

行政监督的理论 与实践

XINGZHENG JIANDU

主编 袁达毅 郭志平

警官教育出版社

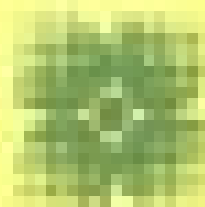


行政监督的理论 与实践

XINGZHENG JIANSU
LILUN YU JIANLI

主编 姜文海 副主编 姜文平

暨大出版社出版



行政监督的理论与实践

主编 袁达毅 郭志平

警官教育出版社

书 名：行政监督的理论与实践

主 编：袁达毅 郭志平

责任编辑：王 翁

封面设计：安 平

出版发行：警官教育出版社

（北京西城木樨地北里2号 100038）

印 刷：北京市永乐信达印刷厂印刷

经 销：新华书店总店北京发行所

版 次：1996年6月第1版

印 次：1996年6月第1次印刷

印 张：7.75

开 本：大32

字 数：195千

印 数：001—4000册

ISBN 7-81027-595-x/D·253

定 价：15.00元

目 录

第一章 行政监督的基本理论	1
第一节 行政监督概述.....	1
第二节 行政监督的基本功能和原则	12
第三节 行政监督的方法和措施	17
第二章 中国历代行政监督思想与制度	23
第一节 中国历代行政监督思想	23
第二节 中国历代行政监督制度	37
第三章 资本主义国家的行政监督思想和制度	57
第一节 资本主义国家行政监督的基本理论	57
第二节 资本主义国家的行政监督制度	65
第四章 马克思主义行政监督的理论与实践	79
第一节 马克思、恩格斯的行政监督理论.....	79
第二节 列宁的行政监督理论与实践	83
第三节 我国党和国家领导人的行政监督思想	97
第五章 当代中国行政监督机构与体制	105
第一节 新中国行政监督体制的形成与发展.....	105
第二节 中国行政监督机构与体制.....	110
第三节 中国行政监督体制的改革与完善.....	122
第六章 中国行政监督的内部监督体系	126
第一节 行政监察.....	126

第二节	审计监督·····	137
第三节	行政机关内部的一般监督·····	149
第七章	中国行政监督的外部监督体系·····	155
第一节	国家机关与国家组织的监督·····	155
第二节	政党监督·····	177
第三节	社会监督·····	189
附录：		
	中华人民共和国行政诉讼法·····	198
	中华人民共和国国家赔偿法·····	212
	中华人民共和国行政监察条例·····	222
	行政复议条例·····	231

第一章 行政监督的基本理论

行政监督是国家监督体系的一个重要组成部分。它对于国家行政机关依法合理行政,改善行政机关工作作风,提高行政效率,减少工作失误,起着巨大的促进和保障作用。在我国,行政监督理论的研究已取得了一定的成就,但有许多重大理论问题仍在研究和探索之中。这里我们只就行政监督的基本理论问题,诸如,行政监督的概念、行政监督的类型、行政监督的基本功能和原则、行政监督的方法和措施等进行介绍。

第一节 行政监督概述

一、什么是行政监督

监督,在英文中是 Supervision, Super 其本意为“在上”, Vision 其本意为看。从字面上译过来,监督是上级对下级督察、督导的意思。在我国,监督一词最早见于《后汉书·荀彧传》。“古之遣将,上设监督之重,下建副二之任,所以尊严国命而鲜过者也”。这里所说的监督,是指对派出去打仗的将军进行监察、督导而设的官吏。什么是行政监督?关于这个问题,目前,我国学术界有下列四种不同的看法:

第一种观点认为,行政监督有广义和狭义之分。广义上的行政监督是指立法机关、行政机关、司法机关、政党、社会团体、公民、社会舆论等众多的政治力量和社会力量,对国家行政机关及其工作人员所实施的监督。狭义上的行政监督是指国家行政机关内部对自己和自己的工作人员的监督。广义的行政监督包括狭义

的行政监督。这是当前理论界的一种比较普遍的看法。

第二种观点认为，凡是行政机关所实施的监督行为都是行政监督。具体地说，行政监督行为是行政机关为了实现行政管理职能，督促行政管理对象自觉遵守国家的法律、法规和党的路线方针政策，正当行使法定权利和适当履行法定义务的行为。它包括行政机关内部上级对下级的检查督促，行政组织内部专门的监督机构所进行的监督，国家行政机关对整个社会组织和公民个人所进行的监督。其目的是保证国家的法律、法规和党的路线方针政策以及政府决策的顺利实施。

