

国家公务员依法行政丛书

行政监督研究

XINZHENG JIANDU YANJIU

章剑生 著

人民出版社

行政监督研究

XINZHENG JIANDU YANJIU

章剑生 著

人民出版社

责任编辑:张连仲

装帧设计:萧 辉

版式设计:朱启环

图书在版编目(CIP)数据

行政监督研究/章剑生著.

-北京:人民出版社,2001.12

(国家公务员依法行政丛书)

ISBN 7-01-003550-4

I. 行… II. 章… III. 监督-研究-中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 085318 号

国家公务员依法行政丛书

行政监督研究

XINGZHENG JIANDU YANJIU

章 剑 生 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:8.75

字数:193 千 印数:0,001-5,000 册

ISBN 7-01-003550-4/D·978 定价:15.00 元

国家公务员依法行政丛书
编 委 会

主 任	应松年			
委 员	马怀德	于 安	方世荣	王宝明
	王锡铨	叶必丰	江必新	刘 莘
	沈开举	应松年	杨晓君	张泽想
	胡建森	郑钟炎	袁曙宏	章剑生

序

我国的行政法学研究发轫于十一届三中全会以后，1989年行政诉讼法的公布，使行政法学研究无论在深度与广度上都进入了一个新的阶段。此后，国家赔偿法、行政处罚法、立法法等行政领域的大法相继颁行，行政许可、行政强制以及行政程序等法律，或已起草，或正在研究，行政法制建设取得了长足的进展；近几年，进一步提出了依法治国、建设社会主义法治国家的目标，就依法行政是依法治国的关键和核心形成共识，国务院召开全国依法行政工作会议，自觉推进依法行政，大力号召全国公务员都要学习法律、依法行政等等。实践对行政法学的研究提出了更高要求，并为行政法学的理论发展提供了可供纵横驰骋的广阔天地。在如此丰腴的土地上，行政法学研究如雨后春笋，得到了迅猛的发展，取得了令人瞩目的成就。为了进一步反映行政实践的发展和理论研究的新成果，探索行政法发展的前景和途径。在人民出版社同志的支持下，决定编辑一套行政法学专题研究丛书。丛书按专题约请国内行政法学界享有声誉的一批作者撰稿，并成为本书编委。本丛书的读者对象，首先是行政法的实务工作者，包括国家公务员和行政法官，但同时也考虑到理论工作者和青年学生的需要。因此，本丛书强调理论与实践的结合，普及与

提高的兼顾，要有新的选题、新的观点和新的开拓。期望本丛书在推进我国依法行政、依法治国、建立社会主义法治国家的伟大事业中能尽一份绵薄之力。

应 松 年

2001年6月于国家行政学院



作者简介

章剑生，浙江省海宁市人。1985年获华东政法学院法学学士学位，1991年获中国政法大学法学硕士学位。现任浙江大学法学院教授，浙江大学公法与比较法研究所副所长，宪法与行政法学硕士研究生导师，国家行政学院行政法研究中心兼职研究员，浙江省行政法学会研究会副会长兼秘书长等职。已出版的学术专著有《行政程序法原理》等4部及学术论文50余篇，参加编写国家法学统编教材及其他法学著作10余部，主持国家教育部人文社科研究基金项目《行政程序法研究》课题。

国家公务员依法行政丛书

☐ 行政许可研究

☐ 行政征收研究

☒ 行政监督研究

☐ 行政强制研究

(第一批)

■ 责任编辑: 张连仲
■ 封面设计: 萧 辉
■ 版式设计: 朱启环

内 容 简 介

行政监督是民主、法治社会的一个永恒主题。20世纪世界各国行政权的扩张成了行政法领域中最引人注目的现象。行政机关在运用行政权稳定社会和发展经济的同时,也产生了大量的违法行使行政职权的现象。因此,行政监督是现代法治社会的一个基本制度。《行政监督研究》系统阐述了行政监督的概念、特征、功能,以及及时监督、公开监督、回避监督、违宪监督、法律监督、行政复义、审判监督、检察监督等基本理论、原则,并详细介绍了大陆法系和英美法系国家的行政监督制度。本书是国家公务员依法行政的重要读本。

