

POLITICAL
SCIENCE
SERIES

行政
监督
和
监督
行政

四川人民出版社

政治学丛书

政治学丛书

行政监督和监督行政

罗玉中 罗建平 王元

四川人民出版社

一九八九年·成都

责任编辑：袁久勇

封面设计：曹辉祿

政治学丛书

行政监督和监督行政

罗玉中 罗建平 王元 著

四川人民出版社出版（成都盐道街3号）

四川省新华书店发行

自贡新华印刷厂印刷

开本787×1092mm 1/32 印张9.125 插页4 字数180千

1989年11月第1版 1989年11月第1次印刷

ISBN7-220-00647-0/D·103 印数：1—3,510册

定价：3.50元

前 言

在社会主义初级阶段理论的指引下，社会主义改革的浪潮正一浪高似一浪地在中华大地奔腾向前。随着经济体制、科技体制、教育体制改革的深入发展，政治体制改革也已揭开序幕。如果说本世纪40~50年代在中国发生的一系列历史事变极大地改变了中国的历史面貌，使中国摆脱了半封建、半殖民地的境地，实现了民族独立和社会主义，那末，本世纪最后两个10年的改革，将更深刻地影响着中国的历史命运，将中国推向富裕的、独具特色的社会主义发展道路。这股多姿多彩、波澜壮阔的改革浪潮，猛烈地冲击着我们民族深厚的历史积弊，也冲击着人们在最近几十年来形成的价值观念和生活秩序，并对世界历史进程发生强烈的影响。它理所当然地牵动着全中国人民的心，为全世界所瞩目。

这场改革所要解决的重要历史课题之一，便是加强和完

善国家的行政监督以及对国家行政的监督。随着有中国特色的社会主义民主政治和法制的发展以及国家政治体制改革的深入，一个民主的、高效能的、充满活力的国家行政管理体制必将建立起来，对之进行有效的、广泛的、合理的监督体系也必将完善起来。对此，我们有充足的理由满怀信心和希望。

本书作者不揣冒昧，试图对我国行政监督和监督行政的若干制度和理论问题进行阐述，内容涉及国家监察、审计、银行、税务、工商、行政、产品质量等方面行政监督的体制、原则、方式、程序等，以及国家权力机关、司法机关和政党、团体、公民等社会力量对国家行政的监督。由于本书的容量有限，所以我们只能就行政监督和监督行政中的若干重点问题进行阐述和讨论，以图抛砖引玉。又由于有关这方面的理论、原则、制度等正处于不断演进之中，加之作者客观条件的限制，难以掌握全部资料，故本书疏漏舛误之处在所难免，敬祈读者不吝教正。

本书第一章、第二章第一节、第三章、第四章第一节、第七章及第八章第一、二节由罗玉中执笔，其余章节由罗建平、王元执笔。在成书过程中，李永贵、黄挹卿、李秀林等同志曾对有关章节作了认真审阅并提出宝贵意见，在此表示深切感谢。

作 者

1988年10月

目 录

前 言.....	(1)
----------	-------

第一篇 行政监督

第一章 行政监督的概念.....	(1)
------------------	-------

第一节 行政监督的涵义.....	(1)
------------------	-------

第二节 行政监督的分类.....	(8)
------------------	-------

第三节 行政监督的方式和方法.....	(14)
---------------------	--------

第四节 行政监督的地位和作用.....	(23)
---------------------	--------

第二章 监察监督.....	(29)
---------------	--------

第一节 监察监督的概念.....	(29)
------------------	--------

第二节 我国的监察监督体制.....	(34)
--------------------	--------

第三节	监察监督的基本原则.....	(42)
第四节	监察监督法律规范体系.....	(45)
第三章	审计监督.....	(49)
第一节	审计监督的概念.....	(49)
第二节	国家审计监督.....	(59)
第三节	内部审计监督和社会审计监督.....	(67)
第四节	审计监督工作程序.....	(71)
第四章	银行监督.....	(79)
第一节	银行监督的概念.....	(79)
第二节	我国的银行监督机构.....	(83)
第三节	各类银行监督概述.....	(88)
第五章	税务监督.....	(102)
第一节	税务监督的概念.....	(102)
第二节	我国的税务监督机构设置.....	(107)
第三节	我国税务监督的原则.....	(113)

