

陈奇星
●
等著

Xingzheng Jiandu Lun

上海人民出版社

监
督
论

行
政

陈奇星等著

行政

DU LUN 监督论

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政监督论/陈奇星等著.

—上海: 上海人民出版社, 2001

ISBN 7-208-03878-3

I. 行... II. 陈... III. 监督-研究-中国

IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 048314 号

责任编辑 孔令琴

封面装帧 邹纪华

行政监督论

陈奇星等 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(上海福建中路 193 号 邮政编码 200001)

新华书店上海发行所经销

商务印书馆上海印刷股份有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 11 插页 4 字数 246,000

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

印数 1-3,100

ISBN 7-208-03878-3/D·672

定价 22.00 元

前 言

江泽民同志在党的十五大报告中指出：“我们的权力是人民赋予的，一切干部都是人民的公仆，必须受到人民和法律的监督。要深化改革，完善监督法制，建立健全依法行使权力的制约机制。坚持公平、公正、公开的原则，直接涉及群众切身利益的部门要实行公开办事制度。把党内监督、法律监督、群众监督结合起来，发挥舆论监督的作用。加强对宪法和法律实施的监督，维护国家法制统一。加强对党和国家方针政策贯彻的监督，保证政令畅通。加强对各级干部特别是领导干部的监督，防止滥用权力，严惩执法犯法、贪赃枉法。”这一段讲话表明，在改革开放新的历史时期，以江泽民为核心的党中央对完善监督机制，健全党和国家监督体系极为重视。

行政监督是国家监督的重要组成部分，也是现代行政管理的一个重要环节，它对维护党的方针、政策和国家的法律、法规的正确贯彻实施，惩治腐败，促进政府机关的廉政勤政建设，提高行政效能，起着极为重要的保障作用。特别是随着现代社会的发展，行政管理范围的拓展，政府行政权力的相对扩大，完善行政监督机制，加强对政府机关及其公务人员的行政行为和行政权力运作过程的监督，显得尤为必要。

近年来，国内理论界和实际部门的同志对行政监督非常关注，提出了不少颇有见地的对策和建议。但是，对当前社会主义市场经济条件下如何加强和完善行政监督的系统研究尚不多

见,尤其是缺乏这方面的专著。因此,加强这方面课题的研究具有极为重要的理论和现实意义。

正是基于这种考虑,从1998年以来,我们开展了对社会主义市场经济条件下我国行政监督理论与实践的课题研究工作。本书正是在该课题研究成果的基础上形成的,它的部分内容先后在《社会科学》、《政治与法律》等杂志上发表过。

本书由总论、对策、借鉴三篇共七章组成。其特点是:第一,坚持以马克思主义的国家监督理论为指导,特别是以中国共产党三代领导核心的监督思想作为论析、阐述行政监督问题的主线,并对此作了较为系统的理论概括和研究;第二,在回顾建国以来中国行政监督体制形成与发展的基础上,重点分析和阐述了当前中国行政监督的现状以及社会主义市场经济条件下完善行政监督机制的必要性和重要性,尤其是对如何完善行政监督机制进行了探索性研究,提出了一系列对策性的思路 and 措施;第三,运用纵向、横向的“双向多维”方法,从历时态、共时态的角度对中国古代行政监察制度、香港特别行政区行政监督和廉政体制,以及西方的行政监督作了较为深入的比较性研究,并指出其利弊得失,为健全和完善当今中国的行政监督提供参考借鉴。

本书由中共上海市委党校、上海行政学院行政学教研部主任陈奇星副教授,王伟萍副教授和罗峰讲师合作完成。全书由陈奇星提出总体构思和写作提纲。具体分工如下:第一章由陈奇星、罗峰撰写;第二章、第三章、第四章由陈奇星撰写;第五章由王伟萍撰写;第六章由陈奇星、王伟萍撰写;第七章由罗峰撰写。最后由陈奇星负责全书的修改、统稿和定稿。

在本书的写作过程中,我们参阅了大量的国内外文献,并到纪检监察等实际部门开展了多次调研,既吸取了国内外理论界许多专家学者关于行政监督方面的最新研究成果,也采纳了实

际部门有关领导和同志提供的颇有针对性的见解和资料,在此一并表示衷心的感谢!

