



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

行政监督概论

丁建军 主编

苏祖勤 张成军 副主编



高等教育出版社
Higher Education Press

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

行政监督概论

丁建军 主 编
苏祖勤 张成军 副主编

高等教育出版社

内容提要

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材。本书介绍了古今中外行政监督的基本理论和内容,重点介绍了西方几个主要国家行政监督的理论与实践,并对其优缺点进行了一定的分析,在此基础上,介绍了我国行政监督的理论与做法,比较分析了我国行政监督存在的问题,并提出了一些完善的措施。本书共分十三章,前三章是有关行政监督的基本内涵、历史渊源及行政监督必要性的分析,后面九章根据行政监督主体的不同分别进行了论述,最后一章是概括性的总结和展望。本书融入了古今中外的一些典型案例和知识资料,增强了可读性,有利于学生知识的拓展。同时,每章后面还附有案例分析及思考题。

本书可作为高等职业院校、高等专科院校、应用型本科院校、成人高校及本科院校二级职业技术学院和民办高校相关专业的通用教材,也可供其他人员参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

行政监督概论/丁建军主编. —北京:高等教育出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 04 - 021521 - 2

I. 行… II. 丁… III. 行政管理 - 监督学 - 高等学校: 技术学校 - 教材 IV. D035.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 061855 号

策划编辑 姬琳 责任编辑 黄燕 封面设计 张楠 版式设计 王艳红
责任校对 王效珍 责任印制 宋克学

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100011
总 机 010 - 58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京凌奇印刷有限责任公司

开 本 787 × 960 1/16
印 张 17
字 数 340 000

购书热线 010 - 58581118
免费咨询 800 - 810 - 0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2007 年 6 月第 1 版
印 次 2007 年 6 月第 1 次印刷
定 价 21.50 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 21521 - 00

前言

近些年来,鉴于全球反腐败的严峻形势,强化对权力的监督已成为国际社会的一个热门话题。以《联合国反腐败公约》为代表,各国加强了反腐败协作。在西方,学者们很早就认识到权力的危害。孟德斯鸠指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到界限的地方才休止。”而在国家权力网络中,最易产生腐败的就是不断膨胀的行政权力。因此,加强对行政权力的监督是当务之急。近百年来,西方国家逐步建立起比较完整的行政监督体系,腐败现象也得到了有效的遏制。在我国,人们也越来越认识到制度反腐的重要性,加强行政监督的呼声越来越高。其中,以2007年1月1日起生效的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》为标志,我国加强了对权力监督的法制建设。这标志着,健全和完善我国的国家监督体制,包括健全和完善我国的行政监督体制,已经成为举国上下的共识。

行政监督学是行政管理、公共管理专业开设的一门专业课程,各级各类高等院校很早就开设了这门课程。据我们所知,对此较早进行研究的是我国行政法学的开拓者、中国社会科学院法学研究所的张尚鹍教授。1993年,他编著的《行政监督概论》(中国人事出版社出版),主要作为广播电视大学和职业大学等专科层次的学生使用。当时我国的行政监督尚处于初创探索阶段,该著作起到了奠基石的作用。而且据我们了解,截至目前,针对该课程比较有影响的、权威的教材仍是不多见的。这种情况不仅在高职高专院校,就是本科院校也是如此。这同相关学科,如政治学、法学等专业蔚为大观的各个层次、各种版本的众多课程的权威教材相比,不能不说是相形见绌的。因此,本教材得以作为“十一五”国家级规划教材推出,既符合当前形势的需要,也给我们带来了巨大的压力和动力。

本书主要用作高职高专、应用型本科的行政管理专业、公共管理专业教材,也可以用作国家公务员考试培训教材。本教材的特点主要有以下几个方面:

一是在基本内容方面,我们结合国内外该领域近年来的学术研究成果和我国行政监督的实际需要以及高职高专学生学习的特點,内容力求简洁明了,同时又要有一定的包容性。我们非常注意借鉴西方发达国家行政监督的成功经验,也考虑到我国行政监督的现状及其存在的问题,在比较的基础上提出了一些完善的对策。尽管有些思考可能不太成熟,但可以在学习和实践中进行探讨和完善。

二是在形式方面,我们针对高职高专学生学习的特點,力求形式的生动活泼。在该教材

中,我们穿插大量的案例及相关的知识资料、图表格式,目的是为了加深学生对相关理论与知识的理解和掌握,拓展学生的知识面,满足学生的审美需求,集知识性与趣味性于一体。而每章后面的案例分析旨在提高学生分析问题、解决问题的能力。