第四节	税务监督程序.....	(115)
第六章	工商行政监督.....	(119)
第一节	工商行政监督的概念.....	(119)
第二节	工商行政监督的机构设置和原则.....	(122)
第三节	工商行政监督的作用.....	(125)
第四节	各类工商行政监督分述.....	(127)
第七章	产品质量监督.....	(143)
第一节	产品质量监督的概念.....	(143)
第二节	产品质量监督的作用.....	(148)
第三节	我国产品质量监督方面的立法.....	(152)
第四节	产品质量监督机构的设置.....	(153)
第五节	产品质量责任制度.....	(163)
第六节	对违法行为的制裁.....	(169)

第二编 监督行政

第八章 监督行政的概念	(172)
第一节 监督行政的涵义	(172)
第二节 监督行政的分类	(175)
第三节 监督行政的意义	(181)
第九章 国家权力机关对行政的监督	(185)
第一节 国家权力机关监督行政的概念	(185)
第二节 最高国家权力机关对行政的监督	(188)
第三节 地方国家权力机关对行政的监督	(198)
第十章 检察机关对行政的监督	(203)
第一节 检察机关监督行政的涵义	(203)
第二节 检察机关监督行政的形式和方法	(210)
第十一章 审判机关对行政的监督	(226)

第一节	审判机关监督行政的概念·····	(226)
第二节	审判机关监督行政的方式·····	(232)
第十二章	政党对国家行政的监督·····	(241)
第一节	政党监督行政的涵义·····	(241)
第二节	中国共产党对行政的监督·····	(243)
第三节	民主党派对行政的监督·····	(250)
第十三章	社会监督·····	(254)
第一节	社会监督的概念·····	(254)
第二节	公民对行政的监督·····	(258)
第三节	社会团体对行政的监督·····	(265)
第四节	企事业单位对行政的监督·····	(271)
第五节	新闻单位对行政的监督·····	(278)

第一章

行政监督的概念

第一节 行政监督的涵义

行政监督 (administrative supervision) 是国家行政机关依照法定的权限、程序和方式, 对行政机关及其工作人员, 以及对社会组织、企事业单位、公民个人和有关事项, 就其是否严格执行和遵守国家的政策法律 (广义) 和制度所实行的监督。它是国家行政管理的重要组成部分, 是国家行政机关行使行政职能的一种表现, 其目的在于有效地实现国家对社会的行政管理, 以保证国家任务的完成, 达到国家根据实际情况设定的目标, 维护国家法制的统一和尊严。

行政监督这一概念是可以从不同角度加以理解的。有人从静态的角度来理解, 主要从行政监督的法律和体制来解释这一概念; 有人则从动态的角度加以理解, 主要从行政监督

的活动、措施和方法来解释这一概念。实际上，如果全面、完整地理解的话，上述两种理解是可以而且应当结合起来的，即不仅应当从静态的角度来考察行政监督，而且应当从动态的角度来考察行政监督。行政监督这一概念的涵义，应当是上述静态和动态理解的有机结合体，即是有关行政监督的法律、体制、活动以及由此造成的秩序状态的有机统一体。

