

J I A N D U X U E

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

监督学

毛昭晖 主编

中央广播电视大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

监 督 学

毛昭晖 主编

中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

监督学/毛昭晖主编. —北京:中央广播电视大学出版社, 2008.6

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

ISBN 978-7-304-04084-0

I. 监… II. 毛… III. 监督学-电视大学-教材
IV. D035.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 088595 号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

监督学

毛昭晖 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部: 010-58840200

总编室: 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号 邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 来继文

版式设计: 袁 鹏

责任编辑: 钟 和

责任校对: 陈玉玲

责任印制: 赵联生

印刷: 北京银祥福利印刷厂

印数: 0001~50000

版本: 2008 年 6 月第 1 版

2008 年 6 月第 1 次印刷

开本: B5 印张: 24.75

字数: 425 千字

书号: ISBN 978-7-304-04084-0

定价: 32.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前言

监督之意，中外古今有所不同。古人以水为镜，“监”乃为“镜子”之意。《尚书·酒诰》中曰：“古人有言曰：‘人无于水监，当于民监。’”反映了周朝初期已经有“以民为镜”之意。东汉《说文解字》曰：“监，临下也”，即理解为从高处向低处的审视。“督”，可解释归纳为监管与督过。故此，中国古代的监督路径体现为以王权为最终解决机制的自上而下的监督。西方以卢梭为代表的“人民主权理论”认为，人民是委托人，拥有国家的主权，主权就是社会赋予政治体以支配其成员的绝对权力，政府是主权的执行人，人民通过法律实现对政府的指挥和控制。故西方国家的监督路径，确立了在分权制衡理论的引导下，通过立法机关作为代表“民意”的最高权力机关，实现对国家管理权的监督，充分体现出以委托人的法定权利制约代理人公权力的监督思想。综上所述，中国古代监督思想更多体现为“普天之下皆为王土”的王权“家天下”前提下的民刑不分的监督理念与模式；而西方监督思想则更多地体现为“主权在民”前提下的三权制衡监督理念与模式。

党的“十七大”，就我国廉政建设与勤政建设的总体战略与指导思想，进行了系统阐明和前瞻性的布局。胡锦涛总书记在十七届中央纪委二次全会上指出：“既要一刻不放松地抓好廉政建设，又要持之以恒地抓好勤政建设。”标志着我国各项监督事业进入了一个新的历史时期，即监督工作必须既抓廉政监督，又抓勤政监督。这一时期，我国的监督事业凸显为五个方面的特征：第一，廉政建设与反腐败斗争的形势依旧严峻，监督工作也将变得更加持久、更加繁重和更加必要。党的“十七大”对当前反腐败斗争的形势判断是客观的，重申了当前反腐败斗争的长期性、复杂性和艰巨性，明确提出反腐倡廉是一项长期的建设，而非阶段性工作；同时由于利益主体的多元化，显现了反腐倡廉建设的复杂性；而当前监督体制与机制还存在许多不尽如人意之处，故而反腐倡廉建设呈现艰巨性。第二，监督工作是一项全面系统的工作，只有各类监督

主体形成合力，才能真正实现对权力的有效控制。因此，监督工作应当贯穿于执政党的反腐倡廉建设、思想建设、组织建设、作风建设和制度建设之中。同时，发挥执政党在监督工作中的领导地位和核心主体作用。第三，确立标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的廉政监督和勤政监督的战略方针，是现阶段我国反腐败与廉政建设发展进程的历史必然。一方面，惩治与预防始终贯穿于廉政监督和勤政监督的全过程，要走出功能单一的误区，转变重惩轻防的观念，强化监督机关的预防职能，变以事后追惩为主的被动监督方式为事前、事中介入的主动监督方式；另一方面，加强监督、关口前移，是有效监督的前提。重点加强对重要领域、重要环节，特别是主要领导干部的监督。第四，以改革创新的精神构建廉政监督和勤政监督的制度体系，即制度体系构建的关键在于对过去监督制度的整合与创新。第五，廉政建设和勤政建设的目标是建构惩治和预防腐败体系，而“惩防体系”的核心是建构决策权、执行权和监督权相互制约，又相互协调的权力授受、权力配置、权力运行的体制机制。