三是在语言的表达方面,我们尽可能做到通俗易懂。即便是对西方国家晦涩难懂的理论介绍,我们也尽量避免学究式的语言表达方式,使学生一目了然。

关于本教材的学时安排,根据多年的教学经验,我们认为本教材的总学时为54学时比较恰当。具体而言,我们建议第一章和最后一章各为2学时,其他章均为4学时。剩余时间用于课堂讨论、社会实践和考试复习用。当然,最终怎样安排由教师在实际教学中决定。

本教材的写作分工如下:丁建军(荆楚理工学院教授)第一章、第十章、第十一章;张成军(沙洋师范专科学校副教授)第五章、第六章;苏祖勤(中南民族大学教授)第三章、第十三章;胡燕华(荆楚理工学院副教授)第八章;刘行坦(荆门职业技术学院教授)第九章;雷俊(荆门职业技术学院副教授)第二章;范明军(长江大学副教授)第四章;和战(长江大学副教授)第七章;杨卫东(中南民族大学职业技术学院副教授)第十二章。最后,由丁建军负责统稿。

另外,值得特别强调的是,我们在写作过程中,参阅和采用了国内有关专家、学者关于这方面的论著和大量的研究成果,限于篇幅,未一一注明,敬请谅解。

由于作者的水平有限,本书疏漏乃至错误之处在所难免,敬请读者谅解和指教。由于我国行政监督概论的教材体系尚不成熟,殷切希望这本书的出版能起到抛砖引玉的作用

编 者

2007年4月

目 录

第一章 绪 论	1	一、人民主权论	39
第一节 行政监督的基本概念	1	二、性恶论	41
一、行政	1	三、公务员品格论	42
二、行政权	4	四、分权制衡论	42
三、行政监督	6	第二节 行政监督的现实依据	43
第二节 行政监督的原则与作用	11	一、行政立法权的扩张及其可能存在的危害	43
一、行政监督的原则	12	二、行政自由裁量权的存在及其监督的必要性	47
二、行政监督的作用	13	三、现代行政许可权的膨胀及其监督的必要性	50
第三节 学习行政监督学的方法与意义	15	四、行政执法存在的问题及其监督必要性	52
一、学习行政监督学的方法	15	第四章 行政内部监督(上)	58
二、学习行政监督学的意义	16	第一节 行政监察概述	58
第二章 行政监督的起源和发展 ...	20	一、行政监察的内涵和特征	58
第一节 前资本主义社会的行政监督	20	二、行政监察的分类	59
一、古代西方国家的行政监督制度	20	三、行政监察的功能与作用	60
二、古代中国的行政监督制度	23	第二节 西方国家的行政监察制度	62
第二节 西方国家行政监督理论及制度的产生与发展	26	一、西方主要国家的行政监察制度	63
一、西方国家的行政监督理论	26	二、西方国家行政监察制度的主要特点	67
二、西方国家行政监督制度产生与发展 ...	27	第三节 我国的行政监察制度	69
第三节 社会主义行政监督制度的形成与发展	30	一、我国行政监察制度的历史沿革	69
一、马克思主义的行政监督理论及巴黎公社的实践	30	二、我国行政监察的权限和原则	70
二、列宁的行政监督思想与苏联行政监督的实践	31	三、我国行政监察存在的问题及制度的完善	73
三、我国行政监督制度的形成与发展	33	第五章 行政内部监督(中)	78
第三章 行政监督的理论基础和现实依据	39	第一节 行政复议概述	78
第一节 行政监督的理论基础	39	一、行政复议的含义和特征	78

