

上 篇

法律监督的宏观视野

第一章 导论：法律监督界说

步入法律领域，初探者都会感到它的博大精深。前人和来者都在为或都将为中国的法制建设付出努力。这种努力使学者们在探索法律监督问题时并不感到孤独，同时他们却感觉到无形的压力——表述的不精确甚至误导，在给“法律监督”一词定义时这种压力便首先显现出来。

一、法律监督的书面语境与范畴诠释

从字面意义理解，监督之“监”意味着监视、察看、临下，甲骨文中是一睁目之人，利用皿中之水，照看自己的模样，于是有“自监其容”之说，又指自上而下的察看，如《说文》中曰：“监，临下也”。监督之“督”，意味着督导、督促、纠正，还被延伸为约束、束缚、限制、牵制、制止、制约、制衡等相近含义，都万变不离其宗。从两字关系看，“督”以“监”为基础和前提，“监”以“督”为结果和目的，两者不可分离，前者引申为了解权、观察权，后者发展为督促权、纠正权，从而构成了由观察纠正权为主要内容和特征的法律监督权力结构。在文明国家的社会生活中，监督成为人们有意识、有目的的社会活动，监督之总目的，被解释为提示督促、防止差错、纠正错误、治理国事和保持秩序。如《周礼·地官·乡师》称，通过监察“遂治之”，汉郑玄注：“治，谓监督其事”又如《诗·大雅·皇矣》：“监视四方，求民之莫”。《后汉书·荀彧传》中关于监督的记述更带有目的性：“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”。

在英语中，监督一词“Supervision”，由 super 和 vision 两部分组成，前词指位居上方，后词指观察、视察，联为一词，加以直译，即为居上方查看督导，与汉语同义。可见东方和西方、中国和外国，在法律文化上是有异曲同工之处的。

监督既然为一种社会活动，就必须由一定的人或组织进行，因此

就有监督主体问题；主体从事监督活动要有定向的内容与目标，于是就有监督对象和客体问题；主体的活动还必须有一定的价值性，此即监督的目的；监督需拥有权力依据和采取特定方式，故而有必要探讨监督的权能和方式。所以，凡监督概念的论证都包含六大基本要素：目的、主体、对象、客体、权能、方式。

法律监督问题的研究目前在我国尚处于初始阶段，学界对于法律监督的概念始终没有达成一致见解。本书主要从监督主体的角度进行分析，探讨关于法律监督的学理和实际问题。

总体而言，法律监督有广义和狭义之分。

广义的法律监督：在广义理解上，现代法律监督制度是国家法制的重要组成部分，即有法律监督权的国家机关、组织和个人作为监督主体对被监督对象（主要是国家机关及其工作人员）的活动进行合宪性、合法性、合理性的评价，并对违法行为加以纠正的活动。监督的主要目的是为了制约国家机关权力的越轨，维护法律的统一正确实施，保障人民享有的宪法权利。易言之，实施法律监督是宪法的保障系统，是法治的保障系统，是民主的保障系统，是权力制约的保障系统。这种广义法律监督的监督主体，包括国家机关、政党政协、企业事业单位、社会团体、公民公众等；而监督客体，包括立法行为、行政行为、司法行为、政党行为、社团行为、个人行为等。因此，在广义的概念里“社会监督”（政党监督、团体监督、舆论监督、公民监督等）为法律监督网络体系的组成部分。对此问题，学术界颇有争议。有学者以为，法律监督是一种由法律授权的国家权力性质的监督，所以社会监督不应在法律监督的范畴之列；相反的意见主张，社会监督也具有法律授权的性质，并且能够产生法律后果，应当属于法律监督的重要组成部分和特殊形式。

狭义的法律监督：指专司法律监督权的国家机关对立法活动、执法活动、司法活动的监督。在狭义理解上，法律监督是维护法律实施的一种国家行为，法律监督权是一种特殊的国家权力，这种权力只能由特定的监督机关行使。在我国，专司宪法监督权的机关是全国人大及全国人大常委会，专司法律监督权的机关是各级人民检察院，行政机关、人民法院根据法律授权也在特定领域行使监督权。所以，在

