

J I A N D U X U E

中央广播电视大学教材

监 督 学

郎佩娟 主编

中央广播电视大学出版社

中央广播电视大学教材

监 督 学

郎佩娟 主编

中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

监督学/郎佩娟主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2010. 1

中央广播电视大学教材

ISBN 978 - 7 - 304 - 04774 - 0

I. ①监… II. ①郎… III. ①监督学 - 电视大学 - 教材 IV. ①D035. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 009541 号

版权所有, 翻印必究。

中央广播电视大学教材

监督学

郎佩娟 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 营销中心 010-58840200

总编室 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 来继文

版式设计: 韩建冬

责任编辑: 钟和

责任校对: 王亚

责任印制: 赵联生

印刷: 北京云浩印刷有限责任公司

印数: 226001~257000

版本: 2010 年 1 月第 1 版

2012 年 4 月第 6 次印刷

开本: B5

印张: 22.5 字数: 387 千字

书号: ISBN 978 - 7 - 304 - 04774 - 0

定价: 29.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前 言

在我以往20余年的执教生涯中，有几年时间是为本科生讲授“中国政治思想史”。中国政治思想丰厚而富有特色，中国政治思想家亦不乏仁人智者，但点数下来，东汉末年的仲长统以及他提出的“朝代兴亡三部曲”总在我的记忆中挥之不去。仲长统认为，朝代兴亡遵循兴起、保守、没落的三部曲，其中的任何一部皆为人事而非天道。“兴起”即新朝代的建立，建立新朝代的开国人物相信事在人为，他们奋发有为，布德生民，建功立业，政治上亦呈现出一番清明景象；“保守”即朝代的守成，开国人物将帝位传给了子孙，这些子孙已然失去了祖宗的那种豪杰之心和统治之智，他们坐享其成，养尊处优，只是依仗了祖宗的基业和统治的惯性才得以使朝代延续；“没落”即朝代的衰亡，统治的时间一久，统治者就腐败了，也就被新的王朝取代了。针对这一点，仲长统的总结可谓振聋发聩：“彼后嗣之愚主，见天下莫敢与之违，自谓若天地之不可亡也，乃奔其私嗜，骋其邪欲，君臣宣淫，上下同恶。目极角觝之观，耳穷郑、卫之声。入则耽于妇人，出则驰于田猎。荒废庶政，弃亡人物，澶漫弥流，无所底极。信任亲爱者，尽佞谄容说之人也；宠贵隆丰者，尽后妃姬妾之家也。使饿狼守庖厨，饥虎牧牢豚，遂至熬天下之脂膏，斫生人之骨髓。怨毒无聊，祸乱并起，中国扰攘，四夷侵叛，土崩瓦解，一朝而去”（《理乱篇》）。

由仲长统的“朝代兴亡三部曲”，我想到了毛泽东与黄炎培关于“历史周期律”的谈话。1945年7月4日，毛泽东与民主人士黄炎培在延安窑洞有过一次颇有历史意义的谈话。黄炎培说：中国历史上的朝代都有一个从兴旺到灭亡的周期律，每个朝代开头都是好的，后来就腐败了，灭亡了，可谓“其兴也勃焉，其亡也忽焉”，一部历史，有“政怠宦成”的，有“人亡政息”的，也有“求荣取辱”的，但总跳不出从兴旺到灭亡的周期律，中国共产党能找出新路跳出这个周期律吗？毛泽东思考后自信地答道：我们已经找到新路并能跳出

这个周期律，这条新路就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息。可见，远在新中国还未建立时，作为政治家、战略家和思想家的毛泽东就已深入细致地考虑到中国共产党领导的新中国的长治久安，而长治久安的基本方法就是人民民主和人民监督。

从1949年到现在，中国共产党领导下的新中国已有60余年的历史，中国社会也发生了翻天覆地的变化，但公权力监督，并不因世事变迁而消歇，反而成了政治领域的一个永恒主题。不仅如此，在当代，无论是中国还是外国，对公权力施加监督显得比以往任何时代都更为迫切，这主要是基于越来越清晰的下述原因与事实。

首先，公权力运行膨胀带来的“巨型政府”。第二次世界大战之后，巨型政府在世界许多国家蔓延开来。政府之巨，巨在规模，巨在作用，而这一巨也就为腐败铺就了基础。英国历史学家和政治思想家阿克顿勋爵说得好，“绝对的权力绝对地导致腐败”。

