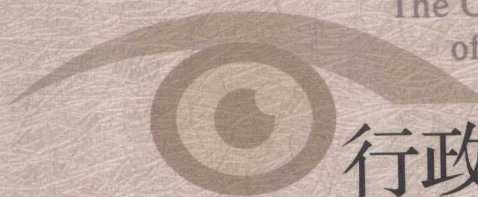


石书伟/著

A stylized graphic of an eye, rendered in shades of brown and tan. The eye is looking towards the right, with a thick, curved eyelid and a circular iris containing a smaller circle.

The Origin
of Administrative
Supervision

行政监督原论



The Origin
of Administrative
Supervision

行政监督原论



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

序 言

纵览古今中外，不问其国家性质如何，行政监督都是国家管理制度中须臾不可离的主要制度之一。有人断言，中国封建专制社会延绵两千余年，就其统治权术而论，一个重要的举措就是建立了一整套完备、成熟的监督制度。当资产阶级的民主政体登上历史舞台之时，西方资产阶级学者就敏锐地意识到，为了防止政府权力的腐败，就必须用监督机制来约束权力，并将此发展成为资产阶级民主政治的基石——“权力分立与制衡”的原则。苏维埃政权建立之初，列宁将“工人监督”看成“由社会主义的第一步进到社会主义的第二步”的必要步骤。面对中国历史上一切朝代的政权总是“其兴也勃，其亡也忽”的提问，毛泽东同志把“人民对政府的监督”视为破除这一历史周期率的法宝。

我国是人民民主专政的社会主义国家，国家的性质决定了人民当家作主的主人翁地位。但由此有人错误地认为，既然人民是国家的主人，就无须由主人来监督主人，对政府的行政监督已无存在的必要……同时，当人们分析与批判资产阶级的“三权分立”时，竟将“小孩与脏水一起泼出窗外”，连“制衡”原则也一并否定……这种认识上的迷误与偏差，致使新中国的行政监督制度中断了20余年，直至“文化大革命”中“和尚打伞，无法无天”的行径才终于使我们痛切地认识到：“制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”时至今日，在现实生活中，国家行政机关中少数工作人员的种种腐败劣迹，则进一步凸显了建立科学的行政监督体制的必要性。这一切，

都使人们越来越清醒地认识到：完善的行政监督制度是我国行政管理民主化、法制化的重要支柱。而完善的行政监督制度首先有赖于密切结合实际的行政监督理论来予以建构。

党的十一届三中全会以来，随着经济体制、政治体制改革以及民主法制建设的进程，我国行政监督制度逐步建立起来。目前已经形成了包括行政监察以及党的监督、人大监督、司法监督等在内的内外结合的行政监督体系，而且，在廉政监督中也取得了有目共睹的成就。但是，面对腐败不断蔓延甚至有愈演愈烈之势的事实，从科学发展观的视野来观察，我国行政监督制度仍然面临着巨大的困境与挑战，难以满足反腐倡廉的要求。这主要体现在以下几个方面：一是监督受双重领导体制的限制，监督权过多受制于行政权，致使监督功能难以到位。我国监督、审计机关在双重领导体制下，属于政府的一个职能部门，监督下级尚可，监督同级勉强，监督顶头上司的省、市、县长，确实难以操作。二是缺乏防范性、预置性的制度化措施。行政监督部门的监督往往是在问题出现后的事后监督，因而其监督就具有不可避免的滞后性和手段上的不完全性。三是监督机关人、财、物的调配权隶属地方政府，因而监督机关对其上司及同级的部门负责人无法超然行使监督权，致使有些监督存在不敢、不能、不便进行的情形，有些监督则根本无法进行。四是监督制度往往是原则多，细则少；抽象要求多，具体规定少；定性的要求多，定量的要求少；道德要求多，硬性约束少；执行中弹性大，操作性差，导致出问题监督责任难以落实。这意味着，当前中国的行政监督制度需要大的突破，实现制度创新。

中国行政监督的制度创新，并不是对传统制度特征的完全否定，而是在对旧有制度解构的前提下，着眼于其职能的重新划分与调整。这些整合将直接触及监督的体制、机制、程序、过程等诸多层面。呈现在读者面前的这部著作，力图在上述方面作出自己的理论探索。

