

On the Rule of Law
in the Perspective of Administrative
Internal Supervision

法治视野下 行政内部监督研究

—— 廖 原◎著 ——



中国政法大学出版社

On the Rule of Law
in the Perspective of Administrative
Internal Supervision

法治视野下 行政内部监督研究

廖 原◎著



中国政法大学出版社

2015 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

法治视野下行政内部监督研究/廖原著. —北京:中国政法大学出版社,
2015. 4

ISBN 978-7-5620-5941-7

I. ①法… II. ①廖… III. ①行政管理—监督管理—研究 IV. ①D035. 4

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第054390号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908524 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	12.75
字 数	290 千字
版 次	2015 年 4 月第 1 版
印 次	2015 年 4 月第 1 次印刷
定 价	39.00 元

序

当今社会，是一个快速发展的社会；当今时代，是一个大变革的时代。政府只有不断革新才能保持和提高公共管理的品质，增强政府的治理能力，提升国家的综合竞争力。要增强政府对社会的治理能力和水平，归根结底取决于政府能否治理好自身。

党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《决定》提出了“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的总目标，勾勒出了法治中国的蓝图。法律是治国之重器，法治是治国理政的基本方式，法治的核心是权力规制与权利保障，要建立决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系。十八届四中全会《决定》明确指出：“加强对政府内部权力的制约，是强化对行政权力制约的重点。”加强对政

府内部权力的制约就要完善行政内部监督制度，主要包括政府内部层级监督和专门监督，改进上级机关对下级机关的监督，建立常态化监督制度，推进行政内部监督的法治化，形成内部监督与外部监督的合力。

尽管行政监督是学界研究的热点问题，但关注点大多集中于外部监督，对行政内部监督这个在我国行政法治实践中发挥着重要作用的领域，重视得还不够，存在着制度、实践与学术研究脱节的现象，系统性、专题型的研究成果还不多。

行政内部监督属于政府自我监控的范畴，是一国权力监督体系的重要组成部分。行政内部监督的法治化是建设法治政府的客观需求与题中之义。廖原博士撰写的《法治视野下行政内部监督研究》一书在法治视野下对我国行政内部监督作了较为全面、系统的探究，提出行政内部监督应以法治化为路径，厘清行政内部监督的涵义、主体与客体、内容范围以及法制体系。理论研究应以问题为导向，推进行政内部监督法治化的关键在于把握行政内部监督法治化的要素，并通过要素来构建行政内部监督法治化的模式。行政内部监督法治化的价值取向为有效控制行政权力和保障公民合法权益；目标定位为以合法化为基础，以提升内部监督的效能为指针，将行政行为由合法化向最优化推进；法治化的行政内部监督模式主要立足于以法治权，围绕着监督主体设立、监督权限的划定、监督程序的设计与运作，以及监督责任的设定与追究等环节来确立。

《法治视野下行政内部监督研究》对行政内部监督体系进行了梳理、分析和论证，通过对域外两大法系国家相关制度的比较，寻求可供借鉴的制度资源，力图建构行政内部监

督法治化的理论框架与探索制度完善的路径。当然，该书的不足之处在于注重对行政内部监督体系作整体性研究的情况下，对具体的制度以及引发的一些新的问题分析还不够深入、论证还不够充分，希望作者在下一步的研究中弥补此缺憾，加强实证分析与实地调研，使理论研究能更贴近于实际，更好地为行政法治建设的实践服务。

与廖原认识已有12年了，他于2003年9月考入中南财经政法大学攻读宪法学与行政法学专业硕士研究生，选了我担任他的硕士生导师。他为人内敛、勤奋好学、做事踏实认真，不怕吃苦、努力奋进，两年就学完了三年的研究生课程，2005年7月以较为优异的成绩提前毕业。2006年又报考我的博士，并又进入中南财经政法大学攻读宪法学与行政法学专业的博士研究生，本书是在他的博士学位论文的基础上修改而成的。廖原博士一直在广西政法管理干部学院从事宪法学与行政法学的教学和研究工作，参与了大量的地方立法实践，并在苏州大学王建法学院从事了博士后研究工作，在宪法学与行政法学的教学与研究方面取得了很大的成绩。

