

行政监督的功能定位及体系完善

秦 小 建*

摘要:全面依法正确履行政府职能的时代要求,呼唤一种体现行政特点和满足实践需求的监督机制。由于外部监督无法深入行政过程,难以全面理解行政的复杂性、专业性和各种政策考量,单纯依赖外部监督的思路,已暴露出诸多局限。行政监督是政府系统内部基于层级领导关系设置的针对下级政府和所属部门的监督,包括行政复议、备案审查、行政执法监督、政府督查等方式。行政监督贯穿于行政全过程,是一种常规化、持续性的自我审视和动态化控制机制。行政监督以提高行政效能为指向,在监督的全面性、深入性、专业性等方面更契合行政实体特点和治理实践需要,同时以监督来促进对行政活动的统筹和协调,旨在利用其功能优势在政府系统内实质性化解行政争议。完善行政监督体系,是发挥其优势的关键。可从行政监督自身体系建设、政府系统内行政监督与其他内部监督机制的衔接配合、行政监督与外部监督的衔接配合三个方面展开。

关键词:行政监督 内部监督 党和国家 监督体系 行政复议 行政执法监督

新时代法治政府建设既强调坚持依法行政,又要求政府正确履行职能。反映在对行政权的监督上,就是既要对行政权施以有效控制以防范其恣意并纠正错误,又不可因控制过度而抑制其功能发挥。由此,监督与保障如何平衡的难题凸显出来。依法全面正确履行政府职能的时代要求,呼唤一种更加契合行政特点和实践需求的监督控制机制。作为政府系统内部层级监督的行政监督,被认为是一种能够实现监督行政权依法行使和保障行政权正确行使之间平衡的制度安排,日益受到重视。

2024年1月1日,新修订的《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)实施,其试图发挥行政复议制度公正高效、便民为民的优势,将行政复议打造为化解行政争议的主渠道,把行政争议留在政府系统内化解。2024年3月修订的《中华人民共和国国务院组织法》(以

* 中南财经政法大学法学院教授

基金项目:中南财经政法大学中央高校基本科研业务费专项资金资助(2722024AL004)

以下简称《国务院组织法》)第17条规定:“国务院健全行政监督制度,加强行政复议、备案审查、行政执法监督、政府督查等工作,坚持政务公开,自觉接受各方面监督,强化对行政权力运行的制约和监督。”2024年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布的《关于加强行政执法协调监督工作体系建设的意见》提出构建全面完善的行政执法监督工作体系,充分发挥行政执法监督作为政府系统内部层级监督对行政执法的统筹协调、规范管理、指导监督、激励保障作用。2024年7月,党的二十届三中全会提出“健全行政执法监督体制机制”“健全行政复议体制机制”。加之此前就已展开的规范性文件备案审查和政府督查工作,行政监督制度逐步健全,行政监督工作正在重点推进。这也是当前在健全党和国家监督体系整体视角下强化行政权监督的重点内容,而其要旨正在于通过行政监督体系的完善,构建一种对行政权的全过程、全方位和全覆盖式的监督,以督促行政机关全面依法正确履行职能。

那么,在党和国家监督体系中,行政监督处于何种定位?行政监督何以担当此种使命以及具有何种功能优势?应当如何协调外部监督与行政监督的关系?这些问题都应作进一步思考。本文立足全面依法正确履行政府职能的时代要求,重点论述行政监督作为政府系统内部监督为何能够适应行政特点和实践需求,揭示其功能优势,并对完善行政监督体系提出建议。

一、作为政府系统内部监督的行政监督

广义的行政监督概念基本等同于对行政权的监督,狭义的概念则很少被使用,大致是指由行政机关开展的对自身工作的监督。^①2024年修订的《国务院组织法》明确了行政监督的规范内涵。在监察体制改革、健全党和国家监督体系的背景下,行政监督特指政府系统内部基于层级领导关系而设置的针对下级政府和所属部门的监督。健全行政监督制度,对于坚持依法行政、全面正确履行政府职能意义重大。《国务院组织法》第17条将现有的行政复议、备案审查、行政执法监督、政府督查等一系列方式纳入行政监督制度之中,虽然这些监督方式的法律定位各异,但是均在不同侧面体现了政府系统内部监督的功能取向。对其加以系统整合、形成制度合力,实现对行政系统内部全方位、多层次、立体化的全流程监督,这是新时代党和国家对行政监督制度的顶层设计和战略部署。

行政监督是政府系统内部监督的一种主要类型,与审计监督、统计监督和财会监督等专门监督机制共同构成政府系统内部监督体系。行政监督作为政府系统内部的自我监督,首先区别于由政府系统外的国家机关实施的监督。但内部监督并非“自己监督自己”,而是在政府系统内部通过特定监督机构实施监督。亦即,对于被监督者来讲,监督由独立于被监督对象的特定机构开展,只是监督机构和被监督机构同属于政府系统而已。在政府系统内部设置自我监督机制,推动政府系统的自我预防、自我发现、自我遏止、自我纠错,是监督和控制行政权的重要内容和基本方式。^②

在现代管理活动中,决策、执行、监督的分工具有普遍意义。^③行政监督作为政府系统内部

^① 参见王贵松:《〈国务院组织法〉的修订与新课题》,《中国法治》2024年第5期。

^② 参见崔卓兰、于立深:《行政自制与中国行政法治发展》,《法学研究》2010年第1期。

^③ 参见陈国权、皇甫鑫等:《功能性分权:中国的探索》,中国社会科学出版社2021年版,第38~52页。

监督,是政府系统“决策—执行—监督”权力结构在监督环节的设置,它的关键在于为决策和执行提供质量保障机制。政府系统强调行政权的集中统一,这是实现有效治理和行政效能的基本保证。在行政权超越“执行性”集决策与执行权于一体后,在政府系统内部构造决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构,有助于实现提升行政效能与防止行政专断双重目标的均衡。

决策权、执行权和监督权的划分实质是一种“功能性分权”,系以行政任务的完成为目标,从行政主体完成行政任务的过程和环节出发来配置决策、执行和监督间的关系;同一主体在不同的行政任务或不同的行政过程中行使不同的权力类型,决策、执行和监督的配置呈现出相对性。^①例如,执行机构主要行使执行权,而且拥有根据具体情境调适或优化决策的部分决策权,同时拥有对下级执行机构的监督权。相比之下,西方政治性分权理论则是绝对化地理解“三权分立”,认为分权是实现自由的手段,某一种性质的权力只能分配给特定机构。^②

具体而言,功能性分权中的“监督权”与西方政治性分权中的“权力制衡”具有以下本质区别:(1)在权力观念上,西方政治性分权理论认为一切权力都是“必要的恶”。“权力制衡”就是用“相反和敌对的关心”^③实现不同国家机关之间的彼此牵制。而在功能性分权理论看来,国家机构的合理分工既要避免国家权力的过分集中,又要使国家的各项工作有效地进行。^④为此,监督权必须兼具防止权力滥用专断和提高权力运行效率的双重功能,它是国家机关统一有效组织各项事业的重要保证。(2)在事权状态上,西方政治性分权中的“权力制衡”强调在事权分离的基础上将权力分配给不同的权力主体,使得一项事务的完成必须经过多个权力主体的协商和妥协。而功能性分权中的监督权则是以保证单一权力主体的事权完整为前提,监督主体并不直接参与被监督主体行使事务的权力过程,而只是对被监督主体行为的过程及结果进行约束。^⑤(3)在权力指向上,西方政治性分权中的“分权制衡”意味着权力关系的双向性,即不同权力主体在权力行使过程中形成相互约束的权力关系。而功能性分权中的监督权则呈现出单向性的权力关系,^⑥监督者不受被监督者的“反向监督”。

