

宪法上的监察专员研究

XIAN FA SHANG DE
JIAN CHA ZHUAN YUAN YAN JIU



沈跃东
著

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

宪法上的监察专员研究

XIAN FA SHANG DE
JIAN CHA ZHUAN YUAN YAN JIU



沈跃东 著


法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

宪法上的监察专员研究 / 沈跃东著. —北京:法律出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7398 - 9

I. ①宪… II. ①沈… III. ①宪法—司法监督—研究—世界 IV. ①D911.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 307650 号



© 法律出版社·中国

责任编辑/陈妮 刘晓明

装帧设计/贾丹丹

出版/法律出版社

编辑统筹/财经出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/20 字数/345 千

版本/2014 年 12 月第 1 版

印次/2014 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7398 - 9

定价:53.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

第一章 导论	1
一、选题的背景	1
二、选题的意义	2
三、研究现状	4
四、本书的架构与研究方法	11
第二章 监察专员概念的厘清	13
一、“ombudsman”的词源与翻译	13
(一)“ombudsman”的词源	13
(二)“ombudsman”的翻译	14
二、监察专员概念的界定	16
(一)学者对“监察专员”的界定	16
(二)本书对“监察专员”的界定	18
(三)与类似机构的比较	20
三、监察专员的多样性与名称的使用标准	23
(一)监察专员的多样性	23
(二)使用“监察专员”名称的标准	28
本章小结	31

第三章 监察专员的制度演进	33
一、监察专员制度的发展	33
(一) 监察专员制度发展概况	33
(二) 欧洲监察专员制度的发展	36
(三) 拉丁美洲、加勒比海地区监察专员制度的发展	39
(四) 非洲监察专员制度的发展	41
(五) 亚太地区监察专员的发展	43
二、宪法确立监察专员制度的个案分析	45
(一) 瑞典:恢复议会的权威	45
(二) 丹麦:弥补行政法院的缺位	49
(三) 新西兰:防范于未然	52
(四) 英国:控制不良行政	56
(五) 西班牙和葡萄牙:权利保护的高度关注	59
三、影响监察专员制度传播与发展的主要因素	63
(一) 针对现代国家的权利诉求	63
(二) 政治程序及其限制	65
(三) 司法程序的缺陷	71
(四) 行政程序及其不足	72
(五) 促进世界范围内采纳监察专员制度的其他重要因素	74
本章小结	78
第四章 监察专员在宪法上的正当性	79
一、监察专员与宪法原则	79
(一) 监察专员与人民主权	79
(二) 监察专员与权力制约	81
二、监察专员与请愿权	86
(一) 宪法上的请愿权	86
(二) 国际人权公约中的请愿权	87
(三) 作为保障性的基本权利的请愿权	89
三、监察专员与良好行政	92
(一) 良好行政的宪法意涵	92
(二) 监察专员对于良好行政的监控	95
四、监察专员与政府诚信	97

(一) 政府诚信的意涵	97
(二) 监察专员作为维护政府诚信的机构	98
五、监察专员与行政正义体系	100
(一) 行政正义体系的构成	101
(二) 监察专员是行政正义体系的组成部分	105
六、监察专员机构的有责性	106
(一) 监察专员的自我监督	106
(二) 针对监察专员的外部监督	108
本章小结	113
第五章 监察专员的组织构造与职权	114
一、监察专员的组织机构	114
(一) 建立监察专员机构的宪法依据	114
(二) 监察专员的选任	120
(三) 监察专员的职位保障	137
(四) 监察专员机构的预算	156
(五) 监察专员的组织形态	158
(六) 监察专员机构的人员组成	163
二、监察专员的权力	167
(一) 调查权	167
(二) 建议权	172
(三) 公开报告权	175
(四) 在司法程序中的权力	178
(五) 强制执行权	181
本章小结	183
第六章 监察专员的管辖与运作程序	184
一、监察专员的管辖	184
(一) 对立法机关的管辖	184
(二) 对司法机关的管辖	188
(三) 对行政机关的管辖	193
二、启动程序	201
(一) 主动启动	201