毋庸置疑，监督既是一个永恒的话题，也是一个不能回避的现实问题，古今中外概莫能外。然而使我们感到困惑和不解的是，当强化监督、完善监督成为社会公众共同话题，监督力度始终呈高压态势之时，权力的滥用却比比皆是，腐败案件其案发之频、案值之巨、危害之深、影响之广，令人震惊。我们不禁要问，权力滥用所导致的腐败行为的肆意蔓延，原因何在？是我们加强反腐败力度的客观必然，还是全面改革的路径变异和监督失灵所导致？腐败案件频发，仅仅是开始还是已接近尾声？现行体制下发生大面积腐败案件的条件是否存在？对权力的监管失灵是否会影响到政府的执政能力？如何以改革创新的精神完善我国监督制度，实现从源头治理腐败？

诚然，要回答上述问题，不是一本书所能解决的。在写作过程中，我们力图从预防腐败、构建多元化政府模式和发挥多主体监督职能的三维视角，努力把握监督的功能定位，在理性分析监督现状的基础上，从多元监督的全景视角审视其内在的原因，力图揭示监督的内在规律和有效监督的实现路径，提出完善我国监督制度与机制的一些设想。千虑一得，如果说有点创新的话，那么就在于提出了通过惩治与预防腐败体系的构建，使监督工作嵌入执政党和政府的廉政建设和勤政建设之中，为中国的社会和谐提供政治保证。这既是本书的出发点，也是本书的立足点。

本书编写分工如下：

毛昭晖（中国人民大学副教授、硕士生导师）：第一章、第四章、第五章、

第六章、第九章；

王援朝（中央广播电视大学教授）：第三章、第七章、第八章；

王冬芳（中国政法大学讲师，博士）：第二章、第十一章；

王小芳（西藏大学讲师，博士）：第十章。

毛昭晖为本书主编，负责全书的统改定稿。

本书既是编写者集体智慧的结晶，也是监督学界多年研究成果的汇集。在此，我们真诚地感谢为本书无私地奉献智慧和思想的学界同人们。国家行政学院刘熙瑞教授精辟地提出监督的多视角和全面性的研究思路，我的挚友北京大学李成言教授就监督思想和监督理论的深邃分析和中肯建议，北京大学吴丕副教授对本书的架构与体例等极富建设性的意见，使得本书避免了许多结构性问题。本课程组负责人中央广播电视大学王援朝教授以及赵菊强副教授的统筹与督促，使得本书得以按计划顺利付梓。最后，对本书的出版者中央广播电视大学出版社的各位领导和策划编辑来继文副编审、责任编辑钟和，谨此表示衷心的感谢。

毛昭晖

2008年4月29日

监督学课程组

课程组长	王援朝			
主 编	毛昭晖			
编 著 者	毛昭晖	王援朝	王冬芳	王小芳
主持教师	王援朝			

目 录

第一章 监督学概述	(1)
第一节 监督与腐败的含义和特征	(2)
一、监督含义的多种表述	(2)
二、监督的特征	(4)
三、廉政与勤政的基本内涵	(7)
四、腐败概述	(9)
第二节 监督的功能	(15)
一、矫正功能	(15)
二、制约功能	(16)
三、预防功能	(17)
四、反馈功能	(17)
第三节 监督的分类	(18)
一、依监督的主体	(18)
二、依权力控制模式	(20)
三、依监督方式	(22)
四、依监督阶段	(23)
第四节 监督的基本原则	(25)
一、独立、客观行使监督权的原则	(25)
二、实事求是，重证据、重调查研究的原则	(26)
三、适用法律上人人平等的原则	(26)
四、教育与惩处相结合的原则	(27)
五、监督检查与改进工作相结合的原则	(27)
六、监督工作依靠群众的原则	(28)

七、全面监督与过程监督相结合的原则	(28)
第五节 监督学的学科特点与研究现状	(29)
一、监督学研究的对象	(29)
二、监督学和相关学科的关系	(30)
三、我国监督学研究的现状	(31)
第二章 监督思想与监督理论	(33)
第一节 监督思想	(33)
一、中国古代与近代的监督思想	(34)
二、当代中国的监督思想	(42)
三、国外监督思想综述	(48)
四、中外监督思想的比较分析	(51)
第二节 监督理论	(53)
一、人民主权理论	(54)
二、议行合一理论	(57)
三、三权分立理论	(59)
四、多元民主理论	(61)
五、协商民主理论	(63)
第三章 中国监察制度的演进	(67)
第一节 中国古代监察制度	(67)
一、中国古代监察体制的演进	(67)
二、中国古代监察机关的职权	(75)
三、中国古代监察法规建设	(81)
四、中国古代的谏诤制度	(85)
五、中国古代监察制度的特点	(88)
第二节 中国近代监察制度	(92)
一、中华民国的监察制度	(92)
二、革命根据地和解放区的监察制度	(96)
第三节 当代中国监察制度	(98)
一、当代中国行政监察制度的演进	(98)
二、香港特别行政区以廉政公署为核心的监督制度	(101)

