第一章　行政监督概述

第一节　简明的定义

行政监督，是指当代各国国家生活中各种法定的监督主体依法对国行政机关及其工作人员实施的监督。

从这个简明的定义中可以看出，行政监督这个概念包含了如下三个要点：(1)行政监督是当代各国国家生活中的一种监督活动；(2)行政监督，是由各种法定的监督主体实施的监督活动；(3)行政监督是对国家行政机关及其工作人员的行政管理活动实施的监督。正是因为它是对国家行政机关及其工作人员的行政管理活动进行的监督，所以才取名叫行政监督。

第二节　行政监督的主体

行政监督的主体，是由一个国家的宪法或法律明确规定的。由于当代世界各国社会制度和政治制度的不同，因此，各国宪法、法律中所规定的行政监督主体也各不一样。

在我国，从目前的情况看，根据宪法和有关法律的规定，行政监督主体有：(1)各级国家权力机关；(2)各级国家审判机关，即各级人民法院；(3)各级国家检察机关，即各级人民检察院；(4)各级国家行政机关即各级人民政府及其所属各部门，和在政府内部特别设置的各级监察部门、审计部门；(5)各种社会力量，如各种社会团体，各种报刊和电视、广播等舆论组织，以及广大公民群众；(6)全国政协和地方各级政协；(7)中国共产党的各级组织。

在资本主义国家中，行政监督主体一般包括：(1)国家立法机

需要全本请访问 www.ertongbook.com

关；(2)各级政府和在政府系统内特设的行政监督机构（财政监督机关、自治省等）。如在日本，中央政府设置了主管地方政府事务的机构，叫自治省①，是中央政府中特设的有权对地方政府行政管理活动实施行政监督的主管机构。自治省是日本式的一种法定的特殊形式的行政监督主体。又如在美国，尽管各州政府都享有广泛的自治权，但宪法规定，州的各项立法均不得与联邦宪法相抵触，否则，联邦政府有权予以纠正。在这种情况下，联邦政府对各州政府来说，就享有行政监督权，因而也是法定的监督主体，是美国式的行政监督主体；(3）国家的司法机关。如在日本，各级法院对政府的行政管理活动可以通过受理行政案件实施行政监督。在英国，属于国家司法系统的各种类型的行政裁判所，也享有行政监督权，可以通过受理行政案件对政府的行政管理活动实施行政监督。因此，日本的各级法院和英国的行政裁判所，也都是国家法定的行政监督主体；(4)广大公民。在当代资本主义国家中，由于政府的权力不断膨胀，迫使一些国家提出所谓“市民参政”的口号，承认广大公民也有权对政府的行政管理活动实施行政监督。例如，在英国，设有“诉怨窗口”在日本，设有‘审议会’等等。所以，在有些资本主义国家中，公民也是行政监督的主体。但这一点同社会主义国家是有所不同的。在社会主义国家中，宪法和有关法律明确规定全体人民参与国家行政管理，因而社会主义国家的公民都享有行政监督权，他们都是法定的监督主体。

第三节　行政监督的对象

行政监督的对象，十分明确，就是各级国家行政机关及其工作人员。这是由行政监督这种制度本身的性质决定的。但是，由于当代世界各国社会制度和政治制度的不同，由于各国国家行政机关

① 在日本，中央政府（或内阁）中的各部，都叫‘省’，如大藏省（即财政部）、法务省（即司法部）等。

的设置和国家行政工作人员的范围各不相同，因此，不同的国家，其行政监督对象也各不相同。

在我国，行政监督的对象，概括起来是两大类，即：（一）在中央，指各级中央国家行政机关及其工作人员。例如国务院的各部、委（公安部、卫生部、国家教委、国家民委……等），以及在各部、委担任行政职务，行使国家行政权，执行国家公务，在其职权范围内可以依法做出各种行政行为的国家行政工作人员（各部、委的部长、司局长、处长、科长、科员……等），（二）在地方，指的是以我国各级（省、县、乡等）地方国家行政机关即各级人民政府为统帅的各级各类地方国家行政机关及其工作人员。例如辽宁省人员政府的各厅、局（司法厅、审计局……等），或北京市昌平县人民政府的各局、科（卫生局、秘书科……等），以及在各级人民政府各部门担任行政职务，于某一地区范围内行使国家行政权，执行国家公务，在其职权范围内可以依法作出各种行政行为的各级国家行政工作人员（各级人民政府的省长、县长、乡长、厅长、局长、处长、科长、科员、办事员……等）。