总之,西方政治性分权是资产阶级的政治模式和制度设计,实质上是资产阶级的民主政治。习近平总书记指出:“全面推进依法治国必须走对路。要从中国国情和实际出发,走适合自己的法治道路,决不能照搬别国模式和做法。”^⑦基于决策、执行、监督之间的内在联系,监督权一般配置给决策机构,谁拥有决策权,谁就拥有监督权。行政监督权配置给一级政府或拥有决策权的政府部门,以确保其行使决策权的同时拥有监督下级政府或所属部门落实决策的权力。

在“决策—执行—监督”的权力结构下,行政监督承担控制、协调和结果评价等三项任务:一是对决策目标的维护,通过监督确保执行机构能够实现决策目标,积极贯彻落实上级作出的决策

① 参见陈国权、皇甫鑫:《功能性分权与中国特色国家治理体系》,《社会学研究》2021年第4期。

② 参见张翔:《我国国家权力配置原则的功能主义解释》,《中外法学》2018年第2期。

③ [美]亚历山大·汉密尔顿、[美]约翰·杰伊、[美]詹姆斯·麦迪逊:《联邦党人文集》,程逢如、在汉、舒逊译,商务印书馆2020年版,第305页。

④ 参见彭真:《彭真文选(一九四一—一九九〇年)》,人民出版社1991年版,第456页。

⑤ 参见陈国权、皇甫鑫等:《功能性分权:中国的探索》,中国社会科学出版社2021年版,第111~112页。

⑥ 参见陈国权、皇甫鑫等:《功能性分权:中国的探索》,中国社会科学出版社2021年版,第112页。

⑦ 习近平:《加强党对全面依法治国的领导》,《求是》2019年第4期。

并取得预期效果；二是对执行(执法)过程的控制,通过监督既保证执行(执法)过程不偏离决策目标,同时对执行(执法)过程进行必要的统筹协调,并将在执行(执法)过程中收集的信息反馈给决策机构,敦促决策机构调整和优化决策；三是执行(执法)结果评价,即对执行(执法)行为的合目的性、合法性和合程序性进行判断。

为实现上述任务,行政监督建立了行政复议、备案审查、行政执法监督、政府督查等四种机制,四种监督机制在监督对象、范围、监督手段、程序和责任上各有不同。行政监督以行政权行使为监督对象,行政权行使有不同面向,针对不同面向,行政监督分别设置对应的监督机制。行政执法是行政权行使的具体面向,对此,行政监督建立了两个机制:一是行政复议,针对个案执法行为展开,旨在救济公民合法权益,力图通过监督化解个案争议；二是行政执法监督,针对执法过程中的执法文明规范、执法履职情况等执法活动展开全面监督。二者均属于行政权行使具体层面上的监督。政府督查是指针对行政机关落实重大决策部署和重大工作部署情况进行监督,属于对行政权行使宏观层面上的监督。而备案审查则针对行政规范性文件进行监督。行政规范性文件既可能是本级行政决策的载体,也可能作为对上级重大决策和工作部署的具体安排,事实上构成本级执法活动的依据,故对规范性文件的监督可以视为对行政权行使中观层面上的监督。

行政监督通过四种监督方式总体上形成对行政权行使的监督全覆盖,也实现了对行政决策和执行(执法)的全流程监督。从规范性文件的合法性控制和备案审查以保证行政决策的合法性和科学性,到政策执行过程中通过督查推动行政决策在政府各层级的有效落实,以及在执法过程中的统筹协调,及至在执行完成后通过复议或执法监督对行政行为进行事后监督,行政监督既是对行政过程的全方位监督,也力图在行政过程各个环节精准定位行政的问题点,实施精准监督,推动行政过程的自我优化。

内容完备、层次分明、体系融贯是行政监督的显著特征,这也是党和国家整合四种监督机制的用意所在。行政监督构筑了一套贯穿“制度—行为—人员”的监督体系,各种监督机制之间相互协调、高效衔接。行政复议着眼于个案监督,通过对大量个案问题进行分析过滤,形成对类案问题的初步整理。在此基础上,政府督查、备案审查和行政执法监督循此线索,检视党和国家的重大工作部署、行政立法质量以及行政执法制度建设情况。

同时,鉴于政府系统的层级性,行政监督是一级政府对下级政府和所属部门的层级监督。依据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第73条第2项的规定,县级以上各级人民政府领导其所属工作部门和下级人民政府的工作。上级行政机关对下级行政机关的领导,是民主集中制原则的要求。层级监督基于政府领导权而设置,是实现上级对下级有力控制的制度工具。基于上下级领导关系,层级监督体现为两个层次:一是县级以上人民政府对其所属部门、下级政府和派出机关进行监督；二是县级以上政府部门对本部门所属机构、派出机构、下级政府承担相关业务的部门进行监督。各种行政监督机制根据自身特点分别开展。

二、行政监督契合监督和保障的平衡要求

(一)对行政权监督的转向

无论在基本理念还是在制度结构及其运行过程中,行政权都内在吸收实质法治的价值和要求,已然发生深刻变化:(1)行政权全面覆盖社会各个领域,行政任务大幅扩展且高度多元化。在

社会各领域资源供给和分配上,行政权要对各种竞争性乃至冲突的价值和利益进行权衡并且做出选择。当代行政早已不是简单执行代议机构的立法,而是围绕特定目标所进行的管理。^① (2)为回应管理的复杂性和多元性,行政权越来越强调专业性和技术理性。在体制结构上,行政权内部发生功能分化,行政管理转向“部门化”。各部门在各领域积累了丰富的信息和专门知识,同时集决策、执行和监督于一体。对行政权而言,所积累的信息和专业知​​识构成政治权威和影响力的重要来源。行政权的独立性和自主性前所未有地增强,不仅反过来影响立法,自身也承担大量的公共政策创制任务。(3)在基层治理场景中,行政权承担着公共服务和社会控制的双重功能,行政管理目标常常与多元的公众期待发生抵牾。面对这一复杂情况,一线执法者身处政府目标和公众期待的夹缝中,必须凭借执法人员的经验、知识、技能以及良心来开展工作,以实现对不同方面的目标及其诉求的微妙平衡。虽然行政裁量可以适度满足这种协调需求,但是裁量权之外仍存在大量的权宜性和策略性安排。(4)现代社会是风险社会,现代意义上的社会风险已超越传统秩序行政中的“危险”范畴,对行政法治提出一系列挑战,进而形塑了行政处罚的预防目的。^② 风险的不可预测性和不确定性特征,一方面,意味着通过法律保留来规范行政行为合法性的思路在风险预防领域已难以为继,应通过“预防原则”重构行政法风险预防的合宪性框架,从“监测—评估—控制”等行政过程的角度来替代结果和程序导向的合法性评价。^③ 另一方面,作为一种“面向未来的规制”,风险预防原则下的风险分配、利益衡量和提前干预等行为,已经超越传统的面向过去和基于确定性的合法性评价框架。^④ 在风险发生时,必须高度依赖行政权的及时决断。并且,由于这种决断的紧急性和信息匮乏,决断本身带来的风险也应获得一定程度的责任豁免。

在行政权变迁的背景下,对行政权的监督亦随之发生转变:(1)在监督理念上,对行政权的监督已经超越传统上对行政权的“执行性”理解,越来越深刻地认识到行政目标的自主性、手段选择的多样化和政策考量的灵活性等特点,承认行政裁量的必要性,正视行政权的自主性和由专业性加持的必要自主空间。(2)在监督内容上,超越以行为是否符合法律构成要件为主的合法性评价模式,将合理性与适当性、效率和效能、大众普遍认知和社会核心价值等作为重要的价值评价要素,并在此基础上尝试进行目标调适和价值融合。(3)在监督对象上,超越以往对行政行为的聚焦,将政府系统立法、行政决策和部门执行置于行政权运行的全过程,对行政行为展开全方位的检视和动态控制。(4)在监督节点上,鉴于现代行政管理活动在规模和复杂性上的不断增长,稍有不慎将造成难以挽回的后果和损失,有必要在“规则制定—政策执行”的行政运行过程中嵌入一套内部监督系统,形成“事前监督—事中监督—事后监督”的全过程覆盖。(5)在监督效果上,不局限于个案问题或争议,而着眼于通过监督发现普遍存在的问题,并要求行政机关进行自我纠错,通过问题溯源推动有效治理。

