

中外 监督制度 比较

尤光付 著

中外政治制度比较丛书（第2版）

徐育苗 主编



商务印书馆
The Commercial Press

中外政治制度比较丛书（第2版）

徐育苗 主编

中外监督制度比较

尤光付 著



創于1897

商務印書館
The Commercial Press

2013年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中外监督制度比较/尤光付著. —2版. —北京:
商务印书馆, 2013

(中外政治制度比较丛书)

ISBN 978-7-100-09403-0

I. ①中… II. ①尤… III. ①监察—政治制度—对比
研究—中国、外国 IV. ①D523.4-03

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第213567号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中外政治制度比较丛书

(第2版)

中外监督制度比较

尤光付 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-09403-0

2013年4月第1版

开本 880×1230 1/32

2013年4月北京第1次印刷

印张 14 1/2 插页 1

定价: 35.00 元

第2版说明

在商务印书馆的支持与合作下,《中外政治制度比较丛书》第一版于2000年问世,受到政治学界和广大读者好评,有些高校根据教学需要将分册列为本科生或研究生的教科书。现在有的分册已第十次印刷,少者也有四次印刷,发行总量达二十多万册,在学术界和社会上产生了广泛影响。

十二年后的今天,为了适应形势发展和社会需要,商务印书馆决定出版本丛书的修订本(第2版),这反映了我们这些作者和广大读者的共同愿望。经过商务印书馆学术出版中心和课题组负责人共同商定,这套丛书修订本将分两批和读者见面。第一批四本:《中外政党制度比较》、《中外军事制度比较》、《中外公务员制度比较》、《中外监督制度比较》。第二批六本:《中外代议制度比较》、《中外选举制度比较》、《中外立法制度比较》、《中外司法制度比较》、《中外行政制度比较》、《中外廉政制度比较》。在丛书修订中,将继续保持原有的学术风格与知趣,基本保持固有内容的框架、体例,对陈旧内容进行删减、剔除,对新材料、新观点进行适度增补,对丛书的有些观点进行深化与提升,力求使本丛书更加完善,在读者

面前展现新的面貌。

有的读者问，本丛书的学术风格是什么？我的回答是：中外政治制度比较是一个具有开拓性和挑战性的研究课题。在撰写和修订本丛书的过程中，始终注重中外政治制度比较的客观性和公正性、历史性和时代性、理论性和知识性、现实性和前瞻性。上述这些学术品格集中起来，由此彰显了本丛书的学术风格。应当说明，由于主客观条件的限制，本丛书不足和错误之处在所难免，诚恳地欢迎读者以各种方式批评和指正。

徐育苗

2012年1月1日

总 序

跨进新的千年的中国，正面临着深化政治体制改革、建设社会主义法治国家的挑战和机遇。十五大报告明确提出：“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展，要求我们在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家。”这是时代赋予我们的历史任务。在此历史背景下，《中外政治制度比较》丛书与广大读者见面了。

政治制度是管理国家和社会政治事务的一套规则，是体制体系的重要组成部分。一个国家的政治制度，由国家的本质、政权组织形式、国家结构形式、政权机构体系以及为保证国家机器运转的诸种单项政治制度构成。它通常由法律（尤其是宪法）来反映和确认，并用国家的强制力来保障。迄今为止，在人类几千年的文明发展史上，先后出现过古代奴隶制政治制度、中世纪封建制政治制度、近现代资本主义政治制度和社会主义政治制度。就国家政治制度体系来说，它可以分为根本政治制度、基本政治制度、具体的政治体制和政治运行机制。不同的政治制度，表明不同的国家形态，

