



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

行政监督概论

主编 王臻荣



高等教育出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

行政监督概论

主 编 王臻荣

副主编 沈明生

参 编 (以撰写章节先后为序)

曹永胜 杜创国 王晓晨



高等教育出版社

内容简介

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材,全书分为10章。其特点是:第一,坚持以马克思主义的国家监督理论为指导,特别是以中国共产党三代领导核心的监督思想和科学发展观作为论析、阐述行政监督问题的主线,并对此作了较为系统的理论概括和研究;第二,在回顾我国行政监督体系形成与发展的基础上,重点分析和阐述了当前中国行政监督的现状及社会主义市场经济条件下完善行政监督机制的必要性和重要性,尤其是对如何完善行政监督机制进行探索性研究,提出了一系列对策性的思路 and 措施;第三,由于本书是一本教科书,故力求体系的完整和通俗易懂。本教材适合公共管理学科及其他相关专业本、专科院校学生学习使用,同时适合政府官员、管理人员以及相关研究人员参阅。

图书在版编目(CIP)数据

行政监督概论/王臻荣主编. —北京:高等教育出版社,
2009.1

ISBN 978-7-04-025451-8

I. 行... II. 王... III. 行政管理-监督-中国-
高等学校:技术学校-教材 IV. D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第193784号

策划编辑	周亚权	责任编辑	贺有祁	封面设计	刘晓翔
版式设计	王艳红	责任校对	金辉	责任印制	宋克学

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京人卫印刷厂

开 本 787×960 1/16
印 张 22.75
字 数 420 000

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2009年1月第1版
印 次 2009年1月第1次印刷
定 价 27.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 25451-00

郑 重 声 明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》,其行为人将承担相应的民事责任和行政责任,构成犯罪的,将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序,保护读者的合法权益,避免读者误用盗版书造成不良后果,我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为,希望及时举报,本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话: (010) 58581897/58581896/58581879

反盗版举报传真: (010) 82086060

E - mail: dd@hep.com.cn

通信地址: 北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编: 100120

购书请拨打电话: (010)58581118

目 录

第一章 行政监督概述	1
第一节 行政监督的含义、主体、对象和体系	1
一、行政监督的含义	1
二、行政监督的主体	4
三、行政监督的对象	5
四、行政监督的体系	7
第二节 行政监督的内容、种类、范围和过程	8
一、行政监督的内容	8
二、行政监督的种类	10
三、行政监督的范围	12
四、行政监督的过程	14
第三节 行政监督的原则、意义、地位和作用	15
一、行政监督的原则	15
二、行政监督的意义	17
三、行政监督的地位	20
四、行政监督的作用	20
第二章 中国行政监督的历史沿革	22
第一节 中国古代的行政监督	22
一、中国古代行政监督的萌芽	22
二、中国古代行政监督制度的产生	27
三、中国古代行政监督制度的发展	30
四、中国古代行政监督制度的成熟	31
五、中国古代行政监督制度的强化	35
六、中国古代行政监督制度的衰败	38
第二节 中国近代的行政监督	39
一、南京临时政府的行政监督制度	39
二、北洋军阀政府的行政监督制度	40