此狭义限定中,党的监督、社团监督、公民监督等都被认为是起一般引导、保障、教育作用的监督,不被列入法律监督的范畴。还有学者认为,狭义的法律监督仅指人民检察院所行使的,与检察权相一致的专门法律监督。理由在于,我国宪法将检察机关称为“国家的法律监督机关”,法律监督权作为一种国家权力仅能由检察机关行使。笔者认为,这种观点较为偏颇,它排斥了人大监督、行政监督、法院监督等重要法律监督形式的法律效力;现实中,检察院监督职权范围有限,不能涵盖其他监督形式的功能作用。

本专著既探讨严格意义的法律监督,又研究一般意义的法律监督,而以严格意义的法律监督为重点。

二、法律监督制度与法律监督体系

人类,是大千世界最富有理性和创造性的生物。人类不仅能理解自然和社会,而且还学会了对自然与社会的控制。虽然在历史的长河中,每一个个体的努力都非常渺小和微不足道,每一种行为或措施的出现也似乎并非刻意,但庞大的社会制度体系的创建和完善就是在人类这看似不经意而实际上又十分理性的活动中实现的。法律监督制度体系就是人类在建造和稳定“社会大厦”过程中设计创造的,于社会有机体的维系不可或缺的有机构造。

(一)法律监督制度

法律监督制度,是国家政治制度和法律制度的重要组成部分,是国家为使法律监督合法化、规范化、权威化、效能化而设置的,通过规范性法律文件表现的,用于调整监督主体和监督对象行为的,具有普遍约束力的准则、规范和规程。

从静态讲,法律监督制度既包括监督主体在行使监督权过程中所依据的法律准则和制度,又包括监督对象共同遵守执行的法律规则和制度。这些规则和制度通过国家宪法、法律、法规、规章、条例等法律文件予以肯定,也在党章、党纪、政策、决议、法律原理、典型案例中获得表现。在依法治国的今天,监督作为控制国家机关权力滥用、保障人民民主权利实现的基本途径,必然要纳入法律化、制度化的轨道,只有当监督作为“制度”在宪法、法律中被确认和肯定后,才

具有国家普遍推行和强制保障的法律效力,对一切国家机关、社会团体和公民个人都发生作用力和影响力。

从动态讲,法律监督制度是立法机关、行政机关、司法机关在履行职能的过程中,为体现监督目的和监督效果而运作监督法规和监督制度的动态过程。这个过程不仅要靠法律准则、规范等文件形式予以表现,更重要的是要靠具体的监控活动来实现。国家法制主要包括立法、执法、司法、守法等重要环节,法律监督是贯穿于这些环节之中的法制保障系统,它通过对被监督事务设立原则、划定界限、建立机制、进行评价、运用程序等过程和方式,实现监督者与被监督者的相互联系和相互约束。因此,作为‘制度’的法律监督,必须实现监督组织结构体系的合理配置、监督权能职责的到位行使、监督程序方法的严格公正、监督功能作用的有效实现。

法律监督纳入国家制度范畴后,一方面,它具有一般法律制度的共同特征,如普遍性、统一性、稳定性、强制性等,但另一方面,作为有关监督领域的独特制度,它又不同于其他政治制度、经济制度、社会制度。概括总结,法律监督制度的特征,可以从下述方面理解:

监督依据的法律性。法律监督的监督主体、监督对象、监督客体、监督权责、监督内容、监督方式、监督程序、监督后果等,都由法律明确规定,监督者和被监督者均必须遵行。严格意义的法律监督是一种运用国家权力的国家行为,监督主体一般是国家机关和国家公职人员,代表国家进行的法律监督活动,不同于社会组织或社会成员的经济行为或个人行为。监督从一种民间的社会活动上升为国家保障的制度体系,主要标志就是通过监督立法来规范监督行为,使所有监督主体和监督对象的活动都在监督立法的严格约束内进行。在法律表现方面,我国以宪法、组织法为主干,先后颁行了人民代表大会组织法、人民政府组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、国家公务员法、行政监察法、行政复议法、行政诉讼法、立法法等,使法律监督初步实现了法律化和制度化。

