

# 第四篇

## 行政监督

# 第一章 行政监督概述

## 第一节 行政监督的概念

所谓行政监督,是指国家行政机关以及其他行政主体对有义务执行和遵守有关行政法规、规章、命令和决定的组织和个人实施的查看、了解和掌握其义务履行情况、督促其履行义务的具体行政行为。行政监督有广义和狭义之分。广义的行政监督除查看、了解和掌握相对人履行其行政法义务的情况外,还包括对调查了解的结果予以处理的活动,如责令被监督对象纠正其违法或不当行为、撤销或变更违法或不当的行政行为、对有关责任人员给予处分等。狭义的行政监督仅指行政主体在其职权范围内查看、了解和掌握相对人义务履行情况的活动。

一般而言,在谈及行政主体对公民、组织的外部监督时,行政监督的概念是狭义的;当谈及行政主体的内部监督,特别是专门机关的监督(如行政监察)时,行政监督的概念多是广义的。因为外部行政监督行为的任务和内容仅仅是查看、了解和掌握相对人履行其行政法义务的情况。而根据了解和掌握的情况对相对人的实体处理则不属于外部行政监督行为的范畴。

就一个完整的监督过程而言,行政监督应包括查看、了解事实以及对被监督对象的权利和义务进行实体处理两大部分。因此,行政监督权也分为程序性监督权和实体性监督权。程序性监督权,如要求被监督对象如实汇报有关情况、提交有关文件的权力;对被监督对象运用一定强制手段以查明有关事实情况的权力;采取必要措施保全证据的权

力,等等。实体性监督权则是对被监督对象的行为予以实体处理的权力,如给予被监督对象以行政奖励或处分的权力;责令被监督对象限期纠正其违法或不当行为的权力;撤销或变更违法或不当行政行为的权力,等等。

由于行政监督在概念上存在着广义和狭义之分,因而行政监督权也相应地存在着广义和狭义之别。广义的行政监督权应是行政主体实行的程序性监督权和实体性监督权的统一,而狭义的行政监督权则仅指行政主体行使的程序性监督权。

### 第二节 行政监督的特征

行政监督,无论是行政主体基于内部行政管理关系对内作出的监督,还是行政主体在行政管理过程中对公民、组织的外部监督,都具备以下基本特征:

#### (一) 行政监督的主体是享有某项行政监督权的国家机关和法律、法规授权的组织

由于任何行政权力的行使都必然伴随一定的监督过程,因而任何行政主体在行使其法定权力的同时,也必然依法明示或默示地享有相应的行政监督权。从而具有行政监督的主体资格。也就是说,只有具备行政主体资格的组织才能成为行政监督的主体,而行政监督主体在行使权力、履行职责的同时也必然具有行政主体的法律地位。

#### (二) 行政监督的对象是处于国家行政管理之下的公民和组织

它具体包括国家行政机关及其工作人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人(在内部行政监督关系中),以及公民、法人和其他组织(在外部行政监督关系中)。其中,国家行政机关及其工作人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人在行政监督的过程中具有双重身份,当他们依职权对其他组织和个人实施监督的时候,其身份是行政监督主体或行政监督主体的代表,与此同时,国务院以外的其他行政主体在行使行政监督权的同时又处于其他行政主体的监督之下,它们又具有监督对象的身份。也就是说,除国务院作为国家最高行政机关始终是行政监督的主体,以及作为外部行政管理相对人的公民、法人和其他组织始终是行政监督的对象之外,其他行政主体在行政监督中均兼有监督主体与监督对象的双重身份。

#### (三) 行政监督的实施具有主动性、单方性和独立性

行政监督是行政主体为了维护国家行政管理秩序、保障国家行政活动的顺利进行而对特定的组织和个人主动实施的一种单方行为,这种行为依行政主体拥有的行政监督权

而实施,不以相对人的同意为前提。行政监督虽然不直接改变相对方的实体权利与义务,但它可以对相对方设定某些程序性义务和对其权利进行一定的限制。行政监督的实施,可能会引起行政处罚,也可能引起行政奖励,也可能不引起任何其他行政行为,但都不影响行政监督行为的独立存在,也不影响其产生法律后果。

#### (四)行政监督的目的是保障行政管理目标的实现

通过行政监督可以及时地发现和制止行政违法行为,使法律、法规和规章得以顺利地贯彻执行,进而实现行政目标。

### 第三节 行政监督的种类

#### (一)依照行政监督对象的不同,可将行政监督分为内部行政监督与外部行政监督

内部行政监督是以行政机关及其工作人员,其他行政组织和人员,以及与行政机关之间存在组织隶属关系的国有企事业单位及其负责人员为对象的行政监督。外部行政监督是行政机关以及其他行政主体以公民、法人以及其他组织为对象进行的行政监督,是外部行政管理的一个重要环节。二者之间的差别如下:

1. 前者是建立在一种组织隶属关系基础上的监督,后者的监督主体与监督对象之间没有组织上的隶属关系。

2. 前者除了具有监督被监督对象是否执法和遵守国家法律、法规和规章的职责外,还具有监督被监督对象是否服从上级指示、命令,是否遵守行政机关内部纪律和其他规章制度的重要职责;后者则完全是一种法律监督,具有监督相对人是否遵守国家法律、法规和规章以及履行行政主体依法对相对人施加的义务的职责。

3. 前者一般会引起行政处分等行政责任,通常情况下不会引起以经济制裁为内容的实体行政法律后果(行政机关工作人员因故意或重大过失造成国家赔偿而承担全部或部分赔偿费的除外),没有限制和剥夺监督对象人身自由的内容;后者通常能引起以经济制裁为内容的实体行政法律后果,并且可以依法限制或剥夺监督对象的人身自由。

4. 前者通常适用于广义的概念范围,涉及对监督对象的实体处理;后者则多适用狭义的概念范围,其内容仅指对特定的人和事的监督、调查过程,以及对有关事实问题所作出的结论,不涉及对当事人权利义务的实体处理。

5. 前者的监督对象如认为内部行政监督行为侵犯了其合法权益,只能通过申诉的途

径寻求权利救济,不能提起行政复议或行政诉讼;后者的监督对象如认为外部行政监督行为侵犯了其合法权益,则可提起行政复议或行政诉讼,还可以申诉。

(二)依照行政监督是否是行政机关的专门或主要职责来划分,可将行政监督分为一般权限的行政监督与专门权限的行政监督

一般权限的行政监督是指不以行政监督为专门或主要职责的行政机关在行使职权的过程中对监督对象进行的监督。它包括行政机关内部上下级之间的监督,如各级政府对其所属部门的监督、上级政府对下级政府的监督、上级政府工作部门对本系统内下级政府工作部门的监督、同一行政机关内部上下级之间的监督;同一行政机关内部负责内部事务管理的部门在其权限范围内对其他部门的监督,如政府人事部门对其他部门的人事管理进行的监督、财政部门对其他部门的财务管理进行的监督;以及不以行政监督为专门或主要职责的行政机关对其所属的企事业单位、社会团体的监督,如国务院对其所属的直属事业单位中国社会科学院的监督等。专门权限的行政监督是指以行政监督为专门或主要职责的行政机关在行使职权的过程中对监督对象进行的监督。主要是指行政监察机关、审计机关在其权限范围内对有关组织和人员进行的监督。

(三)依照行政监督的具体行为来划分,可将行政监督分为主动监督和被动监督

主动监督是指行政监督主体不经公民和组织通过申诉、控告、检举、提请复议等方式的请求,而对监督对象主动实施的行政监督。被动监督则指行政监督主体在公民和组织通过申诉、控告、检举、提请复议等方式提出请求后对有关监督对象进行的行政监督。就主动监督而言,监督主体在选择监督对象、监督时间和监督方式上有较大的自由裁量权。而对于被动监督而言,监督主体一般依法具有采取监督行为的义务,监督过程更为公开、透明,监督主体实施监督时负有的监督程序义务也较多。

(四)依照行政监督实施的时间来划分,可将行政监督分为事前监督、事中监督和事后监督

事前监督是指行政主体在某一行政行为作出之前对其是否合法适当进行的监督,如工商部门在颁发某公司营业执照前,对申请人是否符合法定的公司成立条件而进行的检查监督;事中监督是指行政主体在某一行政行为的实施过程中对该行为进行的监督,如行政机关在对某个行政行为进行处理的过程所进行的复查行为;事后监督是指行政主体在某一行为实施终了之后对该行为及其结果进行的监督,如复议机关依复议申请人的请求对某个行政处罚行为进行的审查。事前监督是一种预防性的监督行为,一般不引起惩罚性的法律后果,也不会引起赔偿责任。而事中监督和事后监督因违法或不当的事情已经发生,通常会引起惩罚性的法律后果和赔偿责任。