三、广州武汉政府的行政监督制度	43
四、南京国民政府的行政监督制度	44
第三节 中国当代的行政监督	48
一、人民民主监督思想	49
二、革命根据地的行政监督制度	65
三、社会主义革命和建设时期的行政监督制度	71
第三章 国家权力机关的监督	81
第一节 国家权力机关监督概述	81
一、国家权力机关监督的概念和特征	81
二、权力机关监督的基本模式	83
三、国家权力机关监督权的基本结构和操作标准	86
四、我国权力机关监督的原则和作用	89
第二节 国家权力机关监督的内容、范围和方式、程序	92
一、权力机关监督的内容与范围	92
二、权力机关监督的方式与程序	98
第三节 加强和完善权力机关的监督	121
一、我国人大监督职能强化的目标取向	121
二、强化我国人大监督职能需要解决的几个问题	123
第四章 国家检察机关监督	130
第一节 国家检察机关监督概述	130
一、国家检察机关监督的含义与本质	130
二、国家检察机关监督的作用和意义	137
三、国家检察机关监督的特征	138
四、国家检察机关监督的范围和分类	140
第二节 国家检察机关监督的主要内容、程序和方式	142
一、国家检察机关监督的主要内容	142
二、国家检察机关监督的主要程序和方式	146
第三节 我国检察机关监督的现状与完善	152
一、我国检察机关监督的现状分析	152
二、完善我国检察机关监督	157
第五章 国家审判机关的监督	165
第一节 国家审判机关监督概述	165
一、国家审判机关监督的含义与特征	165
二、国家审判机关监督的意义	167

三、国家审判机关监督的基本原则	169
第二节 国家审判机关监督的基本内容	171
一、新中国审判机关监督制度的确立与发展	171
二、我国国家审判机关监督的基本内容	174
第三节 我国审判机关监督的现状与完善	187
一、我国审判机关监督的现状分析	187
二、完善我国的审判机关监督	191
第六章 行政机关的内部监督	196
第一节 行政机关内部的一般监督	196
一、一般监督的含义及其特征	196
二、一般监督体系及其内容	197
三、内部监督的一般工作方式	198
四、行政复议	200
第二节 行政机关内部的专门监督	205
一、行政机关内部专门监督的含义、特征及其地位和作用	205
二、行政监察	208
三、审计监督	218
第七章 政党监督	228
第一节 政党监督概述	228
一、政党监督的含义及其特征	228
二、政党监督的地位	230
三、政党监督的作用	232
第二节 政党监督的内容和形式	236
一、西方国家的政党监督	236
二、中国共产党对政府工作的领导与监督	239
三、中国民主党派对政府工作的监督	253
第三节 加强和完善党对政府工作的领导和监督	256
一、我国党政关系的历史沿革	256
二、党政职能分开的实践和探索	259
三、加强和改善政党监督的途径	265
第八章 人民政协的民主监督	268
第一节 人民政协民主监督概述	268
一、人民政协的基本理论	268
二、人民政协民主监督的内涵	272

三、人民政协民主监督的作用	275
四、人民政协民主监督的意义	277
第二节 人民政协民主监督的内容与方式	279
一、人民政协民主监督的内容	279
二、人民政协民主监督的方式	280
第三节 完善人民政协民主监督的途径	282
一、人民政协民主监督存在的问题及原因	282
二、完善人民政协民主监督的途径	284
第九章 公民监督与社团监督	289
第一节 公民监督	289
一、公民监督的含义与特征	289
二、公民监督的地位与作用	292
三、公民监督的基础与途径	295
第二节 社团监督	299
一、社团监督的含义与特征	300
二、社团监督的种类与方式	302
三、社团监督的基本原则	306
第三节 完善我国的公民与社团监督	308
一、西方国家公民与社团监督分析	308
二、我国公民与社团监督中存在的问题	312
三、完善我国公民与社团监督的对策	315
第十章 舆论监督	319
第一节 舆论监督概述	319
一、有关舆论监督的几种解释	320
二、对舆论监督概念的理解	322
三、舆论监督的一般特征	325
第二节 舆论监督的地位、作用与原则	326
一、舆论监督的地位	326
二、舆论监督的作用	329
三、舆论监督的原则	331
第三节 舆论监督的性质、种类与方式	334
一、舆论监督的性质	335
二、舆论监督的种类	339
三、舆论监督的方式	340

第四节 完善我国的舆论监督	343
一、我国舆论监督的曲折发展	343
二、我国舆论监督存在的问题	346
三、完善我国舆论监督的对策	349
参考书目	352
后记	355

