

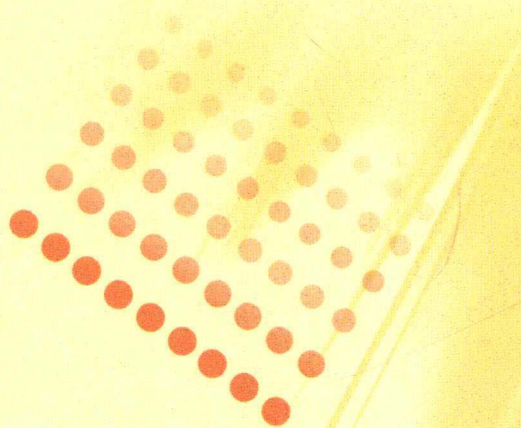


行政监察理论和实践问题研究

丛书主编 尤光付

# 中国县政府行政监督： 观察与思考

● 尤光付 著



中国社会科学出版社

行政监察理论和实践问题研究

丛书主编 尤光付

- 此项研究受到国家社会科学基金重点项目和华中师范大学中央高校基本科研业务费专项资金探索创新科研项目的鼎力资助和监察部门的大力支持。特此鸣谢！

# 中国县府行政监督： 观察与思考

● 尤光付 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国县政府行政监督：观察与思考 / 尤光付著. —北京：  
中国社会科学出版社，2012. 1

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0485 - 9

I. ①中… II. ①尤… III. ①县 - 地方政府 - 行政管理 -  
监督 - 研究 - 中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 005796 号

责任编辑 王半牧

责任校对 刘晓红

封面设计 弓禾碧

技术编辑 王炳图

---

|      |                                                                     |               |                   |
|------|---------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------|
| 出版发行 | 中国社会科学出版社                                                           | 出版人           | 赵剑英               |
| 社 址  | 北京鼓楼西大街甲 158 号                                                      | 邮 编           | 100720            |
| 电 话  | 010 - 64040843 (编辑)                                                 | 64058741 (宣传) | 64070619 (网站)     |
|      | 010 - 64030272 (批发)                                                 | 64046282 (团购) | 84029450 (零售)     |
| 网 址  | <a href="http://www.csspw.cn">http://www.csspw.cn</a> (中文域名: 中国社科网) |               |                   |
| 经 销  | 新华书店                                                                |               |                   |
| 印 刷  | 北京奥隆印刷厂                                                             | 装 订           | 廊坊市广阳区广增装订厂       |
| 版 次  | 2012 年 1 月第 1 版                                                     | 印 次           | 2012 年 1 月第 1 次印刷 |
| 开 本  | 710 × 1000 1/16                                                     |               |                   |
| 印 张  | 17.5                                                                | 插 页           | 2                 |
| 字 数  | 288 千字                                                              |               |                   |
| 定 价  | 55.00 元                                                             |               |                   |

---

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

# 目 录

|                          |      |
|--------------------------|------|
| 第一章 导论 .....             | (1)  |
| 一、选题的缘起和意义 .....         | (1)  |
| (一) 选题的缘起 .....          | (1)  |
| (二) 选题的意义 .....          | (4)  |
| 二、基本概念的定义与阐释 .....       | (5)  |
| (一) 县政府 .....            | (5)  |
| (二) 县政府行政监督 .....        | (8)  |
| 三、文献综述 .....             | (9)  |
| (一) 间接涉及县政府行政监督的研究 ..... | (9)  |
| (二) 直接涉及县政府行政监督的研究 ..... | (12) |
| 四、研究方法、研究预设和写作框架 .....   | (15) |
| (一) 研究方法 .....           | (15) |
| (二) 研究预设 .....           | (16) |
| (三) 写作框架 .....           | (21) |
| 第二章 古代县治监督及其教训 .....     | (23) |
| 一、古代县治监督的背景 .....        | (23) |
| (一) 分层分等而治 .....         | (24) |
| (二) 主官、佐贰和掾属 .....       | (26) |
| (三) 县衙直面乡村公共事务 .....     | (29) |
| 二、古代县治监督的机制 .....        | (30) |
| (一) 多元主体，三层监临 .....      | (30) |
| (二) “以卑察尊，以小制大” .....    | (34) |
| (三) 回避防腐、峻法惩贪和官德导廉 ..... | (36) |
| 三、古代县治监督的教训 .....        | (39) |