第三种观点认为，行政监督应理解为“监督行政”。凡是对国家行政机关及其工作人员所进行的监督，都可以称之为行政监督。它可分为内部监督和外部监督。所谓内部监督是指行政机关内部所进行的监督，它包括行政机关内部的一般监督和专门监督等。所谓外部监督，是指国家行政机关之外的一切享有监督权的监督主体，对国家行政机关及其工作人员的监督。这种观点同第一种观点相比，区别不是很大。只是外部监督同广义的行政监督相比，少了行政机关自身监督这部分内容。

第四种观点认为，上述三种观点实际上是用监督来解释监督。其重点是表述行政监督的主体和客体是什么，至于行政监督的本质要求是什么，则没有论及。认为从词源上看，无论中外，“监督”一词的本意均为上级对下级的督察、督导活动。进一步分析，便会发现“监督”一词蕴含着制约与管理双重涵义。制约与管理是监督一词最本质的涵义。因而，这就决定了行政监督也具有制约与管理的双重含义。“制约”意义上的行政监督，其本质内涵是为了制约行政权力，即保证行政权力的良性行使，有权力的人不至于滥用权力，一旦滥用权力就必须受到惩罚。要惩治和消除政府机关的各种腐败现象，就必须建立合理的行政监督体系，对行政权力进行监督制约。“管理”意义上的行政监督，也就是行政控

制，是指行政机关本着完善、改进行政管理的目的，对行政机关及其工作人员的行政行为所实施的检查、督导活动。^①

我们认为，第四种观点是比较科学的。所谓行政监督就是对国家行政机关及其工作人员的管理与制约。这种管理与制约，由不同的监督主体进行。具体地说，管理意义上的监督，主要由国家行政机关进行，是国家行政机关为了贯彻执行国家的宪法、基本法律、行政法规和地方性法规，以及为此而作出的行政决定，发布的行政命令，制定的行政规章和工作计划，维护国家政令统一，实现其管理目标而依法对行政机关、企事业单位以及其它社会组织和公民个人等行政管理对象所进行的一种行政控制活动。它是行政管理的一种基本职能，也是行政管理过程的一个基本环节。显然，作为管理意义上的行政监督，其监督的对象由国家行政机关及其工作人员和国家行政机关之外的其它社会组织及公民个人两大部分组成。本书所说的管理意义上的行政监督，指的是前者，即对国家行政机关及其工作人员进行的监督。而国家行政机关对其它社会组织和公民个人的监督，不是本书研究和探讨的范围。制约意义上的行政监督，是指国家行政机关之外的享有监督权的监督主体，诸如，国家机关、政党、社会组织和公民个人等，为了确保国家行政机关依法合理行政，维护国家、集体和公民个人的合法权益，根据党的路线方针政策和国家的法律法规，依法对国家行政机关及其工作人员进行的监督。在现代社会，制约意义上的行政监督是同民主政治紧密联系在一起的。它具有权力性、外在性、平等性和独立性、强制性、权威性、制约性等特征。^②由上可知，管理意义上的行政监督与制约意义上的行政监督两者

① 刁田丁 蒋 伟：《浅析行政监督的科学内涵》，载《社会主义研究》1996年第1期。

② 参见蔡定剑著：《国家监督制度》一书第2页。

的主要区别在于：

(一) 监督的主体不同，前者的监督主体是各级国家行政机关；后者的监督主体是国家行政机关之外的一切享有监督权的国家机关、政党、其它社会组织和公民个人等。

(二) 监督的性质不同，前者的监督是一种行政管理行为，是履行行政职能的一种手段，是行政管理过程的一个基本环节；后者是对国家行政机关及其工作人员的一种权力制约，是国家民主政治生活的一个重要组成部分。

(三) 监督的目的不同，前者是为了贯彻执行国家的宪法、基本法律、行政法规、地方性法规和有关行政规章，维护国家政令统一，实现管理目标；后者是为了保证国家行政机关及其工作人员依法行政，廉洁奉公，遵纪守法，不断改善国家行政机关及其工作人员的工作作风，维护国家、集体和公民个人的合法权益，加强社会主义民主和法制建设。