ISBN 7-01-003550-4



9 787010 035505 >

ISBN 7-01-003550-4 / D · 978

定价: 15.00元

目 录

序	应松年(1)
第一章 行政监督的一般理论	(1)
第一节 序说	(1)
一、行政监督的概念	(1)
二、行政监督的特征	(2)
三、行政监督的功能	(4)
第二节 行政监督的理论基础	(7)
一、权力腐败论	(7)
二、人民主权论	(9)
三、分权制约论	(11)
第三节 行政监督的主体与客体	(12)
一、行政监督的主体	(12)
二、行政监督的客体	(16)
第二章 外国行政监督制度	(18)
第一节 大陆法系国家的行政监督制度	(18)
一、法国行政监督制度	(18)
二、德国行政监督制度	(22)
三、意大利行政监督制度	(25)
四、奥地利行政监督制度	(29)

五、希腊行政监督制度	(34)
六、瑞典行政监督制度	(38)
七、荷兰行政监督制度	(42)
八、西班牙行政监督制度	(45)
第二节 英美法系国家的行政监督制度	(48)
一、英国行政监督制度	(48)
二、美国行政监督制度	(54)
三、加拿大行政监督制度	(59)
四、澳大利亚行政监督制度	(61)
五、新加坡行政监督制度	(64)
六、日本行政监督制度	(67)
第三章 中国行政监督制度	(72)
第一节 清朝以前中国的行政监督制度	(72)
一、秦汉以前的中国行政监督制度	(72)
二、隋唐朝的行政监督制度	(76)
三、宋朝的行政监督制度	(79)
四、元朝的行政监督制度	(80)
五、明朝的行政监督制度	(82)
六、清朝的行政监督制度	(83)
第二节 1949 年以前中国的行政监督制度	(85)
一、《中华民国临时约法》时期的行政监察制度	(85)
二、《中华民国约法》时期的行政监督制度	(87)
三、国民党南京政府时期的行政监督制度	(90)
四、革命根据地的行政监察制度	(94)
第三节 中华人民共和国的行政监督制度	(95)
一、《共同纲领》时期的行政监督制度	(95)
二、1954 年宪法时期的行政监督制度	(96)
三、1982 年宪法时期的行政监督制度	(98)

第四章 行政监督的基本原则	(100)
第一节 法治监督原则	(100)
一、法治监督原则	(100)
二、法治监督原则确立的依据	(101)
三、法治监督原则的基本内容	(102)
第二节 及时监督原则	(105)
一、及时监督的内涵	(105)
二、及时监督原则确立的依据	(106)
三、及时监督原则的基本内容	(107)
第三节 公开监督原则	(109)
一、公开监督的内涵	(109)
二、公开监督原则确立的依据	(109)
三、公开监督的基本内容	(110)
第四节 回避监督原则	(113)
一、回避监督的内涵	(113)
二、监督回避原则确立的依据	(114)
三、监督回避原则的内容	(115)
第五章 国家权力机关的监督	(117)
第一节 序说	(117)
一、国家权力机关监督的内涵	(117)
二、西方国家的议会监督	(118)
三、我国人大对政府的监督	(120)
第二节 违宪监督	(122)
一、违宪监督的概述	(122)
二、违宪监督的主体	(129)
三、违宪监督的对象	(133)
四、违宪监督的范围	(139)
五、违宪监督的程序	(142)

第三节 法律监督	(147)
一、法律监督的概述	(147)
二、法律监督的主体	(155)
三、法律监督的对象	(158)
四、法律监督的范围	(160)
第六章 国家行政机关的监督	(174)
第一节 序说	(174)
一、国家行政机关监督内涵	(174)
二、西方国家行政机关监督	(176)
三、我国的行政机关监督	(181)
第二节 行政监察	(185)
一、行政监察概述	(185)
二、行政监察法的主体	(188)
三、行政监察机关的管辖与职责	(195)
四、行政监察机关的权限	(200)
五、行政监察的程序	(208)
六、法律责任	(212)
第三节 行政复议	(213)
一、行政复议概述	(213)
二、行政复议基本原则	(216)
三、行政复议基本制度	(220)
四、行政复议受案范围	(222)
五、行政复议的管辖	(225)
六、行政复议参加人	(226)
七、行政复议程序	(228)
第七章 国家司法机关的监督	(231)
第一节 序说	(231)
一、国家司法机关监督的内涵	(231)

二、西方国家司法机关的监督	(233)
三、我国司法机关的监督	(235)
第二节 审判监督	(247)
一、审判监督概述	(247)
二、行政审判监督	(248)
三、刑事审判监督	(256)
第三节 检察监督	(257)
一、检察监督概述	(257)
二、行政诉讼监督	(258)
三、刑事诉讼监督	(259)
 附录:参考书目	 (261)

