。在资本主义国家，行政首脑往往是在议会中占有多数席位的政党首领，党的监督包括本党的工作监督和在对野党（反对党）的抨击。在我国，中国共产党是执政党，对国家（包括行政）实施领导，当然也有权进行监督。而且，我国绝大多数国家行政机关工作人员和国家行政机关任命的其他人员，都是共产党员；多数违反政纪的行为也是违反党纪行为，应受党纪处分。因此，加强党纪检查和监督，也是促使国家行政机关及其工作人员和国家行政机关任命的其他人员遵纪守法的重要制度。另外，我国行政机关的许多决定、决议在正式通过以前，都要提交有关党组织讨论研究，进行事前检查，这也是一种很重要的监督。

立法机关对行政的监督，也就是立法权对行政权的制约。这主要有两类：一是对国家行政机关的监督，即检查监督其执行国家法律和计划的情况，撤销或改变国家行政机关所制定的违法或

不当的行政法规或规章，主要是对行政活动的监督。二是对政务类国家行政机关工作人员的监督，即监督检查其是否遵纪守法、忠于职守和胜任职务，并依法对其进行处分或罢免。在实行责任内阁制的国家，如果内阁得不到议会三分之二多数票的支持，则必须要么全体辞职，要么依法解散议会重选；如果重选后的议会仍以三分之二的多数票不信任内阁，则内阁全体成员必须立即辞职。在有的国家，则建立议会监察专员制度和弹劾制度来制约行政。

司法机关对行政机关的监督，实质上是司法权对行政权的制约。司法监督主要表现为以下几种形式：（1）司法审查。这是在英美法系国家普遍实行的一种监督制度，即普通法院有权对国家行政机关的行为是否合法进行审查，并撤销违法或无效的行政行为。我国人民法院对行政行为也有一定的司法审查权。首先，人民法院有权对行政机关申请强制执行的案件进行审查，如行政机关的行政决定合法，即予强制执行；如不合法，则不予强制执行，并向行政机关发出司法建议^①。其次，人民法院在审理行政案件时，可以参照行政规章，但如果该行政规章违反宪法或法律则不予适用^②。而行政诉讼本身也可视为司法审查。（2）行政

① 最高人民法院在给辽宁省高级人民法院的一则司法解释中指出：“人民法院接到主管行政机关的申请执行书后，应当了解案情。如果认为处罚决定正确，则用《执行通知书》通知被执行人在指定的期限内履行，逾期不履行的，强制执行。如果发现处罚决定确有错误，则不予执行，并通知主管行政机关。”

② 1986年10月28日，最高人民法院在《关于人民法院制作法律文书应如何引用法律规范性文件的批复》中指出：各级人民法院在审判案件时，“国务院各部委发布的命令、指示和规章，各县、市人民代表大会通过和发布的决定、决议，地方各级人民政府发布的决定、命令和规章，凡与宪法、法律、行政法规不相抵触的，可在办案时参照执行，但不要引用”。这也就是说，如果相抵触的，则不予执行。现行《行政诉讼法》第53条作了更明确的规定。

诉讼，即司法机关依法审判行政案件，撤销违法行政行为并责令行政机关赔偿损失的全部活动。在波兰，设行政法院主持行政诉讼活动。行政法院受最高法院领导，属司法机关。在我国，行政诉讼由人民法院主持。(3) 检察机关的一般法律监督。在苏联、东欧国家以及五十年代的我国，检察机关是国家法律监督机关，有权对国家行政机关执行法律的情况进行监督。此外，司法机关还通过对以国家行政机关及其工作人员和国家行政机关任命的其他人员为一方当事人的民、刑事案件的审判监督行政。

行政机关的自身监督，主要表现为：(1) 行政复议制度，即上一级行政机关对所属下级的决定是否合法、适当的监督，并依法作出维持或撤销或变更的复议裁决。(2) 行政法院制度。有权统一受理行政案件并作出裁决的法国式的行政法院，隶属于行政机关，其机构性质属于行政机关，其成员也是文官而不是法官。(3) 行政监察，即国家在行政机关内部设立的专门行政机关，对其他国家行政机关及其工作人员，和由国家行政机关任命的在国营企事业单位担任领导职务的人员是否遵守国家法律和纪律予以检查、调查、处理或提出建议的制度。(4) 审计监察，即审计组织对国家行政机关等的财政、财务收支和经济活动进行审查、评价并作出决定的监督制度。