需要说明的是，我和作者已共事十余年，深知作者这十余年

来一直在“行政监督”的教学与理论研究上孜孜以求，积累了不少的心得与体会。厚积而薄发，本书正是作者多年来理论与实践结合的结晶。

依我的管窥之见，本书具有以下特色：

第一，具有理论上的创新性。对于行政监督制度的研究，已是当前国内学术研究的热点和前沿课题，是学界多学科所共同关注和倾力投入的领域。然而，这一研究在理论上还缺乏系统的价值取向、科学的方法论原则、严格的程序和详尽的操作规则，用黄仁宇先生的话来说就是达不到以数字来管理的程度。这就要求对行政监督的价值取向、主客体关系、方法论原则、管理程序和操作规则，乃至基本概念和范畴等方面作出系统的厘清和构建。就这个意义而言，本书在上述方面都作出了力所能及的回答，并萌发了不少新的思维。

第二，体系上的独特性。一本专业书籍固然要有通用的内容，但千篇一律而了无特色的著作是难以立足的。可以看出，作者在对全书的谋篇布局上，是有其独到心得的。作者围绕主题，纵横交叉，从外到内，从历史到现实，从体制到机制，确有其匠心独具之处。

第三，学术研究的价值除了理论上的升华与创新之外，还必须实现研究成果的“下嫁”与普及，使之能与具体实践和现实社会发展同步并能推动其不断向前迈进。本书的研究不同于传统研究，其研究目标是将一个科学、实用、适合我国国情的行政监督运行体系直接应用于政府反腐倡廉实践中去，使之对现实有所裨益。就这一点而论，作者不仅试图拓展本领域研究的视野，更重要的还在于为建立理论与实践相结合的研究范式提供有益的探索。

当然，本书还有一些需要继续深化之处，有些提法也值得商榷，个别篇章还显粗糙，但瑕不掩瑜，总体上确实是值得向读者推荐的。

李和中

2011年11月20日

于珞珈山畔

目 录

第一章 行政监督本体论	1
第一节 行政监督的语境及范畴诠释	1
第二节 行政监督的特征	5
第三节 行政监督的基本分类	7
第四节 行政监督的功能和作用	16
第二章 行政监督理论基础论	22
第一节 西方国家行政监督的理论基础	22
第二节 中国古代封建社会行政监督的 理论基础	31
第三节 当代中国行政监督的理论基础	34
第三章 中国行政监督生态论	37
第一节 中国行政监督的政治生态	38
第二节 中国行政监督的法律生态	47
第三节 中国行政监督的社会与经济生态	65
第四章 经典马克思主义行政监督论	74
第一节 马克思、恩格斯行政监督思想的 积淀与变迁	74

第二节	列宁行政监督思想的积淀与变迁	76
第三节	毛泽东行政监督思想的积淀与变迁	81
第四节	邓小平行政监督思想的积淀与变迁	92
第五节	江泽民行政监督思想的积淀与变迁	109
第五章	中国行政监督历史时空论	113
第一节	中国原始社会行政监督的萌芽	113
第二节	中国奴隶社会的行政监督	115
第三节	中国封建社会的行政监督	124
第四节	近代中国行政监督制度的历史沿革	213
第五节	新中国行政监督制度发展的 曲折历程	224
第六章	西方国家行政监督制度论	234
第一节	西方国家行政监督制度的历史渊源	234
第二节	西方国家行政监督体制分析	245
第三节	西方国家行政监督制度的 审视及借鉴	259
第七章	当代中国行政监督机制论	264
第一节	行政监督的国家监督机制	264
第二节	行政监督的社会监督机制	305
第三节	当代中国行政监督机制的充实	317
第八章	行政监督责任论	329
第一节	行政监督的责任体系	330
第二节	行政监督归责原则	337
第三节	中国行政监督归责原则的 完善与发展	342