同时,我们还要指出,本书是中共上海市委党校、上海行政学院科研课题资助项目,在此要感谢学校领导及科研处同志为科研活动创造的良好条件。尤其是衷心感谢校领导夏军教授、李琪教授、李惠康教授以及科研处处长朱华教授对本书提出的许多宝贵的修改意见和给予的关心、支持。其中,副校长李琪教授还对本书的具体撰写提出了许多建设性意见。此外,复旦大学浦兴祖教授、上海师范大学桑玉成教授也对本书的修改提出了不少宝贵的意见。上海人民出版社责任编辑孔令琴女士为本书的编辑出版付出了辛勤劳动,她那高度的敬业精神、一丝不苟的工作作风令我们感动。上海人民出版社其他各位参与本书稿审读、编辑、校对工作的同志也付出了辛勤劳动,在此一并表示感谢!

鉴于社会主义市场经济条件下加强和完善行政监督的研究是一个需要学界和政界长期共同努力的重大课题,本书只是在这方面研究的初步尝试,再加上作者学识所限,不足、偏颇之处在所难免,诚望得到同行专家、读者的批评指正。

作 者

2001 年 6 月

目 录

前 言	1
-----	---

一、总 论 篇

第一章 行政监督概述	3
一、行政监督的内涵和构成要素	3
(一) 行政监督的内涵	3
(二) 行政监督的构成要素及分类	7
二、行政监督的特点与功能	13
(一) 行政监督的特点	13
(二) 行政监督的功能	17
三、行政监督的理论基础	21
(一) 权力与行政监督	22
(二) 人性与行政监督	33
第二章 中国共产党三代领导核心行政监督思想研究	42
一、毛泽东的行政监督思想	43
(一) 对腐败现象的根源和危害性的认识	43
(二) 加强监督,反对和治理腐败的方略	46
二、邓小平的行政监督思想	54
(一) 行政监督的必要性和重要性	55
(二) 行政监督体系的构建	61

(三) 行政监督体系的运行原则	67
三、江泽民的行政监督思想	72
(一) 新时期完善行政监督机制的必要性和紧迫性	73
(二) 新时期完善行政监督机制的途径和方法	81

二、对 策 篇

第三章 当代中国行政监督体制的形成与发展	95
一、中国行政监督体制的建立	95
(一) 行政监督体制形成时期(1949—1954)	96
(二) 行政监督体制调整时期(1954—1959)	100
二、中国行政监督体制的恢复和发展	104
三、中国特色的行政监督体系	107
(一) 行政机关外部监督体系	107
(二) 行政机关内部监督体系	120
第四章 中国行政监督机制现状分析与对策研究	126
一、完善行政监督机制的重要性和必要性	126
(一) 发展社会主义民主政治的需要	127
(二) 健全社会主义法制建设的需要	130
(三) 完善社会主义市场经济体制的需要	132
(四) 反腐倡廉的需要	134
(五) 提高行政效率的需要	138
二、中国行政监督机制现状分析	141
(一) 加强行政监督机制和反腐倡廉 工作取得的成效	141
(二) 行政监督机制中存在的问题	146
三、完善行政监督机制的对策研究	156

(一) 建立行政监督体系的协调机制	156
(二) 健全以权力约束权力的行政监督制约机制	158
(三) 健全行政监督法律机制	166
(四) 完善群众监督机制	168
(五) 健全舆论监督机制	174
(六) 提高行政监督人员的素质	178
(七) 强化党对领导干部的监督	179

三、借 鉴 篇

第五章 中国古代监察制度研究	187
一、中国古代监察制度的历史演变	187
(一) 先秦时期:萌芽阶段	187
(二) 秦汉时期:形成阶段	188
(三) 魏晋南北朝时期:发展阶段	191
(四) 隋唐时期:成熟阶段	192
(五) 宋元时期:强化阶段	195
(六) 明清时期:完备阶段	196
二、中国古代的谏官制度	198
三、中国古代监察机构的监察职能和监察形式	202
(一) 中国古代监察机构的监察职能	202
(二) 中国古代监察机构的监察形式	210
四、中国古代监察制度的特点及评价	212
(一) 监察机构相对独立,监察官独立行使监察权	212
(二) 监察官位卑权重,严禁久任	214
(三) 监察官员可以“风闻奏事”,无需核实 就向上举报	215

