

新时期基层人事制度改革与管理探索实践

主编 王基建



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

新时期基层人事制度改革 与管理探索实践

主编 王基建

中 卷



中央编译出版社
CCTP Central Compilation & Translation Press

第五节 审判机关监督

一、审判监督的法律依据

审判监督,又称司法监督,是指国家司法机关凭借它们所享有的国家审判权,通过审理行政案件间接地对政府的行政管理活动实施监督的一种行政监督制度。它是一种事后的监督。

在我国,由于长期以来,没有建立起审判监督这种行政监督制度,法院不受理行政案件,因此,法院通过审判案件对政府及其工作人员在进行行政管理活动过程中,是否坚持依法办事和廉洁奉公,只能通过审判刑事、民事或经济案件来实施有限的监督。多数情况是在处理政府及其工作人员因实施犯罪行为而受到刑事追究的刑事案件以后,以司法建议的形式对纠正政府及其工作人员行政管理活动中的弊端提出一些必要的建议,以实现政府对依法行政的监督。1982年开始建立行政诉讼制度以后,特别是1989年4月我国第一部行政诉讼法出台并定于1990年10月1日起正式施行以后,审判监督,作为我国行政监督体系中一种极有力的监督形式,才开始完善起来。

目前,审判监督的主要法律依据,就是1989年制定、1990年正式施行的《中华人民共和国行政诉讼法》。当然,除此以外,其他有些法律文件中,也还有一些关于行政诉讼的规定,它们也是我国行政监督体系中实施审判监督的法律根据。

国家审判机关通过审理行政案件,监督各级各类国家行政机关及其工作人员严格遵守并认真贯彻执行我国的行政法,在国家行政管理领域保证实行有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的原则,保证政府依法行政,保证国家行政工作人员做到廉洁奉公从而符合人事行政法对他们的法定要求。这种审判监督,虽然是一种事后的监督,但是,由于它能从法制的角度及时、有效地纠正国家行政机关及其工作人员各种违法的和不当的具体行政行为,能起到保证我国行政法在政府各项工作中得以正确贯彻实施的作用,因此,它是别的行政监督代替不了的。审判监督是我国行政监督体系中极为重要的,需要大力加强,需要尽快使之完善起来的一种行政监督形式,它是我国行政法实施的一种极有力的法制保障。

二、我国建立行政诉讼制度的历史背景

在我国,当各级政府及其工作人员在行政管理活动过程中,由于实施了不当的或违反行政法律规范规定的具体行政行为,从而侵犯了行政管理相对一方当事人特别是公民的行政法规定的合法权益时,一般都只是通过当事人向上级国家行政机关或专门设立的国家监察部门或信访部门“上访”的办法,按照国家管理各个方面行政工作的政策,作为国家行政工作人员违反政府纪律的案件(所谓“违纪案件”、“政纪案件”),而不是作为行政违法案件来处理。老百姓对政府及其工作人员在实施行政管理过程中的各种行政违法行

为,要告到法院去,过去长期以来是缺少法律保障、几乎是没有任何一个法律文件规定可以这样做的。长期以来,我国法律既没有明确规定过公民或其他当事人(其他国家机关、企业事业单位、社会团体等)对政府及其工作人员的行政违法行为可以依法到法院去提起诉讼,也没有明确规定过法院处理行政违法案件的比较完善的诉讼程序。在这种情况下,所有行政违法行为,几乎是一律不被看成为法律问题,而仅仅看作所谓“政纪”问题,只有当国家行政工作人员在行政管理活动过程中实施了犯罪行为,才认为是法律问题、才能告到法院去,由法院来处理。

党的十一届三中全会以后,由于现代化建设的需要,由于国家大力强调发展人民民主、健全社会主义法制,因此,以法院为核心的司法工作逐步健全起来,依法办事的口号在国家生活中提得越来越响亮,通过不断加强法制的实践,法院在人们心目中的威信越来越高。在这样的情况下,对有些国家行政工作人员在行政管理过程中实施的过去认为是违反政纪的行为,其实是违法行为,不少当事人(主要是公民)开始找到法院去告状了。这就是所谓“民告官”(或“私告公”)的行政案件。还有一些公与公之间的行政纠纷,由于在政府系统内扯不完的皮,总是解决不了,也有告到法院去的,这就是所谓“官告官”(或“公告公”)的行政案件。这种情况,反映了人们要求在我国建立行政诉讼制度、建立审判监督制度的迫切愿望。正是这种要求法院出面依法解决行政纠纷的愿望,促使我国立法部门从80年代初期开始在某些新制定颁布的有关行政管理的法律文件中,对行政诉讼作出一些简单的规定,从而揭开了我国法制史上新的一页,即在我国行政监督体系中加快建立审判监督制度的日程。

568

1982年3月,五届全国人大常委会制定颁布了《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》,在我国诉讼法中第一次用法律条文明确规定了行政案件的地位。这个法律的第3条第2款规定:“法律规定由人民法院审理的行政案件,适用本法规定”。这也就是说,从1982年开始,人民法院也可以依照有关法律的规定受理行政案件了。受理以后,在没有制定颁布行政诉讼法的情况下,先使用民事诉讼法的有关规定。从此以后,国家在制定有关行政管理的一些法律文件时,越来越多的法律、法规在条文中明确规定了简单的行政诉讼法律规范。但这个时期,由于人民法院尚未建立行政审判庭,依照有关法律、法规规定可以向法院起诉的行政条件,只能由法院的经济审判庭或民事审判庭来审理,因此,起诉到法院的行政案件,大多数是涉及国家经济行政管理的“官告官”的行政案件,在广大公民法制观念淡薄,一般还不愿意到法院去告政府的情况下,告到法院去的涉及政府在行政管理活动过程中侵犯公民行政法上合法权益的行政案件是不多的。

1986年9月,六届全国人大常委会制定颁布了新的《中华人民共和国治安管理处罚条例》。这个新《条例》,同1957年的旧的《治安管理处罚条例》相比,有一个显著的不同点,就是,当公安机关在实施治安管理过程中对违反治安管理的当事人采用了不当的或违法的治安处罚(警告、罚款、拘留)时,当事人不服,可以向上一级公安机关申请复议,请求上一级公安机关改变或者撤销下一级公安机关不当的或违法的处理决定。如果对上一级公安机关的裁决仍然不服,可以依照《治安管理处罚条例》和《民事诉讼法(试行)》的规定,作为告公安机关(及其工作人员)的行政案件,告到法院去,即对此提起行政诉讼。在1957年的旧《条例》中,是没有这种规定的。由于新的《治安管理处罚条例》的公布施

