

国家教委社会科学基金资助项目

海南特区 政府监督机制研究

庞京城 主编

吉林文史出版社

海 南 特 区 政 府 监 督 机 制 研 究

庞京城 主 编

吉 林 文 史 出 版 社

ISBN 7-80626-036-6



海南特区政府监督机制研究

庞京城 主编

责任编辑:孙洪军

封面设计:公一

吉林文史出版社出版 787×1092 毫米 32 开本 9.25 印张 插页 180 千字
(长春市斯大林大街副 136 页) 1995 年 10 月第 1 版 1995 年 10 月第 1 次印刷
长春市政府机关印刷厂印刷 印数:1000 册 定价:12.50 元
吉林文史出版社发行 ISBN 7-80528- —/.

国家教委社会科学基金资助项目

海 南 特 区

政 府 监 督 机 制 研 究

庞京城 主编

主要撰稿人(按姓氏笔划为序)

王 志 芳

宁 清 同

叶 英 萍

庞 京 城

前 言

一九九二年夏季,我由位于祖国东北部的吉林大学调到海南大学任教。刚踏上这块陌生的土地,我就被这里的一切深深地吸引住了。这里有五彩缤纷的热带植物,有宽阔美丽的海滩,有未被现代工业污染的怡人的自然环境,有纯朴善良的人民。更令我欣慰的是,这里是中国最大的经济特区,它率先在行政体制上实行了“小政府,大社会”的机制,在经济体制上实行的是社会主义市场经济的运行模式,也就是说,海南肩负着由计划经济向市场经济转轨的和进行政治体制改革的双重任务。这就使海南这个全国最年轻的省以后来者居上的气势更加引人注目。我作为一名行政管理专业的教学和科研人员,理所当然地选择了海南来从事我的工作。从行政学角度来说,所谓“小政府”是相对于我国许多地方政府机构臃肿,人浮于事现象而言的,并不意味着政府职能的削弱。海南实行这一行政新体制,主要原因有两点:一是便于进一步对外开放,广泛吸取国外的先进管理经验;二是作为改革试点,为内地政治体制改革探索经验。按照市场经济的发展要求,市场的主体是企业,企业的所有制形式是多元化的。无论以何种所有制身分出现在市场上的企业,都具有平等的法律人格,都必须依照法律规定平等竞争,优胜劣汰。在这样的环境下,政府是以乐队指挥或交通警察的身分对社会进行管理,它的主要任务是:第一,确立和维护社会经济秩序,这主要通过经济立法和经济司

法的方式来实现。经济立法的目的在于确立经济活动所必须遵循的准则,使企业的生产经营活动有章可循,提高经济运行的秩序性和稳定性。经济司法的目的在于通过一定的方式使立法原则成为支配经济活动的准则。第二,通过工商管理部门对企业的日常经营活动进行检查监督,进一步促进和完善社会经济秩序。第三,对经济生活进行宏观调控。这是政府最为重要的任务。所谓宏观经济调控,就是政府通过一定方式和手段调节影响国民经济发展的一些重要的宏观经济参数,以达到控制和引导经济发展方向和速度的行为。政府的宏观经济政策主要是财政政策和货币政策,以及产业政策和物价政策。第四,为经济发展创造条件。这主要是通过政府的一些辅助经济职能来实现的,如基础设施建设;经济咨询和服务;政治文化环境建设;进行科学研究和文化教育;提供公共事业服务和进行环境保护。第五,通过社会福利和社会保障体系 and 政策,纠正经济发展本身所带来的一些不利因素,提高经济环境的稳定性。当然,政府的还有一项重要任务就是维护社会安定,维护国家安全。目前,国内有一种说法,认为搞市场经济就是政府放权给企业,企业可以完全根据自己需要从事生产经营。这是一种误解,因为市场经济从某种意义上讲是法制经济,无论政府行为,还是企业活动甚至个人行为都必须纳入法制轨道,越轨行为必须受到禁止和纠正。所以,搞市场经济政府职能不是缩小,而是扩大。所谓“放权”,是指政府把在计划经济条件下对企业经营活动的控制权还给企业。这部分权限本来就属于企业,不过是由于我们以前指导思想的错误才造成企业缺乏经营自主权。过去我们把所有生产经营活动都纳入政府管理范围是错误的,这使企业缺乏活力,制约了国民经济的发展;今天若是把应属政府的权力下放给社会,同样也会