此外,行政监督依照不同的标准,还可以分为例行监督与特定监督,定期监督与随时监督,全面监督与重点监督,纵向监督与横向监督,联合监督与单独监督,等等。

## 第四节 行政监督的功能

行政监督是保障行政目的得以实现的重要环节和手段。行政主体通过行政监督了解国家行政法律、法规、规章、命令、指示、决定的实施情况,及时反馈信息,以利于行政主体审查和评估既定行政法律、法规、规章、命令、指示和决定的正当性和合理性,及时采取修正和改进措施。为行政主体制定科学的决策提供事实依据。行政监督具有以下功能:

### (一) 预防功能

行政监督可以预防和及时纠正监督对象的违法行为。建立行政监督机制,对监督对象有一种约束作用和威慑力,可以起到预防其实施违法行为,督促其正确执行国家行政法律、法规、规章、命令、指示和决定,及时发现问题,纠正违法行政行为的作用。

### (二) 惩戒功能

行政监督的惩戒功能主要是指对行政主体及其工作人员的违法失职行为通过行政监督依法予以追究和处罚。行政监督是一种防止行政违法失职行为蔓延的手段,是一种对行政违法失职行为的法律制裁。因此,有关行政监督的法律都规定了惩戒的内容、方法和程序等。

### (三) 保障功能

行政监督是保证行政法律、法规、规章、命令、指示和决定的有效执行,实现行政管理目标的重要环节和手段,因而,行政监督有必要通过设置合理的监督程序规则,如听证程序等,来保障行政监督结果的客观性与公正性。

## 第二章 内部行政监督

### 第一节 一般权限的内部行政监督

一般权限的内部行政监督,是指在内部行政管理关系中不以行政监督为专门或主要职责的行政主体在行使职权的过程中,对其他行政主体、国家行政工作人员所进行的监督,以及依照组织隶属关系对国有企事业单位、社会团体进行的监督。它主要表现为行政机关内部上级对下级的监督。但这种监督也可能发生在平级行政机关或机构之间,如行政机关内部人事、财务机构对其他平级机构依职权或卜级授权所进行的监督。

#### 一、行政机关内部上级对下级的监督

行政机关内部上级对下级的监督包括以下几种形式(1)上级政府对下级政府及其工作人员的监督(2)上级政府工作部门对下级政府相应的工作部门及其工作人员的监督(3)国务院特定的工作部门(如海关总署)对其垂直领导之下的行政机关及其工作人员的监督(4)行政机关对其派出机构及其工作人员的监督(5)行政机关依法对其他行政组织和工作人员进行的监督(6)同一行政机关内部上级对下级的监督,如人民政府对其所属工作部门的监督、行政首长在机关内部对所属机构和工作人员的监督等。

上级对下级的监督内容一般包括忠诚监督和效力监督两个方面。前者是指上级对下级部门和人员是否遵守法律、法规、规章、政策、决定、指示、命令和纪律等进行监督。后者则指上级对下级工作部门和人员完成某项行政事务所消耗的成本和所取得的效果,

即对所花费的人力、物力、财力和完成工作的数量、质量进行监督。监督的主要方式包括对下级工作计划、行政措施的审查批准 ;改变或撤销下级不适当或违法的行政决定 ;对下级行政机关及其工作人员的具体行政行为进行行政复议并提出裁决 ;要求下级定期或不定期地汇报工作 ;对下级进行不定期的工作检查 ,实施相应的奖惩制度 ;对特定的事项进行专门调查并作出处理等。由于上级均不同程度地拥有对下级的人事管理权 ,可以运用包括行政处分在内的多种行政手段确保下级执行其命令、指示 ,因此 ,上级对下级的监督是内部行政监督中最具威力、最有保障的一种监督形式。特别需要指出的是 ,上级对下级的各种强制性监督权附属于或隐含于上级对下级的指挥、命令及其他管理权限中 ,一般不需要法律、法规作出具体明确的规定就可行使 ,这一点与外部行政监督关系中监督主体在实施监督权时必须要有明确的法律依据形成鲜明的对比。

## 二、平级行政机关之间的监督

平级行政机关之间的内部行政监督 ,是指行政机关的内部管理机关或机构对其他平级机关或机构的监督。行政机关的内部管理机关或机构是指行政机关的办公机关(构)、法制机关(构)、人事机关(构)、财务机关(构)等。行政监察和审计机关也属于内部行政管理机关 ,但属于专门行政监督的范围 ,在这里不作讨论。

在平级监督中 ,监督主体与监督对象的行政级别等同 ,彼此之间不存在隶属关系 ,共同服从于同一行政首长的领导。监督主体与监督对象之间存在着义务指导与监督关系 ,因此 ,具有内部行政行为的性质。平级监督的监督方法大致与上级对下级的监督方法相同 ,不同的是 ,政府法制、人事、财务等内部管理机关在对其他机关及其工作人员进行监督的过程中一般不能直接向监督对象发布指示、命令 ,并直接对监督结果作出处理决定。

平级行政机关的监督效力在于它是以上级对下级的监督为依托 ,当监督对象无正当理由不服从监督时 ,监督主体可向上级报告情况 ,由上级对监督对象作出处理。此外 ,在法律、法规明确规定 ,或得到上级明确授权的情况下 ,平级监督的主体也可以在授权范围内行使其强制性的监督权 ,以及对监督结果的处理权。

## 三、对国有企事业单位的一般监督

一般来说 ,政府与企事业单位的关系属于外部行政管理关系 ,但国家行政机关与国有企事业单位的关系具有双重性 :一方面 ,国有企事业单位 ,特别是国有企业 ,依法享有经营管理自主权 ,行政机关不得侵犯国有企事业单位依法享有的自主经营、自我管理的权利 ,在这一点上 ,行政机关与国有企事业单位的关系具有外部性 ;另一方面 ,国有企事

业单位由国家投资和举办,主管行政机关有权依所有人或举办人的身份介入国有企事业单位的内部管理事务,享有最高决策权、重要人事任免权及资产管理权,因此,国有企事业单位与主管行政机关之间仍然维持着一定的组织隶属关系。主管行政机关对国有企事业单位当然地拥有内部行政监督权和管理权。在这种双重属性的影响下,行政机关对国有企事业单位的内部行政监督与完全发生在行政机关内部的行政监督有所不同,前者受到政企(事)分开的制约。国有企事业单位与行政机关分离的程度越高,行政机关对国有企事业单位的内部行政监督权越小。

与发生在行政机关内部的行政监督相比,行政机关对国有企事业单位的内部监督具有以下特点:(1)在监督对象上,前者本身具有国家行政组织或国家行政工作人员的身份,而后者是不享有国家行政权的经济或公益组织。(2)在监督范围和内容上,在行政机关内部,一上级有权对下级进行全方位的监督,监督的目标和重点是保证国家法律、法规、上级的指示、命令得到全面的贯彻和执行;而行政机关对国有企事业单位的内部监督只能在不损害其自主权的前提下进行,除了对国有企事业单位的管理人员进行必要的法纪监督外,监督重点放在对国有企事业单位的经营管理的检查和评估上。(3)在对监督结果的处理上,监督主体在处理行政机关内部的监督对象时,拥有较大的裁量权,除受行政组织法等公法的约束外,一般不受民法、经济法、社团法等法律的约束,而行政机关在对国有企事业单位作出内部处理决定时,要受到民法、经济法、社团法等法律的约束。(4)在救济渠道上,行政机关内部下级对上级作出的监督行为不服只能通过申诉的途径寻求救济;而国有企事业单位,特别是企业单位对行政机关的内部监督行为不服的,可以直接向法院提起行政诉讼。

## 第二节 行政机关内部的专门监督

行政机关内部的专门监督是指以行政监督为专门或主要职责的行政机关对被监督对象进行的监督,主要是指行政监察机关、审计机关在其权限范围内对有关组织和个人进行的监督。

### 一、行政监察

#### 1. 行政监察的概念和特征

行政监察是指在行政机关系统内部设置的专门监督机关依法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员执行国家法律、法规、政策和决定、命令的情况进行监督和惩戒的活动,是内部行政监督的一种主要形式。行政监察主要有以下特征:

(1)行政监察的主体是县级以上各级人民政府内专门设立的行政监察机关及其向政府所属部门派出的监察机关。

(2)行政监察的对象是国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他工作人员。

(3)行政监察的主要任务和活动内容是查处国家行政系统内部发生的违法、违纪案件,以此保障国家法律、政策与政令的畅通。

(4)行政监察一般以事后监督为主。但这并不意味着监察机关不能作出事先、事中监督行为。只是监察机关的活动更多地体现为对违纪案件的事后调查和处理。

(5)行政监察机关在一定范围内享有独立的行政处分权。因为法律直接赋予了行政监察机关对作为其监察对象的其他行政机关的工作人员行使一定限度的行政处分权。这是行政监察不同于其他平级之间的内部行政监督的一个主要特征。