行,为了更好地受理大量出现的治安行政案件,也为了进一步发展我国的人民民主,切实保障公民和其他当事人行政法上的合法权益,促使我国各级人民法院开始试建行政审判庭。截至1989年3月七届全国人大第二次会议召开为止,全国已有26个高级法院、242个中级法院、1154个基层法院正式建立了行政审判庭,开始受理包括治安行政案件在内的各种行政案件,改变了过去行政案件由人民法院经济审判庭或民事审判庭来负责审理的状况。公安机关是享有重要行政权的国家机关,老百姓对公安机关在实施行政管理活动过程中的违法侵权行为,可以作为行政案件向法院提起行政诉讼,这标志着我国人民民主又向前大大地发展了一步,行政法学界普遍认为,1986年《治安管理处罚条例》的制度公布,是行政诉讼制度亦即我国行政监督体系中的审判监督制度发展的一个重要里程碑。

我国的行政诉讼制度,始建于1982年。到1989年4月《行政诉讼法》制定颁布为止,据不完全统计,仅中央级,已有130多个法律、法规对此作了简单的规定,已涉及工商行政、税务、物价、金融、专利、公安、司法行政、卫生、土地管理、环境保护、交通运输、城市规划、统计、计量、森林、渔业、矿产资源、出版、邮政、航空、海关、电力设施、广播电视设施以及工业企业等各个方面的国家行政管理工作。另外,截至1989年4月为止,我国各级人民法院已相继建立了1000多个行政审判庭,法院受理行政案件的范围正在随着四化建设的需要不断依法扩大,受理行政案件的数量也正在逐步增加。在这样的形势下,为了保障四化建设的需要,为了进一步发展人民民主的需要,为了保证人民法院行政审判庭能正确、及时地处理行政案件,为了维护和监督各级政府严格“依法行政”,尽快建立健全我国的行政诉讼制度,抓紧制定一部统一适用于全国的《中华人民共和国行政诉讼法》,就不能不成为举国上下迫切的要求。党的十三大为此明确提出了制定行政诉讼法的任务,把在我国完善行政诉讼制度,完善行政监督体系中的审判监督制度,正式提上了党和国家的重要议事日程。

在全国人大法律委员会的指导下,一个行政立法研究小组早在1986年10月就已建立起来,重点研究起草行政诉讼法的一系列问题,并于1987年8月完成了试拟稿。这个试拟稿在反复征求意见的基础上,经过三次修改以后,于1988年初,转交全国人大法制工作委员会,形成了正式的《中华人民共和国行政诉讼法》草案。至1988年8月底,这个草案在继续征求意见的基础上,又五易其稿。至此,一个具有中国特色的行政诉讼法已初具雏形。以后,这个草案在进一步征求意见的基础上,做了必要的修改,于1988年11月提交七届全国人大常委会第4次会议审议,并由全国人大常委会作出决定,在报上全文公布,广泛征求意见,以便进一步研究修改,提请七届全国人大第二次会议审定。1988年12月,全国人大法制工作委员会在全民讨论的同时,专门召开了有部分省、市人大常委会,各级法院、检察院和国务院有关部门,以及法律专家参加的共80多人的专门会议,对公布稿逐条讨论修改,在作了较多的补充、修改以后,经七届全国人大常委会第六次会议再次审议,决定提请七届全国人大第二次会议审议,并于1989年4月4日经七届全国人大第二次会议正式通过。一部适用于全国的新中国第一部行政诉讼法典终于诞生了。

三、《中华人民共和国行政诉讼法》的基本内容

我国《行政诉讼法》共有11章,75个条文。在这75个条文中明确规定了制定这个基

本法律的立法根据、立法目的和贯串适用于整个法典的一些基本原则,规定了什么样的行政案件由哪一级法院来管辖,规定了可以告到法院去的行政案件的受案范围,规定了行政诉讼的各种参加人(原告、被告、诉讼代理人等)和他(它)们在诉讼中的法律地位、权利、义务,规定了行政诉讼证据的种类及其有关的一些问题,规定了行政案件的起诉程序、受理程序、审理程序、裁判程序以及判决、裁定的执行程序,规定了由国家(政府)名义承担侵权赔偿责任的行政赔偿制度,规定了有关涉外行政诉讼的一些原则,在附则中还对诉讼费用和本法的施行日期也做了规定。我们不可能在这里把上面列举的全部内容都一一讲到,只能选一些重点的问题来讲一讲这个法典的基本内容。

(一) 制定《行政诉讼法》的目的

为什么要制定一部统一适用于全国的行政诉讼法典呢?除了从总的方面看,是为了在我国进一步发展人民民主,是为了适应我国政治、经济、社会生活形势发展的需要以外,制定这个基本法律,有三个目的。这三个目的已明确、具体地规定在第一条中。一是为了保证人民法院正确、及时审理行政案件,二是为了维护和监督行政机关依法行使行政职权,三是为了保护公民、法人和其他组织的合法权益。这三个目的是有机联系在一起的一个整体,前两个目的又都是为了最终实现第三个目的。第一个目的,可以说是制定《行政诉讼法》的直接目的。我国各级人民法院已从1986年开始陆续建立了行政审判庭,法院依法受理行政案件的范围正在逐步扩大,法院已受理的行政案件的数量也正在逐年增加,原来审理少量行政案件由经济审判庭或民事审判庭来负责并适用《民事诉讼法(试行)》的一些规定的做法,已不能适应发展了的新情况。只有尽快制定颁布《行政诉讼法》,法院的工作人员才好据以依法办事,否则,行政审判庭的工作就无法开展。第二个目的,可以说是制定《行政诉讼法》的间接目的。法院审判行政案件,给人的直接印象是为了解决行政机关同公民、法人或者其他组织之间的行政纠纷。如果只是就事论事,这当然是无可非议的。但只从这个角度来理解制定《行政诉讼法》的目的,只看到它是诉讼法,是法院办案的依据,就不可能真正理解制定《行政诉讼法》的目的。必须从制定这个基本法律的直接目的出发,同时也深入研究制定它的间接目的,才能较全面地掌握问题的实质。本条明确规定,这个间接目的,就是为了从审判的角度来维护和监督行政机关依法行使它拥有的行政职权,即保证实现“依法行政”。这个目的,是通过法院审判行政案件来间接实现的。第三个目的,当然是制定《行政诉讼法》的最终目标,是最主要的目的。前两个目的都是有机地同这一主要目标联系在一起并为它服务的。妥善解决各种行政纠纷,维护并监督政府依法行使行政权,保证政府及其工作人员在从事国家行政管理活动时不越权、不滥权,不搞官僚主义,其最终目的都是为了搞好国家行政管理,管好我们这个人民当家作主的国家,从而保障广大公民、法人或其他组织的合法权益。

