

国家社会科学基金重大项目资助

唐铁汉 主编

行政管理体制改革战略研究论丛

行政监督新论

XINGZHENG JIANDU XINLUN

陈奇星 等著

国家行政学院出版社

国家社会科学基金重大项目资助

唐铁汉 主编

行政管理体制改革战略研究论丛

行政监督新论

陈奇星 等著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政监督新论/陈奇星等著. —北京:国家行政学院出版社,2008.6

(行政管理体制改革战略研究论丛/唐铁汉主编)

ISBN 978-7-80140-675-0

I. 行… II. 陈… III. 行政管理—监督—中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 069053 号

书 名 行政监督新论

作 者 陈奇星 等著

责任编辑 任燕

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010)68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010)68929095

经 销 新华书店

印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司

版 次 2008 年 8 月北京第 1 版

印 次 2008 年 8 月北京第 1 次印刷

开 本 650 毫米×980 毫米 16 开

印 张 19.25

字 数 295 千字

书 号 ISBN 978-7-80140-675-0/D·330

定 价 48.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

总 序

当前,我国发展进入关键时期,改革进入攻坚阶段。新形势、新任务对深化行政管理体制改革提出了新要求,特别是完善社会主义市场经济体制和加快民主政治建设对深化行政管理体制改革的要求更为迫切。以科学发展观为统领,从基本国情出发,与全面实现小康社会的目标相适应,整体推进行政管理体制改革,是摆在我们面前的战略任务。党的十七大报告明确指出,“行政管理体制改革是深化改革的重要环节”,并对“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”做出了新的部署,提出了新的要求。对此,我们要深刻领会,认真贯彻执行。

首先,要深刻认识深化行政管理体制改革是由社会主义初级阶段的基本矛盾所决定的。我们正处于社会主义的初级阶段,这一阶段是一个很长的历史过程。在这一历史阶段,社会主义制度还不完善,社会主义市场经济体制还不成熟,社会主义民主法制还不够健全,封建主义、资本主义腐朽思想和小生产习惯势力在社会上还有广泛影响;我国的基本国情仍然是人口多、底子薄、地区发展不平衡,生产力发展水平还远远落后于发达国家。因此,社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,这就决定了社会主义的根本任务是发展社会生产力,必须把经济建设作为全党全国工作的中心,中国解决所有问题的关键在于依靠自己的发展。在社会主义初级阶段,围绕发展社会生产力这个根本任务,必须把改革作为推进中国特色社会主义建设的动力。恩格斯曾经深刻指出:社会主义社会“不是一种一成不变的东西,而应当和任何其他社会制度一样,把它看成是经常变化和改革的社会。”^①改革是在坚持社会主义基本制度的前提下,自觉调整生产关系和上层建筑的各个方面和环节,来适应初级阶段生产力发展水平和实现现代化的历史要求。改革是全面的改革,也是配套进行的改革,不仅要深化经济体制改革解决经济结构、生产方式和可持续发展的问题,还要深化政治体制改革和行政管理体制改

^① 《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社1995年版,第693页。

革为经济体制改革提供保障。行政管理体制改革是政治体制改革的重要内容和组成部分,深化行政管理体制改革就是在党的领导下,发展人民民主,健全国家法制,转变政府职能,创新政府管理,建立社会主义公共行政体制。