|                              |              |
|------------------------------|--------------|
| (一) 官僚政治网络, 多元监临亦无奈 .....    | (39)         |
| (二) 官吏薪俸不济, 勤廉监督终难为 .....    | (41)         |
| <b>第三章 分工配合性他律式监督 .....</b>  | <b>(43)</b>  |
| 一、县人大权力监督 .....              | (43)         |
| (一) 县人大权力监督的主体及其职权 .....     | (44)         |
| (二) 县人大及其常委会监督的主要事项和方式 ..... | (48)         |
| 二、县政协民主监督 .....              | (57)         |
| (一) 县政协的组织机构和职责 .....        | (59)         |
| (二) 县政协民主监督的基本属性和主要特征 .....  | (60)         |
| (三) 县政协民主监督的内容与方式 .....      | (62)         |
| (四) 县政协民主监督的问题与改进 .....      | (65)         |
| 三、行政审判和法律监督 .....            | (66)         |
| (一) 县法院行政审判 .....            | (67)         |
| (二) 县检察院法律监督 .....           | (76)         |
| <b>第四章 管理控制性自律式监督 .....</b>  | <b>(86)</b>  |
| 一、上级机关监督 .....               | (86)         |
| (一) 上级机关监督的主体及其表现特点 .....    | (87)         |
| (二) 上级机关监督的制度及其运作 .....      | (90)         |
| 二、干部监督 .....                 | (99)         |
| (一) 县域干部监督的机构及其职责 .....      | (100)        |
| (二) 县域干部监督的内容和措施 .....       | (101)        |
| 三、纪检监察 .....                 | (111)        |
| (一) “两块牌子, 一套人马” .....       | (111)        |
| (二) 效能监察及其电子化 .....          | (123)        |
| 四、审计监督 .....                 | (129)        |
| (一) 审计职权和机构 .....            | (130)        |
| (二) 审计内容和程序 .....            | (132)        |
| (三) 领导干部经济责任审计 .....         | (136)        |
| (四) 审计机制的健全 .....            | (143)        |
| <b>第五章 社会维权性参与式监督 .....</b>  | <b>(147)</b> |
| 一、公民监督 .....                 | (148)        |

|                                             |       |
|---------------------------------------------|-------|
| (一) 批评、信访和举报 .....                          | (152) |
| (二) 申诉和控告 .....                             | (176) |
| 二、社团监督 .....                                | (178) |
| (一) 县总工会的监督 .....                           | (182) |
| (二) 团县委的监督 .....                            | (192) |
| (三) 县妇联的监督 .....                            | (196) |
| (四) 县行业协会的监督 .....                          | (203) |
| 三、新闻舆论监督 .....                              | (207) |
| (一) 县域新闻舆论监督的理论和政策依据 .....                  | (207) |
| (二) 县域新闻舆论监督的主体、内容和方式 .....                 | (209) |
| 第六章 监督体制的总体分析和探讨 .....                      | (226) |
| 一、县政府行政监督体制运作的总体分析 .....                    | (226) |
| (一) 监督体制的结构功能 .....                         | (226) |
| (二) 监督体制运作中的缺陷 .....                        | (229) |
| 二、完善县政府行政监督体制的举措探讨 .....                    | (232) |
| (一) 优化权力制约, 打造县政府行政监督体制<br>完善的根本 .....      | (233) |
| (二) 整合内部监督, 把握县政府行政监督体制<br>完善的关键 .....      | (238) |
| (三) 加强对“一把手”的监督, 盯住县政府行政<br>监督体制完善的重点 ..... | (246) |
| (四) 推进法治政府建设, 营造县政府行政监督<br>体制完善的法治氛围 .....  | (259) |
| 参考文献 .....                                  | (264) |
| 后记 .....                                    | (274) |