监督范围的独特性。法律监督制度所规范的领域与其他制度有所不同。在一般意义上,法律监督所调整的内容从古至今涵盖着全面的、综合的范畴,包括政治、经济、文化、治安、国防、外交等各种活

动,包括立法、执法、司法等各种行为,包括机关单位、团体组织、公职人员等各种对象,它们皆可成为监督的内容和对象。因而,广义的社会行为或社会活动涉及社会生活的方方面面,法律监督的权限、内容、方式、程序、效果也都难以统一。但被制度化的法律监督,如违宪审查、立法听证、官吏弹劾、行政监察、腐败查处等,内容必然涉及比较重要的社会领域,关乎国家重大政治、经济、社会生活。可以说,监督内容愈不重要,监督的制度化可能性就愈小;监督内容愈重要,监督的制度化可能性就愈大。

监督目的控权性。从法律监督的目的研究,也具有显见的特殊性。法律监督不同于立法、行政、司法机关的相互合作关系,监督主体不是配合被监督机关履行职责,而是担负着控制后者权力越轨的任务。它通过检查、评价、判断、反馈、督促、控制、约束、甚至制裁等多种手段,给被监督者施加一种国家或者社会的控制力量,使其按照监督主体要求的方向从事立法、行政、司法及其他行为。特别是,法律监督带有对违法行为的“消极”防范的特殊色彩,这是法律监督的性质所在。这一特性,使法律监督与“国家管理”相区别。法律监督不是立法、执法、司法、守法环节的具体作为与不作为,也不能类同于通过批准、认可、同意、公告、通知等手段实现的执法过程,它是高于这些活动的一种监控行为,是对管理的再管理、对控制的再控制。

监督效力的权威性。监督效力的权威性指法律赋予监督主体的监督权具有受法律保障的影响力、约束力、威慑力、执行力。法律监督过程以国家法律为依据,以国家强制力为后盾,在监督过程中,发现被监督者有违宪、违法、违纪的行为,可按监督程序追究其法律责任。这种强制力得益于法制本身的特性,它使法律监督拥有不同于政治纪律、党团规章、道德习俗、宗教教义所施加于社会成员的影响,它更具权威。

(二)法律监督体系

在自然科学研究中,体系和机制问题,可以比拟为复杂的机器,其内部各组成部分靠一定的结构、功能联系在一起,形成分工组合的机体。钱学森对于系统所下的定义既简单又明晰:“系统是依一定程序相互联系着的一组事物”。

法律监督体系，又可称为法律监督机制，是一个包含各种监督要素的综合概念，即一国所有法律监督制度、法律监督原理、法律监督意识、法律监督权能、法律监督方法、法律监督程序、法律监督设施、法律监督环境共同构成的相互联系的完整系统。无论各国法律监督制度多么繁杂、法律监督模式多么不同，以上各监督要素都以一定的方式排列组合，形成规范有序的统一体系，实现着法律监督的宏观任务和整体功能。

体系总是由分支或子系统构成，构成法律监督体系的要素也有很多分支系统。换言之，法律监督也是一个颇为庞大的制度体系，由许多相互联系、相互作用的要素和子系统共同构成。多元的立体的监督网络，为实现特殊的控制功能而自身成为一个有机整体。例如，从监督主体区分，可包括人大监督、政府监督、法院监督、检察院监督、政党监督、社团监督、公民监督、媒体监督等；从监督内容区分，可包括立法监督、执法监督、司法监督、守法监督等；从监督模式区分，又有议会监督模式、司法审查模式、宪法委员会模式、宪法法院模式、行政法院模式、督察专员模式等。这些制度模式在体系中既保持自身的特点、独立和功能，又与其他要素有机联系、相互配合、相互补充，形成一个完整的系统，为各国法制建设添砖加瓦，共同完成法律监督的神圣使命。但作为系统，与作为分支的具体监督制度有所不同，它的突出特点是整体性和统一性。具体在法律监督领域，意味着法律监督体系要达到下列统一性标准：

