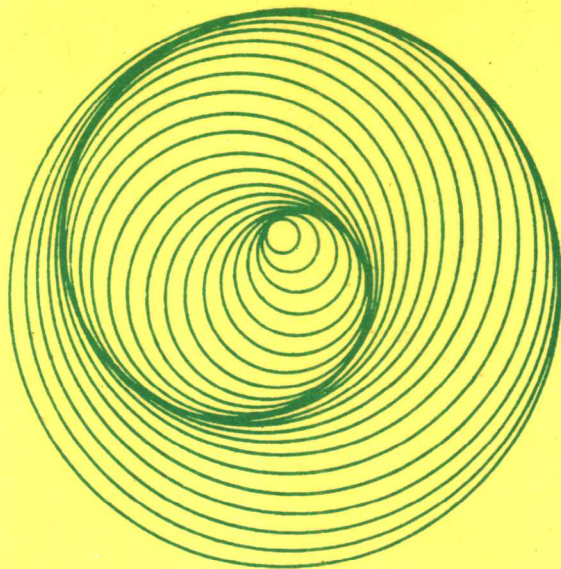


国家人事部广播电视教育中心组编写

行政监督概论

张尚鹭 编著



中国人事出版社

行政监督概论

张尚鹭 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政监督概论/张尚鹭编著. - 北京:中国人事出版社
1993. 8(2005. 2 重印)

ISBN 7-80076-455-9

I. 行… II. 张… III. 行政-监督-概论 IV. D035.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 11898 号

中国人事出版社出版

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京昌平兴华印刷厂印刷

850 × 1168 毫米 32 开本 7.5 印张 字数 210 千字

2005 年 2 月第五次印刷

印数:15001—20000 册

定价:12.00 元

前 言

乔石委员长在八届全国人大常委会第一次会议上的讲话中提出：“本届常委会在抓紧立法的同时，还必须健全监督机制。做好监督工作。”“人大监督是整个国家监督体制的重要组成部分。它是代表国家和人民进行的具有最高法律效力的监督。”“在加快改革开放，实现由传统的高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转换的过程中，更需要发挥国家权力机关的监督作用。”乔石还强调指出：“常委会要重点抓好法律监督，保证宪法的有效实施。”这一段讲话表明：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，已经提上了党和国家的重要议事日程。

行政监督，是西方传来的概念。它的意思是说：国家行政权必须受到监督，各级政府在执行国家行政权时，必须受到依法享有行政监督权的监督主体的监督。但这个概念极易使人产生误解，例如误认为行政监督是行政机关对管理对象实行的监督。为了确切地阐明行政监督这个概念的含义，近年来，我国一部分学者曾明确地把行政监督区分为两大类：一类是指“行政机关对行政管理对象的监督”。其实这不是行政监督，而是地地道道的行政管理。但由于误解了这个概念的本来含义，目前我国不少法律文件中已把这个概念按这样的理解来使用了^①，这是需要在今后完善社会主义法制的过程中逐步纠正过来的。另一类则是指“对行政的监督”。“对行政的监督”，这是对行政监督概念的一个十分妥贴的解释。是一个绝妙的提法！目前，在我国，大多数学者已公认：行政监督是指依法享有行政监督权的监督主体对国家行政机关及其工作人员行使国家行政权所实施的监督^②。

^① 参见本书第十二章。

^② 参见《中国大百科全书·法学》及其他学者的有关论著。

另外,在西方,人们早已提出了“依法行政”的口号。我们社会主义国家,在实行人民代表大会制这种人类迄今为止的最高类型的民主制的前提下,为健全社会主义法制,各级政府也理应坚持依法行政这个法制原则。我们的各级国家行政机关即各级政府在它们代表人民行使国家行政权时,也必须坚持依据国家的有关法律规范(主要是行政法律规范)办事,即在我国国家行政管理领域也要坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。从这个意义上看,行政监督,实质上应是享有行政监督权的监督主体依法对各级国家行政机关及其工作人员是否坚持依法行政实施的监督,即从法制建设的角度对行政机关实施的监督。这种监督,既要监督各级行政机关在其职权范围内是否按照宪法和有关法律的规定或授权实施行政立法活动;更要监督各级行政机关在其职权范围内是否坚持“依法行政”的原则,在执法工作中是否坚持了有法必依、执法必严、违法必究。

