



Research on the Marine Inspector System

本书在研究相关理论的基础上开展下述几个方面的研究。

一是剖析中国海洋行政管理体制及其运行状况。中国作为一个传统的注重内陆的国家，开始逐步从闭关锁国的内陆大国向海洋大国挺进，在这一过程中，随着海洋事务的逐步推进和涉海利益的日趋复杂，海洋行政管理体制也随之演变，运行中也出现了各种问题。为了解决这一问题，有必要系统深入地剖析其管理体制及运行状况。

二是中国海洋行政立法与行政督察。在行政过程中，强化行政督察的功能，成为现代行政中的重要课题。加强对行政行为的督察，是依法行政的重要环节，也是依法行政的必然要求。尽管如此，在海洋行政立法和督察制度的拟定及实施过程中，还是出现了诸多问题。因此，有必要予以系统研究，以期为海洋督察制度的制定奠定基础。

三是国内外行政督察制度及其实践。在考察国外行业督察体制和机构的基础上，剖析中国现代国家制度建立下的行业督察，并对上述行业督察予以综合分析，探究行政督察制度应用于海洋督察的模式。

四是中国海洋督察制度的构想。在中国当前缺乏强有力的宏观协调机制、难以整合各涉海部门力量及政出多门且效果并不显著的情况下，建立海洋督察制度显得尤为迫切。因此，有必要在阐释现行涉海督察法律及其实践、探究制定海洋督察制度的理论依据及总结国外海洋督察管理制度的经验基础上，探究中国海洋督察制度体系的基本构想。

海洋督察制度研究

张新著

周怡

中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS



海洋督察制度研究

张 新 著

中国海洋大学出版社

• 青 岛 •

图书在版编目(CIP)数据

海洋督察制度研究 / 张新著. — 青岛:
中国海洋大学出版社, 2013. 5

ISBN 978-7-5670-0261-6

I. ①海… II. ①张… III. ①海洋—行政管理—研究—中国 IV. ①P7 ②D993. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 087588 号

出版发行	中国海洋大学出版社	
社 址	青岛市香港东路 23 号	邮政编码 266071
出 版 人	杨立敏	
网 址	http://www.ouc-press.com	
电子信箱	dengzhike@sohu.com	
订购电话	0532-82032573 (传真)	
责任编辑	邓志科	电 话 0532-85901040
印 制	日照日报印务中心	
版 次	2013 年 10 月第 1 版	
印 次	2013 年 10 月第 1 次印刷	
成品尺寸	160 mm × 218 mm	
印 张	12	
字 数	200 千字	
定 价	29.80 元	

摘要

在国家权力中,行政权既是最动态、最有力的,也是对政治、经济、社会和公民民主权利和切身利益影响最直接、最关键的。行政权也最容易对公民权利和利益造成损害,最容易被滥用和产生腐败。要使行政执法达到预期的目标,预防和制止行政权力的滥用和腐败,监督便是一种必不可少的手段。对行政行为进行专门督察,应当是健全行政监察体制、完善对行政执法内部监督机制的一个值得研究的问题。

近年来,随着“蓝色经济”理念的不断深入,人们对海洋的探索不断深入,对海洋资源开发利用的动机不断加强,而可持续发展的思想却往往是最早被忽略的。同时,现行行政管理体制桎梏于行政区划的隶属观念,而缺乏国际上领先的“基于生态系统的管理”理念,没有打破行政隶属观念。例如,现在蓝色经济区建设中,各地还是按照各自的地域概念以行政区划为界构建各自的“规划”。海洋管理部门在地方利益和部门利益的驱使下,其行政行为必然存在严重的本位主义,而背离海洋整体利益保护的可持续性。而海洋资料的丰富性也给海洋管理部门和个人以寻租的极大可能,在个人利益的驱动下,近年来出现了不少贪污受贿、失职、渎职等问题。

