

监督政府的 理论与实践

李荣珍 著

南海出版公司

目 录

第一章 监督政府的紧迫性	(1)
第一节 监督政府的提出	(1)
第二节 监督政府与市场经济	(3)
第三节 监督政府与依法治国	(5)
第四节 监督政府与政府的廉洁高效	(10)
第二章 监督政府的基本原则	(14)
第一节 以权力制约权力的原则	(14)
第二节 依法监督的原则	(17)
第三节 依靠群众的原则	(19)
第四节 客观及时的原则	(22)
第三章 监督政府的主要分类	(25)
第一节 国家监督与社会监督	(25)
第二节 外部监督与内部监督	(27)
第三节 行政立法监督与行政执法监督	(30)
第四节 事前监督、事中监督与事后监督	(32)
第四章 国家权力机关的监督	(35)
第一节 国家权力机关的设立与职能	(35)
第二节 国家权力机关监督政府的内容	(39)
第三节 国家权力机关监督政府的方式	(44)
第四节 国家权力机关监督政府的实践	(53)

第五章 监察机关的监督	(59)
第一节 监察机关的设立与职能	(59)
第二节 监察机关监督的对象和权限	(65)
第三节 监察机关行使监察权的方式	(72)
第四节 监察机关监督的实践	(81)
第六章 审计机关的监督	(85)
第一节 审计机关的设立与职能	(85)
第二节 审计机关监督的范围	(89)
第三节 审计机关的权限	(95)
第四节 审计机关监督的实践	(101)
第七章 行政复议机关的监督	(104)
第一节 行政复议机关的设立与职能	(104)
第二节 行政复议的受案范围	(110)
第三节 行政复议的程序	(112)
第四节 行政复议机关监督的实践	(120)
第八章 检察机关的监督	(125)
第一节 检察机关的设立与职能	(125)
第二节 检察机关监督政府的范围	(131)
第三节 检察机关监督政府的方式	(134)
第四节 检察机关监督政府的实践	(137)
第九章 审判机关的监督	(140)
第一节 审判机关的设立与职能	(140)
第二节 审判监督的范围	(144)
第三节 审判监督政府的方式	(152)
第四节 审判机关监督政府的实践	(164)
第十章 政党与社会监督	(169)

第一节	政党对政府的监督	(169)
第二节	新闻媒体对政府的监督	(178)
第三节	公民对政府的监督	(186)
第四节	政党与社会监督的实践	(189)
第十一章	监督政府体制的改革与完善	(192)
第一节	监督政府体制存在的主要问题	(192)
第二节	监督政府体制改革的原则	(199)
第三节	监督政府体制的改革与完善	(203)

第一章 监督政府的紧迫性

第一节 监督政府的提出

监督政府,这既是人民共和国发展史上一个老生常谈的话题,又是世纪之交一个全新的命题。

早在1946年,民主人士黄炎培先生访问延安根据地时,毛泽东同志就提到了监督政府的问题。毛泽东问黄炎培访问延安的感想,黄说:“其兴也勃焉,其亡也忽焉,一部历史‘政急宦成’的也有,‘人亡政息’的也有,‘求荣取辱’的也有。总之,没有能跳出这个周期率的。”“希望找出一条新路,来跳出这个周期的支配。”毛泽东回答:“我们已经找到了新路,我们能跳出这个周期率,这条新路,就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”^①毛泽东同志在此提出了民主政治和监督政府的重要思想。正是根据这样的思想,党和国家从一开始就十分重视对政府的监督工作。1949年9月29日中国人民政治协