正因为如此,行政监督这个概念,最好从我国的实际情况出发,把它改造为“行政法制监督”。用“行政法制监督”这个概念来表述我国现实生活中享有行政监督权的各种监督主体依法对各级政府及其工作人员是否坚持依法行政实施的监督,并用这个概念来概括属于我国国家监督体制中的行政监督体系。这就是说,按照传统的说法,可以把这个体系叫做行政监督体系,但也可以根据我国人民代表大会制不断发展和完善的情况,从健全社会主义法制的角度逐步地把这个体系更确切地称做行政法制监督体系。逐步让人们明确:第一,这个监督体系是我国国家监督体制中的一个重要组成部分。除此以外,在我国国家监督体制中,还有另外一些依法享有监督权的监督主体对别的监督对象实施监督的监督体系,如人大监督体系,也是整个国家监督体制的一个重要组成部分,它是具有最高法律效力的监督体系。第二,行政法制监督体系是我国享有监督权的监督主体依法对各级国家行政机关及其工作人员的行政行为是否坚持依法行政实施监督的监督体系。

鉴于行政监督问题已提上党和国家生活的重要议事日程,为了给学习、研究这一问题的电大学员和其他读者提供一份较系统的、简明扼要的读本和参考资料,编者受国家人事部广播电视教育中心和中央广播电视大学的委托,写成了这本行政监督学教材。由于对这个课题的研究,在我国还是处于创始阶段,因此,本书只能对行政监督学提供目前这样一个理论框架,目的只是想给初学者和有志于这一课题研究的研究工作者提供一个具有我国特色的行政监督学在理论体系方面的简单轮廓。这个轮廓,目前,在我国还完全是处于摸索阶段的。正因为如此,在本书中,无论是对行政监督的历史、现状的阐述,还是对行政监督将来发展趋势的阐述,都难免有不当之处,欢迎读者批评指正。希望通过一段时间的教学实践,密切结合我国健全和完善行政监督体制的实践,在再版时能做好进一步的补充和修订工作。

本书在写作过程中,参阅和采用了国内有关专家、学者关于这一课题研究的现有成果;国家人事部广播电视教育中心对书稿的修改提出了宝贵的意见并曾送交国家监察部,请薛木铎、干以胜两同志审定,在此一并表示衷心的感谢。

作者

1993年3月于北京

目 录

前言

第一章 行政监督概述

- 第一节 简明的定义····· (1)
- 第二节 行政监督的主体····· (1)
- 第三节 行政监督的对象····· (2)
- 第四节 行政监督的主要内容····· (3)
- 第五节 行政监督的种类····· (8)
- 第六节 行政监督的范围····· (10)
- 第七节 行政监督的过程····· (12)
- 第八节 行政监督的原则····· (14)
- 第九节 行政监督的性质····· (17)
- 第十节 行政监督在现代社会中的地位····· (18)

第二章 行政监督制度的历史发展

- 第一节 我国古代行政监督制度的历史发展····· (27)
- 第二节 我国近代行政监督制度的历史发展····· (32)
- 第三节 我国新民主主义革命时期行政监督制度的历史发展····· (37)
- 第四节 新中国行政监督制度的历史发展····· (42)
- 第五节 社会主义国家行政监督制度的历史发展····· (47)
- 第六节 资本主义国家行政监督制度的历史发展····· (52)
- 第七节 香港廉政公署····· (60)

第三章 中国行政监督制度概述

- 第一节 邓小平行政监督····· (64)
- 第二节 我国建立行政监督制度的重要意义····· (67)
- 第三节 我国目前的行政监督体系及其存在的问题····· (74)
- 第四节 我国行政监督制度的特点····· (76)

第四章 国家权力机关的监督

- 第一节 国家权力机关监督的法律根据 (81)
- 第二节 国家权力机关监督的主要内容和方式 (82)
- 第三节 加强国家权力机关的监督是完善我国行政
监督体系的当务之急..... (100)