针对上述问题,2013年第十二届全国人大第一次会议决定对国家海洋管理和执法体制进行改革,组建了更高级别的海洋事务专门机构,重组国家海洋局,将渔政执法、海关缉私海上执法、公安边防海上执法的职能划归国家海洋局,国家海洋局以中国海警局名义对外维权执法。由此,规范海洋行政管理和执法,加强海洋督察力度,确保海洋行政管理、海洋法律法规的正确实施的重要意义就愈加突出。因此,能否建立起一个统一、高效

的海洋督察体系,依法独立地对有关行政机关在执行落实有关国家法律、法规、规章、政策等方面进行监督检查,督促有关行政机关依法履行职责并及时纠正它们的违法行为,具有重要的现实意义。

因此,本书拟采用文献分析法和比较分析法,运用行政督察理论、组织网络理论、制度理论及政策执行理论,根据中国海洋行政管理的实际情况,在剖析中国海洋行政管理体制及其运行状况,以及国外督察制度的制度设计及其实践的基础上,探究海洋督察概念、内在本质、运行特征和机制,分析海洋督察制度体系建立的依据,构建中国海洋督察制度体系的框架。为实现这一目标,本书拟在研究相关理论的基础上开展下述几个方面的研究。

一是剖析中国海洋行政管理体制及其运行状况。在新的海洋秩序和海洋制度的建立的基础上,海洋行政管理的重要性日趋凸显,确保海洋环境和资源的可持续利用和协调发展成为其基本目标。为了实现这一目标,世界各国均采取了不同的管理模式。中国作为一个传统的注重内陆的国家,开始逐步从闭关锁国的内陆大国向海洋大国挺进,在这一过程中,随着海洋事务的逐步推进和涉海利益的日趋复杂,海洋行政管理体制也随之演变,运行中也出现了各种问题。为了解决这些问题,有必要系统地剖析其管理体制及运行状况。

二是中国海洋行政立法与行政督察。行政立法是依法治国的现代行政机关的最高指导原则,需要遵守其基本立法原则,而在行政过程中,强化行政督察的功能,成为现代行政中的重要课题。加强对行政行为的督察,是依法行政的重要环节,也是依法行政的必然要求。尽管如此,在海洋行政立法和督查制度的拟定及实施过程中,还是出现了诸多问题。因此,有必要予以系统研究,以期为海洋督察制度的制定奠定基础。

三是国内外行政督察制度及其实践。尽管中国监察制度历史悠久,但现代国家制度的建立并不久远,而行政监察专员制度就是在西方古老的监督理论下结合国家现实的制度构建,所以有必要考察国外行业督察体制和机构。在此基础上,剖析中国现代国家制度建立下的行业督察(重点剖析国家土地督察、环境保护督察等),并对上述行业督察予以综合分析,探究行政督察制度应用于海洋督察的模式。

四是中国海洋督察制度的构想。海洋督察制度是在海洋行政执法监

督体系下建立的一项层级督察制度,旨在全面掌握、监督全国海洋行政管理工作情况。在中国当前缺乏强有力的宏观协调机制、难以整合各涉海部门力量及政出多门且效果并不显著的情况下,建立海洋督察制度显得尤为迫切。因此,有必要在阐释现行涉海督察法律及其实践、探究制定海洋督察制度的理论依据及总结国外海洋督察管理制度的经验基础上,探究中国海洋督察制度体系的基本构想。

综上所述,迄今为止,海洋督察体系的相关理论研究在国内尚属空白,本书致力于探究海洋督察制度体系的有关问题,提出了构建海洋督察制度体系的初步法学理论,这是本书的创新性所在。另外,本书根据中国海洋管理的实际情况,分析研究海洋督察概念、内在本质、运行特征和机制,提出建立海洋督察制度体系初步设想,并根据权力的正确行使需要制约和限制的权力制衡理论,运用行政管理学和行政法所阐述的行政机关的层级监督、权责统一等有关理论,设计适合中国国情的海洋督察制度模式,这是本书的另一个创新点。

