**《监督学》形考任务参考答案**

**形成性考核（一）**

时间： 学习完教材第一至第三章之后。

题目 ： 中国古代监督思想与监察制度对当代中国有无借鉴意义?有何借鉴意义？

形式： 小组交流讨论（可以采取线上或线下讨论的形式） 。 要求每一位学员提交以下内容：

1、 个人的发言内容。

2、 小组讨论总结。

教师根据每一位学员的发言内容以及小组讨论总结情况给每一位学员评分。 无论认为有无借鉴意义， 都要说明理由， 要求能够谈出自己的观点， 并举例说明。

参考答案：

1.在指导思想上， 应充分认识加强和完善行政监察制度建设的重要性自中国古代监察制度产生以来， 历朝统治者了解澄清吏治对维持其统治长治久安的重要性， 都十分重视监察制度和监察机构的建设。 中国古代监察制度较好地发挥了作用。 这些制度规范对当代中国的权力监督及廉政建设具有重要的借鉴意义。 历史证明， 没有制约的权力必然产生腐败。 建立健全监督制度， 使政府行为透明化、 公开化、程序化、 规范化， 使为官者由不想贪到不能贪， 这是保持清廉的根本保证。 邓小平同志说过： “要有群众监督制度。 让群众和党员监督干部， 特别是领导干部。 凡是搞特权、 特殊化， 经过批评教育而又不改的， 人民就有权依法进行检举、 控告、 弹劾、 撤换、 罢免， 我们过去发生的各种错误， 固然与某些领导人的思想、 作风有关， 但是组织制度、 工作制度方面的问题更重要。 这些方面的制度好， 可以使坏人无法任意横行。 制度不好可以使好人无法充分做好事， 甚至会走向反面。 ” “领导制度、 组织制度问题更带有根本性、 全局性、 稳定性和长期性。 这种制度问题， 关系到党和国家是否改变颜色， 必须引起全党的高度重视。 ” (《邓小平文选》 第 2 卷第 332—333 页)

目前， 尽管我们在廉政建设中取得了一定的成绩， 但从总体上看还有待于进一步加强。 借鉴中国古代监察制度中的合理成分是十分必要的， 它对建立完善包括干部回避交流制度、 干部举荐任用责任连带制度、 政务公开制度等在内的一系列廉政制度， 促使各级政府依法行政， 增强政府行为的透明度， 都有一定的积极作用。 新中国成立以后至五十年代中期，我国曾初步建立了一套行政监察制度， 对保障社会主义革命和建设的顺利进行发挥了积极作用。 改革开放以来， 以及我国加入世贸以后，日 益发展和开放的社会主义市场经济对我国行政机关及其工作人员的依法、 高效行政提出了更高的要求， 这对当代的行政监察工作也是现实的挑战。 为保障我国社会主义市场经济建设的顺利进行， 必须进一步加强和改善现行的行政监察体制。 为此， 首要的是必须在思想上充分认识加强和完善我国行政监察制度建设的重要性和紧迫性。 从某种意义上讲， 监察工作的好坏直接关系到国家的各项制度建设的成败。

2. 在行政监察机关建设上， 应重视保障行政监察机关的独立性，并加强对监察机关的社会和舆论监督。 从我国古代监察制度的历史演变中可以看出， 各朝代监察制度的体制虽各有变化， 但都实行了独立、垂直的管理体制， 保证监察机关的独立性和权威性， 以实现对各级官员的有效监督。 我国现行的监察机构实行双重领导体制： 中央设立国家监察部， 接受国务院直接领导； 地方政府依法设立各级行政监察机关， 同时接受上级监察机关和所在地人民政府的领导。 这种双重领导体制， 有利于保证社会主义法制的统一， 也有利于各级政府对行政监察工作的领导。 但对这样一种体制， 质疑一直较多， 最主要的原因就是缺乏监察独立性。 这种双重领导体制， 很可能为各级地方政府过多干涉辖内行政监察机关独立行使监察职能提供机会， 侵蚀行政监察机关的独立性。 独立性的丧失， 必然影响监察机关的威信， 有损其权威性。 因此， 不少学者提出我们可以像在工商、 税务等部门实行垂直管理一样， 通过对专门从事权力监督的行政监察机关实行垂直领导来加强其独立性。 我国现行行政监察制度的完善， 需要从我国的国情实际出发来进行， 行政监察机关的独立性也必须得到更多的重视。 2005年 9 月 9 日， 中央纪委、 国家监察部联合发布了《关于中共中央纪委监察部单派驻纪检、 监察机构实行统一管理的实施意见》 (以下简称《意见》 )， 开始对派出机构的人、 财、 物实行统一管理， 更初步体现了中央今后的改革意向。 但是， 通过对古代行政监察制度的分析，我们发现， 如果是在监者自监式的独立监察制度之下， 那么监察的效果同样会差强人意。 2007 年 6 月 12 日， 《南风窗》 杂志报道湖北监利县委书记怒斥县纪委腐败。 “一县纪委机关就有干部职工 40 人，一年里总开支竟然达 310 万元， 人平近 8 万元， 其中用于招待的费用近百万元。 ” 纪委如此， 作为与纪委合署办公并事实上受纪委领导的监察机关我们也能想见会是怎么样。 事实已经敲响警钟。 在接受双重领导的体制下我们的监督机关都竟然如此， 那么在垂直领导下， 没有了县委书记的怒斥， 谁又来监督我们的监察机关。 历史已经证明， 我们不能再回到监者自监的体制下去。 所以， 虽然加强独立是我们改革的方向， 但是， 这种独立一定是要建立在具有外部监督与保证的条件之下， 不如此， 历史必重演。