可以说,对行政权的监督正在经历根本性的重塑。原先预设的“监督者对被监督者的不信任”的观念,正逐渐随着行政权对实质法治的追求及其结构调整而发生相应变化。尊重和承认行

① 参见王锡锌:《依法行政的合法化逻辑及其现实情境》,《中国法学》2008年第5期。

② 参见谭冰霖:《行政处罚的预防目的及其规范建构》,《法学研究》2024年第6期。

③ 参见王旭:《论国家在宪法上的风险预防义务》,《法商研究》2019年第5期。

④ 参见赵鹏:《风险社会的行政法回应:以健康、环境风险规制为中心》,中国政法大学出版社2018年版,第27~35页。

政权在国家权力结构中的功能及其在完成国家任务过程中的自主性,构成对行政权进行监督的“潜意识”。在这个意识的影响下,一方面,既有的监督保持必要的谦抑性,给行政权留下适度的自主空间;另一方面,也是更重要的,在行政权内部建构起一套自我控制和规范的监督机制,并在此基础上与外部监督形成协调配合关系,才是既保障行政权依法全面履行职能又强化对行政权有效监督的关键举措。

(二)外部监督功能的有限性

传统行政法治原理立足于“政治—行政”的二分法,主张行政是法律的执行机关,受到“法无授权不可为”的约束,强调“无法律即无行政”,并通过司法对行政行为进行合法性审查。外部监督具有独立性和自主性,一直被认为是值得信任也是最为有效的监督,唯有强化外部监督,才能真正控制行政权。

然而,这一植根于近代宪法的消极行政(即“夜警国家”和“有限政府”)观念,对应的是对行政权的不信任和控权思想。在早已走向积极行政乃至有超越积极行政范式倾向的当代,外部监督并非万能,应承认其功能有限性,厘清其在监督体系中的功能定位,并正视内部监督的应有作用,尝试实现外部监督与内部监督的结构耦合。

由于当代行政日益渗透到社会生活的方方面面,立法对行政的控制不可能做到事无巨细,通常只能采取宽泛的目标指引。行政的依据是法律,但法律只能为行政机关划定目标和边界。在国情复杂的大国,即便立法者的理性能够保证立法的科学性和回应性,立法也有其边界。立法难以提供客观的标准,立法目标会随着执行进程不断变化,而行政管理所面临的实际情况总是很难预测,这就要求执行者不断调整目标。因此,所谓“立法意图”,只能取决于执行者对实际情况和不断变化的客观条件作出的判断,以适应实践需要。^①

这也意味着,行政机关对法律的执行并非仅为消极的,基于宽泛的目标或授权,行政机关可以采取一定的手段保证执行,在不与法律抵触的前提下,根据实际情况对目标进行判断、权衡以及对实现目标的手段进行选择性的裁量。^②这种变化所导致的结果就是,传统的合法性判断逐渐失去确定性标准,即便行政活动与法律要求之间保持形式上的一致性,也并不能够自动证明行政所追求的目标及实现目标的手段具有合法性和正当性。^③

在这种情景下,依法行政的权力控制逻辑发生转变。行政机关大量制定行政规则,行政立法权的扩张既满足行政治理的需要,同时也为行政活动提供具体规范。这样一来,监督行政权的焦点,就从行政活动是否符合法律转变为行政活动所依据的行政规则是否合法。对行政规范性文件的合法性审查就成为监督行政权的一个前置步骤。而无论在审查权限,还是在审查标准或审查范围上,外部监督都面临客观局限。根本缘由在于,行政规则多是围绕行政活动而展开的具体政策、标准或裁量要求,高度依赖行政过程中所积累的信息、经验和专业知识,只能交由行政机关进行自主判断。立法机关尚且可以进行合法性审查,但审查密度受限,且在根本上面临因民主基础不断形式化而生成的正当性质疑;而司法机关囿于审查权限,在面对专业性判断时总体上倾向

^① 参见[美]詹姆斯·W.费斯勒、[美]唐纳德·F.凯特尔:《公共行政学新论:行政过程的政治》(第2版),陈振明、朱芳芳等译,中国人民大学出版社2013年版,第253~254页。

^② 参见王贵松:《国务院的宪法地位》,《中外法学》2021年第1期。

^③ 参见王锡铤:《行政法治的逻辑及其当代命题》,《法学论坛》2011年第2期。

于持谦抑态度,审查强度较弱。

此外,外部监督在监督机关与被监督机关之间有着明确的职权界限。受限于此,外部监督不能深入到行政过程中,也无法掌握行政决定赖以作出的信息资源,亦不具备行政专业知识和经验。监督效能取决于监督者对信息掌握的程度,而对行政机关的监督信息则绝大多数来源于行政机关自身。外部监督在获取行政机关现状信息时存在障碍,同时囿于专业局限,外部监督也很难从海量信息中识别出关键信息。^①此外,行政机关在实践运作过程中形成了大量的内部规范和流程,围绕决策和执行构造了一种相对自足的结构和程序,外部监督只能从合法性依据和行政行为的异常后果来切入,难以充分关照行政机关日常运作,缺乏能力进行持续监督。^②

从监督的内容来看,基于宪法职权界限,外部监督侧重对作为行政过程载体的行政行为合法性进行判断。合法性判断虽然也会在一定程度上关注结果的合理性和可接受性,但很难在合法性和合理性之间达到平衡。而行政过程中复杂的成本效益分析和政策性考量往往被排除在外,由此导致行政过程和结果的内在关联被割裂,而这种关联恰恰是行政权的实质内容。因此,外部监督的合法性审查标准无法全面反映丰富的行政法治实践。

若无视外部监督的功能有限性而一味强调强化外部监督,就可能产生不良后果:要么导致监督机关和行政机关的对抗,要么引发行政机关策略性的应对。有学者提出如下担忧:如何才能保证外部监督不会试图将其监督权力转化为对其监督对象进行不合适的支配?^③若过度强调外部监督,可能导致连续的行政管理过程受到干扰,从而影响行政效率。^④而面对监督压力,被监督者大多选择接受监督者提出的更复杂或更有限定性的规则,需要消耗更多的资源,以满足监督者不断增加信息和书面报告的要求,也倾向于投入更多的资源来寻找规避监督的渠道。^⑤这些对外部监督的策略性回应,不仅耗费行政机关的资源和精力,也客观上形成对行政机关不恰当的支配。

从监督体系的整体视角来看,外部监督要有效发挥作用,就要考虑与内部监督之间的协调。根据系统理论,作为宪法权力结构的子系统构成,立法、司法和行政都有相对自足的权力原则和运转模式,它们并不能控制其他子系统的运转。一个系统发出的控制要求,只有转译成另一个系统的操作指令时,才能被该系统所遵守。亦即,受控系统内部需要创设一种与控制系统相对应的运转方式,来自另一系统的外部控制才能通过这种“结构耦合”,在不干扰受控系统自主运行的前提下完成使命。这样就可得出一个具有普遍意义的结论:代议机关和司法机关对行政机关施加的有效宪法控制,须依赖于行政机关自身的特定结构和内部控制,而行政机关的内部控制是行政

^① 参见[美]詹姆斯·W.费斯勒、[美]唐纳德·F.凯特尔:《公共行政学新论:行政过程的政治》(第2版),陈振明、朱芳芳等译,中国人民大学出版社2013年版,第287页。

^② 参见[美]特伦斯·丹提斯、[美]阿兰·佩兹:《宪制中的行政机关——结构、自治与内部控制》,刘刚、江菁、轲翀译,高等教育出版社2006年版,第4页。

^③ 参见[美]詹姆斯·W.费斯勒、[美]唐纳德·F.凯特尔:《公共行政学新论:行政过程的政治》(第2版),陈振明、朱芳芳等译,中国人民大学出版社2013年版,第333页。