综上所述，行政监察只是行政监督体系中的一种形式。

行政监督体系包括行政监察、审计监督、行政复议、行政诉讼、行政赔偿等。行政监察是行政监督体系的重要组成部分，是行政机关内部的一种监督形式。行政监察的对象是国家行政机关及其工作人员，以及由国家行政机关任命的在国营企事业单位担任领导职务的人员。行政监察的内容是国家行政机关及其工作人员是否遵守国家法律和纪律，是否依法行使职权，是否廉洁奉公，是否忠于职守，是否遵守职业道德等。行政监察的方式包括检查、调查、处理、提出建议等。行政监察的机构是行政监察机关，是行政机关内部的一个专门机构。行政监察的权力是行政监察机关依法享有的权力，包括检查权、调查权、处理权、提出建议权等。行政监察的责任是行政监察机关依法承担的责任，包括对违法违纪行为的查处责任，对违法违纪行为的处理责任，对违法违纪行为的处理结果的报告责任等。行政监察的意义是行政监察是行政机关内部的一种监督形式，是行政机关自我约束、自我监督的重要手段。行政监察可以促进行政机关及其工作人员依法行使职权，廉洁奉公，忠于职守，遵守职业道德，提高行政效率，维护国家法律的尊严，保障国家行政机关及其工作人员的合法权益，维护国家行政机关及其工作人员的声誉，维护国家行政机关及其工作人员的形象，维护国家行政机关及其工作人员的威信，维护国家行政机关及其工作人员的权威，维护国家行政机关及其工作人员的地位，维护国家行政机关及其工作人员的作用，维护国家行政机关及其工作人员的影响，维护国家行政机关及其工作人员的力量，维护国家行政机关及其工作人员的威望，维护国家行政机关及其工作人员的名誉，维护国家行政机关及其工作人员的光荣，维护国家行政机关及其工作人员的荣誉，维护国家行政机关及其工作人员的形象，维护国家行政机关及其工作人员的威信，维护国家行政机关及其工作人员的权威，维护国家行政机关及其工作人员的地位，维护国家行政机关及其工作人员的作用，维护国家行政机关及其工作人员的影响，维护国家行政机关及其工作人员的力量，维护国家行政机关及其工作人员的威望，维护国家行政机关及其工作人员的名誉，维护国家行政机关及其工作人员的光荣，维护国家行政机关及其工作人员的荣誉。

政党监督	对国家行政机关的监督
	对党员监察对象（人员）的监督
立法机关的监督	对国家行政机关的监督
	对政务类国家行政机关工作人员的监督
	议会监察专员制度
	弹劾制度
司法机关的监督	责任内阁制
	司法审查
	行政诉讼
	检察机关的一般法律监督
行政机关的监督	对民、刑事案件的审判
	行政复议
	行政法院制度
	行政监察
	审计监督

二 行政监察的地位

行政监察虽然只是行政监督体系中的一种形式，但它在我国却有其独立的、其他行政监督制度无法代替的地位。

1. 行政监察是一种经常性的、全面的监督

根据我国宪法和法律的规定，权力机关对行政的监督或制约，只是对国家行政机关和由权力机关选举或决定而在行政机关任职的人员即政务类国家行政工作人员的监督，而无法对业务类国家行政机关工作人员和国家行政机关任命的其他人员进行有效的监督。并且，权力机关的这种监督，也主要是对重大问题的检查监督，如撤销违法或不当的行政规章和重大行政措施，对政府

及主要负责人提出质询和罢免，在人代会上听取和审议政府工作报告，等等。因此，这种监督无法实施对所有监察对象的各方面问题的经常性的、全面的监督。相反，这正是行政监察的职能和特点。

2. 行政监察是对“人”的监督

我国人民法院对行政的监督或制约，主要是审查行政行为的合法性和合理性问题，并对违法的行政行为予以撤销，但这针对的是国家行政机关及其行政行为即事，而不是针对国家行政工作人员即人的。这就是说，人民法院可以依法对违法的行政决定不予执行，有权在行政诉讼中撤销违法的行政决定，但无权对作出违法行政决定的行政机关及其工作人员予以纪律处分，更无权对国家行政机关任命的国营企事业单位领导干部给予监督和处分。当然，如果监察对象违法乱纪构成犯罪的，检察机关有权提起公诉，审判机关有权予以审判。这针对的是国家行政机关工作人员和国家行政机关任命的其他人员，而不是国家行政机关，并以构成犯罪为前题；如果只是一般的违反国家法律和行政机关内部纪律的行为，则不能提起公诉和予以审判，而只能向行政机关（监察机关等）提出予以追究行政纪律责任的建议。相反，追究国家行政机关及其工作人员和国家行政机关任命的其他人员政纪责任，处理人事行政纠纷，都是监察机关的职责，是行政监察的重要内容。同时，司法机关对行政的监督 and 制约，只能是一种事后监督，即在违法行为产生以后才能实施的监督。监察机关不仅有权进行事后监督，而且也有权随时进行事前监督和事中监督。因此，司法机关对行政的监督 and 制约，即行政诉讼和民事诉讼，都无法取代行政监察在我国行政监督体系中的地位。

3. 行政监察是一种专门的、独立的和公正的监督

上级机关对下级机关的监督（主要是行政复议），是以其对其下级的领导权为前提的。上级行政机关对人和事即对监察对象和行政行为两方面都有权予以监督，即既有权维持、撤销或改变下