



Education and Culture DG

Lifelong Learning Programme

欧盟让·莫内项目丛书

张保生 张彤◎主编

STUDY OF EUROPEAN OMBUDSMAN

欧盟监察专员制度研究

袁钢◎著



中国政法大学出版社



Education and Culture DG

Lifelong Learning Programme

013070899

D814.1

30

欧盟让·莫朗项目丛书

张保生 张 彤 主编

STUDY OF EUROPEAN OMBUDSMAN

欧盟监察专员制度研究

袁 钢◎著



北航

C1680070

D814.1
30



中国政法大学出版社

2013·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

欧盟监察专员制度研究 / 袁钢著. -- 北京: 中国政法大学出版社, 2013.3

ISBN 978-7-5620-4691-2

I. ①欧… II. ①袁… III. ①欧洲国家联盟—监督制度 (国际关系)—研究 IV. ①D814.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 042687 号

书 名 欧盟监察专员制度研究

OU MENG JIAN CHA ZHUANYUAN ZHI DU YAN JIU

出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)

北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088 fada.sf@sohu.com

<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

(010) 58908433 (编辑部) 58908325 (发行部) 58908334 (邮购部)

承 印 固安华明印刷厂

规 格 880mm×1230mm 32 开本 8.5 印张 255 千字

版 本 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5620-4691-2/D·4651

定 价 29.00 元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

资助说明



Education and Culture DG

Lifelong Learning Programme

本书的出版受欧盟“让·莫内项目”（合同号：2011 - 3251/001 - 001）资助。

This book has been produced with the support of the Jean Monnet Programme (Contract Number: No. 2011 - 3251/001 - 001) of the European Union.

This project has been funded with support from the European Commission. This publication reflects the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

本书是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中欧关系发展报告：欧盟对华人权政策和中国的对策”的部分研究成果。

《欧盟让·莫内项目丛书》总序

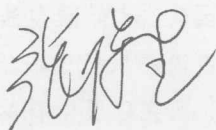
欧盟是迄今为止世界范围内区域一体化进程中最为成功的一个典范。2009年12月1日《里斯本条约》正式生效,意味着欧洲一体化进入了一个新的发展阶段。《里斯本条约》的目的是为了调整当前亟需变革的欧盟决策机构效率和欧盟在全球的角色,以提高欧盟的全球竞争力和影响力。《里斯本条约》正式赋予了欧盟以法律人格,取代并继承了欧共体,改变了自1992年《欧盟条约》签订以来欧盟仅具有政治象征而不具有像欧共体那样的法律人格的尴尬局面,这无疑为欧盟在国际舞台上发挥更大作用提供了有利条件。欧洲一体化过程是欧洲政治、经济、法律、社会、文化的一种全面互动过程,而法律在其中发挥着制度化的作用。半个多世纪的实践证明:欧洲一体化的每一个进程都是通过其法律予以推动的,而这些一体化的阶段性成果又反过来丰富着欧盟的法律体系。

近年来,欧盟法在中国发展比较迅速,正在成为一门可持续发展的新兴法学学科。2006年7月~2007年底,欧盟的“中国-欧盟欧洲研究中心项目”资助国内17所设有欧洲研究中心的高校与科研机构开展欧洲政治、经济、历史、法律和文化的跨学科研究,中国政法大学欧盟法研究中心作为唯一的法学学科的欧洲研究中心申请并执行了该项目。通过该项目,中国政法大学的欧盟法教学、研究以及学科的可持续发展得到了长足的进步,形成了一个较为稳定的和具有一定规模的欧盟法教学、科研以及国际交流的学术平台。

II 欧盟监察专员制度研究

2011年中国政法大学欧盟法研究中心继续申请了欧盟“让·莫内项目”并成功获批。“让·莫内项目”(Jean Monnet Programme)是由欧盟委员会于1989年创立,其宗旨在于,在全世界范围内资助有关高等教育机构推广欧洲一体化的教学、研究和讨论,以促进欧盟与世界其它地区的关系以及人民与文化间的对话,并提升对欧洲一体化的理解和认识。该项目下设六个子项目。2011年中国政法大学获得的是其“欧洲课程(European Module)”项目,主题为“欧洲一体化中的法律趋同及其在东亚的影响(Harmonization of European Law in the European Integration and Its Impact in East Asia)”。主要活动包括:开发有关欧洲一体化的课程,以及举办与此相关的系列讲座、模拟法庭和出版研究成果等。