第五章 检察监督

- 第一节 法律根据..... (103)
- 第二节 我国检察机关履行国家法律监督机关职能
的现状..... (104)
- 第三节 转变旧观念,研究行政法,尽快把检察监督
提上议事日程..... (106)

第六章 审判监督

- 第一节 法律根据..... (112)
- 第二节 我国建立行政诉讼制度的历史背景..... (113)
- 第三节 《中华人民共和国行政诉讼法》的基本内容..... (117)
- 第四节 最高人民法院贯彻执行《行政诉讼法》若干
问题的意见..... (127)

第七章 行政机关内部一般形式的监督

- 第一节 法律根据..... (129)
- 第二节 行政机关内部一般形式监督的两个特点..... (130)
- 第三节 现代国家的行政复议制度..... (131)
- 第四节 《行政复议条例》的基本内容..... (134)

第八章 行政机关内部两种特殊形式的监督

- 第一节 行政监察..... (144)
- 第二节 审计监督..... (168)

第九章 群众监督和社会监督

- 第一节 法律根据..... (184)
- 第二节 群众监督和社会监督的特点..... (185)
- 第三节 群众监督和社会监督的监督主体..... (186)

第四节	群众监督和社会监督的监督方式·····	(193)
第五节	群众监督和社会监督在我国行政监督体系中的地位和作用·····	(193)
第十章	政协的监督	
第一节	法律根据·····	(196)
第二节	建立政协监督制度的重要意义·····	(199)
第三节	政协监督的主要内容和方式·····	(202)
第十一章	党的监督与纪检监督	
第一节	党的监督·····	(208)
第二节	纪检监督·····	(214)
第十二章	行政监督的法制化	
第一节	行政监督法制化的重要意义·····	(221)
第二节	实现行政监督法制化的途径·····	(224)
结束语		

第一章 行政监督概述

第一节 简明的定义

行政监督,是指当代各国国家生活中各种法定的监督主体依法对国行政机关及其工作人员实施的监督。

从这个简明的定义中可以看出,行政监督这个概念包含了如下三个要点:(1)行政监督是当代各国国家生活中的一种监督活动;(2)行政监督,是由各种法定的监督主体实施的监督活动;(3)行政监督是对国家行政机关及其工作人员的行政管理活动实施的监督。正是因为它是对国家行政机关及其工作人员的行政管理活动进行的监督,所以才取名叫行政监督。

第二节 行政监督的主体

行政监督的主体,是由一个国家的宪法或法律明确规定的。由于当代世界各国社会制度和政治制度的不同,因此,各国宪法、法律中所规定的行政监督主体也各不一样。

在我国,从目前的情况看,根据宪法和有关法律的规定,行政监督主体有:(1)各级国家权力机关;(2)各级国家审判机关,即各级人民法院;(3)各级国家检察机关,即各级人民检察院;(4)各级国家行政机关即各级人民政府及其所属各部门,和在政府内部特别设置的各级监察部门、审计部门;(5)各种社会力量,如各种社会团体,各种报刊和电视、广播等舆论组织,以及广大公民群众;(6)全国政协和地方各级政协;(7)中国共产党的各级组织。

在资本主义国家中,行政监督主体一般包括:(1)国家立法机

关；(2)各级政府和在政府系统内特设的行政监督机构(财政监督机关、自治省等)。如在日本，中央政府设置了主管地方政府事务的机构，叫自治省^①，是中央政府中特设的有权对地方政府行政管理活动实施行政监督的主管机构。自治省是日本式的一种法定的特殊形式的行政监督主体。又如在美国，尽管各州政府都享有广泛的自治权，但宪法规定，州的各项立法均不得与联邦宪法相抵触，否则，联邦政府有权予以纠正。在这种情况下，联邦政府对各州政府来说，就享有行政监督权，因而也是法定的监督主体，是美国式的行政监督主体；(3)国家的司法机关。如在日本，各级法院对政府的行政管理活动可以通过受理行政案件实施行政监督。在英国，属于国家司法系统的各种类型的行政裁判所，也享有行政监督权，可以通过受理行政案件对政府的行政管理活动实施行政监督。因此，日本的各级法院和英国的行政裁判所，也都是国家法定的行政监督主体；(4)广大公民。在当代资本主义国家中，由于政府的权力不断膨胀，迫使一些国家提出所谓“市民参政”的口号，承认广大公民也有权对政府的行政管理活动实施行政监督。例如，在英国，设有“诉怨窗口”；在日本，设有“审议会”等等。所以，在有些资本主义国家中，公民也是行政监督的主体。但这一点同社会主义国家是有所不同的。在社会主义国家中，宪法和有关法律明确规定全体人民参与国家行政管理，因而社会主义国家的公民都享有行政监督权，他们都是法定的监督主体。

