

北京市哲学社会科学
"八五"规划重点项目

中国行政监督机制

主编：王勇飞

中国方正出版社

北京市哲学社会科学“八五”规划重点项目

中国行政监督机制

主编 王勇飞

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政监督机制/王勇飞主编. —北京: 中国方正出版社,
1998.9

ISBN 7-80107-263-4

I. 中… II. 王… III. 监督-中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 27263 号

中国行政监督机制

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区育幼胡同甲 1 号 邮编: 100813)

北京京安印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 7.75 字数: 193 千字

1998 年 11 月北京第 1 版 1998 年 11 月第 1 次印刷

定价: 14.50 元

(该书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

前 言

《中国行政监督机制》一书，是北京市监察学会承担的北京市哲学社会科学“八五”规划重点项目的研究成果，本人为课题组负责人。参加本课题研究和撰写的成员有（按撰写章节顺序排列）：中国政法大学教授王勇飞（第一、二、三章）、最高人民法院行政审判庭副庭长杨克佃、江必新（第四、六章）、最高人民检察院检察员赵文科（第五章）、北京市监察局副局长滕少华（第七章）、北京市通县监察局局长刘志芳和北京市监察学会副秘书长赵玉歧（第八章）、中国政法大学教授刘金国（第九、十章）。初稿完成后，杨克佃同志对了四、五、六章进行了修改。最后由本人承担了统一定稿工作。

本课题是在原北京市监察局局长、监察学会会长吕玉东；现任监察局局长、监察学会会长秦刚指导下完成的；副局长、副会长张树村及市纪委监察综合室史爱武、冯毅、杨彬等同志给予了大力支持；在本课题完成过程中何树荣、赵丽等同志付出了辛勤的劳动。在此一并表示感谢。

王勇飞

一九九八年八月二十五日

目 录

第一章 行政监督机制概说.....	(1)
一、行政监督机制：概念分析.....	(1)
二、法治、分权和行政监督.....	(7)
三、行政监督的结构	(14)
四、行政监督的作用	(18)
第二章 行政监督的历史轨迹及类型	(26)
一、行政监督的起源	(26)
二、中国古代的监督制度	(28)
三、西方资本主义国家的监督制度	(31)
四、前苏联社会主义监督制度的演化及其结局	(32)
五、中国社会主义监督机制的产生及其发展	(34)
六、行政监督类型	(35)
第三章 行政监督的理论模式	(42)
一、政体三要素说	(42)
二、人性恶论	(43)
三、主权在民论	(44)
四、自由主义理论	(45)
五、“滥用权力”论.....	(46)
六、政治系统论	(48)
七、政治多元论	(50)
八、议行合一说	(51)

第四章 权力机关的监督	(56)
一、权力机关监督概说	(56)
二、权力机关监督的基本模式	(60)
三、权力机关监督的范围与内容	(63)
四、权力机关监督的方式与程序	(71)
五、完善我国权力机关监督的几个问题	(85)
第五章 检察机关的监督	(91)
一、检察监督概述	(91)
二、侦查监督	(95)
三、职务犯罪监督	(102)
四、行政诉讼监督	(110)
第六章 审判机关的监督	(118)
一、审判机关监督概说	(118)
二、通过行政诉讼的监督	(120)
三、通过国家赔偿争讼的监督	(144)
四、完善我国审判机关监督机制的几个问题	(162)
第七章 行政机关的监督	(166)
一、行政机关监督的概念及其性质	(166)
二、行政机关监督的特点	(169)
三、行政机关监督的主体与客体	(170)
四、行政监察机关	(172)
五、行政监察权	(185)
第八章 社会民主监督	(190)
一、社会民主监督的含义	(190)
二、人民政协、社会团体和群众组织的监督	(191)