《欧盟让·莫内项目丛书》主要反映了中国政法大学欧盟“让·莫内项目”的研究成果,这些成果涉及欧盟的私法制度、欧盟的监察制度、欧盟的货币制度、欧盟的公司法制度以及欧盟的其他经贸法律制度等。本套丛书立足于我国欧盟法教学与研究的现实需要,吸收欧盟法研究的最新成果,特别是结合生效的《里斯本条约》,将欧盟法理论和司法实践紧密结合起来,比较全面、深入地研究了欧洲一体化进程中的一些法律热点问题。这些研究成果的出版有助于及时向中国法律界展示欧盟法最新的学术动态和研究成果;有助于中欧学者的学术交流;有助于欧盟法在中国的介绍和传播。对发展中欧政治、经济和法律关系具有重要的促进作用;对完善中国的法制建设 also 具有重要的现实意义和借鉴作用。



中国政法大学副校长

2012年5月

序：权力的监督与监督的权利

朱力宇〔1〕

与中国历史上在官僚体系占据重要位置的监察制度不同，在欧洲，随着资本主义生产关系的萌芽和“自由、民主、人权”概念的产生，为了与中世纪以来的政教合一的体制相抗衡，监察官员制度是作为王权、神权的对立面逐步产生的。后来，监察官员制度逐步从瑞典以及斯堪的纳维亚地区的议会监督制度发展为世界流行的监督制度，成为各国议会限制与制约行政权的有效法律制度。而我们过去对这一制度知之甚少，故而本书的出版满足了这方面的需要。

本书对于“ombudsman”一词的词源、中文译法等，有不少的考究；最终还是决定在众多不同译法中，选择译为“监察专员”。这不仅是中国学者最常用的一种翻译，而且也为中国官方会议所采用；更为重要的是，这符合中国人理解监察制度的习惯。前些年，我和本书作者就此主题联合发表的若干文章，也是用“监察专员”的称呼。当然，无论怎样翻译，这一制度的核心都在于人民对权力的监督和有监督的权利。

本书的研究属于规范和监督权力的范畴，而重点对于行政权力运行的规范和监督。对行政权力运行的规范和监督一般可以从两个角度或层面实施：一是通过国家，即“以权力规范和监督权力”，如司法监督和行政监察，就是具有国家强制力的对行政权力运行的规范和监督。二是通过人民群众，即“以权利规范和监

〔1〕 朱力宇，法学博士，中国人民大学法学院教授，博士生导师，中国人民大学欧洲问题研究中心研究员。

IV 欧盟监察专员制度研究

督权力”，如人民信访和舆论监督，虽然不具有国家强制力，却是直接代表或反映民意的权利对行政权力运行的规范和监督。无数的历史事实还证明，单纯以权力或单纯以权利来规范和监督行政权力运行都有欠缺：以包括司法监督和行政监察在内的其他国家权力来规范和监督行政权力，虽然具有国家强制性，对于及时处理和纠正权力行使中的违法行为很有效，但是对这种制约权力的权力也还需要制约，因此可能形成无穷无尽的权力制约链条。以包括人民信访和舆论监督在内的其他人民群众的权利来规范和监督行政权力，享有权利的一方往往处于劣势地位，所以原本处于制约地位的权利，反而常常被权力所制约。同时，由于权利制约缺乏国家强制力，不能直接产生法律效力，这就很容易造成这样的情形：明知权力的行使违反法律，享有权利的一方也无能为力。因此，必须将“以权力规范和监督权力”与“以权利规范和监督权力”结合起来，才能从根本上遏制行政权力运行可能产生的腐败和专横。本书所研究的监察专员制度正是这两者的基础和结合。

因此，本书所研究的欧盟监察专员制度规制的对象是不当行政，而不局限于我国行政法上界定的违法行政行为。特别是本书在详细分析欧洲各国监察专员制度的基础上，针对作为超国家的欧盟治疗“布鲁塞尔官僚”疾病良方之一——欧盟监察专员制度，指出：不仅其运作表现出适宜性，而且其作用也显示出有效性；因而对于中国也具有一定的借鉴意义，尽管欧盟迄今还没有成为主权意义上的国家，而仅是一个地域性的国际组织。

本书作为作者的第二本专著，其主题与其第一本专著《权利回归：国家人权机构研究》有关联。作者在前著中将各国国家人权机构归类为以下五种类型：人权委员会、监察专员、人权中心、人权咨询委员会和专门机构。正如作者所述，监察专员制度诞生后，议会授权监察专员等法定机关监督实施法律，后来渐渐演变成针对行政权力的公民权利保护者。最近二三十年来，越来越多的监察专员承担起《巴黎原则》中界定的国家人权机构的职责，且与人权委员会的界限越来越模糊。如果说作者的前著一般性地