(四) 监察官员互相牵制,以加强对监察者的监督·····	216
(五) 重视监察立法,以规范监察机关的活动·····	217
(六) 实行多渠道,多样化的监察方式·····	218
(七) 中国古代监察制度的局限性和弊端 ·····	219
第六章 香港特别行政区的行政监督和廉政体制研究·····	222
一、香港的政治体制和行政监督体系的构成·····	222
(一) 英国统治时期香港的政治体制和行政监督 ·····	223
(二) 香港特别行政区的政治体制和行政监督 ·····	224
二、香港的廉政公署·····	230
(一) 香港的廉政建设历史 ·····	231
(二) 香港廉政公署的组织架构 ·····	235
(三) 香港廉政公署的职权和制衡 ·····	240
三、对香港廉政公署的简要评价·····	254
(一) 香港廉政公署的反腐成就 ·····	254
(二) 香港廉政公署运作的特点 ·····	256
(三) 香港廉政公署所面临的问题 ·····	260
第七章 西方国家行政监督研究·····	262
一、西方国家行政监督的理论基础·····	262
(一) 人民主权思想 ·····	264
(二) 分权制衡思想·····	266
(三) 行政“经济人”的假设 ·····	268
二、西方国家行政监督的体系 ·····	272
(一) 立法行政监督 ·····	272
(二) 司法行政监督 ·····	280
(三) 社会及舆论监督 ·····	283
(四) 行政申诉监督 ·····	288
(五) 行政监察 ·····	291

三、西方国家行政监督所遵循的原则·····	293
(一) 独立性原则 ·····	294
(二) 法制性原则 ·····	294
(三) 伦理性原则 ·····	295
(四) 公开性原则 ·····	296
(五) 民主性原则 ·····	298
(六) 有效性原则 ·····	298
附 录	
一、中华人民共和国行政监察法·····	300
二、中华人民共和国行政复议法·····	309
三、中华人民共和国行政诉讼法·····	321
参考书目 ·····	335

一、总 论 篇

第一章 行政监督概述

行政监督是国家监督的重要组成部分，也是现代行政管理的重要环节。它对于保证国家法律、法规的正确贯彻实施，促进政府机关及其工作人员廉政勤政，提高行政效能，起着极为重要的保障作用。特别是随着现代社会的发展，行政管理范围的拓展，政府行政权力的相对扩大，健全和完善行政监督机制，加强对政府行政行为和权力运作过程的监督，显得尤为必要。缘此，进行这方面的理论研究具有极为重要的实践意义。本章主要是在介绍行政监督的涵义、结构、功能和行政监督的基本理论的基础上，为全书的展开提供基本的理论支持。

一、行政监督的内涵和构成要素

（一）行政监督的内涵

人类作为宇宙中生命的高级形态，要生存、繁衍和发展，就必须设计、发明出各种制度框架，来征服和改造自然，来协调各种复杂的人际关系，监督制度就是其中之一。无论何种社会制度，也无论何种国家制度、何种领域，都离不开监督。可以说监督贯穿于人类文明历史的全过程。“自从有了人类组织，就有了监督……当禹为除民害而驱逐‘四罪’之共工时，当众人用谏鼓

谤木来批评首领过失时,这就是监督!”^①尽管在原始的蒙昧状态,当时的人们根本不知“监督”为何物,但他们都自觉或不自觉地在当时的生产和管理活动中运用它来同自然作斗争,来维持自身和本部落的最低限度的生活水平;随着社会生产力的发展,当历史的车轮驶入奴隶社会、封建社会后,当出现了阶级,产生了国家后,统治阶级为了维护自己统治,不仅对被统治阶级,而且在统治阶级内部,为了提高统治的能力和水平,提高政策的有效性,也不得不继承和发扬古代的监督理念,并将其贯注到自己的统治活动中去;随着资产阶级在对封建贵族的斗争中的节节胜利、随着北美独立战争的凯歌高奏,启蒙思想家的治国方略、民主政治的思想包括政治监督的理念,逐渐走出了观念形态、意识形态领域,走向了现实的政治生活,将政治监督或行政监督提升到一个新的水平。1848年,《共产党宣言》的发表,宣告了一个新时代的到来,十月革命的一声炮响,震撼了整个资本主义世界,从此,社会主义从空想、从理论变为现实,将民主政治推进到一个前所未有的高度,从而使政治监督或行政监督的合法性、有效性大大增强;在未来的共产主义社会,国家将融入到社会中去,人们在社会大生产中、在社会管理活动中,监督的理念、模式和方法将失去政治色彩,但仍然是社会和谐发展不可或缺的因素和条件。所以,不管人们承不承任,监督(而非与此紧密相连的政治和行政监督)贯穿于人类社会发展的始终,在某种意义上说,它们是推动历史和社会发展的一种动力。

