

# 中美行政监督制度比较研究

周孙子薇

(湖南大学, 湖南省长沙市, 410000)

**摘要:** 行政监督制度是行政体制的重要组成部分。行政制度建设是国家反腐倡廉建设的关键所在。通过比较中国和美国的行政监督体制, 试图找出我国政府行政监督制度存在的问题和不足, 并借鉴美国的有利经验, 进而提出建设性的建议。

**关键词:** 行政监督; 制度; 中国; 美国

**中图分类号:** D035.5      **文献标识码:** A

随着时代的进步与发展, 行政监督制度的改革和完善越来越成为我国乃至世界各类型国家反腐败制度建设的中中之重。十八大以后, 中国在打击腐败方面体现出了前所未有的决心和力度, 增加了民众对于政府的信心, 但是如何将这种运动式的打击腐败最终转化为制度反腐一直是研究者和实践者所关注和探索的问题。政府监督机制是政府体制的重要组成部分, 也是保证行政机构正常健康运行的关键, 其在杜绝权利滥用、防范腐败、提升政府效能方面发挥着重要的作用。美国作为三权分立实行最完美的国家, 是政府内部约束实现最为理想的国家之一。着眼于政府内部监督的视角, 分析美国和中国行政监督体制的差异, 试图探讨美国行政监督制度对中国的启示。

## 一、行政监督制度的基本内涵

### (一) 行政监督制度的定义

行政监督是政治监督的一个重要组成部分, 作为行政管理的基本职能, 既是构成行政管理体制的重要组成部分, 又对国家政治生活起到保障作用。它“是对国家行政机关及其工作人员的行政行为是否遵守法律、法规进行检查, 是对行政过程及其结果进行监督, 以防止和纠正行政管理中的偏差和失误, 约束行政机关及其工作人员的行为, 保证行政管理工作顺利进行”<sup>[1]</sup>。我们一般对行政监督进行狭义和广义之分, 狭义的行政监督仅指行政机关内部上下级之间以及专门的审计机构和行政监察部门对行政机关及其公务员的监督, 如行政复议、行政监察等。广义的行政监督是指由国家权力机关(立法机关)、司法机关、社会大众、新闻媒介等各监督主体对国家行政机关及其工作人员进行的约束、检查和监督。本文主要从狭义的角度, 即政府内部的角度进行分析。体制则是制度的外在表现形式, 是制度在组织机构及其权力配置、领导隶属关系、管理权限划分等方面的具体化。行政监督体制即是指行政监督机构的设置及其隶属关系、行政监督主体之间的权限划分和运行等方面体系和制度的总称, 是行政监督重要的组织保障和制度保障<sup>[2]</sup>。

### (二) 行政监督制度的必要性分析

作为现代国家监督制度重要组成部分的行政监督制度, 在防止和纠正国家行政机关及其工作人员违法失职, 保证行政法制, 维护政府廉洁, 保障公民权利, 改善行政管理, 提高行政效能等方面发挥着重要作用。事实上, 在市场经济社会中, 由于政府及政府成员都是由社会人组成的, 并非是完全理性的, 而是具有经济人的特点, 因而同样带有现实功利主义的色彩和利益具体化的价值取向。它在维护国家利益和代表民众意志行使权力以及调节社会各种利益关系的过程中, 也会维护自身的利益, 也就自然形成一种特殊的利益群体, 以致在维护社会整体利益和自身利益发生矛盾时, 就会倾向于维护自身的权利和利益, 甚至因为部门利益和地方利益, 而分割和侵犯社会整体利益和社会成员的公共权利。部门和地方是这样, 政

府官员个人亦是如此。这正是必须进行监督制度设计的主要原因。其目的是确保各项政务活动合法、有效、民主，各项政策得到准确落实，行政效率得到明显提高，群众利益得到有效保障。