二、行政复议的意义与作用	80	二、司法监督的功能	140
第二节 西方国家的行政复议制度	81	第二节 西方国家的司法监督	141
一、西方国家行政复议的产生与发展	82	一、西方国家的司法审查与违宪审查	141
二、西方主要国家的行政复议制度	83	二、西方国家的行政诉讼	143
三、西方国家行政复议制度的特点	86	三、西方国家的检察制度	145
第三节 我国的行政复议制度	86	第三节 中国的司法监督	147
一、我国行政复议制度的建立	86	一、中国的司法审查与违宪审查	147
二、我国行政复议的原则	87	二、中国的行政诉讼	152
三、我国行政复议的范围	89	三、中国的检察监督	156
四、我国行政复议的管辖和审理	91	四、我国司法监督的完善	157
五、我国行政复议制度的完善	94	第九章 政党监督	162
第六章 行政内部监督(下)	100	第一节 政党监督概述	162
第一节 层级监督	100	一、政党及其特征	162
一、层级监督的含义	100	二、政党监督的含义与特征	163
二、中央对地方的监督	102	三、政党监督的地位与作用	164
三、上级对下级的监督	106	第二节 西方国家的政党监督	166
第二节 审计监督	108	一、西方国家政党监督的演进	166
一、行政审计监督概述	108	二、西方国家政党监督的内容和方式	167
二、西方主要国家的行政审计制度	109	三、西方主要国家的政党监督	171
三、我国的审计监督	111	第三节 当代中国的政党监督	173
第七章 立法监督	121	一、我国的政党监督制度	174
第一节 立法监督概述	121	二、中国共产党的政治领导性监督	174
一、立法监督的含义和特征	122	三、民主党派的民主监督	176
二、立法监督的地位与作用	123	四、中国人民政治协商会议的监督	178
第二节 西方国家的立法监督	123	第十章 公民监督	184
一、西方国家立法监督的演变	124	第一节 公民监督概述	184
二、西方国家立法监督的内容与形式	124	一、公民及公民监督的内涵与特征	184
第三节 中国人民代表大会的监督	128	二、公民监督的意义与作用	186
一、中国人民代表大会监督的理论基础	129	第二节 西方国家的公民监督	188
二、中国人民代表大会监督的内容与方式	129	一、西方国家公民监督的方式与途径	189
三、中国人民代表大会监督的完善	134	二、西方国家公民监督存在的问题	191
第八章 司法监督	139	第三节 我国的公民监督	192
第一节 司法监督概述	139	一、我国公民监督的现状 & 监督方式	192
一、司法监督的内涵	139	二、我国公民监督存在的问题 & 成因	196
		三、我国公民监督的完善	197
		第十一章 社团监督	201

第一节 社团监督概述	201
一、社团监督的含义与特征	201
二、社团监督的地位与作用	203
第二节 西方国家的利益集团监督	206
一、利益集团的含义和特征	206
二、利益集团的监督作用	206
三、西方主要国家利益集团的监督	207
第三节 我国的社团监督	209
一、我国的政治社团监督	210
二、我国的民间社团监督	215
第十二章 舆论监督	220
第一节 舆论监督概述	220
一、舆论监督的含义与特征	220
二、舆论监督的方式	222
三、舆论监督的地位与作用	223
四、舆论监督的前提和条件	224
第二节 西方国家的舆论监督	225
一、西方国家的新闻自由与新闻调控	225
二、西方国家舆论监督的发展过程	227
三、日、美两国的舆论监督	228
第三节 我国的舆论监督	231
一、我国的新闻自由	231

二、我国的舆论监督	232
三、我国舆论监督的完善	236
第十三章 当代行政监督的发展	
趋势	241
第一节 现代行政权的发展历程及特点	241
一、现代行政权的发展历程	241
二、现代行政权的特点	243
第二节 当代各国行政监督发展的共同	
趋势	244
一、行政监督的法治化	244
二、行政监督的民主化	245
三、行政监督的系统化	245
四、反腐败专门机关的独立性和权威性	
不断强化	246
五、行政监督的国际化	248
第三节 我国行政监督制度的改革与	
完善	251
一、我国行政监督制度的成就	251
二、我国行政监督体制存在的问题	254
三、我国行政监督制度的完善	256
参考文献	260

第一章

绪 论

【重点提示】本章主要讨论现代行政监督的基本概念与基本理论,包括行政、行政权及行政监督的含义,行政监督的主体、对象和内容,行政监督的基本原则、作用以及学习这门课程的方法和意义。这些内容好比一座大厦的基石,对于我们学习好这门课具有重要意义。

本章重点掌握以下内容:

1. 现代行政权的特征
2. 行政监督的概念与特征
3. 行政监督的主体、对象和内容
4. 行政监督的原则、作用与学习的意义

第一节 行政监督的基本概念

行政监督,简单地说,就是国家机关、社会组织和公民对行政机关及其公务员行使行政权力是否合法、合理及行使的效能所进行的监察和督促。^①可见,行政、行政权是行政监督的核心和逻辑起点,是研究行政监督必须明确的概念。所以,要理解行政监督,我们首先要了解什么是行政,什么是行政权。