# 第一章

## 导 论

### 一、选题的缘起和意义

#### （一）选题的缘起

解析现代国家形成与发展中的权力结构及其组织形式、运行逻辑和激励机制等，学术界常提及权力双面性：积极方面，权力的公共性、等级性、整合性、工具性、有限性等，确保了权力能够维护公共秩序，实现社会民众的公共利益；消极方面，权力的扩张性、干预性、支配性、诱惑性、腐蚀性等，又使不受制约和监督的权力极易蜕变为少数专断者谋取私利、损害公益的工具。面对之，西方现当代宪政理论中吸取了亚里士多德、洛克、孟德斯鸠、密尔、休谟、杰弗逊、麦迪逊、西蒙、诺斯、布坎兰、达尔、哈贝马斯等的观点或学说，含“权力有膨胀和腐败的趋势”、“绝对权力导致绝对腐败”、“好的人性假设导致坏的制度安排，坏的人性假设导致好的制度安排”、“无赖（或非天使）原则”、“委托—代理理论”、“政治多元论”、“分权制衡论”、“制度博弈论”、“公共选择论”、“政府俘获论”、“有限政府论”、“多元民主论”、“协商民主论”、“社会资本论”、“法治政府论”等，虽常有争议，但都反映或显示了政治文明发展中人们对行政权力的高度警惕和多维度积极防范意识。

现当代行政权力的正确行使在不断发展的市场经济环境中的中国经受着种种考验与挑战，权力监督显得比以往任何时候更加紧迫，成为中

国必须下大力气彻底从制度上解决的问题。毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛都强调领导干部要树立正确的权力观。这些年，中共中央、国务院无论是考虑以人为本的科学发展问题，解决“三农”问题，构建和谐社会，还是加强党的执政能力和公务员行政能力建设，推进惩治和预防腐败体系建设，营造廉政文化氛围，都重视行政监督。国务院《全面推进依法行政实施纲要》（2004年）指出，完善行政监督制度和机制，强化对行政行为的监督。中共中央《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》（2005年），中组部《关于加强干部监督的意见》（2006年），中共中央《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》（2008年），国务院《关于加强市县政府依法行政的决定》（2008年），中共中央《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》（2010年）等等，也从惩治和预防腐败的角度强调了对权力运行的制约和监督。各级党委、政府和纪检监察机关认真贯彻落实中央决策部署，“以改革创新精神推进工作，注重发挥惩治和预防腐败体系建设的龙头带动作用、反腐倡廉教育的先导作用、制度建设的基础作用、对权力运行制约和监督的关键作用、重点领域和关键环节改革的推动作用、纠风工作的整治作用、惩治的震慑作用、科技的支撑作用、自身建设的保障作用，形成了一大批反腐倡廉建设成果和经验，有力地促进了党风廉政建设和反腐败斗争。”<sup>①</sup>

我国的县级行政区域与其他级别的行政区域相比，数量多，种类多，历史悠久，其人口数量、地域面积、民族构成、管理幅度等参差不齐。县作为乡村的“头”、城市的“尾”，在整个政治社会结构中始终居于承上启下的特殊地位，对上是国家政权的一个支撑台柱，对下则连接着整个乡村社会。县政府在当代中国的行政体制中，既是国家政权的基层重心（不等于“基层”或“底层”）所在，又是地方政府体系中省（市）或市（地级）政府的下级政府组织。县政府行政权力的有效运行，一是必须体现当代代议制民主运作中主权者的意志，在充分保障公民选举权的同时，让权力合理分解且不过分集中，并让主权者充分参与