^① 荣仕星、钟敏著:《民主监督》,法律出版社1998年6月出版,第12—13页。

监督政府的理论与实践

商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第十九条规定：“在县市以上的各级人民政府内，设人民监察机关，以监督各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责，并纠举其中之违法失职的机关和人员，人民和人民团体有权向人民监察机关或人民司法机关控告任何国家机关和任何公务人员的违法失职行为。”1954年9月20日第一届全国人民代表大会通过的《中华人民共和国宪法》第三十一条规定，全国人民代表大会常务委员会监督国务院、最高人民法院和最高人民检察院的工作，撤销国务院的同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令……；第八十一条规定，中华人民共和国最高人民检察院对于国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律行使检察权。1956年9月召开的中国共产党第八届全国代表大会决定，用扩大国家民主生活，加强党对国家机关的领导和监督的方法；用加强各级人民代表大会对各级国家机关的监督的方法；用加强人民群众和机关中的下级工作人员对国家机关的批评和监督的方法，来同蜕化变质分子作斗争，防止国家机关的公职人员当官作老爷。但在后来的实践中，由于极左思潮和法律虚无主义的影响，我们逐步偏离了党的八大所制定的路线，践踏了宪法的规定，人民的监督权利被剥夺，监察机关和检察机关先后被撤销或砸烂，从而使监督政府的工作长期中断。

党的十一届三中全会以后，我国实行改革开放的方针，不断扩大社会主义民主，加强社会主义法制，重建检察机关和监察机关，增设审计机关和行政复议机构，建立行政诉讼

第一章 监督政府的紧迫性

制度等,从而使“监督政府”的工作得到恢复和发展。但近 20 年来,我们一直忌讳使用“监督政府”这个概念,而以“行政法制监督”这样一个模糊不清的概念来代替,似乎我国的政府是人民的政府,它代表人民的利益,无需加以监督。因此,毛泽东同志五十多年前就曾郑重提出的监督政府的思想慢慢变得不为人所知,仿佛已成为遥远的过去。

1992 年党的十四大作出了建立和发展社会主义市场经济体制的重大决策;1997 年党的十五大提出了依法治国,建设社会主义法治国家的伟大号召,同时要求推进政治体制改革,建立廉洁、高效的政府。因此,世纪之交,再次提出“监督政府”,不仅必要而且可能。这无疑是时代的要求,人民的呼唤,国泰民安的必由之路。

第二节 监督政府与市场经济

中国人民经过几十年的艰苦摸索,终于在 1994 年确定实行社会主义市场经济体制。这一新的经济体制的确立,对于充分调动广大人民群众的主动性、积极性和创造性,对于改革和完善国家管理体制,进而解放和发展生产力,必将起到巨大的推动作用。

社会主义市场经济首先具有市场经济的共同特征,其一是自主性。在市场经济条件下,每个企业都具有独立的地位,都有生产、经营和管理的自主权,包括生产经营决策、投

监督政府的理论与实践

资决策、产品定价、进出口经营、人事劳动、工资奖金和福利分配、生产设备处置、横向经济联合、内部机构设置等权利。当然,每个企业自主经营的同时,必须自负盈亏,独立承担民事责任。其二是平等性。参加市场经济的任何当事人都具有平等的地位,没有高低贵贱之分,没有社会地位的差别,都必须遵守平等自愿和等价有偿的原则。也就是说,在市场活动中,买卖双方都是自愿的,禁止任何强买强卖和欺行霸市,而且商品交换是等价的,任何人都不能通过非经济的方式和手段占有其他商品当事人的劳动。其三是开放性。市场要向所有的商品生产者、经营者、消费者开放,向不同的所有制企业开放,向国内、国外开放。开放是市场经济的客观要求,也是社会分工和协作的必然要求。只有开放,商品才能流通,资源才能得到合理配置,社会分工和协作才能得到有效的实现。其四是服务性。在市场经济条件下,商品的生产者和经营者都必须以消费者的需求为生产经营的根本取向,千方百计地为消费者提供优质的服务。只有这样,商品的生产者和经营者才有可能获得最佳的经济效益,实现自己生产经营的目的。其五是竞争性。竞争是市场经济的突出特点。开放的市场必然会引起竞争,包括买者之间的竞争、卖者之间的竞争、买卖双方的竞争和部门内部的竞争、部门之间的竞争,以及质量的竞争、价格的竞争、服务的竞争等。在竞争中,商品的生产者和经营者必然想方设法改善生产条件,降低生产成本,提高产品质量或服务水平,进而优化企业结构,调节商品供求,推动技术进步,提高经济效益,促进社会发展。