第一章

行政监督概述

现代国家行政管理职能的实现,以行政权力的有效运行为前提。而行政权力的有效运行,一是必须体现主权者的意志,并让主权者充分参与;二是必须依法科学地行使权力,部门之间、机构之间、人员之间应合理分工,协调配合,运行有序有效;三是必须防范并抵御行政权力的权威因人为因素引起的零效应和负效应,避免权权交易、权钱交易、权情交易和滥用权力,防止“上有政策,下有对策”,纠正权力运行的偏差;四是必须对公务员进行科学管理,促使其恪尽职守,廉洁奉公,提高行政效能。要做到这些,必须对政府及其公务员行政行为是否合法、合理、有效运行的状况予以审查、检查、督促和制约。

第一节 行政监督的含义、主体、对象和体系

一、行政监督的含义

(一) 监督的基本含义

权力如果不被监督就要产生腐败,这早已成为历史的经验和人们的共识,也说明行政监督的重要性。但是,由于国家和社会公共事务的复杂多样性,又由于由此而产生的管理和监控国家、社会公共事务的复杂多样性,还由于人们在不同的环境中对行政监督理解的不同,所以,如何界定行政监督的概念,就成为研究行政监督时首先必须解决的问题。如果行政监督的含义不确定,监督主体与监督对象的关系就无法确定,双方的权利和义务就更容易模糊不清,行政监督的实际效果就将与社会寄予它的期望相去甚远。因此,我们首先应对行政监督这一基本概念进行了解。

要研究行政监督首先应了解“监督”。从有关文献的一般理解看,“监”就是监视、监察;“督”就是督促、督导;“监督”就是监视和督导,并含有管理的意思,是社会管理过程中的控制手段和控制职能之一。监督起源于生产、分配、军事、公共管理诸领域,有四个方面的含义:

1. 督军。即在战场上进行督导和压阵。其目的是促使全体将士勇往直前。
2. 自上而下的监视和督导。即按行政体制和层级进行控制。
3. 管理过程中的控制。即一定的控制主体对其相应的控制客体进行的信息了解、检查并纠正偏差。
4. 国家权力的监察和制衡。由对国家权力活动的知情权、督促权和纠正权所构成。

(二) 行政监督的基本含义

国家的权力有分工,有分工就应该有制约,权力分工后对每一项权力的制约都是由监督等方式来进行的。但合法的、民主的监督又受到政治、经济、地域、文化、历史、传统、国际交流等诸多因素影响。因此,不同环境特别是不同政体下对行政权力的制约,其权能、对象、方式、目标、原则、内容、范围就大相径庭。

新中国成立后,随着社会主义制度的建立,一种新型的行政监督制度建立起来,对行政监督的研究也开始兴起,特别是进入改革开放的新时期,学术界对行政监督的研究也更加重视和深入,并取得了显著的成果。但对行政监督的概念和内涵却有多种不同的理解。主要观点有以下几种:

1. 管理说。这种观点从国家行政机关依法管理出发,将行政监督理解为行政机关对管理对象的监督,内容包括审计、财务、工商、税收、物价、治安管理等。根据这种观点,行政机关是监督主体,不是监督对象,而且监督的内容与行政机关的职能完全重合。可以说这种观点认为管理就是监督,显然是不合适的。

2. 狭义说。这种观点从行政机关的自身完善出发,将行政监督理解为行政机关内部的自我监督。主要包括三个方面的内容:(1) 行政系统内部的层级监督,即上下级之间的互相监督;(2) 行政监察,即专门的行政监察部门对其他行政部门的监察;(3) 执法监督和经济监督,即司法部门和审计部门对其他行政机关的监督。这种观点把监督主体限定为行政机关自身,使行政监督完全成为行政机关内部的事情,排斥或者说忽略了其他监督主体对行政机关的监督,显然是不完善的。