三、澳门特别行政区的监督制度	(103)
四、中国台湾地区的监察制度	(105)
第四章 当代中国监督运行机制	(108)
第一节 中国廉政监督运行机制	(109)
一、廉政监督运行机制概述	(109)
二、中国廉政监督的基本战略	(113)
三、中国廉政监督的预警机制	(117)
四、中国廉政监督的防范机制	(124)
五、中国廉政监督的惩戒机制	(132)
第二节 中国效能监督的运行机制	(135)
一、效能型政府的构建	(135)
二、中国效能监督机制	(138)
三、中国效能监察制度	(142)
四、效能监督的考评制度	(144)
第五章 人民代表大会的监督	(149)
第一节 人民代表大会监督概述	(150)
一、人民代表大会监督的含义和特征	(150)
二、人民代表大会监督的基本原则	(152)
三、人民代表大会监督制度的基本架构	(154)
第二节 人民代表大会及其常委会监督的内容	(156)
一、全国人民代表大会和人大常委会的监督内容	(156)
二、县级以上各级人大及其常委会的监督内容	(159)
第三节 人民代表大会及其常务委员会和人大代表的监督权	(160)
一、人民代表大会及其常委会的基本职能	(161)
二、人大代表的监督权	(166)
第六章 中国共产党的党内监督	(170)
第一节 党内监督概述	(171)
一、党内监督的含义与基本内容	(171)

二、实施党内监督的方法与方式	(173)
三、党内监督存在的不足	(175)
四、党内监督制度的完善	(179)
第二节 党组织的监督	(181)
一、党组织监督的意义和特点	(181)
二、党的代表大会的监督	(183)
三、党的委员会的监督	(186)
四、党委常委会的监督	(189)
第三节 党的纪律检查机关的监督	(191)
一、纪检机关的地位和作用	(191)
二、纪检机关监督的对象与内容	(194)
三、纪检机关的监督权与监督方式	(196)
四、纪检机关的监督处理	(202)
第四节 党员监督	(203)
一、党员监督的基本概念	(203)
二、党员监督的主要内容	(204)
三、党员监督的基本方法	(204)
第七章 检察机关的法律监督	(206)
第一节 检察机关监督概述	(207)
一、检察机关监督的含义	(207)
二、检察机关监督的性质	(208)
三、检察机关监督的内容和方式	(209)
第二节 职务犯罪的监督	(211)
一、职务犯罪的概念与范围	(211)
二、贪污罪的认定	(212)
三、贿赂罪的认定	(213)
四、挪用公款罪的认定	(216)
五、滥用职权罪与玩忽职守罪的认定	(218)
六、巨额财产来源不明罪的认定	(221)
第三节 侦查监督	(222)
一、侦查监督的概念	(222)

二、侦查监督的主要内容与方式	(223)
第四节 刑事审判监督	(234)
一、刑事审判监督的概念	(234)
二、刑事审判监督的基本方式	(235)
第八章 人民法院的审判监督	(244)
第一节 审判监督概述	(245)
一、审判监督的概念和特征	(245)
二、刑事审判监督与行政审判监督概述	(245)
第二节 审级监督制度	(247)
一、审级监督制度概述	(247)
二、二审监督制度	(248)
三、再审监督制度	(249)
四、死刑复核制度	(252)
第三节 行政诉讼制度	(256)
一、行政行为的概念与分类	(256)
二、违法与无效行政行为的认定	(259)
三、行政诉讼制度	(260)
四、行政赔偿制度	(262)
第九章 人民政府的行政监督	(266)
第一节 行政监督概述	(267)
一、行政监督的概念和特征	(267)
二、行政监督机关的领导体制	(269)
三、行政监督对象的法律 responsibility	(271)
第二节 一般行政监督	(276)
一、一般行政监督的含义	(276)
二、一般行政监督的主要方式	(277)
第三节 行政监察制度	(281)
一、行政监察概述	(281)
二、廉政监察制度	(285)
三、执法监察制度	(287)