其次,要深刻认识深化行政管理体制改革是完善社会主义市场经济体制的客观要求。在社会主义条件下搞市场经济,是前无古人的事情,世界上没有先例。从根本上说,中国建立社会主义市场经济体制,必须坚持从中国的实际出发,在实践中不断探索,走出一条自己的路。经过多年的改革,我们已经初步建立了社会主义市场经济体制,其主要特点是:在公有制为主体、多种经济成分共同发展的方针指导下,适应社会主义市场经济要求的现代企业制度正在形成;城乡市场紧密结合,国内和国际市场相互衔接,促进资源的优化配置,全国统一开放的市场体系正在形成;转变政府经济职能,加强宏观调控,以间接手段为主的宏观调控体系正在形成;深化分配制度改革,以按劳分配为主体、多种分配方式并存,兼顾效率与公平的收入分配制度正在形成;建立多层次的社会保障制度,为城乡居民提供基本公共服务,适应我国国情的社会保障体系正在形成。需要强调的是,与西方市场经济不同,我国的社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的,是与社会主义的民主政治建设相辅相成的。我们建立社会主义市场经济体制,就是要实现国家宏观调控与市场机制的有机统一、相互促进,把政府管理有形的手与市场机制无形的手紧密结合起来,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。应该看到,面对经济社会不断发展的新形势,现行的行政管理体制仍然存在一些不适应和亟待解决的问题。这些问题主要是:政府职能转变还不到位,政府直接干预微观经济活动的现象依然存在,国有资产监管有待进一步加强,市场监管体制还不够完善,社会管理体系不健全,公共服务职能仍然比较薄弱;政府机构设置不尽合理,部门职责交叉、政出多门、权责脱节、监督不力的问题还比较突出;中央和地方关系有待进一步理顺,有令不行、有禁不止和执行不力的问题没有得到很好解决;依法行政观念不强,有法不依、多头执法、执法扰民现象不尽普遍,等等。这些问题,直接影响了政府全面履行职能,如不切实加以解决,必将影响社会主义现代化建设进程。因此,进一步完善与健全社会主义市场经济体制,迫切要求深化行政管理体制改革,及时解决与市场经济发展不适应的问

题,努力转变政府职能和推进政府管理创新,把我国社会主义制度的优越性充分发挥出来,为经济建设和社会全面进步提供强大动力,为全面建设小康社会提供组织和制度保障。

第三,要深刻认识深化行政管理体制改革是提高国际竞争力的必然选择。当前,我们正处在一个新的重要的发展阶段。从国际上看,和平与发展仍然是当今世界的主题,世界政治格局多极化,经济全球化和科学技术迅速发展,特别是信息化的步伐加快,使综合国力的竞争日趋激烈。在这种形势下,一方面,我们面临着新的发展机遇;另一方面,我们也面临着发达国家在经济与科技方面占优势的压力与新的挑战。这就要求深化行政管理体制改革,努力提高公共管理的质量和效能,从而进一步提高在资源配置和使用上的效率,防止政府管理失灵。从国内看,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,这些都对政府管理提出了新的要求。为了把握工业化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新机遇新挑战,适应完善社会主义市场经济体制的需要,我们必须认真落实科学发展观,进一步转变政府职能,努力提高行政效能和政府管理的水平。应该看到,从上世纪80年代兴起的世界范围的公共行政改革已经进行近30年的时间了。尽管各国的改革模式不尽相同,做法和手段也各有特点,但是一个共同之处都是把提高政府管理的质量和效能作为公共行政改革的重要目标,进而提高政府的执行力和公信力,解决政府的诚信和与公民关系问题。党的十六大以来,党中央、国务院一再提出建设人民满意的法治政府、服务政府、责任政府和效能政府的要求,特别强调全面提高政府执行力和公信力。人民满意的服务型政府必然是充满活力的高效能、高效率的政府。因此,我们必须站在历史的、战略的、全局的高度,深刻认识深化行政管理体制改革的理论意义和现实意义,切实加强领导,继续推进行政管理体制改革的。

第四,要深刻认识深化行政管理体制改革对于构建社会主义和谐社会、促进社会公平正义的重要意义。党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央提出了科学发展观、构建社会主义和谐社会等重大战略思想,对转变政府职能特别是强化社会管理和公共服务职能提出了新的要求。特别应该强调的是,和谐社会建设已经纳入中国特色社会主义事业四位一体总体布局,成为全面建设小康社会的重要组成部分。党的十七大报告提出,“加快推进以改善民生为重点的社会建

设”，明确指出：“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”按照这样的要求，我们必须深化行政管理体制改革，大力推进社会体制的创新。这是因为，政事不分、政府与市场中介组织不分的问题不解决，政府包揽过多的局面不打破，社会事业就很难健康发展；长期形成的“重管理、轻服务，重经济、轻社会”的观念和体制机制问题不解决，社会管理和公共服务就不可能到位，社会管理和公共服务的投入也就不可能随着经济的发展而相应增加，经济社会发展中“一条腿长、一条腿短”的现象就不能消除。同时，如果公共财政体制不完善，统筹经济社会发展、缩小城乡和地域发展差距、实现基本公共服务均等化的目标也难以实现。由此可见，构建社会主义和谐社会、发展社会事业和促进社会公平正义，迫切需要转变政府职能。