第四节　　行政监督的主要内容

行政监督的内容，集中到一点，就是：各种不同的监督主体，对各级各类政府机构及其工作人员在实施行政管理过程中是否坚持按照宪法、法律、政策以及国家行政管理的基本原则和客观规律办事进行监督；对它（他）们实施的行政管理活动是不是提高了行政效率，是否收到了明显的社会效益，是否达到了活动的预期目标进行监督；重点是对它（他）们的活动是否坚持了依法行政进行监督。这个内容，大体上包括如下五个要点：

一、对行政管理的决策行为（包括抽象行政行为和具体行政行为）的合法性和合理性进行监督。

亦即对各级各类政府机构及工作人其员的决策活动的合法性和合理性进行监督。

有一些决策活动，是根据宪法和有关法律的原则规定作出的具体行政行为。对此，行政监督的内容，应是对这种具体行政行为是否符合宪法、法律的规定和是否遵守行政管理的各项基本原则和客观规律进行监督。也可以说，是在坚持依法行政的前提下，对这种具体行政行为的合法性和合理性进行监督。

另外，也有一些决策活动，是根据宪法原则规定作出的，没有具体的法律规范可作施政依据的，还需要主管行政机关根据宪法的原则规定，或根据立法机关或有关法律的授权制定新的法律文件的。对此，行政监督的内容就是对政府的有关抽象行政行为（即制定新的行政法律文件的行为）是否符合宪法和现行法律的原则规定进行监督。也可以说，是对这种抽象的行政行为的合法性和合理性进行监督。如通过这种行政监督，发现新制定的行政法律文件违宪或不符合早已制定颁布的有关法律的原则规定，监督主体可以依法通过有权机关予以纠正或予以撤销。

二、对行政管理日常工作中的执行行为（大量 的具体行政行为）的合法性和合理性进行监督。

亦即对各级各类政府机构及其工作人员，以国家名义，在日常工作中大量实施的行政管理活动或它（他）们在职权范围内依法作出的大量具体行政行为的合法性和合理性（在法定幅度内运用自由裁量权的合理性）进行监督。

这类行政监督活动贯穿于政府各项具体行政管理活动的全过程，是行政监督的一项重要职能，是保证国家行政机关正常运转的一个重要环节。

三、对行政行为是否符合国家政策进行监督。

在我国、由于法制建设至今仍不够完备，因此，在各级政府及其工作人员的日常行政管理活动中，有些问题，仍只能依据国家的政策来实施行政管理。即，已有法律的，要坚持依法行政，暂时尚无法律作为施政依据的，要按政策来处理。这就使我国目前阶段的行政监督，在某些方面，仍然少不了“ 对行政行为是否符合国家的政

策进行监督”这一项重要内容。

政策与法律究竟是什么关系？按照马克思主义的基本原理，这本来是早有定论的问题。但由于各种历史原因，近年来，在我国理论界和法学界，曾对此进行过一些不必要的争论。所以，在这里，需要就这一问题多说几句。

在我国，党和国家从实际出发，适应各个历史时期的需要制定的各项政策，包括总的方针、政策和各种具体的政策，都是国家立法机关制定各种形式法律规范的根据。而各种形式的法律规范，则是党和国家制定的各项政策的具体化和条文化。它们在实质上是完全一致的。政策同法律，应当是一致的，而不是互相矛盾或抵触的。但是，由于历史的原因，由于建国以后，我国的社会主义法制长期以来不够完备，因而，我们的许多同志，在对法律与政策的认识上存在一些模糊观点，搞不清它们之间的正确关系。由于在实践中也是更多地注意了按政策办事，特别是在国家行政管理领域，即在政府工作中更是如此，我们只强调了要依靠党和国家制定的各项政策来搞社会主义革命和社会主义建设，却忽视了在政府工作中加强法制建设、强调依行政法办事的重要性和必要性，因此，有的同志有时还错误地把政策同法律对立起来。

在党的十一届三中全会前夕召开的工作会议上，邓小平提出了必须使民主制度化、法律化的重要意见。他强调指出，必须“使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”① 这段话从正反两个方面总结了我们从解放区、根据地到取得全国政权以后的一条重要经验。这就是，我们的国家要长治久安，必须依靠健全的社会主义法制。众所周知，在革命战争时期，党也好，军队也好，群众也好，大家注意的都是党的政策。当时，根据地的政权也制定了一些法律规范，但很有限，也很简单。因此，一切革命工作，几乎都是依靠政策办事的。但建国以后，