三、人民群众的直接监督·····	(192)
四、社会舆论的监督·····	(193)
第九章 执政党的监督·····	(195)
一、执政党的监督在行政监督机制中的地位·····	(195)
二、执政党的监督的性质·····	(197)
三、执政党监督的特点·····	(201)
四、执政党监督必须在宪法和法律范围内活动·····	(203)
五、执政党的监督的意义·····	(206)
第十章 行政机关对企业行政的监督·····	(212)
一、行政机关监督国有企业行政的必然性和必要性 ·····	(212)
二、行政机关对国有企业行政监督的对象和范围·····	(224)
三、行政机关对国有企业行政监督的作用·····	(231)

第一章 行政监督机制概说

一、行政监督机制：概念分析

要研究行政监督机制，首先需弄清什么是“行政监督”，什么是“机制”。行政监督，从词义上分析，由“行政”和“监督”两个词构成。“行政”一词的涵义，目前学术界没有也难以统一的解释。甚至有人认为，“若要给行政管理（Public administration）下一个简单的定义，是注定要失败的”。⁽¹⁾原因是这个领域的复杂性使人无法对它作出简单的概括。可是，揭示某一事物或领域的本质特征，弄清它与其他事物或领域，相区别的界线、标志和范围，在开始研究它时，下定义，通常认为是良好的办法。对于“行政”，也不例外。到现在为止，学术界对“行政”的界定，归纳起来主要有以下几种：

1. 国家意志执行说。它是由〔美〕F. J. 古德诺提出的。他说：“作为政治实体的国家行为，既存在于对其表达意志的必需的活动中，也存在于对执行其意志所必需的活动中。在进行政治活动之前，必须建立或形成国家或主权者的意志。而如果这意志会导致政府行为的话，则国家或主权者的意志形成以后，就必须得到执行。”⁽²⁾他认为，在任何政府体制中，都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达和国家意志的执行。政治是国家意志的表达；行政是国家意志的执行。

2. 目的实现说。它由〔德〕邓叶尔、乃班德所主张。他认为，国家行政，为积极实现国家目的之作用。它的要旨是依据国

家法律，就具体事件，个别予以处理。自然不应以维持现状为满足，难免有逾越法律之处，故行政可以不受法律的拘束。

3. “控除说”，又称“除外说”。此说系由权力分立思想而来。〔法〕斐特朗梅、〔德〕颜林克纳、〔日〕美浓部达吉、〔中国台湾〕林纪东等均持这一主张，认为行政是指国家统治作用中，除立法、司法之外，所有一切之作用。或说行政是与立法、司法并列的国家职能之一。

4. 行政机关职权说，又称职权行使说。此说〔中国台湾〕管欧所主张。他说：“行政乃为行政机关本于行政职权为之一切作用”。“此种作用，系行政机关本于职权而为之，职权与作用本为一物之两面，就其静态而言，谓之职权；就是动态而言，谓之作用”。⁽³⁾

5. 处理公务说。此说认为，行政是国家统治权所发生的作用之一。除法定不属于行政外，凡依照法规所为补充办法的决定与运用，处理公务，以完成国家目的的行为，皆属行政。⁽⁴⁾

6. 管理行为说。〔美〕怀德等人所主张。这种主张是管理科学、行为科学兴起以后出现的，认为行政就是国家事务的管理行为。

7. 生态行政说。〔中国台湾〕张金鉴所倡导。他认为前述各家对行政的定义和解释，只限于行政机关或行政组织本身的活动，未涉及其与环境的互动、适应及利用、缺少生态学的涵义。“生态”可解释为生活的环境与资需。生态行政说是指研究的主体是行政，生态是研究的取向。因此，他认为，行政是政府政务的推行，是公务人员依法规，凭能力、智慧、知识、技术推行职务的集体活动和合作努力。换言之，行政是政府为谋求生存、持续和发展及达成一定的目的和使命，由公务员依生态学原则，对外部环境作平衡适应，对内部资源作统一协调，根据机关功能的需要完成职能任务，所采取的组织行为。⁽⁵⁾