第一章

行政监督的一般理论

第一节 序 说

一、行政监督的概念

监督(supervision)一词,古今中外的基本含义是上级对下级行为的督察、纠偏。作为一种法律制度,监督一直伴随着人类社会历史发展的全过程。无论是罗马共和国的监察官还是中国古代战国时期的御史,都表明人类社会的稳定发展与监督制度之间的密切关系。近代资产阶级思想家提出的分权理论,催生了以分权制衡为宪政基础的资产阶级共和国的建立,监督作为一种法律制度也随之分解,形成了部门化的监督机制,如立法监督、行政监督和司法监督等。

行政监督是指在国家监督制度体系中,有关国家机关依法定职权对行政机关是否合法、合理地行使行政职权所实施的督察、纠偏等活动。^①行政监督就其内容而言,可以分为内部行政监督和外部行政监督。内部行政监督是指行政机关内部的监督,如行政复议、行政监察等。外部行政监督是指其他国家机关对行政机

^① 行政监督就其内容而言,应当表述为“监督行政”,但由于我国行政法学对“行政监督”的内容已约定俗成,故本书仍用“行政监督”一词。

关的监督,如权力机关监督、司法机关监督等。新闻、民主党派、社会团体等社会监督虽然也是以行政机关是否合法、合理地行使行政职权为监督对象,但这种监督因为不直接产生法律效果,或者仅仅是启动行政监督程序的一个前提条件,故不属于行政监督范围。

20 世纪后,行政权的扩张成为行政法领域中最引人注目的法律现象,行政机关不仅获得了大量的自由裁量权,而且拥有了行政立法权和行政司法权,即它可以如立法机关一样制定具有普遍约束力的规则,而且还可以像法院那样裁决纠纷。行政机关在运用行政权力稳定社会和发展经济的同时,也产生了大量的行政违法行使职权的现象。因此,行政监督作为现代法治社会中的一个基本制度,受到了法治国家广泛的重视,重构、改建和新建行政监督制度成为 20 世纪行政法发展的一个主题。

二、行政监督的特征

(一)法律性

行政监督的法律性即指行政监督是一种法律化了的制度形式。这种法律化了的制度主要表现在:其一,它是通过国家立法建立起来的一种法律制度,具有完整的监督体系。如我们通过制定《中华人民共和国行政监察法》(以下简称《监察法》)建立了行政监察制度,香港通过制定《香港总督特派廉政专员公署条例》建立了香港廉政公署制度。这一内容要求一国在建立行政监督制度时,必须重视相关法律法规的制定。其二,它是一种通过监督能对被监督的人产生预期法律效果的法律制度,具有法定的约束力。如行政监督机关查获某国家行政机关工作人员贪污数额 400 元,根据《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》第 4 条的规定,

可以给其警告直至降级的行政处分。^① 这一内容使行政监督与社会监督区别开来,因为,如新闻记者查实某国家行政机关工作人员贪污 400 元,要么登报给予批评,要么向行政监督机关报送材料,以启动行政监督程序,而不能直接给予其行政处分。

(二)程序性

行政监督的程序性即指行政监督是一种程序化了的法律制度。这种程序化了的法律制度主要表现在:其一,行政监督程序化是实现行政监督目的的基本前提,没有相应的法律程序给予保障,行政监督的目的就不可能实现。如在我们没有制定《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)之前,司法权基本上不能对行政权实施有效的监督。目前由于我们没有《监督法》,对行政机关有些行政行为仍然无法进行有效的行政监督。同时我们也可以看到,如《香港总督特派廉政专员公署条例》基本上是一个程序性的法规,从而保障了廉政公署职权的有效行使。就这一点而言,虽然我国《监察法》专章规定了“监察程序”,但我国目前行政监督法律程序化的程度还是比较低的。其二,行政监督的程序化还意味着对被监督人的合法权利的程序性保障。行政监督的法律程序在保障行政监督机关有效地行使监督权的同时,也制约着行政监督机关滥用行政监督权,保护被监督人的合法权利。如我国《监察法》第 33 条规定:“监察机关在检查、调查中应当听取被监察的部门和人员的陈述和申辩。”这一规定确认了被监督人有监督程序上的陈述权和申辩权,有助于被监督人依法维护自身的合法权益;该法第 37 条规定被处分人员的申诉权也体现了这一

^① 《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》于 1988 年 9 月 9 日由国务院第二十一次常务会议通过,1988 年 9 月 13 日国务院第 13 号令发布。