其次，公权力运用目的与公共利益的背离。公权力由公众赋予和供养，理所当然要服务于公共利益。但现实是，公权力的运用目的常常不是公共利益，而是掌权者的私人利益。例如，公权力机关利用职权乱收费、乱罚款、乱摊派，国家公职人员利用职权贪污受贿、腐化堕落等。

再次，公权力活动对法的精神的毁损。公权力必须在法律划定的界限内活动而不能超越，如果公权力机关本身就是执法机关，则这种执法应当全面而不遗漏，严格而不枉法，无私而不趋利。但现实执法中确实存在多种问题，诸如执法失职、执法趋利、执法野蛮、执法犯法等，其结果是法的执行者转而变成了法的破坏者，使法的权威性和公共性丧失殆尽。

鉴于上述原因与事实，对公权力施加监督完全符合法治精神。对当代中国而言，监督是抑制公权力膨胀与腐败的制度安排，是保护公民权利的有效途径，是市场经济发展的客观要求，是社会长治久安的必然选择。因为，任何权力都不能完全免于专横、腐败之虞，不仅专制独裁者的权力如此，而且以民主方式产生的多数派权力也不例外。然而，要公权力向自己开刀是做不到的，这就需要发挥民主宪政的功能，其功能就在于监督和规范公权力，从源头上、机制上、制度上防止公权力的膨胀、腐败或者被滥用，唯此公权力才能被选举它的人民有效控制、驾驭、操纵，才能建设起廉洁、勤政、务实、高效的政府直至建设法治国家。

但是，监督是一个复杂的系统工程，是一项充满困难的政治过程，不仅需

要健全、完善的监督制度，而且需要系统、科学的监督理论。监督学即是这样一种监督理论，其功能在于认识监督规律，完善监督制度，指导监督实践。没有监督学，有关监督的认识、制度和实践可能是零散的、不科学的、不专业的，监督制度的发展、完善以及监督的实际效果也会因此而受到制约。本书就是在这种需求背景下撰写的，其写作特点介绍如下。

一、本书的理念

本书一以贯之的理念是“法治”。法治是指国家公权力的获取、组织、运用、维持等都必须依据体现人民意志的法律而不得恣意妄为。据此可以推论，法治关注的焦点是合法运用并有效监督公权力。那么，对法治的这种理解有什么根据吗？从浩如烟海的人类思想遗存中，我们起码可以找出对法治上述理解的两种权威性支持意见。一个支持意见是1959年印度“国际法学家会议”通过的《德里宣言》，在这个宣言中，法学家们总结了法治的三条原则，即立法机关的职能在于创设和维护得以使每个人保持“人类尊严”的各种条件；法治原则不仅要制止行政权的滥用提供法律保障，而且要使政府有效地维护法律秩序，借以保证人们具有充分的社会和经济生活条件；司法独立和律师自由是实施法治原则必不可少的条件。另一个支持意见是《牛津法律大辞典》对法治的解释：“对立法权的限制；反对滥用行政权力的保护措施；获得法律的忠告、帮助和保护的机会；对个人和团体各种权利和自由的正当保护以及在法律面前人人平等……它不是强调政府要执行和维护法律及秩序，而是说政府本身要服从法律制度，而不能不顾法律或重新制定适应本身利益的法律”。法治的含义表明，法治有比“法制”更深一层和更高一层的内涵，公权力守法有比公权力执法更深一层和更高一层的价值。原因很简单，只有公权力得到合法运用和有效监督，只有公权力的循规蹈矩与按部就班，一个社会的持续发展和稳定协调以及公民权利的凸显张扬才是可能的。

二、本书的体系、基本内容和学术特色

本书体系的建构遵循了从理论到实践、从古代到当代、从内部监督到外部监督、从国内到国际的路径，力求全方位地阐述监督理论与监督实践。

本书内容侧重于中国国情，在尽量涵容学界已有研究成果的基础上，注意加入一些创新内容，例如对完善人民代表大会、行政层级、人民政协、民主党派、人民团体、非政府组织等监督制度的思考。为了便于读者阅读和思考，每章后面附了与该章内容相匹配的重要概念和思考题，在多数章后面附了案例及案例思考题。