二、行政监督的类型

行政监督的类型，可根据不同的标准进行划分。

(一) 以监督主体的职权和职责为标准，可以分为专门监督和非专门监督。

1、专门监督，是指专门行使监督权的监督机构对国家行政机关及其工作人员所进行的监督。在我国专门行使监督权的机构有各级国家行政监察机关，各级国家审计机关，各级国家检察机关和党的各级纪检机关。

2、非专门监督，是指享有监督权力而又不是专门行使监督职权的机构、组织和个人对国家行政机关及其工作人员所进行的监督，例如，各级国家权力机关、行政机关、司法机关、政治协商机关、党的各级组织、各民主党派、社会团体和公民个人等所进行的监督，都是非专门监督。

(二) 以行政监督主体是否是国家行政机关为标准，可以分

为内部监督和外部监督。

1、内部监督，是指行政机关本身所进行的监督，也就是前面所说的管理意义上的监督。内部监督主要有行政机关内部的自我监督、行政监察和审计监督等。

2、外部监督，是指国家行政机关外部的监督主体对国家行政机关及其工作人员所进行的监督。外部监督主要有国家机器的监督、政党的监督和社会监督。

（三）以时间为标准，可以分为事前监督、事中监督和事后监督。

1、事前监督，是指在行政管理活动开始之前进行的监督。在行政管理活动开始之前，对行政机关做出的决策、制定的工作规划、计划，以及为此而制定的实施方案等，进行审查、监督，目的是为了防患于未然，堵塞漏洞，减少失误，尽可能杜绝和防止违法违纪行为和不合理现象的产生。

2、事中监督，是指对正在进行的行政管理活动的监督。对在进行的行政管理活动是否按照决策目标或工作规划、计划运行进行监督，目的在于及时发现问题，及早采取对策，避免造成重大损失和不良后果。

3、事后监督，是行政管理活动完成以后的监督。对行政管理活动完成以后，决策目标或工作规划、计划是否按期完成，是否符合质量要求等情况进行监督，目的在于总结经验，汲取教训，对存在的问题及早采取补救措施。

（四）以行政监督的内容为标准，可以分为合法性监督和合理性监督。

1、合法性监督。对国家行政机关及其工作人员的合法性监督，包括两方面的内容：一是对国家行政机关及其工作人员职务活动合法性的监督，即对国家行政机关颁布的行政法规，发布的行政命令，作出的行政决定，制定的计划、规划及其所采取的各种行

为，是否符合国家的宪法和法律进行监督；对国家行政工作人员的行政执法活动是否符合国家的宪法、法律、行政法规和地方性法规，以及行政决定、行政命令、行政规章和工作计划、规划等进行监督。二是对国家行政机关工作人员的非职务活动合法性的监督，即对国家行政机关工作人员的非职务活动是否遵纪守法进行监督。依法行政，遵纪守法，是对国家行政机关及其工作人员的职务活动和非职务活动的最起码的要求。合法性监督的目的在于杜绝可能发生的违法行为，揭露和纠正已经发生的违法行为，及时处罚和教育违法违纪的行政工作人员，维护国家、集体和公民个人的合法权益，确保依法行政原则的贯彻实施，加强国家行政管理的法制化建设。

2、合理性监督。对国家行政机关及其工作人员的职务活动和非职务活动，除了要求其具有合法性外，还必须要求其具有合理性。合理性监督的内容也包括两个方面，一是对国家行政机关及其工作人员的职务活动合理性的监督，即对其职务活动是否符合党的路线方针政策和本地区本部门的具体情况，按照客观规律办事；是否从大局出发，维护全局的利益；是否符合行政管理的基本原则等进行监督。其目的在于通过对国家行政机关及其工作人员的职务活动的监视和督察，及时发现不合理现象和失当行为，提出改进性措施。二是对国家行政机关工作人员的非职务活动合理性的监督，即对其非职务活动是否遵守社会公德和职业道德，是否有损国家公职人员的形象等进行监督。其目的在于通过对其非职务活动的监视和督察，及时发现其违反社会公德和职业道德的行为，并进行教育，维护和改善国家公职人员在公众中的形象，加强精神文明建设。

合理性监督是合法性监督的延伸和补充。这是因为行政管理的内容十分广泛且十分复杂，法律很难对每一内容的每个细节都作出明确具体的规定，国家行政机关及其工作人员在履行行政管

理职权，处理社会公务时，拥有相当的自由量裁权。同样，法律也不可能对社会生活一切方面进行调整，国家行政机关工作人员的非职务活动与其它社会成员的活动一样，还需要用社会道德规范进行调整。因此，对国家行政机关及其工作人员的职务活动和非职务活动除了进行合法性监督外，还要进行合理性监督。

