

高等学校公共管理类系列教材



行政监察学

Administrative Supervision

■ 杜兴洋 主编

Administrative Supervision



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

中国行政管理学会 中国行政学会 中国行政决策研究会 中国行政监督研究会 中国行政改革研究会 中国行政文化研究会 中国行政伦理研究会 中国行政法治研究会 中国行政发展研究会 中国行政教育研究会 中国行政培训研究会 中国行政咨询研究会 中国行政评估研究会 中国行政改革研究会 中国行政文化研究会 中国行政伦理研究会 中国行政法治研究会 中国行政发展研究会 中国行政教育研究会 中国行政培训研究会 中国行政咨询研究会 中国行政评估研究会

行政监察学

Administrative Supervision Research

王 敬 著

Administrative
Supervision



中国行政管理出版社
CHINA ADMINISTRATIVE
SCIENCE PRESS

高等学校公共管理类系列教材



行政监察学

Administrative Supervision

- 主 编 杜兴洋
- 副主编 田 进 李明强 庞明礼

Administrative
Supervision



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政监察学/杜兴洋主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2008. 10
高等学校公共管理类系列教材
ISBN 978-7-307-06582-6

I. 行… II. 杜… III. 行政—监察—高等学校—教材 IV. D035.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 158024 号

责任编辑:舒 刚 王欢欢. 责任校对:王 建 版式设计:詹锦玲

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:湖北恒泰印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 17 字数: 300 千字 插页: 1

版次: 2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-06582-6/D · 835 定价: 29.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

内 容 提 要

本书力图在有限的篇幅内，全面、系统地介绍行政监察研究领域主要的概念、范畴、原理和分析方法，力求客观、准确地反映国内外行政监察研究领域的学术成果和发展动态，并将行政监察分析的一般理论应用于我国公共管理的具体政策实践。全书以行政监察理论为基石，以行政监察过程为主线，借鉴境外行政监察的经验，突出廉政监察和效能监察研究。主要包括行政监察的理论基础、我国行政监察制度的演变与发展、行政监察的组织机构、行政监察的职权、行政监察的程序、比较监察部分、廉政监察、行政效能监察及预防行政监察等内容。主要适合行政管理、公共事业管理等公共管理类专业的本科、研究生课程教学使用。

近年来，行政管理学这个学科逐渐成为一门显学，在各个方面的研究取得了可喜的成绩。但是关于行政监察的研究进步不大，公开发表的学术论文不多，专业的教材和专著更是屈指可数。

行政监督是行政管理学的重要组成部分，在较多的行政管理学的教材中，一般都会有行政监督的相关论述。理论界众多专家和学者更为注重对行政监督的研究，尤其是对反腐倡廉研究，在一定程度上削弱了对行政监察的研究。同时有很多学者认为在逻辑上和研究内容上，行政监督包含了行政监察，没有必要专门研究行政监察。但是我们认为行政监察对于制约公共权力，防止公共权力的滥用是有独特的作用的。行政监督和行政监察是一般和特殊的关系，行政监督泛指各种权力对行政权力的监督，而行政监察是指行政权力的自我监督，与政党监督、法律监督、社会监督等共同构成行政监督。行政监督研究，不能为从根本上制约行政权力寻找一条出路。而随着“瓦格纳法则”的出现，在行政权力泛化的今天，人们到处可以看到政府对社会的干预，无论是经济领域、政治领域、文化领域，还是在其他社会生活领域，都可以看到政府干预的身影。而行政监察在制约行政权力方面体现出了专业性、经济性、实时性等特点，因此，加大对行政监察的研究不仅是理论和学科发展的需要，也是政府管理实践的需要。从这一点上来看，重视行政监察，开拓这样的一个研究领域也是势所必然。

本教材力图在有限的篇幅内，全面、系统地介绍行政监察研究领域主要的概念、范畴、原理和分析方法，力求客观、准确地反映国内外行政监察研究领域的学术成果和发展动态，并将行政监察分析的一般理论应用于我国公共管理的具体政策实践。

全书共十章，以行政监察理论为基石，以行政监察过程为主线，借鉴境外行政监察的经验，突出廉政监察和效能监察研究，注重全书各个章节之间的结构性、逻辑性联系，使之成为一个脉络较为清晰的体系。第一章至第二章构建