第五，要深刻认识新形势下我国行政管理体制改革的基本特点和规律性。从1982年政府机构改革算起，我们已经经过了五轮行政管理体制改革。为了增强自觉性，更好地推进改革，必须对我国行政管理体制改革特点再认识。因为，总结过去的经验教训，往往由于对我国行政管理体制改革的特点和规律缺乏正确的认识，而导致改革的不到位和出现失误。实践证明，只有正确地认识改革的特点，才能把握规律，使改革沿着正确的方向前进。这些规律和特点主要是：我国的行政管理体制改革是社会主义制度的自我完善与发展，因而具有与社会主义制度相适应的特点；我国的行政管理体制改革是不断适应社会主义市场经济体制的需要而进行的政府改革，因而具有与市场经济的发展与完善相适应的特点；我国的行政管理体制改革是对传统行政体制的革命，而摆脱传统行政体制是一个长期的过程，因而，我国的行政管理体制改革具有不断深化的渐进性特点；我国的行政管理体制改革是与经济体制改革、政治体制改革相配套进行的改革，因而具有整体配套、协调推进的特点；我国行政管理体制改革既有中央的统一部署，又强调地方政府的因地制宜，因而具有自上而下与自下而上相结合的互动性特点；我国的行政管理体制改革是在复杂的国际国内环境中进行的，因而具有复杂性的特点；我国行政管理体制改革以马克思主义为根本指导思想，同时又坚持与时俱进、开拓创新，因而又具有中国特

色与创新性特点。

本论丛是国家行政学院唐铁汉研究员承担的国家社会科学基金重大项目《深化行政管理体制改革,建立与完善公共行政体制战略研究》的部分阶段性成果。出版本论丛的目的在于,总结我国行政管理体制改革的实践经验,研究探讨深化行政管理体制改革、建立与完善社会主义公共行政体制的重大理论与现实问题,为加快行政管理体制改革提供咨询和参考意见。

论丛编委会

2007年11月6日

目 录

第一章	行政监督的内涵和理论基础	1
第二章	中国共产党领导人的行政监督思想研究	29
第三章	中国古代监察制度研究	73
第四章	香港的行政监督和廉政体制研究	100
第五章	发达国家行政监督体系与运作特征	133
第六章	当代中国行政监督体制的形成与发展	157
第七章	中国行政监督体系现状分析	170
第八章	完善中国行政监督体系的思路与对策	205
附录一	中华人民共和国各级人民代表大会 常务委员会监督法	239
附录二	中国共产党党内监督条例(试行)	248
附录三	中华人民共和国行政监察法实施条例	258
附录四	行政机关公务员处分条例	267
附录五	建立健全惩治和预防腐败体系实施纲要	277
参考文献		289
后 记		292

第一章 行政监督的内涵和理论基础

行政监督是现代政治和行政体制中的重要组成部分,也是现代行政管理的重要环节。它对维护党的方针、政策和国家法律、法规的正确贯彻实施,促进政府机关及其工作人员廉政勤政,提高行政效能,起着极为重要的保障作用。特别是随着现代社会的发展,行政管理范围的拓展,政府行政权力的相对扩大,健全和完善行政监督体系,加强对政府机关及其公务人员的行政行为和行政权力运作过程的监督,显得尤为必要。因此,进行这方面的理论研究具有极为重要的实践意义。本章主要是在阐述分析行政监督的涵义、结构和功能,以及行政监督基本理论的基础上,为全书的展开提供基本的理论支持。

一、行政监督的涵义与构成要素

(一)行政监督的涵义

要了解行政监督的涵义,首先必须了解监督的含义。从辞源上看,《现代汉语词典》中对“监督”的解释包括两个方面:一是查看并督促;二是做监督工作的人。^①在《辞海》中,对“监督”词条的解释也是两个方面:其一是监察督促,首见于《后汉书·荀彧传》:“古之遣将,上设监督之重,下建副二之任”,意思是说古时候派兵出外打仗,一般在最高统帅之侧设几名官员,负责监察督促统帅按皇帝的命令用兵;其二是旧时的官名。如清代设十三仓监督、崇文门左右翼监督,在清末新办的学堂里亦设监督。^②可以看出,两本词典对“监督”的解释基本是一样的,都是监察、督促或是在不同领域中从事这一工作的人。在