3. 广义说。这种观点从行政管理的民主性和法制性的要求出发,认为行政监督是将行政机关的内部监督和外部监督相结合,考量行政行为是否合法合理,同时对廉政建设进行检查和督促瑕疵的矫正活动。监督主体包括立法机关、司法机关、政党、社团、舆论和公众,以及行政机关的上级主管部门和行政监察部

门。监督的客体是行政行为,既包括具体行政行为,也包括抽象行政行为。这种观点注重了行政监督的法制性与多元性,但在克服“狭义说”的偏向时忽略了其可取之处。

4. 系统控制说。这种观点认为从社会系统的管理控制过程看,若将行政组织作为决策系统,其管理对象就成了执行系统,其中对行政管理的相对方的管理就属于监督的内容,并相应地区别体现为审计监督、银行监督、税务监督、卫生监督、经济监督和执法监督;而行政组织相对于一定的政治系统,如权力机关、执政党而言,又成了执行系统,必须在政治系统中若干主体的监督下依法行使职权并高效完成任务。严格地讲,行政系统以外的权力(利)主体对行政组织及其公务员行为所进行的检查和纠偏,才算得上行政监督。这种观点提示人们应当将行政监督置于一定的环境系统中全面地考察,有益于人们注意从行政系统的外部对行政行为予以监督,但它完全排斥行政系统内部的监督,显然是不合适的。

5. 融合说。这种观点认为,行政监督可以从广义和狭义两个方面理解。广义监督是指立法机关、司法机关、社会政党、社会团体、新闻舆论等多种政治力量和社会力量对行政机关及其公务员的行为所实施的监察和督导。狭义监督仅指行政机关内部对自己的机构及其公务员的行政行为所实施的监察和督导。这里的监察,指监察主体通过各种有效的方式揭露监督对象的弊端,评价监督对象的工作成绩,纠正监督对象的违法乱纪行为;这里的督导,指监督主体通过强有力的正确措施,自上而下或平级地督促、指导监督对象依法办事和控制偏差。这种观点由于吸取了“广义说”和“狭义说”的合理内涵,纠正了二者的不足之处,所以被多数学者所接受。

根据这样的认识,我们认为行政监督的定义是:行政监督即监督行政,是指依法享有监督权的国家机关、社会组织及其公民,对国家行政机关的行政行为和公务员的职务行为进行观察、检查、评价、督促及纠正的活动。这个定义有四层含义:

第一,监督主体是法定的。也就是监督主体及权力的来源是法律规定的,而不是自行设计的,这符合法治的要求。我国的宪法和法律都规定了我国各种监督主体的监督权。

第二,行政监督的对象是国家行政机关和公务员。行政监督换言之是对行政的监督,更确切的表述应是“监督行政”。国家行政机关是国家行政权的执行机关,国家行政权又是通过公务员去具体行使的。因此,行政监督的对象是国家行政机关及其公务员。

第三,行政监督的客体是行政行为和公务员的职务行为。行政监督的对象是行政机关及其公务员,但不是行政机关本身和公务员个人,而是其行为。一个组织和个人的行为有多种性质,行政机关的行为有行政行为和行政行为,公务

员行为有职务行为和非职务行为,行政监督的客体是行政机关的行政行为和公务员的职务行为,也就是说行政机关的非行政行为和公务员的非职务行为一般不属于行政监督的范畴。

当然,这里有一个问题值得讨论,即行政机关的非行政行为和公务员的非职务行为,如行政机关的采购行为,公务员的个人品德、生活方式、家庭责任,特别是与行政机关和公务员形象相关联的行为等,应不应该受制约或被监督呢?是不是行政监督的客体?