了行政监察学的研究纲领,从总体上概览了行政监察的基础知识,行政监察的研究范畴、方法及行政监察的理论基础;第三章纵向分析了我国行政监察制度的演变与发展;第四章至第六章是行政监察的基础理论部分,涵盖了行政监察的组织机构、行政监察的职权及行政监察的程序等内容;第七章是比较监察部分,横向分析了美国、新加坡、瑞典及我国香港等国家或地区的行政监察制度;第八章至第十章是以行政监察实务为主线展开,对廉政监察、行政效能监察及预防行政监察各个环节进行了系统阐述。

本教材在编写过程中力求在以下方面体现出特点:

1. 本书既注重对行政监察基本概念与理论的介绍,又注重整个行政监察实践剖析,更注重对学界最新研究动态、最新学术观点的梳理。

2. 在介绍马克思主义的行政监察思想基础上,综合分析了权力制约理论、人性制约理论及制度经济学理论,拓宽了行政监察的理论基础。

3. 特别注重对与行政监察实践密切相关的三个领域进行了研究,一是廉政监察,二是效能监察,三预防性行政监察。

4. 行政监察学是一门实践性与操作性很强的应用社会科学,因此在编写过程中我们始终贯穿理论联系实际的原则,并在章后安排了与本章内容相关的案例,这些案例大多是近期发生的,具有很强的现实性与针对性。希望这些案例可以帮助读者更为准确、深入地理解相关的行政监察理论。

5. 本教材为开放研究式教材,为方便学生学习使用,我们在写作与编排时力求规范。直接引文和重要观点引用统一用脚注方式注明出处;书后附上一定数量的参考书目,便于读者进行延伸阅读。

本书可作为行政管理专业本科教材,也可以作为行政管理专业硕士研究生、MPA学员的参考文献,也可以为行政监察的实践者提供理论上支持。

本教材由杜兴洋副教授担任主编,负责提出并拟定编写大纲;组织协调全部编写工作;最后统稿、改写、定稿。具体分工是:杜兴洋(第一章、第二章、第十章);庞明礼(第四章、第五章);李明强(第六章、第七章);田进(第八章、第九章);刘玮(第三章)。

在本书即将付梓之际,对武汉大学出版社,特别是舒刚编辑的大力支持和帮助表示由衷的感谢!在本书写作过程中,我们参阅了大量中英文文献,吸收了许多中外学者的研究成果,在此一并致谢!同时,由于时间和水平有限,书中必然有不当甚至错误之处,欢迎专家和读者批评指正!

《行政监察学》编写委员会

2008年7月

目 录

第1章 绪论	1
1.1 行政监察概述	1
1.1.1 行政监督与行政监察	1
1.1.2 行政监察的含义	4
1.1.3 行政监察的形式	5
1.2 行政监察的地位和作用	7
1.2.1 行政监察的基本原则	7
1.2.2 行政监察的地位	11
1.2.3 行政监察的作用	14
1.3 行政监察学的研究范畴	17
1.3.1 行政监察学的研究对象与特点	17
1.3.2 行政监察学的研究方法	19
1.3.3 行政监察学与相关学科的关系	20
本章小结	22
关键术语	22
思考题	23
案例	23
第2章 行政监察的理论基础	25
2.1 行政监察的马克思主义理论基础	25
2.1.1 马克思和恩格斯的行政监察理论	25
2.1.2 列宁的行政监察理论	27
2.1.3 我国党和国家领导人的行政监察思想	28
2.2 行政监察的政治学基础	30
2.2.1 权力的特点	30

2.2.2	权力制约权力	33
2.2.3	权利制约权力	35
2.3	行政监察的伦理学基础	36
2.3.1	人性假设	37
2.3.2	公务员的人性分析	39
2.3.3	公共权力的道德制约	41
2.4	行政监察的经济学基础	43
2.4.1	寻租理论	43
2.4.2	公共选择理论	44
2.4.3	委托—代理理论	45
2.4.4	新制度经济学理论	46
	本章小结	47
	关键术语	47
	思考题	47
	案例	48
第3章	中国行政监察制度发展与演变	50
3.1	中国古代行政监察制度	50
3.1.1	先秦时期的监察制度	50
3.1.2	秦汉时期的监察制度	52
3.1.3	隋唐时期的监察制度	53
3.1.4	宋元时期的监察制度	54
3.1.5	明清时期的监察制度	55
3.2	近代中国行政监察制度	57
3.2.1	清朝末年的监察制度	57
3.2.2	南京国民政府时期的监察制度	59
3.3	中华人民共和国行政监察制度	65
3.3.1	创建阶段的行政监察制度	65
3.3.2	恢复阶段的行政监察制度	68
3.3.3	重组阶段的行政监察制度	71
	本章小结	72
	关键术语	72
	思考题	73
	案例	73