做老师的最大快乐就是看到学生不断进步，分享学生成功的喜悦，当廖原请我为他的新书作序时，我欣然接受，愿廖原博士在学术事业上勇攀新高、更上层楼。

是为序。

石佑启
2015年春于广州

目 录

序	I
---------	---

导 论	1
-----------	---

- 一、选题的意义 / 1
- 二、研究综述 / 5
- 三、研究的框架、方法与创新 / 14

第一章 行政内部监督法治化基本

理论	20
----------	----

- 一、行政内部监督概述 / 21
 - (一) 行政内部监督的概念与特征 / 21
 - (二) 行政内部监督的原则 / 30
 - (三) 行政内部监督的权力解构 / 37
 - (四) 行政内部监督的法制体系 / 48
- 二、行政内部监督法治化的涵义、要素与功能 / 52
 - (一) 行政内部监督法治化的涵义 / 52

- (二) 行政内部监督法治化的要素 / 56
- (三) 行政内部监督法治化的功能 / 59
- 三、行政内部监督法治化的价值取向、目标定位与制度模式 / 60
 - (一) 行政内部监督法治化的价值取向 / 60
 - (二) 行政内部监督法治化的目标定位 / 62
 - (三) 行政内部监督法治化的制度模式 / 64

第二章 行政内部监督的宪法权力结构基础 72

- 一、宪法对于行政监督权的配置 / 73
 - (一) 宪法确立的各国家机关的行政监督权 / 73
 - (二) 宪法之下的行政监督权的配合与衔接 / 85
- 二、宪法体制下的行政内部监督权力结构 / 93
 - (一) 行政机关的权力结构 / 93
 - (二) 权力结构形态对行政内部监督的影响 / 99
- 三、宪法体制下的行政保留与行政内部监督 / 102
 - (一) 行政保留的涵义 / 103
 - (二) 行政保留的形态 / 105
 - (三) 行政保留的法理性分析 / 114
 - (四) 行政保留对行政内部监督法治化的影响 / 122

第三章 国外行政内部监督考察 129

- 一、大陆法系国家行政内部监督 / 130
 - (一) 法国的行政内部监督 / 130
 - (二) 德国的行政内部监督 / 139
- 二、英美法系国家行政内部监督 / 152

(一) 英国的行政内部监督	/ 152
(二) 美国的行政内部监督	/ 161
三、比较、启示与借鉴	/ 169
(一) 两大法系行政内部监督之比较	/ 169
(二) 对我国的启示与借鉴	/ 185
 第四章 我国行政内部监督的成效与问题	201
一、行政内部监督的发展与成效	/ 202
(一) 行政内部监督的发展	/ 202
(二) 行政内部监督的成效	/ 214
二、行政内部监督存在的问题	/ 239
(一) 行政内部监督体系不完整	/ 239
(二) 层级监督的缺陷	/ 241
(三) 专门监督的困境	/ 248
(四) 小 结	/ 252
 第五章 我国行政内部监督法治化的构想	256
一、行政内部监督理念更新	/ 257
(一) 民主、公开理念的深化	/ 258
(二) 责任行政理念转化	/ 262
(三) 优质政府理念的提升	/ 270
(四) 小 结	/ 278
二、行政内部监督体制革新	/ 279
(一) 行政内部监督的组织完善	/ 280
(二) 行政内部监督权力结构的优化	/ 292

三、行政内部监督机制创新 / 300

- (一) 完善行政内部监督的效能与运行机制 / 301
- (二) 健全行政内部监督的制约与激励机制 / 307
- (三) 强化行政内部监督工作人员的素质保障机制 / 314
- (四) 改善行政内部监督的公共财政保障机制 / 317