---

<sup>①</sup> 引自中纪委、监察部在南京召开全国反腐倡廉建设创新经验交流会上贺国强的讲话（2010年6月8日）。

和制约，由无限政府走向有限政府；二是必须依法科学地行使职责权力，部门之间、机构之间、人员之间应合理分工，协调配合，运行有序有效，形成决策、执行、监督三分且协同的体系和机制，界定政府职能，规范行政程序，实行政务公开，强化行政问责，以便体现公共服务精神，减少官僚体制中部门与官僚的冷漠、越权、滥权等弊政现象，由管制行政走向服务行政，由人治行政走向法治行政；三是必须对公务员进行科学管理，促使其恪尽职守，抑制其个人利益最大化的冲动与追求，防范并抵御行政权力的威严因人为因素引起的零效应和负效应，避免权权交易、权钱交易、权情交易和权力滥用，防止“上有政策，下有对策”，纠正权力运行的偏差，放大权力的公益性，克服政府自利性和“预算最大化”倾向，努力做到公开、公正和公平，提高效能，由部门行政走向公共行政。要做到这三点，显然必须对县政府及其公务员的行政行为是否合法（遵循宪法、法律、法规、规章和条例）、合理（恪守行政规律、准则、原则、惯例和道德）和适当（有效运行）的状况予以审查、检查、督促和矫治。<sup>①</sup>

进入 21 世纪以来，随着中国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等的全面推进，工业化、信息化、城镇化、市场化深入发展，一方面，并乡（镇）强县、“强县扩权”和“弱县放权”等举措，让试行“省直管县”<sup>②</sup> 的县的政府权能凸显出来；另一方面，县政府管理随城市经济圈的兴起，随城市带动乡村，随社会主义新农村建设的深入，开始由“全能政府”向“法治政府”、“服务型政府”转型，导致对县政府促进经济发展与构建和谐社会的压力陡增的同时，对其在县域经济调控、市场监管、社会管理和公共服务中的决策与执行的勤廉要求也空前高涨。此氛围中，尽管制度规定和勤廉教育方面中央政

---

① 此处的观点，曾发表于《行政监督理论与方式》（1997 年）和《中外监督制度比较》（2003 年）中。

② 财政部统计资料显示，截止到 2009 年 7 月，有 18 个省和四个直辖市在试验：一是“强县扩权”；二是实行省直管县的财政体制；三是县级主要领导干部由省直管。从 1992 年至今，浙江省已经进行了五轮强县扩权改革。扩权主要采取三种方式进行：一是减少管理层级，原来县报市再报省，改为县直接上报审批和管理；二是由省以交办的方式下放，直接由县审批和管理；三是市通过交办的方式将权限下放给县审批和管理。2010 年，义乌成中国权力最大县。

府和省级政府都注重了在县域反腐保廉中建立健全“教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系”，注重了高配县委书记，注重了对县（处）级党政领导干部的监督检查和问责，注重了对县委书记、县长、县纪委书记、县公检法领导等的直训，但我们还是经常看到县域中公务员直面基层民众运用权力（尤其是运用经济管理权力）时“翻船”、“落马”演绎的权力腐蚀规律情况。这些情况的发生，显示出县域公权力运作中有一个权力监督体系存在与运作，也让人感到县域治理体系和制度运行中因地缘政治、利益偏好、政治文化的某些狭隘，以及县域政治中人性的弱弊和“官僚制”的局限等而发生若干地方主义的偏差、权力的异化和失范，导致出现若干权力监控中的空监、弱监和虚监的尴尬或无奈。

自行政监察在改革开放中恢复以来，行政监督就一直在党和国家领导人指示下与时俱进，改革创新。江泽民在十五届中纪委第七次全会上，要求纪监工作的思想方法和思想观念、工作方式方法、人员素质和工作作风都要与时俱进。胡锦涛在十七届中纪委第五次全会上指出，要深入研究实现反腐倡廉重大理论和实践问题，实现反腐倡廉实践创新、理论创新、制度创新的有机统一。修改后的《行政监察法》（2010年）实施以来，进一步明确并适当扩大了监察对象范围，完善了行政监察制度建设中的举报制度、监察职责、监察权限与程序。在依法监督过程中，行政监督仍有必要以改革创新精神分析新问题、树立新观念、创新机制制度和方式方法。胡锦涛在庆祝建党90周年大会上发表讲话时强调：“在世情、国情、党情发生深刻变化的新形势下，提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力，加强党的执政能力建设和先进性建设，面临许多前所未有的新情况新问题新挑战，执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的。精神懈怠的危险，能力不足的危险，脱离群众的危险，消极腐败的危险，更加尖锐地摆在全党面前，落实党要管党、从严治党的任务比以往任何时候都更为繁重、更为紧迫。”