## 2. 行政监察机关的职责和权限

行政监察机关的职责主要有:

(1)检查国家行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题。

(2)受理对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律行为的控告、检举。

(3)调查处理国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律的行为。

(4)受理国家公务员和国家行政机关任命的其他人员不服主管行政机关给予行政处分决定的申诉,以及法律、行政法规规定的其他由监察机关受理的申诉。

(5)法律、行政法规规定由监察机关履行的其他职责。

行政监察机关的权限主要有:

(1)要求被监察的部门和人员提供与监察事项有关的文件、资料、财务账目及其他有关的材料,进行查阅或者予以复制。

(2)要求被监察的部门和人员就监察事项涉及的问题作出解释和说明。

(3)责令被监察的部门和人员停止违反法律、法规和行政纪律的行为。

(4)在调查违反行政纪律行为时,可以根据实际情况和需要采取下列措施:暂予扣留、封存可以证明违反行政纪律行为的文件、资料、财务账目及其他有关的材料;责令案

件涉嫌单位和涉嫌人员在调查期间不得变卖、转移与案件有关的财物 ;责令有违反行政纪律嫌疑的人员在指定的时间、地点就调查事项涉及的问题作出解释和说明 ,但是不得对其实行拘禁或者变相拘禁 ;建议有关机关暂停有严重违反行政纪律嫌疑的人员执行职务。

(5)在调查贪污、贿赂、挪用公款等违反行政纪律的行为时 ,经县级以上监察机关领导人员批准 ,可以查询案件涉嫌单位和涉嫌人员在银行或者其他金融机构的存款 ;必要时 ,可以提请人民法院采取保全措施 ,依法冻结涉嫌人员在银行或者其他金融机构的存款。

(6)在办理行政违纪案件中 ,可以提请公安、审计、税务、海关、工商行政管理等机关予以协助。

(7)根据检查、调查结果 ,遇有下列情形之一的 ,可以提出监察建议 :拒不执行法律、法规或者违反法律、法规以及人民政府的决定、命令 ,应当予以纠正的 ;本级人民政府所属部门和下级人民政府作出的决定、命令、指示违反法律、法规或者国家政策 ,应当予以纠正或者撤销的 ;给国家利益、集体利益和公民合法权益造成损害 ,需要采取补救措施的 ;录用、任免、奖惩决定明显不适当 ,应当予以纠正的 ;依照有关法律、法规的规定 ,应当给予行政处罚的 ;其他需要提出监察建议的。

(8)对监察事项涉及的单位和个人有权进行查询。

(9)监察机关的领导人员可以列席本级人民政府的有关会议 ,监察人员可以列席被监察部门的与监察事项有关的会议。

(10)监察机关对控告、检举重大违法违纪行为的有功人员 ,可以依照有关规定给予奖励。

### 3. 行政监察程序

按照《行政监察法》的规定 ,监察机关的监督检查程序如下 :

- (1)对需要检查的事项予以立项 ;
- (2)制定检查方案并组织实施 ;
- (3)向本级人民政府或者上级监察机关提出检查情况报告 ;
- (4)根据检查结果 ,作出监察决定或者提出监察建议。

监察机关对违反行政纪律的行为进行调查处理的程序如下 :

(1)对需要调查处理的事项进行初步审查 ,认为有违反行政纪律的事实 ,需要追究行政纪律责任的 ,予以立案 ;

- (2)组织实施调查 ,收集有关证据 ;

- (3)有证据证明违反行政纪律,需要给予行政处分或者作出其他处理的,进行审理;
- (4)作出监察决定或者提出监察建议。

此外《行政监察法》还规定了对国家公务员以及国家行政机关任命的其他工作人员不服行政处分向检察机关提出申诉的程序、监察对象不服监察决定申请复审的程序、监察对象对监察建议的异议程序等。

## 二、审计监督

### 1. 审计监督的概念和特征

审计监督是指国家审计机关,为了加强国家的审计监督,维护国家财政经济秩序,促进廉政建设,保障国民经济健康发展,对国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支、国有金融机构和国有企业、事业组织的财政收支的真实、合法和效益,依法独立进行的监督活动。审计监督的主要特征是:

(1)审计监督行为的行政主体是具有法定审计职权的国家各级审计机关。

(2)审计监督行为的相对人是指本级人民政府各部门、下级人民政府、国家金融机构、全民所有制企事业单位及其他国有资产的单位。

(3)审计监督的内容是对相对人的财政收支活动的真实性、合法性和效益性三方面进行监督。

(4)审计监督行为是依照法律、法规进行。审计机关依照法律、法规和政策的规定和要求进行监督,依照法定的程序和方法进行监督。

(5)审计监督具有一般行政监督行为和行政法律行为的构成要件和效力。

### 2. 审计机关的职责

根据《审计法》的规定,审计机关依法履行以下职责:

(1)审计机关对本级各部门(含直属单位)和下级政府预算的执行情况和决算,以及预算外资金的管理和使用情况,进行审计监督。

(2)审计署在国务院总理领导下,对中央预算执行情况进行审计监督,向国务院总理提出审计结果报告。地方各级审计机关分别在省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长和上一级审计机关的领导下,对本级预算执行情况进行审计监督,向本级人民政府和上一级审计机关提出审计结果报告。

(3)审计署对中央银行的财务收支,进行审计监督。审计机关对国有金融机构的资产、负债、损益,进行审计监督。

(4)审计机关对国家的事业组织的财务收支,进行审计监督。

(5) 审计机关对国有企业的资产、负债、损益, 进行审计监督。

(6) 审计机关对与国计民生有重大关系的国有企业、接受财政补贴较多或者亏损数额较大的国有企业, 以及国务院和本级地方人民政府指定的其他国有企业, 应当有计划地定期进行审计。

(7) 审计机关对国家建设项目预算的执行情况和决算, 进行审计监督。

(8) 审计机关对政府部门管理的和社会团体受政府委托管理的社会保障基金、社会捐赠资金以及其他有关基金、资金的财务收支, 进行审计监督。

(9) 审计机关对国际组织和外国政府援助、贷款项目的财务收支, 进行审计监督。

(10) 除本法规定的审计事项外, 审计机关对其他法律、行政法规规定应当由审计机关进行审计的事项, 依照本法和有关法律、行政法规的规定进行审计监督。

### 3. 审计机关的权限

根据《审计法》的规定, 审计机关依法拥有以下权限:

(1) 审计机关有权要求被审计单位按照规定报送预算或者财务收支计划、预算执行情况、决算、财务报告, 社会审计机构出具的审计报告, 以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料, 被审计单位不得拒绝、拖延、谎报。

(2) 审计机关进行审计时, 有权检查被审计单位的会计凭证、会计账簿、会计报表以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料和资产, 被审计单位不得拒绝。

(3) 审计机关进行审计时, 有权就审计事项的有关问题向有关单位和个人进行调查, 并取得有关证明材料。有关单位和个人应当支持、协助审计机关工作, 如实向审计机关反映情况, 提供有关证明材料。

(4) 审计机关进行审计时, 被审计单位不得转移、隐匿、篡改、毁弃会计凭证、会计账簿、会计报表以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料; 不得转移、隐匿所持有的违反国家规定取得的资产。审计机关对被审计单位正在进行的违反国家规定的财政收支、财务收支行为, 有权予以制止; 制止无效的, 经县级以上审计机关负责人批准, 通知财政部门和相关主管部门暂停拨付与违反国家规定的财政收支、财务收支行为直接有关的款项, 已经拨付的, 暂停使用。但采取该项措施不得影响被审计单位合法的业务活动和生产经营活动。

(5) 审计机关认为被审计单位所执行的上级主管部门有关财政收支、财务收支的规定与法律、行政法规相抵触的, 应当建议有关主管部门纠正; 有关主管部门不予纠正的, 审计机关应当提请有权处理的机关依法处理。

(6) 审计机关可以向政府有关部门通报或者向社会公布审计结果。审计机关通报或

者公布审计结果,应当依法保守国家秘密和被审计单位的商业秘密,遵守国务院的有关规定。

#### 4. 审计机关的审计程序

审计机关进行审计活动的程序内容主要为:

(1)审计机关根据审计项目计划确定的审计事项组成审计组,并应当在实施审计3日前,向被审计单位送达审计通知书。被审计单位应当配合审计机关的工作,并提供必要的工作条件。

