

## 傻傻分不清的监督体系

### 一、什么是行政监督

#### （一）概念与特征

行政监督是指在国家政治生活中依法享有监督权的组织和个人，对行政机关及其工作人员的行政管理活动进行审视、评价与查纠。其特征有：

1. 行政监督的主体极为广泛，包括政党组织、国家机关社会团体、大众传媒、人民群众和行政相对人。
2. 行政监督的对象是国家行政机关及其工作人员。
3. 行政监督的客体主要是行政机关及其工作人员行使权力、履行公务的行政行为。
4. 行政监督的目的在于确保行政行为的合法、合理与有效，以保障国家利益、社会公共利益和公民、法人及其他组织的合法权益。

行政监督的最基本特征是依法监督，即行政监督本质上是一种限制约束规范行政机关及其工作人员的行政行为的政治法律活动，是现代人民主权原则与法治原则的要求和体现。现代民主政治结构中的行政监督是一种法制监督。

#### （二）分类

行政监督的种类很多，根据不同的划分标准有不同的划分结果：

##### 1. 按监督的不同主体划分，可分为行政内部监督和行政外部监督

政党、国家权力机关、司法机关、社会组织、新闻媒体和社会公众对国家行政活动的监督属于外部监督；国家行政机关内部监督机构、审计机关、上级机关和下级行政机关的监督属于内部监督。

##### 2. 按监督的不同作用划分，可分为事前监督、事中监督和事后监督

事前监督是对决策过程的监督，对决策方案的可行性、决策实施的物质准备和精神准备的监督。最典型的事前监督是听证会制度。事中监督是对决策方案执行过程的监督，主要是检查决策执行的方法、手段的合理性和合法性。事后监督是对行政决策执行的结果进行的监督，检查行政任务完成的基本情况以及产生的结果和影响，了解行政决策的正确程度和失误所在，对错误的决策和违法行为追查相关人员的责任，并提出解决问题的建议和方法。最典型的事后监督是国政调查。（国政调查是指立法机关就国家官员的行为、重大事件进行调查。）

##### 3. 按监督的不同方式划分，可分为一般行政监督和专业行政监督

一般行政监督是指各监督主体对监督对象的全部行政行为实行广泛的经常的法律监督和工作监督，如中国共产党和各民主党派、人民代表大会、上级政府机关依照法律所赋予的权力对监督对象的一切行政活动进行监督。专业行政监督是指上级业务部门对同级或下级机关行政活动的某一方面实行的监督，如国家财政部、人力资源和社会保障部对中央政府各部委以及地方政府各部门、各单位的财政、人事实行的监督。在我国，专门监督有两种：审计监督与司法监督。

### （三）作用

行政监督的作用主要有：

1. 评价作用。各监督主体对行政行为进行评价、总结经验、吸取教训、纠正错误。
2. 预防作用。通过监督及时发现行政行为不当或过失的苗头，及时进行提醒、预警。
3. 补救作用。对行政过程中的失误或不当行为作事后的补救和纠正、整改。对违纪及腐败的行政行为进行揭露、惩处，引以为戒。
4. 改进作用。行政监督是一个发现问题、揭露弊端、提出批评、帮助改进的过程。
5. 教育作用。行政监督可以增加行政机关及其工作人员的民主意识、法制意识，提高其依法治国、依法行政、科学行政、有效管理的自觉性，也可以培养他们的事业心和工作责任感。

## 二、行政监督系统

行政监督系统就是行政管理机构内外的监督主体对行政管理进行监督的全面性综合性和多元性的监督体系。

### （一）政府自我监督：直辖监督、审计监督

政府是行政监督的对象，同时也可以成为行政监督的主体。由政府主动实施的行政监督称为政府自我监督，这是行政监督体系的第一道防线。政府自我监督可分为两类：

#### 1. 直辖监督

直辖监督是上下级行政组织之间按照隶属关系而展开的监督。

监督方法：工作报告、工作指导、工作督查、工作检查、复议。

#### 2. 审计监督

审计监督是指国家审计机关根据国家预算和有关制度、规定，独立地对政府机关、财政金融部门和企事业单位的会计资料进行审查，并对其所反映的经济业务及有关经济活动的真实性、合法性、准确性加以评价，提出改进意见和建议的一种专门活动，是国家进行财政、经济监督的一个重要手段。

审计监督的目的是规范公共财政财务的收支行为。依其目的，审计监督可分为三类：（1）财政财务审计；（2）经济效益审计；（3）财经法纪审计。

### （二）行政外部监督：立法监督、司法监督、政党监督、监察监督、社会监督

行政外部监督是由外在且独立于政府的组织和人员来实施对政府的外部制约，这是针对政府行政的第二道防线，也是最有力、最有效的一道防线。

#### 1. 立法监督

立法监督主要是指人大及其常委会的监督，这是宪法赋予的重要职权。

人大监督包括两个部分：（1）督促部分，指对被监督者的工作和宪法、法律的实施情况进行带有督促性质的监察和调查；（2）处置部分，指对违宪、违法或其他不适当的行为实施纠正和制裁。人大监督权，从根本上讲就是人民当家作主的政治权利，是人民管理国家事务的具体表现。

