

**XINGZHENG
JIANDU**

行政监督

郭志平◎主编



北 京 出 版 社



中共北京市委党校成人教育统编教材

XINGZHENG
JIANDU

行政监督

郭志平◎主编

北京出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政监督 / 郭志平主编. — 北京: 北京出版社, 2005

中共北京市委党校成人教育统编教材

ISBN 7-200-06173-5

I. 行… II. 郭… III. 行政管理—监督—中国—党校—教材
IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 106498 号

行政监督

XINGZHENG JIANDU

郭志平 主编

*

北京出版社出版

(北京马厂中路6号)

邮政编码: 100011

网 址: www.bjph.com.cn

北京出版社出版集团总发行

新华书店经销

北京奥鑫印刷厂印刷

*

850 × 168 32 开本 6.625 印张 166 千字

2005 年 9 月第 1 版 2007 年 6 月第 2 次印刷

印数: 501—6 800

ISBN 7-200-06173-5

(D · 437) 定价: 11.50 元

质量投诉电话: 010-58572393



目 录

第一章 行政监督概论	(1)
第一节 行政监督的基本概念	(1)
第二节 行政监督的原则与方式	(10)
第三节 行政监督的功能与意义	(17)
第二章 外国行政监督思想与监督制度	(21)
第一节 西方国家行政监督的思想和理论	(21)
第二节 外国行政监督制度	(28)
第三章 我国历代行政监督思想与制度	(48)
第一节 我国古代行政监督思想	(48)
第二节 我国古代行政监督制度	(56)
第三节 近代行政监督思想	(63)
第四节 中华民国时期的行政监督制度	(67)
第四章 我国当代行政监督体制的形成与发展	(78)
第一节 我国行政监督体制的理论基础	(78)
第二节 我国当代行政监督体制的发展历程	(101)
第三节 我国当代行政监督体制的基本构成与特征	(108)
第五章 国家监督	(118)
第一节 国家权力机关的监督	(118)
第二节 人民政协的监督	(135)
第三节 司法机关的监督	(140)
第六章 我国行政监督体制中的政党监督	(147)
第一节 中国共产党的监督	(147)
第二节 民主党派的监督	(156)
第七章 我国行政监督体制的内部监督	(163)
第一节 行政监察	(163)

第二节 审计监督	(176)
第三节 行政机关内部的一般监督	(189)
第八章 社会监督	(196)
第一节 公民群众监督	(196)
第二节 社会团体和社会组织监督	(199)
第三节 新闻媒介监督	(202)
参考文献	(205)

第一章 行政监督概论

第一节 行政监督的基本概念

一、如何把握行政监督概念

行政监督从字面上理解包括行政和监督两个部分。在对整个概念了解之前首先要认识一下行政的概念。

行政是伴随着国家活动而产生的。也就是说,行政作为一种国家现象很早就出现了。但是对于行政概念的理解却没有一个统一的看法,特别是自近现代以来随着行政学研究的产生和发展人们对行政的概念有了越来越多的解释。

首先,行政被看作是国家权力的一个重要内容。早在亚里士多德时期,国家权力被分为三方面,即行政、议事和审判。直到今天,人们一般认为国家权力包含立法、行政和司法三项内容。行政是国家权力的重要组成部分。

其次,行政被看作是与政治相分离的国家活动。近代西方学者最早提出政治与行政两分的看法。西方行政学的创始人之一威尔逊曾经提出,政治是立法组织和其他政策制定集团的专有的活动,而行政是行政官员执行法律和政策的活动。后来另一位美国学者古德诺进行了更深入的阐述。他指出:“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”^①这两种功能被称为政治与行政。

^① 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社,1987年版,第12页。

“政治与政策或国家意志的表达相关，行政则与这些政策的执行相关。”^① 因此，行政被看作是国家的一项重要活动，是国家意志的执行活动。

再次，行政被看作是公共管理活动，是以政府为主体对各种社会事务进行的管理活动。随着管理科学革命的爆发，在西方国家公共行政越来越被赋予更多的管理内涵，特别是把企业中成功的管理经验引入到公共管理中，把行政活动理解为纯粹的管理技术和程序。