(2)审计人员通过审查会计凭证、会计账簿、会计报表,查阅与审计事项有关的文件、资料,检查现金、实物、有价证券,向有关单位和个人调查等方式进行审计,并取得证明材料。

(3)审计人员向有关单位和个人进行调查时,应当出示审计人员的工作证件和审计通知书副本。

(4)审计组对审计事项实施审计后,应当向审计机关提出审计报告。审计报告报送审计机关前,应当征求被审计单位的意见。被审计单位应当自接到审计报告之日起10日内,将其书面意见送交审计组或者审计机关。

(5)审计机关审定审计报告,对审计事项作出评价,出具审计意见书;对违反国家规定的财政收支、财务收支行为,需要依法给予处理、处罚的,在法定职权范围内作出审计决定或者向有关主管机关提出处理、处罚意见。

(6)审计机关应当自收到审计报告之日起30日内,将审计意见书和审计决定送达被审计单位和有关单位。审计决定自送达之日起生效。

## 第三章 外部行政监督

### 第一节 外部行政监督的概念与类型

外部行政监督是行政机关以及其他行政主体以公民、法人以及其他组织为对象进行的行政监督。关于外部行政监督的特点本亨第一节已作说明,本节不再赘述。外部行政监督行为可以分为以下几种类型:

#### (一)一般监督与特定监督

一般监督是指国家行政主体对不确定的一般个人、组织是否遵守法律、法规以及行政决定、命令所作的监督检查,如交通民警对过往的机动车辆是否遵守交通规则所作的一般性检查等。特定监督是指国家行政主体对特定个人、组织进行的监督检查,通常指主管机关对特定单位和个人进行的检查监督。如卫生防疫部门对某个单位所进行的卫生防疫检查,财政部门对某个单位的财务管理进行的检查等。在实际操作中,这两种监督经常交叉使用。

#### (二)法定监督与非法定监督

法定监督是严格依照法律规定的管理权限、条件和程序进行的监督。它通常会涉及社会重大利益或特定相对人的合法权益,因此,法律对此予以较为严格的法律规范和约束。非法定监督是行政主体依其自由裁量权实施的监督。它一般表现为对工作的调查,调查的过程及结果一般不会直接影响社会公共利益及特定相对人的合法权益。

#### (三)立法调研型监督与案件查处型监督

立法调研型监督是指行政主体为准备某项行政决策(包括制定行政法规、规章、规范

性文件,发布行政指示、决定、命令等)或者为查明某项行政立法或抽象行政行为的实施效果及研究改进措施而进行的监督活动。其目的是调查、论证行政立法、决策的合理性及掌握决策涉及的各种利益关系。调查监督的对象一般是不特定的若干人或组织,具有很大程度的公开性和开放性,一般不采用强制性的调查监督方式。案件查处型监督是行政主体为查明公民、组织是否作出违法行为而进行的调查监督活动。其目的是为了查明具体行政行为的违法事实,调查搜集证据,分清责任。属于强制性调查,调查监督的对象涉及特定的人或组织及特定的事件,监督的过程及结果一般不会直接向公众公开(当事人例外)。

此外,外部行政监督像其他行政监督一样,还可以分为主动监督与被动监督;职权监督与授权监督;事前监督、事中监督和事后监督等,本章第一节已作过介绍。

## 第二节 外部行政监督的一般原则

### 一、职权调查原则

为了保障外部行政监督的效能,外部行政监督应遵循职权调查的原则。职权调查原则,是指行政机关依职权调查搜集证据,决定调查的种类、范围、顺序及方式,不受当事人请求权的限制。

### 二、当事人参与原则

外部行政监督具有保护公共利益与个人利益的双重功能,当事人不仅有权利参与监督,而且有义务参与监督,以增加外部行政监督过程的公开性和透明性,更好地保护当事人的合法权益及地位。为此,各国行政程序法都普遍规定了当事人参与原则。”

### 三、程序公正原则

程序公正原则是现代行政程序的基本要求,因为程序的公正是正确认定事实、正确选择法律和适用法律,作出正确判断的根本保证。程序公正原则要求行政主体在实施外部行政监督行为的过程中,必须在程序上平等地对待各方当事人,必须排除各种可能导致不公平的因素,同时切实保障当事人的知情权,以达到法律追求的公正结果。

### 第三节 外部行政监督的程序性权力及其法律限制

#### 一、传唤权及其限制

传唤,即行政监督主体通知被监督人或证人前来调查询问或作证。法律程序对传唤的规范和约束包括三个方面的内容:一是传唤权的行使必须有明确的法律规定;二是传唤必须以书面方式行使,并载明传唤的理由;三是载明不接受传唤的法律后果。如意大利《行政程序法》草案第28条规定,审理过程中,行政权者于必要时为查明案情,可以令利害关系人到场,传唤利害关系人的传票应载明传唤理由。除另有规定外,应以附有送达回执的挂号邮件送达之;在利害关系人无正当理由不到场的情况下,行政机关认为有必要另定日期再行传唤时,可以仅基于现有资料进行处理。

#### 二、强制进入权及其限制

强制进入是指行政主体依其单方面的意志决定进入相对人住宅、办公地点、营业场所以及其他相对人占有、使用、支配的场所开展调查活动的一种行政权力。这种权力是行政主体开展调查所必须作出的行政行为,但同时又对相对人的财产权、隐私权构成了实实在在的威胁。因此,在使用该项权力时,各国法律都作了较为严格的限制。例如,在荷兰,不仅《行政法通则》中有关于强制进入的规定,而且还专门制定了《进入房地产法》,以示对该问题的重视。依照荷兰法的规定,包括行政调查人员在内的行政监督检查人员有权进入任何地方,但进入私人住宅前需事先征得主人的同意。如有必要,检查人员可在警察的帮助下进入某房产或地产。检查人员进入某一地方应根据主人的要求立即出示身份证件。

#### 三、少要求提供证据权及其限制

公民负有作证的义务,即公民应根据行政主体的要求提供有关信息、文件、资料以及其他证据。如荷兰《行政法通则》第5章第1节第1条规定:“检查人员拥有要求当事人提供情况的权力。”德国《行政程序法》第26条规定:“参与人应参加事实的调查,参与人尤其应提供知道的事实和证据。”公民负有作证义务,意味着行政主体拥有要求公民作证的

调查权,但这种权力并不是绝对的无限制的,许多国家的行政程序法都规定了在某些情况下,公民享有拒绝作证的权力。如荷兰《行政法通则》第5章第1节第10条规定:“依照其职务或职业或者法律规定负有保密职责的人,有权在其保密职责涉及的范围内拒绝与调查监督人员合作。”

#### 四、强制检查与证据保全权及其限制

强制检查与证据保全是西方国家行政程序法重点规定的问题之一。荷兰《行政法通则》第5章第1节第7条规定,行政监督检查人员有权要求检查文件和资料;有权复制文件和资料;如果无法在现场复制文件和资料,检查人员有权将该文件和资料带走以便复制,但必须给予文件和资料所有人一份书面收据。第8条规定,行政检查人员有权对当事人所有或占有的物品进行检查,有权对该物品进行测量并提取其样本;行政检查人员有权开包(或箱)检查;如果在现场不能对物品进行检查、测量及取样,检查人员有权向所有人或占有人出具书面收据后将该物品带走;检查人员提取的样品应返还给所有人或占有人。

目前,我国还没有制定统一的《行政程序法》,行政程序的规定散见于单行法律、法规中,还有待于借鉴别国先进的行政程序立法经验,进一步补充和完善。

## 第四章 行政法制监督

### 第一节 行政法制监督的涵义及特征

#### 一、行政法制监督的涵义

行政法制监督是指国家权力机关、国家司法机关、专门行政监督机关以及国家机关系统外部的公民、社会组织依法对行政主体及其工作人员行使行政职权行为和遵纪守法行为的监督。它不同于前述行政监督,但同时又与行政监督具有密切的联系和对应关系,二者都是维护行政法制不可或缺、不可偏废的有力武器。将行政法制监督放在本章论述,目的是通过比较,加深对二者内涵的理解。

#### 二、行政法制监督的特征

行政法制监督具有以下特征:

1. 行政法制监督的主体是国家权力机关、国家司法机关、专门行政监督机关以及国家机关系统外部的公民、社会组织(即行政管理法律关系中的行政相对人)

国家权力机关、国家司法机关、专门行政监督机关作为行政法制监督主体,能对监督对象采取直接产生法律效力的监督措施,如撤销行政行为、处理违法违纪的的公务员等。国家机关系统外部的公民、社会组织作为行政法制监督主体,不能对监督对象作出直接产生法律效力的监督行为,而只能通过批评、建议或申诉、控告、检举等方式向有权国家