① 《现代汉语词典》,商务印书馆 2001 年版,第 614 页。

② 《辞海·语词分册》(上),上海辞书出版社 2003 年版,第 478 页。

英文里,“监督”的动词形式是“supervise”,其意思是“to be in charge of sb/sth and make sure that everything is done correctly, safely, etc.”^①其名词是“supervision”,“super”意为“在上”,“vision”意为“看”,两者合起来的意思就是上对下的观察、指导和控制。所以,在英语中 supervise 及其名词形式同汉语中“监督”的意思是一样,只不过从事这一工作的人在英语中是用“supervisor”一词。

其次对行政监督涵义的界定,还涉及对“行政”的理解。由于“行政”可以从管理的角度和政治的角度来论述,因此,对行政监督的理解也可以从这两个方面来展开。从管理意义上理解行政,把行政确定为“若干人为达到共同的目的所作的合作的集体行动”^②,将行政看作一种技术上和程序上的问题,这样“行政监督”就与“监督”的含义并无差异。如果从政治的角度来理解行政,即从与政治紧密相连的角度来理解行政,从“一定的社会组织分工”和从“政治权力的运用”这两个角度来说明行政的特征。^③本书正是从这一视角去理解行政监督,即行政监督作为政治监督的一个重要组成部分,也作为行政管理体系的一个重要组成部分,它主要是指由国家机关、社会团体(包括政党)或个人对国家行政机关及其公务人员所进行的约束、检查、督促,其目的是为了行使行政机关及其公务人员的政务活动合法、合理,增强行政人员的“公仆”意识,防止他们滥用职权,从而保证行政机关正常地履行职责,提高行政效能。

行政监督按其主体的不同,即按监督的实施者的不同,可以将行政监督分为广义的行政监督和狭义的行政监督:前者是指行政监督的主体除了国家行政机关以外,还有其他的国家机关和社会团体,甚至包括公民个人;而后者则主要是指国家行政机关在内部所进行的一种监督活动,也就是行政系统对自身的一种监督。从以上的定义和所作的分类可以看出,本书所指的行政监督是一种广义的行政监督。我们认为,狭义的行政监督,尽管有这样或那样的优点,如有利于解决监督信息不对称的问题,由于行政层级的严格性从而使行政监督更加有力和有效等等,但由于狭义行政监督主体范围的有限性,并且由于行政

① 《牛津高阶英汉双解词典》,商务印书馆、牛津大学出版社 2004 年版,第 1774 页。

② 王沪宁、竺乾威主编:《行政学导论》,上海三联书店 1987 年版,第 3 页。

③ 王沪宁、竺乾威主编:《行政学导论》,上海三联书店 1987 年版,第 2 页。

机关自身的天然膨胀性和扩张性,仅仅靠其自身是难以有效地约束行政机关的违法活动,必然会产生诸多的监督的“空白地带”。这样,就必然要求扩大监督主体,将行政机关及其工作人员的公务活动纳入到监督网络之中。行政监督主体的扩大,能使行政监督得到更有效的保障,而多种行政监督主体的存在和有效地发挥作用是行政民主的重要体现。所以,本书所展示的将是一种广义的行政监督图景,我们将从更广阔的背景、多维的视角去论述行政监督体系及其运作。

如上所述,对国家行政机关及其工作人员的监督,可以有不同的主体和力量,正是这些不同的主体和力量组成了严密的监督体系,它是行政监督有效性的组织基础。但是,正如经济学中分工所造成的悖论一样:分工虽产生了效率,但同时也造成了协调上的困难。多股行政监督力量和多种行政监督主体,固然可以缩小行政监督的真空,将行政机关及其工作人员置于民主机制的控制之下,但同时,多股监督力量的存在和多种监督主体,也可能形成一种耗散结构,各种力量在相互争斗中会失去生机和发挥应有的效率。这样,怎样优化整合行政监督体系,实现一体化的行政监督和各种行政监督行为效应互补的任务就摆在我们面前。行政监督体系和机制的概念就应运而生。“所谓行政监督体系是指由相对独立又共处一体的各行政监督主体所构成的对行政权力运行进行分工又协作监督的系统。行政监督机制,是指由行政监督的主体、对象、内容、程序、方式、手段等要素构成的有机统一体,以及各要素之间的相互依存、相互制约和相互作用的关系。”^①