造成社会的混乱，不利于国民经济的发展。

一九八七年六月，我国改革开放的总设计师邓小平同志在会见南斯拉夫领导人时，宣布了一个震动海内外的重大决策：我们正在搞一个更大的经济特区，这就是海南经济特区。这一决策揭开了海南历史发展的新篇章。随后全国人大七届一次会议通过建立海南经济特区的决议，并授权海南省人民代表大会及其常务委员会，根据海南经济特区的具体情况和实际需要，遵循国家有关法律，全国人民代表大会及其常务委员会有关决定和国务院有关行政法规的原则制定法规，在海南经济特区实施。这一授权，不仅使海南成为全国第一个拥有地方立法权的经济特区，而且成为全国享有最大立法权的省份。根据国务院有关文件精神，海南可以实行多种所有制成分并存的经济结构，逐步建立起有利于商品经济发展的主要是市场调节的新体制框架；海南经济特区内的企业，不论是内资还是外资企业，享受企业所得税按 15% 税率征收的优惠政策，国内其他地区的企业所得税率当时是 55%，其他特区只有“三资”企业才可以享受这一优惠政策；海南非许可证管理的进口货物不受额度限制，由海南自行审批，海南进口供市场销售的货物减半征收关税和产品税或增值税，而其他特区则不享有这些优惠。中央的政策为海南经济的发展和新型政治体制的建立奠定了基础。海南建省后，随着以市场调节为主多种所有制经济成分并存的经济运行机制的建立，围绕建立“小政府，大社会”行政体制所进行的机构改革也全面展开。海南建省前，机构臃肿，人员众多，职能重叠，人浮于事，行政效率的提高受到严重阻碍。按照“小政府”的模式组建的政府机构适应了市场经济的发展，把本应属于企业的权限交给企业，这样使政府机构开始消肿，党委不再设立主管经济事务的部门，

工会、青年团、妇联等组织逐渐成为名副其实的社会团体，个人能办的事让个人去办，企业能办的事让企业去办，政府不再包揽一切工作，只办那些属于引导、协调、监督经济运行的事。这样使在计划经济条件下功能萎缩的社会获得了充分发展的机会和空间，企业得到了自主经营的权利，一大批社会中介组织成立，经济发展真正注入了活力。应该说，“小政府，大社会”体制的建立，是海南建省办特区所进行的最重大改革举措之一，它创立了一个自由开放的社会环境，为广泛吸引外国投资和各类专业人才打下了良好的基础。

但是，我们不可忽视这样一个事实：新型经济体制和政府管理体制并非在一片空地上建成，而是在计划经济的基础上，在经济、文化都很不发达的地区建立的。由于旧的传统观念和旧体制的运行惯性的作用，现实生活中党政不分、政企不分、权大于法、官僚主义等现象还普遍存在，党政干部以权谋私，权钱交易，贪污受贿，腐化堕落等腐败现象和不正之风严重困扰着改革开放的顺利进行。今年5月，中共中央发出向领导干部的楷模孔繁森同志学习的号召，海南省委也发出了“关于进一步深入开展向孔繁森同志学习的活动的通知”。我们学习孔繁森同志的优秀品德和优良作风，最根本的是要学习他那崇高的理想和坚定的信念，正确的世界观、人生观和价值观，学习他全心全意地为人民服务的精神。省委的通知中指出：要把学习孔繁森同志的活动，落实到反腐倡廉，促进党风和廉政建设上。每个共产党员和干部都要以孔繁森同志的模范事迹和崇高精神为镜子对照自己，发扬成绩，纠正错误。坚决反对拜金主义、极端个人主义和腐朽生活方式的消极现象，经受住执政和改革开放的考验，经受住腐蚀与反腐败、演变与反演变考验。我们的干部同群众是什么关系？是鱼和水的关系，是血肉

相联的关系。在战争年代,有多少群众不惜牺牲生命来掩护共产党员;有多少群众牺牲自己的孩子把革命干部的子女扶养成人。作为一个干部,特别是领导干部,要时刻牢记自己与群众的这种血肉相联的关系,以自己的毕生精力来为群众谋利益。然而我们的干部队伍中也确实有少数蜕化变质者,他们受拜金主义的影响,为人民服务的观念淡薄了,根本不把群众的疾苦放在心中,一心只想为自己捞取好处,大搞权钱交易。他们宴会越吃档次越高,住房面积越来越大,装修越来越豪华;他们主管的地区还有许多群众没有脱贫,许多适龄儿童还不能上学读书,而他们乘坐的轿车却首先赶上世界潮流;他们对群众说话口气越来越蛮横,不是为群众办事,而是千方百计从群众身上捞取好处。这些干部在国家公务人员中虽然是极少数,但他们的所作所为影响极坏。这些人败坏了党风,损坏了政府在人民群众中的形象,破坏了共产党和人民政府同广大人民群众血肉联系。正因为如此,党中央把反腐败斗争摆在战略高度来认识,提出反腐倡廉,勤政廉政关系到党和国家的前途和命运。