本书的学术特色主要体现在跨学科的理论包容性。作为教材，本书交叉了政治、经济、行政、管理、历史、法律等学科。那么，一本教材为什么要涉及多学科知识呢？因为在作者看来，监督学本身就是一个交叉学科，其所涉及的许多问题都不是一个学科所能够回答和解决的。“海纳百川，有容乃大”，在联系的世界中，人类和自然界没有绝对界限，自然科学和社会科学亦没有绝对界限，更不要说社会科学各学科之间的界限了。监督学研究者的广阔学术视野有助于理解监督学的神髓，也有利于监督学研究的深入。

三、本书的期待与追求

本书专论对国家公权力和国家公职人员的监督，其良苦用心在于期待与追求公权力的规范运作。

首先，作者并不想使人们产生这样的错觉，即认为监督公权力可能会造成某种消极后果，会使政府或者掌握公权力的人不积极做事。实际上，消极政府也好，不做事政府也好，归根结底都属于无限政府，亦都从不同侧面说明了监督的必要与迫切。

其次，作者并不否认在公权力与私权利之间保持“和谐”与“平衡”是一件美妙的事，只不过认为这种美妙并非囊中之物，其换取需要前置步骤，这个前置步骤就是公权力首先需要接受监督。因为，公权力的肆无忌惮，公权力对私权利的随意凌越，构成了中国封建社会最基本的政治倾向，直到今天，这一倾向也远未销声匿迹。如果说中国哲学的最高境界是“平衡”、“和谐”、“中庸”、“天人合一”，那么，根据中国的历史和现实，通往这一境界的起始步骤应当甚至只能是监督公权力，是公权力首先要学会在法律的框架内活动，要学会尊重私权利。具备这样的前提条件，才能谈得上私人权利的张扬，也才能最终达到公权力与私权利的“平衡”。

无论是从历史还是从现实看，中国都是一个公权力发达、公权力对社会控制严格的国家。在这样的社会政治背景下，理应有庞大的对公权力施加监督 and 控制的规范体系，但实际情况并非如此。改革开放 30 多年来，我国的立法工作进展较快，初步形成了以宪法为基石的社会主义法律体系框架，但规制公权力法律规范的大量缺位成为立法的重大薄弱环节。与此相关，监督学的研究在我国仍处于起步阶段，许多基本问题远未达成共识，社会的认知程度也不高。这些问题都使得对公权力的监督不系统、不到位、不得力。为解决这些问题，立法者应当更多地考虑如何加强权力监督立法，学者应当更多地关怀、研究监督理论和制度。这种研究应当力求系统、深入、严谨，这既是一种社会需要，

更是一种学者责任。以此标准衡量，本书还有诸多不足和需要改进之处，留下的遗憾只能由后续和他人的研究成果来弥补了。相信在更多学者的努力下，我国的监督学研究一定会有长足发展。

本书从写作大纲拟定、初稿审定直至出版，每个环节都见证了专家和专业人员的辛勤付出。中国人民大学齐明山教授、北京大学杨百揆研究员、中国人民大学周孝正教授、中国政法大学李程伟副教授、中央广播电视大学赵菊强副教授等专家学者，对本书的结构、内容、观点乃至文字都提出了许多真知灼见，他们审慎的态度和深厚的专业功底令人难忘；中央广播电视大学本课程主持教师王援朝教授，在本书的成书过程中做了大量的组织协调工作，其负责精神和组织才能令人折服；北京航空航天大学公共管理学院硕士研究生吴大伟、中国政法大学法学院硕士研究生汤炆、王传宏等在本书一些章节写作中做了许多辅助性工作，其参与精神亦弥足珍贵。

本书写作分工是：

郎佩娟（中国政法大学教授）：第一章、第八章；

王援朝（中央广播电视大学教授）：第三章、第六章、第七章；

胡仙芝（国家行政学院研究员）：第二章、第十章、第十一章；

蔡乐渭（北京大学博士后研究人员）：第四章、第五章、第九章。

全书由郎佩娟统改定稿。

值本书出版之际，谨向为本书出版付出辛勤劳动的专家学者和出版社专业人员表示衷心感谢。

郎佩娟

2009年11月10日

监督学课程组

课程组长 王援朝

主 编 郎佩娟

编 著 者 郎佩娟 王援朝

胡仙芝 蔡乐渭

主持教师 王援朝

目 录

第一章 监督学概述	(1)
第一节 权力、腐败与监督	(1)
一、权力的含义和特征	(1)
二、腐败的含义、特征和产生根源	(3)
三、监督的含义和特征	(8)
第二节 监督的功能	(10)
一、预防功能	(10)
二、校正功能	(11)
三、制约功能	(11)
四、救济功能	(12)
第三节 监督的分类	(13)
一、以监督主体为标准的分类	(13)
二、以监督过程为标准的分类	(17)
第四节 监督的基本原则	(18)
一、依法监督原则	(19)
二、公开监督原则	(19)
三、公正监督原则	(20)
四、全面监督原则	(20)
五、全程监督原则	(21)
第五节 监督学	(21)
一、监督学的研究对象及其特点	(21)
二、监督学与相关学科的关系	(22)
三、我国监督学的研究现状	(24)