机关反映,或通过舆论机构揭露、曝光,引起有权国家机关注意,使之采取能产生法律效力的措施,以实现监督对象的监督。

## 2. 行政法制监督的对象是行政主体及其工作人员

监督对象首先是行政主体,即行政机关和法律、法规授权的组织,其次是国家工作人员。国家工作人员在行政管理法律关系中只是行政主体的代表,在具体行政管理中代表行政主体行使职权,但在行政法制监督法律关系中,可以与行政主体并列,成为独立的监督对象。

## 3. 行政法制监督的内容主要是行政主体行使行政职权的行为和国家工作人员遵纪守法的行为

对行政主体依法行使职权行为的监督,主要是对行政行为合法性的监督,而合理性监督和效率性监督不是行政法制监督的主要任务。对国家工作人员的监督也包括“遵纪”和“守法”两个方面。

## 第二节 行政法制监督与行政监督的区别与联系

### 一、行政法制监督与行政监督的区别

#### 1. 监督的对象不同

行政法制监督以行政主体及其国家工作人员为监督对象,行政监督则以行政相对人为监督对象。

#### 2. 监督的主体不同

行政法制监督的主体是国家权力机关、国家司法机关、专门行政监督机关以及国家机关系统外部的个人、组织,而行政监督的主体则为行政法制监督的对象——行政主体。

#### 3. 监督的内容不同

行政法制监督主要是对行政行为合法性的监督和对国家工作人员遵纪守法的监督;而行政监督主要是对行政相对人遵守法律和履行行政法上义务的监督。

#### 4. 监督的方式不同

行政法制监督主要采取权力机关审查、调查、质询、司法审查、行政监察、审计、舆论监督等方式,而行政监督主要采取检查、检验、登记、统计、查验、鉴定等方式。

## 二、行政法制监督与行政监督的联系

### 1. 两种监督的总目标相同

两者的出发点都是为了维护和保障行政管理秩序的有效运行,以利于实现民主、公正和高效的行政管理目标。

### 2. 两种监督主体有部分交叉

行政法制监督的主体包括专门行政监督机关,如监察机关、审计机关,实际上还包括一般行政机关,而这些行政机关同时也是行政监督的主体。

### 3. 两种监督有时相互结合进行

虽然两种监督的性质不同,但可相互结合进行监督。如在国家机关联合进行的执法大检查中,既检查相对人遵守法律和履行行政义务的情况,同时也检查行政主体及其工作人员执法和廉政的情况。个别国家机关进行的单项法律检查,有时也同时包括对行政主体执法情况和对行政相对人守法情况的检查。两者并用可以更有利于提高监督效率。

## 第三节 行政法制监督的主要类型及特点

### 一、国家权力机关的监督

国家权力机关的监督,即各级人民代表大会及县级以上人民代表大会常务委员会对行政机关及其工作人员的监督。特别是全国人大和全国人大常委会,是行政法制监督的最重要的主体。国家权力机关对行政的监督主要是对行政机关抽象行政行为的监督,如最高国家权力机关对国务院行政法规的监督,省、自治区、直辖市的人大、人大常委会对地方政府规章的监督,其他地方国家权力机关对相应地方人民政府规范性文件的监督。国家权力机关对抽象行政行为的监督既可以通过备案制度进行,也可以应其他监督主体的请求进行。国家权力机关通过审查监督,如认为行政机关的抽象行政行为同有关法律、法规相抵触,可以撤销其抽象行政行为。

除了对抽象行政行为进行监督外,国家权力机关对行政的监督还包括对各级人民政府组成人员的监督。国家权力机关如发现政府组成人员有渎职、失职行为,可以通过法定程序罢免渎职、失职的政府组成人员。

## 二、国家司法机关的监督

国家司法机关的监督包括人民检察院对行政的监督,以及人民法院对行政的监督。

人民检察院是国家法律监督机关,是行政法制监督的主体。人民检察院的行政法制监督主要限于对严重违法乱纪,可能构成犯罪的国家工作人员的监督。人民检察院通过对犯有渎职罪、贪污罪、贿赂罪的工作人员进行侦查和提起公诉,实现其行政法制监督职能。此外,人民检察院还具体对劳改、劳教场所及其管教人员实施日常监督,通过处理劳改、劳教工作中的违法行为,保障这一特定行政管理领域的行政行为合法。

人民法院作为行政监督主体,其主要监督方式是通过审判行政诉讼案件,以及审查行政机关的强制执行申请,对具体行政行为的合法性进行审查,撤销违法的具体行政行为,变更显失公平的行政处罚决定,责令行政机关限期作出具体行政行为,以及判决行政机关承担行政赔偿责任,并对拒不执行法院判决、裁定的行政机关及其工作人员依法采取司法强制措施,以此达到监督行政的目的。此外,人民法院还可以通过司法建议的方式,建议行政机关纠正不属于人民法院撤销范围的违法行政行为,建议处分在违法行政行为中有过错的国家工作人员。

## 三、专门行政监督机关的监督

专门行政监督机关主要指国家行政监察机关和国家审计机关。它们既是行政系统内部监督机制的主体,同时又是国家行政法制监督机制的主体。

行政监察机关作为行政法制监督的主体,主要是对国家工作人员遵纪守法情况进行监督检查。行政监察机关通过主动调查和接受相对人的申诉、控告、检举,发现有关国家工作人员的违法违纪行为,通过直接处分或建议相应主管机关处分违法违纪的工作人员,以警示其他工作人员,保障行政行为的廉洁和公正。

国家审计机关作为行政法制监督的主体,主要是对各级人民政府及其工作部门的财政收支行为进行监督。审计机关通过审计监督,发现监督对象违法或违反国家有关规定的财政收支行为,依法予以处理、处罚,或提请有权处理的国家机关依法予以处理、处罚,以保障财政领域的行政合法性。值得注意的是,审计机关对行政机关以外的金融机构、企事业单位的财务收支进行审计监督不属于行政法制监督,而属于行政监督的范围。

## 四、国家机关系统外部的公民、社会组织的监督

公民、社会组织作为行政法制监督的主体,有权对国家机关及其工作人员的行政行

为提出批评、建议、申诉、控告、检举和揭发。《宪法》第 41 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、控告或检举的权利。”此外，公民认为具体行政行为侵犯其合法权益的，可以提起行政复议和行政诉讼。

社会组织的监督，主要有两种形式：一是民主党派、人民团体等通过人民政协对行政机关及其工作人员的监督，其主要监督方式是政协委员到基层视察工作，列席各级人大或其常委会的会议，向政府提出批评、建议等；二是新闻单位对行政的监督，主要通过报刊、广播、电视等媒体，揭露行政机关及其工作人员的违法行政行为，以达到维护人民群众的合法权益。纠正违法或不当的行政行为，实现行政法制监督的目的。

## 第五章 行政监察制度

行政监察制度是我国行政法上的一项重要法律制度,我国的《行政监察法》于1997年5月9日颁布施行。这部法律的颁布对于在行政监察工作中贯彻依法治国的方针,加强监察职能,保证政令畅通,维护行政纪律,改善行政管理,提高行政效能,促进廉政建设,都具有重要意义。建立健全行政监察制度,可以有力地保证和促进行政机关的依法行政工作。

### 第一节 行政监察制度设立的重要意义

行政监察是行政监察机关对国家行政机关及其工作人员实施监视、督察、纠举、诫勉活动的总称。具体来说,行政监察机关对国家行政机关及其工作人员的执法和守法情况实施检查,通过检查,纠举行政管理中存在的漏洞、薄弱环节和违法不当的行政行为,提出予以改正的意见和建议,并督促执行;对检查发现或者群众、单位举报的国家行政机关及其工作人员的违法违纪行为予以惩戒,以维护和严肃政纪。行政监察的对象是本系统中以行政隶属关系为基础,代表国家行使行政权力,执行行政公务的国家行政机关及其工作人员。此外,国家行政机关任命的其他人员,如企事业单位中由国家行政机关任命的领导干部,由于他们实际上是受国家委托,从事行政事务,对一部分国家资产进行经营管理,其行为既要对本单位负责,又要对国家负责。因此,他们也属于行政监察对象的范围。行政监察的客体则是国家行政机关任命的公务员的行为和行政机关的综合行政

