

行政监察专员制度 比较研究

A Comparative Research
on the Ombudsman Institutions

陈宏彩 著

学林出版社

浙江省哲学社会科学规划课题成果

中共浙江省委党校学科建设成果资助出版项目

“科学发展观与浙江发展研究中心”研究成果

A Comparative Research
on the Ombudsman Institutions

行政监察专员制度 比较研究

陈宏彩 著

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政监察专员制度比较研究 / 陈宏彩著. —上海:
学林出版社, 2009. 7

ISBN 978 - 7 - 80730 - 847 - 8

I. 行... II. 陈... III. 行政督察专员—制度—对
比研究 IV. D035. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 092889 号



行政监察专员制度比较研究

作 者—— 陈宏彩

特约编审—— 蔡才宝

责任编辑—— 刘 娴

封面设计—— 杨文伟

出 版—— 上海世纪出版股份有限公司

学林出版社(上海钦州南路 81 号 3 楼)

电话: 64515005 传真: 64515005

发 行—— 新华书店上海发行所

学林图书发行部(钦州南路 81 号 1 楼)

电话: 64515012 传真: 64844088

照 排—— 南京展望文化发展有限公司

刷 印—— 上海译文印刷厂

开 本—— 787×1092 1/16

印 张—— 17

字 数—— 29 万

版 次—— 2009 年 7 月第 1 版

2009 年 7 月第 1 次印刷

书 号—— ISBN 978 - 7 - 80730 - 847 - 8/D · 36

定 价—— 36.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

序 言

改革开放以来,我国的政治、经济、文化和社会建设取得了突飞猛进的发展,综合国力日益增强,人民群众的生活水平明显提高。现在,我国已经进入了历史上最好的发展时期之一。这段时期既蕴藏着无数的发展机遇,也面临一些新的问题和挑战。如何借鉴发达国家先进的制度文明成果和治理经验,减少我国在改革攻坚阶段出现的“成长的烦恼”,是我们必须认真思考和探讨的重要课题。

宏彩在博士论文基础上完成的著作《行政监察专员制度比较研究》,正是从对社会现实问题的关注出发,探讨了国外行政监察专员制度的理论价值及其对我国的借鉴意义。无论从理论层面还是实践层面来讲,这一探讨都十分有意义,著作的出版也是很及时的。

从理论层面讲,行政监察专员制度是世界上影响较大的制度文明成果之一。这一制度的理论基础何在,为什么具有很强的生命力,需要进行深入的分析。本书选取七个国家(地区)的行政监察专员制度,对行政监察专员的任职资格、职责范围、权力行使等方面进行比较;在规范比较的基础上,又对行政监察专员制度与其他救济制度进行功能比较。经过比较,作者发现,行政监察专员制度之所以在世界上影响日盛,主要是因为行政监察专员以不良行政行为、不合理行政行为作为监察重点,促进了法治精神完整而充分的实现;行政监察专员具有高度的独立性和权威性,在保障公民权利、限制行政权力中发挥了独特作用;行政监察专员制度是其他救济制度必要而有益的补充。本书经过全面、深入比较得出的结论,具有较强的说服力。

同时,本书对权利救济与社会和谐的内在逻辑进行了较为深入的分

析。行政监察专员制度是一种权利救济制度。作者认为,权利救济与社会和谐的内在逻辑体现在:权利救济尊重、承认和保障了人所固有的人格尊严,而公民人格尊严的实现和保障是任何社会走向和谐的首要条件;权利救济促进了社会的公平与公正,奠定了社会和谐的社会心理基础;权利救济是社会的不可或缺的“安全阀”,有利于消除潜在的社会冲突和矛盾,为社会的和谐与稳定提供组织制度保障;权利救济增强了人们的权利意识和权利信仰,促进了人的全面发展,从而促进了社会和谐的可持续发展。行政监察专员制度在促进社会和谐中的作用体现在:通过促进合理行政以维护社会和谐;通过弥补其他监督救济机制的不足以维护社会和谐;通过化解点滴冲突以维护社会和谐。认识这种内在联系,有利于我们更加准确、更加全面地把握和谐社会的建设规律,增强完善权利救济的自觉性和坚定性。