正如上述所言,中国海洋管理体制不仅涉及纵向体系,还涉及横向体系,不仅局限于协调国内不同部门和不同产业的政策及措施,还要在国际社会上坚决维护国家海洋权益,因此,海洋管理极其复杂,加剧了管理的复杂性。在如此复杂的管理体制下,加强对其督察显得尤为迫切,但同时也更加困难。由于目前相关理论体系尚不够健全,而且国际上尚无可资借鉴的成功的海洋监督制度体系,因此,尽管本书试图在上述两个方面有所创新,但这一创新难免具有一定的局限性,所提出的关于中国督察制度的构想并非完美,还需不断完善。

关键词:行政管理;行政监察;行政督察;海洋督察

目 录

导 论	1
一、研究背景和意义	1
二、研究状况和文献综述	4
三、研究目标与研究内容	9
四、研究方法及技术路线	11
五、创新之处和局限性	12
第一章 与本研究相关的基础理论	16
第一节 行政督察理论	17
一、权力制约监督理论	17
二、督察内涵	22
三、行政督察的概念	24
四、行政督察的目的	25
五、行政督察的一般特征	27
六、督察与行政业务监督、纪检监察	29
第二节 组织网络理论	31
第三节 制度理论	37
第四节 政策执行理论	41
一、由上而下的政策执行模式	43
二、由下而上的政策执行	44

三、府际间政策执行沟通模式	45
第二章 中国海洋行政管理体制及其运行状况	46
第一节 海洋行政管理组织的历史沿革与述评	47
第二节 海洋行政管理组织的法律依据	52
一、中央海洋行政管理组织的法律依据	53
二、地方海洋行政管理组织的法律依据	54
第三节 海洋行政管理组织的架构	54
第四节 海洋行政管理组织的职责	56
一、中央海洋行政管理组织的职责	56
二、地方海洋行政管理组织的职责	58
第五节 中央与地方海洋行政管理组织间的关系	59
第六节 中国海洋行政执法运行状况	60
一、中国港监队伍	60
二、中国渔政队伍	60
三、中国海监队伍	61
四、公安边防队伍的主要职权	62
第三章 中国海洋行政立法和行政监察	65
第一节 海洋行政立法	65
第二节 海洋行政监察制度	67
一、海洋行政监察的分类	69
二、中国现行的海洋行政监察制度	71
第三节 海洋行政立法和监察制度的问题剖析	81
一、海洋行政监察存在的问题	81
二、海洋行政监察改进措施	83
第四章 国内外行政督察制度及其实践	86
第一节 国外行政监督制度及其实践	86

一、国外行政监察专员制度	86
二、国外行业督察实践	89
三、国外行业督察发展趋势	92
第二节 国外海洋督察管理及其经验借鉴	102
一、海上执法队伍	102
二、国外经验借鉴	105
第三节 中国行政督察的总体现状及分析	106
一、国家土地督察	107
二、环境保护督察	111
三、现行行政督察综合分析	115
第四节 行政督察制度应用于海洋督察的模式分析	128
一、现有行业督察模式分析	128
二、海洋督察的模式分析	130
第五章 中国海洋督察制度的构想	133
第一节 与海洋督察相关的现行法律实践	133
一、海洋行政执法监督	134
二、海洋督察	135
三、海洋行政处罚监督	137
四、海洋行政监督存在的问题	138
第二节 海洋督察制度设立的政策法律依据	139
一、海洋管理、海洋督察、执法监察三者之间的关系	139
二、海洋督察制度设立的政策法律依据	140
三、海洋督察的主要内容	142
第三节 关于海洋督察制度的基本构想	144
一、构建海洋督察制度遵循的基本原则	145
二、方案选择中需要考虑的问题	146
三、海洋督察制度体系框架设想	153
四、海洋督察执行机构的设置	154