（五）以监督的结果为标准，可以分为督促性监督，改进性监督和惩处性监督。

1、督促性监督，是指对国家行政机关及其工作人员的工作采取有关监督措施，督促其积极工作，恪尽职责，提高工作效率或改进某项工作。例如，地方和基层国家权力机关组织人民代表评议人民政府的工作，人民群众对政府的某项工作提出批评和建议等，就是一种督促性监督。

2、改进性监督，是指对国家行政机关及其工作提出改进措施，以确保国家宪法、法律、党的路线方针政策和行政管理目标的实现。例如，上级国家行政机关改变或部分改变和撤销下级国家行政机关不适当决定和命令，就是一种改进性监督。

3、惩处性监督，是指对违法违纪的国家行政机关及其工作人员采取有关处罚措施，追究其行政责任或刑事责任，以实现对国家行政机关及其工作人员的监督和教育。例如，行政监察机关对违法违纪的国家行政机关和行政人员进行处分，国家权力机关对其选举产生或任命的政府组成人员进行罢免或撤销其职务，司法机关对违法犯罪的行政人员进行审判，等等，都属于惩处性监督。

三、行政监督在国家监督体系中的地位

国家监督体系，是由各种监督内容和监督制度组成的统一的整体。我国的国家监督体系，除行政监督外，还包括以下几个主要方面的内容。

（一）对国家权力机关及其组成人员的监督。这是我国监督

体系的一项重要内容。从目前的情况看，这种监督主要由党的监督和选民、选举单位、各级人民代表大会代表以及上级国家权力机关的监督两大部分组成。

1、党的监督；中国共产党是执政党，在国家政治生活中居于领导地位，是社会主义事业的领导核心。对国家权力机关及其组成人员的监督，是党的一项重要任务，也是党实现其领导地位的重要保证。党的监督的主要内容是，对国家权力机关作出的重大决策是否符合党的路线方针政策进行监督，对国家权力机关的人事任免决定是否符合党的干部路线进行监督，对国家权力机关的活动是否民主，是否符合社会主义民主原则进行监督。

2、选民、选举单位、各级人民代表大会代表和上级国家权力机关的监督。根据我国宪法、地方组织法和选举法规定，我国各级人民代表大会的代表，由选民或选举单位选举产生，选民或选举单位有权依照法律规定的程序和方式对其进行监督；县级以上的各级人民代表大会，有权听取和审查本级人民代表大会常务委员会的工作报告，改变和撤销本级人民代表大会常务委员会不适当的决定或决议，并依照法定程序罢免本级人民代表大会常务委员会的组成人员；全国人民代表大会常务委员会有权撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议，县以上的地方各级人民代表大会常务委员会，有权撤销下一级人民代表大会及其常务委员会的不适当的决议；等等。

（二）对司法机关的监督，即对国家检察机关和国家审判机关的监督。对司法机关的监督，主要由国家权力机关的监督、党的监督、司法机关自身的监督和人民群众的监督四个方面组成。

1、国家权力机关的监督。根据我国宪法和地方组织法的规定，各级国家权力机关对国家司法机关监督的主要内容有：监督宪法和法律的实施；听取和审查人民法院和人民检察院的工作报告，监

督人民法院和人民检察院的工作；通过法定程序罢免人民检察院院长和人民法院院长。

2、党的监督。前述中国共产党是执政党，党在国家政治生活中居于领导地位。党对司法机关监督的主要内容是，司法机关的执法活动，是否符合党的路线方针政策和国家的宪法、法律，是否符合社会主义民主和法制原则。

3、司法机关自身的监督。它主要包括检察机关对审判机关的监督、上级检察机关对下级检察机关的监督、上级审判机关对下级审判机关的监督。根据我国宪法、人民法院组织法和人民检察院组织法等有关法律的规定，各级人民检察院对人民法院的审判活动是否合法实行监督，对于刑事案件判决、裁定的执行等实行监督；最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作；等等。

4、人民群众的监督。对国家司法机关进行监督，是宪法赋予人民群众的民主权利，根据我国宪法、人民法院组织法、人民检察院组织法、法官法和检察官法等有关法律的规定，人民检察院在工作中必须坚持实事求是，贯彻执行群众路线，倾听群众意见，接受群众监督；人民法院法官和人民检察院检察官必须履行法定义务，接受法律监督和群众监督，等等。