追求统一的法律监督目标。各种法律监督，在依据、主体、对象、权能、方式、程序上千差万别，但法律监督的目的应该是统一的、共同的，即任何法律监督都是为了维护国家法律的尊严，保障法律的实施，使国家机关、社会团体、公职人员、公民个人都能在宪法和法律规定的范围内进行活动。

坚持统一的法治思想观念。法律监督是有意识、有目标的法制建设活动，这种活动必须在一定思想理论指导下进行，否则就会失却法律监督的方向。在封建社会，法律监督的指导思想围绕维护专制皇权和官吏等级特权的总目标来确定，而在当代世界各国强调依法治国的环境、大趋势下，法律监督的总体指导思想必然是法治的观

念。因此,维护宪法尊严、保障人民主权、体现权力制衡、倡导公平正义等法律价值观,都应该在法律监督过程中得到深刻的反馈和表现。

依据统一的法律规范标准。法律监督是一种重要的国家行为,也是监督主体的合法活动。因此,制约法律监督活动的惟一标准即在于法律。换言之,在监督过程中,监督主体面对的监督对象不同、监督范围有别、监督后果迥异;但无论情况如何变化,所依据的判断尺度和指标只能是法律,只有将监督活动统一到法律的标准之上,才能克服监督自身失准的可能。如果法律监督活动本身不依法进行,就绝对谈不上实现法律监督的目的——维护法律的统一正确实施。

建立统一的要素组合结构。作为整体性的法律监督体系,要求各法律监督要素之间建立相互联系、相互作用的结构方式和体系,在保证各子系统、子制度、子主体、子权能的独立性的前提下,服从法律监督活动的整体目标,子系统之间不能相互矛盾、发生内耗。如分别地看,立法监督、行政监督、司法监督都很重要,也都有自己的独立权能、方式和特点,取消任何一种方式,都难以达到监督效果;但反之,如果三种监督方式不相互配合、共同作用,也会导致整个监督体系无法运作。

中国法律监督体系的主体结构,是以最高国家权力机关——全国人民代表大会为最高监督主体,结合行政监督、司法监督、社会监督为一体的复合式结构体系。在该体系中,人民代表大会监督处于核心地位;在人民代表大会监督制度之下,才是各国家机关之间按照权力分工形成的纵横交错的、层级制的监督体系。宪法赋予了全国人大及其常委会解释法律,审查法案,监督‘一府两院’的工作,撤销与宪法法律相抵触的法规、决议和命令等相关权力,使全国人大及其常委会在整个法律监督过程中始终处于审查、评价、督促、控制的主导地位。但中国的法律监督体制并不完全尽如人意,监督体制的改革迫在眉睫;而法律监督体制构建的关键,在于形成权力的制约机制,于权力设计与分配之时,充分考虑并确保法律监督的权威和效力。

法律监督系统与其他社会系统工程和自然系统工程也有着密不可分的联系。各国的政治系统、经济系统、文化系统、生态系统、生物

系统、心理系统、科技系统、信息系统等,会给法律监督体系打下时代的烙印。如政体改革影响监督组织结构的构成和权限;经济发展影响监督的物质基础和效能;文化因素影响民主监督的质量与水平等。因此,研究法律监督问题也必须探讨法律监督的外部环境。

三、法律监督的基本分类

依据不同的标准,法律监督可以有不同的分类。每一种法律监督制度均涵纳特定的监督职能和监督范围,体现自身特色。深入研究各具特色的不同监督制度,区别其不同与共性,发现其中的缺漏和冲突,才能明确各监督制度的内涵,明确其相互之间的分工与配合,更好地保证监督效力的实现。而达成上述要求,并不是十分容易的工作,需要政治家和法学家首先关注对于法律监督分类体系的合理认定和构造。

(一)国家监督与社会监督

根据法律监督主体获得的权力属性,可以将法律监督分为国家监督和社会监督。这也是法律监督制度的最主要的分类形式。

1. 国家监督。国家监督是国家机关作为监督主体依法获得的一种国家权力,它由国家机关根据法律授权,在法定的监督依据、目的、内容、权限、方式的要求下进行,并产生相应的法律后果,它的实行以国家强制力作为保障,因而成为有效的监督方式。国家监督又可分为立法机关监督、行政机关监督、司法机关监督。例如,西方国家议会对政府的监督、行政机关的行政监察监督、法院内部的审级监督等,都属于国家监督。