监督方法：（1）听取和审查人民政府工作报告；（2）法制审查；（3）罢免同级人民政府组成人

员；（4）质询。

## 2. 司法监督

司法监督是由司法机关负责实施的对行政机关及其工作人员的监督。司法监督按监督主体又可分为人民检察院的监督和人民法院的监督。

## 3. 政党监督

政党监督主要指中国共产党及各民主党派依法实施的对国家行政机关及其工作人员的监督。

（1）执政党的监督：①通过制定方针来导政谋政，督促政府及其工作人员履行政治责任和行政责任；②对党员进行教育、约束，以促进依法行政、谋取公共利益；③检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况，检查和处理党员违法乱纪案件。

（2）非执政党的监督：参政党党员在政府和司法部门担任一定的领导职务，以全面监督政府。

## 4. 社会监督

社会监督是指广大人民群众和社会团体对行政机关的监督。社会监督是民主政治的重要体现，是保持人民在国家中主人翁地位、保持人民对政府的最终控制的最后手段。

社会监督主体对行政机关及其工作人员的行政管理活动所进行的监督，不直接产生相应的法律后果，不具有国家强制力，只有当人民群众的意见被有关国家机关采纳以后，并以国家机关的名义对行政机关及其工作人员实施监督时，才能产生相应的法律后果。

监督方法：（1）人民群众的监督。人民群众的监督是社会监督中一种最经常、最普遍的监督。（2）社会团体的监督。社会团体监督是民主社会的产物，其基于宪法规定的各项公民权利和结社权以及普遍人权来获得合法性支持，体现国家对公民主权的尊重。如工会、妇联、共青团等团体对政府工作的监督。

（3）大众传媒的监督。大众传媒监督是一种最有效、最快捷、最廉价、最易于操作的监督。

### 监察机关——行政外部监督

中华人民共和国国家监察委员会是最高监察机关，领导地方各级监察委员会的工作。中华人民共和国监察委员会由全国人民代表大会产生，负责全国监察工作。对全国人民代表大会及其常务委员会负责，并接受监督。中华人民共和国监察委员会每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。国家监察委员会主任连续任职不得超过两届。中华人民共和国监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成，主任由全国人民代表大会选举产生，副主任、委员由中华人民共和国监察委员会主任提请全国人民代表大会常务委员会任免。2018年3月11日第十三届全国人民代表大会第一次会议通过，第一百二十五条，中华人民共和国国家监察委员会是最高监察机关。

主要职责是维护党的章程和其他党内法规，检查党的路线方针政策和决议执行情况，对党员领导干部行使权力进行监督，维护宪法法律，对公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况进行监督检查，对涉嫌职务违法和职务犯罪的行为进行调查并作出政务处分决定，对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责，负责组织协调党风廉政建设和反腐败宣传等。

### 三、习题巩固

1. 《中华人民共和国监察法》是为了推进全面依法治国，实现国家监察全面覆盖，深入开展反腐败工作而制定的法律，下列不属于该法监察范围的是（ ）。
- A. 海关总署监察科科长                      B. 税务总局税务稽查专员  
C. 中国石化有限公司油气巡检专员              D. 市人民医院常务副院长
2. （多选）十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》。监察委员会由人民代表大会产生，负责监察工作，对所有的公职人员进行监察。由此可见，监察委员会（ ）。
- A. 对人大负责，独立行使检察权              B. 对政府的监督属于行政系统外部的监督  
C. 为公民监督权的行使提供了物质保障      D. 其设立有利于健全权力运行的监督机制
3. 行政内部监督包括审计监督。以下不属于审计监督职权的是（ ）。
- A. 建议权                      B. 处理权                      C. 调查权                      D. 监察权
4. 广东省政府对深圳市政府的监督属于（ ）。
- A. 职能监督                      B. 日常监督                      C. 主管监督                      D. 专门监督
5. 行政机关以外的监督主体对行政机关及其工作人员的行政行为所进行的监督称为外部监督，下列不属于外部监督的是（ ）。
- A. 职能监督                      B. 司法监督                      C. 监察监督                      D. 社会监督
6. （多选）下列属于社会监督主体的有（ ）。
- A. 各民主党派                      B. 各社会团体                      C. 新闻机构                      D. 公民个人
7. 我国人大针对国家行政机关工作中比较重大的问题提出质询并要求作出答复，属于行政监督中的（ ）。
- A. 立法监督                      B. 主管监督                      C. 审计监督                      D. 政党监督
8. 权力机关对行政机关的监督不包括（ ）。
- A. 政治监督                      B. 法律监督  
C. 对行政立法、执法、司法活动的监督      D. 市场监督
9. （多选）在政府的自我监督中，直辖监督的监督方法包括（ ）。
- A. 工作报告                      B. 工作检查                      C. 工作指导                      D. 复议
10. 各主体对行政管理中的违法现象、官僚主义和行政低效进行严厉批评，并提出建设性意见和建议，从而提高政府的行政效能和效率，这属于（ ）。
- A. 行政执行的权威作用                      B. 行政监督的改进作用  
C. 行政监督的补救作用                      D. 行政执行的教育作用

