

邵凤涛 著 孙琬钟 审定

行政 法制 监督 通论

法律出版社

行政法制监督通论

郜风涛 著
孙琬钟 审定

法 律 出 版 社

(京) 新登字 080 号

行政法制监督通论

郜风涛 著

孙琬钟 审定

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

新华书店经销

北京市丰台区印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 16 印张 420,000 字

1994 年 2 月第一版 1994 年 2 月第一次印刷

印数:0,001—3,000

ISBN 7-5036-1437-4/D·1154

定价:14.80 元

序

发展社会主义民主，健全社会主义法制，是建设有中国特色社会主义的基本内容之一，也是建立和完善社会主义市场经济体制的客观要求和重要保障。党的十四大报告明确提出，没有民主和法制就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。我们应当在发展社会主义民主，健全社会主义法制方面取得明显进展，以巩固和发展稳定的社会政治环境，保证经济建设和改革开放的顺利进行。

加强民主和法制建设，中心环节之一就是要强化执法监督，完善监督机制。对此，党中央也提出了明确要求。十四大报告强调指出，要进一步完善人民代表大会制度，加强人民代表大会及其常委会的立法和监督等职能，更好地发挥人民代表的作用；完善共产党领导的多党合作与政治协商制度，充分发挥人民政协在政治协商和民主监督中的作用；加强执法监督，坚决纠正以言代法、以罚代刑等现象，保障人民法院和检察院依法独立进行审判和检察；强化法律监督机关和行政监察机关的职能，重视传播媒介的舆论监督，逐步完善监督机制，使各级国家机关及其工作人员置于有效的监督之下，等等。这些都充分表明党中央对建立和完善监督机制的重视。

行政法制监督作为具有法定监督权的主体依照法律规定对行政机关及其工作人员的行政行为实施监督的一种重要法律制度，是整个国家监督体系的重要组成部分。因此，要加强和完善国家监督机制，就必须加强行政法制监督，强化行政法制监督机制。

加强行政法制监督，强化行政法制监督机制，在实践中有着极为重要的意义和作用。首先，它是健全和完善社会主义法制的需要。党的十一届三中全会以来，我国的社会主义法制建设有了长足

的进展，以宪法为基础的具有中国特色的社会主义法律体系初步形成，国家的政治生活、经济生活和社会生活的最重要和最基本的方面已经有法可依，尽管尚有许多法律、法规亟需制定，但当前一个突出的问题是执法不严和违法不究的现象还比较普遍。这就需要通过强化监督，特别是行政法制监督，来实现社会主义法制的整体效能。其次，加强行政法制监督，是贯彻实施宪法关于保障人民民主权利行使的重要保证。人民民主是社会主义的本质要求和内在属性。我国宪法规定了公民享有广泛的民主权利，通过实施行政法制监督，充分发挥人民群众参政议政的作用，这样，写在纸上的权利，才能逐步成为真实的权利。第三，加强行政法制监督，有利于维护党和政府在人民群众中的威信。在我国，法律是人民群众意志的反映，是党的方针政策的规范化和具体化。法律和法规执行得如何，直接关系到人民群众的意志能否得以实现和党的方针政策能否得到落实，影响到党和政府在人民群众中的威信。因为人民群众对法律失去信任，也就意味着对党的政策的不信任。因此，加强行政法制监督，督促行政机关和国家公务员严格依法办事，对违法者依法惩治，维护法律的尊严，这有利于维护党和政府在人民群众中的威信，使政府在行政管理活动中更权威，从而提高工作效率和水平。第四，加强行政法制监督，有利于促进政府依法行政。依法行政是我国宪法精神和原则的体现。宪法规定，各级政府是同级国家权力机关的执行机关，其主要职责之一就是执行国家的法律、法规，代表国家依法进行行政管理。为了保证依法行政，宪法规定政府的行政行为必须受到法律约束，受到由法律规定的各种权利主体的监督，如国家权力机关的监督、司法机关的监督以及行政机关的内部监督等等。而行政法制监督的核心就是审查行政机关和国家公务员是否严格依法行使职权。因此，要保证行政机关依法行政，就必须加强行政法制监督，通过监督，使政府的各项管理工作都纳入法制轨道，从而实现行政管理的法制化、规范化。此外，加强行政法制监督，对于建立和完善社会主义市场经济体制，保证市