研究结论与展望	162
一、主要结论	162
二、研究展望	163
参考文献	164
致 谢	177

导 论

一、研究背景和意义

(一) 研究背景

在中国,海洋环境保护、海岛保护、海洋权益维护、海域使用管理是国家行政管理的重要组成部分。目前,国家海洋局作为国务院主管海洋事务的行政机构,依据《海洋环境保护法》、《海岛保护法》、《海域使用管理法》、《领海及毗连区法》和《专属经济区和大陆架法》等有关海洋管理的法律法规,对海洋监测、科研、倾废、开发利用、保护海洋环境、组织海洋调查研究,推进海洋科技创新、海洋环境观测预报、海洋灾害预警报、海岛生态保护和无居民海岛合法使用、海洋经济运行监测、评估及信息发布、规范管辖海域使用秩序等的综合协调、管理。随着海洋对于国家发展的重要性日益凸显,中国共产党第十八次全国代表大会提出建设海洋强国的战略目标。为实现建设海洋强国的目标,应对海洋经济建设的压力,以及不断加大海洋维权、海洋环境保护责任,不断突出的“多龙治海”的矛盾,2013年第十二届全国人民代表大会第一次会议决定对国家海洋管理和执法体制进行改革,重组国家海洋局,将渔政执法、海关缉私海上执法、公安边防海上执法的职能划归国家海洋局,国家海洋局以中国海警局名义对外维权执法。由此,规范海洋行政管理和执法,加强海洋督察力度,确保海洋行政管理、海洋法律法规的正确实施的重要意义就愈加突出。因此,能否建立起一个统一、高效的海洋督察体系,依法独立地对有关行政机关在执行落实有关国家法

律、法规、规章、政策等方面进行监督检查,督促有关行政机关依法履行职责并及时纠正它们的违法行为,具有重要的现实意义。

就中国目前的行政督察现状看,它还尚不成熟,只是在土地、环保等特定行政管理领域进行尝试。由于海洋行政管理体制既有中央垂直管理的纵向体系,也有地方政府管理的横向体系,同时,海洋管理的涉外性特征十分明显,海洋督察体系需要采取统一但有区别的方式方法。

特别是海洋环境保护,中国现行法律规定环保部门、海洋部门、海事部门、渔业部门和军队均承担海洋环境保护管理的职能,同时地方人民政府也负有海洋环境保护的任务。海洋环境保护管理既涉及国内多个行政管理部门又涉及地方人民政府,使得海洋环境保护的行政督察工作更加复杂,同时由于海洋具有一体性和流动性的特点,海洋环境问题往往需要跨境管理,既增加了海洋环境保护的难度,也增加了海洋环境保护管理的复杂性,海洋环境保护管理协调更加困难,政策法律的实施尺度的把握需要更为高超的政策水平和管理艺术。海洋环境保护的较强涉外性,要求采取有别于国内其他行政领域的督察机制。

这就需要进一步研究海洋督察制度设制的法律依据、督察的主体、权力来源、职责、权限等。迄今为止,海洋督察体系的相关理论研究在国内尚属空白,本书将探讨海洋督察体系的有关问题,初步提出建立海洋督察体系的法学理论。

(二) 研究意义

通过对相关制度的调查研究,针对海洋行政管理的特点对海洋监察体系的设立依据、督察内容、督察方式、体系框架等问题进行研究分析,并讨论建立海洋督察制度框架,将会对海洋督察体系特别是海洋环境保护行政管理的督察机制体制体系的最终建立奠定理论基础,最终构建一个基于海洋生态系统的海洋督察制度。

在国家权力中,行政权既是国家权力中最动态、最有力的一种权力,也是对政治、经济、社会 and 公民民主权利和切身利益影响最直接、最关键的一种权力。行政权也最容易对公民权利和利益造成损害,最容易被滥用和产生腐败。要使行政执法达到预期的目标,预防和制止行政权力的滥用和腐败,监督便是一种必不可少的手段。对行政行为进行专门督察,应当是健全行政监察体制、完善行政执法内部监督机制的一个值得研究的问题。