它与国家相联系，属于历史的范畴。

当今世界的国家政治制度是五光十色、丰富多彩的。目前，世界上共有 200 多个国家。国家一旦建立，统治阶级势必建立与本阶级利益相适应的政权组织形式和国家结构形式，政治学统称之为国家形式。由于受到经济发展状况、阶级力量对比、民族特性、政治文化、历史传统和国际政治环境的影响，国家形式是多种多样的，同一类型的国家可能存在不同的国家形式，而且同一国家的国家形式在不同历史条件下也会发生变化。就当今西方国家的政体而言，可分为君主立宪制和民主共和制；就国家权力结构而言，可分为复合制和单一制；就国家元首、立法机关和行政机关的关系而言，可分为内阁制政府、总统制政府、半内阁制半总统制政府、委员会制政府。从人民民主政权的发展历史来看，具有典型意义的就有巴黎公社政权形式、苏维埃政权形式和人民代表大会政权形式。至于各单项政治制度，如立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、选举制度、公务员制度、监督制度、廉政制度、军事制度、基层民主自治制度等，在当今世界上更是纷繁复杂，千差万别，闪耀着人类智慧的光华。

政治制度是人类文明的重要组成部分。人是理性的政治动物，按照自己的理念创造和完善政治制度。当代西方国家的政治制度是西方民族的智慧和创造，其显著特点是“主权在民”、分权制衡、法制、多党制、议会制、普选制和限期任职制。当代中国的政治制度是中国人民的智慧和创造，其主要特色是人民当家做主、中共领导、议行合一、人民代表大会制、多党合作和政治协商制、民族区域自治和“一国两制”、农村村民自治和城市居民自治。不论是当

代中国还是当代西方国家的政治制度，都是人类政治文明的重要成果，是人类文明史上的重要创新，既有区别又有联系。由此决定中西政治文明的相互交流和借鉴是不可避免的，也是必要的。一个典型的例证是：西方国家今日的文官制度是受到了中国科举制度的启迪，而中国的人民代表大会制度则是通过苏联辗转借鉴了西方国家的代议制。我们应当学习和借鉴国外一切有益的东西，包括国外的政治文明，扬长避短，为我所用。在这个问题上要反对两种错误倾向：一是不从本国实际出发，生搬硬套，鼓吹“全盘西化”；二是把反对照搬照抄外国的政治制度，歪曲为一概反对学习和借鉴。这两种态度都是不科学的，有害于民主政治建设和发展。

政治制度是政治学研究的重点内容。政治学是人类的一门古老学问。早在公元前 300 多年，古希腊最著名的思想家亚里士多德就写了一部题为《政治学》的专著，其基本内容就是对当时 150 多个城邦国家的诸种政治制度进行比较研究，期望发现最理想的国家政治制度。进入近现代，不少著名政治学者依然以国家政治制度来定义政治学。现代美国政治学者迦纳在其《政治学大全》一书中明确表述：政治学就是关于国家政治制度的学问。第二次世界大战后，由于行为主义政治学的出现，政治制度在政治学中的研究地位似乎曾一度黯然失色，但从 20 世纪 70 年代开始，随着后行为主义政治学的兴起，政治制度再度成为西方政治学研究的重点内容。改革开放以来，中国政治学界越来越多的学者投入到中外政治制度的研究，并出版了一批有关政治制度的著作。其中最有影响的是白钢主编的十卷本《中国政治制度通史》、俞可平主编的十六册《当代各

国政治体制丛书》。

政治制度对社会发展有着重要意义。政治制度属于社会政治的上层建筑。它产生于一定的经济基础之上，其内容、特征及其发展、运行、演变均反映了一定的经济关系和生产力发展水平。但是，政治制度一经确立，就具有相对的独立性、积极的能动性和长期的稳定性。它往往起着这样或那样的作用，有时甚至是决定性的作用。邓小平对政治制度的作用有过深刻的总结，他指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至走向反面。”十年“文化大革命”的错误，“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”^①当代中国政治制度是在生产力很不发达的落后国家基础上建立起来的，它一方面使民主政治缺乏必要的物质基础，在实践上受到很大的限制；另一方面在上层建筑领域存在着专制主义、官僚主义、家长制作风等封建主义残余，严重阻碍民主政治的推行和实现。我们要以历史唯物主义的态度审视现实的中国政治体制，好的、有特色的要坚持，不好的、有弊端的要改革，基本适合、有缺陷的要完善。理论和现实都昭示我们，进行经济体制改革和现代化建设的同时，积极推进政治体制改革，完善有中国特色的社会主义政治制度，