^④ 参见[美]戴维·H.罗森布鲁姆、[美]罗伯特·S.克拉夫丘克、[美]德博拉·戈德曼·罗森布鲁姆:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》(第5版),张成福等译,中国人民大学出版社2002年版,第578页。

^⑤ 参见[美]安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,郭小聪等译,中国人民大学出版社2017年版,第129页。

机关自身的特定结构所必需的协调和控制过程的组成部分。^① 外部控制无法取代受控制机关的内部控制,外部控制系统依赖受控制机关收集的信息,当置身于交流有助于合作的网络之中,外部控制和内部控制就会相互支持。^②

(三) 正视行政监督作为内部监督的作用

对行政监督的倡导,无法绕过行政监督作为政府系统内部监督能否真正履行监督职责的追问。一直以来,为数不少的观点对此持怀疑态度。例如,有学者认为,内部监督的主体与对象同处一个系统,内部监督是“自己监督自己”,^③在民主性、公正性、稳定性、公开性和彻底性等方面存在缺陷。^④ 有学者质疑内部监督的独立性,认为内部监督机构在人事与财政上均受制于监督对象,缺乏独立性,监督实效大打折扣。^⑤ 也有学者对早期行政复议制度实效进行考察,提出行政复议作为内部监督能否真心监督、能否真正监督、能否有效监督的三大疑问。^⑥ 还有学者指出,对内部监督的强化,可能会引发对外部监督的排斥。“一个机构的内部控制系统越有效,越不需要外部控制。不过,机构有时会利用高度发达的内部控制系统来抵制外部控制。它不仅为放松外部控制提供了正当理由,而且可以隐瞒或歪曲外部控制机构想要获取的信息。”^⑦

上述观点,或是以外部监督的标准来审视内部监督,或是对内部监督的曲解或误解。行政监督作为政府系统内部监督,其在功能指向、运行机制、程序设置、责任模式等方面均与外部监督存在显著不同。例如,在监督的独立性上,就不能沿用外部监督的独立性标准。内部监督在人事和财政上与监督对象存在关联不可避免,对其加以改革并寻求独立性的方案欠缺可行性,而且这里的“独立性”只是相对意义上的。在强调统一秩序的政府系统内,想要使内部监督获得诸如西方分权体制所拥有的“独立性”,在我国并不可行。但是,可以考虑从优化层级监督的角度着手,通过向上级监督机构反映情况并移交线索,由上级监督机构实施监督,这样能够在一定程度上缓解因人事和财政勾连而可能引发的监督缺乏实效的问题。加强内部监督的“独立性”,并非只能着眼于人事与财政方面,还可以通过优化权责配置予以强化。例如,可以赋予内部监督主体一定的监督权限,使其能够在法定权限内独立调查并作出处理。也可以明确规定内部监督主体的法律责任,使监督者自身也要受到监督。如果内部监督主体怠于行使职权或者违法行使职权,那么就要对其进行严肃问责,从而对内部监督者自身形成持续压力。

就监督体制运行的实际来看,内部监督不是也不可能是“自己监督自己”。随着行政事务愈

^① 参见[美]特伦斯·丹提斯、[美]阿兰·佩兹:《宪制中的行政机关——结构、自治与内部控制》,刘刚、江菁、轲翀译,高等教育出版社2006年版,第3~5页。

^② 参见[美]詹姆斯·W.费斯勒、[美]唐纳德·F.凯特尔:《公共行政学新论:行政过程的政治》(第2版),陈振明、朱芳芳等译,中国人民大学出版社2013年版,第333页。

^③ 郭文亮、王经北:《同体监督异体化·异体监督实体化——改革和完善我国权力监督机制的路径与对策》,《理论探讨》2010年第5期。

^④ 参见韩志明:《制度的虚置与行动者的缺席——基于同体问责与异体问责问题的分析》,《天津社会科学》2011年第4期。

^⑤ 参见曾维涛:《完善我国行政监督体制的几点思考》,《江西财经大学学报》2006年第5期。

^⑥ 参见柏杨:《“权利救济”与“内部监督”的复合——行政复议制度的功能分析》,《行政法学研究》2007年第1期。

^⑦ [美]詹姆斯·W.费斯勒、[美]唐纳德·F.凯特尔:《公共行政学新论:行政过程的政治》(第2版),陈振明、朱芳芳等译,中国人民大学出版社2013年版,第332页。

发复杂、所需技术日益专业化,行政事务的监督工作也显现出专门化趋势,监督职能必须由专门机构来承担。行政活动的专业性,一方面,要求外部监督尽可能具备一定的专业知识和技能;另一方面,也说明要充分依靠行政机关内部监督。^①从实践来看,司法行政部门实施对行政执法工作的监督、审计部门实施对财政工作的监督等内部监督机制无不体现出监督工作专业化、专门化、专责化的特征。因此,“自己监督自己”等论断纯属误解。

至于内部监督是否真心监督,则属于监督动力问题。实践表明,行政机关的自我控制广泛地存在于行政权运行实践中。行政机关有着充足的自我控制能力。“即使没有什么权威机构要求行政机关这么做,行政机关还是会限定自己的选择,自愿地限制自己的裁量权。行政机关通过制定规则、指南以及解释,来对自己的选择进行实体上的限制:限制自身能作出决定的范围,或对他们用以支撑自身选择的理据予以限定。有时尽管没有任何权威来源的规定,行政机关仍会额外规定听证、通告与上诉等程序,来约束自身的程序自由。”^②

通过内部监督来审视、控制和规范自身行为,将这种主观的自我规范意识转化为客观的制度行动,最终内化为行政活动的自觉,构成政府系统运作的理性逻辑。有关行政自我监督的必要性及意义,有学者很早就指出:“制止行政机关滥用权力,不能单靠法院和国会等外部控制手段。行政机关内部的控制有时更有效率。”^③还有学者指出,相对于外部控制而言,在政府系统内部建立负责任的内部控制,有利于降低成本,同时也可以更为主动地实现控制,其本身就是行政权运行的一个内在组成部分,更符合行政权运行规律,更有利于推动行政权的良性运行。^④

应当注意,虽然外部监督具有严肃性、权威性和稳定性的功能优势,但是其监督对象有限、监督手段僵硬以及监督时机滞后等问题也一直饱受诟病。提高监督效能,需要充分发挥“内部行政法”的作用,在行政权内部规范行政人员的行为;^⑤当行政人员偏离正常轨迹时,进行及时干预和纠正。^⑥作为政府系统内部监督的行政监督能够与外部监督形成功能互补,这也正是行政监督的正当性和独特性所在。这一点在目前尚未得到清楚认知和系统阐释。具体而言,行政监督具有以下比较优势:(1)在监督对象上,行政监督既包括对行政行为的监督,也包括对制度建设的监督,还包括对人员履职情况的监督。一般而言,外部监督的对象聚焦于行政机关作出的行政行为,人大更侧重对行政机关的工作是否贯彻落实党和国家大政方针和人民意志进行监督,^⑦监察委员会的监督对象虽然及于行政机关工作人员,但是其范围限于职务违法和职务犯罪。相比之下,行政监督的对象范围更为广泛。行政复议可以在纠正不合法或不适当行政行为的同时,兼顾化解行政争议、保障行政相对人的合法权益;行政执法监督可以对“行政执法重要制度建设情况”

