



## 近年来各国行政监察制度的完善及其借鉴意义

曾祥华

**摘要** 近年来世界各国的监察制度在监察主体、监察对象、监察程序方面日趋完善, 监察主体更加独立, 监察内容更加丰富, 监察程序更加公开和方便。国外监察制度的新趋势可以为完善我国的监察制度提供有益的经验。我国应当加强行政监察主体的独立性, 吸收借鉴议会行政监察专员制度、人权监察专员制度和监审合一制度, 增加对不良行政和行政公开的监督, 完善行政监察程序。

**关键词** 行政监察 监察主体 监察对象 监察程序 完善

The Recent Perfecting on Administrative Supervision in Other Countries and Its Use for Reference

**Abstract:** The administrative supervision system has recently been perfected on the subject, object and procedure of supervision. The supervisor become more independent, the range more wide, and the procedure more open and convenient. We can learn a lot from that. So we need a more independent supervision system including ombudsmen, supervisor on human rights, combined system of supervision and audit, supervision on maladministration and the open policy and more perfect procedure.

**Key Words:** administrative supervision, subject of supervision, object of supervision, procedure of supervision, perfecting

### 一、行政监察主体的完善

20世纪80年代以来, 监察专员制度传播到世界各地。在亚洲, 巴基斯坦、印度、菲律宾、斯里兰卡、孟加拉、韩国等榜上有名。在非洲, 毛里求斯、莫桑比克、津巴布韦、马达加斯加等国也步其后尘。这股旋风同样吹遍南美大陆, 短短10年间, 阿根廷、秘鲁、哥伦比亚、墨西哥、厄瓜多尔、乌拉圭、巴西都出现了“人民卫士”, 即监察专员。原东欧的匈牙利、波兰也仿效之。监察专员制度在全球范围的推广, 促进了行政监察领域的国际交流。1978年, 国际监察专员协会成立。各洲也相继成立了地区监察专员协会。除了行政监察主体数量的发展以外, 行政监察专员的类型也有了新发展, 使行政监察制度更加完善。

1992年《欧洲联盟条约》(《马斯特里赫特条约》) 据其138e条设立了欧洲议会行政监察专员。前芬兰议会行政监察专员杰考伯·索德曼(Jacob Soderman)被选为首位欧洲议会行政监察专员并且于1995年9月1日开始办公。(p69) 介此, 一种新型的跨国议会行政监察专员产生了。按照规定, 监察专员必须为欧洲公民, 具备在本国最高司法机关任职的条件, 能胜任职位要求, 保持独立性。其地位级别相当于欧洲法院大法官。监察专员由欧洲议会选举产生, 向议会报告工作, 任期也由议会决定, 可连选连任, 一般不能被解职, 除非个人提出辞职, 或不能再胜任工作, 或犯有严重错误。监察专员必须以欧洲整体利益和公民利益为重, 完全独立地履行职责, 不得寻求或听从任何政府或机构的指示, 不得担任其他政治或行政上的职务。监察专员犯有严重错误时, 经议会要求, 由欧洲法院将其罢免。在国际上还有已建立的类似制度, 这类行政监察官制度有: 联合国人权高级专员, 欧共体统计局高级专员, 波罗的海地区高级专员等等。

还有一种重要的行政监察官就是国内人权行政监察官。在许多国家, 特别是在那些存在大量社会紧张状况的国家, 人权行政监察官是提倡并保护基本人权和自由的一个重要手段。在八十年代末期, 拉丁美洲就建立了人权行政监察官制度。在九十年代, 行政监察官制度在东欧几个前共产党国家如波兰、南斯拉夫、斯洛文尼亚、波斯尼亚—黑塞哥维纳也相继建立。在南非废除种族隔离制度以后, 人权行政监察官的设立在宪法辩论中成为一个重要议题。南非现已建立了名为“公众保护人”的行政监察官制度。