场经济运行的环境和秩序等，也具有重要的意义和作用。

加强行政法制监督，强化行政法制监督机制，在实践中尚有许多重要的理论问题和实际问题需要加以研究和解决，诸如实施行政法制监督的原则、内容范围以及方式程序等等。而目前我国全面系统地阐述这方面问题的专门性著作还较匮乏。郇凤涛同志根据多年从事法制工作的实践，撰写了《行政法制监督通论》一书。该书以建设有中国特色社会主义理论为指导，以现行法律、法规和有关政策为依据，从我国行政法制监督的实际出发，就我国行政法制监督各主体对国家行政机关实施监督的一般理论、监督的原则、内容范围以及程序方式等问题，作了全面系统的论述，同时还有选择地介绍了国外一些实施行政法制监督的做法和经验。我认为，虽然该书存有一些不足之处，但它仍不失为一部材料翔实、内容丰富、操作性强、覆盖面广的全面系统介绍我国行政法制监督制度的专门性著作。因此，我乐意为这本书的出版说几句话，并向读者推荐这本书。

是以为序。

孙琬钟

1993年5月于北京

目 录

序	(1)
---------	-----

第一编 绪 论

第一章 行政法制监督的涵义及内容	(3)
第一节 行政法制监督的涵义及特征	(3)
第二节 行政法制监督的种类	(7)
第三节 行政法制监督的主要内容	(12)
第二章 行政法制监督的原则和方法	(17)
第一节 行政法制监督的基本原则	(17)
第二节 行政法制监督的特殊原则	(21)
第三节 行政法制监督的主要方法	(25)
第三章 行政法制监督体系	(28)
第一节 西方国家行政法制监督体系	(29)
第二节 前苏联、东欧国家的行政法制监督体系	(33)
第三节 我国行政法制监督体系	(38)

第二编 国家权力机关的监督

第四章 国家权力机关监督的性质和特点	(51)
第一节 国家权力机关及其监督的历史发展	(51)
第二节 国家权力机关监督的实质及特征	(58)
第三节 国家权力机关监督的地位和作用	(62)

第五章	国家权力机关的监督模式	(66)
第一节	至上性的监督模式	(66)
第二节	制衡性的监督模式	(77)
第三节	准议会制的监督模式	(81)
第六章	国家权力机关监督的主体和原则	(87)
第一节	国家权力机关监督的主体	(87)
第二节	国家权力机关监督的原则	(92)
第七章	国家权力机关监督的基本内容和程序	(97)
第一节	国家权力机关监督的基本内容	(97)
第二节	国家权力机关监督的基本形式和程序	(102)
第三节	国家权力机关监督实例	(110)

第三编 司法监督

第八章	司法监督与司法制度	(123)
第一节	司法制度及其历史发展	(123)
第二节	司法监督的涵义界定	(127)
第三节	司法监督的特性及原则	(132)
第九章	检察机关的检察监督	(138)
第一节	检察机关的性质、设置和任务	(138)
第二节	检察监督的内容和方式	(142)
第三节	检察机关对行政诉讼的监督	(155)
第四节	检察监督与监察监督	(161)
第十章	审判机关的行政诉讼监督	(166)
第一节	行政审判权及其内容	(166)
第二节	行政诉讼监督的特征与功能	(171)
第三节	行政诉讼监督的范围	(179)
第四节	行政诉讼监督的程序	(187)
第十一章	国外司法监督概说	(202)

第一节	西方国家司法监督述略	(202)
第二节	美国和英国的司法审查制度	(206)
第三节	法国和联邦德国行政法院	(213)
第四节	前苏联、东欧国家的司法监督	(220)

第四编 行政监督

第十二章	行政监督的内在机制概说	(235)
第一节	行政的涵义及其特征	(235)
第二节	国家行政机关和国家公务员	(237)
第三节	行政行为与行政责任	(249)
第四节	行政监督的内在机制	(255)
第十三章	行政监督的一般问题	(261)
第一节	行政监督的涵义及特征	(261)
第二节	行政监督的原则和依据	(266)
第三节	行政监督的对象和范围	(271)
第四节	行政监督的种类和主要方法	(276)
第十四章	行政复议监督	(285)
第一节	行政复议的涵义及特性	(285)
第二节	行政复议的历史发展与作用	(292)
第三节	行政复议的原则和依据	(298)
第四节	行政复议的范围及管辖	(306)
第五节	行政复议程序	(317)
第十五章	监察监督	(325)
第一节	监察监督概说	(325)
第二节	监察制度的历史发展	(334)
第三节	监察监督的职责权限	(343)
第四节	监察监督的程序	(348)
第五节	监察监督与信访工作	(357)