行为,实施行政监察活动的主体是设立在行政系统中专司行政监察职能的机构。行政监察的职权主要是检查权、调查权、一定的行政处分权(行政撤职以下的处分权)和建议权等。

新中国建立初期,我国还处在一个社会结构全面转型的过渡时期,尽管当时我们对巩固和建设新政权还缺乏经验,但我国却非常重视行政监察体制的确立与发展。事实上建国初期成立的监察部发挥了极重要的作用。问题是在1959年后至1986年二十五年间,作为行政监督的专门机构——行政监察的历史中断了。结果社会控制系统中,形成了一系列权力监督的“盲点”,作为人民公仆的国家机关及公务人员就难免会异化为人民的主人。改革开放以后,在总结50年代监察制度建设经验的基础上,我国1987年开始恢复组建监察机关,1990年12月国务院颁布《行政监察条例》,使行政监察工作有了法律依据,1997年5月9日中华人民共和国第八届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过《中华人民共和国行政监察法》,并于同日公布施行。该法明确规定了监察法的立法宗旨、调整范围、行政监察的领导体制、监察机关的职责及权限、监察程序 and 法律责任等内容,这部重要的行政法律的颁布对于加强监察工作,保证政令畅通,维护行政纪律,改善行政管理,提高行政效能,具有重要意义。

### 1. 行政监察机关是监督法律关系中最重要的主体之一

行政法制包括两个重要的法律关系,即行政法律关系和监督行政法律关系。行政法律关系是指行政主体与行政相对人在行政管理过程中基于行政权的行使而发生的法律关系。监督行政关系是指国家有权机关在监督行政行为的过程中,与行政主体之间形成的受行政法规范调整的各种关系。监督行政法律关系是一种多重复杂的法律关系。我国监督行政法律关系的主体主要有国家立法机关、行政监察机关、国家司法机关以及行政主体,在特定的条件下,公民、法人或其他组织也可以成为监督行政法律关系的主体。他们共同构成我国行政管理的外部监督和内部监督网络。其中,行政监察机关作为监督主体之一,具有其他监督主体不可比拟的优势:①行政监察在很大程度上是主动进行的,不像行政复议或行政诉讼那样依当事人的申请开始;②行政监察是与行政活动同步进行的,不仅有事后监督,还有事前和事中监督;③行政监察对象具有广泛性,行政监察不仅监督行政行为,更监督国家行政机关、公务员和国家行政机关任命的其他人员;④行政监察机关的监督具有恒定性、经常性。行政监察制度有一套组织系统,国务院监察机关主管全国的监察工作,县级以上地方各级人民政府都设有监察机关,他们在本级人民政府和上一级监察机关领导下开展监察业务,可以说,在监督行政法律关系中,行政监察机关是最全面的监督主体。相比较而言,由于各种条件的限制,其他行政监督主体的实际作用都

不能充分发挥,各级人民代表大会每年只召开一次,并且权力机关主要监督行政主体的授权立法行为,司法机关主要监督行政机关不合法的行政行为。<sup>⑤</sup>随着社会的发展,政府部门职能大量增加,其活动越来越专业化。这就给外部监督机关的监督带来了一定难度,他们不仅缺乏有关内部知识,而且也对行政内部事务不甚了解。监察机构在这方面则显示出其本身的优势,他们了解和熟悉行政业务,因此,行政监察机关作为整个行政系统内部自我约束和纠错机关,是监督行政法律关系中最重要监督主体之一。

## 2. 行政监察制度是依法行政顺利实施的重要保证

随着改革开放不断深化,新的法律、法规不断出台,这些代表国家利益、人民利益的法律、法规,地方各级政府所属部门都应严格贯彻执行,以保证改革开放顺利进行。但是,目前一些地方政府常常从地方利益出发,对中央的方针、政策、法律、法规阳奉阴违,不认真执行,甚至公然抵抗,使中央的政策、方针得不到贯彻执行,这严重损害了国家的利益。据报道,某省的某出版社为了方便农民了解有关农民减负的政策规定,把有关农民减负的中央政策编印成书,在农村销售,颇受农民欢迎,但此举竟遭当地公安机关严令禁止,关于农民减负的书亦被宣布为禁书,遭到查封、勒令停止出版的悲惨命运。如何解决这些冲突,保证党和国家的法律、政策切实得到贯彻执行?根据我国《行政监察法》第1条的规定,保证政令畅通,维护行政纪律是监察工作最重要的任务之一。《行政监察法》第18条具体规定监察机关履行的首要职责便是“检查国家行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题。”因此,充分发挥行政监察机关应有的作用,是保证国家法律、政策真正得到贯彻执行的保证。

## 3. 行政监察制度与公务员制度密切联系

公务员制度是我国行政法中一项重要的法律制度。公务员代表国家行政机关直接实施行政行为,在国家行政管理中,发挥着主力军的作用。为了保证行政管理的效率,公务员不仅被赋予了一定的行政职权,而且依法享有许多“优益权”,这就存在权力被滥用的危险。实际上,由于对公务员监督不力,近年来,公务员腐败现象日趋严重,行政纪律对其约束力甚微,这里一个很重要的因素是行政监察制度没有发挥应有的作用。根据《行政监察法》的规定,公务员是监察机关最主要的监督对象,《行政监察法》第18条关于监察机关职责的五项规定中,有两项都是关于对公务员监督的内容:(二)受理对国家行政机关,国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律行为的控告、检举;(三)调查处理国家行政机关,国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律的行为。”国家赋予行政监察机关的重要职责就是防止公务员以权谋私,贪赃枉法,腐化堕落,促使他们遵纪守法,廉洁奉公,不搞特权,以维护政府清正廉洁。

### 4. 行政监察制度与行政复议、行政诉讼相结合 构成行政法上完整的救济途径

有权利必有救济。这是法治社会的一个基本特征。公务员是行政主体与行政相对人的中介,在行政管理活动中起着重要作用,对公务员也存在一个怎样救济的问题。在我国目前的行政体制下,行政诉讼、行政复议两种救济途径均将公务员不服行政机关作出的行政处分决定排除在外。根据《公务员暂行条例》第81条的规定,国家公务员对涉及本人的人事处理决定不服的,可以在接到处理决定之日起30日内向原处理机关申请复核,或者向同级人事部门申诉,其中对行政处分决定不服的,可以向行政监察机关申诉。可见,向行政监察机关申诉是公务员寻找救济的最主要途径。行政监察法规定监察机关“受理国家公务员和国家行政机关任命的其他人员不服主管行政机关给予行政处分决定的申诉,以及法律、行政法规规定的其他由行政机关受理的申诉。”《行政监察法》第37条规定:“国家公务员和国家行政机关任命的其他人员对主管行政机关作出的行政处分决定不服的,可以自收到行政处分决定之日起30日内向监察机关提出申诉,监察机关应当自收到申诉之日起30日内作出复查决定;对复查决定仍不服的,可以自收到复查决定之日起30日内向上一级监察机关申请复核,上一级监察机关应当自收到复核申请之日起60日内作出复核决定。”可见,受理公务员申诉是行政监察机关的一项重要职责。正是行政监察制度与公务员制度的结合,使《公务员暂行条例》得到落实。

## 第二节 行政监察机关及其权限

### 一、监察机关的管辖

监察机关的管辖,与监察对象的范围有关。在不同时期,由于政治、经济等历史条件的变化,监察对象的范围不尽一致。我国现行的监察对象有两类:一类是国家行政机关及其工作人员,另一类是国家行政机关任命的其他人员。国家行政机关任命的其他人员,主要是指由国家行政机关直接委任的企业、事业单位中的人员和实行选举、招聘、租赁、承包等制度的企业、事业单位中经国家行政机关委任、聘任等形式批准从事公务的人员。由于他们是受国家委托代表行政机关履行部分行政管理职能,负责对所在企业事业单位的财产、人员进行管理,其履行职责如何将直接关系到国家和人民的利益;同时,这部分人员的任职条件、产生方式、奖惩、考核、调配、轮换等基本上同行政工作人员相同,因而

在干部管理上,把他们作为行政机关工作人员看待,他们也属于监察对象的范围。

为了使各级监察机关做到分工明确、合理,更有效地开展监察工作,对监察对象实施严密的监督,我国现行各级监察机关依据分级管辖的原则确定其具体监察对象。《行政监察法》第7条规定:“国务院监察机关主管全国的监察工作。县级以上地方各级人民政府监察机关负责本行政区域内的监察工作,对本级人民政府和上一级监察机关负责并报告工作,监察业务以上级监察机关领导为主。”第15条规定:“国务院监察机关对下列机关和人员实施监督(1)国务院各部门及其国家公务员(2)国务院及国务院各部门任命的其他人员(3)省、自治区、直辖市人民政府及其领导人员。”第16条规定:“县级以上地方各级人民政府监察机关对下列机关和人员实施监督(1)本级人民政府各部门及其国家公务员(2)本级人民政府及本级人民政府各部门任命的其他人员(3)下一级人民政府及其领导人员。县、自治县、不设区的市、市辖区人民政府监察机关还对本辖区所属的乡、民族乡、镇人民政府的国家公务员以及乡、民族乡、镇人民政府任命的其他人员实施监察。”