第九章 中国行政监督制度发展论	345
第一节 中国行政监督制度发展面临的 困境与挑战	345
第二节 科学发展观：中国行政监督制度发展的 新导向	350
第三节 和谐社会：中国行政监督制度发展的 价值目标	361
第四节 量子论：中国行政监督研究方法发展 的新视角	362
第五节 社会主义法律体系：中国行政监督发展的 法治视野	371
第六节 网络监督：中国行政监督发展的生长点	374
主要参考文献	380
后记	383

第一章

行政监督本体论

研究监督领域，初探者都会体会到它的博大精深。前人和来者都在为或都将为中国的监督制度建设付出努力。这种努力使学者们在探索行政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，在界定“行政监督”一词时这种压力便首先凸显出来。

第一节 行政监督的语境及范畴诠释

所谓监督，从字面意义理解，监督之“监”意味着监视、察看、监下。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，又指自上而下察看，如《说文》中说：“监，监下也。”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、制衡之义。从两字的关系看，“督”以“监”为前提和基础，“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特征的监督权力结构。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。监督目的，被解释为提示、督促，防止差错，纠正错误，治理国事，保持秩序。例如，《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》中说：“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。可见东方与西方、中国和外国，对监督的书面语境有异曲同工之处。

我们认为，监督主要是人们为了达到政治、经济、军事、司法方面的某种目的或目标，仰仗一定的权力，通过对社会公共治理中若干事务的内部分工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、运行效能而相对独立地开展检查、审核、评议、督促活动。在这些活动中，为界定人们的选择空间，约束人们的权利义务之间的相互关系和规范人类偏好及选择行为所形成的各种规则、习惯与实施手段，就构成了监督制度。作为人类政治文明的成果之一，监督制度具体包括了监督的理念，主体的权责，监督的内容、客体、过程、方式和对象等方面的规则和机理。

监督起源于社会生产和分配中的记事和契约活动，后引用于公共治理中。经历近代和现代社会民主政治发展和市场经济的形成，监督已从原来的督军和自上而下的检查督促，更多地转向了社会公共事务管理中的控制和国家权力动作中的监控与制约，转向了权利的维护。因此，人们看到的各种监督关系，有的是法律关系，有的却是社会关系或政治关系。从公共治理的角度看，监督制度的功能在于降低治理成本，纠正治理偏差，促进社会合作，服务经济发展，抑制腐败行为，提高管理效能。

行政监督问题的研究目前在我国尚处于初始阶段，学界对于行政监督的概念始终没有达成一致见解。其对于行政监督内涵的探讨，大致有以下四种观点。

(1) 狭义说。这种观点认为，行政监督作为政府管理过程的控制环节，是由行政机关实施的检查、督促和审计。它包括三个方面的内容：①行政系统内部层级监控；②行政监察；③执法监

督和经济监督。这种观点在注重行政监督中带有综合性和层次性的同时,明显忽略了民主政治中非特定监督主体的功能和行政参与问题。

(2) 广义说。它从行政管理民主性和法制性的环境要求出发,认为行政监督是从行政机关的外部 and 内部结合起来对行政行为是否合法合理和廉政开展的检查、督促和矫正活动。监督的主体包括立法机关、司法机关、政党、社团、舆论和公众,以及行政机关内部的上级主管和监察部门。监督的客体既指向具体行政行为,也指向抽象行政行为。这种观点,注重了行政监督的法制性和多元性,但在克服“狭义说”的偏向时忽略了其可取之处。

(3) 系统控制说。它认为从社会系统的管理控制过程看,行政组织作为决策系统,其管理对象就变成了执行系统,其中的监控当属于部门行政管理的内容,并相应地区别和体现为审计监督、银行监督、税务监督、卫生监督等经济监控和执法监督,而行政组织相对于一定的政治系统(如权力机关、执政党)而言,又成了执行系统,必须在政治系统中若干主体的监控下依法行使职权并高效执行任务。严格地讲,行政系统以外的权力主体对行政组织及其公务员的行政行为所进行的检查和纠偏,才算得上行政监督。这种观点,提示人们应将行政监督置于一定的环境中去全面地考察,有益于人们注重从行政系统的外部对行政行为予以监督,但它完全排斥了行政系统内部的自纠式监控。