第四,行政监督的方式是观察、检查、评价、督促及纠正。观察就是了解,是知情权的体现。监督主体对监督对象的行为有知情的权力;检查可以说是具体工作方式。监督主体对监督对象的行为进行调查,了解情况,查明事实,发现问题;评价就是分析、研究、评判。监督主体对监督对象的问题进行分析,认真研究,得出结论;督促就是催促、指导。监督主体催促、指导监督对象依法合理地办事和控制偏差;纠正就是改正。监督主体对发现的问题通过法定的方式和程序予以纠正。

二、行政监督的主体

行政监督主体是指行政监督者。行政监督主体是法定的,也就是说行政监督主体是依法享有行政监督权的国家机关、社会组织和公民。

由于世界各国的社会经济、政治制度、历史文化传统不同,所以世界各国宪法和法律所规定的行政监督的主体也有所不同。我国的行政监督主体是指依法享有行政监督权的国家机关、社会组织和公民。具体讲主要有以下十种:

1. 国家权力机关。包括全国人民代表大会及其常委会和地方各级人民代表大会及其常委会。
2. 国家审判机关。包括最高人民法院和地方各级人民法院及其特别法院。
3. 国家检察机关。包括最高人民检察院和地方各级人民检察院。
4. 国家行政机关。包括国务院和各级地方人民政府及其所属职能部门和政府内特设的各级监察、审计部门。
5. 中国共产党组织。包括从中央到地方的各级共产党组织及其各级党的纪律检查委员会。
6. 人民政协。包括全国政协和各级地方政协。
7. 民主党派。包括现存的八个民主党派。民主党派是监督主体这个问题是不言而喻的,既有法律依据也有事实根据。但国内多数研究者不把它单列,一般情况下在人民政协中论述。我们认为把民主党派包括在人民政协中是可以

的,但人民政协作为监督主体不能代表民主党派的监督主体的地位和作用。人民政协是统一战线的组织形式,是我国特殊的参政组织,既包括了民主党派,也包括了执政党和其他各种组织及无党派人士。把民主党派放在人民政协中而不单列,实际上是对民主党派的监督地位和作用不够重视,与民主政治和建设法治社会的要求是不相适应的,尽管民主党派作为监督主体,其地位、作用、方式、内容等具体问题目前从理论上研究还不够,从制度上尚无确定,但不影响民主党派监督主体的确立。

8. 社会团体。社会团体是指各种群众团体组织,包括政治的、经济的、学术的、科教文卫体的、工商行业的、社会公益的、宗教的、群众的等等。其中主要的是在国家政治生活中影响较大的工会、妇联、青年团、工商联、学联、青联、侨联、台联、各种职业协会和消费者权益保护协会等组织。

9. 各种新闻舆论组织。包括所有的广播、电视、互联网络、报纸、杂志等。

10. 广大人民群众。

以上十类监督主体,可以分为两大系统:一是国家监督,包括前四种,即国家权力机关、国家审判机关、国家检察机关和国家行政机关;二是社会监督,包括后六种,即中国共产党组织、人民政协、民主党派、社会团体、各种新闻舆论组织和广大人民群众。

三、行政监督的对象

行政监督活动是行政监督主体围绕着行政监督对象的行政行为而进行的。因此,明确行政监督对象的概念、特征、范围等问题,是正确、有效地实施行政监督的前提。行政监督的对象,是指行政监督主体依法应该或者可以对之实施监督活动的、行使国家行政权的组织和人员。具体讲,我国行政监督对象是指国家行政机关、法律授权或行政机关委托的社会组织和国家公务员及其国家行政机关任命的其他人员。

(一) 国家行政机关是主要的行政监督对象

国家行政机关,是指依法享有并运用国家行政权,负责对国家各项行政事务进行组织、管理和指挥的国家机关。行政权的行使必须符合合法、合理、正确、有效的要求,行政权能否合法、合理、正确、有效地行使,是关系到国家的兴衰、社会的进步、人民利益保障的根本问题。因此,对国家行政权的行使必须进行严格的监督和制约。因为国家行政机关行使大部分和主要的行政权力,所以,国家行政机关就成为主要的行政监督对象。也就是说行政监督活动主要就是监督国家行政机关的行政活动。行政监督活动的好坏和评价,主要看对行政机关监督的好坏和评价。

