

政府法制监督论

——社会主义市场经济体制
下的政府监督机制

主 编 朱维究

中国政法大学出版社

七·五国家社会科学基金项目

政府法制监督论

——社会主义市场经济体制 下的政府监督机制

主 编 朱维究

副主编 吴偕林
陈延庆

中国政法大学出版社

(京) 新登字185号

七·五国家社会科学基金项目

政府法制监督论

——社会主义市场经济体制
下的政府监督机制

主 编 朱维究

中国政法大学出版社出版

北京昌平东旭印刷厂印刷

新华书店经销

850×1168 32开本 16.625印张 400千字

1994年9月第1版 1994年9月第1次印刷

ISBN7—5620—1233—4/D·1186

印数：2,000 定价：14.90元

主 编 朱维究

副主编 吴偕林 陈延庆 高 帆

撰稿人 按姓氏笔划排列

王成栋	王世瑚	江兴国	朱维究	李富明
汪永清	陈延庆	陈国尧	吴偕林	逢东励
胡安标	赵庆培	袁 岳	高 帆	高先荣
高志新	高树德	高家伟	袁建国	

前 言

《政府法制监督论》是七·五国家社会科学基金资助的项目。我有幸于1989年初，获准承担“我国政府法制监督体系研究”。更幸甚者，全国人大法工委国家法行政法室陈延庆主任，国务院法制局研究室高帆主任，河南省高级人民法院行政庭、刑庭高树德、高先荣两位庭长以及全国妇女管理干部学院法律系逢东励主任，中国政法大学法律系副主任江兴国副教授，分别担任了五个分课题协作负责人，组成理论研究部门与实际研究部门相结合的课题组。本课题成员都熟悉我国政府法制监督的沿革，深知现状与缺陷并思考改革与完善。尤其可喜的是，各分课题成员近年来专题研究、参与制定了《国家监督法》、《国家赔偿法》、《行政复议条例》、《行政处罚法》等重要监督立法，或直接受理并研究反贪污贿赂和防止行政越权、行政违法的司法审判，使得课题研究有了较坚实的基础。借此机会再次感谢协作单位领导同志和全体课题组成员的真诚合作。企盼我们五年辛勤研究的成果，能够达到建组之初会议纪要预计的目标——“对我国的行政法制建设和国家法律监督制度建设的理论和实践产生重大影响”。

在建立社会主义市场经济体制的新形势下，经济体制改革正在深化，政治体制、行政体制改革已经提上日程。受历史使命感的驱使，为了中华民族不仅在政治经济上能够自立于世界民族之林，而且在人类法律文化发展中也做出五分之一中国人应有的贡献，我选择了政府法制监督这一课题，希望通过系统研究，回首我国走过的路，总结利弊得失，也要了解其他国家发展的轨迹，探究人类民主法制进步的规律和一般法则，象汲取其他国家经济

发展的成功经验一样，学习西方发达的法治国家的成功作法，在人类所有进步的政治法律财富的基础上构架与建立，健全与完善我国社会主义政治民主法律监督制度的大厦。这正是我为之奋斗的。

为了报答培育我成长的母校，我再次选择了政法大学出版社出版这本书；为了感谢我的学生、最得力的助手——吴偕林，我特请他作为这本书的副主编。我深信，有他们新一代法律学的接班人，中国的民主法制建设必将有光辉灿烂的前程！

《政府法制监督论》课题组，特邀请了最高人民法院副院长马原、全国人大法工委副主任乔晓阳、国务院法制局副局长黄曙海、北京大学副校长罗豪才教授、中国政法大学中国法制研究所副所长应松年教授五位专家为本课题评审人，亦即本书的顾问，仅在此表示深切的谢意。借此机会也对帮助、支持本课题研究的部门和同志，特别是中国政法大学出版社表示敬意和感谢。

本书写作分工如下：

绪论篇：	朱维究	吴偕林	江兴国	袁岳
国家监督篇：	陈延庆	高帆	高树德	王世瑜
	胡安标	高志新	袁建国	赵庆培
	汪永清	陈国尧	高光荣	高家伟
政治民主监督篇：	朱维究	吴偕林	逢东励	王成栋
	李富明			

朱维究

一九九四年阳春于稻香园

目 录

第一编 绪论篇.....	(1)
第一章 政府法制监督概述.....	(2)
第一节 政府法制监督的概念.....	(2)
一、监督与国家监督.....	(2)
二、行政监督与监督行政.....	(4)
三、法律监督与非法律监督.....	(5)
四、政府法制监督.....	(6)
第二节 政府法制监督的理论依据.....	(9)
一、政府接受监督的理论依据.....	(9)
二、建立政府法制监督体系的理论依据.....	(13)
三、建立健全的政府法制监督体系的条件.....	(15)
第三节 政府法制监督的体系模式.....	(17)
一、政府法制监督的理论模式.....	(17)
二、监督主体监督地位的确立.....	(24)
三、各监督主体监督政府权限的划分.....	(25)
第二章 政府法制监督比较研究.....	(28)
第一节 中国古代行政监督制度.....	(28)
一、中国奴隶制国家的行政监督制度.....	(28)
二、中国封建国家行政监督机制产生的原因.....	(33)
三、中国封建国家的行政监督机制.....	(40)
四、中国古代监察官吏的选拔与任免.....	(79)
五、中国古代行政监督的内容及法律依据.....	(96)
第二节 西方分权学说与司法.....	