从实践层面讲,行政监察专员制度是否对我国具有借鉴意义,如何建立符合中国国情、具有中国特色的行政监察专员制度,都必须进行较好的阐释。作者从多种视角对这一制度的借鉴意义进行了剖析:在人大监督难以适应政治经济社会发展需求和人民群众要求的情况下,必须寻找新的突破口,以此推动整个人大制度的完善和人大监督工作的改进。设立行政监察专员制度,就是可以积极探索的突破口之一;为了走出信访工作的困境,缓解信访给党和政府造成的强大压力,同时减轻人民群众信访之苦,兑现公民的权利救济,作者认为,将信访制度逐渐转化为行政监察专员制度,是一种比较理想的选择;建立行政监察专员制度,能够有效地弥补现有救济机制的不足,促进公民权利救济在更大范围、更深程度上得到发展,从而构建社会主义和谐社会,进一步提升社会主义政治文明的整体水平;借鉴发达国家的经验,在我国现阶段,可以考虑在影响比较大、问题比较多、亟需改善的特殊领域如环境保护、假冒伪劣产品治理、农民工权益保障等方面建立行政监察专员制度,破解公共治理中的部分难题。这些分析较有创意和见地。

作者特别指出:作为一个文明、健康、和谐的社会,决不能存在“被良知遗忘的角落”,决不能因为前进的步伐过于匆忙而越过“公共责任的底线”。

在利益格局复杂、公共事务繁杂的情势下,我们需要用一种特别的制度安排,以独立、权威的方式,关注社会的每一个群体,维护社会的每一丝公正。只有这样,所有公民,不论是官员还是百姓,穷人还是富人,健康人还是非健康人,都能拥有最基本的人格尊严,享受最起码的生存水准;共同沐浴和谐的阳光,吮吸文明的雨露。因此,借鉴其他国家先进的治理经验和较为成熟的制度文明成果,创立我国的行政监察专员制度,符合社会发展的趋势和要求。

宏彩是我的博士,他勤奋好学,治学严谨,做人做事都比较踏实。文如其人,这部著作也体现了他的这些特点。全书立意高远,内容充实,逻辑严密,论述充分,文字流畅,体现了作者良好的学术功底。我想,无论是理论工作者还是实际工作者,或许都能从本书中获得有益的启示。

朱立言

2009年3月16日于中国人民大学

前 言

行政监察是各国政治体制中的不可缺少的组成部分,它对公民权益的维护、政府权力的规范运行等具有非常重要的作用。随着行政权力在现实政治生活中的不断拓展,人们也在不断探讨深化行政监察的新的途径和方式,行政监察专员制度就是这种探索过程中的重要成果之一。按照国际监察专员协会的解释,行政监察专员是由宪法规定的独立监督行政权力的运行并不受任何党派政治影响的公共官员。他(她)负责处理公众对政府部门违法行政和不当行政的申诉,享有调查、报告以及对个案处理和行政程序规范的建议权,其权威性主要是因为他(她)是由国家主要的机构,通常是议会或政府首脑任命并直接向国家机构汇报工作的国家官员。

行政监察专员制度于1809年在瑞典诞生,很快便波及所有斯堪的纳维亚国家以及欧洲其他国家,并逐步向世界其他地方蔓延。这一制度之所以受到如此广泛的推崇,主要是因为它触及到了法律的“死角”和“盲区”。法治是人类社会的不懈追求,然而在贯彻法治精神时,行政机关只注重合法行政原则,对合理行政并没有给予同等程度的重视。行政监察专员是对这一倾向的有力矫正,他(她)以不良、不合理行政行为作为自己的监察重点,使法治精神得到更加充分、更加完整的实现。促进权力公平、公正和合理行使,是行政监察专员制度最根本的价值诉求。

行政监察专员制度的比较研究可以从两个方面进行:一是进行规范比较,即对行政监察专员的任职资格、组织机构、运行机制、职责范围、权力界限等进行系统的、全面的比较分析;二是进行功能比较,研究和阐述行政监察专员制度与议会监督机制、司法救济机制、行政机关内部救济机制的关系,从中总结出行政监察专员制度的独特品质及其无可替代的地位与功能。