根据《行政监察法》第17条的规定,在实行分级管辖的同时,为了更好地贯彻监察机关双重领导体制原则,充分体现上级监察机关对下级监察机关的业务领导,便于处理一些重大、疑难的监察事项,上级监察机关在必要时也可以办理下一级以至所辖各级监察机关管辖范围内的监察事项。“必要”一词,主要是指下列情形:①上级监察机关认为有重大影响的监察事项;②下级监察机关不便办理或者无力办理的重要、复杂或者疑难的监察事项;③由下级监察机关直接办理可能会影响公正处理的监察事项;④上级党政机关及其领导人指定交办的监察事项;⑤上级监察机关认为应由其直接办理的其他监察事项。但上级监察机关也不能包办代替下级监察机关管辖范围内的工作。在实践中,上级监察机关必须掌握好办理下级监察机关管辖范围内监察事项“必要”的度。

对于同一监察事项,两个或者两个以上的监察机关都认为自己有管辖权或者都认为自己无管辖权而发生的管辖争议,应由有管辖权的监察机关协商确定管辖,或者由它们共同的上一级监察机关指定管辖。

## 二、监察机关的领导体制

监察机关实行双重领导体制。国务院监察机关主管全国的监察工作,对国务院负责并报告工作;县级以上地方各级人民政府监察机关负责本行政区域内的监察工作,对本级人民政府和上一级监察机关负责并报告工作,监察业务以上级监察机关领导为主。

双重领导体制保证了监察机关具有较高的法律地位和较大的权威性,有利于在实际

工作中减少或排除各种干扰,防止各自为政,各自为战,保证依法独立行使监察权,切实有效地起到监察作用,又能取得地方和人民群众的支持和配合。监察机关双重领导体制的缺陷在于:监察机关归所属的本级人民政府领导,处于同作为监察对象的其他行政职能部门同等的平行地位,使监察机关的独立性、权威性受到削弱,监察工作往往受制于其他行政机关及其工作人员,难以顺利开展。此外,实行双重领导体制,又会产生条块分割、条块矛盾。

近几年来,监察机关不断强化监察系统上级监察机关对下级监察机关的领导作用,建立了对重大案件的立案查处工作须向上级监察机关报告等具体制度。上级监察机关对下级监察机关的领导和本级人民政府对监察机关的领导,其内容应有所侧重,各级人民政府一般应侧重对监察机关的思想建设、组织建设、工作部署、查处违法违纪案件等方面加强领导;上级监察机关主要是在职责权限范围内对下级监察机关进行监察业务的领导。监察工作的性质决定了作为各级人民政府行使监察职能的监察机关只有在各级人民政府行政首长领导下,才能更有效地开展工作。

根据中共中央、国务院的决定,中央纪委、监察部从1993年起开始合署办公,实行一套工作机构,履行党的纪律检查和行政监察两项职能的体制。合署办公的指导原则是:要有利于在党中央和各级党委的统一领导下,进一步加强党的纪律检查和行政监察两项职能;要有利于国务院和各级政府继续加强对行政监察工作的领导,使各级监察机关领导班子继续向政府负责;要有利于避免纪检、监察工作的重复交叉以及精简机构和人员。合署后的中央纪委履行党的纪律检查和行政监察两项职能,对党中央全面负责;合署后的监察部,依照宪法规定仍然属于国务院序列,接受国务院领导。监察部部长、副部长的任免,仍按有关法定程序办理。地方各级监察机关在合署后,继续实行由所在地政府和上级纪检监察机关领导的双重体制,按照《行政监察法》规定的职责、权限和工作程序开展工作。民主党派和无党派人士担任监察部和各级监察机关领导职务的制度继续坚持执行。中央纪委与监察部合署办公制度的实行,是我国党政监督体制的一项重大改革,其目的是为了适应改革开放和社会主义现代化建设的新形势,进一步加强党的纪检工作,强化行政监察机关职能,并使之形成合力,集中力量加强党风廉政建设,反对腐败,保证经济建设的顺利进行,同时也为了精简机构和人员,避免纪检、监察工作重复交叉。党的纪检部门和国家行政监察部门是不同的工作部门,它们的职责范围、指向对象、权力内容与处理方式及法律后果都不完全相同,并不是每个党员都是行政监察对象,也不是每个政府工作人员都是党的纪检对象。因此,既不能因行政监察而放弃必要的纪检职能,也不能用纪检职能取代行政监察职能。合署办公并不是两项职能的混合不分,不能因为

精简机构和人员以及避免工作重复交叉的需要而忽视两项职能应有的区别,更不能把因监察需要依法享有的工作权力转移于单纯的纪检工作中。

### 三、监察机关的权限

《行政监察法》对监察机关的权限作了较为详细的规定,主要有以下内容:一是监察机关履行职责,有权采取的措施。这些措施是:一是要求被监察的部门和人员提供与监察事项有关的文件、资料、财务账目以及其他有关材料,进行查阅或者予以复制;要求被监察的部门和人员就监察事项涉及的问题作出解释和说明;责令被监察的部门和人员停止违反行政纪律的行为。二是监察机关调查违纪行为时,可以根据情况和需要采取的有关措施。这些措施是:暂予扣留、封存可以证明违反行政纪律行为的文件、资料、财务账目及其他有关材料;责令案件涉嫌单位和涉嫌人员在调查期间不得变卖、转移与案件有关的财物;责令有违反行政纪律嫌疑的人员在指定的时间、地点就调查事项涉及的问题作出解释和说明,但是不得对其实行拘禁或者变相拘禁;建议有关机关暂停有严重违反行政纪律嫌疑的人员执行职务。三是监察机关在调查贪污、贿赂、挪用公款的违纪行为时具有查询有关人员银行存款权,以及提请人民法院采取保全措施的权力。四是监察机关在办理行政违纪案件中,其所具有的提请公安、审计、税务、海关、工商行政管理等机关予以协助权。五是监察机关根据检查、调查结果,对有关情形提出监察建议权。这些情形主要包括拒不执行法律、法规、决定、命令及有关决定、'命令违反法律、法规应当予以纠正或者撤销的,给国家利益、集体利益和公民合法权益造成损害,需要采取补救措施的;以及录用、任免、奖惩决定明显不适当,应当予以纠正的和依照有关法律、法规的规定应当给予行政处分的,等等。六是监察机关根据检查、调查结果,可以对有关情形作出有关监察决定或者提出监察建议,这些情形主要包括违反行政纪律,依法应当给予警告、记过、记大过、降级、撤职、开除行政处分的,以及违反行政纪律取得的财物,依法应当没收、追缴或者责令退赔的。七是监察机关对监察事项涉及的单位和个人有进行查询的权力。八是列席会议权。监察机关的领导人可以列席奉级人民政府的有关会议,监察人员可以列席被监察部门的与监察事项有关的会议。九是奖励权。监察机关对控告、检举重大违法、违纪行为的有功人员,可以依照有关规定给予奖励。

### 第三节 行政监察的职能

《行政监察法》第 18 条规定：“监察机关为履行监察职能，履行下列职责：（1）检查国家行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题；（2）受理对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律行为的控告、检举；（3）调查处理国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律的行为；（4）受理国家公务员和国家行政机关任命的其他人员不服主管行政机关给予行政处分决定的申诉，以及法律、行政法规规定的其他由监察机关受理的申诉；（5）法律、行政法规规定由监察机关履行的其他职责。”根据几年来的实践积累起来的经验，行政监察的职能可以概括为三项：廉政监察、效能监察和执法监察。

#### 一、廉政监察

廉政监察是监察机关依法监督、惩戒、纠举国家行政机关及其公务员利用职权非法攫取各种利益的腐败行为的一种行政监督活动。其主要任务是监督检查国家机关公务员执行廉政制度的情况和自身廉洁状况，查处贪污贿赂、以权谋私等违法违纪案件，促进廉政建设，进行廉政教育。其主要作用是保证政府及其公务员为政清廉。廉政监察的一般方式以事后监督检查为主，是以政府颁布的有关廉政政策、法规为依据，按照行政监察案件的主要程序实施监督检查活动。廉政监察针对的是国家行政机关及其公务员不廉洁从政的违法违纪行政行为。廉政监察也是当前乃至今后相当长的历史时期内，监察机关主要发挥的职能。

#### 二、效能监察（勤政监察）

效能监察是行政监察机关依法监督、惩戒、纠举国家行政机关及其公务员违反职责和行政法规、制度、命令和工作秩序，并在政治、经济上造成重大损失或造成行政工作秩序紊乱等行为的一种行政监督活动。其主要任务是监督检查政府及其公务员行政活动和行政行为的效能。查处行政失职渎职案件，其作用是保证政府各部门行政环节的正常运作及其内部正常的工作秩序，督促政府公务员，恪尽职守，各司其职，高效率地依法行政。效能监察的方式可以是事先监察，也可以是事中监察，还可以是事后监察。在目前，