(二) 一些原则规定

我国《行政诉讼法》总则第一章中,除第一条规定了制定《行政诉讼法》的目的以外,还另外用九个条文规定了应当贯串于全部法典的十个原则问题。

1. 关于《行政诉讼法》适用范围的原则规定。第二条规定:“公民、法人或其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼”。这里值得注意的有两点:第一,只要当事人“认为”行政机关和它的工

作人员侵犯了自己的合法权益,就可以到人民法院去“告状”,去提起行政诉讼。至于到底是行政机关及其工作人员违法了,还是当事人不对,那要经过人民法院审理以后才能最后决定。第二,这里讲的被侵犯的合法权益,不是指当事人在其他法律如刑事、民事等实体法(即刑法、民法)上的合法权益,而是指的当事人在行政实体法上的合法权益。当事人刑事、民事等其他方面的合法权益如果被侵犯,是通过刑事诉讼、民事诉讼来得到保护的。

2. 关于审理行政案件机构的规定。第三条第二款规定:“人民法院设行政审判庭,审理行政案件。”

3. 人民法院独立审判行政案件的原则。第三条第一款规定:“人民法院依法对行政案件独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。

4. 审理行政案件遵循以事实为根据、以法律为准绳的原则(第四条)。

5. 审理行政案件对具体行政行为是否合法进行审查的原则(第五条)。违法的具体行政行为是指:(1)在适用法律时违反行政实体法律规范或行政程序法律规范的具体行政行为。(2)超越权限的具体行政行为。如教育局的工作人员,自以为是国家行政工作人员,就以国家(政府)的名义,出面去处理交通事故,并宣布对肇事者依法罚款100元。在这里,即使违法的当事人按照《治安管理处罚条例》的规定该罚,罚100元也罚得得当,教育局的这位工作人员所作出的这一行为,仍然是违法的,因为他并不享有管理治安工作的国家行政权,他的行为只能是一种越权行为。(3)滥用权力的具体行政行为。如某公安工作人员,本来享有管理旅店业的行政权力,但他凭借这种权力到一家个体户开的旅店中去,任意胡来,其所作所为毫无法律根据,并由此侵犯了对方当事人的合法权益。

6. 人民法院审理行政案件,实行合议、回避、公开审判和两审终审制度(第六条)。

7. 当事人法律地位平等的原则。第七条规定:“当事人在行政诉讼中的法律地位平等”。这是宪法规定的法律面前人人平等原则在行政诉讼法上的具体体现。只有在行政诉讼过程中将双方置于平等的地位,平等地赋予双方以同等的诉讼权利,平等地让双方承担同等的诉讼义务,使双方都能获得均等的和对应的诉讼手段,才能在诉讼过程中真正实现法律面前人人平等。规定诉讼地位平等,对行政诉讼当事人来说,尤其重要。因为在行政法律关系中,双方当事人的权利义务原来是不对等的,国家行政机关作为行政法律关系的一方总是处于管理者的主导地位。保证当事人在行政诉讼中法律地位平等具体体现在如下几个方面:(1)保证原告、被告双方的诉讼地位完全平等。传统的、不正确的观念往往把“被告”当作“侵权者”、“违法者”的同义词来使用。其实,在行政诉讼中,“被告”是不是“侵权者”、“违法者”,只能通过全部审判程序以后才能最后确定。这种传统观念在实践中常常对被告行政诉讼中的地位产生影响,致使人们忽视被告合法的诉讼权利,致使被告不能理直气壮地在诉讼过程中行使自己的诉讼权利。同样,从原告一方来看,由于原告在行政法律关系中,原来是处于被管理者地位的,如果不强调保证双方当事人诉讼中的法律地位完全平等,当被告仍以管理者的身份出现于法庭来同原告相对抗时,原告也常常不能理直气壮地“告官”,不大敢依法行使自己的诉讼权利。因此,必须保证双方的诉讼地位完全平等,才能真正实现当事人在行政诉讼中法律地位平等这一原则。(2)实体权利的享有者和实体义务的承担者,在没有最终确定以前,应保证他(它)们双方的诉讼

地位完全平等。因为,在行政诉讼中,一方面,实体权利的享有者(可能是原告,也可能是被告)固然需要运用自己的诉讼权利来维护自己在行政实体法上的合法权益。另一方面,最终确认为实体义务承担者的一方(可能是被告,如证明行政机关的确违法、侵权了。也可能是原告,如证明行政机关作出的具体行政行为本来是正确的,原告依法应当罚款),也同样需要运用自己享有的诉讼权利去为自己的行为辩护,特别是对抗对方过分的主张和要求。总之,在审理终结以前的诉讼过程中,不能因为谁“认为”自己应是实体权利的享有者,就在诉讼过程中也给予他特殊的保护,必须保证双方的诉讼地位完全平等。(3)保证具有不同身份和社会地位的当事人在诉讼过程中法律地位完全平等。(4)保证具有不同国籍的当事人在行政诉讼中依法享有完全平等的地位。此外,实行当事人在行政诉讼中法律地位平等的原则,还贯串在诉讼的整个过程之中。例如,在诉讼过程中,原告、被告都享有委托代理人代理诉讼、申请回避、提供证据、进行辩论、提起上诉、申请执行等诉讼权利。又如,在诉讼过程中,原告、被告都负有遵守法庭秩序的义务,都负有履行生效判决、裁定的义务等。在某些方面,尽管双方享有的权利和承担的义务看起来不完全一样,但彼此对应,互相适应,仍然是平等的。如在起诉阶段,原告享有起诉权,被告享有答辩权;在审理阶段,原告经两次合法传唤无正当理由拒不到庭视为撤诉,被告无正当理由拒不到庭可以缺席判决。