(二) 应申请而启动	205
三、调查程序	215
(一) 调查方法	215
(二) 调查过程	217
四、建议程序	220
(一) 审查标准	220
(二) 决定和建议的内容	225
五、执行程序	228
(一) 报告程序	228
(二) 特别程序	230
本章小结	234
 第七章 监察专员的制度优势与局限	236
一、监察专员制度的优势	236
(一) 非强制性控制与救济的兼顾	236
(二) 水平与垂直民主责任机制的融合	238
(三) 对促进与保护经济、社会、文化权利的特殊意义	241
(四) 程序便捷	247
(五) 国家和个人之间的桥梁	251
二、监察专员制度的局限性	252
(一) 监察专员制度有效运行的前提条件	253
(二) 监察专员制度有效运行的必要条件	254
本章小结	258
 第八章 监察专员的制度借鉴	259
一、行政监察制度与监察专员制度的比较	259
二、监察专员制度与人大监督制度的比较	261
(一) 监察专员与人大代表视察	262
(二) 监察专员与特定问题调查委员会	264
(三) 监察专员、执法检查与人大个案监督	266
三、我国信访体系的法律地位与制度完善	270
(一) 我国信访制度结构与功能	271
(二) 监察专员制度与信访制度的比较	278

(三)完善信访制度的几点设想	281
本章小结	287
参考文献	288
后 记	305

第一章 导 论

一、选题的背景

1809年,现代监察专员制度(ombudsman)在瑞典诞生。沉寂一个世纪之后,芬兰确立了这一制度。20世纪50年代,挪威和丹麦设立了监察专员。1962年,新西兰监察专员的设立,使这一制度走出斯堪的纳维亚半岛,进入了英语世界。20世纪70年代,西班牙和葡萄牙监察专员的出现,使监察专员制度发生了质的变化,关注人权的践行成了监察专员的第一要务。如今,从斯堪的纳维亚半岛到欧洲大陆,从岛国大不列颠到大洋洲的澳大利亚,从美洲到非洲,无处不见监察专员的身影。

2012年,世界范围内140多个国家,在国家、州、地区和市的层次上设立了监察专员。^①不仅有欧盟监察专员这样的超国家的监察专员机构,而且监察专员的概念也被移植到私人领域。英国私人领域“监察专员”机构的迅猛发展就是一个典型。

目前,世界范围内大约有60多个国家在宪法中确立了监察专员制度。尤其是在“后冷战时代”,一些国家经历了内部冲突与和平重建,大多通过宪法设立促进和保障人权的监察专员机构。例如,2002年5月20日正式获得独立的东帝汶,在该国新宪法第二部分“基本权利、义务、自由和保障”的第一标题“一般原则”中,对监

^① International Ombudsman Institute Wellington Declaration, on 13th November 2012.

察专员(ombudsman)作了专门规定。通过宪法确立监察专员制度,究竟具有怎样的宪法学意义?

曾经担任新西兰首席监察专员、国际监察专员学会主席伯里安·艾尔伍德认为,“监察专员制度这一概念与其说是控制政府的官僚主义,不如说是在鼓励发展及持续促进良政治理更为贴切”。^①监察专员与良治(Good Governance)的关系在宪法中也有所体现。如乌干达《宪法》第225(1)C条规定监察专员的任务之一就是促进公共官员的公正、有效和良好的治理。坦桑尼亚的监察专员机构名称就是“人权和良治委员会”。监察专员如何能够促进良治?