① 参见杨伟东:《关于创新行政层级监督新机制的思考》,《昆明理工大学学报》(社会科学版)2008年第1期。

② [美]伊丽莎白·麦吉尔:《行政机关的自我规制》,安永康译,载姜明安主编:《行政法论丛》(第13卷),法律出版社2011年版,第506页。

③ 王名扬:《美国行政法》,中国法制出版社1995年版,第42~43页。

④ 参见关保英:《论行政权的自我控制》,《华东师范大学学报》(哲学社会科学版)2003年第1期。

⑤ 参见[日]榎重博:《行政法中的内部法及其法理》,朱可安译,载章剑生主编:《公法研究》(第20卷),浙江大学出版社2020年版,第243页。

⑥ 参见[美]吉莉恩·E.梅茨格、[美]凯文·M.斯塔克:《内部行政法》,宋华琳、吕正义译,载章剑生主编:《公法研究》(第20卷),浙江大学出版社2020年版,第187页。

⑦ 参见秦小建:《人大监督法院的实践审视及规范性重构》,《烟台大学学报》(哲学社会科学版)2023年第6期。

进行监督,^①并可以根据违法行政行为的过错形式、危害大小、情节轻重,依规依纪对行政人员给予批评教育、调岗教育、调离执法岗位、取消执法资格等处理,^②从根源上减少违法现象的发生。(2)在监督手段上,刚性措施与柔性措施的配合施行,彰显了行政监督的灵活性优势。除了撤销并责令重作、确认违法、变更行为等刚性约束之外,行政监督还可以综合运用听取工作汇报、监督检查、批评教育、谈话等柔性方式促进整改。(3)在监督节点上,绝大部分外部监督都属于事后监督。这是权力分工的必然结果,但客观上产生对行政机关监督的滞后性弊端。作为内部监督的行政监督正好弥补了这一缺陷,它通过事前监督(如备案和批准)、事中监督(如法制审核)和事后监督(如行政复议)的一体化实施,实现对行政过程的全流程把握。总之,行政监督具有外部监督不可比拟的优势,在实践中发挥着不可替代的重要作用。

当然,正视行政监督作为内部监督的应有作用,并不意味着无视内部监督的客观局限性,更不意味着对外部监督的否定和取代。对行政权的有效监督,必须依靠内部监督与外部监督在必要功能区分前提下的功能互补和协调配合。行政监督作为内部监督也应在明确其在监督体系中定位的基础上,与外部监督紧密衔接,形成监督合力。

三、行政监督的功能展开

行政监督的功能优势,既是相较于外部监督而言其所具有的比较优势,也是基于与行政权运行相契合而具有的独特优势。当然,由于当前行政监督制度尚须进一步健全,对行政监督功能优势的阐发,在很大程度上亦是对行政权运行的理想化描述。

(一)内嵌于行政过程实施持续性控制

行政监督是一种常规化和持续性的自我审视和控制机制。有效的监督应当具备全面性、及时性、持续性等特征。外部监督在不同方面存在功能局限,有的监督机制难以对行政活动进行全面监督,有的监督机制不具备持续监督的能力和动力,而有的监督机制则在监督的及时性上具有明显不足。通过贯通监督体系以形成监督合力,是克服各监督机制功能局限的路径;而实现对监督体系的贯通,则需要首先认识到行政监督作为内部监督在全面性、及时性、持续性等方面所具有的比较优势。

行政行为是行政活动的结果和载体,但行政机关作出行政行为,并非简单地将事实涵摄于法律规范从而产生法律后果的逻辑推理,而是通过多元目标平衡、多种手段选择、多层利益调和所共同构成的复杂现实过程,行政行为与事实查明、法律解释、程序规范、决策考量、结果裁量、效果评估等多种形式的活动共同构成一个整体性的行政过程。行政过程中的任何一项活动,都会对作为结果的行政行为产生实质性的影响。聚焦于行政行为的监督显然无法充分关照行政权运行的复杂性和多元化,“只有对现实行政过程展开全面的‘解剖’,才能认识现代行政的各种‘生理’”

^① 司法部2024年12月30日公布的《行政执法监督条例(草案征求意见稿)》第10条规定:“行政执法监督机构对行政执法机关下列制度建设情况进行监督:(1)行政执法人员、执法程序、执法行为规范、执法装备保障等制度建设的完成情况;(2)行政执法事项目录、行政裁量权基准等行政执法标准的建设情况;(3)行政执法改革法治建设的推进情况;(4)法律、行政法规规定的其他情况。”

^② 参见《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强行政执法协调监督工作体系建设的意见》。

与‘病理’现象,进而深入挖掘行政系统的‘内在潜力’,促使行政‘苦练内功’,最终创建行政法治主义‘内外兼修’的均衡性防控体系”。^①

行政监督内嵌于行政过程中。在行政过程的各个环节和阶段,行政监督都伴随着行政活动的展开,从反思性视角来矫正行政活动的偏差,通过对行政过程的全程监控,力图实现行政活动的规范化。在这个意义上,行政监督指向一种针对行政过程的动态的、全面的过程性规制。所谓过程性规制,是指以对现实行政过程的阶段性法律构造的分析为基础,着眼于行政过程中各行为之间的关联性,以合法性、正当性为标准,对整体行政过程进行的法律规制。^② 过程性规制实际上是一种常规化的持续性监督机制。行政监督置身于行政过程中,监督距离近,监督程序启动便捷,监督效率高,监督成本更低,可以实现直接针对被监督对象的行为进行事前和事中监督,弥补外部监督存在事后性和被动性的不足。在过程性规制中,行政监督与问题的发生具有同步性,可在第一时间发现问题,并及时启动自我遏止、自我补救和自我纠错程序,尽可能地防止问题蔓延或者尽量挽回损失。^③ 如果运行得当,那么就可以防患于未然,提前预测排查行政活动的法律风险。这是行政预防功能的体现。^④

在复杂的治理环境中,监督主体必须拥有足够的权威以及决策能力,以此来保证监督措施能够精准、高效且及时地得以落实。^⑤ 就当前行政权运行所面对的突发事件和紧急事件频发这一现实而言,强化行政监督的必要性和意义不言自明。在风险常态化语境下,突发事件和紧急事件的应对高度依赖行政权的及时决断,对行政决断的信任和必要的责任豁免是十分必要的,但在决断时又要保持冷静和必要的审慎,那么就要设置一种对决断的控制机制。将监督嵌入根据应对经验而设计的决策程序中,在组织、机构和程序等各个方面维持决断与监督的适度分离和同步。在保证决断效率的前提下,既要防范决断陷入冒进危险,又要为紧急决断的担当提供政治和法律保护。在多种监督机制中,行政监督是能够担此重任的一种监督机制。

(二)推动行政过程的自我优化

政府系统是典型的科层制结构。科层制实行严格的等级制原则,依托非人格化的专业分工,是一种能够快速、精确以及专业地处理复杂大规模任务的组织体制。^⑥ 在科层制内部,各种行政任务在行政职能的分工中被逐步分解,由特定的行政主体来承担,行政主体须对此承担责任。“任务—职能—机构—责任”的匹配性,既是维持科层制专业化和理性化的基准,亦是实现有效的层级和组织控制的基准。

行政监督嵌入“任务—职能—机构—责任”逻辑链条中,以行政责任为介入点,除对行政主体是否依法履行职责进行形式合法性判断外,还延伸至其是否切实完成行政任务这一实质有效性的判断。立足于这一实质有效性判断,行政监督指向政府行政效能的提高。监督作为手段,旨在

① 鲁鹏宇:《法治主义与行政自制——以立法、行政、司法的功能分担为视角》,《当代法学》2014年第1期。

② 参见江利红:《行政过程的阶段性法律构造分析——从行政过程论的视角出发》,《政治与法律》2013年第1期。

③ 参见崔卓兰、刘福元:《论行政自由裁量权的内部控制》,《中国法学》2009年第4期。

④ 参见袁雪石:《执法监督:亟须加强制度建设》,《紫光阁》2015年第1期。

⑤ 参见谭家超:《强化政治监督的法治逻辑》,《荆楚法学》2025年第2期。

⑥ 参见[英]戴维·毕瑟姆:《马克思·韦伯与现代政治理论》,徐鸿宾、徐京辉、康立伟译,吉林出版集团有限责任公司2015年版,第65~67页。

推动行为规范、运转协调、办事高效的行政管理体系建设,督促行政机关依法正确履行行政职能。

基于行政监督的主旨,行政监督的理念基础在于承认政府履行职能是完成国家任务、实现有效治理的关键,要求政府切实承担更大的责任。因此,对于行政机关履行职能,行政监督秉持的首先是一种理解式的立场。相较于外部监督,行政监督更能理解行政机关在作出行为或决策时所面对的复杂语境和政策考量。尤其在面对历史遗留问题和涉及面较广的复杂问题时,行政监督更清楚行政活动的前因后果,也可以深入行政过程中,找准问题症结,提供有针对性的解决方案。在这个意义上,行政监督既是一种监督,也是一种指导。