8. 使用民族语言、文字原则。第八条规定:“各民族公民都有用本民族语言、文字进行行政诉讼的权利。”

9. 当事人有权进行辩论的原则。第九条规定:“当事人在行政诉讼中有权进行辩论。”

10. 人民检察院实行法律监督的原则。第十条规定:“人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。”

(三)行政案件的受案范围

法院受理行政案件有个范围,叫受案范围。建立了行政诉讼制度的国家,一般都要在有关法律中明确规定自己国家法院受理行政案件的范围。由于各国国情不一样,因此,行政案件的受案范围也不一样。在我国,行政案件的受案范围,只能综合考虑我国社会经济形势发展的需要、根据改善和加强国家行政管理工作的需要、根据人民法院行政审判庭建设的实际情况、根据我国人民民主发展的实际情况等因素,采取逐步扩大的方针来决定,决不能一下子就把政府机关及其工作人员在各种行政管理活动过程中同公民个人及其他当事人之间的行政纠纷,全部推给人民法院通过行政诉讼手段来处理。《行政诉讼法》第十一条就是关于我国现阶段行政案件受案范围的规定。

从第十一条的规定可以看出,我国人民法院受理行政案件的范围,基本上是下列两大类:

第一,一项一项列举规定的受案范围。一共举了8项,即:

(1)对拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服的。当事人只要“认为”行政机关作出这类行政处罚违反行政法的规定,到人民法院去提起行政诉讼,人民法院就应当受理。因为这是受案范围明确规定了的。至于谁是谁非,则要在经过全部审判程序查清事实以后,再以行政实体法作为准绳,由法院作出裁判。

(2)对限制人身自由或对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的。

(3)认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权。这一项主要是针对经济体制改革中行政机关及其工作人员违背经济体制改革的方针所作出的一些违反行政法或其他法律关于经营自主权的规定的违法行为。这项规定为深化经济体制改革提供了有力的法律保障。

(4)认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照,行政机关拒绝颁发或者不予答复的。近年来,在改革、开放、搞活过程中,一些企业家向政府主管部门申请颁发各种许可证和执照,由于我们的管理体制还不适应改革、开放、搞活的要求,也由于官僚主义作怪,一些申请文件在政府机关中踢皮球,有的甚至已盖上了上百个大印,还是没有解决问题,许可证和执照还是发不下来。对这一点,不少企业家是感到头痛的。不少外商对此也表示不满,甚至影响了他们在我国投资开办企事业的积极性。外商不断反映希望投资能得到中国法律的保护,他们最担心的是政策的灵活性。他们希望我们在这方面有相应的法律规定,并且坚持“依法行政”。但在过去,我们虽然有了各种行政法的规定,特别是有了各种经济行政管理方面的法律的明文规定,主管行政机关及其工作人员却不坚持依照这些法律文件办事,它(他)们有法不依、执法不严,依法颁发许可证的就是拖着不发,也无法去追究它(它)们的责任。现在有了《行政诉讼法》的这一项规定,在这个方面,可望大大改观了。认真贯彻这一规定,对克服我们各级政府工作中的官僚主义,必将起到很好的作用,必将为改革、开放带来积极的成果。这是一项保障深化经济体制改革的规定,也是对外商投资的一项重要的法律保障。

(5)当事人申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责,行政机关拒绝履行或者不予答复的。

(6)当事人认为行政机关没有依法发给抚恤金的。

(7)当事人认为他(它)们依法不应承担某项义务,而行政机关硬是强加于他(它)们的,即认为行政机关违法要求履行义务的。这对纠正非法摊派是一项有用的规定。

(8)当事人认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。

第二,法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。这是除了上述八项列举规定以外的行政案件。这里有一个重要条件,即:必须是法律、法规有明文规定可以提起行政诉讼的。例如,1980年9月五届全国人大第三次会议通过的《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》第15条规定:“合营企业同税务机关在纳税问题上发生争议时,必须先按照规定纳税,然后再向上级税务机关申请复议。如果不服复议后的决定,可以向当地人民法院提起诉讼。”这个法律即明文规定,对这方面的行政纠纷,当事人可以直接向人民法院提起诉讼,这类行政案件,就是这里讲的上述第一类八种行政案件以外的“其他行政案件”。目前,这种可以向人民法院起诉的“其他行政案件”在一百多个中央一级的法律、法规和另外一批地方性法规中都有明文规定,已涉及许多国家行政管理部门。今后,根据形势的发展和实践的需要,这类法律、法规的数量必然还会逐步增加。这也就是说,我国行政案件的受案范围,今后,还会通过新制定颁布的一些法律、法规的明文规定,逐步扩大。

(四)《行政诉讼法》中有关复议问题的规定

现代国家,由于国家行政管理的范围越来越广,几乎延伸到整个社会政治、经济、文化和社会生活的各个方面,因而由行政管理引起的政府机关同公民或其他当事人之间的行政纠纷也不断增加。为了及时、妥善地解决这类纠纷,以维护公民及其他当事人的合法权益,并保证有效地实施国家行政管理,许多国家都建立了不去向法院投诉,而由行政机关自己来解决这类纠纷的制度。这种制度,在有的国家叫诉愿制度。

实践证明,用建立行政复议制度的办法来处理大量的行政纠纷,是一种比较好的办法。

在我国,由于处理大量行政纠纷的需要,早在建国初期的一些行政法律文件中,就有了关于行政复议的一些规定。但截至《行政诉讼法》颁布以前,我国的行政复议制度仍是极不健全的。不少法律、法规只对此作了极其简单的规定。而且,名称不统一,有的叫复议,有的叫申诉,有的又叫复审、复验、复核等;内容不统一;在行政复议同行政诉讼如何衔接问题上,也规定得很不一致。针对这种情况,《行政诉讼法》在现有基础上,进一步发展了我国的行政复议制度,专门用两个条文明确规定了行政复议同行政诉讼如何衔接的问题和行政复议的期限问题。