第三节 行政监督的对象

行政监督的对象，十分明确，就是各级国家行政机关及其工作人员。这是由行政监督这种制度本身的性质决定的。但是，由于当代世界各国社会制度和政治制度的不同，由于各国国家行政机关

^① 在日本，中央政府(或内阁)中的各部，都叫“省”，如大藏省(即财政部)、法务省(即司法部)等。

的设置和国家行政工作人员的范围各不相同,因此,不同的国家,其行政监督对象也各不相同。

在我国,行政监督的对象,概括起来是两大类,即:(一)在中央,指各级中央国家行政机关及其工作人员。例如国务院的各部、委(公安部、卫生部、国家教委、国家民委……等),以及在各部、委担任行政职务,行使国家行政权,执行国家公务,在其职权范围内可以依法做出各种行政行为的国家行政工作人员(各部、委的部长、司局长、处长、科长、科员……等),(二)在地方,指的是:以我国各级(省、县、乡等)地方国家行政机关即各级人民政府为统帅的各级各类地方国家行政机关及其工作人员。例如辽宁省人民政府的各厅、局(司法厅、审计局……等),或北京市昌平县人民政府的各局、科(卫生局、秘书科……等),以及在各级人民政府各部门担任行政职务,于某一地区范围内行使国家行政权,执行国家公务,在其职权范围内可以依法作出各种行政行为的各级国家行政工作人员(各级人民政府的省长、县长、乡长、厅长、局长、处长、科长、科员、办事员……等)。

第四节 行政监督的主要内容

行政监督的内容,集中到一点,就是:各种不同的监督主体,对各级各类政府机构及其工作人员在实施行政管理过程中是否坚持按照宪法、法律、政策以及国家行政管理的基本原则和客观规律办事进行监督;对它(他)们实施的行政管理活动是不是提高了行政效率,是否收到了明显的社会效益,是否达到了活动的预期目标进行监督;重点是对它(他)们的活动是否坚持了依法行政进行监督。这个内容,大体上包括如下五个要点:

一、对行政管理的决策行为(包括抽象行政行为和具体行政行为)的合法性和合理性进行监督。

亦即对各级各类政府机构及工作人员其员的决策活动的合法性和合理性进行监督。

有一些决策活动,是根据宪法和有关法律的原则规定作出的具体行政行为。对此,行政监督的内容,应是对这种具体行政行为是否符合宪法、法律的规定和是否遵守行政管理各项基本原则和客观规律进行监督。也可以说,是在坚持依法行政的前提下,对这种具体行政行为的合法性和合理性进行监督。

另外,也有一些决策活动,是根据宪法原则规定作出的,没有具体的法律规范可作施政依据的,还需要主管行政机关根据宪法的原则规定,或根据立法机关或有关法律的授权制定新的法律文件的。对此,行政监督的内容就是对政府的有关抽象行政行为(即制定新的行政法律文件的行为)是否符合宪法和现行法律的原则规定进行监督。也可以说,是对这种抽象的行政行为的合法性和合理性进行监督。如通过这种行政监督,发现新制定的行政法律文件违宪或不符合早已制定颁布的有关法律的原则规定,监督主体可以依法通过有权机关予以纠正或予以撤销。

二、对行政管理日常工作中的执行行为(大量的具体行政行为)的合法性和合理性进行监督。

亦即对各级各类政府机构及其工作人员,以国家名义,在日常工作中大量实施的行政管理活动或它(他)们在职权范围内依法作出的大量具体行政行为的合法性和合理性(在法定幅度内运用自由裁量权的合理性)进行监督。