1992年《巴黎原则》,即《关于国家促进及保护人权机构的地位及职权的原则》(Principles Relating to the Status and Functioning of National Institutions for Protection and Promotion of Human Rights)得到联合国人权委员会的批准,1993年又得到联合国大会的批准。《巴黎原则》如今已成为国家人权机构人权协调委员会判断一个国家的国家人权机构(National Human Rights Institutions)的重要准则。具有明确人权管辖的监察专员已经被看作国家人权机构。监察专员在促进和保护人权方面究竟如何发挥作用,发挥了怎样的作用?正是基于上述现象和问题,确定了本书的选题。

二、选题的意义

“比较宪法学是研究宪法制度及其运行的知识体系,其前提是两个以上的国家。”尽管目前监察专员制度已为世界各国的宪政学者所关注,成为当代宪法学、政治学、行政学和行政法学者热切讨论的课题。但是,在笔者的有限阅读范围内,监察专员作为一项重要的宪法制度,鲜见对其进行全面系统的研究成果。对各国在宪法中确立的监察专员制度进行研究,将拓宽宪法学的研究范围,尤其是比较宪法学的研究范围。

与最初的瑞典监察专员制度相比,几乎每一个在宪法中确立监察专员制度的国家,都根据自己的国情做了改动以适应自己的需要。因此,它被誉为一块可以根据不同的体形进行剪裁的布。研究宪法中确立的监察专员制度,其理论意义在于使人们在比较中逐步认识这一制度的差异、共性以及发展的特点,从而有利于各国在良治建设和人权的促进与保护中相互影响、相互借鉴。

研究宪法中确立的监察专员制度对我国也具有很强的理论和实践意义。我

^① [新西兰]伯里安·艾尔伍德:“监察专员与促进良政”,载黄树贤主编:《亚洲监察专员协会第七次会议论文集:实施有效监督,促进廉政勤政》,中国方正出版社2003年版,第42页。

国目前通过行政诉讼、刑事诉讼、党和行政机关的监督部门的监督、人大监督等方式,对遏制权力的腐败、专横、怠惰,虽然取得了一定的成效,但还是禁而不止,甚至有愈演愈烈之势。尤其是对打法律的擦边球、规避法律等不良行政,我国还没有一个有效的控制机制。同时,21世纪的公共行政更多的是协商、服务型行政,行政权力的行使方式更加多样,如何对它既有控制又不使之过于僵化,控制机制是一个关键问题。“监察专员制度最大的优点在于它的武器是公开和说服而不是笨重的控制,它是行政之路的一道篱笆而不是一扇大门。”^①监察专员制度的这一优势,对上述问题的解决具有很强的借鉴意义。

2004年我国通过宪法修正案确认了“国家尊重和保障人权”。人权的保障不能仅仅是纸面上的,必须有实现和保障的机制。目前,我国无论是官方还是学术界都没有对人权保障机构给出一个明确的定义。一般情况下对此都作较为宽泛的理解:“它既包括政府组织也包括非政府组织,而作为非政府组织,国家人权保障机构既包括专门的人权保障机构,也包括非专门的一般国家机关。”^②

在政府人权保障机构和非政府人权保障机构的具体构成方面,还存在不同的认识。例如,中国人权发展基金的“人权网”上的表述是,中国政府人权保障机构是:全国人大、全国政协、民政部、文化部、公安机关、国家民族事务委员会、国家宗教事务局、教育部、劳动和社会保障部、司法部、人民法院、人民检察院、国务院妇女儿童工作委员会、国务院扶贫开发领导小组办公室。非政府人权保障机构:中国残疾人联合会、中华全国律师协会、中华全国青年联合会、中国新闻工作者协会、中华全国总工会。也有学者认为,“一切与人权教育、宣传、促进和保障相关的官方机构都是政府人权保障机构,包括各级人大及常委会、各级政协、各级公、检、法、司、劳动和社会保障系统、民政部门、国务院妇女儿童工作委员会、国家民族事务委员会、国家宗教事务局等”。^③与人权保障相关的“非官方的实体大致可分为实践机构和研究机构,前者如中华全国总工会、中华全国妇女联合会、中华全国青年联合会、中国消费者权益保护协会、中国残疾人联合会、中华全国律师协会、中华全国新闻工作者协会、中华全国归国华侨联合会等;后者则有中国人权研究会、中国人权发展基金会、中央党校人权研究中心、北京大学人权研究中心、山东大学人权研究中心、中国人民大学人权研究中心、武汉大学社

① Donald C. Rowat, *The Ombudsman plan*, University Press of America, 1985, p. 58.