## 二、中美行政监督机制比较

### （一）立法机关的监督比较

美利坚合众国的缔造者们相信全国性政府所行使的权力应主要由立法机构来掌握。国会由代表不同社会阶级倾向的议员组成，分为参议院和众议院，并被宪法赋予一切立法权。参议院由联邦各州直接选举出两名议员组成，众议院议员则根据各州人口比例由选民直接选出。根据宪法和三权分立原则，国会对行政机关具有完全的制衡能力。威尔逊认为国会的天职就是严密监督政府的每一项工作，监督行为已经成为国会最频繁的行为。其主要权力包括立法权、人事任命批准权、财权、调查权、弹劾权等。根据我国宪法规定，全国人大对“一府两院”依法行使监督权，是最高国家权力机关，地方各级人大是地方各级国家权力机关。人大代表是人民通过直接选举或县级以上地方各级人民代表大会间接选举的形式产生，充当人民代言人，表达人民意志，直接行使权力。具体讲，全国人大有权监督宪法的实施；监督重要行政官员的人事任免；审核国民经济发展和财政预算；撤销和改变国务院不适当的决定；监督司法机关依法行使权力。人大代表有权对“一府两院”工作提出意见建议，提出质询和罢免案，听取和反映人民群众的意见和要求，接受选民和原选举单位的监督。

但是由于多方面原因，中国人大代表的监督存在很多漏洞。第一，中国的人大代表往往只是兼职，并且很多人大代表是行政体制之外的人员，对于行政体制内部运行不了解，再加上人大与行政机构之间的信息不对称，人大的监督在很多方面很难深入全面。第二，基于中国行政决策的规则，行政机关的许多决策都是由同级党委提出意见，再由同级政府起草方案，然后交由同级党委讨论，再又提请同级人民代表大会及常委会审批。因此，人大代表的监督具有一定的阻力。第三，很多人大代表本身就是政府行政人员，集监督者和行政行为执行者的双重身份，监督自然会大大折扣。第四，一些人大代表的素质低下，监督意识不强。2006年通过的《监督法》以法律的形式确定了人民代表大会常委会的监督职责，这以法律的形式弥补了人大代表监督不够深入。监督制度不稳定和不够连续的缺点。但是，人大常委会中很多人本身也是政府行政人员，监督的独立性仍然不足，美国政府行政体制能够很好地运行，很大程度在于国会对行政机关的权力能够真正起到牵制和平衡的作用。首先，美国国会和行政机关各自按照法律和宪法的规定自行行使权力；其次，美国法律体系完善，由于立法机关行政监督的对象、范围、程序等在法律中都有详细明确的规定，国会能够采取实在的措施对政府的人事、重大决策和预算决策进行监督；第三，美国是一个多党制国家，行政官员首脑和国会领导往往来自不同党派，其代表不同利益集团，为了各自利益，国会对总统以及其领导下的行政官员的监督会毫不松懈。

### （二）司法机关的监督比较

美国是一个联邦制国家，其司法对行政的监督是指法院和检察机关按照法律规定对管辖范围内的政府机关及其公务人员违法失职行为进行的审查、调查和责任追究<sup>[3]</sup>。美国联邦和各州各有各的法律和法院，司法机关对政府的监督职能由普通法院实施。而普通法院的监督则主要通过司法审查来实现，即法院通过法律程序对国会制定的法律和行政机关做出的行政行为是否符合宪法而进行的一种审查活动。这种审查是一种全面的审查，既可以进行事实审查，也可以进行法律审查。主要内容有：根据法律对某一事项的直接规定进行法定审查；对一切行政行为在法律未明确禁止时，或者所规定的审查不能予以适当的救济时进行非法定的审查；对执行诉讼中的抗辩所引起的司法审查等<sup>[4]</sup>。我国的司法审查主要是人民法院有权依照法律、行政法规和地方性法规对行政机关具体行政行为的合法性以及公民、法人不服行政机关做出的行政处分和决定而引起的诉讼进行司法审查。但不涉及违宪审查和对抽象行政行为的审查。主要内容有：对具体行政行为合法性及其所适用的行政规章和地方性规章的审