近年来,随着“蓝色经济”理念的不断深入,人们对海洋的探索不断深入,对海洋资源开发利用的冲动不断加强,而可持续发展的思想却往往是最早被忽略掉的。同时,现有的行政管理体制桎梏于行政区划的隶属观念,而忽视了国际上领先的“基于生态系统的管理”理念,没有打破行政隶属观念。比如现在蓝色经济区建设中各地还是按照各自的地域概念以行政区划为界构建各自的“规划”。海洋管理部门在地方利益和部门利益的驱使下,其行政行为必然存在严重的本位主义,而背离海洋整体利益保护的可持续性。而海洋资源的丰富性也给海洋管理部门和个人以寻租的极大可能,在个人利益的驱动下,近年来出现了不少贪污受贿、失职渎职等问题。以2011年发生在中国渤海海域的溢油事故为例,据有关人员透露,在大规模溢油情况发生前,一些执法部门在例行巡察中早已发现溢油现象,但并未引起足够重视,亦未按照有关程序进行上报、会商,对后来出现的严重后果应负有不可推卸的责任。而对于此类失职、渎职问题,中国现有的行政执法内部监督制度流于形式的问题就显得比较突出,执法监督习惯于事后的追惩,而缺乏对执法不作为的有效日常监督,更谈不上公开度和透明度。据了解,中国的海监执法人员大多只是知道如何按照已有的法规进行查处,下达了行政处罚决定书后就以为万事大吉了。至于处罚是否最终执行,认为那是法院强制执行的事情,他们并不关心海洋利用的目的,本位主义十分严重。面对这些问题,仅仅靠现有监察制度的事后惩戒和补救是远远不够的,什么不法行为都可以纠正、什么都可以恢复原状,唯独海洋环境的破坏几乎是不可逆转的。

基于上述情况,有必要设立行政督察制度以加强执法内部监督,达到弥补现行内部监督机制的不足,拓展、完善公民的行政救济途径,防微杜渐,保证行政执法权的依法行使之目的。

简言之,海洋督察对海洋管理以及执法的作用和意义,就在于监督检查海洋管理体制是否背离了中国海洋法律制度建立的立法目的——保障海洋的可持续利用,实现海洋环境保护与海洋资源开发的协调发展,维护中国的海洋权益。从国际法角度来讲,联合国海洋法公约的宗旨也在于“海洋的可持续利用”,公约里专门拿出独立的章节和篇幅来规定“海洋的保护和养护”。从国内法治建设角度来讲,这与海洋管理法治化的理念相互统一,其目的是实现海洋环境发展和海洋资源利用的可持续。海洋督察新理

念的树立——监察的最终目的应当是检查现有的海洋管理和执法是否保障海洋可持续利用的终极目的。

二、研究状况和文献综述

（一）国外研究状况

就行政权力制约以及行政督察等方面的基础研究而言,国外已经进行了广泛深入的研究,有成熟的理论体系,海洋法公约下现在关于海洋生态保护区的资料也值得借鉴。当然,这些研究成果可以参考借鉴,但是,不能照搬应用。中国作为具有自己特色的社会主义国家,对权力的制衡和监督具有自己的独特机制,需要结合中国国情具体研究。

至今国外学者的研究成果并没有直接且单独地从法律层面对海洋督察制度进行规制的研究与论述,与本题相关的研究主要涉及权力制约监督理论,行政督察制度的起源、法律地位、法律属性,对制约“不良行政”成效局限性的讨论及相关制度方面的建议等方面。