国家监督具有下列特征:(1)在国家监督中,监督主体代表国家,监督行为具有国家权力性质,国家监督以拥有国家授予的监督权限为前提条件,这是国家监督不同于社会监督的主要特征。(2)国家监督一般具有严格的规范性,监督主体、监督客体、监督对象、监督权能、监督方式、监督程序等一般都由法律明确进行界定。这使国家监督能够在法律的约束中有效地进行,并在监督者和被监督者之间形成相对稳定的监督关系。(3)国家监督所产生的法律后果具有法律约束力。由于国家监督的主体自身拥有或多或少的强制手段和专

化的应变能力，使其在法律监督中发挥着主导的决定性的影响力，地位和作用显然优越于社会监督的主体，这使国家监督比社会监督更能被充分地、有意识地应用。(4) 国家监督既是监督主体的一项法定权能，亦是监督主体的法定责任，因此，监督主体不能放弃监督。凡发生监督不力、违法不纠、滥用职权和枉法裁判等情形时，监督主体都要承担相应的责任。

2. 社会监督。社会监督是指不具有国家权力性质的政治实体、社会团体、社会自治组织、社会舆论媒体、社会成员等，对于国家机关及其工作人员在从事政治、经济、文化事务管理过程中所进行之立法、执法、司法行为实施的监督。社会监督又可具体划分为社会政治实体监督、社会经济组织监督、社会舆论媒体监督、社会团体监督、社会成员监督等。主要特征在于：(1) 监督主体凭借宪法和法律赋予的“权利”而实行监督，监督权不具有“国家权力”的属性，只是一种具有法律影响力的活动。(2) 社会监督从性质分析，是人民直接参与国家管理、行使当家做主权利的人民民主原则的根本体现。社会监督的广度和深度，反映着世界各国民主法制的发达程度。(3) 社会监督与国家机关的权力监督紧密配合，相得益彰，成为法律监督的重要组成部分。对国家机关立法、执法、司法活动进行监督，不仅仅是国家机关本身的权力和职责，而且是全体社会成员的共同权利。通过国家监督和社会监督、权力监督与非权力监督、自上而下的监督与自下而上的监督紧密结合的方式，形成相互配合的监督网络体系，才能保证监督的全面性和有效性。

在国家监督与社会监督的临界点上，有一个长期争议的问题，即执政党的监督属于国家监督还是社会监督。有观点认为，政党只是一种社会组织，党的组织不是国家机关，无法代表国家机关行使监督权，不具有国家监督的主体资格，其监督后果也不必然具有法律性，因此，凡政党、政治派别、政协组织作为监督主体对国家机关及其工作人员的公务活动实行的监督都属于社会监督，不归入国家监督的范畴。也有相反的观点，即认为当今世界许多国家中，政党制度已成为国家制度的重要组成部分，政党与一般的社会团体有明显的区别，它有更明确的纲领政策和政治目标，有更严密的组织体系和领导机

构,有更强烈的政治色彩和更严格的政治纪律,因而政党监督虽然属于社会监督的范畴,却并不能等同于一般的社会团体监督。第三种观点认为,执政党监督与一般政党的监督在地位、职能、方式、效力等方面有明显区别,前者是一种特殊形式的极具权威的法律监督,虽无国家监督之名,但有国家监督之实;后者的监督则不具备国家权力的属性,而属于社会监督的范畴。本书持第三种见解。

(二)内部监督与外部监督

根据法律监督的主体和对象是否属于同一组织或同一系统进行划分,可将监督分为内部监督与外部监督。这一分类法主要适用于国家监督的进一步划分。

1. 内部监督。内部监督又称系统的自循环监督,指监督主体和监督对象属同一组织或同一系统的自我约束的机制。可细化为两种具体方式,即:监督机构设立于本单位内部的专门监督;同一组织体系的上下级之间的监督。一般而言,我国在同一国家机关系统内部采取的是纵向、层级式的监督方式,如上级权力机关监督下级权力机关,上级行政机关监督下级行政机关,上级人民法院监督下级人民法院,上级人民检察院监督下级人民检察院,本级政府对各职能部门和工作人员的监督,都属内部监督。