也正是基于此种立场,行政监督的责任追究呈现出一定的包容性:一方面,如果行政机关积极履行了职能,但囿于问题的复杂性而没有完成行政任务,那么在追责时就要结合客观现实,充分考虑主客观因素进行定责;另一方面,对敢于打破僵局、勇于触碰复杂矛盾、积极解决历史遗留问题的行政机关,应持鼓励态度,推行容错式监督,在纠错的同时合理界定责任。这一责任模式,在划定行政权行使底线的同时,为行政机关留下必要的能动空间,不至于束缚住行政机关积极作为的手脚。

以提高行政效能为指向的行政监督,要对行政活动完成行政任务的有效性进行更为专业的判断,因而特别强调对行政过程进行专业分析。以专业性监督专业性,是行政监督的一个核心逻辑。作为政府系统内部监督,行政监督更具专业知识和信息优势。通过专业分析,既可以精准判断行政机关是否正确履行职能,也可对其手段的必要性和合理性进行评判。合理性和适当性审查是行政监督的特有优势,审查标准兼容于行政活动的成本效益分析,充分考量行政手段选择的合目的性、必要性和适当性,是一种契合行政权运行特点的监督方式。同时,行政监督的专业知识优势,可以打破部门或执法机关的“专业壁垒”,实现“穿透式”监督。

(三)统筹协调行政活动

科层制运行可能陷入如下悖论:越强调科层制,就越可能走向科层制的“反面”——当科层制从一种手段变成目标本身,必然导致低效率和形式主义。^①美国公共管理学学者唐斯指出,科层制内部存在三大定律:“不完全控制定律,即没有人能够完全控制一种大型组织的行为;控制递减定律,即组织规模越大,顶层官员对组织行为的控制力越弱;协调递减定律,即组织规模越大,在不同行为之间进行协调的能力越差。”^②囿于职权界限与功能不足,外部监督的介入效果并不理想。科层治理迫切寻求一种能够与其功能和结构高度匹配的协调监督机制。

行政监督具有协调功能,旨在发挥对行政活动的统筹协调作用。行政监督的设置,秉承“决策—执行—监督”的功能性分权思路,可谓是对政府系统的结构再造,既是在政府系统内部强化层级控制的重要机制,以尽力实现科层结构的层级融贯,又内含通过协调来调和科层悖论的努力。与西方以权力制衡为目的的分权体制不同,基于我国政府有效治理的目标,“决策—执行—监督”的权力结构以效率为导向,在权力配置中协调优先于制约,在政府系统中围绕决策和执行设置大量的权力协调机制,监督也具有明显的统筹和协调功能。

在政府部门制的总体格局之下,执行权较为分散,且无法避免部门利益冲突,经常无法保持一致行动,甚至产生分歧,陷入行动僵局。通过集中决策权和监督权实现层级管制,这样既能保

^① 参见[法]米歇尔·克罗齐埃:《科层现象》,刘汉全译,上海人民出版社2002年版,第236~237页。

^② [美]安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,郭小聪等译,中国人民大学出版社2017年版,第5~6页。

证有足够权威来调和部门分歧和强化部门协调,有效克服政府部门体制的部门利益化和分散化倾向,也有助于打通决策和执行之间的隔阂,实现二者之间的动态调适。

作为主要的行政监督机制,政府督查聚焦于特定时期的中心目标和关键任务,是一种以问题为导向的政策层级统筹机制,试图解决多层次设置的权威分散问题,实现跨层级治理,同时也以有效的问题甄别为抓手,推动政策层级间的互动和沟通。^① 行政执法监督又被称为行政执法协调监督,被赋予统筹协调执法工作的使命。执法过程中的执法职责争议、针对社会关注的热点事件和重大突发事件开展的联合执法行动、执法与立法司法普法等工作的衔接配合等,都需要有专门机构来进行协调。协调机制可使监督重心前移并形成预防效果。^② 监督与协调合为一体,以执法责任追究作为协调的强制力保障,强化对执法进行统筹指导的权威,在政府系统内部消除执法体制运行梗阻,是行政执法协调监督的要旨所在。

(四)督促行政机关自我纠错

在社会快速转型期,大量的行政争议成因复杂、波及广泛,已非单纯的个案争议所能涵括。对这类争议的处理,环节越多,时间越长,矛盾积累就越大,演化成重大社会风险的可能性就越高。相较于外部监督,行政监督处在问题的“源头”和“前端”,对问题的感知更为敏锐,对问题的处理更为及时,对争议的化解更为直接,这正是行政监督的优势所在。政府督查和行政执法监督处于发现问题的“前端”,行政复议处于化解争议的“前端”,通过源头治理和前端处理,简化处理流程,将争议及时化解在基层、化解在萌芽阶段、化解在政府系统内,防止问题久拖不决或陷入程序空转而演变成社会风险,从而实现有效治理。^③

督促行政机关实质性化解行政争议,既要让行政机关主动认识到错误所在,也要给予行政机关一定的弹性处理空间。较于刚性的外部监督,行政监督呈现出“刚柔兼具、柔性处理优先”的特点。行政监督同样拥有诸如执法责任追究或撤销原行政行为之类的刚性监督手段,但这些手段的运用毋宁说是一种对监督对象的威慑或倒逼,只有监督对象拒不配合监督进行自行整改纠错或整改纠错不力时,才需要启动刚性的监督手段。从其运行逻辑来看,行政监督侧重对行政活动问题的发现和反馈,以此督促行政机关自行纠错。政府督查明确要求督查对象先展开自查,在督查效力上首先要求督查对象按督查结论自行整改。行政执法监督则依托行政执法监督建议书和督办函两种主要方式,督促执法机关对发现的问题自行改正。“行政复议是行政机关自我纠错的一项重要制度,是对行政权加强监督制约的重要机制。”^④在案件审理过程中,行政复议机关可以先与行政机关就发现的违法问题进行沟通,要求其在一定期限内自行纠错。这是新《行政复议法》赋予复议机关实质性化解行政争议的一项重要手段。

行政监督制度督促行政机关自我纠错的实践案例不胜枚举。2024年1—9月,全国各级行政复议机关不断加大监督纠错力度,通过变更、撤销、确认违法、责令履行等方式纠正违法和不当行政行为3.9万件,纠错率为13.1%。在加强个案纠错的同时,各级行政复议机关综合运用新《行政复议法》规定的行政复议意见书、责令限期履行、约谈和通报批评、抄告等机制,加强类案规

① 参见仇叶:《以督促统:督查制度的政策层级统筹机制及其实践》,《探索与争鸣》2022年第7期。

② 参见高秦伟:《健全行政执法监督体制机制的路径》,《广东社会科学》2025年第1期。

③ 参见王万华:《“化解行政争议的主渠道”定位与行政复议制度完善》,《法商研究》2021年第5期。

④ 中华人民共和国最高人民法院(2020)最高法行再374号行政判决书。

范,及时纠治行政执法领域的共性问题,全面发挥行政复议监督功能。^①

四、完善行政监督制度体系

完善行政监督制度体系,是发挥行政监督功能优势的关键路径。《国务院组织法》第17条提出“健全行政监督制度”。作为党和国家监督体系的构成,行政监督制度体系建设主要包括三个层次:(1)行政监督自身体系的建设;(2)在政府系统内行政监督与其他内部监督机制的衔接配合;(3)在党和国家监督体系下行政监督与外部监督的衔接配合。