查；对行政机关遵守人民法院判决和裁定情况以及行政机关工作人员遵纪守法的审查；审查行政机关正确履行法定职权等。按现行宪法规定，我国违宪审查的主体是全国人民代表大会及其常务委员会。人大有权依照宪法负责法律、行政法规和地方性法规的合宪性审查。具体包括：对地方各级人大及其常委会制定的地方性法规，各级政府及其行政法规，司法机关及其司法解释和判例等规范性文件的合宪性审查；审查中央国家机关以及中央和地方国家机关之间的权限争议等。但违宪审查是一门专业性很强的监督工作，因此有些学者认为，我国很有必要建立专门的宪法监督机构辅助全国人大及其常委会开展违宪审查工作<sup>[5]</sup>。

由此可知，中国和美国均对行政行为进行司法监督，但是监督的强度和作用不同，中国司法监督的范围比美国的监督范围小，没有规定违法审查监督。而美国的司法审查范围中确定，除法律排除司法审查及对行政机关的自由裁量行为不能进入司法审查外，其他行政行为均可接受司法审查。因此，美国司法监督包括了对抽象行政行为和具体行政行为的监督，避免了因法律的问题给当事人带来损失。

### （三）行政机关的监督比较

中国的监察部门都设置在政府机关内部，在领导体制上，这些部门受同级行政机关和上级业务部门的双重领导，尤其在组织、人事、经济等方面又受制于同级行政机关。具体组织上，监督机构的负责人由同级行政机关的领导成员兼任或由行政机关任命；经济上，监督机构一般都是从同级行政部门领取活动经费、事业费、工资和奖金；办案上，我国实行行政监察机关与党的纪律检查机关合署办公，往往先由党政首长内定性质，然后交监督部门去履行法律手续，监督人员只能依附并被动地接受长官意志。这种监督体制严重影响了监督主体的独立性，使监督机构及人员严重地依附于党政机关，监察机关的权威性大打折扣。同时，在实践中发现，中国的《行政监督法》在监察对象、监察权限和监察程序等方面的规定不够明确。而在美国，上级政府对下级政府的监督、上级官员对下级官员的监督以及责任连坐制度等都通过明确的法律进行调整和规范，这减少了人为主观意志对行政行为的干扰。同时，美国已经实行了监察权独立，具体表现为监察长的级别比较高，任命与罢免有着严格的程序规定，监察长办公室经费来源、人事任免较为独立，这保证了美国行政监察具有较大独立性和较强权威性。而且监察长制度将财务与绩效监察结合起来，能够起到很好地制约行政机关工作人员的作用。

## 三、美国行政监督制度对中国的启示

通过以上与美国内部监督体制对比分析，中国立法监督、司法监督和行政机关内部监督都或多或少的存在监督法制化不完善和独立性差等问题。根据具体国情及政治体制环境，中国可重点从监督法制化和独立性两个方面来完善政府内部行政监督体制。

### （一）建立健全的监督法制化体制

美国监督体制的重要特点之一就是实现政府内部行政监督的法制化，监督以宪法和法律为准绳，法律规定非常明确，因此监督中人为干预空间不大。中国处于社会转型时期，法律体系不完善，政府监督法制化存在很多缺失，这是影响行政监督最重要的因素之一。有学者通过对中国省市公务员进行调研，发现调查者认为法律制度是否健全是影响行政监督的首要因素。因此，完善行政监督法律制度是加强行政监督的首要 and 重点工作。（1）要加强立法，为监督主体制定充分而完备的监督法律法规。一是根据新形势、新情况以及新问题，对已经颁布的有关行政监督的法律法规进行修订和补充完善，比如建立行政机构内部责任连带机制，避免上下级具有利益关系的官员之间互相包庇；二是将实践中比较成熟的做法和制度以法律法规的形式固定下来；三是进一步明确细化各种行政监督法律法规，包括监督主体、对象、程序等的明细化，根据实际与已颁布的法律法规进行良好衔接。（2）形成对监督机关及其工作人员的监督机制，促进严格执法。在中国行政监督中，监督主体执法不严，知法犯法等事件大量存在。因此，要完善细化对监督机关及其工作人员的法律法规，并严格执行相关规定，对任何监督上的失职、渎职和干扰监督权的违法行为进行法律追究与制裁，建立监