可见，对行政的不同看法实际上是从不同的侧面提出了对行政概念的不同解释。对行政概念的认识应当综合几个方面来把握：

第一，行政是国家权力的重要内容，是集中体现了国家意志所做出的执行活动。这些活动是具体地从事着社会管理的公共管理活动。

第二，行政活动是通过对权力的行使来完成的。其所属的权力是国家的执行权力，即行政权。这种权力与国家的政治权力有着密切的联系并以国家的政治权力的授权为基础。

第三，行政权代表国家意志使政府的行政活动带有很大的权威性、强制性和垄断性。

第四，从事行政活动的主体是政府，包括政府组织和政府人员。他们持有行政权力并通过对行政权的行使实现对社会公共事务的管理。

第五，行政活动的客体是社会，包括社会团体、组织和个人。行政活动涉及整个社会，与人们的社会生活有着密切联系，关系到每个人的利益、愿望和要求。

总之，行政作为国家权力的重要组成部分，是以政府为主体通过对行政权力的行使集中体现国家意志对社会公共事务进行管

^① 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社，1987年版，第10页。

理的活动。

了解行政的概念十分有助于我们把握行政监督的概念，同时还有必要对监督的概念进行分析。从字面上看，监督一词并不难理解，即监视、监察、督促、督导。可见，监督是一个行为过程。这个行为过程中包含两个要素：一是监督行为实际上是权力行使，是通过对监督权的使用而达到某一预定的目标；二是既然是一种权力的使用就涉及到权力的主体和客体。

实际上正是对行政监督主、客体关系的不同看法导致了行政监督概念有着不同的认识和理解。综合来看，对行政监督概念有着如下的不同认识：

行政监督是国家行政部门——政府依照各种法律对社会事务的监督管理，即把政府包括政府机构和政府人员看作是行政监督权的主体，而社会包括社会团体、组织和个人以及他们所从事的社会活动被看作是行政监督的对象，是监督权力的客体。这种监督的内容十分广泛，如政府职能部门对社会各种经济活动的监督管理，公共交通管理部门对行驶车辆、驾驶人员及道路交通安全进行的监督管理，卫生部门对公共卫生进行的监督管理。实际上这种看法是把行政监督看作是政府公共管理的一个内容，是从公共管理的角度对行政监督概念的理解。

行政监督包含了国家行政机关对国家立法机关和司法机关的监督，是行政监督的外向监督。这种观点是从分权学说的角度探讨了国家行政权与国家立法权和司法权的关系，把行政监督看作是对国家立法权和司法权的监督与制约。

行政监督有广义和狭义之分。狭义的行政监督是指行政机关内部上下级之间和专门机构对行政机关及行政人员行使职权的活动进行监察督导，是行政机关内部的自我监督。广义的行政监督包含的内容十分广泛，除了行政机关的自我监督以外，还包括非行政机关对行政机关、行政人员以及行政活动的监督和行政机关对整个社会的监督管理。这种观点是把政府行政机关既看作监督

的主体，也同时看作是监督的客体。

把握行政监督的概念应从几个方面入手：一是在分清监督主客体关系的同时掌握监督权与行政权的关系。二是了解行政监督的目的，也就是为什么要开展行政监督。三是区分不同形式和不同内容的行政监督。

首先，行政监督是对政府行政机关和行政人员以及他们所从事的公共管理活动进行的监察督导。在这里作为行使国家行政权力的主体——政府成为监督的对象，是监督权力的客体。所以，行政监督是监督权对行政权的监督。

其次，行政监督的目的是通过监督确保行政机关及行政人员依法行政，合理合法地行使国家赋予的行政权，防止行政机关及行政人员以权谋私、滥用职权，提高行政效能，实现国家的行政目标。

最后，行政监督的主体来自多个方面，既有国家机关，也有社会团体和个人，而且还来自行政机关内部。不同的监督主体所做出的监督在形式上和内容上是不同的，有着各自的特点。

总之，行政监督是为实现国家的行政目标，不同的监督主体以不同的形式，通过不同的渠道对国家行政机关、行政人员以及行政行为所做的监察、督导、制约等行为。

二、行政监督的主体、对象与内容

行政监督是对行政权力的监督。这里主要涉及三个方面的内容：一是监督主体，即由谁来监督；二是监督对象，即监督谁；三是监督内容，即监督什么。要进一步把握行政监督概念应当就这三个方面进行分析。

（一）行政监督主体

认识行政监督的主体应当从两个方面来看：一方面从监督的实质来看，行政监督是政治监督。也就是说行政监督的主体在根本上是国家的政治主体。在监督权与行政权的关系上，监督权是