各国(地区)都对行政监察专员的任职资格作了较为严格的、符合本国(地区)实际的规定。与此相适应,监察专员也享有较高的政治、经济待遇。

瑞典行政监察专员必须由精通法律且为人正直、堪为楷模的公民担任。事实上,行政监察专员通常都是从两个最高法院——最高法院和最高行政法院中合格的成员中挑选。他们的薪金高于两个最高法院的法官。丹麦行政监察专员的职责范围并不包括处理对法官的控诉,丹麦行政监察专员并不要求具有丰富的法律工作实际经验。芬兰行政监察专员和副专员必须具有丰富的法律知识,享有司法总监的工薪和福利待遇。挪威行政监察专员必须具有最高级别的法律从业资格,而且必须具备当选最高法院法官的条件。英国行政监察专员一般都是工作经验丰富、品性良好的人士,尤其是那些资深的政府官员。法国行政调解专员选拔的重要特点是,倾向于从国会议员或者曾经担任过议员的人选中选拔调解专员。香港特别行政区的申诉专员一般也由精通法律或拥有政府管理经验,且有较高名望和较好声誉的人士担任。

行政监察专员运行机制的典型特征是独立运行。行政监察专员虽然是议会的代理机构,代表议会对行政机关以及行政机关工作人员的违法、不良行政行为进行监督和监察,但他(她)又独立于议会,更独立于行政机关。行政监察专员的独立性需要一系列的保障条件,这些保障条件包括:首先,行政监察专员由议会选举产生,或经政府首脑任命,并有一定的任期保障。议会只能对监察专员提出原则性指令,很少或者几乎不会指示监察专员是否调查某个案件或对具体个案如何处理,也很少会对监察专员的案件处理发表评论。其次,行政监察专员一般享有监察专员公署人事任免权,为监察专员公署的独立运行提供了人员保障。再次,监察专员公署的资金一般由议会拨付专款,免受政府财政部门的控制。最后,监察专员的决定原则上具有不可诉性,从而保障了监察专员相对独立的地位。为了保障专员的独立性,法国还规定,调解专员对其执行职务的行为,不负民事责任和刑事责任,调解专员享有和国会议员相同的豁免权。

行政监察专员的职责范围同中有异。行政监察专员主要监察中央政府各个部门的违法或不合理行为,中央政府的主要职能部门,一般都在监察专员的职责范围内。职责范围的差异,主要体现在军事部门、警察事务、人事行政、地方政府管理、国有企业等领域。除了履行监察政府各个机构的职责,瑞典和芬兰的行政监察专员还承担对法院及法官的监察,挪威另设军事监察专员,英国则将卫生事务分给卫生监察专员。

行政监察专员拥有强制性和非强制性相结合的权力。行政监察专员的权力主要包括调查权、批评权、建议权、公开调查结果权。在这些权力中,调查权是一种具有强制性特征的权力,而建议权是一种非强制性权力。这种强制性与非强制性相结合的权力,使监察专员既能有效地履行职责,又尊重了行政机关对行政权的独立行使,它是行政监察专员制度独特品质的重要体现,也是这一制度能够焕发生机与活力的重要原因之一。

调查权是最能体现行政监察专员的地位和权威的权力。监察专员也只有能够在自己的职责范围内开展强制性的调查活动,才能真正了解事实真相,对申诉案件作出准确的分析和评判。调查主要是因为接到公民的申诉而开展,也可能是因为监察专员从媒体或其他途径了解到某种线索而主动调查,或者是对重点领域和重点部门开展经常性视察活动。如在瑞典,行政监察专员有权进入任何部门的工作场所,要求任何公职人员予以配合和协助。有关当局的全部文件和记录都应当提供给监察专员,即使这些文件和记录是保密的,并且不能以任何其他方式获得。在必要时,监察专员还有权要求警察当局协助其展开调查。监察专员有权决定对拒不合作者处以罚金。监察专员可以列席法院或公共权力机关的评议会,即使会议是秘密的。除了对特定案件的调查,瑞典行政监察专员可以定期或不定期地视察法院、政府部门、医院、监狱、军事部门,等等。各国(地区)对监察专员调查权的规定基本相似,只不过强制的程度、内容和方式有所差别。