①《邓小平文选》第 136 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

情况就应当不一样了，早就应当从主要依靠政策办事，逐步过渡到不仅依靠政策办事，还要建立、健全社会主义法制，坚持依法办事了。

遗憾的是，我国社会主义法制建设的历程，同我们国家的命运一样，几经曲折，以致上述“过渡”，至今仍未完全实现。这是人所共知的。在这里，回顾一下四十多年来从依靠政策办事逐步过渡到坚持依法办事的历程，将有助于我们加深对这一问题的理解。

在建国初期法制不健全的情况下，我们的各项国家活动，基本上沿袭了解放前的做法，在各种工作，包括政府各方面的工作中，都主要是依靠党和国家制定的政策办事的。当然，在审判工作中，的确是早已开始从仅仅依靠政策办事，逐步过渡到依法办事了。但在国家行政管理这一广大领域之内，当时，虽然我们为了国家各个方面行政管理的需要，也制定颁布了行政管理方面的许多法律规范，如人事、外事、军事、公安、民政、司法、文教卫生以及大量经济方面的行政管理法律规范，但由于行政法制观念比较淡薄，有不少人仍然把这些法律规范看成是政策，在行政管理领域，不严格坚持依法办事的原则。虽然在许多行政部门已经是有法可依，一般却并不坚持有法必依、执法必严和违法必究。而在党的第八次代表大会提出要进一步完备社会主义法制、要进一步在国家生活中坚持依法办事的原则以后不久，党的指导思想上的“左”的错误又严重地泛滥开来。因此，直到“文化大革命”结束，我国社会主义法制建设一直是处于先是缓慢发展，继而停顿、甚至倒退的状态之中。在“文革”期间，社会主义法制既然几乎荡然无存，依靠政策办事的观念也就几乎完全代替了在国家生活中要逐步过渡到坚持依法办事的观念。是在党的十一届三全会提出加强社会主义法制以后，强调在国家生活中，包括在政府工作中也要坚持依法办事的呼声才逐步高涨起来的。

要在国家生活的各个领域，从仅仅依靠政策办事，逐步过渡到不仅依靠政策办事，还要建立、健全社会主义法制，坚持依法办事，

实践证明，这是建国四十多年来我国社会主义法制建设的一条十分重要的历史经验。但直到目前为止，一些人还没有意识到它的重要意义。对政策和法律的正确关系缺乏明确的认识，是造成这种状况的一个重要的原因。

正因为如此，在研究行政监督的主要内容时，需要认真搞清楚政策同法律的关系问题。

我们说，按照马克思主义的观点，政策和法律应当是一致的，不矛盾的。但在实践中，政策与法律又表现为既有紧密联系，又是有区别的。一般说，(1)政策比法律更具灵活性，它可以经常根据形势发展的需要及时加以调整。法律则比政策更具有稳定性，制定法律需要通过一定的国家立法程序，不轻易修改和变动。(2)政策一般是作原则的规定，而法律则总是规定得比较具体，它总是比较确切地用条文的形式表明人们应当做什么，不应当做什么。(3)此外，政策虽然也具有一定的强制作用，但贯彻执行政策主要是靠宣传教育方式，而法律则是以国家有权机关作后盾，凭借国家的强制力来保证贯彻执行的，人人都必须切实遵守法律的各项具体规定，一旦违反，就要受到国家有权机关的制裁。

四、对各级各类国家公务员本身的素质进行监督，即对他们本身是否廉洁奉公、是否遵纪守法进行监督。

说得更具体一点，也可以说，对他们是否坚持了依照有关公务员的一些法律规范的明确规定实施公务活动进行监督，并对他们在非公务活动中是否作到了遵纪守法进行监督。

五、对行政行为的效益进行监督。

国家行政机关及其工作人员实施行政行为，其目的，是为了达到行政的预期目标。为此，就必须讲究行政行为的效率。提高行政效率，不仅仅是对某个行政机关或某个行政工作人员的要求。行政效率主要体现在社会效益上。我们的国家是社会主义国家。在社会主义制度下，人民群众是国家的主人。国家行政机关及其工作人员的一切活动,都应当是为人民服务,为社会服务的。在我国,对社