四、效能监察制度	(289)
五、新时期行政监察工作的基本经验	(290)
六、影响监察职能发挥的主要问题	(291)
七、加强和改进行政监察工作的建议	(293)
第四节 审计监督制度	(296)
一、审计监督制度概述	(296)
二、财政审计	(301)
三、政府绩效审计	(304)
四、我国审计体制的改革思路	(306)
第五节 行政复议制度	(307)
一、行政复议制度的功能	(307)
二、行政复议与行政诉讼	(309)
三、行政复议中认定违法行政行为的标准	(311)
 第十章 社会民主监督	(314)
第一节 社会民主监督体系的基本架构	(315)
一、社会民主监督的含义和特征	(315)
二、社会民主监督制度的完善	(316)
第二节 人民政协的民主监督	(318)
一、人民政协民主监督的含义与性质	(318)
二、人民政协民主监督的运行机制	(319)
三、人民政协民主监督的保障机制	(320)
四、人民政协民主监督机制的完善	(320)
第三节 民主党派的民主监督	(321)
一、民主党派民主监督的意义	(321)
二、民主党派民主监督的性质和地位	(323)
三、民主党派民主监督的内容、形式和渠道	(325)
四、民主党派监督机制的完善	(326)
第四节 舆论监督	(328)
一、舆论监督的概念与特征	(328)
二、舆论监督的发展历程	(330)
三、舆论监督的功能与方法	(333)

四、网络时代的舆论监督	(334)
第五节 群众监督	(338)
一、群众监督的含义和功能	(338)
二、特约监督员制度	(338)
三、信访举报监督	(339)
三、控告申诉监督	(340)
第十一章 国外反腐败与监督制度	(342)
第一节 国际反腐败合作	(343)
一、国际反腐败现状与特点分析	(343)
二、国际间反腐败合作体系的基本架构	(345)
三、国际反腐败立法与《联合国反腐败公约》	(347)
第二节 国际反腐败与监督的基本模式	(350)
一、前苏联人民监察委员会监督模式	(350)
二、瑞典监察专员监督模式	(353)
三、美国监督模式	(357)
四、日本监督模式	(363)
五、韩国监督模式	(368)
六、新加坡监督模式	(372)
主要参考文献	(377)

第一章

监督学概述

教学要求

1. 了解监督的基本内涵和特征;
2. 理解监督的功能和监督的分类;
3. 掌握监督原则的运用;
4. 把握腐败产生的根源;
5. 区分廉政与勤政的基本内涵。

研究监督学的要义是把握两个基本视角和一条主线。两个视角即从监督的视角和从腐败的视角:从监督的视角主要应当关注监督机构的领导体制与监督权的权能^①;从腐败的视角主要应当关注腐败产生的根源。一条主线是指公共权力^②的主线。欧洲资产阶级启蒙思想家孟德斯鸠在深入研究欧洲各国的政治实践后,曾断言:“任何拥有权力的人,都易滥用权力,这是万古不易的一条经验。”^③英国历史学家艾克顿也认为:“权力倾向于腐败,绝对的权力倾向于绝对的腐败。”^④公共权力对社会生活的深刻影响及其自身易于被滥用,使

① 所谓权能是指特定主体通过其职能的发挥所体现的具有支配其他主体的资格。

② 在此我们应用公共权力这一概念主要是将公共权力与行政权力、公民的私权利加以区分,公共权力是基于宪法和法律的授权,公共管理主体为维护公共利益而掌有的职权。

③ [法]孟德斯鸠:《论法的精神》[M],154页,北京,商务印书馆,1988。

④ 转引自[美]E.博登海默:《法理学——法哲学及其方法》[M],邓正来等译,347页,北京,中国政法大学出版社,1999。

得公共权力成为了监督的对象。众所周知，在不同的政治体制下，监督主体的领导体制与监督方式的差异性较大。然而，监督主体通过其监督权能的发挥，实现对公共权力的监督是万古不变的真理。但是，监督权与其他公共权力一样，源自于权力体系自身。故而，政治体制决定了监督权行使的深度、广度和有效性。古今中外，反腐败与监督的历史就是一个运用监督权对抗腐败的历史，腐败与反腐败是历史发展中水火不容的两种社会形态。在监督理论和实践发展过程中，形成了缤纷多彩的监督思想、监督理论和监督方法，监督学的产生也就成为历史发展的客观必然。