3、 依法树立监察机构的权威性， 切实发挥其监察职能我国古代监察制度在封建官僚制度中处于一种异常独特的地位。 它通过监察百官和向皇帝谏诤朝政得失来行使职权， 因此是封建国家机器上的平衡、 调节装置。 这样一来， 监察功能的发挥除依赖监察系统的自身完善和人尽其用外， 还受到皇帝的制约。 在封建官僚系统中， 皇帝是至关重要的因素， “凡事一断于上” ， 具有绝对权威。 而封建监察制度在本质上是皇帝的附属物， 代表皇帝行使监察权。 正是由于拥有这把“尚方宝剑” ， 监察官员才能做到不避权贵， “以卑察尊” ， 才能使监察机关真正成为“纠百官罪恶” 的机构， 才能真正起到澄清吏治、维护封建制度的作用。 由此， 我们可以得出这样一个结论： 监察制度要想发挥其效能， 必须拥有绝对的权威。 当然， 我们现在的监察机关所拥有的“绝对权威” ， 并不是“封建争权"(或者是类似的个人权威、集团权威)， 而是“法律的权威” 。 因为， 只有依照法律， 监察机构和监察官员才能取得“绝对权威"， 监察机构才能不受其它不良因素的影响， 才能真正独立出来； 监察官员才能真正履行其监察职能。 因此， 只有树立法律的至上地位， 使体现民主的法律成为监察权力合法性的惟一依据， 才能保证宪法和法律确立的平等原则不受破坏， 才能保证监察制度的施行不受领导人的干扰。

4、 固定监察与临时监察相互配合以及监察官的互察中国古代不仅在中央和地方建立了固定的监察区和监察机关， 以实现坐镇监察的效能， 同时还实行监察官不定期地或专项巡察地方的监察方式， 以克服单纯依靠坐镇监察的被动性， 减少坐镇监察容易出现的虚监、 失监的官僚主义现象， 使地方上的一些不法官吏及时受到惩治， 一些大案冤案及时得到审结。 这种固定和临时相结合的监察方式， 成为历代长期沿用的模式， 加强了中央对地方的监控， 维护了专制主义中央集权的统治。 从汉代起开始实行中央职官多元监察体制， 唐朝在继承汉制的基础上， 将多元监察体制推广到地方， 但为了防止监察官无人监察现象的发生， 从宋朝起推行互察法， 遏止了监察官本身滥用权力， 违法犯罪的现象。

5、 严格行政监察工作人员的选任和考核

中国古代监察制度在各个朝代中都具有十分重要的地位， 监察官员位卑权重， “以卑察尊” ， “典正法度” ， “举劾非法” ， 肃正纲纪， “自皇太子之下， 无所不纠” ， 由于其职责重大， 监察官员素质的优劣直接关系到监察制度是否能有效发挥效用， 其选任考核均有严格的程序规定。 纵观整个封建社会的监察制度， 选拔任用监察官有一整套极其严格和完备的制度。 为了确保监察官员的良好文化素质， 封建统治者十分注重选拔那些有学识的人为官， 如北魏御史“必以对策高第者被之。 "明朝规定， 监察官员必须是进士、 举人出身。 现今，我国是人民民主专政国家， 全心全意为人民服务是我们行政工作的宗旨， 它根本区别于之前任何一个朝代。 我国现行行政监察制度要发挥其应有的作用， 仍必须十分重视对制度的执行者——行政监察工作人员综合素质的要求， 严格行政监察工作人员的选任与考核。 古代的种种规定， 对于励廉之风， 防止监察官知法犯法、 徇私舞弊具有重要作用。 我国现行监察制度应从中吸取有益经验， 完善我国的行政监察制度。 建议国家立法机关修改监察法规， 严格规范监察官员的选任程序，统一监察官员的选任标准， 改变监察官员选任的传统行政模式， 逐步实行上级监察机关主要从下级监察官中择优选任， 形成监察官员自上而下有序流动的机制。