目前国际上通行着四五种监察模式, 监审合一是较为普遍的一种, 不少国家的监察机构都被赋予监察和审计两种职能, 波兰最高监察院最具有代表性。最高监察院以合法性、经济性以及效益、廉政为标准, 对国家的预算、法律的执行情况和政府各部门行政管理和运作情况, 实施全面监察、检查。其中行政监察的主要任务是检查

评价被监察对象的行政管理情况，特别是各部门行政负责人履职情况，发现存在的行政违规和腐败现象。波兰最高监察院认为，消除腐败现象，首先要管住钱和权，防止资金滥用和贪污行为的发生。为此他们加强了对资金使用情况和效益的审计监察，颁布了从政道德规范、财产申报制度、礼品登记制度等，并且加大了廉政监察的力度。近年来，还制定了《防止腐败法》、《政党法》、《议员道德法》，重点展开反腐败斗争。根据韩国宪法规定，监察院的主要任务是审计国家决算及受国家与法律约束的团体的财务，监察国家行政机关及公务员履行职务的情况，以及揭露公职人员违法违纪问题。无论新成立的监察机构的国家还是原来就有监察机构的国家都把廉政和反对腐败作为一项重要的任务，而前者尤其注重。2002年1月，韩国制定的《反腐败法》正式出台，直属总统的反腐败委员会也与当年开始正式投入运行。新加坡贪污调查局、香港廉政公署在监察腐败行为方面都很有成就。

民主与宪政的体制是行政监察机关职能得以发挥和完善的社会基础。波兰在1957年通过议会立法成立了最高监察院。但是它的职能经过几度变更：开始时归议会领导，后来——为了有效体现党的领导作用，在归兼任政治局委员的政府总理的监督下，为议会、国务委员和部长会议服务。直到1980年，一场新的危机（团结工会的兴起）发生时，波兰议会在同年10月8日对宪法作出修改，并颁布实施了《最高监察院法》，将最高监察院重新划归议会领导，并向议会负责。1989年波兰制度发生巨变后，这种隶属关系一直未变。1994年修改宪法时对监察院的职能和地位重新作了法律规定。根据波兰的经验，如果最高监察院属于总理监督，它的监督职能肯定不能很好发挥。一个简单明了的原因是：监察院的工作对象主要是总理领导的政府各部门，所以“自己不可能对自己实行有效的监督”，监察机关的工作容易流于形式，达不到对国家行政机关有效的监督的目的。这也是当时在波兰国家政权中出现特权阶层的原因之一。在韩国，反腐败问题之所以成为朴正熙政权最关心的问题之一，朴正熙希望能通过大规模、急风暴雨式的群众运动，毕其功于一役，“彻底”清除腐败。朴正熙被刺后，继任的两位总统全斗焕和卢泰愚都继续把反腐败作为最重要的行政目标之一。他们分别发起了“社会净化”运动和“新秩序、新生活”运动。但众所周知，这两位总统本身后来都被指控贪污并获重罪。1992年，韩国历史上第一个民选政权金泳三政权出现了。金泳三把清除腐败宣布为执政第一任务，作为第一个民选总统，金泳三的反腐措施一开始就显示了与以往截然不同的特点，那就是大力推进制度反腐。早在1960年，韩国政府就曾提出过财产登记法案，但是议会通过后不久又被议会否决。1981年，全斗焕政权制定的《公务人员伦理法》则明确把公职人员财产登记作为主要内容，全斗焕政权没有勇气真正实施这一政策，而是对财产登记实施了非公开原则。金泳三于1993年5月20日向临时国会提交并通过了以高级公务员财产公开为主要内容的《公职人员伦理法》修正案。此法于同年7月11日生效。金泳三推行的第二项制度性反腐措施是推行金融实名制。与财产公示制度一样，金融实名制也早就在韩国开始了尝试，最后却都因为各种社会力量的反对不了了之。正是因为金融实名制的实施，才使得两位前总统卢泰愚、全斗焕巨额秘密资金被揭露出来。继任的金大中则继续推进反腐败，并取得了巨大的成效。韩国政府在反腐之路上走得一直坚定的另一个原因是强大的民意压力。这说明，政治反对势力的存在，民主和宪政条件下的反腐制度是对腐败是一种有力的制约，同样如此，监察机关才能真正地发挥作用。