第二章 监督思想与监督理论	(28)
第一节 监督思想	(28)
一、中国古代与近代的监督思想	(28)
二、当代中国的监督思想	(35)
三、国外监督思想综述	(41)
四、中外监督思想的比较分析	(44)
第二节 监督理论	(46)
一、人民主权理论	(46)
二、分权制衡理论	(47)
三、议行合一理论	(48)
四、新滥用权力理论	(49)
第三章 中国监察制度的演进	(52)
第一节 中国古代监察制度	(52)
一、中国古代监察制度概述	(52)
二、中国古代监察机构领导体制及其职权	(56)
三、中国古代监察法规建设	(69)
四、中国古代的谏诤制度	(73)
五、中国古代监察制度的特点	(76)
第二节 中国近代监察制度	(78)
一、中华民国的监察制度	(78)
二、革命根据地和解放区的监察制度	(82)
第三节 当代中国监察制度	(85)
一、当代中国行政监察制度的演进	(85)
二、香港特别行政区以廉政公署为核心的监督制度	(88)
三、澳门特别行政区的监督制度	(90)
四、中国台湾地区的监察制度	(92)
第四章 人民代表大会的监督	(95)
第一节 人民代表大会的监督概述	(95)

一、人民代表大会监督的含义和特征	(95)
二、人民代表大会监督的地位和作用	(98)
三、人民代表大会监督的法律框架	(101)
第二节 人民代表大会监督的范围和内容	(104)
一、人民代表大会监督的范围	(104)
二、人民代表大会监督的内容	(106)
第三节 人民代表大会监督的方式和程序	(109)
一、人民代表大会监督的方式	(109)
二、人民代表大会监督的程序	(116)
第五章 中国共产党的党内监督	(123)
第一节 党内监督概述	(123)
一、党内监督的含义、性质与特征	(123)
二、党内监督的主体、对象与内容	(127)
三、党内监督的主要制度	(131)
四、党内监督的规则建设	(136)
第二节 党组织的监督	(137)
一、党组织监督的含义和特点	(137)
二、党的代表大会的监督	(139)
三、党的委员会的监督	(140)
四、党委常委会的监督	(141)
第三节 党的纪律检查机关的监督	(142)
一、纪律检查机关的地位与作用	(142)
二、纪律检查机关监督的对象与内容	(143)
三、纪律检查机关的监督权与监督方式	(145)
四、违反党纪案件的查处	(147)
第四节 党员的监督	(151)
一、党员监督的含义与依据	(151)
二、党员监督的主要方式	(152)
三、党员监督的主要内容	(154)

第六章 检察机关的法律监督	(160)
第一节 检察机关监督概述	(160)
一、检察机关监督的概念与特征	(162)
二、检察机关监督的性质	(162)
三、检察机关监督的内容和方式	(165)
第二节 职务犯罪的监督	(165)
一、职务犯罪的概念与范围	(165)
二、贪污罪的认定	(165)
三、贿赂罪的认定	(167)
四、挪用公款罪的认定	(170)
五、滥用职权罪与玩忽职守罪的认定	(172)
六、巨额财产来源不明罪的认定	(174)
第三节 侦查监督	(175)
一、侦查监督的概念	(175)
二、侦查监督的主要内容与方式	(176)
第四节 刑事审判监督	(187)
一、刑事审判监督的概念	(187)
二、刑事审判监督的基本方式	(189)
第七章 人民法院的审判监督	(198)
第一节 审判监督概述	(198)
一、审判监督的概念和特征	(198)
二、刑事审判监督与行政审判监督概述	(199)
第二节 审级监督制度	(200)
一、审级监督制度：概念与功能	(200)
二、二审监督制度	(200)
三、再审监督制度	(203)
四、死刑复核制度	(205)
第三节 行政诉讼制度与行政赔偿制度	(209)
一、行政行为的概念、特征和分类	(209)
二、违法与无效行政行为的认定	(213)