以上我们对“行政”一词的种种解释，作了简要的介绍，未

予评析。人们认真思考，是非曲直，不难辨别。每一种说法，均有其产生的历史条件、时代背景和立论依据，也不乏合理因素，以供借鉴。

在西方国家“行政”一词，源于拉丁文的 administer。前缀词“ad”，有“运动”、“方向”、“接近”的意思。词根“minister”有“下层的”、“下级的”、“仆人”的意思。这样“行政”可以解释为：“下级的、从属的服务，或管理下的服务，即领导下的活动。在英文中译成“执行事务”，与管理同义。在俄文中译成“管理”，经常和“国家管理”通用。俄语在“管理”前加上“国家”一词，是为了和其他管理相区别，例如经济企业管理，也是一种行政活动，企业也有“行政机关”或“管理机关”，但它是相对生产机关的称呼。列宁著作中的表述法是：“行政”、“行政机关”、“国家行政活动”，而没有使用“管理机关”、“国家管理活动”等。

我们认为“行政”一词，可以从不同角度界定，从研究行政监督问题上说，其涵义是指国家行政机关依其法定职权（即行政权），行使组织管理职能的活动。

从国家机构上说，行政是国家机构中一个相对独立的国家机关系统；

从国家权力结构上说，行政所行使的是宪法和法律赋予的行政权；

从实质职能意义上说，行政是指依据法律和为执行法律而实现职能的组织、执行和指挥活动。这三者是紧密联系和相互依存的。

“监督”一词的涵义，比较明确，较少异议。就是监视、察看并督导的意思。“监”是个会意字。从甲骨文“𠄎”和金文“𠄎”形体上即可知其意。左边一个器皿，右边跪着或弯腰站着一个人，睁着一只大眼睛（目），利用皿中之水，照自己的模样。故唐兰《殷虚文字记》中说“监字本象一人立于盆侧，有自监其

容之意”。⁽⁶⁾后有时取借鉴之义，“人无于水监，当于民监”。⁽⁷⁾有时指自上而下的察看，如《说文》曰，“监，临下也。”后来引申为“监视”、“监督”等。在英语中，监督（Supervision）一词，由 Super 和 Vision 两部分组成。前者指位居上方，后者指观察、察视。二者连用，即位居上方，加以察看的意思。与汉语同义。

监督是一种社会政治生活现象。它是人们的一种有目的的意志行为和活动。为这种行为或从事这种活动，必须由一定的人或组织进行，即必须有主体。从事监督这种行为或活动，不是空洞的，必然要有内容和旨向的对象或客体。同时还必须有依据，并采取一定的方式。因此，监督的概念中应包含五个基本要素：即监督的主体、内容和客体、依据、目的、方式。任何一种监督，都应是由这五个基本要素构成的有机整体。不同的监督要素，构成不同性质的监督。

“行政监督”由“行政”和“监督”两个词组成。在这一概念中，“行政”是“监督”一个限制词。它限定监督的诸要素。同时，也表明行政监督是国家和社会各类监督中一个独立的系统，具有自己特有的领域和特殊的作用。

行政监督有广狭二义：狭义上的行政监督，是指行政机关内部上下级之间（主要是上级对下级）和行政系统内部专设的机关，对行政机关及其工作人员行使职权的活动，进行的察视和督导。它是国家行政机关的一种自组织、自循环的监督。这种狭义上的行政监督，应称为行政机关的监督。广义上的行政监督，包括四个层次：（1）非行政机关对行政机关及工作人员行使职权活动的监督。非行政机关包括：执政党、权力机关、检察机关、审判机关、社会团体、社会舆论和公民个人等。它们在行政监督中，各有不同的法律地位、范围、内容、方式和作用。（2）行政机关的上级对下级执行公务的监督。行政机关仅制订法规、通过决定、下达命令、颁布指示是不够的。它还必须保证这些法规、决定、命令、指示的贯彻执行，以维护政令的统一，国家管理的