## （二）选题的意义

1945年7月初，毛泽东回应黄炎培对政权兴衰周期律的感慨时告

诉他：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期律。这条新路，就是民主。只有让人民来监督，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”<sup>①</sup>如今，60多年过去了，县域的民主监督在陕甘宁边区的民主监督经验基础上有何继承、发展和创新，很值得我们在毛泽东的这一主张指引下对其中具备全面推广条件的、需要上升为制度的和需要在实践中进一步探索的，去分析、总结和探讨。

如何直面当代县域治理状况来总结县域治理中行政监督的经验教训，总结县域反腐倡廉建设创新成果，在宪政基础上按照民主与法治的要求来探讨县政府行政监督的运作，就成了一个有理论意义和实践价值的课题。县域治理中的监督体制也已经有了若干创新性的探索，但学术界在这方面系统的、专门的探讨尚少见，真可谓时不我待。笔者从监督行政权力的角度和环节入手，洞悉县政府行政监督的实际状况，试图探讨清楚县政府行政监督中的理论流变、监督主体权能、监督内容、监督方式、监督功效，或会“见一叶而知秋”，既可以从监督的角度来提示县政府机关如何加强行政能力建设和提高治理水平，增强其合法性和公信力，回应时代对行政监督的要求，又可以在学术上开展学理提炼和问题探讨，有效地充实公权力监督研究的一个薄弱环节。

## 二、基本概念的界定与阐释

### （一）县政府

在当代中国，县级政府包括县、县级市、市辖区、自治县等的人民政府。县级政府建制虽在撤、并、合之中有所减少，但县仍是各省、自治区的主要县域经济单位、行政区划。县域所辖的占国土面积70%、人口70%的农村已成为国家社会稳定和建设小康社会的重要领域。据民政部编行政区划简册，2010年底时，中国内地有1460个县、117个自治县、369个县级市、856个市辖区、49个旗、3个自治旗、2个特区、1个林区，近3.4万多个乡镇，近60万个行政村，县域人口接近

<sup>①</sup> 转引自黄炎培：《八十年来》，中国文史出版社1982年版，第149页。

10 亿，县域面积占全国总面积的 90% 以上，县域 GDP 也占到全国 GDP 的 50%，但县域人均 GDP 只有全国平均数的 70%、全国中心城区的 50%。笔者在本文中专对县级政府中的主要形态——“县政府”的行政监督予以探讨。县政府在本文中不与“区政府”（县级）混同，尽管它们占县级政府的近三分之一。这主要是考虑“区政府”较少涉及农业、农村地区，且在机构改革中似有功能淡化或萎缩的趋向；也考虑以此来尽量简化研究对象。同时，鉴于官方和民间都常混用“县（市）政府”、“县级政府”（含市、区、旗、兵团团场）和“市县政府”，故不排除在某些方面涉及由县改成的“市”。

要说明的是，由于对“政府”的含义、层级、幅度等在理解上存在差异，学术界和政界有“大政府”与“小政府”之说。在县域的政治体系中，有中共县委机关及其若干工作机构，有政府机关及其若干职能机构，有人大及其机关，有县人民法院及其机构、县人民检察院及其机构，有政协机关及其若干工作委员会，有纪检监察机构，有若干参照党政机关及其公务员来予以管理的社会团体，有若干置于县的垂直机构，还有若干县直属事业单位等。根据宪法和中共党章的规定，县级设有党委、人大、政府、法院和检察院，具有建设、管理和公共服务等方面的功能，是国家在基层比较完整的经济、政治和社会单元。在诸多县域治理机构中，一般把中共县委、县人大、县政府和县政协称为“四大（套）班子”，这“四大（套）班子”就构成县域的“大政府”；也有人在此基础上再加法院、检察院和人民武装部，谓之有“七大（套）班子”。“小政府”仅从狭义政府的视角指县人民政府及其机构。笔者在本项研究中主要从“小政府”角度来界定县政府，也就是仅从中国宪法和地方组织法的规定来将其确定为县行政机关。