一般是以事中和事后监察为主。其直接目的是解决行政环节中的滞后型行政行为或失去行政效力的行政行为。其间接效果表现为勤政、高效和节约。在我国建立社会主义市场经济机制过程中,在政企职责分开,强化政府宏观调控机能的现实条件下,这项职能的作用将会日益显现出来。

### 三、执法监察

所谓执法监察,就是行政监察机关运用国家赋予的职责和权力,依法对各级行政机关及其公务员(包括行政机关任命的其他人员)贯彻执行国家政策、法律、法规和命令的情况,进行系统监督检查的活动。通过监督检查,对行政执法过程中存在的偏差进行纠举和调整,对违法违纪者进行惩戒,从而使国家政策、法律、法规和命令得到正确的实施和落实。执法监察是行政监察机关的一项基本职能和经常性工作,最终目的就是督促各级行政机关及其公务员依法行政,保证政令畅通,使政府的社会管理活动实现法制化。

## 第四节 我国行政监察制度的不足和完善

行政监察制度在推进政府依法行政方面处于一个重要而特殊的地位。但由于体制和立法方面的原因,我国行政监察的巨大功效尚未充分发挥出来,难以形成对行政机关有效的内部制约。我国行政监察制度存在的主要问题有:

### 一、行政监察机构地位不独立

保持行政监察机关的独立性是行政监察系统积极发挥其功效的关键。我国《行政监察法》第7条规定:“县级以上地方各级人民政府监察机关负责本行政区域内的监察工作,对本级人民政府和上一级监察机关负责并报告工作,监察业务以上一级监察机关领导为主。”该法第34条又规定:“监察机关作出的重要监察决定和提出的重要监察意见,应当报本级人民政府和上一级监察机关同意。”上述规定使监察机关处于双重领导体制之下。监察机关能否有效地发挥其监察功能,很大程度上取决于上级领导和所在地人民政府的支持和配合。行政监察机关对本级政府的依赖性很强,政府领导人对行政监察案件的认识和态度往往会影响行政监察机关依法独立行使行政监察权。双重领导体制有形或无形地制约着监察机关依法独立行使监察权。

我国《行政监察法》还规定,监察机关在对违反行政纪律的行为进行调查处理时,对“重大、复杂案件的撤销,应当报同级人民政府和上一级监察机关备案。”这一规定从根本上决定了行政监察机关对本级人民政府的依附性,使监察机关失去了不受任何干扰、独立行使职权的基础,很容易受到各种案外因素的干扰。

1993年,国家行政监察机关与党的纪律检查机关合署办公后,实行“一套人马,两块招牌”,总称为纪检监察机关,这对于充分发挥监督的整体功能,加大监督力度,提高监督质量和效率起了积极的作用。但在实践中,合署办公后,纪委成了监察机关的直接领导机关,实际上形成对行政监察的“三重领导”,重大问题由纪委常委集体讨论决定,这使得监察机关首长负责制难以落实,导致职责不明,权限含混,以党代政,党纪政纪处分不分,甚至以党纪处分代替行政处分的情况,同时在监察过程中容易造成互相制肘,使行政监察流于形式,处于附庸地位,从而在根本上违背了依法行政的目标。

### 二、行政监察决定缺乏强制性

行政监察法对没有正当理由而拒不执行行政监察决定和拒不采纳行政监察建议的单位和人员未作任何强制执行的规定。虽然《行政监察法》第25条规定:“监察机关依法作出的监察决定,有关部门和人员应当执行。监察机关依法提出的监察建议,有关部门无正当理由的,应当采纳。”这里虽用了两个“应当”,但并没有相应规定后者不采纳的法律责任。实践中,对那些拒不执行监察决定和拒不采纳监察建议的部门和人员,行政监察机关往往无可奈何。原因在于“监察建议”并没有法律效力。

### 三、行政监察职能未能全面发挥

行政监察机构集廉政监察、效能监察、执法监察三者于一身。从目前监察现状看,除了执行和配合中央的专项治理或特别规范的事项外,监察机关实际只履行了受理申诉、举报的职责,而对执行法律、政策、政令的监督检查却乏力。对不执行、不正确执行国家法律、法规和政策以及决定、命令的人或事很少查处,也很少就此类问题提出监察建议,更少就此类问题作出监察决定和给予行政处分。

### 四、行政监察缺乏相应的补救机制

我国《行政诉讼法》规定,行政机关对行政机关工作人员所作出的奖惩、任免等决定,不受人民法院的司法监督。最高人民法院在《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》将有关“奖惩、任免决定”解释为“行政机关作出的涉及该行政机关公务员

权利义务的确定”。因此,监察机关直接作出的行政处分决定或建议作出的行政处分决定,即使当事人不服,也不能向人民法院提起行政诉讼。这样有关公务员的身份保障权、职位请求权、劳动报酬权、保险和福利等权利受到侵害,只能寻求行政系统内部的方式解决。

此外,对于监察机关违法作出的监察决定,侵犯了当事人的人身、财产权益的《行政监察法》仅规定了可以向作出决定的监察机关申请复审,不服复审决定的,可以向上一级监察机关申请复核。同时,该法第41条规定,上一级监察机关的复核决定和国务院监察机关的复查决定或者复审决定为最终决定。监察机关作出予以没收、追缴财物或者责令退赔的监察决定,若按照《行政诉讼法》第12条第4款的规定,属于“法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为”,因此,不属于人民法院行政诉讼的受案范围而被排除在司法审查之外。我国的行政监察立法仍采用德、日等国早已抛弃的“特别权力理论”,显然不利于保障相对人的合法权益。

## 五、对行政监察机关的监督不力

行政监察机关工作人员在履行职责过程中也有可能作出侵害监察对象以及其他公民和法人合法权益的行政监察行为,对行政监察机关应当如何进行监督?我国《行政监察法》第39条规定:对监察决定不服的可以自收到监察决定之日起30日内向作出决定的监察机关申请复审,对复审决定仍不服的,可以自收到复审决定之日起30日内向上一级监察机关申请复核,上一级监察机关应当自收到复核申请之日起60日内作出复核决定。第41条规定:上一级监察机关的复核决定和国务院监察机关的复查决定或复审决定为最终决定。可见,我国行政监察监督采用系统内监督的方式,由作出监察决定的行政监察机关进行复审或由上一级监察机关进行复核,完全交给行政监察系统内部解决,这违背了“自己不得成为自己案件的法官”的原则。

针对上述问题,我们认为,完善行政监察制度,应从以下几个方面入手:

首先,提高监察机关的法律地位,应该改革监察机关的双重领导体制,单独设置监察机关,使监察机关具备独立的法律地位,并直接从属于同级人民代表大会。

其次,完善行政监察法律体系。在《行政监察法》的基础上,进程。

再次,扩大行政监察机关职权。一是扩大监察机关的处分权限。赋予监察机关对违法违纪的公职人员有警告、记过、记大过、降级、降职、撤职处分的职权;赋予行政监察机关传唤权、扣押权、独立裁决权、直接罚没权。二是将抽象行政行为纳入行政监察范围。根据《行政监察法》第18条第1款的规定,监察机关为行使监察职能,履行“(一)检查国

家行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题。”抽象行政行为，尤其是地方人民政府制定的规范性文件，大都是为贯彻国家的法律、法规、人民政府的决定、命令而制定，对它们进行行政监察，发现并纠正它们在制定和实施中的问题，是行政监察机关的重要职责。为此，行政监察机关应参与同级人民政府拟定规范性文件的讨论和起草工作，把人民政府的抽象行政行为直接置于行政监察监督之下。此外，行政监察机关应有权审查同级人民政府及其所属各部门制定的规范性文件。

最后，强化对行政监察的司法审查。《行政监察法》未规定有关行政诉讼的内容，不利于对监察机关进行必要的监督，也不利于对被侵权人的权利保障和权利救济。为了防止滥用监察职权，监察机关的监察行为应接受人民法院的司法监督。一是行政监察机关违法作出的监察行政强制措施，侵犯了公务员的合法权益，应允许提起行政诉讼。根据《行政监察法》第19条、20条规定，行政监察机关在行使监察职权的过程中，可以采取一定的监察行政强制措施，如暂予扣留、封存可以证明违反行政纪律行为的文件、资料、物品，责令有关人员在指定的时间、地点就调查事项涉及的问题作出解释和说明，责令停止违反法律、法规和行政纪律的行为。如果监察对象认为监察机关采取的这些监察行政措施，非法侵犯了自己的合法权益，可以以行政监察机关为被告提起行政诉讼。