根据第三十七条的规定:(1)凡是符合《行政诉讼法》第十一条关于受案范围规定的行政纠纷,都可以在向人民法院起诉前向有关行政机关申请复议。这就是说,其他行政法律文件,在这些方面还没有规定建立行政复议制度的,现在也可以根据这一条的规定,采用申请复议的办法来解决这些纠纷了。(2)对复议不服的,可以转向人民法院提起诉讼。(3)对第十一条规定受案范围内的行政纠纷,当事人也可以不采用向行政机关先申请复议的办法来解决,只要当事人愿意,就可以径直告到法院去,按行政诉讼程序来解决。(4)但是,其他法律、法规规定应当先向行政机关申请复议,对复议不服才能向人民法院起诉的,要依照其他法律、法规的规定办理。这就是必须以复议为前置条件的行政案件,例如《中华人民共和国治安管理处罚条例》第三十九条规定的治安行政案件。

根据第三十八条的规定:(1)公民、法人或其他组织向行政机关申请复议的,复议机关应当在收到申请书之日起两个月内作出决定。但法律、法规另有规定的除外。(2)申请人不服复议决定的,可以在收到复议决定书之日起15日内向人民法院提起诉讼。复议机关逾期不作出决定的,申请人可以在复议期满之日起15日内向人民法院提起诉讼,但法律另有规定的除外。

(五)法院对行政案件的判决

根据《行政诉讼法》第五十四条的规定,人民法院对行政案件,在经过审理以后,根据不同情况,可以作出如下六种判决:

1. 具体行政行为证据确凿,适用法律、法规正确,符合法定程序的,判决维持被告所作具体行政行为,即判决国家行政机关胜诉(具体行政行为引用的具体法律、法规条文有失误的,只需要予以补正就行)。

2. 具体行政行为有下列五种情形之一的,判决撤销被告所作具体行政行为,即判决原告胜诉,被告败诉:①主要证据不足的;②适用法律、法规错误的;③违反法定程序的;④超越职权的;⑤滥用职权的。

3. 具体行政行为有上列五种情形之一的,判决部分撤销被告所作具体行政行为,即

判决被告部分败诉,原告部分胜诉。

4. 具体行政行为有上列五种情形之一的,还可以判决被告重新作出具体行政行为。遇到这种情况,要同时适用第五十五条的规定,即:判决被告重新作出具体行政行为的,被告不得以同一的事实和理由作出与原具体行政行为基本相同的具体行政行为。

5. 判决被告在一定期限内履行法定职责。如依法发给营业许可证。

6. 对行政处罚显失公正的,可以判决变更。即人民法院可以不必采用判决撤销、判决部分撤销或者判决重新作出具体行政行为等办法来解决问题,可以直接以人民法院的判决来解决这一行政纠纷。

(六) 涉外行政诉讼

涉外行政诉讼,主要指的是,在中国境内的外国人、无国籍人或外国组织向我国人民法院提起的旨在指控我国政府机构(及其工作人员)的行政诉讼。另外,人民法院受理的行政案件所涉及的事或物在我国境外,因而在送达、取证或执行等方面具有涉外因素,需要适用涉外民事诉讼程序特别规定的,也属于涉外行政诉讼。

鉴于涉外行政诉讼的特殊性,《行政诉讼法》对此作了专章规定。但仍然只用了第七十、七十一、七十二、七十三四个条文,仍然是只作了原则的规定。因此,在实践中,遇到审理具有涉外因素的行政案件,除了适用这四个条文以外,还要适用《民事诉讼法》和其他有关法律中的一些具体规定。

审理涉外行政案件,必须以国家主权原则作为指导,必须在坚持国家主权原则,维护国家主权的前提下来依法行使国家对涉外行政案件的审判权,这是不言而喻的。在坚持国家主权原则的前提下,《行政诉讼法》对此规定了如下五条原则:

(1) 涉外行政诉讼,除了别的法律另有特殊规定以外,一律适用《行政诉讼法》的规定。即任何外籍当事人,只要在我国境内进行行政诉讼,就要按照我国《行政诉讼法》规定的各种程序办事。

(2) 处理涉外行政案件时,要坚持当事人在适用法律上一律平等。我国人民法院审理涉外行政案件的一个重要的诉讼原则是:诉讼当事人在适用法律上一律平等。按照这一原则,外籍诉讼当事人在诉讼过程中依法享有同中国公民、组织一样的诉讼权利,也依法承担同中国公民、组织一样的诉讼义务。不因国籍不同而有所差异,不因当事人是属于中国国籍而有所偏袒,也不因当事人是属于外国国籍而有所歧视。

(3) 处理涉外行政案件时实行对等原则。即遇到外国对中国公民、法人或其他组织在其国境内应享有的诉讼权利加以限制的情况,我们也要在坚持主权原则的前提下,对该国在我国境内的公民、法人或其他组织应享有的诉讼权利加以同样的限制,即在司法工作中采用对等原则来处理两国之间的关系。

(4) 处理涉外行政案件时信守国际条约义务。按照第七十二条的规定,我国同外国缔结或参加的条约,“同本法有不同规定的,适用该国际条约的规定”,但是,“中华人民共和国声明保留的条款除外”。

(5) 按照第七十三条的规定:“外国人、无国籍人,外国组织在中华人民共和国进行行政诉讼,委托律师代理诉讼的,应当委托中华人民共和国律师机构的律师。”

第六节 政协的监督

一、政协监督的法律依据

在我国,全国政协和地方各级政协可以作为监督主体对各级政府及其工作人员实施行政监督,这是由我国宪法和其他根据宪法制定的规范性文件明文规定的。

我国的政治协商会议诞生于抗日战争胜利前夕。当时,中国共产党针对国内形势的发展,明确提出最急迫的任务是召开各党派、无党派代表人物会议,共商国是。日本投降以后,国民党政府被迫同意于1946年初在重庆召开了各党派代表参加的政治协商会议(史称旧政协)。1948年,在全国一片“打倒蒋介石,解放全中国”的口号声中,中国共产党在纪念五一劳动节时,又提出了号召各民主党派、人民团体及社会贤达迅速召开政治协商会议(史称新政协),成立民主联合政府的号召。这个号召得到了各方面的热烈响应和积极支持。接着,新政协筹备会正式成立,并决定将新政协的名称定为中国人民政治协商会议。