会生活进行组织、协调、控制、平衡等行政管理活动，与整个国家和人民对政治、经济、文化和社会生活稳定、繁荣、发展的要求紧密相联。我国政府工作的行政效率，是同社会主义现代化建设以及人民群众物质文化生活不断增长的需要紧密联系在一起的。政府的一切行政行为都必须讲究效率，追求社会效益，使之达到行政管理活动的预期目标。因此，我国行政监督的又一项重要内容，就应是对政府及其工作人员实施的行政行为是否提高了行政效率，是否收到了明显的社会效率，以及是否达到了行政目标进行监督。

第五节　　行政监督的种类

当代世界各国学者，根据不同的标准，从不同的角度，按照不同的需要，对行政监督进行了如下一些分类：

一、党的监督、国家监督、社会监督和群众监督。

这是以监督主体作为标准进行的分类。中国共产党依法作为监督主体对政府及其工作人员实施的行政监督，在我国行政监督体系中被称为党的监督。这是在社会主义国家中共产党对国家生活进行领导的一种重要形式。国家监督，指的是依法作为监督主体的各类国家机关，运用自己享有的国家权力，对政府及其工作人员实施的行政监督。例如，国家权力机关的监督，检察监督，审判监督（又称司法监督），行政机关内部一般形式监督，即上级对下级、下级对上级实施的行政监督，行政机关内部两种特殊形式的行政监督，即通过监察部门和审计部门实施的行政监督等。社会监督和群众监督则指的是来自国家机关以外的各种社会力量的监督。即依法作为监督主体的各种社会力量，运用法律赋予它的行政监督权，对政府及其工作人员实施的行政监督。例如全国政协和地方各级政协，各社会团体、报刊广播等舆论组织以及广大民群众，依法都可以作为监督主体对政府及其工作人员实施行政监督。

二、内部行政监督和外部行政监督。

这也是以监督主体作为标准进行的分类。内部行政监督，指的是在国家行政机关即政府系统内部上下级之间相互实施的行政监督，以及由政府内部特设的行政监督机构实施的行政监督。这是行政监督体系中最直接、最经常采用的一种监督形式，通常按行政组织系统实施。例如，在我国，包括上级行政机关对下级行政机关的监督和下级行政机关对上级行政机关的监督（通过建议和批评等方式）；行政机关内部的领导人对被领导者的监督和被领导者对领导人的监督（通过建议和批评等方式）；以及特设的监察部门和审计部门在其法定职权范围内对其监督对象实施的行政监督。外部行政监督，则指的是来自政策机构以外的行政监督。例如，由中国共产党或各级政协、各民主党派作为监督主体对政府及其工作人员实施的行政监督；由各种社会团体或广大人民群众作为监督主体对政府及其工作人员实施的行政监督；以及由法院、检察院等其他国家机关作为监督主体对政府及其工作人员实施的行政监督等。

三、宏观、中观和微观的行政监督。

这是以行政监督的层次作为标准进行的分类。也可以相应地称做高层、中层和基层的行政监督。

四、放任型、适中型和琐细型行政监督。

这是以行政监督的方式作为标准进行的分类。

五、直接监督和间接监督。

这是以监督主体同监督对象的关系作为标准进行的分类。例如，上级行政机关对下级行政机关日常行政管理活动实施的监督，应属于直接监督；而法院通过审理行政案件对政府有关部门实施的监督，则应属于间接监督。

六、事前监督、事中监督和事后监督。

这是以实施行政监督的时间作为标准进行的分类。事前监督，是指制定行政决策之前由监督主体对制定行政决策的国家行政机

关及其工作人员实施的监督，其目的在于保证决策的正确性，以防止作出违法的或不当的决策。事中监督，是在监督对象执行行政决策的过程之中，由监督主体对它实施的监督，其目的是保证决策的顺利实施。这种监督往往是通过日常的工作检查来实施的，通过监督主体实施的监督活动，考核决策的执行情况。事后监督，则指的是在监督对象执行决策的过程基本结束以后由监督主体对它实施的监督，其目的在于全面检查决策的预期目标是否达到，是否有违法和不当之处，并查明原因，分清责任，以利于改进工作。