在这里，有关行政监督的法律，是指所有行政监督法律规范的总和，包括宪法、法律（狭义）、行政法规、地方性法规、自治法规以及其他行政性法规（即行政机关在法定权限内制定和发布的具有规范性的规章、决定和命令等）中有关行政监督的全部法律规范。行政监督体制，⁴⁴包括依法建立的行政监督制度、机构体系在内。其中，行政监督制度，是指监察制度、审计制度、农工工商行政监督制度、银行监督制度、税收监督制度、产品质量监督制度、卫生行政监督制度、技术安全监督制度、海关监督制度等各类行政监督制度，以及检查制度、请示制度、汇报制度、审批制度、报表制度、登记制度、统计制度等各项具体的监督制度；行政监督机构体系，是指依法设立的各种专门的行政监督机构体系（如监察机构体系、审计机构体系、技术安全监督机构体系、食品卫生监督机构体系、物价监督机构体系、金融监督机构体系、财政监督机构体系等）以及其他行政机构体系，事实上，除专门的行政监督机构外，其他各级行政机构都有相应的行政监督的权、责。建立、健全完备的行政监督体制

是实现国家行政监督的必要前提。但是，要真正实现行政监督，除了适时地制定必要的法律、法规，建立相应的行政监督体制外，还应当要求各级各类行政机关严格执行这些法律、法规和制度，采取积极的行政监督措施，认真从事行政监督行为，同时也要求被监督的对象切实遵守国家的政策和法律，并由此而形成相应的秩序状态。可见，行政监督不仅指有关法律、制度和机构体系，而且指行政监督的活动和由此产生的秩序，是这几方面的有机结合，是动态和静态的统一。

目前，国内外的法学辞书、著作中，对行政监督的解释可以说是五花八门、莫衷一是。我国较为流行的一种解释是：“行政监督，是指对国家行政机关及其工作人员的监督。”并把行政监督分为：国家权力机关的监督，即全国人民代表大会和地方各级人民代表大会以及它们的常设机关对国家行政机关及其工作人员的监督；检察监督，即人民检察院对国家行政机关及其工作人员的监督；社会监督，即社会团体、企事业单位、广大人民群众对国家行政机关及其工作人员的监督，等等。

本书作者对这一解释不敢苟同。我们认为，“行政监督”和“监督行政”（或曰“对行政的监督”）是两个涵义不完全相同的概念，不应混淆。它们之间的显著区别，起码有下列两点：

第一，两者的主体、对象和目的有所不同。行政监督是由国家行政机关依法实行的监督，是国家行政管理的重要环

节之一，其直接目的在于保障国家行政管理职能的充分实现，以完成国家任务，维护国家法制的统一。在这里，行政机关是实行监督的主体；其监督的对象，除了行政机关及其工作人员以外，还包括社会组织、企事业单位、有关人员和事项在内。这也就是说，行政监督除了行政机关的自我监督之外，还包括行政机关对社会实行的监督。而“监督行政”，则主要是指其他国家机关、政党、社会团体、企事业单位、社会公众对行政机关及其工作人员的监督，其直接目的在于保障国家行政的合法、合规和合理，使行政工作纳入法治和科学的轨道。在这里，实行监督的主体主要是其他国家机关（包括国家权力机关、法律监督机关、国家审判机关）和社会组织、企事业单位以及公民个人；行政机关及其工作人员则是被监督的对象。

第二，两者所依据的权力有所不同。行政监督是国家宪法和法律赋予行政机关的一项权力或职权，是国家行政管理权的重要组成部分。国家行政机关依法实行行政监督，是对国家行政权的具体运用的方式之一。而监督行政则有所不同。例如，我国人民检察机关是法律监督机关，它对国家行政机关及其工作人员的监督是一种法律监督（狭义），行使的是国家检察权；公民对国家行政机关及其工作人员的监督是一种群众监督或社会监督，行使的是公民权。在这里，行政监督权、检察权、公民权是有所不同的。其中，行政监督权、检察权虽然属于国家权力不可分割的组成部分，但分别由不同国家机关行使。前者由行政机关行使，后者由检察机

关行使。行政监督权和公民权虽然都由宪法和法律所赋予和保障，但它们的区别也是明显的：公民权是指法律规定和保护着的公民个人从事一定行为的能力或资格，通常称之为“权利”，它一般与公民个人的利益相联系。对有的权利，公民既可以行使，也可以放弃或转让，完全以公民个人的意愿来决定；行政监督权则属于国家行政机关的“职权”或权力，它的行使决不意味着行使权力者个人的利益，而只能代表国家的利益，决不允许行使监督权者以权谋私。同时，被赋予行政监督权者，必须依法行使这项权力，它既不可以转让，也不可以放弃，否则便是失职或渎职。