督察制度的理论核心是权力制约监督理论,它起源于古希腊、罗马,发展形成于近现代英、法和美等国。权力制约监督理论的基本内容是:社会进入分工协作阶段必然导致权力的存在,从而组织治理社会,因此,权力是社会制度的重要因素。一般意义上,权力就是对他人的支配能力。这种能力以强制力或暴力为核心和后盾,但同时还必须借助于其他资源和方式。罗伯特·A·达尔认为,正如权力是影响力的一种形式,强制力也是权力的一种形式。取得权力,实际上就是要取得权力所需要的强制力或暴力。权力所具有的这种强制力量的物质基础是财富和其他资源。权力的这一特征表明,任何有效的权力都有强制力的因素,缺乏有效的制约,就会出现强制力的滥用,也就是说,权力具有破坏性作用,具有腐蚀性。也就是阿克顿勋爵所指出的,“在所有使人类腐化堕落和道德败坏的因素中,权力是出现频率最多和最活跃的因素”。比如,在现代管理学中便广泛采纳了权力制约理论,表明一个有目的活动的组织必须具备监督(Check)这一权力构造要素,比如美国管理专家戴明提出的PDCA工作法,即制定计划(Plan)——付诸实施(Do)——检查监督(Check)——总结处理(Action),这从一个侧面也揭示了国家机构实施监督的重要意义。

学者普遍认为,行政督察是以权控权的一种机制,作为有关监督制度

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。行政督察制度特征具有行政监督的一般特征,也具有自身的一些特点。督察制度的实践前身是行政监察专员制度,这是在西方古老的监督理论下结合国家现实的制度构建。有观点认为,行政监察专员制度最早起源于1809年瑞典的议会行政监察专员。也有观点认为,行政监察专员制度更早是伴随着英联邦人民反对国王、政府的暴政以及权力争夺过程选举人民利益的代言人而对自身利益进行维护而出现并逐渐完善的。从督察制度的起源来看,有研究者提出最初的主要动因是国王对付地方领主的垄断,因此在现代社会督察已发展为处理央地关系,实现央地关系平衡的一个重要工具和手段。也因此, Frank Kajwara 坚持认为, 20 世纪 60 年代, 只在瑞典、芬兰、挪威、丹麦、新西兰、英国、圭亚那和坦桑尼亚等 8 个国家存在的国家级行政监察专员, 已经具备了督察制度的一般特征, 其中加拿大的亚伯达省(Alberta)、新伯伦瑞克省(New Brunswick)、魁北克省(Quebec)、美国的夏威夷以及耶路撒冷出现的行政监察专员, 就是现代督察制度的雏形。

在督察制度设置方面, 极少部分学者认为督察官员应由国家行政首脑任命, 而更多人坚持该制度应通过由议会选举或任命并有宪法或法律保障的独立地位的行政专员, 根据投诉或依职权对行政机关的“不良行政”行为进行调查监督, 保护公民不受行政机关滥权擅断的侵害。学界比较推崇的督察模式有俄罗斯所设立的三个层级的土地联邦总督察, 以及荷兰住房、空间规划和环境部督察署设在海牙的 VROM 督察, 和按照经济发展区域派驻的 5 个地区级督察。

本书将在此基础上, 借鉴有关国际督察制度的相关理论、规定与实践, 研究提出构建专门针对海洋行政管理和海洋环境保护的督察制度和规则体系, 从而提高海洋行政管理效率, 保护公民不受行政机关滥权擅断的侵害。

(二) 国内研究状况

就国内目前研究现状而言, 已经有大量关于行政监察、海域使用和海洋环境保护方面的理论专著和论文发表。这部分研究成果十分丰富, 可以作为本研究参考的主要文献。但同时, 专门针对行政督察特别是海洋督察制度的研究成果几乎空白。对本书的研究有借鉴意义的当属对中国现行