腐败问题是一项世界性的大问题,世界各国都在想方设法遏制国家机关工作人员中出现的以权谋私、贪污受贿等腐败现象。这些方法和手段归纳起来大致有三个方面:即建立和完善行政监督机制;加强反腐倡廉的宣传教育 and 加大对国家公职人员贪污受贿案件的查处力度。由此可见,廉政建设是一项综合性的系统工程,要想做出成效就必须紧紧抓住以上三个环节。维持国家机关及其工作人员的高效廉洁,就象维持一个人的健康肌体一样,要紧紧抓住“预防”和“治疗”两个环节。一个人只有不断地吸取营养,坚持锻炼,遇到疾病及时治疗,才能维持充沛的体力和旺盛的精力,以便更好的工作和学习。

一个国家只有抓好廉政教育和廉政制度建设这个“预防”工作，以及贪污受贿案件的深入查处这个“治疗”工作，才能维持国家机器的正常运转，维持政府在人民群众中的良好形象。从这三个方面工作来看，廉政制度建设是根本，廉政教育是基础，案件查处是手段，三者紧密联系，相互融通。

廉政教育是廉政建设的一项基础性工作，一方面它是为了增强党政机关工作人员的“公仆”意识和提高他们勤政廉政的自觉性；另一方面，它是为了使广大人民群众了解自己的权利和义务，即懂得做为一个公民应有权按哪些规定，通过哪些程序，找哪些公职人员，就可以办自己所要办的事；若是有人阻挠自己行使权利，或者乘机吃拿卡要，敲诈勒索，还可以到哪些单位或机关去控告、申诉、检举。反之，哪些事是公民不可以做的，做了就是违法，就要依法受到惩处；即使有什么人物纵容、包庇，即使再有什么门路，有什么关系，也一定会受到法律的制裁。通过廉政教育，增强人民群众遵纪守法的自觉性和对国家机关工作人员主动进行监督的意识和积极性，切实做到“公民在法律面前人人平等”，“人人有依法规定的平等权利和义务，谁也不能占便宜，谁也不能犯法。”

对违法违纪案件的查处是廉政建设的一个重要措施，它主要是为了惩治违法乱纪者，维护社会的稳定，维护法律的尊严。从某种意义上说，它也是一种特殊的，有效的教育手段。其特点是具有强大的威慑作用，从另外一个角度告诫人们，必须遵纪守法，否则就要受到惩处。此外通过查处案件，还可以及时发现现行法律和制度中存在的问题，漏洞，以便加以纠正和补充，从而使我们的法律和各项制度更加完善，使之更加适应社会主义现代化建设的需要。

尽管廉政教育，案件查处在很大程度上能够遏制腐败现

象的滋生和发展,但是它们必须与完备的廉政规章制度相配合,才能从根本上铲除腐败现象赖以生存的土壤。正如邓小平同志所指出的,“同个人的责任相比,制度问题更带有根本性,全局性和长期性,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,甚至走向反面。”因此,惩治腐败,即要解决思想问题,加快违法违纪案件的查处,也要解决制度问题。建国以来我国反腐败工作的实践也充分证明了这一点。建国以来我们党和政府一直非常重视反腐倡廉的工作,也取得了一些成果,但是,由于我们没有注意加强制度建设,所以取得的成绩不能得到巩固。再加上我们进行反腐败工作的方式往往是轰轰烈烈的群众运动,这种方式本身就缺乏规范性,很容易被一些别有用心的人所利用,造成大量冤假错案,从而挫伤广大干部群众的积极性。另外,这种方式也不符合反腐败工作的持续性和长期性规律,容易出现运动一结束,不正之风和社会丑恶现象又死灰复燃的问题。因此,解决廉政问题,绝不能离开制度建设。只有扎扎实实地建立和完善一整套廉政规章制度,从而对国家机关工作人员形成强有力的监督制约机制,才能从根本上保证党政机关及其工作人员的勤政廉政。

搞好廉政建设重点在于建立和完善各项监督制约机制。这是我们许多年来进行社会主义革命和建设的经验总结。尤其是在建立社会主义市场经济体制的过程中,大量腐败现象的出现,从根本上说是由于我们的各项规章制度不健全所造成的。