审查比较研究.....	(115)
一、西方对政府监督的学说及其影响.....	(115)
二、英、美、法三国行政行为的司法控制.....	(123)
第三节 中西政府法制监督制度点评.....	(150)
一、中国古代监督与传统权力结构的桎梏.....	(150)
二、西方司法监督与外部权力制约的效应.....	(153)
三、社会主义国家党和政府法制监督的得与失.....	(156)
四、健全我国政府法制监督体系的构想.....	(165)
第二编 国家监督篇	(167)
第三章 人民代表大会对政府的监督.....	(168)
第一节 人民代表大会对政府监督的 概念及特征.....	(168)
一、人民代表大会对政府监督的概念和 我国的根本政治制度.....	(168)
二、人民代表大会对政府的法律监督 和工作监督.....	(172)
第二节 建国以来人民代表大会对政府监督的 历史概况.....	(174)
一、中华人民共和国成立初期和共同纲领.....	(175)
二、从第一届全国人大的召开至“文革”爆发前和 1954年宪法.....	(176)
三、“文革”十年期间和1975年宪法.....	(178)
四、粉碎“四人帮”和1978年宪法.....	(180)
五、党的十一届三中全会和1982年 宪法的实施.....	(180)
第三节 人民代表大会行使 监督权的原则.....	(183)
一、集体行使职权的原则.....	(183)

二、公开监督的原则.....	(187)
三、不包办代替的原则.....	(191)
四、依法监督的原则.....	(192)
第四节 人民代表大会监督政府的 方式和程序.....	(193)
一、听取和审议工作报告.....	(194)
二、审查和批准国民经济计划和 财政预算.....	(197)
三、质询和询问.....	(201)
四、代表视察、调查、执法检查.....	(206)
五、代表的建议、批评、意见.....	(213)
六、受理公民的申诉和意见.....	(215)
七、审查政府的法规、决定和命令.....	(219)
八、对政府组成人员的监督.....	(223)
第五节 进一步加强人民代表大会对 政府的监督.....	(230)
一、理顺党和人大的关系.....	(230)
二、明确人大和政府的职权界线.....	(234)
三、健全人民代表大会的组织、完善监督的制度 和程序.....	(240)
第四章 政府内部的法制监督.....	(245)
第一节 政府内部的法制监督概述.....	(245)
一、概念和特征.....	(245)
二、政府内部法制监督的分类.....	(248)
三、政府内部法制监督的法律依据.....	(250)
四、我国政府内部法制监督的基本经验.....	(252)
第二节 我国政府内部监督体制的历史 及现状考察.....	(255)

一、政府内部监督体制的演变.....	(255)
二、政府内部监督体制演变的原因.....	(257)
三、政府内部监督体制的现状.....	(259)
第三节 审计监督.....	(268)
一、审计监督概述.....	(268)
二、审计监督的对象和基本任务.....	(277)
三、审计监督的基本原则.....	(280)
四、审计监督的组织体系.....	(282)
五、审计监督的程序与方式、证据.....	(285)
第四节 行政监察.....	(291)
一、行政监察概述.....	(291)
二、行政监察的基本原则.....	(294)
三、监察机关.....	(301)
四、行政监察职权与行使.....	(311)
第五节 完善政府内部监督 体制之构想.....	(323)
一、政府内部监督体制存在的问题.....	(323)
二、由国情决定的理想的政府内部 监督体制探讨.....	(329)
三、完善政府内部监督体制面临的障碍.....	(337)
四、完善政府内部监督在目前可着手建立的 几套法律制度.....	(342)
第五章 司法机关对政府的监督.....	(348)
第一节 司法监督概述.....	(348)
一、司法监督的概念.....	(348)
二、司法监督的特征.....	(350)
三、司法监督的任务.....	(351)
四、司法监督的范围.....	(353)