七、一般监督和专业监督。

这是以监督的专业性质作为标准进行的分类。一般监督，指的是监督主体对国家行政机关及其工作人员的全部行政管理活动实施的监督，它涉及监督对象主管的行政工作的各个方面。专业监督，则指的是对某一类国家行政机关及其工作人员主管的某种专业工作的监督，它只涉及监督对象行政管理活动的某一法定方面，如审计监督是对审计对象的财政、财务活动实施的监督，人事监督则是对主管人事工作的监督对象的人事行政管理活动实施的监督。在我国，目前，专业监督还包括商检、动植物检疫、工商行政监督、卫生监督、海关监督、外贸监督等。

行政监督类别的多样性，是由国家行政管理涉及各个方面这个国家行政管理活动本身的特性决定的。

上面列举的几种分类法，是当代各国学者较普遍采用的分类法。这里需要注意的是：由于这些分类是根据不同的标准进行的，因此，这些分类相互之间的关系，其界限并不是十分清楚的。它们之间往往是错综复杂的相互补充的关系。

第六节　　行政监督的范围

行政监督运行的轨迹，是与行政管理运行的轨迹相适应的。行政管理活动的每一阶段，自始至终，都伴随着行政监督。正因为如

此，所以，人们一般都把行政监督看作保障行政管理在轨道上正常运行，使之免于偏离轨道的一堵重要的篱墙，并以行政监督的范围能否适应行政管理的范围作为衡量行政监督制度甚至整个行政体制是否完备的一个重要标志。行政监督的范围是个涉及面极广的、立体的、交叉的复杂体系，同时又是一个不断在发展变化着的动态系统。

当代各国学者从不同的角度来阐明行政监督的范围。常见的有如下两种说法。

一、按照行政管理运行的不同阶段，行政监督也相应地包含如下一些相互联系的环节，即从行政管理运行的不同阶段来阐明的行政监督范围：

（一）对行政组织体制及行政机构设置实行的行政监督。按照行政管理运行的轨迹，行政监督首先要对行政组织体制及行政机构的设置进行监督，以保证政府组织体制和政府各级各类机构设置的合法性和合理性。

（二）对行政决策实行的行政监督。

行政决策是行政管理活动的起点，又贯穿于行政管理活动的全过程。行政监督的任务，就是要在行政决策付诸实施的整个过程中，采用各种监督形式对它实行监督，保证正确的决策能得到切实的贯彻实施，同时也保证错误的决策能得到及时的纠正，从而保证实现预定的决策目标。

（三）对行政执行实行的行政监督。

行政执行是行政管理活动中关键的一环。行政监督的任务，就是要对根据决策作出的行动计划、组织工作、思想工作和物质准备等，采用各种监督形式实行监督，以保证执行决策所需要的人、财、物，并对行政执行中的指挥、反馈、协调等各方面工作实行监督，使决策能得到切实的贯彻实施，使错误能得到及时的纠正，以保证决策的圆满执行。

（四）对行政领导人实行的行政监督。各级各类行政领导是行

需要全本请访问 www.ertongbook.com

政管理活动的骨干和指挥者。在这个范围内，行政监督的任务，就是要对各级各类行政领导人员的全部活动实行监督，并保证他们能得到社会的、公开的、民主的监督。

（五）对一般行政工作人员实行的行政监督。这指的是对各级各类一般行政工作人员的考试录用、升降奖惩等以及他们的全部活动实行监督，以保证不断提高他们的素质，使之成为富有活力、讲究行政效率的合格的行政工作人员。

二、从国家行政管理所包含的业务部门来阐述，行政监督的范围可以涉及到如下一些方面：

（一）对经济方面国家行政管理活动实行的行政监督。这主要是指对行政机关创建、巩固和发展国民经济体系实行的监督，以及对政府组织、领导社会生产、交换和消费过程中的经济管理活动实行的监督。包括对工业、农业、商业、基本建设、交通运输、财政金融、公用事业等各方面经济管理活动所实行的监督。这是现代国家行政监督中最重要的、涉及面最广的一类监督，它涉及一个国家国民经济领域的一切部门，如对税务、物价、工商管理、财政、银行等部门的经济监督工作。

（二）对人事、军事、外事等方面国家行政管理活动实行的行政监督。

（三）对民政、公安、司法等方面国家行政管理活动实行的行政监督。

（四）对科技、教育、文化、卫生等方面国家行政管理活动实行的行政监督。

（五）对其他方面国家行政管理活动实行的行政监督。

第七节　　行政监督的过程

行政监督的过程，寓于行政管理的全过程之中，主要包括如下几个相互衔接的过程：

一、确立行政监督的标准。

即衡量行政管理活动是否正确、是否偏离轨道的尺度。这个标准，是以法律为依据，遵循行政管理活动的客观规律，结合具体监督对象的情况、监督范围以及监督的目的和方式等等来确立的。只有首先确立了行政监督标准，才能正确、有效地实施行政监督。