四、行政内部监督立法完善 / 321

- (一) 现有法律规范的整合与完善 / 322
- (二) 制定政府内部监督法 / 330
- (三) 制定行政内部监督程序法 / 337
- (四) 小 结 / 339

五、行政内部监督制度保障 / 340

- (一) 行政内部监督信息收集与行政公开制度 / 340
- (二) 行政内部监督公众参与制度 / 345
- (三) 行政内部监督责任追究制度 / 360

结 语	373
参考文献	377
后 记	392

导 论

一、选题的意义

2014 年对于我国的法治建设而言可谓意义重大的一年，党的十八届四中全会胜利召开，本次大会以法治为主题，以实施宪法为核心。依法治国、实施宪法，需要处理国家权力的配置关系问题。尤其是对行政权力的监督，全会提出了政府推行权力清单制度。强调对行政监督权的严密配置，形成党的监督、权力机关监督、民主监督、行政内部层级监督与行政审计监督、司法监督、社会监督的合力，强化监督实效。加强对政府内部权力的制约，对权力集中的部门和岗位实行分事行政、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。以上的思路实际上勾勒出对行政权力监督的结构化路径，尤其是强调各种监督与行政内部监督形成合力。

根据中央纪委监察部的网站所通报的信息显示，2014 年上半年被查处的官员已有 375 人，

这些官员被查处基本是先从行政内部入手的，这说明尽管行政内部监督存在种种的弊端，但就现实状况来看，它确实又是一种较为直接、有效的监督方式。然而相对于其他行政监督方式而言，行政内部监督法治化程度不高。在我国正大力建设法治国家、践行社会主义行政法治的背景下，如何针对我国的现实国情，在法治仍明显处于低度发展的时代背景下优化政府自身的资源配置，将行政权运行主动性以及行政内部监督专业性的优势，来对行政内部监督法治化的完善进行理论上的思考，无疑是摆在眼前的一个现实问题。

法治观念肇始于人类先哲对国家权力的配置与控制的理性思考，法治的实践也是与国家中权力对比和博弈融为一体的。现代国家的功能绝大部分要依赖于政府实现，从世界范围来看，行政权的扩张成为不可逆转的潮流。现代国家要履行给付行政和满足社会福利的目标，必须要加强行政能力。在行政作用于对人民的生产生活时，权力滥用的负面性效果不容忽视，一旦行政权缺乏制约与监督，其危害是巨大的，因此从古至今，有识之士都在探寻监督行政的最好方式。从目前西方各国普遍建立的立法、司法与行政三权相互制约的权力框架来看，虽然立法与司法在行政监督中起着不可忽视的作用，但由于行政事务的广泛、多样、复杂，而且不断变化的特性，因此即便是西方法治发达国家，立法、司法机关对行政行为进行监督的总体比率也只占行政行为总数的很小一部分。绝大部分行政行为的有效与合法性需要依赖行政内部控制来保障。由此可见，对于行政内部监督法治体系的构建与完善，是行政法学需要直接面对的重要课题。

行政监督是学术研究的热点话题，而学者们的话语较多的集中于行政监督的整体制度体系以及如何强化权力机关和司法

机关对于行政监督的作用上，较为注重行政外部监督体系的构建。这样的视角无可厚非，但是事物都是整体联系的有机系统，任何一个环节的缺失都会影响整体结构的完整性与完美性。行政法治化对于我国的法治建设进程具有划时代的意义，行政权由于历史原因在我国的总体国家权力结构中呈强势地位。在非法治化的状态下，国家的最高权威是以权力为标准，谁掌握了最高权力谁就是国家的主宰。法治则要求在国家中的最高权威是法，法在权力之上，权出于法。法治权威的树立一是靠人们对于法的普遍遵从或信仰；二靠依托于法规范之中的权力有效运行。权力与法的关系是法治关系之中的恒久主题。如果法治仅是代表一种秩序，那么即便是在我国的封建专制时期其实并不缺乏秩序，但是这种秩序靠的是礼法和权力的支撑。我国改革开放以来经济的高速发展从一定意义上来说与行政权的强势作用分不开，尽管改革的方向是要求行政权应逐步减少对于市场的干预，但是行政权是人类共同体中必须存在的一种权能。在没有控制的情形下，权力的膨胀性使掌握权力的人在尽情享受优越之后不会轻易退出。“正如肯尼迪所言：‘创造权力的人对国家的强大做出了必不可少的贡献；但质疑权力的人做出的贡献同样必不可少，……’”〔1〕