五、司法监督的地位和作用·····	(353)
第二节 司法机关对行政机关监督的 历史沿革·····	(356)
一、创建时期·····	(356)
二、削弱与被取消时期·····	(357)
三、恢复与发展时期·····	(357)
第三节 检察机关的监督·····	(358)
一、检察机关的性质和监督依据·····	(358)
二、检察机关对行政机关监督的基本原则·····	(359)
三、检察机关对行政机关监督的范围 和程序·····	(361)
四、检察机关监督中的缺陷·····	(363)
五、加强检察机关监督的对策·····	(364)
第四节 审判机关的监督·····	(372)
一、审判机关的性质和审判权的特征·····	(372)
二、审判机关监督的特点·····	(373)
三、审判机关对行政机关监督的范围·····	(375)
四、审判机关监督的基本原则·····	(377)
五、审判机关对行政机关监督的方式·····	(378)
第五节 完善司法机关对政府 监督的设想·····	(380)
一、改变观念,强化司法机关的民主职能·····	(380)
二、扩大监督范围,强化监督措施·····	(381)
三、调整司法机关的监督机构·····	(382)
四、改革司法干部制度·····	(383)
五、改革经费管理制度·····	(384)
六、加强对司法机关的领导·····	(384)
第六节 《行政诉讼法》实施两年	

的考察与思考.....	(385)
一、贯彻执行《行政诉讼法》的成果.....	(385)
二、《行政诉讼法》实施过程中的问题.....	(388)
三、实施《行政诉讼法》的初步经验及思考.....	(390)
第三编 政治民主监督篇	(396)
第六章 执政党、人民政协、民主党派	
对政府的监督.....	(397)
第一节 执政党对政府的监督.....	(397)
一、执政党监督概述.....	(397)
二、执政党监督的内容和方式.....	(403)
三、执政党监督的历史考察.....	(408)
四、完善和加强执政党的监督.....	(417)
第二节 人民政协、民主党派	
对政府的监督.....	(420)
一、民主监督的依据.....	(421)
二、民主监督的性质、特征和地位.....	(427)
三、民主监督的内容和方式.....	(431)
四、民主监督的历史考察.....	(435)
五、完善和加强民主监督.....	(442)
第七章 社会民主监督 (一)	
——公民个人、舆论对政府的监督.....	(446)
第一节 社会民主监督概述.....	(447)
一、社会民主监督的概念.....	(447)
二、社会民主监督的性质和特征.....	(447)
三、社会民主监督的内容.....	(449)
第二节 公民个人对政府的监督.....	(450)
一、公民个人对政府监督概述.....	(450)
二、公民个人监督的形式.....	(452)

第三节 社会舆论监督.....	(474)
一、社会舆论监督的含义及特征.....	(474)
二、社会舆论监督的职能.....	(476)
三、舆论监督的基本形式.....	(477)
四、社会舆论监督的作用及意义.....	(478)
五、社会舆论监督的制度建设.....	(479)
第八章 社会民主监督 (二)	
——社会团体对政府的监督.....	(482)
第一节 社会团体概述.....	(482)
一、社会团体的概念.....	(482)
二、社会团体的特征.....	(484)
三、社会团体的分类.....	(485)
第二节 社会团体监督政府的理论基础	
与现实需要.....	(488)
一、社会团体监督政府的必要与弥补作用.....	(488)
二、社会团体监督政府的理论基础.....	(491)
第三节 社会团体监督政府的依据、性质、	
内容与途径.....	(493)
一、社会团体监督政府的依据.....	(493)
二、社会团体监督政府的性质和特点.....	(496)
三、社会团体监督政府的内容.....	(498)
四、社会团体监督政府的途径与方式.....	(501)
第四节 社会团体监督政府的历史	
考察与思考.....	(503)
一、我国社会团体监督政府的历史考察.....	(503)
二、社会团体监督政府的现状及其问题分析.....	(511)
三、完善社会团体监督政府的设想和立法建议.....	(514)

第一编 绪 论 篇

“监督”、“宏观调控”、“监控机制”等是80年代中期以后,我国政治法律学界使用频率最高的几个词汇,尤其多围绕对政府监督而发。但“国家监督”、“行政监督”、“监督行政”、“法律监督”、“法制监督”、“非法律监督”等概念使用颇为混乱。本书绪论篇首先从政府法制监督的概念入手,进而阐释政府法制监督的理论依据和体系模式,在详细论述中国古代行政监察制度的沿革中,认真总结政治历史遗产带给我们的沉重包袱;对比西方政府监督学说与司法审查制度的利弊得失,试图寻求马克思列宁憧憬的、理想设计的自下而上、全方位、多渠道的全体人民监督政府的法律制度体系的初步答案。并为系统展开后两篇内容的论述,提供基本的理论根据。

第一章 政府法制监督概述

第一节 政府法制监督的概念

一、监督与国家监督

宪法学者认为，“监督制度与选举制度，构成现代民主政治的两大支柱。”^①“监督”是“自古洎今，人类的永恒主题。”^②据《辞源》考，汉语中“监督”一词，始见于《后汉书·荀彧传》：“古之遗将，上设监督之重，下建副二之任”。谓督察军事之专职官。“监督”常用的引申义是指从旁察看、监视、检查、督促，防止出错并纠正错误。