第4章 行政监察组织 75

4.1 行政监察组织概述..... 75

4.1.1 行政监察组织的性质及其特点 75

4.1.2 行政监察组织的领导管理体制 77

4.1.3 行政监察组织原则 79

4.1.4 行政监察组织与其他监督部门的关系 80

4.2 现行行政监察组织的机构设置..... 82

4.2.1 行政监察组织机构设置的法律依据和有关规定 82

4.2.2 现行行政监察组织的设置 85

4.2.3 行政监察组织系统功能的发挥 88

4.3 行政监察管辖..... 89

4.3.1 行政监察管辖的概念和意义 89

4.3.2 行政监察管辖的基本原则 92

4.3.3 级别管辖 93

4.3.4 裁定管辖 95

本章小结 97

关键术语 98

思考题 98

案例 98

第5章 行政监察职权..... 100

5.1 行政监察职权概述 100

5.1.1 行政监察职权的含义与特点 100

5.1.2 行政监察职权的性质 102

5.1.3 确立行政监察职权的原则 104

5.1.4 行政监察职权的作用 105

5.2 行政监察职权内容 106

5.2.1 检查权 106

5.2.2 调查权 107

5.2.3 建议权 109

5.2.4 处分权 110

5.3 行政监察的职责 111

5.3.1 行政监察的基本职责 111

5.3.2 行政监察机关履行职责的方式	116
5.4 行政监察职权的法律保障和制约	118
5.4.1 行政监察职权的法律保障	118
5.4.2 行政监察职权的制约	120
本章小结	122
关键术语	123
思考题	123
案例	123
第6章 行政监察的程序	125
6.1 检查职责的履行	125
6.1.1 执法检查的含义和方式	125
6.1.2 执法检查的方法和程序	126
6.2 控告、检举的受理	129
6.2.1 受理控告、检举的概念与意义	129
6.2.2 受理控告、检举的主要工作和程序	130
6.2.3 做好受理控告、检举工作的基本要求	131
6.3 政纪案件的调查处理	132
6.3.1 立案	133
6.3.2 调查	133
6.3.3 审理	136
6.3.4 处理	137
6.3.5 政纪案件的复审、复核	142
6.4 申诉的受理	145
6.4.1 申诉的概念和范围	145
6.4.2 监察机关受理的申诉应具备的条件	146
6.4.3 监察机关对申诉书的处理	147
6.4.4 监察机关处理不服主管行政机关行政处分 决定申诉的程序	147
6.4.5 监察机关处理不服主管行政机关行政处分 决定申诉的处理方式	148
本章小结	148
关键术语	149

思考题·····	149
案例·····	149
第7章 比较行政监察·····	152
7.1 美国的行政监察制度·····	152
7.1.1 美国监察长制度·····	152
7.1.2 美国独立检察官制度·····	154
7.1.3 政府道德署·····	156
7.1.4 弹劾制度·····	159
7.2 新加坡的廉政监察制度·····	161
7.2.1 科学健全的公务员制度·····	161
7.2.2 严格的监督机制·····	163
7.2.3 全面的廉政教育·····	165
7.3 瑞典的监察专员制度·····	166
7.3.1 议会行政监察专员制度的产生和发展·····	166
7.3.2 议会行政监察专员制度的基本内容·····	167
7.3.3 议会行政监察专员制度的特点·····	170
7.4 香港地区的行政监察制度·····	172
7.4.1 香港廉政公署成立的背景·····	172
7.4.2 香港廉政公署的架构和职能·····	173
7.4.3 廉政公署的运作条件·····	176
7.4.4 廉政公署的发展方向·····	179
本章小结·····	181
关键术语·····	181
思考题·····	182
案例·····	182
第8章 廉政监察·····	184
8.1 廉政监察概述·····	184
8.1.1 廉政监察的基本内涵·····	184
8.1.2 廉政监察的依据·····	186
8.1.3 廉政监察的基本方法·····	187
8.1.4 廉政监察的制度体系·····	189