县政府是县人大的执行机关，由县人大选举县长、副县长和由人大常委会任命的局长、科长等所组成，明显地凸显出如下层级、运作和生态方面的特征：其一，县政府一般处于地方政府层级结构中的基层，有“双重从属性”。一方面，县政府是县人大的执行机关，由县人大选举产生，受县人大监督，向县人大负责并报告工作；另一方面，县政府处理本行政区域内的公共事务时，要执行上级行政机关的决定和命令，接受上级政府的领导。其二，县政府的权力运作由四要素构成：1. 在

权力行使的范围和载体上有明确职权及其相应的机构设置。2. 在权力来源、配置和执掌上形成领导班子及其成员。3. 在权力行使中有明确的决策、执行、监督机制。4. 县政府有关于县政府组成人员的职责、履行政府职能、实行科学民主决策、推进依法行政、加强行政监督、加强效能建设、会议制度、公文审批、作风纪律等方面的系统的工作规则。其三，县政府“实际上是一个具有自主发展能力的自组织系统”。<sup>①</sup>近代以来基层政权的制度变迁，让县级行政建制的规模及其动员资源的能力伴随着以国家权威为中心的统一管制权力向基层延伸的努力而得到极大的扩充和强化。无论是东部、中部、西部经济区域的县，还是平原、山区或丘陵地带的县，县政府都起着承上启下、联结城乡、沟通“条”“块”的重要枢纽作用。县政府在集聚权力和扩充权力的过程中，明显表现出机构规模和数量增长、部门利益滋生和利益派别（“政治家族”）集结，以至于人员庞杂，人浮于事。在一定意义上，职能就是“权”，编制就是“钱”，机构就是“章”，职数就是“帽”，只要部门权力没有规范，超编现象就难杜绝。行政编制控制得严，就可突破事业编制；全额拨款的事业编制控制得严，则可突破差额拨款的事业编制；如果行政编制、事业编制控制得严，则在行政编制、事业编制之外其他明堂上做文章。<sup>②</sup>这导致县级财政负担重，农村公共服务供给少，公共财政体系不稳固，不少县的财政变成了“吃饭财政”；也导致县政府管理的勤廉受到拖累，常有公文旅行之忧、相互扯皮之烦和以权谋私之患。“强县扩权”和“弱县放权”试点，还使试点县政府有了一定的决定项目和开发领域的权力、计划修改权力、外引内联投资办厂的权力、项目审批权力和国有土地出让权力。这多少使得县与县之间的竞争激烈化，让县政府成了县域经济发展的主体甚至“公司化”。在县域治理生态中，“麻雀虽小，五脏俱全”，上面有什么部委厅局，县里都有对应机构。县域的行政权运作大多是依靠政治引导和党政部门的推动。除了县委书记的权势太集中，人们还常常看到县政府机构及其公务员“衙门”偏深，既要当“导演”，又想当“演员”和“评委”，政企不分，

① 彭国甫：《县级政府管理模式创新研究》，湖南人民出版社2005年版，第10页。

② 谭剑：《透视超编之痛》，《半月谈》，2009年第18期，第34页。

政社不分，政事不分，公私不分，“做事大包大揽，花钱大手大脚”。

## （二）县政府行政监督

行政一词原为“在下面的执行者”、“管辖下的服务”，后指政府机构及其行政决策、行政执法过程中的组织、指挥、沟通、协调、控制和评估等活动。自20世纪70年代末以来，西方发达国家的“政府再造”，使得政府不仅大幅度退出传统上介入的市场和社会的领域，而且在自身的管理与公共服务中也引入了或借鉴了私营部门的运作方式和管理工具，在公共事务的治理中构筑起政府主导的多中心治理状态。这种情形，使得人们对“行政”以及与之相关联的“管理”、“公共管理”的认识和理解有些变化。<sup>①</sup>