(4) 融合说。它认为,行政监督可从广义、狭义两个方面理解。广义上,行政监督应指立法机关、行政机关、司法机关、社会政党、社会团体、新闻舆论等多种政治力量和社会力量对政府及其公务员的行政行为所实施的监察和督导;狭义上,仅指行政机关内部对自己的机构及其公务员的不良行政行为所实施的监察和督导。这里的监察,指监督主体通过各种方式揭露监督对象的弊端,评估监督对象的工作绩效,纠举监督对象的违法乱纪行为。这里所讲的督导,指监督主体通过强有力的措施,自上而下或平

行地督促、指导监督对象依法合理地办事和控制偏差。这种观点吸取了“广义说”和“狭义说”的正确内涵，纠正了两者忽略之处。

我们认为，就其内容而言，行政监督应表述为“监督行政”，其监督对象始终指向行政机关及其工作人员。总体而言，行政监督有广义和狭义之分。

广义的行政监督：在广义理解上，现代行政监督制度是国家法制的重要组成部分，是通过有法律监督权的国家机关、组织和个人作为监督主体对行政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，并对行政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行政权，防止行政权专横。这种广义的监督主体，包括国家机关（立法、行政、司法机关）、社会政党、社会团体、公民公众等。而监督客体，包括具体行政行为 and 抽象行政行为。因此，在广义的行政监督里，政党监督、团体监督、舆论监督、公民监督为行政监督网络体系的组成部分。对此问题，学术界颇有争议。有学者认为，行政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行政监督的范畴之列；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。

狭义的行政监督：指在国家监督制度体系中，有关国家机关依法定职权对行政机关是否合法、合理地行使行政职权所实施的督察、纠偏等活动。在此狭义限定中，党的监督、社会监督、公民监督虽然也是以行政机关是否合法、合理地行使行政职权为监督对象，但这种监督因为不直接产生法律效果，或者仅仅是启动行政监督程序的一个前提条件，故不属于行政监督范围。

本专著既探讨狭义的行政监督，又研究广义的行政监督，而以狭义的行政监督为重点。

第二节 行政监督的特征

行政监督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。概括总结行政监督制度的特征，我们可以从下述方面理解。

（1）监督依据的法律性。行政监督的主体、监督对象、监督客体、监督内容、监督方式、监督程序、法律后果等，都由法律明确规定，监督者和被监督者均必须遵行。严格意义上的行政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，代表国家进行的行政监督活动，不同于社会组织或社会成员的经济行为和个人行为。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的严格约束来进行。在法律表现方面，我国以宪法、组织法为主干，先后颁行了《国家公务员法》、《人民政府组织法》、《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》、《行政监察法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等，使行政监督初步实现了法律化和制度化。

（2）监督过程的程序性。从法律层面来看，行政监督是一种程序化的法律制度。这种程序化的法律制度主要表现在：其一，行政监督程序化是实现行政监督目的的基本前提，没有相应的法律程序给予保障，行政监督的目的就不可能实现。例如，在《行政监察法》中专章规定了“监察程序”，在《行政复议法》和《行政诉讼法》中也均规定了行政复议及行政诉讼的程序。但我们也应该看到，我国目前行政监督法律程序化的程度还是相当低的。由于我国没有制定专门的《行政程序法》，因此，对行政机关的某些行政行为监督仍然缺乏正当的程序。其二，行政监督的程序化还意味着对监督对象的合法权利的程序性保障。行政监督的法律

程序在保障行政监督机关有效地行使监督权的同时，也制约着行政监督机关滥用行政监督权，保护被监督人的合法权利。例如，我国《监察法》第33条规定：“监察机关在检查、调查中应当听取被监察的部门和人员的陈述和申辩。”这一规定确认了被监督人有监督程序上的陈述权和申辩权，有助于被监督人依法维护自身合法权益。该法第37条规定了被处分人员的申诉程序，也体现了这一法律精神。

(3) 监督目的的控权性。从行政监督的目的研究，也具有显而易见的特殊性。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。特别是，行政监督带有对行政违法行为的“消极”防范的特殊色彩，这是行政监督的性质所在。这是特性，使行政监督与“行政管理”相区别。行政监督不是行政立法、行政执法等环节的具体作为或不作为，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，是“以权控权”。