一、行政

(一) 行政的含义

行政,在这里与“行政管理”、“政府管理”等概念的含义基本相同,是指国家行政机关依

^① 苏祖勤:《行政法治》,中国国际广播出版社2003年版,第341页

法行使国家权力、管理社会公共事务及自身内部事务的活动。

如果对上述定义进行分解,它包含以下几层意思:

1. 行政的主体是国家行政机关。在当今世界,无论是资本主义国家还是社会主义国家,国家管理机构一般都分为三大部分:立法机关、行政机关和司法机关,实施国家行政管理的就是行政机关。

2. 行政的客体是社会公共事务。所谓社会公共事务,就是直接或间接涉及多数人利益的事情,如社会治安、城市建设、社会保障等。

3. 行政的对象,或者说行政管理对象是社会组织和个人。在我国,社会组织又可以分为企业单位、事业单位和社会团体;个人除了主要是中国公民外,还应当包括在中国境内的外国人,如在中国工作和来华旅游的外国公民。

4. 行政是一种国家行为,通过运用国家权力来完成。这是行政管理行为不同于其他社会行为最重要的特点。社会组织或个人都可以有各自的行为,企业老板可以规范员工的行为,学生干部可以依据章程或规定对同学实施管理行为,但只有行政机关等国家机关才可以运用国家强制力对社会组织和个人进行管理,如公安机关可以依法拘留犯罪嫌疑人、海关可以强制没收走私物品、工商局可以责令违规企业停产整顿等。

5. 行政是一种执法活动,必须依据相关的法律、法规进行。在我国,依法治国和依法行政被载入宪法,已成为我国的基本国策。据统计,我国 80% 以上的法律都是由行政机关来执行的,因此,可以说,从总体上看,现代行政机关就是执法机关,它们所从事的工作主要是一种执法活动。

(二) 现代行政的特征

传统行政包括奴隶制和封建制等社会形态的国家管理,现代行政则是资本主义制度的产物。

现代行政的特征可以从两个角度来把握:一是与传统行政不同,二是同其他管理的区别。下面我们将从这两个方面进行分析。

1. 现代行政与传统行政有质的区别,具体表现如下:

(1) 现代行政与其他国家管理是既相互分离又相互制衡的关系。国家管理结构的分化即立法、行政和司法三种国家机关的相互分离是资产阶级首先提出并付诸实践的。而在前资本主义社会,国家的三种权力是由一个机构来行使的,相应地,国家三种性质的管理也是混沌不分的。

(2) 奉行法治。现代民主国家讲求法治,依法治国、依法行政是现代民主国家最重要的宪政原则。行政机关受立法、司法的制衡,接受社会监督。而传统行政最为突出的特征是人治,“朕即国家”、“言出法随”就是人治的生动写照,国家的统治者国王或者君主是不受任何人间力量监督制约的。

(3) 崇尚科学管理。自从资产阶级建立国家政权以来,依法行政和科学行政始终是现代公共行政发展的两大主题或两条主线,科学技术和 管理技术不断被引入公共行政领域。在前资本主义社会,科学(特别是管理科学)不发达,人们看问题、作决策,主要是凭经验。当时行政管理还未分化为独立的专业部门,当然就更谈不上行政管理科学的产生和发展。

2. 现代行政与其他管理的区别表现在:

(1) 管理的主体不同。现代行政的主体原则上是指国家,即国家行政机关,有些国家称之为公法人。此外,法律、法规授权的组织,也属于公法人。而私人企业、事业单位等管理的主体是私法上的团体,它们往往根据公司法、结社法、工会法组成组织,具有私法上的法人资格。因为管理主体不同,所以公共行政与其他管理的性质和法律地位不可能一样。虽然私人或私人企业可以根据行政主体的委托承担某些公共行政事务,但它们自己并不因此成为行政主体。

(2) 管理的目的不同。现代行政的目的在于满足社会公共利益,也就是我们通常所说的社会效益;而私人企业的行政管理等以追求私人或小团体利益为目的,这种利益通常表现为经济效益。虽然私人所追求的利益往往符合公共利益,但这种符合并不表示私人必须追求公共利益,同时,私人所追求的利益也不因为符合公共利益而丧失私人性质。例如,一个下岗工人在住宅区开设一家副食零售店,它能够满 足本区居民和外地游客生活上的需要,但这位下岗工人的目的不是出于大公无私,毫无个人打算,而是为了自己的生存和发展。这就是我们常说的“主观为自己,客观为别人”。