（二）法律授权的组织和行政机关委托的组织也是行政监督的对象

法律授权的组织,是指国家通过法律、法规将某项或某一方面的行政权力的一部分或全部,通过法定的方式授予某个组织,该组织由于享有并行使该项行政权力而成为法律授权组织,或者说成为行政法意义上的行政主体,该组织行使法律授予的行政权力的行为就成为行政行为。因此,法律授权的组织就成为行政监督的对象。行政机关委托的组织,是指行政机关将自己职权的一部分,依法委托给其他组织来行使,该组织就成为被委托的组织。该组织虽然不能以自己的名义行使行政权力,也不能由此成为行政法意义上的行政主体,但该组织根据委托而实施的行为却是行政行为。因此,行政机关委托的组织也就成为行政监督的对象。

（三）公务员是行政监督的主要个人对象

公务员是指在国家行政机关中行使国家行政权、执行国家公务的人员。国家通过法律将行政权授予行政机关,但行政机关是由公务员组成的,行政机关通过“权力再分配”,将行政权又委托给公务员,公务员与行政机关之间形成职务委托关系,代表行政机关行使行政权。这样,无论在政治上还是法律上,公务员都成为行政监督的对象。在政治上,公务员作为人民的公仆和勤务员,当然要接受人民的监督;在法律上,公务员作为行政行为的直接实施者,当然要接受国家、公民、法人和其他组织的监督。

对公务员监督的客体主要是其职务行为,如果公务员在履行职务时有违法失职或犯罪的,有关国家机关必将追究其行政或刑事责任。除职务行为外,对公务员监督的客体还应包括其他行为,如职业道德、社会道德、生活方式、家庭责任,特别是与公务员身份和形象相联系的行为,都应当在被监督的范围内,这是由公务员的特殊身份所决定的。

（四）国家行政机关任命的其他人员也是行政监督的对象

国家行政机关任命的其他人员,主要是指国家行政机关直接委托的企事业单位(包括中外合资、合作经营企业)中的人员;实行选举、招聘、租赁、承包等制度的企事业单位中经国家行政机关以委任、聘任等形式批准从事公务的人员等。国家行政机关委任的其他人员成为行政监督对象的原因是:(1) 这些人员的职务是行政机关任命或聘任的,是行政机关行政行为的结果;(2) 这些人员的权力是行政机关委托的,是行政机关的代表,代表行政机关行使某项权力,并向行政机关负责;(3) 这些人员履行职务的行为是执行公务,是行政机关管理社会公共事务的表现形式,特别是行政性企事业单位更是如此;(4) 这些人员成为行政监督的对象也是有法律依据的,如《中华人民共和国行政监察法》第2条规定,行政监察机关对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监督。

综上所述可以看出,行政监督对象与国家行政权紧密相关,凡享有并行使国家行政权的组织或个人就是行政监督的对象,凡不享有和行使国家行政权的组织或个人就不是行政监督的对象。

四、行政监督的体系

行政监督体系是指行政主体实施监督活动的整体系统及其主体间的相互关系。我国的行政监督体系分为两部分,即行政机关的内部监督和行政机关的外部监督。

行政机关的内部监督,是指行政机关内部上下级之间的相互监督和行政监察机关、审计机关对其他行政机关的专门监督。行政机关的内部监督,可以说就是我们所理解的狭义监督。

行政机关的外部监督,是指行政机关以外的其他国家机关、社会组织和公民对行政机关的监督。具体是指权力机关、审判机关、检察机关、中国共产党、人民政协、民主党派、社会团体、公民和舆论对行政机关的监督。