既然监督是人类社会生活、经济生活和政治生活中一种普遍存在的现象和管理模式,不管人们是否意识到,它都存在着并且在现实生活中发挥着作用。那么,什么是监督?在汉语中,

^① 孔令望等著:《国家监督论》,浙江人民出版社1991年版,第1页。

“监督”一词,其义有二,其一是监察督促,首见于《后汉书·荀彧传》:“古之遣将,上设监督之重,下建副二之任”,其意思是说,古时候派兵出外打仗,一般在最高统帅之侧设几名官员,负责监察督促元帅按皇帝的命令用兵;其二是指旧时的官名。如清代设十三仓监督、崇文门左右翼监督,在清末新办的学堂里亦设监督。这里第二种涵义其实是第一种涵义的外延,因为监督官员行使的是“监督”之职权,没有前者,也就无所谓后者。在英文里,“监督”一词是“supervision”,“super”意为“在上”,“vision”意为“看”,两者合起来的意思就是上对下的观察、指导和控制。这同汉语中监督的意思并无二致。

那么,什么是行政监督?这里就涉及到对“行政”的理解。由于“行政”可以从管理的角度和政治的角度来论述,因此,行政监督的理解也可以从这两个方面来展开。从管理意义上来理解行政,把行政确定为“若干人为达到共同目的所作的合作的集体行动”^①,将行政看作一种技术上和程序上的问题,这样“行政监督”就与“监督”的含义并无差异。从政治的角度来理解行政,即从与政治紧密相连的角度来理解行政,从“一定社会的政府组织的分工关系”和从“政治权力的运用”这两个角度来说明行政的特征^②。本书正是从这一视角去理解行政监督,即行政监督作为政治监督的一个重要组成部分,也作为行政管理体系的一个重要组成部分,它主要是指由国家机关、社会团体(包括政党)或个人对国家行政机关及其公务人员所进行的约束、检查、督促,其目的是为了使行政机关及其公务人员的政务活动合法、合理,增强行政领导的“公仆”意识,防止他们滥用职权,从而保证

① 王沪宁 竺乾威主编:《行政学导论》,上海三联书店 1987 年版,第 3 页。

② 王沪宁 竺乾威主编:《行政学导论》,上海三联书店 1987 年版,第 2 页。

行政机关正常地履行职责,提高行政效能。

行政监督按其主体的不同,即按监督的实施者的不同,可以分为广义的行政监督和狭义的行政监督:前者是指行政监督的主体除了国家行政机关以外,还有其他的国家机关和社会团体,甚至包括公民个人;而后者则主要是指国家行政机关在内部所进行的一种监督活动,也就是行政系统对自身的一种监督。从以上的定义和所作的分类可以看出,本书所指的行政监督是一种广义的行政监督。我们认为,狭义的行政监督,尽管有这样或那样的优点,如有利于解决监督信息不对称的问题,由于行政层级的严格性从而使行政监督更加有力和有效等等,但由于狭义行政监督主体范围的有限性,并且由于行政机关自身的天然膨胀性和扩张性,仅仅靠其自身难以有效地约束行政机关的违法活动,必然会产生诸多的监督的“空白地带”。这样,就必然要求扩大监督主体,将行政机关及其工作人员的公务活动纳入到监督网络之中。行政监督主体的扩大,能使行政监督得到更有效的保障,而多种行政监督主体的存在和有效地发挥作用是行政民主的重要体现。所以,本书所展示的将是一种广义的行政监督图景,我们将从更广阔的背景、多视角地论述行政监督体系。

如上所述,对行政机关及其工作人员的监督,可以有不同的主体和力量,正是这些不同的主体和力量组成了严密的监督体系,它是行政监督有效性的组织基础。但是,正如经济学中分工所造成的悖论一样:分工虽产生了效率,但同时也造成了协调上的困难。多股行政监督力量和多种行政监督主体,固然可以缩小行政监督的真空,将行政机关及其工作人员置于民主机制的控制之下,但同时,多股监督力量的存在和多种监督主体,也可能形成一种耗散结构,各种力量在相互争斗中会失去生机和降低应有的效率。因此,怎样优化整合监督体系,实现一体化的行