(3) 管理的性质不同。现代行政的目的是为整个社会的公共利益服务的,如抵御外来侵略,惩治杀人、强奸、抢劫等危害社会的犯罪,而且在行使的程序上必须遵循一定的、事先确定的规范,这些规范一般是国民的代表机关通过一定的程序制定或认可的,具有相对的稳定性。而其他管理形式则主要维护少数人利益,其手段、方式的随意性、灵活性较大,一般不太稳定。比如,国家行政机关的机构设置及其运作要有法律的明确规定,并按一定的法律程序进行;而私人企业则可能由于总经理的一句话就可以增加或减少一个机构或部门,并且可以随着市场和企业领导人的变化随时改变。

(4) 管理的手段不同。现代行政由于以公共利益为宗旨,在使用的手段上和私人企业管理不同。私人企业与顾客及其他企业之间在法律上处于平等地位,任何私人不能把自己的意志强加于人,而只能通过合同方式进行交易。例如,个体出租车司机不能强求顾客坐他的车,否则就违反国家法律、法规,要受到惩处。与此不同,现代行政的目标是维护公共利益,而公共利益有时与私人利益冲突,如果二者无法协调一致,行政机关可以采取强制措施。因此,现代行政在手段上可以采取强制措施,不问当事人是否同意,这种手段属于行政主体的特权。

二、行政权

(一) 行政权的含义

“行政权”一词中的“权”实际上是指权力(而不是权利)。那么,什么是权力呢?简单地说,权力就是对他人的支配或控制的能力或力量。譬如,企业老总可以根据规定扣发违反劳动纪律的职工的工资,学校可以给予违反国家法律或严重违反校纪校规的学生开除学籍的处分等。所以,权力说起来很神秘,其实它是一种普遍存在的社会现象,广泛存在于我们的社会生活中。

什么是行政权呢?行政权即政府管理权,是指政府依法拥有的、与其履行公共管理职责相匹配的支配公民和社会组织的能力或力量。

理解行政权的含义要掌握以下几个要点:

第一,行政机关所拥有的行政权是法律赋予的,而不是行政机关自己设定的。任何一个组织或公务员的行政权力都是依法设定的,而不是自我设定的。行政主体取得行政职权有两种合法途径,一是通过国家法律、法规的直接设定。例如,我国包括国务院在内的各级人民政府职权是由宪法和组织法直接授予的。二是通过有关国家机关对它的依法授予。例如,全国人大有时就有关问题的立法权授权国务院制定行政法规;高等院校经过法律或政府授权就享有一定的行政处罚权。

学校是否有权拒绝颁发毕业证、学位证

1996年2月29日,北京科技大学学生田永在参加电磁学课程补考过程中,随身携带写有电磁学公式的纸条,中途去厕所时,纸条掉出,被监考教师发现。监考教师按照考场纪律,当即停止了田永的考试。北京科技大学于同年3月5日按照本校“068号通知”第三条第五项关于“夹带者,包括写在手上等作弊行为者”的条款,认定田永的行为是考试作弊,根据第一条“凡考试作弊者,一律按退学处理”的规定,决定对田永按退学处理,4月10日填发了学籍变动通知。而国家教育委员会1990年1月20日发布的《普通高等学校学生管理规定》第十二条规定:“凡擅自缺考或考试作弊者,该课程成绩以零分计,不准正常补考;如确有悔改表现的,经教务部门批准,在毕业前可给一次补考机会。考试作弊的,应予以纪律处分。”第二十九条规定应予退学的十种情形中,没有不遵守考场纪律或者考试作弊应予退学的规定。尤其是,北京科技大学在没有直接向田永宣布处分决定和送达变更学籍通知,也未给田永办理退学手续的情况下,使田永蒙在鼓里继续在该校以在校大学生的身份参加正常学习及学校组织的活动,北京科技大学每学年仍收取田永交纳的教育费,并为田永进行注册、发

放大学生补助津贴,还安排田永参加了大学生毕业实习设计,并由论文指导教师领取了学校发放的毕业设计结业费。田永还以该校大学生的名义参加考试,先后取得了大学英语四级、计算机应用水平测试 BASIC 语言成绩合格证书。田永在该校学习的4年中,成绩全部合格,通过了毕业实习、设计及论文答辩,获得优秀毕业论文奖及毕业总成绩全班第九名。但在1998年6月田永毕业时,北京科技大学的有关部门以田永不具有学籍为由,拒绝为其颁发毕业证、学位证。(资料来源:傅思明:《中国依法行政的理论与实践》,中国检察出版社2002年版,第276页)

请思考:

1. 高校是否具有行政处罚权,是否存在越权?
2. 高校依据自己制定的与教育部规范性文件相冲突的规定对田永所进行的处罚是否公正?
3. 高校处分权应否受到监督?