8.2	腐败行为分析	190
8.2.1	腐败的定义及分类	191
8.2.2	腐败行为的效应	194
8.2.3	腐败与廉洁的成本与收益	196
8.2.4	腐败造成的经济损失	197
8.3	廉政监察的方向	199
8.3.1	中国腐败的主要特点	199
8.3.2	中国腐败的原因	202
8.3.3	廉政监察发展的趋势	205
	本章小结	207
	关键术语	207
	思考题	207
	案例	208
第9章	行政效能监察	210
9.1	行政效能监察概述	210
9.1.1	行政效能监察的内涵	210
9.1.2	行政效能监察的法律依据	212
9.1.3	行政效能监察的作用	214
9.1.4	效能监察与廉政监察、执法监察的关系	215
9.2	行政效能监察制度的基本内容	217
9.2.1	行政效能监察的基本原则	217
9.2.2	行政效能监察的标准	219
9.2.3	行政效能监察的形式	221
9.2.4	行政效能监察的程序	223
9.3	行政效能监察的发展方向	225
9.3.1	行政效能监察的发展历程	225
9.3.2	行政效能监察存在的问题	227
9.3.3	行政效能监察的举措	230
	本章小结	233
	关键术语	233
	思考题	233
	案例	234

第 10 章 预防监察	236
10.1 预防监察概述	236
10.1.1 预防监察的内涵	236
10.1.2 预防监察的作用机理	238
10.1.3 预防监察与廉政监察的关系	240
10.2 预防监察的主要方式	242
10.2.1 思想预防方式	242
10.2.2 制度预防方式	243
10.2.3 技术预防方式	245
10.3 构建预防监察的途径	246
10.3.1 构建国家廉政体系	246
10.3.2 成立预防监察机构	247
10.3.3 建立思想道德教育预防的长效机制	248
10.3.4 建立制度预防的规范机制	249
10.3.5 建立技术预防的有效机制	251
本章小结	253
关键术语	253
思考题	253
案例	254
参考文献	255

第1章

绪论

行政监察是国家行政管理体系中的重要组成部分，是政府内部重要的自我制约机制，因而也是国家权力监控体系中的一个重要组成部分。行政监察对权力的监控职能是其他监督体系所不能替代的，它在国家政治生活和行政管理中具有重要的地位和作用。随着生产力的发展和社会的进步，社会分工更加细密，行政权力越来越专，越来越大。为了防止滥用权力，提高行政效率，我们必须注重对行政监察理论的研究。本章通过界定行政监察的内涵，分析行政监察的地位和作用，描述行政监察学的研究范畴，构建了一个全新的行政监察学的研究框架。

1.1 行政监察概述

1.1.1 行政监督与行政监察

“监督”一词，释义为“监察督促”，在词义上，它是由“管理”一词衍化而来的。在我国，监督一词最早见于《后汉书·荀彧传》：“古之遣将，上设监督之重，下建副二之任，所以尊严国命而鲜过者也。”^①“监督”在英文中是“Supervision”，含有“监督、管理”的意思，说明了监督本身即为管理，是管理活动不可分离的职能行为之一。

行政监督属于国家监督的一种。所谓国家监督，是指通过国家机关及其工作人员行使国家权力，运用各种手段，对国家和社会事务的一种有组织的督察制约活动。它包括各国家机关相互间的监督制约、各国家机关内部系统的自我

^① 《后汉书》卷100，《二十五史》第2卷，上海古籍出版社、上海书店1986年版，第243页。

监督制约，以及各国家机关依法对社会政治、经济、文化各个领域的制约。相对于整个国家监督而言，行政监督是专指对国家行政机关及其工作人员的监督。具体说来，是指对国家行政机关及其工作人员的行政行为进行综合监察和督促活动。所以，行政监督明确的解释就是监督行政。

行政监督可以按监督主体的不同划分为不同的类型：

第一，党对行政活动的监督，即政党监督。现代社会的政治是政党政治。在资本主义国家，政党监督（包括执政党和在野党）主要是通过议会中的较量与斗争，实现对行政机关的控制与监督。我国是社会主义国家，政党监督主要是由执政党——中国共产党来实施的，具体由各级党委对行政机关及其工作人员贯彻党的路线、方针、政策进行监督。它是实现党的领导的重要方式之一，体现坚持共产党领导的原则。在我国，政党对国家行政机关及其管理活动的监督，除共产党的监督外，还有各民主党派的监督。我国各民主党派主要是通过自己的组织和成员及其在人民政协的活动对国家行政机关及其工作人员实施监督，它是对共产党的监督的必要补充。政党监督属于政治监督。