关于廉政制度建设的内容,可以作以下概括:为适应发展社会主义商品经济的需要,逐步提高政府管理工作的规范程度和透明程度,以消除权力和金钱作交易的温床。权钱交易是

当前党政机关工作人员腐败行为的最主要表现。其基本特征就是以权力为资本,以人情为媒介,以金钱为诱饵,以缺乏对权力的监督制约为条件,为个人谋取私利。腐败现象的产生有各种各样的原因,如体制上的弊端,历史流传下来的陈规陋习,个人的思想品德,社会的风气等,但从根本上说,没有及时建立并在实践中逐步完善对权力的监督制约机制是最重要的原因。我们虽然也制定了有关国家机关工作人员行使权力的法规,但是由于没有相应的实施细则,在实践中就很难形成对权力的有效制约,加之各级国家机关的工作缺乏一定的透明度,致使党政机关内部的监督以及社会各界对国家机关工作人员的监督处在疲软状态。因此,当前的反腐败工作重点并非是抓几个大案要案,而是健全各项廉政法规,使政府的行政管理走上法制轨道,并且真正确立人民群众监督政府官员的制度,确实体现人民当家作主,国家一切权力属于人民这一社会主义优越性。健全对权力行使者的监督制约机制,主要包括建立和完善一整套规范行政行为的具体法规制度;对某些容易产生权钱交易的关键职位进行适当的分解,由一人行使改为集体行使,并经常进行检查监督;强化责权制,以责制权,改变过去领导者只管行使权力,而对其社会后果却承担责任的错误作法;建立全方位的内部和外部监督网络,特别重视发挥各级人民代表大会,各民主党派,社会团体,新闻舆论和人民群众的监督作用。要建立和完善监督制约机制,一个重要的前提就是办事公开。我们党和政府的宗旨是全心全意地为人民服务,除了忠诚地代表广大人民群众的根本利益之外,没有自己的特殊利益。因此,一般说来我们党和政府要办的事,没有什么不可以向人民群众公开的,除了那些涉及国家安全的军事机密以外,那些与人民群众切身利益有关的政府机关一般办

事程序和制度,以及有关部门主要负责人的工作简历甚至他们自己和家庭成员的经济收入情况,都应该向一定范围的群众公开。办事公开了,群众对自己的权利义务和政府部门的权限及职责都了解了,政府的行政行为就暴露在人民群众的睽睽目光之下,这是一种有效的监督,是防止腐败现象的一个重要措施。这个问题从理论上好理解,一些干部的嘴上也常讲相信群众和依靠群众,可是真正在实际工作中做到却并非易事。事实证明,近年来许多腐败现象和不正之风的发生,大都与办事不公开,缺乏透明度有关。由于办事制度不公开,少数公职人员常常不是按规定办事,而是搞“上有政策,下有对策”,违背党中央国务院的方针政策,欺上瞒下,随心所欲,“没有好处不办事,有了好处乱办事”。这就使党和国家的许多正确方针政策不能贯彻实施,从而败坏了党和政府在人民群众中的良好形象。因此,公开办事制度和工作程序,既有利于接受群众监督,防止腐败现象的发生,又有利于提高公职人员的工作效率。

出于对反腐倡廉问题的关心,我们几位社会科学工作者对当前腐败现象产生的原因进行了理论上的探讨,对建立和完善国家监督制度提出了自己的观点,从而形成了本书的基本框架。本书立足于海南这个我国最大的经济特区,全面论述了应该如何构建适应社会主义市场经济发展的高效廉洁的政府管理体制,如何建立和完善政府监督机制,有效地防止腐败现象的发生等问题。全书共分七章:第一章重点论述行政监督的一般理论,从政治学和行政学理论上探讨对权力行使者进行约束和监督的必要性,并介绍了我国行政监督体制的发展变化及其现状;第二章论述了我国古代的行政监督制度,虽然那时的制度并不是现代意义上的行政监督制度,但有些方法