② 齐延平:“国家人权保障责任与国家人权机构的建立”,载《法制与社会发展》2005年第3期。

③ 韩大元:“国家人权保护义务与国家人权机构的功能”,载《中国法学会宪法学会2005年年会论文集》。

会弱者权利保护中心等”。^①

即使对人权保障机构作上述的宽泛理解,可以认为我国存在广泛的人权保障机构,但对照《巴黎原则》的最低标准,我国还没有“国家人权机构”。设立国家人权机构是一发展趋势。对作为一种国家人权机构的监察专员制度进行研究,可以为我国的人权保障以及国家人权机构的有效运行提供理论支持和制度建设的经验借鉴。

三、研究现状

监察专员制度在丹麦、挪威的确立,特别是从斯堪的纳维亚半岛进入英语世界之后,世界各国开始关注并研究这一制度。纵观国外半个多世纪对这一制度的研究,主要集中在以下几个方面:

第一,监察专员的界定。学者们从不同的角度对监察专员进行了界定,界定的主要分歧在于监察专员是由议会还是行政任命,是向议会还是向行政报告。大部分学者包括国际律师协会认为,监察专员应由议会或立法机关任命并向其报告。但是,国家监察专员协会为了促进“监察专员”概念的发展,将扩展到由行政任命并向其报告的机构。随着私人领域借用监察专员制度的理念,成立了类似的机构,监察专员的界定出现了新问题。国际监察专员协会、不列颠和爱尔兰监察专员协会以及部分学者如前国际监察专员协会主席马丁·奥斯汀(Marten Oosting)提出“监察专员”名称不能随便使用,应该符合一定的标准。

第二,确立监察专员制度的正当性。主要从两个方面对制度的正当性进行分析:一方面,监察专员制度的理论基础;另一方面,已经有了一系列的权力控制和权利救济的机制,为什么还需要监察专员制度?对于第一个问题,很少有文章涉及。荷兰的柯切纳在《民主视角下的国家监察专员》一文中分析了瑞典的监察专员制度的思想基础是民主。^②对于第二个问题,阿根廷首任监察专员乔治·路易斯·麦兰诺的博士论文《监察专员:人民的保护人与共和国体制》作了分析,认为原因有二:国家在社会生活中的作用增加,从而引起权力和自由之间的对立关系更加紧张;传统的控制体系不能阻止国家权力的滥用。^③唐纳德·卢瓦特在《监

^① 黄晓辉、陈诚:“我国国内人权机构之局限及完善对策分析”,载《学术界》2005年第2期。

^② H. H. Kirchheimer, *The National Ombudsman in a Democratic Perspective*, *Netherlands International Law Review*, Vol. 32, 1985, pp. 183-203.

^③ Jorge Luis Maiorano, *El Ombudsman: defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Ediciones Macchi, Un volumen de 448 pag Buenos Aires 1987.

察专员规划》^①中认为社会条件是监察专员制度发展和传播的主要原因。

第三,监察专员制度在各国运行的概况。例如,格瑞高利、菲利普·吉登斯主编的《纠正错误——监察专员在六大洲》,^②凯登主编的《国家监察专员手册:国家调查》,^③卡马尔·侯赛因等主编的《人权委员会和监察专员机构》,^④弗兰克·斯泰西的《比较监察专员》,^⑤海德的《欧盟监察专员:在联盟层次上的救济与控制》^⑥等。对众多国家和地区的监察专员以及与监察专员类似的机构,从机构设立的背景、机构的组成,监察专员的管辖以及案件的处理等方面,按国别进行了介绍。奥地利维也纳大学法学院的加布里埃莱·卡斯科·斯塔尔迈耶教授在《欧洲监察专员机构:一个理念多元化实现的比较法分析》^⑦一书中,在广泛调研的基础上,展示了包括欧盟在内的所有欧洲国家的议会监察专员机构的法律基础,运用比较法的方法对其进行分析,进而揭示其在构成和功能方面的多样性。