代表国家的政治权力对国家的行政权力进行监督。

政治与行政的区别在于政治是国家意志的表达，是社会政治主体利益、愿望、要求的集中体现；而行政是国家意志的执行，是政府通过社会公共管理来实现社会政治主体的利益、愿望和要求。而且，国家的行政权力是来自于国家的政治权力，政府是通过社会政治主体的授权取得对社会公共事务进行管理的权力。政治主体在对政府进行授权的同时还拥有对行政权力监督的权力，通过监督确保政府合理有效地行使其权力，为社会政治主体服务，实现政治主体的利益、愿望和要求。

另一方面，从监督主体的结构来看，行政监督的主体是多元的，也就是说存在着不同形式的监督主体，它们发挥着具体的监督职能和作用。具体包括：

1. 国家机构监督主体

国家的立法机关、司法机关以及行政机关本身都是由社会政治主体通过不同的形式授权产生的。它们作为行政监督的主体发挥着国家权力的作用，并直接行使国家权力对行政机关和行政人员进行监督。

2. 政治组织监督主体

政治组织特别是政党是以专门从事政治活动而建立的社会组织。在现代民主社会，政党在国家的政治生活中扮演着重要角色，它们被看作是民意的代表，反映不同社会层面社会政治主体的利益要求，参与甚至执掌国家政权，对行政机关起着重要的监督作用。

3. 社会监督主体

在现代民主社会，广大的社会民众是国家政治权力的源泉，是国家的政治主体。他们不仅有权参与国家政治，还有权对国家机关进行监督，其中包括对国家行政机关的监督。因此，他们是最基本的监督主体，他们可以通过多种监督形式和监督渠道对国家行政机关和行政人员进行监督。

（二）行政监督对象

行政监督的对象应该比较容易把握，即行使国家行政权力、履行社会公共管理职能的行政机关——政府，包括政府组织和政府人员。

1. 政府组织

政府是一个国家依法建立的国家行政机构，在组织结构上包括中央政府和各级地方政府，在每一级的政府组织内部结构中又包括政府领导机关和职能部门。各级政府组织是国家的行政主体，是通过决策执行来贯彻国家的法律、法规和政策，履行对社会公共事务的管理的职责。政府的行政权力首先是通过一定的形式得到社会政治主体的授权，同时也以实现社会政治主体的利益要求为目的，因此政府在履行职能发挥社会公共管理作用的过程中就必然受到社会政治主体的监督。

2. 政府人员

即在政府中担任一定职务，在政府的日常管理过程中发挥一定作用的个人。政府人员是政府行政权力的具体行使者。政府人员一般包括两种人：一是行政领导者，二是一般行政人员。行政领导者是一个行政组织的核心，有着重要的行政决策、指挥、调配和执行等权力。尽管行政领导者和一般行政人员在政府管理中发挥的作用不同，但两者都是政府行政权的承载者，因此也就成为行政监督的对象。

3. 行政行为

即指政府行政机关及行政人员在公共管理过程中所从事具体的管理活动和发挥的具体权力作用。行政行为包括组织行为和个人行为。组织行为是指某一政府组织或政府的某一职能部门以组织的形式制定某一行政法规、规章或做出某一行政决策和决定的行为。个人行为是指行政人员个人在政府公共管理过程中所做出的与其职务相联系的个人行为，同时也包括行政人员在社会生活中的某些非职务行为。无论是组织行为，还是个人行为都是在不

同程度上对政府行政权力的行使，对社会公众生活产生一定的影响，因此也将受到广大社会公众的监督。

（三）行政监督内容

行政监督的内容十分广泛，是监督主体对整个监督对象进行全面的监督，涉及整个行政管理体系及其运转的全部，即整个行政过程，包括对行政组织机构编制的设定、行政人员的选任过程的监督，对行政立法和行政决策过程及内容的监督，对行政人员的行政行为的监督，对行政人员某些与其行政职务相联系的社会行为的监督。

三、行政监督的类型

行政监督无论从监督主体、监督对象还是监督内容都是十分全面的，涉及的领域也众多。因此行政监督在实际中出现多种形式和类型。对于行政监督类型的划分主要取决于不同的划分标准和划分角度。

（一）从行政监督主体的角度

在现代社会行政监督的主体是多元的，不同的组织、机构和个人都是行政监督的主体，发挥着行政监督的作用。但是由于不同的监督主体所属的地位和性质以及在日常的政治生活和社会生活中扮演的角色不同，因此所做出的监督也是不同的。依据监督主体自身的不同特点，行政监督可以分为如下不同的类型：

其一，依照监督主体的职权特征，行政监督可分为专门监督和非专门监督。

专门监督，是指专门行使监督权的监督机构对国家行政机关及其工作人员所进行的监督。在我国专门行使监督权的机构有各级国家行政监察机关、各级国家审计机关、各级国家检察机关和党的各级纪律检查机关。这些监督主体的基本职责就是对不同的监督对象进行监督，因此，专门监督具有很强的职业性。