第十六章 审计监督	(362)
第一节 审计监督概说	(362)
第二节 审计制度的历史沿革	(368)
第三节 审计监督的种类与方法	(375)
第四节 审计监督的职能及作用	(381)
第五节 审计监督的程序	(386)
第十七章 外国及港台行政监督撮要	(393)
第一节 西方国家行政监督概说	(393)
第二节 前苏联、东欧国家行政监督简况	(405)
第三节 台湾的行政监督	(410)
第四节 香港和新加坡的廉政监察机构	(415)

第五编 党和社会监督

第十八章 党和社会监督概说	(423)
第一节 政党和社会监督的特殊地位	(423)
第二节 西方国家政党和社会监督的表现形式	(428)
第三节 社会主义国家执政党的监督和社会监督形式	(433)
第十九章 中国共产党的监督	(438)
第一节 党的监督及其实现条件	(438)
第二节 实施党的监督的基本原则	(444)
第三节 党的监督的途径和方法	(448)
第二十章 我国的社会监督	(455)
第一节 我国社会监督的实质和载体	(455)
第二节 人民政协和民主党派的监督	(460)
第三节 工会、共青团、妇联的监督	(468)
第四节 新闻舆论监督	(476)
第五节 人民群众的监督	(481)

附录一：本书主要参考书目	(493)
附录二：本书主要引用的法律和法规文件	(496)
后记	(499)

第一编

绪论

第一章 行政法制监督的 涵义及内容

行政法制监督是国家的一种法律制度，是国家行政管理基本环节中不可或缺的重要环节之一。国家行政管理是一种法制管理，整个行政管理过程，就是要通过执行系统保障国家法律、法规准确无误地贯彻执行。也就是说，依法行政是对国家行政管理的基本要求，而依法行政客观上就需要对行政管理活动实施监督。行政法制监督即是组织实施国家行政管理的一个重要方面。

第一节 行政法制监督的涵义及特征

任何一项科学研究，都必须合理地确立其研究对象和范围。“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”^① 我们研究行政法制监督，也应当如此。

一、行政法制监督的涵义

所谓行政法制监督，通常有广义和狭义两种理解。狭义的行政法制监督，是指法律监督机关和依照法律规定有监督权的国家机关对行政机关和国家公务员所实施的监督；而广义的行政法制监督，是指以国家机关（包括权力机关、司法机关、行政机关）、党、社会组织和团体（包括人民政协、各民主党派、工会、共青团、妇联、新闻舆论组织等）和公民为主体，对行政机关和国家公

^① 毛泽东：《矛盾论》，见《毛泽东选集》1964年合订本第297页。

务员是否依法行政而进行的监督。这里所论述的是广义上的行政法制监督，即行政法学通常所称的行政管理法制监督。

广义上的行政法制监督，主要有下列几层涵义：

第一，监督的主体是党、国家机关、社会组织和团体及公民。在我国，主要是中国共产党、人民代表大会及其常委会、人民检察院、人民法院、行政机关、人民政协及各民主党派、新闻舆论组织和人民群众。

第二，监督的对象是行政机关的抽象行政行为和具体行政行为，以及国家公务员的职务行为。这是因为，行政行为是由国家强制力实施保障的，能对行政管理相对人产生具体的、以权利义务为内容的法律后果，必须依法进行监督；同时，行政行为又是通过国家公务员的职务行为来实现的，因此，国家公务员的职务行为也必然成为行政法制监督的对象。

第三，监督具有法定的权限。由于监督权是一种重要的权力，因此，行政法制监督必须严格依法进行。这包含两方面的涵义：其一是要依照行政实体法提供的权利义务标准进行；其二是严格依照法定程序进行。