督者升迁与监督权行使效果连带制度。对监督中出现比如 2013 年以来中央巡视组对地方的监督中强调的“重大问题发现不了是失职，未如实报告是渎职”等行为要进行追究。

## （二）强化监督的独立性

通过比较发现，基于监督机构设置以及物力、财政的限制，中国监督机构包括人大监督和行政机关内部监督对党政机关具有强烈的依赖性，监督机构处于弱势地位，甚至很多认真履职监督者反而会遭到迫害。同时监督机构的“一把手”在党政机构中担任要职，且很多监督者本身就是渎职枉法者，但其位高权重，很难对其权利进行有效监督。因此，中国行政监督体制改革的任务之一就是实现监督机构的独立性，确保真正客观中立的监督体制，尤其要从财政和人事安排方面进行改革，使得监督机关不受行政机关约束，真正实现对行政权力机构及人员的制约。

从立法监督来看，由于中国特有社会政治环境，立法监督权彻底实现独立不现实，但是在某些方面可以有所改善，比如增加人大代表组成中非党政机构代表的比例。在行政监察中，独立监督权的强化则可大有作为，监督领域中的一些实践也为今后独立监督权的进一步强化提供了相关思路。一方面，可以探索监督机构财务独立，提高监督机构的独立性。例如土地管理方面建立的土地督察制度中，国土资源部向地区派驻土地督察组，但是督察组财政经费列入中央财政预算，这种制度的设立使得督察组不受地方党政机关制约，可以客观的执行土地监督权。另一方面，监督机构的人事独立可以强化行政监督机构及人员对监督对象的约束性，保证其工作有效进行。首先，监察及行政监察机构主要领导由上级政府任免，或者实行监察机关垂直管理，减少同级单位的制约。其次，切割监察机构及人员与被检查对象人情利益联系。中国特有的人情关系在行政监督中广泛存在，这是影响监督者独立性的重要影响因素之一。我国中央巡视组监督虽然党内监督，但其改革为行政监督的独立提供了新思路。原来每个中央巡视组负责相对固定的省（市、区），2013 年新的改革实行巡视组组长不固定% 巡视对象不固定、巡视组与巡视对象关系不固定，巡视组长“一次一授权”，这就会将监督者和被监督者之间的利益结盟的可能性降低到最低。

## 参考文献

- [1] 《中国大百科全书，政治学卷》.北京：中国大百科全书.
- [2] 陈奇星.行政监督论[M].上海：上海人民出版社，2001：7.
- [3] 侯志山.外国行政监督制度与著名反腐机构[M].北京：北京大学出版社，2004：118.
- [4] 龙光付.中外监督制度比较[M].北京：商务印书馆，2003：221.
- [5] 陈业宏.中外司法制度比较[M].北京：商务印书馆，2000：406.

## **A Comparative Study of Administrative Supervision System between American and China**

Xiao Feiyang

(Hunan University, City / Province, Postal Code)

**Abstract:** Administrative supervision system is an important part of the administrative system. The construction of administrative system is the key to the construction of national anti - corruption. By comparing the administrative supervision system of China and the United States, we try to find out the problems and shortcomings of our government administrative supervision system, and draw lessons from the favorable experience of the United States and put forward some constructive suggestions.

**Keywords:** Administrative supervision; system; China;America