我国的行政监督体系是一个全方位、多层次、效应互补的呈网络格局的有机整体。我国的行政监督体系有着鲜明的特点和优点:(1) 监督主体多元化。我国的行政监督主体不仅是行政组织自身,还有执政党、权力机关、检察机关、审判机关、人民政协、民主党派、社会团体、新闻舆论组织和广大人民群众。监督主体的多元化,充分体现了我们行政监督的人民主权的原则。(2) 监督内容的广泛性。由于监督主体的多元性,决定了监督机构和渠道的多元性,同时也就形成了监督内容的广泛性。各监督主体和机构纵横交错,效应互补,监督内容辐射所有监督对象的行政行为 and 职务行为,基本上消灭了监督的“真空地带”。(3) 监督具有统一性。共产党作为执政党,代表人民对政府实施监督,同时,它作为监督的领导核心,统一组织各种监督力量,相互协调,统一行动,有利于提高监督的效能。(4) 自体监督和异体监督相结合。行政机关的内部监督是自体监督,行政机关的外部监督是异体监督,两者之间的关系不是截然分开的,而是一个有机的整体。它们依靠国家法律制度的内在联系,互相衔接,互相依存,互相补充,相得益彰,共同构成了我国行政监督的制度体系。实践证明,我国的行政监督体系是符合我国国情的有较强功效的体系,在以往的监督活动中起到了积极的作用。

但是,也必须看到,我国的监督体系和机制还不完善,在实践过程中也暴露出明显的缺陷和不足。存在的主要问题有:多元化的监督主体缺乏有力度的整合,监督的合力较弱;行政监督的法制化程度低,监督弹性大;行政监督偏重于事后追惩性监督,事前预防性监督和事中过程性监督不足;在现行的双重体制下,专门的监督机构的配置、权限及领导体制与现实需要不相适应,缺乏相对独立性

和应有的权威性;在各种行政监督中,权力机关的监督和社会监督的作用发挥还不够充分,社会参与监督的渠道不太畅通等等。

第二节 行政监督的内容、种类、范围和过程

一、行政监督的内容

由于行政管理的内容极其广泛,行政机关及其公务员实施行政管理的行为多种多样,因而行政监督的内容极其广泛。同时,不同的行政监督主体由于工作性质和权限所决定,又有各自不同的监督内容,我们不可能就每一项监督内容进行叙述,因此,这里的行政监督的内容是就总体而言的。总的来说,行政监督的主要内容是:对行政机关及其公务员在实施行政管理过程中是否依法行政的监督;对它(他)们的行政管理活动是否提高了行政效率,是否收到了明显的社会效益,是否达到了预期目标的监督;对它(他)们在行政管理活动中是否廉洁奉公、遵纪守法、全心全意为人民服务的监督,其重点是对依法行政的监督。具体包括以下五个方面的内容:

(一) 对行政管理的决策活动进行监督

决策是行政管理活动的首要 and 最重要的环节,是实施行政管理活动其他环节的基础。决策的正确与否,关系到行政管理活动的效果的好坏,甚至关系到事业的成败。因此,对行政决策的监督就成为行政监督的首要内容。

对行政决策的监督,主要是监督各级各类行政机关及其公务员的决策活动是否依法进行,也就是是否根据宪法、法律和法规的规定进行决策;在没有法律规定的情况下,是否根据宪法和法律法规的原则和目的进行决策。行政法治的原则要求,一切行政行为都要符合法律的规定,都要符合法律的原则和目的。一切与法律规定和法律原则、法律目的相抵触的行为都是不允许的,对行政决策的要求更是如此,凡一切不符合法律规定或不符合法律原则和目的的决策都应通过法定程序改正或撤销。

对行政决策的监督,既包括对具体行政行为的监督,也包括对抽象行政行为的监督。对具体行政行为监督的后果是,如果发现具体行政行为违法、越权、滥用职权或行为不当时,监督主体可以通过法定程序予以改正或撤销;对抽象行为监督的后果是,如果发现抽象行为产生的法律规范与宪法、法律相抵触,或不符合宪法、法律的原则和目的,监督主体也可以通过法定程序予以改正或撤销。