非专门监督，除了包含以上专门从事监督的监督主体外，还

包括众多的享有监督权力而又不是专门行使监督职权的机构、组织和个人对国家行政机关及其工作人员所进行的监督。如各级国家权力机关、行政机关、司法机关、政治协商机关、党的各级组织、各民主党派、社会团体和公民个人等所进行的监督，都是非专门监督。尽管非专门监督在监督上不像专门监督有着很强的专业性，但在监督的内容和范围上更全面、更广泛。

其二，依照行政监督主体所属机构是否为行政机关本身，监督可以分为内部监督和外部监督。

内部监督，是指行政机关自身内部进行的监督。其特点是监督的主体和监督的对象都是行政机关。具体包括层级监督、行政监督和审计监督等。内部监督实际上是行政机关自身的管理，通过监督达到管理的目的。

外部监督，是指国家行政机关外部的监督主体对国家行政机关及其工作人员所进行的监督。外部监督主要有国家机关的监督、政党的监督和社会监督。不同的外部监督主体所做的监督是从不同的角度进行的，有着各自的特点。

（二）从行政监督过程的角度

行政监督作为一种政治行为，包含了监督权力的行使过程。在这个过程中依照不同的标准，行政监督也可分为不同的类型。

其一，以监督的时间为标准，针对具体的某项行政管理工作进行监督时可以在不同的时间对其监督，可以分为事前监督、事中监督和事后监督。

事前监督，是指在某项行政管理活动开始之前进行的监督。在行政管理活动开始之前，监督主体对行政机关做出的决策，制定的工作规划、计划以及为此而制定的实施方案等进行审查、批准，目的是为了防患于未然，减少失误，防止出现由于决策或计划的失误而带来严重的后果和不合理现象。

事中监督，是指对正在进行的行政管理活动的监督。对正在进行的行政管理活动是否按照决策目标或工作规划、计划运行进

行监督，目的在于在复杂和多变的行政管理活动中及时发现问
题，并能及早采取对策进行纠正、弥补，避免造成重大损失和不
良后果。

事后监督，是行政管理活动完成以后的监督。在某项行政工
作实施以后监督主体就该项工作的目标或工作规划、计划是否按
照预定的时间、质量完成进行检查、评价和验收，对行政过程中
出现的问题进行处理和补救，对行政人员的违法、违纪行为依法
进行惩处。

其二，在监督过程中依照不同的监督标准和准则，监督可分
为合法性监督和合理性监督。

合法性监督，是以相关法律、法规等为依据对国家行政机关
及行政人员的行政行为是否合法进行监督。合法性监督包括两方
面的内容：一是对行政机关及其工作人员职务活动进行合法性的
监督，即对国家行政机关颁布的行政法规，发布的行政命令，做
出的行政决定，制定的计划、规划及其所采取的各种行为，是否
符合国家的宪法和法律进行监督；对国家行政人员的行政活动是
否符合国家的宪法、法律、行政法规和地方性法规，以及行政决
定、行政命令、行政规章和工作计划、规划等进行监督。二是对
国家行政人员的与职务相联系的非职务活动进行合法性的监督。
合法性监督的目的在于防止在行政过程中可能出现的违法行为，
查处行政人员以权谋私的行为，对违法乱纪现象进行揭露和纠
正，及时处罚和教育违法违纪的行政工作人员，维护国家、集体
和公民个人的合法权益，确保依法行政原则的贯彻实施，加强国
家行政管理的法制化建设。

合理性监督，是对国家行政机关及行政人员的职务活动及某
些非职务活动是否合理进行监督。除了要求国家行政机关及行政
人员的行政行为严格遵照国家的法律、法规外，还要求国家行政
机关及行政人员的各种行政活动具有很强的合理性和科学性。合
理性监督的内容也包括两个方面：一是对国家行政机关及其行政

人员的职务活动进行合理性的监督，即对其职务活动是否符合国家发展方针政策以及实际情况，是否按照客观规律办事，是否从大局出发，维护全局的利益，是否符合行政管理的基本原则等进行监督。二是对国家行政机关工作人员的某些非职务活动进行合理性的监督，即对其非职务活动是否遵守社会公德和职业道德，是否有损国家公职人员的形象等进行监督。合理性监督是合法性监督的延伸和补充。