高效。这样，它本身还需要有监督的职能。这种监督是行政机关执行和指挥活动的表现，是其领导和组织职能必要的继续。(3) 行政机关系统内部专设的机构——行政监察机关，对行政机关及其工作人员的监督，人们通常称为行政监察。(4) 行政机关专业性的行政监督。在我国包括审计、工商、物价、海关、环境保护、食品卫生、技术监督、公安、司法行政等。它们依法或根据授权，不仅具有部分的行政规章的制定权，还有行政监督权或准司法权，但是这种行政监督，仅限于某一领域或某一行业，实质上是代表行政机关进行技术性、专业性很强的行政管理。它们监督的对象，即权力指向管辖范围，不是行政机关及其工作人员，而是公民和法人。总之，广义上的行政监督，既包括非行政机关对行政机关的监督，又包括行政机关自身的监督，还包括行政机关对公民和法人专业性的行政管理监督。

有人认为，应当把行政监督和监督行政区别开来，还有人提出“行政法制监督”的概念。这类主张和提法，是以监督中某一要素作根据的，不能说毫无道理。行政监督本身可以从不同角度，根据不同标准或依据加以界定，但本课题是把行政监督作为一个整体加以研究的。在“行政监督”概念中，不仅应涵盖其各个要素，而且还必须弄清诸要素的内在联系和运行过程，这就需要使用“机制”这一概念。

“机制”一词，来源于古希腊文，原意指机器、机械，即人们制造的、供自己使用的，以达到预期目的工具或手段。初在生理学、医学、生物学等领域广泛采用，逐步形成生理机制、病理机制、生物机制等，把有机体比拟为复杂的机器，探讨其内部各个组成部分的结构、功能以及它们之间的相互关系。我们在这里讲的行政监督机制，就是把行政监督作为一个有机整体，探讨这一机体内部，由人们建立起来的，具有特定任务、职权和对象，监督着国家行政机关及其公职人员，按一定方式进行活动的结构体。其中主要因素有：

1. 行政监督的主体。所谓行政监督主体是指依法能够独立地参与监督活动，行使监督职能，具有独立监督地位以及与此相应地享有监督权力或权利，负有监督责任或承担监督义务的公民和组织。

2. 行政监督的客体和内容。客体是指监督权（权力和权利）指向的对象的行为。行政监督的客体，不是行政机关及其公职人员，而是他们行使行政权力或者说执行公务的行为即行政行为。什么是行政行为。目前学术界众说纷纭，难以一一评分。我们从行政监督上来界定，即作为行政监督客体的行政行为是指行政主体，本于行政权力所为之一切具有法律效力的作为或不作为。行政行为是行政主体意志的表现，是行政主体活动的一部分，但并不是行政主体的所有活动，都是行政监督客体。所以这里应当明确，作为客体的行政行为：（1）它是行政主体行使行政权力的行为；（2）这种行为依法产生而且具有法律效力；（3）它包括作为和不作为。这里说的“一切”，表明监督客体的广泛性，从行政行为种类上说，包括行政主体的法律行为和准法律行为，具体行为和抽象行为，原有行为和复审行为，单方行为和双方行为、合意行为，羁束行为和自由裁量行为，无附款行为和附款行为等。

行政监督的内容和客体不是一个概念，二者相联系也有区别。行政监督的内容是国家行政权力行使的各个领域，即作为监督客体的行政行为的活动内容。这种内容是相当广泛的，它以国家法律、行政法规和政策确定的行政主体的职责为基础，包括行政机关及其公职人员的领导、组织、执行、指挥等一切活动。

3. 行政监督的依据。行政监督依据是指确定监督权限和程序、方式的规范。它既包括国家的宪法、法律、行政法规；又包括执政党的政策。

4. 行政监督的目的。行政监督是一种有目的活动。在行政监督中，由于各个监督主体的性质、地位不同，其具体的监督目的不尽相同。但从总的方面说，行政监督的目的在于保障行政主