**形成性考核（二）**

时间： 学习完教材第四至第六章之后。

运用监督学的相关知识， 任选教材第四、 五、 六章末尾的其中一个案例进行详细分析（可结合案例后面的思考题） 。

正确答案： 关于党内监督的调查报告

党内监督是指党内政治生活中， 党员之间、 组织之间， 党员与组织之间按照党章党纪的有关规定， 从思想、 纪律等方面， 对党组织和党员执行党的路线、 方针、 政策和党规党纪情况的监督和督促。 党内监督的重点对象是党的各级领导机关和领导干部， 特别是各级领导班子主要负责人。 搞好党内监督， 才能保证党内民主， 从而不断地巩固党的执政地位。 党内监督严格地说来是一种自觉的、 主动的过程， 是在党内组织内部范围内， 依靠党自身的力量实行的自我约束和完善，强调的是通过党自身的力量解决自身的问题。 党内监督就其政治含义而言， 它是一种预防的机制， 是保持党的先进性和纯洁性、 增强党的凝聚力和战斗力的重要手段。 加强党内监督是反腐倡廉的关键环节。我们党是执政党， 执政党的党内监督， 关系到执政权力的正确行使，人民的根本和人心向背， 党的阶段基础和群众基础的不断巩固。 提高党的执政能力， 很重要的是要通过加强党内监督， 保持党的先进性和纯洁性， 增强党的凝集力和战斗力， 提高党的领导水平和执政能力。同时， 我们也应该看到， 近几年虽然党内监督的力度不断加大， 也取得了实实在在的效果。 但在党内监督上， 还存在着一些问题。

一是一些领导缺乏党内平等的民主意识， 自持位高权重， 凌驾于党组织之上，只许自己监督别人， 不许别人监督自己。 而腐败现象又恰恰发生在这些领导干部的身上。

二是监督不了。 一些领导干部往往是决策权、 执行权和监督权集一身， “党的领导”变成“个人领导”， 最后的结果必然是“绝对的权力导致绝对的腐败”。

三是无力监督。 现行的纪检监察机关是实行双重领导体制， 作为上级监督下级容易， 而下级监督上级就很难。 就出现人们常说的上级监督下级太远， 下级监督上级太难， 同级监督太软， 法纪监督太晚， 舆论监督太泛的现象。 极易造成失监、失察、 失真的现象， 甚至出现所谓的监督“真空区域”。 四是监督渠道不畅。 如在一些部门办事公开透明度不高， 权力运作、 重大事项决策、干部选拔等工作公开性不强， 公开范围不广泛， 干部群众获取信息还存在不对称问题， 致使在行使知情权、 参与权、 选择权方面受到限制。针对上述所存在的问题， 应采取积极的应对措施。 一是要加强宣传教育， 增强党内监督意识， 努力营造主动监督、 乐于监督、 支持保护监督的浓厚氛围。

二是突出监督重点， 强化监督的综合效果。 要突出党的各级领导机关和领导干部， 特别是领导队伍负责人是党内监督的重点， 要通过合理的分权， 强化内部制约， 变“集权”为民主决策， 杜绝少数大包大揽， 个人说了算现象。 同时要强化对腐败多发部位、 环节和重点领域的监督， 积极探索、 寻求规律， 完善制度， 防止因垄断等而引发权力滥用问题。 要在领导干部权力运行的全过程中实施监督，把事前事中事后监督有机地结合起来。

三是要完善监督体制， 提高监督的内在权威。 首先积极报开展巡视工作， 实现巡视监督与信访监督的相互结合， 巡视情况与干部考察的相互勾通， 巡视成果与廉政档案的综合利用， 推进巡视工作的规范化。 其次要积极探索建立以上级纪委监察机关领导为主， 同级党委领导为辅的体制， 保证纪检监察机关相对独立地实施监督检查权。 同时要进一步扩大纪检监察机关的职权范围， 改变纪委对科级以上领导干部的违纪只有初核权、 没有立案权的现状， 真正赋予纪检监察机关对违纪案件独立的立案权， 检查权和处分权， 不断增强纪检监察工作的权威性、 独立性。