其三，以监督的结果为标准，可以分为督促性监督、改进性监督和惩处性监督。

督促性监督，是指对国家行政机关及行政人员的行政工作进行检查、督促，目的是推动行政机关及行政人员积极工作，恪尽职守，提高工作效率，确保国家各项法律、政策和行政目标得以尽快实现。

改进性监督，是指对国家行政机关及行政人员的行政工作提出建议和批评，使其改正不合理的行政行为，避免由于行政失误造成对社会和公民的损害。

惩处性监督，是指对违法违纪的国家行政机关及其工作人员采取相关处罚措施，追究其行政责任或刑事责任，目的在于对违法、违纪，造成社会、民众利益受到损失的行政机关及人员予以惩处，对其他行政机关及其工作人员起到教育的作用。

第二节 行政监督的原则与方式

一、行政监督的原则

行政监督的目的是为了确保国家行政机关及其行政人员依法行政，提高工作效率，使国家行政管理朝着科学化、民主化、法制化的方向发展，保护、巩固和发展国家、集体以及公民个人的合法权益，维护社会稳定。行政监督涉及的范围十分广泛，过程

也十分复杂，要实现这样的目的就必须按照一定的原则进行。所谓行政监督的原则，是指行政监督过程中应当遵循的基本准则和指导思想，它对行政监督起着指导和规范作用。在我国的行政监督实践中，应从几个方面注意。

（一）民主原则

民主原则是现代民主国家政治生活的一项基本原则，也是行政监督必须坚持的一项重要原则。在行政监督工作中坚持民主原则，就是要充分发扬民主，切实保障公民群众作为国家政治主体的基本权利，使其在行政监督过程中发挥作用。具体包括：

第一，充分肯定广大公民群众的民主权利和民主地位，强调公民群众的监督是整个行政监督的基础，鼓励每一个公民积极参与监督，发挥监督作用。

第二，必须让每一个人民群众享有广泛的知情权。实行国家行政机关的政务公开是实现公民群众监督、发扬民主的重要前提。只有让公民群众了解政府各项政策法规以及各项行政决策的制定和实施情况，才能进行有效的监督。

第三，建立和健全公民群众参与监督的各种渠道，完善各种制度如信访、举报、舆论等，这是人民群众行使民主权利、进行监督的重要保证。

第四，建立严格的民主程序，在行政监督的每一个环节中充分发扬民主。

（二）依法原则

依法原则是指各监督主体在对国家行政机关及其行政人员的监督过程中，必须以事实为根据，以法律法规为准绳，严格按照法律法规施以检查、调查、审理、惩处等各项监督工作。它主要包括两个方面的内容：一是在监督程序上要严格按照法律的规定，监督主体只能在法定的权限和范围内，根据法定的程序行使监督权；二是对监督对象行为性质的认定和处理上必须以法律法规为依据进行裁决。

要做到依法监督，不仅要求有关行政监督的各项法律、法规必须建立与完善，使监督主体在监督行为的过程中有法可依，同时也要求行政机关和行政人员的行政行为在法律上必须有严格的规定，这样才能使行政监督中对行政机关和行政人员的行为是否违法的鉴别有严格依据。另外，不仅有法可依，还要做到有法必依，在监督过程中严格执法，使法律在行政监督中发挥作用。

（三）公正原则

公正原则是指在行政监督活动中，监督主体应当坚持以客观事实为依据，对监督对象的行政行为是否合法合理做出公正的评价和处理。公正原则要求各监督主体在行使监督权的过程中明确行政监督权是国家政治权力的体现，是以维护整个社会政治主体和公共利益为目的的，只有公正地行使其权力，对各项行政工作和行政行为做出公正的评价和裁定，才能使整个社会政治主体和公共利益得以实现。

（四）经常原则

经常原则就是对国家行政机关及行政人员的监督做到经常化。国家行政管理是国家政治活动一个重要的组成部分。行政管理活动每时每刻都在进行，要使国家行政机关和行政人员依法合理、尽职地发挥行政作用，就必须对行政管理的全过程进行经常性的监督。也就是说，必须把行政监督贯穿于行政管理过程的始终，即贯穿于领导、决策、组织、指挥、控制、协调等行政管理的各个环节，决不能把行政监督当成一种临时性的应急措施。要做到每时每地不间断地监督，行政监督才能发挥其应有的作用。

（五）广泛原则

广泛原则是由监督主体、监督对象和监督内容的广泛性决定的。它有三个方面的内容：

1. 监督主体

监督的主体具有广泛性，包括不同的监督组织和个人。因此