第四，监督具有一定的行为表现和后果。由于监督主体的职能、权限的差异，监督的行为表现和所产生的后果也就不同。从行为表现看，有的表现为监察行为，有的表现为督促行为，有的表现为撤销行为，有的表现为纠正行为，等等；从产生的后果看，有的直接产生法律效力，有的不能直接产生法律效力。

第五，监督的目的以直接实现国家行政管理职能和维护公民合法权益为宗旨，以便于保证行政机关国家公务员正确执行国家法律、法规及其他法律规范。

二、行政法制监督的特征

行政法制监督是行政保障最重要、最有效的形式，它具有以下主要特征：

（一）监督的判断和控制性

行政法制监督是一种判断和控制的行为，它根据一定的行为标准来判断执行行为是否出现偏差，并通过一定的措施和方法纠正这些偏差，使之回到正确的运行轨道上来，以确保行政行为的合法、合理和高效。

（二）监督主体的全面性

前面已经说过，行政法制监督的主体不仅有党、国家机关，还有社会政治组织和团体、新闻舆论单位和公民个人等。行政法制监督主体的全面性，既是提高监督效率的重要保障，也是建设社会主义民主政治、实现行政法制监督社会化的基本要求和重要表现。

（三）监督范围的广泛性

行政法制监督客观上要求，凡行政行为，无论是对抽象行政行为，还是对具体行政行为，都必须实行有效的监督。这是行政法制监督范围广泛性的表现。对抽象行政行为的监督，如权力机关对违反宪法和法律的行政法规和行政规章予以撤销的行为；对具体行政行为的监督，如对行政机关的处理决定是否适当、采取的行政措施是否合法、合理，司法机关通过行政诉讼形式所进行的监督，等等。这些都属于行政法制监督的范畴。

三、行政法制监督与相邻概念的区别

行政法制监督作为国家的一种法律制度，它与许多制度既有联系，又有区别。为了更好地理解行政法制监督的涵义，明确行政法制监督的范围，把握行政法制监督的基本特征，这里有必要将行政法制监督与有关相邻的概念加以区别比较。

（一）行政法制监督与法制监督

所谓法制监督，是指国家对一切国家机关、企事业单位、社会团体及公民个人实行的法律监督；同时，一切国家机关、各政党和各社会团体以及公民个人等，都可以对一切违法行为实行监督。正如我国宪法第5条规定的那样，“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业单位都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。”可以说，在我国，人人都可

以实行法制监督，人人又都处于监督之下。而对行政法制监督来说，作为对国家行政机关行政行为和公务员职务行为实施监督的一种制度，它只是整个法制监督中的一个重要的组成部分。

（二）行政法制监督与行政监督

所谓行政监督，又称为行政机关内部的监督。它是指在行政机关内部，上级行政机关根据行政层次的隶属关系，对下级行政机关，或者专职监督机关对有权管辖的其他行政机关所实施的监督。显然，行政监督是行政法制监督体系中的一个组成部分，且为极重要的组成部分，我们将在第四编中专门论述。

行政法制监督与行政监督的主要区别在于：第一，监督的主体不同。行政法制监督的主体是行政机关以及行政机关以外有监督权的党的组织、权力机关、检察机关、审判机关、其他社会组织 and 团体及公民个人等；而行政监督的主体则仅限于依法享有监督权限的行政机关。第二，监督的目的不同。行政法制监督的主要目的在于保障社会主义民主与法制，保证行政机关严格依法行政，即确保行政行为的合法性、合理性和有效性，从而帮助行政机关更好地实现其行政管理职能，直接维护行政管理相对人的合法权益；而行政监督的主要目的在于调节行政机关内部的关系，提高行政效率，克服官僚主义和拖沓作风，更好地为人民服务。

（三）行政法制监督与行政监督检查

所谓行政监督检查，是指有关国家行政机关检查、督促公民和有关组织（包括行政机关及其工作人员）遵守和执行国家法律、行政法规、行政规章等法律规范的一种重要制度，它是行政执法的基本手段之一，是有法必依、执法必严、违法必究的重要环节。一般来说，它包括物价监督、税务监督、财政监督、工商监督、技术监督、卫生监督、环保监督、消防监督，等等。这种监督可以是定期的，也可以是不定期的，可以是长期的，也可以是在一个短时期内进行的。

行政法制监督与行政监督检查的主要区别是：第一，监督的主