第四,监察专员制度与人权、良治和行政公正的关系。林达·瑞夫主编的《国家监察专员论文集》^⑧设专章论述了监察专员与人权的关系;玛丽·赛来雷塔恩的《监察专员:公共服务和行政公正》,^⑨描述和评估了英国议会、公共卫生服务和地方政府等公共领域的监察专员与行政公正的关系;维克多·艾黎教授在《新千年监察专员在行政公正和人权方面的成就》^⑩一文中论述了监察专员在行政公正和人权保护方面的重要作用;林达·瑞夫的《监察专员、良治和国际人权体系》,^⑪系统介绍了传统监察专员和人权监察专员在良治和促进与保护人权

① Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan*, University Press of America, 1985.

② Roy Gregory, Philip Giddings (eds.), *Righting Wrongs: The ombudsman in Six Continents*, IOS Press, 2000.

③ Gerald E. Caiden (ed.), *International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys*, Greenwood Press, 1983.

④ Kamal Hossain, Leonard F. M. Besselink, Haile Selassie Gebre Selassie and Edmond Völker (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*, Kluwer Law International, 2000.

⑤ Frank Stacey, *Ombudsman Compared*, Clarendon Press, 1978.

⑥ Katja Heede, *Europe Ombudsman: Redress and Control at Union Level*, Kluwer law International, 2000.

⑦ Gabriele Kucsko - Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman - Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Springer Wien New York, 2008.

⑧ Linda C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Anthology*, Kluwer Law International, 1999.

⑨ Mary Seneniratne, *Ombudsman: Public Services and Administrative Justice*, Butterworths, 2002.

⑩ Victor O. Ayeni, *The Ombudsman in the Achievement of Administrative Justice and Human Rights in the New Millennium*, *International Ombudsman Yearbook*, Volume 5, 2001.

⑪ Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Marter Nijhoff Publishers, 2004.

方面的功能;英国的特雷弗·巴克等合著的《监察专员制度和行政正义》,^①对英国议会监察专员与行政正义体系的关系,从理论到实践进行了系统阐述。2009年国际监察专员协会斯德哥尔摩大会,对监察专员的人权保护功能进行了专题研讨,主张所有的监察专员在其工作中都应该考虑到人权。^②2012年国际监察专员协会惠灵顿大会,对在全球金融危机、紧缩措施限制或约束政府的社会和经济政策时期,监察专员作为人权的保护与促进者的功能,以及监察专员在行政正义体系中的有效性进行了专题研讨。^③

综上,国外对监察专员制度主要是从法律、公共行政和政治学等学科的角度进行研究,其中主要涉及制度的操作层面。即监察专员的任职条件,监察专员机构的设立,监察专员机构的组织及内部的分工,监察专员的管辖范围,监察专员的权力,监察专员处理案件的程序,监察专员处理案件后,所做的决定及其效力以及监察专员制度的功能。国外对监察专员制度的研究既广泛又深入,从监察专员制度的起源到它的最新发展,从制度的设立到它的运行,从理论的研究到实证的分析,都有论著。但是,国外主要侧重于国别的研究,从宪法角度进行的比较研究也仅限于欧洲的议会监察专员机构,对其余的监察专员机构的研究尚未充分展开。

我国台湾地区对这一制度的研究成果颇丰。例如,陶百川、陈少廷合著的《中外监察制度之比较》,重点比较了瑞典、英国、坦桑尼亚和美国俄勒冈州的监察专员制度及其特色;^④黄越钦的《各国监察制度比较研究》对瑞典、丹麦、英国、法国、以色列、德国、奥地利、荷兰、西班牙、阿根廷、美国、加拿大、澳大利亚、日

① Trevor Buck, Richard Kirkham, Brian Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Ashgate, 2011.

② Victor O. Ayeni, *Ombudsmen as Human Rights Institutions: The New Face of a Global Expansion*, Stockholm 2009 - Conference Papers.