(一)行政监督自身体系的建设

行政监督体系是不同监督机制在明确的监督分工和功能区分的基础上,通过各种机制之间的衔接配合所形成的有机整体。行政监督自身体系建设可分为三个层次:一是明确行政监督各机制间的分工;二是在各司其职的前提下,既要实现对行政的监督全覆盖,又要避免监督混同或多头监督;三是在监督过程中构建各监督机制间的衔接配合机制,促成监督合力。

行政执法监督、行政复议和政府督查之间存在交叉重叠之处。例如,实践中存在大量将三者作为权利救济渠道重复提起诉求的情形,当事人既申请行政复议,又向行政执法监督机构提起监督申请。政府督查虽然是对行政活动宏观层面上的监督,但由于涉及对督查对象法定职责履行情况的监督,加之重大决策和重要工作部署要通过具体执法活动开展,因此政府督查也经常与行政执法监督发生重叠。例如,以“毒芹菜案”为代表的“小过重罚”案件,就是在国务院督查中发现的。值得注意的是,案件所涉行政行为在行政复议和诉讼中被维持,某种程度上与政府督查结论不一致,由此导致是否存在多头监督的质疑。

三种机制在监督范围和方式上有明确的分工。政府督查工作的宗旨和目标是保障政令畅通、提高行政效能、推进廉政建设。在职能定位上,各级政府及其部门既履行行政职责、实施行政活动,同时也肩负着将重大改革决策落到实处的政治责任。在这个意义上,政府督查工作肩负着确保依法行政和检查改革落实情况的双重功能。行政执法监督的主要任务是推动行政执法更加严格规范公正文明,促进行政执法质量不断提升。相比之下,政府督查呈现出全面性、综合性和宏观性的特征,行政执法监督主要着眼于行政执法活动,内容更为具体细致。而行政复议是一种被动型监督,且监督对象更为具体,着眼于个案中行政行为的合法性和合理性。

从监督层级来看,三种机制都是层级监督,但行政执法监督有着较为严格的层级要求,即本级政府监督下级政府或本级政府所属部门,而政府督查往往跨层级进行。跨层级监督权威虽高,但往往因为缺乏对监督对象执行信息的全面准确掌握而导致监督陷入信息偏差,既无法识别出真正的问题,也客观上加剧了基层治理负担及资源损耗,从而对治理绩效产生负面影响。^② 解决这一问题,要基于督查重大决策和重大工作部署落实情况的功能定位,对督查发现的问题进行性质判断和分类处理——重大问题由督查亲自督办,其他问题则可交由包括执法监督在内的监督

^① 参见《以案促治 提升行政复议监督质效 司法部发布第五批贯彻实施新修订行政复议法典型案例》, https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/gwxw/xwyw/202412/t20241230_512162.html, 2025-05-25。

^② 参见李声宇:《从嵌入到独立:督查机制的模式演化与政策匹配逻辑》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2020年第1期。

机制处理。这也是《政府督查工作条例》第22条“政府督查应当加强与行政执法监督、备案审查监督等的协调衔接”规定的要义所在。

例如,在“毒芹菜案”中,国务院督查主要关注的是执法活动中行政处罚力度与业绩考核挂钩、行政处罚执行权缺少有效制衡。这类问题属于行政执法体制层面的问题,虽然也属于行政执法监督范围,但是通过更高层级政府督查来要求整改,相较于同级政府的监督,更能体现层级权威,更加具有监督效果,有助于破解“同体监督”难题。至于在督查中发现的其他执法问题,则可与行政执法监督衔接,交由同级执法监督机关来处理,这样更为合适。

就行政复议和行政执法监督的协调而言,应遵循行政复议优先原则。即在程序上,行政复议若受理申请,则行政执法监督不再受理,如果已经受理则暂停处理;在实体判断上,如果行政复议已经对被申请行政行为作出判断,则行政执法监督对此应予尊重。同时,行政复议和行政执法监督共同构成对行政执法活动的全方位监督。行政复议审查行政行为的合法性和合理性,行政执法监督对执法方式、执法人员履职情况等展开监督。基于此,可以建立“行政复议+行政执法监督”衔接机制,行政复议机构对发现的问题在制发行政复议建议书的同时,将问题线索移送至行政执法监督机构全面调查。

(二)行政监督与专门监督的衔接

政府系统内部监督由行政监督和专门监督构成。专门监督主要由审计监督、统计监督和财会监督构成,是对行政机关财税事务工作实施的业务监督。^①一般监督和专门监督的区分,主要基于行政权的要素区分,针对不同的行政权要素运用特定的监督手段,最终形成整体性的权力监督效果。行政监督作为一般监督,针对行政权的来源要素(依据)、主体要素以及运行要素展开监督,而专门监督的监督内容主要是行政权的保障要素。^②行政监督对行政活动的监督特别依赖专门监督,通过对重点领域、重点部门、重点资金的调查处理,专门监督可为行政监督提供大量线索和证据,使行政监督更加聚焦、更加精准、更加有力。可以说,专门监督是一般监督的信息机制和支持系统。

行政监督与专门监督相辅相成。对于行政监督而言,专门监督的存在,实则建立了一个监督辅助机制,在执行部门渠道之外构建自身的信息渠道,以应对执行部门的信息歪曲,从而强化直接监督的能力。^③在现代国家,财政已经成为影响行政行为进而影响民众福祉的重要因素,构成行政权实际存在并得以实施的基础。因此,财政控权是权力制约之本。^④行政监督囿于监督方式和监督能力,无法触及行政权行使的这一内在脉络,客观上导致其监督效能受到抑制。由审计监督、统计监督和财会监督组成的专门监督,有助于揭开决策和执行机构设置的屏障,打破决策、执行与监督之间的信息不对称局面。专门监督可及时准确地把行政权运行绩效和潜在问题反馈给监督主体,从而推动行政监督的深入,实现监督对象的有效识别、监督内容的有效把握以及监督责任的有效落实。^⑤

^① 参见郭小聪主编:《行政管理学》(第4版),中国人民大学出版社2016年版,第238页。

^② 参见方世荣:《论行政权力的要素及其制约》,《法商研究》(中南政法学院学报)2001年第2期。

^③ 参见[美]安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,郭小聪等译,中国人民大学出版社2017年版,第120页。

^④ 参见刘剑文:《论财政法定原则——一种权力法治化的现代探索》,《法学家》2014年第4期。

^⑤ 参见马雪松、王慧:《党和国家监督体系中的有效监督机制构建》,《理论探索》2020年第3期。

同时,也应注意,专门监督的主要定位是经济监督,主要通过收集证据来评价相关认定与既定标准之间的一致程度来进一步发现和揭露问题,^①进而将相关线索和信息移送给行政监督机制。专门监督不能逾越自身界限,更不能替代行政监督来发挥作用。将专门监督定位为行政监督的监督信息系统和支持系统,在二者之间建立信息共享和协同衔接机制,是构建行政监督与专门监督衔接机制的基础。

(三)行政监督与外部监督的衔接

从监督体系贯通的视角而言,外部监督须与内部监督相协调。在监督体系中,对行政权的外部监督主要有三类:(1)主要针对具体行政行为合法性展开的司法监督;(2)主要针对行政机关执行和适用法律行为展开的检察机关法律监督;(3)主要针对行使行政权人员的纪检监察监督。就当前监督体系的实践发展而言,行政监督与外部监督衔接协调的重点有两个。

1. 行政检察的监督定位及其与行政监督的衔接

检察机关的法律监督是对审判机关和行政机关适用法律行为进行的监督,由于违法行政行为必然牵涉行政机关是否准确适用法律,从逻辑上讲,对违法行政行为的监督,也属于检察机关法律监督的范围。对违法行政行为或不行使职权行为的检察监督,被称为“行政检察”。党的十八届四中全会提出“检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不履行职责的行为,应该督促其纠正”,这是行政检察的重要政策依据。