监督一词，中文里从辞源上讲“监亦有光”，“监者，临下也、领也、察也、视也”《说文解字》；督则指督责与察过，使被督者的行为符合规范。英语表述为supervision，也是监视、监控之意。笔者认为，监督作为社会管理过程中的控制手段和控制职能，起始于生产和分配中的记事和契约活动，后引用于军事、公共治理诸领域，有着四个方面的含义：一是对逐鹿沙场的将士进行督导和压阵；二是自上而下的层级监控和督促；三是管理过程中的控制机制；四是公共事务治理中对国家权力运行的监控。经历了近代和现代社会民主政治和市场经济的洗礼之后，监督已从原来的督军和自上而下的检查督促，转向了社会公共事务治理中的控制和公共权力运作中的多元多级监控，转向了权利的维护，更多地指人们为了达到政治、经济、文化、社会、生态等方面的某种目的或目标，仰仗一定的权力或权利，通过对社会公共治理中若干事务的内部分工约束或外部民主性参与控制等途径，针对公共权力的资源、主体权责、运作效能等而相对独立地开展检查、审核、评议、批评和督促活动，主要由了解权（知情权）、选择权和督促纠正权所构成。

监督与制约既有不能互相取代的区别，又有密切配合的联系。在中

---

<sup>①</sup> 参见陈振明《公共管理学》，中国人民大学出版社2005年版，第3、18—22页；杨伟东：《行政的疆域及其界定》，《法学论坛》，2007年第4期；张帆：《“行政”史话》，商务印书馆2007年版。

国的政治体制中，制约是在分工之基础上安排的、平级国家机关相互之间权力均衡状态下职能发挥上的限制和约束，更多地注意分工配合和协调。<sup>①</sup> 权力制约是现代民主政治的共同价值和基本原则。中共中央着眼世界政治文明，立足当代中国实际，确立了中国权力制约的基本要求，即建立决策权、执行权和监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，做到有权必有责、用权受监督、违法要追究，保证国家机关和公职人员正确行使权力，确保人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。监督是为了在权力集中与统一的状态下充分发扬人民民主，更多地体现职能分工、权利维护和纠错选择。学术界普遍认为，权力必须有分工和制约，分工和制约后的每一项权力都需要有监督。但不同治理环境下对权力的制约与监督，其权能、对象、方式、目标、原则、基础等有时因选举制度、法治状况、政治文化（特别是其中的从政道德和廉洁文化）等的差异或变化而大相径庭。

本书中使用的“县政府行政监督”，即监督县政府行政，是针对县政府行政行为的监督，指的是依法享有行政监督权的监督主体根据法制、政策等的规定对县政府及其机构和公务员行政行为的合法性、适当性开展的直接或间接的审视、检查和督促。在这里，县政府行政监督的主体主要由国家宪法、法律、法规和政策等明确规定；县政府行政监督的对象与客体，是县政府机关及其公务员的行政行为，含经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等方面的措施和活动；县政府行政监督的内容，涉及县政府机关及其公务员在决策、执行过程中行政行为的依据、程序、活动内容等的合法性、正当性和绩效。