第二，立法机关对行政活动的监督，即立法监督。在资本主义国家，立法监督主要是依据宪法和法律，由议会针对行政机关所通过的议案形式来实现对国家行政机关及其官员的监督，它反映了立法机关对行政机关的制衡关系。在我国，则是指各级人民代表大会及其常务委员会对国家行政机关及其工作人员的行政活动实施监督。我国宪法第二条和第三条明确规定：全国人民代表大会和地方各级人民代表大会及其常务委员会是我国的权力机关，国家行政机关由其产生、对其负责并受其监督。权力机关对国家行政机关及其工作人员的监督是社会主义国家机关之间分工原则的具体体现，是社会主义民主政治的真实体现。立法监督属于权力监督，体现人民主权原则。

第三，司法机关对行政活动的监督，即司法监督。在资本主义国家，司法监督主要是通过司法机关行使司法审查以及司法机关依法审判行政案件等手段来实现的。它的实质是司法权对行政权的制衡。我国的司法监督是指人民法院和人民检察院对国家行政机关及其工作人员的行政活动、行政行为所实施的监督，包括司法审查与行政诉讼等内容。司法监督属于法律监督，体现法律至上原则和国家机关之间的职能分工原则。

第四，国家行政机关对行政活动的监督，即行政机关的内部监督。这种监督是监督行政的一种最经常的形式，也是行政机关管理活动的内容之一，是对行政管理活动的再管理。在行政监督的所有类型中，它是最直接、最经常、最有力的监督。而且，其他类型的监督形式往往要通过这种行政机关的内部监督

来实现。所以，行政机关内部监督是行政机关自身的责任监督，在行政监督体系中占有特殊重要的地位，是任何其他主体实行的行政监督所不能代替的，体现了效率和科学原则。

除上述几种基本的监督形式外，还有舆论监督、社会团体监督等多种形式，体现人民群众参与国家管理的原则。

行政机关的自身监督之所以被称为内部监督，是因为就任何一种管理系统的监督活动而言，都可以分为系统外监督和系统内监督两个方面。系统外监督是一种外部监督行为，对国家行政管理系统而言，政党监督、立法监督、司法监督以及舆论监督、社会团体监督均属于系统外监督。系统内监督是一种内部监督行为，行政机关的自身监督属于系统内监督，它是行政管理系统内部自我循环的制约、调控机制，其实质是为了保证行政管理系统正常有序运行的一种自律行为。在我国，行政机关的自身监督包括：

行政复议制度。指上一级国家行政机关对所属下级的决定是否合法、适当所进行的监督，并依法作出维持、撤销或变更的复议裁决。严格来说，行政复议制度实际上是一种交叉式监督。行政复议程序规定，在一定情况下，它将转化为司法监督，由人民法院依照权限进行处理。

审计监察制度。指国家审计组织对国家行政机关的财政、财务收支和经济活动等进行审查、评价并作出决定的监督制度。

行政监察制度。指国家在行政机关内部设立专门的行政机关，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其他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。就对国家行政活动的监督而言，它是一种综合的监督检查。

单就词义来说，“行政监督”与“行政监察”是相通的，人们在日常运用中，往往将两者互相替代。然而，当“行政监察”作为一个专有名词时，它与“行政监督”是既有联系，又有区别的。首先，从逻辑思维的概念角度分析，“行政监督”比“行政监察”包含面广，“行政监察”被涵盖于“行政监督”之中，即两者的关系是一个概念的外延包含于另一个概念外延之中的属种关系。其次，两者监督主体的范围不同。行政监督的主体包括国家权力机关、行政机关、司法机关、执政党、人民群众、新闻舆论等；而行政监察的主体为特殊主体，即国家行政监察机关。再次，监督权限的性质不同。行政监督既包括具有监督权的职能部门的监督，也包括不享有监督权的群众性监督，例如，社团监督、新闻舆论监督等。这种监督属于社会监督，是宪法赋予人民群众的正当权力之一。人民群众通过一定的渠道对国家行政机关及其工作人员的