关于高校职称评审的行政复议案

2002年,华中科技大学进行了高级专业技术职务的评聘工作,该校土木工程与力学学院讲师王某因评聘委员会认定其在学校没有主持或参加过一项科学研究项目,不符合《华中科技大学申报专业技术职务的条件》中副教授的任职资格而未通过评审。王某认为学校滥设条件、弄虚作假,向教育部申请行政复议。教育部认为,华中科技大学是经过国家批准具有评定副教授职务资格的高等学校,该校具有制定具体的评聘条件和程序、并组织相应的教师职务评审委员会的法定权力,教师职称评审委员会的评审行为不属于具体的行政行为,王某因不合条件而未能通过副教授的任职资格评审,属于学校内部的正常管理活动,因此对行政复议申请作出不予受理的决定。(资料来源:中国人民大学宪政与行政法治发展研究中心编:《宪政与行政法治发展报告(2003—2004年卷)》,中国人民大学出版社2005年版,有删节)

第二,行政权总是与一定的职能或机构联系在一起。在这里,“职”可作职位、职务、职责或职能解释。换句话说,行政权力是与行政组织或行政人员的职位、职务、职责或职能相一致的。不同层级的政府拥有不同的权力,承担不同职责的行政人员就应当被赋予相应的国家权力。国家法律给予行政机关及其公务员权力是为了让他们更好地完成行政工作,管理好社会公共事务。例如,为了使公安机关更好地维护好社会治安,赋予他们依法拘留违法人员的权力。

第三,行政权力是有限的。有限性是现代公共行政区别于传统国家行政的主要标志。

具体来说,有限性是指权力大小的限度性,即任何行政机关的权力是确定的、可把握的甚至是可量化的。如在一个时期,中国对各级政府的投资审批权有具体的数额规定,一千万元以上由国家发展和改革委员会审批,一千万元以内由省级发展和改革委员会(代表省级政府)审批。也就是说,省级政府的投资审批权被限定在一千万元以内,中央政府在一千万元以上。

(二) 行政权的内容

行政权的范围很广,但根据国家行政管理领域或行政主体的不同,行政职权大致有以下一些内容:

1. 社会经济管理权。包括宏观经济调控、企业管理、工商管理、技术监督、金融货币政策管理等。社会经济管理是现代政府最基本、最重要的职能和职权,所以,在政府机构设置中,这类机构所占比例最大。

2. 科学教育文化管理权。在现代社会,科学技术是第一生产力,是社会经济发展的第一推动力。因此,促进科学技术的发展是政府重要的职能。

3. 社会管理与社会治安管理权。社会管理指政府对婚姻、社会救济、救灾、社会福利、基层政权建设等社会事务的管理。目前,我国承担此类事务管理职能的是各级政府的民政部门。社会治安管理是指对社会违法犯罪的预防和控制管理,包括户籍管理、社会安全管理等。

4. 人事管理权。这里,人事管理是指政府对自身人员与机构设置的管理。公共行政分为内部行政与外部行政,人事管理属于内部行政,它是为使政府更有效地加强对社会的管理服务的。

5. 劳动管理权。指对社会劳动力、企业用工、劳动保护等方面事务的管理。在我国,各级政府设置劳动管理机构管理此类事务。

6. 财政权。包括税收、财政支出、审计等。

7. 军事行政权。大多数国家的国防与军事都是由政府负责。如在实行总统制的美国,总统既是国家元首,又是政府首脑,同时兼任国家武装力量最高统帅。在我国,国家武装力量实行中国共产党与国家双重领导,国务院设国防部负责这方面的工作。

三、行政监督

(一) 行政监督的含义

在不同的国家,行政监督的内涵和外延有一定的区别。在我国,行政监督是指国家权力机关、司法机关、政党组织、社会团体和社会组织、新闻舆论机构、公民个人以及行政机关内部的专门部门等,依照法律对国家行政机关及其公务员的公务活动是否合法、合理及效能实行的监察和督促。