③ 本次大会分全体会议和工作会议,全体会议的议题包括:Plenary Session I: Setting the stage - The realities of the 21st century and the changing landscape the Ombudsman is operating in; Plenary Session II: The effectiveness of the Ombudsman in the administrative justice landscape; Plenary Session III: Repositioning the Ombudsman - Maintaining relevance and credibility for all our stakeholders in a rapidly changing environment; Plenary Session IV: OPCAT - Expectations versus reality. Creating an effective model that will work for an Ombudsman; Plenary Session V: The importance of records, accountability and "putting things right" in an era of austerity; Plenary VI: Celebrating 50 years of Ombudsmanship in New Zealand. 专题研讨论文,参见 Wellington 2012 - Conference Papers, available at <http://www.theioi.org/publications/wellington-2012-conference-papers>, 2014, 6, 7.

④ 陶百川、陈少廷著:《中外监察制度之比较》,台湾地区“中央”文物供应社1972年版。

本、越南等国以及欧盟的监察专员的制度特色及其法理进行探讨;^①城仲模《行政法之基础理论》一书中的专章“行政救济制度之新展望——行政监察使 Ombudsman 制度”,从行政救济的角度对监察专员制度进行了介绍。^②此外,对欧盟监察专员的职权范围、机构的定位,^③欧盟监察专员的职权以及该机构的贡献也有深入的研究。^④

我国台湾地区的硕士和博士论文,对监察专员制度也较为关注,产生了一批研究成果。硕士论文中主要有:赖振沟的《监察长制度与行政救济》,从监察长制度的立法论、解释论和执行论的观点,剖析了这一制度的行政救济的政能和运作优点;并将我国台湾地区的“监察院”与监察长制度在行政救济方面进行比较,指出两者在趋向和运作方面的差异。^⑤柯正均的《我国现行监察制度与欧美行政监察使制度之比较研究》,比较我国台湾地区现行监察制度和欧美行政监察使的异同,在此基础上归纳出台湾地区监察制度的优点与改进的建议。^⑥方荣娜的《行政监察使(ombudsman)制度之研究》,通过对外国监察使制度在行政救济体系中位置的探讨,以检讨台湾地区行政救济制度的缺失。^⑦梁琨的《北欧四国国会监察使制度比较分析》,^⑧对瑞典、芬兰、丹麦和挪威监察使的组织与幕僚、任职资格、职权、投诉、国会监察使与国会、行政、法院以及新闻界的关系进行比较,在此基础上还将其与台湾地区“监察院”的运作体系进行比较。博士论文主要有:谢淑敏的《“我国”修“宪”后监察制度与北欧监察使之比较研究——兼论“监察院”行销策略》,运用行销理论,通过两种制度的对比,提出了建立“监察院”行销策略模式。^⑨李文郎的《修“宪”后“我国”监察制度与芬兰国会监察使制度之比较分析》,对芬兰新宪法实施后监察使制度及其运作进行描述,在此基础

① 黄越钦著:《各国监察制度比较研究》,台湾翰芦图书出版有限公司 1998 年版。

② 城仲模著:《行政法之基础理论》,台湾三民书局股份有限公司 1988 年版。

③ 李凤英:“从欧盟法探讨欧洲监察使之职权范围及丛判例分析其定位”,载《警大法论集》2010 年 10 月第 19 期。

④ 杨志杰:“欧盟监察使的职权行使方式与具体贡献”,载《东海大学法学研究》2012 年 8 月第 37 期。

⑤ 赖振沟:“监察长制度与行政救济”,台湾大学政治研究所 1988 年硕士学位论文。

⑥ 柯正均:“我国现行监察制度与欧美行政监察使制度之比较研究”,台湾政治大学三民主义研究所 1988 年硕士学位论文。

⑦ 方荣娜:“行政监察使制度之研究”,台湾中兴大学法律学研究所 1989 年硕士学位论文。

⑧ 梁琨:“北欧四国国会监察使制度比较分析”,台湾政治大学政治学研究所 1995 年硕士学位论文。

⑨ 谢淑敏:“‘我国’修‘宪’后监察制度与北欧监察使之比较研究——兼论‘监察院’行销策略”,台湾中国文化大学中山学术研究所 2004 年博士学位论文。

上与台湾地区监察制度进行比较分析。^①

近年来,监察专员制度在我国大陆的关注度在逐步提高。该制度的研究成果主要体现在以下几个方面:

第一,在专著中对国外的监察专员制度的介评。例如,有学者认为“督察专员(ombudsman)是一种对行政活动进行监督、受理行政诉讼的特别机构”。^②有学者对瑞典的议会司法专员和英国的议会行政专员制度,从产生到任务权限作了介绍。^③有学者对法国行政调解专员、英国议会行政监察专员、卫生行政监察专员、地方行政监察专员的设立、地位、管辖、申诉调查和报告,并对议会行政监察专员的优缺点进行了分析。^④有学者介绍了挪威的议会督察专员的产生、职权、运作程序以及在监督政府和保护公民权利方面所起的作用。^⑤有学者对瑞典、丹麦、芬兰、挪威、英国、法国和香港特别行政区的行政监察专员制度的构成要素,以及行政监察专员制度的功能进行了比较分析,并对我国行政监察体制提出了改进意见。^⑥还有学者对欧盟监察专员的产生、组织、职权、作用进行介绍,并对欧盟监察专员制度的有效性以及对我国的借鉴性进行了分析。^⑦

第二,在论文中评介域外监察专员制度、论析其对我国的借鉴意义。首先,对瑞典议会监察专员制度的专门介绍;^⑧其次,对人权监察专员的介评,^⑨杜钢建

① 李文郎:“修‘宪’后‘我国’监察制度与芬兰国会监察使制度之比较分析”,台湾政治大学中山人文社会科学研究所2005年博士学位论文。

② 罗豪才、吴振英著:《资本主义国家的宪法和政治制度》,北京大学出版社1997年版。

③ 龚祥瑞著:《比较宪法与行政法》,法律出版社2003年版。

④ 王名扬著:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版;王名扬著:《英国行政法》,中国政法大学出版社1987年版;张越著:《英国行政法》,中国政法大学出版社2004年版。

⑤ 莫纪宏:“挪威宪法”,载韩大元主编:《外国宪法》,中国人民大学出版社2005年版。

⑥ 陈宏彩著:《行政监察专员制度比较研究》,学林出版社2009年版。

⑦ 袁钢著:《欧盟监察专员制度研究》,中国政法大学出版社2013年版。

⑧ 相关的论文主要包括:胡卫列:“瑞典的法律监督机构:议会监察专员”,载《人民检察》1998年第4期;张庆彬、郭云忠:“瑞典议会行政监察专员制度介评”,载《河北法学》2000年第1期;黎军:“瑞典议会督察专员制度简介”,载《政治与法律》2002年第4期;艾政文、胡松:“瑞典议会监察专员制度”,载《人大研究》2004年第7期;杨文殊:“点击瑞典的议会专员监察制度”,载《陕西社会主义学院学报》2005年第4期;杨曙光:“瑞典的议会监察专员制度”,载《中国改革》2006年第10期;黄珊、朱春宇:“从议会监察专员制度视角论我国监察制度的完善”,载《北方工业大学学报》(社会科学版)2006年第3期。

⑨ 相关的论文主要包括:吴天昊:“儿童监察专员与未成年人权益保护——挪威的经验”,载《青年研究》2008年第2期;王建学:“从行政调解专员到基本权利保护专员——法国行政调解专员制度改革述评”,载《国家行政学院学报》2008年第5期;王琨:“人权监察专员制度研究——从法理学视角分析”,载《理论界》2009年第8期。

教授对芬兰、丹麦、澳大利亚、奥地利的监察专员制度以及法国行政调解员制度进行分析后,认为国外的行政监察官制度是人权和宪政的卫士制度;^①最后,对欧盟以及其他欧洲国家监察专员制度的评述与研究。^②此外,还有对其他国家和地区监察专员制度的介评,以及对我国信访等制度的借鉴意义。^③特别是,

① 杜钢建:“人权与宪政的卫士制度——国外行政监察官制度系列报道”,载 <http://review.jcrb.com.cn/ournews/asp/readnews.asp?id=30172>,访问时间2014年5月28日。