第一章 监督政府的紧迫性

由于社会主义以公有制为主体,国家掌握着强大的经济力量,因而政府对维护市场经济秩序,保障商品生产者、经营者和消费者的合法权益负有十分重要的责任。但另一方面,政府的行政权力又极容易对市场经济造成威胁和危害。例如,任意的行政干预,乱收费、乱摊派、乱罚款等不正之风,以及贪污受贿、敲诈勒索、以权谋私等腐败现象,必然侵犯或削弱经济主体的经营自主权,从而阻碍市场经济的健康发展,同时败坏党和政府的形象,影响政治稳定和社会进步。因此,要发展社会主义市场经济,就必须加强对政府行政行为的监督和约束,促使政府机关及其工作人员依法行政,廉洁奉公,努力为市场经济主体提供优质高效的服务工作和公平竞争的良好环境,进而保障社会主义市场经济的健康、有序发展。

第三节 监督政府与依法治国

党的十一届三中全会以来,党和国家开始大力加强社会主义民主与法制建设,并且取得了巨大成绩。党的十五大进一步提出依法治国,建设社会主义法治国家,这是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明的一个重要标志,是国家长治久安的重要保障。

江泽民同志在十五大报告中指出:“发扬民主必须同健全法制相结合,实行依法治国。依法治国,就是广大人民群众

监督政府的理论与实践

众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事务,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。”由此可见,依法治国主要包括以下几层含义:

第一,要将社会主义民主制度化、法律化。民主是法治的基础,“没有民主就没有社会主义”,也就不可能有社会主义法治。民主是手段,是过程,更是目的。邓小平同志说:“我们的最终目标是要发展社会主义民主。”这说明民主更重要的是目的。民主,归根到底是一种国家形态,一种国家形式,其本质问题是国家制度。我国宪法规定,国家的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民通过自己选出的代表组成全国的和地方的人民代表大会,制定宪法、法律和法规,选举和决定国家工作人员,并通过他们管理国家事务,管理经济、文化和社会事务。邓小平同志曾指出:“要从制度上保证党和国家政治生活的民主化,经济管理的民主化,整个社会生活的民主化。”江泽民同志在十五大报告中突出强调发展社会主义民主,指出:“发展社会主义民主,制度更带有根本性、全面性、稳定性和长期性。”他还强调要使民主制度化、法律化,并且把依法治国,建设社会主义法治国家,作为民主法制建设的重要内容,作为政治体制改革的重要内容。由此可见,法治就是人民民主的制度化、法律化,是人民当家作主的形式和途径。也就是我们过去经常讲的民主的制度化、法律

第一章 监督政府的紧迫性

化。因此,法治中的法是通过民主制定的法,是反映多数人意志而不是少数人意志的法。同时,必须健全法制,加强立法工作,切实做到有法可依。

第二,要严格按照宪法和法律规定管理国家事务、社会事务和经济文化事务。我国的宪法和法律是在中国共产党领导下,通过民主程序由立法机关制定的,它们凝聚了群众的智慧,反映了社会发展的客观规律,体现了全国人民的意志。我国宪法序言明确规定:“本宪法以法律形式确认了中国各民族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法,具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”宪法总纲规定:“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”依据宪法的规定,结合我国现实的情况,江泽民同志在十五大报告中再次强调,“维护宪法和法律的尊严,坚持法律面前人人平等,任何人、任何组织都没有超越法律的特权。”因此,国家机关及其工作人员必须严格依照宪法和法律的规定管理国家事务、社会事务和经济文化事务。