**形成性考核（三）**

时间： 学习完教材第七至第九章之后。

运用监督学的相关知识， 任选教材第七、 八、 九章末尾的其中一个案例进行详细分析（可结合案例后面的思考题） 。

参考答案：

从个案剖析职务犯罪的贪污罪的认定职务犯罪不是刑法术语， 而是理论界针对涉及职务违法犯罪的情况， 作出的一种概括和表述。 职务犯罪的本质特征是以权谋私、 权钱交易。 广义的职务犯罪可包括一切基于职务行为的犯罪； 狭义的职务犯罪是指国家机关和国家工作人员利用职务之便贪污、 受贿， 玩忽职守或滥用职权侵犯公民权利， 破坏国家对公务活动的管理职能， 依照法律规定应当受到惩处的行为。2008 年 06 月 24 日， 广州市人民检察院向新闻媒体通报广州市番禺区广播电视台台长、 番禺区广播电视局局长方伟刚因贪污罪、 受贿罪、私分国有资产罪被判处有期徒刑五年零六个月 ， 并处没收财产人民币

三万元、 罚金人民币一万元。

（一） 贪污罪的概念。 贪污罪是指国家工作人员和受国家机关、国有公司、 企业、 事业单位， 人民团体委托管理、 经营国有财产的人员， 利用职务上的便利， 侵吞、 窃取、 骗取或者以其他手段非法占有公共财物的行为。

（二） 贪污罪的构成要件

（三） 该罪的主体是特殊主体。 包括国家工作人员和受国家机关、 国有公司、 企业、 事业单位，人民团体委托管理、 经营国有财产的人员。 该罪的主观方面是故意，并且以非法占有公共财物为目的。 该罪侵害的客体是复杂客体， 即公共财产所有权和国家廉政制度。 侵犯对象是公共财产。

（四） 该罪的客观方面表现为行为人利用职务上的便利， 侵吞、 窃取、 骗取或者以其他手段非法占有公共财物的行为。 让我们对照方伟刚的行为： 2002年 5 月 及 2004 年 9 月 ， 方伟刚利用审批下属公司工程款支付和设备采购的职务便利， 伙同郭某某等人（均另案处理） 通过虚开工程发票套取下属公司工程款、 虚构合同标的套取设备专款的方式， 共同骗取公款人民币 508000 元。 其中， 方伟刚分得人民币 90000 元。

以上行为符合贪污罪的构成要件：

1、 方伟刚任职广州市番禺区广播电视台台长、 番禺区广播电视局局长， 符合该罪的主体身份。

2、“通过虚开工程发票套取下属公司工程款、 虚构合同标的套取设备专款的方式， 共同骗取公款”行为表明主观方面是故意， 并且以非法占有公共财物为目的。

3、 方伟刚伙同同伙“共同骗取公款人民币 508000元。 其中， 方伟刚分得人民币 90000 元。 ”符合该罪侵害的客体是复杂客体， 即公共财产所有权和国家廉政制度。 侵犯对象是公共财产。

4、 身为公务员且为领导人员的方伟刚“利用审批下属公司工程款支付和设备采购的职务便利， ”共同骗取公款的行为。 符合该罪的客观方面表现为行为人利用职务上的便利， 侵吞、 窃取、 骗取或者以其他手段非法占有公共财物的行为。 同时， 贪污罪界定的金额是： 《刑法》

第三百八十三条规定， 个人贪污数额是五千元。 方伟刚分得公款人民币 90000 元， 远远超过刑法规定的数额界限。 综上所述， 广州市人民检察院以贪污罪判处方伟刚是事实清楚， 适用法律正确。

**形成性考核（四）**

时间： 学习完教材所有章节之后。

运用监督学的相关知识， 联系我国监督与反腐败实际撰写一篇小论文。 （字数要求 800 字左右）

参考答案：

香港廉政公署是世界著名的监察机构,在反腐肃贪方面成效显著,当今香港是世界上廉洁度最高的地区之一。 香港廉政公署不仅受到香港民众的赞扬,也受到世界许多国家和地区的关注。 世界上些地方借香港的经验建立相似的机构,澳大利亚于 1989 年在新南威尔士州设立了廉政公署。 韩国于 2002 年成立与廉政公署相似的反腐败委员会。

澳门廉政公署的设立也借鉴了香港的成功经验廉署的独立性是其获得成功的制度性原因。 这种独立性,具体可概括为四个方面,即机构独立、 人事独立、 财政独立和办案独立。

1.机构独立,指廉署不隶属于任何一个政府部门,其最高官员“廉政专员” 由香港最高行政长官直接任命

2.人事独立,即廉署专员有完全的人事权,署内职员采用聘用制,不是公务员,不受公务员叙用委员会管辖

3.财政独立,指经费由香港最高行政首长批准后在政府顶算中单列拨付;个其他政府部门节制:

4.办案独立

此答案不唯一，仅供参考