行政监察专员的建议权主要体现在:为单个案件提供具体的解决办法和建议;指出法律、行政规章、行政惯例等存在的不足,提出建立或修订法律法规的建议;对负有重大责任的公共官员向有关部门提出纪律制裁建议,等等。监察专员的建议权是一种“软权力”,它并不具有强制执行力,这与监察专员的调查权形成鲜明对比。监察专员并不能更改也不能推翻行政机关的决定,只能在申诉处理中作为第三方提出参考性建议。对于这种限制,监察专员以及学者提出了不同的观点和看法。其实,监察专员只有建议权而没有执行权,并不影响监察专员制度的运行。首先,监察专员虽然没有直接的执行权,但事实上其建议得到了较好的执行。即使遇到执行阻力,监察专员可以向议会报告,借助议会施加影响,或者向新闻媒体公开有关情况,争取舆论的支持。这样,监察专员的建议只要既合法又合情合理,最终都得到了落实。

其次,监察专员的主要目标是维护当事人的合法、合理权益,促进行政权力的公平、公正和合理运行。但这并不等于为了实现这个目标,监察专员就必须与政府针锋相对、势不两立。相反,监察专员制度的有效运行,仍然需要得到政府的合作和支持,需要在政府和公民之间营造相互信任、相互支持的和谐关系。如果政府以合作而非对抗态度来对待监察专员的监督,监察专员对具体案件提出的处理建议以及对改善公共管理提出的普遍性的行为准则,就更容易为政府采纳和接受。这样,监察专员的地位和作用就会得到进一步保证。监察专员的处理意见只具有建议性质,体现了监察专员对政府的信任和尊重,也给予了政府部门和有关人员重新思考行政决定、纠正错误的机会。既充分尊重又给予机会,对于任何政府部门和政府官员来说都是至关重要的。用这种富有弹性的灵活方式而非强制执行的僵硬方式处理和解决纠纷,更容易为各方面所接受,政府、监察专员、公民之间的良好关系更容易形成。

最后,从权力的性质和监察专员职责的特点来看,监察专员没有执行权也符合现代民主、法治精神。任何权力都容易被滥用,因而必须受到有效制约。如果赋予监察专员执行权力,监察专员对每件申诉的处理就应该接受司法审查,而其授权也应该得到立法机关的详细而具体的规定。监察专员的行为并不需要接受司法审查,立法机关也不对单个案件发表评论或进行监督,这些特点与监察专员的申诉处理决定只具有建议性质是完全一致的。监察专员无论在申诉处理中还是发现法律和规章有瑕疵时都只是提出建议,这就尊重和维持了立法、司法、行政权的独立性与完整性,有利于政治体系的健康运行。监察专员处理的案件既包括违法犯罪案件,又包括合法但不完全合理的案件。对于违法犯罪案件,转交法院或向法院提出诉讼,法院具有最终评判权。对于那些行政机关自由裁量范围内的合理性案件,监察专员只能提出自己的观点,供行政机关和有关人员参考,而不能强迫其接受并执行自己的建议。如果赋予监察专员执行权力,那就违背了监察专员职责范围的特点和现代民主法治精神。

通过功能比较可以发现,行政监察专员是其他监督救济机制必要而有益的补充。现代民主社会越来越注重公民权利的救济。公民权利的救济渠道主要有向议会议员申请救济,向法院申请救济,向行政机关申请救济等。这些传统的救济机制各有特色并且相互补充,成为监督行政权力、维

护公民权利的不可缺少的组成部分。但是,行政权是国家权力体系中最活跃、最难以制约的部分,已有的监督救济机制并没有完全满足和适应对行政权力的有效制约和对公民权利的充分救济的需要。特别是这些监督救济机制本身又都有自身固有的缺陷和不足,所以需要开辟一些新的救济渠道,既能够充分吸收各种救济机制的优点,又能够克服它们的不足,成为现有监督救济机制的必要而有益的补充。行政监察专员制度就是这样一种崭新的监督救济机制。