(二) 行政监督的构成要素

行政监督的构成要素包括监督的主体、对象、内容和标准等四个方面。

的、有效的行政监督,一般具有以下特点:

1. 行政监督主体的多样性和独立性。行政监督的主体包括多种政治力量和社会力量,政党组织、立法机关、司法机关、社会团体、公民等构成行政系统外部的监督主体。在我国,除了上述外部行政监督主体以外,还有行政监察部门、审计部门、上级行政机关等行政系统内部的行政监督主体。从行政监督的本身要求来看,行政监督是监督主体对客体的一种限制性活动。因此,监督主体和监督客体绝不能两位一体,更不能让监督主体依附或受制于监督客体,而应具有相对的独立性。

2. 行政监督的权威性。在公共利益和私人利益存在差异的情况下,在权力所有者和行使者相对分离的情况下,监督就意味着一种权力对另一种权力的监控和制约。如果没有权力,监督只能是一种摆设,不会有任何约束力。国家宪法和法律赋予行政监督主体相应的监督权力,这是行政监督最重要的权威基础。没有这种法定的监督权,或者这种权力被空泛化,行政监督就会呈现出“气不足,力不够”的失效或无效状态。

3. 行政监督内容的广泛性。行政监督涵盖了所有的行政行为,从运作过程到运作方式,从实体到程序,从合法性、合理性到有效性,几乎无所不包,无所不及。就我国而言,主要有四类:一是对行政行为合法性的监督;二是对行政活动合理性的监督;三是对国家公务员是否遵纪守法、恪守行政道德而进行的监督;四是对国家公务员在行政活动中是否卓有成效地使用技能和技巧,以提高行政效率而进行的行政效能监察。正是这些多角度、多层次、多元化的监督活动,才能对行政领域的治理形成一个相互联系、相互作用的监督系统,才能真正体现出行政监督的民主性、科学性和合理性,才能使公共权力的运作真正指向公共利益,从而大大降低公共领域内违法、违纪和腐败现象的发生率。

4. 行政监督依据的法定性。在现代民主宪政国家,行政监督就是依法监督,是依法行政的具体体现。有效的行政监督必须以强有力的法律制度为后盾。行政监督机制和各种专门的监督机构是依法建立的,行政监督的权力是依法授予的,行政监督活动是依照法定程序进行的,整个行政监督过程不仅有法可依,而且对违法行为或不当行为的处罚也是依照法律进行的。

5. 行政监督手段的强制性。行政监督行为不同于其他的经济行为和交往行为,它不是建立在被监督者自愿基础之上的,依据的不是温情脉脉的亲情伦理,而是条款如铁的法律规章。行政监督权在本质上是一种法权,而法律的强制性则来源于国家所具有的“暴力潜能”。在现代社会,为了增强行政监督的有效性,许多国家都赋予行政监督主体一定的处置权,其强制性色彩就更加浓厚。即使有的行政监督主体并不直接惩罚或纠正行政系统的不当行为,但它却能够在社会上形成一种氛围,可以引起拥有相应处置权的主体的重视或注意,在客观上促使问题的解决。如中央电视台《焦点访谈》的新闻舆论监督,在社会上引起了很大反响,形成了“违法违纪者闻之色变,人民群众听之高兴”的强大舆论氛围。

6. 行政监督功能的整体性。尽管各种监督主体具有自己的独立性,但从其运行过程和

并引发青海行政审批制度的改革。(资料来源:《建一个市场竟要盖 112 枚公章——青海一些政府部门的办事效率亟待提高》,《经济参考报》,2000 年 10 月 30 日,有删节)

请思考:

1. “112 枚公章”事件说明了什么问题? 对此你有何感想?
2. 你觉得对此类行为应该怎样开展监督?

4. 行政监督标准。行政监督内容的广泛性决定了监督标准的多维性。纵观古今中外的行政监督,其标准主要来源于以下几个方面:① 宪法标准。以国家宪法为标准,监督行政机关及其公务员制定的规章、制度、命令是否符合宪法的基本精神和有关规定,以及行政机关及其公务员的行政行为是否符合宪法精神,是否同宪法的规定相抵触。如西方国家的违宪审查制度,就是典型的对行政机关的合法性监督。② 法律标准。以国家权力机关制定的各类法律为准绳,监督国家行政机关及其公务员遵循和执行法律的情况。③ 纪律标准。为了保证行政机关的有效运转,不仅需要一定的宪法和相关法律规定,而且还需要大量的针对具体政府部门的纪律和制度。如《国家公务员法》中规定的国家公务员的纪律及行为规范,以及政府有关部门制定的工作纪律和规章制度等,所有这些纪律和制度无疑也是对国家行政机关和公务员进行监督的重要依据。④ 公共政策标准。公共政策是政府制定的调节社会利益关系,推动社会经济发展,规范社会成员行为的规定、准则和策略等。执行政策是国家公务员的基本职责,违反政策行为必须受到追究和制裁。