是值得借鉴的；第三章论述了当今世界一些发达国家和地区的行政监督制度，以及它们反腐倡廉的经验。尽管我国与这些国家的社会制度不同，文化传统也相差甚远，但它们的成功经验仍值得我们学习；第四章着重论述海南自建省办特区以来，经济建设所取得的成就，以及海南省实行的“小政府，大社会”行政管理体制的运作情况，指出了经济建设超常规发展与对政府行政行为缺乏有效的监督制约这一矛盾；第五章重点介绍了海南在建立社会主义市场经济体制方面进行的大胆尝试，同时指出了市场经济就是法制经济，市场经济的发展需要廉洁高效政府，需要一大批懂科学，会管理的优秀管理人才，并从海南的实际情况出发探讨了建立新型政府监督机制的必要性和可能性。第六章着重探讨了我国和海南省出现的各种腐败现象的根源，在列举了社会上存在的各种腐败现象之后，从监督制度，意识形态，文化传统和社会风气等方面阐述了腐败这一问题的根源；第七章论述我们对构建海南新型政府监督机制的设想，也是我们对前面所谈及问题的总结。海南在建立新型政府管理体制和市场经济运行机制方面，已经走在全国其它省区的前列，当然也可以在建立廉政制度方面起带头作用。本章从建立符合海南实际的行政官员回避制度和财产申报制度出发，较详细地论述了如何完善人民代表大会对政府及其工作人员的监督制约；加强执政党对在政府中任职的党员的监督；强化行政监察，赋予监察机关更大的管理权限；以及加强新闻舆论监督和人民群众监督等重要问题，对建立和完善海南特区政府监督机制提出了一些浅陋之见。

建设有中国特色的社会主义经济体制是一项艰巨的工作，同样，建立符合我国国情的监督制约机制也是一项长期的，具有开拓性的任务。由于工作的关系和社会责任感，使我

们几位青年教师主动承担起了这个重任。但是在进行这项研究工作的过程中,我们深感自己才疏学浅,因此,本书定会有许多错误或不成熟的见解。我们在此恭请国内和省内专家学者,以及广大读者给予批评指正。

在此,我们要感谢国家教委和政治学课题评审组的各位专家教授对本课题的大力支持。我还要特别感谢我的导师——吉林大学行政学院的王惠岩教授,感谢他多年来对我的教诲。我也要向海南大学社会科学研究中心主任曹锡仁教授海南省纪检委,监察厅的张震华同志以及社会科学部诸位专家教授表示感谢,感谢他们对本课题研究工作的支持帮助。同时,我还要感谢吉林省新闻出版局图书管理处的樊希安处长和吉林文史出版社的宋一夫社长,感谢他们对本书的出版工作给予的帮助。

本书的定作分工如下:

庞京城(海南大学社会科学部,第一章,第七章);

叶英萍(海南大学法学院,第二章,第四章);

王志芳(海南大学社会科学部,第五章);

宁清同(华南热带作物学院文法学部,第三章,第六章);

本书的写作大纲和最后审稿定稿工作由庞京城负责。

庞京城

1995年7月于海南大学

目录

第一章 行政监督概述.....	(1)
第一节 行政监督的含义和种类.....	(2)
一、行政监督的含义	(2)
二、行政监督的种类	(6)
第二节 行政监督的必要性.....	(8)
一、国家机器正常运转的需要	(8)
二、行政监督是制约权力的需要.....	(17)
三、行政监督的原则和作用.....	(24)
第三节 我国现行的行政监督体制	(28)
一、我国行政监督体制的历史沿革.....	(28)
二、我国的内部行政监督体制.....	(35)
三、我国的外部行政监督体制.....	(38)
第二章 我国行政监督制度的历史沿革	(42)
第一节 古代行政监督的立法原则与指导思想 ...	(42)
一、行政监督的理论依据及主要观点.....	(42)
二、行政监督的指导思想与立法原则.....	(48)
第二节 我国古代的行政监督制度	(54)
一、概述.....	(54)
二、谏诤制度.....	(58)
三、御史制度.....	(62)
四、皇帝及其他行政长官的政务监督.....	(71)

第三节 我国近代的行政监督制度	(75)
一、概述	(75)
二、各时期的行政监督制度	(78)
第三章 国外行政监督制度	(83)
第一节 国外行政监督制度的产生和特征	(83)
一、国外行政监督的产生和发展	(83)
二、国外行政监督的主要特征	(87)
第二节 国外行政监督机制	(91)
一、议会监督	(91)
二、司法监督	(94)
三、舆论监督	(96)
四、政党监督	(98)
五、公众监督	(100)
六、行政上级监督	(101)
七、行政监察	(102)
第三节 国外廉政监督的基本内容	(103)
一、关于贪污贿赂行为的惩治	(103)
二、关于国家公职人员的一般行为准则	(105)
三、关于公职人员的财产申报	(108)
四、关于选举舞弊行为的防治	(110)
五、关于廉政机构的设置	(111)
第四节 一些国家的廉政监督制度	(112)
一、美国的廉政监督制度	(113)
二、日本的廉政监督制度	(116)
三、新加坡的廉政监督制度	(119)
四、香港的廉政监督制度	(121)
第四章 海南特区现行政府监督机制	(124)