第一节 监督与腐败的含义和特征

一、监督含义的多种表述

（一）监督的词义

“监督”一词，在中国古代有多方面的论述，然论述“监”者为多：甲骨文中的“监”字是由人、盆的形象两部分组成的一个会意字：甲骨文作，金文作，本义是以水照影，左边是一个人睁大眼睛在往下看（臣，竖目），右边是个器皿。金文又在器皿上加一小横，表示器中有水。古人以水为镜，“监”的含义就是一个人弯着腰，睁大眼睛，从器皿的水中照看自己的面影。故此时的“监”乃为“镜子”之意。到了青铜器时代以后，由于铜镜的使用，镜子之意引寓为“鉴”字。同时，“监”的内涵也就发生了质的变化。《尚书·酒诰》^①中曰：“古人有言曰：‘人无于水监，当于民监。’”反映了周朝初期已经有“以民为镜”之意，人民的言行、情感和意愿在周初受到了统治者的高度

^① 《尚书》是中国古代最早的一部历史文献汇编。汉代以后，《尚书》成为儒家的重要经典之一，所以又叫做《书经》。这部书的写作和编辑年代、作者已很难确定。《尚书》所记载的历史，上起传说中的尧舜时代，下至东周（春秋中期），历时1500多年。它的基本内容是古代帝王的文告和君臣谈话记录。《尚书》作为我国最早的政事史料汇编，记载了夏、商、周的许多重要史实，真实地反映了这一历史时期的天文、地理、哲学思想和教育、刑法、典章制度等，对后世产生过重要影响，是我们了解古代社会的珍贵史料。

重视。东汉《说文解字》^①曰：“監，临下也”，即可理解为从高处向低处的俯瞰；《周礼·天官·大宰之职》曰：“乃施典于邦国，而建其牧，立其监”；其意谓“公侯伯子男各监一国。”《诗经·小雅·节南山》曰：“忧心如惓，不敢戏谈。国既卒斩，何用不监。”此处“监”作“察”解。“监”的用词搭配使用如：监临（自上而下地监督视察）、监修（监督编修）、监覩（查看）、监解（明察、分辨）。“督”字按照各种字典解释可归纳为：一是察看、监管，如监督、督办、督导、督察、督促等；二是责罚，如督过、督责；三是古代将官名，如都督、督邮、督护、总督、提督。

“监督”二字在《后汉书·荀彧传》中曰：“古之遣将，上设监督之重，下建副二之任。”“监督”的英文是“supervision”，是由“super”和“vision”两部分合成。前者是指位居上方，后者指审视。合起来就是“位居上方加以审视”的意思。综上所述，从监督的词义出发，可引申为五个要点：一是监督机关的地位应当高于被监督者且监督主体独立行使监督权。二是监督制度是政治制度的重要组成，监督对政权的稳定具有重要的作用，能够折射政权的实际状况。三是监督的方式具有多样性，主要通过察看、审视、分辨、督办、督导和督责等方式实现对监督对象的监督。四是监督权的核心是惩戒权，惩戒方式包括申戒罚、财产罚、人身罚。五是中国古代监督官员的标准是“清、洁、敛、俭、正”。“清”即光明磊落，实事求是；“洁”即不贪不占，自身清白；“敛”即精勤于业，克勤克己；“俭”即持俭止奢，以苦为乐；“正”即公正无私，不徇私情。可见，中国古代“廉政”的含义更为广泛，其实质既包括狭义的“廉”，同时也包括“勤”，二者合一。

（二）监督的内涵

监督的含义可以表述为：为维护公共利益，法定监督主体依法对国家机关及其公职人员行使公共权力的行为实施检查、督导和惩戒的活动。具体而言，监督的内涵有以下几方面：

从监督主体属性方面看，监督既然是一种监督活动，其有别于其他的公共管理活动，表现为其主体的法定性和特定性。监督主体由三方面主体构成。一是法定监督主体，是指依据宪法和法律的明确规定，享有监督职权，能以自己

^① 《说文解字》，简称《说文》。作者是东汉的经学家、文字学家许慎。许慎根据文字的形体，创立 540 个部首，将 9 353 个字分别归入 540 部。540 部又据形系联归并为 14 大类。字典正文就按这 14 大类分为 14 篇，卷末叙目别为一篇，全书共有 15 篇。《说文解字》共 15 卷，其中包括叙目 1 卷。许慎在《说文解字》中系统地阐述了汉字的造字规律——六书。