**【参考答案及解析】**

1. 【答案】C。解析：《监察法》第15条规定，监察机关对下列公职人员和有关人员进行监察：（一）中国共产党机关、人民代表大会及其常务委员会机关、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院、中国人民政治协商会议各级委员会机关、民主党派机关和工商业联合会机关的公务员，以及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员；（二）法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员；（三）国有企业管理人员；（四）公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员；（五）基层群众性自治组织中从事管理的人员；（六）其他依法履行公职的人员。中国石化有限公司油气巡检专员不属于《监察法》的监察范围。故本题选C。

2. 【答案】BD。解析：B、D项正确，监察委员会由人民代表大会产生，负责监察工作，对所有的公职人员进行监察。监察委员会对政府的监督属于行政系统外部的监督，其设立有利于健全权力运行的监督机制。A项错误，监察委员会对人大负责，独立行使监察权。C项错误，监察委员会是监察机关，与“为公民监督权的行使提供了物质保障”无关。故本题选BD。

3. 【答案】D。解析：审计机关进行审计监督职权包括检查权、调查权、建议权、通报权、处理权，审计机关有权向政府有关部门通报或向社会公布审计结果。对于违反财经法纪的被审计单位，审计机关依照法律、法规的规定，有权作出通报批评、警告、暂停拨付有关款项、限期缴纳应当上缴的收入、限期退还违法所得、限期退还被侵占的国有资产以及处罚等处理决定。故本题选D。

4. 【答案】B。解析：职能监督，是指行政机关上下级之间以及各级政府对所属工作部门依法进行的监督，如农业部对全国的农业部门进行监督，强调的是具体的职能。日常监督，是指国家行政机关在日常工作中根据需要随时进行的各种双向监督，包括自上而下的和自下而上的。主管监督，是上级政府的工作部门对下级政府的工作部门在主管的业务范围内所进行的监督，如民政部对民政部，强调的是工作部门。专门监督，是行政系统内部设立的专门的监督机关所进行的监督，特指审计监督。广东省政府对深圳市政府属于自上而下的监督，属于日常监督。故本题选B。

5. 【答案】A。解析：行政系统外部监督的形式包括：国家权力机关的监督，中国共产党的监督，人民政协的监督，司法机关的监督，社会与公民的监督，B、D项均属于外部监督。我国行政内部监督体系包括一般监督和专门监督。其中一般监督主要包括层级行政监督、主管监督和职能监督；专门监督主要包括行政监察和审计监督。A项职能监督属于内部监督。C项国家监察委员会的监督属于外部监督。故本题选A。

6. 【答案】ABCD。解析：社会监督主要由三个方面构成：（1）公民监督。（2）社会舆论监督，主要是指新闻媒体的监督。（3）社会组织监督，包括各民主党派、各政治团体、社会团体、群众组织、企事业单位。故本题选ABCD。

7. 【答案】A。解析：A项，在我国，立法监督是指各级人民代表大会及其常务委员会对国家行政机关及其工作人员的行政管理活动实施的监督。B项，主管监督是具有行政隶属关系的上级部门对下级部门的监督。C项，审计监督是指在国家行政组织内部设立专门机构依法审核检查国家行政机关及企事业单位的财政财务收支活动、经济效益和遵纪守法情况。D项，政党监督是指政党组织对行政机关的工作实施的监督与督导。故本题选A。

8. 【答案】D。解析：国家权力机关的监督，主要指各级人民代表大会及其常务委员会为主体的监

督。国家权力机关对行政机关的监督方式有两种：法律监督、工作监督。前者针对行政机关执行宪法、法律的情况所实施监督，后者针对行政机关执行人大决议、决定情况所实施的监督。D项市场监管不属于权力机关对行政机关的监督。故本题选D。

9. 【答案】ABCD。解析：在政府的自我监督中，直辖监督方法有工作报告、工作指导、工作督查、工作检查、复议。故本题选ABCD。

10. 【答案】B。解析：行政监督的改进作用是指行政监督是一个发现问题、揭露弊端、提出批评、帮助改进的过程，各监督主体通过调查、巡视、质询，对行政管理中的种种违法现象、官僚主义现象、行政低效现象，进行严厉批评，并提出建设性的意见，从而提高政府的行政效能和效率。故本题选B。