这类行政监督活动贯穿于政府各项具体行政管理活动的全过程,是行政监督的一项重要职能,是保证国家行政机关正常运转的一个重要环节。

三、对行政行为是否符合国家政策进行监督。

在我国,由于法制建设至今仍不够完备,因此,在各级政府及其工作人员的日常行政管理活动中,有些问题,仍只能依据国家的政策来实施行政管理。即,已有法律的,要坚持依法行政,暂时尚无法律作为施政依据的,要按政策来处理。这就使我国目前阶段的行政监督,在某些方面,仍然少不了“对行政行为是否符合国家的政

策进行监督”这一项重要内容。

政策与法律究竟是什么关系?按照马克思主义的基本原理,这本来是早有定论的问题。但由于各种历史原因,近年来,在我国理论界和法学界,曾对此进行过一些不必要的争论。所以,在这里,需要就这一问题多说几句。

在我国,党和国家从实际出发,适应各个历史时期的需要制定的各项政策,包括总的方针、政策和各种具体的政策,都是国家立法机关制定各种形式法律规范的根据。而各种形式的法律规范,则是党和国家制定的各项政策的具体化和条文化。它们在实质上是完全一致的。政策同法律,应当是一致的,而不是互相矛盾或抵触的。但是,由于历史的原因,由于建国以后,我国的社会主义法制长期以来不够完备,因而,我们的许多同志,在对法律与政策的认识上存在一些模糊观点,搞不清它们之间的正确关系。由于在实践中也是更多地注意了按政策办事,特别是在国家行政管理领域,即在政府工作中更是如此,我们只强调了要依靠党和国家制定的各项政策来搞社会主义革命和社会主义建设,却忽视了在政府工作中加强法制建设、强调依法行政办事的重要性和必要性,因此,有的同志有时还错误地把政策同法律对立起来。

在党的十一届三中全会前夕召开的工作会议上,邓小平提出了必须使民主制度化、法律化的重要意见。他强调指出,必须“使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^①这段话从正反两个方面总结了我们从解放区、根据地到取得全国政权以后的一条重要经验。这就是,我们的国家要长治久安,必须依靠健全的社会主义法制。众所周知,在革命战争时期,党也好,军队也好,群众也好,大家注意的都是党的政策。当时,根据地的政权也制定了一些法律规范,但很有限,也很简单。因此,一切革命工作,几乎都是依靠政策办事的。但建国以后,

^① 《邓小平文选》第136页。

情况就应当不一样了，早就应当从主要依靠政策办事，逐步过渡到不仅依靠政策办事，还要建立、健全社会主义法制，坚持依法办事了。

遗憾的是，我国社会主义法制建设的历程，同我们国家的命运一样，几经曲折，以致上述“过渡”，至今仍未完全实现。这是人所共知的。在这里，回顾一下四十多年来从依靠政策办事逐步过渡到坚持依法办事的历程，将有助于我们加深对这一问题的理解。

在建国初期法制不健全的情况下，我们的各项国家活动，基本上沿袭了解放前的做法，在各种工作，包括政府各方面的工作中，都主要是依靠党和国家制定的政策办事的。当然，在审判工作中，的确是早已开始从仅仅依靠政策办事，逐步过渡到依法办事了。但在国家行政管理这一广大领域之内，当时，虽然我们为了国家各个方面行政管理的需要，也制定颁布了行政管理方面的许多法律规范，如人事、外事、军事、公安、民政、司法、文教卫生以及大量经济方面的行政管理法律规范，但由于行政法制观念比较淡薄，有不少人仍然把这些法律规范看成是政策，在行政管理领域，不严格坚持依法办事的原则。虽然在许多行政部门已经有法可依，一般却并不坚持有法必依、执法必严和违法必究。而在党的第八次代表大会提出要进一步完备社会主义法制、要进一步在国家生活中坚持依法办事的原则以后不久，党的指导思想上的“左”的错误又严重地泛滥开来。因此，直到“文化大革命”结束，我国社会主义法制建设一直是处于先是缓慢发展，继而停顿、甚至倒退的状态之中。在“文革”期间，社会主义法制既然几乎荡然无存，依靠政策办事的观念也就几乎完全代替了在国家生活中要逐步过渡到坚持依法办事的观念。是在党的十一届三中全会提出加强社会主义法制以后，强调在国家生活中，包括在政府工作中也要坚持依法办事的呼声才逐步高涨起来的。