研究了从监察专员制度新发展出来的“人权监察专员”，而本书则侧重研究了监察专员传统类型的代表——以丹麦监察专员为蓝本的欧盟监察专员制度。

本书是我主持的教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中欧关系发展报告：欧盟对华人权政策和中国的对策”的部分研究成果，也是作者参与中国人民大学欧洲问题研究硕士项目以及访问布鲁塞尔自由大学的部分成果。就此主题我曾和作者联合发表过若干文章，作者也将上述文章作为了本书的参考文献，但作者还就此主题进行了重新创作，增加和更新了大量新的资料，梳理了监察专员制度的基本理论，针对《里斯本条约》的重大变化，重新研究了欧盟监察专员制度的运作、组织、职权等，研究了欧盟监察专员的作用、机构互动，根据掌握的第一手资料完成了欧盟监察专员的定性研究和个案研究，结合我国人民代表大会监督制度的现状，提出了更为明细的结论和建言。因此，本书不仅可以构成一部独立作品，而且也有重要的理论价值和实践意义。

目 录

《欧盟让·莫内项目丛书》总序	I
序：权力的监督与监督的权利	III
导论	1
一、研究背景	1
二、研究意义	2
三、研究思路	3
 第一编 欧盟监察专员制度的形成性	
第一章 监察专员制度的概述	8
一、监察专员制度的基本理论	8
(一) 监察专员的语词分析	8
(二) 监察专员的概念界定	10
(三) 监察专员的理论基础	14
二、监察专员制度的产生发展	15
(一) 监察专员制度的产生	15
(二) 监察专员制度的类型	27
(三) 人权监察专员	30
三、监察专员制度的比较研究	37
(一) 监察专员制度的比较研究：以北欧四国监察专员 为例	37
(二) 监察专员制度的共同特征	41

第二章 欧盟监察专员的产生	43
一、请愿委员会	43
(一) 法律依据、制度目的和基本原则	44
(二) 运作程序	44
二、《马斯特里赫特条约》和欧洲公民权	51
(一) 法律依据	52
(二) 制度背景	53
三、《里斯本条约》下的欧盟监察专员制度	55
(一) 《欧盟宪法条约》制定中的建议	55
(二) 《欧盟宪法条约》的变化	56
(三) 《里斯本条约》的变化	57
第三章 欧盟监察专员的组织	60
一、欧盟监察专员的立法体系	60
(一) 基础条约	60
(二) 法律规定	63
二、欧盟监察专员的任免	64
(一) 任职资格和选任程序	65
(二) 履行职责和离职程序	67
三、欧盟监察专员的办事机构	69
(一) 基本规定	69
(二) 机构现状	69

第二编 欧盟监察专员制度的适宜性

第四章 欧盟监察专员的职权	74
一、欧盟监察专员的职权范围	74
(一) 申诉范围	74

(二) 申诉对象	84
(三) 申诉提出	86
二、欧盟监察专员受理申诉	90
(一) 申诉要件	90
(二) 受理申诉	91
(三) 受理程序	94
三、欧盟监察专员的调查权	97
(一) 启动行使调查权的事由	97
(二) 决定是否进行调查	98
(三) 行使调查权的方式	99
(四) 调查结果	100
四、欧盟监察专员解决申诉	102
(一) 机构处理	103
(二) 和解	104
(三) 批评意见	105
(四) 初步建议	107
(五) 特别报告	108
 第五章 欧盟监察专员的作用	 112
一、欧盟监察专员的角色	112
(一) 欧盟监察专员的混合性质	112
(二) 欧盟监察专员与欧盟法院的角色比较	114
二、欧盟监察专员的软法作用	116
(一) 软法作用的表现	116
(二) 软法作用的问题	116
 第六章 欧盟监察专员的机构互动	 119
一、欧盟监察专员与欧洲议会	119

4 欧盟监察专员制度研究

(一) 关系紧密	119
(二) 信托关系	119
二、欧盟监察专员与各成员国监察专员	120
(一) 联络网络	120
(二) 作用互补	122
三、欧盟监察专员与国家人权机构	123
(一) 国家人权机构的产生	124
(二) 国家人权机构的类型	125
(三) 国家人权机构的职责	128
(四) 《巴黎原则》下的欧盟监察专员	130
四、欧盟监察专员与欧盟人权机构	131
(一) 欧盟人权机构的独立性	132
(二) 欧盟人权机构的职责	133
(三) 欧盟人权机构与其他机构的合作	140
(四) 初步结论	140