国家监督研究的，是国家政治生活领域中对国家政治权力运用过程设置的各种监督制度。“监督用于国家政治权力领域，是指为保证国家权力在所担负职权的正当范围内和轨道上运行，而对其进行监督、检查、调节、控制、纠偏的各种活动”。^③国家监督是政治学和法学通用概念。其基本涵义有二：一是民主涵义，即哪些人有权，在多大范围内，通过哪些制度和程序对国家权力实施监视、检查、调节和控制，它反映国家监督的性质。从本质上看，即反映一个国家是否具有民主以及民主的程序如何。二是法治涵义，现代国家监督的初衷和归宿是为了保证国家权力在既定范围内和预定轨道上运行，必然要求国家机关和国家工作人员

①②《国家监督制度》前言P1、第一篇P1。蔡定剑著《中国法制出版社》1991年9月版。

③《国家监督论》P2。孔令望等著《浙江人民出版社》1991年4月版。

依法行使职权。这就是区别于“人治”的“法治”。因为有效而健全的国家监督制度是法治社会的必要前提；完备的法律监督体系和各项具体制度是法治社会形成的基本标志和必要条件。

我国和所有国家一样，监督离不开法制，法制监督体系不断完善的过程，是最终实现依法治国的必由之路。

我国国家监督究竟包括哪些监督制度，国家监督的范围和主要类型应怎样划分，学者们分歧甚大，尚未形成共识。但主要是两种观点：一是国家监督仅指立法监督、司法监督和行政监督，即基本上按西方分权理论来划分国家监督制度的种类与范围并试图以此构想中国的国家监督体系。（例如《国家监督论》）另一种是抛开西方国家监督理论与实践，仅从社会主义监督的理论与实践出发，认为我国国家监督包括宪法监督、人大监督、行政监察、检察监督、党纪检查、社会监督等（见《国家监督制度》）。尽管国家监督体系的研究有赖于一国政治制度的完备（目前我国尚不具备此条件），是我国政治理论的大系统工程，对最初的探索者不能苛求。但宪法、政治学的有关论述在涉及我国时，多有国家监督主体不明，监督对象不清、监督制度有缺漏或不落实等缺憾。特别是按照国家监督规律和法则，汲取各国的经验，总结自己的教训，我们到底缺什么制度，该补哪些制度，往往没有令人满意的答案。但宪法学者为我们继续深入研究，提供了我国国家监督的宪法理论基础。更可贵的是，他们已对国家监督的理论模式作了描述：系统内自循环监督与系统之间的交互监督；行政管理的监督手段与政治制度的监督机制；国家性监督与非国家性监督；民主性监督和非民主性监督；自上而下的监督和自下而上的监督等（见《国家监督制度》）。这些无疑成为我们行政法二级学科研究有益的依据和基础。

本书涉及的监督是国家监督的重要组成部分，即指与我国政府有关的各种监督制度。主要是以政府为被监督的对象而制定的

各种制度。包括政府既作为管理者又是被监督者的那些监督制度，但不包括政府作为管理者所实施的监督制度。我们称这类国家监督制度为政府监督或政府法制监督。这一概念主要是行政法学中的学理概念，但同时又与宪法学、行政诉讼法学、政治学及其分支行政学研究的范畴有交叉。

二、行政监督与监督行政

与政府有关的监督制度似乎应为行政法学研究的范畴，然而我国行政法学界对此亦如宪法学界对国家监督的认识一样聚讼纷纭。甚至概念上就极不统一，大致有七种提法和表述：

1.国家行政法制监督；2.行政管理法律监督；3.行政监督；4.监督行政；5.政府法制监督；6.行政法实施的法律保障；7.广义的行政监督。

这些各不相同的概念中，除极少数偏激观点认为，只有“司法监督，而且主要是行政诉讼监督。”^①，行政法学中没有必要确立对政府监督的概念以外，大多数学者认为，与政府有关的监督制度有两类：即政府自身系统的监督——行政监督制度和外系统对政府的监督——监督行政的制度。这两类监督都应成为行政法学研究的法律制度。达成共识后，学者们较普遍接受的概念是“行政法制监督”。因为“行政监督”通常仅指行政机关自身的监督，已约定俗成，它不能涵盖外系统对政府的监督；而“监督行政”这一概念的词组结构，有背于汉语词组构成的常规，汉语词组多为主谓或偏正结构而很少有动宾结构作名词性词组使用，故不易为多数人接受而废弃。

即使有七种不同概念的提法，学者们给政府监督下的定义却是相近或相似的：第一，监督的主体，多认为是有法定监督权的

^①《走出低谷的中国行政法》，张尚鸾主编P212，《中国政法出版社》1991年9月版。