台湾的监察制度承继了国民党在大陆时期的监察体制，其理论和制度基础来源于孙中山的“五权宪法”思想。早在广州国民政府时期，就颁布了《监察组织法》成立了监察院。1928年开始的“训政”时期，国民党中央常务委员会颁布“中华民国国民政府组织法”，成立五院制政府。监察院是最高监察机关，它接受国民党的监督、指导和国民政府的命令。1947年“中华民国宪法”的颁行，对监察院的性质、地位、成员的产生、监察的对象和职权均作出了新的规定。监察院仍为国家最高监察机关，但同时依大法官会议第七十六号解释，监察院构成国会的一部分。监察院除仍拥有弹劾、审计、纠举、调查等法律性职权外，又取得了二项政治性职权，即纠正权和（人事）同意权。监察院从一个准司法机关变为中央民意机构兼准司法机关。但是，1948年通过的“动员戡乱时期临时条款”和1949年公布的“台湾省戒严令”，使监察院仅在法律上和理论上而不是事实上成为民意机构。直到1986年国民党决定推行“政治革新”，开放党禁，解除戒严，“充实中央民意机构”，加强“议会政治”的运作，全面推行“民主宪政”，废除“极权专政”。民选委员尤其是民进党委员进入监察院，使监察院事实上成为民意机构兼准司法机关。1992年5月，台湾增修“宪法”，监察院的性质、地位、职权发生相应的变化。监察委员、院长由“总统”提名，经“国民大会”同意任命。“总统”对监察院的控制增强，监察院不再享有同意权。民国时期和台湾当今的监察院都受中国古代监察制度和西方民主制度的双重影响，在一定程度上也体现了孙中山的政治思想。从其发展的历史可以看出，不管法律上如何规定，政治制度背景对其作用的发挥却具有实质性的影响。

挪威议会行政监察专员阿尔内·弗利弗莱特说：“行政监察官制度就需要有一个坚实的基础，如在宪法中有其位置，并得到广泛的政治支持。否则，如果这个国家的政权有变，就会导致对行政监察官职权的损害。因此，一个能充分发挥行政监察官职能的基本前提就是有一个完好的民主机制。不然的话，行政监察官就会被当成一个政治工具，有使当政的政府或总统合法化的危险。”事实的确如此。

## 二、行政监察对象的完善

近年来，行政监察机关的职能也走向完善，行政监察的对象又有所扩大。如一些国家将人事管理也纳入监察事项范围，公务员对任职、待遇不服，可以投诉监察专员。《中华人民共和国行政监察法》第18条规定：“监

察机关行使监察职能：……（四）受理国家机关工作人员和国家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……”。另外，如前所述，很多国家实行监审合一，加强反腐监察，也是行政监察对象发展的一个侧面的表现。除此之外，行政监察对象的完善还有以下几个方面的体现。

由于信息公开化和公民的知情权越来越受到重视，一些国家的监察机关的又被赋予了一项新的职责。1994年，英国议会行政监察专员开始根据获得公务信息良好行政服务规范的要求，促进那些依该规范的要求应当为公众所取得的公务信息的公开。个人对于信息不公开的不满可以向议会行政监察专员提出，议会行政监察专员可以按照1967年议会行政监察专员法的规定对其进行处理。根据1998年消费者信息保护法和2000年信息自由法，还设立了信息行政专员。(p638,528)澳大利亚、新西兰、美国等国家也制定了《信息自由法》，推行政务公开，授权监察专员受理那些拒绝向公民提供信息的案件。