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333页。

关系到党和政府的廉洁和高效，关系到经济体制和其他体制的改革能否顺利进行，关系到社会生产力能否得到解放和发展，关系到社会利益能否得到公正分配，关系到人民的民主自由权利能否得到保障，关系到社会主义优越性能否得到发挥，最后关系到社会稳定和国家长治久安。我们应当认真学习政治制度，严格执行政治制度，自觉维护政治制度。

为了适应新世纪改革开放、现代化建设和政治学学科发展的需要，我经过多年思考和策划，决定主编《中外政治制度比较丛书》。力求以马克思主义的立场、观点和方法作指导，把规范研究与经验研究、制度研究与比较研究结合起来，对当代中国和外国（主要是具有典型意义的西方发达资本主义国家）政治制度进行比较分析，探寻中外政治制度的形成历史和文化背景、结构内容和基本特点、功能作用和运作机制、体制改革和发展趋势等，揭示人类社会共同的政治发展规律，以期启发人们的思考，为坚持和完善有中国特色的社会主义政治制度服务，为中国政治学学科发展服务。这套丛书包括《中外政党制度比较》、《中外代议制度比较》、《中外选举制度比较》、《中外行政制度比较》、《中外立法制度比较》、《中外司法制度比较》、《中外公务员制度比较》、《中外廉政制度比较》、《中外监督制度比较》、《中外军事制度比较》十本，承蒙商务印书馆出版。

本丛书是华中师范大学国家重点学科建设基金项目，由本人主持，邀请我校政治学研究院、政法学院、管理学院和湖北省社会科学院政法研究所等单位的一些专家、学者组成课题组，通力合作完成的，是一项集体研究成果。应当说明，在丛书编写过程中，我对

丛书的学术风格、观点、框架、体例及定稿起了主导作用。比较政治制度是政治学学科的一个重要分支，在中国的研究、特别是对中外政治制度的比较研究还处于初始阶段，企盼我们的研究成果能起到抛砖引玉的作用。由于主客观条件的限制，书中难免存在这样那样的缺陷和谬误，诚恳地欢迎政治学界的同仁及广大读者批评指正，以便进一步修改和完善。

最后，作为丛书的主编，我衷心地感谢华中师范大学有关领导和同志的关心与帮助，感谢商务印书馆编辑同志们的支持与合作，感谢各分册作者的辛勤劳动与合作，感谢每一位关心及提供帮助的同志和朋友。

徐育苗

2000年1月1日

目 录

第一章 绪论 1

一、监督制度的源流 2

（一）雅典城邦的权力制约 2

（二）古罗马共和国的权力制约 8

（三）中国古代御史监察 11

二、监督制度的相关理论简介 18

（一）西方国家监督制度的相关理论 18

（二）当代中国监督制度的理论基础 30

三、监督制度的地位和作用 47

（一）监督制度是国家政治制度的组成部分 47

（二）监督制度是国家管理的关键环节和必备手段 48

（三）监督制度是防治权力腐败的重要机制 50

四、监督制度比较研究的思路、方法和构架 52

（一）研究思路和方法 52

（二）研究构架 56

本章结束语 58

第二章 代议机关监督 62

- 一、代议机关监督的主体及其权力 62
 - (一) 议会及其委员会和议员 63
 - (二) 人大常委会和人民代表 67
- 二、代议机关监督的对象和内容 69
 - (一) 议会监督的对象和内容 69
 - (二) 人大及其常委会监督的对象和内容 89
- 三、代议机关监督的方式 94
 - (一) 议会监督的常用方法 94
 - (二) 人大常委会监督的主要方式 109
- 本章结束语 117