三、行政诉讼制度	(214)
四、行政赔偿制度	(217)
第八章 行政机关的监督	(221)
第一节 行政监督概述	(221)
一、行政监督的概念和特征	(221)
二、行政监督的对象和范围	(223)
三、行政监督机关的领导体制	(224)
四、行政监督对象的法律责任	(225)
第二节 层级监督	(227)
一、上级政府对下级政府的监督	(227)
二、上级政府部门对下级政府部门的监督	(229)
三、本级政府对所属工作部门的监督	(231)
四、我国层级监督存在的问题及其制度完善	(232)
第三节 行政监察制度	(233)
一、行政监察概述	(233)
二、行政监察机关及其领导体制	(235)
三、我国行政监察的主要制度	(236)
四、行政监察制度的完善	(245)
第四节 审计监督	(246)
一、审计监督概述	(246)
二、政府财务审计	(248)
三、政府绩效审计	(250)
四、审计机关与其他监督机关的关系	(252)
五、我国审计监督制度存在的问题与完善	(253)
第五节 行政复议	(255)
一、行政复议的概念与原则	(255)
二、行政复议机关及其管辖	(255)
三、行政复议范围	(257)
四、行政复议的程序	(258)

第九章 人民政协与民主党派的监督	(265)
第一节 人民政协的监督	(265)
一、人民政协监督的含义、性质与地位	(265)
二、人民政协监督的内容	(267)
三、人民政协监督的方式	(270)
四、人民政协监督的完善	(272)
第二节 民主党派的监督	(275)
一、民主党派监督的含义与特征	(275)
二、民主党派监督的性质和地位	(277)
三、民主党派监督的内容、形式和途径	(279)
四、民主党派监督的完善	(281)
第十章 社会监督	(287)
第一节 社会监督概述	(287)
一、社会监督的含义和特征	(287)
二、社会监督在我国监督体系中的地位	(289)
三、社会监督制度的完善	(289)
第二节 公民监督	(292)
一、公民监督的特征和意义	(292)
二、特约监督员制度	(294)
三、公民的信访举报	(295)
四、公民的申诉控告	(296)
第三节 社团组织监督	(297)
一、社团监督的特征	(297)
二、社团监督的意义	(298)
三、几种主要的社团监督	(298)
第四节 舆论监督	(300)
一、舆论监督的特征	(300)
二、舆论监督的发展历程	(301)
三、舆论监督的功能与方法	(302)
四、网络时代的舆论监督	(304)

第十一章 国际反腐败与监督制度	(309)
第一节 国际反腐败运动	(309)
一、国际反腐败运动的现状与特点	(309)
二、国际反腐败合作体系的基本架构	(311)
三、国际反腐败立法与《联合国反腐败公约》	(316)
四、国际反腐败运动的发展趋势	(318)
第二节 国外一些国家的反腐败与监督制度	(319)
一、瑞典的议会监察专员制度	(319)
二、德国的监督制度	(322)
三、美国的监督制度	(324)
四、日本的监督制度	(327)
五、韩国的监督制度	(331)
六、新加坡的监督制度	(333)
主要参考书目	(339)

第一章

监督学概述

本章为监督学下了定义，认为监督学是以对国家公权力的监督为研究对象的一门综合性、应用性社会科学学科。就其本义而言，监督学即是监督国家公权力的学问。鉴于监督与国家公权力之间的密切联系，本章将沿着权力—公权力—权力腐败—权力监督—监督学的思路加以阐述，力图说明监督学的本质及其存在价值。

第一节 权力、腐败与监督

一、权力的含义和特征

(一) 权力

权力是社会中的一种普遍现象，人们虽然看不到它的形象，却会感受和体验到它的存在。对于什么是权力，古今中外的许多学者作过多侧面和多层次的分析。

例如，托马斯·霍布斯认为，权力是获得未来任何明显利益的当前手段；纳内德·米达认为，权力是一种能力，一个人或者一个国家拥有了这种能力，就能使另一个人或者国家做或者不做某项事情；顿纳斯·H. 隆认为，权力是一些人对另一些人造成他所希望和预定的影响的能力；马克斯·韦伯认为，权力是一个人或者一些人在某一社会行动中，甚至是在不顾其他参与这种行动的人进行抵抗情况下实现自己意志的可能性；克特·W. 巴克认为，权力是在个人或者集团的双方或者多方之间发生利益冲突或者价值冲突的形势下执行强制性