内部监督的弊病比较明显,从“本位主义”角度出发,内部监督易于大事化小、小事化无,从而导致社会信服程度有限;内部监督一般是单向进行的,下级无权对上级机关进行反监督;而且这种监督有赖于上级决策的正确,一旦上级决策失误,主要负责人或领导人自身失职,则监督的合法性、合理性难以保证。

尽管存在以上问题,内部监督的立论仍是成立的。法律监督机制既有赖于外部环境,也取决于内部结构,内部监督是国家机关治理结构的组成部分。实际上,内部监督的性质等同于一项应予完善的“内部契约”,通过内部监督这个契约,使上下左右之间明确自己的行为目标、权力义务,抑制权力主体的职务越权行为和懈怠行为,能最大程度地评价、控制国家机关的行为选择,发挥内部契约的有效性。因此,人们认识内部监督时,不能认为这个“契约”不重要,而应当认为这个契约需要完善。其次,内部监督在实践中有其优势。它的优

势在于监督主体和监督对象在执行权、管理权、决策权等方面有统一性,工作职能性质贴近,技术手段相互熟悉,监督内容涉猎广泛,监督主体有机会和条件更多地了解监督对象的活动,特别是上级机关在监督下级机关过程中,可以利用自己的层级权威来加强对下级行为的约束,使这种监督能够深入持久,及时适当,也较为节约成本。第三,内部监督是自律意识的客观体现。人类不同于动物的重要标志是人“本能”地具有自觉自主的意识,并由此而引发自尊、自信、自强、自律等精神世界的心理控制和物质世界的外部行为。对法律监督而言,我们也不能排斥权力行使者对自我活动的控制力、决定性和价值判断的合法性。绝大多数权力行使者能够正确地控制自己行为的方向,或在方向偏差时进行自我调整。权力主体的这种健康的自我意识,既是国家机关作为社会机体总体被肯定并保持正常运转的条件,也是允许内部监督发挥潜在价值的基石。

2. 外部监督。外部监督指监督主体和监督对象不属于同一组织或系统的外部交互监督。以此标准划分,中外国家实行的诸如议会对政府官员的弹劾、法院对立法机关违宪法案的审查、检察机关对法院判决的抗诉、人民政协对执法活动的调查、社会媒体对腐败的揭露、公民对立法的公决等,都是典型的外部监督。其特征是:(1)独立性。监督主体和监督对象属于互不隶属的组织系统,易于排除系统内部的长官意志、人情世故的干预,客观公正地评判监督对象的行为,并使监督结论较少带有利益色彩,能够为社会公众所接受。(2)制约性。各种监督方式在监督主体的职能范围内可以交叉适用,相互协调,使每个监督对象都在外部监督的网络之中,受“越权无效”的限制。(3)权威性。外部监督的内容、范围、方式、程序一般由法律明确规定,因此具有确定性、强制性的特点。

外部监督和内部监督是相对而言的,一些监督方式可以具有两重性。一方面,监督主体代表国家对本地区、本部门、本单位的活动进行内部纵向监督;另一方面,又代表国家对于其他地区、其他部门、其他单位进行监督,这种状况在法律监督中并不罕见。例如,全国人大常委会对于立法的监督属于它的法定职能,这种职能可以作用于地方各级人大的立法活动,也可以作用于政府的授权行政立法行为