要在国家生活的各个领域，从仅仅依靠政策办事，逐步过渡到不仅依靠政策办事，还要建立、健全社会主义法制，坚持依法办事，

实践证明,这是建国四十多年来我国社会主义法制建设的一条十分重要的历史经验。但直到目前为止,一些人还没有意识到它的重要意义。对政策和法律的正确关系缺乏明确的认识,是造成这种情况的一个重要的原因。

正因为如此,在研究行政监督的主要内容时,需要认真搞清楚政策同法律的关系问题。

我们说,按照马克思主义的观点,政策和法律应当是一致的,不矛盾的。但在实践中,政策与法律又表现为既有紧密联系,又是有区别的。一般说,(1)政策比法律更具灵活性,它可以经常根据形势发展的需要及时加以调整。法律则比政策更具有稳定性,制定法律需要通过一定的国家立法程序,不轻易修改和变动。(2)政策一般是作原则的规定,而法律则总是规定得比较具体,它总是比较确切地用条文的形式表明人们应当做什么,不应当做什么。(3)此外,政策虽然也具有一定的强制作用,但贯彻执行政策主要是靠宣传教育方式,而法律则是以国家有权机关作后盾,凭借国家的强制力来保证贯彻执行的,人人都必须切实遵守法律的各项具体规定,一旦违反,就要受到国家有权机关的制裁。

四、对各级各类国家公务员本身的素质进行监督,即对他们本身是否廉洁奉公、是否遵纪守法进行监督。

说得更具体一点,也可以说,对他们是否坚持了依照有关公务员的一些法律规范的明确规定实施公务活动进行监督,并对他们在非公务活动中是否作到了遵纪守法进行监督。

五、对行政行为的效益进行监督。

国家行政机关及其工作人员实施行政行为,其目的,是为了达到行政的预期目标。为此,就必须讲究行政行为的效率。提高行政效率,不仅仅是对某个行政机关或某个行政工作人员的要求。行政效率主要体现在社会效益上。我们的国家是社会主义国家。在社会主义制度下,人民群众是国家的主人。国家行政机关及其工作人员的一切活动,都应当是为人民服务,为社会服务的。在我国,对社

会生活进行组织、协调、控制、平衡等行政管理活动,与整个国家和人民对政治、经济、文化和社会生活稳定、繁荣、发展的要求紧密相联。我国政府工作的行政效率,是同社会主义现代化建设以及人民群众物质文化生活不断增长的需要紧密联系在一起。政府的一切行政行为都必须讲究效率,追求社会效益,使之达到行政管理活动的预期目标。因此,我国行政监督的又一项重要内容,就应是对政府及其工作人员实施的行政行为是否提高了行政效率,是否收到了明显的社会效率,以及是否达到了行政目标进行监督。

第五节 行政监督的种类

当代世界各国学者,根据不同的标准,从不同的角度,按照不同的需要,对行政监督进行了如下一些分类:

一、党的监督、国家监督、社会监督和群众监督。

这是以监督主体作为标准进行的分类。中国共产党依法作为监督主体对政府及其工作人员实施的行政监督,在我国行政监督体系中被称为党的监督。这是在社会主义国家中共产党对国家生活进行领导的一种重要形式。国家监督,指的是依法作为监督主体的各类国家机关,运用自己享有的国家权力,对政府及其工作人员实施的行政监督。例如,国家权力机关的监督,检察监督,审判监督(又称司法监督),行政机关内部一般形式监督,即上级对下级、下级对上级实施的行政监督,行政机关内部两种特殊形式的行政监督,即通过监察部门和审计部门实施的行政监督等。社会监督和群众监督则指的是来自国家机关以外的各种社会力量的监督。即依法作为监督主体的各种社会力量,运用法律赋予它的行政监督权,对政府及其工作人员实施的行政监督。例如全国政协和地方各级政协,各社会团体、报刊广播等舆论组织以及广大人民群众,依法都可以作为监督主体对政府及其工作人员实施行政监督。