

域外監察官 法律制度



管理体制

监察制度已有较早的历史。早在公元前 443 年,古罗马就设立了监察官制度。1954 年,丹麦颁布《议会监察专员法》,设立了议会行政监察专员办公室。1967 年,英国通过《议会行政专员法》,设立行政监察专员。后来,联合国也建立了议会监察专员制度。1978 年,国际监察专员协会成立。域外的监察机构一般由议会设置或由政府设置,从职能上看,主要有两种模式。

单纯行政管理体制。一是将行政监察机关设置在议会（立法机关）领导之下。在这种形式下，监察专员只对议会负责，主要以瑞典、英国、丹麦、澳大利亚等国家为代表。瑞典的议会监察专员公署由4名议会监察专员组成，每届任期4年，可连任两

届。二是由政府设立。主要以美国、新加坡、日本为代表。美国监察长对总统和国会负责并向总统和国会报告工作。新加坡的贪污调查局局长直接向总理负责。

审合一管理体制。主要有韩国和墨西哥等国家。1963 年, 韩国将监察委员会和审计院合并, 设立监察院, 监察院只受总统领导。主要任务是审计国家决算及部分行政团体的财务, 监察国家行政机关及公务员履职情况, 揭露公职人员违法违纪问题。墨西哥联邦监察部由 A 部和 B 部两部分组成, A 部主要负责监察, 由政府公务员管理司、社会监察司、地区事务协调司和简化行政管理司组成; B 部主要负责审计, 由政府事务管理评价司、外部审计司和内部审计司三个职能部门组成。

资质条件

对监察官的资质条件许多国家提出了严格的要求。

从律师、法官和检察官中选拔。瑞典的议会行政监察专员通常都是在最高法院和最高行政法院成员中分别选拔的，由秘书处辅助其活动，秘书处成员约有 50 名，其中约 30 名是律师。在韩国，监察专员必须是具有副教授以上职称的法官、检察官或律师，或是三级以上公务员，或在公共管理领域学识渊博和经验丰富的人。在挪威，监察专员必须具备高等法院法官的资格或者是资深的法律工作者。

从专家教授和专业人士中选拔泰国专司反贪反贪的主要部门是 1975 年成立的反贪污委员会，由包括主席、秘书长在内的 11 名成员组成，委员都是正直廉洁、博学资深、有地位、有威望的专家、教授、大法官和退役将

军等。美国监察长在任命和雇用下属的时候不仅要求他们掌握有关专业知识,如审计、法律等方面知识,而且注意从联邦调查局、会计局、财政部等单位雇用人员。欧盟监察专员是根据1992年2月7日在马斯特里赫特签订的《欧盟条约》中的有关条例设立的,监察专员要求具有法律背景或者法律经验。

在埃及，被选为监察官的人员要经过一年的培训，学习组织管理、刑法、审计、工业、经济、监察、电脑等方面的基础知识，还要学习各种现代侦破器械如照相机、录像机、监听器等器的操作技术，以及汽车驾驶、武器使用技术等。还要求监察官至少会一门外语。一些监察官被送往高级军事学院学习，有培养前途的还要送到欧洲国家深造。

监察范围

对于监察的对象和范围，一般按照管理条线确定，也有的按照行政层级确定。

按业务条线及工作需要划分监察范围。欧盟国家在金融、劳动人事、消费等领域建立了行政监察专员机制。瑞典设有政府监察专员、经济竞争监察专员、新闻监察专员、消费者监察专员、男女工作机会平等监察专员和反种族歧视监察专员等。英国根据1973年颁布的《英国国家卫生服务法》，设置了卫生行政监察专员，当时公众对医院的服务水平低下反应激烈，并且对于向医院申诉的程序很不满意，在这种背景下设立的卫生行政监察专员，成单独序列开展工作。

根据行政管理层级划分监察范围

英国的议会行政监察专员、议会财政监察专员，就是按管理层级设立的，其监察范围是调查公民由于中央行政机关的不良行政行为而使利益受到侵害时的申诉。法律规定，议会行政监察专员是地方行政监察专员的当然成员。议会行政监察专员和地方行政监察专员除了各自管辖范围不一样外，还有许多共性：他们都有权调查政府当局侵犯公民权益的申诉；又可以要求有关部门提供任何信息和有关文件、与当事人会面。但是，他们只有批评建议的权利，没有强制执行权；他们都不能主动展开调查，只能处理由申诉人向议员再由议员转交的申诉；并且他们都要向有关的立法机构提交年度报告。