前者属于内部监督,后者属于外部监督。同时,外部监督和内部监督在目标、任务、功能等方面应该具有互补性,尤其是中国传统文化,向来强调自律与他律的有机结合。

(三)职能监督与专门监督

这是根据监督主体的工作性质所进行的基本划分。

1. 职能监督。职能监督是指监督主体将法律监督作为自己基本职能中的一项工作内容或一个环节而实施,监督职能只是其法律赋予的所有职权的一部分,或一方面,或一种手段,或一种方式。它的主要功能在于通过事先的、过程的监督,预防权力行使中的不法行为。按照国家权力的分工,各个国家机关有明确的职责,各自在职权范围内从事立法、执法、司法活动,同时,国家机关又有权在职权范围内对其他国家机关实施监督,这就是职能监督的基础和特性。如政府的主要职能是执法权、管理权,它在主管地区、主管业务的范围内,有权监督行政法规的实施,并对下级政府、对口业务部门和其他被管理对象的活动进行监督,这种监督只是政府行政管理职能的组成部分。政府的工商、税务、海关等机构,往往按职能性质,在内部设立决策部门、业务部门、咨询部门、研究部门和监督部门等具体机构,这些内部机构虽然也行使监督权,但在各自的职能范围内进行着更为具体的管理活动,监督只是职能的部分体现。

2. 专门监督。专门监督是狭义理解的法律监督,一般由宪法和法律明确赋予专门设立的监督组织或人员以一定的监督权责,并明确规定监督主体行使监督权的法定方式和程序。它使监督作为一种专职活动或专职行为而具有法律的保障,以及具有独立性、经常化和职业化的要求与特征。新加坡的反贪污调查局,香港的廉政公署,中国古代的御史台,都可称专门监督的组织体系。专门监督的主要特征,一为外部性,监督主体与被监督对象往往不处于同一组织系统之内;二是从监督职能判别,只有监督主体以法律监督为专职、专责,才能称为专门监督;三是专门监督往往是单向的,除在监督主体监督行为本身违法的情况下,监督对象不能对监督主体行使反监督权;四是表现为事后监督,重点在于纠正、惩处已经发生的各种不法、不当行为;五是具有较强的威慑性。国家设立专门监督机构的意义,在于它

是一种强有力的“他律”措施，专门监督主体被法律赋予明确的裁决权、纠正权和处理权，能实现监督权力运行的有效性。

（四）对抽象法律行为的监督和对具体法律行为的监督

从监督客体划分，可分为对抽象法律行为的监督和对具体法律行为的监督。

1. 对抽象法律行为的监督。对抽象法律行为的监督又称对立法律行为的监督，是指监督机关对于宪法、法律和其他规范性法律文件的创制和实施情况所进行的监督，特别是就法律、法规、命令、决议等是否违宪，是否符合立法程序，以及各种规范性法律文件是否矛盾、冲突所进行的一般性的审查判断。

对抽象法律行为的监督主要是一种对法律法规创制活动的监督，它的直接客体是“法律文件”和“立法行为”。具体分析，对抽象法律行为的把握有几个要点：（1）对抽象法律行为的监督主要是指宪法监督，即对于法律、法规等规范性文件是否符合宪法的监督。由于宪法是根本大法，宪法监督也就具有了最高性的特征。（2）随着各国委托立法的增多，行政立法得到了迅速的发展，行政立法行为也是对抽象法律行为进行监督的主要客体。（3）在对抽象法律行为的监督过程中，监督主体和对象比较确定，监督方式和程序也比较规范。

在我国，主要由国家权力机关——人民代表大会及其常委会——通过层级监督模式进行抽象性法律审查。人大根据法律赋予的权力审查规范性法律文件的合宪性、合法性、适当性，对法律、法规、规章的废、改、立进行监督。所以立法权和法律监督权对于人民代表大会而言是合而为一的，一般不专门设置机构行使立法监督权。随着政治的民主化和社会生活的法治化，对抽象法律行为的监督，特别是对法律法规的违宪监督，愈来愈受到各国的重视，该类监督将日益重要，不断完善。

2. 对具体法律行为的监督。对具体法律行为的监督又称对法律行为的监督，是指有监督权的监督主体，通过个案的处理，对被监督对象涉及具体事项或具体人员的行为是否合法适当所作的审查和评断。其基本特点，在于监督客体是“具体行为”，而具体行为涵盖国家生活和社会生活的方方面面：包括行政机关及其工作人员的各种