② 相关的论文主要包括:孔祥仁:“欧盟的行政监察专员署”,载《中国监察》1998年第7期;扶松茂:“从瑞典、英国议会行政监察看中国的行政监察专员制度的创新”,载《云南行政学院学报》2002年第6期;林莉红:“现代申诉专员制度与失当行政行为救济”,载罗豪才主编:《行政法论丛》(第5卷),法律出版社2002年版;扶松茂:“创建中国的人大行政监察专员制度”,载《党政论坛》2003年第6期;季美君:“丹麦国会监察专员制度及其借鉴意义”,载《人民检察》2006年第15期;朱力宇、袁钢:“欧盟监察专员制度的产生及运作”,载《欧洲研究》2007年第1期;李俊:“欧洲监察专员制度对我国信访制度改革的启示”,载《国家行政学院学报》2009年第5期;李勇:“荷兰监察专员制度运行方式及其启示”,载《人民检察》2009年第7期;朱力宇、袁钢:“中国与欧盟:议会监督制度的比较和借鉴——兼论我国《监督法》的完善”,载《中国行政管理》2009年第7期;李延锋:“‘移植构建’抑或‘反思完善’——英国议会行政监察专员制度的启示”,载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2010年第11期;刘国乾:“作为非正式行政救济的监察专员制度:比利时联邦的经验”,载《行政法学研究》2012年第3期;李红勃:“北欧监察专员:通过行政问责促进善政与法治——兼论对中国行政监察制度改革的启示”,载《青海社会科学》2013年第5期;李红勃:“人权、善政、民主:欧洲法律与社会发展中的议会监察专员”,载《比较法研究》2014年第1期;胡建会:“欧盟监察专员法律制度研究”,华东政法大学2012年博士学位论文。

③ 相关的论文主要包括:龚祥瑞:“西方国家的议会监察员的作用”,载《法学杂志》1986年第5期;林莉红:“香港申诉专员制度介评”,载《比较法研究》1998年第2期;林莉红:“新西兰的申诉专员制度”,载《法学杂志》1999年第6期;施惠玲:“香港申诉专员制度对内地监察制度改革的启示”,载《新疆大学学报》(哲学社会科学版)2000年第3期;孔建:“菲律宾的监察专员制度管窥”,载《党风与廉政》2002年第2期;张西兴:“西方国家的议会行政监察专员制度”,载《山东人大工作》2003年第8期;孔祥仁:“第四权力机构——行政监察专员”,载《廉政瞭望》2004年第5期;孔祥仁:“埃及行政监察署:一把金字塔式的利剑”,载《政府法制》2004年第7期;安媛媛:“试论引入议会行政监察专员制度对我国的现实意义”,载《人大研究》2004年第12期;季卫东:“上访潮与申诉制度的出路”,载《二十一世纪》2005年5月第89期;倪宇洁:“国外议会监察专员制度与行政监察”,载《中国行政管理》2006年第7期;曾祥华:“近年来各国行政监察制度的完善及其借鉴意义”,载《行政与法》2006年第7期;王莉:“社会变迁、行政法的变革与监察专员制度的发展”,载《浙江学刊》2007年第6期;杨亲辉:“行政监察专员制度比较研究”,载《人大研究》2008年第1期;吴天昊:“议会行政监察专员制度的新发展”,载《上海行政学院学报》2008年第6期;罗智敏:“对监察专员(Ombudsman)制度的思考”,载《行政法学研究》2009年第4期;李艳:“国外议会监察专员制度”,载《山东人大工作》2009年第1期;马鹏:“行政监察专员制度对我国行政监督的启示”,载《重庆工商大学学报》(社会科学版)2010年第6期;杨建锋:“试论我国行政信访权利救济功能的完善——对国外议会行政监察专员制度的考察与借鉴”,载《福建行政学院学报》2010年第6期;陈宏彩:“行政监察专员制度:信访制度的替代性制度选择”,载《岭南学刊》2011年第3期;贺然:“信访制度与监察专员制度比较研究”,载《学术探索》2012年第2期。