然而,实践中对行政检察的定位存在一定程度的泛化。一些地方提出诸如检察机关与政府部门联合开展突出问题专项整治、行政执法监督检查和法治政府建设考核督查、重大监督事项案件化办理等直接监督措施,有不当扩展行政检察监督范围之迹象。如果不能从监督体系的整体视角来理解检察机关对行政行为的监督界限及其对应监督机制安排,就可能将检察机关法律监督变为对行政执法个案的直接监督,从而扰乱监督体系的整体逻辑,与行政监督形成直接冲突。

从检察机关法律监督在监督体系中的定位来看,行政检察限于两种监督机制安排:(1)通过行政诉讼监督对发现的违法行使职权或者不履行职责的行为进行督促纠正;(2)对违法行政行为或不行使职权的行为经过特定机制启动监督。根据《中华人民共和国人民检察院组织法》第20条的规定,检察机关主要对诉讼活动进行监督。基于此,对行政行为的监督应当坚持以行政诉讼监督为基石和本职,借行政诉讼的管道“穿透”至对行政行为的监督。^②也即,对违法行政行为的监督应当置于检察机关办理行政诉讼监督案件或开展行政诉讼监督过程中。^③

行政检察和行政监督的衔接应当立足于各自的功能优势并展开相互配合。在检察机关的上下级领导体制下,通过上级领导交办、部署和协调指导有助于排除地方干扰,增强监督的独立性,同时可通过内部各职能部门及跨地域检察机关合作,在发现违法行政行为线索、获取案源和调查核实等方面发挥检察资源整合优势。^④但囿于职权界限,加之检察机关往往并不具备处理行政

^① 参见李明辉、刘笑霞:《审计监督协同机制:涵义与构建》,《东南大学学报》(哲学社会科学版)2024年第3期。

^② 参见张相军、何艳敏、梁新意:《论“穿透式”行政检察监督》,《人民检察》2021年第10期。

^③ 值得注意的是,《中华人民共和国人民检察院组织法》第20条规定了对监狱和看守所执法活动的监督,这可以视为对司法行政活动的监督,但监狱和看守所执法活动是刑事诉讼活动的必要延伸,不能视为检察机关可对一般行政活动进行监督的依据或参照。

^④ 参见姚魏:《论行政检察监督职权的扩展及其路径——以最高人民法院第169号指导性案例为视角》,《行政法学研究》2024年第3期。

问题的专业性,^①行政检察不宜对违法行政行为作出实体性处理,一般应当采取向行政机关发出检察建议的方式。为消除检察建议约束力不够的弊端,一方面,检察建议应当从个案扩展至类案,聚焦行政管理中的普遍问题和领域问题;另一方面,检察建议应与行政监督衔接,将检察建议作为启动行政执法监督的法定事由,并建立行政监督对检察建议的回复机制。当然,检察机关在必要时也可以向党委和人大报告,与党纪问责、人大监督衔接,依托监督体系获得实际约束力。但是,从外部监督与内部监督相协调的视角来看,宜先与行政监督衔接,若效果不佳则可考虑后一种方式。

2. 政府系统内部对人员监察与纪检监察的衔接

行政监督是主要针对行为开展的监督。作为党和国家监督体系的组成,行政监督主要针对行政权行使展开监督,是一种行为监督。在行为监督中若发现行使行政权的人员存在失职渎职等职务违法线索,则通过特定移送机制将线索移送给人员监督机构。2018年监察体制改革后,针对人员进行监督的行政监察转隶出去,政府系统内对人员的监察出现空缺。在组织体制上,2018年监察体制改革前,对执法人员的执法责任追究主要经由行政监察。2018年监察体制改革后,对执法人员的内部问责主要依托两种方式:(1)由公职人员任免机关、单位按照管理权限对执法人员进行教育、管理、监督,依法给予违法的执法人员以政务处分;(2)通过行政执法责任制,即通过行政执法评议考核等机制对执法人员进行内部奖惩或处理,根据年度考核情况或者执法行为的过错形式、危害大小、情节轻重,按照层级和权限给予批评教育、强制离岗培训、调离行政执法岗位、取消执法资格等处理。行政执法责任制作为一种政府系统内部的问责机制,可在一定程度上弥补这一缺失。若行政执法行为涉嫌违纪或者职务违法犯罪,依法需要由纪检监察机关处置的,则应当将问题线索及时移送纪检监察机关。目前,已有多地制定了行政执法监督机关向纪检监察机关移送在行政执法监督工作中发现的问题线索的实施办法或有关条款,^②初步构建了行政执法监督与纪检监察监督在对人员监督方面的衔接机制。

五、结 语

在党和国家监督体系中,对行政权的监督大体可分为两种性质和两个层次:(1)以民主正当为导向的监督,在宪法体制内基于民主政治的宪法安排,由不同权力对行政权进行的监督,其目的在于确保行政权不偏离民主政治的轨道;(2)以维护行政秩序和效能为导向的监督,这是在行政国家语境下为适应行政权扩张和保障行政权效率而在政府系统内部设置的层级监督或职权监督。二者不可偏废,并要根据经济社会发展和行政权的配置进行动态调整,维持均衡。当前普遍存在重视外部监督而忽视内部监督的认识误区,若忽视行政特点和实践需要而一味强化外部监督,就会严重抑制行政权的功能发挥。在这种情况下,健全行政监督制度,完善行政监督体系,既是对党和国家监督体系的补强,也是对行政权行使实践的制度回应,并立足于监督和保障并重的

^① 参见田夫:《检察院性质新解》,《法制与社会发展》2018年第6期。

^② 参见《湖北省关于司法行政机关向纪检监察机关移送在行政执法监督工作中发现的问题线索实施办法(试行)》、《河北省行政执法监督条例》第28条、《陕西省行政执法监督条例》第20条、《上海市行政执法监督办法》第30条,等等。

视角,为实现以民主法治为导向的外部监督与以秩序和效能为导向的内部监督相耦合,提供坚实的制度基础。

Abstract: The contemporary requirement for the government to fully, lawfully and correctly execute its functions necessitates the establishment of a supervisory mechanism that comprehends and accommodates the unique characteristics and practical demands of administrative operations. Given that external oversight lacks the capacity to penetrate the internal dynamics of administrative processes, it often fails to grasp the complexity, professionalism, and multifaceted policy considerations inherent in administration. Consequently, the reliance on external supervision alone—or the disregard of administrative specificity in favor of its indiscriminate reinforcement—has increasingly exposed significant shortcomings. Administrative supervision, by contrast, is an institutionalized oversight mechanism embedded within the governmental system, structured upon hierarchical leadership frameworks, and designed to monitor the subordinate governmental bodies and affiliated departments. It encompasses key mechanisms such as administrative reconsideration, filing and review procedures, administrative law enforcement supervision, and governmental inspections. This form of supervision operates continuously throughout the administrative process, functioning as a standardized and ongoing mechanism of internal self—assessment and dynamic control. Oriented toward enhancing administrative efficiency, administrative supervision aligns more closely with the operational realities and practical needs of governance in terms of comprehensiveness, depth, and technical expertise of supervision. Furthermore, it facilitates the coordination and integration of administrative activities through systematic oversight, aiming to substantively address and resolve administrative disputes within the governmental system by leveraging its functional advantages. To fully realize these benefits, it is essential to refine and strengthen the administrative supervision system. This can be achieved through three strategic dimensions: the enhancement and development of the internal supervisory framework, the integration and coordination between administrative supervision and other internal oversight mechanisms within the governmental system, and the establishment of effective linkages between administrative supervision and external oversight systems.

Key Words: administrative supervision, internal supervision, party and state supervision system, administrative reconsideration, administrative law enforcement supervision