本书所论述的有各种各样的行政监督主体,但是我们没有把它们当作一个孤立的事项,而是将它们放在一个大的系统之中,从“体系”、“机制”的角度,也就是着眼于各种监督主体要素作用充分得以发挥的基础上的整体优势,来发掘它们之间的各种关系。除了行政监督体系和行政监督机制的概念之外,在本书中我们还涉及行政监督体制,它也是行政监督中不可或缺的内容。行政监督体制是指行政监督机构的设置及其隶属关系,行政监督主体间的权限划分及其运行等方面的体系和制度的总称,它是行政监督的重要组织保障和制度保障。无论是行政监督体系、机制还是行政监督体制,尽管它们描述问题的角度稍有不同,但它们都是论述行政监督的极为重要的概念。所以,在本

^① 陈奇星:《试论加强和完善行政监督机制》,《社会科学》1999年第11期。

书关键词的选用上,除了有“行政监督”外,我们将根据论述问题的性质或切入的视角,也使用“行政监督体系”、“行政监督机制”和“行政监督体制”。

(二)行政监督的构成要素

在前面我们已经说明了行政监督的涵义,从这个涵义可以看出行政监督的构成要素。对这一概念的要素进行解析是结构分析的重要内容,它有助于我们更加准确地了解行政监督的内涵,通过对其各构成要素的深入、全面地分析,通过在理论形态上明确各要素之间的关联度,不仅可以充分认识各要素在行政监督中的作用,而且,可以了解各要素之间充分地协调和配合,使各要素间的协调互补作用能够得到充分体现。具体地说,行政监督的构成要素主要由以下的方面组成。

1. 行政监督的主体

对行政监督主体的确认不仅回答了行政监督的职能到底由谁来执行的问题,而且它在某种程度上是衡量行政体系民主化程度的重要指标。行政监督如果离开了明确的操作主体,没有完整的载体作为其功能实现的组织基础,那么对行政机关及其工作人员的监督就成为一句空话。但是,有行政监督主体的存在并不必然逻辑地推出监督活动的有效性,如果这种监督主体地位的确立不是建立在深厚的民意基础之上,没有一定的合法性,或者说,这种行政监督主体只是其他政治主体的附属物甚至是点缀物的时候,行政监督的有效性就难以得到保证。这样的例子在历史上是屡见不鲜的,我国封建社会的有些朝代的政治清明、纲纪整饬,不是因为在那个年代已建立了发达的行政监督体系,而是因为在那个年代统治者个人的清明。真正的现代的、独立的、有效的行政监督体系是体现民主的、得到大众认同的,是一种制度化的行政监督体系,它不会因统治者个人的主观愿望或意识的改变而改变。正是在这种意义上我们说行政监督主体地位确立的不同体现了民主程度的差异。我国行政监督体系的广泛性就充分体现了社会主义民主政治的价值取向,这将在后文详细论述。对行政监督主体的划分可以从行政监督的性质和行政监督体系所依托的社会生态环境两个方面来划分。

从行政监督的性质上划分,可以将行政监督分为民主的行政监督和专制的行政监督,前者在构建其监督体系时,注重建立大众参与的

民主监督体制,不仅注重发挥行政系统的外部力量对其监督,而且注重在行政系统内部创设民主监督氛围,因而是一种开放的、有机的监督体系;后者是一种封闭的监督体系,注重监督体系内部的自我循环,它的运作同个别人的主观意愿紧密相连,带有很强的人为性和工具性,因而其监督的成本较高、监督的效果也会大打折扣。从专制的行政监督走向民主的行政监督,增加行政监督的民意含量,是政府在现代化进程中不可抗拒的潮流。