执法行为、管理行为、授权行为、处罚行为；包括司法机关的侦查活动、起诉活动、审判活动。可以说，在法治社会，所有国家机关、企事业单位、社会团体、公民个人的行为都有是否‘合法’的问题，都要受到法律的限定与制约，这就使对具体法律行为的法律监督在时间、空间、对象的范围上有着广泛、全面、深刻的内涵。但相形之下，具体行为较为灵活多变，因时而异、因地而异、因人而异，导致监督内容、方法、程序呈现较为复杂、千差万别的状况，在性能上也低于宪法监督。

（五）事前监督和事后监督

这是以监督的时间和顺序为标准，对法律监督进行的划分。

1. 事前监督。事先监督是一种防范性监督，也称为前馈控制、过程监督、预防性监督，即为了预防宪法、法律被违反或破坏，在立法或执法行为进行之前或之中、尚未完结之前，采取的审查、评断、裁决等手段或措施。这种监督的最大优点在于及时，可防患于未然。事前监督是旨在提高被监督者内在素质、增强其免疫能力的治本措施。古人云：“先其未然谓之防，发而止之谓之救，行而查之谓之戒。防为上，救次之，戒为下。”这一道理深刻揭示了事先的法律监督对于法治建设的固本强基作用。因而，法律监督机关不能仅仅将监督视线和力量用于被动查处已发生的违法现象上，而要主动出击，着眼于防范。

立法监督中往往采用事前监督的方式，即在法案通过之前就力图发挥监督的作用，排除可能发生的违宪违法现象。因为不良的立法一旦生效，会对某一地区、某一行业、甚至整个国家产生巨大的影响，事后监督即使能够亡羊补牢，也会使法律的威信大打折扣。为此，多数国家赋予立法机关兼有法律监督权，在立法过程中即加大对法律是否合宪的审查。在行政监督中，对于作出行政决策和采取行政措施的过程也有必要进行事前和事中监督。如审计监督常常采取事前审查和事中审查的方式，在被审计单位的经营活动开始以前或过程之中，就对其计划、方案、决策、预算、注册资金、建设项目等进行审计。审查重大项目的可行性论证，审查立项资金是否到位，审查注册资本是否充足，审查内部财务制度是否健全，审查各项物价、税收、

统计数字指标是否真实,审查国有资产是否安全、完整、保值、增值等,都可在事前进行。许多贪污、贿赂、挪用公私财物的重大案件,如果不采取事前监督的方式予以预防和控制,会给国民经济发展和国家、人民利益带来无可挽回的重大损失。

2. 事后监督。事后监督是一种补救性监督,即在监督对象的行为发生或终了之后,通过审查、核实、评断、裁决等过程,纠正违宪违法的事实及消除负面影响。事后监督的优点是法律实施和法律行为已经完成,有利于监督主体通观全局,作出全面公正的判断;但缺点是具有滞后性,在发生不利后果后由于事过境迁,难以采取补救措施。

在立法监督中会遇到事后审查的情形,即法律、命令、决定已经颁行后,才发现其缺漏和弊端,或与宪法抵触之处,此时往往以撤销或废止该法律文件的执行作为补救方法。执法监督主要表现为事后监督,执法监督的作用不在于确认权利或设定义务,而在于对已发生的行为进行评价和对已进行的违法行为进行处分,属于“对执法者的执法”、“对管理者的管理”,这是区别行政管理和执法监督的重要标志。司法监督往往也是事后监督,司法机关无权在各种具体的法律行为进行之前或之中作出事前的判断判决,而是把监督寓于个别已发生的案件审理过程中,即在违法行为发生后,经过他人的告发或检察机关的起诉来审理案件,通过个别案件的审理去评价执法和守法活动,纠正错误和违法。

事前监督和事后监督不可偏废。事后监督的方式能够给予被监督对象以独立行使职权的空间,它也比事前监督更容易发现问题,更便于对存在的问题有针对性地采取相应的措施加以纠正;但由于这种监督多是在问题已经暴露甚至后果已经发生的情况下才开始实施,往往带来一些事后补救上的困难,因而,在这种监督方式之外还应当注重加强事前的监督,防患于未然,纠错于未萌,以尽量减少违法行为造成的损失。将事前监督的随治性、防范性与事后监督的准确性、惩治性结合起来,筑就事前监督、事中监督、事后监督密切配合的监督防线,才能达到监督的良好效果。