监察官是对国家监察机关工作人员的总称。为了加强对监察官的管理和监督，保

障监察官依法履行职责，维护监察官合法权益，各国从不同角度制定了监察官法。本

期“域外之音”介绍的就是域外相关的法律制度。

职责权限

为了更好地发挥监察官作用，一些国家的法律赋予监察官多项职责和权力。

调查取证权。美国监察长所在的部门有两方面职能：一是对财政的公共计划支出进行审核，防止侵吞、讹诈及浪费现象；二是对发现的各种不合理、不合法的财政支出进行调查取证，并提出相应改进建议。

批评建议权。欧盟监察专员具有调查权、建议批评权、公布调查结果、提交特别报告等权利,既可以接受来自议会或直接向其提出的申诉,也可以自己根据情况主动展开调查。

当监察专员进行调查并向有关单位作出建议之后，有关单位必须在 3 个月之内向监察专员给予答复。

工作评估权。日本行政评价局的工作内容有四项：一是政策评价；二是对各行政机关的业务实施情况进行监督检查；三是对行政机关直属事业单位业绩的评价；四是与民众交流听取意见。凡是监察对象对评价告劝或建议不服的，可向法院提起诉讼。在芬兰，监察专员要监督国家官员和国家机关行为的合法性，对延误、失职、滥用等偏离优良行政标准的行

为必须进行干预。

修改法律建议权。奥地利监察官有权调查被揭发、检举、质疑的行政部门的违法行为，并有权评判行政部门对待公众的工作方式，防止侵害公众利益，还有权对国家管理机构管辖的企业进行检查和对现行法律条文提出修改意见。

司法诉讼权。瑞典监察专员有权向法院提起诉讼。英国的财政部曾经拒绝监察专员的调查以及拒绝完全实现监察专员建议中所提出的赔偿金数额,为此,议会行政监察专员向法院提起了行政诉讼。

工作特点

为使监察工作取得实效，一些国家结合自身特点制定了监察工作程序，并明确了工作措施。

瑞典议会监察专员署的工作程序主要是：接受公民申诉和控告；立案调查；案件处理。相似的还有奥地利、澳大利亚、法国等国家。瑞典市民可以通过电话、信件和来访向议会监察专员署申诉。如果经过初步审查，议会监察专员署认为申诉或举报可以立案，就会进入

调查阶段，调查包括听取双方当事人意见，举行听证会等。议会监察专员署会将调查结果写成报告。

墨西哥联邦监察部的监察工作一般是先审计,后查处。承担审计任务的B部将审计中发现的问题写成书面报告,转A部作为查处的依据。美国、韩国、波兰等也是实行监审合一模式,将审计作为调查的一项重要指标。

各国监察专员办公室的一

一个重要特点是公民可以与监察专员直接接触。在澳大利亚，公民需要时可请律师、议员代为投诉，澳大利亚监察专员办公室有专门的调查官倾听投诉。

芬兰监察专员可以巡视和参加上至国务委员会、下至法院和地方自治委员会的会议，甚至警察站、边防哨所都在其巡视之列。视察中，监察专员将查阅档案，进行约谈。

欧洲议会行政监察专员每年都要开展主动调查工作。

考核保障

对监察官的考核及职业保障各国都有详细的规定。

墨西哥监察专员对民众投诉进行调查分析后向政府提出工作建议,每年向议会提交其所提建议及采纳情况的年度报告。芬兰监察专员的年度报告中要总结本年度工作情况,评价当前国家法律执行状况,提出修改法律法规的建议,议会宪法委员会要听取监察专员的汇报,提出质询,然后向社会报告。

英国议会监察专员及其工

作人员都是公务员，可任职到65岁，类似于大法官的终身制。埃及监察署各司司长为第一国务秘书，相当于第一副部长，处长也为国务秘书，监察官拥有比其他政府官员高得多的收入和待遇。在瑞典、澳大利亚、美国等国家，监察官员的工资要比普通政府雇员高。

埃及监察署的办公大楼威严庄重，内部调查、侦查设备一应俱全，监察官配有通讯设备和工作用车，内设的修理厂专门负责汽车维修。监察署专

门建立了自己的医院，家属可以免费看病。监察官在个人、家庭生活有什么困难，可直接给署长写报告，由单位出面解决。

为了保障监察专员不受其他因素影响，各国一般都规定监察专员不得兼职。瑞典监察专员由最高权力机关议会设立，当发生严重的不法行为时，由议会弹劾罢免。波兰有3名高级监察专员，具有法律豁免权，仅在法定情况下才能被革职如患严重疾病或违反任职誓言等。

(来源：人民法院报)