1949年9月21日,中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平中南海怀仁堂举行。出席代表662人,包括了14个民主党派、16个人民团体、6个人民解放军单位和9个地区的各界代表人士。这次会议具有代表全国人民的性质,它执行了全国人民代表大会的职权,制定了《中华人民共和国中央人民政府组织法》,选举了中央人民政府委员会,通过了具有临时宪法性质的《共同纲领》,宣告了中华人民共和国的诞生。

起临时宪法作用的《共同纲领》载明了人民政协属于政权机关;明确了它同人大、政府的关系;规定了在普选的全国人民代表大会召开以前,由它的全体会议执行全国人民代表大会的职权,在普选的全国人民代表大会召开以后,中国人民政治协商会议需就有关国家建设的根本大计及其他重要措施,向全国人民代表大会或中央人民政府提出建议案。1949年10月政协全国委员会一产生,就积极投入了建国初期国家的政治生活,参与了对国家重大问题的协商,如进行土地改革、维护世界和平、抗美援朝保家卫国、召开全国人民代表大会和制定中华人民共和国宪法,等等。

粉碎“四人帮”以后的1982年宪法序言明确规定:“社会主义的建设事业必须依靠工人、农民和知识分子,团结一切可以团结的力量。在长期的革命和建设过程中,已经结成由中国共产党领导的,有各民主党派和各人民团体参加的,包括全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线,这个统一战线将继续巩固和发展。中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织,过去发挥了重要的历史作用,今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中,在进行社会主义现代化建设、维护国家统一和团结的斗争中,将进一步发挥它的重要作用。”

1989年1月27日,由中国人民政治协商会议第七届全国委员会常务委员会第四次会议制定通过,中共中央表示赞同并通知各省、自治区、直辖市参照执行的《全国政协关

于政治协商民主监督暂行规定》，对各级政协作为监督主体对国家生活实行民主监督，包括对政府工作实施行政监督的问题，也作了一些具体的规定。这个《暂行规定》第一条规定：“人民政协的主要职能是对国家的大政方针和地方重要事务以及群众生活、爱国统一战线内部关系等重要问题进行协商，并通过提出建议和批评，发挥民主监督的作用。”第二条规定：“政治协商、民主监督的目的是发扬社会主义民主，反映社会各方面的意见和要求，为参加人民政协的各民主党派、无党派爱国人士、人民团体、少数民族人士和各界爱国人士参政议政开辟畅通的渠道，集思广益，促使国家重大决策的科学化与民主化；协助并推动国家机关改进工作，提高效率，克服官僚主义，反对腐败现象，监督国家宪法、法律和方针政策的贯彻执行，推动社会主义物质文明、社会主义精神文明和社会主义民主法制的建设，促进社会生产力的发展；协调社会各方面的关系，促进各方面的相互沟通和理解，加强在共产党领导下各党派的团结合作；贯彻执行‘一国两制’的方针，促进祖国统一大业的实现。”这个《暂行规定》还明确规定了民主监督的主要内容，包括“国家宪法与法律、法规的实施情况，中共中央与国家领导机关制定的重要方针政策的贯彻执行情况，国民经济和社会发展规划及财政预算执行情况，国家机关及其工作人员在履行职责、遵守法纪，为政清廉等方面的情况，参加政协的各单位和个人遵守政协章程和执行政协决议的情况。”（第五条）规定了民主监督的形式，有“政协全国委员会的全体会议、常委会议或主席会议向中共中央、全国人大常委会、国务院提出建议案，各专门委员会提出建议或有关报告，委员视察，委员提案，委员举报或以其他形式提出批评和建议，参加中共中央、国务院有关部门组织的调查和检查活动。”（第六条）中共中央在1989年12月30日制定公布的《中共中央关于坚持完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》中，强调发挥民主党派和无党派人士在参政议政和民主监督方面的作用，进一步明确了发挥民主党派监督作用的总原则是在四项基本原则的基础上，发扬民主，广开言路，鼓励和支持民主党派与无党派人士对党和国家的方针政策、各项工作提出意见、批评、建议，做到知无不言，言无不尽，并且勇于坚持正确的意见。这个《意见》的第十一条还明确提出“推举符合条件的民主党派成员和无党派人士担任检察、审判机关的领导职务，聘请一批符合条件的和有专门知识的民主党派成员、无党派人士担任特约监察员、检察员、审计员和教育督导员等”。提出“政府监察、审计、工商等部门组织的重大案件的调查，以及税收等检查，可吸收民主党派成员、无党派人士参加”。第十五条则明确提出“人民政协要对国家大政方针、地方重要事务、政策法令的贯彻、群众生活和统一战线中的重大问题，加强政治协商和民主监督”。并特别指出：“政协全国委员会制定的《关于政治协商民主监督的暂行规定》，应当认真贯彻执行。”

二、政协监督制度的意义

政协监督，是整个国家监督体系中的一个重要组成部分，当然也是国家行政监督体系中的一个重要组成部分。在行政监督体系中建立政协监督制度，明确各级政协可以作为监督主体对各级政府及其工作人员实施行政监督，这在我们的国家生活中，特别是对加强和改善政府的工作，是具有重要意义的。

众所周知，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度。

“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”是共产党同各民主党派合作的基本方针。几十年的实践证明,各民主党派是同中国共产党长期风雨同舟、患难与共的亲密战友。在中国,各民主党派不是在野党,更不是反对党,而是参政党,共产党领导的多党合作、政治协商制度,是适合中国国情的基本政治制度。我们的这种制度,根本不同于欧美资本主义国家的多党制(或两党制)、议会制,也不同于某些社会主义国家实行的共产党包揽一切的一党制。我们实行的共产党领导的,多党合作的政治协商的政党体制,是经过长期实践形成的。它是我国政治制度的特点和优点。