体，行使行政权力的行为合法、合理和高效。

由以上因素构成的有机整体，就是行政监督机制，其中核心的问题是监督权。

二、法治、分权和行政监督

（一）法治的含义

“法治”一词，历史久远，但其确切含义是什么，在不同国家、不同的法学派有不同的解释，而且至今争论不休。据考“法治”一词是古希腊人毕达斯最早提出的。雅典城邦，在梭伦改革后，进行了“法律”统治。亚里士多德（公元前384—322年）师承柏拉图（公元前428—348年）对古希腊158个城邦的政治法律状态进行了更全面、更详实的了解。在他以希腊各城邦国家政治实践为基础撰写的《政治学》中，指明了“法治应包括两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”⁽⁸⁾古罗马人的法治观念，虽然源于古希腊文明，但他们对法治却有不同的理解。他们提出了国家是一个法团的思想，认为“国家之所以是至高无上的，是因为它垄断着立法权，是法的制订者，这种法既约束着个人，也约束着国家。”⁽⁹⁾也就是说，国家作为法人团体，应以法为据，它的最重要原则，必须正当而合法。

在近代英国，詹姆士·哈林顿（1611—1677年）是第一个论及国家政治与法律的关系的人。当然约翰·洛克（1632—1704年）的法治观，比哈林顿更完善和成熟。他以“法律的目的不是废除或限制自由，而是保护和扩大自由”⁽¹⁰⁾为基调，论述了法律保护的个人权利和自由，不受绝对的、任意的政治权力的约束，政治权力以不侵犯和破坏个人权利和自由为限度。因此，法治社会的政治权力，在法律上是有限的、分立的和负责任的。没有限制、不负责任的政治权力，只能成为破坏法治的政治力量。至关重要是政治权力必须受法律的限制和支配。艾尔伯特·维纳·戴西（1835—1922年）把法治归纳为英国宪政的三个原则之一，

其和行政法的关系最为密切。他在《宪法研究导论》一书中，认为“英国法治有三个涵义：(1) 政府没有专横的自由裁量权，所有的人除非依法审明破坏法律，不受民事或刑事处罚。(2) 法律平等。官吏执行职务的行为和私人行为一样，受同一法院管辖，适用同一法律原则”。(3) “公民的权利不是来源于宪法，而是由普遍法院的判例形成，相反，英国宪法建立在公民权利的基础之上。”⁽¹¹⁾现代英国学者对法治理解不完全一致，但一般认为，法治是一个宪法原则，它的意思是政府从属法律，要受法律约束，行政权力不得滥用，政府对公民采取任何行为、措施，都要有严格的法律依据。政府不得做任何损害公民利益的事情。法律在政府与公民之间无所偏袒，是平等的，尤其政府不能享有不必要的特权。

法国具有代表性的法治论者是查理·路易·孟德斯鸠（1689—1775年）和让·雅克·卢梭（1712—1778年）。他们虽然都属于启蒙思想家，但法治观念也不完全相同。孟德斯鸠注重的是“法的精神”，在他的法的精神中，包含着法、自由和政体的关系。因而他的法治观念的核心内容是“法律下的自由和权力”。卢梭则以人民主权学说为核心，认为法治一种民主共和国。他说：“凡是实行法治的国家——无论它的行政形式如何——我就称之为共和国；……一切合法的政府都是共和制的。”⁽¹²⁾这种法治共和国是以自然法为基础的，它具有四个基本的构成要素：(1) 自由、平等；(2) 公意；(3) 合法政府；(4) 法律至上。

美国人对法治的理解，通过托马斯·潘恩（1737—1809年）、托马斯·杰斐逊（1743—1826年）和亚历山大·汉密尔顿（1757—1804年），可以窥见一般。潘恩以人权即人所具备不可剥夺的天赋权利为基础，从“宪法是人民管辖政府的根本规则”的原则出发，推论出“法律至上”。一个国家的政府，不在于人，而在于法律；法律是国王，而非国王是法律。实行共和政体，才能称其为法治政府。法治政府的基本要素在于宪法下的权力制