从行政监督体系所依托的社会生态环境上划分,可以将行政监督分为国家的行政监督和社会的行政监督,因为行政监督不可能独立的在真空中运作,它离不开一国政治系统的支持和社会系统的参与。前者主要包括执政党、立法机关、司法机关、行政监察和审计部门等对行政机关及其工作人员的监督。而社会的行政监督是指各种社会力量,如各种社会团体、群众组织,以及公民个人向国家机关及其工作人员提出批评、建议,或对其违法行为予以揭露或反映等等。尽管这种监督并不必然引起某种法律程序或后果,但是它的存在有助于充分地反映情况,弄清事实,为行政监督的处理权提供必要的信息。并且社会行政监督主体的广泛性和行为的有效性,是一国民主政治发展的重要体现。

2. 行政监督的对象

之所以在监督的前面冠以“行政”二字,就是为了明确监督行为的指向。因为在现代社会生活中,监督行为可以说在各种领域中无处不在,如经济监督、军事监督、技术监督、质量监督、卫生监督等等,这些都是运用监督的基本理论、模式和方法来对以上等等领域进行的监督,以保证这些领域内的活动能够有效地展开。而行政监督是一种特殊的监督,它主要是针对行政行为的监督,对行政权力的监督,而行政行为 and 行政权力的载体是国家行政机关及其工作人员,所以行政监督的指向和客体应该是国家行政机关及其工作人员。行政监督的主体可以有所不同,可宽可窄、可民主可专制,从历史上看,从其发展的脉络来看,具有一种流变性,但是行政监督的指向却是唯一的、确定的,正是在这一点上,行政监督才与其他各种类型的监督区别开来。同时,在现代社会,由于民主政治的深度拓展、民众权利意识的高涨,这些必然导向对政府机构及其运作的严格的公共性检验,民众能以法律为工具,通过各种方式监督政府的运作;同时,随着社会复杂性的提

高,政府的社会管理职能日益精细化,政府的触角能伸向社会的各个角落,政府行为对公民权利的实现和利益的增进产生了极大的影响,因而,作为社会层面对这种外在影响力的回应,必然会对政府行为的合法性有效性进行拷问,行政监督水平也会提高到一个新的水平。

3. 行政监督的内容

在确定了行政监督的主客体以后,就涉及了一个行政监督的范围和内容的问题。行政监督的主体不是对行政机关及其工作人员的任何行为进行监督,而只是对行政机关及其工作人员在执行公务和履行职责时的失范和失效进行监督。失范主要是指行政权力的使用者违反了法律的有关规定,这里既有实体性的规定,又有程序上的规定。前者主要是指能做什么和不能做什么的问题,而后者是指怎样做的问题。在现代国家,无论是行政实体上的法律还是行政程序上的法律都纷纷出台,对行政机关及其工作人员的监督自然就包括这一部分。失效,主要不是指行政机关及其工作人员违背了法律的有关规定,而是指在行政权力的运行过程中,尽管投入了相当多的人力、物力和财力,但仍然没有达到既定的目标,也可以说是政府的行政效率低下。这主要是因为机构的设置问题、行政人员素质和管理能力等等方面的问题。行政机构作为政治的执行机构,高效性是其追求的主要目标。所以,对政府的效率状态,应该是行政监督的主要内容之一。

行政监督主要是针对行政行为的一种监督,因此各种行政行为都是行政监督的内容。行政行为可以分为抽象的行政行为和具体行政行为。前者主要是政府对有关法律和规章的制定,后者主要是指执行法律、法规、政策、命令等行为。怎样保证对抽象的行政行为和具体的行政行为监督的有效性,特别是对抽象行政行为的监督,是行政监督研究的重要课题。

4. 行政监督的标准

如果说,对行政监督内容的规定明确了监督什么问题,那么,对行政监督标准的规定就确定了以什么对行政机关及其工作人员进行监督的问题。对行政监督标准的确定,就能使人们对行政监督有一个更全面的了解。依据历史和现实的各种监督类型,行政监督可以分为以下的类型:一是宪法监督。即以宪法为标准,主要监督行政机关及其工作人员制定的规章、制度、命令是否符合宪法的有关规定,以及行政机关及其工作人员的行政行为是否符合宪法的规定、是否同宪法