二、调查研究的过程。

在确立标准以后，行政监督要坚持以事实为根据的原则。为此，就必须对监督对象的行政管理活动进行全面的、及时的、扎扎实实的调查研究，掌握必需的第一手材料，取得最能说明问题的准确情报。这是作出正确评价的前提条件。

三、评价的过程。

监督主体在实施行政监督过程中，进入评价过程时，要对业已收集到的，来自各方面的情报，特别是对监督对象行政管理活动偏离行政决策的信息和违法活动的信息，按照已经确立的标准，进行客观的比较，对行政管理活动出现的偏差和失误作出恰当的评价，为纠偏提供坚实的依据。

四、纠正偏差和失误的过程。

发现和评价监督对象行政管理活动中出现的偏差和失误，目的在于及时采取措施，纠正这种偏差或失误，以避免或减少错误的行政管理活动所造成损害。因此，这一过程，是行政监督全过程中最关键的一个环节，是监督主体最主要的任务。因为，只有在实践中作到及时地纠正偏差和失误，才能达到行政监督的目的。

五、总结经验的过程。

在纠偏任务完成之后，行政监督一般应即进入总结经验的过程。要引导监督对象总结经验教训，查找造成偏差或失误的原因，在今后工作中引以为戒，并采取措施、堵塞漏洞、避免再犯，从而提高监督对象遵纪守法的观念，增强接受行政监督的自觉性。

第八节　　行政监督的原则

行政监督，是现代行政管理的一个重要组成部分，受行政管理活动自身客观规律的支配。为了适应现代行政管理活动的需要，行政监督的一切活动必须自始至终遵循如下一些原则，即实施行政监督活动必须遵循的一些准则：

一、民主性原则。

现代国家，标榜主权在民的原则，强调人民是国家的主人。因此，为了使国家行政管理体现人民的意志，保障人民行使当家作主的权利，不同社会制度的国家，都强调发扬民主，只不过各自标榜的民主的实质不一样罢了。事实上，在国家行政管理领域，也只有人民群众才能最直接、最全面地了解政府实施的每一项具体行政行为是否合法和恰当，是否真正符合人民的切身利益。所以，现代国家强调行政管理活动必须遵循民主的原则,是理所当然的。行政监督作为现代行政管理活动的一个重要组成部分，也不例外，也应当遵循民主的原则来对行政管理活动实施监督。这也是理所当然的。因为，不言而喻，只有让人民经常了解、评论和审查国家的行政管理活动，让人民自己参与监督国家的行政管理活动，才能真正做到使国家行政机关及其工作人员的行政行为符合人民的切身利益。

二、公开性原则。

现代国家的政府，在主权在民原则指导下，一般都要求不断提高行政管理的开放程度。如要求行政管理的重大问题要由人民群众讨论决定，行政管理的情况要让广大人民群众知道，并要求人民对政府工作实行公开的监督等等。人们把这种公开性看做当代民主政治发展的一个重要标志。在社会主义国家中，列宁早就指出

过：“没有公开性而来谈民主是很可笑的。”[①] 全俄中央执行委员会1919年关于国家监察部的法令也早就强调过：“只有吸收广大工农群众参加国家管理工作并对管理机关实行广泛的监督，才能克服机构中的缺陷，清除苏维埃机关中的官僚主义垃圾，并把社会主义建设推向前进。”[②] 目前，即便是在社会制度、政治制度各不相同的国家里，在国家行政管理领域，人们都同样标榜公开性原则。坚持行政监督的公开性，体现在两个方面，一是要求政府的各项行政管理活动要遵循公开性原则。例如：政府的行政管理制度要公开，依法实行行政管理的结果也要公开等等。因为，只有坚持公开性原则，使行政管理活动具有透明度，人民群众才能了解政府的行政管理活动。有了了解，才谈得上监督，不了解，是无法实行监督的。二是要求监督主体对政府的行政管理活动也要遵循公开性原则，实行公开的监督。监督主体特别是人民群众对国家行政管理的批评、审查、评论等，原则上都应当公开地进行。