与议会监督相比,行政监察专员的监督具有许多特点和优势。行政监察专员是一种独立的监察机构,以其独立性、公正性受到公众的尊重和推崇。议会监督往往受多种因素的影响和制约。议员都是由选民选出的代表,他们必须充分考虑怎样才能更有利于或者最大限度地获得选民的支持,因此,在对待那些曾经投票支持自己的选民与从来不参加投票选举的公民之间、本选区的公民与非本选区的公民之间、有助于自己当选的公民与无助于自己当选的公民之间,似乎难以实现令人信服的平衡。议员将大量时间花在立法讨论、政策辩论、政治交往等日常事务之中,真正能够深入政府部门视察和调查、处理公民投诉的时间非常有限。议员虽然有些也具有一定的法律知识和行政工作经验,但并不一定能满足案件处理的需要。相比之下,行政监察专员一般具有丰富的法律专业知识和丰富的实践经验,并将所有精力花在视察、案件调查等方面,故能高效率、高质量地处理公民的申诉。为了使行政监察专员能够顺利地开展工作的,法律赋予其开展工作所必需的强制性权力,如进入政府部门任何工作场所、获取所有文件和记录、责令有关人员接受调查与询问等。议会议员在没有特别授权的情况下,并不具有这些特权,因而其调查活动受到影响。

就对公民权利的救济而言,法院和行政监察专员也呈现不同的特点和优势。法院审理行政诉讼案件时,有严格的程序规定,有关各方都必须遵守法定的审理程序。行政监察专员往往采取非常灵活的非正式程序,包括电话沟通、信函交流、当面会谈,必要时也召集有关人员举行听证等。司法救济也是一种费用较高、耗时较长的救济手段,并非所有的公众都能够承受昂贵的诉讼费用和忍受因案件积压造成的长时间的等待。此外,也并非所有的公众都具有请求司法救济的习惯、意识和知识。法院遵循“不告不理”的原则,相比之下,行政监察专员有权主动对某些问题进行调查和处

理。因此,在公民权利救济方面,行政监察专员是一种更容易接近、更积极主动的救济方式。

在行政机关内部救济行为中,作为裁决者的行政机关本身就是行政决定的作出者或者行政活动的参与者,始终难以摆脱管理者身份以及相应的行政权力的影响。行政监察专员是一种独立的监察机构,它既不维护行政机关的特权,也不刻意偏袒行政相对方的诉愿。监察专员只以居中调停和裁决者的身份,了解行政争议的事实真相,根据法律的规定和精神以及自然公正原则等作出客观、公正、合理的评判。这是行政监察专员救济机制与行政机关内部救济机制最明显、最根本的区别。当然,并不能因此否定所有行政机关内部救济机构、所有行政机关内部救济的公正合理性。

为了使各种监督救济机制扬长避短并发挥整体优势,必须注重各种监督救济机制之间的互补与协调。在协调行政监察专员监督救济机制与议会监督救济机制的关系方面,必须对两者的职责范围进行部分调整。根据法院和行政监察专员各自的特点,在协调两者的关系方面,应遵循这样几种理路:一是尊重公民自主选择的权利;二是行政监察专员的决定不接受司法审查,其调查结果也不作为法院审理的依据;三是行政监察专员应在扶助弱势群体、补救不良行政行为中发挥更大作用。在协调行政机关内部救济机制与行政监察专员救济机制方面,必须坚持穷尽行政机关内部救济程序原则,并使行政监察专员在审查专门技术领域的申诉方面有更大的作为。

新中国成立以来,我们逐步形成了有中国特色的行政监察体制,行政监察取得了举世瞩目的成绩。但是,我国的行政监察仍然存在许多缺点和不足,必须不断地进行体制改革和制度创新。为了强化对权力的制约、拓宽公民权利救济渠道以及维护社会稳定与和谐,我们有必要建立具有中国特色的行政监察专员制度,进一步加强和改进我国的行政监察工作,以推动社会主义政治文明的全面建设。