约；核心是宪法至上。杰斐逊同潘恩一样，也是天赋人权的推崇者。他设计了共和政体的基本模式：代议制、权力分立体制和法律。杰斐逊认为以普选为基础的代议制政府，应当在几个政府机构之间实行分权和相互平衡，使其相互牵制和限制，从而保证其中任何一个机构不超越其合法的限度。他靠什么来建立代议制和权力分立体制，并通过政府权力保证人权呢？就是法律。在杰斐逊看来，没有宪法和法律的绝对权威，就不会有共和政体，从而也就不会有人权。汉密尔顿的法治思想，集中于《联邦党人文集》一书。他认为人性具有恶的要素，产生了建立强有力的政府的需要，政府是保障自由不可缺少的东西。经验证实，美国联邦政府都是软弱无能的，一个强有力的政府，特别是联邦政府，必须建立共和政体，实行分权制衡。强有力的联邦政府，共和政体以及分权制衡，都要以宪法和法律为基础，以宪法和法律的至上权威作保障。

俄文中的“законность”，既可译为“法治”，又可译为“法制”。不论是“法治国家”，还是“法制国家”，其主要含义都是国家或政权创制公正的法律，依据并服从于公正的法律。尽管前苏联或现俄国，很难说实行过真的法治，但其法学界对法治的探讨，还是相当认真的。他们中的多数人都认为，法治（或法制）国家，就是法律居统治地位的国家。这种国家应遵循下列原则：（1）法律至上原则，即法律在一切社会生活领域具有至高无上的地位；（2）严格守法原则，即国家本身及其机关均受法律的约束；（3）保护人权原则，即公民的个人自由、权利、利益、名誉和尊严不得侵犯；（4）国家和个人相互负责的原则；（5）法律监督原则，即对宪法和法律的实施，采取有效的监督。

在中国，“法治”一词的解释，比法治本身还复杂。在此详细考察，实属不必。有一点必须明确，现代意义上的法治，是一个与人治相对称，又与商品经济、民主政治相联系的概念。它回答的是统治阶级采取什么理论、原则以及方式、方法进行统治或

管理，宪法和法律在治理国家中的地位和作用问题。有人把法治简单地概括为“以法治国”也可，但需要补充和发挥。治国必须有法，但不能认为有法就能治国。有法并不等于法治，只有真正做到以反映统治阶级整体意志的法，作为治理国家的依据和准则，而又有相应的制度加以保障，能够切实有效地防止和杜绝掌权者个人“人治”时，才称得上法治。

“法治”这一概念，同任何概念一样，是反映事物的本质和特征的，它不可能一成不变，它随着事物本身的发展，以及人们对该事物认识的发展，而不断的发展、变化。恩格斯说：“在历史上出现的一切社会关系和国家关系，一切宗教制度和法律制度，一切理论观点，只有理解了每一个与之相应的时代的物质生活条件，并且从这些物质条件中被引伸出来的时候，才能理解。”⁽¹³⁾在现时代，在中国社会主义市场经济和民主政治条件下，认识法治，不应把它简单地说是“以法治国”，或仅仅当作依法办事的原则和方法。也不宜把它说成是民主、平等的社会。我们认为，“法治”应当是一种状态范畴。它反映社会法律现象的某种质的规定性、相对稳定性和极大权威性。法治的质的规定性，主要是指治理国家所依据的法，体现着统治阶级的整体意志、根本利益和民主性质。这从严格意义上说，只有社会主义制度下的法治，才能具有，而且才能真正实现。法治的相对稳定性，是指它作为治理国家的依据、原则以及方式方法，要在社会生活、社会关系尤其是国家机关与公民的关系中，建立起一种稳定有序的状态。在这种状态下，普遍实现着有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。法治的权威性，不仅是指它有国家权力作后盾，更重要的表现为它在社会调整和社会管理中具有最高的地位，起着主导作用，而且具有排他性，能够有效的制约一切权力。这三者有机统一，在社会中形成一种状态，就是法治。因此，简短地说：法治是指以反映统治阶级整体意志和根本利益的法律，作为依据和准则治理国家而形成一种稳定有序的社会状态。