第三章 行政机关内部监督 122

- 一、层级监督 122
 - (一) 中央对地方的监督 123
 - (二) 上级机关的监督 128
- 二、监察 134
 - (一) 监察机关监督 134
 - (二) 监察长监督 150
 - (三) 督察团监督 152
- 三、审计监督 154
 - (一) 议会委托审计 155
 - (二) 审计法院审计 160
 - (三) 审计院或会计检查院审计 163

(四) 审计职能部门审计	171
(五) 监查院审计	177
四、内部监督机制的充实	178
(一) 考核、问责与伦理约束	179
(二) 行政程序公开和信息公开	195
(三) 财产收入申报	202
(四) 行政救济	207
本章结束语	208
第四章 司法监督	213
一、司法审查与违宪审查	214
(一) 英、美等国法院主导的司法审查	214
(二) 美、法、德等国附带或专门的违宪审查	221
(三) 中国的司法审查与违宪审查	231
二、行政诉讼与行政裁判	234
(一) 大陆法系国家的行政诉讼	235
(二) 英美法系国家的行政裁判	243
(三) 中国的行政诉讼	250
三、检察监督与反贪污贿赂	256
(一) 西方国家的检察监督	256
(二) 中国检察院的法律监督	265
(三) 反贪污贿赂的检察与调查	272
本章结束语	284

第五章 政党监督 291

一、“两党制”和“多党制”中的政党监督 291

(一) 政党监督的演进 291

(二) 政党监督的对象、内容和方式 295

(三) 政党监督功效的有限性 303

二、“多党合作制”中的政党监督 309

(一) 中共政治领导性监督 309

(二) 民主党派参政性监督 312

(三) 政协民主监督 315

三、执政党党内监督 320

(一) 西方国家执政党党内监督 320

(二) 中共党内民主监督 321

本章结束语 330

第六章 公民、社团和利益集团监督 333

一、公民监督 333

(一) 公民监督的基础 334

(二) 公民监督的途径 335

二、社团维权监督 345

(一) 西方国家的社团维权监督 346

(二) 中国的社团维权监督 349

三、政策制定中的利益集团监督 357

(一) 美国的利益集团监督 357

(二) 日本的利益集团监督 365

(三) 中国的利益集团监督	369
(四) 利益集团监督功效之争	372
本章结束语	380
第七章 舆论监督	385
一、舆论监督的条件：自由与调控	386
(一) 新闻自由	386
(二) 新闻调控	391
二、舆论监督的主体	412
(一) 西方国家的新闻媒体	412
(二) 中国的舆论媒体	417
三、舆论监督的内容和方式	419
(一) 西方国家新闻媒体监督的内容和方式	419
(二) 中国舆论监督的内容和方式	421
四、舆论监督的功效分析	426
(一) 西方国家新闻媒体监督的功效和缺陷	426
(二) 中国舆论监督的功效和问题	429
本章结束语	433
主要参考文献	438
后记	447

第一章 绪论

与监控、监视一样，监督起源于社会生产和分配中的记事和契约等活动，后引用于公共治理诸领域，以致苏格拉底看重了监督在社会公共生活中的意义，断定“一个缺乏监督的生活毫无价值”^①。经历近现代市场经济的形成和民主政治发展，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运作中的监控，转向了权利的维护与反腐败。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。所谓监督，主要是指人们为了达到政治、经济、军事、司法、文化、社会、生态等方面的某种目的或目标，仰仗一定的权力或权利，通过对社会公共治理中若干事务的内部分工约束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、运作效能及其公平公正性等而相对独立地开展检查、审核、评议、批评、督促、纠正和惩戒活动。在这些活动中，为界定人们的选择空间、约束人们之间的相互关系和规范人们的偏好及选择行为所形成的各

^① 转引自〔德〕威廉·魏施德：《后楼梯——大哲学家的生活与思考》，李贻琼译，华夏出版社2000年版，第23页。