第三编 欧盟监察专员制度的有效性

第七章 欧盟监察专员的有效性：定性研究	144
一、评价方法论	144
(一) 评价方法确定	144
(二) 评价标准确定	145
二、欧盟监察专员诉弗兰克·兰伯特案	149
(一) 案件事实和争议焦点	150
(二) 审理依据和审理程序	152
三、欧盟监察专员的法律地位的评价	156
(一) 欧盟监察专员的行为能力	156
(二) 欧盟监察专员的法律地位	157
四、欧盟监察专员的独立性评价	157

(一) 欧洲法院对欧盟监察专员独立性的评价	157
(二) 欧洲议会与欧盟监察专员的独立性	158
第八章 欧盟监察专员的有效性：个案研究	160
一、监督欧盟早期预警系统	160
(一) 早期预警系统的设立	161
(二) 对于早期预警系统的调查	163
(三) 关于早期预警系统的运作	165
二、2011 年的典型案例分析	172
(一) 关涉机构互动案例	172
(二) 关涉透明度案例	173
(三) 关涉基本原则案例	174
三、2011 年的案件类型分析	175
(一) 获取文件、信息公开和个人数据	176
(二) 作为欧盟条约保卫者的欧盟委员会	180
(三) 招投标和补助	183
(四) 合同的执行	186
(五) 行政和雇员条例	188
(六) 竞争和选拔程序	190
(七) 机构事务、政策事务和其他	192
 第四编 欧盟监察专员制度的借鉴性	
第九章 中欧监督制度的比较	196
一、中欧监督制度的共同性	196
(一) 共同的历史起点：制衡权力	197
(二) 共同的制度起点：法律保障	198
(三) 共同的功能起点：提供救济	199
(四) 共同的资格起点：审慎选任	201

6 欧盟监察专员制度研究

二、中欧监督制度的区别性	202
(一) 救济不当行政行为的法律解决模式	202
(二) 以外部议会监督为主的欧盟监督模式	203
(三) 以内部行政监督为主的中国监督模式	204
(四) 中欧监督制度运作模式的不同点	205
 第十章 中国特色人大监督制度	208
一、中国特色人大监督制度的实现模式	208
(一) 人大监察专员模式	209
(二) 人大监督委员会模式	209
(三) 混合模式	209
二、中国特色权利救济机制：信访制度	210
(一) 中国特色的请愿制度：信访	210
(二) 信访制度的基本功能	213
(三) 信访制度的功能回归	219
三、中国特色人大监督制度实现途径	220
(一) 人大监督机构的专门化	221
(二) 监督事项的法定化	222
(三) 调查程序的操作性	223
(四) 监督结果的有效性	226
 结语	227
附录	228
图表目录	228
相关法律法规	230
 主要参考文献	246
后记	252

导 论

走过半个多世纪的风雨历程，欧盟（European Union）几经扩大，从最初的6个成员国发展到今天的27国，从单一的经济一体化组织走向政治、外交、防务等多元一体化的国家联合体，成为当今世界维护和平、推动全球发展的一支不可忽视的重要力量。欧盟是目前世界上一体化程度最高的区域集团，它的目标是发展为欧洲合众国，其成员国已将部分主权让渡给欧盟（如货币、金融政策、内部市场、国际贸易等），令欧盟越来越像联邦制国家。然而欧盟还不是真正的国家，成员国依然是欧盟条约的最终裁决者，欧盟本身也无权行使各成员国的主权。正是上述原因，使得欧盟层面的治理远比国家层面的治理更为复杂，而本书正是关注欧盟政治治理中独具特色的制度——欧盟监察专员制度。

一、研究背景

欧洲一体化的完成以及欧盟的成熟，使“欧洲”从一个“地理概念”经历千辛万苦终于变成一个“政治概念”。在欧洲一体化的过程中，非常有意思的现象就是对于基本人权的概念和原则的确定。在《里斯本条约》实施之前，欧洲同时存在三套平行人权保障机制，分别是欧洲理事会（Council of Europe）、欧盟（European Union）和欧洲安全和合作组织（Organization for Security and Cooperation in Europe）。^{〔1〕}

在欧洲一体化的初始阶段，作为欧洲共同体的宪法性文件，《欧洲煤钢共同体条约》、《欧洲经济共同体条约》和《欧洲原子能共同体条约》遗漏或放弃了人权目标，被诟病为停留在政治层面的“人权

〔1〕 关于欧洲三套人权保障机制，详见袁钢：《权利回归：国家人权机构研究》，中国法制出版社2011年版，第54页。