(4) 监督内容的全面性。行政监督所规范的领域与其他制度有所不同。在一般意义上，行政监督所调整的内容从古至今涵盖着全面的、综合的范畴：其一，行政监督由行政机关内部监督系统和其他国家机关监督系统构成，从而形成了内外相匹配的行政监督制度，这在很大程度上提高了行政监督的实效。例如，法国由行政法院、行政调解专员制度、咨询纪律委员会等内部行政监督系统与议会调查委员会、纪律惩戒委员会、宪法委员会和检察机关等外部行政监督系统构成了该国的行政监督制度。我国的行政监督制度也是由内部的行政监察、行政复议等监督系统与外部的行政诉讼、违宪监督、检察监督等系统构成。其二，行政监督对行政机关的行政行为不限于合法性监督，也实施合理性的监督，

以防止行政机关滥用行政自由裁量权。例如，我国的《行政复议法》第一条将“防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和监督行政机关依法行使职权”确立为该法的立法目的，从而体现了行政复议对行政机关具体行政行为所进行的合法性和合理性监督。我国《行政诉讼法》规定，对显失公正的行政处罚人民法院可以判决变更的规定，也体现了司法权对行政权的合理性监督。

(5) 监督效力的权威性。监督效力的权威性是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。行政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。

第三节 行政监督的基本分类

依据不同的标准，行政监督可以有不同的分类。各种行政监督制度均包含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行政监督制度，区别其不同特点与共性，发现其中的缺漏和冲突，才能明确各种监督制度的内涵，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。

一 国家行政监督和社会行政监督

根据行政监督主体获得的权力属性，可以将行政监督分为国家行政监督和社会行政监督。

(1) 国家行政监督。它是国家机关作为监督主体依法获得的一种国家权力，它是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，它的实行由国家强制力作为保障，因而成为有效的监督方

式。国家行政监督又可分为立法机关对行政机关的监督、行政机关层级监督与职能监督,以及司法机关对行政机关的监督。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、行政诉讼等都属于国家行政监督。

国家行政监督具有下列特征:①监督主体代表国家,监督行为具有国家权力性质,监督权力由国家通过法律授予。这是国家行政监督不同于社会行政监督的主要特征。②国家行政监督一般具有严格的规范性,监督主体、客体、权能、方式及程序等一般由法律明确进行界定。这使国家行政监督能够在法律的约束下有效地进行,并在监督者和被监督者之间形成相对稳定的监督关系。③国家行政监督所产生的法律后果具有法律约束力。由于国家行政监督的主体自身拥有或多或少的强制手段和专业化的应变能力,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,也是监督主体的法定责任,因此,监督主体不能放弃监督权力。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) 社会行政监督。社会行政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,对行政机关及其工作人员所实施的监督。社会行政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社会行政监督从性质上来看,是人民直接参与国家管理,行使当家作主权利的人民民主原则的根本体现,社会监督的广度与深度,反映着世界各国民主法制的发达程度。③社会行政监督与国家行政监督紧密配合,相得益彰,成为法律监督的重要组成部分。对国家行政机关及工作人员进行监督,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，自上而下的监督和自下而上的监督紧密结合的方式，形成相互配合的行政监督网络体系，才能保证监督的全面性和有效性。

在国家监督和社会监督的临界点上，有一个长期存在争议的问题，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行政机关及其工作人员的活动实行的监督都属于社会行政监督，不应归入国家监督的范畴。另一种观点则认为，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，却不能等同于一般的社会团体监督。还有一种观点认为，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行政监督，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^①。我们认为，现代政治的一个明显特点是政党政治，一个国家的执政党通过立法、制定政策等把党的意志上升为国家意志，其政党权力明显具有国家权力属性。因此，执政党的监督也同样属于国家监督的范畴，而非执政党的监督大多数都是引起国家监督的前置程序，并不具有强制力，因而属于社会监督。

二 内部行政监督与外部行政监督

根据行政监督的主体和对象是否属于同一组织或同一系统进

① 参见汤唯、孙季萍《法律监督论纲》，北京大学出版社，2001，第12页。