日本的监察机关还可以进行政策监察。日本现行的监察机关是行政评价局，是由行政监察局改制而来的。20世纪90年代以后，日本经济持续低迷，渎职腐败案件不断出现。为进一步改善行政管理，提高行政效率，2001年日本政府进行行政机构改革，将原总务厅行政监察局改为总务省行政评价局。这是日本政府根据社会经济发展的要求，在原有行政监察制度的基础上发展起来的一项新的行政监察制度。工作内容除了原有的行政评价和行政相谈以外，增加了政策评价，强化了对行政机关制定和实现工作目标的监督。政策评价是行政评价局主要工作之一，指评价局从政府的角度出发，对省（中央政府各部）府（地方政府）的工作计划、工作目标及执行情况进行统一、综合地评价。主要评价政策的必要性、有效性、效率性、公平性及优先性，即评价工作计划和目标是否符合国民和社会的需要是否达到预期效果，是否获得了最大效益，是否公平负担了费用，公平享受了成果，是否需要优先实施等。政策评价计划和结果都必须向社会公开，行政评价局的评价意见要交给内阁总理大臣，评价情况则要向国会报告。

欧洲议会监察专员的监察对象更为广泛：欧洲理事会、欧洲部长理事会、欧盟委员会、欧洲议会、欧洲法院和初审法院（仅限于行政事务）、欧洲审计院、经济社会委员会和各地区委员会地区、欧洲中央银行和欧洲投资银行，以及其他欧盟附属机构。欧洲议会行政监察专员的监察事项是不良行政，但是欧盟条约并没有给“不良行政”下定义。与英国议会行政监察专员不同，欧洲议会行政监察专员并没有不能受理可能得到司法救济的案件的限制，他可以审查欧盟机构行为的合法性，还可以受理关于由合同关系引起的不良行政的申诉。(p69-70)当然，法院的审判、法院已受理的案件、涉及劳资关系且可以通过内部渠道解决的案件，监察专员不予受理。欧洲议会行政监察专员还对理事会进行良好行政行为法典的起草工作表示欢迎，并且致力于起草一项宽领域的议会行政监察专员的法律制度的工作，该项法律将参照1985年丹麦公共行政法、1982年芬兰行政程序法以及法国、英国、爱尔兰、香港等国家或地区的法律中关于良好行政行为的内容。在监察专员的特别报告中还对文件开放提出建议并指出在采用对公众文件开放的规则方面的失职和没有使公众更易于利用（文件）可构成不良行政。更重要的是他认为（现有）规则是有限的并要求欧洲议会考虑已经采用的规则是否保证了欧洲公民期望于欧盟的透明程度。(p71-72)这说明信息公开已经并将继续成为欧洲议会行政监察专员的监察的重要事项之一。

### 三、行政监察程序的完善

近年来，行政监察程序趋向完善，主要是更加公开化和方便申诉。

英国1967年的议会行政监察专员并没有允许议会行政监察专员可以公开个人的申诉，但是在1990年代中期，Sir William Raid发表了几个他认为具有普遍重要性的实施全面调查的案件的报告。自1994年议会行政监察专员被赋予了对于公务信息不公开的不满可以按照1967年议会行政监察专员法的规定进行处理的权力以后，对于这些不满的详细调查由议会行政监察专员定期出版。（可能是由于涉及信息公开方面的内容，所以可以定期公开，而对于不涉及信息公开方面的内容，还是只能出匿名摘要。学者对此自然很是不满。）(p644)

在澳大利亚，公民可以写信或亲自前往监察专员设在各地的办公室进行投诉。澳大利亚监察专员制度的另一特点是广泛运用电话传真等通讯设施，接受公民的投诉。在其他一些国家，监察专员只接受书面投诉，而不接受电话投诉。在澳大利亚，专门为监察专员办公室设立公用免费电话热线。任何人都可以通过电话亲自提起投诉，或征得亲友同意后代表亲友投诉。在澳大利亚，居民投诉的途径很多，需要时还可请律师、议会议员或移民代理代为投诉。监察专员办公室有专门的调查官倾听投诉，并解释监察专员办公室可以提供何种帮助。为了调查方便，投诉人应回答调查官提出的有关问题，必要时还应提供有关信件等文书。