目 录

序言	1
前言	1
第1章 导论	1
1.1 问题的提出与选题的意义	1
1.2 国内外的研究现状	4
1.3 研究主题、重点难点和创新之处	7
1.4 研究思路与本书结构安排	9
1.5 研究方法的选择	12
第2章 行政监察专员制度的产生与发展	14
2.1 概念界定:行政监察、行政监察专员	14
2.1.1 行政监察:历史悠久的概念和制度	14
2.1.2 行政监察专员:共同特征与不同称谓	17
2.2 产生的政治历史背景:三国的比较	21
2.2.1 瑞典:议会对政府控制的强化	21
2.2.2 法国:缓解政府和公民之间的张力	22
2.2.3 英国:加强对行政自由裁量权的审查	24
2.3 行政监察专员制度的发展历程	27
2.3.1 在斯堪的纳维亚国家的推广	27
2.3.2 在欧洲其他国家的发展	29
2.3.3 在世界范围内的广泛传播	30
第3章 行政监察专员制度的理论基础与价值诉求	32
3.1 权力的制约与监督:理论发展与实践考察	32

3.1.1	权力的分立与制衡:源远流长的治国理念	32
3.1.2	行政权的扩张:无法回避的事实	35
3.1.3	行政权的制约:世界范围的难题	38
3.2	依法行政:权力行使的基本要求	40
3.2.1	依法行政思想的历史演进	40
3.2.2	依法行政的实质意蕴与基本要求	45
3.2.3	依法行政在实践中的偏差和局限	48
3.3	合理行政与合法行政的结合:法治精神的充分实现	51
3.3.1	合理行政:法治精神的必然要求	51
3.3.2	不良(不合理)行政行为:监察专员的监察重点	54
3.3.3	促进权力公平、公正和合理行使:监察专员制度的 价值诉求	57
第4章	行政监察专员制度构成要素的比较	62
4.1	任职资格、待遇、组织机构:主体的比较	62
4.1.1	任职资格与待遇	62
4.1.2	组织机构	67
4.1.3	主体的独立性	73
4.2	监察专员的职责范围:客体的比较	79
4.2.1	主要职责范围	79
4.2.2	职责范围的拓展	83
4.2.3	对职责范围的限制性规定	88
4.3	权力及其限制:行为的比较	91
4.3.1	监察专员的共同权力	91
4.3.2	部分国家监察专员的特殊权力	103
4.3.3	权力的限制性规定	106
第5章	行政监察专员制度的功能分析:与其他救济机制的比较	109
5.1	与其他独立监察机构的比较	109
5.1.1	与美国独立检察官的比较	109
5.1.2	与芬兰司法大臣的比较	112

5.1.3	与以色列审计总长的比较	116
5.2	与议会监督的比较	117
5.2.1	议会监督政府的途径与方式	118
5.2.2	行政监察专员监督与议会监督的比较	122
5.2.3	对发展和完善两者之间关系的思考	125
5.3	与法院救济程序的关系	127
5.3.1	行政监察专员救济与司法救济机制的比较	127
5.3.2	两者关系的协调	132
5.4	与行政机关内部救济机制的关系	135
5.4.1	行政机关内部救济的途径与方式	135
5.4.2	行政机关内部救济与监察专员救济的比较	137
5.4.3	从实践审视两者之间关系的发展	139
第6章	行政监察专员制度对我国(大陆)的借鉴意义	143
6.1	我国行政监察体制考察与反思	143
6.1.1	前苏联模式与我国国情的结合:我国行政监察体制的 总体特征	143
6.1.2	发挥党的领导和监督作用:我国行政监察的体制 优势	145
6.1.3	职能交叉与权威缺失:双重领导体制的劣势分析	146
6.2	我国建立行政监察专员制度的必要性:多维视角的审视	149
6.2.1	强化权力制约的视角	149
6.2.2	拓宽权利救济渠道与构建和谐社会的视角	160
6.2.3	破解公共治理难题的视角	194
6.2.4	维护政治稳定的视角	207
6.3	建立我国行政监察专员制度的初步构想	212
6.3.1	机构设置:全国与地方监察专员公署并立	212
6.3.2	职责范围:促进依法行政与合理行政	214
6.3.3	体制创新:理顺各种监督监察机构的关系	216
6.3.4	路径选择:先试点后推广的渐进式发展路径	218