（三）对政党的监督。我国是一个以共产党为领导核心的多党派国家，在共产党的领导下，实行多党派的合作，是我国政治制度的一个特点，也是我国政治制度的一个优点。各民主党派在国家政治生活中发挥着极其重要的作用。对政党的监督，包括对执政党共产党的监督和对非执政党各民主党派的监督两个方面。它是国家监督体系的一个重要组成部分。对政党的监督主要由国家机关的监督、政党之间的相互监督、政党内部的自我监督和社会监督四大部分组成。

1、国家机关的监督，是指国家立法机关、行政机关、司法机

关和政治协商机关对政党的监督。其监督的内容是，对政党是否严格执行国家宪法、法律法规，在国家政治生活中是否坚持社会主义民主原则等进行监督。

2、政党之间的相互监督，主要包括执政党中国共产党对各民主党派的监督、各民主党派对中国共产党的监督、各民主党派相互之间的监督三个方面。长期共存，相互监督，肝胆相照，荣辱与共，是共产党与各民主党派在国家政治生活中一贯坚持的方针。

3、政党内部的监督，是指各政党为了加强自身的组织建设，充分发挥本党的作用，在本党内部进行的监督活动。政党内部的监督，主要包括党员之间的监督，党员对党的各级组织的监督，党的各级组织对党员的监督，党的上级组织对下级组织的监督和下级组织对上级组织的监督，等等。政党内部监督的主要内容是，本党的党员和党的各级组织的活动，是否符合党的基本宗旨，是否严格遵守党的组织制度和国家的法律法规，等等。

4、社会监督，是指上述组织之外的其它各种群众组织、经济组织、文化组织、大众媒介和公民个人等对政党的监督。社会监督的主要内容是，各政党的政治活动是否遵守国家的法律法规，是否符合国家政治生活的基本准则。

（四）国家政权机关对社会的监督。它是指各级国家政权机关对各种社会组织和公民个人是否遵守国家的法律法规，承担法定义务等所进行的监督，它主要由国家的立法机关、行政机关和司法机关进行，是国家管理活动的一个重要组成部分。

1、立法机关的监督。立法机关对社会的监督，主要是通过行使立法权来实现的，即通过制定法律法规、作出决定或决议等来规范社会组织和公民个人的行为，实现对社会的监督。

2、行政机关的监督。行政机关对社会的监督，主要是通过行使行政执法权力来实现的，即依照国家的法律法规和有关规定，对社会组织和公民个人的行为活动实施监督，对违法行为进行纠

举和惩戒。

3、司法机关的监督。司法机关对社会的监督，主要是通过行使检察权和审判权来实现的，即通过对社会组织和公民个人违法活动提起诉讼和进行审判来实现其对社会的监督。

从上面可以看出，国家监督体系的内容十分丰富。行政监督是国家监督体系的一个极为重要组成部分。因此，健全和完善我国的行政监督体制，加强行政监督，对于健全和完善我国的监督体系，加强我国的社会主义民主和法制建设，有着极其重要的现实意义。

四、加强行政监督的意义

行政监督是我国监督体系的一个重要组成部分。加强行政监督，对于国家行政机关及其工作人员依法合理行政，认真贯彻执行国家的宪法、法律、行政法规、地方性法规和党的路线方针政策，顺利完成国家计划、法规和任务，维护国家、集体和公民个人的合法权益，推进社会主义法制建设等，起着巨大的保障作用。具体地说，加强行政监督的意义主要有如下几个方面：

（一）加强行政监督，对国家宪法、法律、行政法规、地方性法规和党的路线方针政策的贯彻实施，以及社会主义现代化建设，起着巨大的保障作用。国家行政机关及其工作人员是国家宪法、法律、行政法规、地方性法规和党的路线方针政策的主要执行者，是社会主义现代化建设的组织实施者和管理者，行政监督的主要任务是通过查处违法违纪行为和纠正不合理现象，促使国家行政机关及其工作人员依法合理行政，保证社会主义现代化建设的顺利进行。

（二）加强行政监督，有利于保护国家、集体和公民个人的合法权益。国家行政机关及其工作人员在执行公务，管理社会行政事务时，掌握着极大的权力，如果对其失去监督或者监督不力，就有可能出现权力被滥用或使用不当的情况，损害国家、集体和