行政监督功能的发挥有赖于法治建设的完善性，“所谓‘行政法治’，主要是指这样一种理想状态，即公共行政关系因为得到公法，特别是行政法的规范和调整而实现了法定化，行政机关依法行政，公民的合法权益得以维护和保障，公共理性得以

〔1〕 喻中：《法律文化视野中的权力》，山东人民出版社2004年版，第7页。

维护和彰显。”^{〔1〕} 行政法治的核心环节是政府的依法行政，依法行政要求政府部门本身的行为必须合乎法律规范的标准、要求和目标。任何权力行为都不可能仅仅依靠行为者的自觉与自发性来保障其合法与正当性，虽然自觉性无疑是重要的，但是更为重要的是要给权力行为设定方式、方法、程序、目标，并对权力行为是否符合这些方式、方法、程序、目标进行有效的监督。

国家要发展，国力要增强必须要寻找一条适合于我国特点的治理之道，依法治国理念在宪法中得以确立，人权保障正式入宪，国家最高行政机关也向世人宣誓了要建设法治政府的决心，这表明我国已经明确选择了法治作为国家和社会治理的路径。行政法治既要约束和规范行政权力，又要保障和督促行政机关严格依法履行职责，实施有效行政管理以保护公民、法人和其他组织的合法权益；维护公共利益和维持社会秩序。从我国的现实情况而言，对依法行政的监督与制约，更多的时候是依靠行政权力机制，易言之，目前我国对于行政制约与控制最有效的还是行政内部监督。这既是历史文化的沉积也是现实状况使然。因此从理论上来充分挖掘能使行政内部监督良好运行的制度设置，探索行政内部监督的积极因素，最大限度地减少消极因素，建构科学合理的行政内部监督体制和探寻有效的行政内部监督运行机制具有理论与实践的双重效益。

从目前的研究状况来看，学者们还缺乏对行政内部监督总体性的观察和研究，尤其是以行政法为视角的探讨。因而，有必要立足于现实，通过对我国现行行政内部监督制度的分析与

〔1〕 宋功德：《建设法治政府的理论基础与制度安排》，国家行政学院出版社2008年版，第3页。

探讨，对行政内部监督法治化进行准确的定位，寻找一条适合于国情的行政内部监督法治化路径，将目前不符合法治化的制度、体制以及机制进行法治化改造。

行政内部监督既是行政监督中的一个环节，也是行政监督中的一种主要类型，行政内部监督法治化必须准确定位行政内部监督的目标以及功能，建构法治化的模式和模板，并要解决行政内部监督与权力机关、司法机关监督的衔接。在宪法的框架内合理的分配监督权，使各行政监督机关能更有效的行使职权，通过法治化的途径发挥行政内部监督控制行政权滥用的直接功能以及保护与救济被侵害的相对方权益的间接功能，实现控权、保权与治权，这也是本书的立题所在。

二、研究综述

行政监督是学界一直以来颇为关注的焦点问题，研究成果可谓“汗牛充栋”。但是专门就行政内部监督来进行理论探讨的著述则较为少见。归纳起来，目前从行政管理学、政治学角度来探究行政监督的著述较多，而从法学角度研究行政监督问题的则较少。对于行政内部监督，就笔者所能涉及的资料来看，国内并没有专门涉足的著作，主要是在对行政监督或国家监督制度的探讨中顺带提及。对于行政监督，学者们更多的是从一种权力制约的角度来探究，强调的是国家权力的分立制衡，这主要是从政治学角度来分析与探讨的。行政监督既是政治问题，也是行政管理中的问题，但其更是一个宪政问题，归结到底行政监督还应是一个法治问题。行政监督的各方面因素无疑是在研究中不能忽视和回避的，但从政治角度来研究，其范式过于宏大和抽象。就行政内部监督而言，我们既需要寻找其制度的理论源流和思想脉络，也需要重视中观和微观的制度形态，更