的规定相抵触。从法律效率上看,这种监督应该是一种最高效率的形式。二是法律监督,即以法律为准绳,监督行政机关执行法律的情况。在我国,宪法规定,各级人大及其常委会有权对由其产生的各级政府进行监督,审议政府工作报告,对政府官员进行询问和质询等等,它们都是依照一定的法律和特定的程序对各级政府及其职能部门进行监督,所以称为法律监督。应该说,法律监督应该包括宪法监督,但由于宪法监督层次较高,故单独列为一类。三是纪律监督。即以一定的政纪为准绳来监督国家行政机关及其工作人员是否遵守纪律。要保证行政机关的有效运转,不仅需要一定的宪法或相关的法律规定(如在我国宪法和政府组织法等法律里对政府的行为就作了很好的规范),而且还需要大量的针对具体政府部门的纪律和制度。因为,基础性的行政法律规范,它们不可能将所有政府部门的具体行政行为用明确的法律予以确定下来。因此,就需要制定一整套对行政人员同样具有约束力的规范,如公务员纪律和行为规范等。四是政策监督。法律在某种意义上可以说是由在实践中运行的良好的政策转换而来,如果一项政策具有普遍意义的话。所以在行政监督中就离不开对这一块的监督。五是合理性监督。即监督行政机关及其工作人员是否按照客观的规律和科学的原则办事,是否公正、适当。因为,行政权力的掌握者可能在既不违宪、违法、违纪,又不违背政策、方针的情况下做出违背客观规律、违反科学或有失公允的事情,也就是说,政府不能够很好地满足社会的各种需求和愿望。这样,政府的有效性就受到了极大的挑战,从而有可能酿成政府的合法性危机。著名政治学家西摩·马丁·李普塞特(Seymour Martin Lipset)就曾指出:“有效性一再丧失,或长期丧失,则会危及一个合法系统的稳定性。”^①所以,对政府行为合理性的监督具有重大的意义。六是职业道德的监督。如果说以上的各种监督形式是对行政主体的一种外在监督,那么,对职业道德监督应该是深入到人内心深处的一种监督,尽管它所采取的是一种外在的监督形式。因为,任何一种监督体系,如果没有涵盖对监督客体的道德约束的话,这种监督体系是不完备的。实际上,真正的最高境界的约束是对人的内心的一种约束,只不过,人类还没有发明出一种制度

^① [美]西摩·马丁·李普塞特著,张绍宗译:《政治人》,上海人民出版社1997年中译本,第58页。

安排来真正地控制人的内心世界。所以,强调职业道德的监督有其重要的作用和意义。

关于行政监督的种类,还可以依据其他的标准来进一步划分。由于行政监督主要是对政府行政行为和权力运作过程的监督,因此,可以从行政权力弊病的角度来进行分类,如对官僚主义的监督;对在行政权力运作过程中的失职与渎职的监督,对滥用权力的监督;从行政监督的层次来分,可以分为宏观监督(高层)和微观(基层)监督;按实施的时间可以划分为:事前、事中、事后以及经常性的监督,定期性的监督等等。限于篇幅,在这里不予展开。

二、行政监督的特点和功能

(一)行政监督的特点

行政监督作为国家监督的重要组成部分,由于它所依附的政治体制各异、体现出不同的政治特征,在历史上所发挥的作用和起到的效果也各不相同。但是现代的、科学的、有效的行政监督一般具有以下的特点。

1. 权威性

行政监督体现着权力的制约,它是以权力作为后盾的。在公共利益和私人利益存在着差异的情况下,在权力所有者和权力的行使者相对分离的情况下,监督就意味着一种权力对另一种权力的监控和制约。如果没有权力,行政监督只能是一个口号,就没有约束力和权威性,这是一切监督包括行政监督的最基本的特点。行政监督主体的权威性应该是来源于宪法和法律所规定的监督权,没有这种监督权,或者是这种监督权的空泛化,行政监督就会失去最重要的权威基础,现代的行政监督一般都是在国家权力和职能进一步分化的基础上产生的,行政监督体现了国家权力间的制约,总之,行政监督本身要发挥督导和调控作用,就离不开它本身所具有的权威性和控制力;行政监督的有效性要得到充分地体现,一方面离不开行政监督主体的广泛性,也就是说要体现民主的价值取向;另一方面也与行政监督权威紧密相连。

2. 外部性

这里的“外部性”不是指经济学中所说的“外部性”,它是指行政监