第三,要坚持中国共产党的领导。党的领导是我国实现法治的根本保证。我国宪法明确规定:“中国共产党是中国各族人民的领导核心。”这样,就在法律上确认了中国共产党

监督政府的理论与实践

的领导,使党的领导地位有了法律的保障。依法治国,最根本的是依宪治国。因此,根据宪法的规定,我们每一个人都要拥护和坚持中国共产党的领导。历史证明,没有共产党就没有新中国,当代中国的改革和建设,更离不开共产党的领导。依法治国是社会主义建设的一项伟大事业,它同其他社会主义事业一样,只有在党的领导下才能顺利地实现。同时事实也证明,要坚持和加强党的领导,就必须改善党的领导。江泽民同志在十五大报告中指出:“共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。”他又指出:“依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来,从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施。”“要把改革和发展的重大决策同立法结合起来。”这就要求党把自己的路线、方针、政策通过法定程序变成国家意志,通过立法、行政和司法机关加以实施,改善领导方式,改变干预太多、包揽国家和政府事务的现象。江泽民同志还指出:“党领导人民制定宪法和法律,并在宪法和法律范围内活动。”由此可见,只要我们既坚持党的领导也改善党的领导,我国社会主义法治就有可靠的保证。

依法行政是社会主义法治的重要环节。这是因为,国家行政机关及其工作人员依法管理国家的政治、经济和文化事务,涉及到社会领域的各个方面,事关每一个社会组织和每一个公民的合法权益。行政机关及其工作人员只有依法行政,才能有效地维护社会秩序,保障公民、法人和其他组织的

第一章 监督政府的紧迫性

合法权益,促进经济发展和社会进步。所谓依法行政,是指行政机关行使管理国家公共事务的行政权力,必须依据体现人民意志的法律。法律是行政机关据以活动的标准,是公民对行政机关活动进行评判的标准和行政机关违法并对公民造成损害时实行救济的标准。依法行政要求:行政机关非依法律授权不得拥有并行使某项职权,只有依据法律的规定和授权,行政机关才能制定行政法规和规章;行政机关职权与职责统一,不依法行使职权,就要承担责任。行政权力历来是国家诸权力中最普遍、最活跃的权力,目前在许多国家均呈膨胀趋势。我国行政权力过大有历史传统的影响,因此,在实行法治过程中,必须规范行政权力。正如江泽民同志在十五大报告中所指出的:“一切政府机关都必须依法行政,切实保障公民权利,实行执法责任制和评议考核制。”而要保证行政机关依法行政,除了要求行政机关严格执法并实行执法责任制和评议考核制以外,最根本的就是加强对行政机关及其工作人员的监督。历史证明,只有以权力制约权力,对权力的行使进行监督,才能避免权力的滥用和防止腐败现象的发生。因此,监督政府是社会主义法治的必然要求,是依法行政的题中之义,要建设社会主义法治国家就必须加强对政府的监督,促使其依法行政,严格按照宪法和法律规定管理国家的政治、经济和文化事务,维护国家、集体的利益和公民的合法权益。

第四节 监督政府与政府的廉洁高效

廉洁高效是政府工作的直接目标。所谓廉洁,就是指国家行政机关及其工作人员应当为政清廉,克己奉公,不滥用职权,不贪赃枉法,不利用人民赋予的权力为自己谋取私利。简而言之,就是必须坚决杜绝各种腐败行为和不正之风。所谓高效,就是指国家行政机关及其工作人员应当忠实地履行自己的职责,按时按质地完成本职工作和规定的任务,提高办事效率,并能创造性地开展工作,做到“少投入高产出。”换言之,就是要做到决策科学,措施得力,执行快速,效果良好。行政机关及其工作人员只有做到廉洁高效,才能在人民群众中树立良好的形象,才能为发展社会主义市场经济提供良好的环境和优质的服务,进而促进经济发展和社会进步。

改革开放以来,我国各级国家行政机关及其工作人员忠于职守,廉洁奉公,科学管理,严格执法,全心全意为人民服务,为社会主义现代化建设做出了重要贡献。但同时我们又应清醒地看到,行政机关及其工作人员中的腐败现象仍在不断地滋生蔓延,官僚主义、形式主义、弄虚作假、办事拖拉的问题较为严重,人民群众对党风、政风和政府的办事效率还不满意。特别是近二十年来,相当一批行政机关领导干部经不起考验,滑进了贪污受贿、徇私舞弊等犯罪的深渊。例如,江西省原省长倪献策滥用职权、徇私舞弊案,新疆维吾尔族