此外,行政监督标准还有职业道德标准、合理性标准等等。监督的主体、对象、内容和标准四个方面相互联系、相互影响,共同构成行政监督的有机统一体。如果四个要素缺少其中任何一个,行政监督活动都会难以顺利进行。我国的行政监督构成要素如图 1-1 所示:

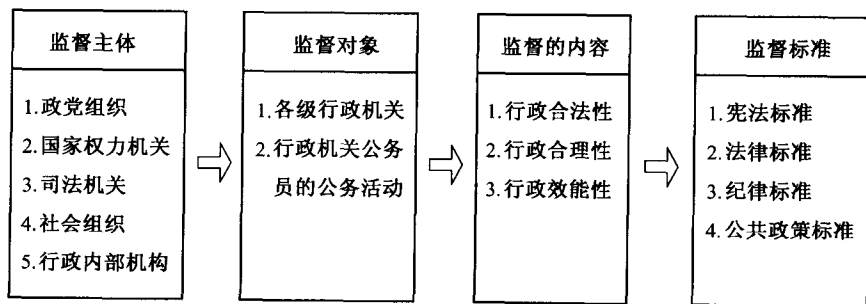


图 1-1

(三) 行政监督的特征

行政监督由于国情背景不同,制度基础各异,所起作用亦有差别。但作为现代的、科学

1. 从监督的主体来看,我国行政监督的主体有多种。这些主体监督的任务和权限有别,实施监督的途径、方式各异,监督所产生的法律后果也不一样。但它们的监督不是彼此孤立、各不相关的,而是相互配合协调,构成具有中国特色的行政监督机制。

2. 从监督的对象看,分为对行政机关行政行为的监督和对公务员职务行为的监督。行政机关的行政行为是指国家行政管理机关以自己的名义从事的、能够产生一定法律后果的行为,其行为的内容总是与行政管理职权相联系。公务员因受行政职务关系的约束,其职务行为在法律上也属于行政机关的行为。行政机关的行为与行政管理职权无关的、作为一般组织进行的民事活动,则不是行政监督的对象。

3. 从监督的方向上看,则可分为纵向监督、横向监督和双向监督。纵向监督,是指有着隶属关系的上级行政机关对下级行政机关的监督,中央行政机关对地方行政机关的监督;横向监督,是指同级的不同职能的国家机关之间的相互监督,如公安消防部门对同级行政部门的消防系统、设施的检查监督等;双向监督,是指来自被管理者一方与上级行政机关或人民法院两个不同方向的监督,被管理者不服行政机关的处罚决定向其上一级行政机关申请复议而引起的行政复议活动或依法向有管辖权的人民法院起诉而引起的行政诉讼活动,均属于双向监督。

4. 按照行政监督的渠道不同,分为内部监督和外部监督。内部监督是指国家行政机关组织系统内部纵向的自我监督,主要包括上下级机关之间的监督、领导者与被领导者相互之间的监督,以及组织系统内部专设机关的监督。外部监督是指社会各系统对行政机关及其公务员的监督,既包括决策权之间的横向监督,又包含执行权在职能交叉点上的互相监督。

5. 按照过程主体,即行政监督的阶段不同,可以分为事前监督、事中监督、事后监督。事前监督是指在行政管理机构进行行政决策、开展行政行为之前进行的监督。最典型的事前监督就是听证会制度。事中监督就是在行政管理机构决策与执行过程中所进行的监督。事后监督是指行政决策和行为作出之后,相关监督主体进行的监督活动,如行政复议、行政诉讼监督。

6. 以监督的专业性标准划分,可分为一般监督和专门监督。一般监督是指监督主体对国家行政机关及其公务员的全部行政行为实施的监督;专门监督是指对某一类国家行政机关及公务员主管的某种专业工作的监督,如财务监督、人事监督、卫生监督、海关监督等。

第二节 行政监督的原则与作用

行政监督的类型多种多样,但不管是哪一种形式的监督,都应该遵循一些共同的、一般