第1章 导 论

1.1 问题的提出与选题的意义

行政监察是各国行政体制中的不可缺少的组成部分,它对公民权益的维护,政府权力的规范运行等具有非常重要的作用。随着行政权力在现实政治生活中的不断拓展,人们也在不断探索深化行政监察的新的途径和方式,行政监察专员制度就是这种探索过程中的重要成果之一。按照国际监察专员协会(International Ombudsman Institute)的解释,行政监察专员(Ombudsman)是“由宪法规定的独立监督行政权力的运行并且不受任何党派政治影响的公共官员。监察专员负责处理公众对政府部门违法行政和不当行政的申诉,享有调查、报告以及对个案处理和行政程序规范的建议权,其权威和影响来自于他(她)是由国家主要的机构,通常是议会或者政府首脑任命并直接向这些机构汇报工作。”^①

行政监察专员制度已有二百年的历史,并且在最近几十年内取得了蓬勃的发展。1809年,瑞典议会任命了一位公共官员(Ombudsman),代表议会来监督政府官员,调查公民对法院和行政机关的投诉,在世界上首先建立了行政监察专员制度。行政监察专员以其独特的身份,独立行使调查权、批评警告权、建议权和起诉权,在瑞典的政治生活中产生了广泛而深刻的影响,并且越来越引起其他国家的关注。1919年,芬兰仿效瑞典设立了行政监察专员职位。1952年,挪威任命了一名军事监察专员,十年后又任命了一名民事监察专员。同年,丹麦制宪委员会提议建立监察专员机构,两年后议会任命了第一位国家行政监察专员。自20世纪60年代以来,行政监察专员制度开始在英语国家和西欧其他国家流行,并迅速传播到世界各地。

^① Gerald E. Caiden. *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*. London: Greenwood Press, 1983, p. 13.

行政监察专员制度之所以能够在世界范围内产生如此广泛的影响,主要是因为它在政治体制和政治生活中具有特殊的地位和作用。这种特殊性体现在:它是议会中的一个特殊机构,代表议会对政府部门进行监督,并且享有较高的独立性,议会、政府和法院不得干预行政监察专员独立行使职权;行政监察专员的决定不具有法律约束力,但能引起政府部门的高度重视,在很大程度上维护了公民的正当权益,促进了政府部门依法、合理地行使职权;行政监察专员拥有强制性的调查权力,可以进入政府的任何部门、任何工作场所调查取证,可以调阅政府部门不对一般公众公开的文件和记录,等等。

这种特殊的制度为我们提供了理论研究的许多新的课题,例如:行政监察专员制度的理论基础和价值诉求何在;在各种政治体制和文化传统中的运行呈现何种特点,如何对其进行比较分析;作为一种非法律的救济手段(non-legal remedy),或称法外救济手段(extra-legal remedy),它与司法救济以及行政机关内部救济手段有何联系和区别,权利救济与社会和谐的内在逻辑、行政监察专员制度与社会和谐发展的关系,等等。对这些问题的探讨、阐释和回答,正是本书的理论意义所在。

从实践来看,改革开放以来,我国的行政监察工作取得了很大的成绩,政府部门依法行政的意识和能力明显增强。但是,我们也应该看到,我国的行政监察工作以及立法权、司法权对行政权的监督等仍然存在许多薄弱环节,政府部门违法行政、不当行政的现象并没有得到有效的防范和克服,这在某种程度上影响了政府和公民之间的信任关系以及社会主义政治文明建设的进程。

首先,我国各级人民代表大会及其常委会依法享有对各级人民政府的监督职能,但人大对政府的监督带有很大的局限性。各级人民代表大会及其常委会缺少能够充分发挥作用的监督机构,而不少人大代表缺乏监督政府部门的专门知识,也缺乏有效处理公民投诉的时间和经验。如何在坚持人民代表大会制度这一根本政治制度的前提下,进一步发展和完善人民代表大会的监督职能,是我们必须研究和解决的重大课题。

其次,从1993年开始,我国行政监察机构与党的纪律检查机关合署办公。这种体制虽然有利于发挥党政监督的整体合力,但却容易造成权限不清、职责不明的现象,使行政监察的地位和作用难以得到充分体现。如何