第一章 监督政府的紧迫性

自治区原副主席托手提·沙比尔受贿 1.5 万元案,铁道部原副部长罗云光渎职、受贿 2 万元案,青海省原副省长(后任人大副主任)韩福才索贿、受贿 3.8 万元案,河南省绥州市原副市长徐中和贪污 1 万元和索贿、受贿 47.5 万元案,福建省厦门市原副市长陈植朝受贿案,广东省惠州市公安局原局长洪永林收受港币 91.4 万元、人民币 34.9 万元和港币 144.5 万元、人民币 69.4 万元巨额财产来源不明案,贵州省公安厅原厅长郭政民受贿 10 万多案,国家科学技术委员会原副主任李效时贪污 2 万元、受贿 5 万多案,海南省人民政府原副秘书长李善友受贿人民币 43 万元、股票 8 万元和诬告陷害案,深圳市计划局财贸处原处长王建业受贿人民币 949.7 万元案和史燕青(某公司业务部副经理)贪污人民币 150 万元案,山东省泰安市原副市长孔利民、乔善泉、刘仁安和泰安市公安局原局长李惠民受贿、贪污、挪用公款案,北京市人大常委会原副主任铁英在担任市政府副秘书长期间受贿案,海南省人大常委会原副主任辛业江在担任省证券委副主任期间受贿案,陕西省民政厅原厅长靳建辉受贿 7.9 万元案,广西壮族自治区贵港市原副市长李乘龙受贿人民币 374.5 万元、美元 2.5 万元、港币 1 万元和人民币 650 多万元和首饰一批巨额财产来源不明以及收受他人所送红包及财物折合人民币 230 余万元案等等,^① 均令人触目惊心。因此,要建立廉洁高效的政府,就必须加强对行政机关及其工作人员的监督,强化制约机制。只有加强监督,才能堵塞漏洞,及时发现和查

^① 参见《中国法律年鉴》(1987 年卷—1998 年卷),中国法律年鉴社出版。

监督政府的理论与实践

处各种腐败犯罪,从而对其他行政机关工作人员发挥警戒作用,预防腐败的发生;也只有加强监督,使广大行政机关工作人员增强工作责任感,不敢松懈和怠慢,才能提高办事效率,进而实现廉洁高效的目标,有力地促进社会主义现代化建设和生产力的发展。

为了实现所有国家机关(包括国家行政机关)的廉洁、高效,党和国家高度重视对权力的监督和制约工作。我国宪法第三条规定:“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督;国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。”第二十七条规定:“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。”第四十一条规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”第六十七条规定,全国人大常委会有权监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作。第九十一条规定:“国务院设立审计机关,对国务院各部门和地方各级政府的财政收支,对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支,进行审计监督。”第一百零四条规定,县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作。第一百二十九条规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机

第一章 监督政府的紧迫性

关。”江泽民同志在党的十五大报告中指出：“反对腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争……。坚持标本兼治，教育是基础，法制是保证，监督是关键。”“我们的权力是人民赋予的，一切干部都是人民的公仆，必须受到人民和法律的监督。要深化改革，完善监督法制，建立健全依法行使权力的制约机制……。把党内监督、法律监督、群众监督结合起来，发挥舆论监督的作用；加强对宪法和法律实施的监督，维护国家法制统一；加强对党和国家方针政策的监督，保证政令畅通。加强对各级干部特别是领导干部的监督，防止滥用权力，严惩执法犯法、贪赃枉法。”这表明，对国家机关（包括国家行政机关）及其工作人员的监督，不仅载入了宪法，是依法治国的重要组成部分，而且日益受到党和国家的重视。因此可以预见，监督政府，必将逐步成为全社会的共识和行动，而严密有效的监督必能在中国建立起廉洁高效、群众信赖的人民政府。