在奥地利，有一个牵动着千家万户的电视专栏，它的节目主持人是被称为人民律师的人民监察官（议会行政监察专员）。每周一次，他通过荧屏向国民介绍实施监察工作情况，针砭时弊，号召人们积极投诉，揭发行政部门的违法行为和各种不良行政弊端，当好国家的主人。人民监察官与新闻媒介亲密无间，密切配合。广播里能听到他们的声音，电视里能看到他们的形象。他们的“杀手锏”就是公开曝光。每周召开新闻发布会，向新闻单位通报情况，散发材料，供其选用。对久拖未决的问题，则组织电视讨论，形成压力，促其尽快解决。阿根廷电视台也设有每周一次监察专员节目。

任何欧盟公民或者任何居住或者在成员国具有登记注册的办公室的自然人或法人都可以向欧洲议会行政监察专员投诉，可直接投诉也可以通过议员转交。申诉不必为不良行政的直接受害者，但是必须先与申诉相关的机构或者团体联系。申诉必须在申诉人知道构成申诉基础的事实之日起两年之内。行政监察专员还可以主动进行调查，这是他的英国同行所不具有的一项特别强大的权力。1997年欧洲议会行政监察专员发动了四次主动调查。在一次主动的关于特定的共同体机构和团体所掌握的文件对公众开放的情况的调查之后，监察专员在年末向欧洲议会提交了他的第一次特别报告。(p71)

#### 四、国外监察制度对我国的借鉴意义

我国古代较早地建立了当时先进的封建监察制度，但是当代的监察制度却不尽人意，在监察主体的独立性、监察程序的规范化等方面还有较大的差距，如果能够吸收我国古代监察制度的精华，借鉴国外监察制度的先进经验，相信一定能够对我国的监察制度的完善有所助益。

##### (一) 加强监察机关的独立性，完善监察主体

我国《监察法》第2条规定：“监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依照本法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。”第7条规定：地方各级监察机关对本级人民政府和上一级监察机关负责并报告工作。这些规定说明我国的行政监察机关实行双重领导，即同时级人民政府和上级监察机关的领导，也说明我国的监察是一种行政机关的内部监察。在实际政治生活中，监察机关与党的纪律检查机关同一个机关，两块牌子，隶属与纪委，监察局局长通常兼任党委副书记。因此，无论从监督的本义还是从行政法治的要求来说，我国的监察体制都存在明显的缺陷，因为自己监督自己毕竟不可能达到监督的目的。“任何人不能做自己的法官”是“自然公正”原则的首要内容。监察机关一方面受本级政府的领导，一方面对其部门进行监察，必然受到很多牵制，我国监察实践也充分证实了这一点。

关于我国古代的监察制度的独立性问题存在着争论，否定说的理由是监察官员并不独立于皇帝，唯皇命是从，虽然古代也有谏官制度，但是是否纳谏完全取决于“圣意”。不过，中国古代的监察系统实行垂直领导，不受被监察者控制，独立于被监察者，包括宰相在内，都要受到监察，这一点基本是历史事实。而我国当代的地方监察机关受双重领导，与古代的监察体制相比实际上是一个退步。

源于瑞典的议会行政监察专员制度，在20世纪风靡全球，是值得我们借鉴的一项制度。议会行政监察专员由议会任命，对议会负责，但具体办案不接受议会的指示，不受其他机关的干涉，除非有违法行为不能免职，具有很强的独立性。国外的议会行政监察专员制度自实行以来已经取得了良好的效果，我们完全可以借鉴。我国实行人民代表大会制度，人民代表大会是我国的权力机关，代表人民行使国家权力，其他一切国家机关都要接受权力机关的监督。在人民代表大会尤其是全国人民代表大会之下设立行政监察专员，完全符合我国的政治体制，在理论上没有任何障碍，只存在具体上如何操作的问题。

我国目前监察和审计职能分别由监察机关和审计机关行使，但在实际工作中，两者有时相互配合，联合办案。而监审合一制度是加强反腐力度的一种有效机制，可以同时管住钱和权，也是值得我们加以研究和借鉴的一项内容。

行政监察制度是通过监督行政权最终达到保障公民权的一项制度，设立人权监察专员以保障人权，在已经签署或加入有关人权公约的背景下，从明智的观点来看，也只是一项迟早的选择。