中国人民政治协商会议自建国前夕建立以来,已经经历了四十多个春夏秋冬。四十多年来,各个参政党同中国共产党亲密合作,在国家生活中风雨同舟,共同度过了一个又一个关键时刻,战胜了一次又一次的困难和挫折,为国家的政治稳定和经济繁荣作出了显著贡献。党的十一届三中全会决定把党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设的轨道上来以后,中共中央反复强调政治协商是人民政协的一项重要任务,强调政协应通过建议和批评对党、对国家发挥民主监督作用,当然也包括发挥政协对各级政府及其工作人员的民主监督作用,即发挥政协作为行政监督主体对政府及其工作人员实施行政监督的作用。至此,人民政协也发展到了一个新阶段。政协全国委员会在共产党的领导下,以修改后的章程为指南,在扩大爱国统一战线,发展安定团结的政治局面,推动改革开放,建设两个文明,发展人民外交,促进祖国和平统一等各方面,特别是在促使政治协商、民主监督经常化制度化方面,在逐步完善共产党领导下的多党合作制和政治协商制方面,都作出了重要贡献。1986年,全国地方政协工作座谈会召开。会议提到了政治协商、民主监督要经常化制度化的问题。中共中央书记处接着批转了全国政协机关党组的报告,也着重指出了政治协商、民主监督应当经常化制度化。之后,党的十三大明确强调要加强政协自身的组织建设,完善共产党领导下的多党合作和政治协商制度。自此,全国大多数地方党委或政府同政协一起,在总结政协工作实践经验的基础上,先后做出了一些具体规定,强调人民政协要参加当地的重大决策协商,建立与有关党政工作部门的经常性联系。协商的内容,以全局的宏观战略问题和重大事务为主;协商的形式则既有中共党委或政府邀请政协有关人士参加的决策协商会,意见听取会和民主座谈会,也有由政协自己召开的全体会议、常务会以及各种工作委员会。有些地方还就不同层次的协商和监督形式做了一些具体规定。

近十年来,我国人民政协的组织迅速发展,逐步壮大。全国政协1949年一届时的委员会只有180人,1964年的三届委员为1071人,到1989年七届时,已发展到拥有委员2081人,各级地方政协,1956年1月共有358个,1985年已发展到2800个、委员近35万人,1988年10月为2930个、委员41万人。与此同时,政治协商和民主监督的工作也逐步做到了经常化和制度化。例如:(1)各级政协的活动方式已更加灵活多样,包括请进来、走出去、座谈会、报告会、调查研究、参观视察,等等。在调查研究基础上提出了许多专题报告、建议和综合性的材料。(2)提案工作是政协委员参政议政、对国家事务实行民主监督的重要渠道。从六届开始,全国政协提案工作委员会改为常设机构,由原来的临时受理改为常年受理,并已初步形成了具有人民政协特点的提案工作程序和方法。(3)面对政协工作的大好形势,全国政协加强了制度建设,1989年初制定了《关于政治协商民主

监督的暂行规定》，同时还配套制定了其他有关的各种工作制度。据有关方面的不完全统计，从1989年6月中共十三届四中全会到1991年底的两年半时间里，中共中央就先后邀请各民主党派负责人就国家大政方针和有关重大问题，举行民主协商会、谈心会、座谈会共33次。仅1991年一年就举行了13次。在这次会议上，各民主党派负责人和无党派代表人士无不直抒己见，坦诚进言，为新时期的中国多党合作和政治协商制度，为新时期的民主监督制度增添了许多新的内容。这个时期里公开发表的许多文件，如江泽民同志在中国共产党七十周年庆祝大会上的讲话、李鹏总理的《政府工作报告》、中共中央关于进一步搞好大中型企业的决定、中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定、中共中央关于制定十年规划和“八五”计划的建设等，都曾广泛听取和吸收过参加政协的各民主党派和无党派人士的意见。近十年来，有许多民主党派和无党派人士，参加了国家机关的领导工作。来自中共中央统战部的一份调查表明，截至1992年3月为止，已有540多人担任了全国人大代表，700多人担任了全国政协委员，9人担任了国务院部委一级的副院长、副主任，6人担任了国务院直属局的副局长，13人担任了省、自治区、直辖市一级的副省长、副主席、副市长或者省长助理，7人担任了计划单列市的副市长，116人担任了副厅长、局长。另外，为了加强国家的民主监督制度包括行政监督制度，1991年3月7日，有13位民主党派成员和无党派人士在人民大会堂从国家审计署负责人手中接过了13份特约审计员的聘书。在此之前的1990年，已先后有21位民主党派成员和无党派人士担任了最高人民检察院的特约检察员。截至1992年为止，据不完全统计，在全国范围内，各民主党派成员担任特邀监察员、特邀检察员、特邀审计员、教育监督员、廉政监督员的已不下千人。近十年来，各民主党派中央就国家的和地区的经济发展与精神文明建设深入调研，积极献策，已向中共中央和国务院提出了几十项重大建议。其中，仅1991年就提出了12项。例如，1991年6月，民盟中央主席费孝通到四川凉山彝族自治州及攀枝花市进行调查研究后，提出了一份由他亲自执笔写成的长达5000字的《关于建立攀西开发区，重建南方丝绸之路，开发大西南的设想》，受到了国务院的高度重视；1991年，民建中央决定开展为“质量、品种、效益年”献计出力活动。由民建中央主席孙起孟亲自主持，经过半年的深入调查，提出了对解决大中型骨干企业在发展中所面临的问题具有重要价值的《关于全民所有制大中型企业当前几个问题的建议》，等等。

实践表明，各级人民政协及其成员，作为监督主体，通过提出意见、批评、建议的方式，对国家生活实行民主监督，对政府及其工作人员实施行政监督，是建设具有中国特色的民主政治的要求和生动体现，是建设有中国特色的社会主义的一个重要的组成部分。在我国行政监督体系中不断加强和完善政协监督的制度，对加强和改善政府的工作，对保证国家的长治久安，都是具有重大意义的。

三、政协监督的主要内容和方式

目前，各级政协对政府及其工作人员实施行政监督的主要内容和方式有：

（一）对各级政府制定和贯彻执行行政法律规范的情况进行监督

《关于政治协商民主监督暂行规定》第五条明确规定，监督宪法与法律、法规的实施情况，是政协实行民主监督的主要内容之一。从这一条规定可以看出：第一，各级政协对

各级政府制定行政法律规范的抽象行政行为进行监督,应是各级政协在我国行政监督体系中实施行政监督的一个主要内容;第二,各级政协对各级政府及其工作人员贯彻实施宪法、法律、法规和其他具有法律效力的规范性文件(如规章)中规定的行政法律规范的情况进行监督,即对政府及其工作人员以各种行政法律规范作为依据所实施的各种具体行政行为进行监督,也是各级政协在我国行政监督体系中实施行政监督的一个主要内容。