三、经常性原则。

国家行政管理活动，涉及的面极广，大到国家对国防、外交等大事的行政管理，小到国家对婴儿出生、老人死亡等涉及每个公民日常生活的小事情的行政管理，几乎在每一个现代国家中都是每时每刻都在进行着的。而且随着社会生活的不断发展变化，各种行政管理活动也在不断地变化着。所以，为了保证国家行政机关及其工作人员的行政管理活动能依法进行，能做到合理合法、真正符合人民群众的切身利益，行政监督就必须经常化，做到对行政管理活动实行经常的监督。因为只有这样才能做到及时发现问题，纠正偏差，保证行政管理活动的正常进行。如果不遵循经常性原则，行政监督活动时断时续，容易形成问题成堆的后果，到那时再来实行行

① 《列宁全集》第5卷，第448页。

② 《苏联共产党和苏联政府经济问题决议汇编》第1卷，中国人民大学出版社，1984年中文版等154页。

政监督，再来纠正偏差，就往往错过时机，造成重大损失，不利于行政管理活动顺利进行。因此，经常性原则，也是现代行政管理体系中的行政监督必须遵循的一项重要原则。

四、广泛性原则。

行政监督的广泛性主要体现在监督主体的广泛性和监督范围的广泛性两个方面。例如，在我国，行政监督主体既包括了国家机关中的权力机关、审判机关、检察机关和行政机关，也包括了国家机关以外的各种社会团体、各种报刊舆论组织、各民主党派以及广大公民群众，还包括了各级政协和中国共产党的各级组织。这就体现了行政监督的广泛性原则。行政监督范围的广泛性，是由国家行政管理自身的特点决定的。行政监督必须触及国家行政管理的各个部门,如军事、外事、人事、公安、民政、司法、科技、文教、卫生等等。只有坚持行政监督的广泛性原则，才能保证作为一个整体的全部国家行政工作正常运转，更好地实现行政管理的目标。

五、客观性原则。

在行政监督的全过程中，都需要贯彻客观性原则来进行监督，需要坚持以事实为根据、以法律为准绳，首先做到深入实际，实事求是地、客观地对待监督对象，注意听取各种不同的意见，切实掌握各种必要的材料，并运用科学的方法，去加以分析研究，作出正确的判断。

六、实效性原则。

实施行政监督的目的，集中到一点，就是要对政府及其行政管理活动实行监督，及时发现并纠正行政管理活动中偏离行政目标的各种偏差和失误，保证国家的行政管理活动正常运转。因此，行政监督必须讲究实效，要求做到准确、及时地发现偏差和失误，并作出公正的评价，采取恰当的措施，准确、及时地纠正这些偏差和失误，以保证行政管理活动的顺利进行。总之，在行政监督的整个过程中，都必须贯彻实效性原则。

七、法制化原则。

当代世界各国强调依法行政，一般都力争把国家行政管理纳入法制的轨道。行政监督既然应与行政管理运行的轨迹相适应，因此，在坚持依法行政的前提下，它也应当纳入法制的轨道。就是说，行政监督本身也必须法制化。这包括两层意思：一是有关行政监督的一切问题，如主体、客体、监督制度、监督权限等，都需要逐步实现法制化，要由一个国家的行政监督法（指各种行政监督法律规范或其总称）来作出明确的规定。二是行政监督主体在对政府及其行政管理活动实行监督时，要坚持依法办事。首先是要坚持依照一个国家的行政监督法来进行监督，其次是要坚持依照其他有关的法律规范办事。总之是要坚持依法实行监督。法制化原则是行政监督自始至终必须贯彻的一项重要原则。

第九节　　行政监督的性质

行政监督，就其实质而论，是一种法制监督。这是因为：

第一，行政监督权，原是国家行政权派生出来的一种权力，在当代世界许多国家的政治体制中，早已被纳入法制的轨道。“依法行政”已成为现代法治国家公认的原则。在这些国家中，人们承认包括行政监督权在内的全部国家行政权，都来源于人民，并且需要依法行使。因此，在许多国家中，这种权力的行使，一般都由宪法和有关法律明确加以规定。这表明，行政监督已不再是一个脱离国家法律的纯粹行政管理的概念。它同时也应是一个重要的法律概念。从行政法的角度来看，人们已科学地揭示出行政监督是一种法制监督。

第二，当代各国，各不相同的行政监督主体和对象，都是由本国宪法和有关法律明确规定的。

第三，当代各国，各不相同的行政监督制度，也都是由本国宪法和有关法律明确规定的。

需要全本请访问 www.ertongbook.com