为实际的是需要一套行之有效的运作程序来规制行政权。

（一）著 作

1. 从行政管理角度对行政内部监督的探讨

（1）陈奇星等著《行政监督论》（上海人民出版社 2001 年版），主要以三大部分：行政监督的基本理论、行政监督的对策、行政监督的制度借鉴来对行政监督进行讨论。该书认为，行政监督是包括了行政机关之外的其他国家机关和社会团体，甚至包括公民个人对行政机关及其公务人员进行的监督。行政内部监督只是该书中的一小部分内容，其在对策篇中，对行政机关内部监督的基本体系做了介绍。通观全书，仅对行政内部监督制度进行了简单描述，没有进行深入的探讨。

（2）李树军所著的《行政监督》（世界知识出版社 2007 年版），也是立足于广义的行政监督范畴，对行政监督的基本理论和古今中外的行政监督制度进行了概要介绍，但该书同样不是对行政内部监督专门探讨的著作，作者所指的行政监督体系中还包括了政治性的监督。该书主要对行政复议、行政监察和行政审计这三种行政内部监督制度进行了简要的介绍并罗列了相关的法律规范。

（3）尤光付著的《中外监督制度比较》（商务印书馆 2003 年版），以比较的视野探讨中外监督制度，通过对中外古典监督制度源流的梳理、介绍了西方与我国监督制度的理论基础，并从代议机关监督、行政监督、司法监督、政党监督、公民与社团监督、舆论监督等六个方面对比中外国家的制度运行状况。该书覆盖面很广，既涉及法制监督也涉及政治监督，其中对于行政监督的涵义，与其他著述不同之处在于该书指出由行政机关履行监督职权而进行的权力性监督即为行政监督，并将行政监督分为外向监督与内向监督两部分，外向监督是指行政机关

对于其他国家机关,即如立法机关与司法机关的监督;内向监督就是行政内部监督,其视角颇为独特,但对行政内向监督的体系梳理不够。

(4) 刘剑华著的《中外监督体系比较研究》(中国方正出版社 2005 年版),该书以中外政党监督、中外代议机关监督、中外司法监督、中外行政监察、中外检察监督、中外审计监督、中外社会监督、中外监督体系等八个方面的比较,最后提出构建中国特色的权力监督体系构想。对于行政内部监督,该书以监督体系为切入点,将行政复议、行政监察以及审计机关监督这三种类型的内部监督形式进行了中外制度比较。

(5) 毛宏升著的《当代中国监督学》(中国人民公安大学出版社 2003 年版),该书以监督学为切入点,较为系统的将监督制度的理论,制度构建、各类国家机关的监督职能职权予以梳理。作为一本专业教材,其内容多以制度与理论介绍为主,并没有对行政内部监督进行系统的探讨,只就行政监察制度做了介绍,但该书引入了系统论和结构主义的研究方法,较为新颖,对进一步的研究具有方法上的借鉴意义。

2. 从政治学角度对行政内部监督的探讨

(1) 吴丕、袁刚、孙广厦著的《政治监督学》(北京大学出版社 2007 年版),该书以政治学的角度来探讨国家监督制度,其领域不限于行政监督,而是对国家整体权力的监督,行政监督只是其中一个部分,对行政内部监督的探讨也只限于监察制度。并且作为一本教材,其对问题探讨的深度比较有限,更多的是对监督制度进行知识性的介绍和描述。

(2) 莫吉武著的《当代中国政治监督体制研究》(中国社会科学出版社 2002 年版),该书从国家权力的政治性来把握监督的体制性问题,将行政监督分为政治性监督和经济性监督两种