这里需要着重阐明的一个要点是:在我国,行政法律规范,不同于刑法规范、民法规范。由于国家没有制定一部统一的行政法法典,因此,作为我国行政法组成部分的大量行政法律规范是散见于宪法和各种法律、法规、规章以及由各级有权的国家机关依法制定颁布的具有行政法效力的大量行政管理方面的规范性文件之中的。宪法,在我国法律体系中,居于统帅的地位,我国宪法条文中,有不少作为原则来规定的行政法律规范,它们是制定我国各种行政法律文件和制定成千上万个散见于各种法律文件中的行政法律规范的宪法根据。在我国许多属于行政管理方面的法律(如《文物保护法》、《义务教育法》、《食品卫生法》、《兵役法》等)的条文中,比较集中地包含了不少行政法律规范。许多法规(国务院制定的行政法规和省一级人大制定的地方性法规)的条文中,也比较集中地包含了不少行政法律规范。除此以外,在成千上万个规章和其他具有行政法效力的规范性文件中,也同样包含了大量行政法律规范。这些行政法律规范,都是我国各级政府进行各个方面国家行政管理活动的依据,是政府及其工作人员在进行行政管理活动过程中,必须认真贯彻执行的行为规范。我国各级政府及其工作人员几乎每时每刻都在根据这些行政法律规范实施各种具体行政行为,从行政管理的角度来治理我们的国家。政协监督理应把对贯彻实施这类行政法律规范的情况作为它实施行政监督的主要内容,这是完全符合《关于政治协商民主监督暂行规定》第五条精神的。

(二)对中央领导机关制定的重要方针政策的贯彻执行情况进行监督

中央领导机关制定的方针政策,在国家生活中,主要是依靠各级政府及其工作人员来贯彻执行的。(参见《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,简称《地方组织法》第七条、第三十五条、第三十六条)。上述《暂行规定》第五条明确规定,对这类重要方针政策贯彻执行的情况进行监督,是各级政协进行民主监督的一个主要内容,从而也是各级政协对政府有关工作人员这一方面工作进行行政监督的一个主要内容。

(三)对国民经济和社会发展规划的编制和执行情况进行监督

我国《宪法》第八十九条第(五)项规定,编制和执行国民经济和社会发展规划,是国务院的一项重要职权。对国民经济和社会发展规划的编制,政协可以通过政治协商的方式来进行监督。在全国的和地方的国民经济和社会发展规划经由各级人大审查批准付诸实施以后(参见《地方组织法》第七条),对它的执行情况进行监督,按照上述《暂行规定》第五条的明确规定,是各级政协进行民主监督的一个主要内容。而国民经济和社会发展规划的实施,又是由各级政府来主管的(参见《地方组织法》第三十五条、第三十六条),因此,各级政协对各级政府及其工作人员执行国民经济和社会发展规划的情况进行行政监督,也是政协监督的一个主要内容。

(四)对国家预算的执行情况进行监督

我国《宪法》第八十九条第(五)项后半段明确规定,编制和执行国家预算是国务院的一项重要职权。按照《宪法》第九十九条和《地方组织法》的有关规定(第七条、第八条、第三十五条、第三十六条),执行国家预算是由各级政府来主管的,因此,各级政协对各级政府及其工作人员执行国家预算的情况进行行政监督,也是政协监督的一个主要内容。

(五)对政府及其工作人员履行职责、遵守法纪、为政清廉等方面情况进行监督

《关于政治协商民主监督暂行规定》第五条明确规定,各级政府对国家机关及其工作人员在这些方面的情况,可以实施民主监督。因此,在国家行政领域,各级政协对国家机关及其工作人员在履行职责、遵守法纪、为政清廉等方面,也可以实施民主监督。或者说,对政府及其工作人员这些方面的活动,也应当实施民主监督。

(六)提出建议案

《关于政治协商民主监督暂行规定》第六条明确规定,政协全国委员会的全体全议、常委会议或主席会议向中共中央、全国人大常委会、国务院提出建议案,是政协在国家生活中对上述各方面实施民主监督包括行政监督的一种重要形式。前面曾经提到过参加政协的民盟曾于1991年向中共中央提出过《关于建立攀西开发区,重建南方丝绸之路,开发大西南的设想》。对这个建议,江泽民同志曾亲自审阅并批转国务院有关部门认真研究。国务院办公厅也曾复函民盟中央,对这个建议作了明确地答复,指出:“此设想对今后制定社会和国民经济发展规划具有重要参考作用。”据有关方面统计,参加政协的各民主党派提出的这类建议案,仅1991年就有12项,包括九三学社中央向中共中央提出的《关于建立长江上游生态保护和资源开发区的建议》(这个《建议》转到国务院以后,国家计委曾进行过专门研究,并指定冶金部等13个国务院直属部门和云南、贵州、四川三省计委在制定“八五”计划时予以考虑);致公党中央向国务院送交得到国务院采纳的《关于利用东南亚形势的新格局,加速云南省红河州对外开放的建议》和《加速中国西南地区河口、凭祥、瑞丽、景洪四个边境口岸的对外开放的建议》;等等。

(七)提出建议、有关报告或提案

按照上述《暂行规定》第六条的规定,由政协和专门委员会以建议或有关报告的形式,由政协委员以提案的形式对国家生活的重大问题进行民主监督,包括对政府主管的重大问题实施我国行政监督体系中的行政监督,也是各级政协对政府及其工作人员实施行政监督的一种重要形式。

(八)举报或以其他形式提出批评和建议

这也是上述《暂行规定》第六条明确规定的政协进行民主监督包括在国家行政监督体系中对政府及其工作人员实施行政监督的一种重要形式。

(九)参加调查和检查活动

这是各级政协根据上述《暂行规定》经常采用的一种实施民主监督包括实施我国行政监督体系中的行政监督的一种重要形式,在实践中一般把它叫做“视察”。

据有关方面指导,自七届一次会议召开以来,全国政协已组织过视察、参观团55个,参加视察、参观的七届全国政协委员总计已达1998人次。全国政协几位副主席如周培