此外，行政监督和对行政的监督所采用的监督方式也不完全相同。前者主要采用审查、检查、考查、登记、验证等行政方式，以表扬和鼓励模范的守法行为，查处违法行为；后者则主要采用视察、质询、审查工作报告、撤销行政建制或行政法规和决定、任免行政负责人以及通过社会舆论、公民的检举、控告和申诉等方式，对行政进行监督。

总之，行政监督不同于对行政的监督，这是两个从内涵到外延上都有区别的概念，不应将它们混同。正是基于上述考虑，本书将行政监督和对行政的监督分别予以概述。

根据上述对行政监督的理解，我们不妨将它归纳为：行政监督的主体——国家行政机关；行政监督的对象——行政机关及其工作人员，以及社会组织、企事业单位、公民个人及有关事项；行政监督的依据——国家政策和法律赋予国家行政机关的行政权能和责任；行政监督的内容——被监督对象

是否遵守和执行国家政策、法律和制度。不在这一范围内的，不属监督之列；行政监督的方式——行政方法和行政手段；行政监督的目的——实现国家对社会的行政管理，完成国家任务，达到国家预期目标，维护国家法制的统一和尊严。

在我国，行政机关负有自我监督或“对内监督”的权、责，是不容置疑的。那末，行政机关对其他机关、团体、企事业单位、公民个人和有关事项是否具有监督之权、责呢？答案也是肯定的。

根据我国宪法的规定，国务院有权根据宪法和法律制定行政法规。国务院制定的行政法规也属于广义的法律，其效力仅次于宪法和法律，具有普遍的约束力，即在其效力范围内，其他机关、团体、企事业单位、公民个人都应当普遍遵守和执行，司法机关应当将它作为处理有关案件的依据。国务院通过规定行政措施、制定行政法规、发布决定和命令，可以有效地实现对社会的行政管理和监督。

我国宪法还赋予国务院领导和管理经济工作和城乡建设，领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作，领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作，领导和管理国防建设事业，领导和管理民族事务，管理对外事务等职权。所有这些规定，都表明我国宪法已赋予国务院以最高的行政监督权。国务院在领导和管理各项工作、事业和事务过程中，除了对所有行政机关和工作人员实行统一领导和监督以外，也对其他机关、组织、团体、单位、人员和事

项有监督的权、责。这种行政监督权，是上述领导和管理权的有机组成部分，为实现国家对社会的行政领导和管理起着重要的保障作用。

根据宪法和有关法律的规定，各级国家审计机关，对国家和地方各级财政金融机构和企事业单位的财务收支有进行审计监督的权、责；国务院主管机关对有关企事业单位、人员和事项有进行行政监督的权、责；省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府，对其管理的企事业单位、人员和事项有进行行政监督的权、责，对本辖区内不属于自己管理的国家机关、企事业单位，也有监督它们遵守和执行法律、法令和政策的权、责；各级人民政府（即各级国家行政机关）都有通过行政管理，指导、帮助和监督个体经济的权、责，等等。所有这些，都是国家行政机关实行行政监督的法律依据。

实际上，除了宪法以外，许多法律、法规对此都有具体、明确的规定。如邮政法、药政法、食品卫生法、教育法、社会治安管理条例、海关法、环境保护法、交通法、森林法、合同法、有关财政金融税收方面的立法以及有关产品质量的检验监督和市场管理方面的立法等，均规定了对有关企事业单位、社会团体、公民个人和有关事项实行政监督的内容。由此可见，行政机关对社会组织、企事业单位、公民个人和有关事项实行政监督，是有法可依的，它不仅是行政机关的职权之一，也是行政机关的职责之一。