### 三、文献综述

#### （一）间接涉及县政府行政监督的研究

1. 监察制度史研究。除了历代监察的律令、纲纪、官制和惯例外，

---

<sup>①</sup> 有关的论述或解释，可参见《中国的民主政治建设》（中国政府白皮书，2005年10月29日）。

清时流传的汪龙庄撰的《学治臆说》和《佐治药言》、方汝谦撰的《宝鉴洗冤录》、沈辛田撰的《刑钱指掌》、黄六鸿撰的《福惠全书》、程际盛撰的《州县须知》、刚毅撰的《牧令须知》、万枫江撰的《幕学举要》，以及王荫庭撰的《办案要略》、《刑钱必览》和《钱谷备要》等历代官箴文化及州县官的为政“治谱”，甚至包括《红楼梦》、《官场现形记》等小说或野史笔记，为我们研究古代县治监察提供了丰富的素材。在现当代学术专著中，有徐式圭著的《中国监察史略》（1937年），孙伯南著的《中国监察制度研究》（1982年），邓德龙编著的《中国历代官制》（上、下）（1990年），皮纯协等著《中外监察制度简史》（1991年），邱永明著的《中国监察制度史》（1992年），关文发等著《中国监察制度研究》（1998年），李小树著的《秦汉魏晋南北朝监察史纲》（2000年），卜宪群著的《秦汉官僚制度》（2002年），胡宝华著的《唐代监察制度研究》（2005年），胡沧泽著的《唐代御史制度研究》（1993年），柏桦著的《明清州县官群体》（2003年），贾玉英等著的《中国古代监察制度发展史》（2004年），郭建著的《师爷当家》（2004年），以及方宝璋著的《宋代财政监督研究》（1991年），张微著的《明代的监控体制》（1993年），徐炳宪著的《清代知县职掌之研究》（1974年），王钟杰的《唐宋县尉研究》（2009年），何增光著的《民国监督制度》（浙江大学博士学位论文，2004年），余华青主编的《中国廉政制度史论》（2007年），周天著的《中国历代廉政监督制度史》（2007年），孙季萍等著的《中国传统官僚政治中的权力制约机制》（2010年），也为我们开展县政府行政监督提供了若干素材和启示。魏光奇著的《有法与无法——清代的州县制度及其运作》，利用包括历史档案、地方史志、官方典制、私人著述在内的大量史料，从现代政治学的视角深入剖析了清代的州县制度及其运作实况。此外，国内外直接涉及中国古代县制（含县制起源、先秦与秦汉县制、唐宋县制、明清县制、县令、县丞、县胥吏与幕友等）的学术论文或论著，围绕着县官的称谓、县官及其僚属的设置、县的分等、县职官管理制度（含职权范围、选拔任免、等级、考核、奖惩、章服、待遇、退休抚恤）等制度文本规定，从行政、财政、官僚、司法、荒政、教化等不同角度探讨县制和县官体制及其运作，涉及了古代中国县的设置、职权以及县官考核

等县治的机制、体系与利弊,既能获得素材开阔视野,又能获得某些方法论的启示。<sup>①</sup>这方面的成果,大多以监察制度的历史发展为主线,综合性地或专题性地分析、整理、描述并探讨了自秦汉以来中国监察监督制度的源流、理论基础、生存环境、运作机制、发展轨迹、盛衰得失和法制优劣等。其中,有不少方面涉及县治监察机制及其功效,在制度设计、实际运行、政治文化等方面或角度丰富了我们对于古代县政的认识,从而为县政府行政监督的研究提供了颇为详尽的历史文献。但总起来看,从制度入手研究县政监察的多,从政治文化和行政生态的角度研究县政监察实际运行的少。

2. 行政监督比较研究。行政监督的比较,主要散见于一些制度比较分析的著作和论文中。较为集中开展的比较研究,可以数出陶百川著的《比较监察制度》(1978年)和刘明波主编的《国外行政监察理论与实践》(1990年)。前者结合我国台湾地区监察制中的若干监察权进行了中外比较,后者则介绍了若干国家颇具特色的监督制度。其后,我们可见石俊超等著的《比较监察制度》(1993年),陈国权主编的《比较行政监督导论》(1993年),王名扬著的《英国行政法》(1987年)、《法国行政法》(1988年)、《美国行政法》(上、下)(1995年),胡建森著的《比较行政法——20国行政法评述》(1998年),张正钊等主编的《比较行政法》(1998年),俞可平主编的《当代各国政治体制丛书》(1998年),候志山编著的《外国行政监督制度与著名反腐机构》(2003年),笔者著的《中外监督制度比较》(2003年)等,也对行政监督开展了有较高学术价值的比较研究。这方面的成果,在梳理和综述的基础上,或强或弱地采用比较分析方法系统探讨了行政监督的理论、主体、权责、程序和方式等的“同中之异”和“异中之同”,并试图从其规范分析和实证分析中探寻出一些国家权力监督制约的共同特征和变革启示。它们为行政监督的研究提供了若干比较分析的典型材料、学术观点和分析方法。遗憾的是,这些比较研究的著作、论文,均未涉及县治中行政监督机制、体系的比较分析,且某些方面的比较视角和方法值得商榷。

<sup>①</sup> 参见柏桦《明清州县官群体》,天津人民出版社2003年版,第10—19页。