正如前面所述一国行政监察制度作用的大小是与该国的宪政与民主基础息息相关的，我国已经将“建设社会主义法治国家”的目标写入宪法，正在朝民主、法治、宪政国家迈进，相信随着民主与法治的进步，行政监察主体会得到进一步完善，行政监察制度的作用会得到进一步发挥。

##### (二) 拓展行政监察的对象

目前国外的行政监察的内容不仅包括政府行政行为的合法性，而且发展到包括其合理性，即对“不良行政”以及政府政策的合理性的监督；不仅监督政府行为的实体内容，而且监督行政行为的程序，尤其是政府行为的公开化问题。而我国行政监察工作的内容目前主要限于国家行政机关极其工作人员违法乱纪的行为，监察的范围相对狭窄，不能全面地监督行政机关的行为，也难以全面保障行政相对人的权益，因此，我国行政监察的范围需要进一步拓宽。一方面，需要增加对政府行为和政府政策合理性的监督，另一方面，需要加强对行政机关的行为是否符合法定程序的监督，尤其是对信息公开的监督。“阳光是最好的防腐剂”，通过行政公开，既可以方便相对人，促进行政民主化、法治化，又可以更加有效地防治腐败，更好地实现行政监察的目标。政府信息公开是目前我国政府和学界都在积极推动的一项工程，行政监察对行政公开化的监督，可以促进政府的行政公开，同时，政府的行政公开又有利于行政监察内容的拓展。

##### (三) 完善行政监察程序

我们现在处于信息化时代，行政监察应当充分利用现代通讯手段提高效率，同时也为行政相对人的投诉提供方便。监察机关应当允许相对人采取电话或电子邮件等方式投诉。相对人也可以委托代理人进行投诉，并且投诉者、申诉者或者检举者不应当限于与有关政府行为利益相关者。

国外的议会行政监察专员往往并没有直接处罚或处分的权力，但是他们的“杀手锏”就是公开调查结果，从而取得理想的效果。我国的行政监察在公开化方面还有很多不足，许多问题往往内部“消化”，应当借鉴国外的经验，加大公开化的力度，充分利用社会舆论的力量，促进清廉、合法与合理的行政。

**【注释】**

孔祥仁. 行政监察专员制度——世界各国行政监察机构设置模式之三[J]. 中国监察, 1999, (7): 46.

Diane Longley & Rhoda James. Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law[M]. London: Cavendish Publishing Limited, 1999.

孔祥仁. 欧盟的行政监察专员署[J]. 中国监察, 1998, (7): 45.

[挪]阿尔内·弗利弗莱特. 行政监察官——改进政府管理和保护人权的有效工具[EB/OL]. <http://www.xzjj.gov.cn/ywlw/03.htm>

孔祥仁. 监审合一的监察机制[J]. 国风, 2004, (12).

郭增麟. 波兰的国家行政监察体制[J]. 今日东欧中亚, 1998, (2): 51.

韩国的反腐道路[EB/OL]. <http://www.pxql.gov.cn/content/show.asp?p=3346>

周春生, 朱丹. 论台湾监察院的过去、现在和将来[J]. 浙江大学学报, 8, (3): 60-64.

张越. 英国行政法. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.

田雅琴. 日本行政监察制度管窥[J]. 中国监察, 2005, (8): 62.

杜钢建. 人权与宪政的卫士制度——国外行政监察制度系列报道. [EB/OL]. <http://www.jcrb.com/zyw/n6/ca12165.htm>

更新日期: 2010-5-15  
阅读次数: 338

上一条: [莫于川 防范传染病立法——以日美加为例](#)

下一条: [黄辉 论美国乡村自治法律制度](#)

[【打印本页】](#) [【关闭窗口】](#)

□□□ ————— □□□ ————— □□□ ————— □□□ ————— □□□

==本栏目相关文章==

[中心简介](#) | [联系我们](#) | [加入收藏夹](#) | [设为首页](#)

Copyright 中国人民大学行政法与行政诉讼法精品课程网 2005-2010 All rights reserved.