海洋管理体制的批判,“公地悲剧”在海洋领域的体现,行政督察制度实践过程中的有关研究成果等。

关于督察制度的理论基础,国内学界普遍认同以权控权理论,认为行政督察就是以权控权的一种机制,是行政监督的一种重要方式,其纳入国家制度范畴后,一方面具有一般法律制度的共同特征,如普遍性、统一性、稳定性等;但另一方面,作为有关监督制度领域的独特制度,它又不同于其他政治制度、经济制度、社会制度。行政督察制度特征具有行政监督一般特征,也具有自身的一些特点。权力制约理论为行政督察提供了坚实的理论基础,行政督察的核心内容就是对行政权的监督,行政督察就是对行政权力的一种控制方式。作为行政督察的主体可以依法行使行政督察权,制约行政权的运行。权力制约,遏制权力腐败的关键在于加强对掌握权力的人进行监督,其中重点在于行政权的监督制约。

关于督察的含义,一种观点认为,督察的含义有狭义和广义之分。狭义的督察是指国家机关对国家机关实施的督察。广义的督察是指国家机关实施的督察,包括国家机关对国家机关进行的督察,也包括国家机关对社会公众进行的督察。以行政督察为例,有学者认为,广义的行政督察既包括由中央国家机关成立临时或常设督察组织对有关行政机关的行为进行督察即中央行政督察,也包括由地方自己成立临时或者常设督察组织对其管辖范围内的有关行政机关的行为进行督察即地方行政督察;既包括就专门的事项(如安全生产)所进行的督察即专项行政督察,也包括就一定管辖范围内的各类事项进行督察即综合行政督察等等。而狭义的行政督察是指有权机关依法设立专门的督察机构和配备专门的督察人员,明确规定其职责权限,并要求督察主体依法独立就特定的行政管理事项对有关行政机关在执行落实有关国家法律法规规章和有关政策等方面,进行监督检查,督促有关行政机关依法履行职责,并及时纠正他们的违法行为,它是一项规范行政权力运行的监督制约制度。而另一种观点认为,行政督察本身是一种权力对另一种权力的制约和监督,那么实施督察的主体是行政机关,实施督察的对象也应该是行政机关,所谓行政机关对非行政机关的其他主体所实施的是行政权而不是督察权,反之,非行政机关的其他国家机关对行政机关所实施的是监督权亦不是督察权。因此,督察的含义即所谓“狭义”的督察权。

关于督察的特征,有观点认为:行政督察是行政立法、行政执法等环节的具体作为或不作为,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。而反对者指出,督察应当是高于上述活动的一种监控行为,是对管理的再管理,对控制的再控制,是“以权控权”。他们认为,行政督察是一种行政监督,行政监督不同于立法、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行政行为,防范行政违法行为。而一种控权机制必须以受法律保障的影响力、约束力、威慑力、执行力做保障,才能取得实效。行政督察过程以国家法律为依据,以国家强制力为后盾,在督察过程中,发现被督察者有违宪、违法、违纪行为,可按督察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,而是更具权威。

在督察制度设立的现实意义方面,有观点认为:在规范行政权力运行方面,中国从行政体系内外分别建立起了一套系统的监督制约体系,对行政权力进行多角度全方位的监督制约,从而保证行政权力在依法有序的轨道上高效运行。如,行政系统外监督主要包括党、人民政协、人大、司法机关和社会监督。行政系统内监督主要包括行政监察、审计、行政复议以及上级行政机关对下级行政机关的监督。所谓行政督察,亦是行政系统内的一种权力制约机制,它的职能分解于行政监察(纪检监察)、审计、复议和政务公开之中,是一种重复建设,与当下精简机构的形势相悖。但多数观点还是认为:从联系上看,行政督察与行政监察(纪检监察)、审计、复议和政务公开以及行政审批改革目的相同,均是行政系统内部的权力制约机制。上述行政主体将行政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。这种监督只是政府行政管理职能的组成部分。但行政督察较之行政监察(纪检监察)、审计、复议和政务公开以及行政审批改革,则更具有专业性,正是专业性特征使行政督察区别于其他行政监督方式。行政督察作为专门监督,一般由宪法和法律明确赋予专门设立的行政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